ECONSTOR
*Make Your Publications Visible.*

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Franz, Wolfgang

**Article — Digitized Version**

# Jugendarbeitslosigkeit: Eine kurze Episode oder eine permanente Gefahr?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Franz, Wolfgang (1983) : Jugendarbeitslosigkeit: Eine kurze Episode oder eine permanente Gefahr?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 3, pp. 139-142

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/135780

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

ARBEITSLOSIGKEIT

# Jugendarbeitslosigkeit: Eine kurze Episode oder eine permanente Gefahr?

Wolfgang Franz, Mannheim

**Das sehr ernste Problem der Jugendarbeitslosigkeit wird zuweilen bestritten. Sie sei ja eigentlich von nur relativ kurzer Dauer, und die verlängerte Suche eines Jugendlichen nach einem adäquaten Arbeitsplatz sei überdies volkswirtschaftlich ja gar nicht so negativ zu bewerten. Jugendarbeitslosigkeit also nur ein kleiner Unfall am Beginn des Erwerbslebens, der schnell repariert und bald vergessen ist? Ist diese Auffassung bei einer dynamischen Betrachtung der Arbeitslosigkeit stichhaltig?**

Jugendarbeitslosigkeit ist derzeit eines der wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Probleme, und es hieße wohl Eulen nach Athen tragen, die Dringlichkeit dieses Sachverhaltes näher begründen zu wollen. Im vergangenen Jahr hat sich die Anzahl arbeitsloser Jugendlicher unter 20 Jahren um fast 50 % erhöht. Gegenwärtig liegt ihre Arbeitslosenquote etwa einen Prozentpunkt über dem Durchschnitt aller Arbeitnehmer. Die Situation verschlimmert sich noch, wenn man die Altersgrenze auf 25 Jahre erweitert und außerdem berücksichtigt, daß Jugendliche, die ausschließlich einen Ausbildungsplatz suchen, nicht im offiziellen Arbeitslosenregister verzeichnet sind, sondern in der Berufsberatungsstatistik erscheinen.

Die Meinung, daß Jugendarbeitslosigkeit ein sehr ernstes Problem sei, ist zuweilen mit einem auf den ersten Blick recht einleuchtenden Argument bestritten worden, das bei einer oberflächlichen Betrachtung der statistischen Zahlen auch noch empirisch fundiert zu sein scheint. Der Arbeitsmarkt für Jugendliche sei in Wahrheit ein sehr aktiver Markt, in dem Jugendliche insbesondere nach Beendigung ihrer Ausbildungszeit zwar mit einem hohen Risiko konfrontiert wären, arbeitslos zu werden, in dem dieselben Jugendlichen aber nach einer im Vergleich zur Dauer der Arbeitslosigkeit von Erwachsenen relativ kurzen Zeitperiode wieder aus der Arbeitslosigkeit ausschieden, da sie schnell einen Arbeitsplatz gefunden hätten. Überdies sei diese Arbeitslosigkeit volkswirtschaftlich gar nicht so negativ zu bewerten, führe sie doch möglicherweise dazu, daß die Jugendlichen aufgrund der verlängerten Suchdauer in für sie adäquatere Beschäftigungsverhältnisse vermittelt würden. Die daraus resultierende höhere Arbeitsproduktivität sei in der Lage, den Verlust aufgrund der Arbeitslosigkeit auszugleichen oder gar zu überkompensieren.

*Dr. Wolfgang Franz, 39, ist Privatdozent an der Universität Mannheim und der Universität Konstanz. Seine Forschungsschwerpunkte sind Mikroökonomik, Arbeitsmarkttheorie und -politik.*

### Die Dimensionen

Die Arbeitsmarktforschung hat nun versucht herauszufinden, ob diese Argumentation stichhaltig ist. Dabei ist ein neuerer Ansatz hilfreich, der die dynamischen Prozesse der Arbeitslosigkeit untersucht. In diesem Beitrag möchte ich einige Aspekte dieses Ansatzes vorstellen, über empirische Resultate zur Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland berichten und arbeitsmarktpolitische Schlußfolgerungen ziehen.

