

Die Jugendgarantie in Europa

Stand der Umsetzung aus Sicht der Gewerkschaften

Im Jahr 2014 waren in Europa durchschnittlich knapp 22% aller jungen Menschen im Alter von 15-24 arbeitslos. In manchen Ländern war mehr als die Hälfte *aller* Jugendlichen betroffen. Die Jugend Europas, seine Zukunft, fordert alle Beteiligten auf zu handeln! Sie will ernst genommen und beteiligt werden, sie will Perspektiven und Europa aktiv mitgestalten. Die Studie des EGB zur Europäischen Jugendgarantie hat viele Widersprüche und Schwachstellen aufgedeckt. Prekarität kann nicht die Antwort auf Arbeitslosigkeit sein!

industriAll Europe gehört zu den Gewerkschaftsverbänden, die die [‘back2ourfuture’-Kampagne](#) zur Bewältigung der Jugendarbeitslosigkeit unterzeichnet haben.

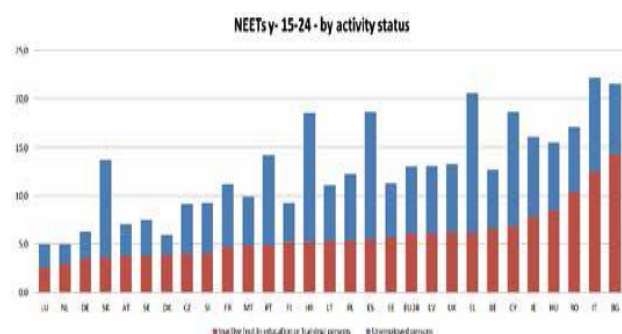
Finanzierung und Ziele

Im Februar 2013 hat der Europäische Rat mit der Youth Employment Initiative (YEI) ein Programm für die kurzfristige Finanzierung von Maßnahmen zur Bekämpfung der steigenden Jugendarbeitslosigkeit in Europa vorgeschlagen. Ausgestattet mit einem Budget von 6 Milliarden Euro für den Zeitraum von 2014-2015, setzt sich dieses aus jeweils 3 Milliarden Euro der Youth Employment Initiative und aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds zusammen. Während die Gelder der YEI einer Vorfinanzierung von Projekten dienen sollen und unabhängig von Eigenbeteiligung sind, sind die des ESF an eine gewisse, vom BIP des entsprechenden Landes abhängige Co-Finanzierung gebunden und sollen eine mittel- bis langfristige Eigenfinanzierung von nationalen Arbeitsmarktprogrammen sicherstellen. Insgesamt stellt der ESF für den Zeitraum zwischen 2014-2020 80 Milliarden Euro zur Finanzierung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, sozialer Integration, Verbesserung öffentlicher Dienste und zur Generierung neuer Beschäftigung bereit. Die Gelder der YEI sollen im Zeitraum zwischen 2014-2015 ausgeschüttet werden, um kurzfristige Erfolge zu erzielen und junge Menschen in Beschäftigung zu bringen.

Hauptziel ist es daher, vor allem Maßnahmen des „Paket zur Jugendbeschäftigung“ (YEP) und dessen Flaggschiffes, der „Jugendgarantie“ (YG) zu finanzieren und umzusetzen. Konkret werden also vornehmlich individuelle Beschäftigung durch subventionierte Praktika oder Ausbildungen,

Bereitstellung von Erstarbeitsplätzen, Mobilitätsprogramme oder Maßnahmen des zweiten Bildungsweges finanziert. Durch die Gelder des YEI sollen also weder der Ausbau oder die Verbesserung bestehender öffentlicher Arbeitsämter bzw. Strukturen der Aus- und Weiterbildung, noch deren Initialisierung oder Entwicklung gefördert werden. Hier wird nicht anerkannt, dass solche administrativen Strukturen aber genau so wichtig für den Erfolg des Programms sind, wie die Maßnahmen selber, vor allem um die Nachhaltigkeit der YG und der eingesetzten Gelder gewährleisten zu können.

