

Herausforderung Jugendarbeitslosigkeit – Das französische Sonderprogramm „Nouveaux services – Emplois jeunes“

A 3321.23
A 521.23
G 272.23

Zwei Versuchsprojekte der Mission locales in Paris

Katja Lack, Rostock*)

Mitte der 70er Jahre begann in Frankreich die Beschäftigung zurückzugehen. In der Folge minimierte sich die Anzahl freier Stellen für Jugendliche, die nach der Erstausbildung auf den Arbeitsmarkt strömten, ebenfalls. Der Übergang von Schule in Beschäftigung dauerte immer länger und der Eintritt in den ersten Arbeitsmarkt war immer öfter mit Schwierigkeiten verbunden.

Seit etwa zehn Jahren jedoch sind die Jugendlichen ebenso wie die Älteren zu einer Problemgruppe des Arbeitsmarktes geworden.

Die Jugendlichen werden oft zu Beginn des Berufseinstiegs mit den Schwierigkeiten des Arbeitsmarktes konfrontiert. Dieser ist geprägt durch die hohe Arbeitslosigkeit, seine immer größer werdende Unbeständigkeit, die Wandlung der Tätigkeiten etc.

Mehr als 800 000 junge Menschen (unter 25) waren vor ca. drei Jahren, also 1997 beschäftigungslos. Eine ebenso hohe Anzahl befand sich in staatlich geförderten Ausbildungs- und Beschäftigungssystemen.

Die Jugendarbeitslosigkeit ist heute ein zentrales arbeitsmarktpolitisches und soziales Problem. Bei einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von über 20 % von jungen Menschen unter 25 Jahren in der Europäischen Union sind neue Wege aus der Beschäftigungskrise dringend erforderlich.

Seit dem Regierungswechsel in Paris im Jahr 1997 sind angesichts der hohen Jugendarbeitslosigkeit Maßnahmen zum Abbau der Erwerbslosigkeit von Jugendlichen in den Kern der Arbeitsmarktpolitik gerückt. Die Palette reicht dabei von Lohnzuschüssen, der Minderung von Sozialabgaben,

Ausbildungsbeihilfen bis hin zur vollständigen Finanzierung neu geschaffener Arbeitsplätze.

Beide Regierungen, sowohl die Regierung Schröder als auch die Jospins haben Sofortprogramme beschlossen. Lassen sich eventuell französische Erfahrungen nutzbar machen?

Das Sonderprogramm „Nouveaux services – Emplois jeunes“, das in Frankreich lanciert wurde, scheint Wege aus der prekären Arbeitsmarktsituation aufzuzeigen. Es zielt auf die Schaffung von insgesamt 350 000 Arbeitsplätzen bis zum Jahre 2003. Dafür stehen 30 Milliarden FF zur Verfügung.

Die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit

1999 waren 100 000 dieser neu geschaffenen Arbeitsplätze besetzt. Sollte sich diese Entwicklung fortsetzen, kann Frankreich seine Jugendarbeitslosigkeit drastisch senken. Doch alles was einen Beitrag zum Abbau der hohen Arbeitslosigkeit leisten könnte, muss auf den Prüfstand. Denn eine der Besonderheiten der Jugendarbeitslosigkeit ist, dass sie mehr als nur arbeitsmarktpolitische Fragen im engeren Sinne aufwirft. Stärker denn je bedeuten in den europäischen Erwerbsgesellschaften unzureichende Ausbildung und Qualifizierung sowie fehlende Erwerbsmöglichkeiten den Ausschluss aus der Gesellschaft. Und die Pflicht und im Interesse der Gesellschaft muss es sein, die Integration nachwachsender Generationen in das Erwerbsleben zu ermöglichen und den zukünftigen sozialen Zusammenhalt zu sichern.

Angesichts der gesellschaftspolitischen Dimension der Herausforderung Jugendarbeitslosigkeit in Europa sind Bündnisse für Arbeit- und Ausbildung sinnvoll und notwendig. Um jedoch diese für Entscheidungen nutzbar zu machen, kommt es gerade bei Vergleichen mit anderen Ländern darauf an, nationale Unterschiede und Besonderheiten zu berücksichtigen.

*) Arbeitsvermittlerin im Projektteam des AA Rostock; Teilnehmerin am Personalaustausch im Jahr 2000 der Bundesanstalt für Arbeit und der ANPE (Agence Nationale pour l'Emploi)



Vor einer genaueren Analyse des französischen Weges ist deshalb von folgenden Unterschieden auszugehen:

