

---

# Berichte

---

## Das Programm des Landes Nordrhein-Westfalen gegen Jugendarbeitslosigkeit - gute Absichten, Mängel in der Praxis

Im Januar 1975 verabschiedete die Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen erstmals ein Programm gegen Jugendarbeitslosigkeit<sup>1</sup>. Im wesentlichen sollte es die Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit, wie sie im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vorgesehen sind, ergänzen. Dabei bildeten zunächst vor allem bildungspolitische Maßnahmen einen entscheidenden Schwerpunkt. Die sich anschließenden Programme aus den Jahren 1976<sup>2</sup> und 1977/78<sup>3</sup> nahmen weitere Schwerpunktbereiche hinzu. Neben dem Bildungssektor fanden auch Maßnahmen aus den Bereichen Wirtschaft und Soziales Berücksichtigung.

### *Das Sonderprogramm gegen Jugendarbeitslosigkeit 1977/78 des Landes Nordrhein- Westfalen*

Das Landesprogramm umfaßt 9 Punkte:

- 1) Beschäftigungshilfen für Auszubildende unter 20 Jahren, die von Betriebsstillegungen betroffen sind: Diese Maßnahme gewährt Beschäftigungshilfen an Unternehmen, die Jugendliche beschäftigen, deren Ausbildungs- oder Arbeitsplatz durch Betriebsstillegungen verlorengegangen ist. Dabei beträgt der Zuschuß 60 % des Arbeitsentgelts für die Dauer von 6 Monaten.
- 2) Beschäftigungshilfen für Jugendliche ohne Ausbildungsverhältnis zur Hinführung auf eine Berufsausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf durch einen Betreuungsvertrag: Arbeitgeber erhalten eine einmalige Beschäftigungshilfe von 3000 DM für eine fachpraktische und -theoretische Unterweisung eines Jugendlichen. Enden diese berufsvorbereitenden Maßnahmen, die im Rahmen eines Betreuungsvertrages durchgeführt werden, in der Übernahme in ein Ausbildungsverhältnis, erhält der Arbeitgeber nochmals eine Summe von 8000 DM. Bei Übernahme in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis erhält er 4000 DM.
- 3) Schaffung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen in anerkannten Ausbildungsberufen nach dem Berufsbildungsgesetz für Jugendliche im öffentlichen, rechtlichen und sozialen Bereich: Gefördert werden alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts (Ausnahme: Land und Bund) sowie soziale Einrichtungen im Sinne von Körperschaften, die zusätzliche Ausbildungsplätze zur Verfügung stellen. Die Höhe der Beschäftigungshilfe beträgt monatlich 300 DM für maximal 3 Jahre. Bei Kündigung aus nicht vertretbarem Grund sind die bereits geleisteten Teilbeträge zurückzuzahlen.
- 4) Ergänzung zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) für arbeitslose Jugendliche bis zu 25 Jahren und schwer vermittelbare Arbeitslose nach dem Arbeitsförderungsgesetz: Das Land gewährt Zuschüsse für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit arbeitslosen Jugendlichen sowie für deren sozialpädagogische Betreuung.
- 5) Zuschüsse an Ausbildungsstätten, die zusätzliche Ausbildungsplätze für Jugendliche bereitstellen, sowie Zuschüsse für Neugründungen von Betrieben der Wirtschaft und freibe-

---

1 MAGS (Hg.), Abgrenzung arbeitsmarktpolitischer Aktionsräume in NRW, Essen 1975.

2 ders., Anschlußprogramm zum Programm gegen Jugendarbeitslosigkeit des Landes NRW vom 22. 1.75. Düsseldorf 1976.

3 ders., Arbeitsmarktkonferenz 1977, Karlsruhe 1977.

ruflichen Praxen, die neue Ausbildungsplätze einrichten<sup>4</sup>: Gefördert werden zusätzliche Ausbildungsstellen mit monatlich 200 DM für die Laufzeit der Ausbildung. Neugegründeten Praxen und Betrieben sollen durch Einrichtung zusätzlicher Ausbildungsstellen einmalige Zuschüsse in Höhe von 3500 DM gewährt werden.

6) Vermehrung der Ausbildungsplätze im Bereich der Landesbehörden bis 1980 um mindestens 7% jährlich. Die Landesbehörden bilden über ihren eigenen Bedarf hinaus Jugendliche aus (1977: Richtzahl ca. 400), die jedoch nicht in den Landesdienst übernommen werden können. Dieser Punkt besitzt vor allem Appellcharakter.