NEETs im Alter zwischen 15 und 24, jährliche Daten mittels Aktivitätsstatus

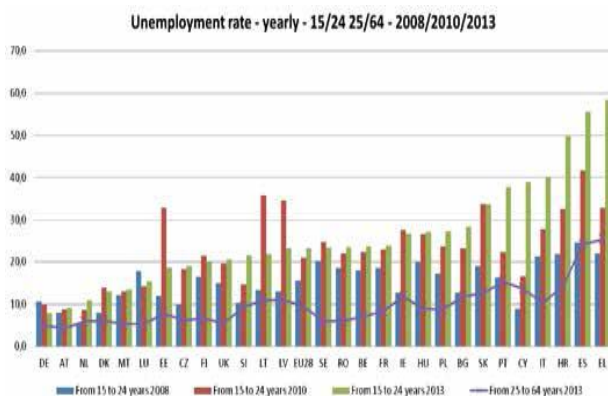


Zielgruppe

Zur Verfügung stehen die Gelder vor allem Regionen mit einer Arbeitslosigkeit von über 25% junger Menschen (15-25), die sich weder in Aus- oder Fortbildung noch in einem Beschäftigungsverhältnis befinden (NEET). Auch Regionen der Mitgliedsstaaten, die im Jahr 2012

entweder einen Zuwachs der Jugendarbeitslosigkeit um über 30% oder eine Jugendarbeitslosenquote von mehr als 20% zu verzeichnen hatten, sind förderungsberechtigt. Die Gruppe der NEETs stellt sich sehr heterogen da. Sie lässt sich noch einmal in zwei Untergruppen unterteilen, die bei genauer Betrachtung Rückschlüsse zu lassen, wie Gelder am zielgerichtetsten eingesetzt werden können. Die erste Gruppe bilden Jugendliche, die sich weder in Aus- oder Fortbildung noch in einem Beschäftigungsverhältnis befinden und sich auch nicht aktiv auf Jobsuche befinden (inaktiv), die zweite Gruppe sind solche die Beschäftigung suchen (arbeitssuchend). Für letztere Gruppe kann schon Unterstützung bei der Arbeitssuche oder Umschulungsangebote für dringend geforderte Qualifikationen schnelle Abhilfe schaffen, solange es natürlich überhaupt freie Stellen gibt. Sind NEETs inaktiv, lohnt sich der genauere Blick, denn dies bedeutet nicht, dass junge Menschen nicht willens sind zu arbeiten oder sich weiterzubilden. Auch die Aufteilung in eine jüngere Gruppe von 15-24 und eine ältere von 25-29 lässt genauere Rückschlüsse über die Situation junger Menschen in diesem Alter zu. Für die ältere Gruppe der NEETs von 25-29 stellt der Bildungssektor oft kaum noch eine Alternative da, weil Beschäftigung als wichtiger empfunden wird und oft die Familienplanung eine größere Rolle spielt als in der jüngeren Gruppe. Es können alleinerziehende oder sich in Elternzeit befindliche Personen sein, so fällt hier auch deutlich auf, dass Frauen stärker in der älteren und Männer in der jüngeren Gruppe vertreten sind. Für die junge Gruppe kann ein zwischenzeitlicher NEET-Status auch durch den Übergang vom Bildungs- in den Arbeitssektor erklärt werden.

Arbeitslosenrate - junge Menschen zwischen 15 und 24 und Erwachsene zwischen 25 und 64, jährliche Daten



Strukturen

Durch die unterschiedlichen Bedürfnisse, die junge Menschen in dieser Phase des Lebens haben, scheint es sinnvoll, durch regionale Konzepte zielgerichtet reagieren zu können und jungen Menschen, möglichst früh, vor Ort Hilfe anzubieten. Dafür ist es wichtig, dass es gut funktionierende administrative Strukturen auf kommunaler und regionaler Ebene gibt, die in der Lage sind, die bereitgestellten Gelder der YEI abzurufen und einzusetzen. Es ist auffällig, dass in Regionen, in denen es an administrativen Strukturen mangelt, meist auch überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquoten unter NEET zu finden sind. Die Bereitstellung von Fördermitteln ist also nur die eine Seite, funktionierende Verwaltungen, die das Know-how und die Ausstattung haben, diese auch abzurufen und einzusetzen, sind die andere. Oftmals sind aber genau diese von Sparvorgaben oder fiskalen Einschnitten betroffen und leiden unter Personalmangel, fehlender Weiterbildung oder sind schlicht nicht auf die Bedürfnisse junger Menschen eingestellt. Es ist wichtig, Ländern an diesen Stellen genügend finanziellen Spielraum zu lassen, solche Strukturen ausreichend zu finanzieren.

