

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Hans-Jürgen Krupp
Perspektiven der
Arbeitsmarktentwicklung
in den achtziger Jahren

Manfred Tessaring
Beschäftigungsmöglichkeiten
und Arbeitsmarktrisiken
hochqualifizierter Arbeitskräfte

Friedemann Stooß
Jugendarbeitslosigkeit
Entstehung, Abläufe, Strukturen
und Wege zum Abbau der Probleme

ISSN 0479-611 X

B 38/82
25. September 1982

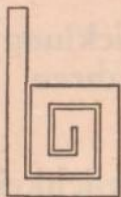
Hans-Jürgen Krupp, Dr. rer. pol., geb. 1933; 1969—1975 o. Professor für Sozialpolitik an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt; 1975—1979 Präsident dieser Universität; seit 1979 Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin. Er war Vorsitzender der Transfer-Enquête-Kommission, die 1981 ihren Schlußbericht vorlegte und ist seit 1982 Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Veröffentlichungen u. a.: Theorie der personellen Einkommensverteilung, Allgemeine Grundlagen und verteilungspolitische Simulationen, 1968; Möglichkeiten der Verbesserung der Einkommens- und Vermögensstatistik, 1975; Mitherausgeber und Mitautor der Bände: Sozialpolitik und Sozialberichterstattung, SPES — Sozialpolitisches Entscheidungs- und Indikatorensystem für die Bundesrepublik Deutschland (hrsg. zusammen mit W. Zapf), 1977; Umverteilung im Sozialstaat, Empirische Einkommensanalysen für die Bundesrepublik Deutschland (hrsg. zusammen mit W. Glatzer), 1978; Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland (hrsg. zusammen mit den Mitgliedern der Transfer-Enquête-Kommission), 1981; Alternativen der Rentenreform '84 (hrsg. zusammen mit H. P. Galler, H. Grohmann, R. Hauser, G. Wagner), 1981.

Manfred Tessaring, Dr. phil., geb. 1945; Diplom-Volkswirt; seit 1972 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg. Aufgabengebiete: Bildungsökonomie, Prognosen und Arbeitsmarktanalysen; insbesondere für hochqualifizierte Arbeitskräfte, Zusammenhänge zwischen Ausbildung, Einkommen und Beschäftigung.

Friedemann Stooß, geb. 1930; gelernter Industriekaufmann; nach mehrjähriger kirchlicher Arbeit Abschluß eines Studiums der Fachrichtung Sozialarbeit im Jahre 1960; Berufsberater in mehreren Arbeitsämtern; seit 1967 beim Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB); Leiter des Bereichs „Berufs- und Qualifikationsforschung“.

Veröffentlichungen zu arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Fragestellungen; Wandel der Berufsstruktur und ihre Auswirkungen; Klassifizierung von Berufen und Tätigkeiten, Kriterien zur Beurteilung von Berufsaussichten.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang, Holger Ehmke.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Perspektiven der Arbeitsmarktentwicklung in den achtziger Jahren

I. Zur Ursachenanalyse der Beschäftigungskrise

Inzwischen kann kein Zweifel mehr daran bestehen, daß die Bundesrepublik Deutschland in die schwerste Beschäftigungskrise ihrer Geschichte geraten ist. Diese Krise ist spätestens seit 1978, zum Teil schon früher, vorhergesagt worden¹⁾. Ihre Ursachen sind nach wie vor strittig. Man kann aber wohl feststellen, daß alle monokausalen Erklärungsversuche, in denen eine einzige Ursache zur Erklärung der Krise herangezogen wurde, widerlegt worden sind. Die Ölkrise, die amerikanische Hochzinspolitik, die nationale oder internationale Geldpolitik, die Finanzpolitik, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft, diese Faktoren erlauben jeweils allein nicht die Erklärung des Umfanges der heute gegebenen Beschäftigungsschwierigkeiten.

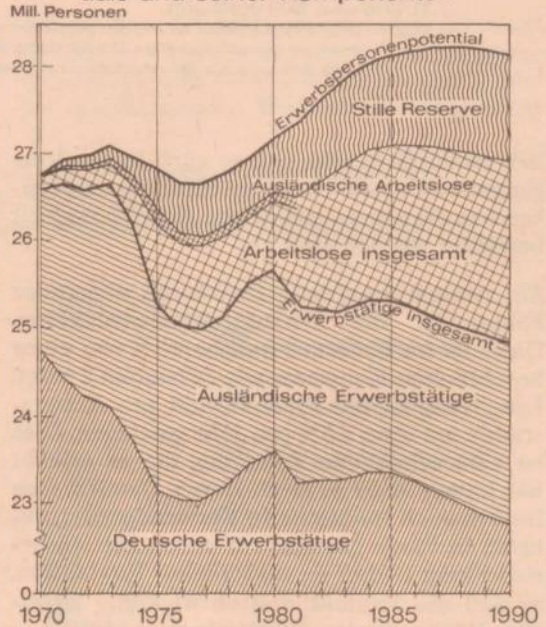
Im Jahre 1982 wird die Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt 1,8 Millionen erreichen. Gegen Jahresende wird damit selbst saisonbereinigt ein Wert von fast 2 Millionen erreicht werden. Die aktuelle Zahl dürfte höher, bei 2,1 Millionen liegen. Dieser sehr hohe Wert ist sicher zum Teil konjunkturell bedingt. Es ist sehr problematisch, den konjunkturellen Anteil quantifizieren zu wollen. Er dürfte im Jahresdurchschnitt wohl kaum mehr als 500 000 Arbeitslose ausmachen. Dies zeigt aber deutlich, daß bei der beobachtbaren Arbeitslosigkeit strukturelle Gründe dominieren. Im Mittelpunkt der folgenden Überlegungen sollen daher auch die strukturellen Ursachen stehen.

Da ist zunächst die Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials in der Bundesrepublik Deutschland zu erwähnen. Dies ist in den letzten Jahren durch ein starkes Ansteigen, das

auch noch weiter anhalten wird, und durch einen starken Ausländerzustrom gekennzeichnet. Der Politik ist es nicht gelungen, den Zustrom der Ausländer so zu begrenzen, wie dies beabsichtigt war. Hieraus resultiert eine weitere Verschärfung der Situation. Schaubild 1 zeigt zunächst die Entwicklung der Zahl der deutschen und der ausländischen Erwerbspersonen. Zugleich ist angegeben, welcher Teil jeweils arbeitslos geblieben ist. Die sogenannte „Stille Reserve“ ist als zusätzliche Information in diesem Schaubild wiedergegeben.

Schaubild 1:

Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials und seiner Komponenten

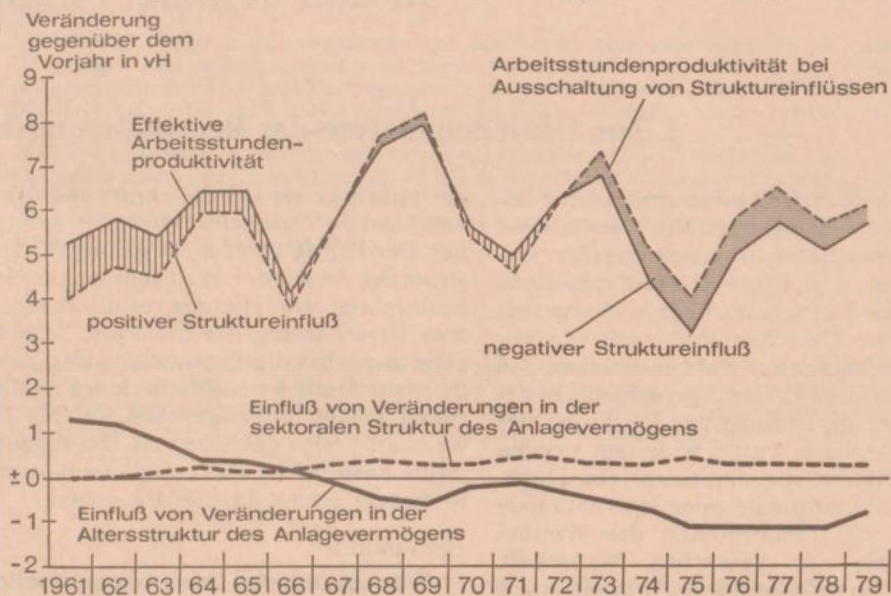


Es besteht gar kein Zweifel, daß die sich hier abzeichnende demographische Entwicklung eine große Herausforderung an die Wirtschaftspolitik zur Schaffung neuer Arbeitsplätze darstellt. Genauso wenig kann es frei-

Für die Unterstützung bei der Vorbereitung und Überarbeitung des Beitrages möchte ich Dietmar Edler danken.

¹⁾ Vgl. z. B. Arbeitskreis Arbeitsmarktperspektiven. Eine mittelfristige Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, in: Wochenbericht des DIW Nr. 15/78.

Strukturelle Einflüsse auf die Veränderungsrate der Arbeitsstundenproduktivität¹⁾ – Unternehmen ohne Wohnungsvermietung –



1) 1978 und 1979 vorläufig.

Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Abschwächung der Wachstumsimpulse. Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturberichterstattung 1980. Beiträge zur Strukturforchung, Heft 61/1981. Duncker und Humblot, Berlin, S. 84.

lich zweifelhaft sein, daß es auch in der Vergangenheit schon derartige Situationen gegeben hat, die ohne wesentliche Arbeitslosigkeit bewältigt worden sind.

Ein zweiter, langfristig strukturell wirkender Faktor ist die Produktivitätsentwicklung. Diese ist im Unternehmensbereich von einer beachtlichen Konstanz, wie Schaubild 2 zeigt. Langfristig ist die Produktivität pro Arbeitsstunde um etwa 5,5% pro Jahr gestiegen. Dies ist eine erhebliche Zunahme, die es erlaubt hat, immer mehr zu produzieren. Damit waren freilich auch traditionelle Verwendungsstrukturen in Frage gestellt. An vielen Stellen bestand kein Bedarf an zusätzlicher Produktion, so daß die Produktivitätsentwicklung zu einem Rückgang des Arbeitseinsatzes führte.

Gesamtwirtschaftlich ist das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts immer etwas hinter der Produktivitätsentwicklung zurückgeblieben, wie Schaubild 3 verdeutlicht. Der Rückstand war aber zunächst so gering, daß er durch den Rückgang der Arbeitszeit je Er-

werbstätigen aufgefangen werden konnte, teilweise kam es sogar zu einer Zunahme der Erwerbstätigenzahl. In der ersten Hälfte des siebziger Jahre wurde dieser Wachstumsrückstand aber so groß, daß es auch zu einem erheblichen Rückgang der Erwerbstätigen kam.

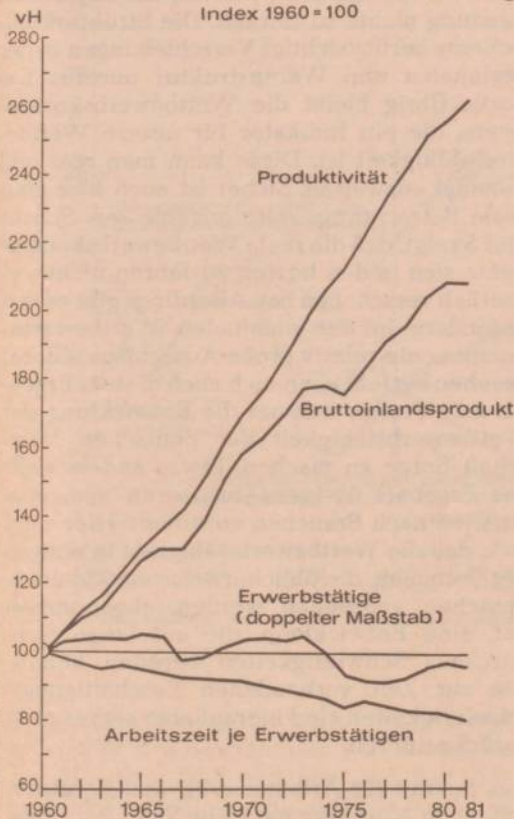
Interessanter als die globale Entwicklung ist freilich die dahinter stehende strukturelle Veränderung. Für den Strukturbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung wurde errechnet, wie sich die Zahl der für die verschiedenen Endnachfragebereiche tätige Beschäftigten geändert hat²⁾. In Schaubild sind drei Perioden unterschieden, von denen die erste und die dritte jeweils eine Expansions- und Kontraktionsphase umfaßt, während die zweite tendenziell eher expansiven Charakter hat. Man sieht deutlich, daß die

²⁾ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Abschwächung der Wachstumsimpulse. Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturberichterstattung 1980. Beiträge zur Strukturforchung, Heft 61, Berlin 1981.

Schaubild 3:

Wachstum und Produktivitätsentwicklung

Index 1960 = 100



dem privaten Verbrauch zuzuordnende Beschäftigung in allen drei Perioden rückläufig ist. Im Zeitraum von 1963 bis 1978 ist die inländische Beschäftigung, die dem privaten Verbrauch zurechenbar ist, um rund 2 Millionen Personen zurückgegangen. Bei den Bruttoinvestitionen zeigt sich eine ähnliche Entwicklung. Auch wenn hier der Konjunktoreinfluß stärker ist, ergibt sich in dem genannten Zeitraum per saldo erneut ein Rückgang um 2 Millionen Beschäftigte. Das Schaubild zeigt auch, wie dies zunächst kompensiert worden ist. Neben einer ins Gewicht fallenden Expansion des öffentlichen Sektors um rund eine Million Beschäftigte ergab sich eine weit größere Expansion der für den Export Tätigen um etwa 1,7 Millionen Beschäftigte. Dieser Ausweitung des Exports steht eine, wenn auch geringere Expansion des Imports gegenüber. Am Ende der siebziger Jahre standen die beiden eben genannten Kompensationsmöglichkeiten nicht mehr zur Verfügung. Das Wachstum des öffentlichen Sektors war von der Finanzierungsseite her an deutliche Grenzen gestoßen; die schwieriger werdenden Verhältnisse auf den Weltmärkten setzten der ohnehin sehr beachtlichen Expansion des Exports eine Grenze.

Schon diese Überlegung zeigt, daß die häufig geäußerte Vermutung, unsere Beschäftigungsschwierigkeiten seien auf den Rückgang unserer internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu-

Schaubild 4:

Beschäftigungswirkungen von strukturellen Änderungen der Endnachfrage

-Veränderung der für die Endnachfragebereiche Erwerbstätigen-

Veränderung in 1000 Personen

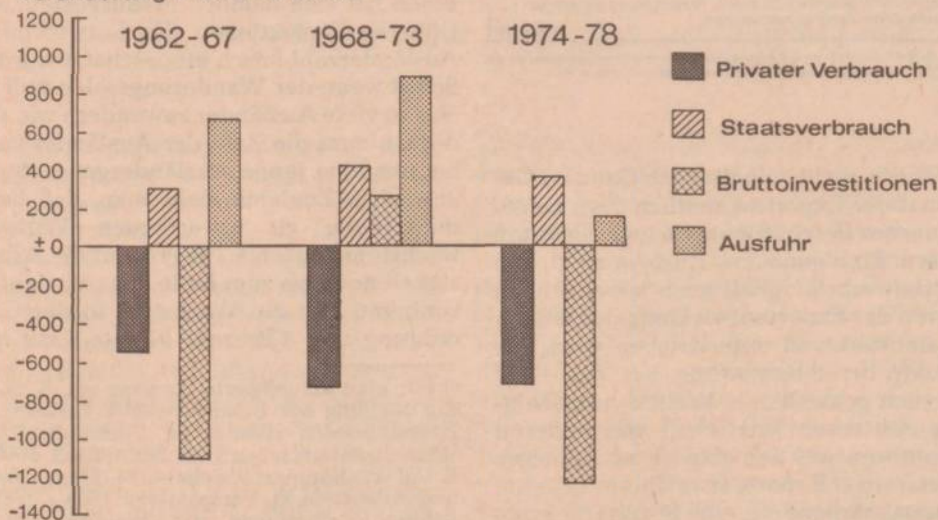
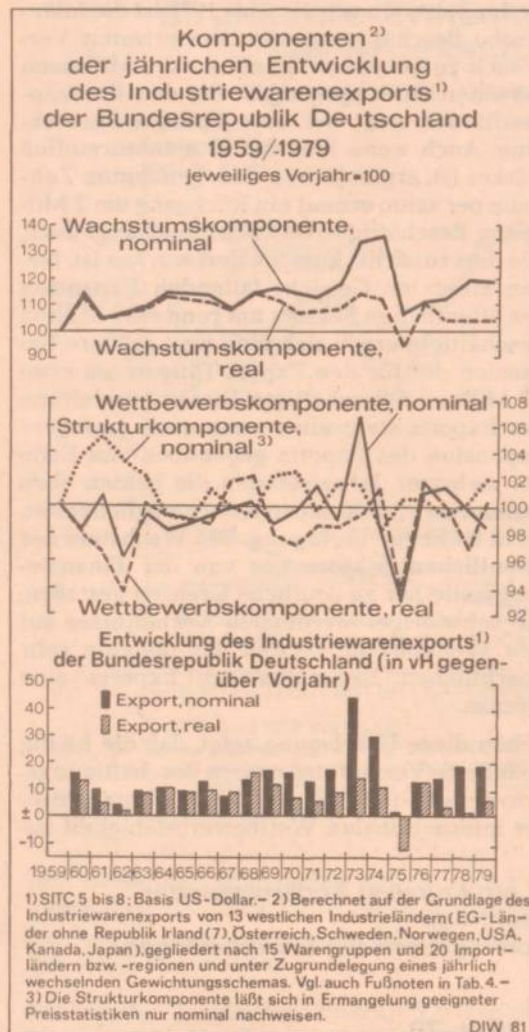


Schaubild 5:



1) SITC 5 bis 8; Basis US-Dollar. - 2) Berechnet auf der Grundlage des Industriewarenexports von 13 westlichen Industrieländern (EG-Länder ohne Republik Irland (7), Österreich, Schweden, Norwegen, USA, Kanada, Japan), gegliedert nach 15 Warengruppen und 20 Importländern bzw. -regionen und unter Zugrundelegung eines jährlich wechselnden Gewichtungsschemas. Vgl. auch Fußnoten in Tab. 4. - 3) Die Strukturkomponente läßt sich in Ermangelung geeigneter Preisstatistiken nur nominal nachweisen.

Quelle: Klaus Henkner: Zur Stellung der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Handel, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung des DIW, Heft 2/3, 1981, S. 171.

rückzuführen, nicht zu halten ist. Ganz im Gegenteil hat der Export wesentlich dazu beigetragen, unsere Beschäftigungsschwierigkeiten zu mildern. Eine genauere Analyse zeigt, daß die Wettbewerbsfähigkeit nach wie vor hoch ist, was von der Exportentwicklung des letzten Jahres eindrucksvoll unterstrichen wird. Für die Strukturberichterstattung hat das DIW den Versuch gemacht, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft von anderen Einflußfaktoren auf den Export zu isolieren. Man kann die Exportentwicklung in eine Wachstumskomponente, eine Strukturkomponente und eine Wettbewerbskomponente zer-

legen³⁾. Die Wachstumskomponente berücksichtigt das insgesamt ja beachtliche Wachstum des Welthandels, das mit der deutschen Leistung nichts zu tun hat. Die Strukturkomponente berücksichtigt Verschiebungen in der regionalen und Warenstruktur unseres Exports. Übrig bleibt die Wettbewerbskomponente, die ein Indikator für unsere Wettbewerbsfähigkeit ist. Diese kann man real und nominal ausweisen. Sicher ist auch hier eine reale Betrachtungsweise angemessen. Schaubild 5 zeigt, daß die reale Wettbewerbskomponente sich in den letzten 20 Jahren nicht wesentlich verschoben hat. Allerdings gibt es insbesondere in der nominalen Wettbewerbskomponente relativ große Ausschläge. Global gesehen besteht aber auch nach diesem Ergebnis kein Anlaß, sich um die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft Sorge zu machen. Etwas anders sieht das Ergebnis übrigens aus, wenn man eine Analyse nach Branchen vornimmt. Hier zeigt sich, daß die Wettbewerbsfähigkeit in einigen der Branchen, die üblicherweise als Zukunftsbranchen angesehen werden, abgenommen hat, eine Entwicklung, die auf lange Sicht durchaus Schwierigkeiten bereiten könnte. Die zur Zeit vorhandenen Beschäftigungsschwierigkeiten sind hierauf aber sicher nicht zurückzuführen.

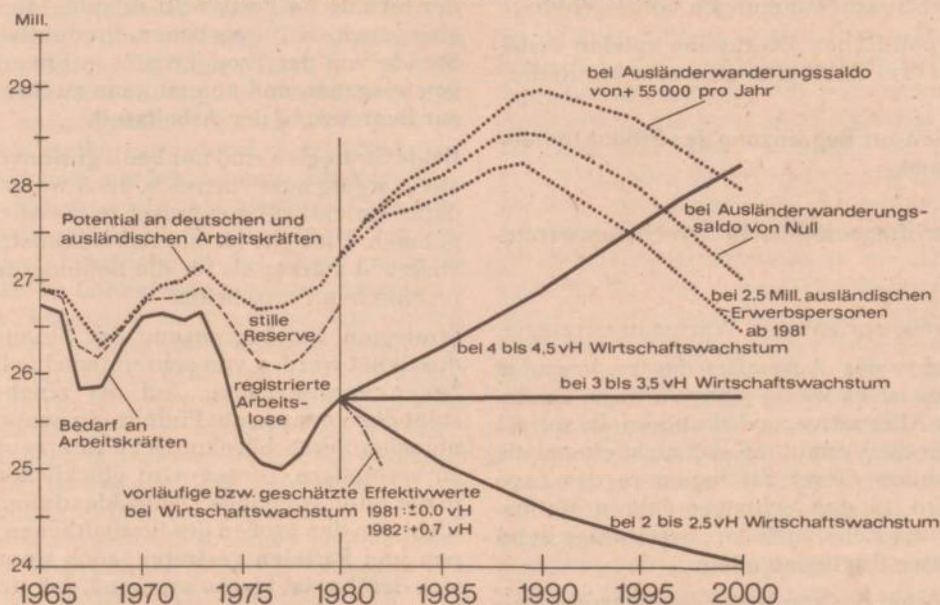
Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg hat seine Sicht der Dinge gerade wieder neu dargestellt⁴⁾. Schaubild 6 zeigt die voraussichtliche Entwicklung in Abhängigkeit von verschiedenen Grundannahmen über die Entwicklung der Ausländerzahl und das Wirtschaftswachstum. Inzwischen hat sich nämlich herausgestellt, daß in früheren Projektionen die Entwicklung der Ausländerzahl falsch eingeschätzt worden ist. Selbst wenn der Wanderungssaldo null bleibt, also so viele Ausländer zuwandern wie abwandern, nimmt die Zahl der Ausländer zu, da ja bei uns eine junge Ausländergeneration heranwächst. Zugleich sieht man, daß bei dem mittelfristig zu erwartenden Wirtschaftswachstum von 2 bis 2½ Prozent die Arbeitslosigkeit noch bis zum Ende der achtziger Jahre zunimmt. Erst ein Wachstum in der Größenordnung von 4 Prozent könnte dazu führen,

³⁾ Für eine aktualisierte Analyse vgl. K. Henkner, Zur Stellung der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Handel, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 2/3, 1981, S. 166 ff.

⁴⁾ Vgl. W. Klauer, P. Schnur, M. Thon, Wachstum und Arbeitsmarkt, Perspektiven 1980-2000. Neue Alternativrechnungen zur Arbeitsmarktentwicklung, 2. Nachtrag zu QuintAB 1, Nürnberg 1982.

Schaubild 6:

Arbeitsmarktbilanz 1965 bis 2000



daß die Arbeitslosigkeit nicht weiter steigt oder vielleicht sogar langsam abnimmt. Alle diese Überlegungen beruhen auf der Annahme einer stetigen Produktivitätsentwicklung, die in ihrer Höhe vom erreichten wirt-

schaftlichen Wachstumspfad abhängig ist. Die Erfahrungen der Vergangenheit wie die erwartbare technologische Entwicklung sprechen dafür, daß ein nennenswertes Produktivitätswachstum nach wie vor erhalten bleibt.