7) Einsatz weiterer sozialpädagogischer Fachkräfte zur Verbesserung der Beratung und Betreuung arbeitsloser Jugendlicher: Mit diesem Punkt werden zu den schon bewilligten 70 sozialpädagogischen Fachkräften weitere 55 finanziert. Zusätzlich wird pro Fachkraft ein Pauschalbetrag von 4500 DM jährlich für Sachausgaben gezahlt.

8) Flankierende Maßnahmen der Jugendhilfe zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit: Dieser Punkt umfaßt eine Fülle von Maßnahmen, die arbeitslose Jugendliche vor allem vor Apathie, Resignation und Isolierung bewahren sollen. Zu nennen sind u. a.: Zuschüsse für die Herausgabe von Informationsmaterial, Gelder für Bildungsmaßnahmen in Form von Einzelveranstaltungen oder Seminaren, Initiierung von sog. arbeitsmotivierenden Maßnahmen.

9) Einführung des Berufsvorbereitungsjahres (BVJ) durch Änderung des § 11 Schulpflichtgesetz: Für alle Schüler, die die allgemeine Schulpflicht erfüllt haben und keine Ausbildungsstelle finden bzw. keine andere Schule besuchen, wird die Teilnahme an einem BVJ verbindlich. Alternativ dazu können die Jugendlichen auch an Förderungslehrgängen der Bundesanstalt für Arbeit teilnehmen.

Die einzelnen Maßnahmen sollen entsprechend der weiter oben vorgenommenen Schwerpunktaufteilung ausgewertet werden. Dabei wird die Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen daran zu messen sein, ob sie kurzfristig die Arbeitslosenzahlen verringern und langfristig einen Beitrag zur Lösung des strukturellen Problems der Jugendarbeitslosigkeit<sup>5</sup> leisten.

#### *Maßnahmen im Bereich der Wirtschaft*

In diesen Bereich fallen hauptsächlich die Punkte, die für die Erweiterung von Ausbildungs- und Arbeitsstellen Lohnkostensubventionen in Aussicht stellen (Punkt 1-3 und 5 des Sonderprogramms 1977/78); als Zielsetzung wird ausschließlich die Erweiterung des Stellenangebots angegeben. Damit wird eindeutig der kurzfristige und unmittelbare Charakter dieser Maßnahmen deutlich; die langfristige Komponente des Problems dagegen wird ignoriert. Die Existenz einer strukturellen Arbeitslosigkeit wird durch diese Vorgehensweise implizit zumindest verdrängt, wenn nicht geleugnet. Fehlt auch die langfristige Perspektive, so ist doch noch nichts über die kurzfristige Wirksamkeit von Lohnkostensubventionen ausgesagt.

Die Anzahl der durch die Punkte 1,2 und 3 geförderten Arbeitsplätze im Zeitraum vom 10. 5. 1977 bis zum Juni 1978 gibt eine Erhebung des Ministers für Arbeit, Gesundheit und

4 Runderlaß des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr vom 11. 4. 78 (b) und 12. 4. 78 (a), Düsseldorf 1978.

5 Unter der Kategorie der strukturellen Arbeitslosigkeit sind „... jene Arbeitslosen zu subsumieren, die auf Grund sektoraler Verschiebungen zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen, Auswirkungen des technischen Fortschritts, Rationalisierungsmaßnahmen und Wandlungen in der internationalen Arbeitsteilung keine Beschäftigungsmöglichkeiten mehr in ihren ehemaligen Berufen und/oder Branchen finden.“ (H. Seifert, Alternative Instrumente zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit; in: WSI-Mitteilungen 2/1976, S. 69).

