

Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, 2012

Bericht V

Jugendbeschäftigung in der Krise: Zeit zum Handeln

Fünfter Punkt der Tagesordnung

Internationales Arbeitsamt Genf

ISBN 978-92-2-724499-2 (print)
ISBN 978-92-2-724500-5 (web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2012

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, dass das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Missbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den örtlichen Büros des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Auf Anfrage (pubvente@ilo.org) sind kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen erhältlich.

Besuchen Sie auch unsere Website: www.ilo.org/publns.

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Einleitung.....	1
Jugendbeschäftigung – Eine Krise in nie dagewesenem Ausmaß	1
Die IAO und die Jugendbeschäftigung	4
Die Konferenzentschließung von 2005 : Aufforderung zu umfassendem Handeln	5
Die neue globale Herausforderung annehmen: Zeit zum Handeln.....	7
Struktur und Inhalt des Berichts.....	7
Kapitel 1. Die Jugendbeschäftigungskrise: Trends, Merkmale und neue Herausforderungen	9
1.1. Trends der Jugendbevölkerung	9
1.1.1. Vielfältige demografische Probleme	9
1.1.2. Demografische Herausforderung in „Jugenddividende“ umwandeln.....	11
1.2. Arbeitsmarkttrends für Jugendliche	12
1.2.1. Abnehmende Erwerbsbeteiligung.....	12
1.2.2. Jugendarbeitslosigkeit erreicht nie dagewesene Ausmaße	13
1.2.3. Gering qualifizierte Tätigkeiten für Jugendliche: Armut trotz Erwerbstätigkeit, geringe Bezahlung und Informalität	16
1.2.4. Neue Herausforderungen im Bereich menschenwürdiger Arbeit für Jugendliche	21
1.3. Zunehmende Polarisierung und Benachteiligung unter jungen Menschen.....	25
1.4. Zukunftsaussichten	30
Kapitel 2. Maßnahmen für menschenwürdige Arbeit für Jugendliche: Kernthemen und gewonnene Erkenntnisse.....	33
2.1. Jugendbeschäftigung: Eine zunehmende Priorität in den nationalen grundsatzpolitischen Agenden	34
2.2. Die Wachstumsstrategie, das makroökonomische Politikumfeld und die Jugendbeschäftigung	38
2.2.1. Makroökonomische grundsatzpolitische Rahmen zur Beschäftigungsförderung überdenken.....	42
2.3. Bildung und Berufsausbildung	49
2.3.1. Grundschulbildung: Zugangs- und Qualitätsprobleme	50
2.3.2. Initiativen für einen zweiten Bildungsweg.....	54
2.3.3. Tertiäre Bildung und Arbeitslosigkeit von Hochschulabsolventen	54
2.3.4. Die Verknüpfung zwischen Bildungs- und Berufsausbildungssystemen sowie der Arbeitswelt stärken.....	55
2.3.5. Reformen der fachlichen und beruflichen Bildung und Ausbildung	57
2.3.6. Lehre, Praktika, Ausbildung am Arbeitsplatz und Ausbildungsverträge ..	59

2.4.	Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Arbeitsmarktinstitutionen	63
2.4.1.	Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	63
2.4.2.	Arbeitsverwaltungen	65
2.4.3.	Lohnsubventionen, Mindestlohn und Jugendbeschäftigung	67
2.4.4.	Arbeitsverträge, Schutz und Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt	69
2.4.5.	Übergang zur Formalität	71
2.4.6.	Gewonnene Erkenntnisse	72
2.5.	Förderung des Unternehmertums und der selbständigen Erwerbstätigkeit Jugendlicher	77
2.5.1.	Auswirkungen der Programme für das Unternehmertum von Jugendlichen	79
2.6.	Förderung der Jugendbeschäftigung durch Genossenschaften	82
2.7.	Öffentliche Investitions- und Beschäftigungsprogramme	84
2.8.	Internationale Arbeitsnormen und Jugendbeschäftigung	87
2.9.	Sozialschutz für junge Arbeitnehmer	90
2.9.1.	Leistungen bei Arbeitslosigkeit: Deckung junger Arbeitsloser mit einiger Berufserfahrung	91
2.9.2.	Leistungen bei Arbeitslosigkeit: Verbindung mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen	93
2.9.3.	Deckung durch die Soziale Sicherheit für Jugendliche bei anderen Risiken als Arbeitslosigkeit	93
2.10.	Partizipation von Jugendlichen, sozialer Dialog und Kollektivverhandlungen	96
2.10.1.	Kollektivverhandlungen und Jugend	98
2.11.	Politikkohärenz, Koordinierung und Evaluierung	102
2.11.1.	Überwachung und Evaluierung	104
Kapitel 3.	Unterstützung der IAO für Jugendbeschäftigung und globale Partnerschaften	107
3.1.	Unterstützungsstrategie der IAO	107
3.2.	Globale Partnerschaften für Jugendbeschäftigung	114
3.2.1.	Die Millenniums-Erklärung, die Millenniums-Entwicklungsziele und das UN-System	114
3.2.2.	Das Netzwerk für Jugendbeschäftigung	115
3.2.3.	G20 und Jugendbeschäftigung	117
3.2.4.	Andere Partnerschaften	117
Kapitel 4.	Schlussbemerkungen und das mögliche weitere Vorgehen	121
	Vorgeschlagene Diskussionspunkte	125
Anhänge		
I.	IAO-Unterstützung für Mitgliedstaaten im Bereich der Jugendbeschäftigung, 2006-11	127
II.	Fortlaufendes Portfolio der technischen Zusammenarbeit der IAO im Bereich der Jugendbeschäftigung	128

Einleitung

Jugendbeschäftigung – Eine Krise in nie dagewesenem Ausmaß

1. Die Jugendbeschäftigungskrise und ihr beispielloses Ausmaß veranlassten den Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamts auf seiner Tagung im März 2011, dieses Thema für eine allgemeine Aussprache in die Tagesordnung der 101. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz aufzunehmen. Obwohl ein breiter Konsens darüber besteht, dass die Konferenzentschließung von 2005 über die Jugendbeschäftigung immer noch uneingeschränkt relevant ist, drängt sich verstärkt der Eindruck auf, dass rascher Handlungsbedarf besteht. In den von der globalen Finanzkrise besonders hart getroffenen Ländern hat die Jugendarbeitslosigkeit ein erschreckendes Ausmaß angenommen. Wenn vier von zehn Jugendlichen keine Beschäftigung haben, kommt dies einer sozialen und wirtschaftlichen Katastrophe gleich¹. Die globale Finanzkrise hat die schon bestehende „Krise vor der Krise“ weiter verschärft. Überall auf der Welt wird es für junge Frauen und Männer zunehmend schwieriger, eine menschenwürdige Arbeit zu finden. In den letzten zwanzig Jahren war die Jugendarbeitslosigkeit im Durchschnitt dreimal so hoch wie die Arbeitslosigkeit Erwachsener, in einigen Regionen ist sie heute bis zu fünfmal höher.
2. 2011 erlebte die Welt eine Welle politischer und sozialer Protestbewegungen, angeführt von jungen Menschen, die lautstark „Jobs, Freiheit und soziale Gerechtigkeit“ forderten. Die Beschwerden junger Menschen über hohe Arbeitslosigkeit und ein autoritäres Regime in Tunesien waren 2011 ein wesentlicher Auslöser des Arabischen Frühlings. Auch an der Massenbesetzung des Tahrir-Platzes in Kairo, die den Sturz des Regimes in Ägypten beschleunigte, waren vorwiegend junge Menschen beteiligt. Das Fehlen produktiver Beschäftigungsmöglichkeiten, verbunden mit Bestrebungen nach politischer Freiheit, sozialer Gerechtigkeit und einer besseren wirtschaftlichen Zukunft, waren wichtige Faktoren, die die Proteste anfachten. In beiden Fällen stützten sich die ursprüngliche Mobilisierung und die darauf folgende Organisation der Bewegung in erheblichem Umfang auf das Internet und die sozialen Medien und Netzwerke, ein deutlicher Hinweis auf die große Beteiligung junger Menschen.
3. Bald fand der Geist dieser Jugendproteste Widerhall in mehreren Industrieländern, die besonders stark von der Wirtschaftskrise betroffen waren. Die Besetzung des Zentralplatzes Puerta del Sol in Madrid durch die Bewegung der *indignados* (der „Empörten“) führte in Spanien zur Mobilisierung von Jugendlichen im ganzen Land, die gegen den Umgang des politischen Establishments mit der Krise und den darauf folgenden katastrophalen Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit protestierten. Zu den zentralen Forderungen der Bewegung gehörten stärker partizipatorisch geprägte Formen der Demokratie,

¹ In Spanien und Griechenland z. B. verdoppelte sich die Jugendarbeitslosigkeit zwischen 2007 und 2011, die Quote liegt heute bei 46 bzw. 42 Prozent (siehe Kap. 1).

ein Ausdruck des unter der jüngeren Generation herrschenden Gefühls der Entfremdung und der wirtschaftlichen und sozialen Ausgrenzung. Die Bewegung breitete sich bald auch auf andere europäische Länder aus, insbesondere auf Griechenland, wo sich die Proteste ursprünglich gegen das Sparprogramm richteten.

4. Im September 2011 erreichte dieser Geist auch die Vereinigten Staaten, in Form der „Occupy Wall Street“-Bewegung. Durch die Besetzung des Zuccotti Square in der Nähe der Wall Street in New York City protestierte sie vor allem gegen das Finanzestablishment, dessen geldgieriges und unverantwortliches Handeln als Auslöser der globalen Finanzkrise von 2008 angesehen wurde. Dahinter stand jedoch eine wesentlich breitere Forderung nach der Reform eines wirtschaftlichen und politischen Systems, das nach Ansicht der Protestierenden zu extremen Ungleichheiten bei Wohlstand und Einkommen geführt hatte und die Interessen der Superreichen – 1 Prozent der Weltbevölkerung – auf Kosten der Interessen der Mehrheit – der übrigen 99 Prozent – schützte. Von New York aus breiteten sich die Proteste zunehmend auch auf andere große amerikanische Städte aus.

5. Wie in anderen Ländern kam es auch in Israel und Chile zu ähnlichen Jugendprotesten gegen wirtschaftliche Ungerechtigkeit. In Chile engagierten sich Studenten und Sekundarschüler in einer Massenprotestbewegung gegen die sozialen Ungerechtigkeiten eines weitgehend privatisierten Bildungssystems, das mehr auf Gewinnerzielung als auf Chancengleichheit ausgerichtet ist. Im Vereinigten Königreich führte die von der Regierung beschlossene Kürzung der Finanzmittel für die Hochschulbildung zu Massenprotesten gegen eine Verdreifachung der Studiengebühren an Universitäten. Im Herbst 2011 fanden in über 1000 Städten und 82 Ländern von jungen Menschen angeführte Proteste statt, von den „Indignados“ über „Occupy Wall Street“ und „Occupy All Streets“ bis zu „Occupy Together“.

6. Es wäre ein Fehler, alle diese weltweit auftretenden Bewegungen nur als Reaktion von Jugendlichen auf das Fehlen von Beschäftigungschancen zu sehen, da sich die konkreten Gegebenheiten in den einzelnen Ländern, die die Proteste auslösten, erheblich voneinander unterscheiden. So war beispielsweise das Streben nach einer demokratischen Ordnung eine treibende Kraft des Arabischen Frühlings, während dies für die Proteste in den westlichen Demokratien nicht von zentraler Bedeutung war. Dennoch ist unverkennbar, dass die Frustration junger Menschen über fehlende Beschäftigungschancen und die tiefsitzenden Ängste hinsichtlich ihrer Zukunftsaussichten bei den Faktoren, die die Welle der Jugendproteste weltweit anschwellen ließen und im Internet und den sozialen Medien deutlich zum Ausdruck gebracht und verbreitet wurden, eine wichtige Rolle spielten. Worum es den jungen Menschen geht, ist klar: *Was kann ich tun? Wie sieht meine Zukunft aus?*

7. Nicht nur im Hinblick auf die Arbeitsmarktstatistiken ist die Lage so katastrophal, dass sie einen wichtigen Grundpfeiler des gegenwärtigen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells bedroht. Überall auf der Welt stützen sich die wirtschafts- und sozialpolitischen Konzepte immer noch auf den Glauben an die Möglichkeit eines kontinuierlichen wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts. Praktisch alle Länder haben sich auf das Ziel verpflichtet, hohe wirtschaftliche Wachstumsraten und steigenden Lebensstandard für alle zu erreichen.

8. Unter dieser Voraussetzung war bisher jede Generation bereit, zu sparen, zu investieren und Opfer zu bringen, um einen höheren Lebensstandard und bessere Wirtschaftsaussichten für die nächste Generation herbeizuführen. In gewissem Sinn wird hier schlicht die natürliche Bestrebung der meisten Eltern, für eine bessere Zukunft ihrer Kinder zu sorgen, auf die nationale Ebene ausgedehnt.

9. Insgesamt haben diese Bestrebungen in den meisten Ländern zum Erfolg geführt. Zwar gab es in den vergangenen 70 Jahren immer wieder Rezessionen, aber in der Regel folgte darauf ein robuster Wiederaufschwung. Entsprechend kam es zwar zu ernsthaften Finanzkrisen, aber keine war so tiefgehend, so anhaltend und so global ansteckend wie die gegenwärtige Krise. Man muss bis zu der großen Weltwirtschaftskrise in den 1930er Jahren zurückgehen, um eine vergleichbare Gefährdung des Ziels eines kontinuierlichen wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts anzutreffen. Gerade der verloren gegangene Glaube an das Wachstumsparadigma macht jedoch die enorme weltweite Bedeutung der gegenwärtigen Jugendbeschäftigungskrise aus.

10. In den am stärksten von der Finanzkrise betroffenen Industrieländern sind die Beschäftigungsaussichten für die gegenwärtige Jugendkohorte jetzt schon eindeutig schlechter als für die früheren. Es ist nicht nur schwieriger, einen Arbeitsplatz zu finden, sondern viele Jugendliche werden mit dem Makel verminderter Beschäftigungsfähigkeit aufgrund ungewöhnlich langer Arbeitslosigkeit und Abkopplung vom Arbeitsmarkt leben müssen. Hinzu kommt, dass selbst für diejenigen, die eine Beschäftigung finden, die Aussichten ungünstiger sind als für die vorhergehenden Generationen. Der Aufstieg zu höherwertigen Arbeitsplätzen und die Erzielung eines höheren Einkommens auf den durch die Krise geschwächten Arbeitsmärkten wird für sie vermutlich schwieriger werden. Die Aussichten auf eine menschenwürdige Altersrente und einen angemessenen Sozialschutz werden außerdem durch den gegenwärtigen desolaten Zustand der öffentlichen Finanzen eingeschränkt. Letzterer wird möglicherweise zu einer höheren Steuerbelastung führen, um die Kosten für Rettungsschirme, Konjunkturpakete und die Eindämmung der Staatsschuldenkrise aufzubringen. Entsprechend werden die tiefen Einschnitte bei den öffentlichen Ausgaben wahrscheinlich auch den Zugang zu kostenloser oder subventionierter Hochschulbildung und -ausbildung erheblich einschränken.

11. In den Entwicklungsländern führte die Krise aufgrund der Handels- und Investitionsbeziehungen mit den Industrieländern zu einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums. Auch die künftigen Wachstumsaussichten sind unsicherer geworden, weil der Zugang dieser Länder zu Finanzmärkten, ausländischen Direktinvestitionen und öffentlicher Entwicklungshilfe heute geringer ist als vor der Krise. Zwar ist ein langsames Wachstum weniger beunruhigend als eine regelrechte Schrumpfung der Wirtschaft, aber es verschärft die großen Probleme der Jugendarbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Armut, mit denen die meisten Entwicklungsländer jetzt schon zu kämpfen haben.

12. In vielen Entwicklungsländern, sogar in rasch wachsenden wie China und Indien, war die Schaffung von Arbeitsplätzen im modernen Sektor schon vor Ausbruch der Krise zurückgegangen². Die Beschäftigungsintensität des Wachstums im modernen Sektor, vor allem im verarbeitenden Gewerbe, hatte durch die steigende Kapitalintensität der neuen Investitionen stetig abgenommen. Daher entstanden neue Arbeitsplätze immer häufiger nur noch in informellen, wenig produktiven Wirtschaftssegmenten. Gleichzeitig nahmen die prekären Beschäftigungsformen im modernen Sektor immer mehr zu. Für Jugendliche in Entwicklungsländern wird es zunehmend schwieriger, menschenwürdige Arbeit im modernen, formellen Segment der Wirtschaft zu finden, und ein wachsender Anteil junger Menschen muss sich mit schlechteren Arbeitsplätzen in der ländlichen und informellen Wirtschaft begnügen. Unter dieser Perspektive würde ein Andauern der glo-

² Eine Übersicht über die neuere Literatur findet sich in IAA: *The challenge of employment creation in G20 countries*, Vorlage an die G20-Tagung von Beschäftigungsexperten, Paris, Mai 2011.

balen Wirtschaftskrise die Beschäftigungsaussichten für Jugendliche in Entwicklungsländern weiter verschlechtern.

13. Daher untergräbt die gegenwärtige Jugendbeschäftigungskrise das Vertrauen in die Norm, dass sich für jede nachfolgende Generation die Möglichkeiten für Beschäftigung und wirtschaftlichen Aufstieg verbessern. Sie bedroht auch den Grundsatz der Chancengleichheit zwischen den Generationen. Eine derartige Verschlechterung der Wirtschafts- und Beschäftigungsaussichten für Jugendliche könnte auch der Vorbote für wirtschaftliche Stagnation oder sogar Rezession sein.

14. Die Verschärfung der Jugendbeschäftigungskrise wirft nicht nur im Hinblick auf die Beziehungen zwischen den Generationen Probleme auf, sondern droht auch die Ungleichheit innerhalb der gegenwärtigen Jugendkohorte immer mehr zu vertiefen. Schon vor der Krise gaben der ungleiche Zugang zu menschenwürdiger Arbeit innerhalb der Gruppe der Jugendlichen sowie die Ungleichheiten zwischen Jugendlichen und Erwachsenen Anlass zur Sorge. Eine lang anhaltende Jugendbeschäftigungskrise kann solche Ungleichheiten nur verstärken. Auf längere Sicht wird dies das Problem wachsender Einkommensungleichheiten, mit dem die meisten Ländern schon in den Jahrzehnten relativer Prosperität vor Einsetzen der globalen Finanzkrise konfrontiert waren, weiter verschärfen. Es besteht also ein klares Risiko, dass der Marsch in Richtung immer ungleicherer Gesellschaften nicht mehr aufzuhalten ist, wenn wir das Weiterbestehen der Jugendbeschäftigungskrise einfach hinnehmen.

15. Deshalb ist es auch so schwierig, sich mit dem Fortbestehen oder der Verschärfung der gegenwärtigen Jugendbeschäftigungskrise abzufinden. Eine solche Aussicht beschwört die Gefahr um sich greifender sozialer und politischer Spannungen herauf, die die gesamte Gesellschaftsstruktur und Wirtschaftsordnung in unberechenbarer und unerwünschter Weise umgestalten könnten.

Die IAO und die Jugendbeschäftigung

16. Die Probleme, denen sich junge Menschen gegenüber sehen, sind seit langem ein Anliegen der IAO. In den ersten beiden Jahrzehnten nach 1919 konzentrierte sich die Arbeit der Organisation weitgehend auf die Setzung von Normen zum Schutz des Wohlergehens junger Arbeitnehmer. Zu den frühesten Übereinkommen der IAO gehörten das Übereinkommen (Nr. 6) über die Nacharbeit der Jugendlichen im Gewerbe, 1919, das Übereinkommen (Nr. 16) über die ärztliche Untersuchung der Jugendlichen (Seeschiffahrt), 1946, und das Übereinkommen (Nr. 77) über die ärztliche Untersuchung Jugendlicher (Gewerbe), 1946.

17. Von den 1950er Jahren an nahm die IAO Politiken und Programme zur Förderung der Jugendbeschäftigung in ihr Tätigkeitsspektrum auf. Dies spiegelt sich in der Einbeziehung dieses Themas in die wichtigsten Übereinkommen und Empfehlungen zur Beschäftigungspolitik, Humanressourcenentwicklung und Arbeitsmarktpolitik (siehe Abschnitt 2.8 dieses Berichts). Zwischen 1978 und 1998 verabschiedete die Internationale Arbeitskonferenz fünf Entschlüsse zu Fragen, die mit der Jugendbeschäftigung zusammenhängen³. Die letzte große Konferenzaussprache zum Thema Jugendbeschäftigung fand 2005 statt. Der Globale Beschäftigungspakt, der 2009 in Reaktion auf die

³ IAA: Entschlüsselung über die Jugendbeschäftigung (1978); Entschlüsselung über Folgemaßnahmen zur Weltbeschäftigungskonferenz (1979), Entschlüsselung über junge Menschen und den IAO-Beitrag zum Internationalen Jugendjahr (1983); Entschlüsselung über junge Menschen (1986), Entschlüsselung über die Jugendbeschäftigung (1998).

Finanzkrise angenommen wurde, nennt Jugendliche als eine der besonders gefährdeten Gruppen, deren Bedürfnissen durch Krisenreaktionsmaßnahmen Rechnung getragen werden sollte. Die nur schleppend voranschreitende Erholung und die Verschärfung der Finanzkrise in den Jahren 2011 und 2012 haben die Schutzbedürftigkeit junger Menschen noch deutlicher hervortreten lassen.

Die Konferenzentschließung ⁴ von 2005: Aufforderung zu umfassendem Handeln

18. Die 2005 angenommene Entschließung über die Jugendbeschäftigung hob hervor, dass es „zu viele junge Menschen gibt, die keinen Zugang zu menschenwürdiger Arbeit haben“, und die „im Arbeitsmarkt vor Herausforderungen stehen“. Dies ist umso bedauerlicher, als „junge Männer und Frauen für den Arbeitsmarkt zahlreiche wertvolle Eigenschaften mitbringen“. Um dieses Problem zu überwinden, sollten jungen Menschen „vielfache Wege zu menschenwürdiger Beschäftigung“ eröffnet werden, insbesondere, weil „junge Arbeitnehmer keine homogene Gruppe [sind]; sie haben unterschiedliche Bedürfnisse, Fähigkeiten und Erwartungen“.

19. Die Entschließung forderte daher „ein integriertes und kohärentes Konzept, das makro- und mikroökonomische Interventionen kombiniert und auf die Arbeitskräfte-nachfrage, das Arbeitskräfteangebot und die Quantität und Qualität der Beschäftigung ausgerichtet ist“. In diesem Zusammenhang wurde hervorgehoben, wie wichtig es ist, ein hohes, stetiges und beschäftigungsintensives Wachstum zu erzielen; Geld-, handels- und steuerpolitische Maßnahmen sowie die Politik im Bereich der sozialen Sicherheit auf das Ziel der Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze auszurichten; sicherzustellen, dass das ordnungspolitische Umfeld für Unternehmen und Investitionen und das Arbeitsrecht ein Investitionsklima schaffen, das wirtschaftliches Wachstum und die menschenwürdige Beschäftigung junger Menschen fördert; den Zugang zu universeller, kostenloser, qualitativ hochstehender öffentlicher Grund- und Sekundarschulbildung sicherzustellen; eine umfassende Politik zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen durch Systeme für Berufsbildung und lebenslanges Lernen, die den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts Rechnung tragen, zu verfolgen; wirksame aktive Arbeitsmarktprogramme durchzuführen und das Unternehmertum unter jungen Menschen zu entwickeln. Die Entschließung forderte außerdem die Einführung von Sozialleistungsprogrammen zur Unterstützung arbeitsloser und unterbeschäftigter junger Menschen sowie dringendes Handeln, um „die Einbeziehung junger Arbeitnehmer, der Verbände der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber jugendlicher Arbeitnehmer und ihrer Verbände bei der Entwicklung, Umsetzung und Überwachung von Arbeitsmarktpolitiken und -programmen für Jugendliche zu stärken“.

20. Die wichtigsten Botschaften, die von der bisherigen Tätigkeit der IAO im Bereich der Jugendbeschäftigung ausgehen, lassen sich wie folgt zusammenfassen: Um die Nachfrage junger Menschen nach Beschäftigung zu decken, muss die Schaffung von Arbeitsplätzen insgesamt stark ausgeweitet und als wichtiges Ziel in die Wirtschaftspolitik aufgenommen werden. In diesem Rahmen bedarf es außerdem konkreter und gezielter Maßnahmen, um die Beschäftigungsprobleme junger Menschen anzugehen. Besonders wichtig sind berufliche Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen, die den Jugendlichen beschäftigungsrelevante Fähigkeiten für den Eintritt in den Arbeitsmarkt vermitteln, während gleichzeitig Arbeitsmarktinstitutionen wie etwa Arbeitsvermitt-

⁴ Entschließung über die Jugendbeschäftigung, Internationale Arbeitskonferenz, 93. Tagung, Genf, 2005.

lungsdienste die Jugendlichen bei der Suche nach einer geeigneten Beschäftigung unterstützen. Um arbeitslosen Jugendlichen zu helfen, wieder eine Beschäftigung zu finden, und um Nachschulung und Unterstützung für benachteiligte Jugendliche bereitzustellen, bedarf es einer aktiven Arbeitsmarktpolitik. Außerdem werden Programme zur Unternehmensentwicklung benötigt, weil selbständige Erwerbstätigkeit und die Gründung von Kleinunternehmen wichtige Instrumente sind, damit junge Menschen eine bezahlte Beschäftigung ausüben können. Alle diese Programme sollten die Gleichstellung der Geschlechter gewährleisten, sich gezielt an besonders benachteiligte junge Menschen richten und jede Form von Diskriminierung beseitigen. Sie sollten sorgfältig konzipiert, überwacht und bewertet werden, um einen hohen wirtschaftlichen und sozialen Nutzen zu erzielen. Und schließlich ist es auch wichtig, die Mitwirkung der Verbände der Arbeitnehmer und Arbeitgeber an allen Jugendbeschäftigungsprogrammen sicherzustellen.

21. Eine wichtige Motivation für diese Arbeit war die Einsicht, dass junge Menschen beim Übergang in die Welt der Arbeit besonderen Risiken ausgesetzt sind und ganz spezielle Bedürfnisse haben. Für viele junge Menschen ist dies ein mit Hindernissen gespickter Weg. Häufig gehören dazu unzureichende Bildung und Ausbildung in Vorbereitung auf eine Berufstätigkeit, das Fehlen von Institutionen, die sie bei der Auswahl einer Berufslaufbahn und beim Finden eines Arbeitsplatzes anleiten und unterstützen, sowie Arbeitsmarktstrukturen, die es ihnen besonders schwer machen, einen Fuß auf die Beschäftigungsleiter zu setzen und auf ihr emporzusteigen. Angesichts dieser Hindernisse gelingt einer erheblichen Zahl von Jugendlichen der dauerhafte und erfolgreiche Übergang in die Welt der Arbeit häufig nicht, so dass für sie ein hohes Risiko chronischer sozialer Ausgrenzung besteht, wenn nicht Maßnahmen greifen, die ihnen eine „zweite Chance“ eröffnen. Die Arbeit der IAO auf dem Gebiet der Jugendbeschäftigung konzentriert sich hauptsächlich auf die Förderung wirksamer Politiken und Programme in den Mitgliedstaaten zur Überwindung der vielfachen Hindernisse, denen sich junge Menschen gegenüber sehen.

22. Eine weitere Motivation war die Erkenntnis, dass die Lösung des Problems der Jugendarbeitslosigkeit auch unter gesellschaftlichen Aspekten von größter Bedeutung ist. Hohe Arbeitslosigkeit unter jungen Menschen stellt eine Vergeudung potenzieller Humanressourcen und Talente dar, die für die Verjüngung der Erwerbsbevölkerung unverzichtbar sind. Die Überwindung dieses Problems könnte sich wirtschaftlich als höchst vorteilhaft erweisen. Andererseits sind die sozialen Kosten hoher Arbeitslosigkeit von Jugendlichen (und ihrer Abkopplung vom Arbeitsmarkt) gewaltig. Arbeitslosigkeit führt zu sozialer Ausgrenzung, die ihrerseits eine hohe Abhängigkeit von Sozialleistungen, Kriminalität und antisoziales Verhalten nach sich zieht und die Gesellschaften anfälliger macht für öffentliche Unruhen und politische Umbrüche.

23. Die Verringerung von Jugendarbeitslosigkeit verdient auch deshalb höchste Priorität, weil ihre Folgen für die Betroffenen so verheerend sein können. Während alle Menschen, die arbeitslos werden, in ihrem wirtschaftlichen und persönlichen Wohlergehen beeinträchtigt sind, ungeachtet ihres Alters, ist der Schaden am größten, wenn er am ohnehin schwierigen Beginn des Arbeitslebens eintritt. Die legitimen Hoffnungen, einen Arbeitsplatz zu finden und eine Berufslaufbahn aufzunehmen, werden zerschlagen, an ihre Stelle tritt der Schmerz einer unverdienten sozialen Zurückweisung. Dies kommt einer Verweigerung des wirtschaftlichen Bürgerrechts gleich und löst Verzweiflung und Groll aus. Die Folgen solcher frühen Verletzungen sind oft tiefgehend und lang anhaltend, etwa in Form einer Minderung der künftigen Beschäftigungsfähigkeit und des künftigen Verdiensts.

Die neue globale Herausforderung annehmen: Zeit zum Handeln

24. Die Intensität und das Ausmaß der gegenwärtigen Jugendbeschäftigungskrise und die sich ausbreitenden sozialen Unruhen machen deutlich, wie viel bei den internationalen und nationalen Anstrengungen zur Abwendung einer zweiten und potenziell gefährlicheren Phase der globalen Krise auf dem Spiel steht. Es geht um nichts weniger als den Glauben daran, dass die Globalisierung fair und inklusiv sein und dafür sorgen kann, dass es für junge Frauen und Männer menschenwürdige Arbeit und soziale Gerechtigkeit gibt.

25. Es ist an der Zeit, den breiten Konsens der 2005 von der Konferenz angenommenen Schlussfolgerungen und die bei ihrer praktischen Umsetzung gewonnenen Erfahrungen sowie die auf die Krise folgende Debatte über grundsatzpolitische Paradigmen zur Verwirklichung eines beschäftigungsintensiven und inklusiven Wachstums und einer fairen Globalisierung zu übersetzen in ein umfassendes Vorgehen der internationalen Gemeinschaft zur Bewältigung der Jugendbeschäftigungskrise.

Struktur und Inhalt des Berichts

26. Dieser Bericht besteht aus vier Kapiteln. Kapitel 1 untersucht die quantitativen und qualitativen Dimensionen der Jugendbeschäftigungskrise in verschiedenen Regionen und Ländern und erörtert neu aufgetretene Herausforderungen, wie etwa die Arbeitslosigkeit unter Hochqualifizierten und die zunehmende „Abkopplung“ Jugendlicher von den Arbeitsmärkten. Kapitel 2 analysiert die Muster der seit der letzten allgemeinen Aussprache weltweit von Ländern unternommenen Interventionen und Maßnahmen. Es macht wichtige Erkenntnisse deutlich, die aus den Erfahrungen mit der globalen Finanzkrise und den Reaktionen darauf gewonnen wurden. Dabei deckt es ein breites Spektrum der Politikbereiche ab, die in den Schlussfolgerungen der Konferenzaussprache von 2005 behandelt wurden, wie etwa makroökonomische Aspekte, Arbeitsmarktpolitiken und -programme, Unternehmensentwicklung, Rechte und Arbeitsmarktinstitutionen, Sozialschutz und andere Faktoren, die sich auf Angebot und Nachfrage sowie Quantität und Qualität der Beschäftigung auswirken. Diese integrierte Analyse, die die gesamte Agenda für menschenwürdige Arbeit berücksichtigt, wendet den in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung von 2008 enthaltenen Grundsatz integrierter, unteilbarer und sich gegenseitig unterstützender Ziele an. Dabei wird unterstrichen, wie wichtig eine kohärente und abgestimmte Politik auf nationaler und globaler Ebene im Hinblick auf die Bewältigung der Jugendbeschäftigungskrise ist. Außerdem wird auf ein wesentliches Defizit hingewiesen – die beschränkten Mitsprache- und Partizipationsmöglichkeiten Jugendlicher bei der Gestaltung ihrer eigenen Gegenwart und Zukunft. Kapitel 3 gibt einen kurzen Überblick über die Strategie zur Unterstützung der Mitgliedsgruppen, die das Internationale Arbeitsamt seit 2005 verfolgt, und über die wichtigsten globalen und regionalen Partnerschaften mit Schwerpunkt auf Jugendbeschäftigung. Kapitel 4 präsentiert die wichtigsten Schlussfolgerungen, die sich aus dieser Untersuchung und Analyse ergeben, und zeigt verschiedene Möglichkeiten für das weitere Vorgehen auf.

Kapitel 1

Die Jugendbeschäftigungskrise: Trends, Merkmale und neue Herausforderungen

27. Die Jugendbeschäftigungskrise stellt ein globales Problem dar, auch wenn hinsichtlich Art und Umfang ihrer sozialen und wirtschaftlichen Merkmale erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Ländern und Regionen bestehen. In diesem Kapitel werden einige der auffälligsten Merkmale unter demografischen und Arbeitsmarktaspekten analysiert, während gleichzeitig strukturelle Veränderungen und sich neu herausbildende Probleme hervorgehoben werden.

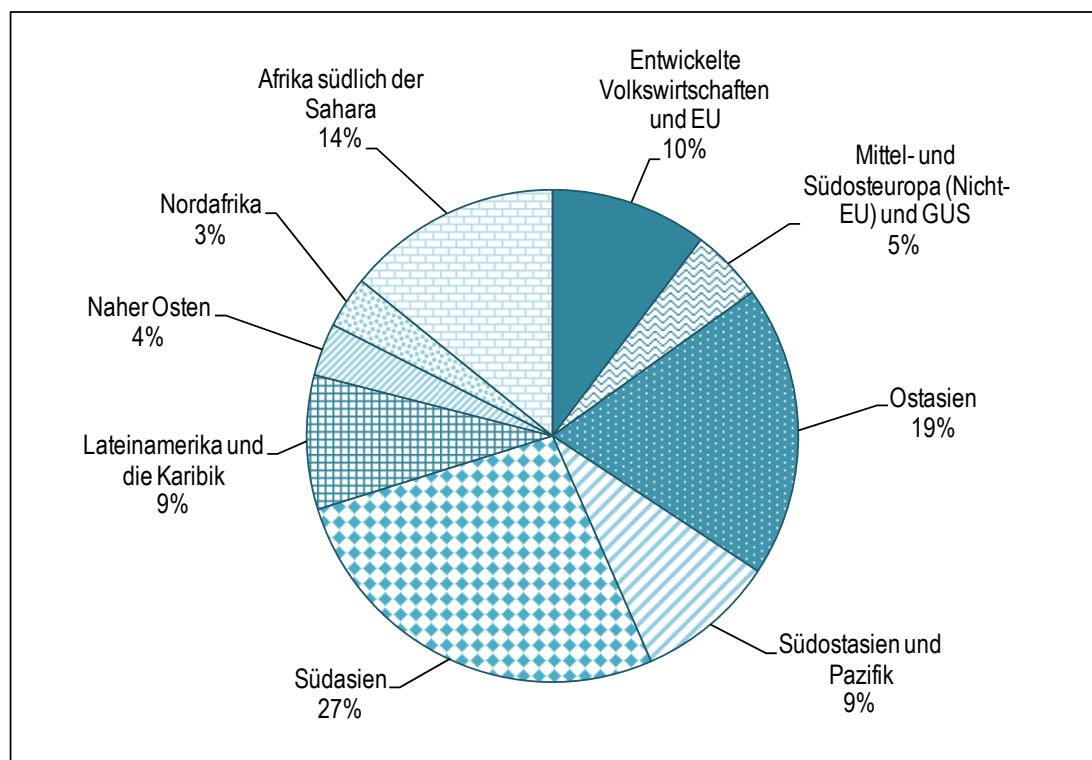
1.1. Trends der Jugendbevölkerung

1.1.1. Vielfältige demografische Probleme

28. Heute ist nahezu jeder fünfte Mensch zwischen 15 und 24 Jahren alt. Insgesamt gibt es über 1,2 Milliarden Jugendliche auf der Welt. Die Mehrzahl dieser jungen Menschen – rund 90 Prozent – lebt in Entwicklungsländern, 60 Prozent davon in Asien und 17 Prozent in Afrika (siehe Abbildung 1.1). Die gegenwärtige Jugendbevölkerung in den Entwicklungsländern zählt rund eine Milliarde und ist damit die größte, die es je auf der Welt gab. Sie wird bis 2060 die Höchstzahl von 1,1 Milliarden erreichen und dann allmählich wieder abnehmen ¹.

¹ Quelle aller in diesem Kapitel präsentierten Bevölkerungsdaten ist die Datenbank der Vereinten Nationen „World Population Prospects, the 2010 Revision“. Bei allen Daten handelt es sich um die mittleren Projektionsvarianten. <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>.

Abbildung 1.1. Regionale Verteilung der Jugendbevölkerung, 2012



Quelle: United Nations: World Population Prospects, the 2010 Revision database.

29. In allen Regionen (jedoch nicht in allen Ländern) verlangsamt sich das Wachstum der Jugendkohorte und der Anteil Jugendlicher an der Gesamtbevölkerung geht zurück. Dies ist ein klares Anzeichen dafür, dass die Welt insgesamt auf die letzte Phase des demografischen Übergangs zusteuert, die üblicherweise als „Bevölkerungsalterung“ bezeichnet wird (siehe Kasten 1.1).

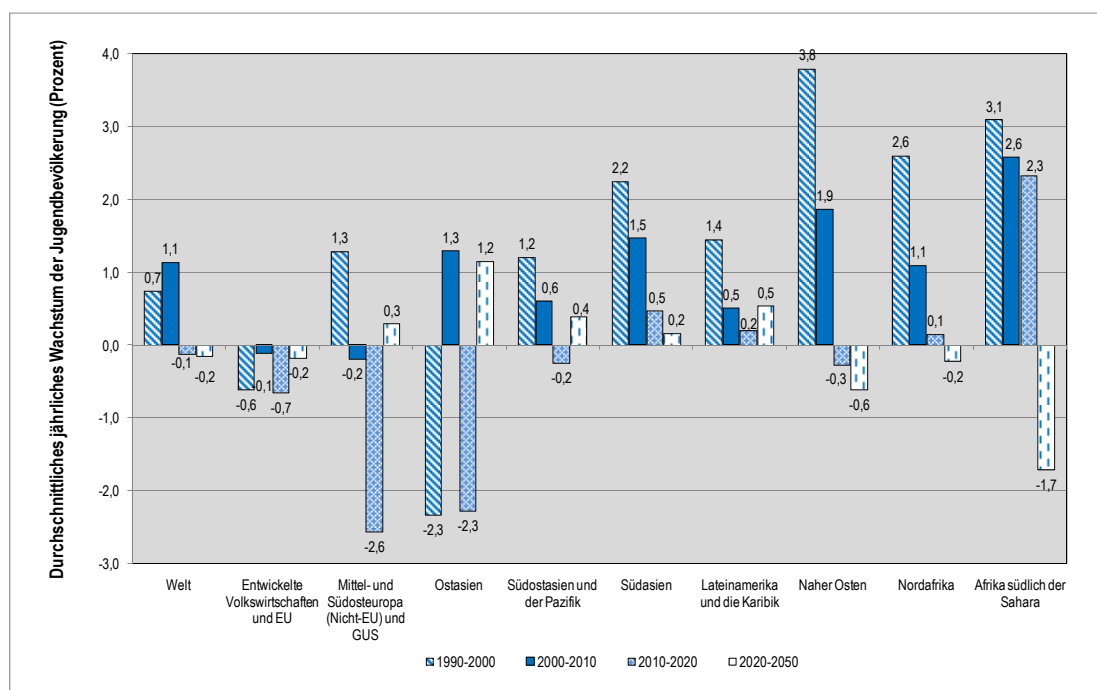
Kasten 1.1 Die drei Phasen des demografischen Übergangs

Der demographische Übergang verläuft in drei Phasen. Zunächst sinkt die Kindersterblichkeit, so dass sich der Bevölkerungsanteil von Jugendlichen erhöht. Dann führt ein Rückgang der Fertilität zu einem niedrigeren Anteil von Jugendlichen und einem höheren Anteil von Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter. Schließlich bewirken sinkende Mortalität und Fertilität eine Zunahme des Anteils älterer Menschen – ein Phänomen, das als „Bevölkerungsalterung“ bezeichnet wird. Der Jugendüberschuss in der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter während der zweiten Phase des Übergangs ist temporärer Natur, er dauert üblicherweise rund 50 Jahre. Dennoch ist dieser Zeitraum lang genug, um spürbare Auswirkungen für die betroffenen Länder zu haben. Diese als „demografische Dividende“ bezeichnete Phase kann ein Zeitfenster für schnelleres Wirtschaftswachstum und stärkere Entwicklung darstellen. Während der dritten Phase kann die rasche Alterung der Bevölkerung die öffentliche Politik vor besondere Herausforderungen stellen, weil in einer Vielzahl von Bereichen umfangreiche Anpassungen notwendig werden, um den Rückgang der Erwerbsbevölkerung und die steigende Nachfrage nach Gesundheitsversorgung und Unterstützung für ältere Menschen zu bewältigen.

30. Der Abbildung 1.2 ist jedoch zu entnehmen, dass sich dieser Übergang in verschiedenen Regionen und Ländern mit unterschiedlicher Geschwindigkeit vollzieht. Prognosen zufolge wird die Jugendbevölkerung in den entwickelten Volkswirtschaften und in

der Europäischen Union (EU), in Mittel- und Südosteuropa (Nicht-EU) und in der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS), in Ostasien, in der Region Südostasien und Pazifik sowie im Nahen Osten abnehmen. Am anderen Ende des Spektrums wird für Afrika südlich der Sahara ein rasches Wachstum der Jugendbevölkerung prognostiziert, für Südasien, Lateinamerika und Karibik sowie Nordafrika ein mäßiges Wachstum. In Afrika südlich der Sahara wird die Jugendbevölkerung bis 2050 und darüber hinaus weiter anwachsen; zwischen 2010 und 2050 wird mit einer Zunahme um 182 Millionen gerechnet. In Südasien soll die Zahl der Jugendlichen zwischen 2010 und 2020 um 15 Millionen steigen. In Lateinamerika und der Karibik wird die Jugendbevölkerung bis 2020 und in Nordafrika bis 2035 noch weiter wachsen, bevor ein Rückgang einsetzt.

Abbildung 1.2. Durchschnittliches jährliches Wachstum der Jugendbevölkerung, Welt und Regionen, 1990-2050



Quelle: United Nations: World Populations Prospects, the 2010 Revision database.

1.1.2. Demografische Herausforderung in „Jugenddividende“ umwandeln

31. Eine junge Bevölkerung gilt als beachtlicher Vorteil im Hinblick auf Innovation und Kreativität in der jeweiligen Volkswirtschaft und Gesellschaft. Damit jedoch die Länder dieses Potenzial voll erschließen und sich die „Jugenddividende“ zunutze machen können, müssen die jungen Menschen produktiv beschäftigt und in die Gesellschaft integriert werden.

32. Die meisten Entwicklungsländer befinden sich in der zweiten Phase des demografischen Übergangs und verzeichnen einen Jugendüberschuss, d.h. Jugendliche werden auch in den nächsten Jahrzehnten noch mehr als 30 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ausmachen.

33. Im gegenwärtigen Kontext wird es für Entwicklungsländer mit großen Jugendkohorten zunehmend schwieriger, die Jugendlichen in die Bildungssysteme und Arbeitsmärkte zu integrieren, daher können sie nicht in vollem Umfang von der Jugenddivi-

dende profitieren. Es hat sich gezeigt, dass in den Entwicklungs- und Transformationsländern ein zehnpromzentiger Anstieg des Jugendanteils an der Bevölkerung zwischen 1980 und 2000 die Jugendarbeitslosigkeit um schätzungsweise 6 Prozent anwachsen ließ. In Äthiopien war auf den lokalen Arbeitsmärkten mit dem größten Anteil Jugendlicher an der Gesamtbevölkerung die Jugendbeschäftigung am niedrigsten, was sich besonders stark auf Jugendliche ohne Schul- oder Berufsausbildung auswirkte².

34. Die entwickelten Volkswirtschaften befinden sich in der Regel in der dritten Phase des demografischen Übergangs. Im Vergleich zu den Entwicklungsländern zeigt ihre Altersstruktur einen erheblich höheren Anteil älterer Menschen. Dennoch bleibt die produktive Beschäftigung Jugendlicher eine entscheidende Voraussetzung für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Solidarität zwischen den Generationen und die Rentensysteme. Obwohl die Jugendkohorte in den entwickelten Ländern kleiner ist, zahlten junge Menschen insgesamt während der globalen Krise den höchsten Preis. Sie sind gegenüber Erwachsenen besonders benachteiligt, wenn es darum geht, auf den unter Druck geratenen Arbeitsmärkten eine Beschäftigung zu finden.

35. Unter einer längerfristigen demografischen Perspektive stehen alle Länder vor der Herausforderung, die Jugendbeschäftigung in einen Entwicklungsbonus zu verwandeln. Aber die Zeit wird knapp. Es erscheint vordringlich, der Jugendbeschäftigung höhere Priorität in den Politikagenden einzuräumen. Dabei geht es nicht nur darum, den Bestrebungen junger Menschen nach einem besseren Leben Rechnung zu tragen, sondern auch um die Notwendigkeit, das Wohlergehen der Gesellschaft insgesamt zu verbessern.

1.2. Arbeitsmarkttrends für Jugendliche

36. Die Krise der Jugendbeschäftigung ist ein wesentlicher Aspekt der globalen Beschäftigungskrise. Dass sie so gravierend ist, hängt nicht nur mit Ausmaß und Dauer der Arbeitslosigkeit zusammen, sondern zunehmend auch mit der Qualität der für Jugendliche verfügbaren Arbeitsplätze, die nachweislich rückläufig ist. Die größte Sorge lautet jedoch, die Jugendbeschäftigungskrise in allen ihren Erscheinungsformen könnte nicht nur eine vorübergehende Entwicklung in Zusammenhang mit dem schleppenden Wirtschaftswachstum sein, sondern könnte sich in einen strukturellen Trend verwandeln, sofern keine bedeutenden Veränderungen der Politik vorgenommen werden. Darum erreicht das Problem eine neue kritische neue Dimension.

1.2.1. Abnehmende Erwerbsbeteiligung

37. Sowohl die Erwerbsbeteiligung Jugendlicher als auch das Verhältnis der Jugendbeschäftigung zur Gesamtbevölkerung gehen seit längerem zurück. Die Erwerbsquote der Jugendlichen sank weltweit zwischen 2000 und 2011 von 52,9 auf 48,7 Prozent. Das bedeutet, dass 2011 weniger als die Hälfte aller jungen Menschen auf der Welt aktiv am Arbeitsmarkt teilnahm. 2011 erreichte die Zahl der abhängig beschäftigten jungen Menschen 516 Millionen, ein Anstieg um 16 Millionen seit 2000. Weil jedoch die Jugendbevölkerung schneller zunahm als die Jugendbeschäftigung, ging der Anteil der abhängig beschäftigten Jugendlichen an der gesamten Jugendbevölkerung (das Verhältnis Beschäftigung zu Bevölkerung) zwischen 2000 und 2011 von 46,2 auf 42,6 Prozent zurück. Eine der Hauptursachen dieses Trends war möglicherweise die steigende Zahl junger Menschen in den Bildungssystemen, eine an sich erfreuliche Entwicklung. Jedoch

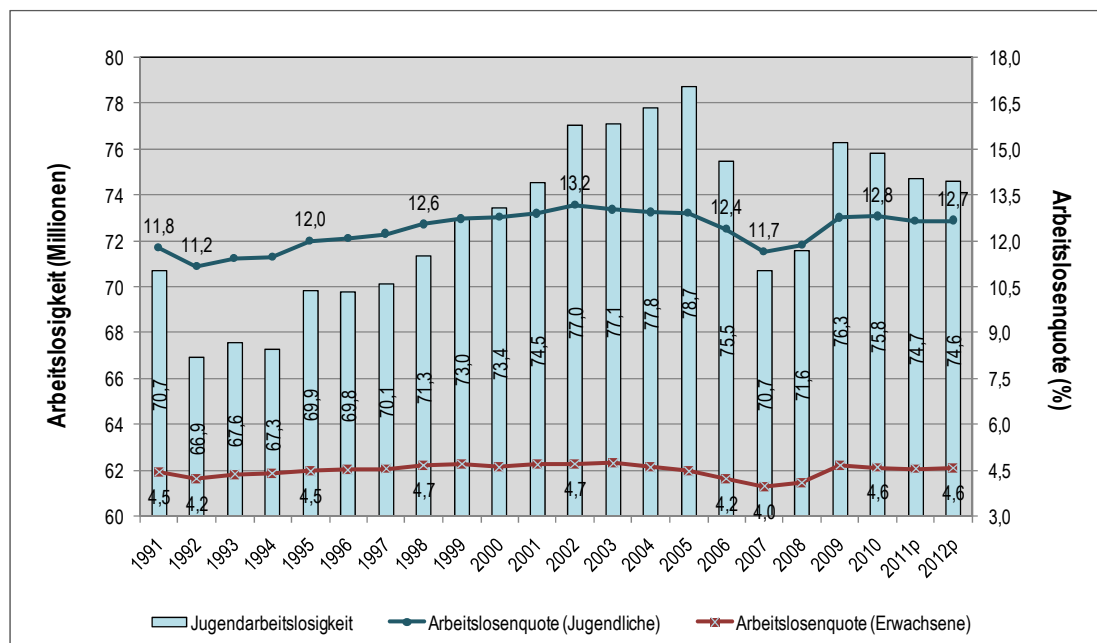
² World Bank: *World Development Report 2007: Development and the next generation* (Washington, 2006).

spielte in einigen Regionen auch die Demotivation Jugendlicher bei diesem Trend eine wichtige Rolle, wie wir später sehen werden ³.

1.2.2. Jugendarbeitslosigkeit erreicht nie dagewesene Ausmaße

38. 2011 waren vier von zehn Arbeitslosen junge Frauen oder Männer. Weltweit waren Jugendliche dreimal häufiger arbeitslos als Erwachsene (siehe Abbildung 1.3), in Süd-asien und Südostasien fünfmal häufiger ⁴.

Abbildung 1.3. Globale Arbeitslosenquoten für Jugendliche und Erwachsene und Jugendarbeitslosigkeit, 1991-2012



p = Projektion

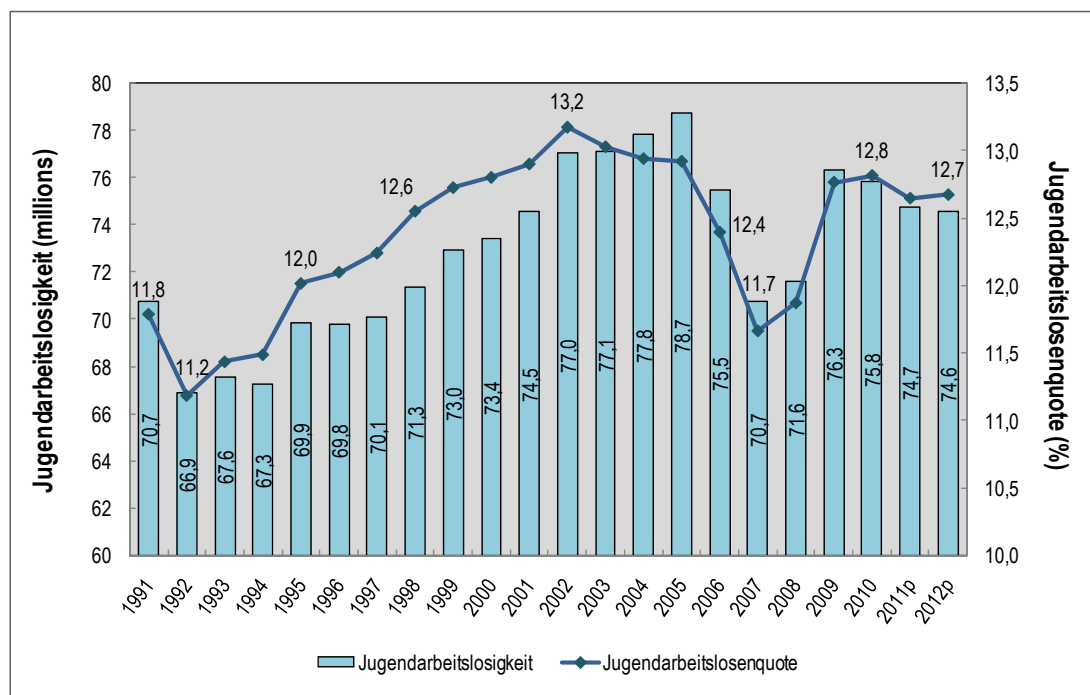
Quelle: IAA: *Trends econometric models: A review of the methodology* (Genf, 2010).

39. Jugendarbeitslosigkeit ist an sich kein neues Phänomen. Neu sind jedoch die erschreckenden Ausmaße, die sie inzwischen angenommen hat. Seit den 1990er Jahren – während der „Krise vor der Krise“ – blieb die Jugendarbeitslosenquote konstant bei über 11 Prozent. Die globale Finanzkrise und die schleppend verlaufende Erholung verstärkten die Jugendarbeitslosigkeit erheblich.

40. Als die Krise 2009 auf dem Höhepunkt war, wurde die höchste jährliche Wachstumsrate der globalen Jugendarbeitslosigkeit verzeichnet. Im Verlauf eines Jahres (2008-09) stieg sie von 11,9 auf 12,8 Prozent, die größte jährliche Zunahme in den 20 Jahren, für die globale Schätzungen zur Verfügung stehen. Damit kehrte sich der vor der Krise zu beobachtende Trend eines langsamen, aber stetigen Rückgangs der Jugendarbeitslosigkeit um (siehe Abbildung 1.4).

³ IAA: *Global employment trends*, a.a.O.

⁴ IAA: *Global employment trends for youth: 2011 update* (Genf, 2011).

Abbildung 1.4. Globale Jugendarbeitslosigkeit und Jugendarbeitslosenquote, 1991-2012

p = Projektion

Quelle: IAA: *Global employment trends*, a.a.O.

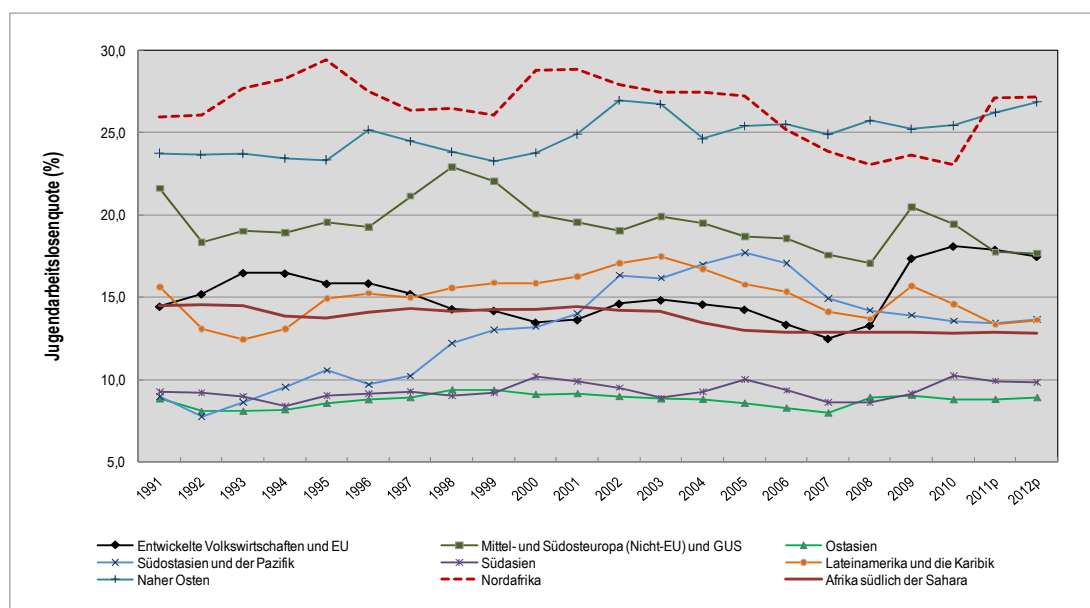
41. Zwischen 2007 und 2011 stieg die Zahl arbeitsloser Jugendlicher weltweit um vier Millionen. Um dies richtig einzuordnen, sei darauf verwiesen, dass in den zehn Jahren vor der gegenwärtigen Krise (1997 bis 2007) die Zahl arbeitsloser Jugendlicher im Durchschnitt um 60.000 pro Jahr zunahm.

42. Es hat sich immer wieder gezeigt, dass die Arbeitslosenquoten der Jugendlichen empfindlicher auf ökonomische Schocks reagieren als die Quoten der Erwachsenen. Die globale Jugendarbeitslosenquote stieg im Zeitraum 2008-10 um 0,9 Prozentpunkte, verglichen mit einem Anstieg der Erwachsenenquote um 0,5 Punkte.

43. 2010 betrug die Arbeitslosenquote weiblicher Jugendlicher 13,1 Prozent, während die männliche Quote bei 12,6 Prozent lag (ein Unterschied von 0,5 Prozentpunkten – dasselbe Geschlechtergefälle, das schon 2008 gemessen wurde).

44. Der jeweilige Zeitpunkt und die Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die Jugendbeschäftigung waren in den einzelnen Regionen unterschiedlich. Die stärksten Auswirkungen auf die entwickelten Volkswirtschaften und die EU, auf Ostasien und den Nahen Osten wurden 2007-08 beobachtet, während in den anderen Regionen die krisenspezifischen Auswirkungen auf die Jugendarbeitslosigkeit vor allem im Zeitraum 2008-09 auftraten. In der Region Südostasien und Pazifik ging die Jugendarbeitslosigkeit während der Krisenjahre sogar zurück (siehe Abbildung 1.5).

Abbildung 1.5. Jugendarbeitslosenquote nach Regionen, 1991-2012



p= Projektion

Quelle: IAA: *Global employment trends for youth: 2011 update*, a.a.O.

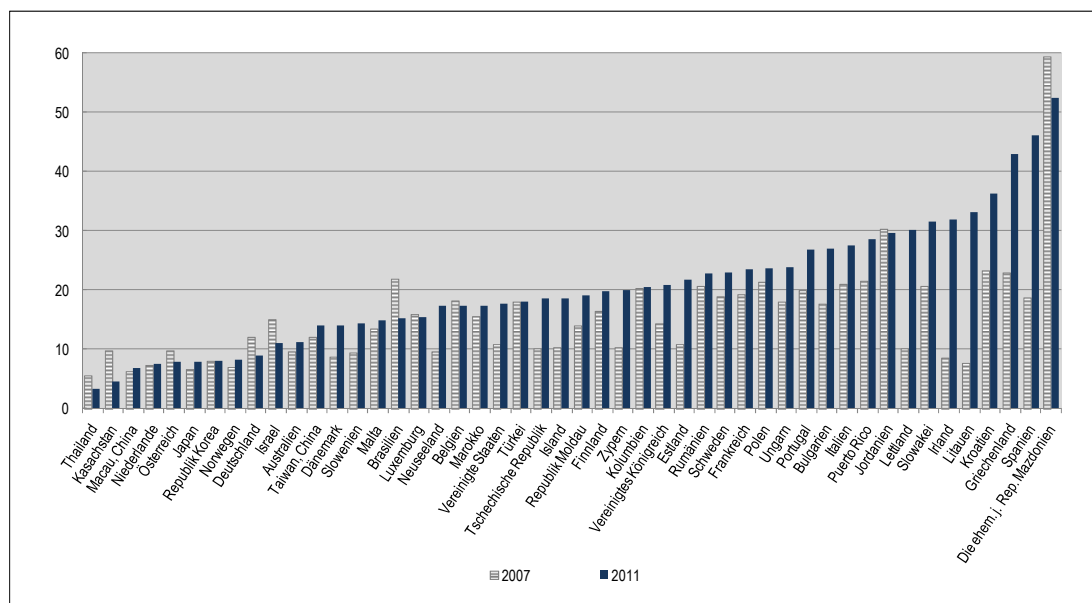
45. In den Industrieländern wurden Jugendliche von der globalen Krise am härtesten getroffen. Die Jugendarbeitslosigkeit stieg im Zeitraum 2008-09 in den entwickelten Volkswirtschaften und der EU um 4,1 Prozentpunkte, in Mittel- und Südosteuropa (Nicht-EU) und der GUS um 3,4 Prozentpunkte. Dies sind die höchsten jährlichen Zuwachsraten, die je in einer Region registriert wurden. Die Jugendarbeitslosenquote von 18,1 Prozent, die 2010 in den entwickelten Volkswirtschaften und der EU verzeichnet wurde, ist die höchste in der Region seit 1991, als die ersten regionalen Schätzungen vorgelegt wurden.

46. In Spanien und Griechenland verdoppelte sich die Jugendarbeitslosigkeit zwischen 2007 und 2011, ihre Quote beträgt heute 46 bzw. 42 Prozent (siehe Abbildung 1.6). Im gleichen Zeitraum stieg sie in Irland von 8,5 auf 31,9 Prozent. In Portugal und Italien beträgt die Jugendarbeitslosigkeit gegenwärtig über 25 Prozent, in Estland, Frankreich, Polen, Rumänien, Schweden, Ungarn, dem Vereinigten Königreich und Zypern sind es über 20 Prozent.

