

ROLF DERENBACH

Berufliche Eingliederung geburtenstarker Jahrgänge in den Regionen der Bundesrepublik Deutschland

Kurzfassung

Die berufliche Eingliederung der nachwachsenden Generation stellt seit Mitte der 70er Jahre eine der schwerwiegendsten Probleme gesellschaftlicher Entwicklung in der Bundesrepublik dar. Demographische Gründe (Eintritt geburtenstarker Jahrgänge in das Erwerbsleben) im Verbund mit geringerem ökonomischen Wachstum haben diese Situation hervorgerufen, die bis weit in die 90er Jahre anhält. In diesem Beitrag wird nun versucht, die regionale Dimension dieses Problemfeldes herauszuarbeiten. Es werden zunächst die regionalen Disparitäten beim Zugang zu betrieblichen und sonstigen Ausbildungsplätzen dargestellt. Im Anschluß daran wird die zweite Schwelle (von der Berufsbildung in die Berufsstartposition) am Beispiel der Entwicklung der Arbeitslosigkeit von jungen Erwerbspersonen im regionalen Vergleich untersucht. Bei beiden Schwellen zeigt sich, daß der berufliche Eingliederungsprozeß nicht nur global/zeitbedingt sondern auch durch regionale Gegebenheiten gefährdet ist. Im zweiten Teil des Beitrages werden die Mechanismen des Prozesses beruflicher Eingliederung angesprochen.

Es werden dabei vier „Integrationsfelder“ unterschieden und zwar:

1. Integrationsfeld „Generationenwechsel“
2. Integrationsfeld „Berufliche und regionale Mobilität“
4. Integrationsfeld „Selbständigkeit und neue Formen des Arbeitsplatzwachstums“.

Abschließend werden die wichtigsten Prinzipien einer von den Regionen durchgeführten Politik zur Verbesserung der beruflichen Eingliederung angesprochen.

1. Einleitung

In diesem Beitrag werden die seit Mitte der 70er Jahre bestehenden Probleme der Eingliederung der nachwachsenden Generation in Ausbildung (erste Stufe des Eingliederungsprozesses) und in eine Berufsstartposition (zweite Stufe) aus regionalwissenschaftlicher Sicht behandelt. Zunächst wird die Engpaßsituation

im Ausbildungsbereich, die seit etwa Mitte der 70er Jahre besteht, auf gesamtstaatlicher und regionaler Ebene nachgezeichnet. Danach wird gezeigt, daß auch der zweite Übergang beruflicher Eingliederung von großen bundesweiten und regionalen Engpässen gekennzeichnet ist.

Anschließend werden die Mechanismen des Integrationsprozesses im einzelnen behandelt. Es werden dabei vier „Integrationsfelder“ unterschieden und zwar 1. berufliche Integration durch Generationenwechsel, 2. berufliche Integration durch regionalwirtschaftliches Arbeitsplatzwachstum, 3. berufliche Integration durch berufliche/regionale Mobilität und 4. berufliche Integration durch Selbständigkeit und neue Formen des Erwerbsverhaltens.

Im abschließenden Teil des Beitrags werden die Prinzipien und Handlungsmöglichkeiten regional gesteuerter Integrationspolitik entworfen. Sowohl Fragen der Zuständigkeit, der regionalwirtschaftlichen Strategie und der praktischen Ausgestaltung dieses Handlungsansatzes zur Förderung des Eingliederungsprozesses werden behandelt.

2. Probleme der beruflichen Eingliederung auf der ersten Übergangsstufe: Von der Schule in die Ausbildung

Eine berufliche Qualifikation wird in der Bundesrepublik Deutschland in erster Linie durch eine betriebliche Ausbildung, die durch berufsschulische Unterweisung ergänzt wird, erworben. Zwar existieren schon seit langem auch nichtbetriebliche Ausbildungsgänge (insbesondere in den Berufsfachschulen) und seit Mitte der 70er Jahre wurden neue außerbetriebliche Ausbildungsformen (Berufsprüfungsjahr, Berufsvorbereitungsjahr) eingerichtet. Dennoch sind die betrieblichen Ausbildungsplätze schon rein quantitativ bestimmend für den Erwerb von beruflicher Qualifikation¹. Das Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen stellt somit die für den Eingliederungserfolg auf der ersten Stufe entscheidende Größe dar.

2.1 Das Entstehen von Ausbildungsplatzknappheit in der Bundesrepublik

In den 60er Jahren kamen auf die Lehrstellenbewerber etwa doppelt so viele betriebliche Ausbildungsplätze. Ein hoher Fachkräftebedarf der Betriebe, zurückgehende Jahrgangsstärken der Schulabgänger und der Anstieg an weiterführender Bildung hatten diese für die jungen Menschen günstige Situation hervorgerufen. Zu Beginn der 70er Jahre setzte jedoch ein erheblicher Rückgang des Angebots an betrieblichen Ausbildungsplätzen ein. In den Jahren 1974 und 1975 bestand zum ersten Mal Ausbildungsplatzknappheit.

Da damals die „demographische Welle“ bei den Schulabgängern der Sekundarstufe I einsetzte, hätte ein Andauern des Rückgangs zu einer katastrophalen Versorgungssituation geführt. Es konnte damals durch vielfältige Maßnahmen der Betriebe und der Gebietskörperschaften erreicht werden, daß das Ausbildungsplatzangebot wieder anstieg. Da die Wachstumsraten höher waren als die des Bedarfszuwachses, verbesserte sich das Verhältnis zwischen angebotenen betrieblichen Ausbildungsstellen und Schulabgängern der Sekundarstufe I gegenüber dem Jahr 1975 relativ. Allerdings waren auch diese Jahre — wie andere Indikatoren erkennbar machen — durch Ausbildungsplatzknappheit gekennzeichnet.

Die relativ günstige Entwicklung hielt bis 1980 an. In den Jahren 1981 und 1982 verschlechterte sich die Versorgungssituation wieder, vor allem weil die erneute Rezession auch auf die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe durchschlug. Seit 1983 sind wiederum Verbesserungen bei der Kapazitäts-/Bedarfsrelation zu verzeichnen. Entgegen dem demographischen Verlauf (zurückgehende Schulabgängerzahlen der Sekundarstufe I) blieb der Bedarf auf hohem Stand bestehen. Dafür sind Veränderungen im Bildungsverhalten (Studienverzicht von Abiturienten, Nachholen von unterbliebener Ausbildung früherer Jahrgänge, zeitliche Bedarfsverlagerung durch den Ausbau schulischer Berufsbildung) bestimmend. Ein hoher Stand der betrieblichen Ausbildungskapazitäten bleibt deshalb auch in der zweiten Hälfte der 80er Jahre unbedingte Erfolgsgarantie beruflicher Eingliederung auf dieser ersten Stufe.

