



Überfälliges Signal an Europas Jugend

Chancen und Hürden der Implementierung
der Europäischen Jugendgarantie

Juli 2013

- Die Einführung einer »Jugendgarantie« in den Ländern Europas erscheint überfällig. Insbesondere in konservativ regierten Ländern kommen der europäischen Initiative dabei eine wichtige politische und budgetäre Initialwirkung zu.
- Austeritätsprogramme stehen dem Interesse einer Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit nach bisherigen Erfahrungen in mehrfacher Hinsicht eher im Wege. Zudem stoßen rein angebotsseitig ansetzende Programme, selbst wenn besser ausgestaltet, in der aktuellen Situation an ihre Grenzen.
- Konjunkturprogramme und die aktive Schaffung von »guten Arbeitsplätzen« stellen insbesondere für die am meisten betroffenen europäischen Arbeitsmärkte eine überfällige, notwendige Ergänzung dar.

1. Warum Europa eine Europäische Jugendgarantie braucht

Ein verdrängtes Problem findet endlich politischen Widerhall

In Südeuropa verliert zurzeit eine ganze Generation ihre berufliche Perspektive. Die Jugendarbeitslosigkeitsquoten liegen dort exorbitant hoch bei 62,5 Prozent in Griechenland, 56,4 Prozent in Spanien, 42,5 Prozent in Portugal und 40,5 Prozent in Italien. Diese alarmierenden Zahlen haben die Jugendarbeitslosigkeit nachdrücklich auf die Agenda der EU gehoben. Doch in Europa generell haben es Jugendliche schon lange schwerer als Erwachsene, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. In vielen EU-Ländern liegt die Arbeitslosenrate der Unter-25-Jährigen seit vielen Jahren deutlich über dem Durchschnitt, ohne dass diesem Missstand viel politische Aufmerksamkeit geschenkt worden wäre. Die Schulden- und Finanzkrise verschärfte das schwelende Problem dramatisch: 23,5 Prozent der Jugendlichen in der EU-27 waren laut Eurostat im April 2013 arbeitslos. Die Quote lag damit doppelt so hoch wie bei den Erwachsenen.

Eine der wichtigsten politischen Initiativen brachte die Partei der Europäischen Sozialisten (PES) auf den Weg, unterstützt von einer breiten Mehrheit des Europäischen Parlaments: Der Rat der Europäischen Union beschloss im April 2013 eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten für eine »Europäische Jugendgarantie« (EJG), die jungen Arbeitslosen schnell zu einem Ausbildungs- oder Arbeitsplatz verhelfen soll (siehe auch nebenstehenden Infokasten). Die EJG gibt einen konzeptionellen Rahmen für nationale Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit vor und stellt den Mitgliedstaaten für entsprechende Projekte und Programme ab 2014 insgesamt sechs Milliarden Euro Fördergelder zur Verfügung.

Die Diskussion um die bisher unterschätzte Verstärkung der Jugendarbeitslosigkeit ist damit an einem entscheidenden Punkt angekommen: Werden die Mitgliedstaaten die EU-Fördergelder einfordern und mit neuen Programmen konsequenter als bisher gegen das Problem vorgehen? Oder scheitert die überall hochgelobte Idee der EJG daran, dass der Ansatz verwässert, der politische Wille zur Implementierung des Konzeptes zu schwach oder die praktischen Hürden dafür zu hoch sind?¹

1. Mit diesen Fragen beschäftigte sich ein Workshop der Friedrich-Ebert-

Jugendarbeitslosigkeit hat in jedem Land eine andere Geschichte

Es ist nicht einfach, ein für alle Mitgliedsstaaten gleichermaßen anwendbares Mittel gegen Jugendarbeitslosigkeit zu finden. Zu stark unterscheiden sich Ursachen, Ausprägung und Verlauf des Phänomens von Land zu Land. So etwas wie eine gemeinsame »europäische« Jugendarbeitslosigkeit gibt es nicht. Zwar stieg in den meisten europäischen Ländern der Anteil arbeitsloser Jugendlicher seit dem Jahr 2000 signifikant an. Aber: »Die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit ist in jedem Land eine Geschichte für sich«, erläutert Hans Dietrich vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg. Zwar waren überall von den Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise und der Euro- und Schuldenkrise junge Arbeitssuchende als Erste betroffen. Aber es gibt dabei große Unterschiede innerhalb der EU: Während beispielsweise die baltischen Länder in der Finanzkrise eine der höchsten Raten der Jugendarbeitslosigkeit in der EU verzeichneten, sinken die Quoten mittlerweile als Folge der wirtschaftlichen Erholung. Demgegenüber wächst in den südeuropäischen Staaten die Rekordarbeitslosigkeit von jungen Menschen weiter, während die Quoten in Österreich (8 Prozent) und Deutschland (7,5 Prozent) seit Jahren stabil unter 10 Prozent liegen.²