Soziales<sup>6</sup> mit 1585 an. Ein Erfolg, der angesichts 26 456 erfaßten jugendlichen Arbeitslosen als recht bescheiden betrachtet werden kann. Hinzu kommt, daß 40 % aller einstellenden Betriebe keine Angaben über ihren Personalstand bekanntgegeben haben; von daher ist die Überprüfung der beabsichtigten Ausweitung des Beschäftigungsvolumens in vielen Fällen gar nicht möglich<sup>7</sup>. Hier wird ein Mangel der Beschäftigungspolitik deutlich, der auch für viele ihrer anderen Teilbereiche gilt: Die Unfähigkeit, Maßnahmen auf ihre Erfolge hin zu kontrollieren. Jedoch selbst bei Kenntnis des Beschäftigungsvolumens und tatsächlichen, zusätzlichen Stellen brauchen diese nicht das Resultat der arbeitsmarktpolitischen Anreize zu sein. Vielmehr besteht die Möglichkeit, daß der erweiterte Personalbedarf einer akuten Notwendigkeit entsprungen ist, d. h. die Ausweitung des Personals hätte auch ohne Subventionen stattgefunden. Die Vermutung, daß die Nettobeschäftigungseffekte kleiner ausfallen als die Zahl der Personaleinstellungen suggerieren<sup>8</sup>, wird auch durch eine empirische Studie aus dem Bereich der Industrie erhärtet<sup>9</sup>. Hier erklären 93% der befragten Unternehmen, daß für sie Lohnkostenzuschüsse kein Anlaß seien, zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen, wenn nicht gleichzeitig die wirtschaftliche Situation vermehrte Absatzchancen böte. Sicherlich würden in Zeiten günstigerer wirtschaftlicher Entwicklungen vermehrt Jugendliche eingestellt (da diese durch Gewährung von Zuschüssen geringere Lohnkosten für den Unternehmer verursachen), jedoch wird damit das Problem der Arbeitslosigkeit nur auf eine andere Gruppe abgewälzt, z. B. auf die der älteren Arbeitnehmer.

Wie klar diese Entwicklungen selbst den initiiierenden und planenden Ministerien sind, kommt in einem Artikel aus den „Sozialpolitischen Informationen“ zum Ausdruck, in dem es heißt: „Je nach Anspruchsvoraussetzung besteht ein mehr oder minder großer Mitnahmeeffekt, insoweit lediglich Umschichtung innerhalb des Arbeitslosenbestandes<sup>10</sup>.“ Diese Feststellung deutet darauf hin, daß mit Hilfe der Lohnkostensubventionen ein Mechanismus ermöglicht wird, „der gezielt die Entlassung von Problemgruppen fördert, da deren spätere Einstellung mit öffentlichen Prämien honoriert wird“<sup>11</sup>.

#### *Maßnahmen im Bereich der Bildung*

Ziel dieser Maßnahmen ist neben dem kurzfristigen Entlastungseffekt auf dem Arbeitsmarkt vor allem mittel- und langfristig Qualifikationsdefizite abzubauen, um so die individuelle Anfälligkeit gegen Arbeitslosigkeit zu verringern oder zu vermeiden<sup>12</sup>.

Die mit den Maßnahmen zur Ausdehnung des Ausbildungsstellenangebots verknüpften Voraussetzungen gehen davon aus, daß das Arbeitsplatzrisiko für ungelernete Arbeitskräfte entscheidend höher liegt als für ausgebildete. Deshalb soll mit der Ausweitung von qualifizierten Ausbildungsplätzen der Kreis der Jugendlichen möglichst klein gehalten werden.

Die *Ausweitung qualifizierter Ausbildungsstellen* setzt voraus, daß nicht jeder beliebige Ausbildungsplatz gefördert wird, sondern daß spezifische qualitative Kriterien erfüllt werden müssen, die sich aus strukturellen Besonderheiten ergeben. Tatsächlich war dies jedoch nie der Fall. Die Folge eines solchen Vorgehens war die Ausweitung von Ausbildungsstellen in

---

6 Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hg.), Sachstandsbericht zum Programm 1977/78 des Landes NRW gegen Jugendarbeitslosigkeit, Düsseldorf 1978.

7 Olk, T. und H. Leppin, Jugend in der Massenarbeitslosigkeit- Aktivposten oder Restposten des Arbeitsmarktes; in: Projektgruppe Arbeitsmarktpolitik, Opfer des Arbeitsmarktes, hrsg. v. C. Offe, Neuwied/Darmstadt 1977, S. 227 ff.

8 Seifert, H., Problemgruppen des Beschäftigungssystems und öffentliche Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsvorlage zum Arbeitskreis 5/1 der Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Hamburg 1978, S. 8.

9 ders., S. 10.