II. Ansatzpunkte für Strategien zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung

Eine Volkswirtschaft hat zur Lösung wirtschaftlicher Probleme in der Regel nur ein begrenztes Instrumentenbündel zur Verfügung. Die These, daß alles machbar sei, ist mit der Reformeuphorie der frühen siebziger Jahre geschwunden. Man kann auch sagen, die begrenzten Erfolge groß angelegter Reformbemühungen haben sie widerlegt. Dies heißt nicht, daß sich die Wirtschaftspolitik, dies gilt sowohl für die Finanz- wie die Geldpolitik, so zurückziehen kann, wie wir dies zur Zeit beobachten. Das Gegenteil ist der Fall. Die geringere Wirksamkeit des wirtschaftspolitischen Instrumentariums erfordert besondere Anstrengungen der Wirtschaftspolitik.

Dies gilt um so mehr, wenn die zu bewältigenden Probleme rein quantitativ ein erhebliches Ausmaß haben, wie dies für die Beschäftigungsprobleme der achtziger Jahre gilt, und wenn die Lösung unter Beachtung bestimmter, kaum änderbarer Restriktionen erfolgen muß. Bestimmte verteilungspolitische Positionen können nicht geändert werden, ohne den sozialen Frieden zu gefährden, was in der Regel zusätzliche Wachstumseinbußen zur Folge hätte. Auch die Produktionsstruktur kann nur langsam neuen Erfordernissen angeglichen werden, wenn man nicht die Obsoleszenz des vorhandenen Kapitals in Kauf nehmen will. Eine international so stark verflochtene Wirt-

schaft wie die deutsche kann schließlich auch nicht am Weltmarkt und an den dort stattfindenden Strukturwandlungen vorbeigehen.

In der politischen Diskussion spielen insbesondere drei Strategien eine zentrale Rolle:

1.
Strategien zur Begrenzung des Produktivitätswachstums

2.
Die nachfrageorientierte Wachstumsstrategie

3.
Die angebotsorientierte Wachstumsstrategie
Angesichts des Ausmaßes des zu lösenden Problems ist es wenig sinnvoll, diese Strategien als Alternative zu diskutieren. Es spricht vieles für die Vermutung, daß nicht einmal die Kombination dieser Strategien in der Lage sein wird, in den achtziger Jahren Vollbeschäftigung sicherzustellen, geschweige denn eine dieser Strategien allein.

Das DIW hat die hier liegenden Schwierigkeiten erkannt und im April 1978 „Eine mittelfristige Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung“ vorgelegt⁵⁾. Ein Jahr später, im März 1979, wurden Finanzierungsstruktur und Verteilungswirkungen der inzwischen fortgeschriebenen Strategie vorgestellt⁶⁾. Im Dezember 1979 wurde ein großes Symposium veranstaltet, auf dem auch die Kritiker dieser Vorschläge zu Wort kamen⁷⁾.

Strategien zur Begrenzung des Produktivitätswachstums

Angesichts der Tatsache, daß global gesehen eine Lösung des Problems nur über hohe Wachstumsraten, partiell gesehen vielleicht auch über eine Begrenzung der Ausländerpopulation zu erreichen ist, wird der Ausweg häufig in einer Begrenzung des Produktivitätsanstiegs gesehen. Dabei kann man einmal von der Produktivität je Arbeitsstunde ausgehen.

Dies bedeutet einen Verzicht auf die Ausschöpfung der Produktivitätssteigerung, die der technische Fortschritt erlaubt. Man kann aber auch bei gegebener Produktivität je Stunde von der Produktivität je Erwerbstätigen ausgehen und kommt dann zu Strategien zur Begrenzung der Arbeitszeit.

Beide Strategien sind nur bedingt sinnvoll und allein wenig aussichtsreich, auch wenn viele dafür spricht, sie zumindest teilweise hinzunehmen. Dies gilt für die Arbeitszeitstrategie vielleicht stärker als für die Behinderung des technischen Fortschritts.

Strategien zur Begrenzung der Stundenproduktivität werden von sehr unterschiedlichen Seiten vorgeschlagen. Auf der einen Seite steht der Versuch, die Einführung neuer Technologien durch bürokratische Interventionen zu verhindern. Dieses wird glücklicherweise in der Bundesrepublik Deutschland zumindest nicht von den großen gesellschaftlichen Gruppen und Parteien vertreten, auch wenn man sich darüber im klaren sein muß, daß sich dies bei einer weiteren Zunahme der Arbeitslosigkeit schnell ändern kann. Auf der anderen Seite steht der Vorschlag, das Produktivitätswachstum durch Lohnzurückhaltung zu begrenzen. Nach dieser Auffassung haben die zu hohen Löhne dazu geführt, daß die Unternehmen zunehmend Rationalisierungsinvestitionen vorgenommen haben, die zu hohen Produktivitätssteigerungen führten und Arbeitskräfte freisetzen.

Diese These spielt in der gesellschaftspolitischen Diskussion durchaus eine Rolle, so daß eine Auseinandersetzung mit ihr sinnvoll ist. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß es hier nicht um Lohnniveau und internationale Wettbewerbsfähigkeit geht (ein Spezialproblem, das angesichts der Ausgleichsfunktion von Wechselkursen in einer offenen Wirtschaft ohnehin keine wesentliche Rolle spielt), sondern um die Frage, ob die zu hohen Löhne die Unternehmer zu zu hohen Rationalisierungsinvestitionen veranlaßt hätten. Empirisch ist zunächst festzustellen, daß das deutsche Investitionsniveau in den letzten Jahren ohnehin zu wünschen übrig läßt. Von dieser Seite her könnte man die Argumentation eher umdrehen. Darüber hinaus stellt sich an dieser Stelle die strategische Frage, ob es nicht sehr viel sinnvoller ist, auf Wachstum zu setzen, um damit sowohl eine hohe Produktivität als auch ein hohes Lohnniveau zu erreichen. Es ist sicher richtig, daß die hohen deutschen Löhne nur durch ein hohes Produktivitätswachstum zu verteidigen sind.

⁵⁾ Vgl. Arbeitskreis Arbeitsmarktperspektiven, Eine mittelfristige Strategie ..., a. a. O.

⁶⁾ Vgl. Arbeitskreis Arbeitsmarktperspektiven, Finanzierungsstruktur und Verteilungswirkungen einer nachfrageorientierten Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, in: Wochenbericht des DIW Nr. 13/79.

⁷⁾ Die auf dem Symposium gehaltenen Referate und eine Zusammenfassung der Diskussion sind veröffentlicht in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 1, 1980. Für einen Überblick über den Verlauf des Symposiums vgl. auch den Wochenbericht des DIW Nr. 1—2/80.

Dies kann man sehr schnell am Beispiel der Strukturpolitik verdeutlichen. Die technische Entwicklung und der Wandel der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung führen dazu, daß die Bundesrepublik Deutschland für Massenproduktion mit niedrigerer Produktivität zu einem ungeeigneten Standort wird. Da über den Wechselkurs nur globale Lohndifferenzen ausgeglichen werden, können derartige Produktionen nur durch sehr niedrige Löhne oder Subventionen im Lande gehalten werden. Dabei ist es langfristig in der Regel gar nicht möglich, im Lohnniveau mit Entwicklungsändern zu konkurrieren. Auf lange Sicht ist aber auch der Verzicht auf Strukturwandel — gekoppelt mit hohen Subventionen und niedrigen Löhnen — keine sinnvolle Alternative. Langfristig muß der Strukturwandel hingenommen werden, dies bedeutet dann auch, daß das Lohnniveau verteidigt werden kann. Die Lohnpolitik ist hier also nicht in ihrer globalen Komponente gefordert, sondern in ihrer Lohnstrukturkomponente. Eine Veränderung des gesamten Lohnniveaus erleichtert die hier vorliegenden Schwierigkeiten nicht. Eine Vergrößerung der Lohndifferenzierung zwischen Branchen — im übrigen auch zwischen Qualifikationen — kann dagegen hilfreich sein. Insgesamt ist es aber sicher für eine Volkswirtschaft, die international wettbewerbsfähig bleiben und ihr Einkommensniveau verteidigen will, keine sinnvolle Strategie, auf mögliches Produktivitätswachstum zu verzichten. Es ist sehr viel sinnvoller, die hier liegenden Produktionsmöglichkeiten durch ein entsprechendes Wachstum auszuschöpfen.

Sicher ist in einer reichen Gesellschaft auch die Frage zu stellen, ob man einen Teil der Produktionsmöglichkeiten nicht für mehr Freizeit verwenden sollte. Damit sind wir bei der Diskussion von Arbeitszeitstrategien.

In der Bundesrepublik Deutschland ist es zur Zeit unschicklich, über Probleme der Arbeitszeitverkürzung zu sprechen. Dabei muß man sich darüber im klaren sein, daß auch in der Vergangenheit die Effekte hoher Produktivitätsfortschritte teilweise durch Arbeitszeitverkürzungen kompensiert worden sind. Von 1960 bis 1975 bestand ein langfristiger Trend der Arbeitszeitverkürzung von jährlich einem Prozent. Es besteht also aller Anlaß, die Frage der Arbeitszeitverkürzung wieder emotionsfreier zu diskutieren, als dies zur Zeit geschieht.

Dabei darf man sich keine Illusionen über die beschäftigungspolitischen Auswirkungen von Arbeitszeitpolitik machen. Die in der politi-

schen Diskussion so beliebten „Milchmädchenrechnungen“ treffen in der Regel nicht zu. Das IAB hat bei der Analyse der Wirkungen von Arbeitszeitänderungen Pionierarbeit geleistet⁸⁾. Es geht zunächst vom Bruttobeschäftigungseffekt aus, der die rein rechnerische Auswirkung, die meist in den üblichen „Milchmädchenrechnungen“ enthalten ist, darstellt. Nun wird aber keineswegs in entsprechendem Umfang neu eingestellt. Arbeitszeitverkürzung hat Produktivitätssteigerungen zur Folge. Es kommt zu Erhöhungen der Arbeitsintensität. Es gibt Organisationsänderungen. Das IAB berechnet dementsprechend einen Nettobeschäftigungseffekt, der die Kompensationen berücksichtigt, die sich einstellen, wenn man die Arbeitszeit verkürzt. Nun, auch dieser Netto-Beschäftigungseffekt stellt noch nicht das letzte Ergebnis dar. Denn ein Teil dieser zusätzlichen Beschäftigung wird durch die „Stille Reserve“ aufgenommen, d. h. von Personen, die nicht offiziell auf dem Arbeitsmarkt als arbeitslos registriert sind. So ergibt sich der Arbeitslosenentlastungseffekt.

Für 1973 bis 1979 hat das IAB den Bruttobeschäftigungseffekt der Arbeitszeitverkürzung mit 1,434 Millionen Personen berechnet. Der Netto-Beschäftigungseffekt betrug nur noch 824 000, das sind nur noch 57 Prozent des Bruttoeffekts. Und der Arbeitslosenentlastungseffekt wird vom IAB dann mit 549 000 Personen, das sind 38 Prozent des Bruttoeffektes, angegeben. An dieser Stelle muß man also zur Vorsicht mahnen, insbesondere da jede Arbeitszeitverkürzung mit Kostenerhöhungen für die Sozialversicherung und/oder die Unternehmen und/oder Einkommenseinbußen verbunden ist.

Die Möglichkeiten der Arbeitszeitstrategie sind sicher begrenzt, insbesondere wenn man die langfristige Entwicklung, in der es ja wieder zu einem Rückgang des Erwerbspersonenpotentials kommt, mit berücksichtigt. Arbeitszeitpolitische Maßnahmen sollten daher auf jeden Fall reversibel, d. h. umkehrbar sein. Dies gilt freilich nicht für den generellen Trend der Arbeitszeitverkürzung, der auch in Zukunft zugelassen werden sollte. Darüber hinaus ist das Potential freiwilliger Wünsche

⁸⁾ Vgl. hierzu das Schwerpunktheft zum Thema ‚Arbeitszeit‘ der Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, 1979. Zu den hier angeführten Beschäftigungseffekten vgl. insbesondere L. Reyher, H.-U. Bach, H. Kohler, B. Teriet, Arbeitszeit und Arbeitsmarkt. Volumenrechnung, Auslastungsgrad und Entlastungswirkung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, 1979, S. 381 ff.

nach Arbeitszeitverkürzung bisher nicht ausgeschöpft. Dies spielt sicher in den Schichten mit niedrigem Einkommen eine geringere Rolle, da hier eine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich zu nicht hinnehmbaren Einkommenseinbußen führt. Häufig ist in diesen Bereichen die Mitarbeit der Frau notwendig, um einen einigermaßen akzeptablen Lebensstandard aufrechtzuerhalten. Auf der anderen Seite gibt es Einkommenschichten, hier wäre zum Beispiel an Akademikerehepaare, bei denen beide Partner gut verdienen, zu denken, die durchaus bereit wären, eine kürzere als die normale Arbeitszeit zu leisten. Bei ihrem Einkommensniveau könnten sie es sich leisten, Freizeit höher einzuschätzen als den letzten Teil ihres Einkommens. Hier könnten Angebote durch die Arbeitgeber sehr hilfreich sein. Zumindest dieses Potential von Wünschen nach freiwilliger Arbeitszeitverkürzung sollte ausgeschöpft werden. Auch die Verkürzung der Lebensarbeitszeit entspricht sehr häufig einem Wunsche der Betroffenen. Hierbei sind die Fragen der Finanzierung dieses Wunsches zu klären. Auf jeden Fall muß man sich darüber im klaren sein, daß die Verkürzung der Lebensarbeitszeit nicht ohne Kosten möglich ist.

Insgesamt spricht also viel dafür, auch die Instrumente der Arbeitszeitstrategie behutsam zur Lösung der Beschäftigungsprobleme einzusetzen. Man darf aber den Beitrag zur Lösung des Gesamtproblems, der von dieser Seite kommen kann, nicht überschätzen.

Die nachfrageorientierte Wachstumsstrategie

Die nachfrageorientierte Wachstumsstrategie knüpft an die Vermutung an, daß die zu beobachtenden und erwartbaren Wachstumschwächen auch auf Probleme in der Nachfrage zurückgehen. Insgesamt wird bezweifelt, ob die inländische Nachfrage nach Konsum- wie Investitionsgütern ausreicht. Dabei wird in der Regel mit Recht ein Zusammenhang zwischen Konsum- und Investitionsgüternachfrage gesehen. Konsumgüterproduzenten werden Investitionen nur dann vornehmen, wenn sie sich Absatzchancen im Konsumgüterbereich versprechen.

Es ist zwar nach wie vor strittig, ob es sich hierbei um eine sehr kurzfristige konjunkturelle Erscheinung handelt oder um eine mittelfristige Entwicklung, die zumindest die erste Hälfte der achtziger Jahre prägen wird. Vieles spricht für die letzte These.

Im Konsumgütersektor sind gewisse Sättigungstendenzen nicht zu übersehen, auch wenn man diese Sättigung keineswegs als unabänderliches Naturereignis interpretieren muß. Die Politik linearer Lohnerhöhungen führt zu sehr hohen absoluten Steigerungsbeträgen in den oberen Einkommenschichten. Die nur stark verzögerte Anpassung des Einkommensteuertarifs macht in diesem Bereich steuersparende Kapitalanlagen attraktiv. Zusammen mit dem relativ hohen Versorgungsgrad, der in diesen Einkommenschichten in bezug auf alle Güter gegeben ist, ergibt sich dann eine relativ hohe Sparquote.

In dieser Situation erscheint es nach wie vor am aussichtsreichsten, Änderungen in der Nachfragestruktur zugunsten von Zukunftsinvestitionen im privaten und öffentlichen Bereich in die Überlegungen einzubeziehen. Es gibt noch zahlreiche Problemfelder, in denen derartige Investitionen notwendig sind.

Im Energiesektor können durch Fernwärmenetze und neue Energiesparttechnologien wesentliche Energieersparnisse erreicht werden, die langfristig zu niedrigeren Energiepreisen, aber auch zu einer größeren Unabhängigkeit der Bundesrepublik in der Energieversorgung führen können.

Im Verkehrssektor könnte der Fernverkehr gerade in einem Land wie der Bundesrepublik Deutschland durch die Einführung von Höchstgeschwindigkeitszügen — zum Beispiel nach französischem Muster — wesentlich verbessert werden. Auch Investitionen im Personennahverkehr sind nach wie vor sinnvoll.

Neue Kommunikationstechnologien eröffnen wichtige Möglichkeiten zur Verbesserung der Informationsversorgung der Gesellschaft, auch wenn die Möglichkeiten für die privaten Haushalte hier sicher überschätzt werden. Die Entwicklung in diesem Bereich ist zugleich Voraussetzung für unsere langfristige Wettbewerbsfähigkeit auf wichtigen Zukunftsmärkten.

Die Wiedergewinnung und Verbesserung der Umweltqualität dient nicht nur sentimentalen Wünschen von Bürgerinitiativen, sondern ist angesichts des gewandelten Umweltbewußtseins einerseits und der tatsächlich in manchen Bereichen inzwischen sehr hohen Umweltbelastungen andererseits eine der Voraussetzungen zur Beseitigung von Investitionshemmnissen. Die Industrieansiedlung wird in einem so dicht bevölkerten Land wie der Bundesrepublik Deutschland immer

schwieriger werden, wenn es nicht gelingt, die Umweltproblematik zu lösen. Auch im Bereich neuer Technologien sind nach wie vor zahlreiche Innovationsinvestitionen notwendig. Es sei nur an die Mikroelektronik und die Biotechnik erinnert.

In einem reichen Land wie der Bundesrepublik Deutschland spielt aber auch die Verbesserung der Lebensqualität der Wohnumwelt eine wesentliche Rolle. Auch in diesem Bereich sind nach wie vor umfangreiche Investitionen notwendig, auch wenn es sich hierbei vielleicht nur in zweiter Linie um den Neubau von Wohnungen handelt.

Schließlich ist darauf zu verweisen, daß es auch im Sozial- und Ausbildungsbereich noch wichtige Aufgaben gibt. Hier sei zum Beispiel an die Ausbildung der heranwachsenden Ausländergeneration erinnert. Wenn es nicht gelingt, ihnen eine ausreichende Grundqualifikation zu verschaffen, werden an dieser Stelle soziale Probleme ungeahnten Ausmaßes erzeugt, unter denen letztlich jeder Bürger, zum Beispiel in Form von Jugendkriminalität, zu leiden hat.

Es gibt also noch eine ganze Anzahl wichtiger Wachstumsfelder. Teilweise gehören sie dem privaten, teilweise dem öffentlichen Bereich an, teilweise auch beiden gleichzeitig. Die Aufzählung dieser Wachstumsfelder macht auch deutlich, daß der weit verbreitete Wachstumpessimismus in bezug auf die Nachfrageseite nicht berechtigt ist.

Die Hauptschwierigkeiten einer derartigen nachfrageorientierten Wachstumsstrategie werden in den achtziger Jahren sicher auf der Finanzierungsseite liegen. Um so wichtiger ist es, die nachfrageorientierte Politik nicht einseitig als eine Angelegenheit des staatlichen Sektors zu begreifen. Die Induzierung und Förderung privater Nachfrage sind sicher erheblich wichtiger. Daneben bleibt die Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte eine wichtige Aufgabe, auch wenn man sich hiervon quantitativ keine großen Entlastungen versprechen darf. Insgesamt darf man die Augen nicht davor verschließen, daß die Finanzierungssituation der öffentlichen Hände auch in den achtziger Jahren schwierig bleiben muß.

Die Finanzpolitik muß zu Verhältnissen kommen, die von der Bevölkerung akzeptiert werden. Da ein an sich unproblematischer Verschuldungskurs nicht weiter akzeptiert wird, ist es notwendig, mittelfristig die Staatsfinanzen zu konsolidieren. Kurzfristig ist dies frei-

lich in der jetzigen Konjunktursituation nicht zu verantworten. Die Konsolidierungsdiskussion darf nicht global geführt werden, sie ist nur sinnvoll, wenn in den einzelnen Bereichen der Umfang der notwendigen Staatsaufgaben diskutiert wird. Dies gilt insbesondere auch für die soziale Sicherung, weil eine globale Diskussion über die Kürzung von Sozialleistungen das Vertrauen in unsere Gesellschaft untergräbt. Letztlich kann der Staat sich aber nicht der Diskussion über die Sinnhaftigkeit seiner Ausgaben entziehen. Angesichts der Schwierigkeiten der achtziger Jahre spricht nicht viel für die Vermutung, daß es zu einer wesentlichen Reduzierung der Staatsausgaben kommen kann. Wahrscheinlich bedürfen die nächsten Jahre eher zusätzlicher Aktivitäten. Bei der Beschaffung der dann notwendigen zusätzlichen Staatseinnahmen ist der Gesichtspunkt der Leistungsanreize zu berücksichtigen.

Die angebotsorientierte Wachstumsstrategie

Auch hinter der angebotsorientierten Wachstumsstrategie steht zunächst eine Analyse der Ursachen für die zu erwartende Wachstumsschwäche. Hier wird auf die Entmutigung des Unternehmers verwiesen, die in gestiegenen Steuern und überhöhten Löhnen zu suchen sei und über eine Gewinnkompression die Investitionsneigung zerstört habe.

Nun besteht kein Zweifel, daß in der Phase von 1975 bis Mitte 1978 die Investitionsneigung der Unternehmen tatsächlich sehr niedrig war. Man wird wohl kaum leugnen können, daß die beobachtete Gewinnkompression einer der Gründe hierfür war, aber eben nur einer. Es ist mehr als fragwürdig, ob der Umkehrschluß gilt, ob also eine Verbesserung der Gewinnsituation automatisch zu höheren Investitionen führt. Dagegen spricht, daß die beobachtbare Investitionsschwäche mit sehr hohen Unternehmensliquiditäten korreliert war. In diesem Zusammenhang sollte man die Möglichkeit einer Politik der Lohnzurückhaltung nicht überschätzen. Hat ein hoher Lohnsatz erst einmal Rationalisierungsinvestitionen ausgelöst, wird auch eine Lohnsenkung nicht dazu führen, daß diese wieder rückgängig gemacht werden. Darüber hinaus muß man sich fragen, ob diese Investitionen nicht letztlich gesamtwirtschaftlich wünschenswert waren. Wie schon ausgeführt, ist die Bundesrepublik Deutschland ohnehin nicht in der Lage, ihre Löhne so weit zu senken, daß das Lohnniveau dem von Schwellenländern entspricht.

Auch der Einfluß der Zinssätze muß hier erwähnt werden. Sie wirken in zweifacher Weise: Einerseits stellen sie insbesondere bei einem hohen Anteil der Fremdfinanzierung einen wichtigen und nicht zu vernachlässigenden Kostenbestandteil dar. Zum anderen, und dies ist in der Entwicklung der letzten Jahre wahrscheinlich noch wichtiger gewesen, bedeutet ein hohes Zinsniveau bei festverzinslichen Anlagen eine attraktive Alternative zur Investition in Sachkapital. Die Entwicklung der letzten Jahre ist, sieht man einmal von normalen konjunkturellen Entwicklungen ab, weniger dadurch geprägt, daß die Rendite des Sachkapitals verfallen ist als vielmehr dadurch, daß das hohe Zinsniveau monetäre Anlagen sehr viel attraktiver machte als Investitionen in Sachkapital. Entgegen landläufigen Vorstellungen ist das hohe Zinsniveau nicht nur auf staatliche Kreditaufnahme zurückzuführen. Eine sehr einseitige Geldpolitik und der internationale Zinszusammenhang spielen hier eine gewichtige Rolle.

Dessenungeachtet gibt es eine ganze Anzahl von Möglichkeiten, die Angebotsbedingungen der Unternehmen zu verbessern, insbesondere bei der Industrieansiedlung sind bürokratische Hemmnisse zu beseitigen. Eine deutliche Verminderung des Zinsniveaus ist notwendig. Bei der Gestaltung von Besteuerung und Subventionierung ist der Gesichtspunkt der Leistungsanreize stärker als bisher zu berücksichtigen. Eine massive Investitionsförderung ist für die nächsten Jahre notwendig, selbst wenn hierbei problematische Verteilungseffekte in Kauf genommen werden müssen. Eine nicht auf die indirekte Förderung beschränkte Technologiepolitik muß dazu beitragen, daß neue Produkte und neue Produktionsverfahren stärker als bisher entwickelt werden. Zur Verbesserung der Angebotsbedingungen gehört auch eine Verbesserung der Qualifizierung von Arbeitnehmern. An dieser Stelle muß wahrscheinlich in nächster Zukunft die höchste Priorität bei der Überwindung der Beschäftigungsschwierigkeiten liegen.