Vor allem Krisenländer setzen bisher andere Prioritäten

Es gibt einige Faktoren, die daran zweifeln lassen, dass die EJG in allen Ländern eine gute Chance der Umsetzung hat. So ist in den wenigsten EU-Ländern die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit bisher zum politischen Topthema geworden – nicht einmal in den mediterranen Ländern, wo inzwischen teilweise fast die Hälfte der arbeitssuchenden Jugendlichen keinen Job findet. Etwas anderes bestimmt dort mit großem Abstand

Stiftung unter dem Titel »The European Youth Guarantee – How to implement and make it work in the member states« vom 13. bis 14. Mai 2013 in Brüssel, zu dem die FES Expertinnen und Experten aus Deutschland, Spanien, Italien, Portugal, Griechenland, Rumänien, Tschechien, Finnland und Österreich eingeladen hatte. Über ihre Erkenntnisse und Vorschläge zur EJG diskutierten die Teilnehmenden in einem Round-Table-Gespräch mit europäischen Fachleuten aus Politik, Gewerkschaften und Arbeitsmarktinstitutionen. Die wörtlichen Zitate im Text stammen aus Statements in diesem Workshop.

2. Eine Übersicht über die Hintergründe der Jugendarbeitslosigkeit in Europa anhand von Länderstudien aus ausgesuchten EU-Mitgliedsländern bietet das FES-Papier: »Wir müssen draußen bleiben«. <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/09478.pdf> .

Stichwort: Europäische Jugendgarantie
Sechs Milliarden gegen die Jugendarbeitslosigkeit

Zuschüsse in Höhe von insgesamt sechs Milliarden Euro stellt die Europäische Union zwischen 2014 und 2020 für eine Europäische Jugendgarantie (EJG) bereit. Sie soll jungen Menschen unter 25 Jahren innerhalb von vier Monaten nach Abschluss ihrer Schulzeit oder nach Verlust eines Arbeitsplatzes »eine hochwertige Arbeitsstelle bzw. weiterführende Ausbildung oder einen hochwertigen Praktikums- bzw. Ausbildungsplatz« beziehungsweise »qualitativ hochwertige Schulungsprogramme, die zu einer anerkannten Berufsqualifikation führen« garantieren. Mit der Beschäftigungsinitiative will die EU insbesondere Jugendliche ohne Ausbildung oder Arbeitsplatz in den Arbeitsmarkt integrieren, die aus Regionen stammen, in denen die Quote der Jugendarbeitslosigkeit 2012 über 25 Prozent lag. Die Mittel für die EJG, die die Mitgliedsstaaten für die Implementierung einer Jugendgarantie abrufen können, stammen aus den europäischen Strukturfonds wie dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), die Förderung muss durch die jeweils beteiligten Länder kofinanziert werden.

Die EU-Kommission hatte im Dezember 2012 ein Jugendbeschäftigungspaket verabschiedet, in dem die rasche Einführung einer Europäischen Jugendgarantie bereits angeregt wurde. Am 16. Januar beschloss das Europäische Parlament die Empfehlung einer EJG, am 28. Februar 2013 einigte sich auch der EU-Ministerrat Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz (EPSCO) darauf. Auch der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs befürwortete am 22. April 2013 die Initiative und rief angesichts der dramatischen Jugendarbeitslosigkeit in Europa zu einer raschen Implementierung von Jugendgarantie-Systemen in den EU-Staaten auf.

Die Einführung der Jugendgarantie ist für die Mitgliedsstaaten nicht bindend. Sie stößt bisher zwar auf breite politische Zustimmung, aber auch auf starke Zurückhaltung bei der praktischen Umsetzung. Bislang haben nur wenige Länder, darunter Österreich und Finnland, eine eigene Jugendgarantie eingeführt.

die To-do-Listen der Regierungen: »Die Austerität steht über allem«, fasst Miguel Cabrita vom University Institute Lissabon die Situation in Portugal zusammen. Dort hat sich die Jugendarbeitslosigkeit seit dem Jahr 2000 mehr als vervierfacht. Die portugiesische Situation ist in gewisser Weise symptomatisch für die Lage in den mediterranen Staaten. »Sparprogramme genießen bei der Regierung klar den Vorrang gegenüber allen Projekten, die Arbeitsplätze schaffen«, beschreibt Cabrita. Zwar hätten einige wenige Initiativen gegen Jugendarbeitslosigkeit der portugiesischen Regierung Publicity eingebracht, sie hätten aber inhaltlich halbherzig gewirkt und sich an zu wenige Betroffene gewandt, sagt Cabrita.

