ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Heidemann, Winfried (Ed.)

Working Paper

Beschäftigung und Ausbildung für Jugendliche in Europa: Dokumentation zum Workshop der Hans-Böckler-Stiftung am 10. März 2000 Düsseldorf

Arbeitspapier, No. 21

Provided in Cooperation with:
The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Heidemann, Winfried (Ed.) (2000) : Beschäftigung und Ausbildung für Jugendliche in Europa: Dokumentation zum Workshop der Hans-Böckler-Stiftung am 10. März 2000 Düsseldorf, Arbeitspapier, No. 21, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/116484

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

Hans Böckler Stiftung

Arbeitspapier 21

Winfried Heidemann (Hrsg.)

Beschäftigung und Ausbildung für Jugendliche in Europa

Arbeitspapier 21

Beschäftigung und Ausbildung für Jugendliche in Europa

Dokumentation zum Workshop der Hans-Böckler-Stiftung

am 10. März 2000 in Düsseldorf

Winfried Heidemann (Hrsg.)

Die Hans-Böckler-Stiftung organisierte 1999 zwei Informationsbesuche für interessierte Gewerkschafterinnen, Gewerkschafter sowie Expertinnen und Experten nach Großbritannien und Frankreich, um die dortigen Programme zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit kennenzulernen.

Die Ergebnisse der beiden Exkursionen wurden am 10. März 2000 in einem Workshop in Düsseldorf vorgestellt und ausgewertet.

Im folgenden werden die Beiträge dieses Workshops und ein Bericht aus der Frankfurter Rundschau dokumentiert.

Impressum:

Herausgeber:
Hans-Böckler-Stiftung
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB
Bertha-von-Suttner-Platz 1
40227 Düsseldorf
Telefon: 0211 7778-171
Telefax: 0211 7778-188
E-Mail: Winfried-Heidemann@boeckler.de

Redaktion: Winfried Heidemann, Kerstin Dolata-Leuchtenberg
Best.-Nr.: 11021
Gestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal
Produktion: Der Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, Mai 2000
DM 15,00

Inhaltsverzeichnis

Winfried Heidemann:
Beschäftigungspolitik für Jugendliche in Frankreich und Großbritannien **5**

Simon Wilson:
Jobs for Young People – The New Deal for Young People and beyond
(mit deutscher Zusammenfassung) von *Kerstin Dolata-Leuchtenberg* **11**

Wolfgang Neumann:
Neue Wege aus der Beschäftigungskrise?
Frankreichs Versuch, die Jugendarbeitslosigkeit zu halbieren
(Aktuelle Frankreich-Analysen Nr. 13, hg. vom Deutsch-Französischen Institut, Dezember 1998) **19**

Isabelle Bourgeois:
Gut gebildet, aber ungelernt. Schwierige berufliche Eingliederung französischer Jugendlicher
(Dokumente. Zeitschrift für den Deutsch-Französischen Dialog, Hg. Gesellschaft für
übernationale Zusammenarbeit, Heft 5, 55. Jahrgang, Oktober 1999) **31**

Hermann Rademacker:
Fragen zum deutschen Politikkonzept zur Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit:
Können wir von Frankreich und Großbritannien lernen? **37**

Schwerpunkte der Diskussion und Anregungen für das deutsche JUMP-Programm **43**

Christoph Ehmann / Jürgen Walter:
Programme mit und ohne Perspektiven. Der höchst unterschiedliche europäische Kampf
gegen die Jugendarbeitslosigkeit (Frankfurter Rundschau vom 23. März 2000) **47**

Selbstdarstellung der Hans-Böckler-Stiftung **51**

Beschäftigungspolitik für Jugendliche in Frankreich und Großbritannien

Informationen von zwei HBS-Informationsbesuchen 1999

Winfried Heidemann

Frankreich

1. Bildungs- und Arbeitsmarktsituation der Jugendlichen

Bildung

Frankreich hat ein zentral gesteuertes, dennoch differenziertes Bildungssystem mit starker Orientierung auf das Abitur (baccalauréat). Etwa 68 % eines Altersjahrgangs nehmen an den Abiturprüfungen teil und offizielles nationales Ziel ist es, den Anteil auf 80 % zu erhöhen. Es gibt das allgemeine, das technologische und das berufliche Abitur, wobei trotz formaler Gleichstellung das allgemeine Bac ein höheres Prestige hat und höhere Durchgangschancen an den Universitäten eröffnet. Für „Schulversager" in der Mittelstufe gibt es spezielle berufsvorbereitende Klassen.

Schulische Berufsausbildung, „alternierende" Ausbildung und die traditionelle Lehrlingsausbildung laufen parallel und führen zu den gleichen Abschlüssen im nationalen Bildungssystem. Die Lehre (in Handwerk, Kleinhandel und Landwirtschaft) gilt eher als Ausweicheinrichtung für Schulversager. Erst seit Anfang der 90er Jahre darf überhaupt auch der Öffentliche Dienst Lehrlinge ausbilden und wurde die Lehre auch für höhere Abschlüsse geöffnet. Derzeit gibt es etwa 300.000 Lehrlinge, davon 80 % in Betrieben mit weniger als 10 Beschäftigten.

Arbeitsmarkt

Nach verbreiteter Einschätzung bilden die Schulen am Arbeitsmarkt vorbei aus. Die Absolventen gelten als „gut gebildet, aber ungelernt". *Allgemeinbildung* gilt als vorrangig gegenüber arbeitsmarktmäßig verwertbaren Qualifikationen. Praktisch jeder Jugendliche ist nach der Schule erst einmal arbeitslos. Die Arbeitslosenquote der Jugendlichen ist in Frankreich doppelt so hoch wie die allgemeine Arbeitslosenquote und doppelt so hoch wie in Deutschland. Hinzu kommt die Verfestigung zu Langzeitarbeitslosigkeit. Während in Deutschland die durchschnittliche Arbeitslosigkeit 16 Wochen beträgt, sind in Frankreich ein Drittel der Jugendlichen nach 2 Jahren immer noch arbeitslos. Im Alter von 28 Jahren ist die Situation in Deutschland und Frankreich aber wieder ähnlich. Jugendarbeitslosigkeit gilt deshalb als Übergangsarbeitslosigkeit.

2. Programme zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit

Zur Lösung der Übergangsproblematik von der Schule in Beschäftigung gibt es eine *Vielzahl von Maßnahmen und Programmen,* je nach Problemdefinition und Zielgruppen. Eine wichtige Rolle spielt dabei die staatliche Subventionierung von Einstiegsarbeitsverhältnissen durch direkte Lohnzuschüsse oder Reduzierung von Sozialabgaben der Betriebe. In neuerer Zeit gewinnen Ansätze der Integration von Beratung, Begleitung, Gemeinwesenarbeit und Stadtentwicklung an Bedeutung. Der Aspekt der beruflichen Bildung spielt in den Eingliederungsprogrammen nur eine untergeordnete Rolle. Primär geht es darum, die Jugendlichen in Beschäftigung zu bringen, damit sie Arbeits-

erfahrungen sammeln können. Die Qualifizierung folgt der Beschäftigung, „Berufe" sollen im nachhinein auf die neu entwickelten Tätigkeiten aufgesetzt werden. In diesem Zusammenhang sollen auch die außerhalb formaler Bildung erworbenen Kompetenzen der Jugendlichen für die Arbeitstätigkeit bewertet und anerkannt werden.

„Emploi jeunes – emploi service" (Jugendbeschäftigung – Dienstleistungsbeschäftigung)

Das Programm Emploi jeunes wurde 1997 als „Flaggschiff" der Jospin-Regierung gestartet. Es hat zwei Ziele:

- die Entwicklung von Dienstleistungstätigkeiten und
- den Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit durch Ermöglichung beruflicher Erfahrungen.

Bis Ende 2001 soll das Programm 350.000 Beschäftigungsplätze schaffen, bisher sind 212.000 erreicht. Die Regierung subventioniert fünf Jahre lang Arbeitsplätze für Jugendliche in Dienstleistungstätigkeiten, die es in dieser Form noch nicht gab. Vorherige Arbeitslosigkeit ist keine Bedingung für die Teilnahme an dem Programm. Förderfähig sind nur Arbeitsplätze bei den Gebietskörperschaften und bei gemeinnützigen Vereinen. Das parallel ursprünglich vorgesehene gleich große Programm für den Bereich der privaten Wirtschaft wurde inzwischen aufgegeben (offiziell deswegen, weil die Unternehmen bereits auf anderem Wege Arbeitsplätze schaffen). Die staatliche *Subvention* beträgt 80 % des Mindestlohns incl. Sozialabgaben, der Mindestlohn (SMIC) liegt derzeit bei 40,72 FF pro Stunde brutto, was auf 5.300 FF pro Monat netto (ca. 1.600,– DM) hinausläuft. Die Träger der Beschäftigung müssen den Jugendlichen mindestens den Mindestlohn zahlen.

Die wichtigsten Tätigkeitsbereiche sind bisher Kultur, Sport, Freizeit, Pflege, Umwelt, Sicherheit. Von den erwähnten 212.000 realisierten Stellen waren im Herbst 1999

- 105.000 bei Gebietskörperschaften und Vereinen (z.B. Sozialhelfer, Hilfsgärtner, Hilfschauffeure),
- 65.000 im Bildungswesen („Bildungshelfer"),
- 12.000 bei Behörden des Innenministeriums („Sicherheitshelfer").

Jeweils ein Drittel der Teilnehmer hat weniger als das Abitur, das Abitur oder eine (abgebrochene) Hochschulausbildung. Durch die Erschließung neuer Tätigkeitsfelder sollen neue „Berufe" entwickelt werden: Ausbildung folgt sachlich und zeitlich der neuen Beschäftigung und deren Anforderungen. Die frühere umgekehrte Strategie (Ausbildung in den Bahnen herkömmlicher Berufe für eine noch zu suchende Beschäftigung) wird als nicht mehr tragfähig angesehen. Die Jugendlichen erhalten für ihre Tätigkeiten in der Regel keine spezifische Qualifizierung, sie sollen vielmehr in der Arbeit Kompetenzen erwerben, die dann später auch bewertet und in neue, anerkannte Abschlüsse (modularer Aufbau) übergeführt werden sollen.

Auf die Frage, wie es nach Ablauf der 5-Jahres-Frist weiter geht – vor allem angesichts dessen, daß die Arbeitsplätze nicht im Marktsegment angesiedelt sind –, gibt es zwei Antworten:

- die neuen Dienstleistungstätigkeiten werden eine Nachfrage erzeugen, die es erlaubt, sie nach 5 Jahren auch in marktfinanzierte Unternehmen zu überführen;
- soweit es sich um öffentliche Bedürfnisse handelt, müssen die Gebietskörperschaften dies weiterführen. Hintergrund hierfür ist ein in den nächsten Jahren hoher Einstellungsbedarf für den öffentlichen Dienst, insbesondere im nationalen Bildungswesen. So gesehen habe Emploi jeunes als Nebenziel die Modernisierung der Personalstruktur des öffentlichen Dienstes.

Das Programm TRACE (Trajet pour l'accès à l'emploi – Projekt Beschäftigungszugang)

Dies ist ein Programm für jene Jugendlichen, die „ausgegrenzt" aus dem Erwerbsleben sind und aus allen anderen Programmen herausfallen. Dazu gehören Jugendliche mit besonders schweren individuellen Problemen, mehr-

fach im Schulsystem Gescheiterte, Drogenabhängige, Straffällige. 18 Monate lang erhalten sie regelmäßige Betreuungs- und Vermittlungsangebote in lokalen Agenturen. Es werden Verträge zwischen der Betreuungsorganisation und den Jugendlichen abgeschlossen, in denen beide Seiten Verpflichtungen eingehen: Die Organisation „betreut" die Jugendlichen und weist ihnen Arbeitsmöglichkeiten nach; die Jugendlichen verpflichten sich, Verantwortung für sich selbst zu übernehmen und sich um Arbeit zu bemühen. Durch Teilnahme an verschiedenen (auch wechselnden) betrieblichen Arbeiten soll der Nachweis von Arbeitserfahrung erbracht werden, so viele wie möglich sollen im Anschluß an das Programm in Emploi jeunes oder in eine reguläre Ausbildung übergehen. Daneben gibt es auch die Möglichkeit eines „contrat de qualification", der faktisch ein Lohnarbeitsvertrag auf niedrigem Niveau ist, wobei die Jugendlichen auch einen schulischen Bildungsanteil erhalten, der aber nicht zu einem förmlichen Bildungsabschluß führt. In 1999 sind insgesamt 40.000 Jugendliche durch das Programm TRACE angesprochen worden.

3. Hintergrund: Staatliche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Die Wirtschafts- und Sozialpolitik ist durch *starke staatliche Aktivität* gekennzeichnet (und das nicht erst seit der sozialistischen Regierung). Die Sozialparteien werden an der Durchführung der staatlichen Programme beratend beteiligt. Tarifautonomie im deutschen Verständnis gibt es nicht. Jenseits des staatlichen bestimmten Mindestlohnes (SMIC) werden die Einkommen der Beschäftigten auf Unternehmensebene festgelegt, wobei die Gewerkschaften kaum eine Rolle spielen, ihr Organisationsgrad ist auch sehr niedrig (deutlich unter 10 %).

Für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird auch auf das Instrument der generellen *Arbeitszeitverkürzung* gesetzt. Die Festlegung der Normarbeitszeit ist Sache der Regierung, nicht der Tarifparteien. Dies erlaubte der Regierung Jospin, die 35-Stunden-Woche per Gesetz ab 1. Januar 2000 in Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten einzuführen.

Die daraus folgende Erhöhung der Arbeitskosten wird durch Lohneinfrierung, Abbau von Prämiensysteme und Zuschüsse des Staates an die Unternehmen (nationaler Fonds für Beschäftigung eingerichtet, der aus einer Umweltabgabe gespeist wird) erwirtschaftet. Ob die Arbeitszeitverkürzung tatsächlich zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit führt, wird von den Gewerkschaften skeptisch beurteilt: Die in der Vergangenheit vom Staat verordneten Reduzierungen der Arbeitszeit hätten kaum Auswirkungen auf die *effektive* Arbeitszeit gehabt. Ohnehin sind eine Reihe von Ausnahmeregelungen schon im Gesetz angelegt. So wird beispielsweise für gehobene Arbeitnehmergruppen („cadres": Techniker, Akademiker, Verkäufer mit Abitur plus 2 Jahre Hochschulausbildung) die Arbeitszeitverkürzung nicht in Wochenstunden, sondern in Jahrestagen angegeben und beträgt auch nur 5 %.

Großbritannien

1. Bildungs- und Arbeitsmarktsituation der Jugendlichen

Qualifikationsdefizite

Die *Ausgangssituation* in Großbritannien ist durch allseits erkannte Qualifikationsmängel gekennzeichnet, die auf den Strukturwandel der Wirtschaft und auf jahrzehntelange Mängel in der Infrastruktur für Berufsbildung zurückzuführen ist. Die New Labour Regierung strebt an, daß innerhalb der nächsten zwei Jahre alle Jugendlichen dieser Altersgruppe in Ausbildung oder Arbeit kommen.

Ausbildung

Die in den siebziger Jahren aufgebauten regionalen Industrial Training Boards (ITB) wurden in der Tory-Periode weitgehend aufgelöst. New Labour will nun wieder Strukturen für die Ausbildung schaffen. Im Zusammenhang mit den *NVQs* (National Vocational Qualifications) kommt es nun zu einer interessanten Entwicklung: Dieses seit Ende der 80er Jahre eingeführte System modularer Qualifikationsnachweise will formale Qualifikationen auch ohne vorherige Ausbildung anerkennen, wenn sie durch ein Assessment (eine Art Prüfung) nachgewiesen werden. Inzwischen wird dieses System aber zunehmend durch organisierte Ausbildung unterstützt. Dazu gibt es derzeit zwei Programme:

- Die 1992 eingeführten Modern Apprenticeships vermitteln in einer Ausbildung in alternierender Form (durch Bildungszentren organisiert) einen Abschluß auf NVQ-Ebene 3 (dies entspricht offiziell etwas mehr als dem deutschen Facharbeiterbrief). Die Ausbildung dauert im Schnitt drei Jahre, ist aber von den spezifischen Bedingungen der Branche und der Organisation zwischen Betrieb und Bildungszentren und – wichtig – von den individuellen Lernfortschritten abhängig.
- Die 1997 gestarteten National Traineeships führen – ebenfalls in alternierender Form – zu einem Abschluß auf NVQ-Ebene 2 (dies entspricht etwa einem zweijährigen Ausbildungsabschluß in Deutschland). Die Dauer der Ausbildung ist auch hier flexibel, beträgt im Durchschnitt zwei Jahre. Im System der modularen Qualifikationen ist eine spätere Aufstockung von Qualifikationen der Ebene 2 auf solche der Ebene 3 bzw. der Übergang in Modern Apprenticeship möglich.

Beide Programme richten sich an unter 18jährige Jugendliche und werden durch die Regierung finanziell durch direkte Zuwendungen an die Betriebe gefördert. Am Modern Apprenticeship nehmen derzeit zwischen 200.000 und 300.000 Jugendliche teil.