Ein guter Ausgangspunkt zur Verdeutlichung des Konzepts der Dynamik der Arbeitslosigkeit ist die Überlegung, daß die bekannte Arbeitslosenquote für sich genommen sehr unterschiedliche Sachverhalte verdeckt. Eine jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote von

beispielsweise 5 % kann einmal bedeuten, daß 5 % der gesamten Erwerbsbevölkerung ein Jahr lang arbeitslos sind. Dieselbe Arbeitslosenquote erhält man aber auch, wenn etwa die Hälfte der Erwerbsbevölkerung fünf Wochen lang arbeitslos ist. Damit werden jedoch recht gravierende Unterschiede im Hinblick auf die individuelle Erfahrung mit Arbeitslosigkeit offenkundig (ein Jahr versus fünf Wochen!). Berücksichtigt man zusätzlich, daß derselbe Jugendliche in einem Jahr mehrmals arbeitslos werden kann, so erhält man folgende approximative Zerlegung der Arbeitslosenquote:

Arbeitslosenquote = Risiko, arbeitslos zu werden × Dauer der Arbeitslosigkeit × Mehrfacharbeitslosigkeit

In unserem Beispiel betrug das Arbeitslosigkeitsrisiko 5 bzw. 50 %, während sich die Dauer auf ein Jahr bzw. fünf Wochen belief. Tatsächliche Zahlen für die Bundesrepublik Deutschland sind in Tabelle 1 enthalten, in der die Jugendarbeitslosigkeit mit der Arbeitslosigkeit von zwei Altersgruppen von Erwachsenen verglichen wird. Die Angaben sind so nicht in der amtlichen Statistik enthalten, sondern müssen mit Hilfe von Schätzverfahren ermittelt werden.

Die Tabelle zeigt, daß das Risiko, arbeitslos zu werden, mit steigendem Alter fällt, daß jedoch andererseits die Dauer der Arbeitslosigkeit mit zunehmendem Alter der Arbeitslosen länger wird, während die Mehrfacharbeitslosigkeit in etwa gleichem Ausmaß auf die drei Altersgruppen verteilt ist[1]. Bezogen auf die Arbeitsmarktsituation junger Menschen ist erkennbar, daß das Problem der Jugendarbeitslosigkeit in erster Linie darin besteht, daß Jugendliche mit einem vergleichsweise hohen Risiko konfrontiert sind, arbeitslos zu werden, daß ihre Dauer der Arbeitslosigkeit jedoch – wieder im Vergleich zu Erwachsenen – geringer ist. Oder anders ausgedrückt: das Phänomen der Jugendarbeitslosigkeit scheint dadurch charakterisiert zu sein, daß Jugendliche sehr häufig von Arbeitslosigkeit betroffen sind, jedoch auch sehr schnell wieder aus der Arbeitslosigkeit ausscheiden.

### Der Trugschluß

Insoweit scheinen die Daten die eingangs erwähnte These zu unterstützen, daß der Jugendarbeitsmarkt zwar durch eine sehr hohe Fluktuation gekennzeichnet ist, daß dies aber – anders als etwa bei der Altersgruppe der 60- bis 65jährigen Arbeitslosen – aufgrund der vergleichsweise kurzen Dauer der Arbeitslosigkeit ein geringeres Problem sei. Worin liegt der Trugschluß?

Die Disaggregation der Arbeitslosenquote macht zwar schon einige wesentliche Bewegungsvorgänge auf dem Arbeitsmarkt sichtbar, die eine bloße Betrachtung der Arbeitslosenquote nicht offenbart. Trotzdem ist diese Aufteilung für bestimmte Fragestellungen noch nicht ausreichend, da sie nach wie vor wichtige Aspekte verdeckt. Zur Verdeutlichung nochmals ein Beispiel. Angenommen, im Jahr 1981 wären drei Personen arbeitslos geworden, wobei der erste Arbeitslose eine Arbeitslosigkeitsperiode in jenem Jahr aufweist, der zweite Arbeitslose zwei und der dritte Arbeitslose drei. Jede dieser Arbeitslosigkeitsperioden betrage zwei Monate, und dies wäre auch die durchschnittliche Dauer je Arbeitslosigkeitsperiode, so wie sie in Tabelle 1 ausgewiesen worden wäre, wenn dieses Beispiel die Realität in 1981 beschrieben hätte.

**Tabelle 1**

**Dimensionen der Arbeitslosigkeit für ausgewählte Altersgruppen 1981**

| Altersgruppe | Risiko, arbeitslos zu werden (in %) | vollendete Dauer der Arbeitslosigkeit (in Monaten) | Mehrfacharbeitslosigkeit (Anzahl der Arbeitslosigkeitsperioden 1981) |
|---|---|---|---|
| Jugendliche unter 25 Jahre | 22,9 | 3,0 | 1,2 |
| Erwachsene zwischen 25 und 35 Jahre | 15,6 | 3,9 | 1,2 |
| Erwachsene zwischen 60 und 65 Jahre | 10,7 | 11,8 | 1,1 |

Quelle: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (1982); Zusammenfassung einiger Gruppen durch den Autor.

