

Thomas Raithel

Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich in den 1970er und 1980er Jahren

1. Einleitung

Seit Wiederkehr der Massenarbeitslosigkeit Mitte der 1970er Jahre stellt Jugendarbeitslosigkeit in den meisten OECD-Staaten ein dauerhaftes Phänomen und einen besonders beunruhigenden Aspekt der Krisenwahrnehmung dar. Allerdings war und ist dieses Problem von Land zu Land unterschiedlich ausgeprägt. Mein Beitrag wird sich in erster Linie mit der Bundesrepublik Deutschland beschäftigen, wo die Entwicklung in den 1970er und 1980er Jahren im internationalen Vergleich noch einen relativ günstigen Verlauf nahm. Um eine komparatistische Perspektive zu gewinnen, richtet sich der Blick teilweise auch nach Frankreich und somit auf ein Land, in dem die Quoten der Jugendarbeitslosigkeit überdurchschnittlich hoch waren.

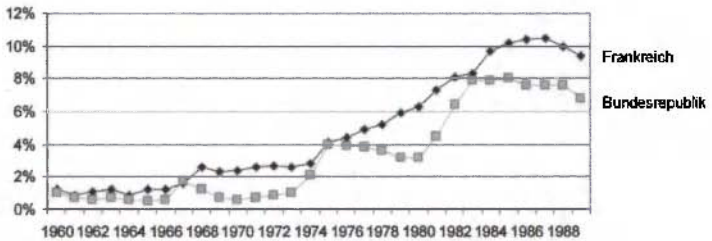
Jugendarbeitslosigkeit und die vielfältigen Versuche ihrer Eindämmung bilden eine komplexe Materie, mit der sich die verschiedensten politischen und gesellschaftlichen Institutionen befassen. Betrachtet man die Fachliteratur, dann zeigen sich arbeitsmarktpolitische, wirtschaftswissenschaftliche, politikwissenschaftliche, soziologische und sozialpsychologische Zugänge. Für den Historiker ergibt dies ein unübersichtliches Bild, zumal die geschichtswissenschaftliche Analyse der 1970er und 1980er Jahre immer noch in den Anfängen steckt. Angesichts dieser Situation zielt mein Forschungsprojekt, in dessen Kontext dieser Aufsatz steht, zum einen auf eine synthetisierende Bestandsaufnahme der Entwicklungen und Ursachen von Jugendarbeitslosigkeit. Zum anderen wird versucht, wesentliche politische Wahrnehmungs- und Reaktionsmuster zu erkennen. Im Folgenden sollen in thesenhafter Form erste inhaltliche Linien gezogen werden.

2. Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit

Zunächst sei der Blick auf einen groben Indikator der generellen Krisenentwicklung auf dem Arbeitsmarkt gerichtet: die standardi-

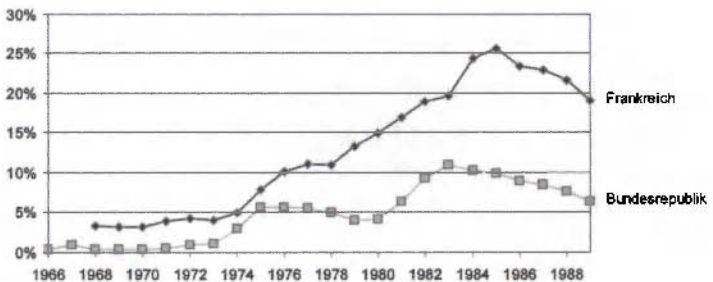
sierten Arbeitslosenquoten der OECD¹. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der allgemeinen Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik und in Frankreich. Auf den ersten Blick ist ein relativ ähnlicher Verlauf erkennbar: Seit der Krise von 1974/75 erfolgte ein allmähliches Anschwellen der Massenarbeitslosigkeit. Es gibt freilich auch deutliche Unterschiede: So begann die signifikante Erhöhung der Arbeitslosenquote in Frankreich bereits etwas früher, und während die bundesdeutsche Kurve seit 1974 stufenweise anstieg, erfolgte in Frankreich ein gleichmäßigerer Zuwachs auf höherem Niveau.

Abb. 1: Arbeitslosenquote, Bundesrepublik Deutschland und Frankreich 1960 bis 1989



Quelle: OECD, Labour Force Statistics.

Abb. 2: Quote der Jugendarbeitslosigkeit (Altersgrenze 15 bis 24 Jahre), Bundesrepublik Deutschland und Frankreich 1966 bis 1989



Quelle: OECD, Labour Force Statistics.

