

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Heinz Werner

Maßnahmen zur Verringerung der  
Jugendarbeitslosigkeit in ausgewählten  
Industrieländern

11. Jg./1978

**2**

## **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)**

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin  
Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104  
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### **Herausgeber**

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### **Begründer und frühere Mitherausgeber**

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,  
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### **Redaktion**

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB),  
90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de); (09 11) 1 79 30 16,  
E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de); (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de); Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### **Rechte**

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### **Herstellung**

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### **Verlag**

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heißbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0;  
Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30.  
Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309.  
ISSN 0340-3254

### **Bezugsbedingungen**

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### **Zitierweise:**

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Maßnahmen zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit in ausgewählten Industrieländern

Heinz Werner\*

Beschäftigungsschwierigkeiten von Jugendlichen existieren in anderen Ländern meist schon seit längerer Zeit als in der Bundesrepublik Deutschland. Als generelle Ursache der Arbeitslosigkeit von Jugendlichen wird insbesondere das Zusammentreffen der demographisch bedingten Zunahme von jugendlichen Arbeitssuchenden mit einer verschlechterten Wirtschaftssituation angesehen. Daneben sind Jugendliche von der Rezession besonders betroffen, weil weniger Neueinstellungen erfolgen, die Arbeitsplatzmobilität der beschäftigten Arbeitnehmer geringer ist, Arbeitsschutzbestimmungen die bereits Beschäftigten privilegieren und weil die Unternehmen aus dem Arbeitslosenreservoir berufserfahrene Kräfte bevorzugen können.

In der Wahl und der Ausgestaltung der Maßnahmen zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit ergaben sich naturgemäß die größten Unterschiede, da unterschiedliche Ausgangssituationen vorliegen:

Beschäftigungsorientierte Maßnahmen wie Subventionen, Steuer- oder Sozialabgabennachlaß an Unternehmen werden in größerem Umfang als in der Bundesrepublik Deutschland gewährt, um Arbeitsplätze zu erhalten oder neu zu schaffen (Belgien, Frankreich, Großbritannien, Irland, Niederlande, Schweden, USA).

In manchen Ländern laufen umfangreiche Programme zur Schaffung von temporären Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor (Belgien, Frankreich, Kanada, Niederlande, Schweden, USA). Die Durchführung von Gemeinschaftsaufgaben auf lokaler Ebene wie Landschafts-/Umweltschutz, Hilfe für alte Menschen, Betreuung von Kindergärten/Spielplätzen ist eine der innovatorischen Maßnahmen, die augenscheinlich mit gutem Erfolg ergriffen werden (Großbritannien, Kanada, Schweden, Vereinigte Staaten von Amerika).

Bildungsorientierte Maßnahmen erstrecken sich von subventionierten Arbeitserfahrungsaufenthalten, Zuschüssen für betriebliche Ausbildungsplätze oder -gänge, Schulungsprogrammen während Arbeitsloskeitsperioden bis hin zur stärkeren beruflichen Orientierung der schulischen Ausbildung. Die Art des beruflichen Bildungssystems (schulisch oder betrieblich orientiert) ist mitbestimmend für die Ausgestaltung der Maßnahmen in den jeweiligen Staaten. Das Schwergewicht lag in den meisten der betrachteten Länder bei der Zahlung von Zuschüssen für betriebliche Ausbildungsperioden (für Länder, die kein duales Berufsbildungssystem aufweisen) und der Durchführung bzw. Finanzierung von Schulungsprogrammen während Arbeitsloskeitsperioden. Auch hier ist der Trend sichtbar, anstatt Arbeitslosenunterstützung zu bezahlen, neben beschäftigungspolitischen Maßnahmen zunehmend bildungsorientierte Maßnahmen zu finanzieren.

Eine Verringerung des Arbeitszeitvolumens soll erreicht werden über (1) Verlängerung der Schulpflicht, (2) Verringerung der Arbeitszeit, (3) Herabsetzung bzw. Flexibilisierung der Ruhestandsgrenze und (4) Aufspaltung eines Arbeitsplatzes in 2 Teilzeitarbeitsplätze (job-sharing). Die Maßnahmen (1) und (4) sind bisher kaum oder nicht aus dem Beweggrund Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit ergriffen worden.

## Gliederung

1. Vorbemerkung
2. Ausmaß und Struktur der Jugendarbeitslosigkeit
3. Ursachen
4. Maßnahmen
  - 4.1 Beschäftigungsorientierte Maßnahmen
  - 4.2 Ausbildungsorientierte Maßnahmen
  - 4.3 Maßnahmen zur Verringerung des Arbeitszeitvolumens
5. Abschließende Bemerkungen

### 1. Vorbemerkung

Die Zahlen der jugendlichen Arbeitslosen sind in der Bundesrepublik Deutschland erst in den letzten Jahren

\* Heinz Werner ist Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

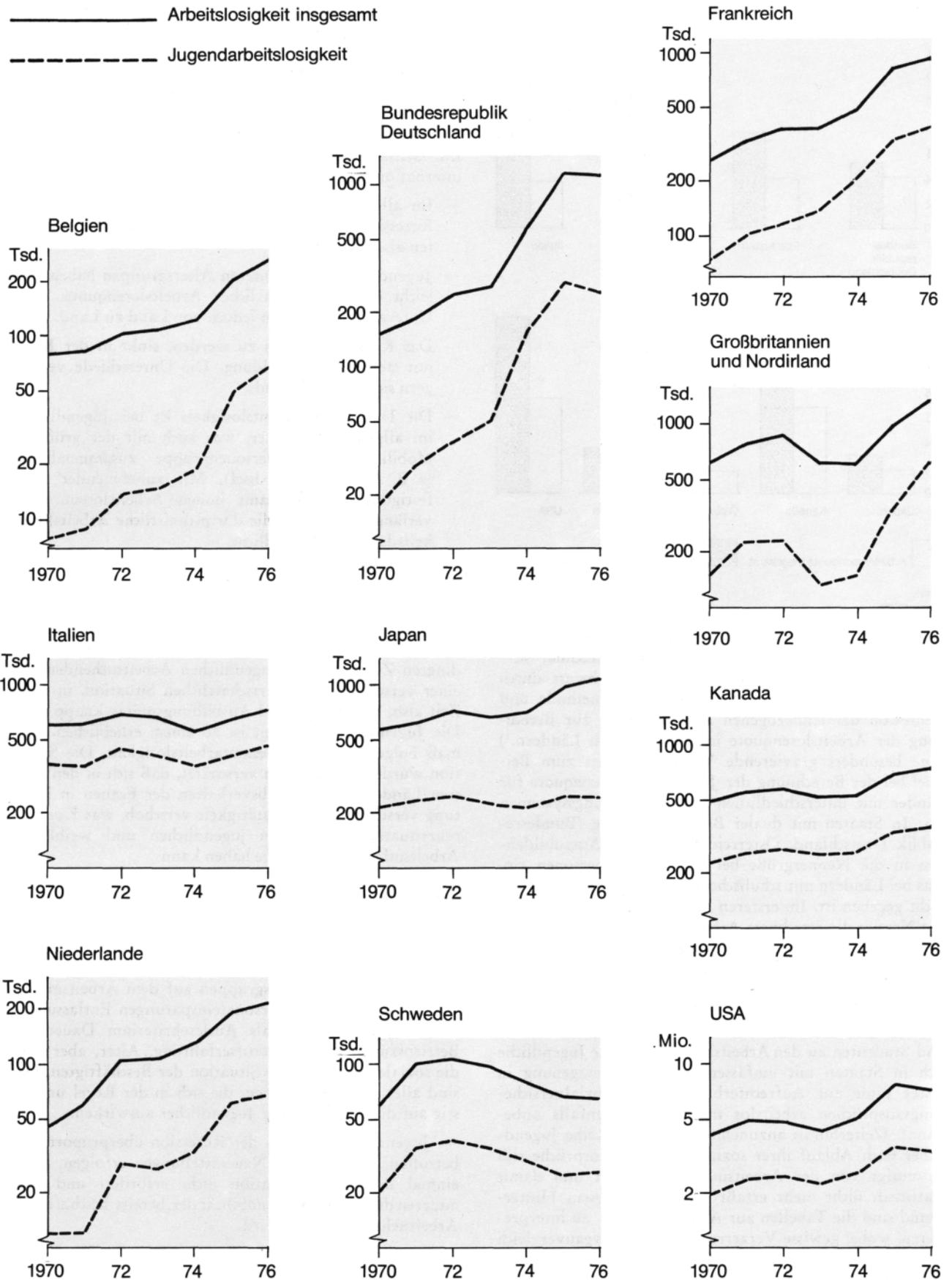
stark angestiegen. In anderen Ländern existiert das Problem der Jugendarbeitslosigkeit häufig schon seit längerem. Das Bemühen aller Staaten, vor allem die Arbeitslosigkeit Jugendlicher zu verringern, läßt es angebracht erscheinen, einen Überblick über Ausmaß und Maßnahmen zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit in anderen Ländern zu geben. Um die Erfahrungen besser nutzen zu können, sollte auch — soweit wie möglich — etwas über Vor- und Nachteile der ergriffenen Maßnahmen ausgesagt werden.