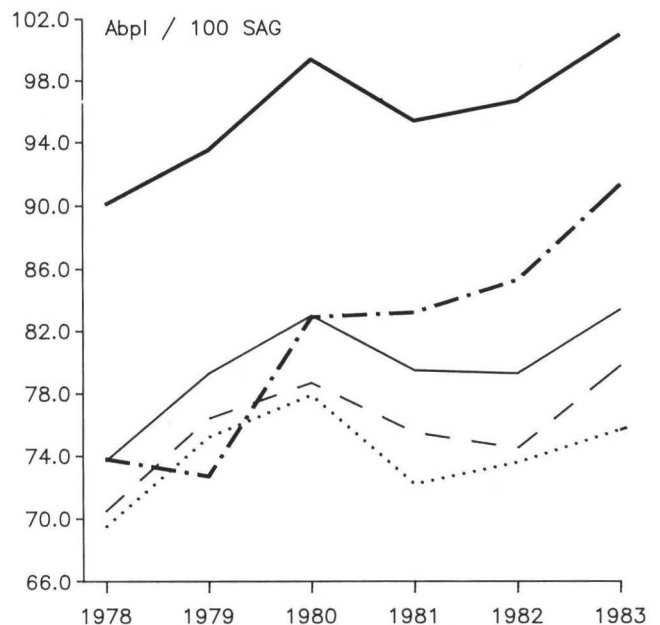
2.2 Die regionalen Disparitäten in der Versorgung mit betrieblichen Ausbildungsplätzen

Die regionale Dimension in der Versorgungsanalyse ergibt sich unmittelbar aus den Gegebenheiten eines Bildungssystems, das den Betrieben die wichtigste Rolle bei der Vermittlung von beruflicher Qualifikation zuweist. So ist der Zugang zum betrieblichen Ausbildungsplatz nach den Regeln eines Marktes eingerichtet, auf dem sich die Angebote der Betriebe (Fachkräftebedarf und Ausbildungsbereitschaft) und die Nachfrage (Schulabgängerjahrgänge, Berufswünsche und Bildungsverhalten) gegenüberstehen. Schon allein vom Alter der jungen Menschen her gesehen — zum Teil aber auch bedingt durch das Einstellungsverhalten der Betriebe — ist dieser Markt räumlich relativ eng begrenzt. Der Versorgungsausgleich muß daher zwangsläufig auf der Ebene regionaler oder z. T. sogar lokaler Einheiten erreicht werden. Diesem grundlegenden Sachverhalt wird eine Versorgungsanalyse allein auf Bundesebene zwangsläufig nicht gerecht.

Dennoch gab es bis zu Beginn der 70er Jahre keine Studie, die die Wirkungen dieses grundlegenden Sachverhaltes auf die Bildungschancen untersucht hätte. Erst die Arbeiten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung² machten zu Beginn der 70er Jahre deutlich, daß — vor allem ländliche Regionen — erheblich weniger gut versorgt waren und die Berufswahlfreiheit (ein Ziel staatlichen Handelns mit Grundgesetzrang) eingeschränkt war. Die günstigen Bundeswerte waren demnach auf die besonders hohen Kapazitätsüberhänge in den Zentren des industriellen und tertiären Arbeitsplatzwachstums in der Bundesrepublik zurückzuführen.

Die Entwicklung der Versorgungssituation nach Gebietskategorien³ seit Mitte der 70er Jahre ist in Abbildung 1 nachgezeichnet. In der Ausbildungsplatzversorgung liegen danach sehr hohe regionale Disparitäten vor. Vor allem die ländlich geprägten Regionen weisen überdurchschnittliche Ausbildungsplatzknappheit auf. Dies ergibt sich aus den folgenden Gründen: Der Bedarf ist dort besonders hoch, weil besonders hohe Nachwuchsstärken vorliegen. Andererseits ist das regionale Wirtschaftssystem durch einen relativ geringen Bestand an Betrieben und Arbeitsplätzen gekennzeichnet.

Abbildung 1
Betriebliche Ausbildungsplätze je 100 Schulabgänger
(ohne Studienberechtigte) 1978 – 1983
nach Arbeitsamtstypen



Typisierung der Arbeitsamtsbezirke

- größtstädtisch geprägt
- · - - - Ruhrgebiet und Saarland
- relativ hochverdichtet
- - - mit mittlerer Verdichtung
- dünnbesiedelt

Quelle: Laufende Raumbearbeitung der BfLR

Günstig für diese Gebietskategorie ist die Tatsache, daß dort aufgrund der vorherrschenden kleinen und mittleren Betriebe die Ausbildungsintensität (gemessen durch den Anteil der Beschäftigten in Ausbildung an den Beschäftigten) sehr hoch ist. Dadurch werden die anderen regionsbedingten Erschwernisse beruflicher Eingliederung gemildert aber eben nicht ausgeglichen.

In verdichteten Regionen mit überdurchschnittlicher Ausbildungsplatzknappheit sind die Versorgungsmängel auf geringe Ausbildungsintensität und/oder fehlenden Nachwuchsbedarf aufgrund von Branchenkrisen zurückzuführen. Vor allem die montangeprägten Verdichtungsgebiete gehören in diese Kategorie. Die Verdichtungsgebiete mit hochentwickelter Industrie und Dienstleistungsfunktion sind am wenigsten von quantitativen Ausbildungsplatzproblemen betroffen, weil dort ein großer Bestand an industrieller und tertiärer Aktivität vorliegt, die Jahrgangsstärken geringer sind und die höhere Beteiligung an weiterführender Allgemeinbildung den Ausbildungsmarkt zusätzlich entlastet. Trotz einer unterdurchschnittlichen Ausbildungsintensität der Betriebe wird daher der notwendige Bestand an Ausbildungsplätzen erreicht.

2.3 Regionale Beiträge der nicht betriebsgebundenen Ausbildungsplätze

Die Kapazitäten der vollzeitschulischen Einrichtungen der Berufsbildung wurden seit Mitte der 70er Jahre erheblich ausgebaut, sie wirkten somit in steigendem Maß als kompensatorische Infrastruktur. Allerdings wirkt sich dieser Effekt — vor allem aufgrund historischer Schwerpunktsetzung auf Länderebene und unterschiedlicher Ausbaubereitschaft — in den Regionen sehr unterschiedlich aus. So sind vor allem die Gebiete in den Ländern Niedersachsen (Einführung des Berufsgrundbildungsjahres) und Baden-Württemberg (traditionell hoher Ausbaustand der vollzeitschulischen Berufsbildungsangebote) günstiger gestellt. Viele städtische Gebiete sind mit einem breit gefächerten Berufsfachschulangebot versehen. Die Möglichkeit, Unterversorgung im betrieblichen Ausbildungsbereich durch Angebote im vollzeitschulischen Bereich auszugleichen oder wenigstens zu mildern, ist zwar genutzt worden, aber nur zum Teil in einer Weise, die an den gegebenen regionalen Disparitäten ausgerichtet war.

3. Probleme der beruflichen Eingliederung auf der zweiten Schwelle: Von der Ausbildung in eine Berufsstartposition

Die zweite Übergangsschwelle ruft für die berufliche Eingliederung neue und noch erheblich schwerer zu lösende Probleme auf. Die folgenden Gründe sind dafür maßgeblich: Die Übernahme des jungen Menschen nach Abschluß der Ausbildung wird nun nach wesentlich restriktiveren Kriterien der ökonomischen Rentabilität (tatsächlicher Fachkräftebedarf bzw. der einzelbetrieblichen Ertrags- bzw. Entwicklungslage) entschieden. Die jungen Erwerbstätigen stehen nun mit ihren Berufswünschen in der Konkurrenz zu der großen Zahl von arbeitslosen Erwerbspersonen. Schließlich verändern bzw. verringern sich die staatlichen Leistungen, wenn die jungen Menschen nun nicht mehr „Lehrstellenbewerber“, sondern arbeitsplatzsuchende „Erwerbspersonen“ sind. Z. T. beeinträchtigen die gesetzlichen Regelungen des Arbeitsmarktes (zum Beispiel des Kündigungsschutzes) die Stellung der jungen Erwerbstätigen, ohne daß dies

aus anderen Gründen der sozialen Sicherheit geändert werden sollte. Schließlich muß berücksichtigt werden, daß zeitbedingt aufgrund des Ablaufs der „demographischen Welle“ die Probleme der zweiten Übergangsschwelle immer dringlicher werden.