Die Organisation der Ausbildungsprogramme und die Vermittlung von Jugendlichen und Betrieben läuft weitgehend über die insgesamt 78 regionalen *TECs* (Training and Enterprise Councils). Sie wurden vor etwa 10 Jahren gegründet, gehören zum britischen Bildungs- und Beschäftigungsministerium, werden aber auf regionaler Ebene durch Institutionen unter führender Beteiligung der Unternehmen organisiert. Es handelt sich im Grunde genommen um integrierte Dienste der Beratung, Vermittlung und Organisation von Ausbildung.

2. Die „New Deal"

Die *New Deal* der Labour-Regierung bezeichnen ein zentrales Thema der Politik, in dem Reformen der Bildung und der staatlichen Unterstützungsleistungen und eine Erneuerung zurückgebliebener Regionen zusammengebunden werden. Neben dem New Deal für Jugendliche (unter 25 Jahre) gibt es Teilprogramme für *Langzeitarbeitslose* (über 25 Jahre), *Ältere* (über 50 Jahre), *Behinderte, alleinerziehende Eltern* und für *kommunale Erneuerung*.

New Deal für junge Leute

Der New Deal für junge Leute hat eine gewisse Ähnlichkeit mit dem deutschen 100.000-Jobs-Programm: nämlich die Kombination alternativer und aufeinanderfolgender Angebote der Berufsvorbereitung, Ausbildung und Jobvermittlung. Die Laufzeit ist aber nicht nur auf ein Jahr beschränkt. Ziel ist es, 250.000 junge Leute in Arbeit oder Ausbildung zu bringen.

Das Programm hat folgende Bestandteile und Phasen:

- „Gateway": Die Eingangsphase dient der individuellen Beratung in einem Zeitraum von bis zu vier Monaten, wobei die Jugendlichen persönlichen Beratern oder Beraterinnen zugeteilt werden.

Falls in dieser Zeit kein unsubventioniertes Beschäftigungsverhältnis gefunden wird, gibt es vier Optionen:

- Ein subventioniertes Beschäftigungsverhältnis (60 £ pro Woche für sechs Monate an den Arbeitgeber, zusätzlich bis zu 750 £ für eine begleitende Trainingsmaßnahme);
- gemeinnützige Arbeit in Verbindung mit Lernen: Sozialhilfe plus 15 £ pro Woche (max. 6 Monate mit einem Tag pro Woche Training);
- Arbeit im Umwelt-Bereich in Verbindung mit Lernen: Sozialhilfe plus 15 £ pro Woche (max. 6 Monate mit einem Tag pro Woche Training);
- Vollzeitausbildung zu einer anerkannten Qualifikation auf Ebene 2 des NVQ-Systems. Dies entspricht etwa einem zweijährigen Ausbildungsabschluß in Deutschland. Während dieser Ausbildung wird eine Unterstützung in Höhe der Sozialhilfe gezahlt.

Falls danach noch kein Job gefunden wurde, folgt eine Periode von 6 Monaten des „Follow through" („Durchhalten") mit intensiver Beratung. Wenn auch danach dann noch keine Stelle oder kein Ausbildungsplatz gefunden wurde, erfolgt ein Wiedereintritt in einen New Deal.

Die Teilnahme an den Angeboten des New Deal ist Pflicht für alle, die Arbeitslosenunterstützung beziehen. Das Sanktionsmittel des Entzugs der Arbeitslosenunterstützung wurde bisher nur in Ausnahmefällen angewandt.

Die Umsetzung des New Deal geschieht über lokale Organisationen, insbesondere die oben erwähnten TECs, wo auch die persönlichen Berater angesiedelt sind..

In das Anfang 1998 gestartete Programm sind bis Mitte 1999 knapp 300.000 Jugendliche eingetreten, von den Ausgetretenen haben 44 % eine Dauerbeschäftigung gefunden. Zwar sind 34 % mit „unbekannten Gründen" ausgeschieden, doch hat eine Stichproben-Untersuchung ergeben, daß von ihnen ebenfalls fast die Hälfte eine Beschäftigung gefunden haben. Es wird beobachtet, daß viele junge Leute, die aus der Statistik „unbekannt" verschwunden waren, nun von den Angeboten des New Deal Gebrauch machen.

Bildungsoffensive

Die Eingliederungsprogramme sind eingebettet in eine Bildungsoffensive. Zu nennen sind die *Individual Learning Accounts,* die *University for Industry* und die *Time for Study.*

Durch die *Individual Learning Accounts* (Individuelle Bildungskonten) sollen Beschäftigte unterstützt werden, finanziell in ihre eigene berufliche Entwicklung zu investieren. Das Instrument ist gedacht für die Finanzierung kürzerer Kurse der individuellen beruflichen Entwicklung. Für die erste Million Bildungskonten gibt die Regierung je 150 £ als Zuschuß, wenn der oder die Kontoinhaber/in selbst mindestens 25 £ anspart. Die Konten können auch durch Einzahlungen der Arbeitgeber aufgestockt werden, die dann steuerbefreit sein sollen.

Bei der *„University for Industry"* handelt es sich um ein Programm der Beratung für Lebensbegleitendes Lernen. Weiterbildung soll durch *lokale Dienstleistungszentren* zugangsfähig gemacht werden. Hier soll Nachfrage nach Bildungsleistungen (Individuen, Unternehmen) mit einem Angebot (Bildungsträger) zusammengebracht werden. Durch die Zentren in Schulen, Geschäften, Dorfgemeinschaftshäusern, Kiosken und Betrieben soll Lernen zu einem Teil des Alltagslebens gemacht werden.

Schließlich das für Herbst 1999 vorgesehene Gesetz *„Time for Study"* (Bildungsfreistellung von beschäftigten Jugendlichen unter 18 Jahren). Hierdurch sollen Jugendliche ohne anerkannten Abschluß das Recht erhalten, mit ihrem Arbeitgeber individuell über bezahlte Bildungsfreistellung zu verhandeln.

3. Hintergrund: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik unter New Labour

Bezeichnend für die Herangehensweise in Großbritannien sind einige *allgemeine Grundgedanken:*

- *Employability:* Stärkung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit, so daß Entscheidungen selber getroffen und Wahlmöglichkeiten wahrgenommen werden können.
- *Activation:* Ziel ist die Aktivierung der Individuen dafür Angebote und Beratung bekommen, aber eigene Entscheidungen treffen und verantworten müssen.
- *Excellence:* Ziel ist die Förderung der jeweils individuell möglichen Spitzenleistungen. Die Gesellschaft erwartet aber auch, dass jeder und jede die ihm und ihr möglichen Leistungen erbringt und entfaltet.

Jobs for Young People

The New Deal for Young People and beyond

Background note for the seminar held in Duesseldorf, 10 March 2000

Simon Wilson

Kerstin Dolata-Leuchtenberg

Hauptthesen des Vortrags von Simon Wilson für den Workshop am 10. März 2000

Ausgangslage

- Mit 5,9 % Arbeitslosigkeit liegt GB unter EU-Schnitt.
- Die Anzahl der Jobs – insbesondere im Service-Bereich – wächst.
- Mit 27,5 Millionen Beschäftigten gibt es die höchste Beschäftigungsrate in Geschichte des Landes.
- Problem: Trotzdem herrscht hohe Arbeitslosigkeit unter jungen Menschen, älteren Leuten und in speziellen Regionen des Landes.

Maßnahmen der Regierung Blair

Da im Land ausreichend Arbeitsplätze vorhanden sind, will man 250.000 junge Menschen in Arbeit bringen durch:

- Unterstützungszahlungen an Unternehmen.
- Angebot von Weiterbildung für Arbeitslose, so daß diese ihre Fähig- und Fertigkeiten den Erfordernissen des Arbeitsmarktes anpassen können.
- Angebot im ökologischen oder gemeinnützigen Sektor Arbeitserfahrungen zu sammeln.

New Deal for Young People

Für junge Leute (18 – 24jährige, die Arbeitslosenunterstützung beantragen und seit 6 Monaten ohne Job sind) gibt es seit 1997 das Programm „New Deal for Young People".

Dies ist ein neuer Ansatz zur Bekämpfung der Jugendbeschäftigungslosigkeit, bei dem lokale Behörden, Trainingsanbieter, Betriebsräte und Arbeitgeber, Umweltgruppen und gemeinnützige Organisationen zusammenarbeiten und die lokalen Gegebenheiten und Erfordernisse so Berücksichtigung finden.

Nach einer bis zu 4monatigen Einführungs-/Heranführungsphase (GATEWAY) nimmt der Teilnehmer eine der folgenden Möglichkeiten wahr:

- Aufnahme einer Arbeit.
- Selbständigkeit.
- Gemeinnütziger Sektor bietet Arbeit in Organisationen an mit der Chance, hinzuarbeiten auf eine anerkannte Qualifikation.
- Ähnliches bietet der Umweltbereich an, wobei auch hier Unterstützung durch angemessenes Training erfolgt.

Vollzeit Schulungs- und Trainingsangebote

Von den Teilnehmern wird verlangt, sich um Arbeit zu bemühen und dieses auch nachzuweisen. Bei Weigerung können Unterstützungszahlungen gekürzt werden (was in der Praxis nicht oft vorkommt).

Erfahrungen bis heute

Bis Oktober 1999 hatten 169.000 junge Leute Jobs gefunden:

- 22.900 waren bei der Umwelt Task Force,
- 24.000 im freiwilligen/sozialen Bereich,
- 60.800 in Vollzeit Schulungs- und Trainingsmaßnahmen.

Ausblick

Verbindungen der Organisationen, die mit Arbeitsuchenden umgehen, zu den Arbeitgebern sollen gestärkt werden, um deren Bedürfnisse besser zu erkennen. Deshalb sollen auch Arbeitgeberorganisationen mitwirken an der Gestaltung der Arbeitsmarktprogramme der Regierung.

Das Individuum rückt stärker ins Blickfeld. Persönliche Beratung wird gestärkt.

Grundlegende Fertigkeiten (Rechnen, Lesen und Schreiben) werden geschult.

Bereits vorgenommene Verbesserungen/Veränderungen:

- Die Eingangsphase (GATEWAY) wurde intensiviert.
- Vorschlag, die Restriktionsmaßnahmen zu verstärken.
- Unterstützung von Leuten, denen grundlegende Fertigkeiten (s.o.) fehlen.
- Teilnahmepflicht an Bewerbungsseminaren (presentation lessons).

New Deal for Young People war bisher ein Erfolg, am wichtigsten ist vielleicht, daß nunmehr auch junge Menschen mit wenig oder keiner Berufserfahrung Aussicht haben, Jobs zu finden.

Weitergehende Aktivitäten

Es zeigte sich, daß die Verweildauer der Teilnehmer im Job ein Problem darstellt. Die (neuen) Arbeitnehmer bedürfen zur Sicherung ihrer Beschäftigungsfähigkeit der Weiterbildung. Die Regierung bietet deshalb u. a. Individual Learning Accounts (Weiterbildungskonten) an.

Diese Weiterbildungskonten bestehen zwischen Regierung und Arbeitnehmer. Bei Nutzung eines solchen Kontos kann durch einen Learning Record (Aufzeichnung der durchgeführten Weiterbildung) nachgewiesen werden, wie zielstrebig sich der Karriere gewidmet wurde. Ziel ist eine landesweite Anerkennung dieser Learning Records durch die Arbeitgeber.

Introduction

Employment in the United Kingdom is falling. The overall level of unemployment is fairly low relative to the European Union average. Figures announced in January 2000 showed the rate of unemployment defined according to International Labour Organisation criteria and measured by the UK Labour Force survey at 5.9 per cent. This record has been quite good over a number of years.

The number of jobs in the economy is growing. Job growth in the service sector in particular has been impressive. Employment is at its highest level ever. Over 27.5 million people have jobs.

The relatively good overall record on employment and job creation was until recently marred by the concentration of unemployment among young people, older people and particular areas of the country.

The Labour government's approach

The commitment to create a New Deal for young people to get 250,000 young people into jobs was a key plank of the Labour Party manifesto in 1997. Overall there are enough jobs in the economy. The objective of the New Deal is to find ways of moving unemployed young people further up the queue for jobs. This should be achieved through a number of means:

- offering financial incentives to employers – job subsidies,
- providing development for unemployed people themselves so that their skills and abilities more closely match those in demand from employers,
- providing work experience through environmental or voluntary sector activity.

Since the election of the Labour government in 1997 a range of initiatives has been introduced using the brand "New Deal." The most important and best known of these is the New Deal for Young People. Young unemployed aged 18 to 24 claiming Jobseeker's Allowance have access to the New Deal after six months of unemployment. Some groups have access from the time they become unemployed.

New Deals are also in place or under development for

- long-term unemployed people aged over 25,
- jobless people over 50,
- lone parents,
- disabled people, and
- partners of unemployed people.

The New Deal for Young People

The New Deal is described as

- a new approach to tackling unemployment. Local employers, local authorities, training providers, Training and Enterprise Councils and Local Enterprise Companies, Jobcentres, environment groups and the voluntary sector form local partnerships, delivering New Deal in a way that's right for their particular area.

The basic structure of the New Deal for Young People is quite simple. After six months on Job Seeker's Allowance, participants are entitled to an initial period of up to four months' individual help, known as the Gateway. During this period participants have access to a range of services and opportunities to help them prepare for and find work. A New Deal Personal Adviser helps them to assess their situation and make plans to suit their circumstances.

At the end of this period the participant undertakes one of a range of options:

- Employment. The preferred outcome is a move into a job, either subsidised or unsubsidised. If the job is advertised as a New Deal vacancy, employers get a subsidy towards the cost of taking on someone new as well as a grant towards training the young person for the equivalent of a day a week. Where an employer has to undertake a significant amount of upfront training, provided the employer meets certain criteria, they may get additional support known as the Upfront Skills Subsidy.
- Self-employment. Participants attend a course to discover whether self-employment is an option for them, and draw up a business plan. Those unable to find unsubsidised employment or independent self-employment can join the self-employment element of the employment option. They are given advice and support from training providers while setting up and running their own business.
- The voluntary sector option provides work for up to six months with a community voluntary organisation, plus the chance to work towards an approved qualification.
- Similarly the Environment Task Force option offers the opportunity of work experience in a range of environmental projects backed by appropriate training.
- The full-time education and training option offers young people the chance to spend up to 12 months studying or training to improve their employability and perhaps gain an approved qualification.

The New Deal for Young People builds on the framework of rights and responsibilities established for the Job Seeker's Allowance. Unemployed people are seeking work. In exchange for financial support from the state they are required to take steps to find work, and demonstrate that they are doing so. The New Deal for Young People also includes a requirement for participants to take a chosen course of action. Those who refuse suffer a penalty in loss of benefit payments. To date this has happened only rarely.

Experience to date

The New Deal for Young People has had substantial success in the period to date. By October 1999 169,000 young people had found jobs through the New Deal, substantial progress towards the government's target of 250,000 during the lifetime of the Parliament.

In addition over 107,000 young people had received work experience or training from New Deal:

- 22,900 on the Environment Task Force;
- 24,000 on the voluntary sector option; and
- 60,800 in full time education and training.

The developing picture

The record of the New Deal for Young People needs to be set within a broader context of developments in thinking about approaches to combating social exclusion. This involves a very wide range of factors but three might usefully be drawn out here.

- *Links with employers.* Employers employ people. They will only employ people who meet their needs. Therefore organisations working with unemployed people, and unemployed people themselves need to understand what those needs are. Increasingly the government is involving employers' organisations in the design of its labour market programmes. This is an important step in building confidence among employers that they can recruit people who are currently unemployed. This will be critical to future development.
- *Focus on individuals.* A number of developments point to significant progress in putting an effective focus on individuals. The role of personal advisers in the New Deal and other programmes can motivate participants who were previously disaffected. A new initiative called ONE is bringing together previously fragmented agencies

offering support for job search, advice and benefit payments in a single work-focused gateway to the welfare system. Early evidence from pilot activity suggests that this approach helps to put individuals rather than the need to fit a given programme specification at the heart of activity. Local employment initiatives for older unemployed people called Employment Zones will from this year test a „personal job account" in which funds for training and job search will be brought together to give participants more say in the mix of activities that could help get them back to work.

- *Basic skills needs.* A particular problem in the United Kingdom is the high number of people both in and out of work who have problems with the basic skills of literacy and numeracy. Although the principal aim of labour market programmes is to get people into work rather than to meet educational needs the government is mobilising substantial efforts behind the drive to deal with this problem which may affect up to 7 million people among the adult population. Clearly basic skills problems drive down the long term prospects of an individual becoming employable.

The government has responded to feedback on the initial experience with New Deal since it was introduced nationally in April 1998. A range of improvements to the New Deal has been introduced. Key issues have been

- making the initial Gateway period more intensive and purposeful,
- proposing to strengthen the sanctions framework,
- more support for young people who lack basic literacy and numeracy skills,
- compulsory "presentation lessons" so that participants present themselves well to employers.

The New Deal for Young People has had a major impact on unemployment among young people. Perhaps most importantly it has changed expectations among young people with little or no experience of work.

Beyond the New Deal

Organisations like the independent Unemployment Unit point out that by the measure of whether a participant stays in a job for at least three months, a substantial proportion of moves to jobs have not produced a sustained move off benefit. This is a complex issue, but it is important to revolve what is known as the „revolving door" where individuals move in and out of work without staying in one job for any length of time. This is of course a different issue from people who move on from one job to another after a relatively short period of time. This can be a very positive development. The question of sustainability points to the need to examine the support provided to people after they have moved into work, and in particular the role of learning and career development.

