

Nach der Lehre in die Leere? - Plädoyer für ein staatliches Jugendbeschäftigungsprogramm

Dr. Hans-Joachim Petzold, geb. 1948, Berufspädagoge, arbeitet als Leiter der Projektgruppe „Sozialpädagogisch orientierte Berufsausbildung“ in der wissenschaftlichen Begleitung des Benachteiligtenprogramms und anderen Forschungsprojekten zur Berufsnot der Jugend. Zahlreiche Veröffentlichungen zu Ausbildungs- und Arbeitsmarktproblemen Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland und der EG.

Ausbildungsleiter berichten von Frustrationen der Lehrlinge und „zunehmender Neigung zu Lehrabbrächen“. Experten der Bundesanstalt für Arbeit sprechen von der „eigentlichen Gefahrenstelle für die nachrückende Generation“. Gemeint ist diesmal damit nicht das leidlich bekannte Problem der knappen Lehrstellen. Erfolgreich ausgebildete Jungfacharbeiterinnen und -f acharbeiter haben nach Beendigung der Lehre zunehmend Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden.

Ausgelernt und angeschmiert? - Diese Frage stellen sich zunehmend mehr junge Frauen und Männer, die die Mühen der Lehrjahre (sind keine Herrenjahre!) hinter sich gebracht haben.

Während 1982 rund 80000 junge Menschen (8,7 Prozent) direkt nach Abschluß der betrieblichen Lehre keinen Arbeitsplatz fanden, kletterte diese Zahl 1983 auf 120000 (12,5 Prozent) und 1984 auf 135500 (14,5 Prozent) bedrohlich an. 1986 muß etwa jeder achte Jungfacharbeiter und jede sechste Jungfacharbeiterin damit rechnen, nach bestandener Prüfung auf der Straße zu stehen.¹

¹ Vgl. dazu: Hans-Peter Kloas, Arbeitslosigkeit bei jungen Fachkräften, Zeitschrift für Berufsbildung und Wissenschaft 6,198S und die unveröffentlichten Berichte der Bundesanstalt für Arbeit, Projektgruppe Jugend, vom 20. 5. 85 und 14. 6. 85 (IAB -Projekt „Jüngere Arbeitslose beim Übergang vom Bildungs- ins Beschäftigungssystem“).

Daß sich die Berufsstartprobleme noch verschärfen werden, ist heute schon absehbar:

- In den nächsten fünf Jahren werden absolut nochmals 500000 Jugendliche mehr einen Arbeitsplatz suchen als 1984, prozentual noch weniger ältere Arbeitskräfte als zwischen 1980 und 1984 machen, aber ihre Arbeitsplätze frei.
- Zwischen 1980 und 1990 wächst das Erwerbspersonenpotential aus diesen und anderen Gründen (z. B. Erwerbszugang der Frauen) um annähernd eine Million an.
- 1984 lag die Zahl der Arbeitsplätze aber um 1,7 Millionen unter dem Höchststand von 1973, bis Ende des Jahrzehnts erwarten das Wirtschaftsforschungsinstitut Prognos und das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durch die technologische Entwicklung einen weiteren Rückgang der Arbeitsplätze um 1,25 Millionen.²

Daß junge Fachkräfte in schlechten wirtschaftlichen Zeiten eine Problemgruppe sind, ist nichts Neues - nur die Qualität dieses Problems ist mittlerweile von ganz anderer Natur: Noch 1980 konnten rund 80 Prozent aller ausgebildeten Fachkräfte nach kurzer „Sucharbeitslosigkeit“ oder einem Wechsel des Betriebes in ihren gelernten Gefilden unterkommen, nur 11 Prozent mußten sich mit un- oder angelernter Arbeit zufriedengeben.