10 Sozialpolitische Informationen, hrsg. v. Bundesmin. f. Arbeit und Sozialordnung, Nr. 12/1977, S. 137.

11 Seifert, H., Problemgruppen . . . (s. o.), S. 11.

12 vgl. dazu MAGS (Hg.), Arbeitsmarktkonferenz 1977, S. 184 und Minister f. Arbeit, Ges. u. Soziales (Hg.), Sachstandsbericht (s. o.), S. 22.

den Bereichen, wo die Ausbildungskosten zwar gering, der Nutzen der Arbeitskraft aber beträchtlich war. Dies trifft für den Bereich des Handwerks zu, der in den letzten Jahren eine Ausweitung der Ausbildungsverhältnisse erfahren hat<sup>13</sup>. Die Ausbildungsstellen im Handwerk sind im Gegensatz zur Großindustrie profitabel<sup>14</sup>, da die Ausbildungsqualität häufig gering, die Transferwirkung jedoch beschränkt ist<sup>15</sup>. Sieht man parallel dazu die eingeschränkten Beschäftigungsmöglichkeiten, die das Handwerk bietet, so wird das Ausmaß der Misere deutlich. Obwohl im Handwerk etwa 4,5 Millionen Männer ausgebildet werden, beschäftigt es lediglich 1,8 Millionen<sup>16</sup>.

Umgekehrt sieht es in der Industrie aus: Hier wird aus Kostenersparnis nur gut die Hälfte der benötigten Fachkräfte ausgebildet (2,9 Mill.). Daß diese Entwicklung nicht dazu angetan ist, die Arbeitslosigkeit der Jugendlichen abzubauen, liegt auf der Hand. Das Fachkräftepersonal, das die Industrie braucht, kann das Handwerk nicht ausbilden: Eine dysfunktionale Arbeitsteilung, die letztlich die Berufsnot der 15- bis 16jährigen auf die der 18- bis 19jährigen verschiebt<sup>17</sup>. Unter Berücksichtigung der eben ausgeführten Entwicklung muß die Formel „Qualifikation als Schutz vor Arbeitslosigkeit“ differenzierter betrachtet werden: Eine Ausbildung schützt auch nicht immer vor Arbeitslosigkeit, besonders dann nicht, wenn sie im Handwerk stattgefunden hat, und eine qualitativ gute Ausbildung ist nicht immer gewährleistet, da keinerlei Kriterien für die Förderungswürdigkeit von Ausbildungsstellen erfüllt werden müssen.

*Die Ausdehnung des schulischen Bildungsangebotes* betrifft vor allem die Einrichtung eines Berufsvorbereitungsjahres (BVJ), das in dieser Konzeption nur in NRW existiert. Das BVJ wendet sich hauptsächlich an die Gruppe von Jugendlichen, die aufgrund fehlender schulischer Voraussetzungen keinen Ausbildungsplatz erhalten haben: die Gruppe der Jungarbeiter. Für sie ist das Risiko, ihren Arbeitsplatz zu verlieren, besonders groß. Deshalb ist es das Ziel des BVJ, „die Qualifikation dieser Schüler anzuheben und durch umfassende Berufsvorbereitung Hindernisse bei der Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche abzubauen“<sup>18</sup>.

Der auf dem Arbeitsmarkt eintretende Entzugseffekt durch das BVJ zeigt beachtliche Ausmaße: Nahmen im Schuljahr 1975/76 erst 2293 Schüler am BVJ teil, so waren es ein Jahr später schon 11 253. Im Schuljahr 1977/78 schließlich absolvierten ca. 15 000 Schüler das BVJ<sup>19</sup>. Es bedarf keiner großen Phantasie, um sich vorstellen zu können, daß mit dieser enormen Ausdehnung der Schülerzahlen die Kapazität der Berufsschulen, die sich sowieso größtenteils in einem desolaten Zustand befinden<sup>20</sup>, nicht ausreichen können. Daraus ergaben sich für das BVJ sicherlich nicht die günstigsten Voraussetzungen, um seinen Zielsetzungen zu genügen. Anordnungen des Kultusministers von NRW über Klassenhöchstfrequenzen<sup>21</sup>, unzu-

13 vgl. Baethge, M. u. a., Ausbildungs- und Berufsstartprobleme von Jugendlichen unter den verschärften Bedingungen auf dem Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt; in: Solidarität — Sonderausgabe Juni 1978, hrsg. v. DGB-Abteilung Jugend, S. IV sowie Braun, F. und Weidacher, Materialien zur Arbeitslosigkeit und Berufsnot Jugendlicher, München 1976, S. 11 u. 34; Harten, H. C., Strukturelle Jugendarbeitslosigkeit, Bildungs- und beschäftigungspolitische Maßnahmen, München 1977, S. 39.