47. Das Bild ist jedoch nicht überall so düster. In einigen Industrieländern wie Belgien, Deutschland, Luxemburg und Österreich ging die Jugendarbeitslosigkeit trotz der Krise zurück. Unter den wenigen Entwicklungsländern, für die Daten zur Verfügung stehen, erreichte Brasilien zwischen 2007 und 2011 eine beachtliche Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit von 21,8 auf 15,2 Prozent.

48. Trotz dieser bemerkenswerten Ausnahmen ist das Gesamtbild äußerst beunruhigend. Von den in Abbildung 1.6 dargestellten 48 Ländern wiesen 33 Jugendarbeitslosenquoten von über 15 Prozent auf, während nur in neun Ländern die Quote unter 10 Prozent lag⁵. Besonders auffällig ist, dass in 22 von 48 Ländern die Quote mehr als 25 Prozent betrug.

⁵ Länder, für die vierteljährliche Arbeitslosenquoten verfügbar sind.

Abbildung 1.6. Jugendarbeitslosenquoten in ausgewählten Ländern, 2007 und 2011 (in Prozent)

Quelle: IAA: Kurzfristige Arbeitsmarktindikatoren – nationale Quellen.

49. Die regionalen Trends vor und nach der globalen Finanzkrise zeigen einen historischen Höchststand der Jugendarbeitslosigkeit im Nahen Osten und in Nordafrika, gefolgt von der GUS und den ost- und mitteleuropäischen Ländern (Nicht-EU) (siehe Abbildung 1.5).

1.2.3. Gering qualifizierte Tätigkeiten für Jugendliche: Armut trotz Erwerbstätigkeit, geringe Bezahlung und Informalität

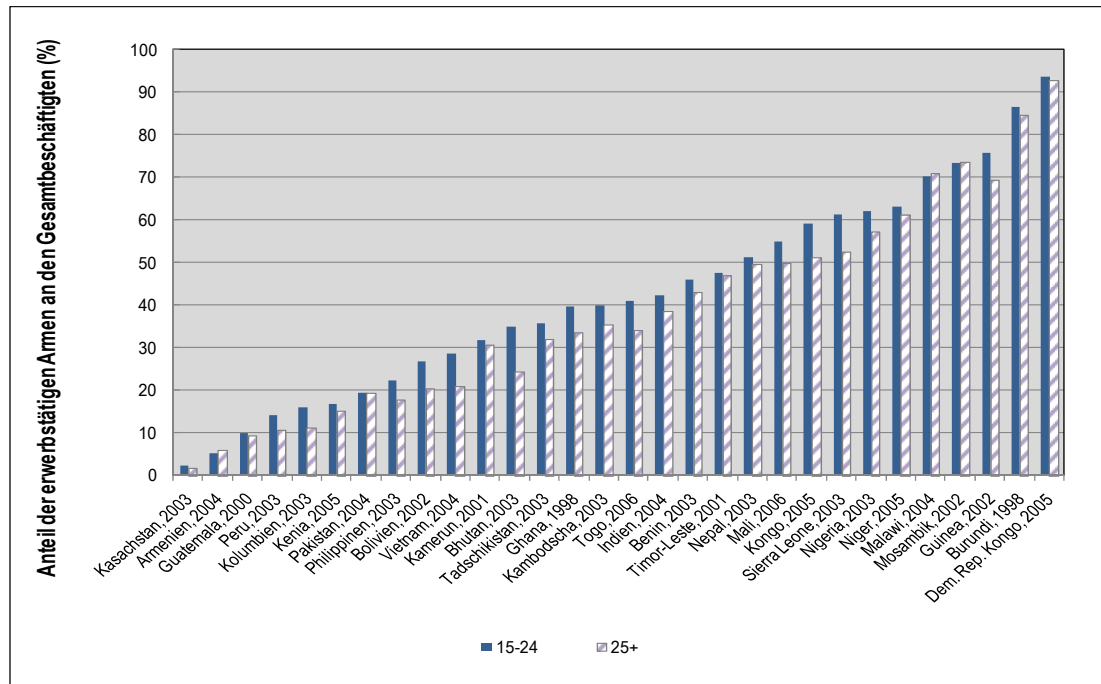
Jugend und Armut trotz Erwerbstätigkeit

50. Es muss betont werden, dass die Jugendarbeitslosigkeit nur die Spitze des Eisbergs darstellt und dass die Unsicherheit und Benachteiligung vieler weiterer junger Menschen, die irgendeine Form von Arbeit haben, ein fester Bestandteil der Jugendbeschäftigungskrise ist. Junge Menschen sind überproportional von dem Defizit an menschenwürdiger Arbeit und von Arbeitsplätzen geringerer Qualität betroffen, was sich in Armut trotz Erwerbstätigkeit, niedriger Bezahlung und einem geringen Beschäftigungsstatus ausdrückt, einschließlich verbreiteter Informalität. In den Entwicklungsländern, in denen 90 Prozent aller jungen Menschen leben, kann die große Mehrheit dieser Jugendlichen nicht überleben, ohne zu arbeiten. In diesen Ländern sind junge Arbeitnehmer besonders von Unterbeschäftigung und Armut bedroht. Es gibt Anzeichen dafür, dass Jugendliche häufiger zu den erwerbstätigen Armen gehören als Erwachsene. Die neuesten IAA-Schätzungen zur Armut unter Erwerbstätigen zeigen, dass junge Menschen einen unverhältnismäßig hohen Anteil der erwerbstätigen Armen der Welt ausmachen (siehe Abbildung 1.7). In den 52 Ländern, für die Daten zur Verfügung stehen, betrug der Anteil Jugendlicher an der Gesamtzahl der erwerbstätigen Armen 23,5 Prozent, ihr Anteil an den nicht-armen Erwerbstätigen dagegen nur 18,6 Prozent⁶. Die hohe Erwerbsbeteiligung junger erwerbstätiger Armer, die überwiegend im landwirtschaftlichen Sektor tätig sind, spiegeln den Verlust von Chancen für viele dieser jungen Menschen wider, die

⁶ Siehe IAA: *Key indicators of the labour market*, 7. Ausgabe (Genf, 2011).

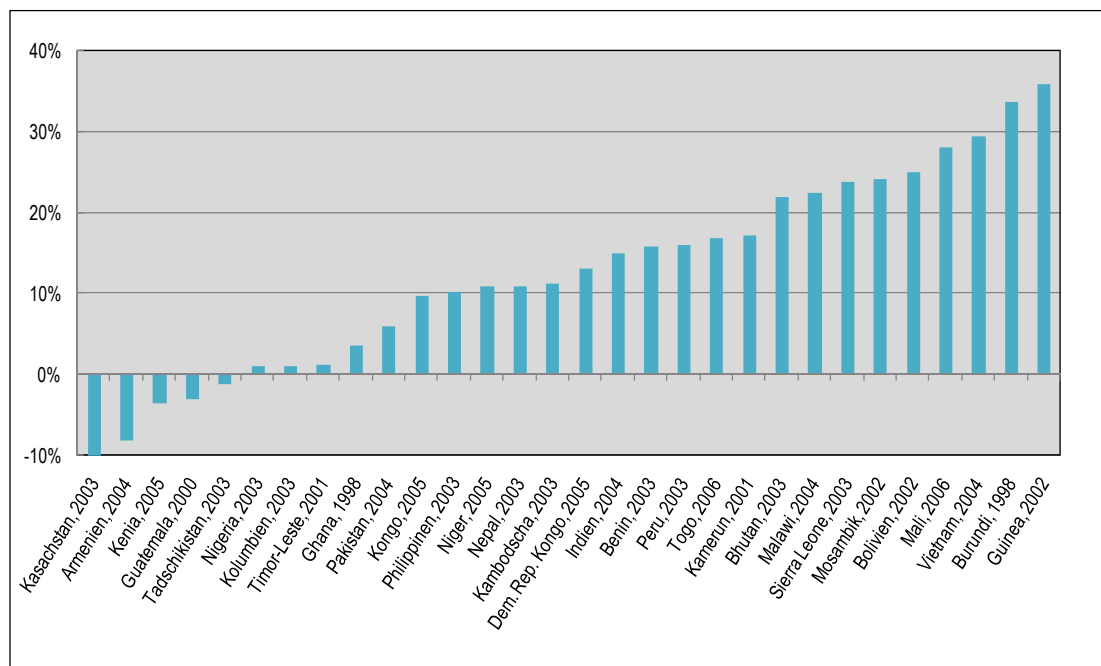
sonst eine Schule besuchen, Qualifikationen und eine Ausbildung erwerben und so in der Zukunft ihre Produktivität und ihren Verdienst verbessern könnten (siehe Abbildung 1.8). Viele der jungen erwerbstätigen Armen haben nicht einmal eine Grundschulbildung.

Abbildung 1.7. Schätzungen der Armut unter Erwerbstätigen (Jugend- und Erwachsenenkohorten), für ausgewählte Länder



Quelle: IAA: Key indicators of the labour market, 7. Ausgabe, a.a.O.

Abbildung 1.8. Abstand der Erwerbsquoten zwischen jungen erwerbstätigen Armen (weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag) und jungen Erwerbstätigen (mehr als 2 US-Dollar pro Tag), für ausgewählte Länder



Quelle: IAA: Key indicators of the labour market, 7. Ausgabe, a.a.O.

Jugendliche im Niedriglohnsektor

51. Bei der Verrichtung von Arbeiten, für die weniger als zwei Drittel des Medianlohns gezahlt werden, sind Jugendliche überproportional vertreten. 2009 bezogen in Brasilien 30,5 Prozent der 15- bis 24-jährigen Arbeitnehmer Niedriglöhne, während es bei den 25- bis 49-Jährigen 18,5 Prozent waren. Ähnliches gilt für die Philippinen (2008) und Südafrika (2007) mit 28,8 bzw. 41,2 Prozent junger Arbeitnehmer im Niedriglohnsektor, während für die Gesamtheit der Arbeitnehmer die entsprechenden Anteile 14,6 und 32,5 Prozent betrugen ⁷.

52. Lohndaten aus ausgewählten EU-Ländern und den Vereinigten Staaten zeigten, dass die Wahrscheinlichkeit einer Niedriglohnbeschäftigung für junge Frauen und Männer 2,5- bis 5,8-mal höher ist als im nationalen Gesamtdurchschnitt. In allen untersuchten Ländern bis auf eines waren über 50 Prozent der Niedriglohnbezieher junge Arbeitnehmer ⁸.

53. Der übermäßig hohe Anteil junger Arbeitnehmer an Niedriglohtätigkeiten wird bestätigt durch Daten über Arbeitnehmer, die lediglich den Mindestlohn erhalten. In den Vereinigten Staaten z. B. machten junge Arbeitnehmer nur 20 Prozent aller nach Stunden bezahlten Arbeitnehmer aus, jedoch fast die Hälfte all derjenigen, die den Mindestlohn oder weniger erhielten. In Lateinamerika liegt der Anteil der 16- bis 19-jährigen Arbeitnehmer, die den Mindestlohn erhalten, häufig 1,5- bis 2-mal höher als ihr Anteil an der Gesamterwerbsbevölkerung ⁹.

Jugend in der informellen Wirtschaft

54. Wo nach Alter aufgeschlüsselte Daten zur Informalität vorliegen, bestätigt sich, dass junge Arbeitnehmer im Vergleich zu ihren erwachsenen Kollegen wesentlich häufiger im informellen Sektor tätig sind, wie Abbildung 1.9 für ausgewählte Länder verschiedener Regionen veranschaulicht. Auffällig ist der hohe Anteil junger Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft in Argentinien, der fast doppelt so hoch ist wie der Anteil Erwachsener. Aber auch in Äthiopien, Brasilien, Mexiko und der Türkei befindet sich ein erheblicher Teil der jungen Arbeitnehmer im informellen Sektor.

55. 2009 war die informelle Beschäftigung junger Menschen zwischen 15 und 19 Jahren in Chile, Ecuador, Kolumbien, Mexiko, Panama und Peru um über 30 Prozentpunkte höher als bei Erwachsenen. In diesen Ländern erreichte die durchschnittliche Informalitätsrate für die Jugendkohorte 82,4 Prozent, verglichen mit 50,2 Prozent für erwachsene Arbeitnehmer ¹⁰.

56. Neuere Studien über Informalität in Lateinamerika und der Karibik liefern eine interessante Analyse der informellen Beschäftigung in Abhängigkeit von verschiedenen Variablen, einschließlich des Alters. Diese Studien bestätigen eine negative Korrelation zwischen der Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigung in der informellen Wirtschaft und dem Alter – je jünger ein Arbeitnehmer ist, desto wahrscheinlicher ist seine informelle Beschäftigung ¹¹.

⁷ IAA: *Global wage report 2010/11* (Genf, 2010).

⁸ D. Grimshaw: *Decent pay for young people: Assessing the challenge before and during the crisis*, Employment Working Paper (Genf, IAA, erscheint demnächst).

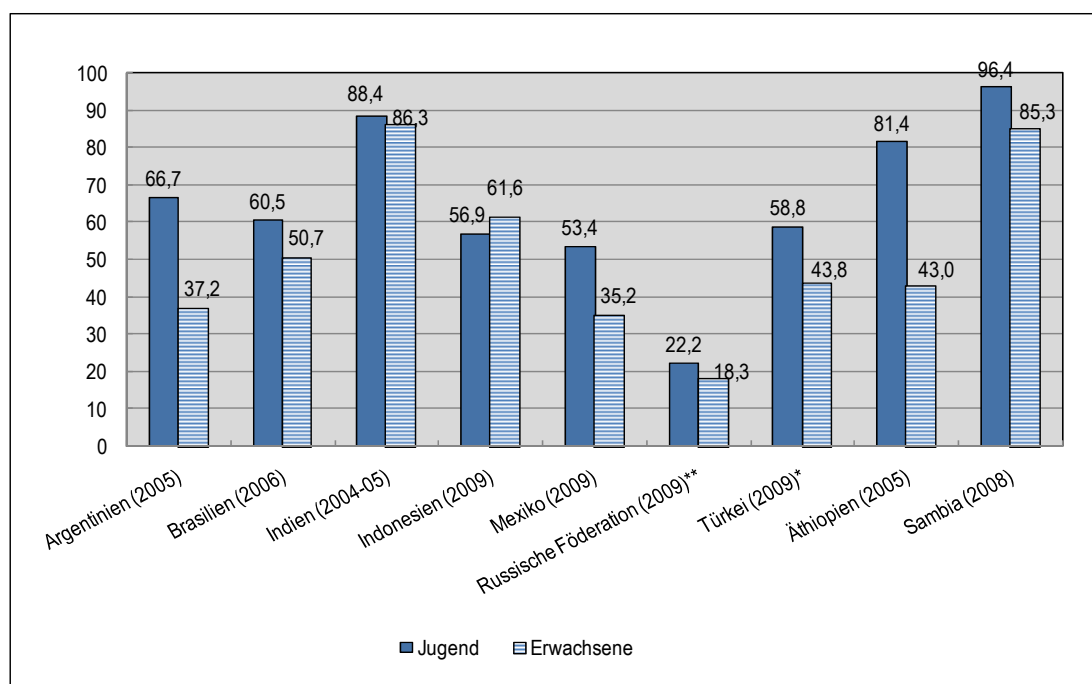
⁹ Ebd.

¹⁰ IAA: *Panorama laboral 2009: América Latina y el Caribe* (Lima, 2009).

¹¹ L. Gasparini und L. Tornarolli: *Labor informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and trends from household survey microdata*, Working Paper Nr. 46 (La Plata, Universidad Nacional de la Plata, 2007); (Forts.)

57. Junge Menschen arbeiten nur deshalb in der informellen Wirtschaft, weil der moderne Sektor und das formelle Segment der Wirtschaft nicht in der Lage sind, ausreichende formelle Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Ein ungünstiger sozioökonomischer Hintergrund und fehlende Sicherheitsnetze zwingen viele Jugendliche dazu, zu arbeiten und ihren Lebensunterhalt in der informellen Wirtschaft zu verdienen. Die Finanzkrise hat auch dazu geführt, dass in den Entwicklungsländern immer mehr Menschen in der „zunehmend überfüllten“ informellen Wirtschaft beschäftigt werden¹².

Abbildung 1.9. Prozentualer Anteil junger und erwachsener Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft in ausgewählten Ländern



* Der Anteil der Erwachsenen bezieht sich auf die Gesamtbevölkerung.

** Der Anteil der Erwachsenen bezieht sich auf die Altersgruppe 30 bis 59 Jahre, der Anteil der Jugendlichen auf die Altersgruppe 15 bis 29 Jahre.

Quelle: IAA-Datenbank

58. In Europa beträgt der Anteil der Jugendlichen in der informellen Wirtschaft rund 17 Prozent, der Anteil der Arbeitnehmer im Erwachsenenalter (25 bis 54 Jahre) dagegen nur 7 Prozent¹³. Eine neuere Analyse in Bezug auf Jugendliche in ausgewählten Ländern Osteuropas, für die Zahlenschätzungen vorliegen, zeigte, dass ein Drittel aller erwerbstätigen Jugendlichen in der informellen Wirtschaft beschäftigt war¹⁴.

OECD: *Employment Outlook 2008* (Paris, 2008); und J. G. Reis, D. Angel-Urdinola und C. Quijada Torres: *Informality in Turkey: Size, trends, determinants and consequences*, Hintergrundpapier für World Bank Country Economic Memorandum (CEM) – Informality: Causes, Consequences, Policies (Washington, 2009).

¹² IAA: *Including the informal economy in the recovery measures*, Global Jobs Pact Policy Briefs Nr. 3 (Genf, ohne Datum).

¹³ M. Hazans: *Informal workers across Europe: Evidence from 30 countries*, IZA-Diskussionsvorlage Nr. 5871 (Bonn, IZA, 2011).

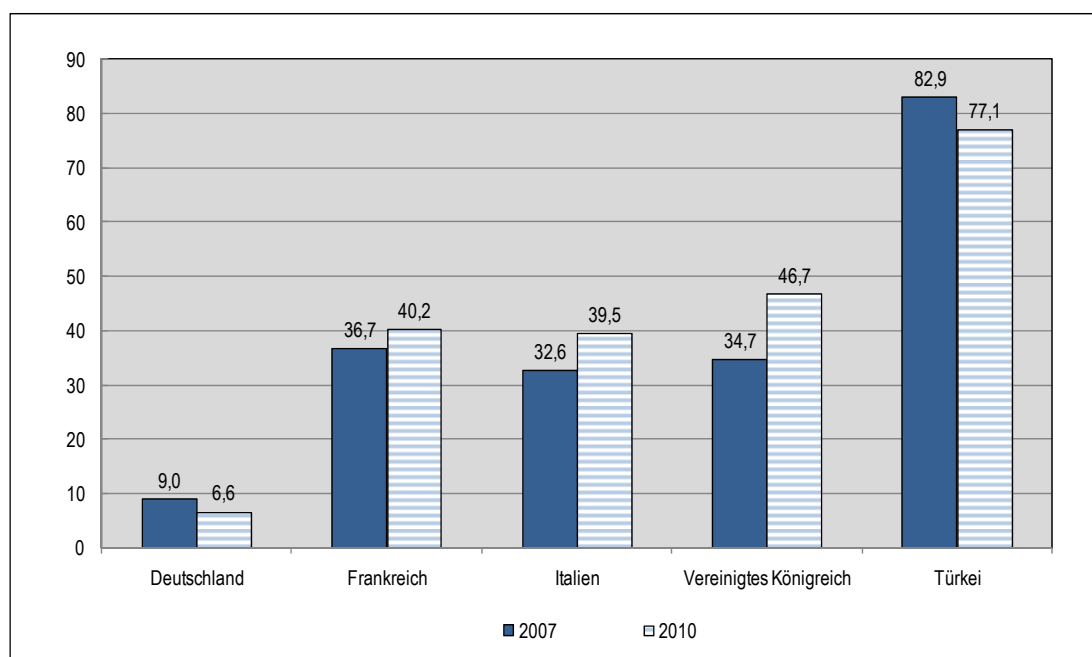
¹⁴ IAA: *Youth employment in Eastern Europe: Crisis within the crisis*, Hintergrundpapier für die informelle Tagung der Arbeits- und Sozialminister während der 100. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (Genf, 2011).

59. In vielen Ländern des afrikanischen Kontinents stellt die informelle Wirtschaft die meisten Arbeitsplätze für Jugendliche bereit. So haben beispielsweise in der Demokratischen Republik Kongo 96,2 Prozent der jungen Erwerbstätigen eine informelle Beschäftigung, in Kamerun sind es 88,6 Prozent¹⁵. In Sambia sind sogar 99 Prozent der unter 20-Jährigen, die einer Arbeit nachgehen, in der informellen Wirtschaft beschäftigt¹⁶.

Arbeitsplätze von geringerer Qualität für Jugendliche

60. Die Verschlechterung der Qualität der für junge Arbeitnehmer verfügbaren Arbeitsplätze zeigt sich auch an der schrittweisen Ausweitung der Zeitarbeit und den kürzeren Laufzeiten befristeter Verträge, über die mehrere Länder in den letzten Jahren berichteten. Die Frage bleibt, ob solche Arbeitsplätze ein Sprungbrett zu einer Festanstellung sind oder aber eine Falle, in der junge Arbeitnehmer zwischen befristeten Beschäftigungsverhältnissen und Perioden der Arbeitslosigkeit gefangen bleiben. So hatte in einigen EU-Ländern eine erhebliche Zahl junger Arbeitnehmer fünf Jahre nach Schulabschluss immer noch eine befristete Beschäftigung¹⁷. Abbildung 1.10 veranschaulicht für einige europäische Länder den steigenden Anteil junger Zeitarbeiter, die keine Festanstellung fanden.

Abbildung 1.10. Anteil junger Zeitarbeiter in ausgewählten europäischen Ländern, die keine Festanstellung finden konnten, 2007 und 2010 (in Prozent)



Quelle: IAA, auf der Grundlage von EUROSTAT-Daten.

¹⁵ Développement Institutions & Analyses de Long Terme: *Youth and labour markets in Africa: A critical review of literature* (Paris, 2007).

¹⁶ M. Garcia und J. Fares (Hrsg.): *Youth in Africa's labor market* (Washington, World Bank, 2008); Zambian Central Statistical Office: *Labour force survey report 2008* (Lusaka, Zambian Central Statistical Office, Labour Statistics Branch, 2008).

¹⁷ EUROSTAT-Daten.

1.2.4. Neue Herausforderungen im Bereich menschenwürdiger Arbeit für Jugendliche

61. Die Schwierigkeiten, denen sich junge Menschen beim Übergang von der Schule ins Arbeitsleben gegenüber sehen, lassen sich häufig an folgenden Indikatoren ablesen: Veränderungen der Jugendarbeitslosenquote über einen längeren Zeitraum, Verhältnis zwischen den Arbeitslosenquoten Jugendlicher und Erwachsener, Inzidenz der Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen, Anteil der Jugendlichen, die keine Schule besuchen, keiner Arbeit nachgehen und sich nicht in beruflicher Fortbildung befinden (Not in Education, Employment or Training – NEET), die Zeitspanne, bis sie ihren ersten Arbeitsplatz finden, sowie die Zeitspanne bis zum Übergang auf einen „regulären“ Arbeitsplatz nach dem Schulabgang oder einer Ersteinstellung.

62. Jüngste Untersuchungen des Übergangs von der Schule in die Arbeitswelt scheinen zu bestätigen, dass die Schwierigkeiten größer werden und dass sich alle oben genannten Indikatoren gleichzeitig verschlechtert haben.

63. Es ist bekannt, dass es beim Übergang von der Schule ins Erwerbsleben zu zeitweiliger Arbeitslosigkeit kommen kann, während die Jugendlichen auf Arbeitssuche sind. In dieser Lebensphase müssen sich die Motivation für Arbeit und die damit angestrebten Ziele erst noch konkretisieren. Eine Zeit des Experimentierens mit unterschiedlichen Arbeitsplätzen und Arbeitsmarktsituationen ist durchaus üblich. Junge Menschen können sich dies häufig leisten, weil sie geringere finanzielle Verpflichtungen haben und auf die Unterstützung ihrer Eltern zählen können. Je nach ihren Einkommensreserven nehmen sie verschiedene Arbeitsangebote an, in der Hoffnung, in naher Zukunft einen „besseren“ Arbeitsplatz zu erhalten.

64. Es gibt noch weitere Faktoren, die es Jugendlichen erschweren, einen Arbeitsplatz zu finden. Beispielsweise sind sie bei der Arbeitsplatzsuche weniger effizient als Erwachsene, die sich damit auskennen. Auch zögern manche Firmen, junge Menschen einzustellen, die keine Berufserfahrung haben. Daher geraten Jugendliche häufig in die „Erfahrungsfalle“, in der sie bei ihren Bewerbungen keine Berufserfahrung vorweisen können, einfach deshalb, weil es ihnen nicht gelang, einen ersten Arbeitsplatz zu erhalten.

65. Ein weiterer Faktor, der zu hoher Arbeitslosigkeit unter jungen Menschen beiträgt, ist die Tatsache, dass selbst diejenigen, die einen Arbeitsplatz gefunden haben, häufiger entlassen werden als erwachsene Arbeitnehmer, wenn Personal abgebaut wird. Sie sind weniger wertvoll, weil sie weniger Zeit hatten, firmenspezifisches Humankapital zu erwerben. Wenn sie entlassen werden, fallen geringere Kosten an, weil Abfindungen häufig nach Erfahrung gestaffelt sind und weil Jüngere in vielen Fällen weniger abgesicherte Arbeitsverträge haben. Die Finanzkrise scheint für Jugendliche das Muster verstärkt zu haben, wonach diejenigen, die zuletzt eingestellt wurden, zuerst entlassen werden. In den meisten Ländern ist die Häufigkeit des Wechsels zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen höher als bei Erwachsenen.

66. Während die genannten Faktoren teilweise erklären, warum die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen in der Regel höher ist als unter Erwachsenen, beträgt in neuester Zeit der Abstand bei den Arbeitslosenquoten das Drei- bis Fünffache, liegt also eindeutig höher als die typische temporäre Arbeitslosigkeit, die bislang vorherrschte.

67. Es gibt keine international anerkannte Dauer der durchschnittlichen Übergangsperiode, aber einer in Ägypten durchgeführten Erhebung ist zu entnehmen, dass dieser Zeitraum zunehmend länger wird und dass das Endergebnis weniger gesichert ist. In Indonesien verlängerte sich die durchschnittliche Dauer der Arbeitssuche erwerbsloser

Jugendlicher zwischen 2001 und 2009 von 6,9 auf 14,7 Monate. Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil der Langzeitarbeitslosen an der Jugendarbeitslosigkeit insgesamt von 41,6 auf 62,1 Prozent¹⁸.

68. In den 34 OECD-Ländern war im Durchschnitt zwischen 2000 und 2010 bei zahlreichen Indikatoren eine tendenzielle Verschlechterung zu erkennen (siehe Tabelle 1.1). Sowohl die Jugendarbeitslosenquote als auch die Häufigkeit von Langzeitarbeitslosigkeit, Zeitarbeit und Teilzeitarbeit stiegen an. Der einzige Indikator, der in den zehn Jahren eine geringfügige Verbesserung zeigte, war der leicht rückläufige Anteil der Jugendlichen, die sich nicht in einer Schulbildung, Beschäftigung oder Berufsausbildung befinden (NEET). Jedoch stellte die OECD fest, dass der Anteil dieser Gruppe, der 2008 auf 10,8 Prozent gesunken war, im zweiten Quartal 2010 wieder auf 12,5 Prozent angestiegen war¹⁹.

Tabelle 1.1. OECD-Scoreboard: Durchschnittswerte für Jugendliche zwischen 15 und 24 Jahren, 2000 und 2010

	2000	2010
Arbeitslosenquote (%)	14,6	18,9
Inzidenz der Langzeitarbeitslosigkeit (% der Altersgruppe)	20,1	22,6
Inzidenz der Zeitarbeit (% der Beschäftigung)	31,0	38,0
Inzidenz der Teilzeitarbeit (% der Beschäftigung)	19,9	27,8
NEET-Rate (% der Altersgruppe)	13,4	10,9

Quelle: OECD-Projekt „Jobs for Youth“ (www.oecd.org/employment/youth). Ungewichteter Durchschnitt von 34 OECD-Ländern.

69. Zwei weitere aktuelle Trends kennzeichnen die neue Jugendbeschäftigungskrise: die zunehmende Demotivation von Jugendlichen und der Anstieg der Arbeitslosigkeit unter Hochschulabsolventen.

70. Der Begriff *Demotivation* bezieht sich auf Jugendliche, die weder eine Schule besuchen noch einer Arbeit nachgehen. Er trägt dazu bei, die tieferen Ursachen und die Folgen einer Abkopplung vom Arbeitsmarkt und von der Gesellschaft zu beschreiben. In vielen Ländern gibt es Anzeichen für eine wachsende Demotivation junger Menschen, die angesichts steigender Arbeitslosigkeit die Suche nach einem Arbeitsplatz ganz aufgegeben haben.

71. Weltweit waren 2011 insgesamt fast 6,4 Millionen weniger Jugendliche erwerbstätig als aufgrund der langfristigen historischen Trends (vor der Krise) zu erwarten gewesen wäre, ein Hinweis auf den starken Anstieg der Demotivation unter Jugendlichen während der globalen Finanzkrise²⁰.

72. In der Europäischen Union gibt es insgesamt 7,5 Millionen 15- bis 25-Jährige, die weder eine Schule besuchen noch einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz haben. Dies entspricht für die gesamte EU einem Anstieg von 10,8 auf 12,8 Prozent im Zeitraum 2008 bis 2010²¹. Einer Schätzung zufolge beliefen sich die Kosten der langfristigen Arbeits-

¹⁸ Vorläufige IAA-Schätzungen anhand von SAKERNAS-Daten, 1996-2009.

¹⁹ OECD: *Off to a good start? Jobs for youth* (Paris, 2010).

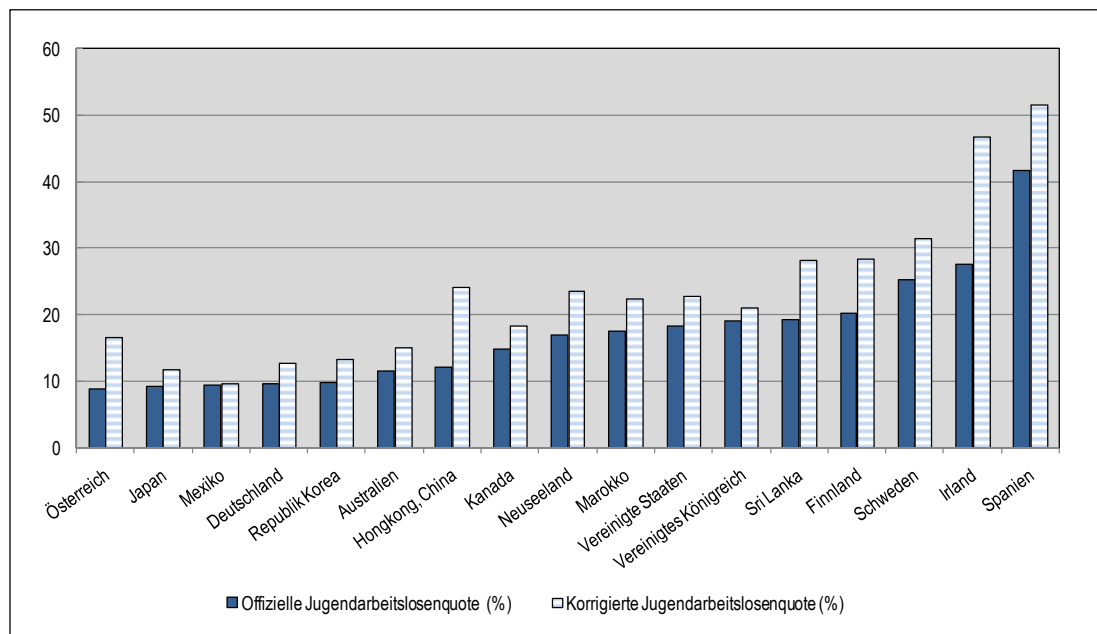
²⁰ IAA: *Global employment trends 2012*, a.a.O.

²¹ EUROSTAT-Daten.

losigkeit oder Inaktivität junger Menschen in 21 Mitgliedstaaten, für die Daten zur Verfügung standen, auf das Äquivalent von 1,1 Prozent des BIP ²².

73. In Irland erreichte die Jugendarbeitslosigkeit 2010 die alarmierende Quote von 27,5 Prozent, ein gewaltiger Sprung im Vergleich zu den 8,5 Prozent im Jahr 2007. Aber selbst diese schockierende Zunahme zeigt noch nicht die wahren Ausmaße des Problems: Die Erwerbsbeteiligung Jugendlicher ging in Irland während der Krise drastisch zurück, sodass zwischen der Zahl der derzeit erwerbstätigen Jugendlichen und der Zahl, die aufgrund der Vorkrisentrends zu erwarten wäre, eine massive Lücke klafft. Dies bedeutet, dass junge Menschen entweder im Bildungssystem verharren, anstatt sich einer Arbeitsplatzsuche auszusetzen, oder dass sie untätig zu Hause sitzen, um bessere Aussichten abzuwarten, bevor sie sich aktiv um einen Arbeitsplatz bemühen. Wenn diese Jugendlichen stattdessen eine Arbeit suchen würden, dann läge die Jugendarbeitslosenquote noch um 19,3 Prozentpunkte höher. In Spanien beträgt diese Lücke zusätzliche 9,9 Prozentpunkte, in der Republik Korea 3,6 Prozentpunkte. In Hongkong, China, und in Österreich könnte die Quote arbeitsloser Jugendlicher das Doppelte der offiziellen Quote betragen, wenn diese zusätzlichen inaktiven Jugendlichen in den Arbeitsmarkt eintreten würden (siehe Abbildung 1.11). In der EU waren es 2011 ein Sechstel aller Jugendlichen, die weder eine Schul- oder Berufsausbildung absolvierten noch einen Arbeitsplatz hatten ²³.

Abbildung 1.11. Offizielle Jugendarbeitslosenquoten und um die geringere Erwerbsbeteiligung korrigierte Quoten, 2010 (in Prozent)



Quelle: IAA: *Global employment trends for youth*, a.a.O.

74. In Indonesien stieg der Anteil der der 15- bis-24-Jährigen, die keine Schule besuchen, keiner Arbeit nachgehen und sich nicht in beruflicher Fortbildung befinden (NEET-Rate), der 1996 bei 27,1 Prozent lag, 2005 auf den Höchstwert von 31,9 Prozent

²² European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound): *The social impact of the crisis*, Hintergrundpapier (Dublin, 2011).

²³ IAA: *Global employment trends for youth: 2011 update*, a.a.O.

und fiel im August 2009 auf 27,6 Prozent zurück. Seither ist dieser Anteil über einen Zeitraum von etwas mehr als einem Jahrzehnt wieder gestiegen und liegt trotz jüngster Verbesserungen heute immer noch höher als 1996²⁴. In Brasilien und in der Vereinigten Republik Tansania ging die NEET-Rate im untersuchten Zeitraum tendenziell zurück: von 21,1 Prozent im Jahr 1992 auf 18,8 Prozent im Jahr 2007 (Brasilien), und von 17,6 Prozent im Zeitraum 2000-01 auf 13,4 Prozent im Jahr 2006 (Vereinigte Republik Tansania)²⁵.

75. Nicht immer stehen ausführliche Informationen über die Gründe für eine Abkoppelung vom Arbeitsmarkt zur Verfügung. Die betroffenen Jugendlichen bilden keine homogene Gruppe. Zum einen gehören diejenigen dazu, die die Arbeitssuche aufgegeben haben, weil es während der durch die globale Finanzkrise verursachten Rezession nur geringe Aussichten für sie gibt, eine Beschäftigung zu finden. Andere, z. B. viele Hochschulabsolventen, sind der Auffassung, die verfügbaren Arbeitsplätze seien von geringer Qualität und entsprächen nicht ihren Qualifikationen und Ambitionen. Überwiegend handelt es sich bei den Betroffenen jedoch um Schulabbrecher und um junge Menschen aus armen und dysfunktionalen Familien, deren sozioökonomischer Hintergrund ihre Beschäftigungs- und Integrationschancen mindert, sowie um Jugendliche, die schon früh mit Banden und Drogen in Kontakt waren.

76. Ungeachtet der jeweiligen Gründe sind die Auswirkungen einer solchen „Abkoppelung“ oder „Entfremdung“ schwerwiegend genug, um besondere Aufmerksamkeit für diese Gruppe zu rechtfertigen.

77. *Die Arbeitslosigkeit gut ausgebildeter Jugendlicher*, insbesondere Absolventen tertiärer Bildungsinstitutionen, ist ein weiterer problematischer Trend, der sich in verschiedenen Ländern und Regionen abzeichnet. Er gibt Anlass zur Sorge, denn im Grunde handelt es sich um ein perverses Ergebnis, das der bisherigen durch Beweise untermauerten Annahme widerspricht, Hochschulbildung und -ausbildung würde die Produktivität und Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen verbessern. Gleichzeitig stellt es eine Verschwendung dar und birgt soziales und politisches Störpotenzial. Es ist eine Verschwendung wegen der hohen Kosten der Investitionen in die Hochschulbildung (sowohl der direkten Kosten als auch der indirekten in Form entgangener Verdienstmöglichkeiten) und des gesellschaftlichen Nullertrags arbeitsloser Akademiker. Das Störpotenzial liegt darin, dass unter der persönlichen Perspektive der Betroffenen die Frustration und der Groll darüber, dass ihnen die versprochene Belohnung für ihre Anstrengungen und Opfer verwehrt wird, verständlicherweise sehr groß sind. Die Gründe, die für die Arbeitslosigkeit Hochqualifizierter angeführt werden, sind vielfältig: Liegt es an der Verschlechterung der Qualität der Hochschulausbildung und der erworbenen Abschlüsse? Oder geht es um eine Diskrepanz zwischen vorhandenen und geforderten Qualifikationen („skills mismatch“) und die fehlende Vermarktbarkeit der erworbenen Fertigkeiten? Oder liegt es, wie die meisten glauben, an den Wachstumsmustern, die nicht die Art qualitativ hochwertiger Arbeitsplätze hervorbringen, die entweder mit den erworbenen hohen Qualifikationen oder mit den Ambitionen der Jugendlichen übereinstimmen? Was auch die Gründe sein mögen, auf jeden Fall sind die politischen Frustrationen und die Verbitterung immens, wie sich während der Aufstände des „Arabischen Frühlings“ gezeigt hat. Solche Frustrationen sind auch die Ursache für die Auswanderung hochqualifizierter

²⁴ Vorläufige IAA-Schätzungen anhand von SAKERNAS-Daten, 1996-2009.

²⁵ IAA: *Decent Work Country Profile: Brazil* (Genf, 2009), und IAA: *Decent Work Country Profile: Tanzania (Mainland)* (Genf, 2010).

junger Menschen aus Entwicklungs- und Schwellenländern und den dadurch verursachten „Brain Drain“.

1.3. Zunehmende Polarisierung und Benachteiligung unter jungen Menschen

78. Die relative Benachteiligung Jugendlicher im Vergleich zu Erwachsenen auf dem Gebiet der Beschäftigung wird noch verschärft durch die Heterogenität der Jugendlichen. Wie jede andere Altersgruppe setzt sich die Jugendkohorte aus Individuen mit persönlichen Merkmalen, Bedürfnissen und Schwachstellen zusammen. Daher sollten junge Menschen nicht allein wegen ihres Alters als homogene Gruppe betrachtet werden. Es gibt unter ihnen spezielle Gruppen, die anfälliger sind für Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, Informalität, Demotivation und andere gesellschaftliche Benachteiligungen. Wie die Politikanalyse in Kapitel 2 zeigen wird, ist die Erfassung der Parameter unterschiedlicher Anfälligkeiten von Jugendlichen ein entscheidender Schritt bei der Konzeption wirksamerer und differenzierterer Antworten. Zu den wichtigsten Aspekten solcher Benachteiligungen gehören:

- *Alter – je jünger, desto anfälliger.* In den meisten Ländern, für die Daten zur Verfügung stehen, geht die Arbeitslosenquote mit zunehmendem Alter tendenziell zurück²⁶. In Costa Rica z. B. ist die Arbeitslosenquote Jugendlicher zwischen 15 und 19 Jahren dreimal höher als die Quote junger Erwachsener zwischen 20 und 24 Jahren; in Peru ist sie mehr als doppelt so hoch (22 statt 10,3 Prozent)²⁷. Auch ist die erstgenannte Gruppe viel stärker von Informalität betroffen als die zweite. 2010 lag die Informalitätsrate bei Jugendlichen in Lateinamerika bei 82,4 Prozent, verglichen mit 56,5 Prozent bei jungen Erwachsenen²⁸. Darüber hinaus ist die Zahl junger Menschen zwischen 15 und 17 Jahren, die nicht hinnehmbare gefährliche Arbeiten verrichten, in den letzten Jahren erheblich gestiegen, obwohl die Kinderarbeit insgesamt zurückgegangen ist. 2008 wurden schätzungsweise 62,5 Millionen junge Menschen für gefährliche Arbeiten eingesetzt, während es 2004 noch 51 Millionen waren. Dies entspricht einer Zunahme um fast 20 Prozent im Verlauf von vier Jahren²⁹.

Es ist wichtig, den Zusammenhang zwischen Kinderarbeit und Jugendbeschäftigung deutlich zu machen, denn Kindheit und Jugend sind Phasen im Lebenszyklus, in denen die Risiken und Gefährdungen besonders hoch sind und signifikante langfristige Folgen haben können. Dieser Zeitraum, in dem wesentliche körperliche, soziale und psychologische Entwicklungen stattfinden, bestimmt weitgehend über Erfolg oder Scheitern des Einzelnen in seinen späteren Lebensphasen. Die schädlichen Wirkungen, die Kinderarbeit auf die Entwicklung eines Kindes ausüben kann, haben auch Einfluss darauf, wie gut Jugendlichen der Übergang zu menschenwürdiger Arbeit gelingt. Die kumulativen Nachteile auf dem Arbeitsmarkt, die auf Kinderarbeit zurückgehen und unter denen die betroffenen Jugendlichen leiden, können zu gering qualifizierter Beschäftigung, niedrigem Einkommen, gesellschaftlicher Ausgrenzung im Erwachsenenalter und ungesicherten Lebensbe-

²⁶ P. Ryan: „The school-to-work transition: A cross-national perspective“, in *Journal of Economic Literature* (März 2001, Vol. 39, Nr. 1).

²⁷ IAA: *Trabajo decente y juventud en América Latina* (Lima, 2010).

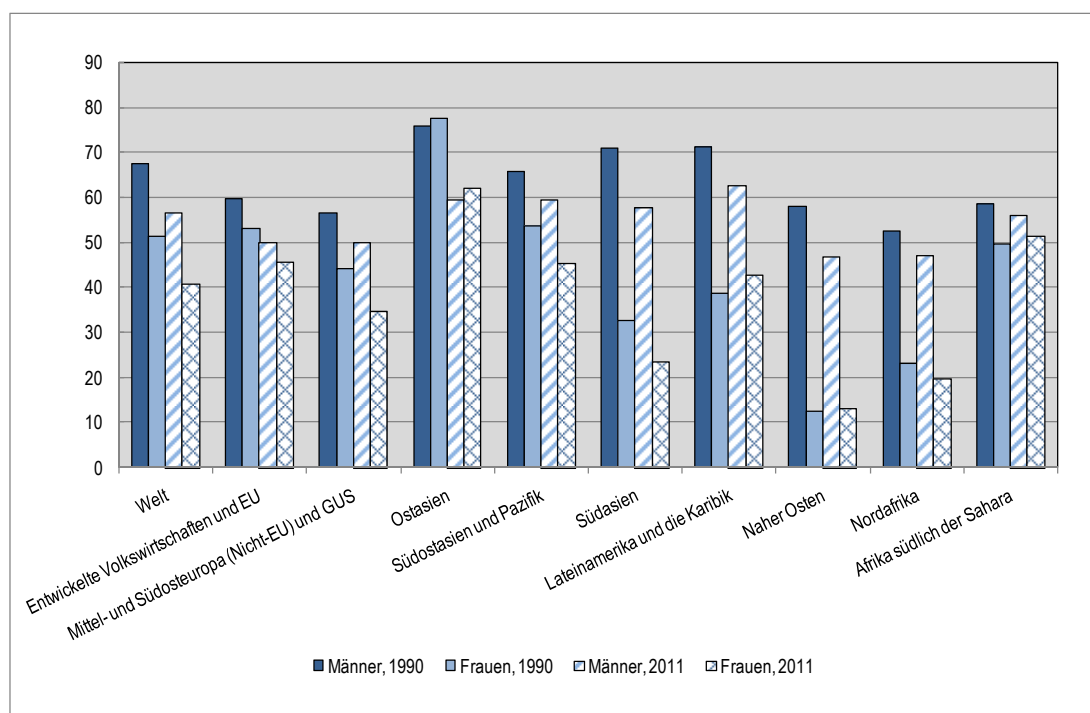
²⁸ IAA: *Panorama laboral 2010 – América Latina y el Caribe* (Lima, 2010).

²⁹ IAA: *Children in hazardous work: What we know, what we need to do* (Genf, 2011).

dingungen im Alter führen und so einen hartnäckigen Armutskreislauf in Gang setzen.

- *Gleichstellung – Der Abstand hat sich verringert, aber junge Frauen sind immer noch benachteiligt.* Die meisten Regionen verzeichneten ermutigende Trends in Bezug auf die Gleichstellung. Sowohl bei den Erwerbsquoten als auch beim Verhältnis zwischen Beschäftigung und Gesamtbevölkerung verringerten sich die Abstände zwischen Männern und Frauen (siehe Abbildung 1.12). Dennoch ist in den meisten Fällen die weibliche Arbeitslosigkeit trotz niedrigerer Erwerbsquote höher als die männliche. Die Wahrscheinlichkeit, dass Jugendliche einer Arbeit nachgehen, war in Mittel- und Südosteuropa (Nicht-EU) und der GUS, im Nahen Osten und Nordafrika sehr gering, insbesondere bei jungen Frauen. 2011 arbeiteten im Nahen Osten und in Nordafrika weniger als vier von zehn männlichen Jugendlichen (36,9 bzw. 36,2 Prozent), während es bei jungen Frauen weniger als zwei von zehn waren (11,5 bzw. 7,7 Prozent).

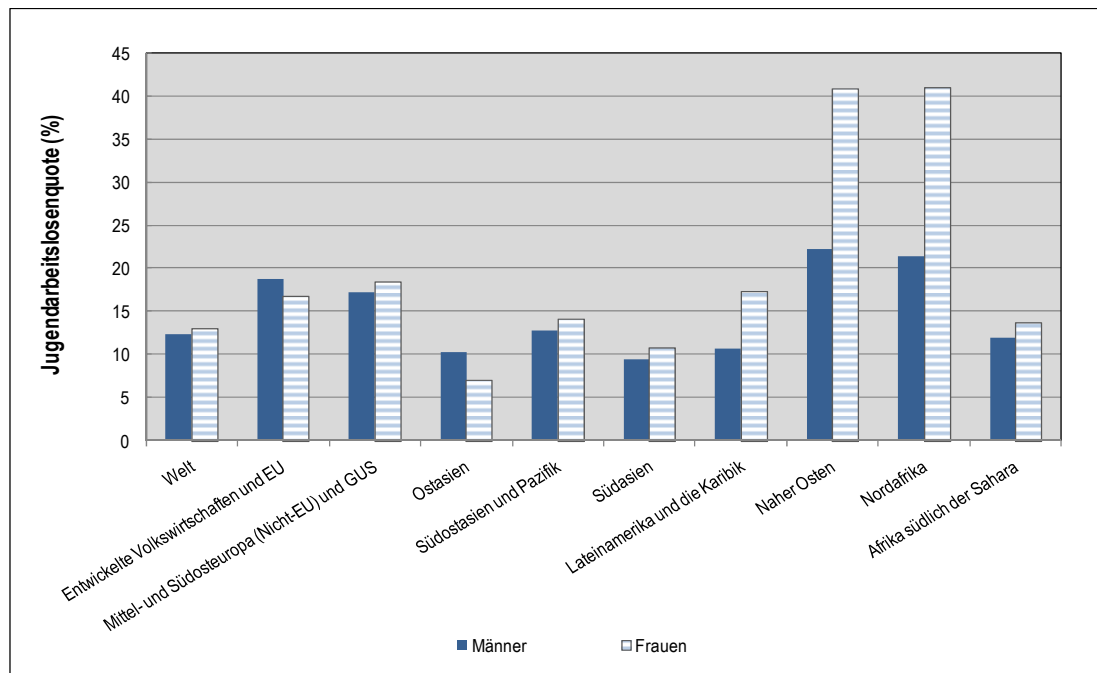
Abbildung 1.12. Erwerbsquoten Jugendlicher nach Geschlecht, 1990 und 2011 (in Prozent)



Quelle: IAA: Schätzungen der erwerbstätigen Bevölkerung und Projektions-Datenbank.

In den meisten Regionen vergrößerte sich während der globalen Krise der Abstand zwischen weiblicher und männlicher Jugendarbeitslosigkeit, da die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, für junge Frauen höher war als für junge Männer (siehe Abbildung 1.13). Eine Ausnahme von diesem Muster bildeten die entwickelten Volkswirtschaften und die EU, wo die Arbeitslosenquote zwischen 2007 und 2011 bei jungen Männern um 6,1 Prozentpunkte, bei jungen Frauen dagegen um 4,7 Prozentpunkte zunahm.

Abbildung 1.13. Jugendarbeitslosenquote (Prozent), nach Geschlecht und Region, vorläufige Schätzungen für 2011



Quelle: IAA: *Global employment trends for youth*, a.a.O.

Eine weitere bedeutsame „Falle“ auf dem Gebiet der Jugendbeschäftigung ist die berufliche Segregation in traditionell als „männlich“ oder „weiblich“ betrachtete Arbeitsfelder. Der geringere Wert, der dem ökonomischen Beitrag von Frauen zugemessen wird, sowie die vorherrschenden kulturellen Einstellungen tragen zu der ungünstigeren Position junger Frauen auf dem Arbeitsmarkt bei, was sich an den Löhnen zeigt, die in der Regel niedriger sind als die junger Männer³⁰.

- *Alphabetisierung, Bildung und Qualifizierung* – Generell sind Jugendliche mit geringer Bildung stärker von Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Informalität betroffen als Gleichaltrige mit höherer Bildung. Dies bekräftigt den positiven Einfluss der Bildung auf die Beschäftigungsergebnisse in allen Regionen. Ausnahmen sind der Nahe Osten und Nordafrika, hier ist die Arbeitslosigkeit bei Besserqualifizierten höher. Jugendliche mit geringer Bildung, die auch schlechtere Arbeitsplätze annehmen, sind weniger häufig arbeitslos als Absolventen von Sekundar- und Hochschulen, deren Qualifikationen nicht unbedingt der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt entsprechen oder die höhere Gehalts- und Arbeitsplatzzerwartungen haben. Das Phänomen der Arbeitslosigkeit unter Hochqualifizierten ist eindeutig ein neues Merkmal der gegenwärtigen Jugendbeschäftigungskrise. Das Verhältnis zwischen Bildung und Beschäftigung wird in Kapitel 2 ausführlicher erörtert.
- *Sozioökonomischer Hintergrund* – Die Weitergabe von Armut innerhalb des Lebenszyklus und sogar über Generationen hinweg bewirkt, dass Jugendliche aus armen Haushalten häufig zu erwerbstätigen Armen werden. Haushaltsarmut ist ein entscheidender Faktor für die Benachteiligung von Kindern, die ihrerseits das

³⁰ Weitere Informationen finden sich in IAA: „*Gleichstellung der Geschlechter als Kernstück menschenwürdiger Arbeit*“, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009.

Wohlergehen der Heranwachsenden und das ihrer eigenen Kinder beeinträchtigen kann. Armut kann die Ursache für entgangene Bildung, Kinderarbeit und schlechte Arbeitsmarktergebnisse Jugendlicher und Erwachsener im Verlauf ihres Arbeitslebens sein. Die Geschehnisse in dieser Zeitspanne (z. B. Schulabschluss, Beginn der Berufstätigkeit, Heirat, Kinder) spielen im Lebenszyklus des Einzelnen eine wichtige Rolle und beeinflussen das Armutsniveau der gegenwärtigen und der nächsten Generation. Entsprechend zeigt sich in mehreren Ländern eine zunehmende Korrelation zwischen der Arbeitslosigkeit von Jugendlichen und ihrer Zugehörigkeit zu Haushalten, in denen niemand erwerbstätig ist.

- *Nationale und ethnische Herkunft* – Hier liegt häufig eine der Ursachen für schlechte Arbeitsmarktergebnisse und Defizite im Bereich der menschenwürdigen Arbeit. In Australien z. B. sind junge Indigene fast viermal häufiger arbeitslos als nicht-indigene Australier. Sie sind auch anfälliger für Langzeitarbeitslosigkeit und Teilzeitbeschäftigung, und ein höherer Anteil hat keinen Zugang zum Arbeitsmarkt (35,5 Prozent der indigenen Australier im erwerbsfähigen Alter, verglichen mit 21,7 Prozent der nicht-indigenen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter)³¹. Entsprechend zeigen Erhebungen über die Arbeitssituation junger Roma im westlichen Balkan, dass informelle Beschäftigung bei jungen Roma und bei 15- bis 29-jährigen Binnenvertriebenen wesentlich stärker verbreitet ist als bei der Jugendbevölkerung, die in der Nähe von Gemeinschaften der Roma und von Binnenvertriebenen lebt³².
- *Jugendliche mit Behinderungen* – Junge Menschen mit Behinderungen gehen weniger häufig zur Schule und sind auf dem Arbeitsmarkt stärker benachteiligt als nicht behinderte Gleichaltrige. So betrug beispielsweise 2009 die Beschäftigungsquote 16- bis 20-jähriger Amerikaner mit Behinderungen 21,2 Prozent (23 Prozent für junge Frauen und 19,9 Prozent für junge Männer), während die Quote für die gleiche Jugendkohorte ohne Behinderungen fast 15 Prozent höher lag³³.
- *Junge Menschen, die mit HIV leben und von der Aids-Epidemie betroffen sind* – Weltweit leben heute fünf Millionen junge Menschen mit dem HI-Virus³⁴. Sie sind besonders anfällig für Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Armut. Die Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und Aids, 2010, befasst sich vor allem mit der Notwendigkeit des Schutzes junger Arbeitnehmer, einschließlich derjenigen, die sich in einer Berufsausbildung und in Jugendbeschäftigungsprogrammen und -diensten befinden, sowie mit der Notwendigkeit, Stigmatisierung und Diskriminierung am Arbeitsplatz und in den jeweiligen Gemeinschaften zu verhindern.
- *Junge Migranten* – Die internationale Arbeitsmigration junger Menschen ist ein Phänomen, das in vielen Ländern immer mehr an Bedeutung gewinnt³⁵. Der Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen schätzt, dass junge Menschen zwischen 15 und 25 Jahren heute ein Drittel aller internationalen Migranten ausmachen. Feh-

³¹ Steering Committee for the Review of Government Service Provision, Productivity Commission: *Report on Overcoming Indigenous Disadvantage: Key indicators 2011* (Canberra, 2011).

³² Die UNDP-Datenreihe aus diesen Erhebungen ist online verfügbar unter <http://vulnerability.undp.sk>.

³³ Quelle: <http://www.disabilitystatistics.org>.

³⁴ UNAIDS: *Securing the future today – Synthesis of strategic information on HIV and young people* (Genf, 2011).

³⁵ Eine Übersicht über internationale Migrationstrends findet sich in United Nations: *International migration in a globalizing world: The role of youth*, Department of Economic and Social Affairs, Technical Paper No. 2011/1 (New York, 2011).

lende Chancen auf eine menschenwürdige Arbeit in Entwicklungsländern veranlassten zahlreiche gering- und hochqualifizierte junge Menschen zur Emigration. Die jungen Migranten wurden von der globalen Krise besonders hart getroffen. Schon 2009 waren Arbeitsmigranten die ersten, die ihren Arbeitsplatz verloren, sodass in Irland, Spanien und im Vereinigten Königreich die Arbeitslosigkeit in dieser Gruppe fast doppelt so hoch war wie bei den einheimischen Arbeitnehmern seit dem Beginn der Krise im Jahr 2008. Noch 2007 war ihre Arbeitslosenquote in etwa genauso hoch wie die der einheimischen Arbeitnehmer, nämlich rund 12 Prozent. In der Regel sind junge Migranten eine besonders verwundbare Gruppe auf dem Arbeitsmarkt: Sie sind von Entlassung, Diskriminierung und manchmal von Fremdenfeindlichkeit bedroht. In angespannten Arbeitsmärkten können sich diese Phänomene noch verschärfen.

79. Die Krise hat auch erneut deutlich gemacht, dass die Beschäftigungsstruktur ein wichtiger Aspekt ist. In den Industrieländern hatte schon vor der Krise ein Trend zur Polarisierung der Beschäftigung eingesetzt, der sich wohl fortsetzen wird. Da die Nachfrage nach Dienstleistungen eine hohe Einkommenselastizität aufweist, werden die meisten neuen Arbeitsplätze in diesem Sektor entstehen. Im Kontext wachsender Einkommensungleichheit (die in zahlreichen Industrieländern zu beobachten ist), erhöht sich diese Nachfrage, weil Haushalte mit hohem Einkommen verstärkt persönliche Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Ein weiterer Faktor, der zu dieser Polarisierung beiträgt, ist der technologische Fortschritt, insbesondere im Bereich der Computerisierung, und seine Auswirkungen auf die Nachfrage nach neuartigen Qualifikationen und Tätigkeiten. Sie führten vor allem zum Verlust vieler Arbeitsplätze, bei denen hauptsächlich Routinearbeiten anfallen, die von Computern billiger erledigt werden können. Daher ging die Nachfrage nach Tätigkeiten auf mittlerer Ebene im verarbeitenden Gewerbe und im Bürowesen zurück. Gleichzeitig stieg die Nachfrage nach nicht routinemäßigen, gering qualifizierten Tätigkeiten im Dienstleistungsbereich wie etwa im Rahmen von Transport und Verteilung, Einzelhandel, kommunalen Diensten, Gesundheitsversorgung und persönlicher Betreuung. Das Ergebnis war eine Zunahme der Beschäftigungen am oberen und unteren Ende des Arbeitsmarktspektrums, also bei den hoch qualifizierten und den gering qualifizierten Tätigkeiten, während die Arbeitsplätze auf der mittleren Ebene schrumpften³⁶.

80. Diese Verschiebung in der Beschäftigungsstruktur hat direkte Auswirkungen auf die Jugendbeschäftigungskrise. Die Neuzugänge auf dem Arbeitsmarkt müssen sich jetzt immer häufiger auf einen gering qualifizierten und schlecht bezahlten Arbeitsplatz im Dienstleistungssektor einstellen. Hinzu kommt, dass diejenigen, die solche Tätigkeiten ausüben, wesentlich geringere Aufstiegschancen haben, weil es weniger Arbeitsplätze auf mittlerer Ebene gibt. Das Problem wird dadurch noch weiter verschärft, dass viele Niedriglohnjobs im Dienstleistungsbereich auch zeitlich befristete und Teilzeitbeschäftigungen sind. Also sind die gegenwärtigen und die künftigen jungen Arbeitnehmer nicht nur mit dem Problem fehlender Arbeitsplätze, sondern auch mit der Realität einer im Durchschnitt geringeren Arbeitsplatzqualität konfrontiert.

81. Bei Ebbe haben alle Boote weniger Wasser unter dem Kiel, und einige bleiben im Sand stecken. Die Krise hatte generell negative Auswirkungen für alle jungen Menschen. Die gegenwärtige von der Krise erfasste Jugendkohorte hat schlechtere Zukunftsaussichten als ihre Vorgänger. Hinzu kommen Anzeichen für eine Polarisierung innerhalb der

³⁶ D. H. Autor und D. Dorn: *Inequality and specialization: The growth of low-skill service jobs in the United States* IZA-Diskussionspapier Nr. 4290 (Bonn, 2009); M. Goos, A. Manning und A. Solomons: *Job polarization in Europe*, in *American Economic Review* 99(2), 2009.

Jugendlichen, wobei die in den vorangehenden Absätzen beschriebenen „benachteiligten Gruppen“ am stärksten betroffen sind. Bei einem schweren wirtschaftlichen Einbruch sind die Jugendlichen mit der geringsten Bildung und den niedrigsten Qualifikationen von einem stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit bedroht als ihre besser gebildeten und qualifizierten Altersgenossen, weil es ihnen an dem firmenspezifischen Humankapital fehlt, das aus Sicht des Unternehmens ihre Weiterbeschäftigung rechtfertigen würde. Dies war in den früheren Rezessionen in den Industrieländern häufig der Fall, und die gegenwärtige Krise ist keine Ausnahme. Entsprechend gilt, dass Jugendliche in zeitlich befristeten und unsicheren Beschäftigungsverhältnissen, eine Kategorie, die sich weitgehend mit der zuvor genannten deckt, bei einem Personalabbau am stärksten bedroht sind. Angesichts des desolaten Zustands, in dem sich der Arbeitsmarkt derzeit befindet, müssen viele dieser jungen Menschen mit Langzeitarbeitslosigkeit und einer chronischen Abkopplung vom Arbeitsmarkt rechnen. Eine in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise besonders gefährdete Gruppe sind, wie bereits erwähnt, die jungen Arbeitsmigranten.

