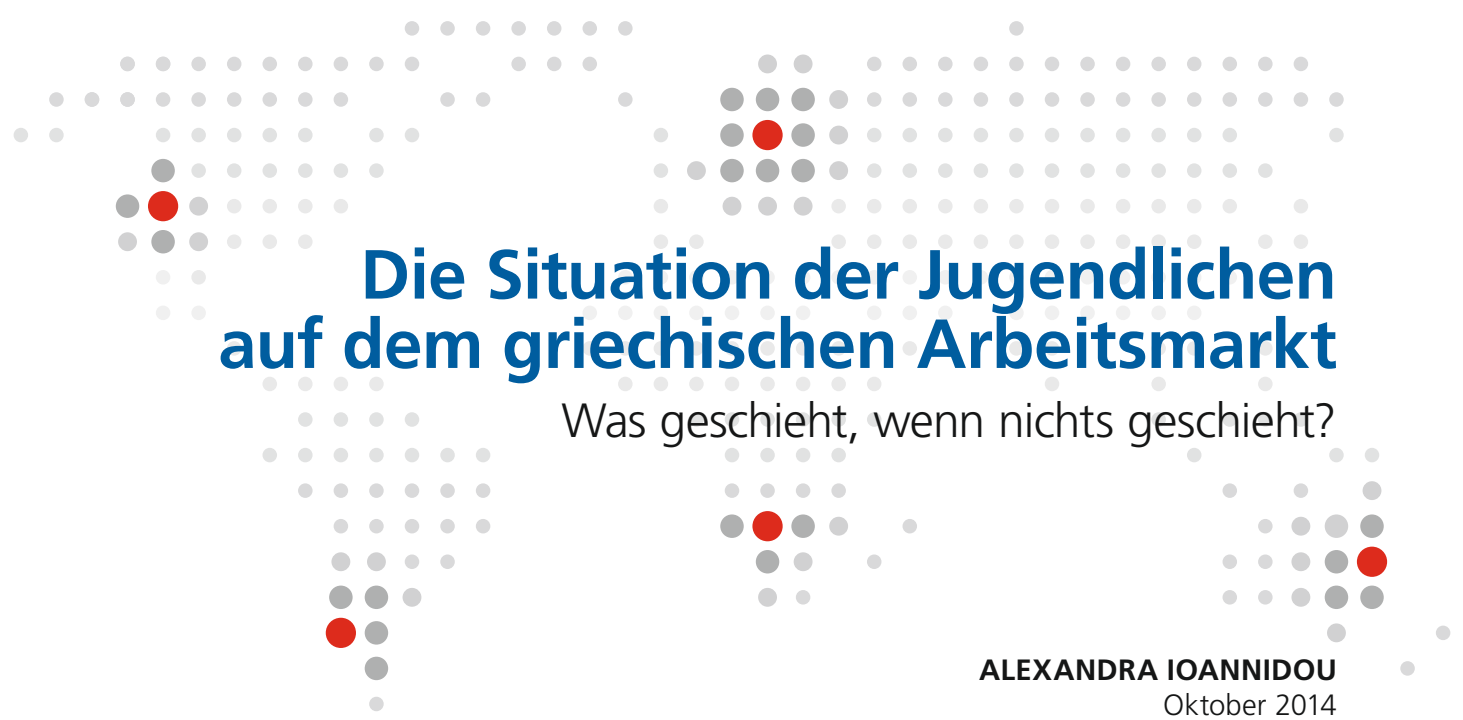




Die Situation der Jugendlichen auf dem griechischen Arbeitsmarkt

Was geschieht, wenn nichts geschieht?

ALEXANDRA IOANNIDOU

Oktober 2014

- Rund jeder vierte Mensch unter 25 Jahren ist in der EU heute ohne Arbeit, wobei die Quoten in Griechenland, Spanien und Italien doppelt so hoch liegen.
- Der griechische Arbeitsmarkt bietet hoch qualifizierten und kompetenten jungen Menschen wenige Chancen; die Alternativen sind Auswanderung oder Selbstständigkeit.
- Politische Absichtserklärungen auf supranationaler und nationaler Ebene wie die sogenannte Jugendgarantie stellen eine Chance dar. Neben den bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind es letztlich aber die wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die zum nachhaltigen Abbau der Jugendarbeitslosigkeit führen können.
- Was geschieht, wenn nichts geschieht? Eine ganze Generation würde ihre Zukunft verlieren. Weitere mögliche Folgen: Vertrauensverlust gegenüber den demokratischen Institutionen, Politikverdrossenheit und der Anstieg rechtsradikaler, populistischer und antieuropäischer Bewegungen.



Inhalt

1. Auswanderung als einziger Weg?	4
2. Jugendarbeitslosigkeit – kein neues Phänomen in Griechenland	6
3. Europäische Initiativen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Europa ..	6
4. Welche Art von Politikmaßnahmen sind gefragt, um die Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen?	8
5. Und was geschieht, wenn nichts geschieht?	9
Literatur	10



Griechenland befindet sich seit 2009 in der Krise. Das Bruttoinlandsprodukt ist in der Zeit von 2008 bis 2013 um rund 30 Prozent gesunken, ein beispielloser Verlust an Wirtschaftskraft eines Landes. Noch nie hat in der modernen Wirtschaftsgeschichte ein Staat der westlichen Welt in Friedenszeiten so massiv an Wirtschaftskraft eingebüßt. Die Rezession hat in Griechenland in allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens tiefe Einschnitte hinterlassen, deren Überwindung wahrscheinlich Jahrzehnte dauern wird.

Die Zahl der Arbeitslosen stieg im benannten Zeitraum um rund eine Million. Im Oktober 2013 waren in Griechenland offiziell rund 1,4 Millionen Menschen ohne Arbeit, das entspricht einer Quote von 27,8 Prozent. Das ist laut Eurostat die höchste Arbeitslosenquote in der EU (Eurostat 2014). Um sich die Dimension dieser Lage begreifbar zu machen: Eine solche Quote entspräche in Deutschland einer Zahl von rund 12 Millionen Arbeitslosen.

Die Bezifferung abstrakter Arbeitslosenzahlen macht es aber – auch im Vergleich zu anderen Ländern – kaum möglich, sich ein Bild von den konkreten Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die Lebensverhältnisse der Menschen zu machen. Aufschluss darüber gibt allenfalls eine genauere Betrachtung sowohl der Struktur der Erwerbstätigkeit als auch die der soziodemografischen Merkmale der Arbeitslosen.