The most important new initiative in this context is the developing national framework of individual learning accounts.

The learning account is a way of helping people in work pay for learning for their personal development.

It is:

- an „account with government" enabling people to take up discounts and benefits
- a source of information about learning opportunities linked to other government initiatives
- a mechanism to make it easier for employers to support employees' individual development aspirations.

People will be able to open a learning account through registration with a customer services centre that will provide access to a range of benefits and services. Other services are likely to include:

- a learning account card or type of "learner's card" which will form the initial physical membership token. The card in the future will provide members with access to additional discounts on other learning-related products such as books and stationery
- an annual statement or "learning record" to summarise the learning and training that an individual has undertaken. This record could be used by members to demonstrate commitment to personal development. We hope it will be nationally recognised by employers.

Anyone aged 19 and over will be able to open an account through a variety of ways including the internet and telephone services. The customer service centre will manage the administration of the initiative particularly account opening, enquiries and provision of information on account records and statements. The centre will also form a key contact point for learning providers.

Together the New Deal and individual learning accounts are creating a new framework for sustainable employment for young people.

Neue Wege aus der Beschäftigungskrise?*

Wolfgang Neumann

Frankreichs Versuch, die Jugendarbeitslosigkeit zu halbieren

Im Kampf gegen die steigende Jugendarbeitslosigkeit haben Deutschland und Frankreich neue Prioritäten gesetzt. Beide Regierungen haben Sonderprogramme beschlossen, Deutschland vor wenigen Tagen, Frankreich vor etwas mehr als einem Jahr. Der französische Weg, in großem Umfang neue Arbeitsplätze zu schaffen, ist interessant und scheint erfolgreich. Aber er beruht auch auf spezifischen Voraussetzungen und birgt gewisse Gefahren. Die folgende Analyse versucht dem genauer nachzugehen, die Ursachen und Entwicklungen der Jugendarbeitslosigkeit in Frankreich zu untersuchen und den französischen Lösungsvorschlag im einzelnen zu prüfen.

Herausforderung: Jugendarbeitslosigkeit – von Frankreich lernen?

Seit 1992 steigt die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland. Im Oktober dieses Jahres sind 427.700 junge Menschen unter 25 Jahren davon betroffen. Hinzu kommt eine wachsende Zahl Jugendlicher, die sich in den unterschiedlichsten Warteschleifen und prekären Erwerbslagen befinden. In Frankreich ist die Situation noch alarmierender. Mehr als 800.000 Jugendliche und junge Erwachsene waren im vergangenen Jahr beschäftigungslos. Eine ebenso hohe Anzahl befand sich in staatlich geförderten Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnissen.

Kein Zweifel: Die Jugendarbeitslosigkeit ist heute ein zentrales arbeitsmarktpolitisches und soziales Problem. Bei einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von über 20 % bei Jugendlichen unter 25 Jahren in der EU sind in der Tat neue Wege aus der Beschäftigungskrise dringend erforderlich.

Der „Fall Frankreich" ist in diesem Kontext von besonderem Interesse. Denn seit dem Regierungswechsel in Paris im Juni 1997 sind angesichts der notorisch hohen Jugendarbeitslosigkeit, die seit Jahren über dem EU-Durchschnitt liegt, Maßnahmen zum Abbau der Erwerbslosigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen vom Rand in den Kern der französischen Arbeitsmarktpolitik gerückt. Die Palette reicht dabei von Lohnzuschüssen, Minderung von Sozialabgaben über Ausbildungshilfen bis hin zur fast vollständigen Finanzierung neu geschaffener Arbeitsplätze.

Auch in der Bundesrepublik hat die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit neue Aktualität erlangt. So hat die Regierung Schröder ein Sofortprogramm beschlossen, das mit einem Finanzaufwand von zwei Milliarden DM im Jahr 1999 etwa 100.000 Ausbildungs- und Beschäftigungsplätze für Jugendliche schaffen soll. Lohnkostenzuschüsse sowie Einarbeitungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungshilfen sind die wichtigsten Instrumente dieses Sofortprogramms.

100.000 neue Jobs

Beschreitet die Bundesregierung damit einen vergleichbaren Weg wie die Regierung Jospin? Lassen sich französische Erfahrungen nutzbar machen? Vor allem das Sonderprogramm „Nouveaux services – Emplois jeunes", das im Oktober 1997 in Frankreich lanciert wurde, scheint neue Wege aus der Beschäftigungskrise aufzuzeigen. Noch ehrgeiziger als hierzulande zielt das französische Programm auf die Schaffung von 350.000 Arbeitsplätzen für junge Leute in den nächsten fünf Jahren. Gesamtkosten: etwas mehr als dreißig Milliarden FF.

* Zuerst veröffentlicht in: Aktuelle Frankreich-Analysen, Deutsch-Französisches Institut, Nr. 13, Dezember 1998.

Heute, ein Jahr später, sind 100.000 dieser neu geschaffenen Arbeitsplätze besetzt. Wird dieser Rhythmus fortgesetzt, dann kann Frankreich in den nächsten drei Jahren seine hohe Jugendarbeitslosigkeit halbieren.

Von Frankreich in der Arbeitsmarktpolitik lernen? Diese für manche angesichts des besonders hohen Problemdrucks bei der Jugendarbeitslosigkeit jenseits des Rheins wohl überraschende Frage scheint dennoch – mit Blick auf die ersten Erfolge der französischen Politik – angebracht. Gerade bei der Suche nach Wegen aus der Jugendarbeitslosigkeit gilt mehr noch als in Hinblick auf die Bewältigung der allgemeinen Beschäftigungskrise: Alles muß auf den Prüfstand, was einen Beitrag zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit leisten könnte. Denn eine der Besonderheiten der Herausforderung Jugendarbeitslosigkeit ist zweifellos, daß sie mehr als nur arbeitsmarktpolitische Fragen im engeren Sinne aufwirft. Stärker denn je bedeuten in unseren europäischen Erwerbsgesellschaften unzureichende Ausbildung und fehlende Erwerbsmöglichkeiten für Jugendliche vor allem Ausschluß aus der Gesellschaft. Auf dem Prüfstand steht mithin auch die Fähigkeit unserer Wirtschaftsgesellschaften, die nachwachsenden Generationen zu integrieren und den zukünftigen sozialen Zusammenhalt zu sichern. Angesichts dieser besonderen gesellschaftspolitischen Dimension der Herausforderung Jugendarbeitslosigkeit in Europa sind Bündnisse für Ausbildung und Arbeit – verstanden als Lern- und Kommunikationsprozesse auch über die Grenzen hinweg – sinnvoll und notwendig. Um jedoch diese für Entscheidungen nutzbar zu machen, kommt es gerade bei Vergleichen mit anderen Ländern darauf an, Unterschiede und Besonderheiten zu berücksichtigen, um nicht in der Sackgasse rein rhetorischer Rückgriffe auf andere Modelle zu landen. Eine Erkenntnis, die sich beispielsweise in der deutschen Diskussion über das „niederländische Beschäftigungswunder" mehr und mehr durchzusetzen scheint.

Vor einer genaueren Analyse des französischen Wegs ist deshalb bei der Beantwortung der eingangs gestellten Frage von folgenden Unterschieden auszugehen: Auch wenn in beiden Ländern der Abbau der Arbeitslosigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen ganz oben auf der politischen Tagesordnung steht, so ist die Ausgangslage keineswegs gleich. Der quantitative Problemdruck ist in Frankreich deutlich größer. Die beruflichen Ausbildungssysteme sind unterschiedlich und in Folge davon auch die Übergänge ins Beschäftigungssystem. Dem französischen Sonderprogramm „emplois-jeunes" liegt eine andere Stoßrichtung zugrunde als dem deutschen Ansatz. Es zielt nämlich darauf ab, mit massiver Unterstützung des Staates mittelfristig neue Beschäftigungsverhältnisse bzw. dauerhafte Arbeitsplätze für junge Erwerbstätige zu schaffen. Hintergrund ist eine Problemlage, die sich global so umreißen läßt: Für die junge Generation der 16 – 25jährigen in Frankreich ist weniger die Ausbildung als vielmehr der Einstieg ins Arbeitsleben zum zentralen Problem geworden. Auch qualifizierte junge Erwerbstätige werden mehr und mehr von Strukturproblemen beim Übergang von Ausbildung in Beschäftigung erfaßt. Selbst wenn der Einstieg gelingt, sind die Arbeitsverhältnisse in den ersten Berufsjahren zunehmend prekärer geworden. Schwach qualifizierte Jugendliche sind gar von einem dauerhaften Ausschluß bedroht. Kurz: Es sind die jungen Erwerbstätigen, die neben den Langzeitarbeitslosen zur zweiten strukturellen „Problemgruppe" auf dem französischen Arbeitsmarkt geworden sind.

Einige Zahlen zur Situation und Entwicklung der Erwerbsbevölkerung (Beschäftigte und Arbeitslose) in dieser Altersklasse unterstreichen diesen durchaus dramatischen Befund.

Die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit

An erster Stelle ist dabei der Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit in Frankreich zu nennen. Betrachtet man die Quoten, d. h. den Anteil arbeitsloser Jugendlicher an der erwerbstätigen Bevölkerung in dieser Altersgruppe über einen mehrjährigen Zeitraum, so wird deutlich, daß es sich seit Mitte der siebziger Jahre bis 1994 um einen kontinuier-

lichen Anstieg handelt. In diesem Zeitraum ist die Arbeitslosenquote Jugendlicher von 6,7 % auf 27,7 % gestiegen. Seitdem verbleibt die Quote – mit leichten Schwankungen – auf diesem insgesamt hohen Niveau.

Tabelle 1: Jugendarbeitslosigkeit 1994 – 1998

1998	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*
Arbeitslosenquote allgemein	12,4	11,6	12,1	12,3	11,8
Langzeitarbeitslose	35,7	39,5	36,9	38,9	41,1
Arbeitslosenquote unter 25 Jahre	27,7	25,9	26,4	28,1	25,4
Langzeitarbeitslose über 25 Jahre	19,1	19,0	17,8	20,2	21,4

Quelle: INSEE, Enquête emploi, juin 1998

In absoluten Zahlen ausgedrückt ist Jugendarbeitslosigkeit in Frankreich in den letzten Jahren ein Massenphänomen geworden: Mehr als 800.000 junge Franzosen im Alter von 16 bis 25 Jahren waren nach Angaben des nationalen statistischen Amtes INSEE im Jahre 1997 als arbeitslos registriert.

Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, liegt die Quote der Jugendarbeitslosigkeit immer deutlich über der allgemeinen Arbeitslosigkeit, auch wenn es keineswegs so ist, daß jeder vierte junge Franzose, wie oft behauptet, arbeitslos ist. Gemessen an der gesamten Altersgruppe der 16 – 25jährigen, die in den letzten Jahren von mehr als acht Millionen auf heute 7,3 Millionen junger Menschen zurückgegangen ist, befindet sich ein Neuntel in Arbeitslosigkeit. Dieser Bezug auf die Altersgruppe insgesamt und vor allem auf die Veränderungen, die sich in den letzten Jahren vollzogen haben, zeigt die Besonderheit der französischen Situation im internationalen Vergleich. So ist die Erwerbsquote in dieser Altersgruppe drastisch zurückgegangen, von mehr als 50 % zu Beginn der achtziger Jahre auf heute knapp unter 30 %. Damit hat Frankreich den mit Abstand niedrigsten Erwerbsgrad junger Menschen im Vergleich aller OECD-Länder, die einen Durchschnitt von knapp 60 % aufweisen. Damit einher ging ein spektakulärer Anstieg der Verweildauer junger Franzosen in schulischer (Berufs-)Ausbildung und Studium. Waren es Mitte der siebziger Jahre noch 23,5 % der Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die sich in Schule und Hochschule befanden, so ist es heute schon die Hälfte der Altersgruppe zwischen 16 und 25 Jahren.

Dieser Strukturwandel, der eine völlig neue „Gesamtsituation" der jungen Generation in Frankreich herbeigeführt hat, erklärt aber nicht nur einen „statistischen" Druck auf die Quote der Jugendarbeitslosigkeit.[1] Weitaus gewichtiger ist, daß es diese Umbrüche sind, die Strukturprobleme der Jugendarbeitslosigkeit in Frankreich offenlegen. Die Tatsache nämlich einer anhaltend hohen Beschäftigungslosigkeit junger Menschen, vor allem in den Altersstufen ab 20 Jahren. Und dies obwohl:

- der demographische Druck auf den Arbeitsmarkt zwischen 1975 und 1997 abgenommen hat; in diesem Zeitraum hat sich die Anzahl der 16 – 25jährigen von 8,25 Millionen auf knapp 7,3 Millionen verringert.
- die Erwerbsbeteiligung extrem gesunken und zugleich die Bildungsqualifikation signifikant gestiegen ist. So haben heute von den jährlich ca. 700.000 Schul- und Hochschulabgängern 273.000 einen Hochschulabschluß, 203.000 das Abitur, 172.000 eine dem Realschulabschluß vergleichbare Qualifikation und nur 53.000 keinen dieser Abschlüsse.

1 So ist beispielsweise die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen unter 25 Jahren zwischen 1982 und 1996 um etwas mehr als 100.000 gesunken, während die Arbeitslosenquote gleichzeitig wegen der rückläufigen Erwerbsquote Jugendlicher um mehr als 7 %, nämlich von 18,9 % auf 26,3 %, gestiegen ist.

Welche ersten Schlußfolgerungen lassen sich daraus ableiten? Zum einen, daß Jugendarbeitslosigkeit sich eindeutig auf die sogenannte zweite Schwelle beim Berufseintritt verlagert hat. Es sind Arbeitsplätze – und weniger Ausbildungsmöglichkeiten –, die fehlen. Zum zweiten ist offensichtlich eine „demographische" Regulierung des Problems Jugendarbeitslosigkeit angesichts der allgemeinen Knappheit an Arbeitsplätzen nicht zu erwarten. Und drittens zeigt sich, daß ein allgemein gestiegenes Bildungsniveau keineswegs den Übergang in den Arbeitsmarkt generell verbessert. Offensichtlich bleiben Arbeitsmarkt und der für Frankreich typische schulische Ausbildungsmarkt weitgehend voneinander abgeschottet.

Struktur der Jugendarbeitslosigkeit – nicht alle sind gleichermaßen betroffen

Auch wenn sich der Zugang zum Beschäftigungssystem für fast alle Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Frankreich als schwierig erweist, so sind dennoch nicht alle gleichermaßen von dieser Einstiegsarbeitslosigkeit (chômage d'insertion) betroffen. Ein wichtiges Kriterium bleibt weiterhin das erreichte schulische Qualifikationsniveau, obwohl auch Abiturienten, Fachhochschüler und Universitätsabsolventen in steigendem Maße ihre Erwerbsbiographie mit Arbeitslosigkeit beginnen.

Die Tabelle 2 zeigt, daß ein möglichst hoher Bildungsabschluß immer noch einen Vorteil beim Berufseintritt darstellt. Zugleich ist aber auch unverkennbar, daß der Anteil arbeitsloser Jugendlicher, die das Abitur bzw. einen noch weitergehenden Bildungsabschluß haben, seit Anfang der neunziger Jahre unaufhaltsam gestiegen ist: Nahezu ein Viertel aller beschäftigungslosen Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Jahre 1996 gegenüber 12,4 % fünf Jahre zuvor.

Allerdings wird damit nur die Eintrittssituation erfaßt. Aussagefähiger in Hinblick auf die Struktur und Dauer der Jugendarbeitslosigkeit sind Verlaufsanalysen über einen mehrjährigen Zeitraum. Schon eine globale Gegenüberstellung der Erwerbsbiographien von Hochschulabgängern einerseits und Schulabgängern ohne Abschluß zeigt signifikante Unterschiede:[2]

Von allen Hochschulabgängern haben ein Jahr später 50 % eine Beschäftigung gefunden (10 % eine Tätigkeit unterhalb ihres Qualifikationsniveaus), 15 % sind arbeitslos, ein Viertel absolviert den Militärdienst und 5 % stehen dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung.

Nach zehn Jahren befinden sich 87 % in Beschäftigung (15 % besetzen dabei einen Arbeitsplatz, der nicht ihrer Qualifikation entspricht), 5 % in Arbeitslosigkeit und 8 % sind aus dem Erwerbsleben ausgeschieden.

Bei Schulabgängern ohne Abschluß haben wir eine völlig andere Erwerbssituation. Ein Jahr nach Schulabgang sind 28 % in Beschäftigung (ein Großteil davon in subventionierten, staatlich geförderten Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnissen). Fast die Hälfte ist arbeitslos oder im Militärdienst und 27 % stehen dem Ausbildungs- oder Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung. Zehn Jahre später sind 60 % beschäftigt, 20 % arbeitslos und 20 % haben sich aus dem Erwerbsleben zurückgezogen.

2 Vgl. dazu Education et Formation No 52/1998 (hrsg. von der Direction de la programmation et du développement du ministère de l'Education nationale).