Auch wenn der Abbau der Jugendarbeitslosigkeit ganz oben auf der Tagesordnung steht, so ist die Ausgangslage in Frankreich und Deutschland keineswegs gleich. Wie bereits erwähnt, handelte es sich in Frankreich um ca. 800 000 erwerbslose junge Menschen, mehr als in Deutschland mit ca. 500 000. Die beruflichen Ausbildungssysteme sind unterschiedlich und infolge davon auch die Übergänge ins Beschäftigungssystem. Dem französischen Sonderprogramm „Nouveaux services – Emplois jeunes“ liegt eine andere Richtung zu Grunde als dem deutschen Ansatz, dessen wichtigste Instrumente Lohnkostenzuschüsse, Einarbeitungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungshilfen sind. Der französische Ansatz zielt darauf ab, mit massiver Unterstützung des Staates mittelfristig neue Beschäftigungsverhältnisse bzw. dauerhafte Arbeitsplätze zu schaffen. Hintergrund ist eine Problemlage, die sich so umreißen lässt: Für die 16- bis 25-Jährigen ist weniger die Ausbildung als vielmehr der Einstieg ins Erwerbsleben zum Problem geworden. Auch qualifizierte Jugendliche werden mehr und mehr von Strukturproblemen beim Übergang von Ausbildung in Beschäftigung erfasst. Schwach qualifizierte Jugendliche sind gar von einem dauerhaften Ausschluss bedroht. Selbst wenn der Einstieg in das Arbeitsleben gelingt, ist die Chance einer dauerhaften Anstellung in den ersten Jahren kleiner geworden.

Betrachtet man den Anteil arbeitsloser Jugendlicher an der erwerbstätigen Bevölkerung in dieser Altersgruppe über einen mehrjährigen Zeitraum, so wird deutlich, dass es sich seit Mitte der 70er Jahre um einen kontinuierlichen Anstieg handelt. Ein Neuntel der 16- bis 25-Jährigen befindet sich in Arbeitslosigkeit. Die Erwerbsquote in dieser Altersgruppe ist drastisch zurückgegangen, von mehr als 50 % zu Beginn der 80er Jahre auf 30 % heute. Damit hat Frankreich den niedrigsten Erwerbsgrad junger Menschen im Vergleich aller OECD-Länder, die einen Durchschnitt von knapp 60 % aufweisen. Der demografische Druck auf den Arbeitsmarkt hat also abgenommen, dennoch ist die Erwerbsbeteiligung extrem gesunken und zugleich die Bildungsqualifikation signifikant gestiegen. So haben heute von den jährlich ca. 700 000 Schul- und Hochschulabgängern 273 000 einen Hochschulabschluss, 203 000 die Hochschulreife, 172 000 eine dem Realschulabschluss vergleichbare Qualifikation und 53 000 keinen dieser Abschlüsse. Daraus lässt sich ableiten, dass die Jugendarbeitslo-

sigkeit sich eindeutig auf die zweite Schwelle beim Berufseintritt verlagert. Es sind Arbeitsplätze und weniger Ausbildungsmöglichkeiten, die fehlen.