Ein Schlüsselmerkmal des griechischen Arbeitsmarktes ist der hohe Grad der Segmentierung: Auf der einen Seite stehen die Erwerbstätigen im öffentlichen Sektor mit – bis vor Kurzem – vergleichsweise hohen Einkommen, großzügigen Sozialstandards, meist niedriger Produktivität und absoluter Arbeitsplatzgarantie. Auf der anderen Seite stehen die Erwerbstätigen in der Privatwirtschaft. Letztere sind eine sehr heterogene Gruppe, die sich zum einen aus Kleinbauern, Ladenbesitzern, freien Händlern und Freiberuflern zusammensetzt, aber eben auch aus Rechtsanwälten, Ärzten und Ingenieuren. 30 Prozent der Erwerbstätigen in Griechenland sind selbstständig und belegen mit diesem Anteil den Spitzenplatz in der EU.¹ Die abhängig Beschäftigten in der Privatwirtschaft mussten in der durch Klein- und Kleinstbetriebsstruktu-

1. Freilich beinhaltet diese Gruppe auch eine unbekannte Anzahl an Scheinselbstständigen, die kontinuierlich Dienstleistungen für einen einzigen Arbeitnehmer erbringen und somit im Prinzip in einem abhängigen Arbeitsverhältnis stehen. Zum Vergleich: Deutschland liegt mit einem Anteil von rund 12 Prozent Selbstständigen unter dem EU-Durchschnitt von etwa 17 Prozent; http://www.diw.de/de/diw_01.c.415716.de/solo_selbstaendigkeit_freiheit_oder_not.html (aufgerufen am 25.5.2014)

ren bestimmten griechischen Wirtschaft seit jeher mit vergleichsweise niedrigen Einkommen auskommen. Für sie galten de facto weder Tarifverträge noch ein Kündigungsschutz. Darüber hinaus gab es in der Privatwirtschaft einen hohen Anteil an illegaler Beschäftigung, insbesondere in der Bauwirtschaft und im Tourismus.

Infolge dieser Dualisierung des Arbeitsmarktes hat die Krise die Erwerbstätigen in der Privatwirtschaft besonders hart getroffen (vgl. Matsaganis 2013). Von den 769 000 Jobs, die zwischen 2008 und 2012 verloren gingen, entfallen mehr als zwei Drittel auf lediglich drei Sektoren der Privatwirtschaft: Bauwirtschaft (188 000), Industrie (175 000) und Groß- und Einzelhandel (153 000). Dies ist auf den Einbruch der Binnennachfrage, die Einstellung der Zahlungen vonseiten des Staates sowie auf unsichere Zukunftsaussichten zurückzuführen.

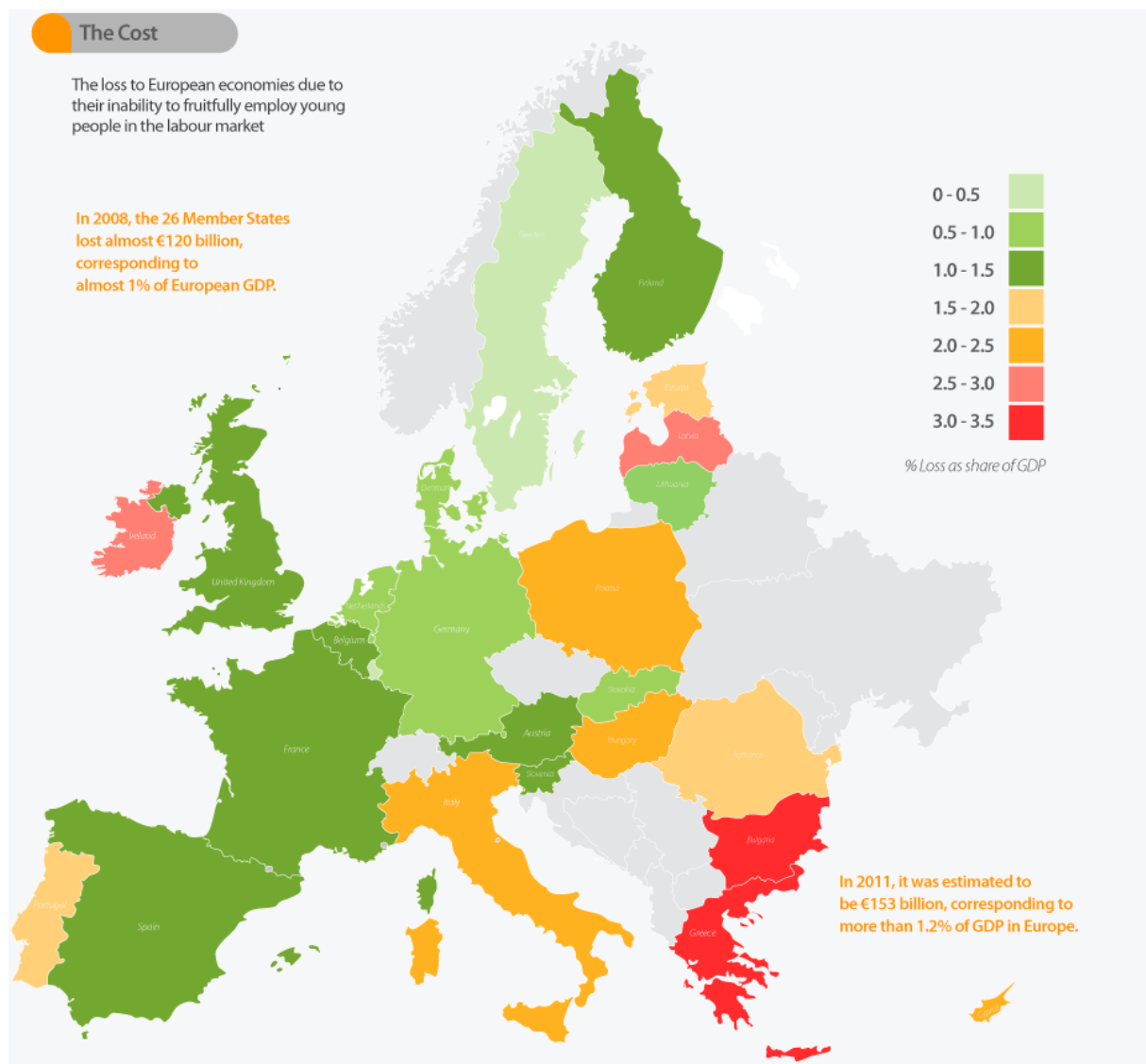
Die Verringerung der Zahl an Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor war bezogen auf die Gesamtwirtschaft bedeutend geringer: Im gleichen Zeitraum wurden in der öffentlichen Verwaltung und in den Versorgungsunternehmen rund 59 000 und noch einmal 30 000 Arbeitsplätze in den Bereichen Gesundheitswesen und Bildung gestrichen.