82. In den Entwicklungsländern lässt die schwächer gewordene Verbindung zwischen Wachstum und Beschäftigung darauf schließen, dass die in Armut lebenden jungen Frauen und Männern weniger Chancen haben, einen menschenwürdigen Arbeitsplatz zu finden. Dies bedeutet, dass ein wachsender Anteil junger Menschen in ländlichen Gebieten und in der informellen Wirtschaft in der Armut gefangen bleibt. Generell wird das langsamere Beschäftigungswachstum den Wettbewerb um die geringere Zahl der verfügbaren menschenwürdigen Arbeitsplätze verschärfen und dabei die benachteiligten Jugendlichen auf die hinteren Plätze in der Warteschlange verdrängen. In einem solchen Kontext wird es wahrscheinlich erheblich schwieriger, die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt zu verringern.

83. Die Konsequenz aus der Verschlechterung der Beschäftigungsaussichten für benachteiligte Jugendliche muss ein, dass die Politik dieser Gruppe stärkere Aufmerksamkeit widmet.

1.4. Zukunftsaussichten

84. Um die Neuzugänge auf dem Arbeitsmarkt und die 2012 bereits arbeitslosen 200 Millionen Menschen (davon 75 Millionen Jugendliche) zu integrieren, müssten weltweit jedes Jahr rund 40 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Der Bericht über die globalen Beschäftigungstrends vom Januar 2012 zeigt, dass die Welt vor der Herausforderung steht, in den nächsten zehn Jahren 600 Millionen Arbeitsplätze zu schaffen. Dabei sind auch die 900 Millionen erwerbstätigen Armen zu berücksichtigen, die mit weniger als zwei US-Dollar pro Tag leben, überwiegend in den Entwicklungsländern³⁷. Diese enorme Herausforderung ist angesichts des gegenwärtigen Wachstums und der wirtschaftlichen Prognosen nicht ohne signifikante Veränderungen des politischen Umfelds zu bewältigen. Es ist mit erheblichen Konsequenzen für junge Menschen zu rechnen, wenn die künftigen Kohorten der Neuzugänge auf dem Arbeitsmarkt die Reihen der jetzt schon Arbeitslosen weiter anschwellen lassen. Die damit einhergehenden Risiken – soziale Unruhen, Arbeitsmarktferne und Ausgrenzung aus der Gesellschaft, Verlust des Vertrauens in den gesellschaftlichen Fortschritt – sind keine theoretische Möglichkeit mehr, sondern eine Realität, die sich überall auf der Welt in ganz unterschiedlicher Weise manifestiert.

³⁷ IAA: *Global employment trends*, a.a.O.

85. Obwohl die demografischen Trends den Druck in den meisten Regionen, außer Afrika südlich der Sahara und Südasien, vermindern, lassen alle Indikatoren der Jugendbeschäftigung eine Verschärfung des Problems erkennen. In den entwickelten Volkswirtschaften trat nach einem ermutigenden Rückgang der Arbeitslosigkeit ein Wendepunkt ein, verursacht durch die globale Finanzkrise und die Angst vor einer erneuten Rezession („double-dip“), mit gravierenden Folgen für die Arbeitsmarktsituation Jugendlicher und Befürchtungen über eine „verlorene Generation“.

86. In den sich Entwicklungs- und Schwellenländern hat sich die globale Krise sehr unterschiedlich ausgewirkt. Allerdings waren strukturelle Mängel in den Wachstumsmodellen und auf dem Arbeitsmarkt sowie eine stärkere Verbreitung von Armut und Informalität dafür verantwortlich, dass trotz des stetigen Wachstums in den meisten Regionen während der letzten zehn Jahre die Jugendbeschäftigungskrise insgesamt nicht überwunden wurde. Das Modell des Wachstums und sein geringer Gehalt an Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit wurden in IAO-Berichten schon häufiger untersucht. Das vielleicht anschaulichste Beispiel ist die Situation der Jugendlichen im Nahen Osten und in Nordafrika. Während die Region einerseits über die größte und am besten ausgebildete Jugendbevölkerung aller Zeiten verfügt, waren andererseits 26 Prozent der erwerbsfähigen jungen Menschen im Nahen Osten und mehr als 27 Prozent in Nordafrika 2011 nicht in der Lage, einen Arbeitsplatz zu finden. Die wirtschaftlichen Wachstumsraten von 5 bis 7 Prozent, die in dieser Region vor der globalen Finanzkrise und dem Arabischen Frühling erzielt wurden, führten nicht zu produktiven und menschenwürdigen Arbeitsplätzen für junge Frauen und Männer in der Realwirtschaft³⁸. Das Streben nach besseren Chancen für die Jugend auf dem Arbeitsmarkt und die Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit waren wichtige Elemente der Aufstände des Arabischen Frühlings, die sich 2010 und 2011 in der ganzen Region ausbreiteten.

87. Es liegt auf der Hand, dass es zur Umkehrung dieser Trends eines anderen politischen Szenarios bedarf, bei dem Beschäftigung, insbesondere die Jugendbeschäftigung, eine wichtige Rolle in der makroökonomischen Zielsetzung spielt und in der Fiskalpolitik Priorität genießt. Gefragt sind neue Wachstumsmodelle, einschließlich Industrie- und Sektorstrategien, die die wirtschaftliche Diversifizierung und die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze fördern, sowie ein Finanzsektor, der seiner eigentlichen Bestimmung gerecht wird und in die Realwirtschaft investiert. Es wird ein grundsatzpolitischer Rahmen benötigt, in dem die Ausweitung des sozialen Schutzes Benachteiligung und Ungleichheit verringert und die Produktivität erhöht. Einige dieser grundsätzlichen Fragen und gewonnenen Erkenntnisse werden in Kapitel 2 ausführlicher untersucht.

³⁸ A. Berar, M. Fortuny und I. Awad (Hrsg.): *Jobs, freedom and social justice* (Genf, IAA, erscheint demnächst).

Kapitel 2

Maßnahmen für menschenwürdige Arbeit für Jugendliche: Kernthemen und gewonnene Erkenntnisse

88. In der 2005 von der Konferenz angenommenen Entschließung über die Jugendbeschäftigung wurden umfassende Grundsatzmaßnahmen und Programme zur Bekämpfung des Jugendbeschäftigungsproblems definiert. Wie zu Beginn dieses Berichts zusammengefasst, reichten diese von makroökonomischen Grundsatzmaßnahmen und Regulierungsrahmen zur Förderung eines höheren Beschäftigungswachstums bis zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und gezielten Interventionen zugunsten benachteiligter Gruppen junger Menschen.

89. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die Fortschritte, die seit 2005 in jedem der wichtigsten grundsatzpolitischen Bereiche erzielt wurden, auf die in jener Entschließung eingegangen wurde. Dabei soll versucht werden, Veränderungen der Muster von Interventionen in Ländern mit einem unterschiedlichen Entwicklungsstand kritisch zu bewerten, Erkenntnisse darüber zu gewinnen, was für wen funktioniert, und herausragende grundsatzpolitische Probleme sowie Optionen zu ihrer Lösung zu erörtern.

90. In diesem Kapitel wird unter neun Überschriften, welche die vier strategischen Ziele menschenwürdiger Arbeit überspannen, auf ein breites Spektrum grundsatzpolitischer Bereiche und Themen eingegangen.

91. Diese Grundsatzmaßnahmen können nach Hauptziel und -wirkung gruppiert werden, die sie im Hinblick auf die Jugendbeschäftigung zu erreichen versuchen. Dazu zählen:

- Grundsatzmaßnahmen und Programme zur Verbesserung der Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Einflussnahme auf die Nachfrageseite, beispielsweise wachstumsfördernde und wirtschaftspolitische Maßnahmen, die Förderung von Unternehmertum und Selbstständigkeit sowie öffentliche Programme zur Schaffung von Arbeitsplätzen;
- Grundsatzmaßnahmen und Programme zur Erleichterung des Übergangs von der Schule in die Arbeitswelt, beispielsweise angebotsseitige Maßnahmen wie Bildungskonzepte und Konzepte zur fachlichen und beruflichen Ausbildung sowie aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wie Lohnsubventionen, Steuerbefreiungen und Beratung bei der Arbeitsuche, die dazu beitragen, Angebot und Nachfrage besser in Einklang zu bringen;
- arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität von Arbeitsplätzen für Jugendliche und Maßnahmen zur Verbesserung des Sozialschutzes junger Arbeitnehmer; sowie

- Maßnahmen zum Schutz von Rechten, zur Förderung der Einhaltung der Arbeitsnormen und zur Stärkung des sozialen Dialogs zur Gewährleistung von mehr Teilhabe und Mitspracherecht für junge Arbeitnehmer.

92. Weil es jedoch nicht immer möglich ist, Maßnahmen ausschließlich der einen oder anderen Kategorie zuzuordnen, werden sie nacheinander präsentiert. Viele der genannten Maßnahmen beeinflussen die Nachfrage nach und/oder das Angebot an Arbeitskräften und haben Auswirkungen auf die Zahl sowie die Qualität der Arbeitsplätze. Außerdem liegt den erfolgreichsten Systemen häufig ein in sich schlüssiger Ansatz zugrunde, der auf einem Maßnahmenbündel basiert.

93. Vor der Erörterung dieser grundsatzpolitischen Bereiche soll zunächst eine kurze Einschätzung der nationalen Bemühungen zur Förderung der Jugendbeschäftigung und der Priorität erfolgen, die der Frage in nationalen Entwicklungsrahmen beigemessen wird.

2.1. Jugendbeschäftigung: Eine zunehmende Priorität in den nationalen grundsatzpolitischen Agenden

94. Der Jugendbeschäftigung auf der nationalen Ebene Priorität beizumessen, bedeutet, dass übergreifende grundsatzpolitische Agenden wie nationale Entwicklungsrahmen und -pläne kohärente wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung und zur Definition konkreter Ziele enthalten. Diese Priorität muss durch die Festlegung realistischer Zielvorgaben, messbarer Ergebnisse von Politik und erwarteter Ergebnisse konkretisiert werden. Wenn diese Priorität in die Praxis umgesetzt wird, müssen dafür auch angemessene Ressourcen bereitgestellt werden.

95. Eine Sichtung der grundsatzpolitischen Rahmen von 138 Ländern zeigt, dass Staaten sich seit 2005 zunehmend bemüht haben, die Jugendbeschäftigung in nationale grundsatzpolitische Agenden aufzunehmen¹. Inwieweit der Jugendbeschäftigung in nationalen Entwicklungsrahmen Priorität eingeräumt wird kann daran gemessen werden, wie sich dies in Ländern mit niedrigem Einkommen in deren Strategien zur Verringerung von Armut (PRS) niederschlägt. Eine entsprechende Untersuchung ergibt, dass der Jugendbeschäftigung in diesen Strategien recht viel Aufmerksamkeit gewidmet wird. Im Vergleich zur ersten Generation von PRS, in denen die Jugendbeschäftigung nicht vorkam, enthält fast die Hälfte der PRS der zweiten Generation die Jugendbeschäftigung als Priorität. Dies gilt auch für nationale Entwicklungsstrategien von Ländern, die keine PRS ausgearbeitet haben.

96. Die Analyse der Ergebnisse der Allgemeinen Erhebung über die Beschäftigungsinstrumente durch das IAA von 2010 liefert ähnliche Resultate, was die Priorität betrifft, die der Jugendbeschäftigung in beschäftigungspolitischen Grundsatzkonzepten und -strategien beigemessen wird. Ähnliche Schlussfolgerungen lassen sich aus der Analyse anderer Erhebungen ziehen. Beispielsweise zeigt eine Erhebung, die von den Arbeitsministerien zehn ostasiatischer Länder durchgeführt wurde, dass die Jugendbeschäftigung die vierthöchste Priorität in einer Liste von elf grundsatzpolitischen Prioritäten ist². Weil die meisten Mitgliedstaaten von ihnen ergriffene Maßnahmen zur Förderung der

¹ IAA: *Review of approaches to mainstream youth employment in national development strategies and employment policies*, Entwurf (Genf, 2011).

² IAA und OECD: *Job-rich growth in Asia: Strategies for local employment, skills development and social protection* (Genf, 2011).

Jugendbeschäftigung als Teil ihrer aktiven Beschäftigungspolitik beschreiben, liefert die Analyse der Landesberichte zur Anwendung des Übereinkommens (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, die gleichen Ergebnisse.

97. Die Art und Weise, in der die Jugendbeschäftigung in diesen Rahmenwerken priorisiert wird, variiert von einem Land zum nächsten. In der nationalen Beschäftigungspolitik mehrerer EU-Länder (beispielsweise Belgiens, Deutschlands, Irlands, Maltas, Österreichs, Portugals und des Vereinigten Königreichs) ist die Jugendbeschäftigung in mehreren grundsatzpolitischen Prioritäten als übergreifendes Thema enthalten. In Mali und Serbien beispielsweise wird von bestimmten Sektoren darauf eingegangen und in den grundsatzpolitischen Rahmen anderer Länder wie Costa Rica, der Demokratischen Republik Kongo und Kenia auf der Grundlage „spezieller Gruppen“ oder „schutzbedürftiger Bevölkerungsgruppen“.

98. Fast 30 Prozent der genannten 138 Länder verfügen über eine explizite Beschäftigungspolitik oder -strategie, während viele andere Bestimmungen zur Jugendbeschäftigung in ihrer nationalen Politik zur Förderung der Entwicklung junger Menschen formuliert haben. Beispielsweise soll die nationale Jugendpolitik von Südafrika für 2009-14 Fragen der Jugendentwicklung und die Jugendbeschäftigung in nationale Grundsatzmaßnahmen und Programme integrieren, und im nationalen Haushalt müssen Mittel für die politische Umsetzung ausgewiesen werden.

99. Nationale Aktionspläne für Jugendbeschäftigung stellen ein weiteres Beispiel einer glaubwürdigen Verpflichtung zur Bewältigung der Aufgabe dar, produktive und dauerhafte Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Männer und Frauen bereitzustellen. Diese Pläne zielen darauf ab, Kohärenz zwischen Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung sicherzustellen, die in verschiedenen grundsatzpolitischen Handlungskonzepten enthalten sind, sowie klare Prioritäten im Bereich der Jugendbeschäftigung und messbare Ergebnisse unter Verwendung konkreter Ressourcen innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens zu beschreiben. Solche Aktionspläne spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung der interinstitutionellen Abstimmung, indem sie die verschiedenen Politikgestalter und Akteure einschließlich Vertretern von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden auf eine gemeinsame Aktionsplattform einschwören. Bislang hat nur eine relative kleine Zahl von Ländern (insgesamt 35) nationale Aktionspläne zur Jugendbeschäftigung formell angenommen.

100. Auf der Landesebene erfolgt die Förderung der Jugendbeschäftigung durch eine Reihe institutioneller Modelle unter Einbeziehung verschiedener staatlicher Stellen. In den meisten Ländern haben häufig das Ministerium für Beschäftigung und/oder Arbeit, das Bildungsministerium und das Ministerium für Jugend eine federführende und/oder ergänzende Verantwortung. Andere Ministerien können an der Förderung der Jugendbeschäftigung beteiligt sein. Dazu zählen die Ministerien für Handel, Industrie und Wirtschaft sowie Finanzen oder solche mit einer Koordinierungsfunktion wie das Planungsministerium.

Kasten 2.1

Perus nationaler Aktionsplan für Jugendbeschäftigung

Peru verzeichnete zwischen 2000 und 2010 einen signifikanten Wirtschaftsaufschwung. Trotzdem zählten am Ende des Jahrzehnts zwei von drei Arbeitslosen in Peru zur Altersgruppe der 15- bis 29-Jährigen, befanden sich vier von fünf Personen in prekären Arbeitsverhältnissen und gab mehr als die Hälfte (56 Prozent) aller Jugendlichen an, sie würden darüber nachdenken, das Land zu verlassen, wenn sich ihnen die Möglichkeit dazu böte.

Perus Aktionsplan für Jugendbeschäftigung (2009-12) beschreibt prioritäre Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung und zur Bekämpfung der Unterbeschäftigung von Jugendlichen in Bereichen, die von der Schaffung von Arbeitsplätzen über die Förderung des Unternehmertums bis zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit reichen. Die Umsetzung des Plans wird von einem nationalen dreigliedrigen Ausschuss überwacht, dem auch junge Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden angehören.

Die Zielgruppe umfasst 370.000 Jugendliche, und Maßnahmen des Aktionsplans sind bislang mehr als 260.000 benachteiligten Jugendliche zugutegekommen. Aufbauend auf den Ergebnissen einer nationalen Erhebung, die zeigte, dass mehr als 75 Prozent der von jungen Menschen betriebenen Kleinunternehmen nicht länger als ein Jahr bestanden, führte die Regierung die nachstehend aufgeführten institutionellen Reformen ein: Bürokratieabbau und Senkung der Kosten von Stellenbewerbungen durch die Einführung einer einzigen zentralisierten kostenfreien Bescheinigung (*Certi Joven*) durch die öffentliche Arbeitsverwaltung, die alle notwendigen Informationen enthält; Modernisierung der Berufsberatung; Einführung eines Schulungsprogramms (*Joven Emprendedor*) für Jungunternehmer und eines Informationssystems, das die Markteinschätzung vereinfacht; sowie die Einrichtung eines Dienstes für Information und Orientierungshilfe für im Ausland lebende Migranten und junge Peruaner mit Migrationsplänen (*Infomigra*). Einige der genannten Maßnahmen wurden in die neu ausgearbeitete Nationale Beschäftigungspolitik integriert, in der die Jugendbeschäftigung allgemein berücksichtigt wird.

Quelle: IAA: Jugendbeschäftigungsprogramm.

101. In manchen Regionen wie in Afrika und Lateinamerika wird den für Jugendangelegenheiten zuständigen Ministerien zunehmend auch die Verantwortung für die Jugendbeschäftigungsproblematik übertragen. Diese sich abzeichnende Tendenz geht mit der Einrichtung unabhängiger Arbeitsvermittlungsdienste für Jugendliche einher, wie dies beispielsweise in mehreren Ländern Nord- und Westafrikas der Fall ist. Diese institutionelle Organisationsform kann zu einer besseren Kohärenz zwischen der Jugendbeschäftigung auf der einen und Handlungskonzepten zur Förderung der Jugendentwicklung sowie der Arbeitsvermittlung auf der anderen Seite beitragen. Sie birgt jedoch auch die Gefahr, die Jugendbeschäftigung von anderen Grundsatzmaßnahmen und Dienstleistungen abzukoppeln, wenn das System für die Regierungsführung nicht die Koordinierung zwischen den unterschiedlichen Ministerien und Stellen sicherstellen kann, die für Maßnahmen mit einem Einfluss auf die Jugendbeschäftigung zuständig sind.

102. Es gibt kein Patentrezept für ein institutionelles Modell für gute Praxis. Wichtig ist, dass die Verantwortung bei einer staatlichen Stelle liegt, die über die angemessene fachliche Kapazität verfügt und sich auch die politische Unterstützung sichern kann, um grundsatzpolitische Kohärenz und Koordinierung zwischen Regierungsinstitutionen zu gewährleisten und die Sozialpartner einzubeziehen.

103. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sind bedeutsame Partner für die Entwicklung von Grundsatzmaßnahmen und Programmen und können hilfreich sein, indem sie die Verknüpfungen zwischen Wirtschaft und Bildung stärken sowie die Rechte junger Menschen bei der Arbeit fördern.

104. Es gibt eine Vielzahl von Initiativen auf der Landesebene, die mehrere betroffene Parteien (Akteure und Institutionen aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor) in die Entwicklung und Durchführung von Jugendbeschäftigungsprogrammen einbeziehen.

105. Als Hauptquelle für die Schaffung von Arbeitsplätzen in Marktwirtschaften trägt der private Sektor eine große Verantwortung für die Förderung menschenwürdiger Arbeit für Jugendliche. Unternehmen bestimmen die Zusammensetzung der Nachfrage nach Arbeitskräften (beispielsweise Qualifikationen, erforderliche Erfahrung), das Angebot an Ausbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten sowie die Qualität der Beschäftigung. Sie sind eine wichtige Quelle für Wissen in Bezug auf die Grenzen und die Möglichkeiten der Schaffung von Arbeitsplätzen. Arbeitgeber können wichtige Rückmeldungen zur Angemessenheit der aktuellen Bildungs- und Ausbildungspolitik, zu zukünftigen Qualifikationsanforderungen und zur Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Schaffung von Arbeitsplätzen geben. Bei der Ausarbeitung und Durchführung von Interventionen zugunsten von Jugendbeschäftigung streben Regierungen häufig die Kooperation mit Unternehmen an. In den nachstehenden Abschnitten finden sich Beispiele für private und öffentliche Partnerschaften. Die Analysen zeigen allerdings, dass es ein Potenzial für mehr Zusammenarbeit zwischen Regierungen und Unternehmen gibt.

106. Eine Vielzahl von Initiativen für Partnerschaften zugunsten von Jugendbeschäftigung ist auf der Gemeinschaftsebene angesiedelt. Diese Ebene eignet sich sehr gut dafür, die Rollen und den komparativen Vorteil jedes Partners, die Bedürfnisse junger Menschen und die Erfordernisse des Arbeitsmarktes zu ermitteln.

107. Eine vom IAA durchgeführte Sichtung von Partnerschaften auf Gemeinschaftsebene zugunsten von Jugendbeschäftigung ergab eine Reihe gemeinsamer Merkmale³. Diese Partnerschaften umfassten konkrete und koordinierte Aktivitäten in Bereichen wie Berufsausbildung, Schaffung von Arbeitsplätzen durch bestehende und neu gegründete Unternehmen, Berufsberatung und Arbeitsvermittlung sowie Förderung der Entwicklung des Unternehmertums von Jugendlichen. Die Ergebnisse dieser Sichtung veranschaulichten erneut die Bedeutung von Ansätzen mit mehreren Akteuren und den maßgeblichen Beitrag von Gebietskörperschaften sowie lokalen Institutionen, den Wert der Bereitstellung ausgewählter Dienstleistungen für junge Menschen und die Vorteile eines integrierten Ansatzes, der nachfrage- und angebotsseitige Interventionen in bestimmten Sektoren kombiniert. Sie machten auch deutlich, wie wichtig die Aufgabe ist, sicherzustellen, dass diese Interventionen im Zeitverlauf repliziert werden können.

108. Abschließend muss allerdings festgestellt werden: Obwohl die Jugendbeschäftigung in Politikagenden zur Priorität erklärt wird, wird diesbezüglich nur selten ein umfassender grundsatzpolitischer Rahmen mit klaren Handlungsprioritäten ausgearbeitet. In vielen Fällen resultieren die Inhalte der verschiedenen Handlungskonzepte in widersprüchlichen Maßnahmen und Zielen, die einen Mangel an Kohärenz zur Folge haben. Dies resultiert in gravierenden Einschränkungen solcher Konzepte und Aktivitäten. Wenn Zielvorgaben festgelegt werden, sind sie außerdem häufig nomineller Natur und richten sich auf die Verringerung der Arbeitslosigkeit oder die Schaffung einer bestimmten Zahl von Ausbildungsmöglichkeiten. Der Verbesserung der Qualität von Arbeitsplätzen und der Verringerung von Benachteiligungen scheint relativ wenig Aufmerksamkeit gewidmet zu werden.

³ P. Kenyon: *Partnerships for youth employment: A review of selected community-based initiatives*, Arbeitspapier des Beschäftigungssektors Nr. 33 (Genf, IAA, 2009).

109. In fast der Hälfte der überprüften Konzepte werden für diese Prioritäten keine Ziele definiert, und nur ein Viertel enthält konkrete Zielvorgaben und Indikatoren. In den meisten Fällen fehlen geeignete Überwachungs- und Evaluierungssysteme. Beispielsweise sind in nur 19 Prozent der überprüften nationalen beschäftigungspolitischen Handlungskonzepte Überwachung und Evaluierung vorgesehen.

110. Die für die Programmdurchführung bereitgestellten Mittel sind beschränkt, und die für die Umsetzung von politischen Handlungskonzepten zweckgebundenen Mittel werden meistens zu niedrig veranschlagt. Nur 13 Prozent der überprüften nationalen beschäftigungspolitischen Handlungskonzepte und 9 Prozent der überprüften PRS enthielten ein Budget für die Umsetzung von Prioritäten in Bezug auf die Jugendbeschäftigung. Partnerschaften auf der regionalen und globalen Ebene unterstützen Initiativen auf der Landesebene. Die Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen (UNDAF) beispielsweise fördern zunehmend die Jugendbeschäftigung, indem sie die besonderen Bedürfnisse junger Menschen und insbesondere junger Frauen berücksichtigen. Diese Prioritäten werden häufig durch gemeinsame Programme operationalisiert, die von den UN-Landesteams entwickelt werden. Auf diese Programme wird in Kapitel 3 dieses Berichts eingegangen.

111. Insgesamt konzentrieren sich die nationalen beschäftigungspolitischen Handlungskonzepte und Programme auf angebotsseitige Maßnahmen, vor allem auf die Qualifizierung, während Interventionen zur Steigerung der Nachfrage nach Arbeitskräften zugunsten junger Arbeitnehmer weniger häufiger sind. Dieses Ungleichverhältnis ist bemerkenswert, weil es darauf zu schließen lassen scheint, dass angebotsseitige Faktoren einen größeren Einfluss auf die Arbeitsmarktergebnisse Jugendlicher haben, während die Diagnose des Stellenmangels vor der derzeitigen globalen Krise eher auf eine schwache Nachfrage als Haupthindernis hindeutete. Dieses strukturelle Problem wird durch die rückläufige Gesamtnachfrage und die schleppenden Wachstumsaussichten in den entwickelten Ländern in den Jahren 2011 und 2012 im Kontext der globalen Krise verschärft. Daraus leitet sich die Bedeutung von Wachstumsmustern, makroökonomischen Rahmenbedingungen und wirtschaftspolitischen Maßnahmen für die Anregung der Gesamtnachfrage ab. Auf sie wird im nächsten Abschnitt eingegangen.

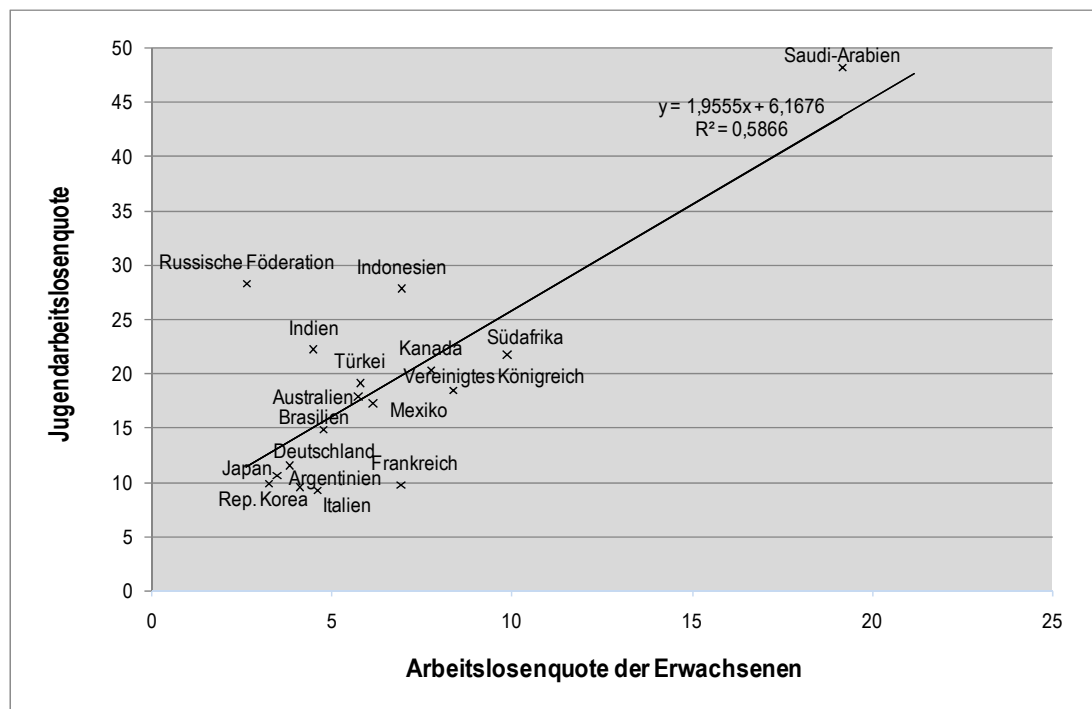
2.2. Die Wachstumsstrategie, das makroökonomische Politikumfeld und die Jugendbeschäftigung

112. Die Entschließung über die Jugendbeschäftigung von 2005 bestätigte die wichtige Rolle, die geeignete Wachstumsstrategien und makroökonomische Maßnahmen bei der Förderung produktiver und dauerhafter Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen spielen. Nach der globalen Rezession von 2008-09, die zum Verlust von Millionen von Arbeitsplätzen, vor allem bei jungen Menschen, und zu einem beispiellosen Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit, insbesondere in fortgeschrittenen Volkswirtschaften, führte, ist diese Überzeugung noch gewachsen.

113. Die Jugendbeschäftigung ist eng mit der Gesamtbeschäftigungssituation verknüpft. Die Analyse der Arbeitslosigkeit junger Arbeitnehmer und erwachsener Arbeitnehmer ergibt eine positive Korrelation zwischen diesen beiden Altersgruppen: Konkret resultiert ein Anstieg der Arbeitslosigkeit bei Erwachsenen in einem überproportionalen Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit. Beispielsweise veranschaulicht ein statischer Vergleich der Jugendarbeitslosenquote und der Arbeitslosenquote von Erwachsenen in G20-Ländern diese positive Beziehung (siehe Abbildung 2.1); die Arbeitslosenquote bei Erwachsenen ist in diesem Fall für mehr als 58 Prozent der Veränderung der Jugendarbeitslosenquote verantwortlich. Die Ergebnisse der Regression, die für dieselbe Län-

dergruppe für den Zeitraum 1990-2010 durchgeführt wurde, bestätigt diese Beziehung weitgehend. In diesem Zeitraum blieb der Koeffizient der Erwachsenenarbeitslosigkeit im Allgemeinen positiv und statistisch signifikant⁴. Diese Ergebnisse implizieren, dass Verbesserungen der Arbeitsmarktsituation erwachsener Arbeitnehmer signifikante Vorteile für junge Arbeitnehmer nach sich ziehen würden, und verweisen auf die wichtige Rolle, die Maßnahmen mit einem Einfluss auf die Gesamtnachfrage spielen.

Abbildung 2.1. Korrelation zwischen Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen und bei Erwachsenen, 2010



Quelle: Auf der Grundlage der IAA-Datenbank Schlüsselindikatoren des Arbeitsmarkts. Alle Daten beziehen sich auf 2010, außer für Indien (2005), Saudi-Arabien (2008) sowie Argentinien, Brasilien, Indonesien, Mexiko und Südafrika (2009).

114. Deshalb ist der grundsatzpolitische Rahmen für die Förderung beschäftigungsintensiven und inklusiven Wachstums der Eckpfeiler der Förderung der Jugendbeschäftigung. Die globale Krise hat auch neue Debatten ausgelöst, und zwar zum einen zu den grundsatzpolitischen Paradigmen, die zu der Beschäftigungskrise geführt haben, und zum anderen zu den wahrgenommenen Beschränkungen von Wachstumsmodellen sowie orthodoxer makroökonomischer Maßnahmen.

115. Die weltweiten politischen Reaktionen auf die Krise wurden von der IAO ausführlich dokumentiert und analysiert. Dabei sind in Zusammenarbeit mit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) verschiedene Papiere zu den Auswirkungen der Krise und den politischen Reaktionen darauf für G20-Gipfel und -Ministertagungen erstellt worden⁵.

⁴ Jugendbeschäftigungsprogramm der IAO: *Regression analysis of youth and adult unemployment in G20 countries for the period 1990-2010*, unveröffentlichte Unterlage für die grundsatzpolitische Unterlage von IAO und OECD für die G20-Tagung der Minister für Arbeit und Beschäftigung, Paris, 26.-27. Sept. 2011.

⁵ Für die Papiere zu Krisenreaktion und Jugendbeschäftigung siehe IAA und IWF: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, Hintergrundpapier für die Gemeinsame Konferenz von IAO und IWF in (Forts.)

116. In den ersten beiden Jahren nach dem Ausbruch der globalen Krise im Jahr 2008 zeichnete sich die allgemeine Situation durch starke Anstiege der öffentlichen Ausgaben zur Finanzierung von Konjunkturpaketen aus, die den von der Krise ausgelösten Rückgang von Gesamtnachfrage und -ausstoß begrenzen sollten. In den Ländern, in denen für das Finanzsystem die Gefahr des Zusammenbruchs bestand, wurden beträchtliche zusätzliche öffentliche Mittel bereitgestellt, um die Finanzinstitutionen zu retten. Durch diese expansiven fiskalischen Maßnahmen konnten das Ausmaß der wirtschaftlichen Schrumpfung und der Anstieg der Arbeitslosigkeit begrenzt sowie eine globale deflationäre Abwärtsspirale, die gut in eine zweite Weltwirtschaftskrise hätte münden können, verhindert werden. Viele Länder ergriffen auch zusätzliche Maßnahmen, um die sozialen Auswirkungen der Krise zu verringern, beispielsweise erhöhte Ausgaben für aktive Arbeitsmarktprogramme und für den Sozialschutz. Um den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu begrenzen, verkürzten einige Länder auch die Arbeitszeit, führten Einstellungssubventionen ein und senkten die Lohnnebenkosten. Es bestand ein breiter globaler Konsens über diese Krisenreaktionsmaßnahmen, der sich auch in der Annahme des Globalen Beschäftigungspakts durch die Internationale Arbeitskonferenz im Jahr 2009 niederschlug.

117. Innerhalb dieses Rahmens waren mehrere Maßnahmen auf die Jugendbeschäftigung ausgerichtet⁶. Weil die jungen Arbeitnehmer die von dem Anstieg der Arbeitslosigkeit am stärksten betroffene Gruppe waren, wurde bei den Krisenreaktionsmaßnahmen der Bekämpfung dieses Problems zu Recht Priorität eingeräumt. Das vorrangige Anliegen war, eine starke Vergrößerung der bereits beträchtlichen großen Gruppe der arbeitsmarktfernen Jugendlichen zu verhindern. Die unternommenen Schritte konzentrierten sich auf aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zugunsten von Jugendlichen wie die unmittelbare Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in Gemeinschafts- und Sozialarbeit, Ausbildungs- und Umschulungsprogramme, Vermittlung von Praktika sowie Beratung und Unterstützung bei der Stellensuche. Eine verbreitete Vorgehensweise war, die Teilnahme an solchen Maßnahmen zur Bedingung für die Bewilligung von Sozialhilfe zu machen. Dies bot einen Anreiz zur Teilnahme an den Maßnahmen, der es ermöglichte, Sozialhilfe zu bewilligen, ohne gleichzeitig Arbeitsmarktferne zu begünstigen. Solche Maßnahmen wurden bisweilen von anderen Programmen mit dem Ziel begleitet, die Nachfrage nach jungen Arbeitnehmern zu erhöhen; dazu zählten beispielsweise Einstellungssubventionen sowie die Befreiung junger Arbeitnehmer von den Sozialabgaben oder deren Kürzung. Andere Maßnahmen umfassten Anreize für junge Menschen, länger in der schulischen oder beruflichen Ausbildung zu bleiben. Auf diese Weise konnten sie die Krise „aussitzen“, indem sie weiter in ihr Humankapital investier-

Zusammenarbeit mit dem Büro des Ministerpräsidenten von Norwegen, Oslo (Norwegen), 13. Sept. 2010; IAA und OECD: *Giving youth a better start: A policy note for the G20 Meeting of Labour and Employment Ministers*, Paris, 26.-27. Sept. 2011; ILO: *Youth employment in Eastern Europe: Crisis within the crisis*, Hintergrundpapier für die Informelle Tagung der Arbeits- und Sozialminister während der 100. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, 15. Juni 2011, Genf; N. O'Higgins: *The impact of the economic and financial crisis on youth employment: Measures for labour market recovery in the European Union, Canada and the United States*, Employment Working Paper Nr. 70, (IAA, Genf, 2010); F. Tong: *El impacto de la crisis económica y financiera sobre el empleo juvenil en América Latina: Medidas del mercado para promover la recuperación del empleo juvenil*, Working Paper Nr. 71 (IAA, Genf, 2010); IAA: *Policy options to support young workers during economic recovery*, Policy Brief Nr. 14 (Genf, 2010). Siehe auch das Inventar auf Landesebene der Interventionen zur Krisenreaktion mit einem unmittelbaren Einfluss auf die Jugendbeschäftigung in IAA: *Global employment trends for youth: Special issue on the impact of the global economic crisis on youth* (Genf, 2010).

⁶ S. Scarpetta, A. Sonnet und T. Manfredi: *Rising youth unemployment during the crisis: How to prevent negative long-term consequences on a generation*, Social, Employment, and Migration Working Papers Nr. 106 (Paris, OECD, 2010).

ten, statt das Heer der Arbeitslosen oder die Gruppe der Arbeitsmarktfernen zu vergrößern.

118. Seitdem hat sich die grundsatzpolitische Haltung vieler Industrieländer insofern drastisch verändert, als die Haushaltskonsolidierung derzeit die politische Agenda dominiert, obwohl die Möglichkeit eines Rückfalls in die Rezession nicht ausgeschlossen werden kann. Der unmittelbare Auslöser waren die Staatsschuldenkrise und die darauf folgenden Rettungspakete in mehreren Ländern der Eurozone wie Griechenland, Irland und Portugal. Die Sorge um einen möglichen Staatsbankrott größerer europäischer Volkswirtschaften wie Spanien und Italien schuf Unruhe auf den Anleihemärkten, die sich noch verschärften, nachdem sich die Vereinigten Staaten im Streit über Schuldengrenzen und nach der sich anschließenden Herabstufung der Bonität dieses Landes durch eine große Rating-Agentur in eine politische Sackgasse manövriert hatten. Im Sommer und Herbst 2011 gab es weltweit Kursstürze an den Aktienmärkten und neuerliche Furcht vor einer zweiten Welle von Finanzkrisen in Ländern, in denen das Bankensystem durch die Staatsschulden von Problemländern starken Belastungen ausgesetzt war. Es bestand die unmittelbare Gefahr, dass die zögerliche Erholung in den großen Volkswirtschaften zum Stillstand kommen oder – schlimmer noch – eine zweite und noch schädlichere Welle der globalen Finanzkrise hereinbrechen und eine globale Wirtschaftskrise auslösen würde ⁷.

119. Sowohl innerhalb nationaler Regierungen als auch unter professionellen Ökonomen sind die Auffassungen über den besten Weg zur Abwendung einer zweiten globalen Krise sehr geteilt. Während man sich allgemein einig ist, dass der starke Anstieg der Staatsschulden im Rahmen der Reaktion auf die Krise verringert werden muss, bestehen Meinungsverschiedenheiten darüber, wie rasch und drastisch dies angegangen werden sollte. Fiskalkonservative plädieren für drakonische Kürzungen der öffentlichen Ausgaben zur Wiederherstellung ausgeglichener Finanzen, weil sie das für eine Grundvoraussetzung dafür halten, das Vertrauen in die Finanzmärkte zurückzugewinnen und das Wachstum neu zu beleben. Viele, die dieser Glaubensrichtung verhaftet sind, stellen auch eine Verknüpfung zwischen der notwendigen Wiederherstellung ausgeglichener Finanzen und der Forderung nach einer Beschneidung der Rolle des Staates her. Die Gegenmeinung ist, dass sofortige und drastische Kürzungen in einer unsinnigen Schwächung der Gesamtnachfrage zu einem Zeitpunkt resultieren würden, zu dem die private Nachfrage wegen Schuldenabbau und hoher Arbeitslosigkeit schwach ist. Dies könnte statt zu Wachstum zu einer deflationären Abwärtsspirale führen. Stattdessen ist es notwendig, das Problem der Konsolidierung der Staatsfinanzen unter einem längeren Zeithorizont zu betrachten und den Rückgang der Gesamtnachfrage zu einem Zeitpunkt, da Volkswirtschaften kurz vor dem Zusammenbruch stehen, zu minimieren. Die Maßnahmen zur Ankurbelung der Wirtschaft aufrechtzuerhalten, wäre auch das beste Mittel zur Wiederherstellung von Wachstum, das wiederum die Grundlage für einen nachhaltigen mittelfristigen Schuldenabbau bilden würde.

120. Unter dem Gesichtspunkt der Jugendbeschäftigungskrise dürfte eine starke und unverzügliche Kürzung der Staatsausgaben das Problem wahrscheinlich verschärfen. Wenn die Haushaltskonsolidierung nicht das versprochene Wachstum bewirken kann, dürfte die Gesamtarbeitslosigkeit steigen, was zur Folge haben würde, dass sich das Jugendbeschäftigungsproblem unweigerlich überproportional verschlimmern würde. Außerdem würden die Ausgaben für gezielte Maßnahmen zur Linderung des Jugendbeschäftigungsproblems wahrscheinlich gekürzt.

⁷ Dieser Rückblick bezieht sich auf die Situation im Dezember 2011, als dieser Bericht erstellt wurde.

121. Deshalb müssen Regierungen, die mit der Haushaltssanierung beginnen und Sparmaßnahmen ergreifen, bei der Festlegung der Muster für die Ausgabenkürzungen dringend die Zweckbindung von Ausgaben für gezielte Jugendbeschäftigungsmaßnahmen ins Auge fassen. Angesichts der Schwere der Jugendbeschäftigungskrise sowie der hohen heutigen und zukünftigen persönlichen und sozialen Kosten, die bei einer weiteren Verschlechterung der Situation anfallen, sind die Argumente hierfür mehr als überzeugend.

2.2.1. Makroökonomische grundsatzpolitische Rahmen zur Beschäftigungsförderung überdenken

122. Über die aktuelle Schuldenkrise, die Debatte darüber und die dringend notwendigen Maßnahmen hinaus werden die Grundlagen makroökonomischer Maßnahmen und ihrer Auswirkungen auf die Beschäftigung aus einem neuen Blickwinkel und unter dem Dringlichkeitsaspekt analysiert. In den Schlussfolgerungen der Konferenz über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung (2010) wurde gefordert, einen neuen beschäftigungsfördernden makroökonomischen Rahmen auszuarbeiten, in dem die Bereitstellung produktiver Vollbeschäftigung für alle einschließlich junger Menschen einen zentralen Platz in der nationalen Politik einnimmt⁸. Die gemeinsame Konferenz von IAO und IWF in Oslo bekräftigte die Forderung nach der Integration von Beschäftigung und Sozialschutz in makroökonomischen Maßnahmen⁹.

123. Die konventionelle Sichtweise der makroökonomischen Politik lautete, dass Regierungen als Wächter von Preisstabilität, fiskalischer Tragfähigkeit und einer tragfähigen Außenbilanz fungieren sollten. Wenn eine solche Rolle glaubwürdig wahrgenommen wird, kann sie das Investorenvertrauen stärken, wachstumsfördernd sein und zur Schaffung von Arbeitsplätzen für sowohl Erwachsene als auch junge Menschen führen, denn grundlegende Arbeitsmarktindikatoren (wie die Arbeitslosenquote) sind für beide Gruppen stark positiv korreliert. In der Praxis hat sich diese Sichtweise makroökonomischer Politik darin ausgedrückt, dass sorgfältig ausgewählte Ziele in Bezug auf Schulden, Defizite, Inflation und Außenbilanzen erreicht werden und das Erreichte aufrechterhalten wird. So empfehlen internationale Finanzinstitutionen häufig als Faustregel formulierte Zielvorgaben wie ein Verhältnis von Schulden zu BIP von 40:60, unterstützt von niedrigem Haushaltsdefizit, niedriger Inflation im einstelligen Bereich und minimalen Devisenreserven als Merkmale guten und wachstumsfreundlichen makroökonomischen Managements¹⁰.

124. Die zentrale Annahme in Bezug auf den vorherrschenden makroökonomischen Rahmen – nämlich dass er ein hohes Wirtschaftswachstum gewährleisten und dass dieser Prozess auch die Schaffung von Arbeitsplätzen begünstigen würde – wurde nicht zwingend empirisch bestätigt. Wie die in IAO-Berichten analysierte „Krise vor der Krise“ belegt, reichte selbst in der Zeit vor der Krise hohes Wachstum allein nicht aus, um das Beschäftigungsproblem zu lösen.

⁸ IAA: *Beschäftigungspolitik für soziale Gerechtigkeit und eine faire Globalisierung – Bericht über den wiederkehrenden Gegenstand zum Thema Beschäftigung*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf, 2010.

⁹ IAA und IWF: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, a.a.O.

¹⁰ Siehe beispielsweise IWF: *An evaluation of the IMF and aid to Sub-Saharan Africa*, (Washington, 2007). In der Eurozone sind im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts konkrete Referenzwerte für die Einhaltung der Haushaltsdisziplin vorgesehen. In den Vereinigten Staaten muss die Exekutive die Billigung des Kongresses einholen, wenn die Staatsschulden gesetzliche Obergrenzen überschreiten. Einige Kongressabgeordnete verfolgen auch das Ziel, die amerikanische Verfassung um eine Vorschrift für einen ausgeglichenen Haushalt zu ergänzen.

125. Ein Grund hierfür war, dass in manchen Ländern hohes Wachstum mit Hilfe einer bewusst gewählten kapitalintensiven Wachstumsstrategie erreicht wurde. In anderen ging dies auf das Versäumnis zurück, die negativen Auswirkungen von Politikkonzepten auf das Beschäftigungswachstum zu berücksichtigen, die einen überbewerteten Wechselkurs aufrechterhielten, der das Wachstum arbeitsintensiver Exportbranchen verlangsamte, oder auf die zu frühe Liberalisierung der Kapitalmärkte, die zu hohen Zinssätzen und höherer Anfälligkeit für destabilisierende Kapitalflüsse und Finanzkrisen führte.

126. Angesichts der Schwere des Beschäftigungsproblems in den meisten Ländern ist es jetzt an der Zeit, Beschäftigung ebenfalls zu einem Ziel makroökonomischer Maßnahmen zu machen. Dies würde eine neue Agenda jenseits der derzeitigen Konzentration auf die kurzfristige makroökonomische Stabilisierung und die Liberalisierung von Märkten etablieren. Es würde die Politikgestalter auch zwingen, zu prüfen, wie auf der makroökonomischen Ebene sowohl das Wirtschaftswachstum als auch die Schaffung von Arbeitsplätzen besser unterstützt werden können.

127. Ein zentrales Thema wäre die Frage, wie die Bruttoanlageinvestitionen des privaten Sektors erhöht werden können, insbesondere in Sektoren, die entweder beschäftigungsintensiv sind oder eine große Multiplikatorwirkung in Bezug auf Beschäftigung haben. Was die Geldpolitik betrifft, muss untersucht werden, ob die Realzinssätze gesenkt werden könnten, ob der Wechselkurs auf einem wettbewerbsfähigen Niveau gehalten wird und ob sich kurzfristige Kapitalzuflüsse schädlich auf das Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen auswirken. Hinsichtlich der Steuerpolitik wird es notwendig sein, zu prüfen, ob die bestehende Struktur der steuerlichen Anreize mit dem Ziel der Schaffung von mehr Arbeitsplätzen in Einklang steht, und nach Wegen zu suchen, um spezielle Anreize auf Sektoren auszuweiten, die die wirkungsvollsten Impulse zur Schaffung von Arbeitsplätzen geben können. Angesichts des Umstands, dass die zunehmende Einkommensungleichheit mit einem Rückgang der Nachfrage nach arbeitsintensiven Gütern in Zusammenhang gebracht wurde, wird es auch erforderlich sein, zu prüfen, wie die Einkommensungleichheit verringert werden kann. Ferner muss öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur und dem Sozialschutz hohe Priorität beigemessen werden.

128. Anschließend müssen Strukturmaßnahmen mit dieser breiteren Agenda makroökonomischer Maßnahmen in Einklang gebracht werden. Bei der Überwindung häufig schwerwiegenden Marktversagens in Entwicklungsländern kommt insbesondere der Industriepolitik potenziell eine wichtige Rolle zu ¹¹.

129. Ein großes Problem ist, dass die Anreize für Unternehmer, neue Tätigkeitsfelder zu erschließen, gewöhnlich schwach sind. Dies beruht auf dem Umstand, dass die Erträge erfolgreicher Pioniere von später in den Markt eintretenden Wettbewerbern untergraben werden, die nicht mehr das gleiche Risiko tragen müssen, weil sich die betreffenden Aktivitäten als profitabel erwiesen haben. Um dieses Problem zu überwinden, werden Regierungen die Erstaufnahme neuer Aktivitäten fördern müssen, auch durch Subventionen. Die Industriepolitik wird ebenfalls mögliche Maßnahmen prüfen müssen, beispielsweise Kredithilfen für Sektoren, die wahrscheinlich signifikant zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen, den Ausbau umfassender Unterstützung für Klein- und Mittelunternehmen, eine bessere öffentlich-private Koordinierung in Bezug auf die sektorale Qualifizierung sowie Reformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von Produktmärkten. Fallstudien zeigen in der Tat, dass Länder, die einen Rückstand beim

¹¹ R. Hausmann und D. Rodrik: „Economic development as self-discovery“, in *Journal of Development Economics*, Jg. 72, S. 603-633, sowie D. Rodrik: *Doomed to choose: Industrial policy as predicament*, unveröffentlichtes Manuskript (Cambridge, Harvard University, 2006).

Wachstum erfolgreich aufholen konnten, eine Art von Industriepolitik verfolgt hatten, die einen geeigneten Mix von Anreizen und Strafen (die so genannte Politik von „Zuckerbrot und Peitsche“) umfasste, um die nationalen Fähigkeiten zu entwickeln, die im Mittelpunkt eines erfolgreichen Strukturwandels stehen¹².

130. Verantwortliche für makroökonomische Maßnahmen können das Anliegen der Jugendbeschäftigung in vielfältiger Weise fördern, sowohl, indem sie Rezessionen so gut wie möglich eindämmen, als auch, indem sie langfristiges beschäftigungsintensives Wachstum aufrechterhalten.

131. Laufende grundsatzpolitische Forschungsarbeiten verweisen auf die folgenden zentralen Politikbereiche: a) Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung und eines produktiven Wandels durch die Aufrechterhaltung eines wettbewerbsfähigen Realwechsellurses, unterstützt durch umsichtiges Kapitalbilanzmanagement; b) Verringerung der makroökonomischen Volatilität mit Hilfe der Durchführung rechtzeitiger und gezielter antizyklischer Maßnahmen, unterstützt und begünstigt durch verbesserte fiskalische und institutionelle Kapazität zur Verbesserung des Zugangs zu Finanzmitteln für die Förderung von Selbstständigkeit und Unternehmertum von Jugendlichen; c) Unterstützung von Fachministerien bei der Einführung eines ausgewogeneren Ansatzes zur Politikgestaltung durch Konzentration auf nachfrageseitige Interventionen; sowie d) Sicherung angemessener und kalkulierbarer Finanzierungsquellen, die gezielte Interventionen zur Förderung der Jugendbeschäftigung unterstützen. Auf einige dieser Politikbereiche wird nachstehend detaillierter eingegangen:

a) *Förderung der wirtschaftlichen Diversifizierung und eines produktiven Wandels*

132. Empirische Studien haben gezeigt, dass neben dem Spektrum grundsatzpolitischer Instrumente zur Förderung der Industriepolitik und Sektorstrategien stabile und wettbewerbsfähige Realwechselkurse, unterstützt durch umsichtiges Kapitalbilanzmanagement, die Ressourcenverteilung zwischen den Sektoren für gehandelte und nicht gehandelte Güter positiv beeinflussen und auf diese Weise die wirtschaftliche Diversifizierung fördern können¹³. Dies wiederum kann sich zu einem Motor für die Schaffung von Arbeitsplätzen für sowohl Erwachsene als auch junge Arbeitnehmer entwickeln.

133. Von der IAO und anderen durchgeführte landesspezifische Analysen makroökonomischer Rahmen¹⁴ lassen darauf schließen, dass ein unangemessenes Wechselkurssystem Wachstums- und Beschäftigungsaussichten schadet, auch was junge Menschen betrifft. Die Rezession und die Beschäftigungskrise von 1999 bis 2002 in Argentinien wurden durch ein Festwechselkurssystem beschleunigt, das nicht aufrechterhalten werden konnte. Treibende Kraft für die spätere Erholung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt

¹² Siehe IAA: *Growth, employment and decent work in the least developed countries* (Genf, 2011) und IAA: *Efficient growth, employment and decent work in Africa: Time for a new vision* (Genf, 2011).

¹³ Siehe beispielsweise D. Rodrik: *The real exchange rate and economic growth* (Cambridge, Harvard University, 2008).

¹⁴ Als Folgemaßnahme zu den Schlussfolgerungen der Konferenz über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung leitete die Hauptabteilung Beschäftigungspolitik der IAO 11 Landesstudien (zu Ägypten, Argentinien, Bangladesch, El Salvador, Jordanien, Malawi, Nigeria, Peru, Sri Lanka, der Türkei und Uganda) ein, in denen der vorherrschende makroökonomische Rahmen im Hinblick auf seine Auswirkungen auf Beschäftigung und Armut untersucht wurde. In den Studien wurde aus den Ergebnissen dieser Untersuchung eine Reihe grundsatzpolitischer Empfehlungen abgeleitet, die potenziell zu einem beschäftigungsfördernden makroökonomischen Rahmen führen können. Alle Studien wurden in technischen Arbeitsseminaren entweder auf der nationalen Ebene oder in Genf validiert und werden nach und nach als IAA-Veröffentlichungen freigegeben, die als Grundlage für den weiteren grundsatzpolitischen Dialog mit nationalen Regierungen dienen sollen.

war, dass die argentinischen Behörden mit aller Entschlossenheit ein stabiles und wettbewerbsfähiges Realwechselkursystem entwickelten und verwirklichten¹⁵. Der Fall Argentinien ist von besonderer Relevanz, weil er zeigt, wie vorteilhaft es ist, makroökonomische Orthodoxie aufzugeben und auf einen alternativen makroökonomischen Rahmen umzuschwenken, bei dem die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Verringerung der Armut im Mittelpunkt stehen.

134. In Malawi führte eine überbewertete Währung in den letzten Jahren zu einem Importboom und zur Schrumpfung der mit den Importen konkurrierenden einheimischen Industriezweige¹⁶. In El Salvador beeinträchtigte das „Dollarisierungssystem“ die internationale Wettbewerbsfähigkeit und das Potenzial der Volkswirtschaft zur Schaffung von Arbeitsplätzen, auch wenn es mit einem gewissen Nutzen im Hinblick auf die Preisstabilität verbunden war¹⁷. Für beide Länder wäre es vorteilhaft, das argentinische Experiment mit alternativen Systemen für den Wechselkurs und die makroökonomische Politik nachzuahmen, die das Potenzial haben, neue und bessere Arbeitsplätze für sowohl Erwachsene als junge Menschen zu schaffen.

b) *Die Verringerung der makroökonomischen Volatilität durch antizyklische Maßnahmen trägt Früchte in der Form von Wachstum und Arbeitsplätzen*

135. Es besteht eine signifikante Korrelation zwischen der makroökonomischen Volatilität und schlechten Beschäftigungsergebnissen für junge Menschen. Die Analyse der Beschäftigungstrends nach der Krise in Kapitel 1 dieses Berichts zeigte, dass die Jugendbeschäftigung empfindlicher auf ökonomische Schocks reagiert. In auf regionale und globale Wirtschaftszyklen empfindlich reagierenden Sektoren für sowohl gehandelte Güter (wie Bekleidung) als auch nicht gehandelte Güter (wie der Bauindustrie) beschäftigte junge Menschen waren stark betroffen¹⁸.

136. In einer Studie der IAO wurde darauf hingewiesen, dass zwischen 1960 und 2002 Entwicklungsländer im Durchschnitt 14-mal ein Jahr mit negativem Pro-Kopf-Wachstum verzeichneten, während dies in Ostasien nur 7-mal der Fall war¹⁹. Die Länder in Afrika südlich der Sahara verzeichneten sogar 18-mal negative Raten des Pro-Kopf-Wachstums, was bedeutet, dass sie wesentlich häufiger von Konjunkturabschwüngen betroffen waren als Ostasien, wodurch ihr Potenzial für dauerhaftes Wachstum beeinträchtigt wurde.

137. In einer anderen IAO-Studie wurde gezeigt, dass in Tansania im Zeitraum von 1991 bis 2008 durch eine gar nicht einmal so große Verringerung seiner im Allgemeinen hohen prozyklischen Ausgaben pro Jahr fast 170.000 zusätzliche Arbeitsplätze hätten

¹⁵ M. Damill, R. Frenkel und R. Maurizio: *Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all*, Papier für den ILO Knowledge Sharing Workshop, Genf, 20.-23. Sept. 2011. Siehe auch M. Weisbrot, R. Ray und J.A. Montecino: *The Argentine success story and its implications* (Washington, Center for Economic and Policy Research, 2011).

¹⁶ S. Deraniyagala und B. Kaluwa: *Macroeconomic policy for employment creation*, Employment Working Paper Nr. 93 (Genf, IAA, 2011).

¹⁷ G. Martinez: *Política macroeconómica para empleo pleno productivo y trabajo decente para todos*, Papier für den ILO Knowledge Sharing Workshop, Genf, 20.-23. Sept. 2011.

¹⁸ I. Islam und S. Verick (Hrsg.): *From the Great Recession to labour market recovery: Issues, evidence and policy options* (Genf, IAA, und London, Palgrave Macmillan, 2011).

¹⁹ IAA: *Efficient growth, employment and decent work in Africa: Time for a new vision*, a.a.O.

geschaffen werden können, was 10 Prozent der derzeitigen Gesamtarbeitsplätze in dem Land entspricht ²⁰.

138. Zur Verringerung der makroökonomischen Volatilität müssen zeitgerechte und gezielte antizyklische Maßnahmen ergriffen werden. Dies wiederum erfordert verbesserte fiskalische und institutionelle Kapazität der Länder zur Durchführung antizyklischer Maßnahmen. Aus einem beschäftigungsfördernden makroökonomischen Blickwinkel kann der Nutzen solcher antizyklischer Kapazität gar nicht genug hervorgehoben werden. Die Analysen in diesem Bericht haben gezeigt, dass die Jugendbeschäftigung empfindlicher auf Wirtschaftszyklen reagiert.

139. Außerdem lohnt es sich, neuerlich für die Initiative des gesamten UN-Systems zugunsten eines „sozialen Basisschutzes“ zu werben, weil ein solcher Schutz, wenn er tragfähig finanziert und institutionell verankert ist, als „automatischer Stabilisierungsfaktor“ fungieren kann, der es Ländern ermöglicht, die negativen Folgen von Wirtschaftszyklen und externen Schocks zu bewältigen.

c) *Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Beseitigung von Hindernissen für das Wachstum im privaten Sektor mit besonderem Schwerpunkt auf den Zugang zu Finanzen für Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen*

140. Indem makroökonomische Maßnahmen Beschränkungen der Kapazität des privaten Sektors für die Schaffung von Arbeitsplätzen beseitigen, können sie eine konstruktive Rolle bei der Schaffung von Arbeitsplätzen spielen. Erhebungen auf der Unternehmensebene zeigen, dass in verschiedenen Regionen auf der Welt und insbesondere in Entwicklungsländern Firmen selbst den Zugang zu Finanzen sowie die Zuverlässigkeit von Verkehrsnetzen und die Stromversorgung als wichtige Faktoren aus dem Blickwinkel der Wirtschaft nennen ²¹. Ähnliche Muster werden auch aus anderen Datenquellen ersichtlich. Beispielsweise ergaben vom Weltwirtschaftsforum im Rahmen der Global Competitive Surveys durchgeführte Umfragen bei Führungskräften in mehr als 100 Ländern, dass 85 Prozent der Auskunftgebenden aus einer länderübergreifenden Stichprobe, in der Ländern mit niedrigem, mittlerem und hohem Einkommen vertreten waren, fehlenden Zugang zu Finanzen als eine der „fünf problematischsten Beschränkungen für die Geschäftstätigkeit“ bezeichneten. Für die politischen Entscheidungsträger bedeutet das, dass die Verbesserung des Zugangs zu formellen Finanzen durch geeignete Veränderungen der Auslegung der Geld- und Finanzpolitik zur Förderung der Selbstständigkeit und des Unternehmertums von jungen Menschen sowie des Übergangs in den formellen Sektor beitragen wird. Solche politischen Maßnahmen sollten in erster Linie Klein- und Kleinstunternehmen zugutekommen.