Abbildung 2 stellt die Entwicklung der Quote der bundesdeutschen und französischen Jugendarbeitslosigkeit bezogen auf die Alters-

¹ Vgl. OECD, Labour force statistics – Statistiques de la population active, 1964–1984, Paris 1986, S. 478–481; OECD, Labour force statistics – Statistiques de la population active, 1970–1990, Paris 1992, S. 490–493.

gruppe der 15- bis 24-Jährigen dar. Hier lassen sich weit größere Unterschiede erkennen als bei der allgemeinen Arbeitslosigkeit. In den späten 1960er und frühen 1970er Jahren war Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik kaum ein Problem. Zu einem ersten Anstieg bis über fünf Prozent kam es 1974/75, danach folgte ein leichter Rückgang und Anfang der 1980er Jahre eine Erhöhung auf bis zu 11 Prozent. Im Laufe der 1980er Jahre fiel die Quote dann wieder auf gut sechs Prozent. Somit ergab sich ein ähnlicher Stufenverlauf wie bei der allgemeinen Arbeitslosenquote, die von der Jugendarbeitslosigkeit nur während der Spitze Anfang der 1980er Jahre deutlich übertroffen wurde, als sich die Konjunkturkrise bei der jugendlichen Erwerbsbevölkerung besonders bemerkbar machte. Der Entwicklung in Frankreich bietet ein abweichendes Bild. Zunächst fällt auf, dass ein Sockel an registrierter Jugendarbeitslosigkeit bereits vor 1974 vorhanden war. Bis 1985 stieg die Kurve relativ kontinuierlich auf über 25 Prozent; 1989 waren immer noch gut 19 Prozent zu verzeichnen. Die Quoten der Jugendarbeitslosigkeit lagen in Frankreich während der gesamten 1970er und 1980er Jahre weit über der allgemeinen Arbeitslosigkeit.

Dass die eben präsentierten Zahlen nur grobe Hinweise geben, wurde bereits angedeutet. Bei genauerer Betrachtung sind Differenzierungen nötig, vor allem nach Alter (15 bis 19 und 20 bis 24 Jahre), Geschlecht, Bildungsgrad, Migrationshintergrund, regionaler Ausprägung und Dauer der Arbeitslosigkeit. Quellenkritisch lässt sich zudem die Einschränkung machen, dass die berechnete Quote nur die registrierte Jugendarbeitslosigkeit erfasst und dass sie daher nur *ein* Indikator eines für Jugendliche unzulänglichen Arbeitsmarkts ist. Diese Vorbehalte ändern freilich nichts am Gesamturteil: Jugendarbeitslosigkeit war in den 1970er und 1980er Jahren in der Bundesrepublik deutlich schwächer ausgeprägt als in Frankreich.

3. Ursachen für die unterschiedlichen Ausmaße der Jugendarbeitslosigkeit

In aller Kürze sollen hier fünf strukturelle Faktoren angeführt werden, die insgesamt wesentlich zu einer Erklärung der unterschiedlichen Dimension der Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik und in Frankreich beitragen; ihr jeweiliges Gewicht ist nach dem derzeitigen Forschungsstand freilich nur sehr allgemein abzuschätzen.

a) Grundlegenden Einfluss haben zweifellos die demographischen Entwicklungen². Der Babyboom der Nachkriegszeit war in Frankreich besonders stark ausgeprägt, er setzte im Vergleich zur Bundesrepublik früher ein, während des Booms lagen die Geburtenraten höher, und in den späten 1960er Jahren blieb ihr Rückgang schwächer. Relativ zur Bevölkerungsgröße gab es daher in Frankreich während des betrachteten Zeitraums eine höhere Zahl von Jugendlichen, die in das erwerbsfähige Alter kamen. So lag 1975 der Anteil der 15- bis 24-Jährigen in Frankreich bei 16,1 Prozent der Gesamtbevölkerung, während er in der Bundesrepublik 13,8 Prozent ausmachte³.

b) Eine gewisse Rolle spielen möglicherweise auch Unterschiede in den arbeitsrechtlichen Strukturen. Zu erwähnen ist hier in erster Linie der in Frankreich etwas stärker ausgebaute und mit weniger Ausnahmeregelungen versehene Kündigungsschutz⁴, dem teilweise eine Minderung der Bereitschaft zugeschrieben wird, Jugendliche einzustellen. Vermutlich irrelevant für die Unterschiede sind hingegen verschiedene Maßnahmen, die darauf zielen, ältere Menschen aus dem Arbeitsmarkt zu nehmen und damit Platz für Junge zu schaffen. In beiden Staaten gab es diesbezüglich vor allem in der ersten Hälfte der 1980er Jahre weitgehende Regelungen⁵. Die Erwerbsquote älterer Bevölkerungsgruppen sank in Frankreich deutlicher als in der Bundesrepublik⁶, so dass entsprechende Bemühungen kaum als Erklärungsfaktor für die unterschiedliche Größenordnung der Jugendarbeitslosigkeit gesehen werden können.

² Vgl. Daniel Noin/Yvan Chauviré, *La population de la France*, Paris 2004, S. 8ff. und S. 111–120; Josef Ehmer, *Bevölkerungsgeschichte und historische Demographie 1800–2000*, München 2004, S. 16ff.

³ Berechnung nach United Nations, *Demographic Yearbook* 27 (1975), S. 212.