Die Zeitspanne zwischen Facharbeiterbrief und erster Stelle wird in den letzten Jahren jedoch immer größer: Im Herbst 1984 waren immerhin fast 34000 junge Fachkräfte länger als ein Jahr ununterbrochen arbeitslos — von kurzfristiger „Sucharbeitslosigkeit“ kann immer weniger die Rede sein.³

Ursachen der Arbeitslosigkeit an der zweiten Schwelle

Auf die Frage nach den Ursachen der überproportionalen Zunahme von Arbeitslosigkeit junger Fachkräfte mit Lehrabschluß gibt es keine eindimensionale Antwort. Trotz aller regionalen, berufsspezifischen und geschlechtsspezifischen Probleme lassen sich aber drei Ursachenbündel als bestimmend herausfiltrieren:

a) Die demographische Entwicklung

Durch den Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge auf den Arbeitsmarkt bei gleichzeitig schwachem Abgang älterer Arbeitnehmer (Zweiter Weltkrieg) finden Jugendliche bis mindestens 1990 (!) zu wenig freie Arbeitsplätze vor. Auch die Tatsache, daß die Spitze der geburtenstarken Jahrgänge, die das Schulsystem verlassen, 1984 erreicht wurde, gibt kaum Anlaß, auf bessere Zeiten zu hoffen: Die ständig ansteigende Verweildauer der Jugendlichen im Bildungssystem und der zunehmende Drang von Abiturienten nach einer

² Vgl. Johanno Strasser, Antworten auf die Massenarbeitslosigkeit - Daten, Prognosen, Aktionen, Vortrag am 15.11. 85, Berlin/West und Prognos-Arbeitsmarktbericht 2000, vgl. Frankfurter Rundschau vom 28. 8. 85.

³ IAB-Bericht vom 20. 5. 85. (vgl. Anm. 1).

Lehre verschärft eher die Konkurrenz um die knappen Ausbildungs- und dann Arbeitsplätze.

b) Die spezifische Form des Beschäftigungsabbaus

Betriebe mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten gehen zunehmend dazu über, statt Entlassungen auszusprechen, freiwerdende Arbeitsplätze älterer Mitarbeiter nicht mehr zu besetzen oder ganz abzubauen, auch wenn sich hier unter dem Druck der jüngsten Zahlen einige Großbetriebe Gedanken über neue Übernahmemodelle machen (siehe unten).

c) Fehlausbildung

Unter dem Druck der geburtenstarken Jahrgänge sind die Ausbildungskapazitäten in den letzten Jahren erheblich ausgeweitet worden, 250000 zusätzliche Ausbildungsplätze zwischen 1974 und 1984 waren Ergebnis des Ausbildungsengagements von Handwerk, Industrie und Staat.

Ähnlich wie in der Wirtschaftspolitik, wo nach wie vor quantitative Wachstumsziele vorherrschen, war auch die Berufsbildungspolitik der letzten Jahre primär auf Quantität aus: Steigerung der Ausbildungskapazitäten hieß die Devise. Die qualitative Frage, für welche Berufe Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt bestehen, wurde stark vernachlässigt.

Kraftfahrzeugmechaniker (21,4 Prozent von ihnen waren im Jahr 1984 nach der Lehre arbeitslos), Friseur (23,9 Prozent), Bürokaufmann/Bürogehilfe (16 Prozent), Bäcker (13 Prozent) oder Tischler (10,9 Prozent) sind Berufe mit stattlichen Steigerungszahlen der Ausbildungsplätze in den letzten Jahren - nur die Beschäftigungschancen in diesen Berufen sind seit Jahren rückläufig. Bei den weiblichen Fachkräften sieht die Diskrepanz zwischen Lehrberuf und Beschäftigungschance noch schlechter aus: Friseurin (24,1 Prozent von ihnen waren nach der Lehre 1984 arbeitslos), Verkäuferin (18,1 Prozent), Arzthelferin (15,6 Prozent) oder Apothekenhelferin (11,8 Prozent) sind Berufe, in denen zunehmend weniger Arbeitsplätze zur Verfügung stehen.

Arbeitslose Jungfacharbeiter/innen sind also zum Teil auch die Folge einer verfehlten Ausbildungspolitik. - „Berufsausbildung für alle“ macht nur dann Sinn, wenn diese an Beschäftigungstrends und Bedarfsstrukturen des Arbeitsmarktes gekoppelt ist.