14 vgl. Bericht der Edding-Kommission im Auftrage des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung 1976/77.

15 Baethge (s. Anm. 13), S. IV.

16 Harten (s. Anm. 13), S. 42.

17 Vgl. Braun/Weidacher (s. Anm. 13), S. 34.

18 Borowka, K., Das Berufsvorbereitungsjahr in NRW; in: Die deutsche Berufs- und Fachschule Heft 9 (1978), S. 658.

19 ders., S. 659 und Minister f. Arbeit, Ges. u. S. (Hg.), (s. Anm. 6), S. 23.

20 Geiling/Crusius, Zur Situation der Berufsausbildung; in: Gewerkschaftliche Beiträge zur beruflichen Bildung Nr. 15, Bochum 1970; s. a. Crusius, R. u. M. Wilke, Berufsausbildung — Reformpolitik in der Sackgasse? Reinbek 1974.

21 Böcker, W. u. Th. Olk, Charakter und Effizienz staatlicher Reaktion auf das Problem Jugendarbeitslosigkeit; in: Die deutsche Berufs- und Fachschule Heft 6 (1976), S. 454.

reichende sonderpädagogische Qualifikation der Berufsschullehrer<sup>22</sup> sowie die ungesicherte curriculare Absicherung des BVJ lassen die Hoffnungen auf Höherqualifizierung im BVJ schrumpfen.

Bleibt als einzig Positives zu erwähnen, daß die Hauptschüler, die aus der 9. Klasse entlassen werden, ihren Hauptschulabschluß nachholen können. Sind hier Ansätze erkennbar, daß der einzelne seine Konkurrenzfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt erhöhen kann, so stellt der Passus, wonach für Jugendliche, die nach dem BVJ keine Ausbildungsstelle finden, die Berufsschulpflicht abgegolten ist, geradezu eine Festschreibung der Benachteiligung dar. Gerade diejenigen, die den Berufsschulunterricht zur Reduzierung ihrer mannigfaltigen Benachteiligungen benötigen würden, wird er vorenthalten. Dies ist mit Sicherheit kein Weg, Minderqualifizierung und damit Anfälligkeit gegen Arbeitslosigkeit abzubauen.

Als *außerschulisches Bildungsangebot* hat die Bundesanstalt für Arbeit (BA) Eingliederungs-, Grund- und Förderlehrgänge eingerichtet. Für den Zeitraum des Schuljahrs 1977/78 besuchten 5600 Jugendliche in NRW diese Lehrgänge<sup>23</sup>. Für die Förderlehrgänge gelten ähnliche Zielsetzungen wie für das Berufsvorbereitungsjahr (BVJ). Leider erweist sich jedoch, daß auch die Teilnahme an den Lehrgängen der BA allzu oft nicht ausreicht, um anschließend eine Lehrstelle zu erhalten. So wurde festgestellt, daß die Teilnehmer der Grundausbildungsgänge<sup>24</sup> nur zu 10% eine Ausbildungsstelle erhalten haben. Gut die Hälfte ist in ein Arbeitsverhältnis übernommen worden, und ein knappes Drittel ist arbeitslos geblieben<sup>25</sup>.

Positiver sehen die Ergebnisse für die Vermittlung von Teilnehmern an Förderungslehrgängen für nicht berufsreife Schulentlassene und für lernbehinderte Schulabgänger aus. Dabei ist es als Erfolg zu werten, wenn über 50% der Jugendlichen in Lehrstellen vermittelt werden konnten<sup>26</sup>. Allerdings hat sich die Vermittlungsquote von Jahr zu Jahr verschlechtert: 1973/74 wurden noch 62,4% der Lehrgangsteilnehmer in Lehrstellen vermittelt, ein Jahr später waren es knapp 10 % weniger (53,8 %). Eine durchschnittliche Vermittlungsquote für alle Lehrgänge der BA nennt das gewerkschaftliche Jugendmagazin „Solidarität“. Danach erhielten 28,6 % der Teilnehmer eine überbetriebliche oder betriebliche Ausbildung, etwa 23 % eine Hilfsarbeitertätigkeit; das letzte Drittel aber blieb arbeitslos<sup>27</sup>.