⁴ Vgl. Heinz-Dieter Harde, *Allgemeiner Kündigungsschutz in ausgewählten europäischen Ländern. Ein internationaler Vergleich aus theoretischer und empirischer Sicht*, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 44 (1993), S. 78–103, hier S. 87–94.

⁵ In der Bundesrepublik trat 1983 das Vorruhestandsgesetz in Kraft, in dem ein freiwilliges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben ab dem 58. Lebensjahr geregelt wurde; 1988 wurde es durch das Altersteilzeitgesetz ersetzt. In Frankreich wurde 1982 die reguläre Verrentung mit dem 60. Lebensjahr eingeführt.

⁶ So betrug die Erwerbsquote der 55- bis 64-jährigen Männer in der Bundesrepublik 1976 68,1 Prozent, 1989 53,3 Prozent. In Frankreich sank der analoge Wert von 68,2 auf 47,0 Prozent. Vgl. OECD, *Labour Force Statistics 1974–1994*, Paris 1996, S. 550–553.

c) Es ist davon auszugehen, dass in Frankreich auch die massiven Probleme bei der gesellschaftlichen Integration von Migranten zur Verstärkung der Jugendarbeitslosigkeit beigetragen haben. Obgleich in der Bundesrepublik die Arbeitslosigkeit unter jungen „Ausländern“ und insbesondere unter Türken in den 1970er und 1980er Jahren ein deutlich höheres Maß erreichte als unter deutschen Staatsbürgern, lagen die Dimensionen des Problems hier unter dem französischen Vergleichsfall⁷. Die Ghettoisierung nordafrikanischer Einwanderer in den Banlieues der großen Städte und die damit verbundene Segregation urbaner Bevölkerung führten in Frankreich zu einer räumlichen Problemkonzentration, die für zahlreiche Jugendliche eine extrem schlechte Ausgangsposition auf dem Arbeitsmarkt mit sich brachte.

d) Bereits in der zeitgenössischen Diskussion wurde häufig ein wesentlicher Erklärungsfaktor angeführt, der sich auf die unterschiedlichen Strukturen der Berufsbildung bezieht. Das in einer korporatistischen Tradition stehende duale System der beruflichen Bildung in Betrieb und Berufsschule⁸ sorgt in der Bundesrepublik für einen relativ flüssigen Übergang von der Schule in das Arbeitsleben. Erhebliche Bedeutung besitzt der Umstand, dass es jedes Jahr eine stark beachtete Phase der Lehrstellenbesetzung gibt, die gerade in konjunkturell schwierigen Zeiten einen gewissen rituellen Druck auf die Ausbildungsbereitschaft der Wirtschaft erzeugt. Die praxisnahe Ausbildung sichert, so lässt sich ein zweiter Vorzug zusammenfassen, eine angemessene berufliche Qualifizierung und gibt ihren Absolventen relativ gute Chancen auf dem Arbeitsmarkt. In Frankreich hingegen erfolgt die Berufsausbildung gemäß einer etatistisch-bürokratischen Tradition meist innerhalb eines rein schulischen Rahmens; im Anschluss daran zeigen Unternehmen oftmals wenig Bereitschaft, beruflich unerfahrene Jugendliche einzustellen. Versuche, dieses System zugunsten einer verstärkten „alternance“ zwischen schulischer und betrieblicher Ausbildung zu reformieren, zeigten bis in die 1980er Jahre wenig Wirkung⁹.

⁷ Vgl. Klaus Manfrass, Türken in der Bundesrepublik, Nordafrikaner in Frankreich. Ausländerproblematik im deutsch-französischen Vergleich, Bonn/Berlin 1991, insbesondere S. 62–67.

⁸ Zu den unterschiedlichen Typen beruflicher Bildung in Deutschland und Frankreich vgl. Wolf-Dietrich Greinert, Berufsqualifizierung und dritte Industrielle Revolution. Eine historisch-vergleichende Studie zur Entwicklung der klassischen Ausbildungssysteme, Baden-Baden 1999, insbesondere S. 33–45.

⁹ Vgl. Alain Lattard, Das Prinzip Alternanz. Zum Versuch der Modernisierung des bürokratischen Ausbildungsmodells, in: Greinert, Berufsqualifizierung, S. 120–131.