Die Chance der YEI liegt vor allem in ihrer Flexibilität und der Vielfältigkeit der Pläne und Maßnahmen, die umgesetzt werden können, um den jeweiligen regionalen Ansprüchen gerecht zu werden. Es können Anreize geschaffen werden, längerfristige Programme aufzusetzen, Pilot-Projekte zu testen oder zu unterstützen und diese später mit nationalem Budget weiterzuführen. Gerade die Schnittstellen vom Bildungs- in den Arbeitssektor oder vom Sozialsystem in den Arbeitsmarkt bieten gute Möglichkeiten der Um- und Neustrukturierung, um jungen Menschen den Übergang zu erleichtern. Hierfür bedarf es aber neben den regionalen Programmen auch eines flexiblen, nationalen Handlungsrahmens, der eine gerechte Umverteilung und ähnliche Leistungen für alle Beteiligten in einem nationalen Rahmen sicherstellt.

Nachhaltigkeit

Die Finanzierung kurzfristiger Arbeitsmarktprogramme mit Geldern des YEI ist also wichtig, kann aber nationale Budgets für die nachhaltige und langfristige Entwicklung und

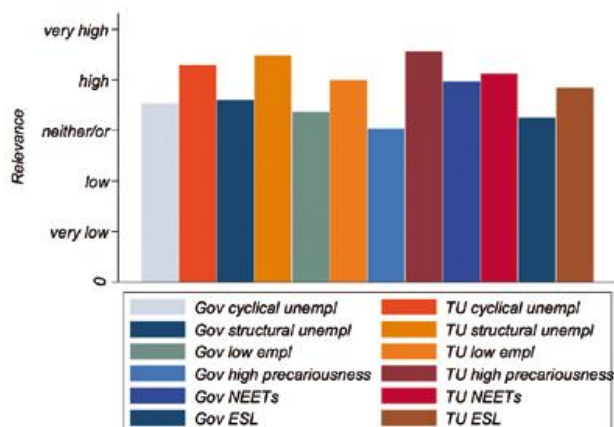
Beschäftigung junger Menschen nicht ersetzen. Unter diesem Aspekt wirkt es jedoch unausgewogen, wenn die EU ein rein angebotsseitiges Arbeitsmarktprogramm auf den Weg bringt und gleichzeitig die Nachfrageseite auf europäischer sowie nationaler Ebene vernachlässigt. Untermauert wird dies noch durch die fiskalpolitischen Auflagen der TROIKA, welche genau den Ländern harte Einschnitte in die nationalen Budgets verordnet, die unter den EU-weit höchsten Arbeitslosenzahlen unter Jugendlichen leiden wie z.B. Griechenland, Zypern oder Portugal. Die Platzierung der YG als Instrument zwischen Schul- und Sozialsystemen und dem Arbeitsmarkt greift an der richtigen Stelle. Das Gelingen und die Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen hängt aber gerade deshalb von den entstehenden Synergien zwischen den beteiligten Akteuren des Schulsystems, des Arbeitsmarktes (privat und öffentlich), der Sozialsysteme und der Jugend- und Sozialpolitik ab. Wird einer dieser Akteure durch fiskalpolitische Vorgaben beschnitten, wirkt sich dies negativ auf die Effektivität der Maßnahmen der YG aus. Werden im öffentlichen Sektor Lehrerstellen gestrichen, stehen diese nicht mehr zur Verfügung, die durch die YEI finanzierten Weiterbildungsplätze zu unterrichten. Seit Ausbruch der Krise 2008 bis 2011 haben jedoch 16 Mitgliedsstaaten Kürzungen in ihren Bildungshaushalten vorgenommen, 2012 sechs weitere. Häufig mit Vorgaben aus Brüssel. Wer durch Kürzungen im Bildungsbereich eine Effizienzsteigerung erwartet, nimmt vorsätzlich in Kauf, folgenden Generationen die gleichen gesellschaftlichen Partizipationschancen zu verwehren. Allen voran denen, die sie am dringendsten benötigen, wie jungen Menschen aus einkommensschwächeren Schichten oder MigrantInnen. Ähnlich verhält es sich mit Eingriffen in öffentliche- und Sozialsysteme. Durch Unterfinanzierung und Stellenabbau in Arbeitsämtern und Job-Centern oder Kürzungen von Sozialhilfeleistungen wird der nachhaltige Nutzen von Programmen wie der YG ernsthaft gefährdet.