141. Insgesamt war fehlender Zugang zu Finanzen eine wichtige Beschränkung für Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen. Laut der International Finance Corporation haben etwa 2,1 Millionen Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen keinen Zugang zu Finanzen, wobei dies noch eine konservative Schätzung sein könnte, die vielleicht nicht alle informellen Unternehmen auf der Ebene der Kleinstunternehmen berücksichtigt. In ihrer Beurteilung des Investitionsklimas stellte die Weltbank 2009 fest, dass die Unternehmensgröße der einflussreichste Faktor für die Frage ist, ob eine Firma ein Darlehen erhält oder ihr Konto überziehen darf. Nur 13,4 Prozent der Firmen in der verarbeitenden Industrie haben Darlehen. Kleinunternehmen haben den schlechtesten Zugang: Weniger

²⁰ ILS: *The World of Work Report: From one crisis to the next?* (Genf, IAA/ILS, 2010).

²¹ Von der Weltbank in mehr als 100 Ländern durchgeführte Umfragen.

als 4 Prozent kleiner Firmen aus der verarbeitenden Industrie geben an, Darlehen zu haben, verglichen mit 12 Prozent der mittleren und 25 Prozent der großen Unternehmen. Im Dienstleistungssektor findet sich ein ähnliches Muster, außer dass dort weniger als 3 Prozent der Kleinunternehmen Darlehen haben. Überziehungskredite sind ähnlich selten, vor allem für Kleinunternehmen: Kleine Firmen aus der verarbeitenden Industrie finanzierten nur 1,5 Prozent ihres Gesamtumlaufvermögens und nur 1,8 Prozent ihrer Investitionen mit Bankkrediten.

142. Landesanalysen der IAO liefern weitere Erkenntnisse. Ägypten bietet ein gutes Beispiel für die Verzerrungen und das Ungleichgewicht bei der Verfügbarkeit von Finanzen für den Bedarf der Realwirtschaft und insbesondere von Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen. Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen machen mehr als 99 Prozent der Privatunternehmen in Ägypten aus, und auf sie entfallen 85 Prozent aller Arbeitsplätze. Sie haben in den letzten Jahren den größten Teil der neuen Arbeitsmarktteilnehmer aufgenommen und tragen beträchtlich zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei, allerdings überwiegend solcher informeller Art. Diese Unternehmen sind auch die Hauptanbieter von Produkten und Dienstleistungen für lokale Märkte. Die Zahl der Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen ist in den letzten zehn Jahren um durchschnittlich 4 Prozent jährlich gestiegen und die Zahl ihrer Beschäftigten um mehr als 5 Prozent pro Jahr. Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen sind jedoch sehr anfällig. Das durchschnittliche ägyptische Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen hat nur 2,3 Beschäftigte, und fast 75 Prozent aller Privatunternehmen haben weniger als drei Beschäftigte.

143. Zu den Problemen, die den Zugang von Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen zu formellen Darlehen beschränken, zählen ihre fehlende Kapazität dafür, einen Geschäftsplan zu erstellen und einen Darlehensantrag auszufüllen, undurchsichtige oder nicht vorhandene Finanzabschlüsse sowie unzureichende Sicherheiten. Weitere Hindernisse sind die hohen Verwaltungskosten bei Kleinkrediten, unzureichende Qualifikationen bei Banken für den Umgang mit Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen sowie fehlende Unternehmensentwicklungsdienstleistungen. Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen unterliegen auch rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen, die umständlich und bürokratisch sind. Die Vorteile der Liberalisierung des Handels und höherer ausländischer Direktinvestitionen reichen nicht bis auf die Ebene dieser Unternehmen hinunter.

144. Obwohl Ägypten über ein großes Bankensystem verfügt, bleiben Darlehen für den Privatsektor in sehr hohem Maß auf die größten und am besten etablierten Unternehmen beschränkt. Nach Angaben der ägyptischen Zentralbank fließt nur 1 Prozent aller Bankdarlehen an Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen. Banken mit Mikrofinanzabteilungen arbeiten innerhalb definierter Darlehensklassen für konkrete Segmente, überwiegend mit konventionellen Produkten. Der schlechte Zugang von Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen zu Finanzen wird durch den Umstand verschärft, dass Banken zunehmend in Schatzanweisungen und Staatsanleihen investieren, worin sich ihre Ineffizienz bei der Suche nach rentablen privaten Projekten und ihre durch hohe Risikoaversion gekennzeichnete Darlehensvergabepolitik widerspiegeln.

145. In El Salvador wurden die Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzen wiederholt als eine der Hauptbeschränkungen für die Entwicklung von Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen beschrieben. Einer maßgeblichen Quelle zufolge ist in El Salvador der schlechte Zugang zu Finanzen das zweitwichtigste Hindernis für die Entwicklung von Klein- und Mittelunternehmen. Das Problem lässt sich auf eine Reihe von Faktoren zurückführen: a) die Prävalenz der Forderung nach einer Besicherung von Darlehen durch Eigentum, b) fehlendes Fachwissen bei privaten Banken für die Einschätzung der Darlehensrisiken von KMU, c) die hohen Darlehenskosten, d) die kurzen Darlehenslaufzeiten, welche die Möglichkeit der Kapitalisierung beschränken; dies gilt insbesondere

für neu gegründete Unternehmen und/oder Unternehmen, die Darlehen für technologische Innovationen nutzen möchten ²².

146. In Uganda besteht eine anhaltende Divergenz zwischen Darlehens- und Einlagenzinsen, und die Situation hat sich seit 2009 verschärft. Hohe Zinssätze haben es für einheimische Unternehmen schwierig gemacht, Zugang zu erschwinglichen Darlehen für Investitionen zu erhalten. Die hohen Darlehenskosten stellen für viele große und kleine ugandische Investoren ein großes Problem dar. Infolgedessen zögern Unternehmen, Investitionschancen zu nutzen, die zur darlehensfinanzierten Schaffung von Arbeitsplätzen führen könnten. In Befragungen, welche die Verfasser eines Berichts über Uganda durchführten, war dies wahrscheinlich der am häufigsten genannte Klagepunkt ²³.

d) *Die Rolle gezielter nachfrageseitiger Interventionen für die Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen*

147. Tabelle 2.1 bietet Beispiele gezielter Interventionen, die grundsätzlich die Nachfrage nach den Qualifikationen und Dienstleistungen junger Menschen erhöhen können.

Tabelle 2.1. Beispiele gezielter Interventionen zur Förderung von Arbeitsplätzen für junge Menschen aus einem nachfrageseitigen Blickwinkel

Beschränkungen der Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen	Art der gezielten Intervention
Fehlende Nachfrage nach Arbeitskräften aufgrund langsamen Wachstums	Arbeitsintensive öffentliche Arbeiten Öffentliche Dienstleistungsprogramme Lohn- oder Ausbildungssubventionen
Finanzielle Beschränkungen des Wachstums im privaten Sektor	Gut regulierte Darlehenszuteilungsprogramme zur Verbesserung des Zugangs zu Finanzen, insbesondere für KMU und Kleinunternehmen

e) *Fiskalpolitik zugunsten junger Menschen*

148. Die Jugendbeschäftigung zu einer Priorität der Fiskalpolitik zu machen, umfasst, angemessene und kalkulierbare Finanzmittel zur Unterstützung nachhaltiger grundsatzpolitischer Interventionen mit dem Ziel bereitzustellen, die Arbeitsmarktergebnisse junger Menschen zu verbessern. Jede dieser grundsatzpolitischen Interventionen, die weiter unten in diesem Bericht beschrieben werden, zielt auf eine bestimmte Dimension des Problems. Bedauerlicherweise wurde die finanzielle und fiskalische Tragfähigkeit von Interventionen in Bezug auf den Arbeitsmarkt für junge Menschen bislang kaum evaluiert ²⁴. In den OECD-Ländern belaufen sich die Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf durchschnittlich 1 Prozent des BIP, auch wenn der Wert im Einzelfall auf über 2 Prozent des BIP steigen kann. Dies sind Vergleichswerte, an denen sich Schwellen- und Entwicklungsländer bei ihren Überlegungen zur Zuweisung von Ressourcen für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen orientieren können. Politische Entscheidungsträger in sowohl entwickelten Ländern als auch Entwicklungsländern können sich auch durch den Umstand ermutigen lassen, dass Simulationsmodelle zeigen,

²² G. Martinez: *Política macroeconómica para empleo pleno productivo y trabajo decente para todos*, a.a.O.

²³ E. Waeyenberg und H. Bargawi: *Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all: Uganda country study*, Employment Working Paper Nr. 91 (Genf, IAA, 2011).

²⁴ Für etwa 25 Prozent der Interventionen zur Jugendbeschäftigung in den 289 im Text dokumentierten Fällen werden Schätzungen zu den Nettoauswirkungen angegeben.

dass gut gestaltete und finanziell ausreichend ausgestattete aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen einen positiven Einfluss auf die Jugendbeschäftigung haben können. Beispielsweise kann ein relativ geringer Anstieg der Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (zwischen 0,2 und 1 Prozent des BIP) auf mittlere Sicht die Beschäftigungslage um bis zu 1,2 Prozent verbessern²⁵.

149. Ein notwendiger Bestandteil von Analysen der finanziellen und fiskalischen Tragfähigkeit ist eine Einschätzung der Kosten pro Teilnehmer für die Programmdurchführung verschiedener Interventionen und die anschließende Hochrechnung der insgesamt erforderlichen Ressourcen auf der Grundlage der Teilnehmerzahl. Diese Informationen sind relativ selten. Es kann festgestellt werden, dass die Kosten pro Teilnehmer enorm variieren, und zwar sowohl länder- als auch programmübergreifend. Sie reichen von dem niedrigen Wert von 39 US-Dollar in Bulgarien bis zu dem hohen Wert von 17.151 US-Dollar in den Vereinigten Staaten (in Preisen von 2005)²⁶. Kurzum sollten zukünftige Aktivitäten zur Schaffung von Wissen über Jugendbeschäftigungsprogramme sie als Teil der fiskalpolitischen Planung behandeln. Dies wird politische Entscheidungsträger dazu motivieren, sich auf die Sammlung regelmäßiger und rigoroser Erkenntnisse über die langfristigen fiskalischen Erfordernisse von Jugendbeschäftigungsprogrammen zu konzentrieren, und es ihnen ermöglichen, eine glaubwürdige Strategie für die Mobilisierung von Ressourcen aus in- und ausländischen Quellen für die Unterstützung der wirksamen Durchführung gezielter nachfrageseitiger Interventionen zur Förderung der Beschäftigungsergebnisse von Jugendlichen zu entwickeln.

2.3. Bildung und Berufsausbildung

150. Bildung und Berufsausbildung für junge Menschen sowie lebenslanges Lernen fördern eine Aufwärtsspirale aus verbesserter individueller Beschäftigungsfähigkeit, höherer Produktivität, Beschäftigung besserer Qualität, Einkommenswachstum und Entwicklung. In einer Ära von technologischem Fortschritt und Globalisierung sowie in einer Arbeitswelt, in der soziale Kompetenz für die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen genauso wichtig ist wie berufliche Qualifikationen, ist ihre Bedeutung größer als je zuvor²⁷. Um eine Nische in einer globalen Wirtschaft zu finden, die zunehmend qualifikationsintensiv wird, müssen Länder das Bildungs- und Qualifizierungsniveau ihrer Erwerbsbevölkerung kontinuierlich anheben.

151. Erkenntnisse aus OECD-Ländern zeigen, dass es eine signifikante Korrelation zwischen den Beschäftigungsergebnissen von Jugendlichen und dem Bildungsabschluss gibt. Die Beschäftigungsquote junger Menschen im Alter von 15 bis 29 Jahren mit abgeschlossener Sekundarstufe II ist beträchtlich höher als die der Angehörigen der gleichen Altersgruppe ohne Abschluss²⁸. Im Durchschnitt verringert ein Abschluss der Sekundarstufe II die Arbeitslosigkeit der 20- bis 24-Jährigen um 7,4 Prozentpunkte und die der 25- bis 29-Jährigen um 6 Prozentpunkte (siehe Abbildung 2.2)²⁹. Mit steigendem Bil-

²⁵ ILS: *World of Work Report: Making markets work for jobs* (Genf: IAA/ILS, 2011).

²⁶ O.S. Puerto: *International experience on youth employment interventions: The youth employment inventory* (Washington, World Bank, 2007).

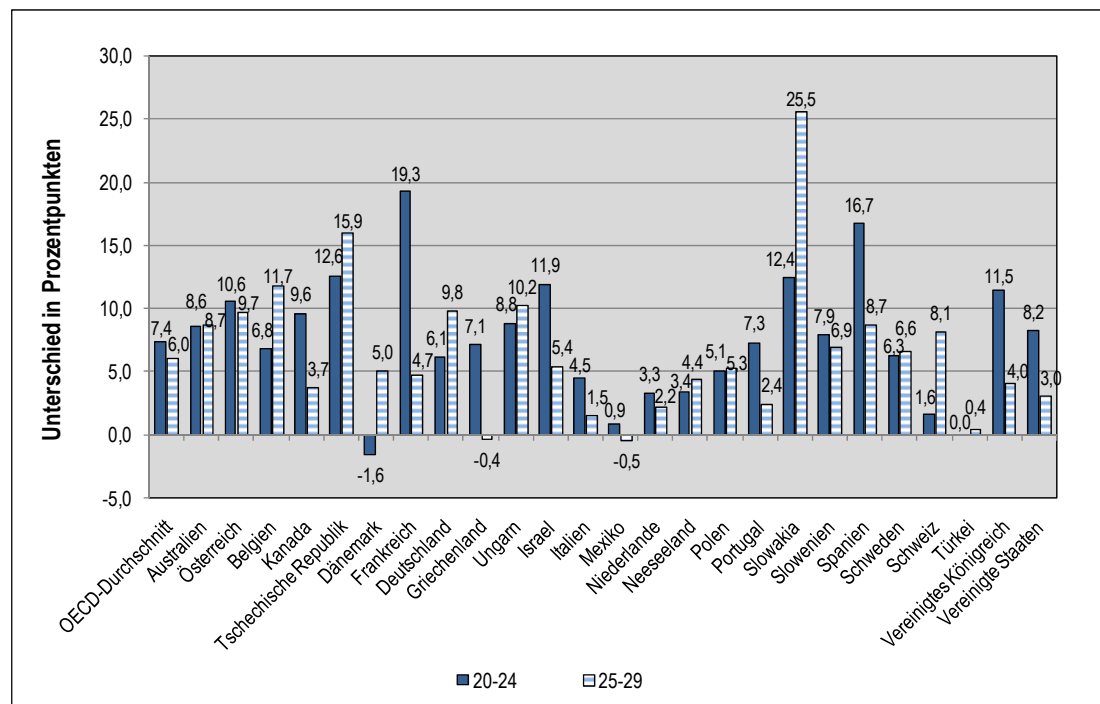
²⁷ IAA: *Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf 2008.

²⁸ OECD: *Tackling the jobs crisis: The labour market and social policy response*, Hintergrunddokument für die OECD-Tagung der Minister für Arbeit und Beschäftigung, Paris, 28.-29. Sept. 2009.

²⁹ OECD: *Education at a glance 2011: OECD indicators* (Paris, 2011).

dungsniveau sinkt die Inzidenz von Langzeitarbeitslosigkeit. Allerdings ist Bildung in vielen Ländern nicht gleichbedeutend mit einer Garantie auf einen Arbeitsplatz, wie weiter unten erörtert wird.

Abbildung 2.2. Prozentualer Unterschied des Anteils der Arbeitslosen an der Bevölkerung, die nicht die Schule besuchen, zwischen denjenigen ohne Abschluss der Sekundarstufe II und denjenigen mit abgeschlossener Sekundarstufe II und nicht-tertiärer Bildung nach dem Sekundarbereich, für 20- bis 24-Jährige und für 25- bis 29-Jährige



Quelle: OECD: *Education at a glance 2011*. Länder, für die Daten verfügbar waren.

2.3.1. Grundschulbildung: Zugangs- und Qualitätsprobleme

152. Unabhängig von wesentlich höheren Bildungsniveaus bestehen Unterschiede beim Zugang zu Bildung und bei der Qualität von Bildung in Entwicklungsländern sowie zwischen Frauen und Männern fort. Zwischen 1980 und 2010 erhöhten Länder in Afrika südlich der Sahara die durchschnittliche Schulbesuchsdauer der Bevölkerung von 2,8 auf 5,5 Jahre, während der entsprechende Wert für Südasien von 2,9 auf 5,6 Jahre stieg. Die 2010 erreichten Niveaus lagen jedoch noch immer beträchtlich unter denjenigen in anderen Entwicklungsregionen und in den fortgeschrittenen Ländern. Die Werte für die durchschnittliche Bildungsdauer beliefen sich 2010 für Ostasien und Lateinamerika auf 8,3 bzw. 8,4 Jahre, während der Wert für die fortgeschrittenen Länder 10,6 Jahre betrug³⁰.

153. Trotz der in vielen Ländern erzielten Fortschritte auf dem Weg zum Erreichen des Millenniums-Entwicklungsziels der allgemeinen Grundschulbildung ist es bei einer beträchtlichen Zahl von Ländern mit niedrigem Einkommen unwahrscheinlich, dass sie diese Zielvorgabe bis 2015 erreichen werden³¹. 2009 besuchten von allen Kindern im

³⁰ H.A. Patrinos und G. Pscharapoulos: *Education: Past, present and future global challenges*, World Bank, Policy Research Working Paper 5616 (Washington, 2011).

³¹ UNESCO: *EFA Global monitoring report – The hidden crisis: Armed conflict and education* (Paris, 2011).

Grundschulalter 67 Millionen nicht die Grundschule, und etwa 35 Millionen davon waren Mädchen. Von den Mädchen, die nicht die Schule besuchen, leben fast die Hälfte in Afrika südlich der Sahara und etwa ein Viertel in Südasien. Auch wenn noch immer mehr Mädchen als Jungen nicht die Schule besuchen, ist der geschlechtsspezifische Unterschied im Lauf der Zeit deutlich kleiner geworden³².

154. Schätzungsweise 130 Millionen jungen Menschen fehlen die im Alltag benötigte Lese-, Schreib- und Rechenkompetenz. Viele beenden die Bildung ohne diese grundlegenden Kompetenzen, was es für sie schwierig macht, die fachlichen Qualifikationen zu erwerben, die die Voraussetzung dafür sind, auf dem Arbeitsmarkt konkurrenzfähig zu sein. Außerdem ist es bei ihnen unwahrscheinlich, dass sie über das Wissen oder die Qualifikationen verfügen, um nachhaltig ihren Lebensunterhalt sichern zu können, vollständig zu verstehen, was eine gesunde Lebensweise ausmacht, oder sich in Wirtschafts- oder Rechtssystemen zurechtzufinden³³ (siehe Tabelle 2.2).

Tabelle 2.2. Alphabetisierung von Jugendlichen nach Region, 2008

Region	Alphabetisierungsrate von Jugendlichen (%)				Zahl der Jugendlichen, die nicht lesen und schreiben können (in tausend)			
	Insgesamt	Männlich	Weiblich	GPI*	Insgesamt	Männlich	Weiblich	% Weiblich
Entwickelte Regionen	99,6	99,5	99,6	1,00	579	310	269	46,40
Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS)	99,8	99,7	99,8	1,00	122	77	46	37,50
Nordafrika	86,1	89,8	82,2	0,92	4.778	1.779	2.999	62,80
Afrika südlich der Sahara	71,9	76,8	67,1	0,87	46.581	19.299	27.282	58,60
Lateinamerika und die Karibik	96,9	96,7	97,2	1,01	3.181	1.749	1.432	45,00
Ostasien	99,3	99,4	99,2	1,00	1.669	772	898	53,80
Südasien	79,3	85,7	73,3	0,86	66.115	24.158	41.956	63,50
Südostasien	96,1	96,3	95,8	0,99	4.236	2.018	2.218	52,40
Westasien	92,7	95,6	89,8	0,94	2.873	891	1.982	69,00
Ozeanien	73,0	72,0	74,1	1,03	450	240	210	46,60
Welt	89,0	91,7	86,4	0,94	130.584	51.292	79.292	60,70

* GPI = Gender Parity Index

Quelle: UNESCO Institute for Statistics database, 2009.

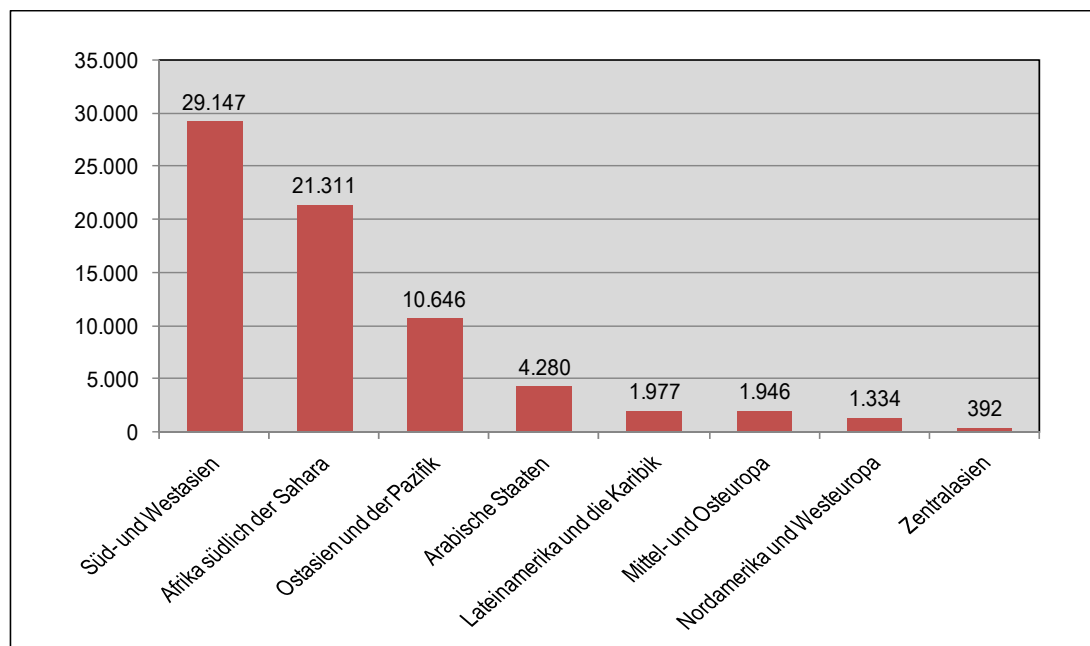
155. 2007 besuchten etwa 71 Millionen Heranwachsende nicht die Schule (54 Prozent davon Mädchen), entweder weil sie nicht die Grundschule abgeschlossen hatten oder nicht in die Sekundarstufe I wechseln konnten³⁴ (siehe Abbildung 2.3). Für viele Heranwachsende ist das Bildungssystem nicht flexibel genug, um sich an ihre Bedürfnisse anzupassen, und die Qualität ihrer Grundschulbildung reicht für einen problemlosen Übergang von der Grundschule zur Sekundarstufe nicht aus; bei anderen können ihre Familien sich diesen einfach nicht leisten.

³² World Bank: *A statistical summary of gender and education around the world* (Washington, 2011).

³³ UNESCO: *EFA Global monitoring report – Reaching the marginalized* (Paris, 2010).

³⁴ UNESCO, *EFA Global monitoring report – Reaching the marginalized*, a.a.O.

Abbildung 2.3. Gesamtzahl der Heranwachsenden im Sekundarstufe-I-Alter, die nicht die Schule besuchen (in tausend) nach Region, 2007



Quelle: Datenbank des UNESCO-Instituts für Statistik, 2009.

156. Das Gefälle zwischen Entwicklungsländern und fortgeschrittenen Ländern ist in Wirklichkeit viel größer, als die Statistiken zur durchschnittlichen Zahl der Schulbesuchsjahre nahelegen. Der Unterschied zwischen Entwicklungsländern und fortgeschrittenen Ländern hinsichtlich der Bildungsqualität, gemessen anhand der durch Bildung erworbenen kognitiven Fähigkeiten, ist ebenfalls sehr groß³⁵. Weil das durch Bildung erworbene Niveau an kognitiven Fähigkeiten (und nicht nur die Zahl der Schulbesuchsjahre) der ausschlaggebende Faktor für die Steigerung der individuellen und volkswirtschaftlichen Produktivität ist, hat dieser Unterschied der Bildungsqualität weitreichende Konsequenzen für die Entwicklungsaussichten.

157. In einer Studie der Weltbank, in der Daten aus dem Jahr 2003 zu Ergebnissen von Schülern bei Tests in Mathematik und Naturwissenschaften aus einer Stichprobe aus 26 Entwicklungsländern und 21 fortgeschrittenen Ländern verwendet wurden, erreichten nur 5 Prozent der Schüler in fortgeschrittenen Ländern nicht ein Mindestniveau an funktionaler Kompetenz in Mathematik und Naturwissenschaften. Im Vergleich konnten mehr als die Hälfte der Schüler aus Entwicklungsländern diese Schwelle nicht erreichen. Unter den in der Studie berücksichtigten Ländern waren diejenigen mit den höchsten Anteilen an Schülern, die das Mindestniveau an funktionaler Kompetenz in Mathematik und Naturwissenschaften nicht erreichten, Peru (82 Prozent), Saudi-Arabien (67 Prozent), Brasilien (66 Prozent), Marokko (66 Prozent), Südafrika (65 Prozent), Botsuana (63 Prozent) und Ghana (60 Prozent)³⁶. Es sollte darauf hingewiesen werden, dass es sich bei den Entwicklungsländern in dieser Liste der Länder, die am schlechtesten abschnitten, überwiegend um Länder mit mittlerem Einkommen handelt und nicht um solche, die zu den am wenigsten entwickelten Ländern gezählt werden.

³⁵ E.A. Hanushek und L. Wossmann: *Education quality and economic growth* (Washington, World Bank, 2007).

³⁶ Ebd.

158. Schlechte schulische Leistungen haben viele Ursachen. Die Schulen in vielen Entwicklungsländern befinden sich in einem schlechten Zustand, es gibt zu wenige Lehrer, und diese sind schlecht bezahlt. Um ein gutes Lernumfeld für alle Kinder zu schaffen, müssen die ärmsten Länder bis 2015 etwa 1,9 Millionen zusätzliche Grundschullehrer einstellen, davon 1,2 Millionen in Afrika südlich der Sahara. Eine gerechtere Lehrerverteilung ist ebenfalls wichtig: Allzu oft gibt es in den ärmsten Regionen und den am meisten benachteiligten Schulen die wenigsten und am schlechtesten qualifizierten Lehrkräfte³⁷. Außerdem verschärft HIV/Aids in Afrika südlich der Sahara gravierend den bereits bestehenden Lehrermangel.

159. Die Entwicklungsländer stehen daher vor der riesigen Herausforderung, nicht nur die Bildungsmöglichkeiten für junge Menschen erweitern, sondern auch die Bildungsqualität anheben zu müssen. Dies ist nicht nur wichtig, um das Potenzial für wirtschaftliches Wachstum in Entwicklungsländern zu vergrößern, sondern auch, um Jugendlichen eine Chance zu geben, menschenwürdige Arbeit in einer zunehmend wissensintensiven globalen Wirtschaft zu finden. Mehr Bildung höherer Qualität für zukünftige Generationen junger Menschen ist fraglos eine grundlegende Voraussetzung dafür, eine dauerhafte Lösung für das Jugendbeschäftigungsproblem in den Entwicklungsländern zu finden.

160. Der frühe Abbruch des Schulbesuchs oder der Lehrlingsausbildung ist auch in entwickelten Ländern ein Problem. In der Europäischen Union beträgt die durchschnittliche Abbruchquote 14 Prozent, und in einigen Ländern erreicht sie 20 bis 30 Prozent³⁸.

161. Um die negativen Auswirkungen von Armut auf Bildung zu verringern, müssen Sozialschutzmaßnahmen mit dem Ziel ausgeweitet werden, armen Haushalten zu helfen, die Risiken zu bewältigen, ohne Abstriche bei der Bildung machen zu müssen. In einer Reihe lateinamerikanischer Länder eingeführte Bargeld- oder Nahrungsmitteltransfers veranschaulichen das Potenzial sowohl für die Verringerung der kurzfristigen Auswirkungen einer Einkommenskrise als auch für die Abschwächung ihrer negativen Langzeitfolgen. Diese Maßnahmen sind wahrscheinlich erfolgreicher, wenn sie, statt als Übergangslösungen eingeführt zu werden, in eine breitere Sozialschutzstrategie eingebettet werden. Entscheidende Voraussetzungen sind die institutionelle und finanzielle Kapazität für die Durchführung. Programme mit Bedürftigkeitsprüfung erfordern Zeit, finanzielle Ressourcen und einen institutionellen Rahmen. Während der Krise vergrößerten einige Länder mit gut etablierten Geldtransferprogrammen (Brasilien, Costa Rica, Honduras und Mexiko) deren Reichweite auf arme Jugendliche, indem sie die Kriterien für die Bezugsberechtigung senkten. Die Bezieher hatten dadurch bessere Möglichkeiten, im Bildungssystem zu bleiben.

162. Ein anderer Ansatz zur Vergrößerung der Reichweite der formellen Bildung betrifft Fernlernstrategien auf der Basis eines relativ grundlegenden Modells mit einer Kombination aus gedruckten Materialien, Fernstudium und Zugangszentren sowie Präsenzunterricht für die Vermittlung von Qualifikationen. Der Ankauf und die Anpassung von gedruckten Lehrmitteln aus anderen Regionen ist eine kostenwirksame Strategie für die beschleunigte Einführung. Mit relativ geringen zusätzlichen Investitionen in Technologie kann ein grundlegendes Lernzentrum ein kostenwirksamer Mechanismus für die Bereitstellung des Zugangs zu Informations- und Kommunikationstechnologien werden.

³⁷ UNESCO: *EFA Global monitoring report – Reaching the marginalized*, a.a.O.

³⁸ Europäische Kommission: *Youth opportunities initiative* („Initiative zu Chancen von Jugendlichen“), Online-Information (Brüssel, 2011).

2.3.2. Initiativen für einen zweiten Bildungsweg

163. Einen zweiten Weg zu formeller Bildung anzubieten, kann den Erwerb von Grundwissen und Kompetenzen für diejenigen erleichtern, die die Schule zu früh abgebrochen oder nie besucht haben. Programme, die Jugendliche während der gesamten Adoleszenz einbeziehen, scheinen am wirkungsvollsten zu sein³⁹. Bei praxisorientierten Curricula, flexiblen Zeitplänen und weniger formellen Unterrichtsmethoden ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass es damit gelingt, Jugendliche anzuziehen und zu halten.

164. Um die Kostenwirksamkeit von Initiativen für den zweiten Bildungsweg zu steigern, müssen Programme auf die Armen und insbesondere auf junge Frauen ausgerichtet werden. Den Anteil junger Frauen mit Sekundarbildung um einen Prozentpunkt zu erhöhen, kann laut einer von der Weltbank durchgeführten Studie zu 100 Ländern das jährliche Wachstum des Pro-Kopf-Einkommens im Durchschnitt um 0,3 Prozent beschleunigen. Ein zusätzliches Jahr Schulausbildung über den Durchschnittswert hinaus erhöht das schlussendliche Arbeitseinkommen von Mädchen um 10 bis 20 Prozent⁴⁰. Obwohl beispielsweise in der Vereinigten Republik Tansania ähnlich viele Mädchen wie Jungen eine Sekundarausbildung beginnen, sind die Abbruchquoten bei Mädchen wesentlich höher. Einer der Hauptgründe für die hohen Abbruchquoten sind frühe Schwangerschaften, deren Inzidenz zwischen 2006 und 2008 von 6,5 auf 10,3 Prozent stieg⁴¹. Dies bedeutet, dass ein noch geringerer Anteil junger Frauen Postsekundar- und höhere Bildung erhalten.

2.3.3. Tertiäre Bildung und Arbeitslosigkeit von Hochschulabsolventen

165. Für viele Jugendliche sind der Zugang zu Bildung auf der tertiären Ebene und ihre Qualität ebenfalls problematisch. Jüngere Protestbewegungen von Jugendlichen (beispielsweise in Chile, Israel, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten) wurden durch steigende Kosten der Hochschulausbildung ausgelöst, die ihnen den Zugang versperren und zu größer werdenden Ungleichheiten zwischen jungen Menschen sowie zu übermäßigen finanziellen Belastungen für ihre Familien und zu Langzeitverschuldung beitragen.

166. Das in Kapitel 1 erörterte Problem der Arbeitslosigkeit und/oder Arbeitsmarktferne junger Absolventen wird in mehr Ländern akuter (siehe das Beispiel China in Kasten 2.2). Es kollidiert mit der Annahme und der Erkenntnis, dass die Aussichten auf die Integration in den Arbeitsmarkt desto besser sind, je höher der Bildungsabschluss ist. Mehr Forschung ist erforderlich, um die zugrunde liegenden Ursachen zu untersuchen, denn diese sind vielfältig und kontextspezifisch. In manchen Fällen ist die Verschlechterung der Qualität der tertiären Bildung ein Problem, denn formelle Diplome von bestimmten Einrichtungen werden von Arbeitgebern und Unternehmen abgewertet. Am wichtigsten ist jedoch, dass das Hauptproblem in der geringen Nachfrage nach hohen Qualifikationen in vielen Entwicklungsländern besteht, weil deren Wachstumsmuster

³⁹ Viele Länder haben ihre Definition des Begriffs „Jugendliche“ erweitert. Dies ist problematisch, was Qualifizierungsstrategien für Jugendliche betrifft. Es ist schwierig, Strategien für den Übergang in die Arbeitswelt für eine Kategorie von „Jugendlichen“ im Alter von 15 bis 25 Jahren auszuarbeiten. Effizienter und vielversprechender ist, Interventionen auf Jugendliche zwischen 15 und 19 Jahren („Teenager“) zu konzentrieren, für die die Aussicht, weiter oder wieder zur Schule zu gehen, attraktiver ist. Bei 20- bis 24-Jährigen sind Strategien außerhalb des formellen Schulbesuchs wirkungsvoller.

⁴⁰ G. Psacharopoulos und H.A. Patrinos: *Returns to investment in education: A further update*, Policy Research Working Paper (Washington, World Bank, 2002).

⁴¹ Vereinigte Republik Tansania: *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty (NSGRP II)*, Ministerium für Finanzen und wirtschaftliche Angelegenheiten (2010).

vor allem Arbeitsplätze mit niedrigeren Qualifikationsanforderungen hergeben. Diese Arten von Arbeitsplätzen sowie die damit verbundenen Vergütungen und Arbeitsbedingungen werden von jungen Absolventen gemieden und erklären zu einem gewissen Grad Arbeitsmarktferte und die Entmutigung, die sich beispielsweise im Nahen Osten und in Nordafrika beobachten lassen. Die Migration in entwickelte Volkswirtschaften mit der Hoffnung, dass die erworbenen Qualifikationen wertgeschätzt und entsprechend vergütet werden, nimmt zu und führt in vielen Herkunftsländern zu der Situation, dass viele Fachkräfte abgewandert sind.

Kasten 2.2 **Maßnahmen gegen das Problem der Arbeitslosigkeit von Hochschulabsolventen in China**

China ist eines von vielen Ländern, in denen die Arbeitslosigkeit von Hochschulabsolventen ein Problem darstellt: 30 Prozent der Hochschulabgänger eines Jahrgangs finden nach dem Abschluss keine Stelle. Außerdem sind viele Hochschulabgänger von Unterbeschäftigung betroffen, d.h. sie besetzen Stellen, die nur eine Sekundarschulbildung voraussetzen. Die 1999 getroffene Entscheidung zu einer starken Ausweitung der Hochschulbildung resultierte in einem Anstieg der Immatrikulationen um jährlich 22 Prozent zwischen 1999 und 2006. Die Regierung hat eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um dem Problem entgegenzuwirken.

- ❑ 2009 wurde ein Praktikumsprogramm aufgelegt, in dessen Rahmen bis 2011 eine Million Hochschulabsolventen innerbetrieblich geschult werden sollten.
- ❑ Ein 2006 aufgenommenes Programm fördert den Einsatz von Hochschulabsolventen auf der Basisebene zur Unterstützung der Bildung und Gesundheitsversorgung von Landbewohnern sowie von Baumaßnahmen in der Landwirtschaft. Bis 2010 hatten 143.000 Hochschulabsolventen an dem Programm teilgenommen.
- ❑ Bereits 2003 wurde ein ähnliches Programm begonnen, das Hochschulabsolventen ermuntert, in den unterentwickelten westlichen Regionen zu arbeiten.
- ❑ Es wurden Methoden zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Hochschulen und anderen tertiären Bildungseinrichtungen eingeführt, vor allem die Förderung von Zusammenschlüssen und die Unterstützung der Spezialisierung bestimmter Institute auf gewisse Fachrichtungen.
- ❑ Durch die Einrichtung von Wissenschaftsparks und Hochtechnologie-Wirtschaftszonen fördert die Regierung auch die Kooperation zwischen der Industrie, Hochschulen und Forschungsinstituten.
- ❑ Die Förderung des Unternehmertums erfolgt u.a. durch einen jährlichen Gründerwettbewerb für Hochscholstudenten.
- ❑ Um den problemlosen Übergang von der Hochschule in die Arbeitswelt zu erleichtern, werden Laufbahnplanungs- und -orientierungskurse sowie Beratungsdienstleistungen angeboten.

Datenquellen: Nationale Statistikbehörde von China, *Labour and Social Security Statistics* (2010) sowie W. Meiyen und W. Dewen: *The China Population and Labour Yearbook, Band 3*, (Jahrbücher der Chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften, 2011).

2.3.4. Die Verknüpfung zwischen Bildungs- und Berufsausbildungssystemen sowie der Arbeitswelt stärken

167. Die Schwierigkeiten, eine Stelle zu finden, mit denen viele junge Menschen konfrontiert sind, lassen sich auch auf die fehlende Übereinstimmung zwischen Bildungsergebnissen und Arbeitsmarkterfordernissen zurückführen. Arbeitgeber und Unternehmen klagen häufig über Fachkräftemangel sowie Missverhältnisse zwischen den verfügbaren Qualifikationen und dem Qualifikationsbedarf. Diesen Missständen wird mit unterschiedlichen Ansätzen zur Stärkung der Verknüpfung zwischen Bildung und der Arbeitswelt entgegengewirkt.

168. Innovation, Technologie und Marktentwicklungen bewirken rasche Veränderungen der Arbeitswelt, und die Berufsausbildung muss mit dieser Realität Schritt halten. Bildungs- und Berufsausbildungssysteme haben die Aufgabe, einer wachsenden jungen Erwerbsbevölkerung die Qualifikationen zu vermitteln, die sie auf den zukünftigen Arbeitsplätzen brauchen, ganz zu schweigen von der Aufgabe der „Nachrüstung“ der aktuellen Erwerbsbevölkerung mit den erforderlichen Qualifikationen einschließlich der sozialen Kompetenz, um mit den Veränderungen in der Welt Schritt zu halten.

169. Zu den Hauptgründen für Fachkräftemangel zählen: unzureichendes Arbeitskräfteangebot in manchen Sektoren aufgrund demografischer und Migrationstrends; fehlende Übereinstimmung zwischen Bildungsergebnissen und Arbeitsmarkterfordernissen; unterschätztes Wachstum mancher Sektoren wie umweltverträglicher Technologien; und Defizite in den Bereichen Anwerbungs- und Einstellungspraxis, Arbeitsorganisation, Lohnpolitik sowie Arbeitsbedingungen. Am größten ist der Fachkräftemangel in technologie- und wissensintensiven Branchen, die das höchste Potenzial für wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigungswachstum aufweisen ⁴².

170. Die meisten Länder in der Europäischen Union versuchen, den Fachkräftemangel zu messen und Qualifikationslücken zu analysieren, um politische Handlungskonzepte und Strategien in Bezug auf lebenslanges Lernen entsprechend anpassen zu können. Viele versuchen auch, den mittel- und langfristigen Qualifikationsbedarf zu prognostizieren, um einen besseren Abgleich zwischen dem ersten Bildungsweg und den Anforderungen des Arbeitsmarkts zu ermöglichen. Diese Bemühungen haben in vielen Ländern in signifikanten Verbesserungen resultiert, insbesondere solchen wie beispielsweise Frankreich, den Niederlanden und Österreich, in denen die Prognosen und Analysen eng mit der Bereitstellung von Informationen, Beratung und Orientierung verknüpft werden. Diese Informationen helfen jungen Menschen, fundierte Entscheidungen zu treffen, und sie ermöglichen Entscheidungsträgern, finanzielle Ressourcen wirksamer zuzuweisen, Curricula zu ändern, die Einwanderungspolitik anzupassen (beispielsweise in Deutschland, Irland und dem Vereinigten Königreich) sowie Schritte zu ergreifen, um gewisse Berufe oder bestimmte benötigte Qualifikationen für Arbeitnehmer attraktiver zu machen (siehe Kasten 2.3) ⁴³.

171. Andere Maßnahmen umfassen Anstrengungen der öffentlichen Arbeitsverwaltung, Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt besser in Einklang zu bringen sowie mehr Ausbildung und Umschulung in den vom Fachkräftemangel besonders betroffenen Bereichen bereitzustellen; Profile der von Arbeitgebern benötigten Qualifikationen in rasch wachsenden Sektoren und in neuen Berufen zu überarbeiten; und die Effizienz von Stellenbesetzung und Arbeitsvermittlung zu steigern. Bei Ländern sind sektorale Ansätze zunehmend populär. „Sektor- oder branchenspezifische Qualifizierungsrate“ vertreten „öffentlich-private Partnerschaften“, sie vergeben Forschungsaufträge und entscheiden über die Ausbildung, die angeboten wird, um auf den ermittelten Bedarf an Qualifikationen zu reagieren. Neben gut etablierten Qualifizierungsräten in Ländern wie Australien, Kanada, Neuseeland und dem Vereinigten Königreich verfolgen viele andere Länder einen ähnlichen Weg (beispielsweise Bangladesch, Indien, die Republik Korea und die Tschechische Republik).

⁴² O. Strietska Ilina: „Skill shortages“, in: *Modernising vocational education and training*. Fourth report on vocational education and training research in Europe (Luxemburg, Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP), 2008).

⁴³ Ebd.

Kasten 2.3 Qualifikationsbedarf erkennen

Zukünftigen Qualifikationsbedarf zu erkennen, ist der erste Baustein wirkungsvoller Ausbildungs- und Qualifizierungsstrategien. Zur Prognose des zukünftigen Qualifikationsbedarfs kommen mehrere Methoden zur Anwendung. Dazu zählen: die Prognose von Berufs- und Qualifikationsprofilen auf verschiedenen Aufschlüsselungsebenen, der soziale Dialog, Arbeitsmarktinformationssysteme und die Arbeitsverwaltung sowie die Analyse der Leistung von Ausbildungseinrichtungen einschließlich Tracer-Studien.

Die Erfahrungen von Ländern liefern Erkenntnisse über die Grenzen von Qualifikationsprognosen: Es ist besser, sich auf die Sicherung anpassbarer Kern- und Querschnittsqualifikationen und insbesondere auf die Schaffung von Lernkapazität zu konzentrieren, statt auf Ausbildung zur Deckung des detailliert prognostizierten Bedarfs an fachlichen Qualifikationen, weil diese sich verändern können, bevor Curricula angepasst werden können. Kürzere Ausbildungskurse, die sich auf allgemeine fachliche Qualifikationen und Kernqualifikationen stützen, können die zeitlichen Abstände zwischen neu auftretendem Qualifikationsbedarf und der Bereitstellung adäquater Ausbildung verkürzen. Quantitative Analysen auf der Grundlage von Arbeitsmarktinformationen sind nützlich, wenn sie durch qualitative Informationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern ergänzt werden. Einige Beispiele aus Ländern umfassen die nachstehenden:

Die **Kommission für Beschäftigung und Qualifikationen des Vereinigten Königreichs** (*United Kingdom Commission for Employment and Skills – UKCES*) ist eine keinem Ministerium zugeordnete staatliche Stelle, die eine soziale Partnerschaft umfasst, der Führungskräfte von großen und kleinen Unternehmen aus zahlreichen Branchen, Gewerkschaften, der freiwillige Sektor und Vertreter der dezentralisierten Verwaltungen angehören. Die UKCES führt wichtige Forschungsergebnisse zum Qualifikationsbedarf im Vereinigten Königreich zusammen und berät Gebietskörperschaften zu ihren Fortschritten auf dem Weg dazu, in Bezug auf Qualifikationen und entsprechende Handlungskonzepte weltweit führend zu werden.

Das nachhaltige Wachstumsmuster der **Republik Korea** umfasst eine Qualifizierungsstrategie unter staatlicher Federführung. Die raschen Fortschritte bei der Verringerung des Produktivitätsrückstands ist Ausdruck einer Strategie für wirtschaftliche Entwicklung auf der Grundlage von Investitionen sowie Forschung und Entwicklung. Investitionen in eine gut gebildete und hoch qualifizierte Erwerbsbevölkerung waren ein integraler Bestandteil der Förderung der Einführung neuer Technologien. Ein aktuelles Problem ist die Vermeidung eines Fachkräftemangels in Berufen mit hohen Qualifikationsanforderungen durch Steigerung der Attraktivität nicht akademischer Qualifizierungspfade.

Den derzeitigen und zukünftigen Qualifikationsbedarf zu ermitteln und zu prognostizieren, dient nicht nur politischen Zwecken, sondern auch Informationszwecken: Die gewonnenen Daten fließen in Systeme für Beratung und Orientierung ein und ermöglichen jungen Menschen, Berufs- und Laufbahnentscheidungen zu treffen. In den **Niederlanden** werden die Ergebnisse quantitativer Prognosen an den Bedarf von Endnutzern angepasst und durch Beratungsdienste in der Form von „weichen“ Indikatoren für die Arbeitsmarktaussichten an aktuelle und potenzielle Arbeitnehmer sowie an Arbeitgeber weitergegeben.

Quelle: IAA: *A skilled workforce for strong, sustainable and balanced growth. A G20 Training Strategy* (Genf, 2011).

2.3.5. Reformen der fachlichen und beruflichen Bildung und Ausbildung

172. Länder konzentrieren sich auf die fachliche und berufliche Bildung und Ausbildung als ein wichtiges Thema auf der politischen Agenda und bemühen sich, sicherzustellen, dass ihr Fokus für veränderte wirtschaftliche Bedingungen relevant und ange-

messen ist ⁴⁴. Das Übereinkommen (Nr. 142) über die Erschließung des Arbeitskräftepotenzials, 1975, und die Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004, bieten den Mitgliedsgruppen Orientierungshilfe in Bezug auf die Stärkung und Anpassung beruflicher Ausbildungssysteme mit dem Ziel, jungen Menschen die Kernqualifikationen, die fachlichen Qualifikationen und das Wissen wirksam zu vermitteln, das sie auf dem Arbeitsmarkt benötigen.

173. Länder haben folgende Probleme erkannt und ergreifen Maßnahmen, um ihnen entgegenzuwirken: schlechte öffentliche Wahrnehmung, schwache Überwachungs- und Evaluierungsmechanismen, Unterfinanzierung, schlechte Führung und schlecht angepasste Organisationsstrukturen. Die Erfahrung zeigt auch, dass die fachliche und berufliche Bildung und Ausbildung koordiniert und reguliert sowie mit Durchführungssystemen hoher Qualität ausgestattet werden müssen, die der geografischen, geschlechtlichen sowie wirtschaftlichen Vielfalt Rechnung tragen und den Bedarf der Industrie decken (siehe Kasten 2.4 mit Beispielen für Reformen der fachlichen und beruflichen Bildung und Ausbildung in ausgewählten Ländern).

Kasten 2.4
Reformen der fachlichen und beruflichen Bildung und Ausbildung
in ausgewählten Ländern

Manche Länder erhöhen die Mittel für Berufs- und Fachschulen, sodass mehr Jugendliche diese besuchen können (beispielsweise Ägypten, Chile, China, Deutschland, Kolumbien, die Republik Korea, Malaysia, Neuseeland, Thailand und die Türkei). Kolumbien verdoppelt die Zahl der Ausbildungsplätze in manchen der Fachstufen des Nationalen Ausbildungsdienstes (SENA) und bietet auf diese Weise neue Plätze für arbeitslose Jugendliche und junge Menschen, die in städtischen Gebieten in extremer Armut leben. In China bieten „Schulen für qualifizierte Arbeitnehmer“ (Zentren für eine umfassende berufliche Ausbildung) Langzeit- und Kurzzeit-Ausbildungskurse. Bis Ende 2008 gab es landesweit etwa 3.075 Schulen für qualifizierte Arbeitnehmer mit nahezu 400 Millionen angemeldeten Schülern. Fast 95 Prozent der Absolventen finden eine Stelle. Vietnam diversifiziert seine berufliche Ausbildung, sodass diese nun reguläre Vollzeitausbildung, mobile Ausbildung sowie Ausbildung in Unternehmen und in traditionellen „Handwerksdörfern“ umfasst. Das Land vergrößert auch die Reichweite der beruflichen Ausbildung auf bestimmte Zielgruppen wie Bauern, die ihren Grund und Boden verloren haben, und Angehörige ethnischer Minderheiten.

Quelle: IAA: *Increasing the employability of disadvantaged youth*, Skills for Employment Policy Brief (Genf, 2011).

174. Die Vergrößerung der Reichweite von Infrastruktur, bessere Konnektivität und kontinuierlich sinkende Gerätekosten haben die Integration von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in die fachliche und berufliche Bildung und Ausbildung bezahlbar gemacht. Die Möglichkeiten des effizienten Einsatzes von IKT mit den Zielen, Curricula in der fachlichen und beruflichen Bildung und Ausbildung zu modernisieren, die Relevanz der Vermittlung von Qualifikationen zu steigern und die Aufnahmekapazität von Einrichtungen zu erhöhen, sollten genutzt werden. IKT kommt eine wichtige

⁴⁴ Unter Berücksichtigung dieser grundsatzpolitischen Agenda wurde im Januar 2009 die Interinstitutionelle Gruppe zur fachlichen und beruflichen Bildung und Ausbildung gegründet. Sie soll helfen, die Beiträge der verschiedenen Stellen zu verstehen, die mit der fachlichen und beruflichen Bildung und Ausbildung befasst sind, und Bereiche für eine potenzielle Zusammenarbeit auf der Ebene der Zentrale zu Forschung und kohärenter grundsatzpolitischer Beratung sowie auf der Landesebene zu grundsatzpolitischen Überprüfungen ermitteln. Zu ihren Mitgliedern zählen IAO, UNESCO, ETF, OECD, Europäische Kommission, Weltbank und regionale Entwicklungsbanken.

Rolle dabei zu, die Relevanz des Lernumfelds der fachlichen und beruflichen Bildung und Ausbildung für die Arbeitswelt zu erhöhen.

175. Angesichts der Chancen zur Beschleunigung technologischer Fortschritte, die sich in anderen Regionen boten, ist das Potenzial der neuen Technologien in Afrika immens. Das Wachstum der mobilen Kommunikation in Afrika seit dem Jahr 2000 hat die Expansion in allen anderen Regionen deutlich übertroffen ⁴⁵. Durch die Verbesserung der Konnektivität mit Hilfe von Unterwasserkabeln werden bis 2014 schätzungsweise 69 Prozent der Mobiltelefone in Afrika Internet-Anschluss haben ⁴⁶. Jugendliche nehmen neue Technologien im Allgemeinen rasch an, und dennoch nutzen traditionelle Bildungssysteme diese Technologien nicht zur Lösung von Qualifizierungsproblemen. Politische Entscheidungsträger müssen Initiativen mit dem Ziel auf den Weg bringen, die technologische Revolution zugunsten von Bildung und Ausbildung zu nutzen.

2.3.6. Lehre, Praktika, Ausbildung am Arbeitsplatz und Ausbildungsverträge

176. Die Lehrlingsausbildung gilt als ein wirksamer Weg zur Vorbereitung von Jugendlichen auf den Arbeitsmarkt. Strukturen und Systeme der Lehrlingsausbildung variieren innerhalb von Ländern sowie zwischen entwickelten Ländern und Entwicklungsländern.

177. In entwickelten Ländern hatten formelle Lehrlingsausbildungssysteme, in unterschiedlicher Weise kombiniert mit Teilzeitschulbesuch, positive Auswirkungen auf die Beschäftigung junger Männer und den Verdienst junger Frauen. Systeme, in denen Arbeitgeber Lehrlingen angemessene Betreuung und Supervision sowie berufliche Ausbildung hoher Qualität am Arbeitsplatz und außerhalb davon bieten, erzielen die besten Ergebnisse ⁴⁷.

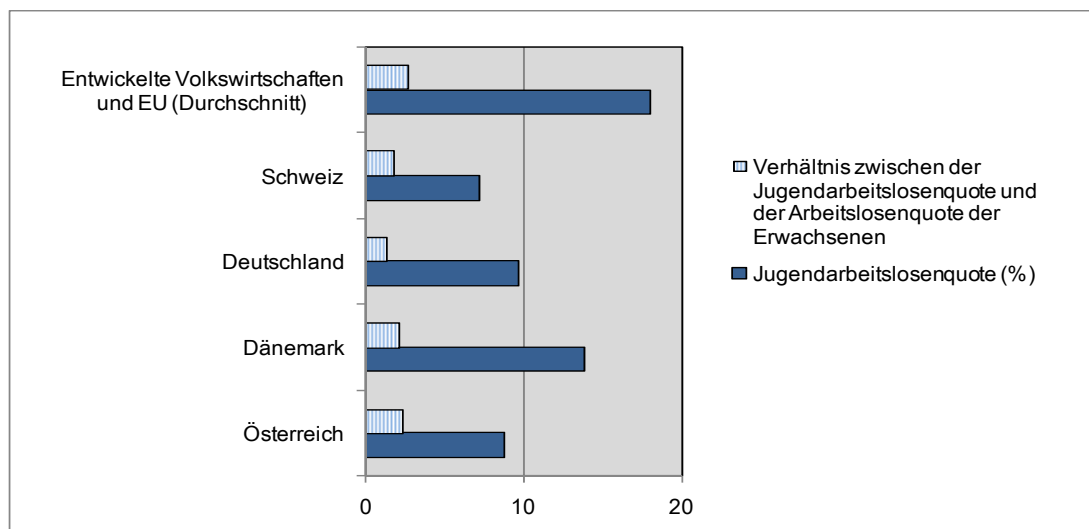
178. Es gibt Erkenntnisse, dass in europäischen Ländern mit einem leistungsfähigen System der Lehrlingsausbildung auch das Verhältnis von arbeitslosen Jugendlichen zu arbeitslosen Erwachsenen niedriger ist (siehe Abbildung 2.4 und Kasten 2.5).

⁴⁵ E.B. Kapstein: „Africa’s capitalist revolution“, in *Foreign Affairs*, Juli/Aug. 2009, S. 119-128.

⁴⁶ J.M. Ledgard: „Digital Africa“, in *The Economist: Intelligent Life Magazine*, Frühjahr 2011.

⁴⁷ M. Gangl: „Returns to education in context: Individual education and transition outcomes in European labour markets“, in W. Müller und M. Gangl (Hrsg.): *Transitions from education to work in Europe – the integration of youth into EU labour markets* (Oxford, Oxford University Press, 2003).

Abbildung 2.4. Jugendarbeitslosigkeit in Ländern mit leistungsfähigen Lehrlingsausbildungssystemen



Quelle: IAA: *Schlüsselindikatoren des Arbeitsmarkts*, a.a.O.

179. Diese Länder erzielen im Allgemeinen auch bessere Jugendbeschäftigungsergebnisse in Form eines höheren Anteils Jugendlicher bei den qualifizierten Berufen und in Hochlohnsektoren. Eine Untersuchung der Arbeitsmarktergebnisse unterschiedlicher Typen schulischer/arbeitsplatzbezogener Qualifikationen – einschließlich der Lehrlingsausbildung – zu zwölf europäischen Ländern ergab, dass die Lehrlingsausbildung sowohl im Vergleich zur schulischen Bildung auf der gleichen Ausbildungsstufe als auch unterschiedliche Qualifikationsniveaus übergreifend recht gut abschneidet ⁴⁸.

Kasten 2.5

Duale Lehrlingsausbildungssysteme öffnen Türen in die Arbeitswelt

Das so genannte „duale System“, bei dem die berufliche Ausbildung im Unternehmen mit schulischer Bildung kombiniert wird, ist typisch für Dänemark, Deutschland, Österreich und die Schweiz sowie neuerdings auch Norwegen. Die Lehrlingsausbildung ist Teil der formellen Bildungsstruktur und wird gewöhnlich nach Abschluss der Schulpflicht begonnen. Sie umfasst ein Beschäftigungsverhältnis plus formeller weiterer Schulbildung über einen Zeitraum von drei oder vier Jahren. Am Ende des Programms legen Lehrlinge eine Abschlussprüfung ab, in der sie ihre erworbenen Berufskennntnisse in Theorie und Praxis nachweisen müssen.

Duale Systeme haben sich als erfolgreich dabei erwiesen, jungen Menschen einen guten Start auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Dänemark und die Schweiz zählen zu den OECD-Ländern mit der niedrigsten Jugendarbeitslosigkeit, und Österreich liegt deutlich unter dem Durchschnitt. Außerdem zählen Dänemark, Deutschland und Österreich zu den Ländern mit dem niedrigsten Anteil wiederholter Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen.

Zu den zentralen Merkmalen des deutschen Systems zählen die folgenden:

- ❑ Die Inhalte der betrieblichen Ausbildung werden von Vertretern von Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften gemeinsam festgelegt (Bundesebene).
- ❑ Einzelne Firmen bestimmen ihre eigenen Ausbildungsmethoden.

⁴⁸ Ebd.

- ❑ Die Ausbildungskosten werden zwischen Staat und Arbeitgebern geteilt (Regierungen tragen die Kosten der schulischen Komponente, während die Arbeitgeber die betriebliche Ausbildung finanzieren).
- ❑ Die Lehrlingsgehälter sind relativ niedrig: Sie betragen 25 bis 45 Prozent des Durchschnittslohns eines qualifizierten Arbeitnehmers im gleichen Beruf.
- ❑ Löhne und Arbeitsbedingungen werden in Kollektivvereinbarungen geregelt, in denen auch der Mindestlehrlingslohn festgelegt ist.
- ❑ Für einen Abschluss müssen schriftliche und praktische Prüfungen bestanden werden, die von dreigliedrigen externen Prüfern abgenommen und benotet werden.
- ❑ Zuständige Gremien (zumeist Handelskammern) stellen Zeugnisse aus, die landesweit anerkannt werden (etwa durch Handelskammern sowie Industrie und Handel).
- ❑ Nach bestandem Lehrlingsabschluss können sich die Gesellen bei ihrem aktuellen Arbeitgeber um Weiterbeschäftigung oder anderswo bewerben.

Quellen: G. Quintini und S. Martin: *Starting well or losing their way? The position of youth in the labour market in OECD countries* (Paris, OECD, 2006); V. der Velden, R. Welter, M. Wolbers: *The integration of young people into the labour market within the European Union: The role of institutional settings*, Arbeitspapier Nr. 2001/7E (Universität Maastricht, 2001); M. Gangl: „Returns to education in context: Individual education and transition outcomes in European labour markets“, a.a.O.

180. In mehreren entwickelten Ländern wurden während der Krise formelle Lehrlingsausbildungssysteme und betriebliche Ausbildungssysteme gestärkt. Arbeitgebern werden Anreize geboten, Lehrlinge einzustellen und weiterzubeschäftigen. Unternehmen werden ermutigt, Bewerber mit Verträgen einzustellen, die Ausbildung mit Arbeitserfahrung kombinieren, Praktikanten fest einzustellen und benachteiligten Jugendlichen zusätzliche Ausbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten zu bieten, die zu einer Qualifikation führen. Manche Länder (beispielsweise Australien, Dänemark, Frankreich und Kanada) haben Boni für Arbeitgeber eingeführt, die Lehrlinge einstellen, um zu gewährleisten, dass Letztere ihre Ausbildung abschließen⁴⁹.

181. Australien beispielsweise hat die Mittel für die Berufsvorbereitung erhöht und die betriebliche Ausbildung durch das Programm *Productivity Places* erweitert, das darauf abzielt, zur Deckung des bestehenden und zukünftigen Bedarfs der Wirtschaft über einen Zeitraum von fünf Jahren Zugang zu 711.000 Qualifikationen zu bieten. Frankreich wollte 2010 einer halben Million junger Menschen Lehrlingsausbildungsverhältnisse und andere Ausbildungssysteme bieten.

182. Der französische Plan umfasste eine einjährige Befreiung von den Sozialversicherungsabgaben für Unternehmen, die vor Mitte 2010 Lehrlinge eingestellt haben. Kleinunternehmen, die einen großen Teil der Lehrlingsausbildung leisten, erhalten eine zusätzliche Subvention. Australien hat eine Bonuszahlung für Arbeitgeber für jedes erfolgreich abgeschlossene Lehrlingsausbildungsverhältnis oder Berufspraktikum eingeführt. Firmen, die neue Praktikanten und Lehrlinge einstellen, werden zudem bei Ausschreibungen für neue staatliche finanzierte Infrastrukturprojekte bevorzugt behandelt. Die Anreize müssen ausreichend sein, um sowohl für Firmen als auch für junge Menschen attraktiv zu sein.