e) In Verbindung mit den eben angedeuteten Unterschieden steht schließlich die These, dass die Probleme der Jugend in der bundesdeutschen Gesellschaft generell einen höheren Stellenwert besaßen als in Frankreich. Die Unterscheidung einer spezifisch jugendlichen Lebensphase, das Bemühen um soziale Kontrolle und Fürsorge, aber auch die positive Mythisierung von Jugend hatten in Deutschland bereits im späten 19. Jahrhundert Breitenwirkung gewonnen¹⁰. In Frankreich hingegen weckten die Besonderheiten der „jeunesse“ erst seit Mitte des 20. Jahrhunderts größeres öffentliches Interesse¹¹. Obgleich komparatistische Untersuchungen immer noch fehlen, spricht doch einiges dafür, dass die Intensität des Diskurses über die Jugend auch in der Bundesrepublik stärker blieb als in Frankreich. So gewann die Befindlichkeit der Jugend im Westen Deutschlands zunächst auch deshalb eine hohe gesellschaftliche Aufmerksamkeit, weil sie nach der Erfahrung der NS-Zeit als Indikator für die Stabilität der jungen Demokratie galt¹² – erinnert sei hier nur an Helmut Schelskys Studie über die „skeptische Generation“¹³. In den späten 1970er und frühen 1980er Jahren sorgte dann die besonders von Jugendlichen geprägte und in der Bundesrepublik stark entwickelte Protest- und Alternativbewegung für erhebliches Aufsehen und auch für eine intensive parlamentarische Diskussion. Die Probleme von Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt stießen so auf einen breiten Resonanzraum.

4. Politische Auseinandersetzung

Trotz der geringeren Ausmaße der Jugendarbeitslosigkeit war das Thema in der Bundesrepublik politisch keineswegs weniger brisant als in Frankreich. Blickt man etwa auf die Zahl der diesbezüglichen Publikationen, so ist vielmehr das Gegenteil festzustellen. Während die Deutsche Nationalbibliothek in den Jahren 1975 bis 1990 über 180 Bücher und Druckschriften verzeichnet, die den Begriff „Jugendarbeitslosigkeit“ im Titel tragen, finden sich im Katalog der Bibliothèque Nationale für den gleichen Zeitraum lediglich

¹⁰ Vgl. zusammenfassend Dieter Baacke, *Jugend und Jugendkulturen. Darstellung und Deutung*, Weinheim u. a. 1987, S. 160–164.

¹¹ Vgl. Jean-François Sirinelli, *Les jeunes*, in: Jean-Pierre Rioux/Jean-François Sirinelli (Hrsg.), *La France d'un siècle à l'autre 1914–2000. Dictionnaire critique*, [Paris] 1999, S. 435–442.

¹² Vgl. Friedhelm Boll, *Jugend im Umbruch vom Nationalsozialismus zur Nachkriegsdemokratie*, in: *AfS* 37 (1997), S. 482–520, hier S. 496.

¹³ Helmut Schelsky, *Die skeptische Generation. Eine Soziologie der deutschen Jugend*, Düsseldorf 1957.

16 Einträge, deren Titel auf „chômage des jeunes“ verweist¹⁴. Allerdings, dies mindert ein wenig die Vergleichbarkeit, wird die Thematik in Frankreich zu einem gewissen Teil unter Schlüsselbegriffen wie „insertion“ [Eingliederung] oder „emploi [Beschäftigung] des jeunes“ behandelt. Jugendarbeitslosigkeit erscheint dabei als ein spezifisches Stadium in einem insgesamt krisenhaften Prozess der Eingliederung in das Erwerbsleben. Doch selbst wenn man für Frankreich eine um die genannten Begriffe erweiterte Titelerfassung durchführt, liegt die Zahl der Treffer (rund 30) weit unter dem bundesdeutschen Ergebnis. Offenbar gab es in Frankreich eine deutlich höhere Toleranzschwelle gegenüber den Arbeitsmarktproblemen von Jugendlichen als in der Bundesrepublik – eine Beobachtung, die auf die angedeutete These von den Unterschieden in der gesellschaftlichen Wertigkeit von Jugend verweist.

Im Hinblick auf die politische Auseinandersetzung mit dem Problem der Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik werden im Folgenden vier Fragenkomplexe unterschieden: a) die generelle Krisenwahrnehmung, b) politische Handlungsansätze, c) der Arbeitsbegriff und d) das Bild der (arbeitslosen) Jugend. Der deutsch-französische Vergleich kann hier nach dem aktuellen Forschungsstand nur punktuell und perspektivisch durchgeführt werden; seine Aufgabe besteht auch darin, nach Ähnlichkeiten zu suchen, die sich trotz der unterschiedlichen Dimensionen von Jugendarbeitslosigkeit erkennen lassen.

a) Im Laufe des untersuchten Zeitraums bildete sich in der Bundesrepublik ein zunehmendes Bewusstsein von der Relevanz und Komplexität der Jugendarbeitslosigkeit aus. Allerdings dauerte es einige Jahre, bis eine gewisse Selbstzufriedenheit abgeschwächt war und überhaupt eine Krise erkannt wurde. Auf ministerieller Ebene herrschte bis 1973 unverkennbarer Stolz über die im Vergleich zu anderen Staaten günstige Situation, und noch im Mai 1975 stellte ein Bericht aus dem Arbeitsministerium hoffnungsvoll fest: „Die derzeitige Jugendarbeitslosigkeit darf im Hinblick auf die Beschäftigungslage insgesamt nicht überbewertet werden.“¹⁵ Seit 1975 wuchs jedoch auf breiter Front ein politisches Krisenbewusstsein, wenngleich gelegentlich Diskrepanzen zwischen einer relativ gelassenen ministeriellen Wahrnehmung und einer stärker dramatisierenden öffentlichen Diskussion auftraten. In einem

¹⁴ Darunter diverse Publikationen der Europäischen Gemeinschaft, die nicht speziell auf Frankreich bezogen sind.