In Bezug auf das Alter der Arbeitslosen wird zu recht als erstes auf die exorbitant hohe Arbeitslosigkeit der Jugendlichen (unter 25 Jahren) hingewiesen. Ende 2008 lag die Jugendarbeitslosenquote in Griechenland bei 25,1 Prozent, explodierte in den darauffolgenden Jahren und erreichte ihren Höhepunkt im Februar 2013 mit 64 Prozent. Im Oktober 2013 lag sie bei 59,2 Prozent und belegte damit die Spitzenposition unter den EU-Ländern (Eurostat 2014). Zu vergleichbar hohen Arbeitslosenquoten unter Jugendlichen kam es in weiteren Ländern des europäischen Südens wie in Spanien (55,7), Italien (41,6) und Zypern (40,8 Prozent).

Negativ hat sich auch die NEET-Rate entwickelt, d. h. die Quote der jungen Menschen im Alter zwischen 15 und 29 Jahren, die sich weder in einer Bildungs- oder Ausbildungsmaßnahme befinden noch einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Diese Quote ist zwischen 2007 und 2011 um 55 Prozent gestiegen und lag im Jahr 2012 mit 23,2 Prozent hinter Bulgarien im europäischen Vergleich auf dem zweiten Platz (Eurofound 2012). Die hohe Zahl von NEETs verursacht hohe monetäre und nichtmonetäre Kosten (vgl. Abbildung 1).



Abbildung 1: Volkswirtschaftliche Kosten der NEETs



Quelle: Eurofound 2012

Die soziale Situation in Griechenland hat sich in den letzten Jahren erheblich verschlechtert (vgl. Sotiropoulos 2014). Die aktuelle Lage wird darüber hinaus durch einen spezifischen Aspekt bestimmt, der in anderen europäischen Ländern nicht in dieser Weise virulent ist, und zwar durch die Arbeitslosigkeit der männlichen Hauptverdiener. Zwar sind Frauen traditionell – wie auch in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität – stärker von Arbeitslosigkeit betroffen. So stieg die Arbeitslosigkeit bei jungen Frauen (20 bis 29 Jahre) im ersten Quartal 2013 auf über 50 Prozent. Jedoch zeigen genauere Analysen der

Arbeitsmarktstatistik, dass sich der Verlust des Arbeitsplatzes auf männliche Hauptverdiener besonders auswirkt (vgl. Matsaganis 2013). Die Beschäftigungsquote der Männer zwischen 30 und 44 Jahren ist in den Jahren von 2008 bis 2013 von 94 auf 74 Prozent gesunken, d. h. um mehr als 20 Prozent. Die sozialen Folgen für die Familien liegen auf der Hand, zumal die meisten Betroffenen in Haushalten leben, in denen mittlerweile keiner der Erwerbsfähigen mehr über ein Einkommen verfügt. Selbst diejenigen, die Arbeit haben, müssen starke Einkommenseinbußen sowie unregelmäßige oder



verspätete Lohnzahlungen hinnehmen. Wenn man sich darüber hinaus vergegenwärtigt, dass einer von fünf Arbeitslosen bereits seit Beginn der Krise ohne Arbeit ist und einer von drei Arbeitslosen noch nie einer Arbeit nachgehen konnte, so wird deutlich, dass in den Dimensionen und der Struktur der griechischen Arbeitslosigkeit ein exorbitant hohes Risiko des sozialen Ausschlusses verborgen liegt. Dies wiederum könnte unabsehbare Folgen auf das wirtschaftliche, soziale aber auch auf das politische Gefüge haben.

Um das Bild der Massenarbeitslosigkeit in Griechenland zu vervollständigen und die Auswirkungen auf die Lage der Bevölkerung deutlich zu machen, lohnt ein Blick auf die Eckpfeiler der arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Regierung: Das »Arbeitslosengeld« besteht in Griechenland aus einem Einheitsbetrag von 360 Euro monatlich, unabhängig vom davor erzielten Einkommen, und es wird maximal 12 Monate gewährt. Eine Folgeunterstützung gibt es nicht. Selbstständig Beschäftigte, die, wie oben beschrieben, massiv von der Arbeitslosigkeit betroffen sind, erhalten keinerlei Unterstützung. Das gleiche gilt für Jugendliche, die noch nie einer Arbeit nachgehen konnten. Aufgrund dieses Sachverhalts erhalten lediglich 19 Prozent der rund 1,4 Millionen Arbeitslosen das staatliche »Arbeitslosengeld«.

Die soziale Absicherung der Arbeitslosen findet nicht im Rahmen des organisierten Sozialstaates, sondern im privaten Rahmen der Großfamilien und in »informellen Netzwerken« statt. Ein großer Teil der Renten wird privat zu Transferleistungen umfunktioniert und dient der sozialen Absicherung von Kindern und Enkelkindern.

Am Vorabend der Krise war das soziale Sicherungssystem noch ein Teil des gefeierten südeuropäischen Wohlfahrtsstaatsmodells, das die »Lücken im sozialen Netz« einerseits und andererseits ein »beispiellos hohe(s) Maß an Generosität für den geschützten Kern des Arbeitsmarktes« (Matsaganis 2013) miteinander kombinierte.