Was bedeutet dies für die Psyche der Jugendlichen? Zunächst davon überzeugt, über einen Berufsförderungslehrgang zu einer Ausbildungsstelle zu gelangen, erfahren die Jugendlichen bald, daß sie sich in der betrieblichen Hierarchie ganz unten befinden und dort während des Lehrgangs auch bleiben werden, da die Lehrgänge häufig nur einseitige und betriebsangepaßte Fertigkeiten vermitteln, die in dem Bereich der Hilfstätigkeiten angesiedelt sind. So schwinden anfängliche Hoffnungen und weichen einer Resignation, die sie sagen läßt, daß doch alles vergebens sei. Sie sinken schließlich zu willigen Arbeitskräften herab, die keinerlei Ansprüche mehr an sich und für sich stellen<sup>28</sup>.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß weder das BVJ noch die Berufsförderungslehrgänge der BA eine grundlegende Höherqualifizierung leisten können. Damit aber können sie ihrem Ziel - Verminderung der individuellen Anfälligkeit gegen Arbeitslosigkeit - nicht gerecht werden.

---

22 Thielscher, H., Das Berufsvorbereitungsjahr, Erfahrungen und Forderungen einer betroffenen Lehrerin; in: Die deutsche Berufs- und Fachschule Heft 9 (1978), S. 649.

23 Minister f. Arbeit, Ges. u. S. (s. Anm. 6), S. 25.

24 Schober-Gottwald, K., Jugendliche ohne Berufsausbildung; in: Sonderdruck aus ‚Mitteilungen aus Arbeitsmarkt- und Berufsforschung‘, 9. Jg. (1976), Heft 2, S. 188.

25 Böcker/Olg (s. Anm. 21), S. 457.

26 Schön, B., Zur Lage jugendlicher Arbeitsloser; in: Außerschulische Bildung Nr. 2/1976, S. B 16 - B 21.

27 Solidarität - Sonderausgabe Juni 1978, hrsg. v. DGB-Abteilung Jugend, S. 49.

28 Burger, A. u. G. Seidenspinner, Jugend unter dem Druck der Arbeitslosigkeit, München 1977 und dies., Beruf und Zukunft; in: betrifft: erziehung, 11. Jg., Heft 9 (Sept. 1978), S. 53-56.

*Einschätzung der bildungspolitischen Maßnahmen*

In Anbetracht der einzelnen bildungspolitischen Maßnahmen und ihrer Zielsetzungen scheint es, als seien für die betreffenden Behörden Qualifikationsdefizite die Ursache der Jugendarbeitslosigkeit. Sicherlich ist das individuelle Arbeitsplatzrisiko für ungelernete und wenig qualifizierte Arbeitskräfte größer als für andere, dennoch liegt hier nicht die eigentliche Ursache für die Jugendarbeitslosigkeit. Vielmehr zeichnet sich schon seit Jahren eine kontinuierliche Reduzierung des Lehrstellenangebots ab, die insbesondere die leistungsschwächere Gruppe der Jugendlichen benachteiligt.

*Entwicklung der besetzten und unbesetzt gebliebenen Berufsausbildungsstellen von 1969/70 bis 1975/76.<sup>29</sup>*

Jahr	insgesamt	besetzt absolut	%	unbesetzt absolut	%
1969/70	646 174	371 710	57,4	274 464	42,5
1970/71	604 264	358 403	59,3	245 861	40,7
1971/72	492 316	310 326	63,0	181 990	37,0
1972/73	371 355	269 527	72,6	101 828	27,4
1973/74	261 246	231 883	88,8	29 363	11,2
1974/75	249 205	231 017	92,7	18 188	7,3
1975/76	261 455	243 381	93,1	18 074	6,9

Diese Zahlen gewinnen an zusätzlicher Schärfe angesichts der Tatsache der sog. geburtenstarken Jahrgänge. Parallel zur Einschränkung des Ausbildungsstellenangebots erhöhte und erhöht sich die Anzahl der Schulabgänger:

*Die Zahl der Abgänger aus dem allgemeinbildenden Schulsystem der ihnen vorbehaltenen Ausbildungsplätze 1974-1986 (in tausend)<sup>30</sup>*