III. Konsequenzen einer gemischten Strategie für die Haushaltspolitik

Die Finanzpolitik steht vor einer sehr schwierigen Aufgabe, die mit traditionellen fiskalischen Überlegungen nicht mehr erfaßt werden kann. Sie muß einerseits konjunkturpolitischen Erfordernissen genügen, andererseits die Voraussetzungen für ausreichendes Wachstum und die Abmilderung der Beschäftigungskrise schaffen. Dies alles in einer Situation, wo ein großer Teil der öffentlichen Ausgaben nicht beliebig gestaltbar und die Beschaffung finanzieller Mittel, sei es auf dem Wege der Kreditaufnahme oder durch Erhöhung öffentlicher Einnahmen, schwierig geworden ist.

Konjunkturpolitisch kann niemand die öffentlichen Haushalte von ihrer Verantwortung befreien. Auch wenn dies heute unpopulär geworden ist, muß darauf verwiesen werden, daß das Versagen der Konjunktursteuerung durch die Finanzpolitik nicht ein ökonomisches, sondern ein politisches Problem ist. Die Analyse der vergangenen Jahre zeigt deutlich, daß das klassische Instrumentarium finanzpolitischer Steuerung nach wie vor wirksam ist⁹⁾. Das was

in der öffentlichen Diskussion als Versagen dieses Instrumentariums ausgegeben wird, geht letztlich immer auf eine falsche Anwendung zurück. Im politischen Prozeß ist es offensichtlich immer schwieriger geworden, antizyklische Verhaltensweisen der öffentlichen Haushalte durchzusetzen. Damit verhält sich der Staat über weite Phasen prozyklisch. Daß er dann das Gegenteil des gewünschten Erfolges erzielt, ist nicht weiter verwunderlich.

Nun kann man über dieses Unvermögen der Politiker, eine antizyklische Haushaltspolitik durchzusetzen, nicht hinwegsehen. Aus diesem Grunde ist es wohl sinnvoller, die Konzeption einer antizyklischen Finanzpolitik durch die einer verstetigten Finanzpolitik zu ersetzen. Wenn der Staat zwar in der Lage, aber nicht willens ist, Konjunkturschwankungen durch eine entsprechende Finanzpolitik abzumildern, sollte er zumindest davon Abstand nehmen, diese Schwankungen noch zu verschärfen. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß die Finanzpolitik seit 1980 nicht einmal diese Forderung erfüllt hat. Durch eine Stop- und Go-Politik bei Bund, Ländern und Gemeinden sind die Schwankungen im Wirt-

⁹⁾ Vgl. z. B. D. Vesper, R. Zwiener, Konjunkturelle Effekte der Finanzpolitik 1974 bis 1981, in: Wochenbericht des DIW Nr. 19/82.

schaftsprozesse verstärkt worden. Besonders die betroffenen Branchen — es sei an die Bauindustrie erinnert — wissen ein Lied hiervon zu singen. Konjunkturpolitisch muß es also darum gehen, die Finanzpolitik zu verstetigen und nicht auf jede konjunkturell bedingte Mindereinnahme oder Mehrausgabe mit einer entsprechenden Ausgabenkürzung zu reagieren. Wenn auch andere wirtschaftspolitische Entscheidungsträger — und hier ist insbesondere die Geldpolitik der Bundesbank gefragt — einen derartigen Verstetigungskurs mitmachen würden, könnte auf diese Art und Weise eine Verminderung der Konjunkturschwankungen erreicht werden.

Das wachstumspolitische Problem ist hiermit nicht gelöst. Eine wachstumspolitische Orientierung staatlicher Ausgabenpolitik würde zunächst einmal eine Orientierung am Potentialpfad, d. h. an den Produktionsmöglichkeiten der Volkswirtschaft bedeuten. Damit würde der Staat auf mittlere Sicht nicht einen größeren Anteil des Sozialprodukts in Anspruch nehmen, als dies zur Zeit der Fall ist; er würde aber seinen Anteil auch nicht vermindern. Angesichts der vor uns liegenden Wachstumsschwierigkeiten wäre selbst dies eine sehr zurückhaltende Finanzpolitik. Die Planungen des Finanzplanungsrates bleiben jedoch noch hinter diesen Vorstellungen zurück¹⁰⁾. Auch eine zumindest am Potentialpfad orientierte Strategie ist unter Wachstumsgesichtspunkten nur realisierbar, wenn man die knapp gewordenen staatlichen Mittel dazu einsetzt, zusätzliche private Mittel für Zukunftsinvestitionen freizumachen. An die Stelle eines staatlichen Darlehens zur Wirtschaftsförderung kann eine Zinssubvention treten. Im Wohnungsbau können Förderungsmaßnahmen vom Erbringen ins Gewicht fallender Eigenleistungen abhängig gemacht werden. Die Subventionierung der Wohnungsversorgung von Personen mit höherem Einkommen muß und kann abgebaut werden. Die Fehlbelegungsabgabe ist hierzu sicher ein unzureichender Schritt. Wie die jüngste Erfahrung zeigt, ist die Ablösung öffentlicher Darlehen in diesem Bereich sehr einfach möglich. Im Bereich der Energieversorgung und des Umweltschutzes ist es nicht notwendig, daß der Staat alle Investitionen selber vornimmt, die Subventionierung von Investitionen, die sich zur Zeit noch nicht rentieren, ist sicher ausreichend.

¹⁰⁾ Vgl. dazu: Der Finanzplan des Bundes 1981 bis 1985, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 9/771.

Mittelfristig ist eine Reduzierung der staatlichen Kreditaufnahme unumgänglich, nicht weil es hierfür besonders gute ökonomische Gründe gäbe, sondern weil die Bevölkerung nicht mehr bereit ist, eine hohe staatliche Kreditaufnahme zu akzeptieren. Dies muß der Politiker in sein Kalkül einbeziehen, auch wenn der Ökonom eine derartige Entwicklung nur bedauern kann, da gerade bei einer demographischen Entwicklung, wie sie vor uns liegt, die staatliche Kreditaufnahme durchaus ein geeignetes Instrument wäre.

Dies bedeutet aber auch, daß der Staat nicht darauf verzichten kann, seine Einnahmen soweit zu erhöhen, daß mittelfristig eine Konsolidierung der Staatsfinanzen möglich wird. Kurzfristig ist die Hinnahme einer staatlichen Kreditaufnahme größeren Ausmaßes jedoch unvermeidbar, da der Versuch, sie zu vermeiden, über konjunkturelle Mindereinnahmen und Mehrausgaben ohnehin zu höherer Verschuldung führt. Denn nach wie vor gilt, daß die Hinnahme einer mittelfristigen Wachstumsschwäche, also der Verzicht auf wachstumsfördernde Maßnahmen, keinen Beitrag zur Sanierung der Staatsfinanzen leistet.

Fairerweise muß man bei der Diskussion der notwendigen Einnahmeerhöhungen darauf verweisen, daß die Ausgabenlücke im wesentlichen im sozialen Sicherungssystem entstanden ist. Schon zur Zeit ist die Situation dadurch geprägt, daß gerade die klassischen staatlichen Funktionen Opfer der Finanznöte des Staates werden, obwohl sie ihren Anteil am Sozialprodukt kaum vergrößert haben, wenn man einmal von Wissenschaft und Bildung absieht. Die Vergrößerung des Anteils dieses Bereichs entsprach aber einem allgemeinen akzeptierten gesellschaftlichen Bedürfnis¹¹⁾. Gerade wenn man daran interessiert ist, das soziale Sicherungssystem in seiner Grundsubstanz zu erhalten, spricht einiges dafür, es auf eine solide finanzielle Basis zu stellen. Der Bürger ist ja durchaus bereit, für seine soziale Sicherheit zu zahlen, was die relativ hohe Akzeptanz von Sozialbeiträgen im Vergleich zu Steuern zeigt. Darüber hinaus ist es sinnvoll, den Betroffenen die Kosten ihrer sozialen Sicherung transparent zu machen und damit zu einer rational besser begründeten Entscheidung über das Niveau der ge-

¹¹⁾ Vgl. hierzu H.-J. Krupp, Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit, in: G. Bombach, B. Gahlen, A. E. Ott (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit, Schriftenreihe des wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobern, Bd. 11, Tübingen 1982.

wünschten sozialen Sicherung zu kommen. Die soziale Ausgewogenheit einer derartigen staatlichen Einnahmepolitik kann sicher durch eine kritische Überprüfung der Steuervergünstigungen, aber auch der Subventionen zugunsten des Unternehmensbereichs hergestellt werden. Freilich muß man sich darüber im klaren sein, daß es bei den Subventionen weniger um eine generelle Beseitigung, son-

dern eher um einen zweckgerechteren Einsatz geht, wenn man die notwendigen Wachstumsprozesse in Gang setzen will.

Auch eine derart verstetigte und potentialorientierte Finanzpolitik ist nur ein Beitrag zur Lösung des gesamten Beschäftigungsproblems. Er ist aber notwendig, wenn man die hier vorliegenden Probleme einer Lösung näher bringen will.

IV. Die Realisierbarkeit einer Wachstumsstrategie für die achtziger Jahre

Will man die Wachstumsprobleme der Bundesrepublik Deutschland für die achtziger Jahre lösen, muß man über eine gemischte Wachstumsstrategie verfügen, die realisierbar und durchsetzbar ist. Inzwischen liegen mehrere Konzepte vor, die man als realisierbar bezeichnen kann. Hierzu zählt — wenn auch mit Modifikationen — das schon oben erwähnte DIW-Programm, hierzu zählen aber auch die großen Studien im Auftrage der Bundesregierung über die Auswirkungen des technischen Fortschritts auf Wirtschafts- und Arbeitsmarkt, deren wirtschaftswissenschaftliche Teile einerseits vom Ifo-Institut in München, andererseits von Prognos in Basel bearbeitet wurden¹²⁾.

Auch wenn in Einzelheiten erhebliche Unterschiede zwischen den in diesen Studien enthaltenen Lösungsmöglichkeiten bestehen, weicht die Grundstruktur nicht weit voneinander ab. Eine befriedigende Verminderung der Arbeitslosigkeit ist in den achtziger Jahren nicht zu erwarten, eher ist eine Zunahme wahrscheinlich. Die anstehenden Probleme sind freilich nur zu bewältigen, wenn der Staat sich aus seiner Verantwortung für eine aktive Wirtschaftspolitik nicht zurückzieht. Dabei geht es wohlgemerkt nicht um große Sonderprogramme, sondern um eine verstetigte, am Wachstum orientierte Nachfrage- und Angebotspolitik.

Die notwendigen Größenordnungen lassen sich am Beispiel des DIW-Programms verdeutlichen¹³⁾. So wäre es notwendig, die Investitionen des Staates wieder real auf eine Wachstumsrate von 3 Prozent zu bringen, was in etwa der Obergrenze des zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Wachstums entsprechen würde. In den fünfziger und sechziger Jahren waren weit höhere jährliche reale Wachstumsraten der Investitionen des Staates üblich. Inzwischen ist jedoch das Wachstum staatlicher Investitionen nahezu zum Erliegen gekommen. Ähnliches gilt für die Personalausgaben des Staates. Hier reicht mit real 2,5 Prozent sogar eine Wachstumsrate aus, die unterhalb des gesamtwirtschaftlichen Wachstumstrends liegt. Von entscheidender Bedeutung ist es freilich, daß eine ausreichende Steigerung der privaten Investitionen erfolgt. Hier wäre eine reale Investitionssteigerung von sechs Prozent notwendig. Ob ein derartiger Wachstumspfad der privaten Investitionen ohne staatliche Förderung erreicht werden kann, ist zur Zeit freilich umstritten. Daß ein derartiger Wachstumspfad realisierbar ist zeigt die Erfahrung der Jahre 1978 und 1979. Die Wirtschaftspolitik dieser Jahre hat sicher zu der erreichten Stabilisierung des Aufschwungs beigetragen. Allerdings sind hierdurch die staatlichen Finanzierungsschwierigkeiten in erheblichem Maße verschärft worden.

Eine Wirtschaftspolitik zur Bekämpfung der Beschäftigungskrise, die nicht nur auf die An-

¹²⁾ Vgl. Projektgemeinschaft Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung, Infratest Wirtschaftsforschung, Technischer Fortschritt — Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt, München 1979. Projektgemeinschaft Prognos AG, Mackintosh Consultants Company, Ltd., Technischer Fortschritt — Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Basel/Luton, 1979.

¹³⁾ Vgl. Arbeitskreis Arbeitsmarktperspektiven, Eine mittelfristige Strategie . . . , a. a. O. und ders., Finanzierungsstruktur und Verteilungswirkungen . . . , a. a. O.

gebots-, sondern auch auf die Nachfrageseite sieht, muß also folgende Elemente enthalten:

- eine Anregung und Förderung privater Investitionen,
- die Schaffung ausreichender Absatz- und Gewinnerwartungen bei den Unternehmen durch eine Stabilisierung der Nachfrage,
- ausreichend hohe öffentliche Investitionen, die insbesondere das Wachstum behindernde Engpässe beseitigen,
- eine wachstumsorientierte Geldpolitik, die durch Zinssenkungen die Angebotsbedingungen für die Unternehmer verbessert und den marktwirtschaftlichen Anpassungsprozessen mehr Freiraum verschafft,

- eine nach unten und oben maßvolle Lohnpolitik, die den Lohndifferentialen mehr Beachtung schenkt,
- eine Qualifizierungspolitik, die die Voraussetzung für den Ausbau höherwertiger Arbeitsplätze ist,
- eine Modernisierungspolitik, die bewußt auf moderne Arbeitsplätze setzt und den technischen Fortschritt nicht durch zu niedrige Löhne behindert,
- mehr Stetigkeit der Geld- und Finanzpolitik, um Vertrauen zu schaffen und auch den Unternehmen mittelfristige Planungen zu ermöglichen.

All dieses kann sicher nur dann realisiert werden, wenn die verschiedenen Träger der Wirtschaftspolitik — Bund, Länder und Gemeinden, Tarifpartner und Bundesbank — enger als bisher zusammenarbeiten.

Beschäftigungsmöglichkeiten und Arbeitsmarktrisiken hochqualifizierter Arbeitskräfte

I. Problemabgrenzung

Die Bildungsexpansion, verstärkt durch die demographische Entwicklung einerseits und die anhaltend angespannte Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage andererseits hat zu steigenden Beschäftigungsproblemen *auch* bei hochqualifizierten Arbeitskräften (HQA) geführt. Für diese Probleme können eine Reihe von Gründen angeführt werden:

- a) Die überwiegend von den sprach-, kultur- und sozialwissenschaftlichen Disziplinen und hierbei in steigendem Umfang von Frauen getragene Hochschulexpansion;
- b) Die — mit a) zusammenhängende — nach wie vor dominierende Ausrichtung der Hochschulabsolventen auf eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst i. w. S., dessen Einstellungsverhalten zunehmend restriktiv wird;
- c) Die Altersstruktur der erwerbstätigen HQA, von der nur geringe Ersatznachfrage-Impulse ausgehen;
- d) Die in den meisten Bereichen offensichtlich fehlgeschlagene Studienreform;
- e) Die gesunkene politische Priorität der Bildungspolitik im allgemeinen und der Hochschulpolitik im besonderen;
- f) Die Verlängerung der Verweildauer im Hochschulbereich und die damit verbundene Überalterung der Neu-Absolventen;
- g) Das Fehlen langfristiger individueller Orientierungshilfen mit der Folge, daß (wieder) fragwürdige Ersatz-Orientierungen an der aktuellen wie erwarteten/prognostizierten Arbeitsmarktsituation erfolgen und damit unerwünschte zyklische Schwankungen hervorgerufen werden;
- h) Zunehmende soziale, ökonomische, ökologische Probleme, die zwar ausreichend dokumentiert und analysiert sind, deren Lösung durch Politik und Wissenschaft aber immer aussichtsloser erscheint und so zu Subkulturen, Untergrundökonomien, „grauen“ Arbeitsmärkten oder zur Resignation der Absolventen führen, was gesellschaftlich eine Vernichtung von Qualifikationen bedeutet;

i) Die Verrechtlichung und Verbürokratisierung im Ausbildungs- und Beschäftigungssystem, die sowohl individuelle Spielräume bei der Arbeitsgestaltung (z. B. im Lehrerberuf) als auch im politischen Raum kreative und unkonventionelle beschäftigungspolitische Ideen einengen.

Demgegenüber müssen jedoch auch Chancen, die mit einer hochqualifizierten Ausbildung immer noch verbunden sind, genannt werden:

- 1. Ein qualifizierter und hochqualifizierter Ausbildungsabschluß ist nach wie vor Grundvoraussetzung für sozialen und beruflichen

Inhalt
I. Problemabgrenzung
II. Entwicklung der Qualifikationsstruktur
III. Beschäftigung hochqualifizierter Arbeitskräfte
IV. Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit

- Aufstieg — wenn auch nicht mehr allein hinreichend und nicht mehr mit dem gleichen „Automatismus“ wie in der Vergangenheit;
- 2. Eine abgeschlossene Ausbildung schützt immer noch besser vor Arbeitslosigkeit und Qualifikationsverlust als ein alternativer Verzicht auf die individuell höchste erreichbare Ausbildung;
- 3. Mit steigender Qualifikation steigt sowohl der individuelle, nicht monetär meßbare Nutzen (erweiterte Bewußtseinslage, Freizeitverhalten, kulturelle/soziale Teilhabe) als auch der soziale Ertrag (Vermeidung von Friktionen und gesellschaftlichen Kosten — z. B. höheres Gesundheitsbewußtsein, niedrigere Kriminalität);
- 4. Mit der Höhe und Art der Ausbildungsqualifikation sinkt die Geschwindigkeit, mit der

erworbene Qualifikationen veralten oder vergessen werden (Obsoleszenz); derart latente Qualifikationen sind, auch wenn sie z. B. aufgrund der Arbeitsmarktlage eine Zeitlang brach liegen, leichter wieder aktivierbar als etwa enge, tätigkeitsorientierte Qualifikationen.

Die skizzierten Risiken und Chancen spielen sich vor dem Hintergrund einer außerordentlich wechselvollen Bildungs- und Arbeitsmarktentwicklung in den letzten 20 Jahren ab, die im folgenden nur stichwortartig umrissen werden soll.

Die *wissenschaftliche und politische Auseinandersetzung* mit Bildungs- und Arbeitsmarktproblemen setzte Anfang der sechziger Jahre mit der Bildungswerbung ein, die sich mit einer latent schon sehr viel früher existierenden Bildungsmotivation der Bevölkerung deckte und wegen des hohen Wirtschaftswachstums und Arbeitskräftemangels von den Abnehmern im Beschäftigungssystem gestützt wurde.

Ab Mitte der sechziger Jahre setzte eine Planungseuphorie ein, die u. a. steigende Prognoseaktivitäten sowohl mit gesamtwirtschaftlicher¹⁾ als auch qualifikations-²⁾ und berufsstruktureller³⁾ Ausrichtung zur Folge hatte. Einen großen Anteil an den Strukturprognosen hatten Vorausschätzungen zum globalen und fächerspezifischen HQA-Angebot bzw. -bedarf⁴⁾, die schwerpunktmäßig in den Jahren 1967—1977 publiziert wurden.

Die Planungs- und Prognoseeuphorie wich jedoch schon bald — nicht nur aufgrund der realen Arbeitsmarktentwicklung, sondern auch wegen zunehmender Kritik an den Methoden

¹⁾ Vgl. zur Geschichte der Prognoseaktivitäten für den Gesamtarbeitsmarkt: G. Kühlewind, Rückblick auf Arbeitsmarktprojektionen für die siebziger Jahre in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3/1980, S. 322ff., insbes. Kap. 3.

²⁾ Vgl. hierzu M. Tessaring, Evaluation von Bildungs- und Qualifikationsprognosen, insbesondere für hochqualifizierte Arbeitskräfte, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3/1980, S. 374ff.

³⁾ Vgl. hierzu F. Stoß, Tendenzen des Wandels beruflicher Strukturen in den siebziger Jahren. Ein Vergleich zwischen prognostizierter und tatsächlicher Entwicklung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3/1980, S. 360ff.

⁴⁾ Vgl. die Übersichten über Methoden, Annahmen, Ergebnisse und Beurteilung in den Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Serie „Akademikerprognosen“, Hefte 9/1970, 10/1970, 20/1970, 11/1971, 32/1971, 5/1973, 6/1973, 8/1973, 4/1976, 7/1976, 8/1976, 9/1976, 2/1977, 3/1977, 4/1977, 5/1977, 6/1977.

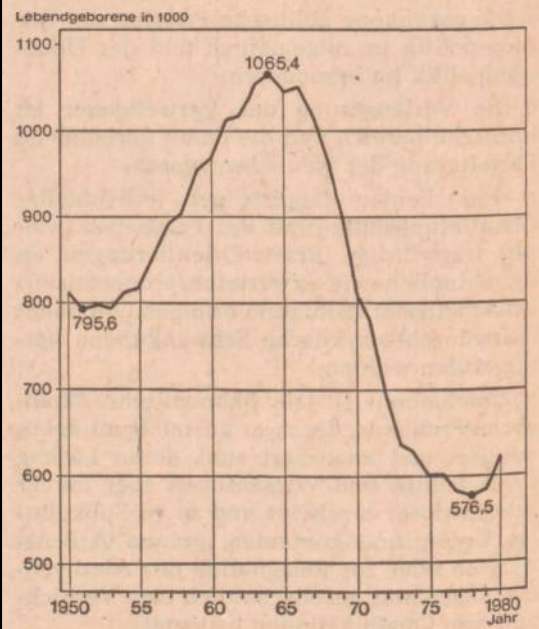
und Annahmen der Prognostik — einem kritischen Prognoseverständnis, insbesondere was deren Verwendungsmöglichkeiten für individuelle und gesellschaftliche Bildungs- und Berufsentscheidungen anging.

Inzwischen hat die nahezu aussichtslose Arbeitsmarktsituation eine wieder steigende Nachfrage nach Prognosen ausgelöst („Strohhalmfunktion“), die sich entsprechend der wechselnden Problemfeldern zunächst auf die mittleren Ausbildungsbereiche wie betrieblich Ausgebildete oder Absolventen des mittleren schulischen Ausbildungsbereichs konzentrierte und nun allmählich auch wieder auf die höheren Ausbildungsebenen übergreift.