¹⁵ BAK, B 149/103113, Aufzeichnung über Fragen der Jugendarbeitslosigkeit (Mai 1975).

zählen Erkenntnisprozess gewann die Wahrnehmung an Tiefenschärfe: Jugendarbeitslosigkeit, so wurde deutlich, war nicht nur ein konjunkturelles Phänomen, das bald wieder von Vollbeschäftigung abgelöst sein würde, sondern sie besaß auch tiefergehende strukturelle Ursachen. Und schließlich zeigte sich, dass Jugendarbeitslosigkeit eine vielschichtige Erscheinung war, die unterschiedliche Gruppen betraf und die weit über das Problem des Lehrstellenmangels hinausging, wengleich diese spezielle Frage stets besondere Aufmerksamkeit auf sich zog. Seit Mitte der 1980er Jahre, als sich bei jugendlichen Arbeitslosen im Vergleich zu anderen Gruppen eine relativ günstige Entwicklung vollzog, wuchs im Regierungslager wieder die Selbstzufriedenheit, und das Thema rückte aus dem Zentrum der arbeitsmarktpolitischen Debatten, während die Probleme von älteren und Langzeitarbeitslosen an Bedeutung gewannen.

b) Politisches Handeln gegen Jugendarbeitslosigkeit erfolgte seit Mitte der 1970er Jahre in einem sich erweiternden Maßnahmenpektrum auf den Ebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen¹⁶. Hinzu kommen die marginalen Ansätze zur eigenständigen politischen Interessenvertretung jugendlicher Arbeitsloser. Im Mittelpunkt des Projektinteresses stehen nicht die Details, sondern die grundsätzlichen Handlungsstrategien und das damit verbundene Selbstverständnis von Politik; die Konzentration gilt vor allem der bundespolitischen Sphäre.

Die Analyse der Handlungsstrategien gegen Jugendarbeitslosigkeit umfasst eine ganze Reihe von Aspekten. Vor allem zwei Teilfragen können hier abgegrenzt werden: Grundlegend ist zunächst die Frage nach dem politischen Aktionsfeld, wobei sich sozial-, bildungs-, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Ansätze unterscheiden lassen. Eine bundesdeutsche Besonderheit lag in der engen Verbindung von Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik innerhalb des dualen Systems. Das Bemühen um eine hinreichende Bereitstellung von Lehrstellen sowie der differenzierte Einsatz von Bildungsmaßnahmen im Rahmen oder nach dem Vorbild des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969 sind charakteristische Kontinuitäten eines pfad-

¹⁶ Vgl. zu Details Peter Auer u. a. (Hrsg.), *Chronik zur Arbeitsmarktpolitik. National 1978–1986. International 1980–1986*, Nürnberg 1987, sowie die Aufstellungen in den *MIAB 20–22 (1987–1989)*. Zusammenfassend zur Anfangsphase der neueren Jugendarbeitslosigkeit vgl. Karen Schober/Gerhard Hochgürtel, *Bewältigung der Krise oder Verwaltung des Mangels? Die staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit 1974–1979*, Bonn 1980.

abhängigen deutschen Umgang mit dem Problem der Jugendarbeitslosigkeit. Ähnlich hingegen waren in der Bundesrepublik und in Frankreich die erwähnten arbeitsmarktpolitischen Bemühungen, ältere Arbeitnehmer zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu bewegen.

Die zweite zentrale Teilfrage betrifft das Verhältnis keynesianischer Ansätze und Strategien einer aktiven Arbeitsmarktpolitik auf der einen Seite und wirtschaftsliberaler auf der anderen. In der Bundesrepublik gab es diesbezüglich zweifellos eine gewisse Entwicklung. So kam es nach einer Phase, in der das Paradigma aktiver Arbeitsmarktpolitik dominierte, mit dem Machtwechsel von 1982 zu einer Betonung der freien Kräfte des Markts, was unter anderem intensive Appelle an die Ausbildungsbereitschaft der Wirtschaft oder auch den Rückbau restriktiver Vorschriften des Jugendarbeitschutzgesetzes zur Folge hatte. Vor einer schematischen Betrachtung sei allerdings gewarnt. Die Zeit der großen Konjunkturprogramme ging infolge der klammen Haushaltslage bereits in der Spätphase der sozialliberalen Regierungszeit zu Ende. Und auch während der CDU/CSU-FDP-Koalition wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik en détail weiter ausgedehnt, was insbesondere jugendlichen Problemgruppen zugute kam.