Die Arbeitslosigkeit Jugendlicher genießt deshalb prioritäre Betrachtung, weil man sich sehr wohl bewußt ist, daß mit anhaltend hoher Jugendarbeitslosigkeit die Eingliederung in das Erwerbsleben (berufliche Sozialisation) einer ganzen Generation gefährdet wird, was wiederum nicht ohne Folgen für die Gesellschaft und ihre wirtschaftliche und soziale Stabilität bleiben kann.

### 2. Ausmaß und Struktur der Jugendarbeitslosigkeit

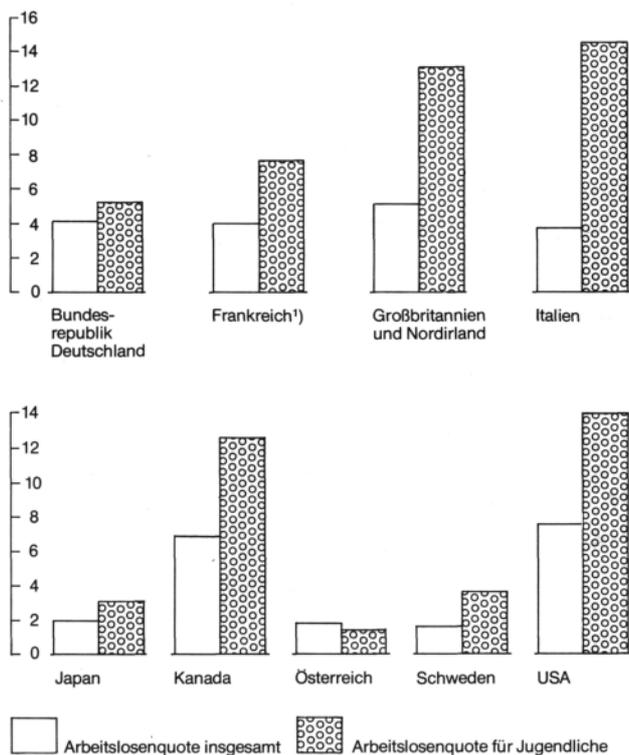
Das Ausmaß der Jugendarbeitslosigkeit in einigen ausgewählten Industrieländern zeigen die Tabellen 1 bis 3 und die Schaubilder. Hierbei ist zu beachten, daß nach

Schaubild 1:  
Entwicklung der Arbeitslosigkeit insgesamt und der Jugendarbeitslosigkeit in einigen ausgewählten Ländern 1970-1976



Quelle: ILO

**Schaubild 2:**  
Arbeitslosenquote insgesamt und Arbeitslosenquote für Jugendliche 1976 in einigen ausgewählten Ländern – in %



<sup>1)</sup> 1975  
Quelle: OECD

den internationalen Gepflogenheiten zu den Jugendlichen Personen zwischen 15 bis unter 25 Jahren gerechnet werden. Internationale Vergleiche werden erschwert durch unterschiedliche Berechnungsart, Erhebungsmethode und Definition der einbezogenen Personenkreise zur Berechnung der Arbeitslosenquote in den einzelnen Ländern.<sup>1)</sup> Eine besonders gravierende Verzerrung tritt zum Beispiel bei der Berechnung der Jugendarbeitslosenquote für Länder mit unterschiedlichen Berufsausbildungssystemen ein: In Staaten mit dualer Berufsausbildung (Bundesrepublik Deutschland, Österreich) gehen die Auszubildenden in die Nennergröße bei den Erwerbspersonen ein, was bei Ländern mit schulischem Berufsausbildungssystem nicht gegeben ist. Im ersteren Fall wird durch den größeren Nenner die errechnete Arbeitslosenquote niedriger. Die besondere Situation der jugendlichen Arbeitsuchenden und ihr anderes Erwerbsverhalten erschweren den zwischenstaatlichen Vergleich für diese Personengruppe noch zusätzlich.

So zählen in den USA auch ferienarbeitssuchende Schüler und Studenten zu den Arbeitslosen. Wie viele Jugendliche sich in Staaten mit umfassender Sozialgesetzgebung in erster Linie zur Aufrechterhaltung von Sozialversicherungsansprüchen arbeitslos melden, ist ebenfalls unbekannt. Weiterhin ist anzunehmen, daß eine Reihe jugendlicher nach Ablauf ihrer sozialrechtlichen Ansprüche sich entmutigt von der Arbeitsuche zurückzieht und damit statistisch nicht mehr erfaßt wird. Vor diesem Hintergrund sind die Tabellen zur Arbeitslosigkeit zu interpretieren, wobei gewisse Verzerrungen beim Niveauvergleich von Land zu Land, weniger bei Tendenzaussagen innerhalb der Länder zu beachten sind.

<sup>1)</sup> Zum Problem der Vergleichbarkeit der Arbeitslosenquoten siehe: Koller, M., König I., Internationaler Vergleich der Arbeitslosenquoten, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 29, Nürnberg 1977.

Während Länder wie Italien, Kanada oder die USA seit Jahren mit einer recht hohen Jugendarbeitslosigkeit konfrontiert sind, ist dies bei den anderen Ländern erst in letzter Zeit zu einem gravierenden Problem geworden. Das Niveau der Jugendarbeitslosigkeit ist in einem großen Teil der betrachteten Länder überproportional angestiegen und die Quote der arbeitslosen Jugendlichen liegt inzwischen — manchmal beträchtlich — über der allgemeinen Arbeitslosenquote.

Zur Struktur der Jugendarbeitslosigkeit lassen sich im internationalen Vergleich folgende Aussagen treffen:

- Im allgemeinen sind weibliche Jugendliche während Rezessionsphasen stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als männliche.
- Jugendliche in den unteren Altersgruppen haben eine leicht überdurchschnittliche Arbeitslosenquote. Die Unterschiede variieren jedoch von Land zu Land.
- Das Risiko arbeitslos zu werden, sinkt in der Regel mit steigender Ausbildung. Die Unterschiede verringern sich aber zusehends.
- Die Dauer der Arbeitslosigkeit ist bei Jugendlichen im allgemeinen kürzer, was auch mit der größeren Mobilität dieser Personengruppe zusammenhängt (z. B. Arbeitsplatzwechsel). Mit zunehmender Verfestigung des insgesamt hohen Arbeitslosenniveaus verlängert sich auch die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer für Jugendliche.

### 3. Ursachen

Die generelle Ursache der Arbeitslosigkeit von Jugendlichen liegt im Zusammentreffen der demographisch bedingten Zunahme von jugendlichen Arbeitsuchenden mit einer verschlechterten wirtschaftlichen Situation, in einer Zeit also, da Arbeits- und Ausbildungsplätze knapp sind. Die Jugendarbeitslosigkeit ist zu einem erheblichen Ausmaß Folge der hohen Gesamtarbeitslosigkeit. Die Situation wurde noch dadurch verschärft, daß sich in den meisten Ländern das Erwerbsverhalten der Frauen in Richtung verstärkter Erwerbstätigkeit verschob, was Konkurrenzsituationen zwischen jugendlichen und weiblichen Arbeitsuchenden zur Folge haben kann. Der Arbeitsmarkt für Jugendliche weist weiterhin einige spezifische Charakteristiken auf, die nicht ohne Einfluß auf die Beschäftigungsmöglichkeiten sind:

- Jugendliche als neu in das Erwerbsleben eintretende Arbeitskräfte sind sozial und arbeitsrechtlich weniger geschützt als andere Altersgruppen auf dem Arbeitsmarkt. Werden im Zuge von Personaleinsparungen Entlassungen notwendig, so dienen als Auslesekriterium Dauer der Betriebszugehörigkeit, Berufserfahrung, Alter, aber auch die soziale und familiäre Situation der Beschäftigten. Das sind alles Auswahlkriterien, die sich in der Regel ungünstig auf die Beschäftigung Jugendlicher auswirken.
- Jugendliche sind von der Rezession überproportional betroffen, weil weniger Neueinstellungen erfolgen, da es einmal die Betriebssituation nicht erfordert und zum anderen die Arbeitsplatzmobilität der bereits beschäftigten Arbeitnehmer geringer wird.

— Es wird vielfach darauf hingewiesen, daß zwischen angebotener und geforderter Qualifikation eine Diskrepanz bestehe, da vor allem die schulische Ausbildung nicht berufsorientiert genug erfolge. Dies wurde so lange nicht zum Problem, als die wirtschaftliche Hochkonjunktur

tur jedem Ausbildungs- und Arbeitsplatzbewerber ausreichende Chancen bot. Inzwischen können die Betriebe aus dem Arbeitslosenreservoir berufserfahrene Kräfte auswählen, für die eine geringere betriebliche Einarbeitungs- oder Umschulungszeit erwartet werden kann, als dies bei jugendlichen Schulabsolventen der Fall wäre.