Tabelle 2: Arbeitslosenquoten bei Jugendlichen nach Bildungsabschlüssen und Struktur der Jugendarbeitslosigkeit nach Schul-/Hochschulabschluß 1991 und 1996

Bildungsabschluß	*Arbeitslosenquote Jugendliche 15 – 24 Jahre 1991*	*Arbeitslosenquote Jugendliche 15 – 24 Jahre 1996*	*Anteil an den jugendlichen Arbeitslosen 1991*	*Anteil an den jugendlichen Arbeitslosen 1996*
Keinen Abschluß	29,1 %	34,0 %	55,1 %	47,0 %
Hauptschulabschluß	16,3 %	25,6 %	32,5 %	28,5 %
Abitur	15,1 %	19,5 %	8,8 %	14,9 %
Abitur + 2 Jahre Studium	9,3 %	19,1 %	3,0 %	7,3 %
Hochschulabschluß	9,0 %	17,9 %	0,6 %	2,3 %
Gesamt		26,3 %	100 %	100 %

Quelle: Enquête emploi, INSEE 1991 und 1996

Zwei Folgerungen lassen sich aus dieser breit angelegten Untersuchung ableiten: Während die Arbeitslosigkeit bei höher Qualifizierten vorwiegend eine Übergangsarbeitslosigkeit ist, handelt es sich bei unqualifizierten Jugendlichen und jungen Erwachsenen in erheblichem Ausmaß um eine strukturelle, dauerhafte Arbeitslosigkeit. Ein qualifizierender Bildungsabschluß vermindert also weiterhin das Risiko Arbeitslosigkeit, wenn auch in abnehmendem Maße. Hinzu kommt: Wenn man nicht mehr in Prozentzahlen. sondern mit absoluten Zahlen rechnet, dann wird deutlich, daß die Anzahl der qualifizierten Jugendlichen (d. h. mit Abitur oder höheren Bildungsabschlüssen), die früher oder später wenig oder unqualifizierte Arbeitsplätze besetzen, deutlich höher ist als die Zahl der jugendlichen Arbeitslosen ohne jeden Abschluß. Mit anderen Worten: Mit dem Einstieg ins Berufsleben und in den ersten Jahren der Erwerbstätigkeit findet ein zunehmender Verdrängungswettbewerb von oben nach unten statt. Das bedeutet natürlich zum einen die weitere Verknappung des Beschäftigungsangebots für wenig qualifizierte Jugendliche auf einem ohnehin stark rückläufigen Teilarbeitsmarkt. Es ist andererseits aber auch eine Vergeudung volkswirtschaftlicher Humanressourcen durch eine Unterausnutzung vorhandenen Potentials an Qualifikation.

Zusammenfassend läßt sich – mit Blick auf die Anforderungen einer Politik zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – folgern: Worauf es in Frankreich ankommt ist:

- Kurzfristig und in erheblichem quantitativen Umfang die Zugangsprobleme zum Arbeitsmarkt für Jugendliche abzubauen. Unter den Voraussetzungen der bestehenden Erwerbs- und Ausbildungsstrukturen kann das nur mit der Schaffung neuer, zusätzlicher Arbeitsplätze gelingen. Von besonderer Bedeutung sind dabei qualifizierte Arbeitsplätze – auch um den beschriebenen Verdrängungswettbewerb zu stoppen.
- Beschäftigungsverhältnisse in einer Phase des Übergangs zu stabilisieren, d. h. die für diesen Zeitraum typische und häufig dequalifizierende Rotationsarbeitslosigkeit durch zeitlich begrenzte, aber berufsqualifizierende Beschäftigung zu ersetzen. Im Klartext: Warteschleifen ja, aber kein Parken in Sackgassen.
- Eine mittelfristig verbesserte Abstimmung zwischen Ausbildungs- und Beschäftigungsmarkt – oder um es ebenfalls ganz deutlich auszudrücken: Die Wirtschaft muß ein deutlich größeres Gewicht bei der beruflichen Ausbildung bekommen.

Es sind immerhin zwei dieser drei Anforderungen, die in dem laufenden Programm der französischen Regierung im Kampf gegen Jugendarbeitslosigkeit aufgenommen wurden.

Mehr noch: Neue Arbeitsplätze anzubieten und die zeitliche Befristung der Arbeitsverträge gegenüber bisherigen Formen deutlich zu verlängern, bildet den Kern des Programms. Demgegenüber ist die sicherlich notwendige Veränderung des bestehenden beruflichen Ausbildungssystems nicht Gegenstand des jüngsten französischen Versuchs, die Jugendarbeitslosigkeit abzubauen. Ohne hier im einzelnen auf die Gründe dafür einzugehen, wollen wir doch auf das Grundproblem einer Reform der Berufsausbildung in Frankreich kurz verweisen. Anders als in Deutschland, wo die Jugendlichen größtenteils im Zusammenspiel von Wirtschaft und Bildungseinrichtungen für den Arbeitsmarkt qualifiziert werden, herrscht in Frankreich ein Bildungsverständnis, das weitgehend dem universalen Bildungsanspruch verhaftet ist. In dieser Auffassung schließen sich Schule (Bildung und Diplom) und Arbeitswelt (berufliche Qualifikation, Fähigkeiten) weitgehend aus. Auf den Themenkomplex Ausbildung/Beschäftigung bezogen heißt das, daß vor allem der Staat für die berufliche Ausbildung zuständig ist. In der Praxis wirkt sich das für die jungen Berufseinsteiger in dem Dilemma aus, daß sie zwar über Qualifizierungsnachweise verfügen, diese aber aus der Sicht der Unternehmen nicht den Erfordernissen entsprechen. Dieser Widerspruch ist nur schwer aufhebbar – in ihm sind die Grundfesten des französischen Selbstverständnisses verankert.

Das Sonderprogramm „Nouveaux services – Emplois jeunes“ – auf dem richtigen Weg aus der Jugendarbeitslosigkeit?

Das Sonderprogramm, mit dem im öffentlichen Bereich und bei gemeinnützigen Verbänden und Institutionen in den nächsten fünf Jahren stufenweise 350.000 Arbeitsplätze für Jugendliche neu geschaffen werden sollen, wurde im Oktober 1997 verabschiedet. Es ist ein weiterer Baustein in der bestehenden Architektur aktiver Arbeitsmarktpolitik in Frankreich zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit.

Wie Übersicht 1 (s. Seite 25) zeigt, ist seit Mitte der siebziger Jahre die Kette aufeinander folgender ausbildungs- und beschäftigungsfördernder Pläne und Maßnahmen nicht abgerissen. Heute gibt es insgesamt etwa fünfzig – sehr heterogene – nationale Eingliederungsmaßnahmen oder -pläne, sogenannte „dispositifs d’insertion des jeunes“ (Eingliederungsmaßnahmen für junge Leute). Alle gehen auf Staatsinitiative zurück, sind national ausgerichtet, betreffen die unter 26jährigen, denen sie Übergangslösungen oder Einstiegsmöglichkeiten vom Bildungswesen ins normale Arbeitsverhältnis bieten. Bei näherer Betrachtung lassen sich drei Hauptkategorien unterscheiden:

- Ein Förderansatz zielt auf die Senkung der Arbeitskosten der Berufseinsteiger und zwar durch eine Minderung bzw. eine vollständige Befreiung vom Arbeitgeberanteil an den Sozialabgaben.
- Parallel dazu versucht man in einem zweiten Block die „Berufstauglichkeit“ (employability) der jungen Menschen zu fördern und zwar in jüngster Zeit verstärkt durch Praktika und finanzielle Förderung betrieblicher Ausbildungsverträge.
- Die dritte Säule des arbeitsmarktpolitischen Dispositivs beruht schließlich auf einer gänzlich anderen Logik, nämlich der Schaffung von Arbeitsplätzen. Hier fungiert der Staat als Arbeitgeber bzw. als Initiator einer neuen Solidarwirtschaft. Er initiiert und finanziert Arbeitsplätze im öffentlichen und paraöffentlichen Sektor. In dieser dritten Kategorie sind die „emplois jeunes“ angesiedelt. Sie werden die bisherigen zahlenmäßigen Relationen (s. Tabelle 3) zwischen den verschiedenen Ansätzen erheblich verschieben, auch wenn die Förderung von Praktika und betrieblichen Ausbildungsverträgen seit 1994 beträchtlich gestiegen ist.

Übersicht der Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit 1975 – 1994

Jahr	*Name der Maßnahme*
1975	Contrats emploi-formation
1977	1er pacte national pour l'emploi des jeunes
1978	2e pacte national pour l'emploi des jeunes
1979	3e pacte national pour l'emploi des jeunes
1980	Reconduction du 3e pacte national pour l'emploi des jeunes
1981	Plan Avenir Jeunes
1982	Dispositif 16 – 21 ans:
	• Stage d'orientation approfondie
	• Stage de formation alternée
	Stages 18 – 21 ans: Stage de préparation à la vie professionnelle
1983	Contrat emploi-adaptation Contrat emploi-orientation
1984	Formation en alternance:
	• Contrat de qualification et contrat d'adaptation
	• Stage d'initiation à la vie professionnelle (SIVP)
	Dispositif 16 – 25 ans:
	• Stage d'orientation approfondie
	• Stage de formation alternée
	TUC (Travaux d'utilité collective)
1985	Incitations au développement de l'apprentissage
1986	Premier plan d'urgence pour l'emploi des jeunes
1987	Second plan d'urgence pour l'emploi des jeunes
1989	CFI (Crédit formation individualisé) Contrat emploi-solidarité Moralisation des SIVP
1991	Exo jeunes – Contrat d'orientation – Contrat local d'orientation
1992	PAQUE (Préparation active à la qualification et à l'emploi)
1993	Prime d'Etat et crédit d'impôt pour l'embauche de jeunes en formation en alternance
	CIP, Contrat d'insertion professionnelle (mesure retirée)
1994	Aide au premier emploi jeunes

Quelle : Sophie Gherardi, „Le grand marché aux jeunes", Le Monde, 20 septembre 1994.

Tabelle 3: Anzahl subventionierter Arbeitsplätze für Jugendliche im öffentlichen und im privaten Sektor

	Befreiung von Sozialabgaben Arbeitgeberanteil	*Praktika und betriebliche Ausbildungsverträge*	*Subventionierte Arbeitsplätze im öffentlichen und para-öffentlichen Sektor*	*Gesamt*
1985		261.200	122.800	384.000
1986	126.100	316.000	194.700	636.800
1987	221.300	540.700	195.200	957.200
1988	14.900	486.400	185.600	686.900
1989	10.900	458.500	155.900	625.300
1990	26.200	470.800	123.000	620.000
1991	34.800	455.200	76.400	566.400
1992	101.900	424.200	165.500	691.600
1993	236.000	394.400	111.000	741.400
1994	203.900	415.000	117.900	736.800

Quelle: Jérôme Gautié: Insertion professionnelle et chômage des jeunes en France in: Regards sur l'actualité, juillet-août 1997, S. 16.

Ein neues Bündnis für Ausbildung und Arbeit

Wie Tabelle 3 zeigt, war also die Förderung nicht marktgebundener Arbeitsplätze für Jugendliche immer schon Teil der Beschäftigungsmaßnahmen zum Abbau der Arbeitslosigkeit. In dieser Perspektive sind die „emplois jeunes" vor allem ein massiver Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung außerhalb des ersten Arbeitsmarkts. Neu daran ist der Versuch, Beschäftigungsfelder zu schaffen, die nicht die bekannten Nachteile des zweiten oder dritten Arbeitsmarkts – wie Dauerabhängigkeit von staatlicher Förderung, Verschiebung von Problemgruppen in Warteschleifen usw. – aufweisen. Im Gegensatz zur bisherigen Praxis der Subventionierung von Arbeit im öffentlichen und gemeinnützigen Sektor zielt dieses staatliche Beschäftigungsprogramm auf die Schaffung neuer, tatsächlich benötigter Arbeitsplätze, die faktisch vorhandenen bzw. neu entstehenden, aber bisher nicht befriedigten Bedürfnissen entsprechen. Die Grundidee ist natürlich die aller Befürworter eines solchen Sektors: Es existieren latente soziale Bedürfnisse, die nicht befriedigt werden können, weil dem Staat die Mittel zur Einrichtung dauerhafter Arbeitsplätze fehlen. Der Markt wiederum kann sie nicht bedienen, sei es weil die Nachfrage kollektive Güter betrifft, sei es weil die Nachfrager nicht über die entsprechenden Mittel verfügen. Beeindruckend an dem französischen Versuch, auf diese Weise die Jugendarbeitslosigkeit zu halbieren, ist die offensichtlich gelungene Mobilisierung aller Akteure – Staat, lokale Gebietskörperschaften, gemeinnützige Vereinigungen und andere potentielle Arbeitgeber. Sie konnten dazu gebracht werden, systematisch Marktexplorationen durchzuführen, um so die Chance zu erhöhen, wirklich benötigte neue Arbeitsplätze zu identifizieren. Die in regelmäßigen Abständen durchgeführte Evaluation der Umsetzung übt einen nicht zu unterschätzenden Druck aus, die Kooperation in diesem Verbund zu verstärken. In einem Wechsel von Pression und Anreizen ist es dem federführenden „Ministerium für Beschäftigung und Solidarität" bisher gelungen, diese neue Prioritätensetzung bei Ministerien, öffentlichen Einrichtungen und lokalen Gebietskörperschaften zu verankern. Auf die forcierte Suche nach neuen Beschäftigungsfeldern wird gedrängt, und die Chancen ihrer potentiellen Marktnähe und damit Dauerhaftigkeit und Finanzierbarkeit müssen ausgelotet werden. Die zugrunde gelegten Kriterien garantieren natürlich nicht den Erfolg, schließen aber eine routinemäßige Abwicklung aus.

Der Umfang und die fünfjährige Dauer der Finanzierung verbessern ohne Zweifel die Möglichkeiten, bei dieser (notwendigerweise als Trial-and-error-Prozeß ablaufenden) Marktsuche erfolgreicher als bisher zu sein. Das Programm sieht vor, jeden Arbeitsplatz jährlich mit 92.000 FF zu subventionieren. Dies entspricht 80 % des gesetzlich garantierten Mindesteinkommens (SMIC) plus dem Arbeitgeberanteil an den Sozialabgaben. Der Arbeitsvertrag mit dem einzelnen Jugendlichen soll möglichst unbefristet sein, nur die staatlichen Einrichtungen müssen eine maximal fünfjährige Befristung (mit der Möglichkeit jährlicher Kündigung) einhalten.

Erste Erfolge zeichnen sich ab

Betrachtet man die bisherige Umsetzung auf der Basis der vorliegenden Zahlen[3], so scheint der Erfolg unbestreitbar. Ende September 1998 waren 138.250 solcher neuen Arbeitsplätze geschaffen, mehr als 100.000 auch bereits besetzt.

60 % der Arbeitgeber waren Verbände und gemeinnützige Einrichtungen, 31 % lokale Gebietskörperschaften und 9 % staatliche Einrichtungen, die allerdings allein knapp unter 50 % aller bisherigen Einstellungen vorgenommen haben.

Das Qualifikationsniveau der neu beschäftigten Jugendlichen ist bei den staatlichen Einrichtungen relativ hoch. Bei den gemeinnützigen Verbänden und lokalen Gebietskörperschaften haben zwei Drittel der neu Beschäftigten das Abitur und ein Drittel keinen bzw. einen niedrigen Schulabschluß.

Bei fast der Gesamtheit aller abgeschlossenen Verträge handelt es sich um Vollzeitbeschäftigungen. 54 % erhalten ein Entgelt, das über dem gesetzlichen Mindestlohn liegt, bei den gemeinnützigen Einrichtungen sind es nahezu zwei Drittel. Immerhin 51 % aller Arbeitsverhältnisse bei diesen Institutionen sind auf der Basis unbefristeter Verträge abgeschlossen worden.

Die Beschäftigungsverhältnisse erstrecken sich auf eine ganze Reihe von Sektoren: 15,5 % im Bereich Familie und Gesundheit, 15,6 % umweltbezogene Aktivitäten, 10,9 % im Kultursektor, 9,9 % Sport, 8,5 % Erziehung, 8,9 % im Bereich Wohnen und Lebensumwelt und weitere in den Tätigkeitsfeldern Tourismus, Sicherheit, Transport und Justizverwaltung.

Neue Tätigkeitsfelder

Um welche Tätigkeiten handelt es sich? Sind sie geeignet, weitere berufliche Qualifikationen zu vermitteln? Gesicherte Aussagen lassen sich beim jetzigen Stand nur schwer treffen. Offensichtlich liegt ein Schwerpunkt bei der Ausübung erziehungs- und schulbegleitender Berufe (aides éducateurs), bei stadtteilbezogener Sozialarbeit, bei lokaler Umweltinformation, in der Betreuung älterer und behinderter Menschen ebenso wie in neuen Aufgaben zur Verbesserung der Sicherheit in Städten und Stadtvierteln (adjoints de sécurité) bzw. neuen lokal und regional angebotenen Dienstleistungen (z. B. sogenannte agents d'acceuil touristique). Hinzu kommen in jüngster Zeit verstärkt Tätigkeiten bei gemeinnützigen Vereinigungen, die so ihre je spezifischen Aufgabenbereiche erweitern können.

3 Vgl. dazu: Ministère de l'Emploi et de la solidarité. Programme „Nouveaux services – Emplois jeunes". Point d'étape sur la mise en oeuvre du programme au 30 septembre 1998.