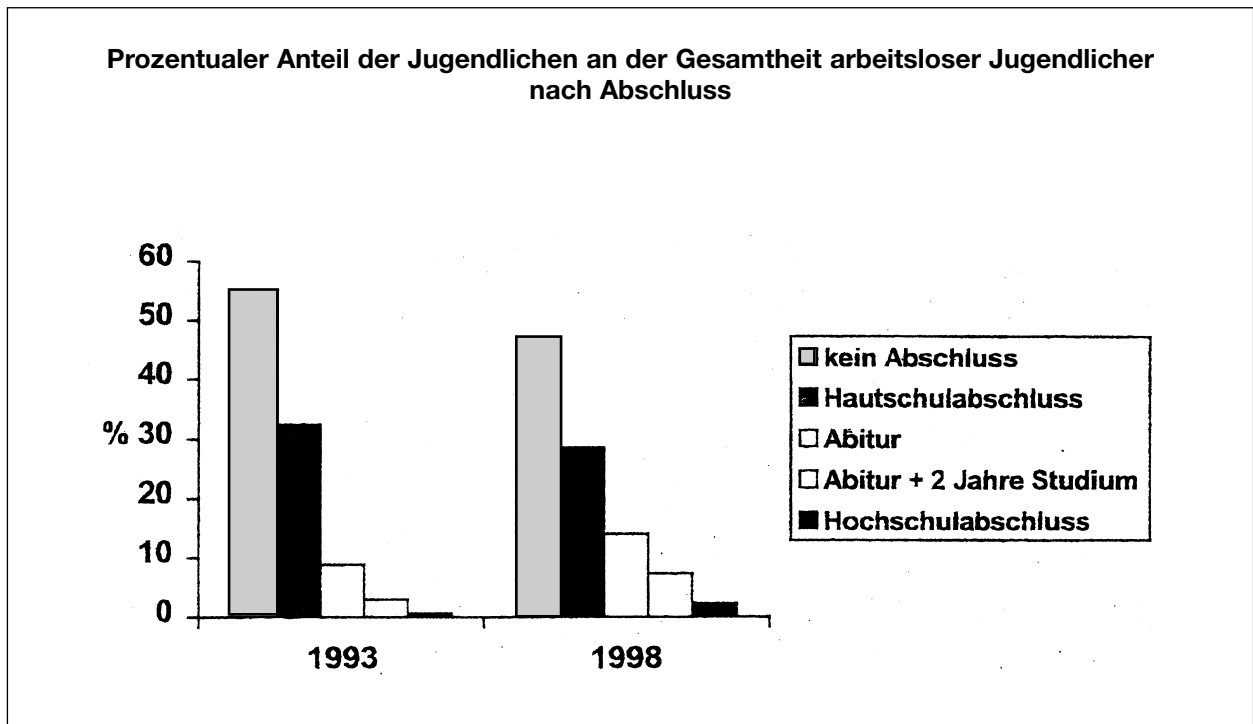
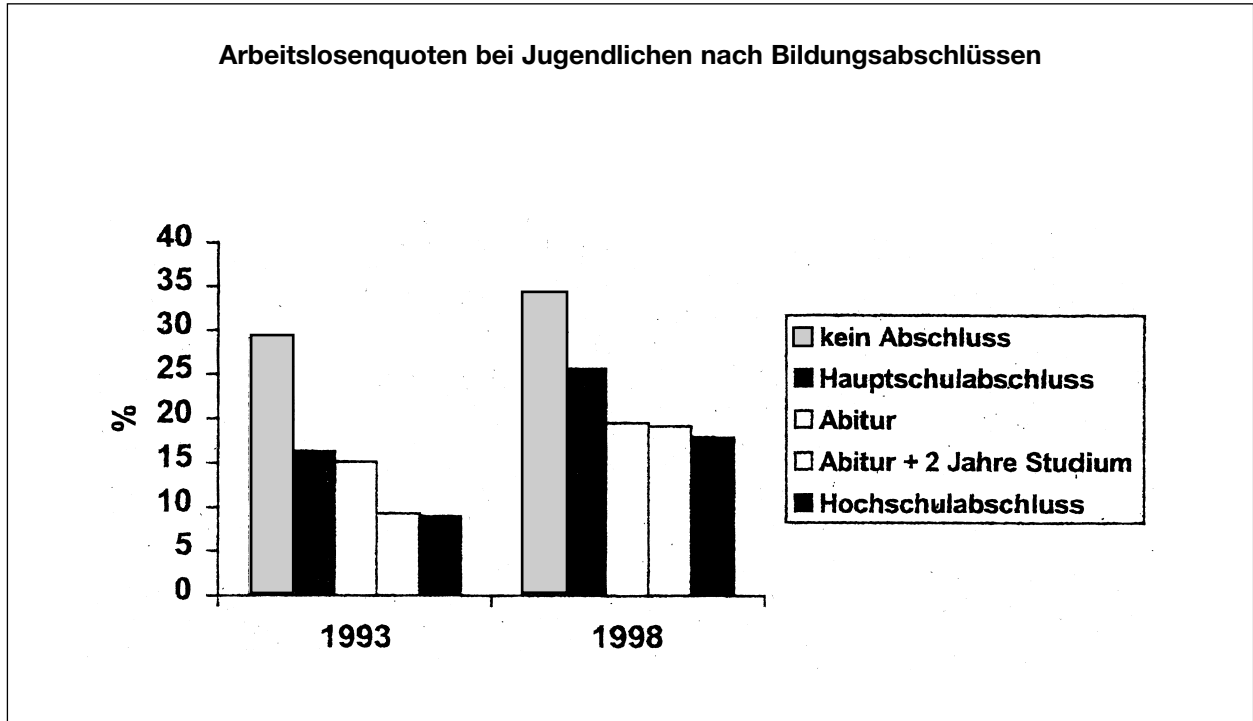
Damit einher geht ein Anstieg der Verweildauer junger Franzosen in Schule, Ausbildung oder Studium. Im Vergleich zu 23,5 % in den 70er Jahren sind es heute schon die Hälfte der 16- bis 25-Jährigen. Eine entscheidende Folge des verlängerten Übergangszeitraumes zwischen Schule und Beruf ist der Anstieg des Bildungsniveaus bei Jugendlichen. Diejenigen, die die Schule mit dem baccalauréat général (allgemeine Hochschulreife) verlassen, sind nicht die Hauptzielgruppe staatlicher Maßnahmen, denn 95 % von ihnen gehen zur tertiären Bildung über. Offensichtlich bleiben Arbeitsmarkt und der für Frankreich typische schulische Ausbildungsmarkt weitgehend voneinander abgeschottet.

Ohne auf die Gründe dafür einzugehen, möchte ich kurz auf das Grundproblem einer Reform der Berufsausbildung in Frankreich verweisen. Anders als in Deutschland, wo Jugendliche größtenteils im Zusammenspiel von Wirtschaft und Bildungseinrichtungen für den Arbeitsmarkt qualifiziert werden, ist Frankreichs System dem universalen Bildungsanspruch verhaftet. In dieser Auffassung schließen sich Schule (Bildung und Diplom) und Arbeitswelt (berufliche Qualifikation, praktische Fähigkeiten) weitgehend aus. Auf den Themenkomplex Ausbildung/Beschäftigung heißt das, dass vor allem der Staat für die berufliche Ausbildung zuständig ist. In der Praxis wird dies für junge Berufseinsteiger zum Problem, da sie zwar über Qualifizierungsnachweise verfügen, diese aber nicht den Ansprüchen der Unternehmen genügen. Hier eine Systemänderung zu erreichen stößt auf die Grundfeste französischen Selbstverständnisses.