183. In Kanada soll die Anreizbeihilfe für die Lehrlingsausbildung dazu beitragen, dass mehr Lehrlinge ihre Ausbildung mit einem zertifizierten Abschluss (*Red Seal* = „Rotes Siegel“) beenden. Das Provinzübergreifende Normenprogramm „Rotes Siegel“ verkörpert einen nationalen Standard für Ausbildungsexzellenz im Handwerk und ist bei Arbeitgebern sehr begehrt. Das Programm deckt 50 Berufe ab, auf die etwa 88 Prozent

⁴⁹ IAA: *A skilled workforce for strong, sustainable and balanced growth*, a.a.O.

der registrierten Lehrlinge in Kanada und ein beträchtlicher Teil der Erwerbstätigen im Handwerk entfallen.

184. Es wurde die Frage aufgeworfen, inwieweit diese Erfolge in Entwicklungsländern repliziert werden können, in denen der formelle Lohnsektor klein ist und Institutionen schwach sind. In vielen Entwicklungsländern, in denen die Mehrheit der Jugendlichen in der informellen Wirtschaft arbeitet, ist eine formelle fachliche und berufliche Bildung und Ausbildung nur für eine kleine Minderheit junger Menschen eine Option, und die Vermittlung von Qualifikationen an junge Menschen erfolgt überwiegend im Rahmen der informellen Lehrlingsausbildung.

185. Wenngleich die Nachteile der informellen Lehrlingsausbildung allgemein anerkannt werden, ist diese für viele Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft vielleicht die naheliegendste und häufig auch die einzige Möglichkeit. Es müssen Anstrengungen unternommen werden, das System zu verbessern, und zwar insbesondere um

- ❑ das Lernen am Arbeitsplatz durch stärker strukturiertes institutionelles Lernen zu ergänzen,
- ❑ die Kompetenz der Ausbilder zu verbessern, beispielsweise durch die Einführung moderner Technologie und die Verbesserung der pädagogischen Kompetenz,
- ❑ Wirtschaftsverbände und Arbeitnehmerverbände einzubeziehen, vor allem solche, welche die informelle Wirtschaft vertreten,
- ❑ standardisierte Verträge und Zeugnisse einzuführen,
- ❑ die Ausbildung um die Vermittlung von Lese-, Schreib- und Rechenkompetenz sowie Existenzsicherungskompetenzen zu ergänzen,
- ❑ die Einbeziehung der Gemeinschaft zu stärken und vor allem mehr Berufe für junge Frauen zu öffnen.

186. Einige innovative Erfahrungen sind in Kasten 2.6 zusammengefasst.

Kasten 2.6
Die Kluft zwischen formeller und informeller
Lehrlingsausbildung überbrücken

Westafrikanische Länder wie Benin, Mali, der Senegal und Togo ergänzen Systeme der fachlichen und beruflichen Bildung und Ausbildung um die Lehrlingsausbildung einschließlich Zertifizierungsmechanismen. Sie entwickeln duale Lehrlingsausbildungssysteme, in denen die Handwerksbetriebe, die Lehrlinge einstellen, ebenfalls Verantwortung für die Ausbildung übernehmen. Parallel dazu wurde eine Reihe regulatorischer Instrumente entwickelt, die dazu dienen, die politischen Ziele und die konkreten Organisationsformen der Lehrlingsausbildung wie Arbeitsverträge und die Regeln für die berufliche Qualifizierung zu beschreiben.

In Lateinamerika, wo der Arbeitsmarkt durch einen hohen Grad an Informalität gekennzeichnet ist, haben Länder Maßnahmen einschließlich vertraglicher Vereinbarungen ergriffen, um den Übergang von informellen zu formellen Beschäftigungsverhältnissen zu unterstützen. Beispielsweise wurden 2005 in Peru Rechtsvorschriften erlassen, die fünf unterschiedliche Ausbildungsregelungen vorsehen. Zu diesen zählen eine „Vereinbarung über die Ausbildung von Jugendlichen am Arbeitsplatz“ für 16 bis 23 Jahre alte Arbeitnehmer, die die Schulausbildung nicht abgeschlossen haben und in diesem Rahmen ihre Qualifikationen in einer realen Arbeitssituation über einen Zeitraum von sechs bis 24 Monaten nachweisen können, und ein „Lernvertrag“ für 14 bis 24 Jahre alte Arbeitnehmer, der von einem autorisierten Berufsausbildungszentrum überwacht und zum Teil in Produktionsanlagen von Unternehmen erfüllt wird.

Quellen: IAA: *Upgrading informal apprenticeship. A resource guide for Africa* (Genf, 2012); IAA: *Trabajo decente y juventud en América Latina* (Lima, 2010).

187. In Uruguay ermöglicht das Berufsausbildungs- und Praktikumsgesetz aus dem Jahr 2000 Schülern von Fach- und Berufsschulen, ihr theoretisches Lernen und den Erwerb von Qualifikationen durch praktische Arbeit in einem Unternehmen über einen Zeitraum von mindestens drei Monaten zu ergänzen.

188. Die meisten Praktika sehen nicht die Etablierung eines Beschäftigungsverhältnisses vor. Aber selbst wenn ein solches eingegangen wird, wurden in einer Reihe von Fällen Bedenken dahingehend geäußert, dass das Hauptziel von Praktika aufgrund zahlreicher Arten des Missbrauchs verzerrt ist, die vorkommen können. Dazu zählen die Einstellung von Praktikanten anstelle regulärer Arbeitnehmer, der begrenzte Ausbildungsinhalt von Praktika, fehlende freiwillige, nicht vergütete Supervision durch die beteiligten Bildungseinrichtungen und die Verlängerung von Praktika über die ursprünglich vereinbarte Dauer hinaus. Auch wenn das Potenzial von Praktika geschätzt wird, sind sie schwierig in großem Maßstab zu organisieren, weil in produktiven Unternehmen nur wenige Plätze verfügbar sind und eine „Praktikumskultur“ fehlt, welche die Klarheit der Ziele und Strategien aller Beteiligten gewährleistet.

189. In Europa verfolgt eine Reihe von Ländern einen Ansatz mit Nutzen für alle Beteiligten, der Berufsausbildung und Berufspraxis miteinander verbindet. Beispielsweise verabschiedete die bulgarische Regierung 2001 das Beschäftigungsförderungsgesetz, das Arbeitgebern Unterstützung bietet, die Plätze für die Ausbildung junger Arbeitsloser bis zum Alter von 29 Jahren am Arbeitsplatz bereitstellen. Junge Menschen erhalten in diesem Rahmen einen befristeten Anstellungsvertrag für den Zeitraum von sechs Monaten und können zusätzlich berufliche Ausbildung erhalten. Wenn diese Arbeitnehmer eine Vollzeitbeschäftigung haben, haben sie auch Anspruch auf einen Mindestlohn. Umgekehrt erhalten Arbeitgeber für jede auf Halbtagsbasis beschäftigte Person für die Laufzeit des Vertrags beträchtliche Subventionen, die alle Sozialversicherungsbeiträge abdecken, Urlaubsentschädigungen und andere Leistungen.

190. Italien hat ebenfalls einen „Vertrag für den Zugang zu Arbeit“ eingeführt, um jungen Arbeitnehmern zu ermöglichen, in den Arbeitsmarkt einzutreten und die für ein bestimmtes Arbeitsumfeld benötigten Qualifikationen zu erwerben⁵⁰. Diese Initiative gilt für junge Arbeitnehmer von 18 bis 29 Jahren für eine Dauer von neun bis 18 Monaten. Die Teilnahme setzt die Erstellung eines individuellen Ausbildungsplans voraus, der die Anpassung der fachlichen Qualifikationen des Beschäftigten an den Arbeitsplatz garantieren soll, und die Vergütung darf nicht mehr als zwei Stufen unter dem in der nationalen Kollektivvereinbarung angegebenen Niveau für Arbeitnehmer derselben Beschäftigungsstufe liegen. Im Gegenzug erhalten Arbeitgeber durch solche Verträge Anspruch auf Leistungen in der Form von Steuer- und Beitragsermäßigungen.

2.4. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Arbeitsmarktinstitutionen

2.4.1. Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

191. Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Programme können den Eintritt und den Wiedereintritt junger Menschen in den Arbeitsmarkt sehr erleichtern. Untersuchungen der IAO und anderer Stellen zeigen, dass gezielte und gut durchgeführte aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen den am meisten benachteiligten Jugendlichen wirk-

⁵⁰ Von der Regelung können auch andere Kategorien unterstützungsbedürftiger Arbeitnehmer oder Langzeitarbeitslose profitieren, wobei Letzteren damit die Rückkehr in den Arbeitsmarkt erleichtert werden soll.

sam nutzen können, indem sie die Auswirkungen von Bildungs- und Arbeitsmarktversagen mindern und gleichzeitig Effizienz, Wachstum und soziale Gerechtigkeit fördern. In vielen Ländern sind junge Menschen die Hauptnutznier aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.

192. Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind auch ein wichtiges Instrument für die Bekämpfung der aktuellen Jugendbeschäftigungskrise. Solche Maßnahmen gelten normalerweise als Abfolge mikroökonomischer Interventionen und werden auch als solche evaluiert, ohne dass ihre makroökonomischen Auswirkungen berücksichtigt werden. Diese makroökonomischen Auswirkungen können jedoch signifikant sein, wenn die Gesamtausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen einen wesentlichen Teil der Sozialausgaben ausmachen. In den OECD-Ländern stellen die Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen den Hauptkanal für die Bekämpfung der Beschäftigungskrise dar. Sie belaufen sich auf durchschnittlich 1 Prozent des BIP und in manchen Fällen auf mehr als 2 Prozent des BIP.

193. Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zugunsten von Jugendlichen haben verschiedene Stoßrichtungen: Manche zielen darauf ab, den Übergang in die Arbeitswelt zu erleichtern, während andere die Benachteiligung bestimmter Gruppen von Jugendlichen verringern sollen und/oder darauf ausgerichtet sind, in Zeiten geringer Nachfrage wie im aktuellen Krisenkontext Arbeitsmarktferne oder Dequalifizierung zu verhindern. Maßnahmen umfassen Beschäftigungssubventionen, um Arbeitgebern höhere Anreize für die Einstellung junger Arbeitnehmer zu bieten, öffentliche Direktprogramme zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Programme zur Förderung der Selbstständigkeit. Parallel dazu erhöhen intensivere Unterstützung bei der Stellensuche und personalisierte Beratungsprogramme für junge Arbeitsuchende die Zahl der Jugendlichen, die im regulären Arbeitsmarkt eine Stelle finden. Diese Programme tragen zu einer verbesserten Stellenbesetzung bei und verringern somit den Anstieg der temporären Arbeitslosigkeit im Gesamtarbeitsmarkt. In ähnlicher Weise zählen manche der im vorherigen Abschnitt erörterten Berufsausbildungsprogramme zu den verbreitetsten aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Jugendlichen beitragen.

194. Erfolge bei der Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit durch solche Maßnahmen können einen positiven Kreislauf in Gang bringen, wenn das Einkommen, das im Lauf des Prozesses generiert wird, zu höherer Nachfrage führt. Wenn diese Programme benachteiligte Jugendliche erfolgreich in den Arbeitsmarkt integrieren, bewirken sie auch großen wirtschaftlichen und sozialen Nutzen in der Form von mehr Chancengerechtigkeit und – in manchen Fällen – von weniger antisozialem Verhalten ⁵¹.

195. Neuere IAO-Forschungen haben gezeigt, dass kostenwirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für die Förderung der Jugendbeschäftigung in der derzeitigen konjunkturellen Lage mit schwacher wirtschaftlicher Erholung und gravierenden Sparzwängen von strategischer Bedeutung sind. Simulationen zeigen, dass die Anhebung der Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen um nur 0,5 Prozent des BIP abhängig vom jeweiligen Land die Beschäftigung mittelfristig um 0,2 bis 1,2 Prozent erhöht ⁵². Diese Ergebnisse zeigen, dass Länder mit dem niedrigsten Verhältnis der Aus-

⁵¹ V. Corbanese und G. Rosas: *Guide to the design, monitoring and evaluation of innovative active labour market programmes targeting individuals at risk of labour market exclusion* (IAA, Budapest, 2009).

⁵² ILS: *World of Work Report: Making markets work for jobs*, a.a.O., S. 121.

gaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zum BIP den größten Nutzen von der Einführung solcher Maßnahmen erzielen können⁵³.

196. Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse ist es wahrscheinlich, dass sich Kürzungen der Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Kontext von Konsolidierungs- und Sparprogrammen als kurzsichtig und kontraproduktiv erweisen werden. Die intelligente Gestaltung und die kostenwirksame Durchführung von Programmen sind die Schlüssel zum maximalen Nutzen von Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Die umfangreiche Literatur zur Evaluierung von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zeigt, dass es in der Vergangenheit viele schlecht gestaltete und ineffektive Programme gab. Aus diesen Evaluierungen gewonnene Erkenntnisse lassen darauf schließen, dass Programme folgende Effekte vermeiden sollten: Wohlfahrtsverluste (das gleiche Ergebnis wäre auch ohne das Programm erzielt worden), Substitutionseffekte (subventionierte Teilnehmer ersetzen möglicherweise Nichtteilnehmer), Verdrängung (das Ergebnis subventionierter Aktivitäten verdrängt möglicherweise das Ergebnis nicht subventionierter Aktivitäten) und Abschöpfung (die Programme helfen denjenigen, die bereits bessergestellt sind)⁵⁴.

2.4.2. Arbeitsverwaltungen

197. Ein Hindernis für das Anliegen, das Angebot an jungen Arbeitskräften und die Nachfrage danach besser in Einklang zu bringen, sind fehlende Arbeitsmarktinformationen und fehlendes Wissen darüber, wie man richtig eine Stelle sucht. Arbeitsverwaltungen erfüllen diese Maklerfunktion, weil sie die Hauptakteure für die Erbringung von Arbeitsmarktdienstleistungen und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind. Diese Dienstleistungen umfassen gewöhnlich die Registrierung von Stellensuchenden, Beratung und Orientierung, die Verwaltung der Leistungen bei Arbeitslosigkeit und die Auswahl von aktiven Arbeitsmarktprogrammen. Zwischen Ländern bestehen jedoch Unterschiede in Bezug auf Organisationsstruktur, Aufgaben, Finanzierung und Wirksamkeit der Leistungserbringung⁵⁵. Die Erfahrung zeigt, dass sich Arbeitsverwaltungen insbesondere auf die Gruppen junger Menschen konzentrieren sollten, die am meisten Unterstützung benötigen, und die Leistungsangebote auf deren konkreten Bedarf und die Benachteiligungen ausrichten sollten, mit denen sie auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert sind. Bei der Entwicklung wirksamer Mechanismen für die Zielgruppenauswahl und die Zielausrichtung von Maßnahmen sowie bei der Gestaltung frühzeitiger Interventionen können Systeme für die Erstellung von Arbeitsmarktpprofilen, welche die konkreten Schwierigkeiten junger Arbeitsloser bei der Stellensuche ermitteln, sehr wertvoll sein. In Kasten 2.7 sind Erkenntnisse zusammengefasst, die öffentliche Arbeitsverwaltungen in EU-Ländern im Umgang mit jungen Kunden gewonnen haben.

⁵³ Ebd., S. 126.

⁵⁴ G. Rosas und G. Rossignotti: „Starting the new millennium right: Decent employment for young people“, in *International Labour Review*, Jg. 144, Nr. 2. P. Auer, U. Efendioglu und J. Leschke: *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (IAA, Genf, 2004). World Bank: *Young people in South Eastern Europe: From risk to empowerment* (Washington, 2005).

⁵⁵ Zur Rolle öffentlicher Arbeitsverwaltungen siehe IAA: *ILO support for the role of public employment services in the labour market*, Verwaltungsrat, 306. Tagung, Genf, Nov. 2009, GB.306/ESP/3/2.

Kasten 2.7

Die Rolle von Arbeitsverwaltungen bei der Förderung der Jugendbeschäftigung in der EU

In den meisten EU-Ländern ist die öffentliche Arbeitsverwaltung ein wichtiger Akteur bei der Umsetzung von Strategien mit dem Ziel, den Übergang junger Menschen von der Schule in die Arbeitswelt zu erleichtern. Eine neuere Sichtung ergab, dass aus den Erfahrungen die folgenden Erkenntnisse gewonnen wurden:

- ❑ Personenzentrierte Ansätze zu Berufsberatung und -orientierung scheinen wirksamer zu sein als allgemeine Ansätze. Außerdem sind individualisierte Beratung und die Erstellung eines individuellen Beschäftigungsplans in der Anfangsphase der Arbeitslosigkeit wichtige Instrumente für die Umsetzung von Aktivierungsstrategien für junge Menschen. Fallmanagement- und Mentoring- Ansätze haben ebenfalls zu guten Ergebnissen geführt.
- ❑ Systeme für die Profilerstellung, die sich auf korrekte, aktuelle und zuverlässige Arbeitsmarktinformationen stützen und die gesamte persönliche/Lebenssituation junger Kunden berücksichtigen, machen Strategien für die Integration in den Arbeitsmarkt wirkungsvoller.
- ❑ Initiativmaßnahmen müssen sich auf Arbeitgeber konzentrieren, die potenziell bereit sind, benachteiligte Jugendliche zu beschäftigen oder ihnen Ausbildungsmaßnahmen am Arbeitsplatz zu bieten. Dies setzt gute Beziehungen zu Unternehmen vor Ort und Kontakte zu Arbeitgebern, sozialen Unternehmen und dem freiwilligen Sektor voraus.
- ❑ Bei jungen Schulabbrechern können nicht formelle Lernmethoden erfolgreicher sein als ausschließlich formelle Bildung. Die Verknüpfung von Unterricht und Ausbildung am Arbeitsplatz erhöht die Wahrscheinlichkeit positiver Arbeitsmarktergebnisse um 30 Prozentpunkte. Wird sie mit anderen Dienstleistungen kombiniert, steigt die Wahrscheinlichkeit eines positiven Ergebnisses um 53 Prozentpunkte.
- ❑ Gut gezielte Ausbildungssubventionen für Unternehmen, die geringqualifizierte Jugendliche einstellen, können die Zahl der Plätze für die Ausbildung benachteiligter Jugendlicher am Arbeitsplatz erhöhen. Ihre Wirksamkeit hängt von ihrer Gestaltung und Zielausrichtung ab: Beide können Verzerrungseffekte (d.h. Wohlstandsverluste und Substitution) minimieren.

Quelle: EU: *The role of Public Employment Services in youth reintegration. A review of European good practice*. Analytical Paper, GD Beschäftigung, Soziales und Integration (Brüssel, 2011).

198. Neuere Untersuchungen der IAO in osteuropäischen und zentralasiatischen Ländern haben ergeben, dass die Personen, die Dienstleistungen zur Unterstützung bei der Stellensuche, zur Stellenvermittlung und zur Berufsberatung in Anspruch nehmen, überwiegend Jugendliche sind. In der Republik Moldau beispielsweise sind 79 Prozent der Teilnehmer an einer Berufsberatung junge Menschen unter 29 Jahren, während sich in der Ukraine 34 Prozent der Dienstleistungen zur Stellenvermittlung an junge Personen richten ⁵⁶.

199. Die öffentlichen Arbeitsverwaltungen waren jedoch nicht in der Lage, mit den sich verändernden Anforderungen des Arbeitsmarkts Schritt zu halten oder gezielte Leistungspakete anzubieten, die den Bedarf von jungen Menschen in allen Ländern decken. Beispielsweise sind die öffentlichen Arbeitsverwaltungen in vielen Ländern im Nahen Osten und in Nordafrika trotz jüngerer Anstrengungen schwach. Die Arbeitslosen erkennen kaum Vorteile darin, sich bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung anzumelden, und Arbeitgeber nehmen ihre Dienstleistungen nicht in Anspruch. Ein weiteres Problem ist, dass viele Arbeitsplätze in Entwicklungsländern auf die informelle Wirtschaft entfallen

⁵⁶ Auf der Grundlage von für acht Länder verfügbaren Informationen: Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Kroatien, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Republik Moldau und Ukraine. IAA: *Youth employment in Eastern Europe: Crisis within the crisis*, a.a.O.

und freie Stellen definitionsgemäß nicht von der öffentlichen Arbeitsverwaltung erfasst beziehungsweise ihr gemeldet werden. Außerdem ist die Arbeitsvermittlung nicht in der Lage, Stellensuchenden zuverlässige und aktuelle Informationen über freie Stellen zu bieten. Fast 90 Prozent der Stellensuchenden in Jordanien haben nie öffentliche Arbeitsvermittlungs- oder Beratungsleistungen in Anspruch genommen und verlassen sich stattdessen auf informelle Empfehlungen und Informationen von Verwandten und Freunden⁵⁷.

200. In vielen Ländern und vor allem in Entwicklungsländern zählen zu den großen Schwierigkeiten für die öffentliche Arbeitsverwaltung bei der Durchführung gezielter Interventionen ihre fehlende oder geringe fachliche und finanzielle Kapazität sowie unzureichende Infrastruktur und Betriebsmittel, um Zweigstellen zu unterhalten⁵⁸.

2.4.3. Lohnsubventionen, Mindestlohn und Jugendbeschäftigung

201. Gut gestaltete Lohnsubventionen oder Kürzungen der Sozialbeiträge für junge Arbeitnehmer können dazu beitragen, die Nachfrage nach jungen Arbeitnehmern zu erhöhen. Lohnsubventionen können helfen, den Übergang junger Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, und während Rezessionen können sie die negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Dequalifizierung in der Erwerbsbevölkerung abschwächen. Manche Länder haben deshalb Initiativen für Lohnsubventionen gezielt auf Jugendliche ausgerichtet. Chile beispielsweise führte 2009 eine Jugendbeschäftigungssubvention zugunsten von Jugendlichen aus armen Familien ein. In der Literatur zu Lohnsubventionen finden sich Berichte über positive Auswirkungen ihrer Nutzung im Kontext von sowohl entwickelten Ländern als auch Entwicklungsländern. In Kleinstunternehmen in Sri Lanka bewogen Lohnsubventionen Forschungsergebnissen zufolge 22 Prozent der in Frage kommenden Eigentümer, einen Arbeitnehmer einzustellen. Darüber hinaus gaben 86 Prozent der Arbeitgeber, die Beschäftigte eingestellt hatten, an, diese nach Auslaufen der Subvention weiterbeschäftigen zu wollen⁵⁹.

202. In den G20-Ländern findet sich eine Fülle von Maßnahmen für die Aufteilung der anfänglichen Einstellungskosten zwischen Arbeitgebern und dem Staat. Zu den Hauptmerkmalen zählen: die Vertragslaufzeit, die Höhe der Subvention oder Arbeitgeberentschädigung und die Art der vertraglichen Regelung. In manchen Ländern werden Subventionen für die Einstellung junger Menschen mit befristeten Arbeitsverträgen gezahlt, weil diese Verträge angeblich als Sprungbrett in den Arbeitsmarkt dienen können. In Frankreich und Italien gibt es finanzielle Anreize für Arbeitgeber, die junge Arbeitslose einstellen und ihnen Ausbildung am Arbeitsplatz bieten.

203. In der Gesamtbetrachtung hatten Lohnsubventionen sowohl in fortgeschrittenen Volkswirtschaften als auch in Schwellenländern im Allgemeinen positive Auswirkungen auf die Beschäftigungsergebnisse von Jugendlichen. Vorliegende Evaluierungen von Lohnsubventionen zeigen, dass diese am besten funktionieren, wenn sie gezielt so gestaltet werden, dass sie konkreten Benachteiligungen junger Menschen im Arbeits-

⁵⁷ Europäische Stiftung für Berufsbildung (ETF): *Human capital and employability in the 14 partners of the Union for the Mediterranean*, informelles Hintergrundpapier für die Tagung der Arbeitsgruppe auf hoher Ebene für Beschäftigung und Arbeit der Union für den Mittelmeerraum (EUROMED), Brüssel, 26.-27. Nov. 2009.

⁵⁸ IAA: *Support for the role of public employment services in the labour market*, a.a.O.

⁵⁹ S. de Mel, D. McKenzie und C. Woodruff: „Field experiments in firms wage subsidies for microenterprises“, in *American Economic Review*, Jg. 100, Nr. 2, Mai 2010, S. 614-618.

markt entgegenwirken, und wenn sie befristet gezahlt werden⁶⁰. Deshalb ist es bei verallgemeinerten Subventionen zugunsten junger Menschen, die in erster Linie auf der Grundlage von deren Alter gewährt werden, unwahrscheinlich, dass sie langfristige Auswirkungen auf deren Beschäftigungssituation und Verdienst haben. Wenn diese Subventionen nicht gezielt eingesetzt werden, tragen sie häufig zu Arbeitsmarktverzerrungen wie Wohlstandsverlusten und Substitutionseffekten bei, und das Beschäftigungsverhältnis wird nur so lange aufrechterhalten, wie die Subventionen fließen. In Evaluierungsergebnissen wird auch der Nutzen hervorgehoben, der damit verbunden ist, Subventionen mit Ausbildung am Arbeitsplatz und anderen Maßnahmen in der Form von umfassenden Dienstleistungspaketen für junge Arbeitnehmer zu kombinieren. Um Missbrauch im Zusammenhang mit Lohnsubventionen zu vermeiden und um das grundsatzpolitische Ziel verbesserter Beschäftigungsfähigkeit junger Arbeitnehmer zu erreichen sowie zu verhindern, dass sie lediglich als billige Arbeitskräfte genutzt werden, ist ein effizientes Überwachungssystem ebenfalls wichtig.

204. Angesichts des unverhältnismäßig hohen Anteils von Jugendlichen unter den Niedriglohn- und Mindestlohnempfängern (erörtert in Abschnitt 1.3) können Mindestlöhne einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Kaufkraft der jüngeren Bevölkerung leisten⁶¹.

205. In mehreren Ländern wird neben dem Mindestlohn für Erwachsene ein niedrigerer Mindestlohn für Jugendliche oder Lehrlinge festgelegt. Dies wird damit gerechtfertigt, dass die Senkung des relativen Lohns junger Arbeitnehmer sie angeblich für Arbeitgeber attraktiver macht. Gleichzeitig verringert dies den Anreiz für Jugendliche, die Schule vorzeitig zu verlassen, und schmälert auf diese Weise das Angebot an jungen Arbeitnehmern. Es wird davon ausgegangen, dass beide Effekte zu einer niedrigeren Jugendbeschäftigungsrate beitragen werden. Wenngleich keine internationalen Normen Länder davon abhalten, niedrigere Sätze festzulegen, sollten die Gründe, die für die Einführung niedrigerer Sätze für manche Gruppen von Arbeitnehmern verantwortlich sind, unter Berücksichtigung des Prinzips des gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit regelmäßig überprüft werden. Nach dem Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, wäre eine geschlechtsspezifische Mindestlohnsetzung diskriminierend⁶².

206. Wenngleich manche Studien weiterhin die obigen Argumente für einen niedrigeren Mindestlohn für junge Arbeitnehmer stützen, ist die neuere Literatur zu dem Thema weniger aussagekräftig. Beispielsweise führte Neuseeland 2001 Reformen durch, mit denen das Alter für den Geltungsbereich des Mindestlohns für Erwachsene von 20 auf 18 Jahre gesenkt und gleichzeitig der Mindestlohn für Jugendliche von 60 auf 80 Prozent des Mindestlohns für Erwachsene angehoben wurde. Zwei Jahre nach der Veränderung der Rechtsvorschriften gab es Erkenntnisse über vernachlässigbare Arbeitsplatzverluste junger Arbeitnehmer⁶³. Andere Forschungsarbeiten bieten länderübergreifende Belege,

⁶⁰ Beispielsweise führte Südafrika 2010 ein System für Lohnsubventionen ein, das zu mehr Beschäftigung von Jugendlichen in Unternehmen des formellen Sektors beitragen sollte. Die Subvention beträgt ZAR 5.000 (≈ EUR 670) für eine sechsmonatige Anstellung. Demgegenüber steht ein nationaler mittlerer Durchschnittslohn für Jugendliche von 20 bis 24 Jahren von ungefähr ZAR 1.500, also knapp unter dem Zweifachen der Subvention. Die Wirkung der Subvention auf die Einstellung junger Menschen wurde allerdings noch nicht evaluiert.

⁶¹ A. Cardoso: *Long-term impact of youth minimum wages: Evidence from two decades of individual longitudinal data*, IZA Discussion Paper Nr. 4236 (Bonn, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), 2009).

⁶² Y. Ghellab: „Minimum wages and youth unemployment“, in IAA: *General Survey concerning minimum wages*, Abs. 169-185 (Genf, 1992).

⁶³ D. Hyslop und S. Stillman: „Youth minimum wage reform and the labour market in New Zealand“, in *Labour Economics*, Jg. 14, Nr. 2, 2007, S. 201-230.

die zeigen, dass Mindestlöhne in Verbindung mit hohem Beschäftigungsschutz und aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einigen Ländern ermöglicht haben, die Beschäftigungssituation von Jugendlichen zu verbessern ⁶⁴.

207. Lohnergänzungsleistungen für Niedriglohnempfänger liefern ebenfalls gute Beispiele von Korrekturmaßnahmen bei gering entlohnter Beschäftigung. Lohnergänzungsleistungen sollen Arbeitnehmern finanzielle Anreize bieten, Stellen im Niedriglohnsektor anzunehmen; sie erhalten auf diese Weise Zusatzverdienst, der die Armut verringert. Sie können die Form von steuerlichen Entlastungen, lohnabhängigen Transferleistungen oder anderen Einmalzahlungen haben. Von diesen sind Entlastungen bei der Einkommensteuer recht verbreitet. Da diese im Allgemeinen auch ein Element des Arbeitsanreizes umfassen, richtet sich die Leistungshöhe üblicherweise nach dem Bruttoverdienst und enthält Elemente eines schrittweisen Auf- und Abbaus. Anders ausgedrückt steigt der Gesamtumfang der Lohnergänzungsleistungen tendenziell mit steigendem Einkommen, um nach Überschreiten eines bestimmten Schwellenwerts auf der gleichen Höhe zu verharren und schließlich zu sinken. Das Potenzial dieser Maßnahmen dafür, die Wohlfahrt von Geringverdienern zu verbessern, ohne das Beschäftigungsvolumen zu beeinträchtigen, ist in der Tat gut dokumentiert ⁶⁵ und muss für grundsatzpolitische Entwicklungen in Bezug auf Niedriglohn voll ausgeschöpft werden. Die wohlfahrtssteigernden Potenziale von Lohnergänzungsleistungen für Niedriglohnempfänger sollten jedoch nicht als Ersatz für Mindestlohnmaßnahmen, sondern als Ergänzung interpretiert werden.

2.4.4. Arbeitsverträge, Schutz und Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt

208. Bestimmungen zur Einstellung und Entlassung von Arbeitnehmern können eine wichtige Rolle dabei spielen, ihre faire Behandlung zu gewährleisten. Bei der Ausarbeitung und Durchsetzung von Beschäftigungsschutzvorschriften muss abgewogen werden zwischen dem Grad des wirksamen Schutzes für die Arbeitnehmer und den Anreizen für Unternehmen dafür, einzustellen, insbesondere unerfahrene Jugendliche und andere Personen, die neu in den Arbeitsmarkt eintreten. Vor allem strenge und ungewisse Verfahren zur Entlassung dauerhaft beschäftigter Arbeitnehmer sowie hohe Abfindungen halten Arbeitgeber von der Einstellung Jugendlicher mit unbefristeten Verträgen ab ⁶⁶. Neuere Untersuchungen ergaben einen Zusammenhang zwischen dem Rückgang der durchschnittlichen Verweildauer junger Arbeitnehmer auf einer Stelle in der EU zwischen 1996 und 2006 und schwächeren Rechtsvorschriften zum Beschäftigungsschutz sowie geringerer Gewerkschaftsdichte (bei jungen Menschen wurde ein Zusammenhang zwischen einem niedrigeren Grad der gewerkschaftlichen Organisation und einem Rückgang der durchschnittlichen Verweildauer auf einer Stelle festgestellt) ⁶⁷.

209. Neben einem breiten Spektrum neuer „Ausbildungs- oder Praktikumsverträge“ sollen so genannte „Ersteinstellungsverträge“ die Einstellung junger Arbeitnehmer erleichtern. Ihr Hauptziel ist es, jungen Menschen zu helfen, durch die Senkung der

⁶⁴ D. Neumark und W. Wascher: „Minimum wages, labor market institutions, and youth employment: A cross-national analysis“, in *Industrial & Labor Relations Review*, Jg. 57, Nr. 2, 2004.

⁶⁵ H. Immervoll und M. Pearson: *A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD*, IZA Policy Paper Nr. 3 (Bonn, IZA, 2009).

⁶⁶ IAA: *Giving youth a better start*, a.a.O.

⁶⁷ S. Cazes und M. Tonin: „Employment protection legislation and job stability: A European cross country analysis“, in *International Labour Review*, Jg. 149, 2010.

Einstellungskosten einen Fuß in den Arbeitsmarkt zu bekommen⁶⁸. Dies wird vor allem entweder durch die Senkung der Ansprüche junger Arbeitnehmer oder durch die Subventionierung dieser Arbeitsverträge erreicht.

210. Zu den Ländern, welche die Ansprüche junger Arbeitnehmer verringert haben, zählt Paraguay, wo 2002 Rechtsvorschriften erlassen wurden, die zur Integration junger Menschen von 15 bis 28 Jahren in den Arbeitsmarkt dienen sollten. Während damit das Ziel verfolgt wurde, Regeln aufzustellen, welche die Jugendbeschäftigung durch nachrangige entlohnte Arbeit regulieren und fördern sollten, sahen sie u.a. auch Ausschlüsse von Sozialversicherungsbeiträgen zur Altersversorgung oder zu Familienbeihilfen und die Außerkraftsetzung von Urlaubsansprüchen vor. Diese Beschneidung der Rechte junger Arbeitnehmer führte schlussendlich dazu, dass die Rechtsvorschriften wieder außer Kraft gesetzt wurden.

211. Frankreich erließ im März 2006 Rechtsvorschriften für einen unbefristeten „Erst-einstellungsvertrag“ (CPE), der für junge Arbeitnehmer bis 26 Jahren in Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten gelten sollte. Heftiger Widerstand vonseiten Jugendlicher und der Gewerkschaften führte jedoch dazu, dass das Gesetz im April 2006 wieder aufgehoben wurde. Einer der Aspekte dieses Instruments war, dass es eine „Konsolidierungsphase“ von zwei Jahren vorsah, in der derart Beschäftigte ohne Angabe von Gründen entlassen werden konnten. 2005 erlassene Rechtsvorschriften etablierten den „Vertrag für neue Beschäftigung“ (CNE) mit ähnlichen Merkmalen, außer dass er auf Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten beschränkt war und nicht für eine bestimmte Altersgruppe galt. In einem Beschwerdeverfahren gemäß Artikel 24 der Verfassung der IAO kam ein Dreigliedriger Ausschuss 2007 zu dem Schluss, dass der „Vertrag für neue Beschäftigung“ signifikant von dem Schutz abwich, der im Übereinkommen (Nr. 158) über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, 1982, festgeschrieben ist, das von Frankreich ratifiziert wurde. Der Ausschuss ersuchte daraufhin die französische Regierung, Maßnahmen zu ergreifen, um die Beendigung eines solchen Arbeitsvertrags ohne triftigen Grund auszuschließen⁶⁹. Der französische Oberste Gerichtshof erklärte den CNE 2008 aus anderen Gründen für nicht anwendbar, zu denen die Unvereinbarkeit mit den Bestimmungen des IAO-Übereinkommens Nr. 158 zählte. Unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Verwaltungsrats der IAO vom 14. November 2007 verabschiedete Frankreich das Gesetz Nr. 2008-596 vom 25. Juni 2008, das Bestimmungen betreffend den CNE aufhebt. Das Gesetz setzt eine nationale dreigliedrige Vereinbarung um. Die zur Zeit der Bekanntmachung des Gesetzes in Kraft befindlichen CNE wurden in unbefristete Verträge geändert. Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen der IAO nahm später mit Befriedigung die Verabschiedung dieses neuen Gesetzes zur Kenntnis.

212. Statt spezielle Regeln für Arbeitsverträge betreffend die Einstellung und Entlassung junger Arbeitnehmer festzulegen, reformierten viele europäische Länder ihre Rechtsvorschriften, indem sie für die Nutzung der Zeitarbeit geltende Beschränkungen (befristete Verträge, aufgabengebundene Verträge, Arbeit auf Abruf, Leiharbeit usw.) lockerten. Diese Beschäftigungsform machte bald den größten Teil neuer Arbeitsplätze für Jugendliche aus und führte zu zunehmender Arbeitsmarktdualität zwischen strengem Schutz für dauerhaft beschäftigte Arbeitnehmer und dem schwächeren Schutz für junge

⁶⁸ In vielen Fällen soll diese Art von Intervention auch für andere Arbeitnehmergruppen gelten, beispielsweise Langzeitarbeitslose und Frauen.

⁶⁹ IAA: *Decision on the 20th item on the agenda: Report of the Director-General: Sixth Supplementary Report*, Verwaltungsrat, 300. Tagung, Genf, Nov. 2007, GB.300/20/6.

Beschäftigte in Zeitarbeit. Beispielsweise ist in Spanien trotz beträchtlicher Verringerungen der Entlassungskosten bei Dauerbeschäftigungsverträgen, die im Rahmen von Arbeitsmarktreformen 1994, 1997 und 2010 in Kraft gesetzt wurden, und großzügiger Subventionen für die Einstellung von dauerhaft Beschäftigten der Anteil der Zeitarbeit nicht signifikant zurückgegangen⁷⁰. Der hohe Anteil junger Arbeitnehmer mit Zeitarbeitsverträgen wird in ganz Europa beobachtet, wo 2009 40,2 Prozent der Arbeitnehmer von 15 bis 24 Jahren einen Zeitarbeitsvertrag hatten, verglichen mit 13,4 Prozent aller Arbeitnehmer zwischen 15 und 64 Jahren⁷¹. Der OECD zufolge entfiel während der Krise in den zwölf Monaten bis Juni 2009 der überwiegende Teil der verlorengegangenen Arbeitsplätze auf Zeitarbeit. Zwischen dem ersten Quartal 2007 und Dezember 2009 sank der Anteil der Zeitarbeit an der Gesamtbeschäftigung entsprechend von 32 auf 25,1 Prozent. Weil bei Jugendlichen die größte Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie solche Verträge haben, bekamen sie die Rezession am stärksten zu spüren, und die Jugendarbeitslosigkeit erreichte im Dezember 2009 44,5 Prozent⁷².

213. Manche Erfahrungen lassen darauf schließen, dass Anreize für die Einstellung junger Arbeitnehmer bei gleichzeitiger Beschneidung ihrer Rechte und Sozialleistungen wie Renten sowie Kranken- und Arbeitslosenversicherung auf lange Sicht zu mehr Schutzbedürftigkeit und Unsicherheit führen. Die IAO hat bereits früher diese Konsequenzen erörtert und auf den Umstand hingewiesen, dass ein niedriges Niveau an Schutz und Unterstützung durch den Staat negative Auswirkungen auf die zukünftige Entwicklung junger Arbeitnehmer und ihr Vertrauen in öffentliche Einrichtungen haben kann⁷³.

2.4.5. Übergang zur Formalität

214. In Entwicklungsländern sind Arbeitsplätze mit niedriger Produktivität in der informellen Wirtschaft die Hauptquelle für die Beschäftigung und die Lebensgrundlagen von Jugendlichen. Die verbesserte Durchsetzung von Rechtsvorschriften zu Arbeitsverträgen können in Verbindung mit anderen ergänzenden Maßnahmen genutzt werden, um den Übergang von der informellen zur formellen Beschäftigung zu unterstützen. Erfolgreiche Erfahrungen in Argentinien und Brasilien sind typische Beispiele. In Argentinien führte die Regierung nach der tiefen Wirtschaftskrise zu Beginn des neuen Jahrtausends eine Reihe von Reformen ein, um dem hohen Grad der Informalität entgegenzuwirken. Diese umfassten neue Rechtsvorschriften, die für in Klein- und Kleinstunternehmen neu eingestellte Arbeitnehmer für die ersten zwölf Monate eine Kürzung der Sozialversicherungsbeiträge vorsahen. Parallel dazu führte die Regierung ein Programm zur Vereinfachung von Verwaltungsverfahren durch die Einführung eines einheitlichen Arbeitnehmerregistrierungssystems ein (*Programa de Simplificación Registral*). Zur Verbesserung der Einhaltung durch Unternehmen beschloss die Regierung 2005 einen Nationalen Arbeitsregulierungsplan (*Plan Nacional de Regulación del Trabajo*) und erhöhte die Mittel für die Arbeitsaufsicht.

215. In den ersten zwei Jahren dieses Programms wurde etwa ein Drittel der bei Prüfungen durch die Arbeitsaufsicht ermittelten informellen Arbeitnehmer registriert, was zur Verringerung der Informalität junger Arbeitnehmer beitrug. Ferner wurden Rechtsvor-

⁷⁰ J.J. Dolado et al.: *Drawing lessons from the boom of temporary jobs in Spain*, CEPR-Diskussionspapier Nr. 2884 (Madrid, FEDEA, 2011).

⁷¹ F. Tros: *Analysis of the effects of legislation in youth employment contracts in Europe: A literature review*, Arbeitspapier des Beschäftigungssektors (Genf, IAA, erscheint demnächst).

⁷² IAA: *G20 country brief: Spain's response to the crisis* (Genf, 2010).

⁷³ IAA: *Global employment trends for youth*, a.a.O.

schriften über Strafen für Unternehmen erlassen, die Ausbildungsverhältnisse ausnutzten und junge Arbeitnehmer ausbeuteten. Sie schrieben den Abschluss eines befristeten Vertrags mit detaillierten Bestimmungen zu Ausbildung, Sozialversicherungsbeiträgen und Löhnen vor.

216. Verschiedene konkrete Maßnahmen wurden ergriffen, um die Informalität in den am stärksten betroffenen Berufen zu verringern. Beispielsweise wurde die Registrierung einheimischer Arbeitnehmer vereinfacht und Arbeitgebern ermöglicht, Sozialversicherungsbeiträge von gezahlten Abgaben abzuziehen. Mit einer anderen Maßnahme wurde geringverdienenden Selbstständigen in der informellen Wirtschaft ermöglicht, ihren Sozialbeitrag in Form einer jährlichen Einmalzahlung (*mono-tributo social*) zu entrichten. Zusammengefasst gelang es mit diesen Maßnahmen, die Soziale Sicherheit auf Arbeitnehmer auszuweiten, die zuvor davon ausgeschlossen gewesen waren ⁷⁴.

2.4.6. Gewonnene Erkenntnisse ⁷⁵

Interaktion zwischen aktiven und passiven Arbeitsmarktmaßnahmen

217. Es ist wichtig, die Wechselbeziehungen zwischen aktiver Arbeitsmarktpolitik und den in Abschnitt 2.9 erörterten Systemen passiver Einkommensunterstützung, wie Leistungen bei Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfe, zu erkennen. Eine großzügige Einkommensunterstützung birgt das Risiko, dass sich der Anreiz zur Arbeitssuche und zur Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen abschwächt. Der wirksamste Weg, um diese gegensätzlichen Tendenzen zusammenzuführen, ist die Verknüpfung aktiver und passiver Arbeitsmarktmaßnahmen durch bestimmte Auflagen. In den meisten Industrieländern gibt es einen klaren Trend zu einer solchen „Aktivierungspolitik“ ⁷⁶. Dahinter steht die Überlegung, dass jegliche Art von Beschäftigung wirtschaftlicher Inaktivität und Arbeitslosigkeit vorzuziehen ist. Dieser Ansatz beruht auf einem mit strikten Auflagen verbundenen System, das den Schwerpunkt auf die gegenseitigen Verpflichtungen des Leistungsgebers (der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung) und des Leistungsbeziehers legt ⁷⁷. Es obliegt der Arbeitsmarktverwaltung, für die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der Beschäftigungsaussichten von Jugendlichen zu sorgen. Um dies zu erreichen, muss sich die Arbeitsmarktverwaltung auf Programme konzentrieren, die ihre Effektivität unter Beweis gestellt haben ⁷⁸. Die meisten Evaluierungen von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stimmen darin überein, dass Programme zur Unterstützung bei der Stellensuche, die mit intensiver Beratung und Betreuung verbunden sind, sich als besonders wirksam erwiesen haben. Es hat sich auch gezeigt, dass kleinere, genau auf die Zielgruppe zugeschnittene Schulungsprogramme, bei denen Ausbildung am Arbeitsplatz eine starke Komponente bildet, sehr viel erfolg-

⁷⁴ IAA: *Trabajo decente para los jóvenes: El desafío de las políticas de mercado de trabajo en Argentina* (Buenos Aires, 2011) und IAA: *La formalización del empleo en Argentina* (Buenos Aires, 2011).

⁷⁵ Eine Zusammenfassung der wichtigsten Merkmale von Jugendbeschäftigungsprogrammen, die sich als effektiver erwiesen haben als andere, findet sich in *Policy options to support young workers during economic recovery*, Global Jobs Pact Policy Brief Nr. 14 (IAA, 2011).

⁷⁶ Ein neuerer Bericht des Dachverbands der britischen Arbeitgeberverbände (CBI) enthält beispielsweise Empfehlungen für die Unterstützung junger Menschen beim Übergang vom Sozialhilfebezug zur Erwerbstätigkeit. Sie sehen u.a. vor, die Struktur der Leistungsauszahlung besser mit der Realität der Bezahlung von Erwerbstätigen in Übereinstimmung zu bringen. Siehe CBI: *Action for jobs – How to get the UK working* (London, 2011).

⁷⁷ A. Dagherre und D. Etherington: *Active labour market policies in international context: What works best? Lessons for the UK*, Department for Work and Pensions Working Paper Nr. 59 (Norwich, HMSO, 2009).

⁷⁸ W. Eichhorst und K.F. Zimmerman: *And then there were four: How many (and which) measures of active labour market policy do we still need?* DIW Discussion Paper Nr. 685 (Berlin, DIW, 2007).

reicher sind als großangelegte Ausbildungsprogramme, die auf theoretischem Unterricht basieren.

Kasten 2.8

Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Jugendliche in Serbien

2010 war in Serbien die Arbeitslosenquote von Jugendlichen (37,4 Prozent) dreimal höher als die Quote von Erwachsenen (12,3 Prozent). Besonders problematisch ist die Lage von Jugendlichen mit geringer Bildung, von jungen Roma sowie von jungen Binnenvertriebenen und Flüchtlingen.

Unter dem Titel „Jugendbeschäftigungspolitik und Aktionsplan (2009-11)“ wurde ein Programm eingeleitet, das beschäftigungsintensives Wachstum, Beschäftigungsfähigkeit, Eingliederung in den Arbeitsmarkt durch gezielte Maßnahmen und Lenkung des Jugendarbeitsmarkts in den Mittelpunkt stellte. Rund 3,9 Millionen US-Dollar, die von der Regierung und von Gebern bereitgestellt wurden, flossen in den bestehenden Jugendbeschäftigungsfonds, der die Umsetzung eines breiten Spektrums integrierter Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung unterstützte.

Über 3.500 benachteiligte Jugendliche (48 Prozent junge Frauen und 52 Prozent junge Männer) bilden die Zielgruppe der aktiven Arbeitsmarktprogramme. Die meisten haben ein geringes Bildungsniveau (85 Prozent), sind seit langem arbeitslos (60 Prozent) und haben keine Berufserfahrung (52 Prozent). Monitoring-Daten der Regierung zeigen, dass von den arbeitenden Jugendlichen, die durch diese Programme unterstützt wurden, 85 Prozent eine Vollzeitstelle gefunden haben, dass mehr als die Hälfte im gleichen Unternehmen arbeiten, in dem sie eine Ausbildung erhielten (57 Prozent) und dass sie die bei der Ausbildung am Arbeitsplatz erworbenen Fertigkeiten auch einsetzen (62 Prozent). Außerdem liegen die Löhne der Programmteilnehmer um 10 bis 20 Prozent über dem gesetzlichen Mindestlohn.

Die IAO beteiligte sich zusammen mit den Ministerien für Wirtschaft, Regionalentwicklung, Arbeit und Sozialpolitik sowie den Sozialpartnern an der Entwicklung und Durchführung des Programms „Jugendbeschäftigungspolitik und Aktionsplan“, der Einrichtung des Jugendbeschäftigungsfonds, der Erarbeitung evidenzbasierter jugendspezifischer Ziele und Zielvorgaben für die Beschäftigungspolitik, der Integration von Arbeitsmarkt, Migration und Sozialdiensten sowie am Kapazitätsaufbau für den Arbeitsmarkt.

Quelle: IAA: *Youth Employment Policy and Action Plan, Serbia 2009-11* (unveröffentlicht).

Zielgerichtet und auf individuelle Bedürfnisse zugeschnitten

218. Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die die Verschiedenheit junger Frauen und Männer anerkennen und sowohl individuelle Merkmale (wie Alter, Geschlecht, Bildungsstand, soziokultureller Hintergrund) als auch konkrete Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigen, sind erfolversprechender als eine generelle Ausrichtung auf Jugendliche als Gruppe⁷⁹. Ihr Erfolg beruht auf einer stärker personalisierten Aufmerksamkeit, und dies bedeutet, dass für solche Maßnahmen genügend Mittel zur Verfügung stehen müssen, um einen angemessenen Betreuungsschlüssel sicherzustellen. In einer einflussreichen wissenschaftlichen Publikation zur Beurteilung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wurde darauf hingewiesen, dass einer der Hauptgründe dafür, dass zahlreiche Evaluierungen solcher Programme nur einen geringen privaten und gesellschaftlichen Nutzen feststellten, darin liegt, dass die Pro-Kopf-Ausgaben für die Teilnehmer in der Regel relativ gering sind, gemessen an den Defiziten, deren Behebung von diesen Programmen erwartet wird. Damit solche Interventionen eine größere positive Wirkung haben, müssen sie mit sehr viel umfangreicheren internen Programm-

⁷⁹ N. O'Higgins: *The impact of the economic and financial crisis on youth employment measures for labour market recovery in the EU, Canada and the USA*, Employment Working Paper Nr. 70 (Genf, IAA, 2010).

renditen einhergehen⁸⁰. Beispiele wirksamer Programme machen deutlich, wie wichtig die Bereitstellung ausreichender Ressourcen ist. Die Kosten und die notwendigen administrativen Kapazitäten für gezielte Programme sollten nicht unterschätzt werden. Verschiedene Entwicklungsländer haben sich für öffentliche Beschäftigungsprogramme entschieden (siehe Abschnitt 2.7), die sich gezielt an benachteiligte Gruppen richten.

219. In den Vereinigten Staaten wurden im Rahmen des Gesetzes über das Konjunkturpaket (American Recovery and Reinvestment Act) zusätzliche Finanzmittel für bestehende Programme bereitgestellt, die benachteiligte Jugendliche erfolgreich unterstützen, wie etwa das „Job Corps“. Dieses ist das größte und umfassendste, mit Unterkunft verbundene Bildungs- und Berufsausbildungsprogramm für gefährdete Jugendliche, bei dem Lernerfahrungen im Unterricht, in der Praxis und am Arbeitsplatz kombiniert werden⁸¹. Evaluierungen stellten positive Auswirkungen auf die Beschäftigungsfähigkeit und den Verdienst der Teilnehmer und hohe soziale Erträge in Form sinkender Kriminalität und niedrigerer Inhaftierungsraten fest. Die positiven Auswirkungen auf den Verdienst hielten jedoch nur bei den älteren Jugendlichen länger an, während sie bei den unter 20-Jährigen nach vier Jahren verschwanden. Besonders kosteneffizient war das Programm für die 20- bis 24-Jährigen. Ein weiteres Gesetz zur Beschäftigungsförderung (Workforce Investment Act) umfasst Programme für frühzeitige Eingriffe zur Vermeidung von Arbeitsmarktförderung, intensive Betreuung durch Mentoren, umfassende Dienstleistungsangebote für Bildung und Stellenvermittlung sowie persönliche Unterstützung bei Gesundheits-, Kinderbetreuungs- und Wohnungsproblemen, Förderung des Potenzials junger Menschen und regelmäßige Folgemaßnahmen nach Beendigung des Programms. Jugendliche, die keine Schule besuchen, haben von den im Rahmen dieses Gesetzes bereitgestellten Fördermitteln weniger profitiert als solche innerhalb des Schulsystems.

Verknüpfung mit Berufserfahrung

220. Es darf nicht unterschätzt werden, dass die Durchführung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, bei denen die Qualifizierung an erster und der Arbeitsplatz erst an zweiter Stelle steht, an ihre Grenzen stößt, vor allem bei benachteiligten Jugendlichen. Die vorliegenden Erkenntnisse zu dieser Vorgehensweise sind ernüchternd. Erforderlich sind Programme, die Lernen und Gelderwerb miteinander verbinden und dabei das Verständnis für den Wert des Sparens und Investierens zur Erzielung eines höchstmöglichen Nutzens fördern. Programme, die mit der Welt der Arbeit verknüpft sind (z. B. innerbetriebliche Ausbildung, Betriebspraktika, unterstützte Praktika für Menschen mit Behinderungen) erhöhen die Beschäftigungschancen.

Teil eines umfassenden Dienstleistungspakets

221. Die verschiedenen Komponenten, die sowohl auf der Nachfrageseite ansetzen (z. B. Steueranreize, selbständige Erwerbstätigkeit) als auch auf der Angebotsseite (z. B. Schulung, Berufsberatung und andere Formen der Hilfe bei der Stellensuche), müssen miteinander verbunden und in die richtige zeitliche Abfolge gebracht werden, um den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt zu erleichtern.

222. Ausbildungsprogramme, die theoretischen und praktischen Unterricht kombinieren, erhöhen die Wahrscheinlichkeit positiver Arbeitsmarkteffekte um 30 Prozent; wenn sie

⁸⁰ J.A. Heckman, R.J. Lalonde und J.A. Smith: „The economics and the econometrics of active labour market programmes“, in *The Handbook of Labour Economics*, Bd. III, 1999.

⁸¹ US Department of Labor: <http://www.dol.gov/dol/topic/training/jobcorps.htm>.

noch mit weiteren Dienstleistungen verbunden werden, sogar um 53 Prozent⁸². In den Niederlanden bietet das „Gesetz für Investitionen in die Jugend“ ein Beispiel für eine integrierte Intervention. Jungen Menschen zwischen 18 und 27 Jahren wird Arbeit, Ausbildung oder eine Kombination aus beidem angeboten. Wenn sie sich weigern, das Angebot anzunehmen, erhalten sie keine Sozialleistungen. Falls sie eine Beschäftigung annehmen, werden sie von ihrem Arbeitgeber bezahlt. Entscheiden sie sich für Schulbildung oder Studium, haben sie möglicherweise Anspruch auf ein Einkommen in Höhe der Sozialhilfe. Ziel dieser Regelung ist es, jungen Menschen den Eintritt in den Arbeitsmarkt zu erleichtern und zu verhindern, dass sie vom Staat abhängig werden. Das Gesetz fördert also Aktivierungsmaßnahmen, während es gleichzeitig die Inanspruchnahme der Sozialversicherung durch junge Menschen zur reduziert⁸³. Es handelt sich um das größte aktive arbeitsmarktpolitische Programm der Niederlande.

223. Im Gefolge der Wirtschaftskrise haben verschiedene Länder Maßnahmenpakete eingeführt oder erweitert, die Fortbildung, Hilfe bei der Stellensuche und Arbeitsvermittlung umfassen. Dazu gehören beispielweise Argentinien, Deutschland, Griechenland, Niederlande, Peru, Ungarn, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. So wurde in Peru der Teilnehmerkreis des Ausbildungsprogramms „*Projovent*“, das sich an benachteiligte Jugendliche richtet, ausgeweitet. Das Vereinigte Königreich richtete den „Flexible New Deal“ für benachteiligte Jugendliche unter Beteiligung öffentlich-privater Partnerschaften ein, und die Vereinigten Staaten erhöhten, wie erwähnt, die Finanzmittel für „Job Corps“, ein mit Unterkunft verbundenes Förderprogramm für arbeitsmarktfremde Jugendliche. In manchen Ländern beruhen die Systeme für Einkommensunterstützung auf dem Prinzip wechselseitiger Verpflichtungen. Australien beispielsweise hat eine neue Vorschrift eingeführt, wonach junge Arbeitslose vollzeitig eine Schule besuchen oder eine Ausbildung absolvieren müssen, um Unterstützungsleistungen zu erhalten. In den Niederlanden wird jungen Menschen, die Sozialhilfe beantragen, Arbeit oder Ausbildung oder eine Kombination aus beidem angeboten. Um Geldleistungen zu erhalten, müssen sie sich für eine dieser Optionen entscheiden (siehe Kasten 2.9).

Kasten 2.9 **Maßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung während** **der jüngsten Krise**

Um die negativen Auswirkungen der Krise auf die Jugendbeschäftigung abzufedern, wurden verschiedene Fördermaßnahmen ergriffen. Zur Stützung der Nachfrage nach jungen Arbeitnehmern wurden Beschäftigungssubventionen für die Einstellung junger Menschen eingeführt (z. B. Lohnzuschüsse, Verzicht auf Sozialversicherungsbeiträge, Steuervergünstigungen) oder es wurden Ad-hoc-Prämien für die Umwandlung von Zeitverträgen in unbefristete Verträge gewährt. Anreize, die Existenzgründungen durch junge Menschen fördern – z. B. Schulung und Zugang zu Finanz- und anderen Dienstleistungen – sollten zur Schaffung neuer Arbeitsplätze führen. Manche Regierungen erhöhten die Mittel für Programme, die bezahlte Ferienjobs anbieten, während andere die Jugendbeschäftigung dadurch unterstützten, dass sie umfangreiche Programme für öffentliche Arbeiten und gemeinnützige Tätigkeiten durchführten, um so die Infrastruktur und die Umwelt zu verbessern und gleichzeitig Einkommensunterstützung zu anzubieten. Weitere Finanzmittel wurden den öffentlichen Arbeitsmarktverwaltungen zur Hilfe bei der Stellensuche und für andere Arbeitsmarktdienste zur Verfügung gestellt. Während

⁸² J. Fares und O.S. Puerto: *Towards comprehensive training* (Washington, World Bank, 2009).

⁸³ S. Bekker: *EEO Review: Youth employment measures 2010: Netherlands* (European Employment Observatory, 2010).

die Beschäftigungsfähigkeit benachteiligter Jugendlicher zu verbessern, namentlich durch die Vermittlung von Fertigkeiten in neu entstehenden Berufsfeldern (z. B. grünen Arbeitsplätzen). Durch Prämien und andere Anreize wurden die Arbeitgeber ermutigt, Lehrstellen und andere Programme für den Erwerb von Berufserfahrung anzubieten. Um das Einkommen junger Menschen zu schützen, wurden Arbeitslosengeld und Sozialhilfeleistungen gezahlt, Schülern und Studenten wurde es durch Stipendien und andere an Auflagen geknüpfte Bargeldleistungen ermöglicht, ihre Ausbildung fortzusetzen.

Quelle: IAA: Policy options to support young workers during economic recovery; a.a.O.

224. Die wichtigste aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahme für junge Menschen im Vereinigten Königreich nennt sich „Flexible New Deal“. Dieses Programm wurde im Oktober 2009 eingerichtet und ist ein Beispiel einer integrierten Intervention. Jungen Menschen zwischen 18 und 24 Jahren, die sechs Monate lang ununterbrochen Arbeitslosengeld bezogen, wird Hilfe bei der Stellensuche, Berufsberatung, Fortbildung, subventionierte Beschäftigung und Freiwilligenarbeit angeboten. Das Programm, das auf Erkenntnissen aus früheren Evaluierungen aufbaut, bietet einen stärker personalisierten Ansatz für benachteiligte Jugendliche, zum Teil in Partnerschaft mit Anbietern sozialer Dienste im öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Sektor.

225. In Lateinamerika gibt es eine Vielzahl von Multi-Service-Programmen, die Schulbildung, nachfragegesteuerte betriebliche Ausbildung und Praktika miteinander verbinden. Das 1990 in Chile eingeleitete „*Jóvenes*“-Programm ist inzwischen mit einigen Abwandlungen von Argentinien, der Dominikanischen Republik, Haiti, Kolumbien, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay und Venezuela übernommen worden. Das ursprüngliche chilenische Programm war eine Antwort auf die langfristigen negativen Auswirkungen des wirtschaftlichen Abschwungs in der vorhergehenden Dekade. Die Folgeprogramme in den anderen lateinamerikanischen Ländern wurden dafür konzipiert, die Hindernisse zu beseitigen, denen sich Jugendliche mit geringem Einkommen und geringer Bildung bei ihrem Eintritt in den Arbeitsmarkt gegenüber sahen. Generell sind in all diesen lateinamerikanischen Programmen die Auswirkungen auf die Beschäftigung positiv; die deutlichste Verbesserung war die Zunahme formeller Beschäftigungsverhältnisse oder solcher, die mit Lohnergänzungsleistungen verbunden waren. Verschiedene Gruppen von Jugendlichen profitierten in unterschiedlicher Weise; in dem chilenischen Programm verbesserten sich Verdienst, Beschäftigung und die Wahrscheinlichkeit eines formellen Beschäftigungsverhältnisses am stärksten für Jugendliche unter 21 Jahren; signifikante positive Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Verdienst von Frauen gab es bei den Programmen in Peru („*Projovent*“), in Panama („*ProCaJoven*“) und in Kolumbien („*Jóvenes en Acción*“).