Alle neu geschaffenen Arbeitsplätze sollen für die Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine weitere Qualifizierung ermöglichen. Allerdings sieht das Programm keine besonderen Fortbildungsmaßnahmen vor, sondern überläßt es den jeweiligen Trägern, diese Aufgabe zu übernehmen. Dahinter steht die offensichtliche Annahme, daß die wichtigste Qualifizierung durch die Berufsausübung selbst erfolgen soll. In der Tat ist die mangelnde berufliche Erfahrung bzw. die arbeitsweltferne schulische Ausbildung ein zentrales Strukturmerkmal der Jugendarbeitslosigkeit in Frankreich. Dennoch mindert die Tatsache, daß der Plan keine Qualifizierungsmaßnahmen vorsieht, die Chancen für einen späteren Übergang in den ersten Arbeitsmarkt.

Aber es bestehen auch zahlreiche kritische Einwände

Selbstverständlich ist das Programm in Frankreich auch auf vielfältige Kritik gestoßen. Auch wenn sich einige der ursprünglichen Einwände, so z. B. die Frage, ob das ambitiöse quantitative Ziel überhaupt erreichbar ist, mittlerweile abgeschwächt haben, so bleiben dennoch gewichtige Argumente bestehen. Sie zielen auf folgende Schwachstellen:

Expansion öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse

- Auf die Tatsache, daß der Staat mit der Befristung auf fünf Jahre mit jährlicher Kündigungsfrist die Tendenz zu zeitlicher Begrenzung von Arbeitsverhältnissen fördert, die er in anderen Bereichen arbeitsrechtlich deutlich zurückführen will. Dieser Widerspruch wiegt um so schwerer, als die Umwandlung in dauerhafte Arbeitsplätze am Ende der fünfjährigen Laufzeit davon abhängig ist, ob die lokalen und gemeinnützigen Träger tatsächlich diese Arbeitsplätze benötigen und mehr noch, ob sie sie finanzieren können.
- Ein zweiter Einwand richtet sich gegen die möglicherweise „eingebaute" Tendenz einer mittelfristigen Expansion öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse. Demgegenüber verfolgt die Haushaltspolitik gerade eine Begrenzung bzw. Senkung der Staatsausgaben und nicht zuletzt der Personalkosten. Auch diese Kritik ist ernst zu nehmen. Nicht nur aufgrund der Wahrscheinlichkeit, daß ein Teil der neu geschaffenen Arbeitsplätze dauerhaft subventionsabhängig bleiben wird, sondern auch, weil die kumulierten Gesamtkosten schon innerhalb des laufenden Fünf-Jahres-Zeitraums erheblich über den genannten 35 Milliarden FF liegen.
- Nicht von der Hand zu weisen schließlich sind auch die immer wiederkehrenden prinzipiellen Einwände gegen solche Beschäftigungsverhältnisse. Einerseits sind reine Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen; andererseits werfen sie eine grundsätzliche Problematik auf: Entweder werden die geförderten Arbeitsplätze nicht wirklich benötigt, und die Jugendlichen finden sich in beschäftigungspolitischen Warteschleifen ohne längerfristige Perspektive; oder sie entsprechen faktischen gesellschaftspolitischen Bedürfnissen, und dann lösen sie einen arbeitsmarktpolitisch unerwünschten Substitutionseffekt zugunsten von „Billigkräften" aus. Dieser Widerspruch ist gerade bei diesem Programm von praktischer Bedeutung. Denn bislang waren es vor allem die großen staatlichen Bereiche, wie z. B. der Schulsektor, der unter erheblichem Personaldruck steht und zugleich einen großen Teil der neuen „emplois jeunes" zur Verfügung stellen mußte.

Zwischenbilanz – das Schwierigste steht noch bevor

Eine Zwischenbilanz ein Jahr nach dem Start des Programms gegen Jugendarbeitslosigkeit ergibt ein uneinheitliches Bild der Situation. Positiv läßt sich hervorheben:

Jugendarbeitslosigkeit geht zurück

- Frankreich ist es gelungen, die Beschäftigungslosigkeit junger Menschen deutlich abzusenken. Die Arbeitslosigkeitsquote ist von 28,1 % auf 25,4 % gefallen. Die Notwendigkeit, schnell und massiv zu handeln, wurde erkannt und praktisch umgesetzt. Mehr noch: Die Dynamik der ersten zwölf Monate scheint ungebrochen. Die Perspektive einer Halbierung der hohen Jugendarbeitslosigkeit ist realistisch. Der Zugang zum Beschäftigungssystem ist für eine große Anzahl arbeitsloser Jugendlicher möglich geworden. Der Staat hat eine Brückenfunktion übernommen, die für ein Strukturmerkmal der Jugendarbeitslosigkeit, nämlich ein Übergangsproblem zu sein, angemessen und notwendig ist.
- Diese Brückenfunktion erfüllt das Sonderprogramm auch in Hinblick auf eine weitere Besonderheit des Arbeitsmarktes für Berufseinsteiger in Frankreich. Dieser ist – wie gezeigt – zunehmend instabiler geworden, was die Beschäftigungsdauer in den ersten Jahren betrifft. Die mehr als doppelt so hohe Rotationsarbeitslosigkeit, der häufige Wechsel von Beschäftigung und beschäftigungslosen Phasen wird durch die neuen Beschäftigungsverhältnisse deutlich gemildert. Selbst die fünfjährige Befristung der Arbeitsverhältnisse ist unter diesen Vorzeichen ein wichtiger Beitrag, dieses typische Problem der ersten Erwerbsphase wirksam anzugehen.
- Das Programm wird von den Jugendlichen angenommen. Die Bewerberzahl übersteigt die angebotenen Arbeitsplätze. Dies gilt für alle Qualifikationsstufen, vom Hochschulabgänger bis zum Jugendlichen ohne Schulabschluß.
- Die Umsetzung des Programms „emploi jeunes" hat zu einer neuen Mobilisierung und zu neuen Kooperationsformen zwischen den wichtigsten Akteuren und Trägerorganisationen geführt. Es ist möglicherweise eines der mittelfristig wichtigsten Ergebnisse, daß sich hier eine Art neues Bündnis für Arbeit und Ausbildung à la française in Umrissen herausgebildet hat. Erst ein solcher Verbund bietet einen Ansatz für die Bewältigung weiterhin bestehender Probleme der Jugendarbeitslosigkeit und eine Plattform für die Entwicklung neuer Wege aus der Beschäftigungskrise.

Die Dauerhaftigkeit sichern

Dies erscheint um so wichtiger, als ungeachtet aller ersten Erfolge das Schwierigste noch bevorsteht. Mehrere Fragen sind dabei angesprochen:

- An oberster Stelle steht die mittelfristige Umgestaltung beruflicher Ausbildung in Frankreich. Solange zwischen schulischer Ausbildung und betrieblicher Beschäftigung kaum institutionalisierte Übergänge bestehen, solange wird die allgemeine Arbeitsplatzknappheit strukturell stärker bei Jugendlichen „durchschlagen". Dieses hier nur angedeutete Problem wird von dem Sonderprogramm der Regierung Jospin nicht berührt.
- Aber auch eine davon unabhängige Analyse des laufenden Programms gegen Jugendarbeitslosigkeit legt Schwachstellen frei und zeigt Ungewißheiten auf. Ungeklärt bleibt beim jetzigen Stand, ob und in welchem Umfang die neu entstandenen Arbeitsplätze für Jugendliche marktgängige Qualifikationen vermitteln. Auch dies ist um so wichtiger, als die zentrale Voraussetzung für einen dauerhaften Erfolg beim Abbau der Jugendarbeitslosigkeit auf dem jetzt eingeschlagenen Weg die Überleitung staatlich geförderter Arbeitsplätze in marktfähige Beschäftigung ist. Zumindest in größerem Umfang müssen Dauerarbeitsplätze unabhängig von staatlicher Förderung entstehen. Angesichts des Finanzaufwands von ca. 35 Milliarden Francs allein im fünften Jahr, wenn alle Stellen besetzt sind, wird dies unabweisbar. Wenn die Zielvorgabe des hier analysierten Programms, tatsächlich benötigte und bezahlbare Arbeitsplätze zu schaffen, sich als nicht realistisch erweist, wird der Versuch, die Jugendarbeitslosigkeit zu halbieren, scheitern. Das Risiko, die Jugendarbeitslosigkeit wie eine Bugwelle vor sich her zu schieben, besteht. Das Schwierigste steht also noch bevor, aber die Chancen, der Herausforderung Jugendarbeitslosigkeit besser zu begegnen, sind vorhanden. Ob und wie sie genutzt – oder vertan – werden, wird die weitere Umsetzung zeigen. Sie in den nächsten Jahren zu verfolgen, lohnt sich. Lernen wird man daraus allemal.

Jugendarbeitslosigkeit*

Gut gebildet, aber ungelernt

Schwierige berufliche Eingliederung französischer Jugendlicher

*Isabelle Bourgeois***

Junge Franzosen haben es ungleich schwerer als ihre deutschen Altersgenossen. Für ein knappes Drittel von ihnen bedeutet das Ende der Ausbildung zunächst einmal Arbeitslosigkeit. Alle brauchen lange Monate, oft auch Jahre, um den Einstieg in ein geregeltes Arbeitsverhältnis zu schaffen. Und manchem droht soziale Ausgrenzung. So wird denn auch das Problem der Jugendarbeitslosigkeit in Frankreich anders thematisiert als in Deutschland.

Gravierend ist das Problem zwar in beiden Ländern, nur handelt es sich nicht um dieselbe Arbeitslosigkeit, Werden in Deutschland vorwiegend solche Jugendliche arbeitslos, die gering qualifiziert sind oder aber die „falsche" Ausbildung gewählt beziehungsweise ihr Studium abgebrochen haben, handelt es sich in Frankreich um ein Massenphänomen. Jeder junge Franzose macht heute die bittere Erfahrung, daß ihn auch das beste Diplom nicht vor einer langwierigen Jobsuche schützt – vor jener „Warteschleife" eben, die alle jungen Leute auf der Schwelle zum eng besetzten Arbeitsmarkt drehen müssen.

Entsprechend sind auch die Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in beiden Ländern anders gestaltet. In Deutschland setzen sie hauptsächlich bei der Behebung des Lehrstellenmangels an, oder sie nehmen die Gestalt einer „Qualifizierungs-Offensive" an. In Frankreich geht es im wesentlichen darum, Jugendliche überhaupt auf ihren Eintritt in die Arbeitswelt vorzubereiten. Ein Berufsbildungssystem, das Schule und Unternehmen verbindet, gibt es in Frankreich nicht in einer ähnlich ausgeprägten Form wie im deutschen dualen Berufsbildungssystem. Schule und Arbeitswelt trennen Welten, die Brücken müssen erst geschaffen werden. Darin liegt denn auch die Kernfunktion aller Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, bis hin zur jüngsten: dem „Plan Emplois-jeunes".

Jugendarbeitslosigkeit ist in Frankreich ein langanhaltendes Massenphänomen. Schon seit Ende der siebziger Jahre liegt die Arbeitslosenquote der 16 – 25jährigen über der Durchschnittsquote. Heute ist sie mit 25 Prozent sogar doppelt so hoch. In Deutschland steigt sie – vereinfacht – erst seit der Wirtschaftskrise im Jahr 1993 und beginnt sich seitdem den durchschnittlichen Werten anzunähern. Sie bleibt aber noch darunter: Im Herbst 1998 lagen beide Quoten bei gut 10 Prozent beziehungsweise etwas über 11 Prozent. Genauere Zahlen sind zwar in jedem Land verfügbar, jedoch kaum miteinander zu vergleichen, da sie bisher anders erhoben wurden. Das wird sich in naher Zukunft ändern, da sich alle statistischen Ämter der EU auf ein einheitliches System volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen geeinigt haben und eine nun harmonisierte Neuberechnung u. a. des Verhältnisses Beschäftigung/Arbeitslosigkeit vornehmen.

Ob in alter oder neuer statistischer Währung angegeben, die Daten für Frankreich und Deutschland liegen so weit auseinander, daß sie zumindest als Größenordnung aussagekräftig bleiben. Insgesamt gibt es in beiden Ländern genauso viele 15 – 25jährige: acht Millionen. Davon werden in Frankreich jahraus, jahrein etwa 800.000 als arbeitslos registriert, in Deutschland und das erst neuerdings – „nur" halb soviel.

* Der Beitrag ist zuerst erschienen in der Zeitschrift für den Deutsch-Französischen Dialog, Dokumente, Heft 5, Oktober 1999.

** Isabelle Bourgeois ist wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC), Paris.

Alle jungen Franzosen müssen eine Warteschleife drehen

Aber diese Gesamtzahlen sagen wenig über das Schicksal der jungen Leute aus, die sich erheblich voneinander unterscheiden, je nachdem, wie alt sie sind, oder ob sie gerade in Lehre, Studium beziehungsweise Arbeit sind. Betrachtet man zum Beispiel die Gruppe der 15 – 19jährigen, dann fällt auf, daß nur fünf Prozent der Franzosen erwerbstätig sind, aber 30 Prozent der Deutschen. Mit anderen Worten: In Frankreich geht man in dem Alter normalerweise in die Schule oder bereitet sich auf das Abitur vor. In Deutschland macht ein knappes Drittel dieser Altersstufe eine Lehre, was aus statistischer Sicht betrachtet einem Arbeitsverhältnis gleichkommt. Nimmt man die Altersgruppe der 20 – 24jährigen, also diejenige, die auf den Arbeitsmarkt drängt und daher am schlimmsten von der Arbeitslosigkeit betroffen ist, wird zum Beispiel deutlich, daß drei Viertel (74 Prozent) der jungen Deutschen ein festes Arbeitsverhältnis haben. Nur ein gutes Drittel (35 Prozent) der jungen Franzosen hat den Anschluß an den Arbeitsmarkt gefunden; der Rest studiert noch beziehungsweise zögert die berufliche Eingliederung hinaus. Denn dafür brauchen deutsche Jugendliche im Schnitt nur 16 Wochen, französische erheblich länger: Für ein Drittel von ihnen dauert die Jobsuche zwei Jahre, und 15 Prozent sind sogar noch acht Jahre nach Verlassen einer Ausbildungseinrichtung arbeitslos.

Heute sieht sich jeder junge Franzose einer schwierigen Übergangsphase ausgesetzt, mit allen Begleiterscheinungen: finanzielle, soziale, psychische Unsicherheit, ein Hürdenlauf von Praktikum zu Kurzzeit-Job oder Arbeitslosigkeit. Wer nur gering qualifiziert ist, hat die geringsten Aussichten auf einen gesicherten Arbeitsplatz. Aber auch Abgänger der Elite-Einrichtungen wie etwa die Pariser „Sciences Po" (das politikwissenschaftliche Institut, aus dem Minister, Top-Journalisten oder -Manager hervorgehen) verbringen heute mindestens ein halbes Jahr mit Bewerbungen und Praktika. Alle stehen aber vor demselben Problem: Sie finden keine (geregelte) Arbeit, weil sie dafür nicht ausgebildet wurden.

Anders als in Deutschland, wo es sich um eine konjunkturell bedingte Strukturanpassungskrise (Strukturwandel in den neuen Bundesländern, generelle Anpassungskrise des dualen Berufsbildungssystems an den Tertiarisierungsprozeß) handelt, herrscht unter französischen Jugendlichen das, was man „chômage d'insertion", wörtlich: Eingliederungsarbeitslosigkeit nennt. Vergleichbares gibt es zwar – in weit geringerem Maße – auch in Deutschland, wo man es dann als Problem der „zweiten Schwelle" zum Arbeitsmarkt bezeichnet. Damit ist jedoch der Fall gemeint, in dem ein junger Mensch nach Abschluß seiner Berufsausbildung Schwierigkeiten hat, in ein geregeltes Arbeitsverhältnis übernommen zu werden. Dies geschieht eigentlich nur in Ausnahmesituationen, auch wenn sich diese in letzter Zeit häufen: Der betroffene Jugendliche hat meistens die „falsche" Berufswahl getroffen beziehungsweise die „falsche" Ausbildung gewählt. Auf die Erkenntnis folgt dann normalerweise eine berufliche Umorientierung, und die Erfolgschancen sind bald wiederhergestellt.

Denn in einem wesentlichen Punkt unterscheiden sich die Werdegänge der jungen Deutschen und Franzosen: Erstere lernen einen Beruf, die anderen erhalten eine Allgemeinbildung. Damit sind auch schon die Grenzen der Vergleichbarkeit zwischen Eingliederungsarbeitslosigkeit und dem Problem der „zweiten Schwelle" erreicht. Um es ganz deutlich – in deutschen Begrifflichkeiten – zu formulieren: Eigentlich sieht die Situation der jungen Franzosen so aus wie die etwa eines jungen Deutschen, der als Abiturient oder Akademiker versucht, unmittelbar nach Abschluß des Studiums von einem Unternehmen eingestellt zu werden. In diesem Fall haben Deutsche und Franzosen dasselbe Problem – das der Berufs(un)tauglichkeit. Sie sind zwar gebildet, aber aus Unternehmersicht „können sie nichts" – sie „haben nichts gelernt", obwohl sie „gut gelernt" haben. Die Eingliederungsarbeitslosigkeit, die alle französischen Jugendlichen betrifft, hat demnach mehr Ähnlichkeiten mit der deutschen Akademikerarbeitslosigkeit als mit dem Problem der „zweiten Schwelle". Allein das Ausmaß des Phänomens unterscheidet beide Länder.

Berufliche Qualifikation oder staatliches Diplom?