Auch wenn sich der Zugang zum Beschäftigungssystem als schwierig erweist, sind dennoch nicht alle gleichermaßen davon betroffen. Ein wichtiges Kriterium bleibt weiterhin das erreichte schulische Qualifikationsniveau. Es zeigt sich aber, dass ein allgemein gestiegenes Bildungsniveau keineswegs den Übergang in den Arbeitsmarkt generell verbessert. Ein möglichst hoher Bildungsabschluss stellt sicher einen Vorteil beim Berufseintritt dar, zugleich ist aber auch unverkennbar, dass der Anteil arbeitsloser Jugendlicher, die das Abitur bzw. einen weitergehenden Bildungsabschluss haben, seit Anfang der 90er Jahre gestiegen ist.



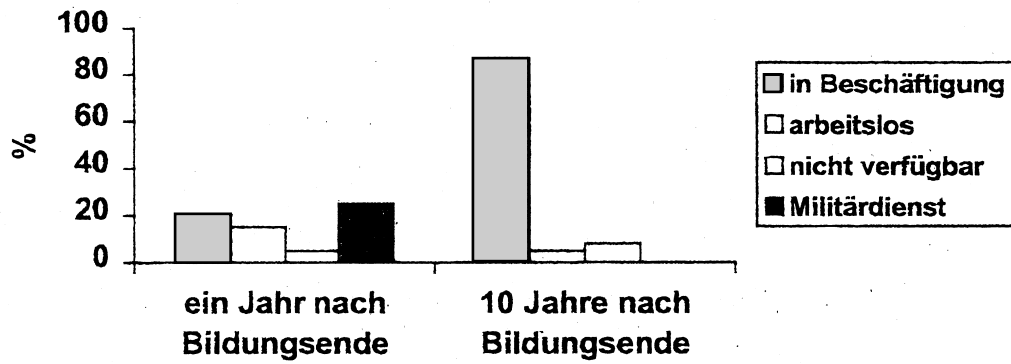
Herausforderung Jugendarbeitslosigkeit – Das französische Sonderprogramm „Nouveaux services – Emplois jeunes“ (Fortsetzung)



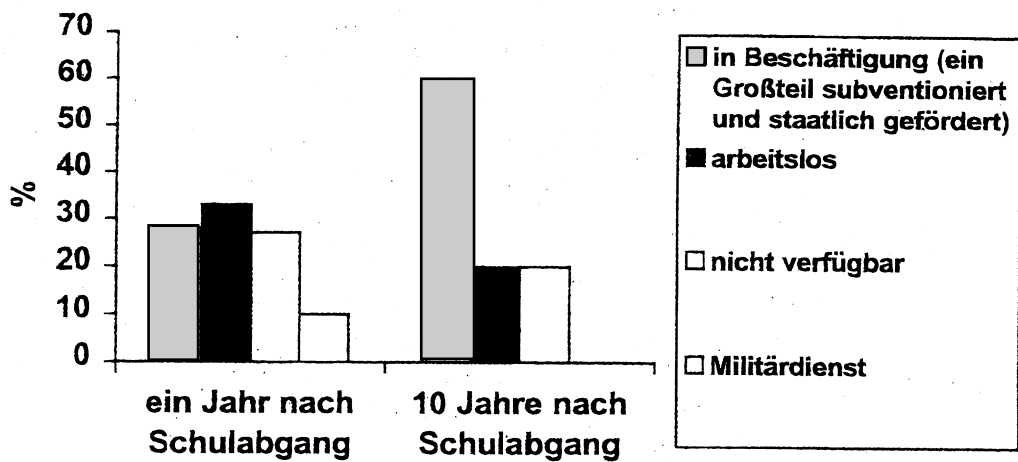
Quelle: Enquête emploi, INSEE 1993, 1998



Verlaufsanalyse der Erwerbssituation Jugendlicher mit Hochschulabschluss



Verlaufsanalyse der Erwerbssituation Jugendlicher ohne Schulabschluss



Quelle: Enquête emploi, INSEE 1998



Herausforderung Jugendarbeitslosigkeit – Das französische Sonderprogramm „Nouveaux services – Emplois jeunes“ (Fortsetzung)

Allerdings wird damit nur die Eintrittssituation erfasst. Aussagefähiger in Hinblick auf die Struktur und Dauer der Jugendarbeitslosigkeit sind Verlaufsanalysen über einen mehrjährigen Zeitraum. Schon eine globale Gegenüberstellung der Erwerbsbiografien von Hochschulabgängern und Schulabgängern ohne Abschluss zeigt Unterschiede.

