

Überblick und Analyse von Jugend- beschäftigungsprogrammen in Österreich

Helmut Kramer

Juni 1988

35

Überblick und Analyse von Jugend- beschäftigungsprogrammen in Österreich

Helmut Kramer

Vortrag beim Internationalen Symposium "Arbeit für
die Jugend", Austrian Chapter des Club of Rome,
Wien, 8. Juni 1988

WIFO-Vorträge 35

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Überblick und Analyse von Jugendbeschäftigungsprogrammen in Österreich

Dr. Helmut Kramer

I. Einleitung

Jugendarbeitslosigkeit als Problembereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik trat in Österreich später und milder auf als in den meisten anderen Staaten Westeuropas. Als zu Beginn der achtziger Jahre im Raum der OECD die Jugendarbeitslosigkeit bereits Quoten von 10% bis 15% des jugendlichen Erwerbspotentials erfaßte - in Frankreich, Spanien und Italien sogar bedeutend mehr - registrierte man in Österreich noch nicht mehr als 1 1/2%. Dafür waren offensichtlich in erster Linie zwei Gründe maßgeblich. Erstens: in Österreich war es gelungen, die Arbeitslosigkeit bis Anfang der achtziger Jahre bedeutend niedriger zu halten als in den meisten Industriestaaten. Dies ist wiederum dem kombinierten Effekt höherer wirtschaftlicher Dynamik an sich wie auch expansiverer, bewußter auf Vollbeschäftigung zielender Wirtschaftspolitik zuzuschreiben. Zweitens: eine der Ursachen für die Verschlechterung der Beschäftigungssituation der Jugendlichen in anderen Ländern, nämlich besonders starke Geburtenjahrgänge, war dort schon früher als in Österreich eingetreten. Hohe Geburtenzahlen wurden in Frankreich, den Benelux-Ländern, in Spanien, Italien und auch in Skandinavien bereits in den fünfziger Jahren verzeichnet. In Österreich - wie ähnlich auch in Deutschland und in der Schweiz - erreichte der Baby-Boom erst zu Beginn der sechziger Jahre einen ausgeprägten Gipfel. Erst um 1968 wurde die Geburtenzahl dann jedoch deutlich rückläufig.

Von vornherein war zu erwarten, daß mit dem verzögerten Effekt dieser Geburtenhäufung bei den pflichtschulentlassenen Lehrstellensuchenden Ende der siebziger Jahre zu rechnen wäre. Dabei konnte angenommen werden, daß nicht gleich die ersten Jahrgänge der besonders starken Kohorte als Überangebot sichtbar würden, sondern erst die späteren, sobald eine gewisse Sättigung eintreten würde.

Den zweiten, verzögerten Problembereich bilden die Schnittstellen von Lehrausbildung zu regulärer Beschäftigung sowie von der weiterführenden und höheren Ausbildung auf den Arbeitsmarkt. Die diesbezüglichen Probleme waren mit einigen Jahren Nachlauf für die erste Hälfte der achtziger Jahre sowie - bei langer Ausbildungsdauer - auch noch später zu gewärtigen.

Die generell um die Vollbeschäftigung bemühte Wirtschaftspolitik wurde von der aktiven Arbeitsmarktpolitik unterstützt, die sich um strukturelle, qualifikatorische und altersbedingte Schwierigkeiten einzelner Erwerbstätigenschichten besonders annahm. Allerdings fallen in den Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik auch Maßnahmen zur Bekämpfung konjunktureller und saisonaler Beschäftigungslosigkeit, die beim Konjunkturrückschlag der frühen achtziger Jahre relativ zu den strukturellen Programmen ausgeweitet wurden (dies betrifft vor allem die Jahre 1982 und 1983).

Im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist seit etwa 1976/77 eine relative Anhebung des Aufwands für Programme festzustellen, die sich besonders um Probleme der Jugendbeschäftigung annahmen und zwar infolge der Echoeffekte des Baby-Booms zuerst um die Förderung der Lehrstellenausbildung im Rahmen des dualen Ausbildungssystems und etwas später sodann auch um die anderen der oben skizzierten typischen Beschäftigungsprobleme.

II. Theoretische Überlegungen und ausländische Erfahrungen

Bemühungen um die Vollbeschäftigung der Jugendlichen müssen in einem volkswirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Gesamtzusammenhang gesehen werden. Ein erheblicher Teil des Problems ist ja ein Ausfluß genereller Arbeitsmarktbedingungen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß sich eine Verschlechterung auf dem Arbeitsmarkt insgesamt speziell auf die nachrückenden Jahrgänge der Jugendlichen auswirkt, weil die erste Reaktion der Betriebe auf verschlechterte Konjunktur und Auslastung im allgemeinen ein Aufnahmestopp zu sein pflegt. Von diesen die Stellung der Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt gezielt treffenden Verhaltensweisen sind echte spezifische Probleme der Jugendbeschäftigung zu unterscheiden, die etwa in einer Inkongruenz zwischen schulischer Ausbildung und nachgefragter Qualifikation bestehen können.

Das Auftreten von Überangebot auf irgendeinem Markt führt nach der Wirtschaftstheorie in der Regel zu Preisrückgängen für das angebotene Gut und simultan zu einer Verminderung des Angebots. Diese Marktreaktionen können eingeschränkt sein oder ausbleiben, wenn der Markt segmentiert ist, d.h. die Substitutionsmöglichkeiten beschränkt sind, oder wenn der Markt andere Unvollkommenheiten aufweist. Nun ist natürlich niemand bereit, die Ware Arbeitskraft wie jede andere Ware zu betrachten, aber Elemente des Marktgeschehens sind auch auf dem Arbeitsmarkt nicht ganz ausgeschaltet und sie sollen es ja auch nicht sein, um nicht sehr kostspielige volkswirtschaftliche Ineffizienz heraufzubeschwören.

Betrachtungen der Arbeitsmarktpolitik neigen dazu, diese "eheren" Marktgesetze zu unterschätzen. Deshalb habe ich versucht, darüber zunächst einen Überblick zu gewinnen. Die Hypothese war also, daß mit dem gehäuften Auftreten von jugendlichen Anbietern auf dem Arbeitsmarkt deren relative Lohnposition verschlechtert worden sein könnte. In Österreich ist das verläß-

liche Datenmaterial darüber sehr spärlich. Die Auswertung der Lohnsteuerstatistik liegt erst für 1982 vor und die vorhergehenden Veröffentlichungen weisen das Merkmal Alter überhaupt nicht aus. So mußte ich auf den Mikrozensus zurückgreifen, der in zweijährigen Abständen 1981, 1983 und 1985 Einkommenserhebungen nach dem Alter und dem Geschlecht gegliedert ausweist.

