

RAHMENTHEMA: JUGENDARBEITSLOSIGKEIT UND AUSBILDUNGSPLATZANGEBOT

Karen Schober-Gottwald

Jugendarbeitslosigkeit: eine Zwischenbilanz

Eine Voraussetzung für die Bewältigung der Ausbildungs- und Beschäftigungsprobleme Jugendlicher in den kommenden Jahren ist die genaue und detaillierte Kenntnis der Struktur dieser Personengruppe, der Ursachen ihrer Arbeitslosigkeit und der möglichen Auswirkungen von eingeleiteten Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. In diesem Beitrag wird deshalb — auf dem neuesten Datenstand — ein Überblick über die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit gegeben und über eine neuere, detaillierte Analyse der einzelnen Personengruppen unter den arbeitslosen Jugendlichen berichtet. Ausgehend von diesen empirischen Befunden versucht die Autorin abschließend, bereits bestehende Maßnahmen und Maßnahmekonzepte auf ihre möglichen Auswirkungen hin zu untersuchen.

1. Einleitung

In der Bundesrepublik Deutschland beginnt nunmehr das 4. Jahr anhaltend hoher Jugendarbeitslosigkeit. Wenn hier der Versuch unternommen wird, eine Bilanz aus den bisherigen Erfahrungen und Erkenntnissen zu ziehen, dann nicht, weil wir „über den Berg“ sind, sondern weil neue Probleme sich auftun, ohne daß die „alten“ bewältigt sind.

Eine zeitlang — das war im Frühjahr und Sommer des vergangenen Jahres — konnte man hoffen, daß mit dem konjunkturellen Aufschwung und der spürbaren Belegung auf dem Teilarbeitsmarkt für Jugendliche der rezessionsbedingte Beschäftigungseinbruch in diesem Bereich zum Stillstand kommen würde. Die allenthalben gehegte Erwartung, daß ein Wiederaufschwung sich vor allem günstig auf die rasche berufliche Wiedereingliederung jugendlicher Arbeitskräfte auswirken würde, schien sich zu bestätigen: die Zahl der registrierten arbeitslosen Jugendlichen sank überdurchschnittlich und spezielle Wiedereingliederungsuntersuchungen konnten belegen, daß jugendliche Arbeitslose rascher und in größerem Umfang als erwachsene beruflich wiedereingegliedert wurden [1].

Doch der Aufschwung im Frühjahr und Sommer des vergangenen Jahres war zu schwach und seine Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zu gering, um eine nachhaltige Belegung der Arbeitskräftenachfrage bewirken zu können. Derzeit mehrten sich die Stimmen, die ein längerfristiges, globales Arbeitsplatzdefizit in der Bundesrepublik Deutschland nicht ausschließen [2].

Diese wenig ermutigende Lage auf dem Gesamtarbeitsmarkt ist nicht das einzige, was die Beschäftigungslage Jugendlicher in den kommenden Jahren beeinflussen wird. Geburtenstarke Jahrgänge, die ab 1977 in die Phase der Berufsbildung und ins Erwerbsleben eintreten und fehlende Ausbildungskapazitäten in allen Ausbildungsbereichen vom Betrieb bis zur Hochschule erschweren die berufliche Integration Jugendlicher in das Berufsleben [3] und stellen somit die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik vor schwere Aufgaben.

2. Quantitative Entwicklung

Die Datenlage zur Jugendarbeitslosigkeit ist in vielerlei Hinsicht unzureichend und spiegelt demzufolge weder das volle quantitative Ausmaß der Jugendarbeitslosigkeit noch die Ursachen der spezifischen Verteilung von Arbeitslosigkeit unter den Jugendlichen wider. Diese Tatsache hat ihren wesentlichen Grund darin, daß die von der Bundesanstalt für Arbeit

erhobenen Daten eine Geschäftsstatistik darstellen und nicht im Hinblick auf eine Ursachenanalyse hin erhoben werden.

Grundlage für alle Analysen zur Jugendarbeitslosigkeit sind die halbjährlichen Strukturanalysen der Arbeitslosen, die von der Bundesanstalt für Arbeit seit 1973 Ende September und Ende Mai eines jeden Jahres durchgeführt werden [4]. Außerdem gibt es seit März 1976 auch monatliche Zahlen über arbeitslose Jugendliche unter 20 Jahren, allerdings ohne weitere Strukturmerkmale.

Einen Überblick über die quantitative Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit seit September 1973 gibt Übersicht 1.

Erstmals stark angestiegen ist die Zahl der **registrierten arbeitslosen Jugendlichen** im September 1974. Zu jenem Zeitpunkt war auch der Anteil der Jugendlichen an allen Arbeitslosen am höchsten. Ihren bisherigen Höhepunkt erreichte die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen im Herbst und Winter 1975/76 (Daten für Januar 1976 existieren nicht, doch ist zu vermuten, daß die Zahl über 120 000 lag), danach sank sie wieder und lag sowohl im Mai als auch im September 1976 unter dem jeweiligen Vorjahresniveau.

Bei der Interpretation ist zu beachten, daß die jeweiligen Daten durch die Erhebungszeitpunkte Ende September und Ende Mai bedingte saisonale Verzerrungen aufweisen. Die Septemberwerte sind wegen der im Sommer liegenden Schulentlasstermine überhöht, die Mai-Werte sind wegen der Frühjahrsbelegung am Arbeitsmarkt eher zu niedrig. Welche Bewegungen sich zwischen diesen Erhebungszeitpunkten im einzelnen abspielen, zeigt die monatliche Zeitreihe, die für jugendliche Arbeitslose seit März 1976 existiert (vgl. Übersicht 2). Bis Juni einschließlich war im Frühjahr 1976 die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen überdurchschnittlich gesunken, mit dem Einsetzen der Schulentlasstermine ab Juli 1976 setzte ein überdurchschnittlicher Anstieg ein, der sich bis September wieder abflachte. Danach begann — saison- und witterungsbedingt — ein erneuter stetiger, aber im Vergleich zu allen Arbeitslosen, unterdurchschnittlicher Anstieg [5].