Mitwirkung der Sozialpartner

226. Die Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer können durch die Mitwirkung an der Konzeption und Durchführung von Politiken und Programmen, die sich gezielt an junge Menschen richten, dazu beitragen, diese mit der Welt der Arbeit in Kontakt zu bringen. Zum Beispiel können durch die Einbeziehung der Sozialpartner Themen in den Vordergrund gestellt werden, die nicht unbedingt auf der Agenda der Regierungen stehen (wie etwa das Problem der informellen Wirtschaft, Arbeitsbedingungen, Demotivation und Inaktivität Jugendlicher sowie Förderung der sozialen Verantwortung von Unternehmen).

2.5. Förderung des Unternehmertums und der selbständigen Erwerbstätigkeit Jugendlicher

227. Die Förderung unternehmerischer Aktivitäten junger Menschen spielt bei der Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit eine wichtige Rolle. Die Ermutigung junger Menschen zur Existenzgründung und die Erleichterung eines solchen Schritts ebnen ihnen den Weg, um durch selbständige Erwerbstätigkeit Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden. Aus makroökonomischer Perspektive erhöht sich dadurch die Gesamtzahl der für Jugendliche geschaffenen Beschäftigungsmöglichkeiten, nicht nur durch die selbständige Erwerbstätigkeit der jungen Unternehmer, sondern auch dank der Lohnarbeit für andere junge Menschen, die in den erfolgreichen Unternehmen entsteht. Deshalb ist es so wichtig, dass die Regierungen die speziellen Probleme angehen, mit denen potenzielle junge Unternehmer konfrontiert sind.

228. Gleichzeitig sind junge Menschen auf dem Weg in die Selbständigkeit besonderen Risiken ausgesetzt. Manche potenziellen Unternehmer haben aufgrund mangelnder Erfahrungen und Kenntnisse möglicherweise unrealistische Vorstellungen von ihrer Fähigkeit, erfolgreich ein Geschäft zu führen, sodass sie sich gleich zu Beginn ihres Arbeitslebens mit Schulden überlasten. Deshalb tragen Förderprogramme für junge Unternehmer die Verantwortung dafür, sicherzustellen, dass Jugendliche ohne die notwendigen Voraussetzungen für geschäftlichen Erfolg nicht dazu gedrängt werden, ein eigenes Unternehmen zu gründen. Bei der Beratung potenzieller junger Unternehmer sollte darauf geachtet werden, dass sie realistische Informationen über die Vor- und Nachteile einer Existenzgründung erhalten.

229. Die Förderung des Unternehmertums von Jugendlichen besteht aus Programmen und Maßnahmen, die unternehmerische Aktivitäten junger Menschen begünstigen sollen. Das Ziel dabei ist, sie zur Gründung und Entwicklung eines Unternehmens zu ermutigen und gleichzeitig ihre allgemeine Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern⁸⁴.

Kasten 2.10 **IAO-Umfrage unter jungen Unternehmern in Indonesien über die Wahrnehmung des Geschäftsklimas**

2010 führte die IAO die erste umfassende Umfrage über das Geschäftsklima unter 1.600 jungen Unternehmern in Indonesien durch. Hier die wichtigsten Ergebnisse:

- ❑ Die meisten jungen Unternehmer führen ein Kleinunternehmen mit weniger als fünf Beschäftigten (65 Prozent) oder sind selbständig erwerbstätig (29 Prozent). Die Mehrzahl ist im Handels- oder Dienstleistungssektor anzutreffen, weil hier die Kapital- oder Technologieanforderungen weniger hoch sind. Junge Unternehmer haben einen höheren Bildungsabschluss als der Durchschnitt der indonesischen Arbeitnehmer.
- ❑ Unabhängigkeit und höheres Einkommen waren die am häufigsten angeführten Gründe dafür, Unternehmer zu werden (72 Prozent). Erst an dritter Stelle (11 Prozent) wurde das Fehlen anderer Optionen genannt, woraus zu schließen ist, dass die Mehrheit der Befragten aus eigenem Antrieb und nicht aus Notwendigkeit Unternehmer geworden sind.
- ❑ Junge Unternehmer messen ihrem Beruf einen hohen Wert bei. Sie stufen den Unternehmerberuf als den attraktivsten ein, gefolgt von einer Laufbahn als Staatsangestellter und Hochschuldozent/Lehrer. Dies ist die von den Unternehmern selbst vertretene Meinung, sie wird von der breiten Öffentlichkeit Indonesiens nicht geteilt.

⁸⁴ U. Schoof: *Stimulating youth entrepreneurship: Barriers and incentives to enterprise start-ups by young people*, SEED working paper No. 76, Series on Youth and Entrepreneurship (Genf, IAA, 2006), S. 67.

- ❑ Ein hoher Anteil der jungen Unternehmer ist in der informellen Wirtschaft tätig: 55 Prozent aller Firmen haben nicht einmal eine allgemeine Gewerbeerlaubnis. Die juristischen Schritte für eine Gewerbebeantragung werden als das schwierigste regulatorische Hindernis angesehen; als weitere Hürden werden Gewerbesteuern und spezielle Lizenzen genannt.
- ❑ Die Mehrheit der jungen Unternehmer (63 Prozent) hält eine zusätzliche Qualifizierung für unbedingt notwendig, vor allem in Finanzmanagement, Marketing und spezifischen Fachkompetenzen. Gleichzeitig sind sie kaum über Dienste zur Unterstützung von Unternehmen informiert und nehmen sie selten in Anspruch. Diejenigen, die sie nutzen, sind jedoch sehr zufrieden damit und auch bereit, für solche Dienstleistungen zu bezahlen.
- ❑ Die meisten in der Umfrage erfassten Indikatoren lassen keine Diskriminierung junger Unternehmerinnen erkennen, außer beim Zugang zu Finanzmitteln.
- ❑ 70 Prozent der jungen Unternehmer berichten über einen Umsatzanstieg im vergangenen Jahr, 23 Prozent planen weitere Personaleinstellungen im nächsten Jahr.

Quelle: IAA: *Business environment for young entrepreneurs in Indonesia* (Jakarta, 2011).

230. Mit diesen Programmen wird der Versuch unternommen, die Hindernisse zu überwinden, denen sich junge Menschen bei der Gründung und Entwicklung eines Unternehmens gegenüber sehen. In den meisten Fällen geht es um fehlendes Finanz-, Sozial- oder Sachkapital. Die Maßnahmen zur Förderung des Unternehmertums junger Menschen decken ein breites Spektrum ab, wie z. B. Vermittlung unternehmerischer Kenntnisse an Jugendliche, die nicht mehr die Schule besuchen, entweder durch die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung oder durch private Ausbildungsanbieter, Vermittlung von Grundkenntnissen über Existenzgründung und Unternehmensführung an Sekundarschulen oder Hochschulen, Kampagnen zur Veränderung gesellschaftlicher und kultureller Einstellungen gegenüber jungen Unternehmern, Zugang zu Finanzmitteln, Mentoring und anderen Unterstützungsdiensten sowie Verbesserung der administrativen und regulatorischen Rahmenbedingungen⁸⁵.

231. Aus der Online-Datenbank über Jugendbeschäftigung („Youth Employment Inventory“), der einzigen globalen Dokumentation über die Ergebnisse von Jugendbeschäftigungsprogrammen, geht hervor, dass Existenzgründungen durch junge Menschen neben verschiedenen anderen Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ein wichtiges Instrument sind. 2011 machten Initiativen zur Förderung von Existenzgründungen 20 Prozent aller Programme aus, sie waren damit nach den Qualifizierungsprogrammen der zweitwichtigste Projekttyp. Dies ist eine erhebliche Steigerung im Vergleich zu 2007, als ihr Anteil lediglich 11 Prozent betragen hatte⁸⁶.

232. Afrika insgesamt verzeichnet den höchsten Projektanteil (31 Prozent), gefolgt von der Region Naher Osten und Nordafrika mit einem Anteil von 26 Prozent. Auf die OECD-Länder entfallen 20 Prozent, auf Süd- und Ostasien und die Pazifik-Region 14 Prozent.

⁸⁵ U Schoof, a.a.O., S. 23. W. Cunningham, M. L. Sanchez-Puerta, A. Wuerml: (2010) *Active labor market programs for youth: A framework to guide youth employment interventions*, Employment Policy Primer Note No. 16 (Washington, World Bank, 2010); A.R. Hofer und A. Delaney: *Shooting for the moon: Good practices in local youth entrepreneurship support*, OECD LEED Working Paper 2010/11 (Trient, Italien, OECD Publishing, 2010).

⁸⁶ Das Youth Employment Inventory ist eine Datenbank, die Informationen über mehr als 400 Projekte zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Jugendliche in über 90 Ländern enthält. Ihr Ziel ist die Ermittlung wirksamer Ansätze zur Förderung der Jugendbeschäftigung. Diese Datenbank, die auf eine Initiative der Weltbank zurückgeht, ist inzwischen ein gemeinsames Projekt des deutschen Ministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, der Interamerikanischen Entwicklungsbank, der Internationalen Arbeitsorganisation, der Weltbank und des Netzwerks für Jugendbeschäftigung. Siehe www.youth-employment-inventory.org/.

233. Ferner liefert der Global Entrepreneurship Monitor, der Erhebungen in 59 Ländern durchführt, Informationen über die Relevanz und Attraktivität einer Unternehmertätigkeit für junge Menschen⁸⁷. Er berichtet, dass unabhängig vom Entwicklungsstand des jeweiligen Landes die höchste Zahl von Unternehmern in der Altersgruppe 25 bis 34 Jahre zu finden ist. Außerdem entfällt weltweit der größte Anteil neu gegründeter Unternehmen ebenfalls auf diese Altersgruppe.

234. Die Entwicklungsländer verzeichnen den höchsten Anteil von Unternehmensneugründungen und von Firmen, die weniger als drei Jahre alt sind. Besonders häufig finden sich Existenzgründungen in Afrika südlich der Sahara. Länder auf dem niedrigsten Entwicklungsstand weisen auch die höchste Zahl durch Not getriebener Unternehmer auf, die sich für eine Existenzgründung entscheiden, weil sie eine Einkommensquelle brauchen, und nicht weil sie eine Chance nutzen wollen, die zu geschäftlicher Expansion und zur Einstellung von Personal führen könnte⁸⁸. Obwohl keine statistischen Belege vorliegen, ist davon auszugehen, dass viele der durch Not getriebenen Unternehmer in Entwicklungsländern im informellen Sektor tätig sind. Während weitgehende Übereinstimmung herrscht, dass die Unterstützung der durch Chancen motivierten Unternehmer Wirkung zeigt, ist die Förderung notgetriebener Unternehmer und ihre Auswirkung auf die Armutsbeseitigung umstritten⁸⁹. Da es an belastbaren Evaluierungen fehlt, um die Auswirkung von Förderprojekten für junge Unternehmer auf die Generierung von Einkommen, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Verbesserung der Arbeitsplatzqualität zu beurteilen, ist eine auf Fakten gestützte Stellungnahme zu dieser Frage zur Zeit nicht möglich.

235. Das Verhältnis von weiblichen zu männlichen Unternehmern ist von Land zu Land unterschiedlich, aber insgesamt sind Frauen unterrepräsentiert. Wie der Flash Eurobarometer 2009 und andere Studien gezeigt haben, sind erfolgreiche Unternehmer in Europa und Lateinamerika überwiegend männlich. In der Republik Korea gibt es fünfmal mehr Unternehmer als Unternehmerinnen, während in Ghana mehr Frauen als Männer Unternehmen gründen⁹⁰. Es scheint ein sinnvoller Ansatz zu sein, Unternehmerinnen durch spezielle Maßnahmen gezielt zu unterstützen, weil Frauen häufig bei der Gründung und Entwicklung eines Unternehmens mehr Hindernisse zu überwinden haben als Männer. In Kamerun z. B. gibt es keine erkennbare Diskriminierung von Unternehmerinnen in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften. In der Praxis haben Frauen jedoch kaum die Möglichkeit, Grundeigentum und andere Vermögenswerte zu erwerben. Ihre Ehemänner können problemlos den Grundbesitz der Familie verpfänden, während es für Frauen schwierig ist, bei der Beantragung eines Kredits die Anforderungen der Banken an die Besicherung zu erfüllen.

2.5.1. Auswirkungen der Programme für das Unternehmertum von Jugendlichen

236. Für die Qualität oder die Wirkung von Programmen, die unternehmerische Aktivitäten von Jugendlichen fördern, gibt es kaum Belege, weil bisher nur wenige Projekte

⁸⁷ D. J. Kelley, N. Bosma, J.E. Amorós: *GEM 2010 Global Report* (London, Global Entrepreneurship Monitor, 2010).

⁸⁸ Ebd.

⁸⁹ W. Maudé: „Promoting entrepreneurship in developing countries: Policy challenges“, in *European Journal of Development Research*, 2010, Issue 4, 2010. E. Duflo, A. Banerjee: *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty* (New York, Public Affairs, 2011).

⁹⁰ D.J. Kelley et al.: *GEM 2010 Global Report*, a.a.O.

sorgfältig evaluiert wurden. Dies gilt insbesondere für Entwicklungsländer⁹¹. Eine im Youth Employment Inventory von 2007 enthaltene Analyse der Evaluierung von Programmen zur Förderung des Unternehmertums zeigt, dass diese unter allen untersuchten Programmen die stärksten positiven Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen hatten. Wegen der geringen Zahl der in die Untersuchung einbezogenen Unternehmensprojekte konnten jedoch keine eindeutigen Schlussfolgerungen gezogen werden. Die einzige Empfehlung, die sich formulieren ließ, lautete, dass die Entscheidung für einen bestimmten Interventionstyp unter Berücksichtigung der Probleme getroffen werden muss, denen sich Jugendliche auf dem Arbeitsmarkt gegenüber sehen. Tabelle 2.3 präsentiert einige Zahlen aus Wirkungsevaluierungen einzelner Interventionen.

Tabelle 2.3. Wirkung von Programmen für das Unternehmertum von Jugendlichen

Land und Projekt	Wirkung auf die Beschäftigung (%)	Wirkung auf den Verdienst (%)	Wirkung auf Unternehmenserweiterung (%)	Wirkung auf Vermögensaufbau (%)
Bangladesch: Förderung heranwachsender Mädchen im ländlichen Bangladesch (<i>Hishori Abhijan</i>)	–	28-54	–	–
Bulgarien: Programm für selbständige Erwerbstätigkeit	50 (51,5 bei Frauen)	< 40	–	–
Kenia: Jua Kali – Ausbildungsgutscheine für „Workers under the Sun“	–	–	67	40
Peru: Unternehmerische Ausbildung für Jugendliche (<i>Formación Empresarial de la Juventud</i>)	25	23,5	–	–
Peru: Fortbildung für junge Gründer von Kleinstunternehmen (<i>Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas</i>)	17,3	61	Um 40% höhere Wahrscheinlichkeit, dass neu gegründete Unternehmen über ein Jahr später noch wirtschaftlich aktiv sind	–

Quelle: IAA: Youth Employment Inventory database (Juli 2011).

237. In Lateinamerika wurden zahlreiche Programme zur Förderung des Unternehmertums von Jugendlichen ins Leben gerufen. Da nur wenige davon evaluiert wurden, sind Schlussfolgerungen schwierig. Projekte, die sich vorwiegend an notgetriebene junge Unternehmer richten, bieten in der Regel motivationsorientierte Aktivitäten und kurze Schulungskurse an, während Projekte für Unternehmer, denen es um die Wahrnehmung von Chancen geht, sich eher auf Methoden wie die Betreuung durch Mentoren und Tutoren und den Aufbau von Netzwerken konzentrieren. In dieser Region scheinen kleiner dimensionierte, von Nichtregierungsorganisationen und privatwirtschaftlichen Institutionen organisierte Programme, die auf ganz bestimmte Zielgruppen ausgerichtet sind, wirksamer zu sein als Großprojekte, die von öffentlichen Einrichtungen gefördert werden. Kleine, gezielte Initiativen bieten ein breiteres Spektrum von Diensten, die offensichtlich die Unternehmensentwicklung positiv beeinflussen. Zu diesen Diensten gehören Informationen über Geschäftsmöglichkeiten, Mentoring, Fortbildung und Zugang zu Krediten.

⁹¹ World Bank: *Moving from wish list to action: The importance of evaluating youth interventions* (ohne Datum).

238. Im Allgemeinen scheint der Erwerb unternehmerischer Qualifikationen im Rahmen einer umfassenden Ausbildung zu besseren Ergebnissen zu führen. So hat beispielsweise das peruanische Programm zur Ausbildung von Kleinstunternehmern (*Programa de Calificación de Jóvenes Creadores de Microempresas*) gezeigt, dass ein Gesamtpaket aus theoretischem Unterricht, Beratung und Folgebetreuung, Ausbildung am Arbeitsplatz und Krediten eine höhere Wirkung auf die Unternehmensentwicklung erzielt als lediglich eine Managerausbildung.

239. Ein erfolgreiches Projekt zur Gründung und Erweiterung von Unternehmen ist der „Bharatiya Yuva Shakti Trust“ in Indien. Das Programm bot finanzielle Hilfe, Beratung und Unterstützungsdienste für Unternehmen an. Mentoring spielte eine entscheidende Rolle. Eine Evaluierung dieses Projekts ergab, dass 10 Prozent der an dem Programm teilnehmenden Unternehmer zu Rupienmillionären wurden. 15 Prozent beschäftigten über 20 Mitarbeiter⁹². Ein wichtiger Faktor für den Erfolg des Projekts war seine Partnerschaft mit dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Auch andere Quellen heben die große Bedeutung solcher Partnerschaften mit dem privaten Sektor für die Unternehmensentwicklung hervor⁹³.

240. Ein günstiges Umfeld, das die Unternehmensentwicklung fördert, ist ein außerordentlich wichtiger Faktor für wirtschaftliche Expansion. Eine entsprechende Initiative wurde mit dem 2000 in Vietnam erlassenen Unternehmensgesetz eingeleitet. Eine Evaluierung dieser grundsatzpolitischen Maßnahme hat gezeigt, dass nach der Verabschiedung des Gesetzes bis September 2003 72.601 neue Firmen registriert wurden. Die Zahl der Neuregistrierungen pro Jahr war 3,75-mal höher als vor 2000. Im gleichen Zeitraum wurden zwischen 1,6 und 2 Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen. Nach Aussage des vietnamesischen Verbands junger Unternehmer wurden drei Viertel aller zwischen 2000 und 2002 entstandenen privaten Firmen von jungen Unternehmern gegründet⁹⁴.

241. Manche Projekte in Afrika südlich der Sahara haben dazu beigetragen, die soziale Lage ihrer Nutznießer zu verbessern. Ein Beispiel ist eine Initiative zur Sparförderung für Jugendliche und Gewährung von Mikrokrediten an Mädchen in Kenia („Tab & Reposition Youth-Savings & Micro-Credit for Adolescent Girls“). Diese Projekt war Gegenstand einer Wirkungsevaluierung, seine Nettoergebnisse sind bekannt. Mädchen, die an dem Programm teilnahmen, verfügten anschließend über mehr Güter und Ersparnisse. Außerdem führte das Programm bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zu einem liberaleren Geschlechterverhalten. Ein ähnliches Projekt in Uganda mit dem Ziel, Heranwachsende zur Sicherung ihres Lebensunterhalts zu befähigen („Empowerment and Livelihood for Adolescents“) führte zu vergleichbaren Ergebnissen⁹⁵.

242. In gewissem Umfang lässt sich belegen, dass die Vermittlung unternehmerischer Grundkenntnisse im Rahmen der Lehrpläne von Sekundarschulen Einstellungen verändern und Unternehmertum als praktikable Alternative zu abhängiger Beschäftigung fördern kann. Bei einer im Rahmen des Flash Eurobarometer durchgeführten Umfrage berichteten mehr als zwei Drittel der Befragten in China, der Türkei und den Vereinigten Staaten, ihre Schulausbildung habe zur Entwicklung einer unternehmerischen Haltung

⁹² IAA: Youth Employment Inventory database.

⁹³ Making Cents International: *State of the field in youth enterprise, employment and livelihoods development: A guide for programming, policy-making, and partnership building*, Global Youth Enterprise and Livelihoods Development Conference, Washington, 2010.

⁹⁴ IAA: Youth Employment Inventory database.

⁹⁵ Ebd.

beigetragen. Die gleiche 2007 durchgeführte Umfrage zeigte, dass in einigen europäischen Ländern wie Norwegen und Portugal der Anteil der Befragten, die angaben, der Schulunterricht habe sie auf die Rolle von Unternehmern vorbereitet, höher war als in den Vereinigten Staaten. In den Ergebnissen der Umfrage von 2009 kehrte sich dieser Trend jedoch um, hier wiesen die Befragten aus den Vereinigten Staaten die höchsten Prozentanteile auf. Insgesamt waren die Auswirkungen der Schulausbildung auf die Entwicklung des Unternehmertums in den Vereinigten Staaten und in China am stärksten.

Kasten 2.11
Erkenntnisse aus erfolgreichen Programmen zur Förderung des
Unternehmertums von Jugendlichen

Es ist sinnvoll, bestimmte Gruppen, für die konkrete Markthindernisse bestehen, wie etwa Frauen, gezielt zu fördern.

Es könnte effektiver sein, nicht nur Managertraining oder finanzielle Unterstützung anzubieten, sondern Gesamtpakete mit einem breiteren Spektrum von Dienstleistungen.

Die Durchführung strengerer Wirkungsbewertungen unter Anwendung eines Kontrollgruppenansatzes ist unerlässlich, da bisher kaum solide Belege vorhanden sind.

Die Vermittlung unternehmerischer Kenntnisse im Rahmen der Lehrpläne von Sekundar- und Hochschulen ist ein wirksames Mittel, um die Einstellungen gegenüber dem Unternehmertum zu verändern.

Quelle: IAA-Hauptabteilung Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmensentwicklung.

2.6. Förderung der Jugendbeschäftigung durch Genossenschaften

243. Schätzungen zufolge bieten Genossenschaften weltweit 100 Millionen Arbeitsplätze⁹⁶. Obwohl der genaue Anteil von Jugendlichen an dieser Gesamtzahl schwer zu bestimmen ist, sind Genossenschaften eindeutig eine wichtige Beschäftigungsquelle. Sie bieten jungen Menschen die Möglichkeit, ihr eigenes Unternehmen zu schaffen und eine selbständige Erwerbstätigkeit auszuüben. Zu den Vorteilen von Genossenschaften gehören geringerer Kapitalbedarf, begrenzte Haftung und die Zusammenführung wirtschaftlicher und sozialer Ziele.

244. Das Geschäftsmodell der Genossenschaft eignet sich für ländliche wie für städtische Gebiete und für Personen aller Qualifikationsstufen, einschließlich derjenigen, die gerade ihre Ausbildung abgeschlossen und geringe Aussichten auf einen Arbeitsplatz haben. In Marokko z. B. gibt es Genossenschaften junger Hochschulabsolventen (*Coopératives des lauréats*), die in allen Wirtschaftssektoren zu finden sind. Seit 2005 haben sie um 38 Prozent zugenommen, 2010 erreichten sie einen Anteil von 3,5 Prozent an der Genossenschaftsbewegung des Landes⁹⁷. Auch in den OECD-Ländern werden zunehmend Genossenschaften von jungen Freiberuflern (Architekten, Designern, IT-Fachkräften, Buchhaltern usw.) gebildet, manchmal in Form von Unternehmergenossenschaften, bei denen sich Klein- und Mittelbetriebe zu einer Genossenschaft zusammenschließen, um Dienstleistungen gemeinsam zu nutzen. Auch in Afrika gibt es die Ten-

⁹⁶ International Cooperative Alliance and United Nations Department for Policy Coordination: *The international cooperative movement and world summit for social development: The basis for an effective partnership*, Background Information Note Nr. 1 (ohne Datum).

⁹⁷ H. Zouhir: „Les coopératives des jeunes diplômés: Une expérience d’auto-emploi qui s’affirme“, in *Revue Marocaine des Coopératives*, Nr. 1, 2011.

denz, dass sich Kleinst-, Klein- und Mittelbetriebe als Unternehmergenossenschaften registrieren lassen ⁹⁸. Des Weiteren haben Studien ergeben, dass genossenschaftliche Unternehmen widerstandsfähiger und dauerhafter sind als andere Existenzgründungen. So hat eine Studie der Regierung von Quebec gezeigt, dass Genossenschaften tendenziell eine längere Lebensdauer haben als andere Unternehmen. Sechs von zehn Genossenschaften halten sich länger als fünf Jahre, während dies im Privatsektor in Quebec und in Kanada im Allgemeinen für weniger als vier von zehn Unternehmen gilt.

245. Finanzgenossenschaften ⁹⁹ bilden weltweit das zweitgrößte Bankennetz, mit 45 Prozent ihrer Zweigstellen im ländlichen Raum ¹⁰⁰. Es hat sich immer wieder gezeigt, dass sie in Zeiten von Wirtschafts- und Finanzkrisen eine relative hohe Widerstandsfähigkeit besitzen ¹⁰¹. Finanzgenossenschaften bieten zunehmend spezifische Dienstleistungen für junge Menschen und junge Unternehmer an, um ihnen die Gründung, Erhaltung und Ausweitung ihrer Unternehmen und Genossenschaften zu ermöglichen. In Afrika haben einige Spar- und Kreditgenossenschaften spezielle Kreditlinien für junge Unternehmer eingerichtet.

246. Genossenschaften beteiligen sich an Arbeitsvermittlungsprogrammen für Jugendliche und unterstützen Aus- und Fortbildungsprogramme für genossenschaftlich organisierte Unternehmen, u.a. durch Lehrlingsausbildung. Bemerkenswerte neue Programme sind z. B. die Genossenschaftsakademie für Lehrlingsausbildung, eine Initiative der Genossenschaftsbewegung des Vereinigten Königreichs. Dieses Programm vermittelt 2000 jungen Menschen übertragbare Fähigkeiten, Kompetenzen und Qualifikationen. In Ontario (Kanada) zeigte eine durch den dortigen Genossenschaftsverband durchgeführte Erhebung, dass nach Beendigung eines 26 Wochen dauernden Praktikums fast 60 Prozent der Praktikanten eine Vollzeitstelle oder einen Zeitvertrag bei einer Genossenschaft erhielten. In Italien gibt es ein innovatives Programm, das jungen Menschen die Ableistung ihres Zivildiensts in Genossenschaften und anderen sozialen Unternehmen ermöglicht. 10 Prozent der Teilnehmer finden anschließend eine Beschäftigung im Genossenschaftsbereich.

247. Das Potenzial der Genossenschaften zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen wird zunehmend von Programmen genutzt, die Schüler und Studenten im Rahmen der Lehrpläne des jeweiligen Landes mit Genossenschaften bekannt machen, in Übereinstimmung mit der Empfehlung (Nr. 193) betreffend die Förderung von Genossenschaften, 2002, und den Leitlinien der Vereinten Nationen zur Schaffung eines förderlichen Umfelds für den Aufbau von Genossenschaften.

248. Es gibt zahlreiche Interventionen zur Förderung der Jugendbeschäftigung durch Genossenschaften. Allerdings sind diese Programme bisher nicht vollständig evaluiert worden, für ihre Wirksamkeit liegen nur begrenzte Belege vor.

⁹⁸ N. Göter von Ravensburg: *Enterprise future lies in cooperation: Entrepreneur cooperatives in Africa*, CoopAFRICA Working paper Nr. 2 (Genf, IAA, 2009).

⁹⁹ Zum Beispiel Spar- und Kreditgenossenschaften (SACCOs), andere Kreditgenossenschaften und Genossenschaftsbanken.

¹⁰⁰ The Consultative Group to Assist the Poor/World Bank: *Financial Access 2010: The state of financial inclusion through the crisis* (Washington, 2010), S. 13.

¹⁰¹ IAA: *Resilience of the cooperative business model in times of crisis* (Genf, 2009).

2.7. Öffentliche Investitions- und Beschäftigungsprogramme

249. Immer häufiger werden öffentliche Investitions- und Beschäftigungsprogramme eingesetzt, um die Beschäftigungskrise und die Armut zu überwinden, vor allem in benachteiligten Gemeinwesen mit hoher Informalität. Solche Programme sind häufig mit dem Ausbau der Infrastruktur verbunden und können gezielt auf benachteiligte Gruppen ausgerichtet werden. Auch spielen in solchen Programmen Jugendliche eine wichtige Rolle, weltweit erreicht ihr Anteil häufig 50 bis 60 Prozent. Die öffentlichen Investitions- und Beschäftigungsprogramme können in Form von öffentlichen Arbeiten, Beschäftigungsgarantiesystemen oder anderen Varianten unter Einbeziehung öffentlicher und privater Partnerschaften durchgeführt werden. Die große Bedeutung solcher Programme zeigt sich in den Entwicklungsländern, insbesondere den am wenigsten entwickelten Ländern, die nur über begrenzte Verwaltungs-, Management- und Finanzkapazitäten zur Verwirklichung der oben genannten aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verfügen. In den Ländern, die solche öffentlichen Investitions- und Beschäftigungsprogramme durchgeführt haben, hat sich gezeigt, dass sie Krisenfolgen mindern und eine antizyklische Wirkung ausüben können. Dies gilt für einige der Länder, die den globalen Beschäftigungspakt umsetzen (z. B. Indonesien und Südafrika) (siehe Kasten 2.13).

250. In den Entwicklungsländern wird ein großer Teil der staatlichen Eigenmittel, ergänzt durch externe Ressourcen, für Infrastrukturentwicklung eingesetzt. In diesem Kontext ist es wichtig, ausreichende Mittel für lokale Infrastrukturprojekte bereitzustellen, die wenig kosten, aber hohe Beschäftigungseffekte haben und den Bedürfnissen der Armen gerecht werden, wie etwa kleinere Bewässerungsvorhaben oder Bewirtschaftung der Wasser- und Bodenressourcen in ländlichen Gebieten. Wenn im Rahmen solcher Projekte arbeitsintensive und auf lokalen Ressourcen basierende Methoden eingesetzt werden, können durch die direkte und indirekte Schaffung von Arbeitsplätzen und die beschäftigungsfördernde Wirkung eines gesteigerten lokalen Konsums erheblich höhere Beschäftigungs- und Multiplikatoreffekte auf gesamtwirtschaftlicher Ebene erzielt werden. Es ist erwiesen, dass öffentliche Investitionen ein effizientes Mittel sind, um durch beschäftigungsintensive Ansätze Arbeitsplätze und wirtschaftliche Chancen zu schaffen¹⁰².

251. Nutznießer der öffentlichen Investitions- und Beschäftigungsprogramme sind nicht nur ungelernte Arbeitskräfte, sondern auch eine erhebliche Zahl von Angelernten und Facharbeitern, Technikern und kommunalen Beschäftigten am Projektort sowie auch Unternehmer, Ingenieure, Sozioökonomien, IKT-Spezialisten und Finanzfachkräfte auf Managementebene. Mit anderen Worten, diese Programme bieten Beschäftigungschancen für ein breites Spektrum junger Menschen mit unterschiedlichen Qualifikationen. Häufig enthalten diese Programme auch eine Ausbildungskomponente, wie z. B. in Mali (siehe Kasten 2.12), die die Qualifikationen der Teilnehmer verbessern. Der Einsatz im Rahmen von Projektdurchführung und Projektmanagement bietet Jugendlichen eine einzigartige Arbeitserfahrung, die für ihre berufliche Weiterentwicklung von hohem Wert ist. Solche beschäftigungsintensiven Projekte können Arbeitsmöglichkeiten und Einkommen für Arme schaffen und dabei die gezielte Förderung spezieller Gruppen (nach Kategorien oder unter geografischen Aspekten) ermöglichen. Wenn sie im Rahmen öffentlicher Beschäftigungssicherungsprogramme durchgeführt werden, können sie ein wirksa-

¹⁰² IAA: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience* (Genf, 2010), S. 78.

mes Instrument zur Verwirklichung der Beschäftigungskomponente des sozialen Basis-schutzes sein (siehe Abschnitt 2.9) ¹⁰³.

Kasten 2.12

Beschäftigungsintensive Investitionsprogramme für junge Menschen in Mali

In Mali arbeiten 73 Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung in der informellen Wirtschaft. Ein Drittel aller Arbeitnehmer gehört der Altersgruppe 15 bis 39 Jahre an. Die Quote der Jugendarbeitslosigkeit (12 Prozent im ganzen Land und 32 Prozent in Bamako) ist erheblich höher als der Gesamtdurchschnitt.

Die Agentur zur Förderung der Jugendbeschäftigung (APEJ) führt ein landesweites Programm durch, das u.a. ein Projekt für die Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt durch arbeitsintensive Ansätze (PEJHIMO) umfasst. Um den Nationalen Fonds für Jugendbeschäftigung zu finanzieren, wurde eine Jugendbeschäftigungssteuer in Höhe von 2 Prozent der Lohn- und Gehaltssumme erhoben.

Seit 2006 wurden im Rahmen von PEJHIMO 70.517 Arbeitstage geschaffen. Dies ermöglichte die Integration von fast 700 jungen Arbeitnehmern in den Arbeitsmarkt, die z. B. beim Ausbau der Bewässerung und der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, bei der Wiederherstellung und Wartung von Straßen im ländlichen Raum und bei der Gewinnung von Steinen aus Steinbrüchen zur Straßenpflasterung eingesetzt wurden. Pflastertechniken und die Verwendung örtlicher Materialien sind Teil der Berufsausbildungsprogramme sowie zahlreicher Jugendcamps im ganzen Land. Der Einsatz arbeitsintensiver Techniken im Bauwesen wurde schrittweise auch auf andere Investitionsprogramme ausgedehnt, z. B. das Programm zur Unterstützung des Landwirtschaftssektors und das Nationale Straßenbauprogramm.

In Partnerschaft mit APEJ hat die IAO Pilotstudien für beschäftigungsintensive Techniken entwickelt, die Kapazitäten lokaler Gemeinden und Verwaltungsinstitutionen gestärkt, damit sie die Verantwortung für die in nationalen und lokalen Haushalten vorgesehenen Investitionen übernehmen können, und ein Nationales Rahmenabkommen ausgearbeitet, das den Dialog zwischen den nationalen Partnern fördert, die für Investitionen auf dezentraler Ebene zuständig sind, insbesondere Vertreter des Staates, Arbeitnehmer und Arbeitgeber, Gebietskörperschaften und Parlamentsabgeordnete. Die erste Phase des PEJHIMO-Projekts wird durch die malische Regierung und durch das Großherzogtum Luxemburg finanziert. Es wird durchgeführt durch die APEJ mit technischer Hilfe der IAO und in Zusammenarbeit mit mehreren anderen Partnern, darunter die Fachschule für Ingenieurwesen, Architektur und Städteplanung, das Programm zur Unterstützung des Landwirtschaftssektors und das Niger-Büro für die Wartung von Bewässerungssystemen.

Quelle: IAA: Projekt „Mali: Insertion des jeunes dans la vie professionnelle à travers les investissements à haute intensité de main d'œuvre en milieu rural et en milieu urbain (PEJIMO)“.

252. Öffentliche Investitions- und Beschäftigungsprogramme eignen sich auch zur Bekämpfung der Folgen des Klimawandels, denn auf diesem Gebiet werden in Zukunft wesentlich höhere Infrastrukturinvestitionen erforderlich sein. In vielen Entwicklungsländern werden die Armen und Benachteiligten verstärkt dem Risiko von Überschwemmungen und Dürren ausgesetzt sein, die die Anbauerträge reduzieren und ihre Lebensgrundlagen beeinträchtigen. Der Ausbau der lokalen Infrastruktur und der öffentlichen Arbeiten kann bei der Bekämpfung der nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels auf die ländlichen Armen eine wichtige Rolle spielen, während gleichzeitig Arbeitsplätze und Einkommen geschaffen werden ¹⁰⁴.

¹⁰³ M. Lieuw Kie-Song, K. Philip, M. Tsukamoto, M. Van Imschoot: *Towards the right to work: Innovations in public employment programmes*, Employment Sector Working Paper Nr. 69 (Genf, IAA, 2010).

¹⁰⁴ M. Harsdorff, M. Lieuw-Kie-Song, M. Tsukamoto: *Towards an ILO approach to climate change adaptation*, Employment Sector Working Paper Nr. 104 (Genf, IAA, 2011).

253. Ein gutes Beispiel für ein solches auf Infrastrukturentwicklung basierendes öffentliches Programm ist ein Gesetz zur Sicherung der ländlichen Beschäftigung in Indien (Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act – NREGA). Es wurde 2006 erlassen und kommt derzeit rund 55 Millionen Menschen zugute. Es gewährt jedem Erwachsenen in einem ländlichen Haushalt, der bereit ist, im Rahmen öffentlicher Arbeiten ungelernete Handarbeit zum gesetzlichen Mindestlohn zu verrichten, eine rechtliche Garantie für 100 Tage Beschäftigung pro Finanzjahr. Ein weiteres Beispiel ist das Erweiterte Programm für öffentliche Arbeiten (Expanded Public Works Programme – EPWP) in Südafrika, dessen Ziel es ist, über die nächsten fünf Jahr 4,5 Millionen Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen.

254. Abgesehen von öffentlichen Arbeiten im Bereich der Infrastrukturentwicklung gibt es zahlreiche Möglichkeiten, Beschäftigungsprogramme auf dem Gebiet der sozialen Dienste zu organisieren. In vielen Ländern besteht ein hoher Bedarf an sozialen Diensten, etwa bei der Gesundheitsversorgung, Bildung, Betreuung älterer Menschen und Freizeitbetreuung von Jugendlichen, der derzeit nicht gedeckt werden kann. Schon vorhandene Defizite werden durch Kürzungen der Sozialausgaben in vielen Ländern weiter verschärft. Die Erbringung sozialer Dienste ist vielerorts derartig unter Druck geraten, dass die Tätigkeit von Fachkräften durch den Einsatz von Hilfsarbeit ergänzt werden musste. So führte die Aids-Krise in vielen Teilen der Welt zu der Notwendigkeit umfangreicher häuslicher Betreuungsdienste sowie der Fürsorge für Waisen und schutzbedürftige Kindern.

255. Jedoch können die öffentlichen Investitions- und Beschäftigungsprogramme auf diesem Gebiet keine große Erfolgsbilanz aufweisen. Es gibt nur einige wenige Beispiele für ein gezieltes und abgestimmtes Vorgehen im sozialen Sektor. In Südafrika wurde in das Erweiterte Programm für öffentliche Arbeiten eine Komponente aufgenommen, die sich auf zwei Bereiche im sozialen Sektor konzentriert: (1) Häusliche oder gemeinde-nahe Betreuung von Menschen mit HIV/Aids oder Tuberkulose und (2) frühkindliche Betreuung, namentlich Kinderkrippen. Die in diesem Rahmen erzielten Ergebnisse waren sehr unterschiedlich. Dagegen werden soziale Dienste wesentlich häufiger durch das Programm für öffentliche Arbeiten auf kommunaler Ebene (CWP) erbracht. Dies ist ein vielversprechender Sektor mit hoher Arbeitsintensität, der auch eine stärkere Beteiligung junger Frauen ermöglicht als die traditionellen Programme für öffentliche Arbeiten.

Kasten 2.13

Das Erweiterte Programm für öffentliche Arbeiten in Südafrika

Angesichts von 50 Prozent erwerbslosen Jugendlichen sieht sich Südafrika mit einer grassierenden Arbeitslosigkeit konfrontiert – verbunden mit hoher Armut und einem unzureichenden Qualifikationsniveau. Die südafrikanische Regierung führte das beschäftigungsintensive „Erweiterte Programm für öffentliche Arbeiten“ (Expanded Public Works Programme – EPWP) ein, um die Einkommenssituation der Menschen durch zeitlich befristete Arbeit zu verbessern und einen Beitrag zu dem nationalen Ziel der Armutsminderung zu leisten.

Das EPWP ist ein landesweites Programm, das durch den systematischen Einsatz öffentlicher Investitionen, meistens in die kommunale Infrastruktur, Beschäftigungschancen schafft und sich gezielt an marginalisierte gesellschaftliche Gruppen richtet, denen marktfähige Qualifikationen und unternehmerische Kenntnisse vermittelt werden. Der von der Regierung im Dezember 2010 eingeleitete „Neue Wachstumspfad“ räumt der Schaffung von Arbeitsplätzen oberste Priorität ein; sein Ziel ist die Senkung der Arbeitslosigkeit um 10 Prozentpunkte bis 2020. Einer der sechs Schwerpunktbereiche für die Arbeitsplatzschaffung ist die Infrastrukturentwicklung. Das EPWP spielt eine wichtige Rolle bei der Verknüpfung von Infrastrukturausbau und Schaffung von Arbeitsplätzen und

trägt aktiv zu einem umfassenden Wirtschaftswachstum und zu nachhaltiger Entwicklung bei. 2007 etablierte die Regierung ein Programm für öffentliche Arbeiten auf kommunaler Ebene (Community Works Programme – CWP) als Sicherheitsnetz für Beschäftigung, das die bestehenden Strategien zur Existenzsicherung ergänzen sollte, indem es Zugang zu einem Minimum an regelmäßigen und berechenbaren Arbeitsmöglichkeiten im sozialen Sektor eröffnete.

Das EPWP schuf zwischen 2005 und 2009 über 1,6 Millionen Arbeitsplätze und lag damit um 60 Prozent über dem anvisierten Ziel von einer Million. In dieser Phase erhielten rund 250 Unternehmer und 15.000 Manager, Techniker und Handwerker eine gezielte Fortbildung. Im Zeitraum 2010-11 schuf das Programm rund 200.000 Vollzeit-arbeitsplätze, 50 Prozent davon für Jugendliche; 60 Prozent der Programmteilnehmer waren Frauen. Die Vorschrift, dass Menschen mit Behinderungen gezielt berücksichtigt werden müssen (Quote von 2 Prozent), bekräftigt die soziale Ausrichtung des Programms. In der zweiten Phase plant das EPWP die Schaffung von 4,5 Millionen Beschäftigungsmöglichkeiten, was bedeutet, dass innerhalb von fünf Jahren zwei Millionen Vollzeit-arbeitsplätze geschaffen werden müssen, einschließlich einer Million Arbeitsplätze für Jugendliche. Im Rahmen des CWP waren bis April 2011 annähernd 100.000 Beschäftigungsmöglichkeiten in allen neun Provinzen geschaffen worden. Das Programm soll nun bis 2013-14 auf eine Million Arbeitsstellen aufgestockt werden.

Die IAO gewährt der Regierung technische Unterstützung bei der Konzeption und Durchführung des EPWP auf nationaler und auf Provinzebene. Schwerpunkt der IAO-Unterstützung ist die Verstärkung der Arbeitsintensität bei der Durchführung von Regierungsprojekten.

Quelle: L. Gamoo, B. Johannessen: *Study on enhancing the labour intensity in the Expanded Public Works Programme road infrastructure projects* (Südafrika, IAA, 2011).

2.8. Internationale Arbeitsnormen und Jugendbeschäftigung

256. Für den Schutz der Rechte junger Arbeitnehmer und für die Verbesserung ihrer Chancen auf dem Arbeitsmarkt spielen die internationalen Arbeitsnormen eine wichtige Rolle. Die Entschließung von 2005 über die Jugendbeschäftigung verweist auf den Katalog internationaler Arbeitsnormen, die für die Jugendbeschäftigung relevant sind¹⁰⁵.

257. Die Übereinkommen und Empfehlungen, die die Förderung der Beschäftigung behandeln, fordern die Mitgliedstaaten auf, als entscheidende Voraussetzung für die Verbesserung der Aussichten junger Arbeitnehmer die volle, produktive und frei gewählte Beschäftigung zu fördern. Vier Übereinkommen und zwei Empfehlungen bilden zusammen die Gruppe der sogenannten Urkunden der IAO zur Frage der Beschäftigung. Dabei handelt es sich um:

- ❑ Das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964;
- ❑ das Übereinkommen (Nr. 142) über die Erschließung des Arbeitskräftepotentials, 1975;
- ❑ das Übereinkommen (Nr. 88) über die Arbeitsmarktverwaltung, 1948;
- ❑ das Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997;
- ❑ die Empfehlung (Nr. 189) betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, 1998, und
- ❑ die Empfehlung (Nr. 193) betreffend die Förderung der Genossenschaften, 2002.

¹⁰⁵ Siehe: „Anhang – Internationale Arbeitsnormen, die für Arbeit und junge Menschen relevant sind“, in *Von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommene Entschließungen*, Internationale Arbeitskonferenz, 93. Tagung, Genf, 2005, S. 13-14.

258. Diese sechs Urkunden zur Beschäftigung waren Gegenstand einer Allgemeinen Erhebung, die der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen 2009 durchführte. Die Allgemeine Erhebung wurde vom Ausschuss für die Durchführung der Normen der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2010 erörtert¹⁰⁶.

259. Wie in der Allgemeinen Erhebung dargelegt, verpflichten die Beschäftigungsurkunden insgesamt die Mitgliedstaaten dazu, drei grundlegende Schritte zu unternehmen, um eine volle, produktive und freigewählte Beschäftigung zu erreichen und aufrecht zu erhalten. Sie müssen die politische Verpflichtung eingehen, Vollbeschäftigung zu verwirklichen, die zur Erreichung dieses Ziels erforderlichen Institutionen aufzubauen oder ihren Aufbau anzustreben und die größtmöglichen Anstrengungen zur Erreichung des Ziels zu unternehmen. Dass politisches Engagement unverzichtbar ist, liegt auf der Hand, aber es ist nicht ausreichend. Es muss in die Tat umgesetzt werden durch den Aufbau der notwendigen Institutionen, z. B. von Systemen der Arbeitsmarktverwaltung, wie in den Übereinkommen Nr. 88 und 181 vorgesehen, durch ein Bildungs- und Ausbildungssystem gemäß Übereinkommen Nr. 142 und durch die Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen durch kleine und mittlere Unternehmen und Genossenschaften entsprechend den Empfehlungen Nr. 181 und 193. All dies muss ergänzt werden durch größtmögliche Anstrengungen zur Bereitstellung ausreichender Mittel und zur Erarbeitung und Umsetzung kohärenter und wirksamer Politiken und Programme, um das Ziel der Vollbeschäftigung zu erreichen.

260. Die Urkunden zur Frage der Beschäftigung bieten den Mitgliedstaaten Orientierungshilfen zu den wichtigsten Grundsätzen der Beschäftigungspolitik. Mit dem Sachverständigenausschuss steht außerdem ein Mechanismus für Leistungskontrolle und für Rückmeldungen an die Mitgliedstaaten zur Verfügung. Darüber hinaus bilden die Berichte der Mitgliedstaaten an den Sachverständigenausschuss zusammen mit den Beiträgen der Sozialpartner und den Stellungnahmen des Ausschusses selbst eine wertvolle Informationsquelle über Beschäftigungsstrategien rund um die Welt. Damit wird eine Grundlage für den Informationsaustausch und den grundsatzpolitischen Dialog zwischen den IAO-Mitgliedsgruppen über Beschäftigungsfragen geschaffen.

261. Diese Normen auf dem Gebiet der Jugendbeschäftigung sind in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung. Erstens ist die Erreichung der Vollbeschäftigung, die im Übereinkommen Nr. 122 gefordert wird, eine entscheidende Voraussetzung für die Überwindung des Problems der Jugendarbeitslosigkeit. Zweitens werden in den Beschäftigungsurkunden die besonderen Probleme von Jugendlichen und die Notwendigkeit von Maßnahmen zu ihrer Überwindung anerkannt. Drittens sind die Urkunden, die sich auf die Entwicklung der Humanressourcen und die Arbeitsmarktverwaltung beziehen, für Jugendliche besonders wichtig, weil der Zugang zum Erwerb beschäftigungsrelevanter Fähigkeiten und zu Arbeitsvermittlungsdiensten dazu beiträgt, ihren erfolgreichen Eintritt in den Arbeitsmarkt sicherzustellen. In seinen abschließenden Bemerkungen¹⁰⁷ stellte der Sachverständigenausschuss fest, dass es ein wachsendes Problem der Arbeitslosigkeit unter jungen Hochschulabsolventen gibt, die keine ihrem Qualifikationsniveau entsprechende Beschäftigung finden können. Dieses Problem betrifft sowohl die hochentwickelten Marktwirtschaften als auch die Entwicklungsländer. Es geht nicht nur darum, dass das Potenzial qualifizierter junger Arbeitskräfte zu wenig genutzt wird, sondern

¹⁰⁶ IAA: *General Survey concerning employment instruments in light of the 2008 Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, Bericht III (1B), Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf, 2010.

¹⁰⁷ Ebd., Ziff. 800.

darum, dass dieses Muster von Gelegenheitsbeschäftigungen ihre lebenslange Laufbahnenentwicklung beeinträchtigen kann.

262. Internationale Arbeitsnormen bilden nicht nur einen Rahmen für die Erklärung des nationalen Engagements und die Definition der wichtigsten grundsatzpolitischen Ziele, sondern tragen auch zum Schutz von Rechten bei der Durchführung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bei ¹⁰⁸. Darüber hinaus spielen die Aufsichtsmechanismen und die technische Hilfe der IAO eine wesentliche Rolle, indem sie die Mitgliedstaaten fortwährend zur Durchführung der notwendigen Aktionen ermutigen und darauf achten, dass diese mit den von der IAO festgelegten Prinzipien und Rechten bei der Arbeit übereinstimmen.

263. Wie in der Einleitung zu diesem Bericht erwähnt, richtete sich die Tätigkeit der IAO zugunsten der Jugend zunächst vor allem auf die Setzung von Normen zum Schutz junger Arbeitnehmer. Seither hat die Zahl der Übereinkommen, die sich mit diesem Thema befassen, erheblich zugenommen; behandelt werden u.a. das Mindestalter für Arbeit im Gewerbe, für nichtgewerbliche Arbeit und Arbeit unter Tage, Nacharbeit, die Beschäftigungsbedingungen junger Arbeitnehmer und die Beseitigung der Kinderarbeit ¹⁰⁹. Das Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, und das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, spielen eine wichtige vorbeugende Rolle, um ein menschenwürdiges Leben für junge Menschen sicherzustellen. Durch die Beseitigung der Kinderarbeit wird verhindert, dass die Beschäftigungsaussichten von Jugendlichen noch vor Erreichung des Mindestalters für eine Beschäftigung in nicht wieder gut zu machender Weise beschädigt werden.

264. Junge Arbeitnehmer, die das Mindestalter erreicht haben, aber immer noch jünger sind als 18 Jahre, sind Verletzungen durch Arbeitsunfälle stärker ausgesetzt und anfälliger für die schädlichen Auswirkungen von Lärm, Hitze, toxischen Stoffen und Strahlung. Ebenso wie Arbeitnehmer unter dem Mindestalter laufen sie Gefahr, durch negative gesundheitliche und psychosoziale Auswirkungen gefährlicher Arbeiten dauerhafte Schäden davon zu tragen. Zusammen mit entgangenen Chancen auf weitere Schulbildung, Ausbildung und Zugang zu menschenwürdiger Arbeit verringert dies ihre künftigen Aussichten auf dem Arbeitsmarkt erheblich. Für 2008 wurde geschätzt, dass 17 Prozent der abhängig beschäftigten Jugendlichen zwischen 15 und 17 Jahren für gefährliche Arbeiten eingesetzt wurden. Ferner darf nicht übersehen werden, dass zwischen 2004 und 2008 die Zahl der Jugendlichen in dieser Altersgruppe, die gefährliche Arbeiten verrichteten, um 20 Prozent zunahm. Es ist daher wichtig, dass Arbeitsnormen und Maßnahmen für Jugendbeschäftigung sich verstärkt mit der Notlage dieser Gruppe befassen. Dies sollte in Abstimmung mit den Kinderarbeitsprogrammen geschehen, da hier eindeutig sich überschneidende Probleme vorliegen, die ähnliche und sich ergänzende Lösungen erfordern.

265. Man kann die Ansicht vertreten, dass über die speziell für junge Arbeitnehmer geltenden internationalen Arbeitsnormen hinaus der gesamte Katalog dieser Normen darauf gerichtet ist, das Wohlergehen aller Arbeitnehmer ungeachtet ihres Alters zu verbessern. Dies gilt insbesondere für die Normen zu grundlegenden Rechten bei der Arbeit, namentlich die Kernübereinkommen Nr. 87 und 98 über die Vereinigungsfreiheit bzw.

¹⁰⁸ Siehe beispielsweise die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs in Frankreich zum „Vertrag für Neubeschäftigung“.

¹⁰⁹ Vor 1973 behandelten IAO-Urkunden über das Mindestalter für die Zulassung zu Beschäftigung oder Arbeit nur bestimmte Sektoren. Dagegen sollte das Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, für alle Sektoren gelten (mit einer gewissen Flexibilität).

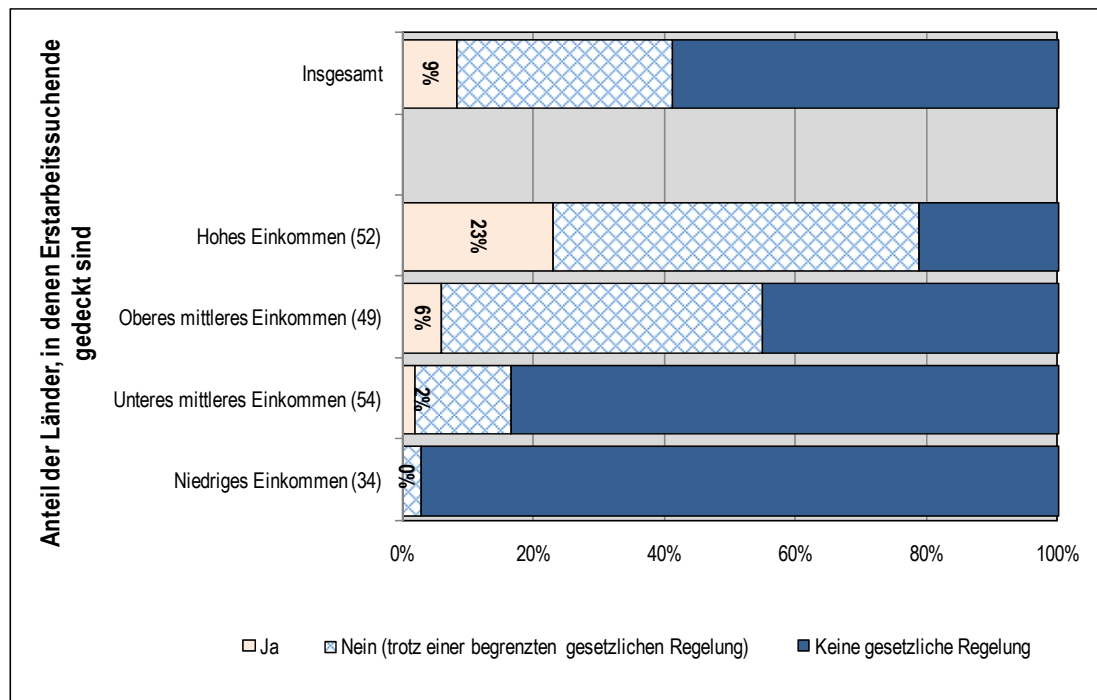
das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen. Innerhalb des Gesamtkatalogs sind einige Normen für junge Arbeitnehmer von besonderer Relevanz, da sie Bestimmungen zu Problemen enthalten, von denen diese Gruppe besonders häufig betroffen ist. So gibt es beispielsweise im Übereinkommen (Nr. 111) über Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, Schutzklauseln gegen altersbedingte Diskriminierung beim Zugang zu Berufsausbildung, Arbeitsvermittlung und Beschäftigung. Entsprechend soll das Übereinkommen (Nr. 131) über die Festsetzung von Mindestlöhnen, 1970, dafür sorgen, dass junge Arbeitnehmer einen fairen Lohn erhalten, selbst wenn dieser unter dem der Erwachsenen liegt, sofern besondere Gründe wie etwa die Bereitstellung einer Ausbildung durch den Arbeitgeber dies rechtfertigen. Auch die Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006, ist für junge Menschen von besonderer Bedeutung.

2.9. Sozialschutz für junge Arbeitnehmer

266. Beim Zugang zu sozialem Schutz stehen junge Menschen vor besonderen Herausforderungen. Ein Grundproblem ist, dass in den meisten Ländern Menschen, die zum ersten Mal eine Arbeit suchen (überwiegend Jugendliche), in dieser Zeit keine angemessene Einkommensunterstützung erhalten. Wie bereits erwähnt, ist die Suche nach einem ersten Arbeitsplatz oft ein langsamer und schwieriger Prozess.

267. Erstarbeitsuchende sind in der Regel von den Systemen für Leistungen bei Arbeitslosigkeit nicht gedeckt, haben aber möglicherweise Anspruch auf beitragsfreie Leistungen wie etwa Arbeitslosenhilfe. Wie aus Abbildung 2.5 hervorgeht, gibt es in einer Minderheit von Ländern Formen gesetzlich festgelegter Leistungen bei Arbeitslosigkeit für Erstarbeitsuchende (in 16 von 78 Ländern mit einem gesetzlichen Versicherungsschutz bei Arbeitslosigkeit). In einer Reihe von Ländern haben Erstarbeitsuchende Anspruch auf Arbeitslosenhilfe, wenn sie keine Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten (z. B. in Bahrain, Finnland, Luxemburg und Turkmenistan). In anderen werden beitragsfreie Leistungen durch ein umfassendes Hilfsprogramm im Rahmen der Sozialen Sicherheit bereitgestellt (Australien, Neuseeland). In der Regel müssen sich Arbeitsuchende bei einem Arbeitsamt registrieren; um Leistungen erhalten zu können, müssen sie arbeitsfähig und arbeitswillig sein. In manchen Ländern müssen Erstarbeitsuchende ein Berufsausbildungsprogramm absolviert haben, bevor sie Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit haben (dies gilt beispielsweise in Finnland für Arbeitsuchende unter 24 Jahren). In anderen Ländern wie etwa Estland haben diejenigen, die erstmalig Arbeit suchen, Anspruch auf Leistungen, wenn sie in den vergangenen zwölf Monaten beschäftigungsäquivalente Perioden nachweisen können, wie z. B. Vollzeitschulbildung, Militärdienst, Betreuung eines Kindes unter sieben Jahren, stationäre Behandlung im Krankenhaus, Pflege einer kranken Person, Perioden der Behinderung oder Inhaftierung. In manchen Ländern (z. B. Belgien, Estland) ist der Leistungsbezug erst nach einer bestimmten Wartezeit möglich. In anderen Ländern (z. B. Australien, Neuseeland) können Leistungen für Erstarbeitsuchende bedürftigkeitsabhängig sein, in anderen wiederum sind sie unabhängig von den Eigenmitteln des Arbeitsuchenden zu gewähren, werden jedoch gegebenenfalls reduziert (z. B. in Luxemburg und Rumänien). Für die Bedürftigkeitsprüfung gibt es unterschiedliche Regelungen; in manchen Fällen wird nur die Einkommenssituation der jungen Arbeitsuchenden selbst geprüft, in anderen wird auch das Einkommen der Eltern in die Prüfung einbezogen.

Abbildung 2.5. Deckung von Erstarbeitsuchenden durch gesetzliche Systeme für Leistungen bei Arbeitslosigkeit, nach Einkommensniveau der Länder



Hinweis: Nur regelmäßige Geldleistungen sind berücksichtigt (keine Abfindungen).

Quelle: Berechnungen der IAA-Hauptabteilung Soziale Sicherheit auf der Grundlage von SSA/ISSA, 2009-10 und 2011.

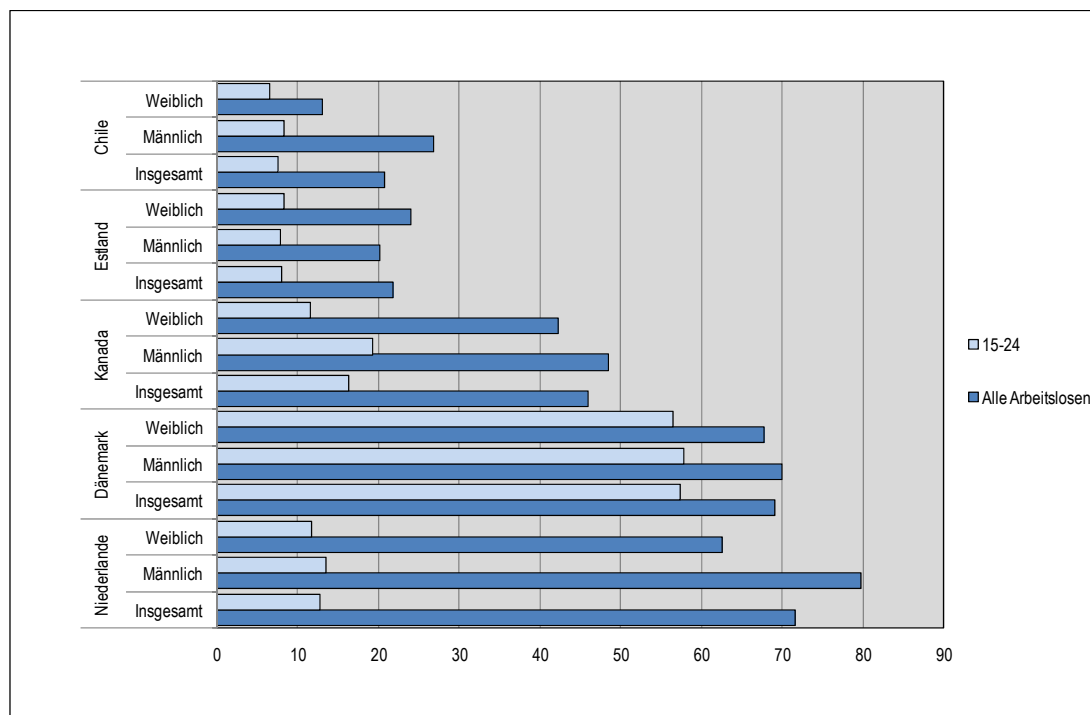
268. Es gibt verschiedene Wege, um die Deckung junger Menschen durch die Arbeitslosenversicherung zu fördern. Unter anderem muss dafür gesorgt werden, dass diejenigen, die eine Berufsausbildung oder Umschulung absolvieren, an Fördermaßnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt oder an anderen öffentlichen Beschäftigungsprogrammen teilnehmen, Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichten und daher Anspruch auf Versicherungsleistungen haben, falls sie nach Beendigung ihrer Ausbildung oder Umschulung Schwierigkeiten haben, einen Arbeitsplatz zu finden. Solche Regelungen finden sich in verschiedenen Ländern, u.a. in Deutschland.