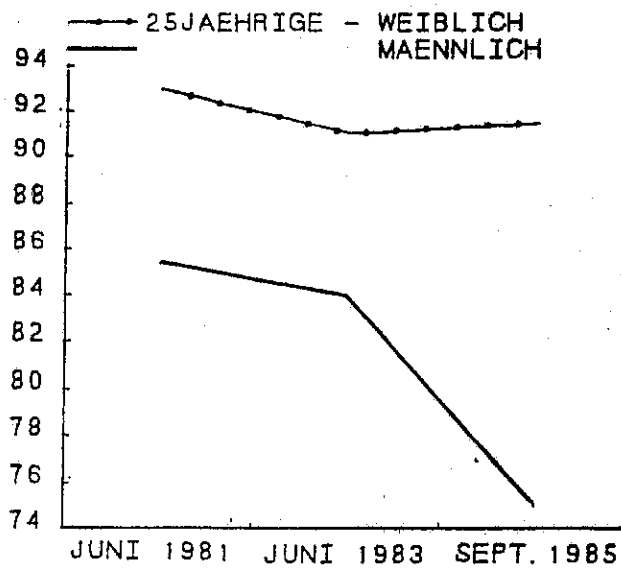
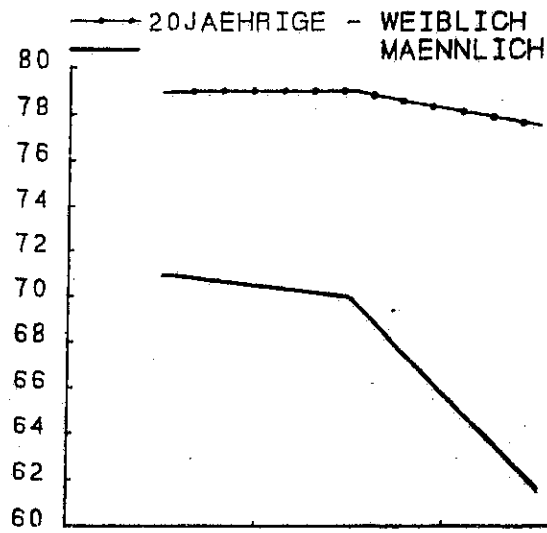
Abbildung: Relative Einkommensverschlechterung Jugendlicher

Diese Daten scheinen die Hypothese zu bestätigen: die Lebens-
einkommenskurve ist seit Beginn der achtziger Jahre steiler geworden oder, anders ausgedrückt, die Einkünfte der jugendlichen Beschäftigten liegen nun deutlicher unter dem Durchschnitt für alle Altersklassen als früher. Dabei ist aber auch erkennbar, daß diese Entwicklung erst zwischen 1983 und 1985 deutlicher wurde, also mit einer gewissen Verzögerung gegenüber dem Zeitpunkt des Auftretens der ersten Beschäftigungsprobleme und weiters, daß die relative Absenkung der Jugendeinkommen bei männlichen Jugendlichen viel deutlicher ist als bei weiblichen. Eine erste Erklärung dafür ist wohl, daß der Prozeß der qualifikatorischen Emanzipation der jungen Frauen, also der relativen Verbesserung ihrer Ausbildung, gegen die relative Einkommensabsenkung gewirkt hat.

Es gibt auch Indizien, daß bei einer Anspannung des Arbeitsmarktes die umgekehrten Tendenzen einsetzen, nämlich daß sich dann die Einkommen der Jugendlichen relativ verbessern. Ich möchte diese an sich plausible Hypothese jedoch noch besser überprüfen. Trotz der altersabhängigen Lohn- und Gehaltsvorrückungen, die in vielen Kollektivverträgen und betrieblichen Vereinbarungen vorgesehen sind, gibt es ein gewisses Maß an Flexibilität der Lohnfestsetzung gerade für Neueintretende. Es ist auch zu beobachten, daß die Bedeutung von Sockelbetragslohngruppen, die in der Regel eine relative Anhebung der niedrigen und damit auch der Jugendeinkommen bewirkt hat, in jüngerer Zeit zurückgegangen ist. Auch sind Betriebsräte und Personalvertretungen unter Umständen eher bereit, einer Neuverhandlung

RELATIVE EINKOMMENSVERSCHLECHTERUNG
JUGENDLICHER

IN % DER DURCHSCHNITTSEINKOMMEN UNSELBSTAENDIGER



und Senkung von betrieblichen Entgeltschemata für Neueintretende zuzustimmen, weil solche Maßnahmen die Einkommen der bereits im Betrieb Beschäftigten zu sichern geeignet erscheinen.

Die andere Seite der Marktreaktion läßt sich gleichfalls nachweisen, nämlich die Verminderung des Arbeitsangebots gerade bei den betroffenen jugendlichen Altersgruppen. Die Analyse der Erwerbsquotenentwicklung nach Altersgruppen und nach dem Geschlecht, die unlängst durch meine Kollegin Dr. Biffl als Basis der langfristigen Arbeitsmarktprojektion vorgelegt wurde, weist für die Altersgruppe der 15 bis 20jährigen zwischen 1980 und 1985 eine verstärkte Verminderung der Erwerbsbeteiligung aus und zwar bei jungen Männern von 52,4% auf 49,5% und bei jungen Frauen von 48,3% auf 46,5%. Gegenüber dem bisherigen Trend ist dies eine deutliche Beschleunigung. Dies ist natürlich auf die qualitative Anhebung und Verlängerung der Schulausbildung zurückzuführen, doch ist diese ihrerseits nicht unabhängig von der Arbeitsmarktsituation zu sehen. Die Verringerung der Erwerbsbeteiligung, die sich in den achtziger Jahren verstärkt hat, zeigt sich übrigens auch, wenn man die Daten um die erfaßten und vorgemerkten Arbeitsuchenden bereinigt: die Erwerbsbeteiligung sinkt auch ohne diese, so daß auf einen gewissen Rückstau vom Arbeitsmarkt auf die weiterführenden Schulverläufe zu schließen ist. Auf diese Vermutung wird man auch verwiesen, wenn man sich vor Augen führt, daß die Zahl der inländischen ordentlichen Hörer an österreichischen Universitäten und Kunsthochschulen zwischen 1980/81 und 1985/86 von 104.000 auf 146.000 oder um 40% gestiegen ist, die Zahl der Studienabschlüsse jedoch zunächst noch deutlich zurückbleibt. Hier ist bereits ein Drop-out-Problem entstanden, das sowohl die Bildungs- wie die Arbeitsmarktpolitik zu beschäftigen hat.