Bei der Beurteilung von Ausmaß und Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren darf eine Einschätzung der **nicht registrierten Jugendarbeitslosigkeit** nicht fehlen. Dabei ist — wie bereits an anderer Stelle ausführlich dargestellt [6] — zu unterscheiden zwischen der durch die Art der statistischen Erfassung und Berechnung zu niedrig ausgewiesenen Zahl der arbeitslosen Jugendlichen und der echten Dunkelziffer der nicht erfaßten und erfaßbaren ausbildungs- und beschäftigungslosen Jugendlichen.

Die entsprechenden Berechnungen für September 1975 hatten gezeigt, daß bereits damals unter Einbeziehung auch der nicht untergebrachten Bewerber um Berufsausbildungsstellen sowie eines Teils der Jugendlichen, die an den von der Arbeitsverwaltung finanzierten Lehrgängen teilnehmen, die altersspezifische Arbeitslosenquote 7,5 % anstelle der tatsächlichen von 5,8 % betragen hätte [7].

Eine Aktualisierung dieser Berechnungen für September 1976 unter Einbeziehung der nicht arbeitslos gemeldeten, unverorgneten Bewerber um Ausbildungsstellen (22 600) [8] sowie eines Teils der Teilnehmer an berufsvorbereitenden Lehrgängen (12 000) [9], ergibt eine altersspezifische Arbeitslosenquote von ca. 6,2 % gegenüber 4,6 % in der Arbeitslosenstatistik.

Übersicht 1: Arbeitslose Jugendliche (unter 20 Jahre): Entwicklung seit September 1973 im Vergleich zur Gesamtentwicklung der Arbeitslosigkeit

	Zahl der jugendl. Arbeitslosen	Anteil an allen Arbeitslosen	Arbeitslosenquote		Veränderung der Zahl der Arbeitslosen jeweils gegenüber dem Vorjahr in %	
			Jugendliche unter 20 Jahre	Alle Altersgruppen	Jugendliche	Alle Altersgruppen
September 1973	21 000	9,6	1,0	0,9	+ 29,0	+ 12,5
Mai 1974	38 700	8,5	2,0	2,0	—	—
September 1974	69 800	12,5	3,4	2,4	+ 232,3	+ 154,2
Januar 1975	123 100	10,7	6,0	5,1	—	—
Mai 1975	86 100	8,5	4,6	4,4	+ 122,0	+ 123,0
September 1975	115 800	11,5	5,8	4,4	+ 65,9	+ 80,7
Mai 1976	85 000	8,9	3,8	4,2	— 1,3	— 6,3
September 1976	102 600	11,4	4,6	3,9	— 11,3	— 10,8

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) Strukturanalysen

Übersicht 2: Arbeitslose Jugendliche (unter 20 Jahre): Entwicklung zwischen März 1976 und Dezember 1976 im Vergleich zur Gesamt-arbeitslosigkeit

	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember
Zahl der arbeitslosen Jugendlichen	112 100	96 300	80 300 ¹⁾	77 200	86 800	95 200	96 000 ¹⁾	97 200	100 300	103 000 ²⁾
Veränderung gegenüber Vormonat	—	— 14,1	— 16,6	— 3,9	+ 12,6	+ 9,7	+ 0,8	+ 1,2	+ 3,2	+ 2,7
Insgesamt	— 11,6	— 8,1	— 12,8	— 3,5	+ 2,6	— 0,5	— 4,3	+ 5,0	+ 4,3	+ 10,7

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), monatliche Zahlungen

¹⁾ Abweichungen zu entsprechenden Werten in Übersicht 1 aufgrund unterschiedlicher Erhebungsgrundlagen.²⁾ Ab Dezember 1976 nur noch Vollzeitarbeitslose. Eine Hochrechnung auf jugendliche Arbeitslose insgesamt (vgl. Anm. [5]) ergibt einen Wert von 107 000 und einen Anstieg gegenüber dem Vormonat von + 6,8%.**Übersicht 3: Arbeitslose Jugendliche (unter 20 Jahre) nach ausgewählten Strukturmerkmalen in den Jahren 1974 bis 1976**

	Strukturanalysen Jugendliche Arbeitslose insgesamt					
	September 1974	Januar 1975	Mai 1975	September 1975	Mai 1976	September 1976
Zahl der Fälle (= 100 %)	69 800	123 100	86 100	115 800	85 000	102 600
a) Geschlecht						
Männer	46,1	54,0	53,8	48,5	45,7	40,3
Frauen	53,9	46,0	46,2	51,5	54,3	59,7
b) Alter						
15 Jahre	10,1	43,9	1,7	5,7	3,0	4,5
16 Jahre	15,9		11,3	13,6	12,8	13,7
17 Jahre	22,2	56,1	18,9	19,9	19,1	21,7
18 Jahre	24,8		27,0	27,3	29,4	28,2
19 Jahre	27,1		41,1	33,5	35,7	32,0
c) Ausbildungskombinationen						
ohne abgeschl. Berufsausbildung	69,8	71,8	71,7	67,4 ¹⁾	66,4 ¹⁾	62,6 ¹⁾
darunter: ohne Hauptschulabschluß	32,2		33,1		29,6	26,3
mit Hauptschulabschluß	28,4		30,0		30,3	27,1
mit weiterf. Schulabschluß	3,2		2,7		4,0	7,4
mit Anlernung	3,2	28,2	3,8	1))	1))	1))
mit betriebl. Berufsausbildung	25,8		23,7	30,5	32,0	34,2
mit schulischer Berufsausbildung	1,3		0,8	2,1	1,6	3,2
d) Berufstätigkeit						
bisher nicht	23,6	11,8	12,5	18,9	12,9	22,4
mit Berufstätigkeit	76,4	88,2	87,5	81,1	87,1	77,6
e) Teilnahme an Lehrgängen insgesamt	0,9		1,3	2,2	1,9	2,9
davon: Grundausbildungslehrgang	0,1		0,3	0,9	0,8	1,4
Förderungslehrgang	0,4		0,6	0,6	0,6	0,8
Eingliederungslehrgang	0,4		0,4	0,7	0,5	0,7
f) Wunsch nach Berufsausbildung bei Arbeitslosen Jugendlichen ohne abgeschlossene Berufsausbildung						
ja	14,8	16,0	10,6	8,5	8,8	12,0
nein	85,2	84,0	89,4	91,5	91,2	88,0

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA).