In den vergangenen fünf Jahren wurden auf Anweisung der sogenannten Troika (EU-Kommission, Europäische Zentralbank und Internationaler Währungsfonds) eine Reihe von strukturellen Maßnahmen eingeleitet, die das Ziel hatten, die griechischen Staatsfinanzen in den Griff zu bekommen und die Wettbewerbsfähigkeit des Landes zu steigern. In der Folge wurden Reformen eingeleitet, die den Arbeitsmarkt flexibler gestaltet, das Lohnniveau

gesenkt, Arbeitnehmerrechte abgebaut und Unternehmen größere Spielräume eingeräumt haben. Der gesetzliche Mindestlohn wurde innerhalb nur eines Jahres von 751 Euro auf 586 Euro brutto, also um 22 Prozent, gesenkt. Junge Arbeitnehmer unter 25 Jahren mussten einen Einschnitt um 32 Prozent auf 510 Euro hinnehmen. Darüber hinaus wurden gesetzliche Abfindungszahlungen gekürzt, die maximale Dauer von Zeitverträgen auf drei Jahre erhöht und der Abschluss von Anschlussverträgen vereinfacht (die Karenzzeit beträgt lediglich 23 Tage).

Ein Abschluss neuer Tarifverträge oberhalb der abgesenkten gesetzlichen Mindeststandards ist aufgrund der ungleichen Kräfteverhältnisse der Sozialpartner kaum noch möglich. Moderne sozialpartnerschaftliche Beziehungen können sich durch den damit einhergehenden Verlust der Tarifautonomie kaum entwickeln. Letztlich können die Sozialpartner auf absehbare Zeit bei der Suche nach Auswegen aus der Krise keine maßgebliche Rolle spielen.

Die Krise hat die Position der Arbeitnehmer in allen Belangen verschlechtert und die Machtverhältnisse zugunsten der Arbeitgeber verschoben. Die von der Troika angekündigte Erholung der sozialen Lage ist jedoch ausgeblieben: Trotz Deregulierung des Arbeits- und Tarifrechts, trotz Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und trotz des massenhaften Angebots an »preiswerter« Arbeit kam es bislang nicht zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der griechischen Wirtschaft und damit zur Entstehung neuer Arbeitsplätze.

1. Auswanderung als einziger Weg?

Junge Menschen finden in Griechenland keinen Arbeitsplatz. Selbst Hochschulabsolventen gelingt der Einstieg in die Erwerbstätigkeit nicht. Wieder andere junge Menschen landen lediglich in prekärer Beschäftigung: in Kettenzeitverträgen befristet, mit Dumpinglöhnen bezahlt oder in »Praktika« ausgebeutet. So bleiben sie finanziell von den Eltern abhängig. Und dabei geht es um die am besten ausgebildete und qualifizierte Generation von Griechen. 83 Prozent der 20- bis 24-Jährigen haben einen Sekundarstufenabschluss – der EU-Durchschnitt liegt bei 79 Prozent. 54 Prozent der 25- bis 34-Jährigen sprechen mindestens eine Fremdsprache sehr gut, hier liegt der EU-Durchschnitt bei 39 Prozent (Malkoutzis 2011). 40 Prozent von ihnen beherrschen sogar eine zweite Fremdsprache auf hohem Niveau. Zwischen 2000



und 2008 ist der Zahl der Studienanfänger um 30 Prozent gestiegen. 30 000 junge Griechen gehen zudem jedes Jahr zum Studieren ins Ausland. Diese Jugendlichen nehmen an Bildungsaustauschprogrammen teil und sammeln hierbei nicht nur fachliche, sondern auch vielfältige soziale und interkulturelle Erfahrungen. Sie machen das eigentliche »Humankapital« des Landes aus – nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in kultureller und sozialer Hinsicht.

Der griechische Arbeitsmarkt bietet diesen hoch qualifizierten und kompetenten jungen Menschen jedoch nur wenige Chancen (vgl. Tabelle 1). Bis auf vereinzelte, kurzfristige Maßnahmen der griechischen Arbeitsverwaltung, die an junge Akademiker oder Auszubildende gerichtet sind und in denen ihnen die Möglichkeit geboten wird, innerhalb weniger Monate Berufserfahrung zu sammeln, bleiben diesen Jugendlichen die Türen zum Arbeitsmarkt verschlossen. Aufgrund der Sparmaßnahmen werden in der öffentlichen Verwaltung kaum noch Arbeitsplätze ausgeschrieben. Und privatwirtschaftliche Unternehmen stellen Jugendliche, wenn überhaupt, nur als Praktikanten oder mit befristeten Verträgen und einem Lohn von 420 Euro monatlich ein. So spricht man heute bei den griechischen Jugendlichen von einer »verlorenen Generation«.

Tabelle 1: Arbeitslosenquote und Anzahl von Arbeitslosen nach Bildungsabschluss (3. Quartal 2013)

Bildungsabschluss	Personen (in Tausend)	Arbeitslosenquote
Promotion oder MSc	191,6	15,7 %
Hochschulabschluss (Universität oder Fachhochschule)	1.195,0	18,8 %
Postsekundärer – Nicht-tertiärer Abschluss	1.173,9	30,2 %
Sekundarstufe II	2.947,9	29,4 %
Sekundarstufe I	1.125,4	31,9 %
Volksschulabschluss	2.323,4	25,8 %
Ohne Volksschulabschluss	242,1	39,6 %
Nie in schulischer Ausbildung	204,8	38,3 %
Gesamt	9.404,1	27,0 %

Quelle: Elstat, labour force survey 2013

Als die letzte Möglichkeit, sich im griechischen Arbeitsmarkt zu behaupten, bleibt ihnen der Schritt in die Selbstständigkeit. Und tatsächlich steigt die Anzahl der jungen Menschen, die Start-Up-Unternehmen gründen, qualitativ hochwertige agrarwirtschaftliche Produkte anbauen oder Dienstleistungen in innovativen und weniger innovativen Nischen anbieten, kontinuierlich an.

Wenn aber in der Wirtschaft oder im öffentlichen Sektor keine Investitionen vorgenommen werden und ganze Wirtschaftsbranchen brach liegen, so bleibt für viele junge Menschen nur mehr die Auswanderung. Der Wegzug ins Ausland wird dabei für die eigene Entwicklung zumeist als Einbahnstraße und nicht als temporäre Lösung gesehen, um sich zu einem späteren Zeitpunkt wieder in der Heimat einzubringen. Hierfür hat sich in der internationalen Diskussion der Begriff des *brain drain* etabliert.

Es ist bisher nicht empirisch untersucht worden, wie viele junge Akademiker und qualifizierte Fachkräfte Griechenland in den letzten fünf Jahren verlassen haben und aus welchen Gründen sie das taten. Die amtlichen statistischen Erfassungssysteme sind für eine Analyse der internationalen Arbeitsmobilität unzureichend. Ausbildungs- und berufsbezogene Parameter werden nicht oder nur unzureichend aufgezeichnet.