Zwei Folgerungen lassen sich aus dieser Untersuchung ableiten: Während die Arbeitslosigkeit bei höher Qualifizierten vorwiegend eine Übergangsarbeitslosigkeit ist, handelt es sich bei unqualifizierten jungen Leuten um eine strukturelle dauerhafte Arbeitslosigkeit. Ein qualifizierender Bildungsabschluss vermindert also weiterhin das Risiko arbeitslos zu sein oder zu werden, wenn auch in abnehmendem Maße.

Hinzu kommt: ein Jahr nach Bildungsende besetzen 10 % der Hochschulabsolventen einen Arbeitsplatz unter ihrem Qualifikationsniveau, zehn Jahre später sind es bereits 15 % von ihnen. Es wird deutlich, dass die Anzahl der qualifizierten Jugendlichen, die früher oder später wenig- oder unqualifizierte Arbeitsplätze besetzen, deutlich höher ist als die Zahl der Jugendlichen ohne jeden Abschluss. Das bedeutet zum einen die weitere Verknappung des Beschäftigungsangebotes für wenig qualifizierte Jugendliche, zum anderen aber auch eine Vergeudung volkswirtschaftlicher Humanressourcen durch eine Unterausnutzung vorhandenen Potenzials.

Worauf es in Frankreich wirklich ankommt, ist: Kurzfristig und in erheblichem Umfang die Zugangsprobleme zum Arbeitsmarkt für Jugendliche abzubauen. Unter den Voraussetzungen der bestehenden Erwerbs- und Ausbildungsstrukturen kann das nur mit der Schaffung neuer zusätzlicher Arbeitsplätze gelingen. Von besonderer Bedeutung sind in dem Zusammenhang qualifizierte Arbeitsplätze, auch um den beschriebenen Verdrängungseffekt zu stoppen. Handelt es sich bei vielen Jugendlichen um zeitlich begrenzte Beschäftigungen nach Eintritt in das Erwerbsleben, so dürfen diese nicht zu dequalifizierender Rotationsarbeitslosigkeit führen, sondern müssen für den Jugendlichen verwertbare berufsqualifizierende Tätigkeiten beinhalten.

Die Wirtschaft in Frankreich muss ebenfalls ein deutlich größeres Gewicht bei der Ausbildung bekommen.

Seit Mitte der 70er Jahre ist die Kette aufeinanderfolgender ausbildungs- und beschäftigungsfördernder Pläne und Maßnahmen nicht abgerissen. Heute gibt es insgesamt etwa fünfzig nationale Eingliederungsmaßnahmen für junge Leute, so genannte „dispositifs d’insertion des jeunes“. Alle gehen auf Staatsinitiative zurück, sind national ausgerichtet, betreffen die unter 26-Jährigen, denen sie Hilfen und Übergangslösungen vom Bildungswesen ins Arbeitsverhältnis bieten.

Bei näherer Betrachtung lassen sich drei Hauptkategorien unterscheiden:

Ein Förderansatz zielt auf die Senkung der Arbeitskosten der Berufseinsteiger, und zwar durch eine Minderung bzw. eine vollständige Befreiung vom Arbeitgeberanteil an den Sozialabgaben.

Parallel dazu versucht man die Berufstauglichkeit der jungen Menschen zu fördern. Dies geschieht durch Praktika und die finanzielle Förderung betrieblicher Ausbildungsverträge.

Die wichtigsten Hilfen der französischen Arbeitsverwaltung, um diese Ziele zu erreichen, sind Finanzhilfen für Arbeitgeber bei der Einstellung und Qualifizierung junger Menschen im Alter zwischen 18 und 26, vor allem durch praxisnahe Kenntnisanwendung und -vermittlung.

Nennenswert sind fünf zentrale Eingliederungsinstrumente:

– **Contrat d’apprentissage – „Ausbildungszuschluss“**

Der Arbeitgeber soll dem Jugendlichen ermöglichen, eine berufliche Qualifizierung zu erreichen, die zwingend mit einem für seine Branche adäquaten Abschluss einhergeht (vergleichbar mit Abschlüssen vor deutschen Kammern). Neben der Praxis ist der Jugendliche teilweise in einem Ausbildungszentrum.

– **Contrat de qualification Jeunes – „Qualifizierungszuschluss“**

Jugendliche, die aufgrund ihrer mangelnden oder bereits verloren gegangenen Kenntnisse keine Arbeit finden, können berufsnah qualifiziert werden. Diese Personen müssen ihre Ausbildung entweder abgeschlossen haben oder nicht mehr ausbildungssuchend sein.



– **Contrat d'adaption –
„Einarbeitungszuschuss“**

Hier kann der Arbeitgeber Hilfen erhalten, um Jugendliche bei Einstellung entsprechend der Spezifizierung des Arbeitsplatzes qualifizieren zu lassen.