¹⁾ einschließlich Anlernung

Die eigentliche Dunkelziffer der nirgendwo gemeldeten ausbildungs- und beschäftigungslosen Jugendlichen ist — abgesehen von Primärerhebungen — nur näherungsweise über die in der Berufsschulstatistik ausgewiesene Zahl der „arbeits- und berufslosen“ Berufsschüler zu ermitteln. Diese Personen-Gruppe ist in den vergangenen Jahren stark angestiegen, allerdings liegen die neuesten Daten nur für Herbst 1975 vor. Damals waren in den Berufsschulen rund 72 000 Schüler, die weder ein Arbeits- und ein Ausbildungsverhältnis hatten. Demgegenüber waren Ende September 1975 jedoch nur ca. 45 000 Jugendliche unter 18 Jahren bei den Arbeitsämtern arbeitslos registriert. Das bedeutet, daß im September 1975 die tatsächliche Zahl der arbeitslosen Jugendlichen unter 18 Jahren um rund 60 % über der amtlich registrierten gelegen hat [7a]. Im Schuljahr 1976/77 hat es vermutlich keinen weiteren Anstieg bei der Zahl der berufs- und arbeitslosen Berufsschüler gegeben, da inzwischen für diesen Personenkreis in einigen Bundesländern vollzeitschulische Bildungsangebote bestehen bzw. obligatorisch sind (Berufsvorbereitungsjahr in Nordrhein-Westfalen, Berufsgrundschuljahr J in Bayern). Man kann also für 1976 in etwa davon ausgehen, daß die Dunkelziffer bei den unter 18jährigen jugendlichen Arbeitslosen nicht weiter angestiegen ist.

Bei den über 18jährigen ist die Dunkelziffer vermutlich unerheblich, da bei diesen Jugendlichen in aller Regel ein Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht und somit anzunehmen ist, daß sie sich auch arbeitslos melden. Darüber hinaus hat die seit September 1976 für Arbeitslose zwischen dem 18. und 23. Lebensjahr geltende Kindergeldregelung seit Oktober 1976 zu einem gewissen Anstieg bei der Zahl der registrierten jugendlichen Arbeitslosen und damit tendenziell zu einer Verringerung der Zahl der nicht registrierten Arbeitslosen in diesem Alter geführt.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die Entwicklung der registrierten wie der nicht registrierten arbeitslosen Jugendlichen im Jahre 1976 eine, allerdings nur schwache Besserung gegenüber dem Vorjahr gebracht hat.

Wegen des sich wieder verringernden Wirtschaftswachstums wird 1977 voraussichtlich nur ein vergleichsweise geringer Abbau der Arbeitslosigkeit insgesamt für wahrscheinlich gehalten [10]. Für die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit ist die Entwicklungsperspektive eher noch ungünstiger, weil das Nachrücken der geburtenstarken Jahrgänge zu einer stärkeren Konzentration der Arbeitslosigkeit bei Berufsanfängern führen wird, sofern dieser Effekt nicht durch zusätzliche bildungspolitische Auffangbecken und einen weiteren Ausbau der Ausbildungskapazitäten ausgeglichen wird.

3. Strukturelle Entwicklung

Der Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit im Jahre 1976 gegenüber den Vorjahren beruht sowohl auf dem konjunkturellen Aufschwung als auch auf Entzugseffekten durch die zwischenzeitlich eingeleiteten arbeitsmarktpolitischen und bildungspolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Auch wenn nicht bekannt ist, in welchem Ausmaß jeder dieser Faktoren an dem Rückgang beteiligt ist, da in den Strukturanalysen nur Bestandsgrößen und keine Stromgrößen enthalten sind, so lassen sich diese Einflüsse doch aus bestimmen — wenn auch nur geringfügigen — Veränderungen ablesen, die sich zwischen 1974 und 1976 in der Zusammensetzung der jugendlichen Arbeitslosen ergeben haben.

Übersicht 3 gibt einen Überblick über die wichtigsten Strukturmerkmale der jugendlichen Arbeitslosen und deren Veränderung. Trotz der in den globalen Größenordnungen kaum veränderten Struktur dieses Personenkreises, lassen sich im Detail ganz wesentliche Verschiebungen erkennen:

— Im September eines jeden Jahres ist wegen der Schulentlasstermine der Anteil der Jungeren, der Anteil der Berufsanfänger und demzufolge auch der Anteil derjenigen ohne Berufsausbildung unter den jugendlichen Arbeitslosen höher

als im Mai. Gleichzeitig ist aber auch feststellbar, daß im Beobachtungszeitraum die entsprechenden Anteilswerte abgenommen haben. Dies ist — neben den verringerten Schulabgängerzahlen 1975 und 1976 — auch auf den verstärkten Einsatz und die Inanspruchnahme berufsvorbereitender Lehrgänge und schulischer Bildungsangebote für arbeits- und ausbildungslose Schulabgänger zurückzuführen, denn durch diese Maßnahmen werden insbesondere jüngere arbeitslose Schulabgänger und auch leistungsschwache Jugendliche ohne Hauptschulabschluß für ein Jahr dem Arbeitsmarkt entzogen. Daß durch diese Maßnahmen in vielen Fällen keine dauerhafte berufliche Integration der Jugendlichen erreicht, sondern das Problem teilweise nur um ein Jahr verschoben wurde, zeigt der gestiegene Anteil ehemaliger Lehrgangsteilnehmer an den jugendlichen Arbeitslosen.