An dieser Stelle muß angemerkt werden, daß der Rückstau an die Schulen, vor allem an die höheren Ausbildungswege, nicht nur durch mangelhafte Nachfrage entsteht, sondern auch durch Zugangsbeschränkungen, zumeist im Interesse der Einkommen der be-

reits aktiv Erwerbstätigen, wie uns dies am Beispiel der Jungärzte deutlich vor Augen geführt wird.

Ein zweiter Punkt, den ich aus volkswirtschaftlicher Sicht betonen möchte, ist der Gesamtzusammenhang des Arbeitsmarktes. Bei generell ungenügender Nachfrage nach Arbeitskräften besteht die Gefahr, daß Maßnahmen zugunsten der Beschäftigung bestimmter Gruppen, also zum Beispiel auch der Jugendlichen, die Beschäftigungsmöglichkeiten der anderen Gruppen verschlechtern. Im ungünstigsten Fall kann es zur Verdrängung von älteren Arbeitskräften durch jüngere kommen. Kein Politiker wird entscheiden wollen, ob der geregelte Übergang der Jugendlichen von der Schule in den Beruf das höhere Ziel darstellt als die Sicherheit der Arbeitsplätze von älteren Jahrgängen, unter Umständen von Familienerhaltern, und natürlich auch nicht umgekehrt. Das bedeutet zweierlei: im Falle generell ungenügender Nachfrage nach Arbeitskräften wäre die beste Arbeitsmarktpolitik natürlich, die Nachfrage insgesamt zu stärken, also eine Wachstumspolitik, die die Vollbeschäftigung des Erwerbspotentials sicherstellt. Wir wissen alle, daß dies speziell in international stark verflochtenen Volkswirtschaften andere wirtschaftspolitische Probleme heraufbeschwören kann, so daß in erster Linie die wirtschaftspolitische Koordination auf internationaler Ebene Erfolg verspricht. Der Verweis auf die internationale Ebene darf natürlich nicht eine bequeme Entschuldigung dafür sein, daß im eigenen Bereich Nachfrage- und Finanzierungsblockaden auftreten können, die mit den internationalen Rahmenbedingungen nichts zu tun haben. Ich denke da an Investitionshindernisse im Energiebereich und nicht notwendigerweise nur an den Widerstand gegen eine Reihe von Kraftwerksprojekten.

Es ist nicht leicht, das Ausmaß der generell fehlenden Nachfrage von strukturellen Wachstumshindernissen zu unterscheiden, ich habe aber sehr wohl den Eindruck, daß in Phasen der Wachstumsschwäche die Strukturprobleme überbetont werden. Bei an sich genügender Nachfrage hat sich die Wirtschaft noch immer als überraschend flexibel erwiesen. Meine Diagnose wäre daher,

daß von der in den achtziger Jahren entstandenen Arbeitslosigkeit zwei Drittel auf gesamtwirtschaftliche und nachfrageseitige Beschäftigungshindernisse und nur ein Drittel auf die sogenannten "Strukturprobleme" zurückgehen dürfte.

Der volkswirtschaftliche Gesamtzusammenhang des Arbeitsmarktes bedeutet natürlich auch, daß Angebotsveränderungen bei anderen Schichten des Erwerbspotentials, etwa bei älteren Arbeitnehmern, ziemlich unmittelbare Rückwirkungen auf die Beschäftigung Jugendlicher haben werden. Insoferne ist natürlich die forcierte Frühpensionierung nicht nur geeignet soziale Härten für eventuell arbeitslos werdenden ältere Jahrgänge zu vermindern, sondern unter Umständen eine zielführende Maßnahme der Jugendbeschäftigungspolitik, auch wenn dies in den üblichen Klassifikationen und Statistiken nicht so verstanden wird.

Unter dem Gesichtspunkt dieser volkswirtschaftlichen Zusammenhänge sind nun die einzelnen Formen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zugunsten der Jugend unterschiedlich zu beurteilen. Keine Schwierigkeiten sind da zu sehen, wenn die Programme den Abbau von qualifikatorischen Inkongruenzen (mismatch) zum Gegenstand haben, keine, wenn typische Schnittstellenprobleme von einer Form der Tätigkeit oder Schulung zu einer anderen oder zu einer regulären Berufstätigkeit überwunden werden sollen, keine, wenn Informationsmängel abgebaut werden, keine, wenn die regionale Mobilität erhöht wird. Alle diese Ansätze finden sich auch im Gesamtprogramm der aktiven Arbeitsmarktpolitik Österreichs.

Etwas schwieriger ist die Beurteilung von Förderungsmaßnahmen, die entweder auf die Subventionierung bestimmter Arbeitsplätze (etwa von Lehrstellen) oder auf sonstige Unterstützung von Betrieben abzielen, die Beschäftigungsmöglichkeiten anbieten. Solche Maßnahmen werden international und teilweise in Österreich daran gebunden, daß gegenüber einem Zustand ohne Förderung zusätzliche Arbeitsplätze angeboten oder aufrechterhalten werden. Die Überprüfung einer solchen Situation ist jedoch äußerst schwierig und realistischerweise muß man damit rechnen,

daß entweder massive Mitnahmeeffekte auftreten oder starke Verzerrungen des Wettbewerbs.

Eine letzte Gruppe von Jugendbeschäftigungsprogrammen sieht die Arbeitsbeschaffung durch öffentliche Dienststellen, häufig auf lokaler Ebene vor. Teilweise erwerben in einzelnen europäischen Ländern Jugendliche nach einer bestimmten längeren Zeit der erfolglosen Arbeitsplatzsuche einen Anspruch auf zumindest vorübergehende Beschäftigung durch öffentliche Dienste, z.B. im Bereich gemeinnütziger Aktivitäten für den Umweltschutz, den Zivilschutz und die öffentliche Infrastruktur. Diese Formen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind in Österreich vergleichsweise weniger ausgeformt, teils wegen der Budgetenge vieler öffentlicher Haushalte, teils weil auch solche Programme mit privatwirtschaftlichen Aktivitäten kollidieren können, was ihren Netto-Beschäftigungseffekt vermindern würde, teils wohl auch, weil ungute Erinnerungen an zwangsweise Jugendbeschäftigung in einer nun ein halbes Jahrhundert zurückliegenden Zeit geweckt würden.