Austeritätspolitik schwächt Behörden und öffentliche Verwaltungen

Die Austeritätspolitik wirkt sich auch erheblich auf die Qualität der Verwaltung aus, so dass sich die Frage stellt, inwieweit die öffentlichen Stellen überhaupt in der Lage

sind, das komplexe Konzept einer EJG lokal umzusetzen. Die Sparpolitik hat in Italien, Spanien, Portugal oder Griechenland harte Einschnitte in Sozialbudgets sowie Massenentlassungen und Gehaltskürzungen im öffentlichen Dienst gefordert. Das mindert inzwischen spürbar die Qualität der staatlichen Dienstleistungen für die Bevölkerung. Die Arbeitsverwaltungen und zuständigen Ministerien zeigen aufgrund von schlechter finanzieller Ausstattung und zu wenig, teilweise unzureichend ausgebildetem oder durch die Sparmaßnahmen demoralisiertem Personal in unterbesetzten Behörden, eine schlechte Performance. Tschechien hat wie andere EU-Länder die Beratung und Vermittlung von jungen Arbeitslosen an private Agenturen ausgelagert. Doch es fehlt an staatlicher Qualitätskontrolle und Evaluation, um zu erkennen, ob diese Agenturen erfolgreich arbeiten oder nicht.

Der Druck zu sparen verhindert ironischerweise sogar, dass dringend nötige Fördergelder fließen: Die Verwaltungen sind teilweise schon mit dem Verfahren über-

fordert, Zuschüsse aus dem Europäischen Sozialfonds zu beantragen. »Die Prozedur, wie man Zugang zu diesem Geld bekommt, ist sehr schwer«, beschreibt der italienische Experte Francesco Pastore. »Wir können das nicht, wir haben nicht die Struktur, das zu tun.« Auch in Rumänien liegt bei EU-Anträgen der Teufel oft im Detail: Hier fehlt der Regierung teilweise schlicht der Cash Flow, um Projekte vorzufinanzieren, bis zugesagte EU-Gelder eintreffen.

Bewältigung der Arbeitslosigkeit wird immer mehr zur Privatsache gemacht

Unter diesem Druck verstärkt sich der politische Trend in Europa, das Risiko der Arbeitslosigkeit und die Verantwortlichkeit für Wege aus ihr hinaus immer weniger als gesellschaftliche Aufgabe zu sehen und immer mehr auf die Individuen zu verlagern. Ganz in diesem Sinne fordern viele Politikansätze jugendliche Arbeitslose quasi dazu auf, sich als Selbständige ihre eigenen Jobs selber zu schaffen. Und das in Zeiten, in denen erfahrene Unternehmer keine neuen Stellen einrichten. »Jetzt ein eigenes Unternehmen zu beginnen ist schwerer, als es sonst schon wäre«, betont der portugiesische Experte Miquel Cabrita. »Die Regierung schiebt damit auch die Verantwortung ab und sagt jungen Leuten: Wenn du hier nichts finden kannst, dann mache dich selbständig!« Sollte die Konjunktur nicht bald wieder anspringen, befürchte er einen Drehtüreffekt: Nach kurzer Selbständigkeit werde so mancher gescheiterte Jungunternehmer erneut arbeitslos werden. Die Förderung von Start-Up-Unternehmen könne für eine vergleichsweise kleine Anzahl gut ausgebildeter Studierender durchaus von Interesse sein, präzisiert Fernando Rocha Sánchez von der gewerkschaftsnahen spanischen Stiftung »Fundación 1° de Mayo«, »aber für Jugendliche ohne Qualifikation ist diese Förderung sinnlos«. In Rumänien hat sich die Situation in 20 Jahren hoher Arbeitslosenraten derart entwickelt, dass sich die Gesellschaft an das Problem und den Mangel politischer Lösungskapazität »gewöhnt« hat. Die rumänische Bevölkerung habe aufgehört auf Lösungen durch die Politik zu hoffen und suche stattdessen nach individuellen Strategien, um wirtschaftlich zu überleben, berichtet Iulian Stanescu vom Romanian Academy's Research Institute for the Quality of life.