Vergleichend sei angemerkt, dass sich auch in Frankreich, wo es 1981 einen parteipolitischen Wechsel von der bürgerlichen Mitte zu einem Linkskabinett gab, der Umgang mit dem Problem der Jugendarbeitslosigkeit nur bedingt mit einzelnen Regierungsphasen korrelieren lässt. Ähnlich wie für die Bundesrepublik ist auch für Frankreich eine Kontinuität der Strategien erkennbar, insbesondere im Hinblick auf die Subventionierung von Arbeitsplätzen für Jugendliche und die Schaffung eines komplexen Systems befristeter Beschäftigungsmaßnahmen¹⁷.

Eng verbunden mit der Krisenwahrnehmung und den unterschiedlichen Handlungsansätzen ist das Selbstverständnis der führenden Akteure. Meine These lautet hier, dass sich in der Bundesrepublik ein pragmatischer Umgang mit dem Thema verbreitet hat, während gleichzeitig der Glaube an die kurzfristige Lösbarkeit des Problems, aber auch an die langfristige Wirksamkeit großer Konzepte abnahm. Wie bereits angedeutet, wuchs im Laufe der 1980er Jahre auch wieder eine gewisse Selbstzufriedenheit. Hinter

¹⁷ Vgl. z.B. zusammenfassend Hans-Christian Harten, Jugendarbeitslosigkeit in der EG, Frankfurt a.M./New York 1983, S.85–108, und G. Cornilleau/P. Marioni/B. Roguet, Quinze ans de politique de l'emploi, in: Travail et emploi 44 (1990), S.64–68.

der allmählichen Pragmatisierung¹⁸, der man bei kritischer Sicht punktuell auch resignative Züge bescheinigen muss, standen unterschiedliche Triebkräfte, so vor allem die Haushaltsprobleme, aber auch die deutlicher werdende Komplexität der Jugendarbeitslosigkeit einschließlich der wachsenden Dissonanz von Expertenmeinungen sowie ein generelles Erschlaffen einer vorausschauenden Planungs- und Reformbereitschaft, wie sie Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre dominiert hatte. Dem nachlassenden Elan – sowie den legislativen Friktionen zwischen Bundestag und Bundesrat – fielen insbesondere auch systemimmanente Reformmaßnahmen im Bereich der beruflichen Bildung zum Opfer¹⁹.

c) Der dritte Fragenkomplex zielt auf eine grundsätzlichere Ebene: Inwieweit lassen sich in der politischen Diskussion um Jugendarbeitslosigkeit Veränderungen des Arbeitsbegriffs feststellen? Inwieweit verlor dabei das traditionelle Bild der beruflichen Erwerbsarbeit an normativer Kraft?

Erste Indizien liefert die Begrifflichkeit zur Bezeichnung des Problemfelds. So war in der Bundesrepublik Mitte der 1970er Jahre noch die alte, auf die Vorstellung einer einmaligen festen Berufswahl abgestimmte Bezeichnung „Berufsnot der Jugend“ oder auch „Jugendberufsnot“ verbreitet. Nach und nach wurde diese Wendung meist durch die Begriffe „Jugendarbeitslosigkeit“ oder „Jugenderwerbslosigkeit“ ersetzt.

Mit dem Zurückdrängen des Berufsbegriffs korrespondierte eine gewisse Ausweitung des Arbeitsbegriffs, wobei die Anfang der 1980er Jahre geführte Diskussion um gesellschaftliche „Aussteiger“ eine Brückenfunktion besaß: Während im gesellschaftlichen „Aussteigen“ zunächst vor allem ein Schreckgespenst gesehen wurde, zogen die zahlreichen alternativwirtschaftlichen Projekte, die den traditionellen Formen „entfremdeter“ Erwerbsarbeit meist kritisch gegenüberstanden²⁰, bald auch arbeitsmarktpolitisches Interesse auf sich. Dies zeigte sich nicht nur bei der neuen parteipolitischen Kraft der Grünen, die vielfach als Sprachrohr der Alternativbewegung auftrat, sondern auch bei der CDU, die derartigen Ansätzen aufgeschlossener gegenüberstand als die Sozialdemokratie. So erarbeitete die „Zukunftskommission Jugend“ der CDU 1983/84 ein Programm

¹⁸ Vgl. auch Tim Schanetzky, Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982, Berlin 2007, S. 272–275, der im Hinblick auf das Verhältnis von Wirtschaftspolitik und Expertise von einer „Pragmatisierung“ spricht.

¹⁹ Vgl. die Kritik in Greinert, Berufsqualifizierung, S. 132–139.

²⁰ Vgl. z.B. Volker Teichert (Hrsg.), Alternativen zur Erwerbsarbeit? Entwicklungstendenzen informeller und alternativer Ökonomie, Opladen 1988.

gegen Jugendarbeitslosigkeit, in dem sich auch ein Kapitel zu „Möglichkeiten außerhalb des herkömmlichen Arbeitsmarktes“ findet²¹. 1986 nahm dann auch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales einen (bescheidenen) Haushaltstitel in seinen Etat auf, der alternativen Modellprojekten Fördermittel für die „Erprobung neuer Wege in der Arbeitsmarktpolitik“ zukommen ließ²². Viel mehr als eine pragmatische Erweiterung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums darf allerdings in derartigen Ansätzen wohl nicht gesehen werden, zumal die Arbeitsmarkteffekte minimal blieben und sich das alternative Arbeitsverständnis auf die Dauer meist den traditionellen Werten annähern musste.

