



Neue Wege aus der Beschäftigungskrise?

Frankreichs Versuch,
die Jugendarbeitslosigkeit zu halbieren

Wolfgang Neumann

Ursache und
Entwicklung der
Jugendarbeits-
losigkeit

Strukturverände-
rungen in den
neunziger Jahren

Das Programm
emploi jeunes -

350.000 neue
Arbeitsplätze

Schnelle Erfolge
aber mittelfristige
Ungewißheiten

Chancen und Risi-
ken staatlicher
Beschäftigungs-
politik

Neue Wege aus der Beschäftigungskrise?

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.

Beschreitet die Bundesregierung damit einen vergleichbaren Weg wie die Regierung Jospin? Lassen sich französische Erfahrungen nutzbar machen? Vor allem das Son-

100.000 neue Jobs

derprogramm „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.

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 kontinuierlichen 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.

Quelle: INSEE, Enquête emploi, juin 1998

Tabelle 1: Jugendarbeitslosigkeit 1994 - 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

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.

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.

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

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

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 gefun-

den (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.

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 absolu-

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 Jugendlichen 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

ten 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 Arbeits-

plätze für Jugendliche neu geschaffen werden sollen, wurde im Oktober 1997 verabschiedet. Es ist ein weiterer Baustein in der bestehenden Architektur aktiver Arbeits-

Quelle : Sophie Gherardi, «Le grand marché aux jeunes», Le Monde, 20 septembre 1994.

Übersicht der Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit 1975 - 1994

Jahr	Name der Maßnahme
1975	Contrats emploi-formation
1977	1 ^{er} pacte national pour l'emploi des jeunes
1978	2 ^e pacte national pour l'emploi des jeunes
1979	3 ^e pacte national pour l'emploi des jeunes
1980	Reconduction du 3 ^e pacte national pour l'emploi des jeunes
1981	Plan Avenir Jeunes
1982	Dispositif 16-21 ans : <ul style="list-style-type: none"> • 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 : <ul style="list-style-type: none"> • Contrat de qualification et contrat d'adaptation • Stage d'initiation à la vie professionnelle (SIVP) Dispositif 16-25 ans : <ul style="list-style-type: none"> • 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

marktpolitik in Frankreich zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit.

Wie Übersicht 1 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.

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

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

	Befreiung von Sozialabgaben Arbeitgeberanteil	Praktika und betriebliche Ausbildungsverträge	Subventionierte Arbeitsplätze in öffentlichen und paraöffentlichen 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

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.

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 die-

Ein neues Bündnis für Ausbildung und Arbeit

sem 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 Chan-

cen 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

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.

Betrachtet man die bisherige Umsetzung auf der Basis der vorliegenden Zahlen³, 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.

Um welche Tätigkeiten handelt es sich?

Sind sie geeignet, weitere berufliche Qualifikationen zu vermitteln? Gesicherte Aussagen lassen sich beim jetzigen Stand nur

Neue Tätigkeitsfelder

schwer treffen. Offensichtlich liegt ein Schwerpunkt bei der Ausübung erziehungs- und schulbegleitender Berufe (aides éducatrices), 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'accueil touristique). Hinzu kommen in jüngster Zeit verstärkt Tätigkeiten bei gemeinnützigen Vereinigungen, die so ihre je spezifischen Aufgabenbereiche erweitern können.

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 ambitionöse quantitative Ziel überhaupt erreichbar ist, mittlerweile abgeschwächt haben, so bleiben dennoch gewichtige Argumente bestehen. Sie zielen auf folgende Schwachstellen:

- 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

Expansion öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse

öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse. Demgegenüber verfolgt die Haushaltspolitik gerade eine Begrenzung bzw. Sen-

kung 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:

- 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 ungebro-

chen. Die Perspektive einer Halbierung der hohen Jugendarbeitslosigkeit ist realistisch. Der Zugang zum Beschäfti-

Jugendarbeitslosigkeit geht zurück

gunssystem 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.

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,

Die Dauerhaftigkeit sichern

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.

Aktuelle Publikationen des DFI

Projekt deutsch-französische Verständigung. Die Rolle der Zivilgesellschaft am Beispiel des Deutsch-Französischen Instituts in Ludwigsburg./ Hrsg.: Hans Manfred Bock. - Opladen: Leske und Budrich, 1998. - 492 S.

Frankreich-Jahrbuch 1998. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Geschichte, Kultur. / Hrsg.: Deutsch-Französisches Institut in Verbindung mit Lothar Albertin u.a. Red.: Joachim Schild. - Opladen: Leske und Budrich, 1998. - 290 S.

Wertewandel in Deutschland und Frankreich. Nationale Unterschiede und europäische Gemeinsamkeiten/ Hrsg. von Renate Köcher und Joachim Schild. - Opladen: Leske und Budrich, 1998. - 388 S.

Fremde Freunde. Deutsche und Franzosen vor dem 21. Jahrhundert. / Hrsg. von Robert Picht u.a. - München: Piper, 1997. - 394 S.

René Lasserre / Joachim Schild / Henrik Uterwedde: Frankreich - Politik, Wirtschaft, Gesellschaft. - Opladen: Leske und Budrich, 1997. - 256 S. (Grundwissen Politik. Bd 19).

Wolfgang Neumann / Henrik Uterwedde: Abschied vom Zentralismus? Neue regionale Modernisierungspolitiken in Frankreich. - Stuttgart: IRB Verlag 1997. - 157 S.

Handeln für Europa. Deutsch-französische Zusammenarbeit in einer veränderten Welt. / Red.: Axel Sauder, Joachim Schild / Hrsg. von: Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne Contemporaine (CIRAC); Deutsch-Französisches Institut (DFI); Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP); Institut Français des Relations Internationales (IFRI). - Opladen: Leske und Budrich, 1995. - 388 S.

Die Aktuellen Frankreich Analysen des DFI

Die Aktuellen Frankreich Analysen erscheinen mehrmals im Jahr.

Redaktion: Joachim Schild

Herausgeber:
Deutsch-Französisches Institut
Asperger Straße 34, D-71634 Ludwigsburg

Telefon +49 (0 71 41) 93 03-0
Telefax +49 (0 71 41) 93 03-50
E-mail: dfi-lb@dfi.de

Nähere Informationen über die Aktivitäten und Publikationen des Deutsch-Französischen Instituts erhalten Sie unter obiger Adresse oder auf unseren Internet-Seiten unter folgender Adresse:

<http://www.dfi.de>

Zuletzt erschienene Aktuelle Frankreich Analysen:

J. Schild/H. Uterwedde: Chance zum Neubeginn: Deutsch-französische Beziehungen nach dem Regierungswechsel in Bonn, November 1998. - 12 S.

R. Picht: Deutsch-französischer Hochschulaustausch: Stand und Perspektiven, Oktober 1998. - 12 S.

K. Forster: Perspektiven deutsch-französischer und europäischer Rüstungskooperation, Juni 1998. - 12 S.

J. Schild: Front National - Spaltpilz für die bürgerliche Rechte, April 1998. - 12 S.

W. Neumann: Arbeitsmarktpolitik à la française - Gehen Frankreichs Uhren anders?, Dezember 1997. - 12 S.

H. Uterwedde: Wohin steuert Frankreich? Der wirtschafts- und europapolitische Kurswechsel der Regierung Jospin, Juli 1997. - 12 S.