Deregulierung des Arbeitsmarktes und Schwächung des sozialen Dialogs sind kontraproduktiv

Die Tendenz zur Individualisierung des Risikos geht einher mit der Deregulierung der Arbeitsmärkte. Die spanische Regierung setzt darauf, die Rolle der Gewerkschaften und die Bedeutung des Dialogs der Sozialpartner zu schwächen. »Eine weitere Deregulierung und Flexibilität der Arbeitsbedingungen wird als wirksamster, teilweise als einziger Weg gesehen, mehr Jobs zu schaffen«, betont der spanische Experte Fernando Rocha Sánchez. In allen europäischen Ländern sind Einstiegsjobs für Jugendliche häufig befristet und schlecht bezahlt. Diese prekären Beschäftigungen holen die Jungen zwar kurzfristig von der Straße, bilden aber keine solide Basis für ein existenzsicherndes Berufsleben und sind damit Teil des Problems. Trotzdem setzen wie Spanien viele EU-Länder bei ihrer Arbeitsmarktpolitik weiter auf das Motto: »Weniger Staat, weniger Regeln!«. So gelten die Flexibilität des Arbeitsmarktes und eine weitere Lockerung des Kündigungsschutzes auch bei der Regierung in Italien als der einzig gangbare Wege, um die Jugendarbeitslosigkeit zu mindern, konstatiert Francesco Pastore von der Seconda Università di Napoli Palazzo Melzi. Dabei erreiche man damit eher das Gegenteil. Erst kürzlich hatte das »Fornero Gesetz« befristete Arbeit teurer und unbefristete Arbeit billiger gemacht – aber auf Kosten des Kündigungsschutzes. »Das Gesetz hatte wenig Einfluss auf den Arbeitsmarkt und hat sogar Jobs gekostet, weil die Verträge nicht mehr so leicht zu verlängern sind«, berichtete Pastore. Nun sei bereits eine Reform der Reform im Gespräch.

»Wir sind nicht zuständig, sondern der Markt«, betonen konservative Politiker

Ein weiterer kritischer Faktor bei der Implementierung der EJK ist schließlich, dass sich die Politik teilweise gar nicht zuständig dafür fühlt, die Jugendarbeitslosigkeit zu mindern. Vor allem konservative Regierungen setzen darauf, dass die Wirtschaft das Problem selbst lösen wird. In Tschechien etwa haben Programme gegen Jugendarbeitslosigkeit bisher kaum Chancen gehabt: »Unsere Regierung will nichts einführen, was aus ihrer Sicht nicht nötig ist«, beschreibt Vit Samek von der Czech-Moravian Confederation of Trade Unions (CMKOS). Aufgrund des

sehr restriktiven Staatsbudgets bestehe nur dann ein Interesse an Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit, wenn diese völlig durch die EU gefördert würden.

Insbesondere konservative Regierungen winken auch ab, wenn Experten Konjunkturprogramme fordern, um mehr Jobs zu schaffen. So ist beispielsweise in Spanien die Belebung der Nachfrageseite ein blinder Fleck in der wirtschaftspolitischen Diskussion. Statt sich um die Belebung der Nachfrage auch durch ausreichende Löhne zu sorgen, setzt die spanische Regierung darauf, die Rolle der Gewerkschaften und die Bedeutung des Dialogs der Sozialpartner zu schwächen.

Exkurs: Was passiert, wenn nichts passiert

Eines der wichtigsten Argumente dafür, die EJG möglichst schnell in vielen Mitgliedsländern zu implementieren, ist ein Blick in die Zukunft: Was wird passieren, wenn weiterhin zu wenig gegen Jugendarbeitslosigkeit unternommen wird? In vielen Ländern deutet sich eine für die Demokratie gefährliche Tendenz an: Die Staaten verlieren das Vertrauen ihrer Jugend, Entfremdung und Misstrauen gegenüber den etablierten politischen Parteien und Institutionen auf nationaler und EU-Ebene steigen. In Italien bekamen die etablierten Parteien dafür bei den Wahlen Anfang 2013 die Quittung, als eine breite Mehrheit der Jugendlichen die populistische Protestpartei von Beppe Grillo wählte. In Spanien formierten sich starke soziale Bewegungen wie die Indignados (»Empörte«), die 2011 tagelange soziale Massenproteste auf zentralen Plätzen spanischer Städte organisierten. In Rumänien, Spanien, Italien, Portugal und Griechenland zeichnet sich ein spürbarer »Brain Drain« ab: Die jungen, teilweise hoch qualifizierten Arbeitslosen wandern aus. Sie werden dazu von ihren eigenen Regierungen ermutigt, was neben dem Verlust von Fachkräften und Fachwissen auch eine Bankrotterklärung der Politik bedeutet. Die Einführung einer Jugendgarantie könnte für die frustrierte Jugend ein lang vermisstes Signal sein, dass das politische Establishment für ihre Belange einsetzt.