— Ein Vergleich der Mai-Daten läßt erkennen, daß ältere und männliche Jugendliche, die in Zeiten des Tiefstandes der Rezession (1975) besonders stark unter den jugendlichen Arbeitslosen vertreten waren (im Mai 1975 waren 41 % der arbeitslosen Jugendlichen 19 Jahre alt, der Anteil der Männer betrug 54 %) im Zuge des konjunkturellen und saisonalen Aufschwungs am ehesten wieder Arbeitsplätze finden (der Anteil der 19jährigen betrug im Mai 1976 36 %, im September 1976 nur noch 32 %, der Anteil der Männer ging auf 40 % zurück). Der Anteil der weiblichen Jugendlichen ist dagegen seit dem beginnenden konjunkturellen Aufschwung in stetigem Anstieg begriffen. Hier scheint sich eine „Strukturalisierung“ der Arbeitslosigkeit abzuzeichnen, die auch bei den Arbeitslosen aller Altersgruppen festzustellen ist.

Konjunktureller und saisonaler Aufschwung einerseits, arbeitsmarkt- und bildungspolitische Maßnahmen andererseits weisen somit einen eher gegenläufigen Einfluß auf die Struktur der jugendlichen Arbeitslosen auf, so daß die Zusammensetzung des Personenkreises keine wesentlichen Veränderungen erfahren hat.

Erwähnenswert erscheint noch eine weitere, wenn auch nur geringfügige Strukturverschiebung: Der Anteil der Jugendlichen ohne Berufsausbildung mit weiterführendem Schulabschluß hat sich gegenüber 1974 mehr als verdoppelt. Gleichzeitig ist der Anteil der Berufsanfänger unter den jugendlichen Arbeitslosen und derjenigen, die eine Berufsausbildung anstreben, nach zwischenzeitlichem Rückgang wieder angestiegen. Hier deutet sich offenbar — im Zusammenhang mit der zunehmenden Zahl der unversorgten Bewerber um Berufsausbildungsstellen — der immer gravierender werdende Ausbildungsstellenmangel und die Abdrängungsprozesse von Ausbildungsstellen — auf den Arbeitsmarkt an.

Die hier für die Vergangenheit aufgezeigten strukturellen Entwicklungstendenzen lassen vermuten, daß die künftige Zusammensetzung der jugendlichen Arbeitslosen vermutlich nicht grundlegend von der derzeit bestehenden abweichen dürfte. Die demographische Entwicklung und der auch weiterhin zu erwartende Ausbildungsstellenmangel werden jedoch vermutlich zu einem weiteren Ansteigen der Berufsanfänger unter den Arbeitslosen führen, die durch die bereits eingeleiteten bzw. geplanten Bildungsmaßnahmen vorerst nur kurzfristig aufgefangen werden. Infolge des mittelfristig wahrscheinlichen globalen Arbeitsplatzdefizits wird es auch bei Jugendlichen mit abgeschlossener Berufsausbildung und bei bereits erwerbstätigen Jugendlichen Probleme der dauerhaften und angemessenen Integration ins Berufsleben geben.

4. Arbeitslosigkeit bei Berufsanfängern

In Anbetracht der Tatsache, daß Jugendarbeitslosigkeit in Zukunft in weitaus stärkerem Maße als bisher ein Problem der fehlenden Ausbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten für Berufsanfänger sein dürfte, erscheint es sinnvoll, sich mit diesem Personenkreis und den bei der Entstehung von Arbeitslosigkeit unter ihnen ablaufenden Selektionsprozessen näher zu befassen.

Als Berufsanfänger sind dabei nicht nur — wie in den Struk-

turanalysen der BA (vgl. Übersicht 3 d) — jene Jugendlichen anzusehen, die als Absolventen einer allgemeinbildenden oder berufsbildenden Schule neu auf den Arbeitsmarkt treten, sondern auch die Absolventen bzw. Abbrecher einer betrieblichen Berufsausbildung, denn diese Jugendlichen standen in einem Ausbildungs- und nicht in einem Arbeitsverhältnis, und für den Betrieb besteht nach Ausbildungsabschluß keine automatische Übernahmeverpflichtung [11]. Dieser Personenkreis muß also in die Analyse der Selektionsprozesse bei der Arbeitslosigkeit von Berufsanfängern mit einbezogen werden. Die Daten aus den Strukturanalysen der BA liefern hierzu nur grobe Anhaltspunkte. Die im folgenden dargestellten Ergebnisse entstammen einer empirischen Verlaufsunter-suchung bei deutschen Arbeitslosen im Herbst 1975, die ein Jahr zuvor bei den Arbeitsämtern arbeitslos gemeldet waren [12].

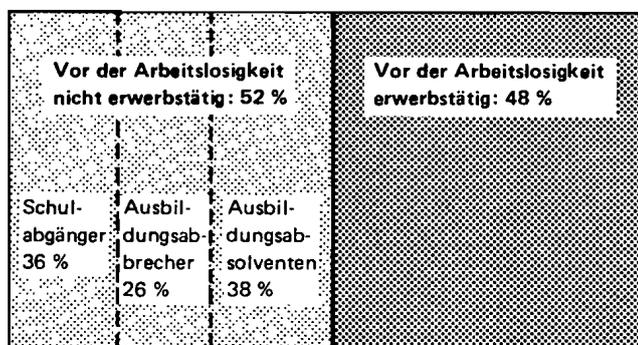
Aus dieser Studie geht hervor, daß etwa die Hälfte der damals arbeitslosen Jugendlichen neu ins Erwerbsleben eintretende Arbeitskräfte waren, die andere Hälfte war zuvor bereits erwerbstätig gewesen und während der Rezession freigesetzt worden.

Diese starke Konzentration der Arbeitslosigkeit auf Berufsanfänger ist in engem Zusammenhang mit den längerfristig bestehenden Problemen des **Übergangs vom Bildungs- ins Beschäftigungssystem** zu sehen. Diese Probleme treten an zwei biographischen Schwellen auf: beim Übergang von der Allgemeinbildung in die Berufsbildung bzw. die Erwerbstätigkeit und beim Übergang von der Berufsbildung in die Erwerbstätigkeit. Bereits in früheren Jahren haben qualitative Ungleichgewichte zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem bestanden, die dazu geführt haben, daß ein Teil der Berufsanfänger nicht die gewünschte Ausbildungsstelle bekommen konnte und daß ein Teil der Ausgebildeten nach Ausbildungsabschluß den Betrieb, die Branche und häufig auch den Beruf wechseln mußte, um eine Beschäftigung zu erhalten [13].