Offensichtlich ist jedoch, daß diese durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit nichts über das individuelle Arbeitslosigkeitsschicksal aussagt. Denn der erste Arbeitslose ist zwei Monate, der zweite insgesamt vier Monate und der dritte insgesamt sechs Monate arbeitslos. Das heißt, die durchschnittliche Dauer je Arbeitslosen unter Einbeziehung aller Arbeitslosigkeitsperioden beläuft sich auf vier Monate und ist damit doppelt so hoch wie „offiziell" ausgewiesen. Mehr noch: insgesamt sind zwölf Monate Arbeitslosigkeit zu verzeichnen (nämlich 2 + 4 + 6 Monate), davon sind allein sechs Monate bei einem Arbeitslosen konzentriert. Die Hälfte der gesamten Arbeitslosigkeit betrifft also einen einzigen Arbeitslosen, die Last der Arbeitslosigkeit ist mithin sehr ungleich verteilt.

Dies alles wird nicht sichtbar durch eine bloße Berechnung der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslo-

[1] Die Arbeitslosenquote für Jugendliche unter 25 Jahren im Jahresdurchschnitt 1981 erhält man dann wie folgt: $22{,}9 \times (3{,}0/12) \times 1{,}2 \approx 6{,}9$.

sigkeit und schon gar nicht durch die allgemein bekannte Arbeitslosenquote. Es sollte aber deutlich geworden sein, wie wichtig dieser stärker disaggregierende Aspekt ist. Er gibt Aufschluß über die individuelle Erfahrung mit Arbeitslosigkeit, und nur diese kann herangezogen werden, wenn Aussagen darüber gemacht werden sollen, wie problematisch die Jugendarbeitslosigkeit ist.

Erforderlich also ist, alle Arbeitslosigkeitsperioden eines Arbeitslosen zu berücksichtigen. Dennoch kann auch die so berechnete individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit irreführend sein, nämlich dann, wenn der Arbeitslose sich nicht mehr als arbeitslos beim Arbeitsamt registrieren läßt, obwohl er weiterhin einen Arbeitsplatz sucht. Dies kann bei solchen Arbeitslosen eintreten, die eine weitere Arbeitsplatzsuche als aussichtslos abbrechen und wieder zur Schule gehen, an Umschulungsmaßnahmen teilnehmen oder – vor allem im Fall von weiblichen Jugendlichen – ausschließlich eine Hausfrauentätigkeit aufnehmen. Die abgebrochene Dauer ihrer Arbeitslosigkeit liefert dann ein unvollständiges Bild, denn diese Personen wären ja noch weiterhin (offiziell) arbeitslos, wenn nur die Arbeitsmarktsituation besser wäre.

### Das Arbeitslosigkeitsrisiko

Wie sehen die empirischen Befunde bezüglich des Arbeitslosigkeitsrisikos, der Dauer und der Konzentration von Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland aus? Sieht man von Neueintritten in das Erwerbsleben ab, so entsteht ein Risiko, arbeitslos zu werden, durch die Möglichkeit, daß ein derzeitiges Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis aufgelöst wird. Die Gründe dafür sind im wesentlichen Entlassungen und Selbstkündigungen. Für Jugendliche, die vor ihrer Arbeitslosigkeit beschäftigt waren, steht in der Regel die Entlassung am Beginn ihres Weges in die Arbeitslosigkeit. Nur 7,8 % aller Jugendlichen unter 20 Jahren kündigten 1981 selber. Diese Zahl steigt für 20-25jährige zwar auf 16,4 % an, sie entspricht damit aber in etwa der Kündigungsrate von Erwachsenen, die 1981 14,3 % betrug.

Hieraus wird bereits erkennbar, daß Jugendarbeitslosigkeit in ihrem überwiegenden Teil nicht auf arbeitsunwillige oder ihren Arbeitsplatz häufig wechselnde Jugendliche zurückzuführen ist, sondern eher eine Folge (notwendiger) unternehmerischer Entscheidungen aufgrund mangelhafter Nachfrage- und/oder Angebotsbedingungen. Eine erfolgreiche Stabilisierungspolitik – sei sie nun angebots- oder nachfragesorientiert – ist demnach unerläßliche Voraussetzung einer Verbesserung der Beschäftigungssituation Jugendlicher.