— Weitere Unsicherheiten in betrieblichen Rentabilitäts- und Produktivitätsüberlegungen ergeben sich aus dem weitgehenden Fehlen eines bisherigen Berufsverlaufs (keine Arbeitszeugnisse), das keine Schlüsse auf das Beschäftigungsverhalten zuläßt. Die normalerweise größere Häufigkeit des Arbeitsplatzwechsels bei jugendlichen Arbeitnehmern verstärkt die Ungewißheit im Hinblick auf die erwartbare Beschäftigungsdauer.

Die Beschäftigungsmöglichkeiten von Jugendlichen weisen also einige Besonderheiten auf, die in Rezessionszeiten zusätzlich zu Beschäftigungsschwierigkeiten führen. Selbst wenn es gelingen sollte, wieder höhere wirtschaftliche Wachstumsraten zu erreichen, die ein größeres Arbeits- und Ausbildungsplatzangebot zur Folge haben, werden Beschäftigungsprobleme von Jugendlichen für die nächsten Jahre gravierend bleiben. Zum einen wird sich ein möglicher Aufschwung – zumindest am Anfang – über die Auslastung unausgenutzter Kapazitäten vollziehen und aus der stillen Reserve<sup>2)</sup> werden dann vor allem wieder Frauen eine Beschäftigung suchen, die unter Umständen in Konkurrenz mit jugendlichen Arbeit-suchenden treten<sup>3)</sup>.

Zum anderen werden aufgrund der demographischen Entwicklung bis in die Achtziger Jahre mehr Jugendliche als bisher ihr Erwerbsleben beginnen (Tabelle 4). Diese Aussage gilt aufgrund des „Geburtenberges“ Ende der Fünfziger Jahre / Anfang der Sechziger Jahre besonders stark für die Bundesrepublik Deutschland. Kompliziert wird die Situation noch dadurch, daß anschließend wieder geburtenschwächere Jahrgänge folgen, so daß bei der Maßnahmenkonzipierung auch deren Reversibilität berücksichtigt werden muß. Im folgenden sollen nun die in anderen Industrieländern ergriffenen oder diskutierten Maßnahmen dargestellt werden. Einbezogen wurden die Länder der Europäischen Gemeinschaft, ebenso USA, Japan und Schweden. Ein Katalog der Maßnahmen zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit in diesen Ländern ist im Anhang in Form einer tabellarischen Übersicht aufgeführt.

## 4. Maßnahmen

Eine Systematisierung der Maßnahmen zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit ist nicht einfach. Eine Möglichkeit wäre z. B. entsprechend der Marktvorstellung in Arbeitsplatzseite (Nachfrage), Arbeitskräfte-seite (Angebot) und die Verknüpfung zwischen beiden, nämlich den Übergang von der Ausbildung in den Beruf zu gliedern. Zuordnungs- und Überschneidungsprobleme lassen es jedoch angebrachter erscheinen, eine Einteilung in beschäftigungsorientierte Maßnahmen, ausbildungsorientierte Maßnahmen und Maßnahmen zur Verringerung des Arbeitskräfteangebots zu wählen, wobei als Gliederungs-

kriterium innerhalb der Gruppen, soweit möglich, die „Arbeitsplatznähe“ genommen wird (siehe auch „Katalog der Maßnahmen zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit in ausgewählten Ländern“ im Anhang). Wie bereits eingangs dargelegt, sind Jugendliche von der ungünstigen Wirtschaftslage besonders betroffen. Allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahmen haben deshalb auch Einfluß auf die Beschäftigung Jugendlicher. Derartige globale Maßnahmen sollen jedoch nicht Gegenstand der folgenden Darstellungen sein. Es werden diejenigen arbeitsmarktrelevanten Maßnahmen diskutiert, die selektiv auf diese Personengruppe ausgerichtet sind oder diejenigen Maßnahmen, die zwar nicht als gruppen-spezifisch konzipiert werden, von denen aber de facto vor allem Jugendliche betroffen werden.

### 4.1 Beschäftigungsorientierte Maßnahmen

#### 4.1.1 Zuschüsse an private Unternehmen

Arbeitsplätze für Jugendliche sollen erhalten oder geschaffen werden über Subventionszahlungen, Steuer-erleichterungen oder Übernahme von Sozialversicherungs-lasten, die bei Einstellung eines Arbeitslosen gewährt werden (Belgien, Frankreich, Großbritannien, Irland, Niederlande, Schweden, Vereinigte Staaten von Amerika). Manchmal werden auch Darlehen zu besonders günstigen Bedingungen gegeben.

Ziel dieser temporären und flexibel zu handhabenden Zuschüsse ist, über die Verringerung der laufenden Arbeitskosten Arbeitsplätze zu erhalten oder zu schaffen und damit die Beschäftigung zu fördern. Die auf diesen Plätzen beschäftigten Arbeitnehmer erhalten den üblichen Lohn. Die Höhe der gezahlten Zuschüsse geht bis zur Summe der Arbeitslosenunterstützung, die sonst gezahlt werden müßte. Sie liegen jedoch meist darunter, so daß sich sogar ein Finanzierungsvorteil für den Versicherungsträger ergeben kann.

Das Problem bei diesen Maßnahmen liegt darin, zu verhindern, daß ein Zuschuß zu Arbeitsplätzen gezahlt wird, die sowieso geschaffen oder erhalten worden wären („Mittnehmereffekt“). In den meisten Ländern ist deshalb ein gleichgebliebener oder angestiegener Beschäftigungsstand im jeweiligen Betrieb Voraussetzung zur Gewährung des Zuschusses. Eine weitere Möglichkeit wäre, nach Branchen oder Betriebsgrößen zu differenzieren. Hierbei gerät man jedoch schnell in einen Konflikt: Fördert man wachstumsschwache Industrien, behindert man den wünschenswerten Strukturwandel, unterstützt man Wachstumsbranchen, so muß man sich fragen, ob eine zusätzliche Förderung überhaupt nötig ist. Eine Schwierigkeit liegt auch darin, zu verhindern, daß bisher permanente Arbeitsverhältnisse durch temporäre, weil geförderte Arbeitsverhältnisse substituiert werden. Die meist übliche flexible Handhabung der Zuschußgewäh-rung hat in den betrachteten Ländern bisher nicht in erheblichem Umfang zur Ersetzung von Dauerarbeitskräften durch Kurzfristbeschäftigte geführt. Man muß sich bei der Beurteilung von Beschäftigungszuschüssen im klaren sein, daß (1) diese Maßnahme nur vorübergehender Art sein kann, um den Wirtschaftsstrukturwandel nicht zu behindern und (2) derartige Zuschüsse — dadurch daß sie zu laufenden Arbeitskosten gewährt werden — nur in dem Maß als zusätzlicher Anreiz für Einstellungen wirken, als auch entsprechende zukünftige Absatzerwartungen gegeben sind.

2) Im angelsächsischen Bereich entspricht dies in etwa dem Konzept der „discouraged workers“ oder der „hidden labour force“. Es sind Personen, die aufgrund mangelnder Beschäftigungsmöglichkeiten die Arbeitsuche aufgegeben haben, bei verbesserter Beschäftigungslage jedoch wieder auf dem Arbeitsmarkt in Erscheinung treten werden. Es handelt sich vor allem um Frauen, zum geringeren Teil um Ausländer und Jugendliche.

3) Vgl. OECD, Entry of Young People into Working Life, Paris 1977, Seite 73, 92.

#### 4.1.2 Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor

In einigen Ländern existieren Programme zur Schaffung von — meist temporären — Arbeitsplätzen im (traditionellen) öffentlichen Sektor (Belgien, Dänemark, Frankreich, Kanada, Niederlande, Schweden, USA). So beschloß die französische Regierung 1977 20000 Arbeitsplätze für Jugendliche in der öffentlichen Verwaltung, insbesondere im Justiz- und Gesundheitswesen und der Post, vorübergehend bereitzustellen. In Schweden laufen Experimente, Jugendliche während Fortbildungsperioden für öffentliche Bedienstete zu beschäftigen. Von allen betrachteten Ländern machen die Vereinigten Staaten am stärksten Gebrauch von der vorübergehenden Beschäftigung von Jugendlichen im öffentlichen Sektor. Es handelt sich zu einem großen Teil um Arbeitsplätze während der Sommermonate für Aushilfstätigkeiten in Schulen, Büchereien, kommunalen und gemeinnützigen Organisationen.

Bei der temporären Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst wird es als vorteilhafter angesehen, ein Entgelt für eine Beschäftigung zu bezahlen, anstatt Arbeitslosenunterstützung zu gewähren. Außerdem kann eine derartige „Überbrückungsbeschäftigung“ dem jungen Menschen helfen, Arbeitserfahrung zu gewinnen und später leichter einen Dauerarbeitsplatz zu finden. Letzterer wäre für ihn sicherlich schwieriger zu erhalten, wenn er mit dem Manko der vorhergehenden Arbeitslosigkeit auf Beschäftigungssuche geht.

Programme zur Schaffung von Arbeitsplätzen im traditionellen öffentlichen Sektor haben trotz des temporären Charakters die unter Umständen unerwünschte Tendenz einer stetigen Expansion des öffentlichen Dienstes in sich. Dieses Problem wird jedoch von Land zu Land je nach Art der Wirtschaftsordnung, Umfang des öffentlichen Dienstes und Struktur der bereitgestellten Arbeitsplätze verschieden beurteilt.