2. Was eine Implementierung befördern kann

Die EU sollte politischen Druck auf die Mitgliedsstaaten aufbauen

Die EU hat Anfang 2013 für das Konzept der EJG viel Interesse und Lob geerntet. Doch allein auf dem Papier nutzt die Jugendgarantie niemandem. Das Konzept muss jetzt schnell und unverwässert eingeführt werden und die EU hat Möglichkeiten, den politischen Druck dafür aufzubauen: »Es würde bei der Implementierung des Programms helfen, die Jugendarbeitslosigkeit zu einer Priorität im Europäischen Semester und zu einer Priorität der Europäischen Kommission bei ihren Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten zu machen«, betont die spanische Abgeordnete Eider Gardiazábal Rubial, Vorsitzende der fraktionsübergreifenden Intergroup Jugend des Europäischen Parlaments von der Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten (S&D), die die EJG für ein »wirklich wichtiges Instrument« hält. Andere schlagen vor, eine europäische Vorgabe für eine Jugendbeschäftigungsquote einzuführen oder bei den Regeln für die öffentlichen Vergaben künftig das Kriterium »Jugendbeschäftigung« zu beachten.

Der Gefahr, dass Mitgliedsstaaten in wirtschaftlichen Nöten nicht das ganze Konzept der EJG implementieren, sondern sich nur Teile herauspicken, sollte die EU mit vorgeschriebenen Mindestbedingungen begegnen. Das könnte ein heikler Punkt werden, vermutet Jan Kreutz von der PES (siehe auch Kurzinterview im Kasten). Die meisten Länder hätten bei den politischen Verhandlungen im Vorfeld klare Regelungen darüber abgelehnt, wie sie mit der EJG im Einzelnen zu verfahren haben, berichtet er. Kreutz hat Sorge, dass trotz aller öffentlich bekundeter Zustimmung die Jugendgarantie zur Symbolpolitik verkommt: »Es wird zwar grade viel über die Implementierung geredet, aber wenig dafür getan«, sagt er. »Dabei brauchen ja die Nationalstaaten die EU nicht, um etwas gegen die Jugendarbeitslosigkeit zu tun. Jede Regierung und auch die Arbeitgeber könnten eigene Schritte dagegen unternehmen. Aber davon haben wir bisher noch nichts gesehen.«

Mehr als sechs Milliarden sind nötig

Dass die EU zunächst für die EJG bis 2020 insgesamt sechs Milliarden Euro ausgeben wollte, reichte vielen Kritikern angesichts der Dringlichkeit des Problems und im Vergleich mit den Summen, die die EU für die Bankenrettung ausgegeben hat, bei weitem nicht aus. Sie forderten eine höhere und schnellere Förderung. Vertreter der Europäischen Kommission entgegneten, dass die EU das Problem finanziell nicht allein stemmen könne. Die Jugendgarantie sei eine nationale Aufgabe und deshalb müssten die Länder aus ihren eigenen Budgets selbst mehr Geld für die Maßnahmen beisteuern. Der Europäische Rat ist inzwischen auf die Kritiker zugegangen. Statt wie geplant die EJG-Förderung zwischen 2014 und 2020 bereitzustellen, will der Rat die komplette Summe bereits bis 2015 ausschütten.

Viele junge Menschen brauchen Förderung länger als bis zum Alter von 25 Jahren

Nicht nur die Summe, auch die Zielgruppe kritisieren Experten: Die EJG soll jungen Menschen höchstens bis zum 25. Lebensjahr zu Gute kommen. Kritikerinnen wie Eider Gardiazábal Rubial monieren, dass die Grenze mindestens auf 30 Jahre angehoben werden sollte, damit auch Studierende, die nach einem Universitätsabschluss keine Arbeit finden können, davon profitieren. Seit der Bologna-Reform studieren diese, anders als von den Reformern geplant, effektiv länger als zuvor, denn die Mehrheit lässt auf den Bachelor einen Masterstudiengang folgen. Anstatt sich an einer starren Altersgrenze zu orientieren, könnte es deshalb praxistauglicher sein, die Garantie grundsätzlich in den ersten fünf Jahren des Einstiegs in den Beruf zu gewähren. Die entsprechenden finnischen Erfahrungen können hier ebenfalls als Vorgabe dienen.