Noch ein Wort zu den Budgetrestriktionen: diese sind natürlich in aller Regel nicht absolut, sondern relativ. Das heißt, daß die Verwendung öffentlicher Mittel für andere Zwecke als für Jugendbeschäftigung vorgezogen wird. Das ist weit mehr ein Gegenstand politischer Wertung als eines rein ökonomischen Kosten-Nutzen-Kalküls. Nur selten wird dieses so eindeutig sein, daß kein Zweifel bestehen bleibt. Im Normalfall muß nicht abgewogen werden, ob der Aufwand für ein Jugendbeschäftigungsprogramm mit den dabei erzielten Beschäftigungseffekten in einer vernünftigen Relation steht, sondern ob der gleiche Aufwand für andere Zwecke vielleicht wünschenswertere Resultate erbrächte. Im volkswirtschaftlichen Kreislauf und ohne zusätzliche Krediterschöpfung werden diese Finanzierungsmittel eben anderen (öffentlichen oder privaten) Verwendungen entzogen und vermindern daher die durch diese finanzierte Beschäftigung.

III. Jugendbeschäftigungsprogramme in Österreich

Angesichts der relativ beschränkten Dimensionen des Beschäftigungsproblems und der lange Zeit zufriedenstellenden Auslastung der österreichischen Wirtschaft verwundert es nicht, daß Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik - wie die OECD in ihrem Wirtschaftsbericht 1987/88 über Österreich schreibt - auf eine relativ kurze Geschichte zurückgehen und einen relativ bescheidenen Umfang angenommen haben¹⁾.

Diese Feststellungen treffen auch auf die aktive Arbeitsmarktpolitik in bezug auf die Beschäftigungsprobleme Jugendlicher zu. Die Arbeitslosigkeit Jugendlicher war in den meisten OECD-Ländern zu Beginn der achtziger Jahre bereits doppelt bis dreimal so groß - relativ, bezogen auf das Erwerbspotential im entsprechenden Alter - als bei den älteren Altersgruppen. In Österreich war die registrierte Arbeitslosigkeit Jugendlicher zwischen dem 15. und dem 24. Lebensjahr bis einschließlich 1982 geringer als im Durchschnitt der Erwerbstätigen, seither ist die Quote der erfaßten Jugendarbeitslosigkeit zwar leicht über den Durchschnitt gestiegen, doch hat sich die Disparität nicht wesentlich verschärft.

Der Einsatz von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik zugunsten der Jugendbeschäftigung wurde in Österreich in den achtziger Jahren wesentlich intensiviert, gerade zu einer Zeit, als die Möglichkeiten der gesamtwirtschaftlichen Nachfragepolitik allmählich vor den budgetären Folgeproblemen kapitulierten. Was auf den ersten Blick zweckmäßig erscheint, nämlich der (teilweise) Ersatz genereller nachfragepolitischer Maßnahmen durch spezifische Instrumente, noch dazu der aktiven, strukturverbessernden Richtung, ist bei näherem Hinsehen nicht ganz unproblematisch. Bei genereller Nachfrageknappheit wird jeden-

1) OECD Wirtschaftsberichte 1987/88 "Österreich" (deutsche Übersetzung), S.60 ff., Wien 1988.

falls die Gefahr von Verdrängungseffekten besonders bei Arbeitsplatzsubventionierung größer.

Die Programmbudgets des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales erlauben einen einigermaßen verlässlichen Überblick über Ausmaß und Strukturierung der Jugendbeschäftigungsmaßnahmen. Einschränkend muß angemerkt werden, daß von den allgemeinen, nicht altersspezifischen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gleichfalls Jugendliche begünstigt sind, deren Zahl sich jedoch nicht leicht ermitteln läßt. Weiters, daß teilweise auf Landes- und Gemeindeebene Jugendbeschäftigungsprogramme eingeleitet wurden, die jene der Arbeitsmarktverwaltung des Bundes ergänzen. Darüber konnte in diesem Rahmen kein Überblick gewonnen werden.

Das Hauptprogramm 4 der Programmbudgets befaßt sich mit den Maßnahmen zugunsten der Ausbildung in einem Lehrberuf und zugunsten der Berufsvorbereitung und kommt damit im wesentlichen Jugendlichen zugute. Der jährliche Aufwand für diese Programme wurde von Beginn bis Mitte der achtziger Jahre von rund 100 bis 150 Mill.S auf 350 bis 400 Mill.S gesteigert. Der Bundesvoranschlag 1988 sieht demgegenüber eine Verringerung auf 230 Mill.S vor.

Übersicht: Anteil der Programme für Jugendliche an den Gesamtausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik

Abbildung: Baby-Boom der sechziger Jahre

Vom Anstieg des (nominellen) Aufwands um rund 130% gingen rund zwei Drittel auf die Steigerung der Zahl der Förderungsfälle und gut ein Drittel auf die Steigerung des Aufwands je Fall zurück, die auch unter Berücksichtigung der gestiegenen Lebenshaltungskosten (zwischen Anfang und Mitte der achtziger Jahre um rund 20%) noch substantiell bleibt. Darin spiegelt sich die relative Anhebung des Aufwands je Fall, die durch die Verlagerung des Förderungsschwerpunkts von der durchschnittlich weniger

