

9. Europäische Regionaltagung

Oslo, Norwegen, 8.-11. April 2013

Beschäftigung, Wachstum und soziale Gerechtigkeit



Internationale
Arbeitsorganisation

Hintergrundpapier für das informelle Treffen der Arbeitsminister: „Jugendbeschäftigung in der Krise“

Dieses Treffen bietet eine Gelegenheit, grundsatzpolitische Ansätze und Erfahrungen im Zusammenhang mit der Bewältigung der Krise der Jugendbeschäftigung zu erörtern, auch unter Berücksichtigung der auf der Arbeitskonferenz im letzten Jahr angenommenen Entschließung „Die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln“ und ihrer Folgemaßnahmen, die der Verwaltungsrat der IAO auf seiner Tagung im November 2012¹ gebilligt hat.

Hohe Arbeitslosigkeit und Beschäftigung von geringer Qualität

Die schwierige Beschäftigungssituation junger Menschen ist auf europäischer und globaler Ebene zwar kein neues Phänomen, die europäische Krise hat jedoch zu einem historisch hohen Stand der Arbeitslosigkeit geführt. In Ländern der Region Europa und Zentralasien mit niedrigem, mittlerem und hohem Einkommen liegt die Jugendarbeitslosigkeit doppelt so hoch wie die der Erwachsenen und in einigen südosteuropäischen Ländern betrifft sie über die Hälfte der Jugendlichen (in Griechenland, Spanien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien). Hinzu kommt, dass auch die Langzeitarbeitslosigkeit Jugendlicher zunimmt. In der EU, wo sich die Jugendarbeitslosigkeit im November 2012 auf 23,7 Prozent belief und 5,8 Millionen junge Menschen betraf, ist ein Drittel dieser Menschen seit über zwölf Monaten arbeitslos.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die Jugendarbeitslosigkeit nur die Spitze des Eisbergs ist, da eine große Zahl junger Arbeitnehmer unverhältnismäßig unter Defiziten menschenwürdiger Arbeitsbedingungen leidet. Die Verschlechterung der Qualität der jungen Menschen zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze zeigt sich an einer Zunahme atypischer Formen der Beschäftigung wie unfreiwillige befristete Beschäftigung, Zeit- und Teilzeitarbeit und der informellen Beschäftigung. Jugendliche, die oft keine andere Wahl haben als diese atypischen Formen der Beschäftigung zu akzeptieren, leiden unter niedrigen Löhnen und einem schlechteren Zugang zu Weiterbildung am Arbeitsplatz, und sie werden oft nur unzureichend von Kollektivverhandlungen und dem Schutz

der sozialen Sicherheit erfasst. Die Krise hat in der Region auch zu einer Zunahme der Anzahl von Jugendlichen, die die Arbeitssuche aufgegeben und sich vom Arbeitsmarkt entfernt haben, geführt. 2011 belief sich die Zahl der jungen Menschen in der EU, die keine Schule besuchen, keiner Arbeit nachgehen und sich nicht in Berufsausbildung befinden (Not in Education, Employment or Training – sogenannte NEETs) auf 7,5 Millionen (d.h. 12,9 Prozent der Jugendlichen).

Risiken und Gefahren für den sozialen Zusammenhalt

Junge Menschen wurden von der Krise am härtesten getroffen, und es besteht ohne Zweifel die Gefahr einer verlorenen Generation, einer Kohorte desillusionierter Menschen, die gezwungen sind, am Rande des Arbeitsmarktes zu leben. Dies wirft die Frage nach den Kosten der Jugendarbeitslosigkeit für junge Menschen selbst und für Gesellschaften insgesamt auf. Die beispiellos hohe Jugendarbeitslosigkeit bedroht auch den sozialen Zusammenhalt. Auf der persönlichen Ebene führen Arbeitslosigkeit in einem frühen Stadium des Arbeitslebens und die Anhäufung instabiler und gering entlohnter Beschäftigungsverhältnisse zur Gefahr einer „Narbenbildung“, da sich dies nachteilig auf langfristige Einkommensaussichten und Beschäftigungschancen auswirken kann. Hinzu kommen negative Langzeitauswirkungen für die finanzielle Tragfähigkeit von Pensionssystemen durch geringere Beiträge, was wiederum zu höherer Altersarmut führen wird. Insgesamt sind diese Entwicklungen eine große Gefahr für das europäische Sozialmodell.

Auswege: Vorschläge der IAO und der Europäischen Kommission

In den letzten Jahren haben sich Länder zunehmend engagiert und die Frage der Jugendbeschäftigung in nationale und internationale Politikagenden aufgenommen. Eine wachsende Zahl von Regierungen hat die Jugendbeschäftigung zu einem übergeordneten Thema ihrer nationalen Beschäftigungspolitik gemacht oder sie haben nationale Aktionspläne und Strategien zur Jugendbeschäftigung entwickelt. Auf Ebene der EU ist die Jugendbeschäftigung zu einem Bereich vorrangigen politischen Handelns und zu einem integralen Bestandteil der Strategie Europa 2020 geworden. In Dezember 2012 hat die Europäische

1 Um eine interaktive Diskussion zu gewährleisten, werden die Teilnehmer gebeten, nicht länger als 4 oder 5 Minuten das Wort zu ergreifen. Minister oder Delegationschefs können von einem Berater begleitet werden.