2.9.1. Leistungen bei Arbeitslosigkeit: Deckung junger Arbeitsloser mit einiger Berufserfahrung

269. Im Vergleich zu älteren Arbeitnehmern haben junge Erwerbslose, die bereits einige Berufserfahrung erworben haben, seltener Anspruch auf Leistungen aus der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung. Dies ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Erstens sehen die Arbeitslosenversicherungen Mindestbeitragszeiten vor, so dass junge Erwachsene, die vor Erreichen dieser Mindestzeiten entlassen werden, ausgeschlossen sind. Daher werden junge Erwerbslose an die Systeme für Arbeitslosenhilfe verwiesen, wo es sie gibt. Zweitens arbeiten junge Menschen häufiger in Beschäftigungsverhältnissen, die nicht von der Arbeitslosenversicherung gedeckt sind, wie etwa Zeitarbeit, Teilzeitbeschäftigung und verschiedene Formen prekärer oder informeller Beschäftigung.

270. Alle diese Faktoren zusammen führen dazu, dass die Wahrscheinlichkeit des Zugangs zu gesetzlichen Leistungen bei Arbeitslosigkeit für junge Menschen geringer ist als für ältere Erwachsene (siehe Abbildung 2.6).

Abbildung 2.6. Anteil der Arbeitslosen, die Leistungen bei Arbeitslosigkeit beziehen, nach Geschlecht und Alter, in ausgewählten Ländern



Hinweis: Leistungen bei Arbeitslosigkeit umfassen Arbeitslosengeld und Sozialhilfe. Estland: Statistikbüro. Personen, die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten, nach Geschlecht und Altersgruppe (Monate). Niederlande: Statine, Zentrales Statistikbüro.

Quellen: Kanada: Statistics Canada, Table 282-0047 – Labour force survey estimates (LFS). Chile: Arbeitslose nach Geschlecht und Alter: Laborsta; Arbeitslose, die Leistungen bei Arbeitslosigkeit erhalten, nach Geschlecht und Alter: Superintendencia de Pensiones. Dänemark: Statbank, Arbeitslosenversicherungs fonds. Arbeitsmarkt – registrierte Arbeitslosigkeit – AUF02: Arbeitslose nach Region, Leistungsart, Arbeitslosenversicherungs fonds, Alter und Geschlecht.

271. Mit Ausnahme von Estland haben in allen Ländern, die in die Untersuchung einbezogen waren, junge Frauen weniger häufig Zugang zu Leistungen bei Arbeitslosigkeit als junge Männer. In vielen Fällen hängen diese Unterschiede mit den geschlechtsspezifischen Beschäftigungsmustern für junge Menschen zusammen.

272. In Anbetracht der besonderen Gefährdung junger Menschen durch die Schockwirkung von Arbeitslosigkeit haben zahlreiche Länder Maßnahmen ergriffen, um im Gefolge der globalen Krise den Zugang junger Erwachsener zu Leistungen bei Arbeitslosigkeit zu verbessern. Zum Beispiel wurde in mehreren Ländern, darunter Frankreich und Japan, die Zahl der Beitragsmonate, die für den Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erforderlich sind, reduziert, um jungen Menschen den Zugang zu Einkommensunterstützung zu erleichtern und zu verhindern, dass junge Arbeitnehmer in informelle Beschäftigungsformen abgleiten¹¹⁰.

¹¹⁰ S. Scarpetta et al.: *Rising youth unemployment during the crisis: How to prevent negative long-term consequences on a generation?* (Paris: OECD, 2010). F. Bonnet, E. Ehmke, und K. Hagemeyer: „Social security in times of crisis“, in *International Social Security Review*, Nr. 63:2, 2010, S. 47-70.

2.9.2. Leistungen bei Arbeitslosigkeit: Verbindung mit aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

273. Viele Länder bemühen sich verstärkt darum, Einkommensunterstützung mit Arbeitsvermittlung und Fortbildung, Umschulung und anderen Maßnahmen zu verbinden, die die Beschäftigungsfähigkeit verbessern, um so den Arbeitsuchenden den Wiedereinstieg zu erleichtern. Wie in Abschnitt 2.4.1 dargelegt, hat die Erfahrung gezeigt, dass die beiden Leistungsarten – Geld- und Sachleistungen – parallel laufen müssen. Wirksame Arbeitsvermittlungsdienste und Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit verkürzen die Intervalle der Arbeitslosigkeit und damit die Abhängigkeit von Unterstützungsleistungen. Andererseits können sich Menschen nur dann auf ihre Arbeitssuche konzentrieren oder eine Fortbildung und Umschulung absolvieren, wenn sie Einkommensunterstützung erhalten.

2.9.3. Deckung durch die Soziale Sicherheit für Jugendliche bei anderen Risiken als Arbeitslosigkeit

274. Abgesehen von den Leistungen bei Arbeitslosigkeit für Personen, die neu in den Arbeitsmarkt eintreten, gibt es nur wenige Programme der Sozialen Sicherheit, die speziell für junge Menschen konzipiert sind. Aber wie alle anderen Altersgruppen müssen auch junge Erwachsene Zugang zu einem Basispaket von Sozialversicherungsleistungen haben, das sie gegen verschiedene Notfälle in ihrem persönlichen und sozialen Leben absichert.

275. Junge Frauen und Männer benötigen einen *wirksamen Zugang zur Gesundheitsversorgung*. Dies kann besonders problematisch sein, wenn sie sich in prekären Beschäftigungsverhältnissen ohne ausreichenden Krankenversicherungsschutz befinden, vor allem in Ländern, in denen eine solche Versicherung durch den Arbeitgeber bereitgestellt wird. Dort wo es keinen staatlichen Gesundheitsdienst gibt, der den wirksamen Zugang junger Menschen zur Gesundheitsversorgung gewährleistet, sollten Programme eingerichtet werden, die nach Bedarf die Krankenversicherungsbeiträge arbeitsloser Jugendlicher ganz oder teilweise subventionieren.

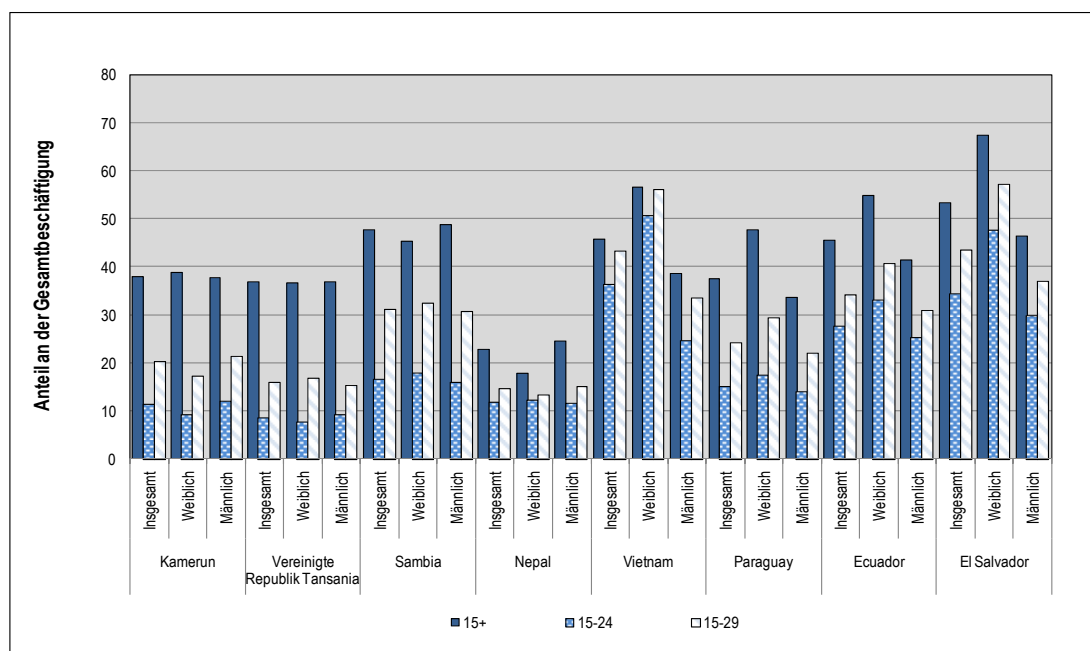
276. Manche jungen Menschen haben bereits *Familienpflichten*. Mutterschutz und erschweringliche Kinderbetreuung spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, junge Mütter und Väter zu unterstützen, ihre Eingliederung in eine menschenwürdige und produktive Beschäftigung zu erleichtern und Einkommenssicherheit für junge Familien zu gewährleisten. Außerdem muss durch Maßnahmen im Rahmen der Sozialen Sicherheit dafür gesorgt werden, dass für junge Familien Bargeldleistungen zur Verfügung stehen. In Ländern, in denen Familienleistungen an ein Beschäftigungsverhältnis geknüpft sind (und entweder über den Arbeitgeber oder durch eine auf Beiträgen beruhende Sozialversicherung zur Verfügung gestellt werden) sind möglicherweise spezifische Maßnahmen erforderlich. In diesen Ländern müssten gegebenenfalls gezielte, steuerfinanzierte Geldleistungen und angemessene Sozialprogramme zur Unterstützung junger Familien eingeführt werden.

277. In zahlreichen Ländern, insbesondere, aber nicht ausschließlich in den OECD-Ländern mit einer alternden Bevölkerung, werden derzeit die *beitragsfinanzierten Rentensysteme* reformiert. In Zukunft wird die Rentenhöhe stark davon abhängen, wie lange jemand in die Rentenversicherung einzahlt und wie hoch die Beiträge sind, die er während seines gesamten Arbeitslebens entrichtet. Je später junge Menschen eine formelle Beschäftigung erhalten, desto niedriger wird ihre Rente sein, die dann möglicherweise nicht einmal ausreicht, um Altersarmut zu verhindern. Außerdem wird häufig übersehen, dass die Rentenversicherung auch sozialen Schutz gewährt, wenn der Ernährer einer

Familie durch Unfall oder Invalidität arbeitsunfähig wird oder verstirbt. Dies ist für diejenigen, die von solchen Risiken betroffen sind, von größter Bedeutung. Es bedarf eines breiten Spektrums steuerfinanzierter Beitragssubventionen oder anderer Formen der Beitragsunterstützung für junge Menschen, solange sie sich in einer Schul- oder Berufsausbildung befinden oder arbeitslos sind, an anderen Arbeitsmarktprogrammen teilnehmen, Kinder betreuen usw. Um einen angemessenen Schutz zu gewährleisten, sollte die Berechnungsgrundlage für eine solche Beitragsunterstützung höher sein als der Wert der erbrachten Leistungen (wenigstens so hoch wie der Mindestlohn).

278. Die Abbildungen 2.7 und 2.8 zeigen die Deckung junger Frauen und Männer durch *beitragsfinanzierte Sozialversicherungssysteme* in ausgewählten Ländern. Betrachtet man den Anteil der Beschäftigten, die Beiträge in solche Systeme einzahlen, so besteht in einigen der untersuchten Länder eine große Lücke zwischen der Deckungsquote von Jugendlichen (15 bis 24 oder 15 bis 29 Jahre) und der Gesamterwerbsbevölkerung. In Ecuador, El Salvador, Kamerun, Nepal, Paraguay, Sambia und der Vereinigten Republik Tansania entrichten junge Erwachsene im Alter von 15 bis 24 Jahren wesentlich seltener Sozialversicherungsbeiträge, während in Vietnam nur ein relativ kleiner Unterschied festzustellen ist. In der Altersgruppe der 15 bis 29-Jährigen verringert sich der Abstand zwischen Jugendlichen und der Gesamtbevölkerung.

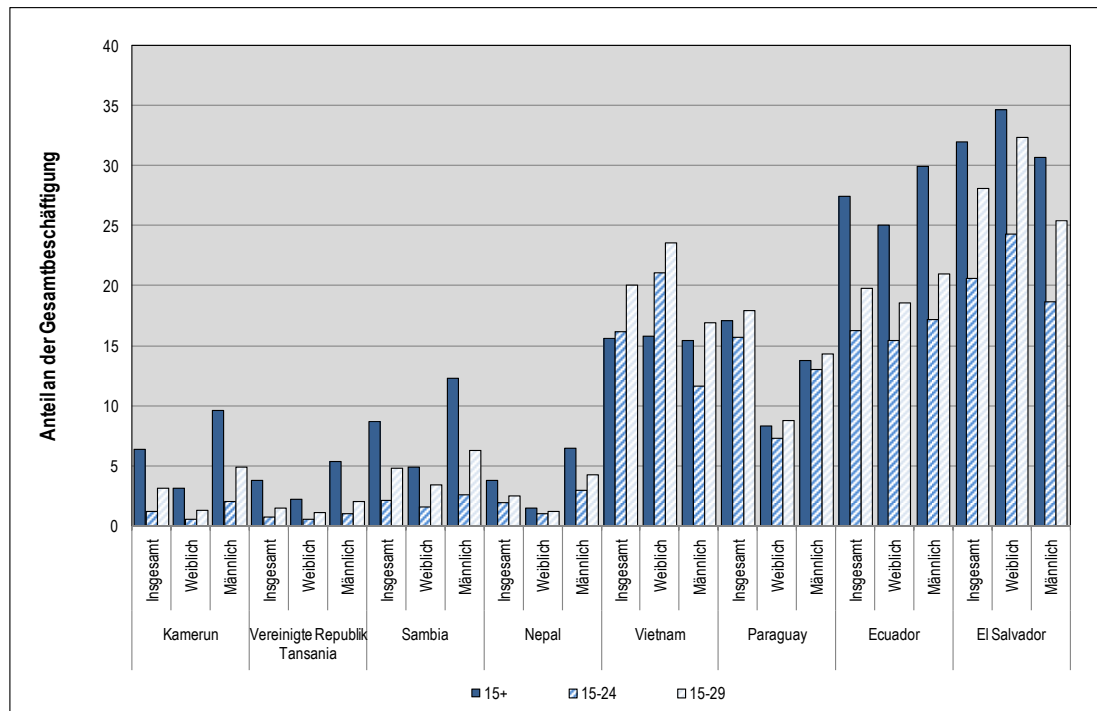
Abbildung 2.7. Deckung von Jugendlichen durch beitragsfinanzierte Systeme der Sozialen Sicherheit (Sozialversicherung) in ausgewählten Ländern, als prozentualer Anteil an der Lohnbeschäftigung



Hinweis: Der genaue Deckungsumfang kann je nach Land unterschiedlich sein.

Quelle: Kamerun: ECAM3 2007. Ecuador: SIEH-ENEMDU – Dezember 2009. El Salvador: CSES 2009. Paraguay: EPH 2010. Nepal: Arbeitskräfteerhebung 2008. Vereinigte Republik Tansania (Festland): Integrierte Arbeitskräfteerhebung, 2005. Vietnam: Arbeitskräfteerhebung, 2009. Sambia: Arbeitskräfteerhebung, 2009.

Abbildung 2.8. Deckung von Jugendlichen durch beitragsfinanzierte Systeme der Sozialen Sicherheit (Sozialversicherung) in ausgewählten Ländern, als prozentualer Anteil an der Gesamtbeschäftigung



Hinweis: Der genaue Deckungsumfang kann je nach Land unterschiedlich sein.

Quelle: Kamerun: ECAM3 2007. Ecuador: SIEH-ENEMDU – Dezember 2009. El Salvador: CSES 2009. Paraguay: EPH 2010. Nepal: Arbeitskräfteerhebung 2008. Vereinigte Republik Tansania (Festland): Integrierte Arbeitskräfteerhebung, 2005. Vietnam: Arbeitskräfteerhebung, 2009. Sambia: Arbeitskräfteerhebung, 2009.

279. Betrachtet man den Anteil der Deckung durch die Sozialversicherung an der Gesamtbeschäftigung (Abbildung 2.8), so zeigt sich für Ecuador, El Salvador, Kamerun, Nepal, Sambia und die Vereinigte Republik Tansania erneut ein großer Abstand zwischen jungen Menschen und der erwachsenen Gesamtbevölkerung. In Paraguay und Vietnam ist die Situation etwas anders, hier erreichen einige Kategorien junger Menschen höhere Deckungsquoten als erwachsene Arbeitnehmer. Eine eingehende Analyse solcher Beispiele könnte wichtige Erkenntnisse liefern über die Interaktion zwischen Beschäftigungsstrukturen und Deckung durch die Sozialversicherung sowie über wirksame Wege, um diese Deckung für junge Arbeitnehmer sicherzustellen.

280. Es ist daher eine große politische Herausforderung, Systeme für Leistungen bei Arbeitslosigkeit einzurichten, die für alle Arbeitnehmer, ungeachtet ihres Alters, einen angemessenen Versicherungsschutz garantieren, wenn sie diesen benötigen. Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, wäre die Einführung eines bedürftigkeitsabhängigen Leistungssystems, aber die Überwachung eines solchen Systems würde höhere Kosten verursachen. Außerdem bestünde das Risiko einer Schwächung des Arbeitsanreizes. Letztlich muss für junge Arbeitsuchende, die Einkommensunterstützung benötigen, die Bereitstellung durch eine Kombination von Arbeitslosenversicherung, Arbeitslosenhilfe, Beschäftigungsgarantiesystemen und anderen auf die konkrete Situation unterschiedlicher Gruppen zugeschnittenen Formen erfolgen – wie im Konzept des Sozialen Basisschutzes¹¹¹

¹¹¹ Siehe die Schlussfolgerungen zur wiederkehrenden Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit), die die Internationale Arbeitskonferenz auf ihrer 100. Tagung im Juni 2011 angenommen hat.

vorgesehen –, verbunden mit Arbeitsmarktprogrammen. In der Tat ist dies ein Trend, der sich zunehmend verstärkt, wie in Abschnitt 2.3 dieses Berichts festgestellt. Immer mehr Regierungen führen Regelungen ein, die den Bezug von Sozialhilfe an die Bedingung aktiver Arbeitssuche oder der Teilnahme an einem aktiven Arbeitsmarktprogramm knüpfen. Solche Systeme müssen jedoch so umfassend sein, dass sie alle arbeitslosen Jugendlichen erreichen. Sie müssen auch spezielle Maßnahmen zur Förderung einer stärkeren Einbeziehung benachteiligter Jugendlicher vorsehen, insbesondere solcher, bei denen die Gefahr einer dauerhaften Abkopplung vom Arbeitsmarkt besteht.

2.10. Partizipation von Jugendlichen, sozialer Dialog und Kollektivverhandlungen

281. In Bezug auf den sozialen Dialog im Zusammenhang mit Jugendbeschäftigung sind mindestens zwei wichtige Aspekte zu berücksichtigen. Der erste betrifft die Mitwirkung und Vertretung junger Menschen in den Institutionen und im Dialog über grundsatzpolitische Fragen und Optionen. Der soziale Dialog ist zuerst und vor allem ein Grundprinzip der Demokratie. Er verkörpert das Recht repräsentativer Gruppen, ihre Auffassungen zu Fragen der öffentlichen Politik, die ihre Interessen berühren, zum Ausdruck zu bringen, sowie darauf, dass diese Auffassungen bei der Erarbeitung und Durchführung politischer Maßnahmen ernsthaft berücksichtigt werden. Der soziale Dialog umfasst jegliche Art von Verhandlung, Konsultation oder Meinungsaustausch zwischen Vertretern von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern über Fragen von gemeinsamem Interesse. Zwar liegen über die Teilhabe Jugendlicher keine systematischen Informationen und Daten vor, aber es ist unübersehbar, dass Jugendliche in vielen Ländern nicht sehr gut organisiert sind und dass Jugendorganisationen bei grundsatzpolitischen Diskussionen, die sich auf ihr Leben und ihre Zukunft auswirken, selten konsultiert werden oder dort vertreten sind. Die gegenwärtigen Jugendproteste der *indignados* und der anderen in der Einleitung dieses Berichts erwähnten Bewegungen sind Anzeichen für ernsthafte Defizite auf diesem Gebiet und für kritische Forderungen nach Mitsprache und Partizipation.

282. Zweitens gibt es für den sozialen Dialog auch eine starke instrumentelle Begründung. Der Dialog zwischen Regierung und Sozialpartnern führt zu einer besseren Politik, weil er die Tür öffnet zu einem breiteren Reservoir an Informationen und Vorschlägen, die für die Erarbeitung und Durchführung grundsatzpolitischer Maßnahmen nützlich sein können. Wenn die politischen Entscheidungsträger sich die Kenntnisse und Erfahrungen der Sozialpartner, also auch kreative Beiträge aus den Netzwerken junger Gewerkschafter und junger Unternehmer, zunutze machen, gewinnen sie ein exakteres Bild davon, welche Probleme durch die vorgeschlagenen Rechtsvorschriften oder Grundsatzmaßnahmen gelöst werden sollen, welche Interessen davon berührt werden, welche Bedürfnisse dadurch gedeckt werden sollen und welche potenziellen Auswirkungen solche Entscheidungen haben können. Darüber hinaus bietet der soziale Dialog ein Forum, in dem Zielkonflikte zwischen konkurrierenden Interessen verhandelt und im übergeordneten nationalen Interesse beigelegt werden können. Der soziale Dialog fördert auch die Unterstützung für die vorgeschlagenen Maßnahmen, sodass künftigen Widerständen und Konflikten vorgebeugt wird, die sonst ihre Wirksamkeit beeinträchtigen könnten.

283. Unter diesem Gesichtspunkt ist es wichtig, dass Vertreter der jungen Menschen, die von Politiken zur Förderung der Jugendbeschäftigung unmittelbar betroffen sind, sich zur Konzeption und Umsetzung solcher Politiken äußern können. Es sollte also einen Mechanismus geben, der es ermöglicht, die Bestrebungen, Bedürfnisse und besonderen Probleme der verschiedenen Gruppen junger Menschen in die Ausarbeitung beschäftigungsfördernder Maßnahmen einfließen zu lassen. Dies kann entweder durch

die Sozialpartner selbst oder durch die direkte Vertretung von Jugendorganisationen in diesem Konsultationsprozess erreicht werden. Derzeit werden Anstrengungen unternommen, die Organisation junger Menschen zu verbessern. So leitete der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) 2010 eine Kampagne ein, um die Anwerbung und Organisation junger Menschen in die weltweite Gewerkschaftsarbeit einzubeziehen ¹¹².

284. In welchem Umfang derzeit ein sozialer Dialog über die Konzeption und Durchführung von Jugendbeschäftigungsmaßnahmen stattfindet, ist sehr unterschiedlich. Einer IAA-Studie zufolge wurden in weniger als der Hälfte der Länder, die umfassende Jugendbeschäftigungsmaßnahmen eingeführt haben, die Sozialpartner aktiv an der Erörterung und Formulierung einer solchen Politik beteiligt.

285. Ein besseres Bild zeigt sich bei der Integration der Jugendbeschäftigung in die nationale Beschäftigungspolitik. In mehr als drei Viertel der Länder, die eine umfassende Beschäftigungspolitik entwickelt und die Jugendbeschäftigung als Schwerpunktbereich integriert haben, wurden die Sozialpartner aktiv konsultiert. Wenn die IAO um Unterstützung bei der Aufstellung integrierter Aktionspläne gebeten wird, dann fördert und erleichtert sie die Mitwirkung der Sozialpartner und die Konsultationen mit einem breiten Spektrum von Jugendorganisationen und -netzwerken.

286. Nur wenige Länder verfügen über formelle gesamtstaatliche Institutionen zur Behandlung von Jugendbeschäftigungsfragen. In einigen Ländern werden jedoch Anstrengungen in dieser Richtung unternommen. In Spanien wurde 2006 eine Dreigliedrige Kommission für Jugendbeschäftigung geschaffen und dem Ministerium für Arbeit und Soziales als Beratungsorgan angegliedert. In Paraguay wurde 2008 durch Präsidialverordnung ein Nationaler Rat für die Schaffung von Arbeitsplätzen für Jugendliche (*Mesa Nacional Para la Generación del Empleo Juvenil*) geschaffen. Es handelt sich um ein partizipatives Gremium, dem 26 Institutionen angehören (einschließlich der Sozialpartner) und das sich vorrangig mit der Konzeption und Durchführung von Jugendbeschäftigungspolitiken und -programmen befasst. In Peru wurde eine Kommission für den sozialen Dialog über Fragen der Jugendbeschäftigung eingesetzt, in der auch Jugendvertreter mitarbeiten.

287. Es gibt jedoch weitere Beispiele für Institutionen, die den sozialen Dialog über Jugendbeschäftigungsprogramme auf lokaler Ebene führen. Dazu gehören die lokalen Pläne für die Eingliederung von Jugendlichen (*Plans locaux pour l'insertion des jeunes*) in Frankreich, zwei dreigliedrige Jugendbeschäftigungspakte auf regionaler Ebene in Bulgarien und ein ähnlicher Pakt in Albanien ¹¹³. In einigen Ländern sind Ad-hoc-Mechanismen entstanden. So gibt es im Gefolge der gegenwärtigen Wirtschaftskrise Beispiele für Krisenreaktionsmaßnahmen, die im Rahmen des sozialen Dialogs beschlossen wurden, u.a. in Belgien, Deutschland, Frankreich, Österreich, der Republik Korea und Ungarn.

288. Der soziale Dialog ist nicht nur im Hinblick auf umfassende grundsatzpolitische Maßnahmen für Jugendbeschäftigung wichtig, sondern auch im Zusammenhang mit konkreten Arbeitsmarktinterventionen, die deutlichen Einfluss auf die Beschäftigungsaussichten und Arbeitsbedingungen für Jugendliche haben. Dazu gehören berufliche Bildung und Ausbildung, Festsetzung von Mindestlöhnen, aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Arbeitsgesetzgebung.

¹¹² Internationaler Gewerkschaftsbund (IGB): *New ITUC Campaign on Organising Young People*, Online-Veröffentlichung, 23. März 2010.

¹¹³ D. Rei: *Social dialogue on youth employment*, Entwurf (Genf, IAA, 2011).

289. Beispiele für den sozialen Dialog finden sich am häufigsten auf dem Gebiet der beruflichen Bildung und Ausbildung. So spielen die Sozialpartner in der gesamten EU eine formelle und weitreichende Rolle bei der Entwicklung und Leitung von Lehrlings- und Berufsausbildungssystemen. In ähnlicher Weise gibt es in Ländern, in denen Ausbildungsfonds eingerichtet wurden, meistens auf der Basis eines Umlagen- und Zuschuss-systems, eine Beteiligung der Sozialpartner an der Steuerung dieser Systeme. Es gibt auch zahlreiche Beispiele für die Mitwirkung der Sozialpartner an der Festlegung der Inhalte der Berufsausbildung und der Konzeption der Systeme für die Zertifizierung von Qualifikationen. Dies gilt sowohl für entwickelte als auch für Entwicklungsländer. So haben Gewerkschaften und Arbeitgeber in der deutschen Chemieindustrie durch den Tarifvertrag „Zukunft durch Ausbildung“ die Zahl der betrieblichen Ausbildungsplätze im Zeitraum 2003-08 um 8 Prozent gesteigert¹¹⁴. In vielen lateinamerikanischen Ländern sind die Sozialpartner in die Leitung der nationalen Ausbildungssysteme einbezogen, während in mehreren asiatischen und afrikanischen Ländern die nationalen Beiräte für Arbeitskräfte dreigliedrig besetzt sind. In Chile, Mauritius, Malaysia, Sri Lanka, Südafrika, Tunesien und der Türkei werden die nationalen Zertifizierungssysteme unter starker dreigliedriger Beteiligung festgelegt.

290. Es gibt nur wenige Fälle, in denen der soziale Dialog einen konkreten Beitrag zur Konzeption aktiver Arbeitsmarktprogramme leistet, die sich gezielt an Jugendliche richten. Entsprechend gilt, dass Dreigliedrigkeit und Sozialdialog zwar ein fester Bestandteil der Arbeitsverwaltung in verschiedenen Ländern sind, dass jedoch Jugendfragen selten im Mittelpunkt dieser Zusammenarbeit stehen.

291. Zur Frage der Mindestlöhne ist festzuhalten, dass es in 118 Ländern einen gesetzlichen Mindestlohn gibt, und dass etwa die Hälfte dieser Länder reduzierte Mindestlöhne für Jugendliche festgelegt hat. Dies geschieht jedoch im Rahmen des Gesamtverfahrens für die Festsetzung des allgemeinen Mindestlohnes. Es ist kein Beispiel eines gesonderten Verfahrens zur Bestimmung des reduzierten Mindestlohns für Jugendliche im Wege des sozialen Dialogs bekannt.

292. Die voranstehende Erörterung hat deutlich gezeigt, dass noch wesentlich mehr getan werden kann, um auch die Jugendbeschäftigungspolitik und die Sicherstellung einer wirksamen Teilnahme und Vertretung junger Menschen an grundsatzpolitischen Entscheidungen zum Gegenstand des sozialen Dialogs zu machen. Dieses doppelte Defizit muss überwunden werden, damit die Jugendbeschäftigungskrise durch besser konzipierte und wirksamer durchgeführte Maßnahmen bekämpft werden kann. Dazu bedarf es starker, breit angelegter, repräsentativer und unabhängiger Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, die über die fachliche Kapazität zur Führung des sozialen Dialogs verfügen, eines verstärkten Engagements aller Parteien für den sozialen Dialog und der uneingeschränkten Achtung grundlegender Rechte wie Vereinigungsfreiheit und Recht zu Kollektivverhandlungen. Die stärkere Vertretung Jugendlicher in den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden muss aktiv gefördert werden.

2.10.1. Kollektivverhandlungen und Jugend

293. Eine besondere Form des sozialen Dialogs sind Kollektivverhandlungen. Es ist interessant, zu untersuchen, wie die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen von Jugendlichen bei solchen Verhandlungen berücksichtigt werden. Diese Frage ist beson-

¹¹⁴ IGB und Beratender Gewerkschaftsausschuss (TUAC): *Investing in quality jobs, better coherence and social protection: Trade union statement to the G20 high level experts' seminar on employment policies*, Paris, 7. Apr. 2011.

ders relevant, weil die Sozialpartner in einigen Ländern kritisiert wurden, sie würden sich nicht um die Vertretung der Interessen junger Arbeitnehmer kümmern.

294. In den europäischen Ländern haben Kollektivverhandlungen eine lange und starke Tradition. Eine Sichtung der Entwicklungen in Bezug auf Kollektivverhandlungen mit einem einzelnen oder mit mehreren Arbeitgebern zeigt, dass je nach dem System der Arbeitsbeziehungen Fragen der Jugendbeschäftigung in Kollektivvereinbarungen auf unterschiedlichen Ebenen geregelt werden. Solche Vereinbarungen behandeln typischerweise vier Themenbereiche. Der erste ist der Eintritt junger Menschen in den Arbeitsmarkt; hier geht es um Strategien und Maßnahmen, um die Einstellung junger Arbeitnehmer zu fördern, wie etwa Praktika und Lehrlingsausbildung. Ein zweiter Themenbereich ist die Stabilisierung der Beschäftigungssituation bestimmter Gruppen schutzbedürftiger Arbeitnehmer, einschließlich der Jugendlichen. Ein dritter Bereich ist die Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen für junge Arbeitnehmer, namentlich die Abschaffung eines gesonderten Jugendlohns (ersetzt durch den Mindestlohn). Schließlich findet sich in einigen der innovativeren Kollektivvereinbarungen ein vierter Themenbereich, nämlich ausgehandelte Bestimmungen über Ausbildung (siehe Tabelle 2.4).

Tabelle 2.4. Kollektivvereinbarungen über Jugendbeschäftigung in ausgewählten Ländern

Inhalt	Land	Art der Vereinbarung	Wichtigste Bestimmungen	Teilnehmer	Datum	Quelle
Eintritt in den Arbeitsmarkt	Dänemark	Nationaler sektorübergreifender Tarifvertrag	Reform des Kosten-erstattungssystems zur Erleichterung der Bereitstellung von Praktikumsplätzen durch Unternehmen. Verstärkung der Anstrengungen zur Erhöhung der Zahl solcher Plätze.	Dänischer Gewerkschaftsbund (LO) und Dänischer Arbeitgeberverband (DA)	14. Apr. 2009	EIRO, 2011
	Frankreich	Nationaler Tarifvertrag für den Metallsektor	Verpflichtung zur Beibehaltung der vor der Krise vorhandenen Lehrlingsstellen und zur Stärkung der Rolle des Betreuers am Arbeitsplatz		7. Mai 2009	EIRO, 2011
	Frankreich	Firmentarifvertrag	Verpflichtung zur Einstellung von 7.300 jungen Arbeitnehmern, überwiegend als Lehrlinge	Peugeot, Citroen mit CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC und GSEA	12. Jan. 2010	EIRO, 2011
	Frankreich	Firmentarifvertrag	Verpflichtung, 55% der in den Ruhestand tretenden Arbeitskräfte durch Jugendliche zu ersetzen und den Anteil junger Arbeitnehmer mit unbefristeten Verträgen zu erhöhen	Bayard mit CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC und SNJ	20. Jan. 2010	EIRO, 2011
	Frankreich	Firmentarifvertrag	Vorrangige Berücksichtigung junger Arbeitnehmer bei der Einstellung	La Poste mit CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC	15. Mai 2008	EIRO, 2011
	Deutschland	Nationaler Tarifvertrag für die Chemieindustrie	Verpflichtung zur Schaffung von 9.000 neuen Ausbildungsplätzen zwischen 2011 und 2013	IG BCE und BAVC	2010	EIRO, 2011

Inhalt	Land	Art der Vereinbarung	Wichtigste Bestimmungen	Teilnehmer	Datum	Quelle
	Deutschland	Firmentarifvertrag	Verpflichtung zur Bereitstellung von 1.750 Ausbildungsplätzen pro Jahr, einschließlich 300 Plätzen für Hochschulstudenten	Volkswagen und IG Metall	2010	EIRO, 2011
	Deutschland	Firmentarifvertrag	Verpflichtung, weiterhin Ausbildungsplätze in Höhe von 2.9% der Beschäftigten bereitzustellen und bis 2013 4.700 Arbeitnehmer fest anzustellen	Deutsche Telekom und Ver.di	2010	EIRO, 2011
	Deutschland	Regionaler Tarifvertrag für den Gas-, Wasser- und Stromsektor in Nordrhein-Westfalen	Verpflichtung der Arbeitgeber, die Zahl der Lehrlinge auf dem Vorkrisenniveau zu halten und sie innerhalb von 12 Monaten nach Beendigung ihrer Ausbildung einzustellen		Juli 2011	ETUI Newsletter; 2011
	Italien	Firmentarifvertrag	Verpflichtung zur vorrangigen Berücksichtigung von Erstarbeitsuchenden (unter 29) bei der Einstellung im Rahmen professioneller Lehrlingsausbildung	Intesa San-Paolo und Dircredito, FABI, CISL, Silcea, Sinfub, UGL, Credito und Uilca	Febr. 2010	EIRO, 2011
	Italien	Firmentarifvertrag	50 in den Vorruhestand gehende Mitarbeiter werden durch 75 junge Zeitarbeiter ersetzt	El-Ital	Sept. 2010	EIRO, 2011
	Niederlande	Tarifvertrag für das Maler-, Lackierer- und Glasergewerbe	Verpflichtung zur Beibehaltung der gleichen Zahl von Praktikumsplätzen		Herbst 2009	EIRO, 2011
	Niederlande	Tarifvertrag für den Freizeitsektor	Verpflichtung, bei künftigen Einstellung Schulabgänger vorrangig zu berücksichtigen		Frühjahr 2010	EIRO, 2011
	Niederlande	Tarifvertrag für den Drogeriesektor	Schaffung von 100 Ausbildungsplätzen für junge Arbeitslose		Frühjahr 2010	EIRO, 2011
	Niederlande	Nationaler Tarifvertrag für die Metall- und Elektroindustrie	Bereitstellung von 30 Millionen Euro für die Beibehaltung der gleichen Zahl von Ausbildungsplätzen. Anstrengungen zur Förderung der Einstellung Jüngerer durch Vorruhestandsregelungen	FNV Bondgenoten	Febr. 2010	ETUI Newsletter, 2010
	Russland	Nationaler Tarifvertrag für die Agrarindustrie	Einsetzung von Industrieausschüssen zur Unterstützung von Beschäftigungsmaßnahmen (z. B. Arbeitsplatzquoten) für Landwirte unter 35 Jahren	Gewerkschaft des Agrar- und Industriekomplexes, Union der bäuerlichen Betriebe von Kuzass mit der regionalen Landwirtschaftsabteilung	Okt. 2011	bakutoday.net
	Schweden	Tarifvertrag in der Holzindustrie	Lockerung der Kündigungsregelungen für die Einstellung junger Arbeitnehmer	Gewerkschaft Forst, Holz, Druck und Papier und Schwedi-	2010	EIRO, 2011

Inhalt	Land	Art der Vereinbarung	Wichtigste Bestimmungen	Teilnehmer	Datum	Quelle
Beschäftigung				scher Verband der Holz- und Möbel-industrie		
	Deutschland	Regionaler Tarifvertrag für die Metall- und Elektroindustrie	Verpflichtung, Auszubildende nach Beendigung ihrer Ausbildung mindestens 12 Monate lang zu beschäftigen.	IG Metall und Gesamtmetall	Febr. 2010	EIRO, 2011
	Deutschland	Metallsektor in Bayern	Junge Arbeitnehmer, die nach ihrer Ausbildung keine Festanstellung erhalten, können als Zeitarbeiter zu ihrem früheren Arbeitgeber zurückkehren.	IG Metall und Industriegewerkschaft Metall Gesamtmetall		EIRO, 2011
	Italien	Firmentarifvertrag	Stabilisierung von 1.100 Lehrlingen. Einstellung von 120 neuen Arbeitnehmern bis Ende 2010 und von 1.000 bis 2013	Unicredit	Okt. 2010	EIRO, 2011
Löhne und andere Leistungen	Polen	Firmentarifvertrag	Übernahme von 100 jungen Beschäftigten mit befristeten Verträgen in eine Festanstellung	General Motors Manufacturing Polen und Unabhängige und selbstverwaltete Gewerkschaft Solidarnosc GMP	Sept. 2010	EIRO, 2011
	Australien	Firmentarifvertrag	Abschaffung der Lohnskala für Jugendliche	ACTU und SAD mit IKEA	Juli 2009	Unions Australia
	Australien	Firmentarifvertrag	Leistungen für demotivierte junge Arbeitnehmer, die bei „Youth Outreach Australia“ registriert sind: höhere Löhne, längerer Jahresurlaub, Bereitstellung von Wohnraum	Mission Australia mit der Australischen Gewerkschaft für Beschäftigte des Kommunal-, Verwaltungs-, Büro- und Dienstleistungssektors, der Gewerkschaft Spirituosen, Hotels und Gaststätten, Verschiedenes, Gewerkschaft für Beschäftigte im Gesundheitswesen; dem Australischen Verband des Krankenpflegepersonals und der Unabhängigen Erziehungsgewerkschaft	2008	Gesamtarbeitsvertrag
	Belgien	Nationaler Tarifvertrag für die Chemieindustrie	Abschaffung der Lohnskala für Jugendliche	ABVV/FGTB und ACV/CSC	Apr. 2011	ETUI Newsletter, 2011
	Kanada	Regionaler Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst	Aufnahme junger Gelegenheitsarbeiter in Gruppenversicherungspläne auf der Grundlage der Bezahlung von Festangestellten	Regionalregierung von Prince Edward Island und Prince Edward-Gewerkschaft des Öffentlichen Dienstes	Juli 2011	Gesamtarbeitsvertrag

Inhalt	Land	Art der Vereinbarung	Wichtigste Bestimmungen	Teilnehmer	Datum	Quelle
	Kanada	Regionaler Tarifvertrag	Verpflichtung des Distrikts Kitimat, mit Provinz- und Bundesmitteln geförderte Jugendbeschäftigungsprojekte durchzuführen	Kitimat-Feuerwehrverband und Distrikt Kitimat	2009	Collective agreement
	Dänemark	Nationaler Tarifvertrag für die verarbeitende Industrie	Höhere Lohnsteigerungen und Berufsunfähigkeitsversicherung für Lehrlinge	Dänischer Gewerkschaftsbund (LO) und Dänischer Arbeitgeberverband (DA)	Anfang 2010	EIRO, 2011
	Deutschland	Nationaler Tarifvertrag für die Chemieindustrie	Lohnerhöhung von 35 Euro pro Monat für Lehrlinge	IG BCE und repräsentative Arbeitgeberverbände	Apr. 2011	ETUI Newsletter, 2011
	Niederlande	Nationaler Tarifvertrag für den Gesundheitssektor	Abschaffung der Lohnskala für Jugendliche	Abvakabo FNV	Apr. 2011	ETUI Newsletter, 2011
	Niederlande	Nationaler Tarifvertrag für den Gesundheitssektor	Lohnerhöhungen für rund 30.000 junge Arbeitnehmer im Gesundheitssektor. Der Vertrag enthält auch Bestimmungen zu Ausbildung und Mobilität.	FNV Abvakabo und CNV Publieke Zaak mit dem MOgroep-Arbeitgeberverband Jugendbetreuung	Okt. 2010	ETUI Newsletter, 2010
	Niederlande	Nationaler Tarifvertrag für die Metall- und Elektronikindustrie	Abschaffung der Lohnskala für Jugendliche	FME-CWM und FNV Bondgenoten, CNV Vakmensen, De Unie und VHP2	Apr. 2011	ETUI Newsletter, 2011
Training	Schweden	Branchenübergreifender Tarifvertrag	Verpflichtung der Arbeitgeber, den neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Jugendlichen Bildungs- und Ausbildungserfahrungen zu vermitteln	IF Metall und Schwedischer Industrie- und Chemieverband, Arbeitgeberverband der Stahl- und Metallindustrie, Arbeitgeberverband Schweißtechnik, Verband der Schwedischen Maschinenbauindustrie und Arbeitgeberverband Bergbau	Nov. 2010	EIRO, 2011

Quelle: IAA, Hauptabteilung Arbeits- und Beschäftigungsbeziehungen.

2.11. Politikkohärenz, Koordinierung und Evaluierung

295. In den Abschnitten 2.2 bis 2.10 dieses Berichts wurde das breite Spektrum der Politikbereiche veranschaulicht, die Einfluss darauf haben, ob Jugendliche eine menschenwürdige Arbeit finden – durch die Schaffung von Beschäftigungschancen, den Schutz von Rechten und die Verbesserung der Arbeits- und Lebensqualität. Wie wirksam solche Maßnahmen sind, hängt von mehreren wesentlichen Faktoren ab: von einer zuverlässigen Diagnose der im jeweiligen Kontext bestehenden Zwänge, vor allem bei bestimmten Gruppen von Jugendlichen, der Höhe der bereitgestellten Mittel, der Qualität

der Durchführung und insbesondere der Kohärenz und Interaktion zwischen den verschiedenen Politikbereichen.

296. Für den Umgang mit der Jugendbeschäftigungskrise ist ein hohes Maß an Politikkohärenz und Koordinierung unerlässlich. Um das Problem anzugehen, wird ein Gesamtpaket benötigt, das makroökonomische Maßnahmen, Sektorstrategien, sozialpolitische Maßnahmen und mikroökonomische Interventionen umfasst. Dies erfordert von den für wirtschaftspolitische Fragen zuständigen Ministerien, also den Ressorts für Planung, Finanzen, Handel und Industrie, auf der einen Seite und den für Bildung und Ausbildung, Arbeitsmarktpolitik und Sozialschutz zuständigen Ressorts auf der anderen Seite eine energische Koordinierung ihrer Politik. Auf der Ebene der mikroökonomischen Interventionen ist die Anzahl der an Programmen und Projekten auf dem Gebiet der Jugendbeschäftigung beteiligten Stellen noch viel größer. Sie umfassen Institutionen mit der Zuständigkeit für die Erleichterung des Übergangs von der Schule in die Arbeitswelt, für ein breites Spektrum aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (einschließlich spezieller Programme für verschiedene benachteiligte Gruppen von Jugendlichen), für Projekte zur direkten Schaffung von Arbeitsplätzen in ländlichen Gebieten, für Unternehmensförderung und für die Gewährung von Sozialhilfe an Familien.

297. In Abschnitt 2.1 wurde bereits hervorgehoben, dass neben den öffentlichen Institutionen auch dem Privatsektor, den öffentlich-privaten Partnerschaften und den Gewerkschaften eine entscheidende Rolle zukommt. Eine Vielzahl von Akteuren aus der Zivilgesellschaft, einschließlich Jugendorganisationen, ist ebenfalls an Programmen für die Beschäftigung Jugendlicher beteiligt.

298. Dies stellt eine komplexe Herausforderung im Hinblick auf Politikkohärenz und Koordinierung dar, die jedoch bewältigt werden muss. Angesichts der Knappheit der Mittel, die für die Überwindung des Problems der Jugendbeschäftigung zur Verfügung stehen, muss unbedingt sichergestellt werden, dass diese Mittel durch verbesserte Koordinierung ein Höchstmaß an Wirkung erzielen. Durch die Stärkung der Politikkohärenz und der Koordinierung lassen sich einerseits potenzielle Synergien zwischen verschiedenen Aktionsbereichen nutzen und andererseits Kosten vermeiden, die durch widersprüchliche Strategien und unnötige Doppelarbeit entstehen.

299. Es ist unerlässlich, dass die Jugendbeschäftigung wirksam als vorrangiges Ziel in die nationalen Entwicklungspläne und beschäftigungspolitischen Grundsatzmaßnahmen eingebettet wird. Dies ergibt sich aus der überragenden Rolle, die der Gesamtwachstumsrate und dem Wachstumsmuster von Produktion und Beschäftigung im Hinblick auf die Beschäftigungsaussichten von Jugendlichen zukommt. Ohne ein hohes Produktions- und Beschäftigungswachstum wird es schwierig werden, die Jugendarbeitslosigkeit deutlich zu verringern, trotz gut konzipierter und gut durchgeführter Ansätze auf der Angebotsseite wie Ausbildung und aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Der Erfolg derartiger Maßnahmen, so unverzichtbar sie für sich genommen sind, ist stark von der Gesamtzahl und der Qualität der in einer Volkswirtschaft geschaffenen Arbeitsplätze abhängig.

300. In Abschnitt 2.1 wurden die verschiedenen institutionellen Modelle für den Umgang mit der Jugendbeschäftigung erörtert. Eine entscheidende Anforderung auf Landesebene ist die Existenz einer kompetenten Facheinrichtung innerhalb der Regierung, die sich mit der Frage der Jugendbeschäftigung befasst. Sie sollte u.a. dafür zuständig sein, fachlich fundierte Vorschläge für die Eingliederung der Jugend in das Beschäftigungsgesamtziel zu erarbeiten und sich für ihre Akzeptanz einzusetzen. Dazu müsste eine solche Einrichtung über große Kapazitäten für Forschung und Politikanalyse verfügen, um sich in überzeugender Weise mit wichtigen Fragen zu befassen: Welche der

derzeitigen politischen Strategien behindern die Jugendbeschäftigung? Welche Sektoren und Industriezweige können am stärksten zur Erhöhung der Nachfrage nach jungen Arbeitnehmern beitragen und wie können sie gefördert werden? Welche Maßnahmen eignen sich wahrscheinlich am besten dafür, die Jugendbeschäftigung auszuweiten? An welcher Stelle eine solche Einrichtung innerhalb der Regierungsstruktur angesiedelt ist, spielt eine geringere Rolle als die Frage, ob sie über die technische Kapazität und den politischen Status verfügt, um ihr Mandat zu erfüllen.

301. Eine solche Einrichtung sollte auch den Grad der Kohärenz in wichtigen Aktionsprogrammen und Projekten zur Förderung der Jugendbeschäftigung überwachen und beeinflussen. Dazu gehören die Ermittlung bestehender Probleme und die Formulierung von Vorschlägen für ihre Überwindung.

302. Es gibt weitere Beispiele für Politikkohärenz. Das Missverhältnis zwischen vorhandenen und nachgefragten Qualifikationen und der Mangel an Arbeitskräften in bestimmten Wirtschaftssektoren sind manchmal das Ergebnis schlechter Arbeits- und Lohnbedingungen und lassen sich nicht durch verbesserte Ausbildung beheben. Zwischen Maßnahmen zur Einkommensunterstützung und Aktivierungsmaßnahmen müssen enge Synergien bestehen, wie in diesem Bericht wiederholt betont wurde.

303. Die Politikkohärenz bei der Beschäftigung spielt auch auf der Ebene der globalen Ordnungspolitik eine wichtige Rolle. Im Gefolge der globalen Krise wurde die Frage der Politikkohärenz zwischen multilateralen Organisationen und ihrer Auswirkungen auf den politischen Handlungsspielraum auf nationaler Ebene ausführlich erörtert und dokumentiert ¹¹⁵.

304. Jetzt stellt sich die Frage, wie am besten dafür gesorgt werden kann, dass der Aspekt der Jugendbeschäftigung in diesem Rahmen wirksam berücksichtigt wird. In Kapitel 3 werden globale Partnerschaften untersucht, die die Jugendbeschäftigung in den Mittelpunkt stellen. Angesichts des unerträglichen Ausmaßes, das die Jugendbeschäftigungskrise inzwischen erreicht hat, könnte der Zeitpunkt gekommen sein, sich erneut und in verstärkter Weise mit diesem Problem zu befassen und neue Handlungsanstöße auf allen Ebenen zu geben, u.a. durch regionale und globale Koalitionen und Partnerschaften.

2.11.1. Überwachung und Evaluierung

305. Die rigorose Überwachung und Evaluierung der Leistungen und Ergebnisse ist ebenfalls eine wichtige Voraussetzung maximaler Wirksamkeit der zur Förderung der Jugendbeschäftigung zugewiesenen Ressourcen. Ziel des Prozesses der Überwachung und Evaluierung von Politiken, Programmen und Projektdurchführung sollte es sein, wichtige Fehlschläge und die Möglichkeit ihrer Korrektur zu ermitteln und wesentliche Erfolgsmerkmale zu erkennen. Daraus ergeben sich wichtige Rückmeldungen im Hinblick auf künftige konzeptionelle Verbesserungen der Politiken, Programme und Projekte. Gleichzeitig schafft die gezielte Evaluierung der Ergebnisse unterschiedlicher Interventionen die Grundlage für eine sinnvolle Umschichtung von Mitteln von weniger wirksamen zu erfolgreicherer Programmen.

306. Zwar gibt es eine begrenzte Evaluierung der Wirkung von Interventionen auf dem Jugendarbeitsmarkt, aber ihre finanzielle und fiskalische Tragfähigkeit scheint bisher

¹¹⁵ Siehe beispielsweise IAA und IWF: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, a.a.O.

kaum untersucht worden zu sein ¹¹⁶. Solche Evaluierungen sind jedoch von erheblicher Bedeutung, vor allem dort, wo Jugendbeschäftigungsprogramme fast vollständig auf eine externe Finanzierung angewiesen sind, wie etwa in Afrika südlich der Sahara.

¹¹⁶ Nur für 25 Prozent der Interventionen auf dem Gebiet der Jugendbeschäftigung in den 289 dokumentierten Fällen, auf die der Text verweist, liegen Schätzungen ihrer Nettowirkung vor.

Kapitel 3

Unterstützung der IAO für Jugendbeschäftigung und globale Partnerschaften

307. Dieses Kapitel erörtert den Ansatz der IAO, menschenwürdige Arbeit für Jugendliche durch Unterstützung ihrer Mitgliedsgruppen und durch Eintreten für dieses Ziel auf globaler Ebene zu fördern. In Kapitel 2 wurde anhand zahlreicher Beispiele veranschaulicht, dass es sich bei diesem Ansatz um eine Querschnittsaufgabe handelt, die eng mit der Agenda für menschenwürdige Arbeit verbunden ist. Außerdem gibt dieses Kapitel einen Überblick über Partnerschaften auf globaler und regionaler Ebene zur Bekämpfung der Jugendbeschäftigungskrise.

3.1. Unterstützungsstrategie der IAO

308. Wie bereits erwähnt, ist die IAO durch Normensetzung und technische Zusammenarbeit seit langem auf dem Gebiet der Jugendbeschäftigung tätig. Diese Ansätze entwickelten sich im Lauf der Jahre als Antwort auf Veränderungen des wirtschaftlichen Umfelds und der Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen. Bis zum Beginn der 1970er Jahre konzentrierte sich die auf Jugendliche ausgerichtete Tätigkeit der IAO überwiegend auf den Schutz junger Arbeitnehmer, hauptsächlich durch die Annahme von Arbeitsnormen und Konferenzentschlösungen. Von 1970 an spielte die Förderung der Jugendbeschäftigung auch in der Politikanalyse, der Forschung und der technischen Zusammenarbeit der IAO eine zunehmend wichtigere Rolle.

309. Richtschnur für die aktuelle Tätigkeit des Amtes sind die Agenda für menschenwürdige Arbeit und alle anderen einschlägigen Rahmenwerke, namentlich die Globale Beschäftigungsagenda, der Globale Beschäftigungspakt, die Schlussfolgerungen der Konferenz über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung (2010) und die Entschließung von 2005 über die Jugendbeschäftigung.

310. Die Entschließung von 2005 ist der umfassendste und aktuellste Rahmen für die Tätigkeit der IAO auf diesem Gebiet. Um den Aktionsplan der Entschließung umzusetzen, erarbeitete das Amt eine Strategie, die auf drei Säulen beruht: i) Schaffung von Wissen, ii) Förderung menschenwürdiger Arbeit für Jugendliche und iii) technische Hilfe für die IAO-Mitgliedsgruppen zur Unterstützung ihre Bemühungen um die quantitative und qualitative Verbesserung der Arbeitsplätze für junge Menschen. Abbildung 3.1 veranschaulicht das Ziel, die Ergebnisse und die Aktionsmittel des integrierten Ansatzes der IAO-Arbeit im Bereich der Jugendbeschäftigung. Dieser Drei-Säulen-Ansatz wird von den Spezialisten in der Zentrale und in den Außenämtern, die ein globales Team bilden, angewendet.

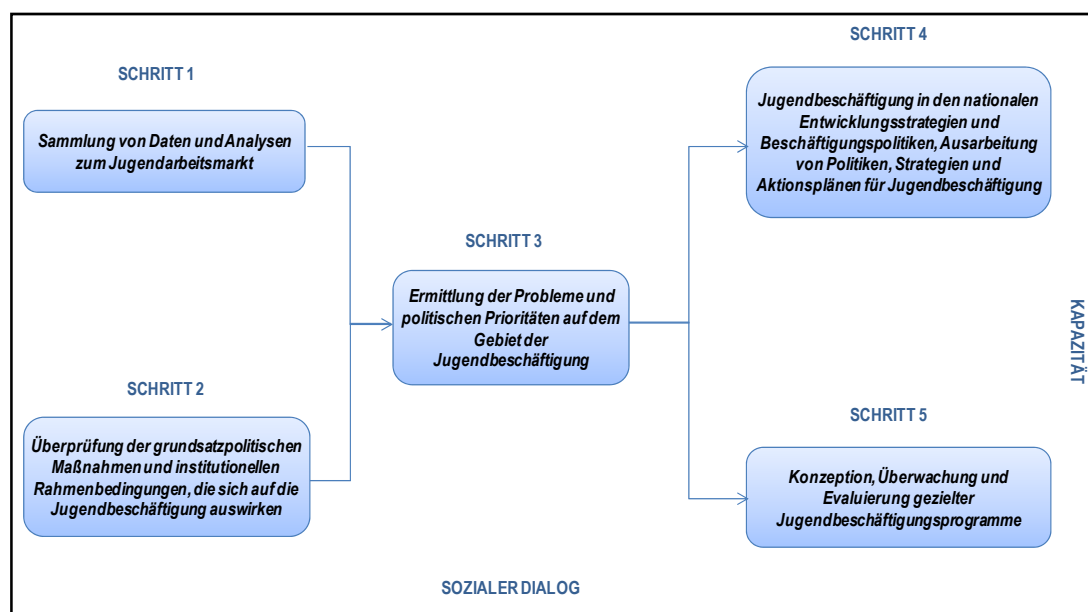
Abbildung 3.1. IAO-Unterstützungsstrategie für Jugendbeschäftigung

Ziel: Zugang junger Frauen und Männer zu menschenwürdiger Beschäftigung und Einkommenschancen		
Ergebnisse	Jugendbeschäftigung wird in nationale Entwicklungsrahmenpläne und Beschäftigungspolitiken integriert	
	Nationale Aktionspläne für Jugendbeschäftigung werden erarbeitet und durchgeführt	
	Regierungen führen in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern nationale Programme für menschenwürdige Arbeit für Jugendliche durch	
	Strategie zur Informationsverbreitung, Bewusstseinsbildung, Ausbildung oder Beratung in Bezug auf Jugendfragen	
Wissen	Fördertätigkeit	Technische Hilfe
❑ Nutzung von Methoden und Instrumenten im Bereich Jugendbeschäftigung durch politische Entscheidungsträger ❑ Durchführung von Forschung und Evaluierung zur Bewertung der Wirkung von Jugendbeschäftigungspolitiken und -programmen	❑ Durchführung von Fördertätigkeiten zugunsten menschenwürdiger Arbeit für Jugendliche ❑ Einrichtung von Partnerschaften für Jugendbeschäftigung auf globaler, regionaler und nationaler Ebene	❑ Integration der Jugendbeschäftigung in nationale Entwicklungsrahmenpläne und in die Beschäftigungspolitik ❑ Annahme und Durchführung evidenzbasierter Jugendbeschäftigungsmaßnahmen und nationaler Aktionspläne ❑ Durchführung und Evaluierung von Interventionen zur Verbesserung der Beschäftigung und des Einkommens Jugendlicher

Quelle: IAA: Jugendbeschäftigungsprogramm.

311. Auf Landesebene werden im Rahmen der technischen Unterstützung der IAO Beratungsdienste, die den politischen Prozess und die institutionellen Reformen stärken sollen, mit direkten Interventionen kombiniert, um die Wirksamkeit der Jugendbeschäftigungspolitiken und -programme deutlich zu machen (siehe Abbildung 3.2). Dieser Ansatz bezieht die zuständigen Ministerien, die Sozialpartner sowie gegebenenfalls andere Organisationen, die die Interessen junger Menschen vertreten, mit ein. Zwar wird die Unterstützung der Jugendbeschäftigung an den landesspezifischen und regionalen Kontext und die Behördenstrukturen angepasst, aber in der Regel besteht sie aus fünf Bereichen: i) Analyse der Wirksamkeit der Jugendbeschäftigungspolitiken und -programme des Landes; ii) Kapazitätsaufbau und technische Hilfe für Regierungen und für die Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei der Ausarbeitung und Durchführung von Politiken und Strategien für Jugendbeschäftigung; iii) Entwicklung gezielter Programme, die u.a. aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Ausbildung, Arbeitsvermittlung, beschäftigungsintensive Investitionen, Übergang zu formeller Beschäftigung und Unternehmertum von Jugendlichen umfassen; iv) Aktivitäten zur Förderung menschenwürdiger Arbeit für Jugendliche und zur Sensibilisierung für dieses Anliegen; und v) Beratungsdienste durch die Partner des Netzwerks für Jugendbeschäftigung (YEN), die auch Evaluierungsseminare und Unterstützung für federführende Länder des Netzwerks umfassen.