Einige quantitative Größenordnungen des Einflusses der individuellen Determinanten, die das Arbeitslosigkeitsrisiko bestimmen, sind in Tabelle 2 enthalten. Bei gegebener gesamtwirtschaftlicher Nachfrage wird hier untersucht, wie hoch das Risiko der Arbeitslosigkeit jeweils ist, wenn individuelle Charakteristika des Jugendlichen verändert werden. Ausgangspunkt ist dabei der oder die in Zeile 1 beschriebene Jugendliche. Bei den genannten individuellen Charakteristika beläuft sich das Risiko, in einem Quartal arbeitslos zu werden, auf

**Tabelle 2**

**Auswirkungen von Schul- und Berufsausbildung auf das Risiko, in einem Quartal arbeitslos zu werden**

(in %)

| Beschreibung des Jugendlichen | Arbeitslosigkeitsrisiko männlicher Jugendlicher | Arbeitslosigkeitsrisiko weiblicher Jugendlicher |
|---|---|---|
| 1. Alter: unter 25 Jahre; abgeschlossene Schul- und Berufsausbildung; verheiratet; Stellung im Beruf: Arbeiter; Nationalität: deutsch | 2,01 | 6,44 |
| 2. wie 1., jedoch ohne abgeschlossene Berufsausbildung | 5,23 | 9,46 |
| 3. wie 1., jedoch ohne abgeschlossene Schulausbildung | 11,44 | 24,26 |

Quelle: Die Berechnungen sind das Ergebnis einer PROBIT-Schätzung des Arbeitslosigkeitsrisikos für 1976. Für weitere Einzelheiten vgl. W. Franz: Youth Unemployment in the Federal Republik of Germany. Theory, Empirical Results, and Policy Implications. An Economic Analysis, Tübingen 1982.

2,01 bzw. 6,44 %. Erkennbar ist der drastische Anstieg bei schlechterer Schul- und Berufsausbildung. Im Extremfall hat eine weibliche Jugendliche ohne abgeschlossene Schul- und Berufsausbildung ein Risiko von 31 %[2], in einem Quartal von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein.

### Die Dauer der Arbeitslosigkeit

Nochmals sei die Bedeutung der Stabilisierungspolitik betont. Denn bei fehlender Gesamtnachfrage bedeutet eine Verbesserung der Qualifikation individuell zwar ein geringeres Risiko, arbeitslos zu werden, insgesamt erfolgt jedoch nur eine interpersonelle Umverteilung der Arbeitslosigkeit.

Die empirischen Resultate bezüglich der Dauer der Jugendarbeitslosigkeit lassen sich wie folgt zusammenfassen[3]:

[2] Die Prozentsätze 9,46 für den Fall ohne abgeschlossene Berufsausbildung und 24,26 für den ohne abgeschlossene Schulausbildung sind wegen Nichtlinearitäten nicht ohne weiteres zu addieren.

□ Für alle Jugendlichen ergibt sich eine sehr starke Dominanz nachfragebedingter Einflußfaktoren auf die Dauer der Arbeitslosigkeit. Das heißt, nicht so sehr individuelle Merkmale sind entscheidend, sondern in erster Linie die gesamtwirtschaftliche konjunkturelle Situation und die spezielle regionale, berufs- und branchenmäßige Arbeitsmarktlage des betreffenden Arbeitslosen.

□ Eine höher qualifizierte Schul- und Berufsausbildung führt bei männlichen Jugendlichen im Gegensatz zu weiblichen zu einer längeren Suchdauer nach einem Arbeitsplatz, weil solche Jugendlichen nicht das „erstbeste" Angebot annehmen.

□ Eine Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosenunterstützung hat zwar eine Verlängerung der Suchdauer zur Folge, jedoch ist die quantitative Größenordnung dieses Effekts gering. Verglichen mit einem Jugendlichen, der kein Arbeitslosengeld bezieht, führt eine Anspruchsberechtigung zu einer nur 1,2 Tage längeren Arbeitslosigkeitsdauer.

□ Die empirischen Ergebnisse belegen nicht die Behauptung, Ausländer würden per se eine längere Dauer der Arbeitslosigkeit aufweisen. Es ist vielmehr ihre mangelhafte Ausbildung, die ihnen den Weg aus der Arbeitslosigkeit erschwert, nicht die Ausländereigenschaft an sich. Rechnet man nämlich diesen Ausbildungseffekt heraus, so weisen ausländische Jugendliche eine kürzere Dauer der Arbeitslosigkeit auf. Die Begründung dafür liegt vermutlich in ihrer höheren regionalen Mobilität sowie in einem geringeren Anspruchsniveau an Arbeitsplatz und Entlohnung.