3.1 Entwicklung und Prognose der Arbeitsmarktproblematik in der Bundesrepublik

Auch die zweite Übergangsschwelle ist durch den Bruch von einer günstigen zu einer wesentlich verschlechterten Integrationssituation gekennzeichnet. Eine hohe wirtschaftliche Dynamik in den industriellen und tertiären Wirtschaftsbereichen führte insbesondere in den 60er Jahren zu einem hohen Überhang an offenen Arbeitsplätzen. Da die nachwachsende Generation aus einem sich modernisierenden Bildungssystem neue und bedarfsgerechtere Qualifikationen mitbrachte, war nicht nur der berufliche Einstieg, sondern auch der berufliche und soziale Aufstieg gesichert.

Diese günstige Ausgangslage wurde durch die Rezession von 1974/75 beendet. In Abbildung 2 ist der zeitliche Ablauf der Arbeitsplatz- und Arbeitskräfteentwicklung dargestellt. Deutlich wird der erhebliche Verlust an Arbeitsplätzen in den Rezessionsjahren, der nur noch in geringem Maße in den Jahren danach wieder ausgeglichen werden konnte. Rund 1 Million Arbeitsplätze ging damals auf Dauer verloren. Auch die Rezession von 1982/83 führte zu weiteren Verlusten, wobei noch nicht absehbar ist, ob diese Arbeitsplätze auf Dauer verlorengegangen sind. Diesem Rückgang des Arbeitsplatzbestandes von mehr als 27 Mio. auf etwa 25 Mio. steht der Anstieg des Erwerbspersonenpotentials von unter 27 Mio. auf mehr als 28 Mio. gegenüber. Die Prognosewerte (vgl. rechter Teil der Abbildung) zeigen, daß mit diesem Auseinanderklaffen von Arbeitsnachfrage und -angebot bis tief in die 90er Jahre hinein gerechnet werden muß. Erst danach machen sich die Entlastungen aufgrund der Auswirkungen der Geburtenrückgänge bemerkbar⁴.

Die bisherige Entwicklung der altersspezifischen Arbeitslosenquoten zeigt, daß der Anteil der jungen Arbeitslosen an den Arbeitslosen insgesamt erheblich angestiegen ist und damit die jungen Erwerbspersonen tatsächlich von den gestiegenen Arbeitsmarktrisiken betroffen werden. Bei der Interpretation der Arbeitslosigkeitsdaten muß berücksichtigt werden, daß die Untererfassung der Arbeitslosigkeit bei jungen Erwerbspersonen am höchsten ist. Verhaltensformen, die zu verdeckter Arbeitslosigkeit (insbesondere unfreiwilliger Verbleib im Bildungssystem) führen, werden von jungen Menschen besonders häufig benutzt, in vielen Fällen wenden sich jungen Menschen nicht (oder nicht mehr) an die Arbeitsverwaltungen und bleiben daher in der Statistik unberücksichtigt.

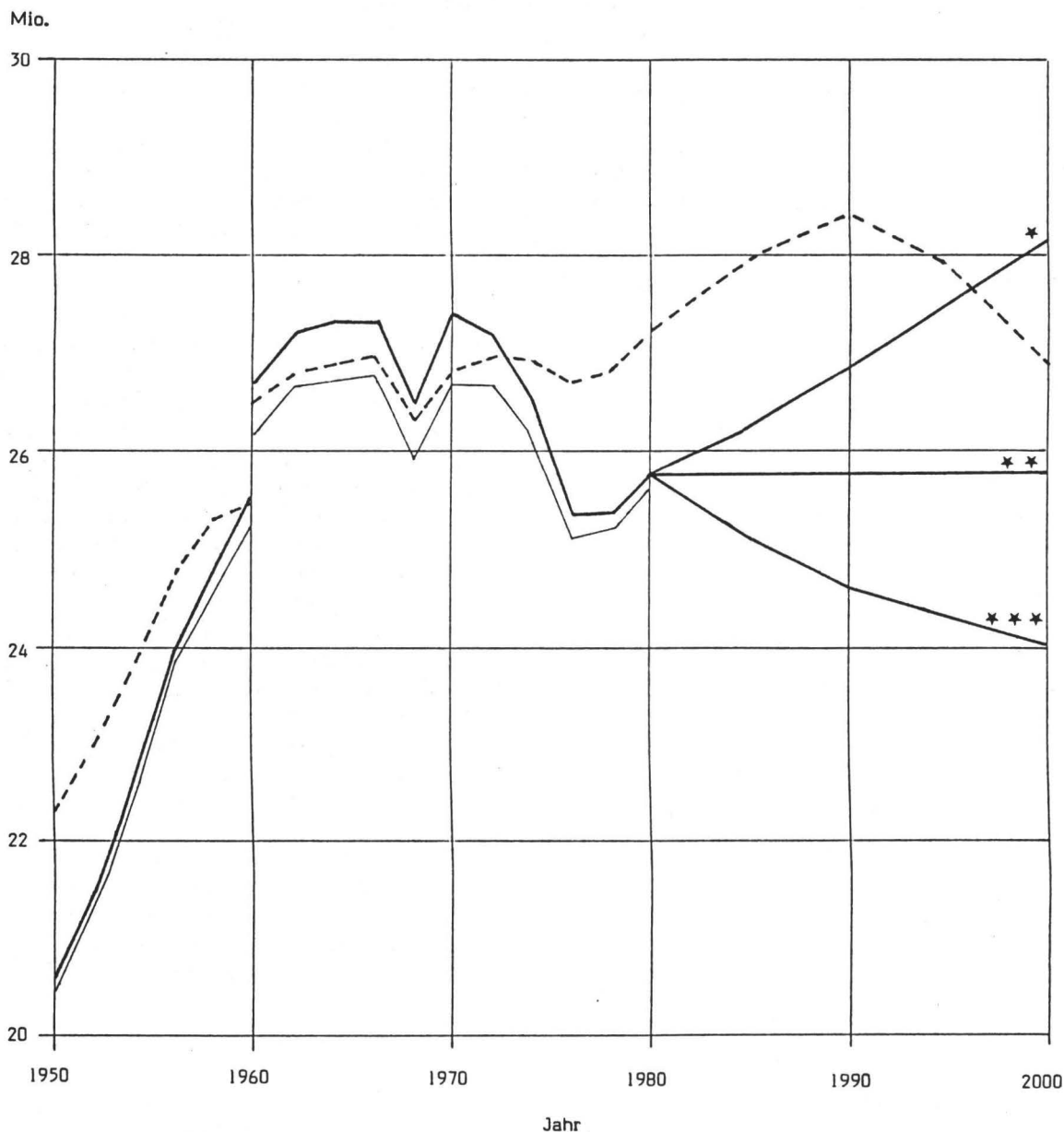
3.2 Die regionalen Arbeitsmarktprobleme und die Betroffenheit der jungen Erwerbstätigen