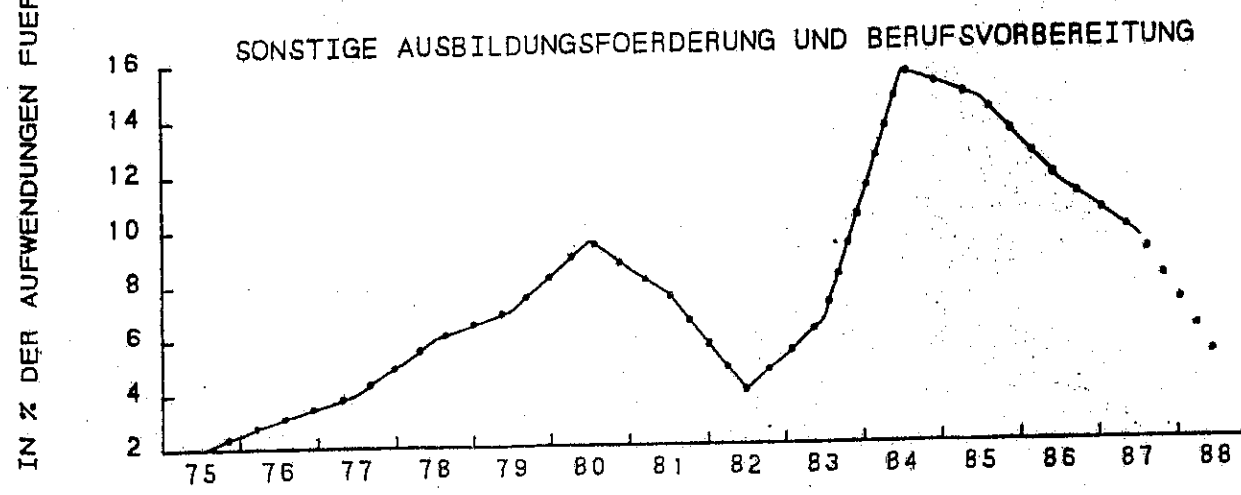
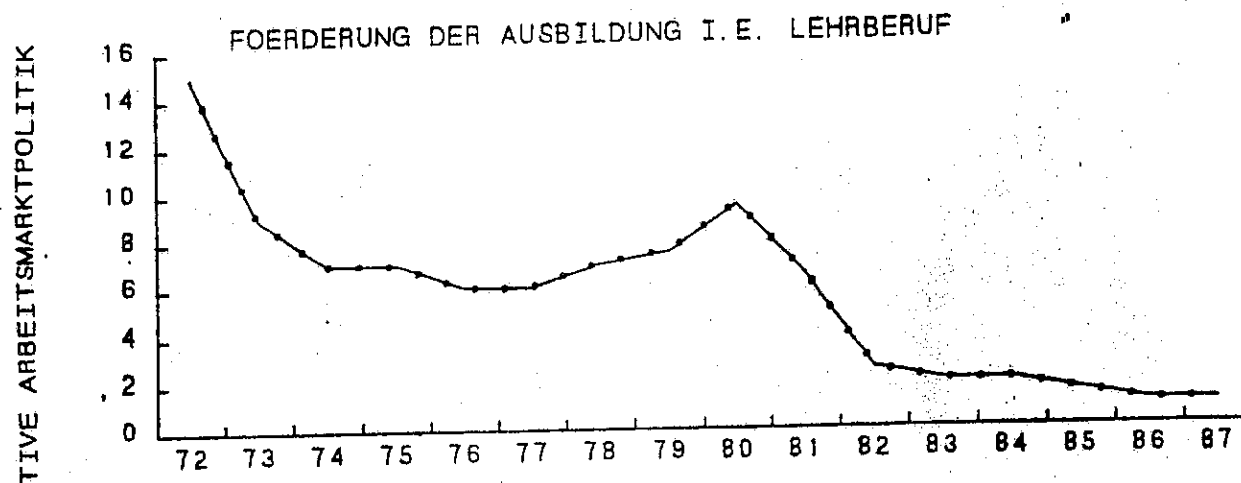
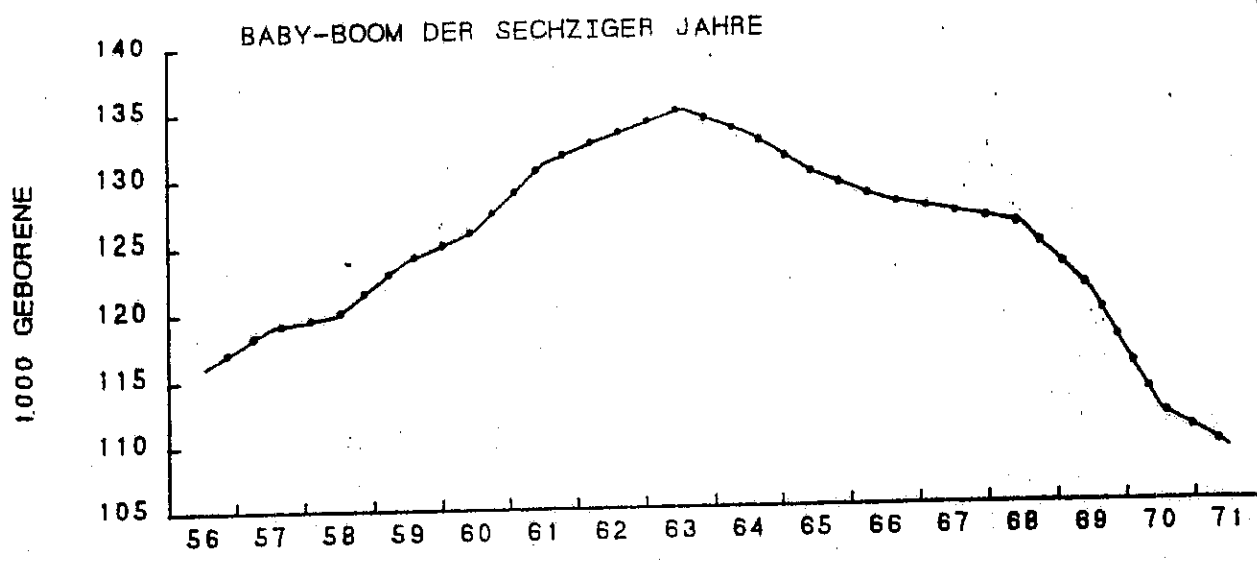
Anteil der Programme für Jugendliche¹⁾ an den Gesamtausgaben
für aktive Arbeitsmarktpolitik²⁾

	insgesamt	davon Lehraus- bildung ³⁾	andere Programme
	Prozent		
1970	29,9	26,9	3,0
1971	21,0	18,7	2,3
1972	17,1	15,2	1,9
1973	11,1	9,3	1,8
1974	9,0	7,0	2,0
1975	8,8	6,8	2,0
1976	9,1	5,8	3,3
1977	10,4	6,1	4,3
1978	13,2	7,3	5,9
1979	14,2	7,6	6,6
1980	19,1	9,5	9,6
1981	14,4	6,8	7,6
1982	6,9	2,6	4,3
1983	8,8	2,0	6,8
1984	17,8	2,2	15,6
1985	16,5	1,8	14,7
1986	13,1	1,4	11,7
1987	10,3	1,0	9,3
1988 (BVA)	5,7	0,6	5,1

1) Ohne Behinderte.

2) Hauptprogramm 4.

3) Teilprogramm 41.



aufwendigen Förderung der Lehrstellenausbildung zu den anderen Formen der Jugendbeschäftigungspolitik, speziell zu den im Rahmen der Aktion 8000 programmierten Maßnahmen zugunsten Langzeitarbeitsloser entstanden ist.

Im Gesamtrahmen der Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik nahmen die genannten Schwerpunkte für die Jugendbeschäftigung in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre im Durchschnitt etwa 11%, in den achtziger Jahren (ohne das Budget 1988) rund 13 1/2% ein. Der relative Aufwand für Jugendbeschäftigungsmaßnahmen kulminierte 1980, erreichte aber auch 1984 bis 1986 weit überdurchschnittliche Werte.