Einige Zahlen belegen das. Zwei Drittel der jungen Deutschen machen lieber eine Lehre als sich immatrikulieren zu lassen. Ein Drittel nur der Altersgruppe geht in Deutschland bis zum Abitur, in Frankreich zwei Drittel. Auch die Abiturienten gehen andere Wege: ein Fünftel von ihnen wählt in Deutschland im Anschluß an das Abitur eine Lehre. In Frankreich bedeutet das Abitur den Auftakt zum Hochschulstudium. Der Lehre haftet noch ein schlechtes Image an – als Auffangbecken für schlechte Schüler. Aber „qualifizierte" Jugendliche (im Sinne von beruflich ausgebildeten) werden zunehmend gebraucht, und das Image der Lehrlingsausbildung (apprentissage) soll aufgewertet werden. So wirbt derzeit kein geringerer als *Aimé Jacquet* für diesen Ausbildungsweg: Er war selber Lehrling und verkörpert Erfolg – als Ex-Trainer der Fußball-Nationalmannschaft. Zwar ist eine Lehre oder ein apprentissage längst kein Königsweg zum Einstieg ins Berufsleben (auch in Deutschland nicht mehr so wie früher), aber sie schafft durch das gleichzeitige Lernen in Schule und Unternehmenspraxis eben die Grundvoraussetzungen für jene Berufstauglichkeit, über die andere Jugendliche nicht verfügen.

Nur reicht auch dieses in Frankreich kaum. Zum schlechten Image gesellt sich nämlich ein Widerspruch: der zwischen (beruflicher) Qualifizierung und Diplom. Welche berufliche Qualifizierung jeweils gebraucht wird, kann eigentlich nur die Wirtschaft bestimmen, die die Neuzugänger auf dem Arbeitsmarkt einstellt. Aber der Qualifizierungs-Nachweis kann nur ein Diplom sein. Und dieses kann allein von einer staatlichen Einrichtung ausgestellt beziehungsweise muß vom Staat definiert oder anerkannt werden. Beide aber, Staat und Wirtschaft, koordinieren nur unwesentlich Ausbildungs-Nachfrage und -Angebot.

Insgesamt gesehen ist das französische Ausbildungssystern extrem „verschult". Der Grund dafür liegt im republikanischen Bildungsverständnis, das weitgehend den Werten des reinen Allgemeinwissens, des universellen Bildungsanspruchs verhaftet ist. In diesem kommt die Hauptrolle bei der bildungspolitischen Daseinsvorsorge dem Staat zu, genauer: dem Ministère de l'éducation nationale. Das enthebt die Unternehmen einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung im Bereich der Ausbildung. Schule (Bildung, Diplom) und Arbeitswelt (berufliche Qualifikation) schließen einander weitgehend aus. Über diese Trennung herrscht ein historisch gewachsener Konsens: Die Grundlage für die tragende Rolle des Staates – als einziger Akteur des Gemeinwohls – bildet ein Verständnis der Wirtschaft, das die Interessen der Unternehmen allein als Partikularinteressen betrachtet.

Bildungswesen und Arbeitswelt klaffen auseinander

Die Konsequenz: Bildungswesen (Staat) und Arbeitswelt (Wirtschaft) klaffen auseinander, die Jugendlichen werden an den realen Erfordernissen der Unternehmen beziehungsweise des beruflichen Alltags vorbei ausgebildet. Sie verfügen über ein hohes Wissen, ihr Know-how aber ist gering. Das ist der Hauptgrund für die erheblichen Schwierigkeiten, denen sie bei ihrer beruflichen Eingliederung ausgesetzt sind. Zumal die Lage am Arbeitsmarkt angespannt ist.

Beschäftigt ist in Frankreich – vereinfacht formuliert – hauptsächlich eine, die mittlere Generation. Für die Newcomer auf dem Arbeitsmarkt gilt es da, sich in die Warteschleife einzureihen. Derweil suchen sie sich eben diejenige Erfahrung anzueignen, die sie „einstellungsfähig" machen wird: über Jobs, Praktika usw. So sammeln sie Stück für Stück in der Praxis das Know-how zusammen, das ihnen vom staatlichen Bildungswesen nicht vermittelt wurde. Oder sie beginnen ein Studium in der Hoffnung, eine höhere Qualifizierung zu erlangen. Nur ist dieser Begriff in Frankreich identisch mit Diplom.

Im Endeffekt dreht sich durch diese Flucht nach vorn aber nur die Spirale der Allgemeinbildung weiter. Nach Abschluß des Studiums, nach Erhalt auch des höchsten Diploms muß jeder seine Praxiserfahrung selbst sammeln und unter Beweis stellen. Dieser (etwas vereinfacht dargestellte) Mechanismus ist bekannt, doch ihn an der Wurzel behandeln, mag man nicht. Es würde ebenso an den Grundfesten des nationalen Selbstverständnisses rütteln wie in Deutschland etwa eine Offensive zur Abschaffung der dualen Berufsausbildung.

Um die Jugendarbeitslosigkeit einzudämmen, setzt man in Frankreich – ebenso wie in Deutschland – an zwei Stellen an: Erhöhung der Qualifikation sowie Förderung der Einstellung Jugendlicher. Auch der Leitgedanke aller Maßnahmen ist in beiden Ländern identisch: Berufliche Eingliederung ist die Grundvoraussetzung für soziale Integration. Betrachtet man aber den Maßnahmenkatalog im einzelnen, werden wieder nationale Unterschiede deutlich, die in der Struktur der Arbeitslosigkeit, in der Ursachenanalyse oder einfach im jeweiligen kulturellen Kontext begründet liegen.

Nationale Unterschiede

Anders als in Deutschland, wo entweder der sozialpädagogische Ansatz (soziale Integration sogenannter Problemgruppen) oder die Lehrstellenproblematik vorherrscht, wird Jugendarbeitslosigkeit in Frankreich allein mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik bekämpft. Genauso wie der Staat für die Bildung verantwortlich ist, ist er auch für die Steuerung des Arbeitsmarktes zuständig. So versucht die Regierung zentral und massenwirksam das Phänomen einzudämmen – auch die „Emplois jeunes" gehören dazu. Sie sind ein zentral gesteuertes Programm, das sich an eine breite, genau vorausberechnete Menge von Jugendlichen wendet und dem zur „Plansollerfüllung" entsprechende Mittel im Staatshaushalt zur Verfügung stehen. „Als spezifisch jugendorientierte arbeitsmarktpolitische Maßnahme sind sie für französische Verhältnisse nichts Außerordentliches. Auf diesem Gebiet ist ja die staatliche Intervention bereits so massiv, daß insgesamt jeder dritte Arbeitsplatz, der von einem Jugendlichen besetzt ist, staatlich gefördert wird".[1)]

Heute versucht der Staat gleichzeitig, die Nachwuchsgeneration „berufstauglicher" zu machen (über Praktika, ausbildungsfördernde Maßnahmen), die Untemehmer „einstellungsfreudiger" zu stimmen (über direkte Subventionierung beziehungsweise Reduzierung der Sozialabgaben) und die Entstehung „neuer Märkte" zu initiieren (Beschäftigung außerhalb des freien Marktes). Das sind die drei Kernansätze des inzwischen auf etwa 50 Einzelprogramme angewachsenen Maßnahmenkatalogs.

Im Laufe der Zeit stellte sich nämlich heraus, daß keiner der beiden ersten Ansätze ausreichte, um die Jugendarbeitslosigkeit in den Griff zu bekommen. Mehr noch, es stellten sich nicht intendierte Nebeneffekte ein. Außer klassischen Mitnahmeeffekten (Praktikanten als „verbilligte" Arbeitskräfte) führte der zielgruppenspezifische Ansatz der meisten Maßnahmen zur Auslese der höher Qualifizierten und zur weiteren sozialen Ausgrenzung derjenigen, für die die Lösungen ursprünglich gedacht waren – Zulassungskriterien wie „gering qualifiziert" erwiesen sich als Stigmata.

Neu am dritten Ansatz, der seit Anfang der achtziger Jahre besteht, ist, daß er nicht ausschließlich arbeitsmarktorientiert ist, sondern auch sozialpädagogische Aspekte beinhaltet. Über arbeitsplatzschaffende Maßnahmen im Non-Profit-Sektor soll die soziale Integration der Jugendlichen gefördert werden. Das setzt voraus, daß die individuelle Komponente des Werdegangs eines jeden Jugendlichen im Vordergrund steht.

1) Alain Lattard: „Die ‚Emplois jeunes' in Frankreich". Vortrag, Kolloquium Ausbildungs- und Beschäftigungsgarantien für Jugendliche (Halle, 15. 9. 1998).

Damit hängt auch verwaltungstechnisch ein fachübergreifender Ansatz zusammen. Heute laufen die Fäden in zentralen Anlauf- und Beratungsstellen für Jugendliche zusammen, die ab 1989 institutionalisiert wurden: entweder in „Missions locales" oder in „Permanences d'accueil, d'information et d'orientation" (PAIO). Sie bieten den jungen Leuten Informationen über Ausbildungswege, Praktika, Sozialhilfe, Drogenberatung, Freizeit- und Kulturangebot. Den Jugendlichen steht ein identifizierter Ansprechpartner gegenüber, der sie an die jeweiligen zuständigen Ämter und Stellen weiterleitet. Auch für die Ämter und Behörden sind diese Beratungsstellen zentraler Ansprechpartner und Koordinierungsstelle. Das größte Problem des riesigen Angebots an Maßnahmen bleibt nämlich ihre Umsetzung vor Ort.

Die Umsetzung vor Ort: Beispiel Straßburg

Eine PAIO oder Mission locale (mit der Rechtsform eines Vereins) gibt es in den meisten größeren Städten. Zwar entstammt eine jede dieser Einrichtungen einer lokalen Initiative, aber eigentlich dient sie allein der Umsetzung vor Ort der diversen nationalen, das heißt zentralen, Maßnahmen und Programme. Sie hat jedoch einen gewissen Spielraum bei der Identifizierung des lokalen Bedarfs und bei der ebenso lokalen Bündelung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit mit anderen (wiederum nationalen) Programmen, wie etwa der Stadtpolitik (politique de la ville), wo es vor allem um Stadtteilsanierung geht, oder der Strukturpolitik.

Wie einfallsreich dabei vorgegangen werden kann, zeigt sich zum Beispiel in Straßburg.[2)] Zwar ist der Problemdruck dort geringer als im nationalen Durchschnitt. Weil im Elsaß aus historisch-kulturellen Gründen ein duales Ausbildungssystem ähnlich dem deutschen besteht, finden viele Jugendliche rascher eine Festanstellung als ihre Altersgenossen anderswo. Dennoch ist Straßburg aber gleichzeitig mit allen denjenigen Problemen konfrontiert, auf deren Ursache die Stadt als solche keinen Einfluß hat. Französische Kommunen sind obendrein institutionell nur sehr spärlich mit eigenen Kompetenzen ausgestattet. Diese beschränken sich fast ausschließlich auf Auftragsverwaltung.

Aber Straßburg steht als Sitz des Europäischen Parlaments auch im Rampenlicht und ist daher besonders gefordert. Begünstigend kommt hinzu, daß die Stadt seit 1968 einem Gemeindeverband angehört, was ein koordiniertes Vorgehen thematisch sowie geographisch erleichtert. Auf dieser Grundlage entwickelte sich allmählich ein integrierter kommunalpolitischer Ansatz, der heute auch den Jugendlichen zugute kommt. So wurde zum Beispiel in Straßburg 1987 eine der ersten Missions locales gegründet. Der Gedanke der partnerschaftlichen Vernetzung, wie er diese Einrichtungen kennzeichnet, traf sich ideal mit den sozialpolitischen Zielvorstellungen des Gemeindeverbands und der Umsetzung anderer, nationaler Maßnahmen. So vernetzte man gezielt Akteure, Kompetenzebenen, Programme und Zielgruppen miteinander, um trotz mangelnder institutioneller Zuständigkeiten dennoch eine aktive Standortpolitik zu führen und Jugendlichen dabei unter die Arme zu greifen.

Das vielleicht sprechendste Beispiel ist die Nutzung von Infrastruktur- beziehungsweise Großbauprojekten, um Arbeitsplätze zu schaffen, Jugendliche auszubilden, zu integrieren, und noch viel mehr, wie es der Bau der Straßenbahnlinie A ermöglichte. Denn die Tramlinie A verbindet heute Stadtzentrum und Peripherie, wo sich u. a. sogenannte Problemviertel befinden. Auch sicherheitspolitisch erweist sie sich sinnstiftend: Jugendliche („große Brüder") sorgen in den Zügen für Ordnung. Ausbildungspolitisch ebenfalls: Jugendliche konnten in diversen Berufen

2) CIRAC und Deutsch-Französisches Institut (DFI) haben 1998 im Auftrag der Partnerstädte Stuttgart und Straßburg und mit Unterstützung der Robert-Bosch-Stiftung eine Fallstudie zur Jugendarbeitslosigkeit und ihrer Bekämpfung durchgeführt, an die auch zwei Kolloquien in Stuttgart (16./17. 7. 1998) und Straßburg (19./20. 4. 1999) geknüpft waren.

rund um die Trambahn ausgebildet werden (Tramführer, Elektriker usw.). Ähnliche integrierende Effekte haben der Bau der Tramlinie B, des Plenargebäudes des Europäischen Parlaments (kürzlich eingeweiht) und zahlreiche andere Projekte. An die Auftragsvergabe wurde nämlich eine sogenannte „Sozialklausel" gekoppelt, mit der sich die Unternehmen verpflichten, entweder schwer vermittelbare Jugendliche und Erwachsene einzustellen, sie auszubilden beziehungsweise ausbilden zu lassen oder aber sich an einen der Beschäftigungsbetriebe zu wenden, die zumeist als Zulieferer arbeiten.

In Straßburg werden also jene „neuen Märkte" aufgebaut, auf denen Betriebe tätig sind, die wegen ihrer öffentlichen Ausrichtung zum Non-Profit-Sektor gehören. Auf diese Weise werden nationale Fördermöglichkeiten, arbeitsplatzschaffende Maßnahmen oder auch europäische Strukturfördermittel miteinander zu einer originären kommunalen Standortpolitik verknüpft, die auch den Arbeitsmarkt dynamisiert.

Keine Lösung des Kernproblems

Aber es bleibt im wesentlichen eine Politik der öffentlichen Hand. Charakteristisch für sämtliche Maßnahmen und Programme bleibt jene strukturelle Spannung nämlich zwischen Projekten, die zentral vom Staat angeboten werden und die an die Beteiligung der Akteure appellieren, ihnen aber recht genau vorschreiben, wie sie umgesetzt werden sollen. Dennoch zeichnen sich vermehrt Initiativen ab, die von einzelnen Akteuren ausgehen, darunter selbstverständlich die Wirtschaft. Nur stehen ihrer massiven Entwicklung noch erhebliche Hindernisse im Wege: der gerade erst begonnene Dezentralisierungsprozeß, die Kluft zwischen Staat und Wirtschaft im Berufsbildungsbereich, die vielfältige Segmentierung der zielgruppenorientierten beziehungsweise problemspezifischen Maßnahmen.

Und wenn, wie heute etwa bei den Emplois jeunes, Jugendarbeitslosigkeit als komplexes Phänomen betrachtet wird, wird die Lösung im Non-Profit-Sektor gesucht. So potenzieren sich heute, über parteiideologische Fragen hinweg, bildungspolitischer wie arbeitsmarktpolitischer Ansatz der staatlichen Daseinsvorsorge. Das Kernproblem der schwierigen beruflichen Eingliederung französischer Jugendlicher aber blieb bisher unangetastet: die tiefe Kluft zwischen Ausbildung und eigentlichem Arbeitsmarkt.

Jugendarbeitslosigkeit

	Frankreich	***Deutschland***
Jugendliche 15 – 25 Jahre	ca. 8.000.000	ca. 8.000.000
davon arbeitslos	ca. 800.000	ca. 400.000
erwerbstätige Jugendliche 15 – 19 Jahre	5 Prozent	39 Prozent
20- bis 24jährige mit fester Arbeit	35 Prozent	74 Prozent
Dauer der Arbeitssuche	für ein Drittel: zwei Jahre	
	für 15 Prozent:	
	acht Jahre	16 Wochen

Hermann Rademacker
Deutsches Jugendinstitut (München)

Fragen zum deutschen Politikkonzept zur Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit: Können wir von Frankreich und Großbritannien lernen?

I. Die Erfahrungen bestätigen die Wirksamkeit des Sofortprogramms:

Junge Leute akzeptieren die Angebote, die ihnen im Rahmen des Programms gemacht werden, in bemerkenswert hoher Anzahl. Bereits im April 1999 waren die angestrebten 100.000 Eintritte junger Menschen in Arbeit, Ausbildung oder qualifizierende Maßnahmen übertroffen, bis zum Ende des Jahres waren es über 200.000.

Diese Erfahrung paßt zu den Ergebnissen der Übergangsforschung, die darin übereinstimmen, daß junge Menschen nach wie vor ein hohes Maß an Arbeitsorientierung zeigen und eine Abkehr von Arbeit im Sinne eines *Wertewandels nicht nachweisbar* ist.

Es bewirkt tatsächlich eine Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit, die im Unterschied zur Tendenz der vorangegangenen Jahre 1999 deutlich stärker zurückging als die Gesamtarbeitslosigkeit.

Das sind *Erfolge*. Damit ist das Programm als Instrument der Krisenintervention durchaus hinreichend legitimiert.