Die Annahme, daß junge Erwerbspersonen durch bildungs- bzw. arbeitsplatzbezogene Mobilität Engpässen auf dem Arbeitsmarkt in ihrer Geburtsregion ausweichen (zumindest ausweichen können), verliert in einer arbeitsplatzknappen Gesellschaft an Gültigkeit. Da viele der stadtgeprägten Wachstumsregionen an regionalwirtschaftlicher Dynamik (bzw. an Arbeitsplatzwachstum) verloren haben und sich zudem aus dem Bestand ihrer eigenen „demographischen Welle“ mit Nachwuchskräften ver-

Abbildung 2

Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt 1950 - 2000

- - - - - Angebot (Erwerbstätige, Arbeitslose und "stille Reserve")
 — Nachfrage (Erwerbstätige und offene Stellen)
 — Erwerbstätige bzw. besetzte Arbeitsplätze
 ★ bei 4-4,5% Wirtschaftswachstum
 ★ ★ bei 3-3,5% Wirtschaftswachstum
 ★ ★ ★ bei 2-2,5% Wirtschaftswachstum



Quelle: StatBuA (Hrsg.): Lange Reihen zur Wirtschaftsentwicklung 1982, Stuttgart und Mainz 1982.
 IAB (Hrsg.): Perspektiven 1980-2000 - Neue Alternativrechnungen zur Arbeitsmarktentwicklung, 2. Nachtrag zu QuintAB 1, Nürnberg 1982.

sorgen können, geht ihr Zuwanderungssog zurück. Sie verlieren dadurch ihre Funktion, einen Umverteilungsprozeß zu unterhalten, der den Druck auf die Arbeitsmärkte in strukturschwachen Regionen mildert. Daraus ist die Schlußfolgerung zu ziehen, daß in der gegenwärtigen Periode vor allem Formen der Eingliederung in den — gegebenenfalls strukturschwachen — Heimatregionen stärker gefördert werden müssen. Dies macht erhöhte und neuartige Anstrengungen erforderlich.

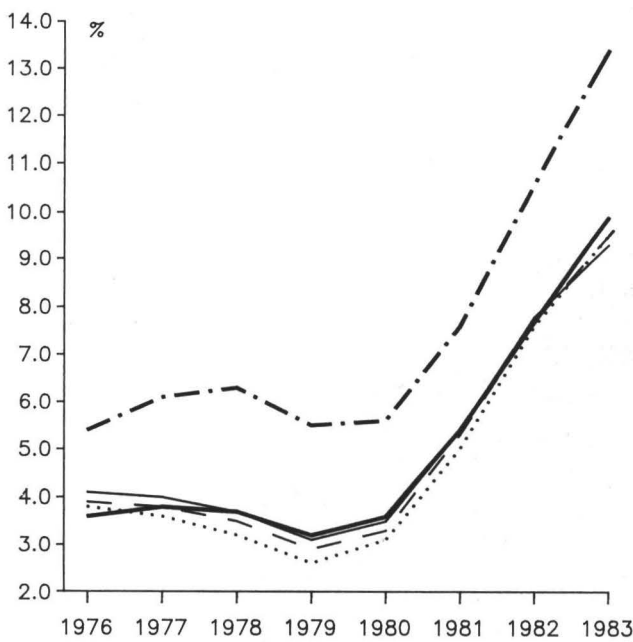
Die Höhe und räumliche Verteilung von Arbeitslosigkeit junger Erwerbspersonen ist — wegen des erheblichen Anteils dieser Gruppe, der sich im Bildungswesen befindet — nicht als altersspezifische Arbeitslosenquote zu berechnen. Die regionale Betroffenheit wird deshalb am besten verdeutlicht, wenn das generelle Niveau der regionalen Arbeitslosigkeit (Arbeitslosenquote) und der Anteil der jungen Arbeitslosen an den Arbeitslosen (Betroffenheitsquote) gemeinsam betrachtet werden.

Die räumliche Analyse der Arbeitslosenquote (Abbildung 3) zeigt, daß die Gebietskategorien nur noch unwesentlich vom

Bundeswert abweichen — mit Ausnahme der altindustrialisierten Verdichtungsgebiete im Saarland und im Ruhrgebiet. Darin zeigen sich zwei Tatsachen: Einmal sind insbesondere ländliche Regionen in Süddeutschland aus der traditionell hohen Benachteiligung herausgewachsen, zum anderen sind Verdichtungsräume im nördlichen Teil der Bundesrepublik nun ebenfalls von einer überdurchschnittlichen Arbeitslosenquote betroffen.

Die Betroffenheitsquote ist dagegen im ländlichen Raum durchgängig am höchsten (Abbildung 4). Dafür ist wiederum die besonders hohe Nachwuchsintensität verantwortlich, die zudem aufgrund der geringeren Abwanderung auf den Arbeitsmarkt „durchschlägt“. Auch ist es besonders alarmierend, daß diese Quote in den letzten Jahren — entgegen dem Bundestrend — in dieser Gebietskategorie weiter erheblich angestiegen ist. Faßt man beide Werte zusammen⁵, so ergibt sich ein Indikator der Gefährdung beruflicher Eingliederung. Die Arbeitsamtsbezirke, die nach diesem Kriterium als besonders bedroht angesehen werden müssen, sind in Karte 1 ausgewiesen.

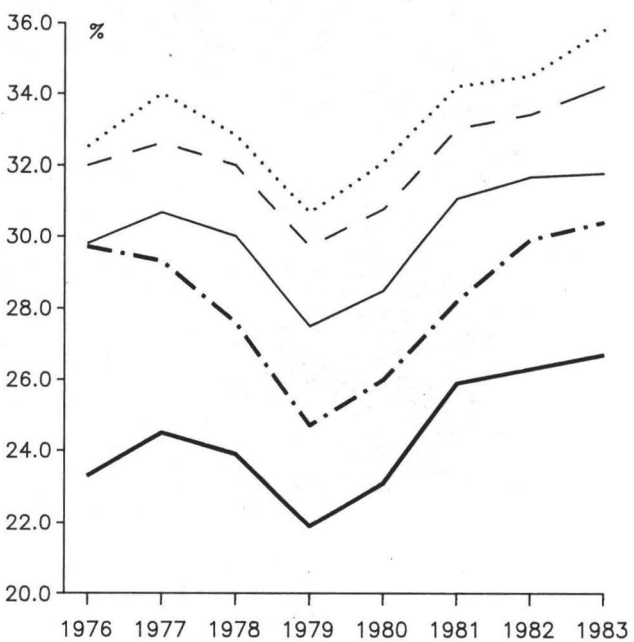
Abbildung 3
Entwicklung der Arbeitslosenquote 1976 – 1983
nach Arbeitsamtstypen



- Typisierung der Arbeitsamtsbezirke
- großstädtisch geprägt
 - - - - Ruhrgebiet und Saarland
 - relativ hochverdichtet
 - - - - mit mittlerer Verdichtung
 - dünnbesiedelt