Vergleichend sei angemerkt, dass die eben skizzierten Tendenzen auch in Frankreich zutage traten. So fand hier eine analoge Verdrängung des Berufsbegriffs statt. Während die Eingliederung der Jugendlichen ins Arbeitsleben zunächst meist als „insertion professionnelle“ bezeichnet wurde, kam später die Wendung „insertion sur le marché du travail“ in Umlauf. Die Diskussion um alternative – und oft von Jugendlichen erprobte – Arbeitsformen stand in Frankreich meist unter dem Schlagwort der „Economie sociale“, ein Begriff, der allerdings breiter verstanden wird als die deutsche „Alternativwirtschaft“ und insbesondere auch an französische Traditionen des Genossenschaftswesens anknüpft²³. Eine intensive Förderung erfuhren entsprechende Projekte durch die 1981 an die Macht gekommene Linksregierung aus Sozialisten und Kommunisten. Die Bedeutung derartiger Ansätze für den Arbeitsmarkt war auch in Frankreich gering, als „Erprobungsstätte für neue Formen und Bedingungen der Erwerbsarbeit“ besaßen sie aber durchaus innovativen Charakter²⁴.

d) In Verbindung mit der angedeuteten Ausweitung des Arbeitsbegriffs steht der vierte Fragenkomplex, der das Bild von der arbeitslosen Jugend betrifft. Unverkennbar ist, dass es im Lauf der Zeit im politischen Diskurs der Bundesrepublik in mehrfacher Hin-

²¹ Programm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, beschlossen vom Bundesausschuß der CDU am 20. Februar 1984, Bonn 1984.

²² BAK, B 149/93192, Stellungnahme zum Programmentwurf der SPD „Die Wirtschaft ökologisch und sozial erneuern“ vom 22. 11. 1985.

²³ Vgl. Henrik Uterwedde, *Economie sociale – ökonomische und politische Perspektiven der Alternativwirtschaft in Frankreich*, in: Teichert (Hrsg.), *Alternativen zur Erwerbsarbeit?*, S. 295–309.

²⁴ Armin Höhland, *Neue Formen und Bedingungen der Erwerbsarbeit in Frankreich. Rechtliche und soziologische Beobachtungen*, Berlin 1993, S. 167, im Hinblick auf die „alternative Wirtschaft in Frankreich, wie in der Bundesrepublik“.

sicht eine semantische Ausdehnung des Jugendbegriffs gegeben hat. So stieg die obere Altersabgrenzung der Jugendarbeitslosigkeit, die vorher bei 19 Jahren gelegen hatte, in den 1980er Jahren meist auf 24 Jahre. Diese Veränderung passte sich nicht nur an die internationale übliche Definition an, sie war auch Ausdruck verlängerter Schulzeiten und der damit einhergehenden Verschiebung des Übergangs in das Erwerbsleben. Bemerkenswert ist, dass dieser Prozess gegenläufig zur Herabsetzung des Volljährigkeitsalters von 21 auf 18 verlief, die in der Bundesrepublik im Jahr 1975 stattfand. Hier spiegelte sich demnach eine ambivalente Entwicklung: die staatsbürgerliche Aufwertung bei gleichzeitiger Verwischung der oberen Altersgrenze von Jugend.

Da im Laufe der Zeit die Unterscheidung besonderer Problemgruppen an Bedeutung gewann, ist auch eine Differenzierung des Bildes der arbeitslosen Jugend festzustellen. Zu nennen sind hier vor allem Mädchen und junge Frauen, die in den 1980er Jahren besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen waren, sowie Jugendliche mit Migrationshintergrund und Jugendliche mit unzureichender Bildung. Seit dem Ende der 1970er Jahre kam, parallel zur allmählichen zeitlichen Erweiterung der Semantik von Jugend, noch die Sondergruppe junger arbeitsloser Akademiker hinzu.

Eine weitere grundlegende Frage zielt auf die Rolle der arbeitslosen Jugend im Problemfeld der Arbeitslosigkeit: Wurden arbeitslose Jugendliche primär als Opfer wahrgenommen oder als mitverantwortlich für ihre Situation? Letzteres war besonders in den ersten Jahren in der publizistischen Diskussion nicht unpopulär. Meist aber wurden arbeitslose Jugendliche mit einigem Pathos als Opfer gesehen, deren „Zukunftschancen“²⁵ bedroht seien und denen die Politik Hilfe zu leisten habe. Diese Forderung erhielt umso mehr Nachdruck, als in der Jugendarbeitslosigkeit auch ein gesellschaftliches und politisches Gefahrenpotential erkannt wurde. Im Vergleich zu Frankreich entwickelte sich diese Diskussion in der Bundesrepublik besonders intensiv.