Eine nachhaltige Lösung bringen nur Qualitätsjobs

Entscheidend für einen nachhaltigen Erfolg der Jugendgarantie wird die Qualität der Ausbildungs- und Arbeitsplätze sein, die die Förderung schafft. Es sollen Jobs mit einer »angemessen guten Qualität« entstehen, hat die EU den Mitgliedsstaaten ins Stammbuch geschrieben. Wichtig ist eine ausreichende finanzielle und soziale

Absicherung der Jugendlichen. Die Politik darf nicht der Versuchung erliegen, unter dem Motto »Hauptsache Arbeit!« auch prekäre Beschäftigung von jungen Menschen zu fördern, die keine weiteren Perspektiven bietet oder einen Mindestlohn unterschreitet. Fraglich ist dabei beispielsweise, ob eine Jugendgarantie – wie bisher vorgesehen – Praktika fördern sollte oder ob sie damit die Gefahr der Ausbeutung junger Leute eher untermauert.

Auch die Qualität der im Rahmen der EJG entstehenden Ausbildungsstellen sollte im Blick behalten werden. »Ausbildung ist manchmal nur ein Ersatz für billige Arbeit«, kritisiert Hans Dietrich vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Die Mitgliedsstaaten sollten vermeiden, mit den Förderprogrammen Unternehmen zu unterstützen, die reguläre, unbefristete Jobs lediglich deshalb zu »Ausbildungsstellen« umodeln, um an öffentliche Subventionen zu kommen. Damit eine Ausbildung eine gewisse Güte erreiche, sei es nötig, darin immer den Beginn einer langfristigen Beziehung zwischen dem Azubi und dem Arbeitgeber zu sehen, faßt Dietrich die deutsche Erfahrung zusammen. Versuche, das deutsche duale Ausbildungssystem insgesamt auf andere EU-Länder zu übertragen, versprechen demgegenüber allenfalls längerfristig Erfolg, weil erst eine lange Tradition sowie die Strukturen und Größe der Betriebe in Deutschland das Duale System zu dem gemacht haben, was es heute ist.

Genauer Zuschnitt auf unterschiedliche Zielgruppen ist eine Erfolgsvoraussetzung

Essentiell für einen nachhaltigen Erfolg einer Jugendgarantie ist der passende Zuschnitt der Maßnahmen auf bestimmte Zielgruppen. Die Hilfsangebote sollten auf Gruppen mit bestimmten Merkmalen wie geringe Bildung, Migration, Langzeitarbeitslosigkeit oder den sozialen Hintergrund abgestimmt sein, um Jobdefizite besser zu beheben. Das könne aber bei der Umsetzung Praktiker der Arbeitsverwaltung vor Probleme stellen, gibt Wolfgang Müller vom europäischen Büro der Bundesagentur für Arbeit zu Bedenken. Zum Beispiel in der Frage, wie man angesichts von Datenschutzgesetzen die unterschiedlichen Zielgruppen für die EJG überhaupt herausfiltern könne und wie das Design der Angebote für die einzelnen Gruppen überhaupt aussehen solle.

Um Qualitätsjobs für Junge zu schaffen, müssten in den Ländern auch die Arbeitgeber an der Konzeption der Ausbildung stärker beteiligt sein, damit Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt besser zusammenpassen. Das fordert Ben Butters, Direktor für europäische Angelegenheiten von Eurochambres in Brüssel. »Eine der Erfolgsfaktoren beim Dualen System in Deutschland ist, dass die Wirtschaft über die Industrie- und Handelskammern sehr daran beteiligt ist, die Ausbildungspläne zu entwickeln und zu überwachen«, sagt Butters. Das sei wichtig, damit die Fähigkeiten, die am Ende des Ausbildungsprozesses herauskommen, mit dem übereinstimmen, was Arbeitgeber wirklich brauchen.

Die Performance der Behörden muss besser werden

Damit die Mittel der Jugendgarantie überhaupt dorthin geleitet werden können, wo sie regional am dringendsten gebraucht werden, muss sich die Performance der Verwaltungen beispielsweise in den mediterranen Ländern erheblich verbessern. Es gibt Experten, die diesen Punkt für so gravierend halten, dass sie die EU-Fördergelder lieber in den Aufbau einer schlagkräftigen Arbeitsverwaltung als in einzelne Projekte zu Jugendarbeitslosigkeit stecken würden. Realistischer scheint es im Moment, dass die EU zur Unterstützung der Behörden spezielle Berater in die Mitgliedsländer entsendet, die Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst Qualifizierungen anbieten.