Quelle: Laufende Raumb Beobachtung der BfLR

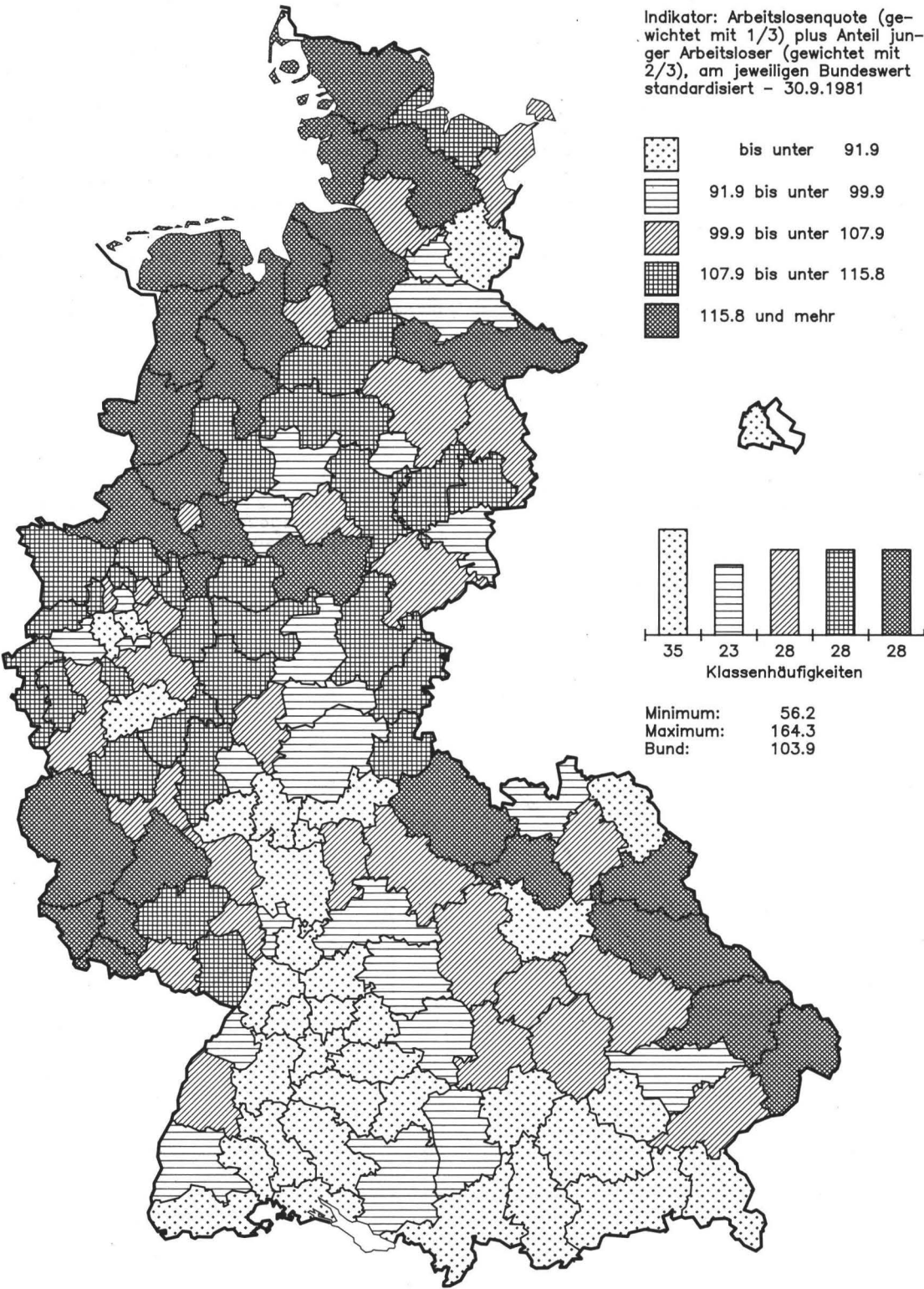
Abbildung 4
Anteil der unter 25-jährigen Arbeitslosen an den
Arbeitslosen insgesamt 1976 – 1983
nach Arbeitsamtstypen



- Typisierung der Arbeitsamtsbezirke
- großstädtisch geprägt
 - - - - Ruhrgebiet und Saarland
 - relativ hochverdichtet
 - - - - mit mittlerer Verdichtung
 - dünnbesiedelt

Quelle: Laufende Raumb Beobachtung der BfLR

Betroffenheit junger Erwerbspersonen von Arbeitslosigkeit im September 1981



4. Analyse der Integrationsfelder

In diesem Teil werden die „Mechanismen“ des beruflichen Eingliederungsprozesses verdeutlicht. Damit soll eine Basis für die praktische Ausgestaltung einer regionalen und lokalen Eingliederungspolitik (letzter Punkt dieses Beitrages) gelegt werden.

Dieser Handlungsbezug bestimmte die Auswahl der Untersuchungsgegenstände. Es wurde davon ausgegangen, daß es innerhalb des komplexen Gesamtvorgangs der beruflichen Integration bzw. Desintegration vier Gruppen von Mechanismen gibt, die voneinander getrennt behandelt werden können. Diese Gruppen werden „Integrationsfelder“ genannt.

Es werden nacheinander die folgenden Integrationsfelder untersucht:

- Berufliche Eingliederung im Rahmen des Generationenwechsels
- Berufliche Eingliederung im Rahmen regionalen und sektoralen Arbeitsplatzwachstums
- Berufliche Eingliederung im Rahmen regionaler und sektoraler Mobilität
- Berufliche Eingliederung im Rahmen von Selbständigkeit und neuen Formen des Arbeitsplatzwachstums.

4.1 Integrationsfeld „Generationenwechsel“

Berufliche Eingliederung durch Generationenwechsel beruht darauf, daß durch den Übergang der älteren Erwerbstätigen in den Ruhestand (aber auch Verzicht auf Erwerbstätigkeit aus familiären Gründen) Arbeitsplätze frei werden, die dann im Rahmen betrieblicher Nachwuchsbildung durch Ausbildung und Beschäftigung von jungen Menschen wieder besetzt werden. Es handelt sich um die „Ersatzbedarfsvariante“ beruflicher Eingliederung.

Die Durchlässigkeit dieses Integrationsfeldes wird hauptsächlich durch die Faktoren Altersaufbau der Erwerbspersonenbevölkerung und Wachstumsintensität bestimmt. In einer hypothetisch gedachten Bevölkerung mit nicht gestörtem Altersaufbau und stabilem Wirtschaftsverlauf kann sich berufliche Eingliederung gänzlich im Rahmen dieses Integrationsfeldes vollziehen. Bedingt durch die demographischen Wirkungen zweier Kriege und eines von Wachstums- und Rezessionsphasen geprägten Wirtschaftsverlaufs ist der Altersaufbau in der Bundesrepublik und in ihren Regionen besonders ungleich. Hinzu kommen noch die Einflüsse des Bildungsverhaltens, die den Eintritt der nachwachsenden Generation auf der regionalen Ebene — gemessen am Bundesdurchschnitt — verzögert bzw. vorzieht.

Die Schlüsselgrößen zur Abschätzung der regionalen Durchlässigkeit dieses Integrationsfeldes sind: Wachstumsintensität, Durchschnittsalter der Beschäftigten in Ausbildung und Anteil der aus dem Erwerbsleben altersbedingt ausscheidenden Personen.

Aus einer überschlägigen Gesamtrechnung⁶ ergibt sich, daß in den großstädtisch geprägten Gebieten rund 4/5 der geburtenstarken Jahrgänge durch Generationenwechsel eingegliedert werden können, in verschiedenen süddeutschen Großstädten sind es sogar annähernd alle. In den ländlich geprägten Regionen fällt dieser Wert auf unter 3/5, in einem erheblichen Teil der Arbeitsamtsbezirke in ländlichen Regionen sogar auf die Hälfte.