Prekarität

Vor und nach 2008 stieg die Anzahl der befristeten Verträge in 20 von 28 Staaten. 2012 lag sie europaweit bei 42,1%. Auch die Übergänge von befristeten in unbefristete Verträge und Übernahmen nach der Ausbildung junger Leute gehen seit dem stetig zurück. Die Förderung von

scheinselbstständigen Arbeitsverhältnissen oder die Subventionierung von Praktika sorgen genauso für prekäre Verhältnisse von jungen Menschen wie das Fehlen von Folgeprogrammen oder die Auflockerung von tarifvertraglich zugesicherten Mindeststandards bei Kündigungen.

Relevanz der Herausforderungen – Regierungen und Gewerkschaften (Gewerkschaftsperspektive)



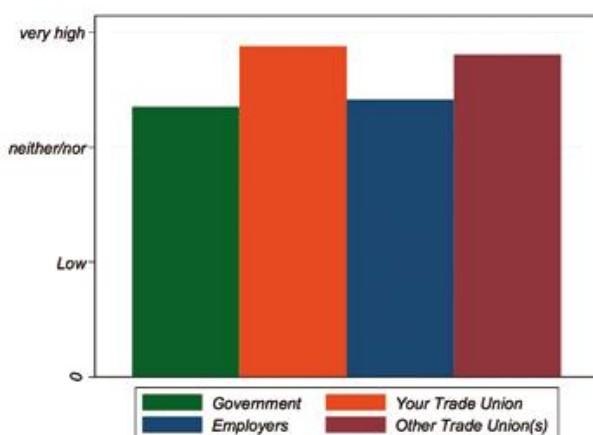
Zwar geben das YEP und die YEI einen gewissen Rahmen der akzeptierten Maßnahmen vor, wie z.B. Qualität der geförderten Jobangebote, Zielgruppen, Zeitrahmen, alternative Wege oder geforderte gegenseitige Verpflichtungen. Der Trend einer Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse junger Menschen lässt sich aber trotz dieser Mindeststandards feststellen. Die Studie des EGB zeigt hier deutlichen Reformbedarf auf und auch die nationalen Gewerkschaften weisen darauf hin, dass solche Programme nicht genutzt werden dürfen, um durch die Hintertür junge Leute in prekäre Beschäftigung zu zwingen. Die Folgekosten, die Prekarität für Volkswirtschaften und ihre Sozialsysteme langfristig verursacht, sind nur schwer abzuschätzen. Klar ist, wer gar nicht oder nur geringe Beiträge in soziale Sicherung investieren kann, wird später auf Hilfe vom Staat angewiesen sein, was wiederum Folgekosten mit sich bringt. Die demographische Entwicklung und Fragen der Gesundheits-, Alters- und Pflegeversicherungen können nur nachhaltig behandelt werden, wenn Menschen durch feste, gutbezahlte Jobs selber in der Lage sind, diese Versicherungen durch die Wertschöpfung ihrer Arbeit zu finanzieren. Dabei spielt es keine Rolle, ob diese aus Steuermitteln oder privat finanziert werden. Bei anhaltend hoher Prekarität der Arbeitsverhältnisse junger Menschen zeigt sich, dass diese länger mit der Gründung von Familien

warten und dann meist weniger Kinder bekommen. Auch dies gefährdet langfristig die Entwicklung von Volkswirtschaften.