Kommission ein auf vier Säulen beruhendes Maßnahmenpaket für Jugendbeschäftigung angenommen, dessen Ziel darin besteht, den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben durch Programme für Arbeitsplatzgarantien für Jugendliche zu erleichtern, sicherzustellen, dass die Lehrlingsausbildung eine qualitativ hochwertige Arbeitserfahrung bietet, die Qualität und das Angebot der Lehrlingsausbildung zu verbessern und die Mobilität Jugendlicher innerhalb der EU zu fördern.

Als Reaktion auf die beispiellose Krise der Jugendbeschäftigung hat die Internationale Arbeitskonferenz im Juni 2012 die Entschliebung „Die Krise der Jugendbeschäftigung: Ein Aufruf zum Handeln“ angenommen. In der Entschliebung wird bekräftigt, dass der Schaffung von Arbeitsplätzen für Jugendliche höchste globale Priorität zukommt und dass ein mehrgleisiger Ansatz erforderlich ist, ausgerichtet auf beschäftigungsförderndes Wachstum und die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze. Sie bietet Leitlinien zu fünf grundsatzpolitischen Bereichen: i) beschäftigungsfreundliche makroökonomische Politiken, die eine stärkere Gesamtnachfrage stützen und den Zugang zu Finanzmitteln verbessern; ii) Bildung und Ausbildung, um den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben zu erleichtern; iii) Arbeitsmarktpolitiken, die auf die Beschäftigung benachteiligter Jugendliche ausgerichtet sind; iv) Unternehmertum und selbständige Erwerbstätigkeit, um junge angehende Unternehmer zu unterstützen; v) Arbeitsrechte, um sicherzustellen, dass junge Menschen gleichbehandelt werden und Rechte bei der Arbeit in Anspruch nehmen können. Der vom Verwaltungsrat der IAO

auf seiner 316. Tagung im November 2012 angenommene Folgeplan geht von fachlicher und grundsatzpolitisch beratender Unterstützung der Mitgliedsgruppen der IAO aus, zielt auf eine Stärkung der Kapazität der IAO für Wissensentwicklung und -austausch und betont die Führungsrolle der IAO bei der Förderung von Partnerschaften und Lobbyarbeit für menschenwürdige Arbeit für Jugendliche.

Stärkung der Angebots- und Nachfrageseite

Die Gewährleistung einer Kombination relevanter und ausgewogener Maßnahmen zur Angebots- wie Nachfrageseite ist bei der Bewältigung der Krise der Jugendbeschäftigung von entscheidender Bedeutung. Zwar sind auf der Angebotsseite effektive öffentliche Arbeitsvermittlungsdienste, Qualifizierungsmaßnahmen und die richtige Anpassung von Qualifikationen an Arbeitsmarkterfordernisse unerlässlich, nötig ist jedoch auch eine Schwerpunktsetzung auf der Nachfrageseite, und zwar durch eine beschäftigungsfreundliche makroökonomische Politik, die fiskalische Gestaltungsmöglichkeiten für Investitionen in aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und ein förderliches Umfeld für Klein- und Mittelbetriebe (KMUs) bietet. In diesem Kontext müssen auch öffentliche Investitionen für Jugendbeschäftigungsgarantie- und -anreizsysteme für öffentliche und private Arbeitgeber zur Einstellung von jungen Arbeitnehmern erwogen werden. Dies wirft die Frage nach der Schaffung des notwendigen fiskalischen Gestaltungsraums für Investitionen in Jugendbeschäftigung auf.

Die Diskussionsteilnehmer sollten sich auf folgende Fragen konzentrieren:

- Wie sollte die Konzeption und Umsetzung eines ausgewogenen und mehrgleisigen Ansatzes, wie im Aufruf zum Handeln der Internationalen Arbeitskonferenz 2012 vorgeschlagen, in nationale oder europäische Agenden für Jugendbeschäftigung integriert werden? Welche Unterstützung könnte die IAO in dieser Hinsicht leisten?
- Ist die interministerielle Zusammenarbeit bei der Konzeption und Umsetzung nationaler Jugendbeschäftigungspläne ausreichend? Welche Maßnahmen können getroffen werden, um adäquate fiskalische Gestaltungsräume für Investitionen in Jugendbeschäftigung und ihre Förderung zu ermitteln und zu schaffen?
- Welche Lehren lassen sich aus den erfolgreichsten Übergängen von der Schule ins Erwerbsleben und Aktivierungsmaßnahmen ziehen, einschließlich technischer und beruflicher Bildung und Ausbildung, dualer Lehrlingsausbildung und Programmen für Arbeitsplatzgarantien für Jugendliche? Wie können gute Praktiken eines Landes auf andere Länder übertragen und an sie angepasst werden? Könnte die Ausarbeitung einer internationalen Arbeitsnorm dazu beitragen, dass sie umfassender umgesetzt werden?
- Wie können technische und berufliche Bildungs- und Ausbildungssysteme, die duale Lehrlingsausbildung sowie Programme der Arbeitsmarktpolitik eine effektivere Einbeziehung benachteiligter Jugendlicher und solcher, die die Arbeitssuche aufgegeben haben, ermöglichen?
- Wie können Finanzierungseinrichtungen wie der Europäische Sozialfonds genutzt werden, um Jugendbeschäftigung zu fördern?
- Wie können nationale und regionale Partnerschaften für menschenwürdige Arbeit für Jugendliche gestärkt werden?
- Welche Mechanismen sollten eingerichtet werden, um den Austausch von Wissen und Erfahrungen über Jugendbeschäftigungstendenzen, -politiken, -programme und gute Praktiken zu fördern? Welche Rolle sollte die IAO in diesem Zusammenhang übernehmen?