Staatliche Ausbildungsprogramme: Konstruktionsfehler

Angesichts der offensichtlichen quantitativen und qualitativen Funktionsdefizite des dualen Systems ist der Staat immer mehr zum „Lückenbüßer“ der Berufsnot von Jugendlichen geworden. In den letzten fünf Jahren sind eine Vielzahl von Programmen und Sofortmaßnahmen von Bund, Ländern und kommunalen Entscheidungsträgern aufgelegt worden.⁴ Mittlerweile wird fast

⁴ Eine (unvollständige) Übersicht befindet sich im neuen Berufsbildungsbericht der Bundesregierung, Bonn 1985; allein in NRW existieren über 50 verschiedene Programme.

jeder sechste Jugendliche über- und außerbetrieblich oder vollzeitschulisch ausgebildet.⁵

Allein die quantitative Dimension staatlicher Ausbildungsprogramme mit dem Ziel Facharbeiterqualifikation macht deutlich, daß gewerkschaftliche Berufsbildungspolitik diesen Bereich nicht als vorübergehenden konjunkturellen Aspekt einer Gesamtreform der beruflichen Bildung mißverstehen darf.

Bei der Analyse und den entsprechenden Prognosen über die Vernichtung von Ausbildungskapazitäten besonders in Klein- und Mittelbetrieben bis Ende der achtziger Jahre läßt sich voraussagen, daß staatliche Ausbildungsprogramme und Aktivitäten in den nächsten Jahren mit Sicherheit an Bedeutung nicht verlieren, sondern eher gewinnen werden. Gerade deswegen ist ein besonderes Engagement in diesem Bereich notwendig.

Nachfolgend sollen einige kritische Anmerkungen zu den aktuellen staatlichen Ausbildungsaktivitäten gemacht werden. Global muß gesagt werden, daß alle diese Programme zwar einen Teil der arbeitslosen Jugendlichen erreichen, eine stabile Ausbildungs- und insbesondere Beschäftigungschance für marginalisierte Jugendliche bieten sie jedoch kaum. Zwar ist hier Differenzierung geboten:

- Prämienprogramme ohne Qualitäts- und Kontrollkriterien bewirken primär ökonomische Mitnahmeeffekte der Privatwirtschaft ohne meßbare Ausweitung von Arbeits- und Ausbildungskapazitäten. Ungefähr 80 Prozent aller Bundes-, Länder- und Kommunal-Ausbildungsprogramme sind als solche Prämienprogramme zu charakterisieren.⁶
- Förderprogramme mit gezielten berufs- und sozialpädagogischen Instrumenten (wie z. B. das Benachteiligtenprogramm) sind hier schon positiver zu bewerten.“

Prinzipiell leiden alle staatlichen Berufsausbildungsprogramme aber an einem zentralen Konstruktionsfehler: Sie gehen nach wie vor von der Vorstellung eines intakten Arbeitsmarktes aus, qualifizieren Jugendliche auf Vorrat (Stichwort: Ausbildung auf Vorrat), sind aber kaum an der realen Arbeitsmarktsituation beziehungsweise Arbeitskräftenachfrage orientiert. Bei einer Analyse der angebotenen Ausbildungsberufe in den verschiedensten Länder- und Bundesprogrammen wird sogar deutlich, daß hier oft eine noch größere Scherenentwicklung zwischen Angebot an Ausbildungsplätzen und entsprechenden Beschäftigungsperspektiven zu verzeichnen ist, als dies im dualen System skizziert wurde. Dieser Sachverhalt ist oft durch ein einfaches Phä-

⁵ Bei dieser Schätzung wurde vom 1. Ausbildungsjahr ausgegangen und alle Bundes-, Länder- und Kommunalangebote addiert.

⁶ Vgl. hierzu ausführlich: H. J. Petzold, W. Schlegel, Qual ohne Wahl, Jugend zwischen Schule und Beruf, Verlag Jugend und Politik, Reinheim 1984.