Auf das Integrationsfeld Generationswechsel wirken vor allem die Instrumente ein, die auf eine zeitliche Beeinflussung der Ein-

und Austritte aus dem Erwerbsleben zielen. Dies sind insbesondere:

- Veränderung des Verbleibs in der Schule,
- Sicherung der Ausbildungsplatzversorgung, so daß zu frühe Eintritte vermieden werden,
- Reintegration in das Bildungswesen bei eingetretener Arbeitslosigkeit von jungen insbesondere nicht hinreichend qualifizierten Erwerbspersonen,
- Ermöglichung von freiwilligen früheren Austritten von älteren Erwerbstätigen und
- Umverteilung des Arbeitsvolumens im Rahmen von Arbeitszeitregelungen.

Diese Maßnahmen sind ihrer Natur als ordnungsrechtliche Eingriffe nach vor allem auf Bundes- bzw. Landesebene (Sozialversicherungspolitik des Bundes, Schulpolitik der Länder, Tarifvertragspolitik der Sozialpartner) zu ergreifen.

4.2 Integrationsfeld „Regionales Arbeitsplatzwachstum“

Das Integrationsfeld „regionales Wirtschaftswachstum“ wird durch die aktuellen Tendenzen der regionalwirtschaftlichen Entwicklung und dem sich daraus ergebenden zusätzlichen Arbeitskräftebedarf bestimmt. Es handelt sich um die Zusatzbedarfsvariante des beruflichen Eingliederungsprozesses.

Der Vergleich der Arbeitsplatzdynamik der Wirtschaftsgruppen macht deutlich, daß die Entwicklung der Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe den größten Schwankungen bzw. Arbeitsplatzverlusten unterworfen ist. Am Ende eines langanhaltenden Wirtschaftszyklus mit expandierenden Märkten sind vor allem die Arbeitsplätze in großen Betrieben unter dem Druck von Lohnkostenminimierungsstrategien, hohen Realkapitalinvestitionen und gegebenenfalls auch stagnierenden Märkten im Vergleich zu den 60er Jahren „labiler“ geworden. Dagegen werden gegenwärtig Arbeitsplätze vor allem in kleinen und mittleren Betrieben geschaffen — insoweit diese Betriebe es erreichen, neue entstehende Märkte abzudecken. Da diese Märkte oft von Kleinserien- und Einzelanfertigungen bestimmt sind, ist dort der Vorteil kleiner und mittlerer Betriebe — ihre Fähigkeit zur Flexibilität — ausschlaggebend. Zugleich spielen Existenzgründungen einen hohen Stellenwert für das Arbeitsplatzwachstum im produzierenden Gewerbe⁷.

Neben diesen Formen von Arbeitsplatzwachstum im gewerblichen Bereich ist nach wie vor der Dienstleistungsbereich von großer Bedeutung für das Arbeitsplatzwachstum. Allerdings schwächt sich dieses gegenüber den besonders hohen Zuwachsraten der 60er Jahre ab. Viele der neuen Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor sind heute weniger stabil als in der Vergangenheit.

Die Arbeitsplatzdichte in den dünner besiedelten Gebieten ist nach wie vor unterdurchschnittlich. Andererseits ist aber die wirtschaftliche Dynamik und die Arbeitsplatzentwicklung in ländlichen Regionen vergleichsweise günstig. Dies läßt darauf schließen, daß viele der Regionen im ländlichen Raum von den relativ günstigen Chancen kleiner und mittlerer Betriebe (die dort dominieren) profitieren und zugleich den bestehenden Nachholbedarf im Dienstleistungsbereich abbauen und in diesem Zusammenhang Arbeitsplätze schaffen.

Verdichtete Regionen können auch in Phasen relativ geringen Wirtschaftswachstums auf die Potentiale zurückgreifen, die sich aus einem hohen industriellen Tätigkeitsniveau in der Vergan-

genheit ergeben. Allerdings beeinträchtigen in verschiedenen verdichteten Regionen Branchenkrisen und Arbeitsproduktivitätssteigerungen den Integrationserfolg.

Die Durchlässigkeit des Integrationsfeldes wird auf verschiedene Weise durch die Programme der Wirtschaftspolitik gefördert:

- Programme zur Arbeitsplatzsicherung in bedrohten Wirtschaftsbranchen
- Programme zur Wiedergewinnung der Wettbewerbsfähigkeit, Anpassungs- und Wachstumshilfen
- Förderung der Innovationstätigkeit
- Förderung des Erwerbs von bestimmten Gütern (z. B. Wohnungen) bzw. der Kaufkraft (Sparförderung)
- Hilfen zur Existenz- und Betriebsgründung
- und Förderung der Ansiedlung/Erweiterung von Betrieben in strukturschwachen Gebieten.

Die Durchlässigkeit des Integrationsfeldes ist davon abhängig, inwieweit eine Region von den negativen Trends der Gesamtwirtschaft aufgrund einer günstigen Struktur ihrer Regionalwirtschaft (nach Branchen und Betriebsgrößen) verschont bleibt. Hinzu kommt aber mehr und mehr die Fähigkeit einer Region, durch neue Initiativen neue Arbeitsplätze im Bestand zu schaffen. Dieses Integrationsfeld ist somit unmittelbarer Ansatzpunkt von regionaler Eingliederungspolitik.

4.3 Integrationsfeld „Berufliche und regionale Mobilität“

Berufliche Eingliederung ist außerdem möglich durch Ausnutzen der vielfältigen Mobilitätsprozesse einer Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft. Dabei ist zwischen sektoraler Mobilität (Veränderung der Qualifikationsbedarfe/Berufspositionen, Veränderungen der Anforderungen an das berufliche Bildungswesen) und der regionalen Mobilität (Wechsel des Wohnortes von Erwerbspersonen bzw. Wechsel der Standorte von Betrieben und -teilen) zu unterscheiden. So wechseln pro Jahr rund 2,5 Mio. Arbeitsplätze ihre Besitzer. Integration von jungen Erwerbspersonen innerhalb dieses Integrationsfeldes beruht darauf, durch Vermittlung einer attraktiven beruflichen Qualifikation die Stellung der jungen Erwerbstätigen im Wettbewerb um diese Arbeitsplätze zu stärken.

Die Rahmenbedingungen dieses Integrationsfeldes sind allerdings durch tiefgreifende Veränderungen gekennzeichnet. So sind Prognosen über die geeignetsten Qualifikationen besonders schwer zu erstellen. Zum Teil sind unter dem Druck der Ausbildungsplatzknappheit Berufe mit geringen Verwertungschancen erlernt worden. Den jungen Arbeitslosen entgeht die Chance am Lernen am Arbeitsplatz und an neuen Technologien teilzunehmen, was ihre Stellung zusätzlich schwächt.

Die Unsicherheit trifft auch für die regionale Mobilität zu. So ging bereits in den 70er Jahren die räumliche, arbeitsplatzbezogene Mobilität von jungen Erwerbspersonen und von Betrieben unter den Bedingungen der globalen Wirtschaftsschwäche und Beschäftigungskrise zurück, weil nun der Zuwanderungssog für junge Erwerbspersonen bzw. die Investitionsbereitschaft bzw. der Abwanderungsdruck für Betriebe in den strukturstarken Regionen fehlten. Hoffnungen auf eine Lösung des Integrationsproblems durch zuwandernde Betriebe, wie sie noch in den 60er Jahren mit Recht bestanden, entsprechen nun immer weniger der Wirklichkeit.