Die Befürchtungen gingen dabei über klassische Themen wie das Abgleiten von arbeitslosen Jugendlichen in Alkoholismus und Kriminalität hinaus. Wie bereits angedeutet, entwickelte sich Anfang der 1980er Jahre die Schreckvorstellung des jugendlichen „Aussteigers“. So formulierte beispielsweise eine Referentenvorlage aus dem Jahr 1983 für Bundesarbeitsminister Norbert Blüm:

²⁵ Vgl. z.B. Deutscher Bundestag, Drucksache 10/1716: Bericht der Bundesregierung zur Sicherung der Zukunftschancen der Jugend in Ausbildung und Beruf vom 3. 7. 1984.

„Eine Jugend ohne Arbeit ist eine Gesellschaft der Hoffnungslosigkeit. Wer wollte die junge Generation in Hoffnungslosigkeit versinken lassen. Wir müssen ihnen den Einstieg in das Erwerbsleben ermöglichen. Wir müssen sie vor dem Ausstieg bewahren. Niemand in diesem hohen Hause will eine Aussteigergesellschaft.“²⁶

Derartige Befürchtungen standen im Kontext einer intensiven Debatte über „Jugendprotest“, in der auch die Sorge vor einer Jugendrevolte mitschwang. Angeführt sei hier nur die 1981 unter dem Eindruck von Jugendunruhen in Großbritannien und der Schweiz, aber auch infolge des Erstarkens der bundesdeutschen Protest- und Alternativbewegung eingesetzte Enquete-Kommission des Bundestags „Jugendprotest im demokratischen Staat“. Der 1983 vorgelegte Schlussbericht²⁷ zeigte durchaus eine gewisse Offenheit gegenüber jugendlicher Kritik an Staat und Gesellschaft.

Diese zumindest vorübergehend erkennbare Haltung sowie die erwähnten Ansätze, alternative Beschäftigungsformen als arbeitsmarktpolitische Chance zu bewerten, aber auch die Integration der jugendlich geprägten Grünen in das politische System der Bundesrepublik spiegeln eine Öffnung der traditionellen Dialektik von Furcht und Fürsorge im politisch-gesellschaftlichen Umgang mit „der“ Jugend. Inwieweit diese vergrößerte Akzeptanz jugendlicher Eigenständigkeit die Krisensituation der frühen 1980er Jahre überstand, bedarf freilich noch der Klärung.

5. Resümee

Im deutsch-französischen Vergleich sind für die 1970er und 1980er Jahre massive Unterschiede in den Dimensionen der Jugendarbeitslosigkeit erkennbar. Bei der Erklärung der abweichenden Befunde wurden fünf Faktoren unterschieden: demographische Entwicklung, arbeitsrechtliche Strukturen, Integration von Migrantinnen, Berufsbildungssystem und gesellschaftlicher Stellenwert von Jugend.

Auffallend ist, dass es trotz der im Vergleich zu Frankreich relativ beschränkten Ausmaße der Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik zu einer intensiveren Auseinandersetzung mit dem Problem kam. Thesenhaft wurden im Hinblick hierauf vier Entwicklungen unterschieden: Erstens gewann die Wahrnehmung der Jugend-

²⁶ BAK, B 149/13949, Entwurf eines Statements des Herrn Ministers zum Sofortprogramm der SPD zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit vom 13. 9. 1983.

²⁷ Jugendprotest im demokratischen Staat. Schlußbericht 1983 der Enquete-Kommission des 9. Deutschen Bundestages, [Bonn] 1983.

arbeitslosigkeit an Komplexität. Zweitens wurden die Handlungsansätze insgesamt pragmatischer, was freilich auch den Verzicht auf eine vorausschauende Reformpolitik mit sich brachte. Drittens büßte die Vorstellung der beruflichen Erwerbsarbeit ein wenig von ihrer normativen Kraft ein. Und viertens wurde das Bild von der arbeitslosen Jugend weiter und differenzierter; gleichzeitig zeigten sich Ansätze zum Abbau einer traditionellen Fürsorgementalität. Insgesamt erfolgte somit in der Bundesrepublik ein gewisser Lernprozess, der sich – ähnlich wie bei anderen großen Themen dieser Jahre – auch als Desillusionierung und Pragmatisierung beschreiben lässt.

Inwieweit für Frankreich ähnliche Feststellungen möglich sind, wird noch näher zu untersuchen sein. Wie oben angedeutet, sind in der französischen Auseinandersetzung mit dem Problem der Jugendarbeitslosigkeit durchaus einzelne Analogien erkennbar, die insbesondere auf eine ähnliche Weiterung im Begriff der Erwerbsarbeit schließen lassen. Die schwach ausgeprägte öffentliche Diskussion und andersartige Schwerpunkte in den Handlungsstrategien deuten aber darauf hin, dass im Vergleich zur Bundesrepublik die Unterschiede überwiegen.