Während in Zeiten der Arbeitskräfteknappheit diese Ungleichgewichte durch Mobilitäts- und Substitutionsprozesse am Arbeitsmarkt z. T. ausgeglichen wurden, funktionieren diese Ausgleichsprozesse bei einem globalen Arbeits- und Ausbildungsstellendefizit jedoch nicht mehr.

Von den in die Untersuchung einbezogenen Berufsanfängern waren 36 % Abgänger von allgemeinbildenden Schulen, 26 % hatten unmittelbar vor der Arbeitslosigkeit ihre Berufsausbildung abgebrochen und 38 % waren nach Abschluß ihrer Berufsausbildung arbeitslos geworden (vgl. Schaubild).

Schaubild: Jugendliche Arbeitslose (unter 20 Jahre) vom September 1974 nach ihrem Ausbildungsstand



Etwa die Hälfte der **arbeitslosen Schulabgänger** wurde infolge des Ausbildungsstellenmangels und der gestiegenen Anforderungen an die Qualifikation der Bewerber vom Ausbildungsstellenmarkt auf den allgemeinen Arbeitsmarkt abgedrängt (54 % strebten nach eigenen Angaben primär eine Ausbildungsstelle an). Der Verdrängungswettbewerb verläuft dabei ganz eindeutig entlang dem Qualifikationsniveau der Bewerber, so daß Jugendliche mit unzureichender Vorbildung

verstärkt von Arbeitslosigkeit betroffen sind (58 % dieser Schulabgänger waren ohne Hauptschulabschluß)

Die arbeitslosen Jugendlichen, die unmittelbar vor Beginn der Arbeitslosigkeit ihre **Berufsausbildung abgeschlossen** hatten und nun ins Erwerbsleben eintreten wollten, kommen zu einem erheblichen Teil aus Kleinbetrieben (47 % aus Betrieben mit 1—9 Beschäftigten) des Handwerks und des Handels und dem sonstigen Dienstleistungsgewerbe, also aus traditionell ausbildungsintensiven Bereichen, die infolge der Rezession die ausgebildeten Fachkräfte nicht weiterbeschäftigen konnten (83 % wurden vom Arbeitgeber entlassen). Aufgrund des globalen Arbeitsplatzdefizits wurden diese Jugendlichen nicht wie in Zeiten ausgeglichener Arbeitsmarkt-lage von anderen, weniger ausbildungsintensiven Beschäftigungsbereichen aufgenommen. Die Strukturdiskrepanzen zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem sind somit nicht als primäre Ursache für die Jugendarbeitslosigkeit aufzufassen, sie bestimmen vielmehr (als Verteilungsmechanismen), welche Berufsgruppen und Personengruppen besonders von Arbeitslosigkeit betroffen werden

Rund ein Viertel der jugendlichen Arbeitslosen, die neu ins Erwerbsleben eintreten, haben ihre **Berufsausbildung** unmittelbar vor der Arbeitslosigkeit **abgebrochen**. Die Gründe für den Ausbildungsabbruch werden von den Jugendlichen überwiegend im individuellen Bereich gesehen. Trotzdem ist zu vermuten, daß rezessionsbedingte Einflußfaktoren den Abbruch der Ausbildung wesentlich mit verursacht haben. Dies läßt sich aus der betrieblichen und beruflichen Herkunft dieser Jugendlichen schließen, denn mehr als die Hälfte von ihnen kommt aus Kleinbetrieben des Handels und des Handwerks (Fahrzeugbau, Baugewerbe), Bereiche, die stark vom konjunkturellen Einbruch betroffen waren.

Die Gruppe der Ausbildungsabbrecher ist unter dem Gesichtspunkt bildungspolitischer Maßnahmen eine besonders wichtige Gruppe unter den arbeitslosen Jugendlichen, denn durch den Ausbildungsabbruch werden die Weichen für das weitere Erwerbsleben in eine Richtung gestellt, die die Betroffenen auch in Zukunft besonders anfällig für weitere Arbeitslosigkeit macht.

Nur wenige der arbeitslosen Ausbildungsabbrecher sind an einer Fortsetzung der Ausbildung interessiert. Das Ausbildungsinteresse nimmt mit zunehmender zeitlicher Distanz und zwischenzeitlicher Berufstätigkeit sukzessive ab. Im weiteren Berufsverlauf weisen die Erwerbstätigen mit abgebrochener Berufsausbildung ein wesentlich „instabileres Erwerbsverhalten“ auf, ihre berufliche Laufbahn ist durch häufigen Betriebswechsel und häufige Arbeitslosigkeit gekennzeichnet [14].

Folgt man den hier vorgelegten Daten, müßte ein zentrales Anliegen sowohl in der Reform der beruflichen Bildung als auch bei den flankierenden Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit darin bestehen, Ausbildungsabbruch durch geeignete Maßnahmen weitgehend zu verhindern.

5. Stellenwert von Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung von Berufsanfängern bei hoher Arbeitslosigkeit

Es gibt bereits eine breite Palette von durchgeführten und geplanten Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit [15]. Wegen der in der Bundesrepublik stark zersplitterten Kompetenzen in diesem Bereich existiert ein relativ undurchschaubares Nebeneinander (und manchmal auch Gegeneinander) von Einzelmaßnahmen und Maßnahmekonzepten, aber — trotz vielfältiger Bemühungen und Apelle — noch kein einheitliches Strategiekonzept aller beteiligten Institutionen zur Bewältigung der anstehenden Probleme. Ohne ein solches einheitliches Konzept jedoch besteht die Gefahr, daß durch punktuell ansetzende Maßnahmen an einer Stelle Löcher gestopft und Mangel behoben werden, die an anderer Stelle dann neue Probleme entstehen lassen.