Es gibt jedoch zahlreiche Indizien, die auf eine hohe Auswanderungsbereitschaft junger Akademiker und Fachkräfte hindeuten. Umfragen zufolge ziehen zwei von drei jungen Menschen in Erwägung, Griechenland zu verlassen, um eine Arbeit zu finden. Eine Rekordzahl griechischer Jugendlicher nutzt mittlerweile den Europass-Lebenslauf; ihre Zahl hat sich seit 2009 verachtst. Schätzungen zufolge sind seit 2011 über 100 000 Akademiker ins Ausland ausgewandert, um dort Arbeit zu finden. Ihr Profil unterscheidet sich deutlich von dem der in den 1950er und 1960er Jahren nach Deutschland oder in die USA ausgewanderten Griechen. Es sind heute keine *blue collar*-Arbeiter mehr, die das Land verlassen, sondern Ärzte, Ingenieure, IT-Spezialisten, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler, Erziehungs- und Pflegepersonal. Der Anteil der Auswanderer mit Hochschulabschluss erreicht 89 Prozent. 48 Prozent von ihnen sind noch nicht einmal 30 Jahre alt, weitere 49 Prozent sind zwischen 31 und 45 Jahren alt.²

2. Vgl. Untersuchung der Universitäten EUI Florenz, Trinity College Dublin, Technical University Lisbon und Elcano Royal Institute Madrid; <http://www.skai.gr/news/greece/article/247007/metanasteuei-i-afrokrema-ton-neon-ellinon/#ixzz330ttAXx6> (aufgerufen am 30.5.2014)



Das Ergebnis ist ein für Griechenland beispielloses *brain drain*, das dem Land jegliche wirtschaftliche Perspektive, ja seine grundlegende Innovationsfähigkeit raubt.

2. Jugendarbeitslosigkeit – kein neues Phänomen in Griechenland

Hohe Jugendarbeitslosigkeit ist jedoch in Griechenland, wie auch in den anderen Ländern des europäischen Südens, kein neues Phänomen. Sie war schon vor der Krise sehr hoch (2008 lag sie bei 25 Prozent), ohne dass diesem Missstand seitens der Politik besondere Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Ein grundlegendes strukturelles Problem der Jugendarbeitslosigkeit ist im griechischen (Berufs-)Bildungssystem begründet: Es bestehen zwischen der Wirtschaft und den Unternehmen auf der einen Seite und der Schule und der Berufsbildung auf der anderen keinerlei Verbindungen. Diese beiden Systeme sind wie durch eine *firewall* voneinander getrennt. Ein Ineinandergreifen von Konzepten und Strategien, mit denen man jungen Menschen neue Perspektiven für eine Ausbildung bzw. eine Erwerbstätigkeit eröffnen könnte, wird dadurch unmöglich.

Bislang wird die Berufsbildung von den politischen und wirtschaftlichen Akteuren als alleinige Aufgabe des Staates und nicht gleichzeitig als die der Sozialpartner angesehen. Konsequenterweise findet Berufsbildung vollkommen abgekoppelt von den Erfordernissen der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes statt. Auch sich abzeichnende neue qualitative und quantitative Anforderungen und zukünftige Tätigkeits- und Kompetenzprofile wurden weitgehend außer Acht gelassen. Kurzum: Das griechische Berufsbildungssystem bildete und bildet noch immer an den Erfordernissen der Wirtschaft vorbei aus. Diese Fehlkonstruktion führte zu einer strukturell hohen Jugendarbeitslosigkeit, die durch die Krise massiv verstärkt wurde.

Laut einer repräsentativen Untersuchung des Zentrums für Bildungspolitik des Griechischen Gewerkschaftsbundes (KANEP/GSEE 2013) finden nur knapp 22 Prozent der Absolventen aus den Berufsbildungsinstituten (IEK) innerhalb von sechs Monaten nach Abschluss ihrer Ausbildung eine Arbeit. Nur einer von dreien geht einer Tätigkeit nach, die seinem/ihrer Ausbildungsberuf entspricht. Entsprechend niedrig ist die Verwertung dessen, was sie sich während ihrer Ausbildung angeeignet haben: Nur

einer von drei Absolventen konnte sein Wissen und seine Kompetenzen am Arbeitsplatz anwenden. Extrem kurz ist auch die Dauer dieser Arbeitsverhältnisse: Nur einer von fünf ist in seinem/ihrer Arbeitsplatz länger als 18 Monaten beschäftigt.

Eine weitere Eigenart Griechenlands besteht darin, dass Bildung traditionell auf Hochschulbildung fokussiert ist. Berufliche Ausbildung, gar im Rahmen einer betrieblichen Ausbildung, gilt in Griechenland als zweitrangig und genießt ein gesellschaftlich nur geringes Ansehen (vgl. Abbildung 2). Durchschnittlich 70 Prozent der Schüler entscheiden sich demnach für die allgemeinbildenden Lyzeen, die zu einem Hochschulstudium qualifizieren, während lediglich 30 Prozent berufsbildende Lyzeen besuchen (Cedefop 2014a). Die Berufsausbildung wird gleichsam fast ausschließlich (zu ca. 90 Prozent, mit Ausnahme der *Mathitia*) in verschulter Form angeboten, d. h. ohne Bezug zur realen Arbeitswelt bzw. ohne Praktika.