#### 4.1.3 Durchführung von Gemeinschaftsaufgaben auf lokaler Ebene

Einige Länder führen Beschäftigungsprogramme mit dem Schwerpunkt auf Gemeinschaftsaufgaben für lokale Bedürfnisse durch (Großbritannien, Kanada, Schweden, USA).

Projekte wie Landschafts- und Umweltschutz, Hilfe für alte Menschen, Betreuung von Kindergärten/Spielplätzen werden von öffentlichen Stellen finanziert und von caritativen, kirchlichen oder gemeinnützigen Organisationen oder von dafür ins Leben gerufenen Bürgerinitiativen durchgeführt. Der Mobilisierung der sozialen Initiative wird bei der Ausgestaltung derartiger Gemeinschaftsarbeiten relativ großer Raum gelassen. Damit wurden vielfach neue Bedürfnisfelder abgedeckt, die bisher nicht von den öffentlichen (Sozial-) Einrichtungen erfaßt wurden. Die Programme sind meist nicht nur auf Jugendliche beschränkt, de facto besteht jedoch der überwiegende Teil der Teilnehmer aus diesem Personenkreis. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß derartige Maßnahmen schneller und flexibler durchgeführt werden können als öffentliche Notstandsarbeiten und daß sie Arbeitskräfte absorbieren, die vom privaten Sektor nicht aufgenommen werden können, auch wenn Zuschüsse gewährt werden. Die kanadische Regierung, die mit Arbeitsbeschaffungsprogrammen obengenannter Art (z. B. dem Local Initiatives Programme) die längste Erfahrung be-

sitzt, schätzt, daß per Saldo ein positiver Beitrag, zum Sozialprodukt geleistet wurde.

Eine der Hauptschwächen derartiger Programme liegt darin, daß die geschaffenen Arbeitsplätze meist eine im Vergleich zu einer späteren Beschäftigung atypische Tätigkeit erfordern und deshalb wenig Hilfe für eine anschließende Dauerbeschäftigung bieten. Aus diesem Grunde wird in dem neuen „Canada Works Programme“ die Vermittlung von später verwertbaren Qualifikationen und Arbeitserfahrungen stärker betont. Ein weiteres Problem kann darin bestehen, daß bei Auslaufen eines lokalen Programms Pressionen ausgeübt werden, die Maßnahmen weiterzuführen und sie schließlich zu einer Dauereinrichtung werden zu lassen.

#### 4.1.4 Festlegung von Beschäftigungsquoten

Starre dirigistische Maßnahmen wie die Festlegung von Beschäftigungsquoten für Jugendliche in den Betrieben wurden bisher von keinem Land ergriffen. Eine Beschäftigungsquoten nahekommende Gesetzgebung wurde nur in Belgien erlassen, die vorschreibt, daß alle Betriebe mit 100 und mehr Beschäftigten einen auszubildenden Jugendlichen pro 100 Arbeitnehmer für die Dauer von 6 bis 12 Monaten einzustellen haben. Diese Maßnahme soll hier nur exemplarisch erwähnt werden, da sie in erster Linie bildungsorientiert ist und deshalb auch in das entsprechende folgende Kapitel gehört.

Bei einem anhaltend hohen Arbeitslosigkeitsniveau besteht bei Festlegung von Beschäftigungsquoten zugunsten von Jugendlichen die Gefahr, daß Beschäftigungsprobleme nur auf andere Personengruppen verschoben werden.

#### 4.1.5 Mobilitätzuschüsse

In einer Reihe von Ländern werden Jugendlichen bei Annahme einer Beschäftigung an einem anderen Wohnort Mobilitätzuschüsse gezahlt (Frankreich, Großbritannien, Irland, Kanada, Niederlande). Der Erfolg dieser Maßnahme ist jedoch generell als gering einzuschätzen, da er als Mobilitätsanreiz nicht ausschlaggebend und zudem zu gering ist.

#### 4.1.6 Verbesserung der Information und Beratung

Zur Erleichterung des Oberganges Ausbildung – Beruf wird der Ausbau der Vermittlungs- und Beratungsdienste für Jugendliche empfohlen. Die gemachten Vorschläge halten sich jedoch innerhalb des Rahmens der deutschen Arbeitsverwaltung, so daß auf eine Darstellung verzichtet wird.

### 4.2 Ausbildungsorientierte Maßnahmen

#### 4.2.1 Zuschüsse für die betriebliche Bildung

Jugendarbeitslosigkeit kann nicht nur ein Arbeitsplatz-, sondern auch ein Ausbildungsplatzproblem sein. Eng verknüpft ist damit auch das System der beruflichen Bildung. Je nach bisheriger schulisch- oder praxisorientierter Ausbildung wird man mehr Ausbildungen in den Betrieben (oder wie im vorigen Kapitel Beschäftigungszuschüsse gewähren) oder mehr die Vermittlung generell-formaler Qualifikationen fördern. Die Ausbildungs- und Anlernkosten sollen über Zuschüsse für die Unternehmen gesenkt und diese bewogen werden, mehr Jugendliche zur Ausbildung einzustellen (Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Irland, Kanada, Niederlande, Schweden,

USA). Die Ausbildungsförderung kann sich erstrecken auf die traditionellen Ausbildungsberufe, die Vermittlung von betriebsspezifischen Qualifikationen bis zu Arbeits-erfahrungsaufenthalten.

Die Ausgestaltung der Förderungsmaßnahmen variiert von Land zu Land erheblich. Die umfangreichsten Maßnahmen hat Frankreich ergriffen, die hier exemplarisch dargestellt werden sollen:

- Unternehmen, die zwischen dem 1. Juli und dem 31. Dezember 1977 Auszubildende einstellten, werden die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung bis zu 2 Jahren erlassen.
- Betriebe, die Jugendliche unter einem Arbeits-Lehr-Vertrag von 6 bis 12 Monaten Dauer einstellen, erhalten Zuschüsse während Beschäftigungsperioden und die 100% ige Übernahme des gesetzlich zu zahlenden Mindestlohnes<sup>4)</sup> während Ausbildungsperioden, zu denen sich die Firmen verpflichten müssen. Bedingung ist, daß während einer bestimmten Zeit keine Entlassungen „aus wirtschaftlichen Gründen“ stattgefunden haben dürfen. Das Programm wird finanziert über eine betriebliche Sondersteuer.
- Zur Vermittlung von Arbeitserfahrung werden Betriebe aufgefordert, jugendliche Arbeitslose während 6 bis 8 Monaten einzustellen und sich zu einer Ausbildung von mindestens 200 Stunden zu verpflichten. Die Jugendlichen erhalten während der ganzen Zeit einen Lohn, der von der Regierung bezahlt wird und der 90 % des gesetzlich garantierten Mindestlohnes beträgt.

Andere Ausgestaltungen der Ausbildungsförderung bestehen z. B. darin, die Zuschüsse nur für besonders von Arbeitslosigkeit gefährdete / betroffene Jugendliche oder Wirtschaftszweige (Niederlande) zu gewähren oder nur dann zu geben, wenn über dem Durchschnitt der letzten Jahre Auszubildende eingestellt werden (Großbritannien), ferner daß Jugendliche während derartiger kurzfristiger Ausbildungs- oder Arbeitserfahrungsmaßnahmen nach wie vor dem Arbeitsamt zur Vermittlung zur Verfügung stehen müssen (Niederlande), oder daß technische oder pädagogische Unterstützung angeboten wird (Kanada, Großbritannien). Nicht unerwähnt bleiben soll in diesem Zusammenhang die bereits dargestellte Bestimmung in Belgien, die vorsieht, daß Betriebe mit mindestens 100 Beschäftigten einen Jugendlichen pro 100 Arbeitnehmer für 6 bzw. 12 Monate ausbilden müssen. Die betrieblichen Ausbildungsförderungen haben den Vorteil, daß sie flexibler zu handhaben sind, als etwa Strukturveränderungen des Bildungs- oder Beschäftigungssystems. Den Betrieben wird erleichtert, während einer Übergangszeit den Personalbestand nicht zu verringern. Die Chancen des Jugendlichen, im Ausbildungs- oder in einem anderen Betrieb weiterbeschäftigt zu werden, sind größer, d. h. die berufliche Sozialisation wird erleichtert. Weiterhin kann sich ein Finanzierungsvorteil für den Versicherungsträger ergeben, wenn die gezahlten Zuschüsse niedriger als die sonst zu zahlende Arbeitslosenunterstützung sind.

Kritik ergibt sich aus dem vorübergehenden Charakter derartiger Programme, die in der Hoffnung auf einen zukünftigen Wiederaufschwung zeitlich befristet durchgeführt werden. Dadurch, daß keine zusätzliche Schaffung von Arbeitsplätzen erfolgt, besteht die Gefahr, daß nach der Ausbildungszeit wieder Arbeitslosigkeit folgt.

4) SMIC = Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance

Eine derartige kurzfristige betriebliche Ausbildung ist mehr oder weniger auf die augenblickliche Bedürfnissituation der gerade ausbildenden Unternehmen ausgerichtet und weniger auf Erfordernisse in anderen Branchen oder zukünftigen Qualifikationsbedürfnissen.