– **Contrat d'orientation –
„Orientierungs- und Eingliederungshilfe“**

Jugendliche, die große Schwierigkeiten haben, sich beruflich zu orientieren bzw. einen Arbeitsplatz aufgrund mangelnder Abschlüsse (z.B. Abbrecher) zu finden, sollen die Möglichkeit erhalten, erste berufliche Erfahrungen zu sammeln, die Strukturen eines Unternehmens kennen zu lernen, eigene Präferenzen zu entwickeln und eine aktive Arbeitsplatzsuche zu betreiben. Sie werden dabei von einem Tutor begleitet.

– **Contrat Emplois Jeunes –
„Einstellungszuschuss für Jugendliche“**

Dies sind die Hilfen für Arbeitgeber bei Einstellung Jugendlicher in Form monatlicher Lohnkostenzuschüsse, die bei der Initiierung des Sonderprogramms „Nouveaux services – Emplois jeunes“ zum Einsatz kommen.

Die dritte Kategorie des arbeitsmarktpolitischen Dispositivs beruht auf der Schaffung von Arbeitsplätzen.

**Das Sonderprogramm „Nouveaux services –
Emplois jeunes“**

Hier fungiert der Staat als Arbeitgeber bzw. als Initiator einer neuen Solidarwirtschaft. Er schafft und finanziert Arbeitsplätze im öffentlichen und privaten Sektor.

Anzahl subventionierter Arbeitsplätze für Jugendliche im öffentlichen und privaten Sektor:

1990	123 000
1991	76 400
1992	165 500
1993	111 000
1994	117 900

Wie die Tabelle zeigt, war die Förderung nicht marktgebundener Arbeitsplätze für Jugendliche auch in den frühen 90er Jahren schon immer ein Teil der Arbeitsmarktpolitik zum Abbau der Arbeitslosigkeit. Aus dieser Sicht sind die „emplois jeunes“ vor allem als ein massiver Ausbau öffentlich

geförderter Beschäftigung außerhalb des ersten Arbeitsmarktes zu sehen.

Neu daran ist das Bestreben, Beschäftigungsfelder zu schaffen, die nicht die bekannten Nachteile des zweiten oder dritten Arbeitsmarktes aufweisen. Diese Nachteile sind u.a. Dauerabhängigkeit von staatlicher Förderung, Verschiebung von Problemgruppen in Warteschleifen, keine dauerhafte Eingliederung in Arbeit.

Im Gegensatz zur bisherigen Praxis der Subventionierung von Arbeit im öffentlichen und gemeinnützigen Sektor zielt dieses staatliche Programm auf die Schaffung neuer, tatsächlich benötigter Arbeitsplätze. Diese sollen vorhandenen und neu entstehenden Bedürfnissen entsprechen, die bisher wegen mangelnder Möglichkeiten nicht befriedigt werden konnten. Die Grundidee ist sicher die vieler Befürworter eines solchen neu geschaffenen Sektors. Es existieren latente soziale Bedürfnisse, die nicht befriedigt werden können, weil dem Staat die Mittel fehlen, um dauerhafte Arbeitsplätze einzurichten. Der Markt wiederum kann sie nicht bedienen, sei es, weil die Nachfrage kollektive Güter betrifft, sei es, weil die Nachfrager nicht über die entsprechenden Mittel verfügen.