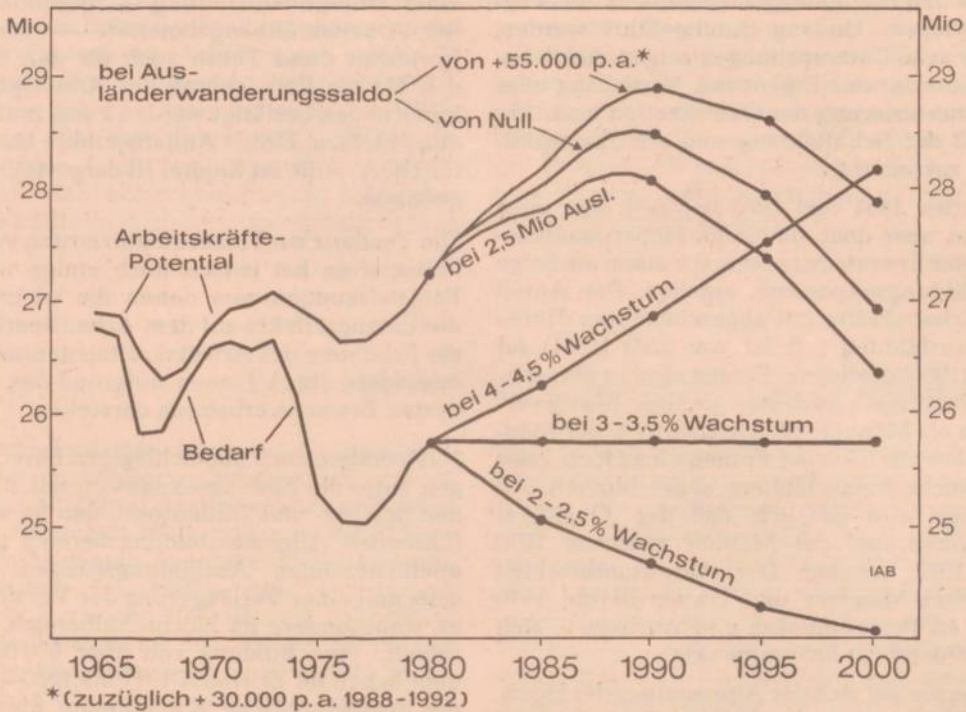
Die zweite Art von Entwicklungswellen betrifft die *demographische Veränderung*. Hier hat der Geburtenanstieg 1955 bis 1964 und der anschließende Geburtenrückgang (Übersicht 1) entsprechende Auswirkungen auf die Kapazitätsplanung in den verschiedenen Bildungs- und Ausbildungsbereichen sowie auf die Arbeitsmarktsituation der Absolventen der einzelnen Ausbildungsebenen. So ist der Höhepunkt der Erwerbseintritte von betrieblich Ausgebildeten im Zeitraum 1981—1984, von Absolventen mittlerer schulischer Ausbildungen 1982—1986 und von Hoch-/Fachhoch-

Übersicht 1:

Entwicklung der Zahl der Lebendgeborenen in der Bundesrepublik Deutschland 1950-80



Arbeitsmarktbilanz 1965 bis 2000



schulabsolventen in den Jahren 1987—1991 zu erwarten⁵⁾.

Die *Arbeitsmarktlage* ist aller Voraussicht nach noch bis in die neunziger Jahre hinein von einem hohen globalen Arbeitsplatzdefizit aufgrund eines niedrigen wirtschaftlichen Wachstums gekennzeichnet: je nach angenommener Wachstumsrate und Produktivi-

tätsentwicklung sowie des Ausländer-Wanderungssaldos ergibt sich für 1990 eine Schere zwischen Arbeitskräftepotential und Arbeitskräftebedarf zwischen 1,2 Millionen (Untergrenze) und über 4,2 Millionen⁶⁾ Personen, von denen nach bisheriger Erfahrung rd. 60—70% registrierte Arbeitslose darstellen (Übersicht 2).

II. Entwicklung der Qualifikationsstruktur

Die Probleme der statistischen Analyse der längerfristigen Qualifikationsstrukturentwicklung sind hinlänglich bekannt und an anderen Stellen ausführlich nachgewiesen wor-

den⁷⁾. Hinzu kommt, daß die Erfassung der formalen und zertifizierten Ausbildungsabschlüsse angesichts der Vielfalt der weitgehend nicht formalisierten Weiterbildungsmöglichkeiten für die Beurteilung des gesamten Ausbildungsstandes der Bevölkerung unzureichend ist. Zu berücksichtigen wären z. B.

⁵⁾ Vgl. den IAB-Kurzbericht „Unterschiedliche Erscheinungsformen der demographischen Welle“, Teil B: Bildungssystem vom 10. 5. 1982.

⁶⁾ Vgl. zu den einzelnen Varianten: W. Klauer, P. Schnur, M. Thon, Wachstum und Arbeitsmarkt. Perspektiven 1980—2000. Neue Alternativrechnungen zur Arbeitsmarktentwicklung. 2. Nachtrag zu den Quintessenzen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1, Nürnberg 1982.

⁷⁾ Vgl. z. B. W. Clement, M. Tessaring, G. Weißhuhn, Zur Entwicklung der qualifikationsspezifischen Einkommensrelationen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/1980, S. 195f. sowie M. Tessaring, Evaluation . . . , a.a.O., S. 382ff.

öffentliche Fort- und Weiterbildungsaktivitäten, Doppel- und Mehrfachqualifikationen der Arbeitskräfte sowie betriebliche Einarbeitungs- und Fortbildungsmaßnahmen, die in beträchtlichem Umfang durchgeführt werden. Empirische Untersuchungen zeigen, welch hohes Gewicht der Ergänzung, Vertiefung oder Umstrukturierung der Qualifikation nach Abschluß der Schulbildung und der Erstausbildung zukommt⁸⁾.

Zwischen 1961 und 1980 hat sich eine zwar leichte, aber doch deutliche Höherqualifizierung der Erwerbspersonen, vor allem als Folge der Bildungsexpansion, ergeben. Der Anteil der Arbeitskräfte mit abgeschlossener Hochschulbildung z. B. ist von 2,9% (1961) auf 5,5% (1980) gestiegen. Frauen sind in den oberen Qualifikationsebenen weniger häufig vertreten als Männer: 1978 hatten 8,7% der Männer, aber nur 5,7% der Frauen eine Hoch- oder Fachhochschulbildung abgeschlossen. Allerdings wird deutlich, daß der „Qualifikationsvorsprung“ der Männer zwischen 1970 und 1978 abnahm: Der Anteilsunterschied zwischen Männern und Frauen betrug 1970 noch 4,5 Prozentpunkte und verringerte sich bis 1978 auf 3,0 Prozentpunkte.

Weiterhin hat sich der Altersaufbau der Hochschulabsolventen deutlich verjüngt (bezieht sich auf alle Erwerbstätigen HQA). So waren 1970 noch 14,6% (7,5%) der männlichen (weiblichen) Absolventen wissenschaftlicher Hochschulen älter als 60 Jahre; 1978 gehörten dieser Altersgruppe nur noch 8,5% (3,1%) an. Diese Verjüngungstendenz ist in den Gruppen mit mittlerem und niedrigeren Ausbildungsabschluß weit weniger ausgeprägt. Schon hieraus läßt sich ableiten, daß in den kommenden Jahren die Ersatznachfrage nach Hochschulabsolventen vergleichsweise gering ausfallen wird. Ein Anstieg der altersbedingten Ersatznachfrage ist erst für den Zeitraum ab 1990/95 zu erwarten, wenn die zahlenmäßig starken Geburtsjahrgänge (Geburtsjahr ab Mitte der fünfziger Jahre) allmählich in ein höheres Erwerbsalter (mit sinkender Erwerbsbeteiligung) vorgeückt sein werden⁹⁾.

⁸⁾ Vgl. Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), Qualifikation und Berufsverlauf. Erste Ergebnisse einer repräsentativen Erhebung bei Erwerbspersonen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1981, S. 60.

⁹⁾ Vgl. hierzu M. Tessaring, Arbeitslosigkeit, Verbleib und Beschäftigungsmöglichkeiten der Hochschulabsolventen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 4/1981, insbes. Tabellen 1 und 2.

Angesichts der verschiedenen Hypothesen zur Qualifikationsstrukturentwicklung hat sich, für den Zeitraum 1961—1980, die These einer Höherqualifizierung — zumindest auf der Arbeitskräfteangebotsseite — bestätigt. Inwieweit diese These auch für den Bedarf, d. h. für die Entwicklung der Arbeitsplatzanforderungen bestätigt werden kann, muß noch offen bleiben. Einige Anhaltspunkte bieten — für HQA — die im Kapitel III dargestellten Ergebnisse.

Die Tendenz zur Höherqualifizierung von Arbeitskräften hat jedoch noch einige weitere Folgewirkungen, von denen die wichtigsten die Entzugseffekte auf dem Arbeitsmarkt und die Erhöhung des Arbeitskräftepotentials, insbesondere durch Frauen, aufgrund des veränderten Erwerbsverhaltens darstellen.

Nach ersten, noch überschlägigen Berechnungen hatte die Bildungsexpansion mit steigenden Schüler- und Studentenzahlen im weiterführenden Allgemeinbildungsbereich und in qualifizierenden Ausbildungsgängen einerseits und einer Verlängerung der Verweildauer, insbesondere im Hochschulbereich, andererseits eine Bindung von über 680 000 Jugendlichen im Zeitraum 1971 bis 1980 — über die demographische Komponente hinaus — zur Folge („Aufbewahrungsfunktion des Bildungswesens“). Von diesen, dem Arbeitsmarkt vorübergehend entzogenen Jugendlichen, wären bis 1980 ca. 540 000 Personen als Arbeitssuchende in Erscheinung getreten, wenn die Bildungsexpansion nicht stattgefunden hätte; d. h., die Arbeitslosigkeit Jugendlicher wäre heute ohne die entzerrnde Wirkung der Bildungsexpansion bedeutend höher.

Der zeitliche Aufschub des Erwerbseintritts hat aber auch zur Folge, daß sich die Absolventenzahl in den kommenden Jahren stärker erhöhen wird, als sie es ohne Expansion getan hätte. Für 1981—1985 steigen die zu erwartenden Abgängerzahlen aus weiterführenden Ausbildungsgängen an, während die rein demographisch bedingte Zahl der Absolventen (bei nicht-realisierter Bildungsexpansion) nun wieder leicht rückläufig gewesen wäre. Für die erste Hälfte der achtziger Jahre ergibt sich somit kein Entzugseffekt mehr; in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wird dann der zeitlich verschobene Absolventenanstieg voll wirksam: Im Vergleich zur Status-quo-Entwicklung ergibt sich ein um 400 000 Personen höheres (Erwerbseintritte ca. 320 000) und von 1991 sogar ein um 600 000 (Erwerbseintritte: 470 000) höheres Absolventenaufkommen als

— bei ausgebliebener Bildungsexpansion — zu erwarten gewesen wäre.

Eine weitere Folge der Bildungsexpansion auf die Neuzugänge am Arbeitsmarkt besteht in der steigenden Bildungsbeteiligung der Frauen. Da mit höherer Qualifikation auch die Neigung zur Erwerbstätigkeit steigt, ist für die kommenden Jahre damit zu rechnen, daß die steigende Zahl höher qualifizierter weiblicher Arbeitskräfte in jüngeren Altersgruppen auch

einen Anstieg der globalen Erwerbsquote zur Folge haben wird. So wird z. B. — gemäß einer Modellrechnung des IAB¹⁰⁾ — allein die Tendenz zur Höherqualifizierung der Frauen einen Anstieg ihrer gesamten Erwerbsquote um 4 Prozentpunkte bis zum Jahre 1995 zur Folge haben. Diese Steigerung könnte u. a. kompensiert werden durch eine — entgegen dem bisherigen Trend — sinkende Erwerbsneigung der Frauen in den kommenden Jahren oder eine stärkere Inanspruchnahme der vorgezogenen Ruhestandsgrenze.

III. Beschäftigung hochqualifizierter Arbeitskräfte

Nach wie vor konzentriert sich die Beschäftigung hochqualifizierter Arbeitskräfte auf den öffentlichen Dienst, insbesondere im Bereich von Wissenschaft, Bildung, Kunst und Publizistik. Rechnet man den Bereich des Gesundheitswesens zur Hälfte dem öffentlichen Dienst zu, so waren 1978 rd. 63 % aller Hochschulabsolventen im öffentlichen Dienst beschäftigt. Hinzu kommen noch einmal knapp 6 %, die in Organisationen ohne Erwerbscharakter (z. B. Parteien, Stiftungen, Kirchen, Verbände) sowie rd. 3 %, die in öffentlichen Unternehmen sowie bei der Bahn und Post beschäftigt waren. Die Konzentration der Frauen mit abgeschlossenem Hochschulstudium im öffentlichen Dienst ist, im Vergleich zu den Männern, noch stärker ausgeprägt: 79 % von ihnen sind direkt im öffentlichen Dienst, weitere 6 % mittelbar im öffentlichen Dienst beschäftigt.

Bei den männlichen Fachhochschulabsolventen dominiert demgegenüber eindeutig die Beschäftigung in der privaten Wirtschaft, wenn auch immerhin ein gutes Drittel von ihnen eine Beschäftigung mittelbar oder unmittelbar beim öffentlichen Dienst gefunden haben. Weibliche Fachhochschulabsolventinnen hingegen, die sich überwiegend aus den Ausbildungsfachrichtungen im Sozialwesen rekrutieren, sind zu rd. 64 % im öffentlichen Dienst i. w. S. beschäftigt.

Insgesamt hat sich seit 1961 ein Anstieg des Akademisierungsgrades der Erwerbsbevölkerung (Anteil der Absolventen wissenschaftlicher Hochschulen an allen Erwerbstätigen) von 2,9 % (1961) auf 5,5 % (1978) ergeben. Die Höherqualifizierung der Erwerbstätigen war jedoch vor allem in dem Bereich Bildung und

Wissenschaft angesiedelt, während die übrigen Bereiche eine nur leichte oder sogar sinkende Akademisierung verzeichneten. So sank der Akademikeranteil im öffentlichen und privaten Gesundheitswesen von 17,8 % (1961) auf 17,1 % (1978) und bei den Organisationen ohne Erwerbscharakter sogar von 24,3 % auf 20,7 % ab. Nahezu unverändert blieb in den Jahren 1970—1978 der Akademikeranteil im Verarbeitenden Gewerbe, im Handel und Verkehr, bei Banken und Versicherungen und im Bereich der sonstigen Dienstleistungen. (Übersicht 3).

Diese *Entwicklung* ist insofern überraschend, als aufgrund der Bildungsexpansion im Hochschulbereich und der noch relativ geringen Arbeitslosigkeit von Hochschulabsolventen (vgl. hierzu das folgende Kapitel) zu vermuten gewesen wäre, daß sich schon jetzt eine weit aus stärker ausgeprägte Umstrukturierung des Beschäftigungssystems zugunsten hochqualifizierter Arbeitskräfte gezeigt hätte. Hinzu kommt, daß sich der Übergang junger Hochschulabsolventen in das Beschäftigungssystem — zumindest bisher — insgesamt reibungsloser vollzog, als dies in der Öffentlichkeit oft dargestellt wird¹¹⁾.

Überraschend ist weiterhin, daß der öffentliche Dienst, entgegen allen Äußerungen in der Vergangenheit, zumindest bis zum Jahre 1978

¹⁰⁾ Vgl. ders., Qualifikation und Frauenerwerbstätigkeit, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg 1981, Bd. 56, S. 82ff.

¹¹⁾ Vgl. Näheres hierzu in der Verbleibsuntersuchung von H. Kaiser, R. Jelitto, H. Otto, U. Schwarz, Abiturienten des Jahrgangs 1970 in Studium und Beruf, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/1980, S. 225ff.

Akademisierungsgrade 1961, 1970, 1978
(nur Erwerbstätige mit Abschluß einer wissenschaftlichen Hochschule)

Wirtschaftszweig	Akademisierungsgrad		
	1961	1970	1978
	in % aller Erwerbstätigen ¹⁾		
Land-, Forstwirtschaft	0,2	0,3	0,3
Energiewirtschaft, Bergbau	1,0	1,6	2,3
Verarbeitendes Gewerbe	0,9	1,4	1,5
Baugewerbe	0,4	0,7	0,8
Handel, Verkehr	1,0	1,4	1,4
Banken, Versicherungen	2,7	3,0	3,3
Öffentliches und privates Gesundheitswesen	17,8	17,7	17,1
Wissenschaft, Bildung, Publizistik	42,6	49,3	51,6
Sonstige Dienstleistungen	3,4	4,5	4,4
Organisation ohne Erwerbscharakter ²⁾	24,3	23,6	20,7
Gebietskörperschaften, Sozialversicherung	5,7	5,0	6,3
Übrige ³⁾ , ohne Angabe	.	.	(2,5)
Insgesamt	2,9	4,3	5,5
Insgesamt, in Tsd.	770 ⁴⁾	1 070 ^{4) 5)}	1 384 ⁴⁾

¹⁾ des entsprechenden Wirtschaftszweiges, ohne Personen in Ausbildung

²⁾ ohne private Haushalte

³⁾ einschließlich private Haushalte

⁴⁾ Anzahl erwerbstätiger WHS

⁵⁾ Ergebnis der 10%-Stichprobe; Totalerhebung: 998 Tsd. \approx 3,8% aller Erwerbstätigen. Differenzen durch Runden der Zahlen.

Quellen: VBZ 1961, VBZ 1970, in: Quint AB 3, Beiblatt; Mikrozensus 1978; eigene Berechnungen

seinen Qualifikationsvorsprung vor den anderen Wirtschaftsbereichen weiter erhöht hat — wenn auch mit geringeren Steigerungsraten als noch im Zeitraum 1961—1970. Es ist allerdings festzustellen, daß seit 1978 die restriktive Personalpolitik des öffentlichen Dienstes sehr viel konsequenter gehandhabt wurde und angesichts des erst seit Ende der siebziger Jahre einsetzenden „Absolventenschubes“ wachsende Beschäftigungsprobleme gerade bei Absolventen derjenigen Fachrichtungen auftreten, die weitgehend auf eine Beschäftigung im staatlichen und halbstaatlichen Bereich zugeschnitten sind.

Diese bisher charakterisierten Entwicklungslinien werfen die Frage auf, ob sie nicht ein Indiz dafür sind, daß Hochschulabsolventen in steigendem Umfang auf Arbeitsplätzen beschäftigt werden, die ihrer Ausbildung nicht adäquat sind. Zur Beantwortung dieser Frage

gibt es, von einzelnen Fallstudien oder kleineren Erhebungen abgesehen, bisher nur wenige repräsentative Untersuchungen.

So hatte eine Repräsentativbefragung von INFRATEST bei rd. 4 000 Akademikerhaushalten 1978/79 folgende Ergebnisse¹²⁾:

„a) Der Übergang von der Hochschule in den Beruf ist zwar in den Jahren seit 1974 (Beginn der Rezession) erschwert; aber selbst in Hochkonjunkturjahren konnten die Absolventen ihre Berufswünsche nicht immer sofort realisieren. Sie haben zu gewissen Anteilen auf eine erste Anstellung (teils arbeitsmarktbedingt, teils freiwillig) länger gewartet. Je nach

¹²⁾ Vgl. Näheres hierzu bei F. Stooß, Ausgewählte Befunde zur Situation der Hochschulabsolventen in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1979, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 4/1979, S. 607 ff. sowie bei: SPIEGEL-Verlag (Hrsg.), Akademiker in Deutschland, Hamburg 1980.

Fachrichtung gibt es dabei verschiedene Übergangsmuster ...

b) Den jungen Hochschulabsolventen werden im verstärkten Maße Möglichkeiten geboten, ihre Qualifikation bei Berufsantritt sowie während des Arbeitslebens zu erweitern, zu vertiefen oder auszubauen.

c) Die Verwertbarkeit der im Studium erworbenen Kenntnisse wird allgemein sehr hoch eingeschätzt (79 % der Akademiker geben an, das im Studium erworbene Wissen zu verwenden). Probleme bestehen u. a. bei einzelnen Funktionsbereichen der Privatwirtschaft.

d) Die Zahl der Hochschulabsolventen, die Arbeitsplätze von „Nicht-Akademikern“ übernommen haben, beträgt maximal 9 % (im öffentlichen Dienst nur 5 %; in der Privatwirtschaft dagegen 22 %). Die Privatwirtschaft hat seit Beginn der 60er Jahre ihre Arbeitsplatzstrukturen erheblich verändert. Dies führte u. a. dazu, in allen Funktionsbereichen mehr Akademiker einzusetzen.

e) Die Bewertung des Hochschulstudiums richtet sich vor allem an der persönlichen Lebenssituation aus. Vorstellungen, nur voll geeignete Bewerber oder solche, die Berufserfahrungen gesammelt haben, sollen Zugang zur Hochschule erhalten, finden insgesamt kein breites Echo. Gleiches gilt für die Aussage, es bestünden bereits vollwertige Alternativen zum Studium an einer Hochschule.¹³⁾

Aus den Repräsentativbefragungen läßt sich nur unter Einschränkungen die Nachfrageentwicklung nach Hochschulabsolventen ableiten. Im Rahmen einer Analyse der Beschäftigungsmöglichkeiten für Hochschulabsolventen aufgrund verschiedener Zählungen, Statistiken und Unterlagen (z. B. von Berufsverbänden) wurde versucht, diejenigen Beschäftigungsbereiche positiv abzugrenzen, deren Zugang nahezu ausschließlich Hochschulabsolventen vorbehalten ist¹⁴⁾.

Im einzelnen werden folgende Gruppen als „niveau-adäquat“ beschäftigt gerechnet:

— Lehrpersonal an allgemeinbildenden und beruflichen Schulen, wissenschaftliches Personal an Hochschulen,

— Angestellte oder selbständige Ärzte, Apotheker,

— Angestellte und Beamte im höheren Dienst,

¹³⁾ F. Stooß, *Ausgewählte ...*, a. a. O., S. 607.

¹⁴⁾ Vgl. zum folgenden M. Tessaring, *Arbeitslosigkeit ...*, a. a. O., S. 400 ff.

— selbständige Hochschulabsolventen in Berufen, die ein Studium voraussetzen,

— Seelsorger mit Hochschulabschluß im kirchlichen Bereich.

Mit Einschränkungen können auch folgende Gruppen hinzugerechnet werden:

— Überwiegend freie Berufe in Architektur- oder Ingenieurbüros und Laboratorien,

— Selbständige bzw. Unternehmer im produzierenden Gewerbe, im Groß- und Einzelhandel, in der Land- und Forstwirtschaft sowie im Kredit-, Versicherungs- und Finanzierungs-gewerbe.

Die Analyse zeigte folgendes Ergebnis:

Der Gesamtbestand an Hochschulabsolventen im öffentlichen Dienst einschließlich öffentlichem und privatem Gesundheitswesen hat sich von rd. 690 000 Personen (1970) auf etwa 955 000 Personen (1980) erhöht. Dieser Zuwachs ist vor allem auf den Anstieg des Lehrpersonals im Bildungswesen und auf die Zunahme der Erwerbstätigen im Gesundheitswesen zurückzuführen. Rechnet man die rd. 38 000 Seelsorger mit Hochschulabschluß hinzu, so wären hiermit bereits 68 % des Gesamtbestandes an Hochschulabsolventen als „niveau-adäquat“ eingesetzt zu bezeichnen.

Die niveau-adäquaten Beschäftigungsfelder im Bereich der Privatwirtschaft sind teilweise jedoch schwerer festzustellen. Als am relativ unproblematischsten können die in den akademischen Freien Berufen erwerbstätigen Hochschulabsolventen abgegrenzt werden. Hierzu rechnen Rechtsanwälte, Notare, Steuerberater und Diplom-Psychologen. Demgegenüber setzt sich die Gruppe der Unternehmensberater, der freischaffenden Ingenieure, Architekten, sowie auch der freien Künstler und Schriftsteller aus sehr heterogenen Ausbildungsgruppen zusammen. Wieviele von ihnen einen wissenschaftlichen Hochschulabschluß aufweisen und unter welchen Bedingungen sie ihre Tätigkeit ausüben, kann im einzelnen noch nicht nachvollzogen werden. Das gleiche gilt für die übrigen in der privaten Wirtschaft unselbständig beschäftigten Hochschulabsolventen.

Die Entwicklung der Zahl der Selbständigen im Bereich der akademischen Freien Berufe, die nahezu ausschließlich einen wissenschaftlichen Hochschulabschluß erfordern, hat sich zwischen 1971 und 1980 mehr als verdoppelt. Inzwischen dürften in diesem Bereich knapp 80 000 Hochschulabsolventen zu finden sein. Weitere 108 000 selbständige oder mithel-

fende Hochschulabsolventen sind freiberuflich in Architektur- und Ingenieurbüros sowie als selbständige Unternehmer in der Privatwirtschaft tätig. Zusammen mit den Beschäftigten im öffentlichen Dienst und bei den Kirchen können somit schon knapp 77 % aller Hochschulabsolventen als weitgehend adäquat beschäftigt gelten.

Die übrigen Hochschulabsolventen in der Privatwirtschaft und in privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter sind als Angestellte oder Selbständige außerhalb der bisher aufgeführten Bereiche erwerbstätig. Ihre Zahl betrug 1978 rund 340 000 Personen, also gut 24 % aller Akademiker. Es ist nicht anzunehmen, daß der überwiegende Teil dieser Restgruppe „inadäquat“ beschäftigt ist; zählen hierzu doch z. B. Akademiker im mittleren und gehobenen Management, in Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen der Wirtschaft, in priva-

ten Forschungsinstituten sowie in Stabsabteilungen mit qualifizierten Aufgaben.