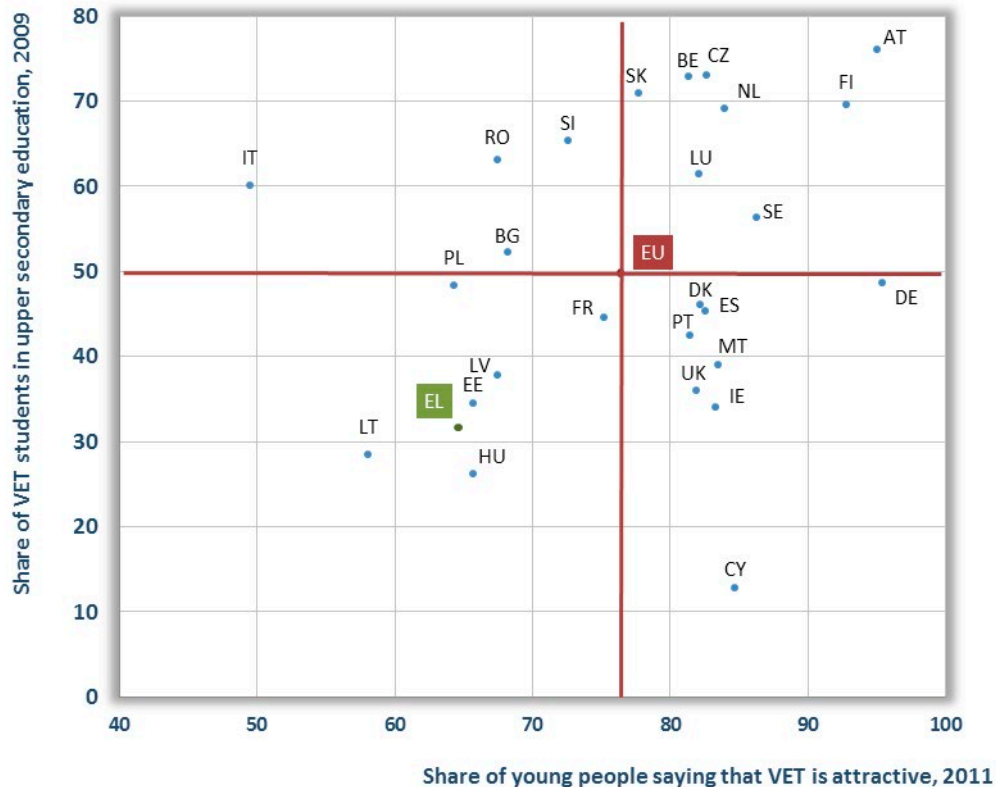
3. Europäische Initiativen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Europa

Nicht nur in Griechenland, sondern in den meisten europäischen Ländern ist die Jugendarbeitslosigkeit aufgrund der tiefen und lang andauernden wirtschaftlichen Krise rasant gestiegen und hat ein bisher nicht gekanntes Ausmaß angenommen. 5,7 Millionen Jugendliche unter 25 Jahren sind arbeitslos, d. h. rund jeder vierte junge Mensch unter 25 Jahren ist in der EU ohne Arbeit. Die Arbeitslosenquote von Jugendlichen ist doppelt so hoch wie die der Erwachsenen (23,6 gegenüber 9,5 Prozent im November 2013). 7,5 Millionen Jugendliche in der Altersgruppe zwischen 15 und 24 Jahren befinden sich weder in einem Ausbildungs- noch in einem Arbeitsverhältnis. Die Zahl prekärer Arbeitsverhältnisse bei Jugendlichen steigt stetig an. Es handelt sich also um ein gesamt-europäisches Problem, auch wenn enorme Unterschiede zwischen den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten bestehen (vgl. Dietrich 2012). Diese Unterschiede haben sich in den letzten Jahren erheblich verschärft. Zudem wird in allen EU-Ländern ein Ungleichgewicht zwischen Qualifikationsangeboten und -bedarfen diagnostiziert (vgl. Cedefop 2014b).

Beim Betrachten dieser Entwicklung stellt man fest, dass in Europa derzeit eine Generation von Jugendlichen ohne



Abbildung 2: Prozentzahl von jungen Menschen, die eine Berufsausbildung attraktiv finden (2011) und Prozentzahl von jungen Menschen in einer Berufsausbildung (2009)



Quelle: Cedefop 2014a

nennenswerte Zukunftsperspektiven heranwächst und dass die Politik, ob auf nationaler oder supranationaler Ebene, nicht in der Lage ist, das Problem zu lösen.

Die Europäische Union hat mit dem Ziel, der Jugendarbeitslosigkeit zu begegnen, in den vergangenen Jahren eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet:

- Im Dezember 2012 schnürt die EU-Kommission ein *Jugendbeschäftigungspaket*, welches eine sogenannte Jugendgarantie (Youth Guarantee) sowie die Schaffung einer Europäischen Ausbildungsallianz (European Alliance for Apprenticeship) zur europaweiten Verbreitung des dualen Systems vorsieht.
- Im Februar 2013 beschließt der Europäische Rat eine *Beschäftigungsinitiative für junge Menschen*, die mit insgesamt sechs Milliarden Euro finanziert werden soll für den Zeitraum 2014 bis 2020.

- Im April 2013 beschließt der Europäische Rat eine *Empfehlung zur Einführung einer Jugendgarantie* und

- im Juli 2013 wird die *Europäische Ausbildungsallianz* ins Leben gerufen.

Was genau sehen diese Initiativen vor?

Die *Europäische Ausbildungsallianz* zielt darauf ab, europaweit die Qualität und das Angebot der Berufsausbildung zu verbessern und die Einstellung der verschiedenen Akteure gegenüber dieser Ausbildungsform zu verändern. Die Einführung bzw. Förderung dualer Elemente in den Berufsbildungssystemen kann u. a. zu einer besseren Abstimmung zwischen dem Bedarf der Wirtschaft und dem Angebot des Bildungssystems führen. In diesem Sinne ist sie geeignet, mittel- und langfristig strukturell zum Abbau von Jugendarbeitslosigkeit beizutragen. Als kurzfristig wirkendes Instrument zur Verringerung der Arbeitslosigkeit ist sie jedoch wenig geeignet.



Die *Europäische Jugendgarantie* ist eine politische Absichtserklärung für die soziale Dimension Europas. So soll sie unter Beweis stellen, dass die EU die dringlichsten sozialen Probleme erkennen, sie sogleich anpacken und die Mitgliedsstaaten zum unmittelbaren Handeln bewegen kann. Sie sieht Folgendes vor: Die Mitgliedsstaaten verpflichten sich, allen jungen Menschen bis zum Alter von 25 Jahren innerhalb von vier Monaten nach Eintreten der Arbeitslosigkeit oder nach Schulabschluss ein hochwertiges Arbeitsangebot, einen Ausbildungsplatz oder ein Praktikum anzubieten.

Die EU-Kommission gibt zwar einen Rahmen vor, lässt den Mitgliedsstaaten jedoch genügend Spielraum, um bei der Umsetzung der Jugendgarantie regionale Besonderheiten und Bedingungen zu berücksichtigen. Und das ist richtig so, denn die Situation in den einzelnen Mitgliedsstaaten differiert gewaltig. Die Situation am Arbeitsmarkt kann entspannt oder dramatisch, die Wirtschaft weniger oder stärker von der Rezession betroffen, der Arbeitsmarkt mehr oder weniger segmentiert, mehr oder weniger reguliert sein, die Bildungstraditionen können verschieden ausfallen, der soziale Dialog kann mehr oder weniger kultiviert, die Beteiligung der Wirtschaftsakteure mehr oder weniger ausgeprägt, der Wohlfahrtsstaat weniger oder stärker entwickelt sein, etc.