Sozialer Dialog

Um der Jugendarbeitslosigkeit entgegenzutreten, beinhalten die Vorschläge der Kommission, neben den Kernelementen des frühzeitigen Handelns und Eingreifens, der Fort- und Weiterbildung und der Inklusion junger Menschen in den Arbeitsmarkt, vor allem auch Aspekte des Ausbaus partnerschaftlicher Beziehungen aller beteiligten Akteure. Gemeint sind hier neben privaten und öffentlichen Einrichtungen auch der Einbezug von Jugendverbänden und Kooperationen mit den Sozialpartnern bzw. Gewerkschaften. Diese Kooperationen sind auf allen vertikalen Ebenen sowie in allen wichtigen Phasen der Maßnahmen, d.h. Gestaltung, Implementierung und auch der Evaluierung, vorgesehen. Trotz dieser Vorschläge oder vielleicht gerade weil es keine Verpflichtungen bezüglich der Einbeziehung von Sozialpartnern gibt, gestaltet es sich sehr unterschiedlich, wie Gewerkschaften in die Maßnahmen der YG einbezogen werden. Von den 25 an der Umfrage teilnehmenden Ländern, haben nur 16 Regierungen Gewerkschaften auf der nationalen Ebene aktiv in die Planung und Umsetzung von Maßnahmen zur YG einbezogen. Viele Gewerkschaften, die an der Umfrage teilgenommen haben gaben an, dass weder Regierungen noch Arbeitgeber der YG einen ähnlich wichtigen Stellenwert zuschreiben, wie sie selber.

Wichtigkeit der Jugendgarantie (Gewerkschaftsperspektive)



Die größten Differenzen zeigen sich bei der Frage nach prekärer Beschäftigung junger Menschen. Während Gewerkschaften diesem Problem selber

eine hohe Relevanz zuschreiben, ist aus ihrer Sicht Prekarität unter jungen Menschen für Regierungen durchschnittlich nicht besonders wichtig. Dies lässt mit Blick auf viele Maßnahmen der Einzelstaaten und die steigende Anzahl prekärer Beschäftigungsverhältnisse den Schluss zu, dass wachsende Prekarität zugunsten von temporärer Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ein durchaus geduldetes Mittel darstellt.

Besonders gut konnten Maßnahmen in Ländern umgesetzt werden, die konsequent den Dialog mit allen Beteiligten, das heißt auch Jugendverbänden und Gewerkschaften gesucht haben. Dort wo Sozialpartner und Gewerkschaften institutionell regelmäßig in Planung und Umsetzung der YG einbezogen wurden, lässt sich dies häufiger an verhältnismäßig geringerer Jugendarbeitslosigkeit und NEETs Zahlen ablesen. Das lässt sich in der Regel nicht allein durch das Einbeziehen der Sozialpartner erklären. Auch die makro- und mikroökonomische Situation des Landes, Härte der Austeritätsmaßnahmen, Art und Umfang der Gegenmaßnahmen sowie deren finanzielle Ausstattung lassen Rückschlüsse auf die Höhe der Jugendarbeitslosigkeit zu. Dennoch scheint der Dialog mit Gewerkschaften, das Know-how, dass diese einbringen können, oftmals positive Auswirkungen auf das Ergebnis der YG zu haben. Dies wurde leider nur in den wenigsten Ländern umgesetzt. Erstaunlicherweise gab die Mehrheit der Gewerkschaften sogar an, dass sie in Fragen der YG weniger als bei vergleichbaren, sie betreffenden aktivierenden Arbeitsmarktpolitiken konsultiert und einbezogen wurden.

Es liegt an den Gewerkschaften selbst, sich weiterhin aktiv in den Dialog der YG in ihrem jeweiligen Land einzubringen, ihr Recht auf Mitsprache einzufordern, Expertise einzubringen und Missstände aufzudecken. Auch auf europäischer Ebene müssen Gewerkschaften zusammen mit jungen Menschen und Sozialpartnern für faire Arbeitsbedingungen, Chancengleichheit und eine nachhaltige Umsetzung der YG eintreten.