Es zeigt sich, daß mit dieser Abgrenzung der adäquaten Beschäftigungsbereiche für Akademiker der Spielraum für diejenigen eingeengt ist, die — wenn sie nicht arbeitslos sind — unterwertig beschäftigt sind oder in den sogenannten „Grauzonen“ des Arbeitsmarktes unterkommen mußten.

Einschränkend zu dieser Analyse muß jedoch gesagt werden, daß sie sich nur auf den Gesamtbestand der Hochschulabsolventen bezieht. Möglicherweise finden junge Absolventen der letzten Jahre in überdurchschnittlichem Umfang Beschäftigungsmöglichkeiten vor, die ihren Erwartungen in qualitativer Hinsicht nicht entsprechen. Zur Klärung dieses Problems sind jedoch weiterführende Analysen erforderlich. Über die quantitativen Arbeitsmarktprobleme gibt das folgende Kapitel näheren Aufschluß.

IV. Qualifikationsspezifische Arbeitslosigkeit

Grundlage für die Analyse der qualifikationsspezifischen Arbeitslosigkeit sind einmal die jährlich von der Bundesanstalt für Arbeit durchgeführten Sonderuntersuchungen über alle bei den Arbeitsämtern registrierten Arbeitslosen sowie die nach Ausbildung und Geschlecht differenzierten Ergebnisse der Volks- und Berufszählung 1970 sowie der Mikrozensus 1976 und 1978.

Die Berechnung qualifikationsspezifischer Arbeitslosenquoten ist mit zwei unterschiedlichen Verfahren möglich:

— Einmal als Anteil der Arbeitslosen an den *abhängig* beschäftigten Erwerbspersonen; sie entspricht der herkömmlichen Berechnung der Arbeitslosenquote durch die Bundesanstalt für Arbeit,

— zum anderen kann die Arbeitslosenquote auch als Anteil der Arbeitslosen an *allen* Erwerbspersonen berechnet werden.

Für die Berechnung der zuletzt genannten Arbeitslosenquote sollen drei Gründe angeführt werden:

1) Auch selbständige und mithelfende Familienangehörige können sich arbeitslos melden und — unter bestimmten Voraussetzungen — Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (in der Fassung vom Dezember 1980) beanspruchen. Eine dieser Voraussetzungen ist die beabsichtigte Aufnahme einer abhängigen

Beschäftigung. Wie Untersuchungen des IAB zeigen, finden Übergänge zwischen Selbständigen oder Mithelfenden und abhängiger Beschäftigung in nicht unbeträchtlichem Umfang statt: So gingen im Zeitraum 1970—1979 knapp 240 000 Selbständige bzw. Mithelfende, das sind über 10% des Bestandes von 1970, in eine abhängige Beschäftigung über¹⁵⁾.

2) Ein weiterer Grund ist die internationale Harmonisierung der Arbeitsmarktstatistiken. Die Statistiken der Europäischen Gemeinschaft und der OECD verwenden — auch für die Bundesrepublik Deutschland — das Labour-Force-Konzept, bei dem die Arbeitslosenquoten auf der Basis aller Erwerbspersonen ermittelt werden. Auch die Bundesregierung und die Deutsche Bundesbank weisen seit langem, parallel zu den herkömmlichen, derartige Arbeitslosenquoten aus.

3) Aus statistischen Gründen ist die Schätzung der Erwerbspersonenstruktur mit den Merkmalskombinationen „Ausbildungsabschluß — Geschlecht — Stellung im Beruf“ auf der Basis der beiden Mikrozensus 1976 und 1978 für die Zwischenjahre mit zu großen Unsicherheiten behaftet. Schon von daher ist eine Beschränkung auf die beiden erstgenannten Merkmale

¹⁵⁾ Vgl. H. Hofbauer, Statusmobilität in den siebziger Jahren, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 4/1980, S. 522.

Übersicht 4:

**Die Arbeitslosen nach Ausbildung und Geschlecht 1975 bis 1981
(jeweils Ende September)**

Ausbildungsniveau	1975		1976		1977		1978		1979		1980		1981	
	An- zahl	dar.: weibl.	An- zahl	dar.: weibl.	An- zahl	dar.: weibl.	An- zahl	dar.: weibl.	An- zahl	dar.: weibl.	An- zahl	dar.: weibl.	An- zahl	dar.: weibl.
Ohne Ausbildungsabschluß ¹⁾	548 940	297 011	470 202	265 228	485 081	275 015	470 054	269 585	392 908	235 948	443 947	255 750	688 301	361 367
Betriebliche Ausbildung	349 584	136 523	341 584	159 691	335 577	167 706	309 441	158 712	263 044	137 803	290 803	147 933	446 599	209 767
Berufsfachschule	17 649	11 147	19 545	13 915	21 049	15 914	22 408	16 880	20 509	15 282	21 071	15 695	27 814	20 258
Fach-, Meister-, Technikerschule	23 973	8 016	30 142	12 695	29 789	15 554	27 421	17 498	23 718	15 945	24 990	16 725	33 816	22 009
Fachhochschule	14 917	2 964	16 505	4 073	15 984	4 572	12 499	4 230	12 460	4 680	13 627	5 418	18 999	7 605
Wissenschaftliche Hochschule	15 491	4 404	20 336	6 150	23 777	8 092	22 420	8 834	24 051	10 157	28 263	12 678	40 867	19 061
Insgesamt	1 006 554	460 065	898 314	461 752	911 257	486 853	864 243	475 739	736 690	419 815	822 701	454 199	1 256 396	640 067

¹⁾ einschließlich „mit Anlernung“ und Studienabbrecher

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, versch. Jahrgänge

Übersicht 5:

**Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten ¹⁾ 1973 bis 1981
(jeweils Ende September)**

Ausbildungsniveau	1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980		1981	
	ins- ges.	weib- lich	ins- ges.	weib- lich	ins- ges.	weib- lich	ins- ges.	weib- lich	ins- ges.	weib- lich	ins- ges.	weib- lich	ins- ges.	weib- lich	ins- ges.	weib- lich	ins- ges.	weib- lich
Ohne Ausbildungsabschluß ²⁾	1,0	1,3	2,9	3,2	5,3	5,6	4,6	5,3	4,9	5,7	5,1	5,9	4,5	5,4	5,3	6,0	8,3	8,6
Mit Ausbildungsabschluß insgesamt	0,6	0,9	1,4	1,9	2,6	3,4	2,6	3,9	2,5	4,0	2,2	3,7	1,9	3,1	2,0	3,1	2,8	4,1
davon: betriebliche Ausbildung,																		
Berufsfachschule	0,6	0,9	1,6	2,0	2,9	3,6	2,8	4,1	2,7	4,1	2,4	3,7	2,0	3,1	2,1	3,1	3,0	4,0
Fach-, Meister-, Technikerschule	0,4	0,9	0,6	1,6	1,4	3,4	1,8	5,0	1,7	5,7	1,6	6,0	1,3	5,0	1,3	5,0	1,8	6,1
Fachhochschule	0,9	1,4	1,8	3,2	2,7	4,0	2,8	4,6	2,6	4,6	2,0	3,7	1,9	3,7	1,9	3,7	2,4	4,3
Wissenschaftliche Hochschule	0,5	0,4	0,8	0,7	1,3	1,2	1,6	1,5	1,7	1,8	1,5	1,9	1,6	2,0	1,8	2,4	2,4	3,4
Insgesamt	0,8	1,1	2,0	2,6	3,7	4,6	3,4	4,6	3,4	4,8	3,2	4,7	2,7	4,1	3,0	4,3	4,4	5,8

¹⁾ Arbeitslose in v. H. aller Erwerbspersonen mit entsprechendem Ausbildungsabschluß

²⁾ einschließlich „mit Anlernung“ und Studienabbrechern

Quellen: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit; Mikrozensen 1976 und 1978; eigene Berechnungen

unumgänglich. Darüber hinaus wird in der Öffentlichkeit nicht immer deutlich, daß die herkömmliche Arbeitslosenquote z. B. für Akademiker nur etwas über das Arbeitsmarktrisiko der Unselbständigen, nichts aber über das der selbständigen Architekten, Juristen oder Ärzte aussagt.

In den Übersichten 4 und 5 wird die Entwicklung der Zahl der Arbeitslosen nach ihrem Ausbildungsabschluß von 1975 bis 1981 sowie die Entwicklung der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten (zweite Berechnungsweise) in den Jahren 1973—1981 jeweils Ende September dargestellt.

Kurz zusammengefaßt ergibt sich folgendes Bild:

— Die Gesamtzahl der Arbeitslosen, die 1975 noch über 1 Million lag, erreichte ihren tiefsten Stand 1979 mit knapp 740 000 Personen und stieg bis 1981 wieder auf über 1,25 Millionen Personen an. (Für das Jahr 1982 werden 1,8 Millionen im Jahresdurchschnitt erwartet.)

— Die Arbeitslosenquoten zeigen deutliche Arbeitsmarktvorteile der Erwerbspersonen mit abgeschlossener Ausbildung; allerdings gleichen sich die Quoten innerhalb der Gruppe der ausgebildeten Arbeitskräfte tendenziell an.

— Frauen sind in allen Ausbildungsgruppen wesentlich stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Männer; ihre Arbeitslosenquote ist meist doppelt so hoch.

Aus der Entwicklung der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten wird deutlich, daß sich einmal eine steigende Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit zwischen Ungelernten auf der einen und Ausgebildeten auf der anderen Seite andeutet. Dies läßt sich an der Spannweite der Arbeitslosenquoten zwischen Ungelernten und Ausgebildeten ablesen (Übersicht 5): Von wenigen Ausnahmen abgesehen, stieg die Spannweite der Arbeitslosenquoten der Ungelernten einerseits und der Ausgebildeten andererseits kontinuierlich an: Betrag der Quotenunterschied 1973, also kurz vor der Rezession, noch 0,4 Prozentpunkte, so stieg er bis 1981 auf 5,5 Prozentpunkte an. Im Hinblick auf die Ausbildung sind also sehr deutlich zwei Teilarbeitsmärkte — der der Ungelernten und der der Ausgebildeten — zu beobachten.

Innerhalb der Gruppen mit einem Ausbildungsabschluß jedoch scheinen sich die Arbeitsmarktrisiken tendenziell zu nivellieren. So betrug die Spannweite der Quoten inner-

halb dieser Gruppe 1975 noch 1,6, im Jahre 1980 verringerte sich dieser Unterschied auf 0,8, um dann im Jahre 1981 wiederum auf 1,2 Prozentpunkte anzusteigen.

Die bisher gängige Auffassung, eine qualifizierte Ausbildung schütze vor Arbeitslosigkeit, gilt demnach mit anhaltend angespannter Arbeitsmarktlage zwar nach wie vor, muß jedoch dahin gehend relativiert werden, daß z. Z. ein Hochschulabschluß nicht unbedingt ein weit unterdurchschnittliches Arbeitsmarktrisiko bedeutet, sondern daß sie sich generell auf eine Ausbildung bezieht: Eine Ausbildung gleich welcher Art schützt besser vor Arbeitslosigkeit als ein Ausbildungsverzicht.

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit speziell von Hochschulabsolventen ist auf eine Reihe von Gründen zurückzuführen, insbesondere auf die unterschiedliche Ausrichtung der einzelnen Hochschulfächer auf eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst oder in der Privatwirtschaft. Diese Strukturen der Arbeitslosigkeit von Hochschulabsolventen werden im folgenden näher betrachtet.

Die Zahl der Arbeitslosen mit dem Abschluß einer wissenschaftlichen Hochschule (im folgenden WHS abgekürzt) betrug 1973, also kurz vor der Rezession, nur rd. 5 500 Personen. Sie ist bis 1981 fast kontinuierlich auf nunmehr knapp 41 000 Personen angestiegen. Diese Zunahme ist vor allem auf die seit Mitte der siebziger Jahre steigende Lehrerarbeitslosigkeit zurückzuführen. Der Lehreranteil an allen arbeitslosen WHS-Absolventen betrug im Jahre 1975 noch 17 % und stieg bis 1981 auf 33 % an. Hieran liegt es auch, daß die Arbeitslosigkeit von Männern und Frauen mit Hochschulabschluß sehr unterschiedlich verlief (vgl. Übersicht 6).

So hat sich zwischen 1975 und 1978 die Zahl der arbeitslosen Frauen mit WHS-Abschluß um über das Dreifache, die der Männer „nur“ um das Doppelte erhöht.

Im Jahre 1981 waren 19 000 Fachhochschulabsolventen (im folgenden FHS abgekürzt) arbeitslos. Die Arbeitslosigkeit dieser Gruppe wird zunehmend von Absolventen der Sozialberufe geprägt, die zudem einen höheren Frauenanteil aufweisen als beispielsweise aus Ingenieurfächern. So stieg zwischen 1975 und 1981 die Zahl der arbeitslosen weiblichen FHS-Absolventinnen um 157 %, bei den Männern ergab sich sogar ein leichter Rückgang um 5 %.

Betrachtet man die Fachrichtungsstruktur der arbeitslosen Männer und Frauen mit WHS-

Übersicht 6: Die arbeitslosen Männer und Frauen mit Wissenschaftlichem Hochschul- und Fachhochschulabschluß 1975 und 1981¹⁾ nach ihrer Ausbildungsfachrichtung

Fachrichtung	Mit Wissenschaftlichem Hochschulabschluß						Mit Fachhochschulabschluß					
	Insges. (Zahl)		Männer (%)		Frauen (%)		Insges. (Zahl)		Männer (%)		Frauen (%)	
	1975	1981	1975	1981	1975	1981	1975	1981	1975	1981	1975	1981
1. Agrarwissenschaften	267	777	2,0	2,3	1,2	1,4	221	476	1,5	3,0	1,3	1,7
2. Ingenieurwissenschaften ²⁾	2 960	4 045	24,0	15,9	6,9	3,0	8 316	7 083	64,6	54,9	17,6	10,9
dar.: — Ingenieure des Maschinen- und Fahrzeugbaus	599	910	5,2	4,0	0,5	0,2	2 359	1 790	19,3	15,2	0,9	0,8
— Elektroingenieure	425	688	3,7	3,0	0,3	0,2	1 369	1 184	11,2	10,0	0,7	0,6
— Architekten, Bauingenieure	1 597	1 648	12,3	5,9	5,3	1,9	2 940	1 883	22,1	13,6	8,9	4,4
3. Naturwissenschaften	1 412	3 098	10,4	10,0	5,9	5,0	354 ³⁾	327 ³⁾	2,5	2,0	1,6	1,3
4. Rechtswissenschaft	1 349	1 573	10,5	5,1	4,1	2,4	—	—	—	—	—	—
5. Wirtschafts- und Sozialwissenschaft ⁴⁾	3 775	7 859	25,2	21,2	20,0	16,9	2 599	5 977	15,0	20,0	26,3	48,6
dar.: — Volks-, Betriebswirtschaft	1 708	2 173	13,1	7,5	5,9	2,8	1 525	1 243	12,3	8,8	6,3	5,2
— Psychologie	529	1 741	2,3	3,3	6,2	5,4	—	—	—	—	—	—
— Sozialwissenschaft, Politologie	767	2 881	3,8	7,0	5,7	7,2	923	4 582	2,7	11,2	20,0	43,4
6. Medizin, Pharmazie	907	2 761	4,4	6,5	9,6	7,0	—	—	—	—	—	—
7. Lehrämter	2 658	13 473	11,0	21,9	31,7	45,7	96	849	0,3	2,2	2,1	7,8
dar.: — Volks-, Real-, Sonderschullehrer	1 302	8 223	4,8	9,7	17,4	32,0	—	—	—	—	—	—
— Gymnasiallehrer	619	3 287	2,9	7,3	6,7	8,9	—	—	—	—	—	—
— Fach-, Berufsschul-, Werklehrer	328	770	1,5	2,0	3,7	1,8	96	849	0,3	2,2	2,1	7,8
8. Geisteswissenschaft, Theologie	1 184	3 962	5,6	8,4	12,7	5,5	144	305	0,2	0,8	3,8	2,9
9. Kunstwissenschaften	436	1 236	2,3	3,4	2,8	2,6	1 505	1 914	6,9	7,7	22,5	13,7
10. Übrige Fachrichtungen	543	2 083	4,6	5,3	5,1	10,5	1 682	2 068	9,0	9,4	24,8	13,1
Insgesamt %			100	100	100	100			100	100	100	100
Insgesamt Zahl	15 491	40 867	11 087	21 806	4 404	19 061	14 917	18 999	12 069	11 394	3 012	7 605

¹⁾ jeweils Ende September — ²⁾ Fachhochschulen: einschl. Techniker und Wasser-/Luftverkehrsausbildungen — ³⁾ insbesondere Chemie- und Physikingenieure —

⁴⁾ einschließlich Sozialarbeiter, Sozialpädagogen

Differenzen durch Runden der Zahlen — Quelle: Sonderuntersuchungen der Bundesanstalt für Arbeit über Arbeitslose, versch. Jahrgänge

bzw. FHS-Abschluß, so zeigen sich zwischen 1975 und 1981 einige bemerkenswerte Verschiebungen. Zunächst fällt auf, daß der Anteil der Frauen mit WHS-Abschluß (FHS-Abschluß) an allen Arbeitslosen dieser Gruppen von 28 % (20 %) im Jahre 1975 auf 47 % (40 %) im Jahre 1981 angestiegen ist.

Die Hauptursache hierfür liegt bei den WHS-Absolventinnen in der Arbeitslosigkeit der Lehrerinnen. Bei den FHS-Absolventinnen dominiert immer stärker die Arbeitslosigkeit der Sozialarbeiterinnen; sie waren 1975 noch mit 4 % an allen arbeitslosen FHS-Absolventen vertreten, 1981 jedoch bereits mit über 17 %.

Betrachtet man die übrigen Fachrichtungen, so können zusammengefaßt folgende Entwicklungstendenzen aufgezeigt werden:

— Gemessen an der Zunahme der Gesamtarbeitslosigkeit von WHS-Absolventen stieg die Arbeitslosigkeit der Lehrer, Soziologen, Politologen, Geisteswissenschaftler, Psychologen, Ärzte, Apotheker, Agrarwissenschaftler und Künstler überdurchschnittlich an. Einen unterdurchschnittlichen Anstieg weisen die Architekten und Bauingenieure, Juristen, Volks-, Betriebswirte, Maschinenbau-, Fahrzeugbauingenieure, Elektroingenieure, Naturwissenschaftler sowie die Fach-, Berufsschul- und Werklehrer auf.

— Bei den FHS-Absolventen ergab sich im Zeitraum 1975—1981 für Fach-, Berufsschul-, Werklehrer, Sozialarbeiter, Agrarwissenschaftler und Geisteswissenschaftler eine überdurchschnittliche Zunahme; Architekten, Ingenieure, Betriebswirte und Naturwissenschaftler verzeichneten demgegenüber eine rückläufige Arbeitslosigkeit.

Zur Arbeitsmarktproblematik einzelner Gruppen folgende Anmerkungen: Die rückläufigen Schülerzahlen zusammen mit Finanzierungsproblemen im Bildungsbereich wirken sich zunehmend auf die Arbeitsmarktlage der Volks-, Real- und Sonderschullehrer aus; inzwischen rücken die geburtenschwachen Jahrgänge (mit Geburtsjahren ab 1967) bereits in den Gymnasialbereich vor und beeinflussen somit zunehmend auch die Nachfrage nach Gymnasiallehrern. Weiterhin sind von den Finanzierungsschwierigkeiten der öffentlichen Hand zunehmend auch die Absolventen betroffen, deren Ausbildung weitgehend nur eine Tätigkeit im staatlichen oder halbstaatlichen Bereich zuläßt (Sozialpädagogen, Sozialarbeiter, Soziologen, Politologen, Psychologen und Geisteswissenschaftler).

Einer deutlich besseren Arbeitsmarktsituation stehen die Wirtschaftswissenschaftler, die Juristen und auch die Ingenieure und Naturwissenschaftler gegenüber, obwohl sich 1981 gerade bei den Ingenieuren im Vergleich zur Situation des Vorjahres und vor allem aus konjunkturellen Gründen der höchste Anstieg der Arbeitslosigkeit (Zuwachs der Arbeitslosigkeit binnen Jahresfrist um + 50 %) von allen Hochschulfachrichtungen außer Lehrern ergeben hat. Von dieser überraschend hohen Steigerung der Ingenieurarbeitslosigkeit waren Elektro-, Maschinen-/Fahrzeugbauingenieure sowie Architekten und Bauingenieure nahezu gleichermaßen betroffen. Auffallend bei der Ingenieurarbeitslosigkeit ist auch der sinkende Anteil jüngerer arbeitsloser Ingenieure und entsprechend steigende Arbeitslosigkeit von älteren Ingenieuren. Dies könnte bedeuten, daß Betriebe zunehmend — auf Kosten der älteren — jüngere Ingenieure einstellen, deren Einkommensansprüche weniger hoch sind und von denen man sich aufgrund ihrer neuen Kenntnisse (z. B. in der Mikroelektronik) neue Impulse zur Bewältigung künftiger technologischer Anforderungen verspricht.

Die absolute Zahl der arbeitslosen Hochschulabsolventen sagt natürlich über die relative Betroffenheit der einzelnen Gruppen noch recht wenig aus. Zur näheren Analyse müßte einmal der Zahl der Neu-Absolventen aus dem Hochschulbereich die Zahl der arbeitslosen Berufsanfänger gegenübergestellt werden; hieraus ließe sich dann die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit beim Übergang von der Hochschulausbildung in das Erwerbsleben feststellen. Weiterhin müßte die Gesamtzahl der Arbeitslosen mit dem Gesamtbestand an Erwerbspersonen der einzelnen Fachrichtungen — wie dies insgesamt für die Berechnung der qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten (s. o.) durchgeführt wurde — gewichtet werden.

Derartige Analysen sind jedoch aufgrund unzureichenden Datenmaterials nur eingeschränkt durchführbar¹⁶⁾.

Um die Betroffenheit der Jungabsolventen von Arbeitslosigkeit zu analysieren, wurde in einer Untersuchung des IAB¹⁷⁾ die Struktur

¹⁶⁾ Vgl. hierzu jedoch die Verbleibsrechnungen von M. Kaiser, u. a., a.a.O., sowie von H. Griesbach, K. Lewin, M. Schacher, Studienverlauf und Beschäftigungssituation von Hochschulabsolventen und Studienabbrechern. Hochschulplanung 27 (2 Bände), hrsg. v.: HIS, München 1977.

¹⁷⁾ Vgl. M. Tessaring, Arbeitslosigkeit ..., a.a.O., S. 398f.

der Absolventen aus wissenschaftlichen Hochschulen nach einzelnen Fachrichtungen, gemäß der amtlichen Prüfungsstatistik, der entsprechenden Zahl der arbeitslosen WHS-Absolventen unter 30 Jahren im Jahre 1979 gegenübergestellt. Aus diesen Strukturunterschieden lassen sich erste Aussagen über die unterschiedliche Arbeitsmarktsituation der Jungabsolventen treffen. Der Vergleich der einzelnen Anteile ergibt folgende Rangordnung:

1. Fachrichtungen, deren Arbeitslosenanteil 1979 größer war als der Absolventenanteil, sind:

- Wirtschafts-, Sozialwissenschaften (einschließlich Sozialpädagogik und Sozialarbeit);
- Kunst, Kunstwissenschaft;
- Sprach-, Kulturwissenschaften (einschließlich Psychologie, Sport).

2. Fachrichtungen, in denen der Arbeitslosenanteil kleiner als der Prüfungsanteil 1979 war, sind:

- Lehrämter;
- Agrar-, Forst-, Ernährungswissenschaften;

- Ingenieurwissenschaften;
- Mathematik, Naturwissenschaften, Pharmazie;
- Rechtswissenschaft;
- Medizin.