Die bisher konzipierten Maßnahmen orientieren sich an der

jeweils vorherrschenden Problemeinschätzung der betreffenden Institution und an dem, was im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten realisierbar, und das heißt in der Regel auch finanzierbar ist. Von der Zielrichtung und Problemeinschätzung her gesehen lassen sich in grober Untergliederung vier Maßnahmenteilen unterscheiden (unabhängig von der finanzierenden oder durchführenden Institution). Die im folgenden aufgeführten Einzelmaßnahmen haben exemplarischen Charakter, sie beanspruchen keine Vollständigkeit:

- (1) Maßnahmen der Arbeits-(platz-)beschaffung: hierzu gehören sämtliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der BA nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) sowie die im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung durchgeführten Maßnahmen (Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“).
- (2) Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme nach dem AFG hierzu gehören Zuschüsse an Arbeitgeber und Arbeitnehmer (Eingliederungsbeihilfen, Bewerbungskostenzuschüsse, Überbrückungsbeihilfe u. ä.).
- (3) Maßnahmen zur Behebung des Ausbildungsstellenmangels durch Schaffung und Bereitstellung zusätzlicher betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildungsplätze (z. B. bei Bahn und Post, Berufsamt Berlin, Schaffung zweijähriger Ausbildungsgänge für Lernbehinderte, finanzielle Beihilfen oder Steuererleichterungen für Unternehmungen für zusätzlich bereitgestellte Ausbildungsplätze).
- (4) Maßnahmen zur beruflichen und allgemeinen Qualifizierung der jugendlichen Arbeitslosen: hierzu gehören die Förderung der Beruflichen Bildung nach dem AFG (Ausbildung, Fortbildung und Umschulung), schulische und außerschulische Bildungsangebote zur Berufsvorbereitung, Berufsgrundbildung oder zum Nachholen des Hauptschulabschlusses sowie sozialpädagogische und arbeitstherapeutische Maßnahmen.

Eine quantitative Bilanz dieser Maßnahmen ist wegen des teilweise unzureichenden Datenmaterials nicht möglich und hier auch nicht beabsichtigt. Über den Umfang, in dem arbeitslose Jugendliche bisher durch Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung und der Förderung der Arbeitsaufnahme beruflich eingegliedert werden konnten, liegen keine Zahlen vor. Nach den Erfahrungen der Arbeitsämter dürften die Effekte jedoch nicht sehr erheblich sein. Ebenfalls nicht bekannt ist der quantitative Effekt der von der Bundesregierung und den Ländern bereitgestellten Mittel zur Finanzierung zusätzlicher betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildungsplätze [16]. Insgesamt dürften auf diese Weise nicht mehr als rund 10 000 Ausbildungsplätze geschaffen worden sein. Grundsätzlich sind bei der Beurteilung der Auswirkungen von finanziellen Förderungsprogrammen zur Ausbildung und Beschäftigung von Arbeitslosen die sogenannten „Mitnehmer-effekte“ zu berücksichtigen, d. h. daß für ohnehin geplante Vorhaben die bereitgestellten öffentlichen Mittel in Anspruch genommen werden. Eine genaue Einschätzung des Erfolgs dieser Maßnahmen ist daher bislang kaum möglich.

Wesentlich stärker schlagen dagegen die Maßnahmen zur allgemeinen und beruflichen Qualifizierung zu Buche, über die auch detailliertere Informationen vorliegen. Seit 1973 haben insgesamt 70 000 Jugendliche an von der BA finanzierten Lehrgängen zur Berufsvorbereitung und zur Grundausbildung in bestimmten Berufsfeldern teilgenommen [17].

Weitere Lehrgänge dieser Art sind durch die diversen Sonderprogramme des Bundes und der Länder finanziert worden. Hierüber liegen jedoch keine quantitativen Angaben vor.

Ein erheblicher Teil der Qualifizierungsmaßnahmen, aber auch der Maßnahmen zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsstellen orientiert sich an den nachweislichen Qualifikations- oder Motivationsdefiziten der Jugendlichen, wie sie aus der Arbeitslosenstatistik bekannt sind (Lehrgänge für nicht berufsreife Schulentlassene, sozialpädagogische und arbeitstherapeutische Maßnahmen für benachteiligte und demotivier-

te Jugendliche, Ausbildungsgänge für Lernbehinderte) [18].

Dabei werden allerdings häufig Ursache und Verteilungsmechanismus bei der Entstehung von Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen verwechselt: Jugendliche sind in dem gegenwärtigen Umfang primär nicht deshalb arbeitslos, weil sie für eine Berufsausbildung nicht geeignet oder nicht motiviert waren, sondern wegen des Mangels an Ausbildungs- und Arbeitsplätzen und des starken Selektionsdrucks in den Schulen bleiben vor allem jene Jugendlichen bei dem Verdrängungswettbewerb entlang dem Qualifikationsniveau zum Schluß als Arbeitslose übrig, die infolge ihrer Benachteiligung durch die soziale Herkunft und die Schule über eine unzureichende Vorbildung und erhebliche Motivationsdefizite verfügen.

Es soll an dieser Stelle nicht bestritten werden, daß heute mehr denn je die Notwendigkeit besteht, für drop-outs, für lernschwache, benachteiligte und demotivierte Jugendliche andere, neuartige Lernangebote bereitzustellen, die diesen Personenkreis auch erreichen. Unter dem Stichwort „Jungarbeiterproblematik“ wird darüber schon seit langem diskutiert, und in diesem Sinne sind auch die in diesem Heft skizzierten Projekte und Modellversuche zu sehen. Die Jungarbeiterproblematik darf jedoch nicht in einen ursächlichen Zusammenhang mit der gegenwärtigen hohen Jugendarbeitslosigkeit gebracht werden. Wenn derzeit unter dem Druck der Selektionsprozesse in Schule und auf dem Arbeitsmarkt die Zahl der Jungarbeiter — entgegen allen langfristigen Trends — wieder erheblich ansteigt, dann ist dem nicht nur mit zusätzlichen Lernangeboten und Motivierungsmaßnahmen zu begegnen, sondern vor allem durch die Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl von Ausbildungsstellen und — last not least — durch bildungspolitische Maßnahmen, die das Entstehen einer zunehmenden Zahl von drop-outs verhindern.