All diese Faktoren spielen in der Umsetzung der Jugendgarantie in den einzelnen Staaten eine beachtliche Rolle und entscheiden zum Teil über ihren Erfolg oder Misserfolg. Plakativ kann man es so ausdrücken: Für einen Staat ist es eine vollkommen andere Situation, ob er für jeden zweiten oder aber jeden zwölften Jugendlichen eine geeignete Maßnahme finden soll, um ihn in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Trotz der problematischen Aspekte, die mit der Umsetzung der Jugendgarantie einhergehen (unzureichende Finanzierung, mangelnde Qualität des Angebots, unzureichende Einbeziehung von Jugendorganisationen und Sozialpartnern, institutionelle Schwerfälligkeit von Strukturen und Verfahren in der öffentlichen Verwaltung u. a.), stellt sie eine Chance für Griechenland dar, lang anhaltende strukturelle und konjunkturelle Probleme des Übergangs von der Schule in den Beruf in den Griff zu bekommen. Eine erfolgreiche Implementierung ist jedoch an eine Reihe von Bedingungen geknüpft (vgl. Cholezas 2013).

4. Welche Art von Politikmaßnahmen sind gefragt, um die Jugendarbeitslosigkeit zu bekämpfen?

Es kristallisieren sich drei Arten von Politikmaßnahmen heraus: bildungspolitische, arbeitsmarktpolitische und wirtschaftspolitische.

Zu den *bildungspolitischen Maßnahmen* gehören (vgl. Ioannidou/Stavrou 2013):

1. eine flexiblere Gestaltung des Übergang von der Schule in den Beruf,
2. eine stärkere Einbeziehung dualer Elemente in die Berufsausbildung,
3. eine bessere Verbindung des (Berufs-)Bildungssystems mit den Erfordernissen der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes,
4. die Möglichkeit der Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Bildungsformen,
5. die Erhöhung der Attraktivität der Berufsausbildung im Vergleich zur Hochschulbildung,
6. und schließlich, eine bessere Beratung und Information zur beruflichen Orientierung.

Mit Blick auf *die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen* lassen sich ebenfalls sechs Punkte benennen:

1. die Förderung von nachhaltiger Jugendbeschäftigung durch direkte Subvention der Unternehmen,
2. die Aneignung von Arbeitserfahrungen in Praktika,
3. die Aktivierung von Jugendlichen und Förderung von Selbstständigkeit und Unternehmensgründungen Jugendlicher,
4. die Verbesserung des jugendspezifischen Angebots seitens der öffentlichen Arbeitsverwaltung,
5. eine bessere Vernetzung der verschiedenen Akteure wie Jugendämter, Jobcenter, Schulen und öffentliche Arbeitsverwaltung,
6. die Förderung von regionaler und länderübergreifender beruflicher Mobilität.

Letztendlich können aber nur *wirtschaftspolitische Maßnahmen* die Jugendarbeitslosigkeit in Europa strukturell und nachhaltig abbauen. Schließlich hängt die Wirksamkeit von bildungs- bzw. arbeitsmarktpolitischen Maß-



nahmen immer vom gesamtwirtschaftlichen Kontext ab. Bei allen Reformbemühungen und bei allen politischen Absichtserklärungen werden die Jugendlichen nur dann eine nachhaltige Perspektive haben, wenn ausreichend Arbeitsplätze zur Verfügung stehen.

Solange in der realen Ökonomie keine Arbeitsplätze entstehen, reichen alle anderen unterstützenden, überbrückenden oder auch strukturell eher langfristig wirkenden Maßnahmen nicht aus, um das Problem zu lösen. Die Mittel aus dem Europäischen Sozialfond (ESF) und solche, die Griechenland für die Implementierung der Jugendgarantie zur Verfügung gestellt wurden – insgesamt 260 Millionen Euro – können allenfalls einen kleinen Beitrag leisten, kurzfristig Arbeitsplätze zu schaffen und vorübergehend die Aneignung von Berufserfahrung zu ermöglichen. Solange die wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen nicht stimmen, wird sich an der defizitären Situation kaum etwas ändern.

Man kann Beschäftigung und Jugendbeschäftigung nicht mit Sparkurs und Austeritätspolitik fördern, weil diese die Bewegungs- und Expansionsmöglichkeiten der Wirtschaft hemmen. Bisher hat die strikte Austeritätspolitik in einer Reihe von Ländern, die von der Krise besonders betroffen sind, zu Massenentlassungen und starken Einkommensverlusten geführt. Die Folgen sind eine Verschärfung der Wirtschafts- und Sozialkrise und ein erneutes Anwachsen der ohnehin hohen Arbeitslosigkeit. Es bleibt deshalb von elementarer Bedeutung, durch Investitionsprogramme hochwertige und zukunftsfähige Arbeitsplätze zu schaffen, die Vernetzungen und Synergien zwischen den öffentlichen, sozialen und privaten Sektoren ermöglichen. Nur die Rückkehr auf den Wachstumspfad wird wieder zu einem signifikanten Beschäftigungsaufbau führen. Voraussetzung dafür sind: Die Steigerung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung, die Förderung von innovativen Projekten und Start-Up-Unternehmen in wirtschaftsstarken Branchen (u. a. Nanotechnologie, Pharmazie, Aquakulturproduktion, Abfallwirtschaft oder Erneuerbare Energien), eine bessere Verbindung des (Berufs-)Bildungssystems mit den Erfordernissen der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes, die Überwindung des Klientelismus bei der Stellenbesetzung sowie die Implementierung eines langfristig angelegten Konjunktur- und Investitionsprogramms. Auf diesen Feldern besteht dringender politischer Handlungsbedarf.