In den siebziger Jahren und bis Anfang der achtziger Jahre standen Maßnahmen zur Bereitstellung von Lehrausbildung von jugendlichen Schulabgängern im Vordergrund der Bemühungen. Ende der siebziger Jahre, verstärkt aber Mitte der achtziger Jahre traten die Programme, die den speziellen Problemen der nächsthöheren Altersgruppe, also nach Abschluß der Lehrausbildung bzw. einer höheren Schulausbildung Rechnung tragen sollten, in den Vordergrund. Die relative Entwicklung der Jugendbeschäftigungsprogramme wird von konjunkturellen Einflüssen überlagert. Sowohl in der Rezession 1975 wie in der Stagnationsphase der frühen achtziger Jahre erhielten Maßnahmen zur Sicherung der konjunkturabhängigen Beschäftigungslage in Betrieben relativ und absolut Vorrang. Angesichts des längerfristigen Charakters des Jugendbeschäftigungsproblems erscheint dies - 1982 und 1983 trat eine solche Entwicklung ein - nicht sinnvoll, wenn auch aus budgetären Engpässen erklärlich.

Die Schwerpunkte der hauptsächlich auf die Altersgruppen der Jugendlichen gerichteten Programme zeigen deutlich die Echoeffekte der starken Geburtenjahrgänge der sechziger Jahre. Der Aufwand für die Lehrausbildung war Anfang der achtziger Jahre, jener für die Qualifizierung und Berufsvorbereitung der älteren Jugendlichen Mitte der achtziger Jahre am größten.

Jugendbeschäftigungs-Förderfälle

	Insgesamt	davon:	
		Lehrausbildung	sonstige
	in 1.000		
1976	13,0		
1977	14,0		
1978	18,0		
1979	20,0		
1980	19,3	14,6	4,7
1981	16,8	10,3	6,5
1982	16,4	9,5	6,9
1983	21,3	9,1	12,2
1984	26,0	9,1	16,9
1985	31,3	9,1	22,2
1986	30,7	9,5	21,2
1987	16,6	4,7	11,9

Quelle: Programmbudgets der Arbeitsmarktverwaltung, mehrere Jg.

Übersicht: Jugendbeschäftigungs-Förderfälle

Abbildung: Förderfälle

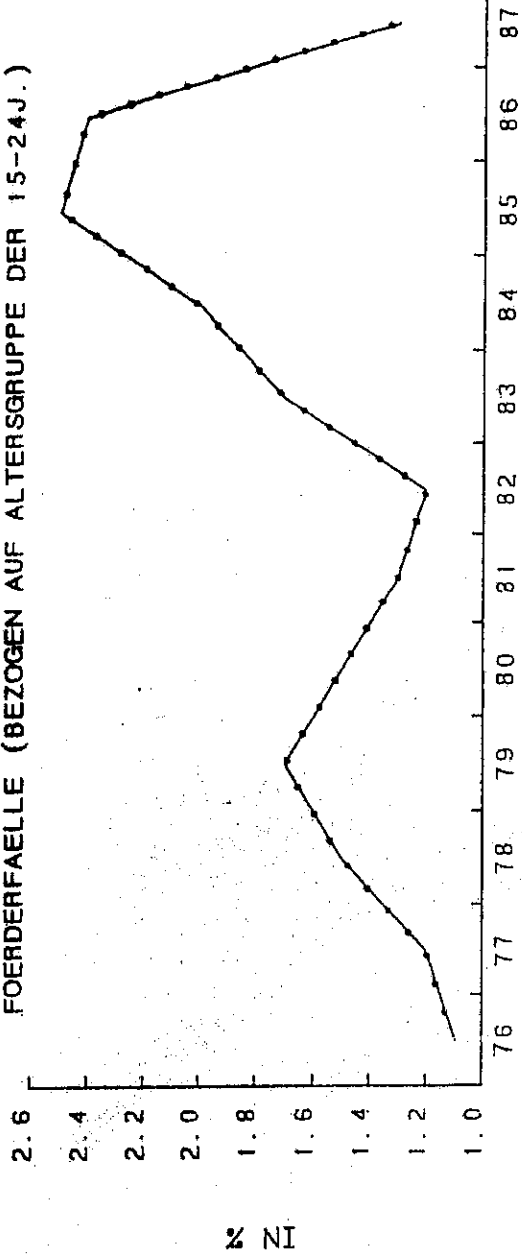
Mit dem Ausscheiden der starken Jahrgänge aus dem Lehrlingsalter hat sich die Zahl der Lehrstellensuchenden im Verhältnis zum Lehrstellenangebot in den letzten Jahren bereits deutlich reduziert und eine Rücknahme des Aufwands für Lehrbeschäftigung erlaubt. Fortgeführt werden in diesem Bereich überwiegend berufs- und geschlechtsspezifische Maßnahmen.

Gewachsen ist hingegen das Problem bei den älteren Jugendlichen. Sowohl der Übergang von der Lehrstelle in eine normale Berufstätigkeit wie auch der Übergang von der weiterführenden Schulausbildung in den Beruf führte in der Arbeitsmarktlage der achtziger Jahre zu Problemen, die auch berufsspezifisch und regional besonders akzentuiert waren und sind.

Die Beobachtung dieser Beschäftigungsprobleme legt den Schluß nahe, daß nicht so sehr das Faktum Jugend allein einen Nachteil auf dem Arbeitsmarkt dargestellt hat, als vielmehr die Zugehörigkeit zur Kohorte der Baby-Boom-Generation. Diese wächst mittlerweile bereits aus den üblichen Klassifikationen der jugendlichen Arbeitnehmer, die mit dem 24. Lebensjahr enden, hinaus. Angehörige dieser Generation sind es gehäuft, die wiederholt und über längere Zeiträume keine geregelte Beschäftigung finden konnten und damit einem Prozeß der fortschreitenden beruflichen Dequalifikation ausgesetzt waren.

Wenn daher seit etwa einem Jahr nicht nur die Zahl der Arbeitslosen in den jugendlichen Jahrgängen generell, sondern erfreulicherweise auch jene der Langzeitarbeitslosen unter ihnen (als solche werden hier alle verstanden, die 6 Monate oder länger ohne Beschäftigung waren), dann heißt das noch nicht, daß das Problem der Generationshäufung (generational crowding) in der Baby-Boom-Generation schon vollständig behoben ist. Es verla-

FOERDERFAELLE (BEZOGEN AUF ALTERSGRUPPE DER 15-24J.)



wifo

gert sich eben zunehmend auf Mitzwanziger mit teilweise bereits großem Rückstand gegenüber einer normalen beruflichen Laufbahn.