#### 4.2.2. Schaffung von Ausbildungsplätzen im öffentlichen Dienst

Die Erhöhung der Zahl der Plätze für Auszubildende im traditionellen öffentlichen Sektor wird in den betrachteten Ländern bisher nur in geringem Umfang als Mittel zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit angewendet. Mehr wäre beim gegenwärtigen Umfang der Jugendarbeitslosigkeit und den vorherrschenden Ausbildungsstrukturen quantitativ auch nicht machbar. Dagegen spricht weiterhin, daß es sich häufig um spezielle Ausbildungsgänge handelt, die auf die Weiterbeschäftigung im öffentlichen Dienst ausgerichtet sind. Es besteht die Gefahr, daß das Beschäftigungsproblem nur zeitlich verschoben wird und sich nach der Ausbildungsperiode unter Umständen verschärft, wenn die anschließende Übernahme in ein Arbeitsverhältnis abgelehnt werden muß.

#### 4.2.3 Schulungsprogramme während Arbeitsloskeitsperioden

Für eine aktive Arbeitsmarktpolitik sind Schulungs- bzw. Umschulungsprogramme für arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer unerlässlich. Die meisten Industrieländer führen derartige Maßnahmen durch. Sie sind in der Regel für alle Altersgruppen, also nicht nur für Jugendliche offen. Daneben existieren spezielle Schulungsprogramme für Jugendliche ohne Beschäftigung (Dänemark, Großbritannien, Irland, Kanada, Niederlande, Schweden, USA). Während der Ausbildung wird dem Jugendlichen in der Regel eine Beihilfe gewährt. Sie sollte, um zur Teilnahme an einer Schulungsmaßnahme anzureizen, über der Arbeitslosenunterstützung liegen, jedoch unterhalb des üblicherweise zu erzielenden Lohnes bei Beschäftigung, um die Motivation zur Arbeitssuche nicht von vornherein zu unterbinden. Organisation und Inhalt der Kurse variieren von Land zu Land erheblich. Sie können einmal in öffentlichen oder privaten Institutionen durchgeführt werden, von unterschiedlicher Dauer sein (bis zu 2 Jahren), sich auf allgemeine oder eng berufliche Ausbildungsinhalte beziehen und Theorie oder Praxis stärker betonen. Im folgenden sollen deshalb wieder exemplarisch einige der im Ausland durchgeführten Programme dargestellt werden:

— In Großbritannien wurden Programme entwickelt, bei denen der Schwerpunkt auf der Vermittlung von Arbeitserfahrung für jugendliche Arbeitslose liegt. In Zusammenarbeit und mit Billigung der Arbeitsmarktbehörde (Manpower Services Commission) werden in Unternehmen oder sonstigen Organisationen mindestens 6-monatige Kurse veranstaltet, die dazu dienen sollen, die verschiedensten Tätigkeitsarten kennenzulernen und unter Anleitung die nötigen beruflichen Qualifikationen entsprechend den eigenen Fähigkeiten und Wünschen zu erlernen.

— In den USA wurden 1977 für fast 1 Million Jugendliche Schulungskurse von regionalen und lokalen Behörden nach den Richtlinien des Arbeitsministeriums organisiert. Sie bestehen aus einer Mischung von Schulkursen, praktischen Tätigkeiten an simulierten Arbeitsplätzen

und subventionierten Arbeitserfahrungsaufenthalten, meist in öffentlichen oder gemeinnützigen Institutionen.

— In Kanada „kaufte“ 1976/1977 die Bundesregierung Schulungskurse von den regionalen und lokalen Berufs- und Berufsoberschulen für 115 000 Jugendliche. Die Ausbildungskurse lassen sich in vier Typen gliedern:

- 1) Orientierung an einer speziellen beruflichen Tätigkeit
- 2) Sprachliche Schulung, insbesondere bei Einwanderern
- 3) Theoretisch orientierte Grundausbildung
- 4) Übernahme der schulischen Ausbildung von Lehrlingen (Auszubildende)

— In Irland und Schweden erfolgt die Ausbildung in Zentren, wobei bei Bedarf Schulungskapazität von den Betrieben angemietet werden kann.

Ausbildung und Schulung für Personen ohne Beschäftigung sind nicht nur für Jugendliche, sondern für alle Arbeitslosen ein wesentliches Mittel zur Verringerung der Beschäftigungsprobleme. Wichtig ist ein flexibles System, das entsprechende Kapazitätsveränderungen verkraften und auch die geforderte Ausbildungsqualität bereitstellen kann. Länder, die (Um-) Schulungsmaßnahmen für arbeitslose Jugendliche in größerem Umfang ergriffen haben, haben dies über eine Kombination von öffentlichen, überbetrieblichen und privat organisierten Kursen (in Unternehmen) zu erreichen versucht, wobei die lokalen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes Berücksichtigung fanden.

Hauptproblem bei antizyklischen Schulungsprogrammen ist:

In welchen Qualifikationen soll ausgebildet werden und in welchem Umfang? Welcher Personenkreis (Ältere, Jüngere, Arbeitslose, Beschäftigte in allen oder nur in bestimmten Berufen, Wirtschaftszweigen, Regionen usw.) soll einbezogen werden?

#### 4.2.4 Erweiterung des beruflichen Ausbildungssystems

Bei der Diskussion der beruflichen Bildung taucht immer wieder die Frage auf, welche Organisation am besten als Berufsbildungssystem geeignet ist: schulisch oder betrieblich orientiert. Dieser Punkt soll hier nur gestreift werden, wobei kurz die wichtigsten vorgebrachten Vor- und Nachteile aufgelistet werden, ohne daß eine Wertung vorgenommen wird.

Erfolgt die berufliche Ausbildung überwiegend und nach Maßgabe der Unternehmen im Betrieb, besteht die Gefahr, daß zu viel in nicht zukunftsorientierten Berufen ausgebildet wird, da sich die Unternehmen am gegenwärtigen Bedarf orientieren. Eine weitere Schwierigkeit liegt darin, daß die überproportional auszubildenden Industriesektoren (sekundärer Sektor) und Betriebe (kleine und mittlere Handwerksbetriebe) tendenziell schrumpfen werden, so daß für einen großen Teil der Auszubildenden ein Branchenwechsel vorhersehbar ist. Verlegt man die berufliche Ausbildung ganz in staatliche Institutionen, hat man das Allokationsproblem — in welchen Berufen soll ausgebildet werden — auch nicht gelöst. Weiterhin besteht das Problem der praxisfernen Ausbildung, das sich äußern kann in betrieblich nicht verwendbaren Qualifikationen oder in unrealistischen Beschäftigungserwartungen der Jugendlichen. Diese Probleme treten in den Ländern mit verschulter Berufsausbildung (z. B. Frankreich) immer wieder auf. Andererseits bietet ein schulisches Ausbildungssystem mehr An-

satzpunkte, gewisse Ungleichheiten zu verringern und antizyklische Bildungsmaßnahmen zu ergreifen. Nach dieser allgemeinen Problematik sollen die speziellen Maßnahmen im beruflichen Ausbildungswesen diskutiert werden.

Bei der Erweiterung des bestehenden öffentlichen bzw. überbetrieblichen beruflichen Ausbildungssektors als Mittel zur Verringerung der Arbeitslosigkeit handelt es sich meist um Ergänzungen, die auf eine Verlängerung der Ausbildungszeit hinauslaufen, oder es soll den von Arbeitslosigkeit gefährdeten / betroffenen Jugendlichen, z. B. jenen, die nach Erreichen des Schulpflichtalters die Schule ohne weitere Bildung verlassen haben, die Möglichkeit zur beruflichen Bildung gegeben werden. In Ländern mit mehr schulisch orientierter beruflicher Ausbildung wäre die Anfügung eines praktischen Unterrichtsteils die logische Ergänzung. Bei der Betrachtung der einbezogenen Länder fällt jedoch auf, daß dies über Einbeziehungszuschüsse und Arbeitserfahrungsaufenthalten in Betrieben zu erreichen versucht wird. In Ländern mit dualen Berufsausbildungssystem hängt das Ausbildungsplatzangebot vom privaten Sektor ab, variiert deshalb je nach Wirtschaftslage. Deshalb können sich Ungleichgewichte auf dem Ausbildungsstellenmarkt ergeben. Sie werden zu beheben versucht, indem man Ausbildungsperioden in öffentlichen oder überbetrieblichen Einrichtungen zusammenfaßt oder es werden Übergangsbildungsgänge für stellenlose Schulabgänger eingerichtet. Da die meisten der betrachteten Länder bereits über ein umfangreiches berufliches Ausbildungssystem verfügen, werden obengenannte Maßnahmen in den jeweiligen Ländern recht sparsam ergriffen. Ein weiterer Ausbau ist kostspielig, da auf Dauer angelegt und es besteht die Gefahr, daß das Beschäftigungsproblem nur aufgeschoben wird. Trotzdem soll nicht verkannt werden, daß für benachteiligte Jugendliche oder während Übergangsperioden (z. B. während konjunkturellen Schwächeperioden oder bei Auftreten von „demographischen Wellen“ als Folge des Geburtenberges) erweiterte oder überausgelastete Kapazitäten im öffentlichen oder überbetrieblichen Berufsausbildungssystem durchaus sinnvoll und notwendig sind.