Die Berechnung von Arbeitslosenquoten für Akademiker einzelner Fachrichtungen stößt bisher auf die Schwierigkeit, daß noch keine Ergebnisse des Mikrozensus 1980 zum Bestand an Akademikern nach Einzelfachrichtungen existieren. Aus diesem Grunde wurde, um erste Anhaltspunkte für die Betroffenheit einzelner Gruppen zu erhalten, eine Fortschreibung des Ausgangsbestandes 1970 (Volks- und Berufszählung) bis zum Jahre 1981 vorgenommen. In der Fortschreibung werden einmal die Abgänge der im Jahre 1970 erwerbstätigen Akademiker bis 1981 berechnet (Restbestand), zum anderen aus den Absolventenzahlen der Prüfungsstatistik die Neuzugänge seit dem Jahre 1970 ermittelt. Inzwischen liegen die Ergebnisse für einzelne Fachrichtungen vor (Übersicht 7).

Sie zeigen, daß — verglichen mit der Gesamtarbeitslosenquote für Akademiker von 2,4 % — Soziologen, Politologen und Psychologen weit überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit

Übersicht 7:

Erwerbspersonen, Arbeitslose und Arbeitslosenquoten¹⁾ für Akademiker²⁾ nach ausgewählten Fachrichtungen 1981 (Schätzung)

Fachrichtung	Erwerbspersonen	davon arbeitslos	
	in Tsd.	Anzahl	% ³⁾
1. Lehrer	590	13 200	2,2
2. Soziologen, Politologen	18	1 800	9,9
3. Volks-, Betriebswirte	130	2 200	1,7
4. Psychologen	18	1 700	8,8
5. Juristen	127	1 600	1,2
6. Ingenieure	160	4 000	2,5
7. Ärzte, Apotheker ⁴⁾	220	2 800	1,3
davon: Humanmediziner	147	1 800	1,2
Zahnmediziner	34	300	1,0
Veterinärmediziner	10	200	2,3
Apotheker	29	400	1,3
zum Vergleich: alle Akademiker	1 685	40 900	2,4

¹⁾ Arbeitslose einer Fachrichtung in v. H. aller Erwerbspersonen derselben Fachrichtung

²⁾ Nur WHS-Absolventen

³⁾ Arbeitslosenquote

⁴⁾ berufstätige Ärzte/Apotheker, selbständig und angestellt

Differenzen durch Runden der Zahlen

Quellen: Unterlagen des IAB, 1982 sowie eigene Schätzungen

keit betroffen sind. Die Arbeitslosigkeit der Lehrer und Ingenieure bewegt sich (noch) im Gesamtdurchschnitt aller Akademiker. Die übrigen, in der Tabelle angeführten Fachrichtungen, weisen unterdurchschnittliche Arbeitslosenquoten auf. Dies gilt insbesondere für Juristen und Mediziner (Ausnahme: Veterinärmedizin), deren Arbeitslosenquote nur etwa halb so hoch ist wie die Gesamtquote für Akademiker. Für die relativ bessere Arbeitsmarktsituation der zuletzt genannten Gruppen dürften folgende Gründe maßgeblich sein:

Zum einen ist der Anteil der Männer bei Ökonomen, Juristen, aber auch Mediziner höher als beispielsweise bei Lehrern, Sozial- und

Geisteswissenschaftlern, zum anderen sind Wirtschaftswissenschaftler, Juristen und Ingenieure weniger auf eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst angewiesen als Geistes- und Sozialwissenschaftler. Aufgrund dieses breiteren Einsatzspektrums ergeben sich für die erstgenannten Gruppen auch bessere Ausweichmöglichkeiten, falls, wie es im Moment der Fall ist, die Personalpolitik des öffentlichen Dienstes sehr restriktiv ist. Die Sonderstellung der Ärzte und Apotheker auf dem Arbeitsmarkt ist vor allem auf das künstlich knapp gehaltene Angebot an Studienplätzen (Zulassungsbeschränkungen) zurückzuführen; das auch ein relativ niedriges Neuangebot an Ärzten und Pharmazeuten zur Folge hat.

Jugendarbeitslosigkeit

Entstehung, Abläufe, Strukturen und Wege zum Abbau der Probleme

I. Anmerkungen zur Problemlage

Als bei der Bundesanstalt für Arbeit im Dezember 1974 eine Arbeitsgruppe eine erste Bestandsaufnahme zur Arbeitslosigkeit Jugendlicher erstellte, wurde streng getrennt nach Fragen des Arbeitsmarktes und des Marktes der Ausbildungsplätze. Eine solche Sichtweise, wonach zu unterscheiden sei zwischen einem Mangel an Arbeitsstellen für junge Menschen und dem Fehlen an Ausbildungsplätzen, ist inzwischen in der öffentlichen Diskussion aufgegeben worden, obwohl es immer noch hinreichende Indizien dafür gibt, daß die beiden Aspekte einer unterschiedlichen Betrachtung bedürfen und daraus auch verschiedenartige Folgerungen für Maßnahmen zum Abbau bestehender Defizite gezogen werden müssen.

Inzwischen wird — wohl internationalen Gepflogenheiten folgend — zumeist von „Jugendarbeitslosigkeit“ gesprochen. Die in früheren Jahren getroffene Unterscheidung zwischen „Arbeitslosigkeit Jugendlicher“ — verstanden als ein Teilaspekt der Gesamtarbeitslosigkeit — und der „Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt“ ist damit einer Gesamtschau der Beschäftigungsprobleme junger Menschen in Ausbildung und Beruf gewichen.

Geblichen ist allerdings die damals getroffene Festlegung¹⁾, zu den jugendlichen Arbeitslosen lediglich jene zu rechnen, die noch keine 20 Jahre alt sind. Dies muß bei internationalen Vergleichen immer mit bedacht werden, da

¹⁾ Vgl. „Bestandsaufnahme und kritische Analyse sowie Vorschläge für Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit Jugendlicher und zur Verbesserung der Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt“, Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), Nürnberg, Januar 1975 (hektographiertes Manuskript); diese Analyse wurde ergänzt und erweitert durch „Jugendliche beim Übergang in Ausbildung und Beruf“, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), Nürnberg 1980, Band 43.

dort zumeist Arbeitslose bis zum Alter von 25 Jahren zur Gruppe der Jugendlichen gerechnet werden. Wie groß die Unterschiede sind, sei am Beispiel der Zahlen für den September 1981 kurz dargestellt: Damals waren in der

Inhalt

- I. Anmerkungen zur Problemlage
- II. Bezugsrahmen für die Analyse und für Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit Jugendlicher
- III. Zahlen, Relationen, Verlaufsmuster
 - Schwankungen im Konjunktur- und Jahreszyklus
 - Hohe Arbeitslosenquote bei den 20—25jährigen
 - Jugendliche zwar kürzer arbeitslos, aber zu höheren Anteilen betroffen
 - Instabilität beim Start bedroht dauerhafte Integration
- IV. Ausgewählte Befunde zur Schwelle I
- V. Ausgewählte Befunde zur Schwelle II
- VI. Maßnahmen zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit
 - eine Typologie
- VII. Versuch einer Bilanz zu den Maßnahmen zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit

Bundesrepublik Deutschland rund 30 % aller registrierten Arbeitslosen (bei den Männern 28 % bei den Frauen 32 % — absolut insgesamt 375 000) unter 25 Jahre alt; aber nur 11 % der Arbeitslosen (62 000 Männer und 73 000 Frauen) waren jünger als 20 Jahre.

Hinweis: Soweit nichts anderes vermerkt ist, sind die Daten den Strukturanalysen der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, entnommen. Die Ergebnisse dieser Erhebungen werden fortlaufend in den Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) veröffentlicht.

Geblieden ist ferner — über all die Jahre hinweg — die Diskussion um „Grauzonen der Arbeitslosigkeit Jugendlicher“, die Erörterung der Frage, ob die bei den Arbeitsämtern registrierten Arbeitslosen unter 20 Jahren das Problemfeld in seinem vollen Umfang widerspiegeln. Hierzu ist anzumerken:

— Wer als Arbeitsloser zu zählen ist, wird durch das Arbeitsförderungsgesetz²⁾ im Detail bestimmt. So wird nach geltenden Regelungen jener, der ausschließlich an einem Ausbildungsplatz — sei er im Betrieb oder in einer Schule — interessiert ist und der nicht alternativ zur Aufnahme einer Arbeit bereit ist, nicht als arbeitslos gezählt. Im September 1981 gab es rund 20 400 arbeitslose Jugendliche unter 20 Jahren, die eine Berufsausbildung anstrebten. Ihr Anteil an der Altersgruppe der

unter 20jährigen lag in all den Jahren seit 1977 jeweils um 10—20 %.

— Es gibt keine Verpflichtung des einzelnen bei der Suche nach einer Arbeitsstelle oder nach einem Ausbildungsplatz die Hilfe des Arbeitsamtes in Anspruch zu nehmen. Nur der Statistik wegen wird sich kein Jugendliche beim Arbeitsamt registrieren lassen. Wie groß aber die Zahl derer ist, die auf sich alleine gestellt eine Arbeit oder einen Ausbildungsplatz suchen, darüber gehen die Meinungen auseinander. Nach einer Auszählung des Statistischen Bundesamtes in Wiesbaden aus dem Mikrozensus des Jahres 1977 gab es damals — bei rund 106 000 jugendlichen Arbeitslosen — weitere 30 000 jugendliche Erwerbslose ohne Arbeit bzw. ohne Ausbildungsplatz³⁾.

II. Bezugsrahmen für die Analyse und für Maßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit Jugendlicher

Wie problematisch eine Abgrenzung der „arbeitslosen Jugendlichen“ nach Altersgruppen ist, zeigt sich, wenn danach gefragt wird, in welchem Umfeld bei Jugendlichen Arbeitslosigkeit auftritt. Gehen wir dabei von der „Normalbiographie“ aus⁴⁾ und fragen, welche Berufswege Erwachsene üblicherweise zurücklegen bis sie zu einer stabilen Position im Erwerbsleben kommen, so wird deutlich, daß Berufswahl als ein mehrfach gestufter Prozeß abläuft. Entscheidende Bedeutung haben dabei zwei Einschnitte, die nachfolgend als Schwellen bezeichnet werden sollen:

— *Schwelle I* als Übergang von der allgemeinbildenden Schule in die Berufsbildung. In welchem Umfang dabei berufliche Pläne realisiert werden können, entscheidet der Markt der Ausbildungsplätze. Je nach regionalen Gegebenheiten, Nachfrage und Angebot an Ausbildungsplätzen werden im Einzelfall alternative Berufswege gefunden werden müssen, oder es

wird notwendig sein, auf Berufe auszuweichen, die mit dem Zielberuf verwandt sind. Häufig genügt eine derartige Flexibilität bei der Wahl der Ausbildungsstelle nicht; es müssen Umwege — etwa über weiterführende Schulen oder Berufsvorbereitungskurse — gegangen werden.

— *Schwelle II* beim Übergang von der Berufsbildung auf einen ersten Arbeitsplatz. Die Situation der beruflichen Teilarbeitsmärkte entscheidet nun darüber, ob die beruflichen Zielvorstellungen realisiert und die erworbenen Fertigkeiten und Kenntnisse verwertet werden können. Je nachdem, wie umfassend die Berufsbildung angelegt wurde, wird die Integration in die Erwachsenen-tätigkeit rasch und reibungslos gelingen, oder aber es folgen Phasen einer Erweiterung und Vertiefung der Qualifikation am Arbeitsplatz. Daß die Berufsbildung heute immer weniger zu einer vollwertigen beruflichen Qualifikation führt, schafft im Umfeld der Schwelle II eine Art labile Zwischenphase. Sie ist eine der Ursachen für die hohe Arbeitslosigkeit in der Altersgruppe zwischen 20 und 25 Jahren, die in allen westlichen Industriestaaten festzustellen ist.

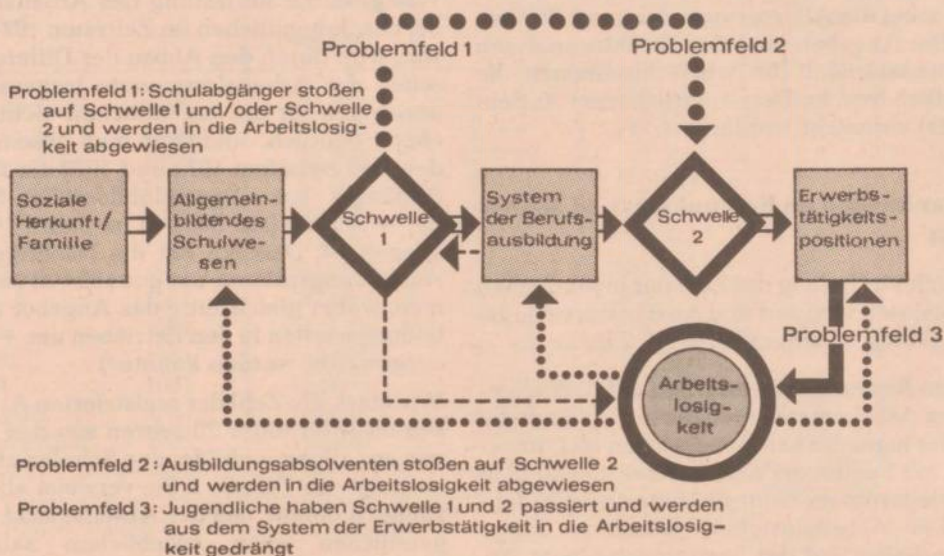
Die Betrachtungsweise nach zwei Schwellen, wie im *Schaubild 1* dargestellt, erweist sich in mehrfacher Weise als hilfreich; u. a. wird auf diese Weise erkennbar:

²⁾ Vgl. das Arbeitsförderungsgesetz aus dem Jahre 1969 in der nach dem zum 1. 1. 1982 in Kraft getretenen Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz gültigen Fassung; insbesondere §§ 100 ff.

³⁾ Vgl. BeitrAB 43, a. a. O., S. 135/136.

⁴⁾ Vgl. Dieter Mertens, Beziehungen zwischen Qualifikation und Arbeitsmarkt, in: Winfried Schlaffke (Hrsg.), Jugendarbeitslosigkeit. Unlösbare Aufgabe für das Bildungs- und Beschäftigungssystem? Köln 1976, S. 68 ff.

Jugendarbeitslosigkeit an den Schwellen des Übergangs vom Bildungs- zum Beschäftigungssystem



Quelle: "Jugendliche beim Übergang in Ausbildung und Beruf", BeitrAB 43, S. 7

— Der Arbeitsmarkt — und die dort zu einem bestimmten Zeitpunkt herrschende Situation — hat für den Berufsweg des einzelnen in mehrfacher Weise „Brückenfunktion“. Dies gilt zum ersten bei der Suche nach einer Ausbildungsstelle beim Schulabgang, zum zweiten bei der Auswahl eines der Berufsbildung adäquaten Arbeitsplatzes und schließlich zum dritten bei weiteren Zwischenschritten auf dem Wege zur stabilen Integration in Arbeit und Beruf.

— Die Abgrenzung des Problemfeldes „Jugendarbeitslosigkeit“ nach Altersgruppen wird den individuellen Verlaufsmustern nicht gerecht. Je nach gewähltem Bildungsweg erreicht der einzelne die Schwellen I und II relativ früh oder erst im fortgeschrittenen Alter (z. B. bei Abitur und Hochschulstudium). Analytisch wäre es daher erforderlich, arbeitslose Jugendliche den biographischen Schwellen entsprechend aufzuteilen; denn: Die Probleme instabiler Beschäftigung der (Neu-)Absolventen des Systems der Allgemein- und Berufsausbildung reichen über die Altersgruppen der unter 20jährigen bzw. der unter 25jährigen hinweg.

— Wer nach der allgemeinbildenden Schule eine Stelle als „Jungarbeiter“ antritt, weist eine gebrochene und verkürzte Berufsbiographie auf. Er ist bereits dadurch benachteiligt, daß ihm ein gut Stück beruflicher Sozialisation der anderen fehlt. Dieser Nachteil beim Start bedeutet heute ein hohes Risiko (individuell und gesamtgesellschaftlich u. a. durch Unterstützungszahlungen). Wenn die Statistik der Arbeitslosen — und hier wiederum insbesondere bei denen unter 20 Jahren — einen überaus hohen Anteil an Ungelernten aufweist, so ist dies zugleich ein Indiz dafür, daß der Weg von der Schule in „Jungarbeiterpositionen“ keine hinreichende Gewähr für eine stabile Integration ins Erwerbsleben zu bieten vermag.

Im übrigen wird aus dem Schaubild deutlich, daß Ansätze zur Lösung der Probleme nach den Schwellen I und II unterschiedlich zu wählen sind. Wenn beispielsweise an Schwelle I die sog. „Berufsreife“ fehlt, sind andersartige Hilfen vonnöten als beim mißlungenen Übergang auf einen Arbeitsplatz im Anschluß an die Facharbeiterprüfung.

III. Zahlen, Relationen, Verlaufsmuster

Hier sollen zunächst Größenordnungen und Strukturen der Arbeitslosigkeit junger Menschen dargestellt werden. Im Mittelpunkt steht dabei die Altersgruppe der unter 20jährigen. Die Angaben sind den Strukturanalysen der Bundesanstalt für Arbeit entnommen, die monatlich bzw. im Detail jährlich (zum 30. September) vorgelegt werden.

Schwankungen im Konjunktur- und Jahreszyklus

In welchem Umfang die Zahl der jugendlichen Arbeitslosen vom Auf und Ab der Wirtschaftsentwicklung abhängig ist, zeigt *Tabelle 1*.

Mit den Besserungstendenzen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt reduzierte sich auch die Zahl der jugendlichen Arbeitslosen und umgekehrt, mit Beginn der neuen Rezession ab 1980 sind wiederum mehr junge Leute unter 20 Jahren von Arbeitslosigkeit betroffen. Junge Frauen haben auf der Suche nach einem Arbeitsplatz durchgehend größere Schwierigkeiten als die jungen Männer. In der Rezession sind die Chancen, als Ungelernte einen Arbeitsplatz zu erhalten, gerade für Frauen besonders ungünstig; sie konzentrieren sich auf eine begrenzte Auswahl an Berufen, (z. B. Textil, Bekleidung, Hilfstätigkeiten im Umfeld

der Produktion und des Büros), die besonders konjunkturanfällig sind.

Wie groß die Entlastung des Arbeitsmarktes bei den Jugendlichen im Zeitraum 1974—1979 war, wird durch den Abbau der Differenz zwischen der Arbeitslosenquote insgesamt und derjenigen für die Jugendlichen nicht hinreichend deutlich. Vielmehr muß gesehen werden, daß zwischen 1975 und 1979 die Zahl der Abgänger aus allgemeinbildenden Schulen um +180 000 (auf 990 000 im Jahre 1979) gestiegen ist. Dadurch hat die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen um gut 130 000 zugenommen, wobei gleichzeitig das Angebot an Ausbildungsstellen in den Betrieben um +160 000 ausgedehnt werden konnte⁵⁾.

Wie stark die Zahl der registrierten Arbeitslosen im Alter unter 20 Jahren von den Abgängen aus allgemeinbildenden Schulen abhängig ist, zeigt die *Tabelle 2*. Sie verweist allerdings zugleich darauf, daß der Arbeitsmarkt der Jugendlichen auch erheblichen saisonalen Schwankungen unterliegt.

Der Tiefstand der Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen wird demnach im Monat Mai erreicht. Saisonale Einflüsse aus dem winterlichen Be-

⁵⁾ Vgl. dazu den Berufsbildungsbericht der Bundesregierung für das Jahr 1981, S. 5.

Tabelle 1:

Arbeitslose Jugendliche unter 20 Jahren 1974—1981 (jeweils September) — Zahlen gerundet auf volle Tausend —

Jahr (September)	Insgesamt	Männer	Frauen	darunter		Arbeitslosenquote	
				ausländische Jugendliche	ohne bisherige Berufstätigkeit	für Jugendliche	für alle Arbeitslosen
1974	70 000	32 000	38 000	11 %	24 %	3,6 %	2,4 %
1975	116 000	56 000	60 000	9 %	19 %	6,2 %	4,4 %
1976	103 000	42 000	61 000	7 %	22 %	4,6 %	3,9 %
1977	106 000	42 000	64 000	8 %	29 %	5,0 %	4,0 %
1978	92 000	35 000	57 000	9 %	29 %	4,4 %	3,8 %
1979	69 000	23 000	46 000	10 %	29 %	3,1 %	3,2 %
1980	81 000	31 000	50 000	14 %	30 %	3,5 %	3,5 %
1981	135 000	62 000	73 000	18 %	32 %	5,9 %	5,4 %

Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Heft 3/1982, S. 270 und 321 sowie Heft 10/1980, S. 1285 — eigene Berechnungen

Tabelle 2:

Die Schwankungen der Bestände an arbeitslosen Jugendlichen im Jahresablauf, dargestellt anhand der Werte für September 1980 bis September 1981

Monat	Arbeitslose			Arbeitslosenquoten	
	Insgesamt	Männer	Frauen	Jugendliche	alle Arbeitslosen
September 1980	81 000	31 000	50 000	3,5	3,5
Oktober 1980	77 000	30 000	47 000	3,4	3,8
November 1980	84 000	35 000	49 000	3,7	4,2
Dezember 1980	93 000	43 000	50 000	4,1	4,8
Januar 1981	103 000	49 000	54 000	4,5	5,6
Februar 1981	104 000	51 000	53 000	4,6	5,6
März 1981	101 000	48 000	53 000	4,5	5,2
April 1981	87 000	39 000	48 000	3,8	4,9
Mai 1981	81 000	35 000	45 000	3,6	4,8
Juni 1981	89 000	39 000	50 000	3,9	4,8
Juli 1981	116 000	50 000	66 000	5,1	5,3
August 1981	131 000	58 000	73 000	5,8	5,5
September 1981	135 000	62 000	73 000	5,9	5,4

Quelle: Presseinformationen der Bundesanstalt für Arbeit; Arbeitsmarktzahlen für Einzelmonate sowie ANBA 3/1982, S. 270

schäftigungstief entfallen; die Auswirkungen des Schulentlassungstermins im Sommer sind noch nicht spürbar, so daß es zu einem deutlichen Abbau der winterlichen Spitzenbelastung kommt. Zum Ende des Schuljahres beginnt dann der erneute Anstieg — er fiel rezessionsbedingt im Sommer 1981 besonders steil aus. Die Arbeitslosenquote der Jugendlichen überschreitet nunmehr jene der Gesamtarbeitslosigkeit.

Hohe Arbeitslosenquote bei den 20—25jährigen

Sowohl nach dem Anteil an allen Arbeitslosen als auch nach der Arbeitslosenquote sind die 20—25jährigen stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als die unter 20jährigen: So ergeben sich für den Zeitraum 1974—1981 (Septemberwerte) bei der ersten Gruppe Anteilswerte an der Arbeitslosigkeit von $\frac{1}{6}$ bis zu $\frac{1}{7}$ (1979); für die unter 20jährigen dagegen lediglich von $\frac{1}{10}$ bis zu $\frac{1}{9}$. Die Arbeitslosenquoten der 20- bis 25jährigen liegen deutlich über der Gesamtarbeitslosigkeit (vgl. Tabelle 1). Sie betragen:

1975: 6,5 %; 1977: 6,2 %
1979: 4,5 %; 1981: 8,5 %.

Wiederum zeigt sich, daß junge Frauen in höherem Umfang von Arbeitslosigkeit betroffen

sind als die jungen Männer. Ihr Anteil an den Arbeitslosen unter den 20—25jährigen ist bis 1979 ständig angestiegen, und zwar von 49 % im Jahre 1975 auf 59 % in 1977 und schließlich auf 64 % im Jahre 1979. Der Rückgang des Anteilswertes auf 54 % (1981) bedeutet keinesfalls eine Abnahme der Zahl arbeitsloser Frauen dieser Altersgruppe; im Gegenteil: Mit dem Einsetzen der Rezession hat die Zahl der arbeitslosen Frauen im Alter zwischen 20 und 25 Jahren absolut um +51 000 zugenommen.