Alle internationalen Untersuchungen des Jugendbeschäftigungsproblems lassen auch erkennen, daß in den betroffenen Jahrgängen - wie leider nicht anders zu erwarten - besonders Risikogruppen auf wesentlich erhöhte Schwierigkeiten stoßen: dazu zählen neben schlecht Ausgebildeten mit bestenfalls Pflichtschulabschluß Jugendliche aus sozial gefährdeten Verhältnissen und Behinderte. Außerdem ist das Problem der regionalen Häufung der Jugendbeschäftigungsprobleme zu bedenken: in den industriellen Schrumpfungsbereichen der Ober- und Weststeiermark werden weit überdurchschnittliche Jugendarbeitslosenraten gemessen²⁾.

IV. Schlußfolgerungen

Jugendliche mußten in den achtziger Jahren auch in Österreich bei generellen Arbeitsmarktproblemen ein höheres Risiko, arbeitslos zu werden, tragen. Dies ist sowohl auf die Schnittstellenprobleme des Übergangs von der Schule bzw. der Lehre zum eigentlichen Beruf, wie auch auf die Starrheit der Lohnhierarchien und schließlich auf das Schutzbedürfnis der schon Beschäftigten, das als erste Anpassungsmaßnahme an ungünstigere Kapazitätsauslastung zumeist einen Rekrutierungsstop auslöst, zurückzuführen.

Diese allgemeinen Beschäftigungsrisiken der Jugendlichen werden durch die Effekte der Geburtenhäufung Anfang der sechziger Jahre verschärft. Die Beschäftigungsprobleme der Jugendlichen werden somit nicht nur von einer jungen Generation auf die nächste weitergegeben, sondern sie wandern mit den Jahrgängen

2) Christl, J., Pichelmann, K.: "Jugendarbeitslosigkeit in Österreich", Forschungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Nr.12, S.26.

mit hohen Geburtenzahlen mit und verhärten sich innerhalb dieser.

Jugendbeschäftigungsprogramme, die sich starr auf bestimmte Altersstufen konzentrieren, würden diesem Problem nicht voll gerecht. Das Lehrstellenproblem ist auf Grund der demographischen Perspektiven in den kommenden Jahren quantitativ überwunden, wenn es auch qualitativ noch aktuelle Aspekte besitzt.

Im Vordergrund der arbeitsmarktpolitischen Bemühungen stehen hingegen bereits derzeit und aller Voraussicht nach in den kommenden Jahren Maßnahmen, die die volle Integration der Risikogruppen, speziell der Baby-Boom-Jahrgänge zum Gegenstand haben. Darüberhinaus ist zu erwarten, daß der Rückstau, der von den ungünstigen Beschäftigungsmöglichkeiten auf die höheren Schulausbildungen und auf die Universitäten entstanden ist, zu weiter zunehmenden Problemen in den entsprechenden Berufslaufbahnen führen wird. Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik werden dem Problem der Studienabbrecher und der für praktische Berufe zu einseitigen Studienrichtungen und höheren Schulabschlüssen erhöhte Aufmerksamkeit widmen müssen. Insbesondere ist an die praktische Ergänzung dieser Studienzeiten und an von der Wirtschaft anerkannte Fähigkeits- und Kursnachweise zu denken. Das Angebot an solchen Lehrgängen weist in Österreich wahrscheinlich noch zu geringe Kapazitäten auf. Das Problem der Akademikerarbeitslosigkeit, das auch mit dem Eintritt schwächerer Jahrgänge auf die Universitäten, der derzeit eingesetzt hat, noch nicht behoben ist, weil es eben einen bedeutenden Rückstau gibt, ist freilich ohne eine Auflockerung der starren Lohnhierarchie, die Akademikereintrittsgehälter eben wesentlich über jenen anderer Berufsgruppen ansetzt, nicht zu lösen. Gehaltsschemata, die ausschließlich an der höchsten abgeschlossenen Schulbildung ansetzen, behindern den Berufseintritt dieser Gruppen. Dabei muß man sich aber bewußt sein, daß damit auch ein Druck auf die Eintrittsgehälter weniger lang Ausgebildeter entstehen kann. Ich meine, diese Effekte sind leichter in Kauf zu nehmen, als die Tatsache, daß tausende kostspielig ausgebil-

deter und ambitionierter junger Menschen keine auch nur annähernd entsprechende Berufschance erhalten können. Dort, wo von den bereits aktiv Erwerbstätigen faktische oder institutionelle Eintrittsbarrieren gegen das Nachrücken und damit die Konkurrenz Jüngerer aufrechterhalten werden, ist auf deren Abbau oder Durchlässigkeit zu dringen. Und schließlich sind Maßnahmen, die das Angebot von Arbeitskräften generell beeinflussen - wie etwa das Hinaufsetzen des Eintritts in den Ruhestand oder die Lockerung der Ruhensbestimmungen - nicht nur unter finanziellen oder pensionsrechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen, sondern auch unter beschäftigungspolitischen, speziell im Hinblick auf die Berufseintrittschancen der Jugendlichen.

Literatur

Aichholzer G., Lassnigg L., Schienstock G.: Struktur und Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Qualifizierungsprogramme in Österreich. Mitteilungen der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Stuttgart, 2/1986.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Programmbudget 88 der Arbeitsmarktverwaltung. Wien 1988.

Bundesministerium für soziale Verwaltung: Jugendliche auf dem österreichischen Arbeitsmarkt. Forschungsberichte Nr.12. Wien 1984.

Bundesministerium für soziale Verwaltung: Ungleiche Lasten: Die Struktur der Arbeitslosigkeit in Österreich 1979-1985. Wien 1987.

Hamermesh, D.: Substitution between Different Categories of Labour, Relative Wages and Youth Unemployment. OECD, Economic Studies, No.5, Autumn 1985, p.57-85.

OECD: Youth Unemployment. The Causes and Consequences. Paris 1980.

OECD: Employment Outlook September 1986 und September 1987, Paris.

Talos E., Wiederschwinger M. (Hrsg.): Arbeitslosigkeit. Österreichs Vollbeschäftigungspolitik am Ende? Wien 1987.

Wirtschaftspolitische Blätter: Jugendarbeitslosigkeit.

Wösendorfer J.: Arbeitsmarktpolitik. Beurteilungskriterien für das Arbeitsmarktförderungsgesetz. Linz 1980.