#### 4.2.5 Stärkere Berufsorientierung in der allgemeinen Ausbildung

Um den Übergang von der Schule in den Beruf zu erleichtern, zielen einige Maßnahmen darauf ab, stärkere berufliche Orientierung bereits während der allgemeinen Ausbildung zu erreichen. Viele der Maßnahmen sind noch im Diskussionsstadium oder haben punktuellen Charakter. Im folgenden sollen wieder exemplarisch einige der diskutierten bzw. realisierten Vorschläge dargestellt werden:

— Realistische Informationen über die Berufs- und Arbeitswelt können vermittelt werden über Berufsberatung als Teil des Lehrplanes (z. B. in Form der „career education“ in den USA). Hierbei könnten Lehrkräfte mit Berufserfahrung Schüler eher auf die Erfordernisse des Arbeitslebens vorbereiten.

— Unterrichtsperioden wechseln mit praktischen Tätigkeiten z. B. in Form der „sandwich-courses“ im technisch orientierten Sekundarbereich in Großbritannien.

— In Frankreich werden manuelle handwerklich-technische Fertigkeiten in den Lehrplan der Oberschulen aufgenommen.

— Nach Abschluß der schulischen Ausbildung wird generell ein berufsorientiertes Jahr angeschlossen. So wurde z. B. in Irland in manchen Sekundärschulen ein Übergangsjahr angeschlossen, das als Einführung in die Arbeitswelt dienen soll.

— Längerfristig angelegt ist die Schaffung eines Ausbildungssystems, das auf flexiblen, kombinierbaren Ausbildungsmodulen und polyvalenten Curricula besteht, die weitestmögliche Beschäftigungsoptionen gestatten.

Das kann nur geschehen, wenn man bevorzugt in Qualifikationsfeldern ausbildet, die Grundlage für eine ganze Reihe von Tätigkeiten sind. Das Problem ist, derartige Grundqualifikationen zu ermitteln, sie auf ihre Zukunftsträchtigkeit zu überprüfen und in Lehrinhalte umzusetzen. Theoretische und empirische Untersuchungen werden dazu in verschiedenen Ländern angestellt z. B. in Frankreich, Großbritannien, USA.

— Auch Formen der „recurrent education“, d. h. wiederholte Folgeausbildungen, die zwischen Beschäftigungsperioden eingebettet sind, werden diskutiert. Sie sollen auch nach Abschluß der formalen Erstausbildung eine Anpassung der Arbeitnehmer an berufliche und persönliche Veränderungen und Vorstellungen ermöglichen.

Da die meisten der zuletzt genannten Maßnahmen neu sind oder erst diskutiert werden, ist eine Beurteilung noch nicht möglich. Sie sind auch im Lichte der Grundsatfrage nach der Hauptfunktion eines Ausbildungssystems zu sehen: Welches Ziel (Vorbereitung auf die Erwerbstätigkeit, Erziehung zum selbstbewußten kritischen Staatsbürger, Vermittlung von moralisch-ethischen Werten etc.) soll prioritär angestrebt werden?

### 4.3 Maßnahmen zur Verringerung des Arbeitszeitvolumens

Über eine Verringerung der lebenslangen individuellen Arbeitszeit wird erhofft, das Erwerbspersonenpotential besser auszuschöpfen bzw. Beschäftigungsmöglichkeiten umzuverteilen. Manche der Maßnahmen beziehen sich nicht von vornherein auf Jugendliche, sondern sind globaler Art. Aus Gründen der Vollständigkeit und da manchmal zusätzliche beschäftigungsfördernde Regelungen für Jugendliche enthalten oder möglich sind, sollen diese Maßnahmen dargestellt werden.

#### 4.3.1 Verkürzung der Arbeitszeit

Eine Verkürzung der Wochen- oder Jahresarbeitszeit soll einen Mehrbedarf an Arbeitskräften zur Folge haben, der auch den Jugendlichen zugute kommen wird. Dabei ist allerdings zu bedenken, daß der aus der Arbeitszeitverkürzung rechnerisch ermittelte Zusatzbedarf sich nur zum Teil als effektive Neueinstellungen bemerkbar machen wird. Weiterhin werden bei Vorhandensein eines hohen Arbeitslosenreservoirs die Unternehmen berufserfahrene Kräfte bevorzugen, wenn nicht zusätzliche Maßnahmen zugunsten der Jugendlichen ergriffen werden.

#### 4.3.2 Verlängerung der Schulpflicht

Bei einer Verlängerung der Schulpflicht verbleiben die Jugendlichen noch eine Weile im Ausbildungssektor und treten nicht als Arbeitsuchende auf. Mit dieser formalen und unter Umständen auch bildungspolitisch wünschenswerten Maßnahme ist es sicherlich möglich, Beschäfti-

gungsprobleme quantitativ zu verringern, da sich global ein Entzugseffekt ergibt. Allerdings werden sie für den einzelnen Jugendlichen unter Umständen nur zeitlich verschoben. Zu beachten ist weiterhin der Finanzierungsaufwand und die Gefahr der Irreversibilität bei einer Verlängerung der Pflichtschulausbildung.

#### 4.3.3 Herabsetzung des Rentenalters

Die Herabsetzung bzw. Flexibilisierung des Ruhestandsalters ist eine sozialpolitisch wünschenswerte Maßnahme, durch die Arbeitsplätze frei werden. In Belgien, Frankreich, Großbritannien und den Niederlanden wurde in den letzten Jahren unter diesem Gesichtspunkt die vorzeitige Pensionierung propagiert und finanziell erleichtert. Manchmal gilt die Regelung nur für bestimmte Wirtschaftszweige, Tätigkeiten oder Regionen. Das Problem ist, ob der freigewordene Arbeitsplatz auch wieder besetzt wird. Um sicherzustellen, daß der Arbeitsplatz arbeitsmarktpolitisch wünschenswert verwendet wird, wurde in Großbritannien und Belgien das vorzeitige Ausscheiden des älteren Arbeitnehmers an die Bedingung der Einstellung eines Arbeitslosen gebunden; in Belgien wurde dies ausdrücklich auf jugendliche Arbeitslose bezogen.

#### 4.3.4 Arbeitsplatzteilung (job-sharing)

Bei Teilung der Verantwortung eines Arbeitsplatzes in zwei Arbeitskräfte (job-sharing) wird die Zahl der Beschäftigten ansteigen und damit die Zahl der Arbeitslosen verringert. Dieses Arbeitszeitkonzept würde dem Wunsch vieler Arbeitnehmer nach Teilzeitbeschäftigung entgegenkommen. Für den Arbeitgeber würden sich nicht nur Nachteile ergeben. Eine höhere Arbeitsproduktivität als mit der normalen Vollarbeitszeit und ein neues Potential an Arbeitszeit- und Betriebszeitflexibilität erscheint durchaus plausibel<sup>5)</sup>.

Erste Versuche mit dieser neuen Art der Arbeitszeitgestaltung fanden in den USA statt. Kanada plant unter verschiedenen Pilotprojekten Zuschüsse zu zahlen, wenn Arbeitgeber und Arbeitnehmer einer Arbeitsplatzteilung zustimmen. Zu denken wäre z. B. auch daran, arbeitslose Jugendliche in diese Aufteilung einzubeziehen. Einschränkung zum job-sharing ist jedoch zu bemerken, daß es wohl nicht als Arbeitszeitform für alle abhängig Beschäftigten anwendbar ist. Es wären auch noch die arbeitsrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Aspekte des Konzeptes zu prüfen.

Abschließend zu den Maßnahmen zur Verringerung des Arbeitskräfteangebots ist noch zu sagen, daß durch derartige Maßnahmen vor dem Hintergrund hoher allgemeiner Arbeitslosigkeit nicht unmittelbar Arbeitsplätze für Jugendliche frei werden. Außer man erläßt zugleich beschäftigungsfördernde Bestimmungen wie die Pflicht, einen durch vorzeitige Pensionierung freigewordenen Arbeitsplatz mit einem Jugendlichen zu besetzen. In Anbetracht der Breite der Diskussion dieser Vorschläge erstaunt es fast, daß die Maßnahmen 4.3.1 bis 4.3.4 bisher kaum oder nicht aus dem Beweggrund Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit ergriffen wurden.

## 5. Abschließende Bemerkungen

Aus dem internationalen Vergleich und den Erfahrungen anderer Länder zum Problem der Jugendarbeitslosigkeit ergeben sich eine Reihe von Gemeinsamkeiten, aber auch Divergenzen. Erstere liegen vor allem bei den Ursachen

<sup>5)</sup> Vgl. Teriet, B., Job-Sharing — die aktuelle Alternative, in: VDI-Nachrichten, Nr. 26 vom 1. 7. 1977.

der Jugendarbeitslosigkeit, letztere bei der Wahl und der Ausgestaltung der Maßnahmen zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit.