Dadurch steigt die Bedeutung von regional abgestimmter Berufsbildungspolitik, weil nun der Erwerb von Qualifikationen

und ihre Verwendung auf dem Arbeitsmarkt in einem engeren Zusammenhang gesehen werden muß als früher. Zugleich steigt die Bedeutung der Fähigkeit zur beruflichen Mobilität und an der Teilnahme am regionalwirtschaftlichen Prozeß weiter an.

Die Förderung des Integrationsfeldes ist vor allem im Rahmen der Berufsbildungspolitik möglich. Diese hat die folgenden Programme und Konzepte entwickelt:

- Maßnahmen zur Sicherung der Ausbildungsplatzversorgung im regionalen Maßstab.
- Förderung beruflicher Grundbildung, Konzentration der Ausbildung auf die Schlüsselberufe, Diversifizierung der beruflichen Kompetenz z. B. durch Unterrichtung in überbetrieblichen Ausbildungsstätten.

Berufliche Bildung fällt weitgehend in den Zuständigkeitsbereich regionaler Einrichtungen. Auch im Hinblick auf dieses Integrationsfeld sind damit regionale und lokale Vorgehensweisen bedeutsam.

4.4 Integrationsfeld „Selbständigkeit und neue Formen des Arbeitsplatzwachstums“

Dieses Integrationsfeld beruht darauf, daß es unter den krisenhaften Bedingungen auf den Arbeitsmärkten vielfältige Neuentwicklungen gibt, die neue Formen von Arbeitsplatzwachstum auslösen. Dabei ist — wie auch in der gegenwärtigen Situation beobachtet werden kann — die nachwachsende Generation mit ihrer Offenheit gegenüber dem Strukturwandel, der sich aus ihrer Lebenssituation heraus ergebenden Flexibilität und der alters- und situationsbedingten Risikobereitschaft besonders bereit, daran mitzuwirken.

Das Integrationsfeld „berufliche Eigenentwicklung durch Selbständigkeit, Erprobung neuer Formen des Erwerbsverhaltens“ ist auf seine Durchlässigkeit empirisch kaum zu überprüfen, weil ex-post Ergebnisse hier zwangsläufig ein falsches Bild vermitteln würden. Sicher aber ist, daß Prozesse dieser Art im Gange sind. Dies zeigt sich z. B. im Wiederanstieg der Zahlen der Selbständigen, Betriebsgründungen und Stabilisierung sowie Wiederanstieg in Gewerben, die bisher ständig zurückgingen. Außerdem dürfte das nach wie vor vorhandene Arbeitsplatzwachstum im Tertiärbereich zu einem erheblichen Teil auf entsprechende Prozesse und Verhaltensweisen zurückzuführen sein.

Prozesse dieser Art sollen aus Gründen der Arbeitsplatzsicherung und auch aus Gründen der notwendigen Teilnahme am Strukturwandel in Fördermaßnahmen einbezogen werden. Zu einem erheblichen Teil sind diese arbeitsplatzschaffenden Aktivitäten von einer erworbenen Ausbildung möglich.

5. Zusammenfassung: Strategien und Instrumente einer Eingliederungspolitik

In diesem abschließenden Teil wird versucht, die Kriterien (Situationseinschätzung, strategische Prinzipien und Instrumente) einer beruflichen Eingliederungspolitik in den folgenden Punkten thesenhaft zu umreißen:

- Die Engpaßsituation für die nachwachsende Generation ist deshalb so hoch, weil gegenläufige ökonomische und demographisch bedingte Wellenbewegungen zeitlich auf besonders zugespitzte Weise zusammenfallen. Ohne Umverteilungs-

strategien, die den Generationswechsel beschleunigen, ist eine erfolgreiche Eingliederungspolitik kaum möglich.

- Zur Zeit wird die Politik für die nachwachsende Generation isoliert als sektorales Problem der Sicherung der Ausbildungsplatzversorgung behandelt. Dabei wird die Übergangsproblematik auf der zweiten Stufe ausgeklammert. Aufgrund des hohen Stellenwertes ist deshalb eine Einbindung der Probleme der nachwachsenden Generation in den gesamten Bereich gesellschaftlicher Entwicklung erforderlich. Schon in zwei Jahrzehnten werden die jetzigen geburtenstarken Jahrgänge mehr als die Hälfte der Erwerbspersonen stellen. Die von ihr gesammelten Erfahrungen im Arbeits- und Gesellschaftsleben werden dann die Handlungsspielräume bestimmen. Daher müssen „Versorgungsgesichtspunkte“ und „Entwicklungsgesichtspunkte“ gleichrangig behandelt werden.
- Deshalb sind Innovationen — verstanden in einem breiten gesellschaftlichen und ökonomischen Sinn — notwendig. Dabei spielen alle Maßnahmen, die auf ein Zusammenspiel von Qualifikationserwerb (bei den jungen Menschen) und Innovation (in den Arbeitsstätten aber auch in den gesellschaftlichen Institutionen) hinzielen, die entscheidende Rolle. Nur dadurch ist ein Höchstmaß an Menge und Vielfalt der wirtschaftlichen und sozialen Tätigkeiten und der damit verbundenen Arbeitsplätze zu erreichen.
- Zugleich ist eine systematische Ausnutzung aller Möglichkeiten, die sich bieten, erforderlich. Durch eine einseitige Bevorzugung besonders moderner Industrien und von Großprojekten würden die Potentiale traditioneller, gleichwohl für das Arbeitsplatzwachstum besonders wichtiger Bereiche verlorengehen. Hier ist vor allem auf die Wachstumsreserven im Bestand der kleinen und mittleren Betriebe zu verweisen.
- Die nachwachsende Generation schafft in gewisser Weise — zum Teil aus der Not geborene — andere und neue Gütermärkte und Arbeitsplatzwachstum. Die Beispiele aus der eigenen Geschichte (vor allem in den 20er Jahren) und aus den europäischen Nachbarländern zeigen, daß sich darin eine erhebliche Chance des Ausgleichs und des Strukturwandels verbirgt.
- Die Lösungsbeiträge, die auf der regionalen Ebene erbracht werden können, sind besonders wichtig. Dies ergibt sich daraus, daß die Kompetenz für die Durchführung von beruflicher Bildung und von bestandsorientierter regionaler Wirtschaftsförderung der regionalen Ebene zugewiesen ist. Vor allem aus einem System regionaler Selbsthilfe einerseits und gesamtstaatlich bereitgestellten Programmen der Sektor- und Regionalpolitik andererseits entstehen Handlungsspielräume und Eingliederungschancen. Voraussetzung ist, daß die verantwortlichen Stellen in den Regionen — die Betriebe und ihre Verbände als Träger der betrieblichen Ausbildung, die Betriebe als Anbieter von Arbeitsplätzen, die Verwaltungen als Träger der schulischen und berufsbildenden Infrastruktur und der regionalen Wirtschaftsförderung, die Arbeitsverwaltung als regionale Instanz der Arbeitsmarktpolitik, die regionalen Gewerkschaftsorganisationen und die freien Bildungs-

träger — integrierte Maßnahmebündel zur Förderung des Integrationsprozesses entwickeln.