II. Fragen zum Politikkonzept des Sofortprogramms und seines beschäftigungspolitischen Umfeldes

Angesichts der Reaktion der jungen Menschen auf das Programm wäre es *politisch unverantwortlich, es nicht weiterzuführen,* solange es Probleme der Eingliederung junger Menschen in das Beschäftigungssystem gibt.

Die Konzipierung als einmaliges Sofortprogramm und seine Wiederholung von Jahr zu Jahr aber führt dazu, daß strategische Elemente im Programm fehlen, die auf eine *Überwindung der Ursachen von Jugendarbeitslosigkeit* zielen.

Dieser Mangel wiegt besonders schwer, weil auch die Einbettung in eine umfassendere Politik, die einerseits die Ursachen der Jugendarbeitslosigkeit – soweit sie in Qualifikationsdefiziten bestehen – grundsätzlicher und nachhaltiger angeht und andererseits die Nachfrage nach Arbeitskraft in solchen Bereichen zu entwickeln versucht, in denen ein gesellschaftlicher Bedarf besteht. Beispiele für beides finden sich in Großbritannien und Frankreich.

1. Die Qualifizierungslücke als politische Herausforderung

Wären die arbeitslosen Jugendlichen hochqualifizierte IT-Experten, hätten sie entweder Arbeit in Deutschland oder sie würden in die USA abgeworben.

Von einem Programm zur Überwindung der akuten Jugendarbeitslosigkeit ist selbstverständlich nicht zu erwarten, daß es diese Qualifizierungslücke schließt. Das leistet weder der britische New Deal für die britische „skill gap" noch das französische Trace für die in Frankreich beschriebene Dienstleistungslücke.

Aber es gibt in beiden Ländern umfassendere Politiken zur Beschäftigungsförderung:

- In *Großbritannien* ist es eine umfassendere *Qualifizierungspolitik*, die parallel zum New Deal eingeleitet wurde und – im Unterschied zu diesem – unbefristet angelegt ist.
- In *Frankreich* gibt es mit emploi jeune ein *Beschäftigungsprogramm* für gut Gebildete, aber beruflich nicht Qualifizierte, das denen eine langfristige Perspektive der Eingliederung in Beschäftigung eröffnet.

Dabei mag die britische „skill gap" sich durchaus von der deutschen nach Art und Umfang unterscheiden. Unsere britischen Gesprächspartner wiesen sympathischerweise immer auf Deutschland als positives Beispiel hin. Und sicher haben wir auch mit dem Regelsystem der beruflichen Bildung und seinem sozialstaatlichen Ergänzungssystem, das ganz wesentlich von der Bundesanstalt für Arbeit finanziert und konzipiert wird, eine Struktur, die etwas leistet, was in Großbritannien gerade erst aufgebaut werden muß, nämlich: *Ein System der beruflichen Bildung,* das wirklich *für alle Jugendlichen* zuständig ist und diese Zuständigkeit auch als Anspruch an sich selbst akzeptiert.

Dennoch sind die in diesem Berufsbildungssystem vermittelten Qualifikationen längst nicht mehr in jedem Fall auf dem Arbeitsmarkt verwertbar (Problem 2. Schwelle, Arbeitslosigkeit trifft besonders in den neuen Ländern ebenso wie in den altindustrialisierten Regionen Westdeutschlands auch ausgebildete Jugendliche). Das, was etwa Jugendliche mit schlechten Schulabschlüssen oder gar ohne solche an beruflichen Qualifikationen erwerben, reicht eben oft nicht für einen soliden Einstieg in Beschäftigung.

Daneben gibt es auch bei uns insbesondere in wirtschaftlich prosperierenden Regionen Ausbildungsplätze, die nicht besetzt werden können – und dies durchaus auch in Berufen, die anderswo als attraktiv gelten. Diese Tatsache weist darauf hin, daß die Entlastung des Arbeitsmarktes durch *demografische Entwicklungen die Jugendarbeitslosigkeit nur begrenzt reduzieren* wird. In diesem Sinne gibt es *also auch in Deutschland eine Qualifizierungslücke* und wir hätten Anlaß, uns darüber Gedanken zu machen, wie sie geschlossen werden kann. Ein solcher Kontext einer umfassenden und langfristig angelegten Qualifizierungsoffensive fehlt bei uns bis heute und sollte parallel zur Weiterführung des Sofortprogramms möglichst bald in Angriff genommen werden. Die aktuelle Initiative der Bundesanstalt für Arbeit zur *Zusammenarbeit der Arbeitsämter mit den Kommunen* bei der beruflichen und sozialen Integration junger Menschen kann ein wichtiger Baustein für eine solche langfristig angelegte Qualifizierungsoffensive sein.

Die *Beschränkung* einer solchen Offensive auf die *Problemgruppen des Berufseinstiegs* sollte dabei wie im englischen Beispiel unbedingt *vermieden* werden; wie die Diskussion um die deutsche green card zeigt, ist gerade bei den Hochqualifizierten eine Ausweitung des Arbeitsplatzangebots als Folge ihrer Verfügbarkeit am ehesten zu erwarten. Da diese dann auch als Konkurrenten geringer Qualifizierter bei den vorhandenen Arbeitsplätzen wegfallen, verbessern sich damit die Beschäftigungschancen für alle (Kamineffekt).

Die Förderung der bestehenden Nachfrage nach anspruchsvollen Qualifikationen, die im britischen Konzept eingeschlossen ist, geschieht in Deutschland bisher nur über die Entwicklung neuer Ausbildungsberufe im Rahmen des dualen Systems. Aber wäre nicht eine Bildungsoffensive angesagt, die einerseits die Zahl derer reduziert, die unsere allgemeinbildenden Schulen mit unzureichenden Ergebnissen verlassen und andererseits den Ausbau von

Fachhochschul-Bildungsgängen und die Beteiligung daran fördert, um beispielsweise die aktuell gefragten IT-Qualifikationen zu vermitteln?

Großbritannien hat angesichts der dort zugespitzten Probleme unzureichend Qualifizierter *neben den Maßnahmen des New Deal eine langfristige Qualifizierungspolitik* im Sinne von „life long learning" entwickelt.

Dazu werden

- zum einen „individual learning accounts" staatlich subventioniert, die dem einzelnen helfen sollen, sich selbstverantwortlich um die Arbeitsmarktgängigkeit seiner beruflichen Qualifikation zu kümmern,
- zum anderen ist die UfI (Univ. for Industry) dafür zuständig, das Angebot an Weiterbildungsmöglichkeiten zu entwickeln und Bildungsträger und Wirtschaft zu Beiträgen in Form von Geld oder auch durch konkrete Qualifizierungsangebote zu ermuntern, so daß der einzelne auch Chancen hat, zu finden, was er braucht.

Das britische Modell setzt ganz stark auf die *Eigenverantwortlichkeit des einzelnen* und die Entwicklung eines Weiterbildungsmarktes. Dies mag man für erfolgversprechend halten oder auch nicht. Es mag insbesondere bezweifelt werden, ob die Problemgruppen des Arbeitsmarktes in der Lage sind, von solchen Strukturen im Sinne ihrer Interessen – und die sind, gemessen an der Reaktion der jungen Menschen auf die Angebote im Rahmen des New Deal ebenso klar wie in Deutschland auf eine Integration in das Beschäftigungssystem gerichtet – wirksam Gebrauch zu machen.

Aber:
Auch die *Eigenverantwortlichkeit kann gefördert werden.* Die Gateway-Phase des New Deal enthält einige Elemente, die dazu beitragen können, indem mit den Jugendlichen gemeinsam so etwas wie eine Bestandsaufnahme gemacht wird, und auf dieser Grundlage für sie in Frage kommende Angebote und Handlungsalternativen in der Beratung diskutiert werden. In geeigneter Weise gestaltete *Assessment Center,* eine für die Jugendlichen *transparente Darstellung der Angebote* und eine Änderung der Praxis der Zuweisung von Jugendlichen zu Maßnahmen in Richtung auf eine *Wahl der Angebote durch die Jugendlichen* könnten ebenfalls zur Stärkung der Eigenverantwortlichkeit beitragen.

Und:
Gäbe es nicht auch bei uns Anlässe genug für die Förderung von Weiterbildungsangeboten und die Schaffung von Anreizen für ihre Nutzung? Eine *Kultur des life long learning ist längst nicht in wünschenswertem Umfang ausgebildet.*

Weiter:
Auch wenn die Verlagerung der Verantwortung für die Marktgängigkeit der beruflichen Qualifikation auf den einzelnen gerade *sozial Schwache überfordern kann,* gewinnen *„Unternehmerqualitäten"* (entrepreneurial spirit) auf der Seite der *Arbeitnehmer* mit der dramatischen Entwicklung der Marktförmigkeit in den Beziehungen zwischen Arbeitgebern und -nehmern zweifellos an Bedeutung.

Wo lernen junge Deutsche dies? Jedenfalls nicht in der Schule! Die Oberstufenreform der 60er Jahre mit ihrer erheblichen Wahlfreiheit in der Sek. II der Gymnasien ist jedenfalls fast wieder auf den Stand der 50er Jahre zurückgeführt. Bieten betriebliche Ausbildungen wirklich ausreichend Gelegenheit, *individuelle Qualifikationsprofile* oder wesentliche Teile der Qualifikation aufgrund erfahrener Nachfrage und *individueller beruflicher Strategien* selbst zu gestalten?

Für Deutschland wären als Elemente einer solchen Qualifizierungsoffensive zusätzlich zu dem britischen Beispiel wichtig:

- Eine *Öffnung der Schule gegenüber der Arbeitswelt,* die weit mehr erreichen muß, als gegenwärtig Arbeitslehre, Betriebspraktika und Berufsberatung zusammen. Dazu wäre die Einbeziehung von Nicht-Pädagogen in, an oder um Schulen herum dringend wünschenswert (und könnte arbeitsmarktwirksam sein).
- Die *Identifizierung Jugendlicher mit vorhersehbaren Berufseinstiegsrisiken bereits in der Schule* und die *Begleitung* der betroffenen Jugendlichen beginnend in den letzten Schuljahren bis zum gelungenen Berufseinstieg auf der Grundlage *individueller Förderpläne.*

2. Fehlende Arbeitsplätze als politische Herausforderung

Das französische Programm zur Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit zeichnet sich dadurch aus, daß es Beschäftigung in Berufsfeldern schafft, die als defizitär ausgestattet gelten. Man nennt dies *Dienstleistungslücke*. Konkret handelt es sich dann um Beschäftigungen im Bildungswesen, bei der Polizei und in der Gemeinwesenarbeit.

Angesichts der extrem akademischen Ausrichtung des Bildungswesens in Frankreich und der betriebsfernen beruflichen Bildung in ebenfalls am Vorbild der akademischen Ausbildungen orientierten Bildungsgängen hat man es in Frankreich zu einem erheblichen Anteil mit „gebildeten" Arbeitslosen zu tun, deren Qualifikationen allerdings nur eingeschränkt arbeitsmarktverwertbar sind.

Im Programm „emploi jeune" allerdings ist die Strategie klar auf die Schaffung von Arbeitsplätzen konzentriert, ohne daß Qualifizierungsmaßnahmen vorgeschaltet werden. Es wird den Bewerbern zugetraut, daß sie in der Lage sind, die arbeitsplatzspezifischen Qualifikationsanforderungen on the job zu erwerben – Menschen, die das „Abitur" erworben haben und danach auch noch die Gelegenheit hatten, zwei Jahre an einer Universität zu studieren, darf man dies möglicherweise auch zutrauen.

Im Vergleich zu beiden Ländern fällt auf, daß das deutsche Sofortprogramm mit seinen Angeboten sehr weitgehend auf gering qualifizierte Arbeitslose konzentriert ist, die ja in der Tat auch die größten Probleme am Arbeitsmarkt haben, ohne daß eine Einbettung in einen größeren beschäftigungspolitischen Zusammenhang erkennbar ist.

Die Erschließung neuer Beschäftigungsfelder wie im französischen Beispiel – dort fast provozierend ausgerechnet im öffentlichen Dienst – ist in der deutschen Arbeitsmarktpolitik ebenfalls bisher nicht vorgesehen. Sie sind in Frankreich auf unübersehbare soziale Probleme bezogen, die in den Schülerprotesten der vergangenen Jahrzehnte offenkundig wurden. Dies sind Probleme im Bildungswesen und in den Trabantenstädten der Großstädte.

Mindestens die oben beschriebene Qualifizierungslücke bietet auch in Deutschland Anlaß für die Erschließung neuer Beschäftigungsfelder und ist dafür sicher ein besser geeigneter Anstoß als die Furcht vor Jugendgewalt.

Am französischen Beispiel ist zusätzlich die zeitliche Dimension interessant. Mit dem Angebot einer Beschäftigung für fünf Jahre und einer durchaus realistischen Perspektive einer anschließenden Übernahme wird tatsächlich eine Berufsbiografie grundgelegt und begonnen.

3. Das Sofortprogramm und seine Schwestern

Für die Benachteiligten auf dem Arbeitsmarkt leistet keines der Programme in den drei Ländern (New Deal, Trace und Jump) eine längerfristige Begleitung einer Berufseinstiegsbiografie. Alle Programme konzentrieren sich auf die Verwirklichung eines *ersten oder erneuten Beschäftigungseinstiegs* und repetieren die Unterstützung für die Jugendlichen im Falle des Scheiterns.

Das deutsche Programm mit seinem *jährlichen Rhythmus der Verlängerung begrenzt* zudem die Möglichkeiten einer *Weiterentwicklung des Konzepts* besonders im Hinblick auf eine mehrjährige Begleitung der Jugendlichen, wie sie in vielen Fällen dringend wünschenswert wäre.

Workshop Beschäftigung und Ausbildung für Jugendliche in Europa, 10. 3. 2000

I. Schwerpunkte der Diskussion

1. Die unterschiedlichen Problemlagen in Frankreich und England im Vergleich zu Deutschland

Ökonomischer Hintergrund: In Großbritannien existiert eine „arbeitsplatzschaffende Ökonomie", in Frankreich gibt es einen Zuwachs an Arbeitsplätzen bereits bei einem Wirtschaftswachstum von 1,5 %, in Deutschland erst ab 2,5 – 3 %.

In Frankreich besteht das Problem im Übergang von der (Schul-)Ausbildung in Beschäftigung, in Großbritannien im Zugang zu der (in der Vergangenheit stark vernachlässigten) Ausbildung. So ist in Frankreich eine hohe Zahl von Schulabsolventen (jeglichen Niveaus) zuerst einmal arbeitslos, in Großbritannien gehen noch immer viele Jugendliche als Ungelernte in das Beschäftigungssystem. In Deutschland muß demgegenüber niemand nach Beendigung der Schule arbeitslos sein, sondern bekommt jeder und jede zumindest ein berufsvorbereitendes Angebot.

Das britische New-Deal-Programm und das französische Emploi-Jeunes-Programm sind auf (mindestens) fünf Jahre angelegt, um die Strukturprobleme in Ausbildung und Beschäftigung zu überwinden. Das deutsche JUMP-Programm ist demgegenüber als jährliches „Feuerwehrprogramm" immer auf ein Jahr begrenzt und tut so, als gäbe es keine strukturellen Probleme beim Übergang von der Schulzeit in Ausbildung und von dort in die Beschäftigung.

2. Das unterschiedliche Qualifikationsverständnis in den drei Ländern

In den drei Ländern bedeutet „Qualifikation" der Jugendlichen sehr unterschiedliches:

- In Frankreich steht die zu einem „Diplom" führende Allgemeinbildung im Vordergrund.
- In Deutschland dreht die Diskussion sich um den „Beruf" (vorwiegend im Verständnis der dualen Ausbildung).
- In Großbritannien wird vorrangig Wert gelegt auf „lebenslanges Lernen" und „individuelle Beschäftigungsfähigkeit".

In Frankreich und in Großbritannien gewinnt zunehmend der Grundsatz „Arbeit zuerst – dann eine darauf bezogene Qualifizierung" an Boden.

Erschwerend für die Problemlösung ist, daß insbesondere in Frankreich und Deutschland nationale Tabus betroffen sind. So hat in Frankreich die „klassische" Bildung der Schulen einen nationale Identität stiftenden Charakter und ist somit (bisher) unantastbar. In Deutschland gilt ähnliches für das duale System der Ausbildung.

3. Die unterschiedlichen Erwartungen an die Verantwortung der Akteure und die Rolle des Staates

Es stellt sich die Frage, inwieweit dauerhaft staatliche Verantwortung und damit Intervention gefordert ist, um die Problemlagen zu beseitigen. Die grundlegenden unterschiedlichen Herangehensweisen in Frankreich und Großbritannien können zugespitzt mit zwei Zitaten aus dem Schröder-Blair-Papier vom Mai 1999 und dem Jospin-Papier vom Oktober 1999 charakterisiert werden:

Schröder/Blair:

> Ein Leben lang Zugang zu Weiterbildung und Training, dazu die kontinuierliche Nutzung dieser Möglichkeiten – das ist die wichtigste Sicherheit, die wir in der modernen Welt bekommen können. Deshalb müssen Regierungen Rahmenbedingungen schaffen, unter denen es für jeden einzelnen möglich ist, seine Fähigkeiten auszubauen und sein Potential auszuschöpfen.

Jospin:

> Es ist der Staat, der seine unersetzliche Verantwortung für das Funktionieren der Marktwirtschaft auf sich nehmen und jedem seinen Platz in der Gesellschaft garantieren muß.