⁷ Eine ausführliche Darstellung der berufs- und sozialpädagogischen Förderinstrumente des Benachteiligtenprogramms ist enthalten in: „Sozialpädagogisch orientierte Berufsausbildung, Handreichung für die Ausbildungspraxis im Benachteiligtenprogramm des BMBW“, Bonn 1985.

nomen erklärbar: Die einzelnen Programme sind in der Regel so schlecht finanziert und abgesichert, daß Träger oft versucht oder gezwungen sind, Ausbildungsberufe anzubieten, die im investiven Bereich keine großen Kosten erfordern.

Solche am Arbeitsmarkt vorbeiführenden Berufsbildungsmaßnahmen verlieren natürlich auch für die betroffenen Jugendlichen ihren Ernstcharakter. Eine Berufspädagogik und Berufsbildungspolitik, die mit zunehmend verschulerten Lernangeboten vorspiegelt, „etwas für später zu lernen“, Chancen des praktischen Ausprobierens und der praktischen Bewährung des Gelernten nach der Ausbildung aber immer weniger anbieten und gewährleisten kann, läuft Gefahr, ihre Glaubwürdigkeit bei den Jugendlichen einzubüßen.

Ein zweites, in der Praxis nicht minder problematisches Konstruktionsprinzip staatlicher Maßnahmen sei kurz erwähnt: Es ist die *extreme Zielgruppenselektivität* der meisten Programme. Gerade Ausbildungsinitiativen und Ausbildungspraktiker, die mit Jugendlichen gemeinsam Arbeits- und Ausbildungsprojekte schaffen wollen, scheitern häufig an den zielgruppenspezifischen Aufspaltungen der Finanzierungsmöglichkeiten. Programme nur für Mädchen, nur für ausländische Jugendliche, nur für Jugendliche mit einer Mindestdauer von Arbeitslosigkeit usw. führen dazu, daß die Betroffenen über ihre Arbeitslosigkeit hinaus noch zusätzlich stigmatisiert werden müssen.

Trotz dieser eher negativen Bilanz staatlicher Ausbildungsprogramme ist ihr Ausbau, vor allem aber ihre Verstetigung (weg von kurzfristigen Sofortprogrammen hin zu Regelangeboten!) zu fordern. Voraussetzung ist jedoch die Durchsetzung von qualitativen Kriterien für solche Programme.

Auf der Ebene der berufs- und sozialpädagogischen Kriterien sind im sogenannten Benachteiligtenprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft Förderinstrumente entwickelt worden, die auf dem Hintergrund von fünf Jahren Programmpraxis Ausgangspunkt für eine qualitative Programmdiskussion sein könnten. Die Ebene gezielter regionaler Ausbildungs- und Arbeitsplatzförderung reflektieren die Programmacher jedoch bisher kaum, obwohl hier in Ländern wie Dänemark oder Niederlande bereits interessante Erfahrungen vorliegen.⁸

Jugendbeschäftigungsprogramme

Bei den gewerkschaftlichen Forderungen für eine qualitative Weiterentwicklung der Programme ist auf die beschriebene Verwertungskrise von beruflichen Ausbildungsqualifikationen besonders zu achten. Sollen die Milliarden, die für neue Ausbildungsprogramme ausgegeben werden, den jeweiligen Zielgruppen bei der beruflichen Integration helfen und dabei noch von volkswirtschaftlichem Nutzen sein, so ist neben der qualitativen Veränderung

⁸ Ausführlich dargestellt in: Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 12, Österreichisches Bundesministerium für Soziale Verwaltung, Wien 1985.

im Ausbildungsbereich auch eine Veränderung im Jugendbeschäftigungsbereich notwendig: Eine qualifizierte Ausbildungspolitik und entsprechend spezielle Beschäftigungsprogramme sind *zwei* Seiten *derselben* Medaille zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit.