- In den ländlichen Regionen — mit einer besonders geringen Durchlässigkeit im Integrationsfeld „Generationenwechsel“ — sind Maßnahmen zur Förderung des regionalen Wirtschafts- und Arbeitsplatzwachstums besonders erforderlich und — da hierbei auch vergleichsweise günstige Voraussetzungen angetroffen werden — auch erfolgversprechend. Dabei sind vor allem dort die Potentiale zu beachten, die im Bestand der kleinen und mittleren Betriebe vorhanden sind. In ländlichen Regionen muß daher mit Vorrang auf Strukturverbesserungen gesetzt werden, die die Startbedingungen für Betriebsgründungen aus der Region und den Zugang der Betriebe zu den Gütermärkten fördern. Dies bedeutet, daß Humankapitalförderung durch Berufsbildungspolitik und Realkapitalförderung im Rahmen regionaler und sektoraler Wirtschaftspolitik in einen engen funktionalen Zusammenhang gebracht werden. In verdichteten Regionen, die von Branchenkrisen bedroht sind, können Maßnahmen zur Bestandssicherung von Arbeitsplätzen (wie sie die sektorale Strukturpolitik anbietet) die Arbeitsmarktsituation stabilisieren. Zumindest wird auf diese Weise vermieden, daß die Berufschancen der nachwachsenden Generation durch die Konkurrenz von arbeitslos gewordenen älteren Erwerbspersonen zusätzlich verringert werden.
- Regionale Ansätze sind auch deshalb erfolgversprechend, weil sie das Identifizieren und systematische Nutzen von Handlungsbereichen erst ermöglichen. Die folgenden Handlungsbereiche können Elemente einer regional initiierten Strategie zu gunsten der nachwachsenden Generation: (1) Förderung sozialer, beruflicher und innovatorischer Kompetenz in Verbund von regionaler Identität und Entwicklungsmentalität (z. B. durch Schul-, Kultur- und Weiterbildungsmaßnahmen), (2) Kooperation der Träger regionaler Entwicklung zugunsten der Intensivierung und Bündelung von Entwicklungsinitiativen, (3) Veränderung der regionalen Struktur beruflicher Kompetenz im Rahmen von Maßnahmen der Betriebe und der schulischen Einrichtungen, (4) Initiierung der Anwendung neuer Technologien durch Qualifikationsmaßnahmen und Einüben des Umgangs mit neuen Materialien und der Produktion neuer Güter, (5) Stärkung des Innovationspotentials durch Meister- und Technikerausbildung im Fachschulbereich, in den Beratungsdiensten und im Weiterbildungsbereich, (6) Erweiterung der Innovationstätigkeit der Betriebe (Hilfen für Firmen beim Zugang zu staatlichen FuE-Fördermitteln, Nutzung der regionalen Berufsbildungsinfrastruktur für regionale Innovationstätigkeit, Kooperation mit Forschungseinrichtungen insbesondere der regionalen Fachhochschulen und Universitäten), (7) sonstige Förderung der kleinen und mittleren Betriebe (Zugang zu staatlichen Realkapitalhilfen, Stärkung der dispositiven Leistungsfähigkeit, Förderung von Betriebsgründungen, Sicherung existenzbedrohter Betriebe, Intensivierung der regionsinternen Produktionsverflechtungen), (8) soziale Förderung des Berufseingliederungsprozesses und (9) Unterstützung neuer Formen von Arbeitsplatzwachstum⁸.

Anmerkungen

- 1 Diese schulischen Einrichtungen sind im übrigen zumeist als Bildungsangebote konzipiert, die — um einen vollen Berufsbildungsabschluß zu erreichen — eine Fortsetzung des Ausbildungsganges in einem Betrieb erforderlich machen.
- 2 Zur regionalen Ungleichheit der beruflichen Bildungschancen in der Bundesrepublik Deutschland (1. Teil). In: MittAB 2/71 und: Schwarz, U.; Stooß, F.: Zur regionalen Ungleichheit der beruflichen Bildungschancen und Vorschläge zum Abbau des Gefälles (2. Teil). In: MittAB 2/73.
- 3 Die gebietskategoriale Abgrenzung wurde auf der Grundlage der Arbeitsamtsbezirke mit Hilfe des Merkmals „Anteil der Bevölkerung in Städten mit 50 000 und mehr Einwohnern an der Gesamtbevölkerung“ vorgenommen. Die folgenden Typen werden unterschieden:
 - Gruppe 1 wird durch die am stärksten verstädterten Arbeitsamtsbezirke gebildet. Zumindest 50 % der Bevölkerung leben dort in Städten über 50 000 Einwohnern. Faktisch handelt es sich um alle eindeutig großstadtgeprägten Arbeitsamtsbezirke.
 - Gruppe 2 wird gebildet aus den Arbeitsamtsbezirken des Ruhrgebietes und des Saarlandes. Mit Ausnahme von zwei Arbeitsämtern im Saarland sind diese Arbeitsamtsbezirke ebenfalls großstadtgeprägt. Sie werden besonders ausgewiesen, um den besonderen Problemen der montan- und stahlgeprägten Räume gerecht zu werden.
 - Die Gruppe 3 besteht aus den Arbeitsamtsbezirken, in denen zwischen 25 und 50 % der Bevölkerung in Städten wohnen. Es sind dies Gebiete, in denen sich urbane und nicht urbane Strukturen am stärksten mischen.
- Die Arbeitsamtsbezirke in Gruppe 4 (Anteilswert zwischen 0 und 25 %) sind aufgrund ihres Mischungsverhältnisses bereits dem dünner besiedelten Raum zuzurechnen.
- Die Gruppe 5, das sind alle Arbeitsamtsbezirke ohne Städte der angenommenen Mindestgröße, ist am stärksten „ländlich“ geprägt.
- 4 Dabei ist außerdem der anhaltende bzw. noch wachsende Anstieg an Arbeitsproduktivität zu beachten. Gegenwärtig werden 2,5 — 3,5 % Wirtschaftswachstum benötigt, um den Verlust an Arbeitsplätzen durch Arbeitsproduktivitätssteigerung auszugleichen. Erst dann bleibt der Bestand an Arbeitsplätzen erhalten. Auch bei günstigen Wachstumsannahmen bleibt das Problem beruflicher Eingliederung bestehen.
- 5 Dabei wurde die Komponente Arbeitslosenquote zu 1/3, die Komponente Betroffenheitsquote zu 2/3 berücksichtigt.
- 6 Diese beruht auf einem Vergleich der regionalen Differenziale zwischen den Altersgruppen 10 — unter 25 Jahre (nachwachsende Jahrgänge) und 50 — 65 Jahre (ausscheidende Jahrgänge) unter Einschuß der altersspezifischen Erwerbsquoten.
- 7 Zu der Analyse des Beitrags kleiner und mittlerer Betriebe zum Arbeitsplatzwachstum vgl. Fritsch, M.: Die Arbeitsplatzentwicklung in kleinen und mittleren Betrieben bzw. Unternehmen. Einige empirische Evidenz für die Bundesrepublik Deutschland. In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1984) H. 9, S. 921 ff.
- 8 Vgl. zu den Instrumenten Derenbach, R.: Berufliche Eingliederung der nachwachsenden Generation in regionaler Sicht. In: Forschungen zur Raumentwicklung, Bonn (1984), Band 13.