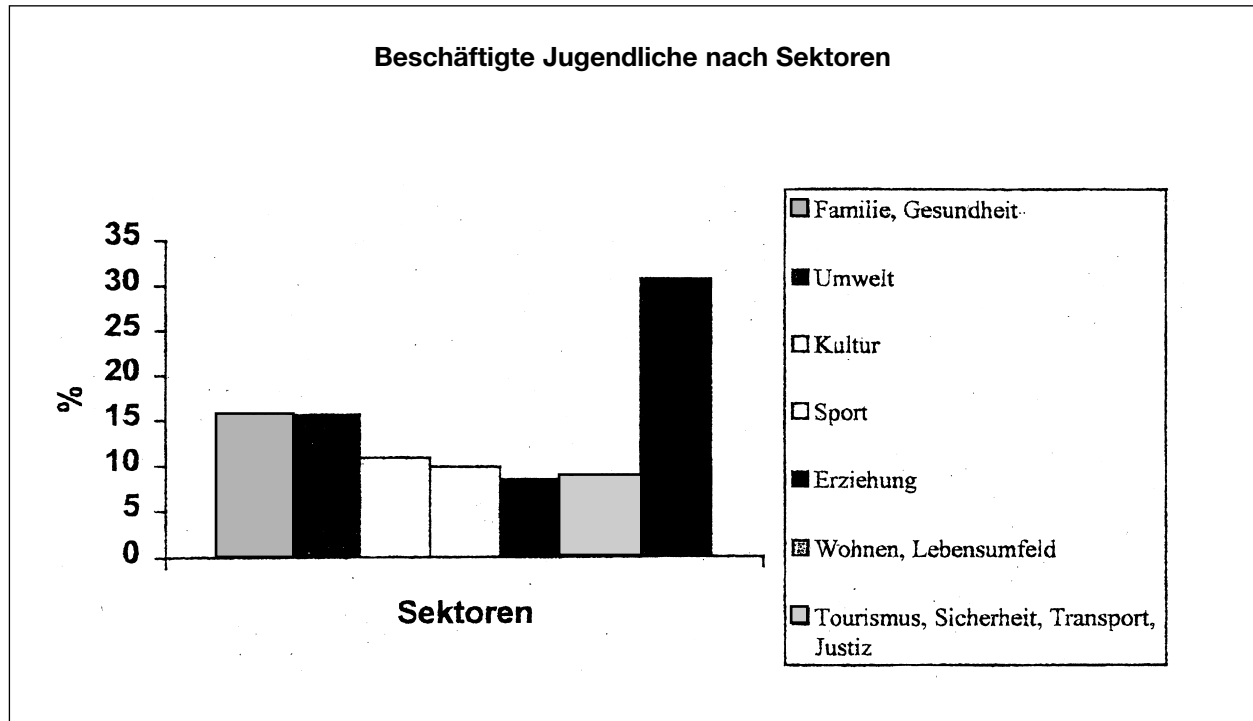
Beindruckend an dem Versuch, auf diese Weise die Jugendarbeitslosigkeit in Frankreich zu halbieren, ist die offensichtlich gelungene Mobilisierung aller Akteure. Dazu zählen der Staat, lokale Gebietskörperschaften, gemeinnützige Vereinigungen und andere potenzielle Arbeitgeber. Sie konnten dazu gebracht werden, systematisch Marktexplorationen durchzuführen, um so die Chance zu erhöhen, wirklich benötigte neue Arbeitsplätze zu identifizieren. Die in regelmäßigen Abständen durchgeführte Evaluation der Umsetzung übt einen nicht zu unterschätzenden Druck aus, die Kooperation in diesem Verbund zu verstärken. In einem Wechsel von Druck und Anreizen ist es gelungen, diese neue Prioritätensetzung bei Ministerien, öffentlichen Einrichtungen und lokalen Gebietskörperschaften zu verankern. Federführung hat darüber das Ministerium für Beschäftigung und Solidarität.

Gedrängt wird auf die Suche nach neuen Beschäftigungsfeldern, gleichzeitig müssen aber auch die Chancen ihrer potenziellen Marktnähe und damit Dauerhaftigkeit und Finanzierbarkeit ausgelotet werden. Die zu Grunde gelegten Kriterien garantieren natürlich nicht den Erfolg, schließen aber eine routinemäßige Abwicklung aus.

Der Umfang und die fünfjährige Dauer der Finanzierung verbessern die Möglichkeiten bei dieser Marktsuche erfolgreicher als bisher zu sein. Das



Herausforderung Jugendarbeitslosigkeit – Das französische Sonderprogramm „Nouveaux services – Emplois jeunes“ (Fortsetzung)



Quelle: Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Point d'étape sur la mise en œuvre du programme au 1999

Programm sieht vor, jeden Arbeitsplatz mit 92 000 FF zu subventionieren. Dies entspricht 80 % des gesetzlich garantierten Mindesteinkommens (SMIC) sowie dem Arbeitgeberanteil an den Sozialabgaben. Der Arbeitsvertrag mit den Jugendlichen soll möglichst auf Dauer geschlossen werden, nur die öffentlichen Einrichtungen müssen eine maximal fünfjährige Befristung einhalten. Hier gibt es allerdings die Einräumung einer jährlichen Kündigungsmöglichkeit.

Betrachtet man die bisherige Umsetzung, so scheint der Erfolg unbestreitbar. Ende September 1998, ein Jahr nach In-Kraft-Treten des Programms, waren 138 250 solcher neuer Arbeitsplätze geschaffen und mehr als 100 000 auch besetzt.

60 % der Arbeitgeber waren Verbände und gemeinnützige Einrichtungen, 31 % lokale Gebietskörperschaften und 9 % staatliche Einrichtungen, die allein allerdings schon knapp unter 50 % aller bisherigen Einstellungen vorgenommen haben.

Das Qualifikationsniveau der Jugendlichen bei den staatlichen Einrichtungen ist relativ hoch. Bei den gemeinnützigen Verbänden und lokalen Gebietskörperschaften haben zwei Drittel der neu beschäftigten Jugendlichen das Abitur und ein Drittel keinen bzw. einen niedrigen Schulabschluss.

Bei fast allen abgeschlossenen Arbeitsverträgen handelt es sich um Vollzeitbeschäftigungen. 54 % erhalten ein über dem gesetzlichen Mindestlohn liegendes Entgelt. Zwei Drittel der Beschäftigten bei gemeinnützigen Einrichtungen erhalten mehr als den Mindestlohn. Dort sind auch 51 % der Arbeitsverhältnisse auf Dauer geschlossen worden.