Es müssen Beschäftigungsprogramme speziell für Jugendliche entwickelt werden, die den Einsatz und damit den Erhalt der erworbenen Qualifikationen möglich machen. Statt wie beim ABM-Programm Arbeitsplätze zu finanzieren, die entweder nur kurzfristige und häufig unproduktive Beschäftigung bieten, oder aber auch ohne staatliche Subventionierung eingerichtet worden wären, müßten Dauerarbeitsplätze in solchen Bereichen geschaffen werden, in denen *gesellschaftlich sinnvolle und notwendige Arbeit* durch den Markt (noch) nicht oder nicht mehr organisiert werden kann. Dies ist zum Beispiel der gesamte Bereich der rationellen Energieverwendung (Nutzung regenerativer Energiequellen, Energiesparmaßnahmen), die Dorferneuerung (beispielsweise Stadtteilsanierung), der Umweltschutz, das Recycling und die Sozialdienste.

Addiert man die Kosten von Jugendarbeitslosigkeit (staatliche Transferleistungen plus soziale Folgekosten) und die Einsparungseffekte, die sich beispielsweise aus einem vernünftigen Energieprogramm ergeben, so zeigt sich, daß ein solches Beschäftigungsprogramm volkswirtschaftlich betrachtet fast kostenneutral wäre. Es kommt also darauf an, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen so mit berufsbildungspolitischen zu verbinden, daß die erworbenen Qualifikationen unmittelbar Beschäftigungsmöglichkeiten im Rahmen gesellschaftlich nützlicher Arbeit eröffnen.

Abschließend sollen einige zentrale Eckpunkte einer solchen Jugendbeschäftigungsstrategie skizziert werden. Sie sind Ergebnis eines abgeschlossenen EG-Forschungsprojektes, in dem innovative Projekte, die Qualifizierung mit der Schaffung von Beschäftigung verbinden, analysiert wurden.⁹

a) Anbindung an kommunale/regionale Bedarfsstrukturen und Ressourcen

Insbesondere auf kommunaler Ebene gibt es viele Bereiche, in denen gesellschaftlich nützliche Arbeit geleistet werden kann und mittelfristig sogar geleistet werden muß. In diesen Bereichen muß die Entwicklung von Beschäftigungsinitiativen gezielt unterstützt werden. Neben dieser Erschließung neuer Sektoren sollten selbstverständlich auch lokale Marktlücken in traditionellen Sektoren erschlossen werden. In beiden Fällen kommt es darauf an, so weit wie möglich die lokal vorfindbaren natürlichen und menschlichen Ressourcen zu nutzen.

Allerdings muß darauf geachtet werden, daß keine öffentlich finanzierte Konkurrenz zu schon bestehenden lokalen oder regionalen Betrieben ent-

⁹ Die neuen Projekte und Programme sind ausführlich dargestellt in: H. J. Petzold, W. Schlegel, P. Ketter, Lust auf Arbeit, kombinierte Ausbildungs- und Beschäftigungsprojekte in der EG, Verlag Jugend und Politik, Reinheim 1985.

steht, da sonst existierende Arbeitsplätze gefährdet werden könnten. Das läßt sich am ehesten durch die Beteiligung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen an einem entsprechenden Programm vermeiden. Werden diese genannten Bedingungen berücksichtigt, so läßt sich der zu erwartende Vorwurf einer unproduktiven, beziehungsweise gegen marktwirtschaftliche Prinzipien verstoßenden Verwendung von Steuergeldern leicht entkräften.

b) Weitgehende Selbstverwaltung der Beschäftigungsinitiativen und -projekte

Wie die Erfahrungen aus Alternativprojekten deutlich zeigen, ist die weitgehende Selbstverwaltung eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung von Motivation und Lernprozessen, in denen auch marginalisierte Jugendliche die notwendig persönlich-soziale wie fachliche Qualifizierung erfahren. Eine finanzielle und politische Abhängigkeit solcher Ausbildungs- und Beschäftigungsprojekte von wechselnden kommunalen Machtstrukturen sollte so weit wie möglich vermieden werden. Auf diese Weise kann am ehesten erreicht werden, daß sich aus einem öffentlich finanzierten Beschäftigungsprogramm langfristig selbsttragende Unternehmen auf kooperativer Basis entwickeln. Außerdem wird so die Gefahr vermieden, daß aus einem solchen Programm - quasi als Verlängerung von Schule mit anderen Mitteln — Aufbewahrungsinstitutionen für arbeitslose Jugendliche entstehen, die diese entmündigen und deren Selbständigwerdung verhindern.

c) Verbindung von Qualifizierung und Beschäftigung

Wenn über ein solches Programm auch marginalisierten Jugendlichen die Entwicklung einer stabilen Lebensperspektive ermöglicht werden soll, dann müssen die entsprechenden Ausbildungsprogramme auf die entsprechenden beruflichen Einsatzfelder und den Charakter der Arbeit ausgerichtet sein.