Legenberstellung des arbeitsmarktpolitischen Erfolges 1974 - 1987 und des Bundesveranschlagtes 1988, gegliedert nach Hauptprogrammen und Programmen

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bei den An- sätzen 1/1951, 1951/5, 1951/6, 1951/7 u. 1951/8	In Mio \$											BVA BR			
	ERFOLG 74	ERFOLG 75	ERFOLG 76	ERFOLG 77	ERFOLG 78	ERFOLG 79	ERFOLG 80	ERFOLG 81	ERFOLG 82	ERFOLG 83	ERFOLG 84		ERFOLG 85	ERFOLG 86	ERFOLG 87
1 ARBEITSMARKTINFORMATION GEN. AFG	37,445	39,694	33,976	39,453	47,264	52,288	50,050	54,514	52,567	91,409	82,027	106,861	109,114	119,257	157,005
11 GRUNDLAGEARBEITEN	4,204	5,577	6,674	9,696	13,361	13,936	9,433	15,113	14,413	21,807	17,304	16,567	17,036	27,965	32,000
12 INFORMATION	33,241	34,117	27,302	29,757	33,903	37,352	39,289	39,401	38,154	65,171	51,254	65,621	62,254	54,974	64,618
13 EXTERNE SERVICE/TATK.U.KINDERDIENST	-	-	-	-	-	1,113	1,228	-	-	3,283	3,043	8,352	3,962	3,101	5,033
14 APP. ENIV. - U. BERATUNGS/TÄTIGKEIT G. 18	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,148	8,426	16,321	25,862	33,217	55,544
2 MOBILITÄTSFÖRDERUNG GEN. AFG	269,590	216,194	336,998	294,871	410,322	419,788	304,200	304,751	409,503	817,059	884,632	1.074,213	1.438,521	1.772,921	1.655,000
21 ARBEITSMARKTALG. GEN. § 19 (1) B	264,509	280,281	328,021	287,208	399,659	407,990	296,348	296,844	399,848	794,736	868,599	1.059,725	1.421,567	1.754,535	1.642,000
22 FÖR.D.COOR.HB.U.D.ARB.A.G. § 19(1)C-K	5,281	5,907	8,977	7,663	10,663	11,798	7,852	7,907	9,655	12,333	16,033	14,488	16,961	18,706	13,000
3 ARBEITSSCHÜFFUNG GEN. AFG	148,956	183,608	159,923	209,919	231,481	249,385	172,600	304,535	720,598	673,566	323,898	386,959	598,641	737,556	1.419,979
31 KONJ.O.EINZELLETR.BESCH.SCHM.G. § 27(1)A,D	9,917	64,242	30,125	30,008	64,488	76,065	52,782	188,743	472,790	318,781	89,164	22,055	91,670	94,313	301,000
32 SAISON.RESCH.SCHM.G. § 27 (1) B. U. C	94,715	88,083	110,503	149,171	147,310	179,491	84,403	97,727	99,370	142,863	172,225	156,813	49,164	42,653	50,000
33 LÄRNFR.BESCH.SCHM.GEN. § 35	44,324	31,283	19,295	30,740	19,683	33,829	35,415	18,065	148,431	207,074	45,956	212,486	444,792	507,997	997,999
35 SELBSTTÄTIGKEIT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,848	16,553	5,605	11,015	12,593	70,100
4 LEHRAUSB.U.BERUFSVORB. GEN. AFG	67,306	71,973	68,109	78,303	123,576	144,166	158,639	137,825	99,646	181,602	330,545	387,513	396,613	363,899	240,000
41 AUSB.U.EINLEHRER GEN. § 19 (1) A	53,041	55,565	43,317	46,126	68,524	77,886	79,117	65,099	37,283	41,178	41,564	42,656	42,829	34,949	25,000
42 SONST.AUSBILDUNGSBEIHLTEN GEN. § 19(1)A	11,621	11,628	19,988	27,196	46,943	54,453	66,012	91,001	45,771	103,455	219,280	263,936	220,090	216,323	90,000
43 BERUFSVORBEREITUNG F. JUNIOR.G. § 19(1)B	2,644	4,780	4,804	4,981	8,109	11,827	13,510	13,725	16,592	37,089	69,701	80,921	133,754	112,467	115,000
5 BEHÄNDE GEN. § 16 AFG	16,775	30,471	57,547	62,614	82,965	93,798	101,860	106,877	121,384	166,983	209,811	281,287	346,559	409,484	515,000
52 MOBILITÄTSFÖRDERUNG	10,833	17,403	45,750	47,101	59,381	68,018	76,548	77,761	89,303	123,238	138,089	158,732	195,201	249,523	350,000
53 ARBEITSSCHÜFFUNG	5,742	6,694	5,267	8,081	13,779	14,256	19,054	21,684	25,933	34,614	51,611	106,680	134,968	143,984	150,000
54 LEHRAUSBILDUNG U. BERUFSVORBEREITUNG	0,140	6,374	6,530	7,432	9,845	11,524	6,458	7,432	6,068	9,161	20,111	15,875	16,380	15,977	15,000
6 AUSÄNDER GEN. AFG	1,430	1,718	0,854	1,003	1,185	1,655	1,782	2,087	2,138	1,816	3,900	10,363	18,079	23,995	23,003
62 MOBILITÄTSFÖRDERUNG	1,243	1,584	0,788	0,904	1,068	1,466	1,547	1,865	1,976	1,619	3,373	5,637	9,701	17,228	17,000
63 ARBEITSSCHÜFFUNG	0,005	0,003	0,005	0,008	-	0,004	0,005	0,005	0,005	0,002	0,005	0,007	0,013	0,010	0,013
64 LEHRAUSBILDUNG U. BERUFSVORBEREITUNG	0,082	0,131	0,061	0,091	0,117	0,185	0,230	0,217	0,157	0,195	0,522	4,719	8,365	6,757	6,000
8 AUSSTATTUNG GEN. § 26 AFG	210,535	205,719	88,069	69,999	42,927	57,355	39,805	40,253	26,587	151,090	24,043	103,001	127,681	102,763	50,000
80 FREIZEIT.SCHULUNGSBER. GEN. § 26 (2)	208,123	197,402	94,078	69,999	42,427	57,395	39,805	40,253	26,587	151,090	24,043	103,001	127,681	102,763	50,000
82 ETWENE SCHULUNGSBER. GEN. § 26 (5)	0,412	0,491	0,648	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
83 WOHNLATZBESCHÜFFUNG GEN. § 26 A	6,000	7,826	3,313	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
85 KONTAKTBEREITUNGSBER. GEN. § 26 B	-	-	0,070	1,000	0,500	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SUMME 1/1951* ANF.HASSWAHREN	751,977	819,377	745,476	756,162	979,720	1.018,435	828,936	950,842	1.432,423	2.073,615	1.858,856	2.350,197	3.035,268	3.529,815	4.050,017

Quelle: Programmbudget '88 der Arbeitsmarktverwaltung, Bundesministerium für Arbeit und Soziales