Solche bildungspolitischen Maßnahmen zur Verminderung des Selektionsdrucks und zur Erhöhung der Ausbildungskapazitäten dürfen allerdings nicht auf den Bereich der Hauptschule und der dualen Ausbildung beschränkt bleiben, sondern sie erfordern eine Gesamtkonzeption für den gesamten Bildungsbereich bis hin zur Frage der Hochschulkapazitäten und der Ausweitung des Weiterbildungsbereichs. Dies gilt ganz besonders unter dem Druck der jetzt zu versorgenden geburtenstarken Jahrgänge mit ausreichenden Ausbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten [19].

Anmerkungen

- [1] Ch. Brinkmann, K. Schober-Gottwald, Zur beruflichen Wiedereingliederung von Arbeitslosen in der Rezession 1974/75. Methoden und erste Ergebnisse (aus der Untersuchung des IAB über Ursachen und Auswirkungen von Arbeitslosigkeit), in MittAB, Heft 2, 1976.
- [2] Autorengemeinschaft, Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1977 (insgesamt und regional) und die Auswirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, in MittAB 1/1977.
- [3] Vgl. hierzu: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, Die geburtenstarken Jahrgänge Essen 1976. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung. Diagnose und Maßnahmevorschlage zur Minderung der Beschäftigungsrisiken Jugendlicher (K 42/76), Bonn im Juni 1976; D. Mertens, F. Stooß, M. Tessaring, Möglichkeiten zur Deckung der Ausbildungslücke in den kommenden Jahren, in MittAB, Heft 1, 1977.
- [4] Vgl. hierzu die laufenden Veröffentlichungen in den Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), außerdem Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarktprobleme Jugendlicher, hektographiertes Manuskript, Nürnberg, im Januar 1975 sowie K. Schober-Gottwald, Jugendarbeitslosigkeit in Zahlen. Ausmaß und Entwicklungstendenzen, in Die Deutsche Berufs- und Fachschule, Heft 7, 1976.
- [5] Bei den jüngsten Zahlen vom Dezember 1976 ist zu beachten, daß Zahl und Entwicklung der jugendlichen Arbeitslosen aufgrund von Umstellungen in der monatlichen Statistik der Bundesanstalt für Arbeit nur für „Vollzeitarbeitslose“ (Arbeitslose mit dem Wunsch nach Vollzeitarbeit) gelten und somit vermutlich etwas zu gering ausgewiesen sind. Der Anteil der arbeitslosen Jugendlichen mit dem Wunsch nach Teilzeitarbeit liegt ungefähr bei 4%. Rechnet man den Dezemberwert unter Zugrundelegung dieses Anteilwertes hoch, so beträgt die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen insgesamt

- im Dezember 1976 rd 107 000, der Anstieg gegenüber dem Vormonat wurde 6,8% und nicht 2,7% betragen
- [6] K. Schober-Gottwald, Jugendarbeitslosigkeit Ausmaß und Entwicklungstendenzen, a. a. O.
- [7] ebenda
- [7a] Dieses Ergebnis stimmt in etwa überein mit den von K Schweikert in diesem Heft vorgelegten Daten aus einer Repräsentativbefragung. Danach lassen sich nur etwa 60% der ausbildungs- und beschäftigungslosen Jugendlichen zwischen 15 und 18 Jahren als Arbeitslose registrieren
- [8] Ende September 1976 waren bei der Berufsberatung 27 700 noch unversorgter Bewerber um Berufsausbildungsstellen gemeldet. Arbeitslos gemeldet waren zum gleichen Zeitpunkt rund 5100 Ausbildungsstellensuchende
- [9] Im Oktober 1976 befanden sich knapp 24 000 Jugendliche in von der Bundesanstalt für Arbeit finanzierten Lehrgängen. Aufgrund des starken Anstiegs der Teilnehmerzahlen während der Rezession kann rund die Hälfte zu jenem Personenkreis gerechnet werden, der ohne diese Lehrgänge arbeitslos wäre
- [10] Autorensgemeinschaft, a a O
- [11] Darauf wird derzeit häufig hingewiesen, wenn es darum geht, daß Betriebe zusätzliche Ausbildungskapazitäten bereitstellen und über den eigenen Bedarf hinaus ausbilden sollen
- [12] Zu dieser Untersuchung und den im folgenden dargestellten Ergebnissen vgl Ch Brinkmann, K Schober-Gottwald, a a O und K Schober-Gottwald, Der Weg in die Arbeitslosigkeit Berufliche und soziale Herkunft von jugendlichen Arbeitslosen, in MittAB 1/1977
- [13] Vgl hierzu H Hofbauer, F Stooß, Defizite und Überschüsse an betrieblichen Ausbildungskapazitäten nach Wirtschafts- und Berufsgruppen, in MittAB, 2/1975, H Hofbauer, H Kraft, Betriebliche Berufsausbildung und Erwerbstätigkeit Betriebs- und Berufswechsel bei männlichen Erwerbspersonen nach Abschluß der betrieblichen Ausbildung, in MittAB 1/1974, F Stooß, Zur regionalen Ungleichheit der beruflichen Bildungschancen in der Bundesrepublik Deutschland, in MittAB 2/1971 sowie U Schwarz, F Stooß, Zur regionalen Ungleichheit der beruflichen Bildungschancen und Vorschläge zum Abbau des Gefalles, in: MittAB 2/1973
- [14] Diese Ergebnisse basieren auf einem Vergleich zwischen jugendlichen Arbeitslosen, die zu einem früheren Zeitpunkt eine Berufsausbildung abgebrochen und anschließend als Ungelernte beschäftigt waren und jenen jugendlichen Arbeitslosen, die unmittelbar von der Arbeitslosigkeit ihre Berufsausbildung abgebrochen haben. Zum Problem des Ausbildungsabbruchs vgl auch H Hofbauer, H Kraft, a a O
- [15] Vgl hierzu u a Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.), Materialien zur Arbeitslosigkeit und Berufsnot Jugendlicher, München 1976, Jugendberufshilfe gegen Jugendarbeitslosigkeit, Heft 1 und 2 Grundlagen und Ausführungsbestimmungen, Köln 1975 und 1976, K-L v Hindenburg, H Schulz, Berufliche Starthilfen für Schulabbrecher und Ungelernte, in Beiträge zur Gesellschaft und Bildungspolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft, Heft 6/1976, 16-Punkte-Programm des Handwerks gegen Jugendarbeitslosigkeit und zur Sicherung der Arbeitsplätze, in ZdH-Kontakte, 11/1976, S O Lubke, Jugendarbeitslosigkeit — Verpflichtung und Verantwortung, in Gewerkschaftliche Bildungspolitik, Heft 6/1976, S 141—147, Über geplante Maßnahmen vgl u a Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung Programm zur Durchführung vordringlicher Maßnahmen zur Minderung der Beschäftigungsrisiken von Jugendlichen, verabschiedet am 15. 11. 1976
- [16] Bei Bahn und Post wurden im vergangenen Jahr insgesamt rund 1800 Ausbildungsplätze zur Verfügung gestellt, beim Berufsamt Berlin zunächst 100, ein Ausbau auf 1000 bis 1980 ist geplant. Durch das 35-Millionen-Programm der Bundesregierung vom Januar 1976 wurden 1200 Auszubildungsverhältnisse begründet. Wieviele Auszubildungsverhältnisse durch die in den einzelnen Bundesländern durchgeführten Programme begründet wurden, ist derzeit nicht bekannt
- [17] BA (Hrsg.), Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der BA (ibv), Nr 15 vom 14. 4. 1976
- [18] Vgl hierzu u a Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.), Sozialpädagogische Aspekte der Jugendarbeitslosigkeit — Aufgaben und Lösungen in Schule, Wirtschaft und Sozialarbeit, Köln 1976, H Schulz, Jugendarbeitslosigkeit Problem Jugendliche Ungelernte, in Wirtschaft und Berufserziehung Heft 12, 1976, S 364—370
- [19] Vorstellungen hierzu wurden u a entwickelt in Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, a a O sowie in D Mertens, F Stooß, M Tessaring, a a O