Jahr	Schulabgänger insgesamt	Ausbildungsplätze für Neueintritte		
		Hochschul- bereich	Berufliche Voll- zeitschulen	Betriebliche Berufsausbildung
1974	770	130	58	450
1975	780	133	60	445
1976	784	136	62	440
1977	852	140	64	440
1978	907	145	66	440
1979	895	151	68	440
1980	926	155	70	440
1981	952	157	70	440
1982	947	160	70	440
1983	926	163	70	440
1984	894	166	70	440
1985	851	170	70	440
1986	808	170	70	440

Da die Jugendarbeitslosigkeit nicht als Resultat von Qualifikationsdefiziten angesehen werden kann, ist mit einer Expansion des Bildungssektors die Arbeitslosigkeit der Jugendli-

<sup>29</sup> Olk/Leppin (s. Anm. 7), S. 242.

<sup>30</sup> Mertens, D. u. a., Möglichkeiten zur Deckung der Ausbildungslücke in den kommenden Jahren; in: Sonderdruck aus 'Mitteilungen aus der Arbeits- und Berufsforschung', Nr. 1/1977, S. 126.

chen nicht zu beseitigen. Selbst wenn es gelingen sollte, daß alle Berufsanfänger z. B. den Hauptschulabschluß erwerben, so werden doch diejenigen mit den schlechteren Abschlüssen wiederum keinen Ausbildungsplatz finden. Die Selektion der Berufsanfänger würde sich lediglich auf einer höheren Ebene reproduzieren. Leidtragende wären wie immer schon die leistungsschwächeren Mitglieder der Gruppe der jugendlichen Berufsanfänger, die nach dem Prinzip der Konkurrenzfähigkeit „auf der Strecke bleiben“. Mehr als die individuelle Steigerung des Marktwertes haben die bildungspolitischen Maßnahmen nicht anzubieten, die — wie etliche Studien deutlich machen- besonders Jugendliche aus sozial schwachen Familien nicht erreichen<sup>31</sup>. So können die besten bildungspolitischen Reformen nicht verhindern, daß es stets ein unteres Ende im Bildungsgefüge gibt. „Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die bisherigen Maßnahmen gegen die Jugendarbeitslosigkeit weitgehend bloß der sozialpolitischen Verwahrung der Jugendlichen und der Kostenverringerung der öffentlichen Haushalte dienen, zur Senkung des Anspruchsniveaus, Erhöhung der Anpassungsbereitschaft und Verstärkung der Selbstzuschreibung bei den Jugendlichen führen, und alles in allem nur ein kurzfristiges Krisenmanagement, aber keine langfristige Therapie darstellen“<sup>32</sup>.

#### *Maßnahmen im Sozialbereich*

Als Maßnahmen im Sozialbereich sind insbesondere zu nennen: Ergänzung zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Einsatz sozialpädagogischer Fachkräfte, flankierende Maßnahmen der Jugendhilfe und das erweiterte Bildungsangebot, das neben bildungspolitischen auch starke sozialpolitische Züge trägt. Kann man durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen — wenn auch nur für eine Zeit von i.d.R. 6 bis 12 Monaten — Arbeitslose in Stellen vermitteln, so fällt es schwer, die beschäftigungspolitischen Effekte für den Einsatz sozialpädagogischer Fachkräfte und die „flankierenden Maßnahmen“ festzustellen. Schon aus der Zielsetzung für die sozialpädagogischen Maßnahmen wird deutlich, daß es weniger um die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geht, als vielmehr um die „Linderung ihrer Folgen“. Bei diesen Maßnahmen geht es vor allem darum, arbeitslose Jugendliche zu beraten und zu betreuen, ihre Arbeitsmotivation zu fördern sowie deren Persönlichkeit zu stabilisieren. Es ist schwierig, mit arbeitslosen Jugendlichen zu arbeiten, sie überhaupt zu erreichen und zu motivieren<sup>33</sup>. Die sozialpädagogische Arbeit stößt schnell an ihre Grenzen, da sie die in sie gesetzten Hoffnungen häufig nicht erfüllen kann. „Sie (die sozialpädagogischen Hilfeleistungen) haben das Elend zu verwalten, das sie weder angerichtet noch zu verantworten haben. Aufgabe der Sozialarbeit ist es nun vorrangig, die größte Not zu lindern, die Jugendlichen durch alle möglichen nützlichen oder auch aufgesetzten Aktivitäten bei ‚guter Laune‘ zu halten, ihre Arbeitsmoral zu erhalten“<sup>34</sup>.“ Jedoch scheiden jugendliche Arbeitslose aus Enttäuschung frühzeitig aus sozialpädagogischen Maßnahmen aus oder sie werden für diese erst gar nicht greifbar, weil sie die engen Möglichkeiten sozialpädagogischer Arbeit erkennen. Sozialpädagogen, die im Rahmen des Programms gegen Jugendarbeitslosigkeit arbeiten, bestätigen genau die eben ausgeführten Darlegungen, wenn sie feststellen, daß „... der Erfolg aller mittel- und langfristigen Maßnahmen letztlich davon abhängig (ist), ob es gelingt, den Jugendlichen in ein Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis zu vermitteln“<sup>35</sup>.