Beschäftigungsschwierigkeiten von Jugendlichen existieren in anderen Ländern meist schon seit längerer Zeit als bei uns. Das Niveau der Jugendarbeitslosigkeit ist in einem großen Teil der betrachteten Länder überproportional angestiegen und liegt — zum Teil beträchtlich — über der allgemeinen Arbeitslosenquote. Auf der Basis der verfügbaren Zahlen schneidet die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu anderen Industrieländern bis jetzt relativ günstig ab. Zu einem Teil ist dies auf das duale Berufsausbildungssystem zurückzuführen, das für die Auszubildenden einen reibungsloseren Übergang von der Schule in den Beruf ermöglicht. Länder mit überwiegend schulischem Berufsausbildungswesen müssen in erheblichem Umfang Maßnahmen zur Förderung von betrieblichen Ausbildungen einschließlich Arbeitserfahrungsaufenthalten finanzieren.

Als generelle *Ursache der Arbeitslosigkeit* von Jugendlichen wird insbesondere das Zusammentreffen der demographisch bedingten Zunahme von jugendlichen Arbeitssuchenden mit einer verschlechterten Wirtschaftssituation angesehen. Die Beschäftigung von arbeitssuchenden Jugendlichen weist einige spezielle Probleme auf, die nicht ohne Einfluß auf die Arbeitslosigkeit dieser Personengruppe sind. Jugendliche sind von der Rezession überproportional betroffen, weil weniger Neueinstellungen erfolgen, die Arbeitsplatzmobilität der beschäftigten Arbeitnehmer geringer ist, Arbeitsschutzbestimmungen die bereits Beschäftigten privilegieren und weil die Unternehmen aus dem Arbeitslosenreservoir berufserfahrene Kräfte bevorzugen können.

Aus dem internationalen Vergleich wird ersichtlich, daß, da die Ursachen überwiegend globalwirtschaftlicher Natur sind, selektive Maßnahmen zugunsten der Jugendlichen die Jugendarbeitslosigkeit lindern, aber nicht beheben konnten.

In der Wahl und der Ausgestaltung der Maßnahmen zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit ergaben sich naturgemäß die größten Differenzen, da auch unterschiedliche Ausgangssituationen vorliegen:

*Beschäftigungsorientierte Maßnahmen* wie Subventionen, Steuer- oder Sozialabgabennachlaß an Unternehmen werden in größerem Umfang als bei uns gewährt, um Arbeitsplätze zu erhalten oder neu zu schaffen.

Großen Raum nahmen auch in manchen Ländern Programme zur Schaffung von temporären Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor ein. Die Durchführung von

Gemeinschaftsaufgaben auf lokaler Ebene wie Landschafts-/Umweltschutz, Hilfe für alte Menschen, Betreuung von Kindergärten/Spielplätzen ist eine der innovatorischen Maßnahmen, die augenscheinlich mit recht gutem Erfolg ergriffen werden (Großbritannien, Kanada, Schweden, Vereinigte Staaten von Amerika). Es wird zunehmend als vorteilhafter angesehen, anstatt Arbeitslosenunterstützung ein Entgelt für eine Beschäftigung oder für eine Bildungsmaßnahme zu bezahlen.

*Bildungsorientierte Maßnahmen* erstrecken sich von subventionierten Arbeitserfahrungsaufenthalten, Zuschüssen für betriebliche Ausbildungsplätze oder -gänge, Schulungsprogramme während Arbeitsloskeitsperioden zur stärkeren beruflichen Orientierung der schulischen Ausbildung. Die Art des beruflichen Bildungssystems (schulisch oder betrieblich orientiert) ist mitbestimmend für die Ausgestaltung der Maßnahmen in den jeweiligen Staaten. Das Schwergewicht lag in den meisten der betrachteten Länder bei der Zahlung von Zuschüssen für betriebliche Ausbildungsperioden (für Länder die kein duales Berufsbildungssystem aufweisen) und der Durchführung bzw. Finanzierung von Schulungsprogrammen während Arbeitsloskeitsperioden. Um einen Anreiz für Bildungsmaßnahmen zu schaffen, wird dem Jugendlichen eine Beihilfe gewährt, die über der sonst zu zahlenden Arbeitslosenunterstützung liegt, jedoch unterhalb des üblicherweise zu erzielenden Lohnes. Auch hier ist der Trend sichtbar, anstatt Arbeitslosenunterstützung neben beschäftigungspolitischen Maßnahmen zunehmend bildungsorientierte Maßnahmen zu finanzieren. Internationale Organisationen wie OECD und EG befürworten ebenfalls diese Entwicklung, da bildungspolitische Programme längerfristig wirken und die Beschäftigungschance des einzelnen erhöhen.

Über eine *Verringerung des Arbeitszeitvolumens* wird erhofft, das Erwerbspotential besser auszunutzen bzw. Beschäftigungsmöglichkeiten umzuverteilen. Das soll erreicht werden über (1) eine Verlängerung der Schulpflicht, (2) Verringerung der Arbeitszeit, (3) Herabsetzung bzw. Flexibilisierung der Ruhestandsgrenze und (4) Aufspaltung eines Arbeitsplatzes in 2 Teilzeitarbeitsplätze (job-sharing).

In Anbetracht der Breite der Diskussion dieser Vorschläge erstaunt es fast, daß die Maßnahmen (1) bis (4) bisher kaum oder nicht aus dem Beweggrund Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit ergriffen wurden. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, daß durch derartige Maßnahmen — vor dem Hintergrund hoher allgemeiner Arbeitslosigkeit — nicht unmittelbar Arbeitsplätze für Jugendliche frei werden.

**Katalog der Maßnahmen zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit nach ausgewählten Ländern  
(von der jeweiligen Maßnahme betroffene Jugendliche in Tausend)**

Land	Belgien	Bundesrepublik Deutschland <sup>1)</sup>	Dänemark	Frankreich	Großbritannien und Nordirland	Irland	Italien	Japan	Kanada	Nieder- lande	Schweden	USA
Ausgewiesene arbeitslose Jugendliche 1976 – in Tausend	70	257	50 <sup>2)</sup>	399	615	47 <sup>2)</sup>	469	240	355	69	25	3371
in % der Gesamtarbeitslosigkeit	31%	24%	32% <sup>2)</sup>	40%	46%	44% <sup>2)</sup>	64%	(22%)	(48%)	33%	38%	46%
<b>Beschäftigungsfördernde Maßnahmen</b>												
Finanzierung von Arbeitsplätzen in Unternehmen (Subventionen, Steuer-/Sozialabgabennachlaß)	×	×		10 (1977)	39 (1977)	5 (1977)	Anlaufstadium			32 (1976/77)	12 (1976/77)	356 (1977)
Schaffung von Arbeitsplätzen im (traditionellen) öffentlichen Sektor	21 (1977)	11 (1976/77)	7 (1976/77)	20 (1977)		7 (geplant)			13 (1976/77)	4 (1976)	2 (1976/77)	397 (1977); während Sommer- monate: 1165 (1977)
Schaffung von Arbeitsplätzen für Gemeinschaftsaufgaben auf lokaler Ebene					ca. 70 bis Mitte 1977	1 (1977)	geplant		70 (1974/75), Sommerarbeits- plätze 76 (1976/77)		6 (1976/77)	106 (1977/78)
Mobilitätzuschüsse		gering		3 (1976)	5 (1977)	gering			23 (1975/76)	gering		
Festlegung von Beschäftigungsquoten	siehe Text											
<b>Ausbildungsorientierte Maßnahmen</b>												
Förderung von Arbeiterfahrungs- aufenthalten in Betrieben	18 (1977)			22 (1976)	40 (1977)		Anlaufstadium		30 (1975/76)	18 (1976)	3 (1976/77)	
Förderung betrieblicher Ausbildung		variiert von Land zu Land	1 (1976/77)	75 (1977)	21 (1976)							30 (1977)
Schaffung von Ausbildungsplätzen im öffentlichen Dienst		14 (1977)										
Schulungsprogramme während Ar- beitslosigkeit in privaten Institutionen		ca. 40 (1975/76)	1 (1976/77)									
Schulungsprogramme während Ar- beitslosigkeit in öffentlichen bzw. überbetrieblichen Institutionen			2 (1976/77)		22 (1976)	10 (1976/77)			115 (1976/77)	2,5 (1976)	23 (1976/77)	987 (1977)
Erweiterung des öffentlichen bzw. überbetrieblichen beruflichen Aus- bildungssektors		ca. 40 (1976)	1 (1976/77)				Versuchsvorhaben					
Stärkere Berufsorientierung der schulischen Ausbildung				in Oberschulen				Anlaufstadium			Versuchs- vorhaben	»career education«
<b>Verringerung des Arbeitszeitvolumens</b>												
Verkürzung der Arbeitszeit												
Flexibilisierung/Herabsetzung des Rentenalters	13 (1977)			geplant	11 (1976/77)					×		
Arbeitsplatzteilung (job-sharing)									Versuchsvorhaben			Versuchsvorhaben
Verlängerung der Schulpflicht												

Anmerkung: Die Zahlen im Maßnahmenkatalog beziehen sich auf die Anzahl der betroffenen Personen (in Tausend). Sie sollen Maßnahmeprioritäten erkennen lassen. Sie können jedoch nur als grobe Orientierung dienen, da über Dauer, Intensität, Finanzierungsaufwand usw. nichts ausgesagt wird.