Gleichzeitig gibt es Anzeichen dafür, dass die Jugendlichen sich von ihren Erwartungen an den Staat verabschieden und selbst aktiv werden, um aus dem Labyrinth der Krise herauszukommen. Immer mehr junge Menschen in Griechenland zeigen unternehmerischen Mut zum Risiko und gründen Start-Ups, die ins Ausland expandieren und internationale Beachtung finden. Sie bilden Netzwerke, um Erfahrungen auszutauschen und bieten Beratungsdienste für Gleichaltrige an. Sie engagieren sich in Sozial-, Umwelt- und Tierschutzprojekten, in denen sie sich fachliche und überfachliche Kompetenzen aneignen. Etliche Jugendliche nehmen an europäischen Mobilitätsprogrammen teil, sammeln Auslandserfahrungen, Fremdsprachenkenntnisse und interkulturelle Kompetenzen. Und einige wandern auf der Suche nach hoch qualifizierten Arbeitsplätzen und attraktiven Arbeitsbedingungen ins Ausland ab, solange der griechische Arbeitsmarkt solche Stellen nicht anbietet. Sie alle – und jeder auf seine Weise und an seinem Platz – werden den Faden, der sie – und das Land – aus dem Krisenlabyrinth herausführt, selbst spinnen und in die Hand nehmen.

5. Und was geschieht, wenn nichts geschieht?

Der Soziologe und Philosoph Oskar Negt hat in seinem 2010 erschienenen Buch *Der Politische Mensch* über die Folgen von Arbeitslosigkeit geschrieben:

»Arbeitslosigkeit ist ein Gewaltakt, ein Anschlag auf die körperliche und seelisch-geistige Integrität, auf die Unversehrtheit der davon betroffenen Menschen. Sie bedeutet Raub und Enteignung jener Fähigkeiten und Eigenschaften, die innerhalb der Familie, der Schule und der Lehre in einem mühsamen und aufwendigen Bildungsprozess erworben wurden und die, von gesellschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten abgeschnitten, in Gefahr sind zu verrotten.« (Negt, 2010, S. 166)

Aber nicht nur auf der individuellen Ebene sind die Folgen dramatisch. Auch für die europäischen Gesellschaften und ihre Zusammensetzung birgt die hohe Jugendarbeitslosigkeit eine große Gefahr: Vertrauensverlust gegenüber demokratischen Institutionen sowie Politikverdrossenheit führen zu einem Anstieg populistischer, antieuropäischer bis hin zu faschistischer Bewegungen. Ein Blick auf die Ergebnisse der letzten Europawahlen sollte genügen, um diesen Trend zu erkennen.



Literatur

- Cedefop** (2014a): Vocational Education and Training in Greece. Short Description. Luxembourg. Publications Office of the European Union
- Cedefop** (2014b): Qualifikationsungleichgewichte: Da steckt mehr dahinter! Kurzbericht; http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/9087_de.pdf (aufgerufen am 20.5.2014)
- Cholezas, Ioannis** (2013): Youth Guarantee in Times of Austerity: The Greek Case. International Policy Analysis. Friedrich-Ebert-Stiftung; <http://library.fes.de/pdf-files/id/10316-20131118.pdf> (aufgerufen am 3.10.2014)
- Dietrich, Hans** (2012): Youth Unemployment in Europe: Theoretical Considerations and Empirical Findings. International Policy Analysis. Friedrich-Ebert-Stiftung; <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09227.pdf> (aufgerufen am 3.10.2014)
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions** (2012): NEETs Young People not in Employment, Education or Training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe
- Eurostat** (2014): News Release. Euroindicators. Euroarea Unemployment Rate. 31 January 2014; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-31012014-AP/EN/3-31012014-AP-EN.PDF (aufgerufen am 23.5.2014)
- Ioannidou, Alexandra/Stavrou, Stavros** (2013): Reformperspektiven der Berufsbildung in Griechenland. International Policy Analysis. Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10251.pdf> (aufgerufen am 23.5.2014)
- KANEP/GSEE** (2014): Verbindung der Berufsbildung mit der Beschäftigung. Pressemitteilung; http://www.kanep-gsee.gr/sitefiles/files/DELTO%20TYPOU_KANEP_2013-11-18.pdf (aufgerufen am 30.5.2014)
- Malkoutzis, Nikos** (2011): Young Greeks and the Crisis: The Danger of Losing a Generation. International Policy Analysis. Friedrich-Ebert-Stiftung; <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08465.pdf> (aufgerufen am 23.5.2014)
- Matsaganis, Manos** (2013): The Greek Crisis: Social Impact and Policy Responses. Studie. Friedrich-Ebert-Stiftung; <http://library.fes.de/pdf-files/id/10314.pdf> (aufgerufen am 30.5.2014)
- Negt, Oskar** (2010): Der Politische Mensch – Demokratie als Lebensform, Göttingen
- Sotiropoulos, Dimitri** (2014): The Social Situation of Greece under the Crisis. Basic Socio-Economic Data for Greece, 2013. Friedrich-Ebert-Stiftung. Studie; <http://library.fes.de/pdf-files/id/10743.pdf> (aufgerufen am 3.10.2014)



Über die Autorin

Dr. Alexandra Ioannidou ist Erziehungswissenschaftlerin (Eberhard Karls Universität Tübingen) und Leiterin des Arbeitskreises »Bildung und Beschäftigung« der FES Athen.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Westeuropa/Nordamerika |
Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Anne Seyfferth, Leiterin des Referats Westeuropa/Nordamerika

Tel.: ++49-30-269-35-7736 | Fax: ++49-30-269-35-9249
<http://www.fes.de/international/wil>
www.facebook.com/FESWesteuropa.Nordamerika

Bestellung/Kontakt hier:
FES-WENA@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Das FES-Büro in Athen

Die FES ist seit Mai 2012 wieder mit einem Büro in Athen vertreten. Die Ziele der Arbeit sind die deutsch-griechischen Beziehungen zu fördern, die europäische Bindung Griechenlands zu festigen und den Dialog zwischen den progressiven Kräften in beiden Ländern voranzutreiben.

Wirtschaftspolitische Alternativen zur Austeritätspolitik, Strategien zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit, Entwicklung von Initiativen gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, Möglichkeiten zur Förderung Erneuerbarer Energien, die Unterstützung des Modernisierungsprozesses in Politik und Verwaltung sind einige der Themen, denen sich die FES innerhalb dieses Dialoges widmet.

Mit Fachkonferenzen, Workshops und Expertengesprächen trägt das Büro zu einem kontinuierlichen Dialog zwischen den Entscheidungsträger_innen und Zivilgesellschaft, Gewerkschaften, der Wissenschaft und den Medien in Griechenland und in Deutschland bei.

Mehr Informationen unter www.fes-athens.org