Die Qualifizierung sollte so breit wie möglich, das heißt gelegentlich auch berufsfeldübergreifend angelegt sein. Darüber hinaus sind natürlich auch die Zusatzqualifikationen zu vermitteln, die - wie beispielsweise kaufmännisches Grundwissen - für ein selbstverwaltetes Beschäftigungsprojekt von Bedeutung sind. Qualifizierung erstreckt sich dabei jedoch nicht nur auf berufsbezogene Aspekte. Gleichermäßen bedeutsam sind auch allgemeinbildende Lernangebote und persönlich-soziale Lernprozesse der Jugendlichen. Wichtig ist dabei - wie die Erfahrungen von Alternativprojekten und entsprechenden Maßnahmen in anderen EG-Ländern zeigen -, daß als didaktisches Prinzip Arbeiten und Lernen integriert sind. Die Ausbildungsphasen sollten nicht von der Produktionsarbeit im Rahmen des Beschäftigungsprojektes abgetrennt sein.

Um den Jugendlichen auch eine über das Projekt hinausgehende Beschäftigungsperspektive zu sichern, sollte der Erwerb eines *anerkannten* Ausbildungsabschlusses für jeden Jugendlichen zentrales Ziel eines solchen Programms sein. So kann auch der Vorwurf vermieden werden, ein entspre-

chendes Programm bedeute die Etablierung eines minderqualifizierenden Berufsbildungssystems zweiter Klasse.

d) Tarifliche Bezahlung

Prinzipiell sollten die in einem solchen Programm ausgebildeten oder beschäftigten Jugendlichen normalen Auszubildenden beziehungsweise Beschäftigten gleichgestellt sein, das heißt tariflich bezahlt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, daß das Tarif System unterlaufen und durch ein solches „Lohn-Dumping“ das Lohnniveau aller Jugendlichen gesenkt wird. Der Vorwurf, ein solches Programm sei eine kaschierte Form von Arbeitsdienst, läge dann recht nahe.

e) Öffentliche Finanzierung

Kombinierte Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme müssen öffentlich finanziert werden. Dazu bietet sich als erste Möglichkeit zunächst eine Bündelung und Konzentration all der Mittel an, die bereits jetzt für Sondermaßnahmen sowohl in der beruflichen als auch in der Arbeitsmarktpolitik ausgegeben werden.

Dies wird jedoch nicht genügen. Als weitere Finanzierungsquelle ist die Erhebung einer Sondersteuer gegen Jugendarbeitslosigkeit in Betracht zu ziehen, wie dies in anderen EG-Ländern, zum Beispiel in Irland oder Dänemark praktiziert wird.

Die Verteilung der Gelder sollte jedoch - um größtmögliche Effizienz zu erreichen - auf kommunaler Ebene erfolgen, unter Beteiligung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Organisationen, Arbeitsämtern, kommunalen Instanzen und der Jugendorganisationen. Mittelfristig ist anzustreben, daß solche Projekte nicht direkt subventioniert werden, sondern daß sie Aufträge und eine dafür angemessene Vergütung erhalten. Die direkte Subventionierung sollte sich lediglich auf Ausbildungsanteile solcher Projekte beziehen. Auf diese Art wird die produktive Funktion solcher Projekte unterstrichen, die eben nicht nur arbeitslose Jugendliche beschäftigen, sondern mit diesen gesellschaftlich nützliche Arbeit verrichten, sinnvolle Produkte und Dienstleistungen herstellen, für die sie einen angemessenen Preis erhalten.