× = für Jugendliche nicht quantifizierbar Quelle: OECD, EG

<sup>1)</sup> Maßnahmehzahlen beziehen sich nur auf Jugendliche unter 20 Jahre <sup>2)</sup> 1975

**Tabelle 1**  
**Zahl der Arbeitslosen – darunter jugendliche Arbeitslose (15 bis unter 25 Jahre) – in einigen ausgewählten Ländern 1960-1976**  
**– in Tausend –**

Land	Jahr	1960	1965	1970	1973	1975	1976
Bundesrepublik Deutschland							
insgesamt		780 <sup>1)</sup>	169 <sup>2)</sup>	149	273	1 074	1 060
darunter Jugendliche		49 <sup>1)</sup>	11 <sup>2)</sup>	18	51	288	257
Anteil der Jugendl. in %		6,3 <sup>1)</sup>	6,5 <sup>2)</sup>	12,1	18,7	26,8	24,2
Frankreich							
insgesamt		230 <sup>3)</sup>		510	576	889	993
darunter Jugendliche		62 <sup>3)</sup>		75	139	366	399
Anteil der Jugendl. in %		27,0 <sup>3)</sup>		14,7	24,1	41,2	40,2
Großbritannien und Nordirland							
insgesamt		326	299	555	575	866	1 332
darunter Jugendliche		(55)	66	150	135	344	615
Anteil der Jugendl. in %		16,9	22,1	27,0	23,5	39,7	46,2
Italien							
insgesamt		836	714	609	668	654	732
darunter Jugendliche		(158)	361	373	420	416	469
Anteil der Jugendl. in %		18,9	50,6	61,2	62,9	63,6	64,1
Japan							
insgesamt		750		590	670	1 000	1 080
darunter Jugendliche		152		210	220	240	240
Anteil der Jugendl. in %		20,3		35,6	32,8	24,0	22,2
Kanada							
insgesamt		446	280	495	520	697	736
darunter Jugendliche		154	109	223	251	331	355
Anteil der Jugendl. in %		34,5	38,9	45,1	48,3	47,5	48,2
Österreich							
insgesamt			61 <sup>4)</sup>	42	33	55	55
darunter Jugendliche			14 <sup>4)</sup>	14	14	13	11
Anteil der Jugendl. in %			23,0 <sup>4)</sup>	33,3	42,4	23,6	20,0
Schweden							
insgesamt			44	59	98	67	66
darunter Jugendliche			17	20	35	25	25
Anteil der Jugendl. in %			38,6	33,9	35,7	37,3	37,9
Vereinigte Staaten							
insgesamt		3 852	3 366	4 088	4 304	7 830	7 288
darunter Jugendliche		1 294	1 431	1 969	2 211	3 581	3 371
Anteil der Jugendl. in %		33,6	42,5	48,2	51,4	45,7	46,3

1) 1958

2) 1964

3) 1962

4) 1969

Quelle: OECD

( ) Schätzung

**Tabelle 2**  
**Erwerbspersonen – darunter Jugendliche (15 bis unter 25 Jahre) – in einigen ausgewählten Ländern 1960-1976**  
 – in Tausend –

Land	Jahr	1960	1965	1970	1973	1975	1976
<b>Bundesrepublik Deutschland</b>							
	insgesamt	26 518	27 034	26 817	26 985	26 397	26 148
	darunter Jugendliche	7 107		5 163	5 259	4 936	(4 902)
	Anteil der Jugendlichen in %	26,8		19,3	19,5	18,7	18,7
<b>Frankreich</b>							
	insgesamt	19 792	20 381	21 465	22 083	22 310	22 440
	darunter Jugendliche	3 686		4 977	4 861	4 842	(4 773)
	Anteil der Jugendlichen in %	18,2		23,2	22,0	21,7	21,3
<b>Großbritannien und Nordirland</b>							
	insgesamt	25 101	25 498	25 300	25 545	25 795	26 093
	darunter Jugendliche	(5 348)	5 899	5 637	(4 903)	(4 812)	(4 836)
	Anteil der Jugendlichen in %	21,3	23,1	22,3	19,2	18,7	18,5
<b>Italien</b>							
	insgesamt	21 210	19 925	19 505	19 366	19 802	20 021
	darunter Jugendliche	4 806	4 145	3 856	3 331	3 250	(3 248)
	Anteil der Jugendlichen in %	22,7	20,8	19,8	17,2	16,4	16,2
<b>Japan</b>							
	insgesamt	45 110	47 870	51 530	53 260	53 230	53 780
	darunter Jugendliche	10 540	11 170	11 080	9 800	8 190	7 670
	Anteil der Jugendlichen in %	23,4	23,3	21,5	18,4	15,4	14,3
<b>Kanada</b>							
	insgesamt	6 530	7 253	8 466	9 361	10 139	10 388
	darunter Jugendliche	1 459	1 724	2 170	2 582	2 709	2 847
	Anteil der Jugendlichen in %	22,3	23,8	25,6	27,6	26,7	27,4
<b>Österreich</b>							
	insgesamt	3 371 <sup>1)</sup>	3 357	3 011 <sup>2)</sup>	3 043	2 995	3 001
	darunter Jugendliche	829 <sup>1)</sup>		733 <sup>2)</sup>			
	Anteil der Jugendlichen in %	24,6 <sup>1)</sup>		24,3 <sup>2)</sup>			
<b>Schweden</b>							
	insgesamt		3 742	3 913	3 977	4 129	4 155
	darunter Jugendliche	605	644	702	660	691	692
	Anteil der Jugendlichen in %		17,2	17,9	16,6	16,7	16,7
<b>Vereinigte Staaten</b>							
	insgesamt	72 142	77 178	85 903	91 040	94 793	96 917
	darunter Jugendliche	12 925	15 651	19 916	22 487	23 488	24 096
	Anteil der Jugendlichen in %	17,9	20,3	23,2	24,7	24,8	24,9

1) 1961

2) 1971

Quelle: OECD

( ) Schätzung

**Tabelle 3**  
**Arbeitslosenquoten – darunter Arbeitslosenquoten für Jugendliche (15 bis unter 25 Jahre) –**  
**in einigen ausgewählten Ländern 1960-1976**

Land	Jahr	1960	1965	1970	1973	1975	1976
Bundesrepublik Deutschland							
insgesamt		3,0 <sup>1)</sup>	0,6 <sup>2)</sup>	0,6	1,0	4,1	4,1
Jugendliche		0,7 <sup>1)</sup>	0,2 <sup>2)</sup>	0,3	1,0	5,8	(5,2)
Frankreich							
insgesamt		1,2 <sup>3)</sup>	1,3	2,4	2,6	4,0	4,4
Jugendliche		1,6 <sup>3)</sup>		1,5	2,9	7,6	
Großbritannien und Nordirland							
insgesamt		1,3	1,2	2,2	2,3	3,4	5,1
Jugendliche <sup>5)</sup>		(1,1)	1,2	2,7	(2,9)	(7,4)	(13,1)
Italien							
insgesamt		3,9	3,6	3,1	3,4	3,3	3,7
Jugendliche		3,3	8,7	10,2	12,6	12,8	(14,4)
Japan							
insgesamt		1,7	1,2	1,1	1,3	1,9	2,0
Jugendliche		1,4		1,9	2,2	3,0	3,1
Kanada							
insgesamt		6,8	3,9	5,8	5,6	6,9	7,1
Jugendliche		10,6	6,3	10,3	9,7	12,2	12,5
Österreich							
insgesamt		2,6	2,0 <sup>4)</sup>	1,4	1,1	1,7	1,8
Jugendliche				1,4	1,4	1,4	(1,4)
Schweden							
insgesamt			1,2	1,5	2,5	1,6	1,6
Jugendliche			2,6	2,8	5,3	3,6	3,6
Vereinigte Staaten							
insgesamt		5,3	4,4	4,8	4,7	8,3	7,5
Jugendliche		10,0	9,1	9,9	9,8	15,2	14,0

1) 1958; 2) 1964; 3) 1962; 4) 1969; 5) Großbritannien

Quelle: OECD;  
 ( ) Schätzung

**Tabelle 4**  
**Bevölkerung im Alter von 15-24 Jahre in einigen ausgewählten**  
**Ländern 1960 bis 1990**  
**– in Tausend –**

Land	Jahr	1960	1975	1980	1990
Bundesrepublik Deutschland		8 859	8 872	9 624	7 566
Frankreich		5 721	8 524	8 465	9 038
Großbritannien und Nordirland		6 941	8 012	8 736	8 457
Italien		7 803	8 006	8 627	8 841
Japan		16 520	17 110	16 135	18 822
Kanada		2 537	4 412	4 672	3 563
Österreich		1 042	1 041	1 207	1 092
Schweden		1 054	1 120	1 102	1 148
Vereinigte Staaten		24 606	40 018	41 284	34 709

Quelle: OECD