---

31 vgl. dazu Schober-Gottwald, K., Der Weg in die Arbeitslosigkeit: Berufliche und soziale Herkunft von jugendlichen Arbeitslosen; in: Sonderdruck aus ‚Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung‘, 10. Jg., Heft 1/1977. '32 Harten (s. Anm. 13), S. 103.

33 Opaschowski, H. W., Soziale Arbeit mit arbeitslosen Jugendlichen. Leverkusen 1976.

34 Swoboda, H., ‚Jugendnotmaßnahmen‘ als Reaktion der Sozialarbeit; in: Laturner, S. u. a. Jugendarbeitslosigkeit Reinbek 1975, S. 93.

35 Minister für Arbeit, Gesundheit u. Soziales (Hg.), Bericht des Landesjugendamtes Rheinland zum Stand des Anschlußprogramms der Landesregierung NRW gegen Jugendarbeitslosigkeit vom 17. 2. 76, Programmpunkt 3: Verbesserung der Beratung und Betreuung arbeitsloser Jugendlicher durch sozialpädagogische Fachkräfte. Düsseldorf 1977, S. 11.

In Anbetracht der objektiven Begrenztheit sozialpädagogischer Maßnahmen ist festzuhalten, daß sie zwar kurzfristig Jugendliche ansprechen können (Feten organisieren, in Lehrgänge vermitteln, zu Bildungsseminaren motivieren, etc.), daß jedoch auf *lange Sicht* das Vorhandensein struktureller gesellschaftlicher Fehlentwicklungen den Erfolg individueller Bemühungen von Seiten der Sozialhilfe zunichte macht bzw. zunichte machen muß.

#### *Fazit*

Die Programme des Landes NRW gegen Jugendarbeitslosigkeit - so wie sie bisher konzipiert wurden - sind nicht geeignet, dem Problem der strukturellen Jugendarbeitslosigkeit auf *lange Sicht* beizukommen. Es reicht nicht aus, arbeitsmarktpolitische Programme zu entwickeln, die zwar die Unternehmen subventionieren, deren beschäftigungspolitische Effekte jedoch recht zweifelhaft sind. Vielmehr benötigen wir beschäftigungspolitische Instrumente, die stark genug sind, um gesamtgesellschaftliche Interessen gegen Einzelinteressen durchsetzen zu können. Das erfordert, daß Entscheidungen, die bisher den Unternehmen vorbehalten waren, einer allgemeinen Kontrolle unterworfen werden müssen (z. B. Melden und Kontrollieren von Investitionsentscheidungen; Durchsetzung und Ausweitung der paritätischen Mitbestimmung etwa bei Rationalisierungsfragen; Einrichtung von Wirtschafts- und Sozialräten, die einzelwirtschaftliche Prozesse planend koordinieren). Eine solche Beschäftigungspolitik wäre ohne die Koppelung an andere Politikbereiche (wie Wirtschafts- und Finanzpolitik, Sozial- und Bildungspolitik) undenkbar. In diesem Rahmen bekommt die gewerkschaftliche Forderung nach einer integrierten Beschäftigungspolitik, die auf das Ziel der Vollbeschäftigung ausgerichtet ist, erneut einen zentralen Stellenwert. Hier liegt ein gewerkschaftliches Kampffeld, das zukünftig unbedingt der intensiven Bearbeitung bedarf.

*Bärbel Mohr, Duisburg*