Der enge Schwankungsbereich der Anteilswerte und die hohen Arbeitslosenquoten deuten demnach daraufhin, daß es strukturelle Komponenten gibt, die — abgesehen von den konjunkturellen Schwankungen der Bestände — sich in einer erhöhten Risikobelastung der 20—25jährigen Erwerbstätigen niederschlagen. Inwieweit dies mit der zuvor (Abschnitt 2) beschriebenen labilen Übergangsphase im Umfeld der Schwelle II zusammenhängt, sei im folgenden Abschnitt 4 eingehender geprüft.

Jugendliche sind zwar kürzer arbeitslos, aber zu höheren Anteilen betroffen

Wird die Arbeitslosigkeit bei den Jugendlichen in die Komponenten Betroffenheit,

Dauer und Häufigkeit zerlegt, so ergibt sich ein differenziertes Bild⁶⁾:

— Von den 15- bis 19jährigen waren im Laufe des Kalenderjahres 1977 — bezogen auf die Erwerbspersonen dieser Altersgruppe — rund 20 % mindestens einmal arbeitslos gemeldet; bei den Männern waren es etwa 15 %, bei den Frauen dagegen rund 25 %. Eine Arbeitslosigkeitsperiode dauerte im Durchschnitt 2,2 Monate (bei Männern 2,0 Monate, bei den Frauen 2,3 Monate). Dieser Wert liegt deutlich unter der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer aller Arbeitslosen, die 1977 3,3 Monate betragen hat. Bei der Häufigkeit der Arbeitslosigkeit ergeben sich nur geringe Unterschiede zwischen Jugendlichen und den über 25jährigen: Jugendliche weisen im Durchschnitt im Laufe eines Kalenderjahres weniger Arbeitslosenperioden auf als die älteren Arbeitnehmer.

— Von den 20- bis 24jährigen Erwerbspersonen waren im Verlauf des Jahres 1977 rund 19 % mindestens einmal arbeitslos gemeldet; von den Männern waren es 16 %, von den Frauen rund 21 %. Die Arbeitslosigkeit dauerte in dieser Altersgruppe im Durchschnitt 2,8 Monate (bei Männern 2,4, bei Frauen 3,3 Monate). Diese Werte liegen nur noch knapp unter denen aller Arbeitslosen. Bei der Zahl der durchschnittlichen Arbeitslosenperioden je Jahr gibt es zu den darüberliegenden Altersgruppen kaum Unterschiede.

Insgesamt ergibt sich daraus, daß Jugendliche (unter 20 Jahren) und junge Erwachsene (20- bis 25jährige) stärker als andere Altersgruppen von Arbeitslosigkeit betroffen sind; allerdings dauert die Arbeitslosenperiode im Durchschnitt nicht so lange wie bei den älteren Personen. Beispielsweise waren im September 1981 von den Arbeitslosen im Alter unter 20 Jahren rund 70 % weniger als drei Monate arbeitslos, bei den 20—25jährigen wa-

ren es noch 53 %, bei allen Arbeitslosen dagegen lediglich 42 %.

Instabilität beim Start bedroht dauerhafte Integration

Wie sich Arbeitslosigkeit Jugendlicher längerfristig auswirkt, ist bisher im Detail nicht untersucht worden. Anhaltspunkte liefert die Analyse des Infratest-Instituts⁷⁾. So waren von den Arbeitslosen im Herbst 1977, die unter 30 Jahren alt waren, Ende 1980/Anfang 1981 (in Klammern Anteilswerte für alle Arbeitslosen):

— Erwerbstätig	59 %	(49 %)
— In beruflicher Ausbildung	7 %	(5 %)
— Arbeitslos	8 %	(14 %)
— Im Haushalt	20 %	(15 %)
— Rentenbezieher	—	(12 %)
— Aus anderen Gründen nicht erwerbstätig	6 %	(5 %)

Die Anteilswerte zeigen, daß mit Arbeitslosigkeit generell das Risiko verbunden ist, künftighin nicht wieder stabil ins Erwerbsleben integriert zu sein. Bei jugendlichen Arbeitslosen droht die Gefahr eines „Teufelskreises“ instabiler Beschäftigungsverhältnisse. Dies insbesondere dann, wenn ungünstige Faktoren zusammentreffen (z. B. Herkunft aus unteren sozialen Schichten, fehlender Schulabschluß, Ausbildungsabbruch, Prüfungsversagen). So lehren Beobachtungen der Arbeitsvermittlung, daß Jugendliche ohne Hauptschulabschluß, die als Jungarbeiter beginnen, bei auftretender Arbeitslosigkeit rasch in Gefahr geraten, in instabile, schnell wechselnde Beschäftigungsverhältnisse abzugleiten. Das heißt aber, daß der mißlungene Start dann negative Nachwirkungen hat, wenn es nicht gelingt, zu einem „normalen Entwicklungspfad“ zurückzufinden. Dies bedarf umfassender zusätzlicher Bemühungen aller Beteiligten. Sie sind gerade in Rezessionszeiten schwierig, fehlt es doch allzuoft an den Perspektiven, die jungen Menschen anzubieten wären.

⁷⁾ Vgl. Christoph F. Büchtemann, Erwerbskarrieren im Anschluß an Arbeitslosigkeit, in: MittAB, 15. Jg./1982, Heft 2, S. 124.

⁶⁾ Die Angaben sind entnommen bei Ulrich Cramer, Bewegungsanalyse der Arbeitslosigkeit von Jugendlichen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), 14. Jg./1981, Heft 2, S. 147/148.

IV. Ausgewählte Befunde zur Schwelle I

Entgegen den bisherigen Prognosen ist der Anteil der Jugendlichen, die nach dem Ende der Pflichtschulzeit keine Berufsbildung absolvieren wollen, mit 3,8 % aller Abgänger aus der Sekundarstufe I sehr niedrig anzusetzen⁸⁾. Daß am Ende wesentlich mehr Jugendliche auf eine berufliche Qualifizierung verzichten, ist u. a. die Folge der Engpässe auf dem Markt der Ausbildungsplätze. Er wirft sozusagen lange Schatten auf die Berufswahl und beeinflußt das Verhalten der Jugendlichen bei der Suche nach einer Ausbildungsstelle. Zwischen Anforderungen der Betriebe und den Aktivitäten der Interessenten an Ausbildungsplätzen bestehen jedenfalls enge wechselseitige Beziehungen. So bewerben sich Abgänger aus Sonderschulen für Lernbehinderte im Durchschnitt nur 2,9mal, Hauptschulabsolventen 4,2mal und Realschulabsolventen 8,1mal um einen betrieblichen Ausbildungsplatz. Das heißt, allgemeine Aussagen zur Lage auf dem Markt der Arbeitsstellen und Ausbildungsplätze und persönliche negative Erfahrungen führen bei denen, die es schwer haben etwas zu finden, zu resignativem Verhalten. Die Zahlen und Relationen über die unversorgten Bewerber und die Arbeitslosen im Jugendalter sind demnach das Ergebnis vielfach gestufter Aussiebungsprozesse, die nicht erst beim Verlassen der allgemeinbildenden Schule einsetzen.

Wird versucht, den Ablauf derartiger Such- und Entscheidungsprozesse nachzuzeichnen, ergibt sich — in groben Umrissen — folgendes Bild:

— Rund 82 % der Absolventen und Abgänger aus dem Sekundarbereich I fragen Ausbildungsplätze nach; 57 % suchen einen betrieblichen Ausbildungsplatz, 18 % einen schulischen und 7 % bewerben sich um einen schulischen und einen betrieblichen Ausbildungsplatz (= Doppelnachfrager). Im Falle der zweifachen Zusage entscheiden sich 80 % der Doppelnachfrager für einen betrieblichen Ausbil-

dungsplatz. Die schulische Berufsbildung rangiert in Zeiten der Knappheit an betrieblichen Ausbildungsplätzen erst auf Platz zwei. Die Knappheit auf dem Ausbildungsstellenmarkt wird so noch verschärft. Nach Bildungsebenen schwanken die Quoten der Nachfrage nach betrieblichen Ausbildungsplätzen (ohne Doppelnachfrager) erheblich. Sie liegen zwischen 33 % bei Abgängern aus den Sonderschulen für Lernbehinderte, 58 % bei Hauptschulabsolventen und 61 % bei Realschulabsolventen. Deutliche Unterschiede bestehen auch nach dem Geschlecht:

So votieren von den weiblichen Abgängern und Absolventen des Sekundarbereichs I rund 25 % für vollzeitschulische Ausbildungsgänge; bei den männlichen Abgängern und Absolventen dagegen sind es lediglich etwa 10 %. Die Chancen, einen Ausbildungsplatz im Betrieb zu erhalten, bestimmen auch hier die Suchstrategie.

— Von denen, die sich um einen Ausbildungsplatz im Betrieb beworben haben, erhalten Realschulabsolventen und Hauptschüler mit Abschluß zu 85 % bzw. zu 83 % eine Zusage. Bei Hauptschülern ohne Abschluß sind es dagegen nur 65 % und bei den Abgängern aus den Sonderschulen für Lernbehinderte lediglich 57 %. Ein Teil der Jugendlichen, die einen betrieblichen Ausbildungsplatz zugesagt erhalten, verzichten allerdings hinterher darauf (bei Hauptschul- und Realschulabsolventen jeweils etwa 5 %). Wer keine Ausbildungsstelle findet, entscheidet sich in der Mehrzahl der Fälle (zu etwa 80 %) für eine schulische Berufsbildung oder den weiteren Verbleib in der allgemeinbildenden Schule.

— Engpässe auf dem Ausbildungsstellenmarkt führen demnach in beachtlichem Umfang zu längerem Verbleib im Schulsystem. So verbleiben von den Abgängern der Sonderschulen für Lernbehinderte beinahe $\frac{3}{5}$ im schulischen Bereich (41 % in schulischer Berufsbildung, 18 % in allgemeinbildenden Schulen); bei den Hauptschulabsolventen sind es dagegen lediglich 43 % und bei Realschulabsolventen nur 34 %. Ein solches Ergebnis ist vor dem Hintergrund der Diskussion um Schulmüdigkeit, Frustration oder Demotivation der sog. „Dropouts“ zu sehen. Heißt dies doch, daß gerade in dem Personenkreis, der angeblich besonders unter den genannten Symptomen leidet, der Zwang zum Verbleib in

⁸⁾ Die Angaben sind entnommen bei Heinz Stegmann, Irmgard Holzbauer, Die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen und ihre Realisierung bei Absolventen und Abgängern allgemeinbildender Schulen, in: MittAB, 11. Jg./1978, Heft 2, S. 148 ff.; des Weiteren bei Rainer Kabbert, Jugendliche zwischen Schule und Beruf. Pläne, Vorbereitungen und Entscheidungen für Ausbildung und berufliche Tätigkeit, BeitrAB 64, Nürnberg 1982, S. 36 ff.

schulisch organisierten Lernformen am größten ist. Für sie schiebt sich der Übergang in den Beruf durch vom Arbeitsmarkt erzwungene Umwege zusehends weiter hinaus. Aus dieser Sachlage erklären sich auch die steigenden Anteile derer, die sich im Alter unter 20 Jahren arbeitslos melden ohne vorher erwerbstätig gewesen zu sein (vgl. Tabelle 1). Im Jahre 1981 waren $\frac{3}{4}$ der als arbeitslos registrierten Berufsanfänger im Alter unter 20 Jahren Absolventen einer schulischen Berufsbildung. Daran zeigt sich, in welchem Umfang der verlängerte Verbleib im schulischen Bereich zu einer Verlagerung der Arbeitsmarktprobleme in Richtung der Schwelle II beiträgt.

— Verglichen mit Tabelle 1 erweist sich die Arbeitslosigkeit bei den unter 20jährigen weniger als eine Frage des Übergangs von der allgemeinbildenden Schule in Arbeit und Berufsbildung als vielmehr eine Frage des weiteren Umfelds der Schwelle I. Schwierig ist nicht allein eine Arbeitsstelle oder einen Ausbildungsplatz zu bekommen, das eigentliche Problem ist die stabile und dauerhafte Eingliederung. Daß sie vielfach nicht gelingt, ist nicht allein Folge der Aussiebung, die zuvor skizziert worden ist; es ist auch eine Frage fehlender nachgehender Betreuung sowie der abnehmenden Eignung einer großen Zahl von Arbeitsplätzen für die Einarbeitung von „Jungarbeitern“.

— Welcher Art die Schwierigkeiten der Arbeitslosen unter 20 Jahren sind, ergibt sich aus statistischen Analysen⁹⁾: So haben die Arbeitslosen der genannten Altersgruppe zum allergrößten Teil (September 1981 zu rund $\frac{3}{4}$) keine Ausbildung abgeschlossen. Sie stammen überdurchschnittlich häufig (zu 65 % gegenüber 44 % bei allen Erwerbstätigen unter 20 Jahren) aus Arbeiterfamilien. Familien, in denen der Vater als ungelernter bzw. angelernter

Arbeiter tätig ist, bilden mit einem Anteil von 35 % (gegenüber 12 % im Durchschnitt) die größte Gruppe. Kinder aus Familien, bei denen die Väter als einfache und mittlere Angestellte bzw. Beamte erwerbstätig sind, sind dagegen unter den jugendlichen Arbeitslosen stark unterrepräsentiert. Überdurchschnittlich häufig haben jugendliche Arbeitslose mehrere Geschwister (über ein Drittel hat mindestens vier Geschwister; in der gleichaltrigen Bevölkerung sind es nur 9%).

Faßt man die Ergebnisse vorliegender Statistiken und Untersuchungen zusammen, so erweist sich die Arbeitslosigkeit an Schwelle I als eine Frage der dauerhaften Eingliederung. Im Mittelpunkt steht nicht so sehr die Anfänger-Arbeitslosigkeit, sondern vielmehr die Arbeitslosigkeit von solchen Jungen und Mädchen, die schon einmal erwerbstätig waren. Die „Aussiebung“ der Betroffenen geht einher mit einer Kombination bestimmter individueller Merkmale. Dies sind:

- Herkunft aus sog. „einfacheren Verhältnissen“,
- Eltern haben keine Beziehungen zu Firmen, Betrieben,
- Mehrere Geschwister sind im Elternhaus vorhanden,
- Leistungsschwächen in Deutsch oder/und Mathematik treten auf,
- das „nötige Selbstbewußtsein“, die Fähigkeit sich zu artikulieren, sich selbst darzustellen fehlen,
- mit jeder Absage oder Aussage, daß es sehr schwer sei eine Stelle zu finden, schwindet das Selbstvertrauen und nimmt die Resignation zu.
- Vielfach kommt noch hinzu, daß in der Wohnregion ein geringes Angebot an Möglichkeiten vorhanden ist oder die Anfahrtswege sehr lang sind.

V. Ausgewählte Befunde zur Schwelle II

Arbeitslosigkeit im Umfeld der Schwelle II ist ebenso wie bei Schwelle I in hohem Umfang eine Frage der dauerhaften und stabilen Eingliederung derer, die einmal berufstätig waren oder eine betriebliche Ausbildung absolviert haben. So zeigen die Strukturanalysen der Bundesanstalt für Arbeit¹⁰⁾:

⁹⁾ Vgl. ANBA Nr. 3/1982, vom März 1982, S. 327 sowie BeitrAB 43, a. a. O., S. 102 f.

¹⁰⁾ Vgl. ANBA 3/1982, a. a. O., S. 327.

— Nur 9 % der Arbeitslosen im Alter zwischen 20 und 25 Jahren waren zuvor noch nicht berufstätig gewesen. Von ihnen hatten knapp $\frac{2}{3}$ vor der Arbeitslosmeldung eine schulische Berufsbildung absolviert.

— Knapp die Hälfte der Arbeitslosen dieser Altersgruppe hat eine Berufsbildung absolviert (von den Männern nur 45 %; bei den Frauen dagegen 54 %); und zwar hatten: 41 %

eine betriebliche Ausbildung absolviert, 6 % eine Berufsfachschule/Fachschule abgeschlossen und 2 % einen Hochschulabschluß erworben.

Arbeitslosigkeit tritt demnach unmittelbar an Schwelle II nur in geringem Umfang auf. Dies zeigt sich aus der Befragung des Entlassungsjahrgangs 1977 zum Jahresende 1980. Daraus ergibt sich zur Erwerbslosigkeit (= Arbeitslose sowie andere Personen, die an einer Arbeitsaufnahme interessiert sind ohne sich beim Arbeitsamt zu melden)¹¹⁾:

— Bezogen auf die Erwerbspersonen aus dem Schulentlaßjahrgang 1977 errechnet sich eine Quote von 5 % Erwerbslosen.

— Von den Schulabgängern des Jahres 1977, die bis Ende 1980 eine betriebliche Berufsbildung abgeschlossen hatten, waren zu diesem Zeitpunkt 4 % erwerbslos (Männer zu 3 %; Frauen zu 5 %). Jene Absolventen, die nicht mehr im Ausbildungsbetrieb beschäftigt waren, weisen eine Quote von 10 % Erwerbslosen (Männer 8 %; Frauen 12 %) auf. Im Vergleich mit allen Absolventen einer betrieblichen Ausbildung lag die Quote an erwerbslosen Neuabsolventen doppelt so hoch, wie die von der Bundesanstalt für Arbeit errechnete Arbeitslosenquote für alle Altersjahrgänge. Der Neueintritt ist demnach — wie zuvor beschrieben — mit besonderen Risiken behaftet.

— Als Risikofaktoren lassen sich aus der Befragung isolieren:

— Bestimmte Ausbildungsberufe, in denen ein weit überdurchschnittlicher Anteil der Absolventen Ende 1980 erwerbslos war. Bei Männern sind dies die Berufe Maler und Lackierer, Kraftfahrzeugmechaniker, Gärtner sowie der Einzelhandelskaufmann; bei Frauen sind es Berufe wie Hauswirtschafterin, Friseurin, Arzthelferin. Dies hängt u. a. zusammen mit der Größe des Ausbildungsbetriebes und dem Ausbildungsbereich. So ist der Anteil an erwerbslosen Absolventen überdurchschnittlich hoch soweit diese in Kleinbetrieben mit weniger als 50 Beschäftigte ausgebildet wor-

den sind. Gleiches gilt für die Ausbildungsbereiche Landwirtschaft und Handwerk.

— Leistungen während der Ausbildungszeit: Absolventen, denen nach eigenen Angaben praktische Fächer nicht oder nicht besonders lagen, sind zu rund 14 % erwerbslos; jene dagegen, die zu „den Besten gehörten“ nur zu 1,3 %.

— Der Familienstand: Verheiratete — und dies gilt in erster Linie für junge Frauen — sind mit 9,5 % häufiger erwerbslos als Ledige (mit 4 %).

— Das Bildungsniveau: Hier ergeben sich auch nach abgeschlossener Berufsbildung immer noch deutliche Unterschiede nach dem allgemeinbildenden Abschluß. Absolventen, die zuvor eine Sonderschule für Lernbehinderte besucht haben, waren zu 11 % erwerbslos, Realschulabsolventen mit guten Schulnoten dagegen nur zu knapp 2 %. Diese Befunde hängen u. a. mit der Herkunft und damit mit der vorausgehenden schulischen und familialen Sozialisation zusammen.

— Die Ausbildungsdauer: Wer eine Berufsausbildung mit nur zweijähriger Dauer durchlaufen hat, ist häufiger erwerbslos (zu 5,2 %) als jener, der eine längere Ausbildung absolviert hat (Erwerbslosenquote 4,1 %).

— Der Erwerbsstatus: Bei Absolventen einer Facharbeiterausbildung liegt die Erwerbslosenquote mit 4,7 % höher als bei denen, die einen Angestelltenberuf erlernt haben (Quote 3,8 %). Derartige Unterschiede zeigen sich vor allem bei Frauen (Erwerbslosenquote bei Facharbeiterabschluß 9,6 %; bei Ausbildung für Angestelltenberuf 4,1 %). Sollen Frauen „typische Männerberufe“ erschlossen werden, kommt es demnach nicht allein darauf an, die Ausbildung als solche zu fördern. Genauso wichtig ist es, den Übergang an der Schwelle II auf einen ersten Arbeitsplatz zu erleichtern.

— Die Nationalität: Ausländer mit abgeschlossener betrieblicher Berufsbildung waren zum Erhebungszeitpunkt mehr als doppelt so häufig von Erwerbslosigkeit betroffen wie die deutschen Absolventen.

Auch an der Schwelle II des Übergangs von der Berufsbildung auf einen ersten Arbeitsplatz finden demnach Aussiebnungsprozesse statt. Die immer wieder anzutreffende banale Aussage, „der gute ‚Jurist‘ hat auch morgen gute Aussichten“ (so die Bundesregierung in einer entsprechenden Stellungnahme), wird auch für die betriebliche Berufsbildung bestätigt. Nur heißt dies eben auch — und zuerst

¹¹⁾ Die Angaben entstammen dem Beitrag von Heinz Stegmann, Hermine Kraft, Jugendliche an der Schwelle von der Berufsausbildung in die Erwerbstätigkeit: Methode und erste Ergebnisse der Wiederholungsbefragung Ende 1980, in: MittAB, 15. Jg./1982, Heft 1, S. 20 ff.; des weiteren aus einem in Vorbereitung befindlichen Beitrag von Heinz Stegmann: Erwerbslosigkeit beim Übergang vom Bildungs- in das Beschäftigungssystem (erscheint voraussichtlich in: MittAB, 15. Jg./1982, Heft 4).

einmal, daß all die anderen, die nicht mit solider Schulbildung und guten Schulnoten ihre Berufsausbildung mit Bravour absolvieren, in Zeiten verengter beruflicher Teilarbeitsmärkte höheren Beschäftigungsrisiken ausgesetzt sind. Der Appell an alle, mehr zu leisten, hat sicher seine Berechtigung. Probleme der Arbeitslosigkeit junger Menschen zu mildern, muß aber auch von der Einsicht getragen sein, daß der großen Zahl der nicht überdurchschnittlich Befähigten Wege in Arbeit und Beruf offen stehen müssen und daß sie entsprechend markiert und trittsicher sein sollten.

Dazu gehört insbesondere auch, den Hintergrund zu sehen, vor dem sich die großen Schwierigkeiten des Übergangs in eine stabile Position im Erwerbsleben abspielen. Wie zuvor beschrieben, sind es nicht allein die Risiken im Anschluß an die Berufsbildung, einen Arbeitsplatz zu finden, sondern vielmehr Unwägbarkeiten im weiteren Umfeld der Schwelle II, die zu überdurchschnittlich hohen Arbeitslosenquoten bei der Altersgruppe der 20-25jährigen führen.

Im einzelnen handelt es sich um ein ganzes Bündel von Faktoren. Sie umfassen Fragen der Abstimmung zwischen dem Bildungs- und Beschäftigungssystem ebenso, wie die Ausformung der individuellen Berufsqualifikation über mehrere Phasen, die in die Zeit des Berufsstarts hineinreichen. So vollzieht sich ein bestimmter Anteil des Abgleichs zwischen Erwerbspositionen für Erwachsene und Ausbildungswegen gerade in der Phase nach dem Abschluß der Berufsbildung; denn: die Einsatzfelder der ausgebildeten Fachkräfte aller Ebenen sind zahlenmäßig anders verteilt als die Auszubildenden/Studierenden. Dies hat eine Vielzahl von Übergängen in den Jahren nach Ausbildungsabschluß zur Folge. In der Sozialforschung werden sie unter Stichworten wie Betriebswechsel, Berufswechsel, beruflicher Aufstieg bzw. Abstieg usw. thematisiert.

In Rezessionszeiten sind derartige Übergänge mit zusätzlichen Risiken belastet. Dies u. a.

deshalb, weil die im Wege des Altersabgangs freiwerdenden Plätze nach Qualifikationsniveau und Berufen anders strukturiert sind als die Neueintritte. Zudem gibt es noch auf Jahre hinaus mehr Zugänge aus dem Bildungssystem als Abgänge aus dem Erwerbsleben. Die erforderliche Umschichtung der Arbeitspositionen, ihre Orientierung an den heutigen und künftigen Absolventenjahrgängen, geht aber nur langsam vor sich¹²⁾. Halten nun diejenigen, die Berufsanfängerstellen einnehmen konnten, diese länger fest, so wird die Umstrukturierung zusätzlich erschwert. Es droht die Gefahr eines Rückstaus auf dem Arbeitsmarkt, der zur erhöhten Arbeitslosigkeit bei „jüngeren Kräften“ führen muß.