Exkurs: Lessons learned – Erfahrungen in Finnland, Österreich und Deutschland

Seit Anfang 2013 steht in Finnland jedem Jugendlichen nach dem Schulabschluss ein Weiterbildungsplatz zu, entweder in der gymnasialen Oberstufe oder in einer schulischen Berufsausbildung. Der Staat garantiert allen Einwohnern unter 25 Jahren und allen Hochschulabgängern unter 30 Jahren innerhalb von drei Monaten Arbeitslosigkeit das Angebot für einen Arbeitsplatz, ein Praktikum oder eine Aus- und Weiterbildung. Dabei sind die Teilprogramme genau auf bestimmte Zielgruppen zugeschnitten. »Es gibt viele verschiedene junge Menschen mit vielen verschiedenen Problemen, deshalb

sollte es auch viele Arten von Lösungen für sie geben«, erklärt Pirjo Väänänen vom größten finnischen Gewerkschaftsdachverband SAK. Finnland gibt 60 Millionen Euro im Jahr für die Jugendgarantie aus, dazu kommen für das Programm zur Weiterbildung von gering qualifizierten jungen Erwachsenen noch einmal 79 Millionen bis 2016.

In Österreich investiert der Staat 600 Millionen Euro im Jahr für die Maßnahmen rund um eine Ausbildungsgarantie für Jugendliche, berichtet Christof Cesnovar von der Österreichischen Bundesarbeitskammer. Kern des Angebots, das schon seit einigen Jahren besteht: Alle Jugendliche bis 18 Jahre, die innerhalb von drei Monaten keine Lehrstelle finden, können eine überbetriebliche Berufsausbildung absolvieren, die der Staat organisiert. Dafür stehen in Österreich rund 10.000 Plätze pro Jahr zur Verfügung. Ergänzt wird das Angebot neuerdings durch ein Jugend-Coaching Jugendliche am Ende ihrer Schullaufbahn, auch für NEET's. Das gesamte Programm verhalf Österreich zu einer sehr geringen Quote bei der Jugendarbeitslosigkeit, es hat aber langfristig auch einen Nachteil: »Viele Unternehmer schieben die Verantwortung für den Berufsnachwuchs mittlerweile weg und reichen ihn an den Staat weiter«, kritisiert Cesnovar. Der Staat bilde die Jugendlichen aus, und die Unternehmen pickten sich dann die besten Bewerber als Fachkräfte heraus, ohne zuvor in sie investieren zu müssen.

In Deutschland sorgen vor allem das traditionelle Duale System und das Übergangssystem mit Schulungsangeboten im Übergang zwischen Schule und Beruf für die geringste Jugendarbeitslosigkeit in Europa. »Die Statistiken lügen aber zu einem gewissen Teil«, schränkt Bettina Kohlrausch vom Soziologischen Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) ein. Die Jugendlichen würden im Übergangssystem zwar in vielen Qualifizierungsmaßnahmen beschäftigt – beispielsweise, um eine Ausbildungsreife zu erlangen –, aber diese Angebote seien zu wenig aufeinander abgestimmt und zu wenig darauf ausgerichtet, die Teilnehmenden in eine passende Ausbildung zu bringen. Um diesen Missstand auszuräumen plädiert Kohlrausch dafür, auch in Deutschland die Qualifizierungsmaßnahmen mit einer Ausbildungsgarantie zu verbinden.

3. Europäische Jugendgarantie in einen neuen Wachstumskontext einbetten

Bei aller Hoffnung auf die Implementierung der Europäischen Jugendgarantie setzt sich eine nüchterne Einsicht durch: »Wenn sich die ökonomische Situation in Europa nicht ändert, wird es nicht möglich sein, das Problem der Jugendarbeitslosigkeit zu lösen«, betont die spanische Europaabgeordnete Eider Gardiazábal Rubial. Man kann nicht Jobs garantieren, wo es gar keine gibt. Europa braucht für die Integration seiner Jugend in den Arbeitsmarkt in erster Linie neues Wachstum. Bisher setzt man – auch mit der EJG – auf ein Angebot an Aus- und Weiterbildung, das für einen Einstieg ins Berufsleben sorgt.

Doch inzwischen wird die Forderung nach staatlichen Konjunkturprogrammen lauter, damit Nachfrage und Löhne wieder steigen und Unternehmen neue Arbeitsplätze schaffen. Die Europäische Investitionsbank (EIB) will in den nächsten drei Jahren 60 Milliarden Euro an Krediten für kleine und mittlere Unternehmen vergeben, die Jobs für junge Arbeitssuchende schaffen. Selbst wenn Konjunkturprogramme Wirkung zeigen, ist überall der Staat weiter gefragt. Er muss dafür sorgen, dass eine der wesentlichen Gründe für die Jobmisere der Jungen entschlossen eingedämmt wird: prekäre, befristete und schlecht bezahlte Beschäftigung. Nur mit Qualitätsjobs kann Europa das drängende Problem Jugendarbeitslosigkeit nachhaltig aus der Welt schaffen.