Abbildung 3.2. Modell für technische Hilfe auf Landesebene auf dem Gebiet der Jugendbeschäftigung

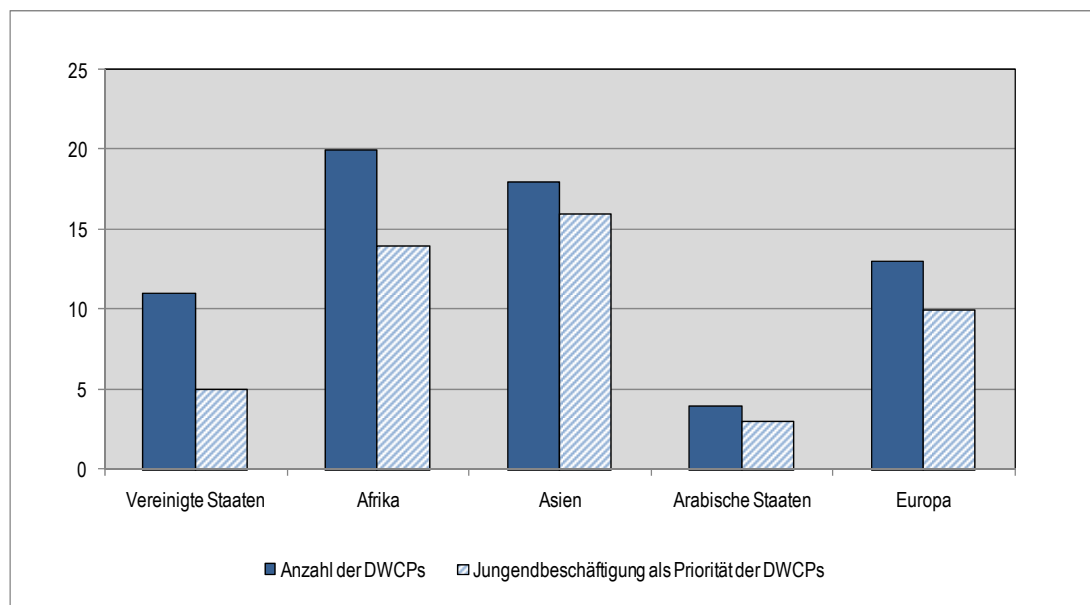


Quelle: IAA: Jugendbeschäftigungsprogramm.

312. In den vergangenen sechs Jahren erhielten rund 60 Länder Unterstützung der IAO bei der Entwicklung und Durchführung von Strategien für Jugendliche (siehe Anhang 1). Als Ergebnis der globalen Krise stieg die Nachfrage nach IAO-Hilfe auf dem Gebiet der Jugendbeschäftigung im Zweijahreszeitraum 2010-11 erheblich an: 47 Mitgliedstaaten stellten Anträge auf Unterstützung. Dies zeigt das Ausmaß der Probleme junger Menschen auf dem Arbeitsmarkt, die zunehmende Priorität der Jugendbeschäftigung in den meisten nationalen Entwicklungsstrategien sowie das erneuerte Engagement der multi- und bilateralen Geber und der internationalen Organisationen für die Förderung von Jugendbeschäftigungsmaßnahmen in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen.

313. Die erhöhte Priorität, die der Jugendbeschäftigung durch die IAO-Mitgliedsgruppen eingeräumt wird, spiegelt sich auch in den Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit (Decent Work Country Programmes – DWCPs). Von den 66 Programmen, die 2010 durchgeführt wurden, bezogen mehr als 70 Prozent die Jugendbeschäftigung in die Prioritäten und/oder Ergebnisse ein. Die höchsten Zahlen entfielen auf Asien und Afrika (siehe Abbildung 3.3).

Abbildung 3.3. Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit unter Berücksichtigung der Jugendbeschäftigungsergebnisse (nach Region)



Quelle: IAA: Jugendbeschäftigungsprogramm.

314. Im November 2011 befanden sich im Rahmen des IAO-Programms für technische Zusammenarbeit rund 53 Projekte für Jugendbeschäftigung in der Durchführungsphase (siehe Anhang 2). Die meisten dieser Projekte unterstützen die Umsetzung der Prioritäten und Ergebnisse der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit. Sie legen den Schwerpunkt auf verschiedene Aspekte, die für die Bewältigung des Problems der Jugendbeschäftigung von entscheidender Bedeutung sind. Eine wachsende Zahl dieser Projekte kombiniert den Aufbau von Institutionen mit der Durchführung von Pilotprogrammen, die unmittelbar auf die Verbesserung der Existenzgrundlagen junger Menschen abzielen (siehe Kasten 3.1 mit Beispielen von in jüngster Zeit evaluierten Interventionen).

Kasten 3.1 **Ergebnisse ausgewählter IAO-Projekte zur Jugendbeschäftigung**

Die Ergebnisse der jüngsten Halbzeit- und Abschlussevaluierungen von Jugendbeschäftigungsprojekten zeigten die Auswirkungen solcher Projekte in Form politischer und institutioneller Veränderungen sowie Verbesserungen der Beschäftigungssituation junger Menschen. Hier einige konkrete Beispiele:

Das **Projekt für Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen zur Förderung der Jugendbeschäftigung in Indonesien** erzielte folgende Ergebnisse: i) Mehr als 70.000 Jugendliche profitierten von Berufs- und Bildungsberatung und Fördermaßnahmen für Beschäftigungsfähigkeit und Unternehmertum, die durch das Bildungssystem und durch Beschäftigungszentren bereitgestellt wurden; ii) rund 65 Prozent der Jugendlichen, die Qualifizierungskurse absolvierten, haben bereits eine abhängige Beschäftigung oder eine selbständige Erwerbstätigkeit aufgenommen, 47 Prozent davon Frauen; iii) das Nationale Bildungsministerium reformierte die Durchführung nicht-formeller Schulung und Kompetenzvermittlung durch private Anbieter und NGOs.

Das **Jugendbeschäftigungsprogramm in Timor-Leste** generierte 1.046.014 Arbeitstage für 35.533 Menschen in ländlichen Gebieten. Rund 70 Prozent der jungen Teilnehmer an den beschäftigungsintensiven Projekten verbesserten ihre

Lese-, Schreib- und Rechenkompetenz. Mehr als 12.000 junge Arbeitsuchende nahmen Beratung und Stellenvermittlung, Praktika und Hilfe für selbständige Erwerbstätigkeit in Anspruch. Die Finanzierung erfolgte zum Teil über den Beschäftigungs- und Ausbildungsfonds, der zur Unterstützung benachteiligter Jugendlicher eingerichtet wurde.

Das Regionalprogramm zur **Förderung der Jugendbeschäftigung in Lateinamerika** stellte kosteneffiziente Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme für mehr als 17.000 benachteiligte Jugendliche bereit. Im Rahmen des Programnteils für institutionelle Entwicklung konnten systemische Veränderungen bewirkt werden, indem die Jugendbeschäftigung ganz oben auf die Entwicklungsagenda der betroffenen acht lateinamerikanischen Länder gesetzt wurde.

Der **Aktionsplan für Jugendbeschäftigung (2009-12) in Peru** wurde von der Regierung mit technischer Unterstützung der IAO ausgearbeitet, er verhalf mehr als 260.000 benachteiligten Jugendlichen zu einem Arbeitsplatz. Wie im Aktionsplan vorgesehen, führte die Regierung die folgenden institutionellen Reformen durch: Reduzierung des bürokratischen Aufwands und der Kosten bei Stellenbewerbungen durch die Einrichtung einer zentralen Betreuungsstelle der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung und die Einführung einer kostenlosen Einheitsbescheinigung mit sämtlichen Informationen (Certi Joven); Modernisierung der Berufsberatungsdienste; Einrichtung eines Schulungsprogramms für junge Unternehmer, verbunden mit einem Informationssystem, das Marktbewertungen erleichtert; Einrichtung eines Online-Informations- und Orientierungsdienstes für junge, im Ausland lebende Migranten und für junge Peruaner, die im Ausland Arbeit suchen wollen.

Quelle: Jugendbeschäftigungsprogramm.

315. Eine 2009 durchgeführte unabhängige Evaluierung der IAO-Strategie zur Jugendbeschäftigung ergab, dass der gewählte Ansatz und die unternommenen Initiativen den Beschäftigungsbedürfnissen Jugendlicher, den nationalen Agenden für menschenwürdige Arbeit und den Prioritäten der IAO-Mitgliedsgruppen Rechnung trugen¹. Die Evaluierung legte dem Amt eindringlich nahe, integrierte Ansätze zur Jugendbeschäftigung auf Landesebene zu unterstützen, namentlich durch bessere Koordinierung zwischen Behörden und Programmen.

316. Um die Empfehlungen dieser Evaluierung umzusetzen, stärkte das Amt die gemeinsame Programmplanung zur Jugendbeschäftigung auf Landesebene, u.a. durch die Entwicklung von Management- und Planungsinstrumenten, die Einsetzung von Koordinierungsstellen für Jugendbeschäftigung in den einzelnen Regionen und Zielländern, die Durchführung von Veranstaltungen zur Weitergabe von Wissen und die Einrichtung virtueller Plattformen. Dies förderte die Zusammenarbeit und Synergie zwischen Fachleuten für Jugendbeschäftigung und Praktikern innerhalb und außerhalb des Amtes. Eine globale Einrichtung für Wissensmanagement, die interregionale Präsenzveranstaltungen, Online-Foren und ‚Communities of Practice‘ umfasst, führte zu weiteren Verbesserungen der länderübergreifenden Zusammenarbeit.

317. Im Bereich der Wissensentwicklung hat das Amt mehr als 60 Publikationen zu verschiedenen Themen vorgelegt, die sich mit Art und Ausmaß des Problems der Jugendbeschäftigung befassen. Dazu gehören auch Daten über die wichtigsten Indikatoren des Jugendarbeitsmarkts, die Bewertung von Politiken und Programmen einzelner Länder und die Untersuchung institutioneller Rahmenbedingungen². Diese Analysen wurden als Hintergrundpapiere für Grundsatzdiskussionen und für Fördertätigkeiten auf

¹ IAA: *Unabhängige Evaluierung der Strategie der IAO zur Stärkung der Kapazität der Mitgliedsstaaten zur Entwicklung von Maßnahmen und Programmen in Bezug auf Jugendbeschäftigung*, Verwaltungsrat, 306. Tagung, Genf, Nov. 2009, GB.306/PFA/13/3.

² Siehe die Web-Seiten des Jugendbeschäftigungsprogramms der IAO unter www.ilo.org/youth.

nationalen, regionalen und internationalen Veranstaltungen herangezogen³. Die neuesten themen- und länderbezogenen Forschungsarbeiten über beschäftigungsfördernde makroökonomische Maßnahmen sind für die Jugendbeschäftigung besonders relevant⁴.

318. Derzeit werden neue Initiativen gestartet, um in Verbindung mit der Datenbank über nationale Beschäftigungspolitiken und als Teil des amtsweiten Systems eines neuen vereinheitlichten Informationsportals eine globale Datenbank über Jugendbeschäftigungspolitiken aufzubauen. Neue Runden der Erhebungen über den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben sind geplant. Forschungsarbeiten befassen sich mit neu entstehenden Mustern der Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt, unter Berücksichtigung von Vertragstypen, Art des Arbeitsentgelts und Jugendmigration.

319. Seit 2004 werden regelmäßig globale und regionale Trends im Bereich der Jugendbeschäftigung vorgelegt. Die vom IAA herausgegebenen *Global Employment Trends for Youth* sind heute weltweit die wichtigste statistische Quelle für die Jugendbeschäftigung. Es wurden verschiedene Instrumente und Methoden entwickelt, um die technische Hilfe für die Mitgliedstaaten zu unterstützen. Dazu gehört die Methodik für die Durchführung der Erhebungen über den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben (siehe Kasten 3.2), Methoden für die Erarbeitung nationaler Aktionspläne zur Jugendbeschäftigung und für die Konzeption und Durchführung von Fortbildungsmaßnahmen zur Förderung der ländlichen Wirtschaft, sowie verschiedene Instrumente und Leitfäden für Lehrlingsausbildung, Vermittlung von Kompetenzen für die Arbeitssuche, Rechte bei der Arbeit und Existenzgründungen durch Jugendliche.

Kasten 3.2
Erhebungen über den Übergang junger Menschen von der Schule
ins Erwerbsleben

Da derzeit nur begrenzte Arbeitsmarktinformationen vorliegen, ist es schwierig, eine befriedigende Antwort auf die Frage zu geben, warum für viele junge Menschen der Weg von der Schule ins Erwerbsleben heute so lang und beschwerlich ist. In Reaktion auf diese offensichtliche Informationslücke hat die IAO das Instrument der Erhebungen über den Übergang junger Menschen von der Schule ins Erwerbsleben (school-to-work transition surveys – SWTS) entwickelt und führt über die nächsten fünf Jahre im Rahmen eines „Work4Youth“-Projekts solche Erhebungen in 28 Ländern in verschiedenen Weltregionen durch. Jede SWTS besteht aus zwei Einzelerhebungen, einer für Jugendliche und einer für Unternehmen. Dieser zweigleisige Ansatz ermöglicht es dem betreffenden Land, einen großen Datenbestand zu erfassen, der sowohl über die Merkmale junger Menschen und ihre Integration in den Arbeitsmarkt als auch über den Arbeitskräftebedarf und die Aufnahmefähigkeit der Unternehmen Auskunft gibt. Dieser Datenbestand an sich ist nicht einzigartig, wenn er auch in der Regel umfassender ist als bei einer üblichen Arbeitskräfteerhebung. Das Einzigartige daran ist, dass erstens SWTS-Indikatoren ent-

³ Ein neueres Beispiel ist die gemeinsame IAO-OECD-Studie über Jugendbeschäftigung zur Unterstützung der Diskussionen der G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister, die zur Einrichtung der „Arbeitsgruppe Beschäftigung“ durch die G20 im Jahr 2011 führten. Siehe Abschlusserklärung des G20-Gipfeltreffens in Cannes unter <http://www.g20-g8.com/g8-g20/g20/english/for-the-press/news-releases/cannes-summit-final-declaration.1557.html>.

⁴ Im Rahmen der Folgemaßnahmen zu den Schlussfolgerungen von 2010 über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung leitete die IAA-Hauptabteilung Beschäftigungspolitik elf Länderstudien in verschiedenen Regionen ein, die die vorherrschenden makroökonomischen Rahmenbedingungen unter dem Aspekt ihrer Auswirkungen auf Beschäftigung und Armut untersuchten. Anhand dieser Evaluierung gaben die Studien eine Reihe grundsatzpolitischer Empfehlungen ab, die das Potenzial bieten, zu einem der Beschäftigung förderlichen makroökonomischen Rahmen zu führen. Alle diese Studien wurden auf technischen Arbeitstagungen auf nationaler Ebene oder in Genf überprüft und bestätigt und werden schrittweise als IAO-Publikationen herausgegeben, um dann als Grundlage für den weiteren Politikdialog zu dienen.

wickelt wurden, die die verschiedenen Phasen und die Qualität des Übergangs erkennbar machen, und dass zweitens das Konzept der „menschenwürdigen Arbeit“ in den analytischen Rahmen, der die Erhebungen begleitet, einbezogen wird.

Solche Erhebungen erfüllen mehrere Zwecke. Erstens gehen sie den individuellen Merkmalen junger Menschen nach, die für ihre Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt ausschlaggebend sind. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für die Erarbeitung von Grundsatzmaßnahmen, die das Entstehen von Risikofaktoren verhindern bzw. die Faktoren korrigieren sollen, die sich nachteilig auf den Übergang zu menschenwürdiger Arbeit auswirken. Zweitens ermitteln sie besondere Aspekte der Nachfrage nach jungen Arbeitskräften, namentlich in spezifischen Bereichen, damit Fehlanpassungen erkannt und durch entsprechende Interventionen behoben werden können. Drittens dienen sie in Ländern, in denen das Arbeitsmarktinformationssystem nicht sehr hoch entwickelt ist, als Instrument zur Gewinnung zuverlässiger Daten für die Politikgestaltung. In Ländern mit einem gut ausgebauten Arbeitsmarktinformationssystem trägt die Erhebung dazu bei, Bereiche zu beleuchten, die sonst nicht von Haushaltserhebungen erfasst werden, wie etwa Arbeitsbedingungen und Arbeitsentgelt Jugendlicher, ihre Beschäftigung in der informellen Wirtschaft, ihr Zugang zu Finanzprodukten und ihre Schwierigkeiten bei der Führung eines eigenen Unternehmens. Schließlich liefern die Erhebungen den Regierungen, den Sozialpartnern und der Entwicklungsgemeinschaft Informationen über diejenigen Bereiche der Jugendbeschäftigung, die dringend der Aufmerksamkeit bedürfen.

Nachstehend einige Beispiele aus einer vor kurzem erstellten Zusammenfassung der Ergebnisse der IAO-Erhebungen in acht Ländern:

- Mehr als zwei Drittel der arbeitslosen Jugendlichen in Ägypten und Nepal wären bereit, für die Aufnahme einer Beschäftigung eine Emigration in Erwägung zu ziehen. Die Anteile in den andern Ländern – Aserbeidschan, China, Islamische Republik Iran und Mongolei – lagen im Durchschnitt bei rund 40 Prozent.
- Ein höherer Bildungsstand ist keine Garantie für einen leichteren Übergang von der Schule ins Erwerbsleben.
- Für Jugendliche in Ägypten betrug der Zeitraum zwischen Schulabgang und Erreichung eines festen und/oder eines (für den Betroffenen) zufriedenstellenden Arbeitsplatzes 29 Monate. Für junge Männer waren die Übergangsperioden länger als für junge Frauen (32 gegenüber 20 Monaten), und sie verkürzten sich mit steigendem Bildungsniveau (96 Monate bei Jugendlichen mit Grundschulbildung gegenüber 19 Monaten bei Universitätsabsolventen). Aber selbst bei ägyptischen Jugendlichen mit Hochschulabschluss dauerte die Übergangsperiode 33 Monate.
- Eigentlich wird als Abbildung des Verhältnisses zwischen Arbeitszeit und Verdienst eine ansteigende Kurve erwartet. Jedoch zeigten die verfügbaren Erhebungsdaten, dass für junge Menschen keine solche offensichtliche Beziehung besteht. Nur in Aserbaidschan und Ägypten gab es einen positiven Zusammenhang, während in den anderen Ländern keine eindeutige Korrelation erkennbar war. Dies ist möglicherweise auf erhebliche Meldefehler zurückzuführen, entweder bei der üblichen Wochenarbeitszeit oder beim Monatseinkommen; es könnte auch sein, dass die Arbeitszeiten von einer Woche zur nächsten erheblich schwanken. Ein Hinweis ist, dass sich der Gesamtverdienst der Jugendlichen am Monatsende nicht wesentlich veränderte, ungeachtet dessen, wie lange sie gearbeitet hatten. Es ist wahrscheinlich, dass ein erheblicher Anteil der jungen Menschen Tätigkeiten mit geringer Produktivität ausübten, weil sie keine andere Erwerbsmöglichkeit hatten.

Siehe M. Matsumoto und S. Elder: *Characterizing the school-to-work transitions of young men and women: Evidence from the ILO School-to-work transition surveys*, Employment Paper Nr. 51 (Genf, IAA, 2010).

Quelle: IAA: Jugendbeschäftigungsprogramm.

320. Seit 2006 wurden verschiedene Initiativen unternommen, um durch nationale, regionale und internationale Veranstaltungen, u.a. IAO-Regionaltagungen, dreigliedrige Veranstaltungen über Jugendbeschäftigung und Ministerkonferenzen, die Konferenzentschließung von 2005 zu fördern. Mehrere Kampagnen setzten sich für Anliegen wie Beschäftigungsfähigkeit, Schaffung von Arbeitsplätzen und Rechte bei der Arbeit ein. Im Juli 2006 ging die IAO eine Partnerschaft mit der MTV Europe Foundation ein, um unter dem Motto „Etwas tun!“ Informationen und wichtige Botschaften über menschen-

würdige Arbeit für Jugendliche zu verbreiten. Diese Kampagne wurde auf dem Exit-Festival in Serbien ins Leben gerufen, an dem fast 150.000 junge Menschen aus ganz Europa teilnahmen. Ähnliche Kampagnen wurden zusammen mit Jugendnetzwerken von Gewerkschaften in mehreren Ländern durchgeführt, entweder auf Ad-hoc-Veranstaltungen oder anlässlich des Welttags für menschenwürdige Arbeit.

3.2. Globale Partnerschaften für Jugendbeschäftigung

321. Die Schlüsselrolle der IAO in internationalen Netzwerken, namentlich dem Netzwerk für Jugendbeschäftigung (YEN) und dem Interinstitutionellen Netzwerk der Vereinten Nationen, eröffneten ihr in jüngerer Zeit neue Möglichkeiten zur Konsensbildung auf internationaler Ebene und zur Beeinflussung der internationalen Agenda für menschenwürdige Arbeit für Jugendliche.

3.2.1. Die Millenniums-Erklärung, die Millenniums-Entwicklungsziele und das UN-System

322. Die Notwendigkeit von Partnerschaften für Jugendbeschäftigung wurde zum ersten Mal auf dem Millenniums-Gipfel von 2000 hervorgehoben. Die Millenniums-Erklärung erkannte die Dringlichkeit der Auseinandersetzung mit dem Problem der Jugendbeschäftigung an und rief dazu auf, „Strategien zu erarbeiten und umzusetzen, die jungen Menschen überall eine reale Chance geben, menschenwürdige und produktive Arbeit zu finden“⁵. Diese Forderung der Mitgliedstaaten wurde als Zielvorgabe in das Millenniums-Entwicklungsziel 8 (Globale Entwicklungspartnerschaften) aufgenommen. Dank des unermüdlichen Engagements der IAO konnte 2008 die „Verwirklichung produktiver Vollbeschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle, einschließlich Frauen und junger Menschen“ als neue Zielvorgabe 1b) in das Millenniums-Entwicklungsziel 1 integriert werden.

323. Die vor kurzem eingeführte Praxis der gemeinsamen UN-Programmplanung auf Landesebene diente auch als Plattform für die Einrichtung von Partnerschaften innerhalb der Vereinten Nationen sowie zwischen nationalen Institutionen und Partnern und den UN-Landesteams zum Thema Jugendbeschäftigung. Der Fonds zur Realisierung der Millenniums-Entwicklungsziele fördert über sein thematisches Fenster „Jugendbeschäftigung und Migration“ stärker integrierte und sich gegenseitig unterstützende Ansätze, die die nationalen Prioritäten auf dem Gebiet der Jugendbeschäftigung im Rahmen des Gesamtkonzepts für menschenwürdige Arbeit praktisch umsetzen (siehe Kasten 3.3).

⁵ Vereinte Nationen: *Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen*, A/RES/55/2, 18. Sept. 2000, Ziff. 20 (New York, 2000).

Kasten 3.3**Der Fonds zur Realisierung der Millenniums-Entwicklungsziele:
Verbesserung der Koordinierung und Kohärenz im Bereich der
Jugendbeschäftigung durch gemeinsame UN-Programmplanung**

Die IAO übernimmt zusammen mit mehreren UN-Landesteams die Leitung der Durchführung gemeinsamer UN-Programme für Jugendbeschäftigung, darunter Programme für Jugendbeschäftigung und Migration unter der Schirmherrschaft des Fonds zur Realisierung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDG-F). Dieser Fonds wird von Spanien finanziert; im Rahmen gemeinsamer Aktionen unter Beteiligung mehrerer UN-Organisationen verfolgt er stärker integrierte und sich gegenseitig unterstützende Ansätze, die die nationalen Prioritäten auf dem Gebiet der Jugendbeschäftigung im Rahmen des Gesamtkonzepts für menschenwürdige Arbeit praktisch umsetzen. Derzeit gibt es 14 gemeinsame Programme für Jugendbeschäftigung und Migration. Sie erstrecken sich auf die vier Säulen der Agenda für menschenwürdige Arbeit, von Rechten bei der Arbeit über integrierte Initiativen für Jugendbeschäftigung bis zu Arbeitsbedingungen, Grundsatzmaßnahmen zur Arbeitsmigration und Schutz junger Arbeitsmigranten. Hier einige Beispiele: i) Initiativen zur Förderung der Rechte bei der Arbeit – vor allem für junge Arbeitsmigranten; ii) Initiativen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Erarbeitung geschlechtsspezifischer Jugendbeschäftigungspolitiken und nationalen oder regionalen Aktionsplänen; iii) Pilotinitiativen für neuartige, aus mehreren Komponenten bestehende Jugendbeschäftigungsprogramme; und iv) Initiativen zur Entwicklung nationaler Partnerschaften mit den Sozialpartnern und anderen Akteuren. Andere Programme unter Beteiligung der IAO werden gegenwärtig in Partnerschaft mit der FAO (Nepal), UNICEF (Somalia), UNDP (Libanon, Liberia, Serbien und Sierra-Leone) und UNIDO (Guinea, Liberia und Sierra Leone) durchgeführt.

Quelle: Jugendbeschäftigungsprogramm.

324. In Anbetracht des Ausmaßes der Jugendbeschäftigungskrise beschäftigte sich die Tagung der UN-Generalversammlung auf hoher Ebene über Jugend im Juli 2011 erneut mit der Forderung nach einer globalen Partnerschaft und legte „den Mitgliedstaaten, den Arbeitgeberorganisationen, den Gewerkschaften, dem Privatsektor, den Bildungseinrichtungen auf allen Ebenen, den Jugendorganisationen und der Zivilgesellschaft“ nahe, das weltweite Problem der Jugendarbeitslosigkeit anzugehen.

3.3.2. Das Netzwerk für Jugendbeschäftigung

325. Das Netzwerk für Jugendbeschäftigung (Youth Employment Network – YEN) wurde 2001 von der IAO, den Vereinten Nationen und der Weltbank eingerichtet. Es war die erste globale Partnerschaft für Jugendbeschäftigung mit dem Ziel, Maßnahmen zu mobilisieren, um die auf dem Millenniums-Gipfel eingegangene Verpflichtung auf menschenwürdige und produktive Arbeit für junge Menschen umzusetzen. Seit September 2002 stellt die IAO das YEN-Sekretariat⁶. 2007 wurde die Arbeit des Sekretariats umorganisiert, um die Erbringung seiner Dienstleistungen auf der Grundlage von vier Schlüsselprodukten in den Mittelpunkt zu stellen (siehe Kasten 3.4).

⁶ Das YEN-Sekretariat wird unterhalten und unterstützt von der Hauptabteilung Beschäftigungspolitik der Sektion Beschäftigung.

Kasten 3.4

Das Netzwerk für Jugendbeschäftigung: Zentrale Aktionsbereiche

- 1) **Netzwerk der federführenden Länder:** Dieses Programm mit Modellcharakter ist ein Netzwerk politischer Entscheidungsträger aus aller Welt, die sich dazu verpflichtet haben, der Jugendbeschäftigung in den nationalen Politikagenden hohe Priorität einzuräumen. Die Mitgliedsländer beteiligen sich an einem Benchmarking, um die Kapazität zur Überwachung von Ergebnissen im Bereich der Jugendbeschäftigung zu erhöhen und auf dieser Grundlage die Antriebskräfte dieser Trends zu analysieren. Jährliche Tagungen und Berichte der federführenden Länder dienen als kollegialer Überprüfungsmechanismus und zur Weitergabe gewonnener Erkenntnisse.
- 2) **Evaluierungsseminare:** Im Rahmen von Evaluierungsseminaren werden technische und finanzielle Unterstützung für politische Entscheidungsträger und Praktiker bereitgestellt, um ihnen bei der Durchführung strenger Evaluierungen ihrer Programme behilflich zu sein. Der so entstehende Wissenskatalog versucht, eine Antwort auf brandaktuelle Fragen zu Erfolg oder Misserfolg der im Bereich der Jugendbeschäftigung unternommenen Maßnahmen zu geben.
- 3) **Jugend-für-Jugend-Fonds:** Ein Jugend-für-Jugend-Fonds in Ost- und Westafrika macht Jugendorganisationen ein konkretes Angebot für Beiträge zur Schaffung von Arbeitsplätzen, während gleichzeitig Jugendliche für Projektmanagement qualifiziert werden.
- 4) **Marktplatz:** Der YEN-Marktplatz ist eine Online-Plattform für alle, die sich weltweit mit Jugendbeschäftigung befassen, auf der innovative Ideen, bewährte Verfahrensweisen und Fachwissen ausgetauscht sowie Beratung, Zusammenarbeit und Partnerschaften angeboten werden können. Der Marktplatz ist der zentrale Ort, von dem aus YEN seine Tätigkeiten zur Vermittlung von Partnerschaften und zum Austausch von Informationen durchführt.

Quelle: YEN: www.ilo.org/yen.

326. Zusammen mit anderen UN-Organisationen bemüht sich die IAO um Kohärenz und Koordinierung in Fragen der Jugendbeschäftigung im gesamten multilateralen System durch das Interinstitutionelle Netzwerk der Vereinten Nationen für Jugendbeschäftigung (siehe Kasten 3.5). Außerdem arbeitet die IAO mit FAO und IFAD zusammen (Förderung menschenwürdiger Arbeit für Jugendliche im ländlichen Raum), mit der UNESCO (fachliche und berufliche Bildung und Ausbildung) und mit UNIDO (Existenzgründungen von Jugendlichen).

Kasten 3.5

Interinstitutionelles Netzwerk der Vereinten Nationen für Jugendentwicklung

Dieses Netzwerk umfasst mehr als 30 UN-Institutionen, deren Arbeit für Fragen der Jugendentwicklung relevant ist. Den Ständigen Vorsitz führt das Jugendprogramm der UN-Hauptabteilung Wirtschaftliche und Soziale Angelegenheiten, den derzeitigen Kovorsitz hat die IAO. Das Netzwerk verfolgt das Ziel, die Wirksamkeit der UN-Tätigkeit auf dem Gebiet der Jugendentwicklung durch Zusammenarbeit und Austausch zu erhöhen, während es gleichzeitig die individuellen Stärken und die einzigartigen Ansätze und Mandate der verschiedenen Institutionen achtet und nutzt.

Im Rahmen des Weltaktionsprogramms für die Jugend engagiert sich das Netzwerk für die jugendbezogenen Resolutionen und Übereinkommen der Vereinten Nationen und international vereinbarten Entwicklungsziele, und unterstützt und überprüft die Fortschritte bei ihrer Umsetzung. Es trägt auch dazu bei, die Arbeit des UN-Systems auf dem Gebiet der Jugendentwicklung verständlicher und sichtbarer zu machen.

Die wirksame und abgestimmte Weiterverfolgung des Ergebnisdokuments der Tagung auf hoher Ebene über Jugend (Juli 2011) bildet die aktuelle Priorität des Interinstitutionellen Netzwerks. Dazu gehört die Entwicklung eines Katalogs von Indikatoren zur Überwachung der von den Ländern erzielten Fortschritte bei der Umsetzung des Weltaktionsprogramms für die Jugend.

Quelle: UNDESA.

3.2.3. G20 und Jugendbeschäftigung

327. Im Rahmen ihrer Krisenreaktion haben die G20 verschiedene internationale Organisationen, darunter die IAO, den IWF, die OECD und die Weltbank, beauftragt, den Finanzministern Bericht zu erstatten über die globale Beschäftigungsperspektive und über mögliche Beiträge, die der Rahmen für starkes, nachhaltiges und ausgewogenes Wachstum zur Schaffung von Arbeitsplätzen leisten kann. Konkret unterstützt die IAO die Arbeit der G20-Gipfeltreffen in Themenbereichen wie Wachstum, Arbeitsplätze (insbesondere Ausbildungsstrategien) und Sozialschutz (siehe Kasten 3.6 über die Ausbildungsstrategie der G20).

Kasten 3.6 **Eine qualifizierte Erwerbsbevölkerung für starkes, nachhaltiges** **und ausgewogenes Wachstum: G20-Ausbildungsstrategie**

Auf dem G20-Gipfeltreffen in Pittsburgh im September 2009 waren sich die Führer darüber einig, wie wichtig der Aufbau eines beschäftigungsorientierten Rahmens für künftiges Wirtschaftswachstum ist. Sie forderten die IAO auf, eine Ausbildungsstrategie zur Unterstützung eines starken, nachhaltigen und ausgewogenen Wachstums zu entwickeln. Diese Ausbildungsstrategie bietet einen Rahmen für den Brückenschlag zwischen der Welt der Arbeit und der Welt der Bildung und Ausbildung. Sie erkennt die verschiedenen Realitäten sowie die gemeinsamen und doch unterschiedlichen Herausforderungen an. Sie bietet einen gemeinsamen Rahmen zur Deckung des heutigen und künftigen Qualifizierungsbedarfs, gestützt auf einen ganzheitlichen Ansatz und eine den gesamten Lebenszyklus umspannende Perspektive. Ihre wichtigsten Elemente sind:

- ❑ Breit angelegte, hochwertige Allgemeinbildung;
- ❑ Pfade für den nahtlosen Übergang von der Schule über fachliche und berufliche Bildung und Ausbildung in die Welt der Arbeit;
- ❑ Beschäftigungsfähigkeit durch Kernkompetenzen, kontinuierliches Lernen und Übertragbarkeit von Qualifikationen, die die Arbeitnehmer und die Unternehmen zur Anpassung an Veränderungen befähigen;
- ❑ Aufrechterhaltung eines dynamischen Entwicklungsprozesses, bei dem Qualifikationen als Triebkräfte des Wandels wirken;
- ❑ Mechanismen für Politikkonvergenz und Koordinierung.

328. Die Jugendbeschäftigung spielte in den Diskussionen und Beratungen der G20-Führer eine wichtige Rolle. Auf dem Gipfeltreffen 2011 in Cannes wurde eine Arbeitsgruppe Beschäftigung eingerichtet, deren unmittelbare Priorität für 2012 die Jugendbeschäftigung sein sollte. Diese Arbeitsgruppe wurde unter der mexikanischen Präsidentschaft der G20 erstmals einberufen, die IAO unterstützt sie zusammen mit anderen Partnern bei ihrer Aufgabe. Zu den von der Arbeitsgruppe auf ihrem Treffen in Mexiko City im Dezember 2011 erörterten Schwerpunktbereichen gehörte die Überprüfung der Jugendbeschäftigungspolitiken und -programme der G20-Länder sowie ein Vorschlag für eine Jugendbeschäftigungsstrategie; diese Frage steht auch auf der Tagesordnung ihres Treffens in Genf (März 2012) vor der Tagung der G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister im Juni 2012.

3.2.4. Andere Partnerschaften

329. Die IAO arbeitet mit dem deutschen Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), der Weltbank und der Interamerikanischen Entwicklungsbank zusammen, um das Youth Employment Inventory (YEI) weiterzuentwickeln und ständig zu aktualisieren. Es handelt sich dabei um eine globale Datenbank, die ver-

gleichende Informationen über Maßnahmen für Jugendbeschäftigung auf der ganzen Welt bereitstellt⁷. Die IAO beteiligt sich auch zusammen mit der Europäischen Kommission und der OECD an der Organisation grundsatzpolitischer Foren über Jugendbeschäftigung und an der Durchführung gemeinsamer Forschungsarbeiten über dieses Thema.

330. In jüngster Zeit ging die IAO eine Partnerschaft mit der MasterCard Foundation ein, einem nichtstaatlichen Akteur, der sich für die Förderung der Jugendbeschäftigung engagiert, insbesondere in Niedrigeinkommensländern in Afrika südlich der Sahara. Ziel ist die Entwicklung eines globalen Projekts, das das Wissen über das Problem der Jugendbeschäftigung und das Verständnis dafür verbessert und durch eine weltweite Kommunikationskampagne die Öffentlichkeit für das Anliegen menschenwürdiger Arbeit für Jugendliche sensibilisiert (siehe Kasten 3.7).

Kasten 3.7
Work4Youth (W4Y)

Die IAO und die MasterCardFoundation haben eine Partnerschaft etabliert, um die Jugendbeschäftigungskrise anzugehen und menschenwürdige Arbeit für junge Frauen und Männer zu fördern. Das „Work4Youth“-Projekt verfolgt das Ziel, die Politiken und Programme auf dem Gebiet der Jugendbeschäftigung zu verbessern durch die Ausweitung der Kenntnisse über das Problem der Jugendbeschäftigung auf nationaler, regionaler und globaler Ebene sowie durch die Anwendung bewährter Verfahrensweisen.

Im Rahmen des Projekts sind geplant: Durchführung von 56 nationalen Erhebungen in 28 Ländern, eine globale Datenbank der Daten und Indikatoren dieser Erhebungen, eine globale Datenbank mit Informationen und bewährten Verfahrensweisen in Bezug auf Jugendbeschäftigungspolitiken und -programme, zehn Syntheseberichte über regionale Beschäftigungs- und Übergangstrends bei Jugendlichen, die fünf Regionen abdecken und in jeder Region zweimal veröffentlicht werden (beginnend 2013 und 2015), zwei Veröffentlichungen der *Global Employment Trends for Youth* (2012 und 2014), fünf thematische globale Berichte über Schlüsselfragen für den Übergang junger Menschen zu menschenwürdiger Arbeit (Ende 2015), und ein Bericht über die Millenniums-Entwicklungsziele und menschenwürdige Arbeit für Jugendliche, der 2015 erscheinen soll. Es wurde eine globale Kommunikationskampagne zur Förderung menschenwürdiger Arbeit eingeleitet, mit Schwerpunkt auf Schaffung von Arbeitsplätzen, Arbeitnehmerrechten und Beschäftigungsfähigkeit, entsprechend der Konferenzentschließung über die Jugendbeschäftigung.

331. 2008 richteten die Internationale Jugendstiftung, das Netzwerk für Jugendbeschäftigung, das Arabische Institut für Stadtentwicklung und das Projekt „Verständnis der Arbeit von Kindern“ eine Partnerschaft für Jugendbeschäftigung ein, um Informationen über Jugendbeschäftigungsprogramme zusammenzustellen und zu verbreiten. Die Globale Partnerschaft für Jugendbeschäftigung erhält finanzielle Unterstützung durch die Development Grant Facility der Weltbank und konzentriert sich auf Afrika und den Nahen Osten.

332. Die Globale Partnerschaft für Jugendinvestitionen ist ein Bündnis von sozialen Unternehmen, Investoren, Finanzinstitutionen, den Medien und anderen Organisationen, die gemeinsam darauf hinarbeiten, das Leben junger Menschen zu verbessern. Mit Schwerpunkt auf heranwachsenden Mädchen und jungen Frauen verfolgt diese Partnerschaft das Ziel, innovative, großflächige Investitionsstrategien zu schaffen, die Entwicklungschancen für junge Menschen in Südostasien, im südlichen Afrika sowie im Nahen Osten und in Nordafrika fördern.

⁷ Siehe www.youth-employment-inventory.org.

333. Auf der Afrikanischen Regionaltagung der IAO im Oktober 2011 in Johannesburg riefen vier Entwicklungspartner – die Afrikanische Entwicklungsbank, die Afrikanische Union, die Wirtschaftskommission für Afrika und die IAO – eine neue regionale Partnerschaft für Jugendbeschäftigung in Afrika ins Leben ⁸.

334. Ähnliche regionale Partnerschaften gibt es mit der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftlichen Zusammenarbeit (APEC) zur Bekämpfung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit und zur Förderung menschenwürdiger Arbeit für Jugendliche, mit dem Asien-Europa-Gipfeltreffen (ASEM) und dem Lateinamerika-Europa-Gipfeltreffen zur Förderung der Jugendbeschäftigung und des sozialen Zusammenhalts, mit ASEAN+3 zur Erkundung von Strategien zur Förderung junger Unternehmer in Asien sowie mit MERCOSUR zur Ausarbeitung eines Regionalplans für Jugendbeschäftigung.

335. Auch wenn mehrere Initiativen auf internationaler und regionaler Ebene unternommen wurden, ist es angesichts der Tiefe und Breite der gegenwärtigen Jugendbeschäftigungskrise unerlässlich, die Partnerschaften auf nationaler, regionaler und globaler Ebene zu stärken und auszuweiten, um politische Unterstützung zu gewinnen, Fachwissen zusammenzuführen, Politikkohärenz zu fördern und Ressourcen zu mobilisieren, die den Bedürfnissen und der Nachfrage angemessen sind.

⁸ IAA: *Conclusions of the 12th African Regional Meeting*, Johannesburg, 11.-14. Okt. 2011, http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/regional-meetings/africa/arm-12/reports/WCMS_165250/lang--en/index.htm.

Kapitel 4

Schlussbemerkungen und das mögliche weitere Vorgehen

336. Die vorangehende Analyse hat gezeigt, dass die Jugendbeschäftigungskrise, die gekennzeichnet ist durch signifikant höhere Arbeitslosigkeit, Arbeitsplätze von geringerer Qualität für diejenigen, die überhaupt eine Beschäftigung finden, wachsende Marginalisierung der Jugendlichen, einen unsicheren und langsamen Übergang von der Schule ins Erwerbsleben und vor allem Arbeitsmarktferne, unerträgliche Ausmaße erreicht hat. Diese Krise hat die Kluft zwischen den Bestrebungen und dem Potenzial junger Menschen und den Chancen, die ihnen auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft geboten werden, vertieft.

337. Die Jugendbeschäftigungskrise bedroht den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die politische Stabilität. Sie beeinträchtigt das Wachstums- und Entwicklungspotenzial, verringert Innovation und Kreativität in der Volkswirtschaft und bedroht die Nachhaltigkeit der Solidarität zwischen den Generationen und der Rentensysteme. Sie untergräbt den Glauben der jungen Frauen und Männer an die gegenwärtigen Paradigmen der Politik und an die Möglichkeit einer besseren Zukunft.

338. Eine wesentliche Erkenntnis aus der gegenwärtigen globalen Krise lautet, dass instabile Finanz- und Wirtschaftsbedingungen besonders nachteilige Auswirkungen auf Jugendliche haben. Für eine ganze Generation von Jugendlichen sind die Lebensaussichten heute erheblich düsterer als für die vorhergehende. Es ist unvorstellbar, eine solche Entwicklung erneut zuzulassen.

339. Für 2012 wurden die Wachstumserwartungen in vielen Ländern rund um die Welt zurückgeschraubt, in Europa zeichnet sich die Angst vor einer weiteren Rezession ab. Auf kurze und mittlere Sicht muss unbedingt darauf geachtet werden, dass die Politiken und Programme, die die Jugendbeschäftigung fördern und/oder die Marginalisierung und Arbeitsmarktferne junger Menschen verhindern sollen, nicht durch Sparhaushalte untergraben werden. Es gibt jedoch noch einen grundlegenden Aspekt: Einer der Schlüsselpunkte auf der globalen Politikagenda ist die Reform der politischen Rahmenbedingungen, einschließlich der Finanzsysteme, um Schutzmauern gegen das erneute Auftreten solcher Krisen in der Zukunft zu errichten und, falls sie doch ausbrechen, ihre Ansteckungsgefahr einzudämmen.

340. Die globale Krise hat die schon vorher existierende Beschäftigungskrise, die die Jugendbeschäftigung einschloss, weiter verschärft. Die Notwendigkeit eines neuen politischen Paradigmas, das auf die Förderung eines inklusiven, beschäftigungsintensiven Wachstums gerichtet ist, wurde in zahlreichen Berichten und Tagungen der IAO unter-

strichen, so auch in multilateralen Foren und im Rahmen interinstitutioneller Initiativen¹. Es ist wichtig, dass diese neue Fokussierung auf die Jugendbeschäftigungskrise die Forderung verstärkt, Beschäftigung und Sozialschutz zu wichtigen Zielen der Wirtschaftspolitik und der Entwicklungsstrategien zu machen.

341. Die Analyse in diesem Bericht zeigt, dass eine schwache Gesamtnachfrage auf globaler Ebene, aber auch in einzelnen Ländern, ein Faktor ist, der die Jugendbeschäftigungskrise erheblich verstärkt. Paradoxerweise legen jedoch die meisten nationalen Programme und Systeme für Jugendbeschäftigung das Schwergewicht auf angebotsseitige Maßnahmen. So wichtig diese für sich genommen auch sind, sie werden die Krise nicht überwinden können.

342. Es ist an der Zeit, mehr Aufmerksamkeit auf die Nachfragesteuerung und auf die Rolle beschäftigungsfördernder makroökonomischer Reformen und eines beschäftigungsinduzierten Wachstums zu richten, um die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze zu fördern und fiskalische Spielräume zugunsten von Jugendlichen sicherzustellen. In diesem Bericht wurden konkrete Beispiele für ein solches Vorgehen untersucht, u.a. die Rolle antizyklischer Maßnahmen, der Zugang zu Finanzmitteln sowie Maßnahmen zur Behebung von Ungleichheiten, um die Marginalisierung von Jugendlichen zu bekämpfen, den Konsum zu stützen und die Nachfrage anzukurbeln.

343. Bei der Durchführung von Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung muss die Jugenddimension fest im politischen Entscheidungsprozess verankert und durch fortlaufende Zuweisung von Finanz- und Haushaltsmitteln gestützt werden. Trotz gewisser Fortschritte ist das politische Engagement vieler Länder noch nicht ausreichend, um das Ziel der Jugendbeschäftigung zu verwirklichen und das umfassende grundsatzpolitische Portfolio, das in den 2005 von der Konferenz angenommenen Schlussfolgerungen zur Jugendbeschäftigung enthalten ist, wirksam umzusetzen.

344. In Kapitel 2 wurden aus der Durchsicht konkreter Maßnahmen und Regelungen, die von den Ländern seit 2005 durchgeführt wurden, zahlreiche wertvolle Erkenntnisse gewonnen. Hier einige Beispiele.

345. Trotz beträchtlicher Fortschritte bei der Grundbildung weisen viele Kinder und Jugendliche nach wie vor große Defizite hinsichtlich Bildungszugang und Bildungsqualität auf. Es muss noch sehr viel mehr getan werden, um Bildung für alle zu verwirklichen und die Schulabbrecherquoten durch frühzeitige Interventionen zu senken. Der Teufelskreis von Kinderarbeit und darauf folgender Benachteiligung von Jugendlichen muss durch einen kohärenten Maßnahmenkatalog aufgebrochen werden. Frühe Schulabgänger bilden ein wichtiges Segment der benachteiligten Jugendlichen; Systeme für eine „zweite Chance“ und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen können eine wichtige Rolle bei ihrer Integration spielen.

346. Jugendliche sind keine homogene Gruppe, daher ist es effektiver, bestimmte Gruppen gezielt anzusprechen und gegen konkrete Benachteiligungen und Schwachstellen auf

¹ IAA: *Erholung und Wachstum mit menschenwürdiger Arbeit*, Bericht des Generaldirektors, Bericht I(C), Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf, 2010; IAA: *Bericht des Generaldirektors – Eine neue Ära sozialer Gerechtigkeit*, Bericht I(A), Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, 2011 (Genf); IAA: *Resolutions and conclusions concerning the recurrent discussion on employment*, in *Report of the Committee of the Recurrent Discussion on Employment*, Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf, 2010 (Genf). S. 94-116; IAA: *Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: building on experience*, ein IAA-Bericht mit sachbezogenen Beiträgen der OECD für die Tagung der G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister, Washington, 20.-21. Apr. 2010; IAA: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*, ein IAA-Bericht an die Tagung der G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister, Washington, 20.-21. Apr. 2010.

den Arbeitsmärkten vorzugehen. Die Durchführung solcher zielgerichteter Programme, die sehr komplex sind, erfordert angemessene Finanzmittel und administrative Kapazitäten.

347. Da die große Mehrheit der Jugendlichen in Entwicklungsländern lebt, muss der Schwerpunkt auf Wachstumsmuster gelegt werden, die mehr produktive Beschäftigungsmöglichkeiten im formellen Segment der Wirtschaft hervorbringen. Ebenfalls wichtig sind grundsatzpolitische Maßnahmen, die den zahlreichen in der ländlichen und informellen Wirtschaft beschäftigten Jugendlichen den Übergang in die Formalität erleichtern.

348. Die Qualität der Arbeitsplätze hat bislang relativ wenig Aufmerksamkeit gefunden. Maßnahmen, die den Zugang zu einer Beschäftigung, namentlich zu einem Erstarbeitsplatz und zu erster Berufserfahrung, erleichtern, sollten nicht zu Lasten der Rechte junger Menschen bei der Arbeit gehen. Es dürfen keine Muster entstehen, die Jugendliche in Niedriglohnjobs von geringer Qualität festhalten oder zu weiterer Segmentierung auf den Arbeitsmärkten führen. Junge Arbeitnehmer verdienen eine faire Chance, sich Beschäftigungssicherheit zu erwerben und angemessen entlohnt zu werden. Die Befristung der Arbeitsverträge für Jugendliche oder ihre niedrigere Bezahlung im Vergleich zu Erwachsenen ist möglicherweise nicht die optimale Lösung und könnte sich nachteilig auf ihr Wohlergehen und ihre künftigen Berufsaussichten auswirken. Es gibt bessere Alternativen wie etwa gut konzipierte Lohnsubventionen oder die Gewährung von Lohnergänzungsleistungen.

349. Bei allen Aspekten der Jugendbeschäftigungskrise bestehen weiterhin geschlechtsbedingte Ungleichheiten. Daher muss eine geschlechterdifferenzierte Perspektive in die Konzeption und Durchführung grundsatzpolitischer Maßnahmen integriert werden, verbunden mit generellen Strategien zur Geschlechtergleichstellung.

350. Programme zur Förderung junger Unternehmer können einen wichtigen Beitrag zur Schaffung von mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen leisten. Der begrenzte Zugang kleiner und mittlerer Unternehmen zu Finanzmitteln, der sich während der gegenwärtigen Krise weiter verschlechtert hat, erfordert dringende Aufmerksamkeit durch makroökonomische und finanzielle Reformen. Junge Unternehmer sollten geschult und vor riskanten Existenzgründungen bewahrt werden.

351. In jüngster Zeit haben innovative Programme für öffentliche Arbeiten ihre Wirksamkeit bewiesen, indem sie für in Armut lebende Jugendliche Beschäftigung und Sozialschutz bereitstellten, während sie gleichzeitig durch kleinere Infrastrukturprojekte die Produktivität in benachteiligten Wirtschaftsbereichen förderten und so hohe volkswirtschaftliche Erträge erzeugten.

352. Es muss dafür gesorgt werden, dass die Systeme für fachliche und berufliche Bildung und Ausbildung besser auf die immer schnelleren Veränderungen der weltweiten Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften reagieren. Die rasch wachsenden Möglichkeiten, neue Informations- und Kommunikationstechnologien zur Verbesserung ihrer Lehrpläne und zur Ausdehnung ihrer Reichweite einzusetzen, müssen genutzt werden. Duale Systeme der Lehrlingsausbildung können ein besonders wirksamer Weg sein, um Jugendliche in die Welt der Arbeit einzuführen. Eine stärkere Betonung des lebenslangen Lernens und der „Soft Skills“ ist für die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit Jugendlicher von entscheidender Bedeutung.

353. Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind für alle Jugendlichen ein wichtiges Instrument. Besonders wichtig sind sie jedoch für benachteiligte Jugendliche und für die wachsende Zahl derjenigen, die sich weder im Bildungs- und Ausbildungssystem noch im Arbeitsmarkt befinden. Integrierte Programme, die genau auf die unterschiedlichen

Bedürfnisse der Klienten zugeschnittene Dienstleistungspakete anbieten, erzielen in der Regel bessere Erfolge. Solche arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind auch wichtig, um den Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit in einer Krise einzudämmen. Ihr Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen ist eher begrenzt, wenn das Hauptproblem, wie im gegenwärtigen Kontext, ein globaler Einbruch der Nachfrage ist.

354. Viele junge Menschen werden durch die derzeitigen Systeme für Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Sozialschutz nicht ausreichend abgesichert. Erstarbeitsuchende haben selten Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit, während Jugendliche mit befristeten Verträgen wegen ihrer kurzen Beitragszeiten nur begrenzte Leistungen erhalten. Es lassen sich Wege finden, um eine bessere soziale Absicherung dieser Gruppen junger Menschen zu erreichen. Eine wichtige Erkenntnis lautet, dass zwischen Sozialhilfe und Einkommensunterstützung auf der einen und Aktivierungsmaßnahmen auf der anderen Seite eine enge Synergie notwendig ist, um unerwünschte Effekte zu verhindern.

355. Die Erfahrung hat gezeigt, dass wirksame Maßnahmen für Jugendbeschäftigung ein hohes Maß an komplizierter, aber notwendiger Politikkohärenz und Koordinierung auf nationaler und internationaler Ebene erfordern.

356. Während diese und weitere Erkenntnisse aus den in diesem Bericht behandelten Studien der IAO und anderer Stellen eine wichtige Richtschnur für die Ausarbeitung von Jugendbeschäftigungsmaßnahmen bieten, bestehen nach wie vor erhebliche Wissenslücken. Es gab bisher nur relativ wenige rigorose Evaluierungen all dieser Politiken und Programme, ihrer kurz- und langfristigen Auswirkungen und ihres Kosten-Nutzen-Verhältnisses, namentlich in Entwicklungsländern. Hier muss Abhilfe geschaffen werden, denn die Erkenntnisse aus solchen Evaluierungen können zu größerer Programmeffizienz und dem gezielteren Einsatz knapper Ressourcen führen. Die kontinuierliche Ausweitung der Wissensbasis über Politiken und Programme auf Landesebene und die Wirkungsbewertung des gesamten Maßnahmenpektrums haben höchsten Vorrang.

357. Zwischen den Bestrebungen der Jugend, an den sozialen, wirtschaftlichen und politischen Entscheidungsprozessen teilzuhaben, und den tatsächlichen Möglichkeiten, die ihnen die politischen Systeme und Arbeitsmarktinstitutionen, einschließlich des sozialen Dialogs, dafür einräumen, klafft eine große Lücke. Soziale Medien und Netzwerke sind wichtige Instrumente, um Jugendliche zu erreichen, ihnen Gehör zu verschaffen und sie zu mobilisieren – potenziell auch für die Jugendbeschäftigungspolitik.

358. Schließlich kann eine derart gravierende Jugendbeschäftigungskrise – eine gemeinsame Herausforderung für Länder in allen Regionen und mit unterschiedlichem Entwicklungsstand – nur durch ein hohes Maß an Mobilisierung und Koordinierung und durch umfangreiche Partnerschaften auf globaler Ebene angegangen werden, unter Beteiligung der G20 und der internationalen Gemeinschaft, einschließlich der internationalen Finanzinstitutionen, anderer multilateraler und regionaler Organisationen und des Systems der Vereinten Nationen. Die IAO trägt die Hauptverantwortung dafür, ihre Unterstützung zu gewinnen.

Vorgeschlagene Diskussionspunkte

1. *Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik*
 - a) Was haben Regierungen und Sozialpartner auf nationaler Ebene unternommen, um die Entschließung der Internationalen Arbeitskonferenz von 2005 über Jugendbeschäftigung¹ im Hinblick auf Beschäftigungs-, Wirtschafts- und Sektorpolitiken mit Auswirkungen auf die Jugendbeschäftigung unter Einbeziehung der Rolle des öffentlichen Sektors und der Sozialwirtschaft umzusetzen? Welche politischen Konzepte haben sich als erfolgreich erwiesen?
 - b) Was hat die IAO in diesem Bereich unternommen, um die Mitgliedsgruppen zu unterstützen, und wie waren die Ergebnisse der Arbeit der IAO?
2. *Beschäftigungsfähigkeit – Bildung, Ausbildung und Qualifikationen sowie der Übergang von der Schule in das Erwerbsleben*
 - a) Was haben Regierungen und Sozialpartner auf nationaler Ebene unternommen, um die Entschließung von 2005 über Jugendbeschäftigung im Hinblick auf die Bildung, Ausbildung, Qualifikationen und Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen sowie auf erfolgreiche Übergänge von der Schule in das Erwerbsleben (einschließlich der Anerkennung von früher Erlerntem und der im Beruf erworbenen Qualifikationen) umzusetzen? Welche politischen Konzepte haben sich als erfolgreich erwiesen?
 - b) Was hat die IAO in diesem Bereich unternommen, um die Mitgliedsgruppen zu unterstützen, und wie waren die Ergebnisse der Arbeit der IAO?
3. *Arbeitsmarktpolitik*
 - a) Was haben Regierungen und Sozialpartner unternommen, um die Entschließung von 2005 über Jugendbeschäftigung im Hinblick auf aktive und passive Arbeitsmarktpolitiken, einschließlich von Arbeitsvermittlungsdiensten und Sozialer Sicherheit, umzusetzen? Welche politischen Konzepte haben sich als erfolgreich erwiesen?
 - b) Was hat die IAO in diesem Bereich unternommen, um die Mitgliedsgruppen zu unterstützen, und wie waren die Ergebnisse der Arbeiten der IAO?
4. *Unternehmertum und selbständige Erwerbstätigkeit von jungen Menschen*
 - a) Was haben Regierungen und Sozialpartner auf nationaler Ebene unternommen, um die Entschließung von 2005 über Jugendbeschäftigung im Hinblick auf das Unternehmertum und die selbständige Erwerbstätigkeit von jungen

¹ <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc93/pdf/resolutions.pdf>.

Menschen umzusetzen? Welche politischen Konzepte haben sich als erfolgreich erwiesen?

- b) Was hat die IAO in diesem Bereich unternommen, um die Mitgliedsgruppen zu unterstützen, und wie waren die Ergebnisse der Arbeit der IAO?

5. *Rechte für junge Menschen*

- a) Was haben Regierungen und Sozialpartner auf nationaler Ebene unternommen, um die Entschließung von 2005 über Jugendbeschäftigung umzusetzen im Hinblick auf i) Löhne, Arbeitsbedingungen und Arbeitnehmerrechte; ii) vertragliche Vorkehrungen? Welche politischen Konzepte haben sich als erfolgreich erwiesen?
- b) Was hat die IAO in diesem Bereich unternommen, um die Mitgliedsgruppen zu unterstützen, und wie waren die Ergebnisse der Arbeit der IAO?

6. *Das weitere Vorgehen*

Was sollte in Anbetracht der Entwicklungen seit 2005, darunter die Verschärfung der Jugendbeschäftigungskrise und die globalen Finanz- und Wirtschaftskrisen, sowie in Anbetracht der Diskussionen zu den Punkten 1 bis 5 unternommen werden, um die Entschließung der Konferenz von 2005 effektiver umzusetzen durch a) die Regierungen; b) die Sozialpartner; c) das Internationale Arbeitsamt, und gegebenenfalls d) multilaterale Institutionen und Dialoge, um einen verbesserten Beitrag zu Ergebnissen im Bereich der Beschäftigung und menschenwürdigen Arbeit für junge Menschen zu leisten?

Anhang I

IAO-Unterstützung der Mitgliedstaaten im Bereich der Jugendbeschäftigung, 2006-11

Region	Jugendbeschäftigung in nationalen Entwicklungsstrategien und Beschäftigungspolitiken	Nationale Aktionspläne zur Jugendbeschäftigung	Jugendbeschäftigungsprogramme	Ausbildung oder Beratung und Bewusstseinsbildung für Jugendbeschäftigung
Afrika	Demokratische Republik Kongo, Gambia, Ghana, Kenia, Lesotho, Liberia, Namibia, Senegal, Sierra Leone, Vereinigte Republik Tansania, Uganda, Simbabwe	Kap Verde, Demokratische Republik Kongo, Ägypten, Kenia, Lesotho, Malawi, Nigeria, Ruanda, Sierra Leone, Togo, Uganda	Benin, Botsuana, Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Kenia, Liberia, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Mosambik, Senegal, Sierra Leone, Südafrika, Sudan, Vereinigte Republik Tansania, Tunesien, Sambia	Sierra Leone, Südafrika, Simbabwe
Asien und der Pazifik	Indonesien, Mongolei, Nepal, Timor-Leste	Indonesien, Kiribati, Philippinen, Sri Lanka, Timor-Leste, Vanuatu, Vietnam	China, Fidschi, Islamische Republik Iran, Nepal, Philippinen, Salomonen, Timor-Leste, Vietnam	Brunei Darussalam, Fidschi, Indonesien, Nepal, Papua-Neuguinea, Samoa, Salomonen, Timor-Leste, Vanuatu
Europa und Zentralasien	Aserbaidshan, Serbien	Albanien, Serbien, Türkei	Albanien, Bulgarien, Serbien, Türkei	Albanien, Aserbaidshan, Serbien, Türkei
Lateinamerika und die Karibik	Argentinien, Der Plurinationaler Staat Bolivien, Brasilien, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Peru	Honduras, Peru	Argentinien, Brasilien, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Peru	Argentinien, Brasilien, Costa Rica, Dominikanische Republik, Mexiko, Nicaragua und Peru
Arabische Staaten	Jordanien	–	Bahrain, Jordanien, Libanon, Arabische Republik Syrien	Jordanien

Quelle: IAA: Berichte über die Durchführung des Programms, 2006-07, 2008-09 und 2010-11.

Anhang II

Fortlaufendes Portfolio der technischen Zusammenarbeit der IAO im Bereich der Jugendbeschäftigung

Region	Land	Geber	Haushalt
Afrika	Algerien, Benin, Burkina Faso, Kap Verde, Komoren, Ägypten, Guinea, Kenia, Liberia, Malawi, Mali, Mosambik, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Vereinigte Republik Tansania, Tunesien, Uganda, Sambia, Simbabwe	Belgien, Kanada, Dänemark, Deutschland, Italien, Japan, Luxemburg, MDG Fund, One UN Fund, RBSA, Spanien, Schweden, UN Peace Building Fund, UNDP, UNFPA, UNIDO	48.617.330
Arabische Staaten	Arabische Republik und Besetztes Palästinensisches Gebiet	UNDP	310.000
Asien und der Pazifik	China, Indonesien, Kiribati, Nepal, Philippinen, Sri Lanka, Timor-Leste, Vietnam, Jemen	Australien, Spanien MDG Achievement Fund, Niederlande, One UN Fund, UNDP, UNICEF	37.931.480
Europa und Zentralasien	Albanien, Serbien, Türkei	Spanien MDG Achievement Fund	4.190.000
Lateinamerika und die Karibik	Brasilien, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Peru	Spanien MDG Achievement Fund	12.841.652
Interregional	Mehrere Länder	Spanien MDG Achievement Fund, The MasterCard Foundation, Schweden und Schweiz	19.145.623
		Insgesamt	123.036.094

Quelle: IAA, Technical Cooperation database of the Youth Employment Programme, November 2011.