### Konzentration auf Problemgruppen

Eine Auswertung der Daten mit Hilfe neuerer Verfahren ergibt weiterhin, daß die Chance, aus der Arbeitslosigkeit auszuscheiden, mit zunehmender Dauer der Jugendarbeitslosigkeit ständig sinkt. Es setzt ein sich selbst verstärkender Prozeß ein, der dazu führt, daß es für diese Jugendlichen immer schwieriger wird, einen Arbeitsplatz zu finden, und daß statt dessen die Gefahr steigt, daß der Jugendliche in die Gruppe der Langzeitarbeitslosen absinkt.

Bereits 1976 wiesen etwa ein Drittel der jugendlichen Arbeitslosen (unter 25 Jahre) zwei oder mehr frühere Arbeitslosigkeitsperioden auf. Diese Zahl steigt sogar auf knapp 50 % für solche Jugendlichen, die den Arbeitsmarkt verlassen. Hinzu kommt, daß die Arbeitslosigkeitsperioden desselben Jugendlichen immer länger werden, d. h. Arbeitslosigkeit erzeugt immer wieder gravierendere Arbeitslosigkeit.

Diese Beobachtung demontiert beträchtlich die eingangs beschriebene optimistische Sicht eines aktiven Jugendarbeitsmarktes, in dem jeder innerhalb vergleichsweise kurzer Zeit wieder einen Arbeitsplatz findet. Die Last der Jugendarbeitslosigkeit ist vielmehr bei einer Gruppe von Jugendlichen konzentriert, die stets die ersten sind, die in einer beginnenden Rezession den Weg in die Arbeitslosigkeit gehen müssen, und die die letzten sind, die in das Beschäftigungssystem eingegliedert werden. Arbeitslosigkeit erzeugt neue Arbeitslosigkeit, und es ist eben in der Regel nicht so, daß eine Arbeitslosigkeit am Beginn des Erwerbslebens ein kleiner Unfall ist, der schnell repariert und bald vergessen ist.

### Wirtschaftspolitische Implikationen

Die wirtschaftspolitischen Implikationen dieser empirischen Resultate liegen auf der Hand. Den Problemgruppen unter den arbeitslosen Jugendlichen muß mit speziellen Eingliederungsmaßnahmen in das Erwerbsleben geholfen werden. Dazu gehören beispielsweise Ausbildungs- und Umschulungsmaßnahmen und Lohnsubventionen für Unternehmer, die diese Arbeitslosen einstellen. Je länger man den Einsatz wirtschaftspolitischer Maßnahmen hinauszögert, desto schwieriger wird die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Oder umgekehrt formuliert: arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die eine Verringerung der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit bewirken, stiften nicht nur einen gegenwärtigen Nutzen, sondern haben auch einen künftigen Vorteil. Es ist daher sehr kurzsichtig, den Kosten solcher Maßnahmen nur den gegenwärtigen Effekt einer Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit gegenüberzustellen.

Darüber hinaus haben unsere empirischen Ergebnisse gezeigt, daß eine Stabilisierungspolitik die wirksamste Maßnahme zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit ist[4]. Doch sie wird die Schwierigkeiten insbesondere im Hinblick auf die Problemgruppen der jugendlichen Arbeitslosen allein nicht lösen können, sondern bedarf der Unterstützung durch die eben genannten flankierenden Maßnahmen. Die empirische Analyse hat auch ergeben, daß Disziplinierungsmaßnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung kein geeignetes wirtschaftspolitisches Mittel für eine mehr als geringfügige Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit darstellen.

[3] Vgl. W. Franz: Youth Unemployment in the Federal Republic of Germany. Theory, Empirical Results, and Policy Implications. An Economic Analysis, Tübingen 1982.

[4] Welche Form der Stabilisierungspolitik am ehesten erfolgversprechend sein dürfte, ist nicht Thema dieses Beitrags. Um trotzdem meine Position zu verdeutlichen, sei erwähnt, daß diese Politik ein zumindest OECD-intern koordiniertes staatliches Beschäftigungsprogramm zusammen mit flankierenden Maßnahmen in Form von Arbeitszeitverkürzungen und Verbesserungen der Angebotsbedingungen enthalten sollte.