„Mehr politischer Druck ist nötig“

Jan Kreutz, Referent der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE), über die Möglichkeiten der EU, die Implementierung der Europäischen Jugendgarantie in den Ländern zu forcieren

Herr Kreutz, was könnte die EU tun, um die Implementierung der Europäischen Jugendgarantie in den Ländern zu beschleunigen?

Kreutz: Aus meiner Sicht ist es wichtig, dass die EU jetzt auf die Mitgliedsstaaten Druck ausübt, die nichts gegen Jugendarbeitslosigkeit tun, nicht die richtigen Instrumente nutzen und wo auch der politische Wille dazu fehlt. Das passiert zurzeit nicht.

Wer gehört zu den größten Blockierern?

Kreutz: Ich sehe einen Unterschied zwischen den konservativen Regierungen und den sozialdemokratischen. Von vielen konservativen Regierungen wird nicht verstanden, dass der Staat jetzt eine aktive Rolle spielen muss. Viele sagen: Jobs zu schaffen ist die Aufgabe der Wirtschaft. Was an sich nicht falsch ist, aber die Wirtschaft kann das Problem nicht ohne Unterstützung lösen. Wie soll ein Unternehmen neue Arbeitsplätze schaffen, wenn es keine Nachfrage gibt? Bei den Konservativen muss ein Umdenken erfolgen. Sie müssen sich mehr von der Nachfrageseite her ansehen, wie sie neue Arbeitsplätze schaffen können. Da sind die Sozialdemokraten vorne, weil sie an eine aktive Rolle des Staates glauben.

Was kann die EU tun, um die Nachfrage anzukurbeln?

Kreutz: Es muss eine Balance zwischen Wachstumsprogrammen und Sparmaßnahmen hergestellt werden. Dafür sind neue Investitionsprogramme notwendig und Sparmaßnahmen müssen etwas verlangsamt werden, um den Ländern mehr Zeit zur Konsolidierung geben.

Welche Rolle spielen die öffentlichen Verwaltungen bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit?

Kreutz: Es gibt ein großes Gefälle innerhalb der EU-Staaten, was die Funktion von Administrationen und die Qualität der Verwaltung angeht. Das ist sowohl ein Nord-Süd als auch ein Ost-West-Gefälle. In Deutschland beispielsweise trägt der relativ starke öffentliche Sektor zur wirtschaftlichen Stärke bei. Wer sich hier selbständig macht, erhält finanzielle Unterstützung und Beratung vom Staat. Das gibt es etwa in Rumänien oder Griechenland nicht. Entscheidend ist auch die Zahl der Mitarbeiter in der Arbeitsvermittlung. Wenn sich ein Mitarbeiter um 50 Arbeitslose kümmert, kann er jedem individuell helfen. Wenn er aber aufgrund von Stellenkürzungen im öffentlichen Dienst allein für 600 Menschen zuständig ist, und nur noch die Zeit hat, die notwendigen Formulare auszufüllen, dann funktioniert die Arbeitsvermittlung nicht.



Dieser Text basiert auf den Diskussionen und Ergebnissen des Workshops »The European Youth Guarantee – How to implement and make it work in the member states?«, der am 13. und 14. Mai 2013 in der Friedrich-Ebert-Stiftung in Brüssel stattgefunden hat.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationaler Dialog | Referat Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Stephan Thalhofer, wissenschaftlicher Mitarbeiter
der Friedrich-Ebert-Stiftung in Brüssel
Jörg Bergstermann, Koordinator der Gewerkschaftsprogramme
Europa und Nordamerika

Tel.: ++49-30-26935-7744 | Fax: ++49-30-26935-9250
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen:
info.moe@fes.de

Internationaler Dialog

Die Abteilung »Internationaler Dialog« der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert den qualifizierten Diskurs von Partnern in Europa, Türkei, den Vereinigten Staaten von Amerika, Kanada und Japan. Unsere Studien und Publikationen adressieren zentrale Fragen europäischer und internationaler Politik, Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung. Die Entwicklung unserer Analysen, Szenarien und Politikempfehlungen erfolgt dabei grundsätzlich unter einer sozialdemokratischen Perspektive.

Diese Publikation erscheint im Rahmen der Studienreihe »Jugendarbeitslosigkeit in Europa«. Zwölf Länderstudien und weitere Policy Papers können von unserer Internetseite <http://www.fes.de/lnk/youthunemployment> heruntergeladen werden.

Projektleitung: Jörg Bergstermann (joerg.bergstermann@fes.de),
Projektadministration: Cindy Espig (cindy.espig@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-86498-599-7