Auf der Individualseite sind derartige Übergänge mit der Vervollständigung und dem Ausbau der über Schule und Erstausbildung erworbenen beruflichen Qualifikation verbunden. U. a. kommt in den Jahren des Erwerbseintritts der beruflichen Erfahrung und der Routine im Beruf, die beide hinzuerworben werden müssen, hohe Bedeutung zu. Solche Vertiefung, Erweiterung und Umschichtung der Fertigkeiten und Kenntnisse erfordert aber auf seiten der Betriebe/Behörden zusätzliche Aufwendungen; denn: erst nach der Einarbeitungsphase wird die volle Leistung erreicht. Solange derartige Vorgänge in der Diskussion um die Berufsbildungspolitik kaum zur Kenntnis genommen werden und alle Aufmerksamkeit sich auf den Versuch konzentriert, die bestehenden Schwierigkeiten dadurch aufzufangen, daß die Erstausbildung immer weiter ausgebaut wird, solange werden Absolventen der Berufsbildung an der Schwelle II und in ihrem Umfeld überdurchschnittlich hohe Beschäftigungsrisiken zu tragen haben.

¹²⁾ Vgl. dazu den Beitrag von Manfred Tessaring, Beschäftigungsmöglichkeiten und Arbeitsmarktrisiken hochqualifizierter Arbeitskräfte (in dieser Ausgabe).

VI. Maßnahmen zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit — eine Typologie

Wie eingangs erwähnt, werden in der Bundesrepublik Deutschland im allgemeinen nur Arbeitslose im Alter unter 20 Jahren zu den „Jugendlichen“ gerechnet. So ist es auch zu erklären, daß die vielfältigen Aktivitäten, die nach 1975 in Gang gesetzt worden sind, primär auf die Probleme und Schwierigkeiten im Umfeld der Schwelle I abzielten. Sie haben, dies ist zu unterstreichen, zu einem beachtlichen Abbau der Übergangsschwierigkeiten junger Menschen im Anschluß an die Allgemeinbildung geführt, wenn sie auch nicht verhindern konnten, daß die Schatten über der Berufswahl, welche vom Arbeitsmarkt ausgingen, immer länger und dunkler geworden sind.

Die Zahlen jedenfalls sind bei jugendlichen Arbeitslosen — wie zuvor im Abschnitt 3 beschrieben — innerhalb von Grenzen verblieben, die bis heute nicht dazu führten, in großem Stil über „Jugendarbeitslosigkeit“ zu diskutieren. Derartige Erörterungen sind vielmehr auf die Experten und die fachlich kompetenten Stellen beschränkt geblieben. Inwieweit sich dies ändern wird, wenn der Bericht der vom Deutschen Bundestag eingesetzten Kommission zu Fragen des Jugendprotests vorliegt, bleibt abzuwarten.

Wenn heute gerade die 15- und 16jährigen nur noch in geringem Umfang an der Arbeitslosigkeit jugendlicher beteiligt sind (Anteil 1981: 8,5%; im Jahre 1974 noch 26%), so ist dies vor allem bildungspolitischen Maßnahmen zuzuschreiben, durch die zumindest die Probleme des Übergangs von der Schule in Ausbildung und Arbeit abgebaut werden konnten. Zu welchen Bedingungen dies geschah (u. a. Verlängerung des Verbleibs im schulischen Bereich), wurde zuvor bereits dargestellt.

Fragt man nach der Art der Maßnahmen, so ist zunächst festzuhalten, daß — abgesehen von einigen Ausnahmen — alle Aktivitäten darauf angelegt sind, die Funktion des Arbeitsmarkts und des Ausbildungsstellenmarkts zu stärken. In diesem Sinne marktkonformer, flankierender Aktivitäten ergaben sich drei Ansatzpunkte, und zwar:

1. Der Abbau globaler Defizite an Arbeitsstellen für „Jungarbeiter“ und an Ausbildungsplätzen.
2. Der Ausgleich individueller Defizite bei Bewerbern um Ausbildungsplätze und Jungar-

beiterstellen. Die Jugendlichen sollten auf diese Weise in die Lage versetzt werden, im Konkurrenzkampf um Stellen bestehen zu können, die „Barrieren der Anforderungen“ zu überwinden.

3. Barrieren abzubauen, die einem reibungslosen Abgleich zwischen Nachfrage und Angebot an Ausbildungsplätzen behindern. Dadurch soll es ermöglicht werden, das vorhandene Angebot an Stellen weitgehend auszus schöpfen.

Hinzu kommen Sonderprogramme einzelner Institutionen, die sozusagen ergänzend zum Ausbildungsstellenmarkt und über diesen hinaus Ausbildungsmöglichkeiten für Jungen und Mädchen erschließen. Dazu rechnen etwa die Ausbildungsplätze, die vom Berliner Berufsamt für solche Jugendlichen bereitgestellt werden, die im freien Wettbewerb besonders geringe Chancen haben. Ebenso gehört hierzu das Sonderprogramm des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft, Teilnehmern an berufsvorbereitenden Maßnahmen ggf. eine Anschlußausbildung auch außerhalb der Wirtschaft zu ermöglichen.

Um welche Aktivitäten es sich bei den unter Ziffern 1—3 genannten Maßnahmen handelt, zeigt die *Tabelle 3*. Bei den dort nach Typen beschriebenen Einzelaktivitäten herrscht nach Bundesländern und Trägern eine kaum noch überschaubare Vielfalt. Dies nicht zuletzt deshalb, weil gesetzliche Regelungen nach Ländern verschieden und die Kompetenzen — u. a. nach zuständigen Ressorts — zersplittert sind. So gibt es beispielsweise für die Jungen und Mädchen, die am Ende der allgemeinbildenden Schule ohne Arbeitsstelle und ohne Ausbildungsplatz sind, sehr unterschiedlich strukturierte Angebote, von denen allerdings in den jeweiligen Wohnortregionen nur einige wenige vorkommen. Dazu rechnen etwa:

— Die Einrichtung eines 10. Schuljahres an Hauptschulen, sei es auf freiwilliger Basis oder als Pflichtschuljahr.

— Berufsvorbereitungsjahre, Berufsgrundschuljahre oder Berufsgrundbildungsjahre für „Jungarbeiter“. Maßnahmen, die eine berufliche Vor- oder Teilqualifikation bieten, die aber nicht auf die spätere Ausbildungszeit angerechnet werden.

Tabelle 3:

Gliederungs- und Beurteilungsraster für Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit

Bereich URSACHEN	arbeitsmarkt- u. beschäftigungspolitisch (A)	(berufs-) bildungspolitisch (B)	sozialpädagogisch (S)
Arbeitsplatzdefizite (global)	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Kurzarbeitergeld Eingliederungsbeihilfen Zuschüsse an Betriebe für die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen	Angebotsreduzierende Maßnahmen: — verlängerte Bildungszeiten (10. Vollzeit-Pflichtschuljahr). Reduzierung von Berufsschulunterricht, Befreiung von Berufsschulpflicht	Flankierend zu A: Betreuung von Jugendlichen in ABM
Ausbildungsplatzdefizite (global)	Zuschüsse an Betriebe für die Schaffung/Erhaltung von Ausbildungsplätzen Grundausbildungslehrgänge für ausbildungslose Schulabgänger (G 1 und G 2)	Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APIFG), Einrichtung überbetrieblicher/außerbetrieblicher Ausbildungsstätten, Erweiterung von Ausbildungskapazitäten im öffentlichen Bereich (Bahn, Post, Verwaltungen etc.), Ausbau von Plätzen in berufsbildenden Schulen (Berufgrundbildungsjahr) (Berufsfachschulen u. ä.)	
Qualifikationsdefizite, Motivationsdefizite (personengruppenspezifisch und individuell)	Zuschüsse an Betriebe für die Einstellung/Ausbildung ungelernter, leistungsgeminderter lernschwacher Jugendlicher, Tarifverträge für Jugendliche ohne Hauptschulabschluss Betreuungsverträge	Ausbildungsgänge nach § 48 BBiG + § 42 HwO, Lernangebote für Lernschwache, Zuschüsse für die Ausstattung von Sonderschulen, Nachholen des Hauptschulabschlusses, Förderungslehrgänge, Lehrgänge zur Verbesserung der Eingliederungsmöglichkeiten	a) Flankierend zu A + B Betreuung von Jugendlichen in diesen Maßnahmen b) Eigenständige Maßnahmen bei Problemgruppen, z. B. Arbeitstherapeutische Maßnahmen
		Berufgrundschuljahr in Sonderform, 10. Bildungsjahr für Jugendliche ohne Ausbildungsvertrag, Bildungs- und Berufsberatung	
Strukturdiskrepanzen — regional	Mobilitätzulagen, Gemeinschaftsaufgabe: Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur	Überbetriebliche Ausbildungsstätten, Ausbau Berufsfachschulen, Mobilitätshilfen, Jugendwohnheimbau	
— berufsfachlich	Fortbildung und Umschulung	Modellversuche Mädchen in gewerblich-technische Berufe, Berufswahlunterricht, Arbeitslehre, Beratung	Flankierend zu A + B

Quelle: „Jugendliche beim Übergang in Ausbildung und Beruf“, BeitrAB 43, S. 129.

— Berufsgrundbildungsjahre in Berufsfeldern entsprechend der Anrechnungsverordnung.

— Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit zur Berufsvorbereitung in Form eines Lehrgangstyps „F“ (Förderungslehrgang für „nicht berufsunfähige Schulentlassene“), „G 1/G 2“ (Grundausbildungslehrgang für Schulentlassene, die aus Mangel an Ausbildungsplätzen oder wegen Defiziten bei schulischen Leistungen keine Berufsbildung aufnehmen können) sowie „V“ (Lehrgang zur Verbesserung der Eingliederungsmöglichkeiten für Behinderte)¹³⁾.

— Sondermaßnahmen für jugendliche Ausländer zur beruflichen und sozialen Eingliederung (sog. MBSE-Lehrgänge).

Wie vorliegende Untersuchungen belegen, ist der pauschale Vorwurf, die Maßnahmen seien lediglich eine Art „Wartesaal zur Arbeitslosigkeit“, nicht gerechtfertigt. Beispielsweise konnten durch die Lehrgänge der Bundesan-

stalt für Arbeit ein bestimmter Teil der Jugendlichen stabil in Arbeitsstellen oder in Berufsausbildung integriert werden. Bei den Förderungslehrgängen („F“) betrug dieser Anteil rund die Hälfte der ehemaligen Teilnehmer, bei den „V-Lehrgängen“ immerhin noch etwa 41%¹⁴⁾.

Ein wesentlicher Faktor für den Erfolg der Maßnahmen ist die „Berufsbiographie des Jugendlichen“. Wer nach längerer oder mehrmaliger Arbeitslosigkeit an Lehrgängen teilnimmt, hat es wesentlich schwerer, hinterher eine Stelle zu finden, über die er dauerhaft ins Erwerbsleben zu integrieren ist. Umgekehrt sind die Erfolgchancen bei dem direkten Übergang von der Schule in vorbereitende Maßnahmen wesentlich besser. Hinzu kommen Unterschiede, die nach Trägern und damit nach Nähe oder Ferne zum Arbeitsgeschehen im Betrieb bestehen.

VII. Versuch einer Bilanz zu den Maßnahmen zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit

Zwar resultiert die Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen primär aus einer konjunkturellen Abschwächung. Die bei der Analyse aufgedeckten Grundstrukturen verweisen jedoch auf Verlaufs- und Zuweisungsmuster, die nicht rezessionsgebunden sind. Dies zeigt sich etwa bei der über Stufen ablaufenden Ausübung, die dahin führt, daß Jugendliche, bei denen Negtivfaktoren zusammentreffen, in besonderer Weise von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Auf die Rückkopplungsmechanismen zwischen Arbeitsmarktsituation und Verhalten junger Menschen bei der Berufswahl und bei der Suche nach einer Arbeitsstelle bzw. einem Ausbildungsplatz wurde mehrfach hingewiesen. Eine durchgreifende „Therapieform“ scheint allerdings bisher gegen das beschriebene Syndrom aus Herkunft aus einfacheren Verhältnissen, Leistungsschwächen in den Hauptfächern, Defizite in der personalen Entwicklung und geringe „Frustrationstoleranz“ noch nicht gefunden. Dies hat sicher vielerlei Gründe. Dazu gehören:

— Die Annahme, ein funktionierender und geordneter Arbeitsmarkt biete allen jungen

Menschen genügend Möglichkeiten, ihren Anlagen entsprechend eine stabile Position im Erwerbsleben zu finden und daraus die notwendigen Subsistenzmittel zu beziehen. Dies erscheint aber angesichts der modernen technischen Entwicklung offen. Zumindest ist fraglich, ob künftig der Beginn des Erwerbslebens als „Jungarbeiter“ jene Mindestqualifizierung ermöglicht, die als tragfähige Basis für ein Erwerbsleben vonnöten ist.

— Die aus der genannten Hypothese abgeleitete Schlußfolgerung, es handele sich bei der Arbeitslosigkeit Jugendlicher nur um ein Problem auf Zeit. Die Maßnahmen seien darauf einzurichten und nicht „auf Dauer zu stellen“. Dies erscheint problematisch; denn: Jugendarbeitslosigkeit ist nicht nur eine Frage des Einstiegs. Vielmehr handelt es sich um labile, risikoreiche Durchgangsphasen, in denen ein guter Teil der jeweiligen Altersgruppe zumindest vorübergehend arbeitslos wird. Bei dem beschriebenen Syndrom der Betroffenen wären zumindest flankierende und den Berufsweg anfänglich begleitende Hilfen zu erwägen.

— Ein pädagogisches Konzept, das unmittelbar auf die Zielgruppe der in erster Linie betroffenen Jugendlichen zugeschnitten ist. Es

¹³⁾ Zur Evaluation dieser Maßnahmen vgl. bei Karen Schober, Zur Durchführung und Wirksamkeit berufsvorbereitender Lehrgänge, in: MittAB, 13. Jg./1980, Heft 4, S. 573 ff.

¹⁴⁾ Vgl. Karen Schober, a. a. O., S. 573 und 583.

wurde bisher u. a. deshalb nicht entwickelt, weil unterstellt werden konnte, der Arbeitsplatz biete als „Lernort“ hinreichende Möglichkeiten zur beruflichen Sozialisation derjenigen, die keine Berufsbildung durchlaufen. Im übrigen stehe das duale System der Berufsbildung allen offen; es biete mit knapp 450 Ausbildungsberufen allen Jugendlichen Möglichkeiten zur beruflichen Qualifizierung. Für jene, die sofort nach der Schule eine Arbeitsstelle antreten, genüge es, die im Betrieb erworbene Erfahrung durch den Besuch der (Pflicht-)Berufsschule abzurunden. Nun aber wirkt es sich negativ aus, daß es nirgendwo ein ausgereiftes pädagogisches Konzept gibt, mit dessen Hilfe das ja seit Jahrzehnten diskutierte „Jungarbeiterproblem“ gelöst werden kann. Ansätze, die inzwischen erprobt werden, erfordern aber noch jahrelange Entwicklungszeit. Dies gilt u. a. für das Modell „JUBA“ einer Wetzlarer Firma¹⁵⁾, bei dem arbeitslose Mäd-

¹⁵⁾ Vgl. dazu den Bericht über das JUBA-Modell in Wetzlar von Michael Brater, in: MittAB, 14. Jg./1981, Heft 3. — Im übrigen wurde dieser Modellversuch mit dem Theodor-Heuß-Preis der Friedrich-Naumann-Stiftung ausgezeichnet.

chen im Wechsel zwischen Mitarbeit in der Produktion und begleitenden Unterricht nach Methoden der Waldorf-Pädagogik an die Arbeit herangeführt werden sollen. Gerade dabei zeigt sich, wie schwer es ist, den Teufelskreis „Herkunft — Sozialisationsdefizite — Orientierungen“ aufzubrechen.

Schließlich geht es — und dies kommt bei der Diskussion immer wieder zu kurz — bei Maßnahmen zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit nicht allein um die Integration in Arbeit und Beruf in der heutigen Zeit. Die laufenden Aktivitäten haben vielmehr einen Doppelaspekt: Berufliche Eingliederung unter den gegenwärtigen Bedingungen *und* Aufbau einer Qualifikation, die für ein langes Erwerbsleben eine solide Basis abzugeben vermag. Die Maßnahmen allein daran zu messen, ob in kurzer Zeit die Arbeitslosigkeit beendet ist, heißt nur, den kurzfristigen Erfolg sehen. Bildungspolitische Aktivitäten allein vermögen zwar Arbeitsmarktprobleme nicht zu lösen; sie können aber sehr wohl ein Potential an qualifizierten Kräften für bessere Zeiten sichern helfen.

Hans-Jürgen Krupp: Perspektiven der Arbeitsmarktentwicklung in den achtziger Jahren

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/82, S. 3—15

Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich in der schwersten Beschäftigungskrise seit ihrem Bestehen. Neben einem demographisch und durch einen starken Ausländerzufluss bedingten kräftigen Anwachsen des Erwerbersonenpotentials hat auch das Zurückbleiben des Wirtschaftswachstums seit Anfang der siebziger Jahre hinter der Produktivitätsentwicklung hierzu beigetragen. Demgegenüber ist die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor beachtlich; die Zahl der für den Export Tätigen hat zugenommen.

Für die achtziger Jahre muß mit einer weiteren Verschärfung der Beschäftigungsprobleme gerechnet werden. In der politischen Diskussion spielen insbesondere Strategien zur Begrenzung des Produktivitätswachstums sowie nachfrage- und angebotsorientierte Strategien eine zentrale Rolle. Diese sollten nicht als Alternativen betrachtet werden, da voraussichtlich nicht einmal ihre Kombination Vollbeschäftigung in den achtziger Jahren garantieren kann.

Konzepte zur Begrenzung des Produktivitätsanstieges knüpfen entweder an der Produktivität je Arbeitsstunde — dies bedeutet einen Verzicht auf die Ausschöpfung des durch den technischen Fortschritt möglichen Produktivitätszuwachses — und zum anderen an der Produktivität je Erwerbstätigen an; dies bedeutet eine Verminderung der Arbeitszeit. Während die Bundesrepublik Deutschland sich eine Begrenzung des technischen Fortschritts schon aus Gründen ihrer Wettbewerbsfähigkeit nicht leisten kann, sollten Arbeitszeitstrategien behutsam angewandt werden, wobei man weder die zu erwartenden Beschäftigungseffekte überschätzen noch die damit verbundenen Kosten unterschätzen sollte.

Nachfrageorientierte Wachstumsstrategien sehen in der unzureichenden Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage einen Grund für die Wachstumsschwäche. Es gibt noch zahlreiche Wachstumfelder im privaten und öffentlichen Bereich, die bei einer Änderung in der Nachfragestruktur für ausreichendes Wachstum sorgen könnten. Die Hauptschwierigkeiten einer derartigen Strategie dürften auf der Finanzierungsseite liegen.

Angebotsorientierte Wachstumsstrategien sehen in den verschlechterten Rahmenbedingungen für die Unternehmen eine Hauptursache für die gegenwärtigen Probleme. Während man die Möglichkeiten einer Politik der Lohnzurückhaltung nicht überschätzen sollte, muß auch der Einfluß der Zinssätze in die Überlegungen einbezogen werden. Dessen ungeachtet gibt es eine Anzahl von Möglichkeiten, die Angebotsbedingungen der Unternehmen zu verbessern.

Angesichts einer notwendigen gemischten Strategie steht insbesondere die Finanzpolitik vor einer schwierigen Aufgabe. Bei einer mittelfristig notwendigen Konsolidierung der Staatsfinanzen dürfen wachstums- und beschäftigungspolitische Aspekte nicht außer Acht gelassen werden. Zieht man die Fehler in Betracht, die bei der falschen Anwendung einer an sich wirksamen antizyklischen Finanzpolitik gemacht wurden, spricht viel für eine Verstärkung der Finanzpolitik.

Eine Lösung der anstehenden Probleme kann nur dann erreicht werden, wenn die verschiedenen Träger der Wirtschaftspolitik — Bund, Länder und Gemeinden, Tarifpartner und Bundesbank — enger als bisher zusammenarbeiten.

Manfred Tessaring: Beschäftigungsmöglichkeiten und Arbeitsmarktrisiken hochqualifizierter Arbeitskräfte

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/82, S. 17—31

Die aufgrund der demographischen Entwicklung steigende Zahl junger Leute, die in den nächsten Jahren Ausbildungs- und Arbeitsplätze beanspruchen, wird in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre durch einen rapiden Rückgang der Absolventenzahlen abgelöst. Diese Entwicklung wird der Bildungs-, Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik bedeutende Anpassungsprozesse abfordern. Die Struktur und die Zahl der Arbeitsplätze wird sich aufgrund des technischen Fortschritts und sozialer Veränderungen schneller verändern als jemals in der Vergangenheit. Dies gilt insbesondere für die Qualifikationsstruktur der Erwerbspersonen, die schon bisher — und mehr noch in den kommenden Jahren — von einem steigenden Trend zur Höherqualifizierung und einer damit korrespondierenden Verminderung des Anteils der Ungelernten geprägt sein wird. Für die nächsten Jahre wird es die Hauptaufgabe der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik sein, in ausreichendem Umfang Ausbildungsplätze und Arbeitsplätze bereitzustellen, um eine Benachteiligung der Generation, die den geburtenstarken Jahrgängen angehört, zu vermeiden.

Insbesondere für Studenten und Hochschulabsolventen werden in den kommenden Jahren steigende Schwierigkeiten erwartet. Diese ergeben sich einmal aus der steigenden Zahl der Studenten (Prognosen rechnen mit 1,3—1,5 Millionen Studenten 1987/88) bei insgesamt nicht erhöhter Zahl von Studienplätzen (z. Zt. rd. 750 000).

Zeitlich versetzt hierzu werden die stärksten Absolventenjahrgänge in den Jahren 1990 bis 1995 in den Arbeitsmarkt eintreten und, wenn bis dahin das globale Arbeitsplatzdefizit nicht beseitigt sein wird, noch größeren Beschäftigungsproblemen gegenüberstehen als bereits heute. Dies dürfte insbesondere für diejenigen Absolventengruppen gelten, die auf eine Beschäftigung in bestimmten Wirtschaftsbereichen (öffentlicher Dienst, Baugewerbe, Sozialwesen) ausgerichtet sind und kaum Beschäftigungsalternativen haben.

Friedemann Stoof: Jugendarbeitslosigkeit — Entstehung, Abläufe, Strukturen und Wege zum Abbau der Probleme

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/82, S. 33—46

Im Sommer 1982 liegen die Zahlen bei arbeitslosen Jugendlichen um etwa 50 % über denen des Vorjahres. Der Mangel an Ausbildungsplätzen und der winterliche Beschäftigungsrückgang werden die Zahlen weiter nach oben treiben, deutlich über die 169 000 des Juli 1982 hinaus — im August 1982 lag die Zahl bei 182 000.

Jugendarbeitslosigkeit trifft nicht alle Gruppen in gleicher Weise. Sie geht einher mit Ausleseprozessen, bei denen jene, die einer Förderung am ehesten bedürfen, zuerst arbeitslos werden. Betroffen sind vor allem Jugendliche aus einfacheren Verhältnissen mit niedrigem Bildungsniveau und weniger guten Schulnoten. Sie werden weit im Vorfeld durch die Situation des Arbeits- und Ausbildungsstellenmarktes verunsichert.

Durch die Maßnahmen aller beteiligten Stellen hat sich das Bild der Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen zwischen 1975 und heute allerdings gewandelt. Es sind weniger die Schulabgänger, die nicht unterkommen als vielmehr jene, die nach Aufnahme einer Arbeit oder Ausbildung nicht stabil ins Erwerbsleben integriert sind. Dies gilt auch für den Übergang nach der Berufsbildung auf den ersten Arbeitsplatz.

Die besonderen Probleme Jugendlicher liegen darin, daß die berufliche Eingliederung durch Arbeitslosigkeit langfristig gestört wird. Ohne zusätzliche Hilfen droht ein Mißlingen der Integration in Arbeit und Beruf mit hohen langfristigen Risiken für Individuum und Gesellschaft.