Klaus Schweikert

Berufsstartprobleme von Jugendlichen

Der Artikel enthält erste Daten einer derzeit laufenden Auswertung von etwa 3000 repräsentativ erhobenen Jugendlichen ohne Berufsausbildungsvertrag und rund 500 Auszubildenden. Die endgültigen Ergebnisse dieser bundesweiten Erhebung werden im Laufe des Jahres 1977 vorliegen. Die Erhebung, zugleich Abschluß der analytischen Phase des BBF-Jungarbeiterprojekts, wird detaillierte Analysen der sozialen, ökonomischen und psychologischen Faktoren des Jungarbeiterproblems, des Problems arbeitsloser Jugendlicher, der Faktoren des Abbruchs von Auszubildenden und Daten über ausländische Ungelernte bereitstellen.

In den sechziger Jahren, als im Durchschnitt jährlich jeweils eine runde Viertelmillion (gemeldeter) Lehrstellen (insgesamt wurden damals jährlich zwischen 600 000 und 660 000 Lehrstellen als Angebot gemeldet) unbesetzt blieb und sich ein dauerhafter Mangel an qualifizierten Arbeitskräften abzeichnen schien, berechtigte die Situation zu der Hoffnung, das Problem der Ungelernten bald lösen zu können. Freie Ausbildungsstellen und günstige Arbeitsmarktlage haben damals eine expansive Bildungspolitik in dem Ziel unterstützt, die Problemgruppen der Jungarbeiter, Jungangestellten, mithelfenden Familienangehörigen wie auch der berufs- und arbeitslosen Jugendlichen abzubauen oder aufzulösen.

Untersuchungen, die das Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung ab Anfang der siebziger Jahre durchführte, konnten das verbreitete Klischee vom lernbehinderten Jungarbeiter korrigieren und ließen das Ausmaß sozialer Behinderung als Hauptursache des Ungelerntenproblems erkennen. Damit waren Ansatzpunkte für eine Bildungspolitik anzugeben, deren Ziel der Bildungsgesamtplan formuliert hatte: Senkung des Anteils der Schüler ohne qualifizierende Berufs-

ausbildung an der Gesamtschülerzahl im Sekundarbereich II von rund 9% (1970) auf 2—3% (1985). Eine derartige Reduzierung hatte eine Verminderung der Zahl der Jugendlichen ohne Berufsausbildungsvertrag von rund einer Viertelmillion auf etwa 55 000—80 000 im gleichen Zeitraum bedeutet

Heute, angesichts eines tendenziell abnehmenden Angebots an Berufsausbildungsstellen und einer in den nächsten Jahren weiter stark steigenden Nachfrage, dürfte dieses Ziel kaum erreicht werden können. Es besteht im Gegenteil die Gefahr, daß sich absolute Zahl wie Anteil der Ungelernten in den nächsten 6 Jahren wieder erhöhen, von derzeit rund 250 000 (1974, vorläufige Zahlen) oder etwa 15% der Berufsschüler und Berufssonderschüler auf über 500 000, oder etwa 30% der Bezugsgruppe.

Den Zuwachs würden im wesentlichen Jugendliche verursachen, die keine Berufsausbildungsstellen finden können. Zum bisherigen „harten Kern“ der Jungarbeiter, einer Gruppe von Jugendlichen, die auch bei ausreichendem Lehrstellenangebot kein Berufsausbildungsverhältnis eingegangen sind, wurde sich eine etwa gleiche Anzahl „unfreiwilliger“ Jungarbeiter addieren, darunter etwa 80 000—100 000 Jugendliche mit Hauptschulabschluss.

Damit wird das Jungarbeiterproblem zur Quadratur des Kreises, und es darf die Frage gestellt werden, ob es angesichts nicht realisierbarer Berufsausbildungsabsichten sinnvoll ist, neue Wünsche nach qualifizierter Berufsausbildung zu wecken.

Eine Folgerung dieser Art mußte aber als kurzschlüssig erscheinen. Einmal abgesehen von einem möglichen Defizit an Fachkräften in den achtziger Jahren, abgesehen von den