In der Praxis kommen alle drei Länder nicht ohne staatliche Intervention aus. In Frankreich wird aber in diesem Zusammenhang durchaus die Gefahr einer Subventionsmentalität der Unternehmen gesehen; deshalb wird auf die Nutzung von Marktmechanismen und auf die Übernahme verbindlicher Verantwortung durch die Akteure, verstärkt auch auf individuelle Verantwortung der Jugendlichen gesetzt.

Bei der Durchführung der Programme kommt in diesem Zusammenhang der Regionalisierung eine neue Rolle zu: In den beiden Nachbarländern wird eine stark regionalisierte Verantwortung entwickelt. In Großbritannien sind es die Training and Enterprise Councils (TECs – Ausbildungs-Wirtschaftsräte), in Frankreich die Missions locales (lokale Anlaufstellen) und auch in Deutschland hat das JUMP-Programm den lokalen Arbeitsämtern eine eigenständige Verantwortung gegeben. Allerdings läßt die Kooperation zwischen Arbeitsverwaltung, Jugendhilfe, Schulen und Sozialverwaltung in allen drei Ländern noch sehr zu wünschen übrig.

II. Anregungen für das deutsche JUMP-Programm

Das Jump-Programm ist nach überwiegender Einschätzung sehr erfolgreich. Durch die gegenüber früher unbürokratischeren Interventionsmöglichkeiten der örtlichen Arbeitsämter und durch die unkonventionellen Werbemethoden wurde das Programm ein Selbstläufer, der sich unter Jugendlichen herumsprach. Es verdichtete sich der Eindruck, daß man bei JUMP unbürokratisch Hilfe erhalte. Die Gewerkschaftsjugend moniert demgegenüber, daß der Übergang in reguläre duale Ausbildung eher die Ausnahme im JUMP-Programm sei.

In der Diskussion wurden wenigstens vier Verbesserungsmöglichkeiten angesprochen:

1. Das Programm sollte nicht nur auf jeweils ein Jahr, sondern längerfristig angelegt werden, weil auch in Deutschland strukturelle Probleme (des dualen Ausbildungssystems und des Übergangs in Beschäftigung) bestehen, die nicht in ein oder zwei Jahren gelöst werden.

2. Dementsprechend ist es nötig, die Strukturprobleme anzuerkennen und nicht länger zu negieren. Der Übergang von Ausbildung in Beschäftigung wird in Zukunft nicht leichter, sondern eher schwieriger werden – dies gilt auch für diejenigen, die eine Ausbildung im dualen System erhalten haben.

3. Ausbildung sollte für schwächere Jugendliche der Beschäftigung folgen: erst eine Beschäftigung erschließen, in der dann eine (dafür) qualifizierende Ausbildung vermittelt wird.

4. Die regionalisierte Komponente der Umsetzung des Programmes sollte verstärkt werden. Dabei muß insbesondere die Konvergenz der unterschiedlichen Programme und die Kooperation der verschiedenen Akteure gestärkt werden (Arbeitsverwaltung, Schule, Jugendamt, Sozialverwaltung). Ziel könnten gemeinsame lokale Anlaufstellen für die Jugendlichen sein.

Programme mit und ohne Perspektiven*

Der höchst unterschiedliche europäische Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit

Christoph Ehmann und Jürgen Walter

Am Freitag versammeln sich die EU-Regierungschefs zu einem Sondergipfel in Lissabon: Es geht um die Programme zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im allgemeinen, der Jugendarbeitslosigkeit im besonderen. Die unterschiedlichen Ansätze bewerten der Bildungspolitiker Christoph Ehmann und das IG-Chemie-Vorstandsmitglied Jürgen Walter.

BERLIN. Im Oktober 1997 verpflichteten sich die europäischen Staats- und Regierungschefs, die Jugendarbeitslosigkeit in ihren Ländern bis zum Jahre 2002 um die Hälfte zu senken. Nachdem im Mai 1997 zunächst Tony Blair in Großbritannien und im Juni des gleichen Jahres Lionel Jospin in Frankreich die konservativen Regierungen abgelöst hatten, gab, wenn auch offensichtlich widerstrebend und ohne eigene deutsche Aktivitäten zu entfalten, der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl seinen Widerstand gegen eine europäische Initiative auf.

Diese Initiative gilt, wie alle arbeitsmarktbezogenen Aktivitäten innerhalb der Europäischen Union, als ein „sozialdemokratisches Projekt", nicht zuletzt deshalb, weil Blair als der Star der „neuen Sozialdemokratie" dies unter dem Kürzel „New Deal" postulierte – und Jospin sich ihm sofort nach seinem Regierungsantritt mit dem Programm „emploi jeunes" anschloß. Gesandte beider Länder demonstrierten europaweit ihre Planungen und Perspektiven, als wären sie bereits Realität, dabei auch stets EU-Gelder für die nationalen Programme im Auge habend. Daß die rot-grüne Koalition sich nach dem Wahlsieg im Herbst 1998 diesem Projekt mit dem Sofortprogramm „JUMP" anschloß, war nur folgerichtig.

Die Ausgangssituation in den jeweiligen Ländern – Großbritannien, Frankreich, Deutschland – wies deutliche Unterschiede auf. Zwar war die Jugendarbeitslosigkeit in allen drei Staaten in einem politisch nicht mehr vertretbaren Ausmaß gestiegen. Doch gerade beim Übergang von der Schule in die Berufsausbildung und in die Erwerbstätigkeit gab und gibt es erhebliche Differenzen. Während Großbritannien zur Regierungszeit der Konservativen das Bildungssystem weitgehend vernachlässigt und alle Formen organisierter Berufsausbildung auf ein Minimum reduziert hatte, verfolgten die Franzosen eine Politik, wonach mindestens 80 Prozent der jungen Menschen die Hochschulzugangsberechtigung vermittelt werden sollte, was nur bei einem strikt auf die Dominanz der Allgemeinbildung und die nahezu völlige Ausblendung betrieblich-beruflicher Erfahrungen ausgerichtetem Schulsystem möglich ist.

Während also die Briten ihre Schulabsolventen in die Erwerbsarbeit entlassen und darauf hoffen, daß in den Betrieben den jungen Menschen schon irgend etwas Berufsqualifizierendes beigebracht werden wird, hält das französische System die jungen Menschen in der Schule mit der Folge, daß sie zwar viel – theoretisch – wissen, aber wenig – berufspraktisch – können.

Damit nicht genug der Unterschiede: Während in Großbritannien voll auf betriebliche Interessen und Finanzierungen gesetzt wird – eine Erwartung, die zwar von einigen großen, nicht aber von der Überzahl der kleinen Betriebe

* Zuerst erschienen in der Frankfurter Rundschau vom 23. März 2000.

erfüllt werden kann –, favorisiert Frankreich staatliche Interventionen. So gab es in den letzten 15 bis 20 Jahren in Frankreich mehr als 50 weitgehend erfolglose Programme, die die Arbeitslosigkeit im Allgemeinen und die Jugendarbeitslosigkeit im Besonderen senken sollten und im Wesentlichen darauf zielten, jungen Menschen erste betriebliche Kontakte und Erfahrungen zu vermitteln. Folglich lauten denn auch Blairs wichtigste drei Worte: Education! Education!, Education!, während Jospin die Vermittlung in eine erste Beschäftigung in den Vordergrund stellt. Seit rund zwei Jahren werden diese Programme nun in den drei genannten Ländern realisiert. Selbstverständlich sind sie überall erfolgreich, glaubt man den von den jeweiligen Regierungen beauftragten Begleitforschern. Die Hans-Böckler-Stiftung hatte deshalb Gewerkschafter und Jugendforscher zu einer Besichtigung der britischen und französischen Praxis und zu einer Erörterung der bisherigen Erfahrungen mit Experten aus den jeweiligen Ländern und der Bundesrepublik eingeladen. Daß dabei auch die Hoffnung mitschwang, durch eine solche Konfrontation die bundesdeutschen Planungen auf das Niveau der europäischen Überlegungen zu heben, blieb unausgesprochen, nichtsdestotrotz offenkundig.

Der auffälligste – und alle weiteren Überlegungen dominierende – Unterschied der französischen und britischen Vorstellungen zum deutschen „Sofortprogramm" ist der Zeitrahmen: Während Briten und Franzosen über fünf und mehr Jahre planen, ist das deutsche Vorhaben eben ein „Sofortprogramm", das mit allem Nachdruck, den insbesondere die Bundesbildungsministerin Edelgard Bulmahn vertrat, nur auf ein Jahr angelegt worden war, um dann doch und mit Mühe um ein zweites Jahr verlängert zu werden.

Ursache für diese unterschiedlichen Zeithorizonte ist die Fähigkeit der Briten und Franzosen, in der Jugendarbeitslosigkeit ein Strukturprogramm zu erkennen und dieses mit mittel- und langfristigen Aktivitäten anzugehen. Das Denken in angemessenen Zeiträumen zeigt sich aber insbesondere bei dem Programm TRACE, das sich an rund 60.000 Jugendliche mit besonderen Eingliederungsschwierigkeiten wendet: Für 18 Monate werden diese Jugendlichen individuell von einzelnen Bildungsträgern oder Beschäftigungsorganisationen betreut mit dem Ziel, sie in dieser Zeit in ein Ausbildungs- oder längerfristiges Beschäftigungsverhältnis – möglichst im ersten Arbeitsmarkt – zu vermitteln. Bezahlt werden die Vermittlerorganisationen dann, wenn sie eine fünfzigprozentige Erfolgsquote vorweisen können.

Noch weitgreifender sind die britischen Planungen. Sie setzen nicht nur auf mehr Ausbildung auf allen Stufen, sondern fordern ein Umdenken ein: responsibility. Ein Mehr an Verantwortungsbereitschaft. Und zwar von allen, vom Staat, von den Unternehmen, von den einzelnen und von den Bildungsinstitutionen. Getreu dem auch im Schröder/Blair-Papier ausgedrückten Verständnis vom Sozialstaat, der nicht alle rundum versorgt, sondern nur bei Notfällen eingreift und schützt, dafür aber dem Einzelnen weitgehend freie Wahl läßt, favorisiert die britische Regierung „individuell learning accounts", Bildungskonten, auf die der Einzelne für seine Weiterbildung einzahlt und ähnlich wie beim bundesdeutschen vermögenswirksamen Sparen zusätzliche Leistungen vom Staat und, entsprechende Tarifverträge vorausgesetzt, vom Arbeitgeber erhält. Der gleiche Gedanke bestimmt auch die Angebote für Jugendliche: Im „New-Deal"-Programm werden den jungen Menschen, die zur Zeit Sozialleistungen des Staates erhalten, nach eingehender Beratung statt einer „passenden Maßnahme" unterschiedliche Formen von Beschäftigung und Qualifizierung oder auch Mischformen aus beidem angeboten. Wer der Aufforderung zur Nutzung einer dieser Angebote nicht nachkommt, riskiert den Verlust der Sozialleistungen.

Sowohl die britischen als auch die französischen Programme setzen voraus, daß die verschiedenen Stellen zusammenarbeiten: Sozialämter, Jugendämter, Arbeitsämter, kommunale Beschäftigungsträger, Bildungseinrichtungen usw. Neben der Langfristigkeit ist denn auch der zweite ins Auge fallende Unterschied zwischen den britischen und französischen Programmen einerseits und der deutschen Aktivität andererseits die Selbstverständlichkeit, mit

der die europäischen Nachbarländer die Zusammenarbeit und Abstimmung der verschiedenen Behörden und Einrichtungen organisiert haben. Das Ziel dabei ist, den Jugendlichen nicht ein Bildungsprogramm nach dem Motto „Welche Behörden gibt es in meiner Stadt?" durchlaufen zu lassen, sondern ihm einen einzigen Anlaufpunkt und Ansprechpartner für alle Fragen zu bieten. Solche regionalen Beratungszentren in Großbritannien und „missions locales" in Frankreich sind kleine Einheiten, die vermitteln, Verbindungen herstellen, Hilfestellungen geben und die vor allem bei Rückfragen oder nach einem Scheitern erneut zur Verfügung stehen.

In Deutschland hingegen werden die ritualisierten Kämpfe und Nichtkommunikationen zwischen Lehrern und Sozialarbeitern, zwischen Sozialbehörden und Bildungsbehörden, zwischen Arbeitsämtern und dem Rest der Welt gepflegt. Die Verteidigung der jeweiligen *claims* hat massive ökonomische Gründe: Die Arbeitsverwaltung zahlt im Benachteiligtenprogramm andere Kopfsätze als die Jugendbehörden in den Programmen der Jugendberufshilfe und die Schulverwaltung bei Berufsfachschulen, auch wenn sich im Kern alle an die gleiche Klientel wenden: Jugendliche ohne Ausbildungsplatz. So kommt die Kooperation dieser Einrichtungen, durch JUMP angeregt, erst langsam und sehr schleppend in Gang. Warum sollten sie auch zusammenarbeiten, wenn nach einem, höchstens zwei Jahren Laufzeit des „Sofortprogramms" doch wieder alles zum Alten zurückkehrt?

Auch hieran wird deutlich, wie zentral die Frage der Verläßlichkeit und Langfristigkeit von Jugendprogrammen ist. Es ist ein schwerer politischer Irrtum, auf kurzatmige und kurzfristige Programme zu setzen, möglicherweise noch unter Bezugnahme auf den raschen Verlauf der Jugendzeit. Jugendliche benötigen gerade wegen der vielen Veränderungen, die sie in wenigen Lebensjahren an sich selbst erfahren, verläßliche und beständige Partner, auch in der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik.

Die Hoffnung auf Verläßlichkeit endet nicht mit dem Abschluß der Berufsausbildung. Insbesondere in Ostdeutschland steigt die Zahl der Arbeitslosen nach einer erfolgreich abgeschlossenen Berufsausbildung seit 1997 sprunghaft. Und es handelt sich dabei immer weniger um eine „Übergangsarbeitslosigkeit" von wenigen Wochen. Die weitgehende Konzentration des JUMP-Programms auf die Förderung von und Vermittlung in Ausbildung ist denn auch nichts weiter als die Fortführung bisheriger Programme mit zuweilen anderer Überschrift, geht aber an dem zentralen Problem der deutschen Jugendarbeitslosigkeit nicht nur knapp, sondern voll vorbei: der Arbeitslosigkeit nach der Ausbildung.

Damit aber fängt die deutsche Situation an, sich den französischen und britischen Verhältnissen anzunähern. Alle drei Länder haben das Problem, daß es Jugendlichen zunehmend schwerer fällt, den Übergang ins Erwerbsleben zu schaffen. Die Briten und die Franzosen haben dies erkannt und das Strukturproblem zum zentralen Gegenstand ihrer langfristig angelegten Programme gemacht. Walter Riester könnte JUMP Nachhaltigkeit verleihen, wenn er auf die Hektik eines „Sofortprogramms" verzichtete und von den europäischen Nachbarn den Mut zur Langfristigkeit und zum Denken in Zusammenhängen lernte.

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) wirbt für die Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft. Sie tritt dafür ein, Mitbestimmungsrechte und -möglichkeiten zu erweitern.

Beratung und Schulung

Die Stiftung berät und qualifiziert Betriebs- und Personalräte und Arbeitnehmervertreter in Aufsichtsräten, Männer und Frauen, in wirtschaftlichen und rechtlichen Angelegenheiten, in Fragen des Personal- und Sozialwesens, der beruflichen Aus- und Weiterbildung, der Gestaltung neuer Techniken, des betrieblichen Arbeits- und Umweltschutzes.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu den Themen »Wirtschaftswandel und Beschäftigung im Globalisierungsprozeß«, »Soziale Polarisierungen, kollektive Sicherung und Individualisierung« und »Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik«. Das WSI-Tarifarchiv dokumentiert das Tarifgeschehen umfassend und wertet es aus.

Forschungsförderung

Die Abteilung Forschungsförderung der Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu den Themen Strukturpolitik, Mitbestimmung, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat.
Die Forschungsergebnisse werden in der Regel nicht nur publiziert, sondern auf Veranstaltungen zur Diskussion gestellt und zur Weiterqualifizierung von Mitbestimmungsakteuren genutzt.

Studienförderung

Ziel der Stiftung ist es, einen Beitrag zur Überwindung sozialer Ungleichheit im Bildungswesen zu leisten. Gewerkschaftlich oder gesellschaftspolitisch engagierte Studierende unterstützt sie mit Stipendien, mit eigenen Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktikantenstellen. Bevorzugt fördert die Stiftung Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Ihre Arbeitsergebnisse und Dienstleistungen veröffentlicht die Stiftung über Veranstaltungen, Publikationen, mit PR- und Pressearbeit. Sie gibt zwei Monatszeitschriften heraus: »Die Mitbestimmung« und die »WSI-Mitteilungen«, außerdem die Vierteljahresschrift »South East Europe Review for Labour and Social Affairs (SEER)«, das »Wirtschaftsbulletin Ostdeutschland« und »Network, EDV-Informationen für Betriebs- und Personalräte«.

Hans-Böckler-Stiftung
Abteilung Öffentlichkeitsarbeit
Bertha-von-Suttner-Platz 1
40227 Düsseldorf
Telefax: 0211/7778 - 225
www.boeckler.de

Mitbestimmungs- Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB

Hans **Böckler Stiftung**