Um welche Tätigkeiten handelt es sich? Sind sie geeignet, weitere berufliche Qualifikationen zu vermitteln?

Gesicherte Aussagen lassen sich nur schwer treffen. Offensichtlich liegt ein Schwerpunkt bei der



Ausübung erziehungs- und schulbegleitender Berufe, bei stadtteilbezogener Sozialarbeit, bei lokaler Umweltinformation oder in der Betreuung älterer und behinderter Menschen. Weitere Aufgabengebiete gibt es bei der Verbesserung der Sicherheit in Städten und Stadtvierteln bzw. neuen lokal und regional angebotenen Dienstleistungen, z.B. im Tourismus. Hinzu kommen verstärkt Tätigkeiten bei gemeinnützigen Vereinigungen, die so ihre spezifischen Aufgabenbereiche erweitern können.

Alle neu geschaffenen Arbeitsplätze sollen für die jungen Menschen eine weitere Qualifizierung ermöglichen. Allerdings sieht das Programm keine besonderen Fortbildungsmaßnahmen vor, sondern überlässt es den jeweiligen Trägern, diese Aufgabe zu übernehmen. Dahinter steht wahrscheinlich die Annahme, dass die wichtigste Qualifizierung durch die Berufsausübung selbst erfolgen soll.

In der Tat sind die mangelnde berufliche Erfahrung und die praxisferne schulische Ausbildung zentrale Merkmale der Strukturarbeitslosigkeit in Frankreich. Dennoch mindert die Tatsache, dass das Programm keine Qualifizierungsmaßnahmen vorsieht, die Chancen für einen späteren Übergang in den ersten Arbeitsmarkt.

Selbstverständlich ist das Programm auf vielfältige Kritik gestoßen. Die Frage, ob das ominöse Ziel von 350 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen überhaupt erreichbar ist, hat sich inzwischen abgeschwächt. Dennoch bleiben einige Argumente bestehen, die auf folgende Schwachstellen zielen.

Einmal auf die Tatsache, dass der Staat mit Befristung der Beschäftigung auf fünf Jahre mit jährlicher Kündigungsfrist die Tendenz zu zeitlicher Begrenzung von Arbeitsverhältnissen fördert. Diese zeitliche Begrenzung will er in anderen Bereichen arbeitsrechtlich deutlich zurückführen.

Dieser Widerspruch wiegt um so schwerer, als die Umwandlung in dauerhafte Arbeitsplätze am Ende der fünfjährigen Laufzeit davon abhängig ist, ob die lokalen und gemeinnützigen Träger diese Arbeitsplätze tatsächlich benötigen und vor allem, ob sie die finanzieren können.

Ein zweiter Einwand richtet sich gegen die „eingebaute“ Tendenz einer mittelfristigen Expansion öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse. Demgegenüber verfolgt die Haushaltspolitik gerade eine Begrenzung und Senkung der Staatsausgaben und der Personalkosten. Auch diese Kritik ist nicht von der Hand zu weisen. Nicht nur aufgrund der

Wahrscheinlichkeit, dass ein Teil der neu geschaffenen Arbeitsplätze dauerhaft subventionsabhängig bleiben wird, sondern auch, weil die Gesamtkosten schon innerhalb des Fünfjahreszeitraumes über den genannten 35 Milliarden FF liegen.

Zu beachten sind auch die immer wiederkehrenden prinzipiellen Einwände gegen solche Beschäftigungsverhältnisse. Einerseits sind reine Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen, andererseits werfen sie eine grundlegende Problematik auf.

Entweder werden die geförderten Arbeitsplätze nicht wirklich benötigt, dann finden sich die Jugendlichen in beschäftigungspolitischen Warteschleifen ohne Perspektive wieder und können nicht auf eine dauerhafte Anstellung, geschweige denn weitergehende berufliche Qualifizierung hoffen. Oder die geschaffenen Arbeitsplätze entsprechen faktischen gesellschaftspolitischen Bedürfnissen, wobei sie dann einen arbeitsmarktpolitisch unerwünschten Substitutionseffekt zu Gunsten von „Billigarbeitskräften“ auslösen.

Dieser Widerspruch ist deswegen bedeutend, da es bislang vor allem die großen staatlichen Bereiche, wie etwa der Schulsektor, waren, die unter enormem Personaldruck stehen und gleichzeitig einen großen Anteil an „emplois jeunes“ zur Verfügung stellen mussten.

Zwischenbilanz

Eine Zwischenbilanz, ein Jahr nach dem Start des Programms gegen Jugendarbeitslosigkeit ergab Folgendes:

Bereits 1998 war es Frankreich gelungen, die Beschäftigungslosigkeit junger Menschen deutlich zu senken. Die Arbeitslosenquote war von 28,1 % auf 25,4 % gefallen. Die Notwendigkeit, schnell und massiv zu handeln, wurde erkannt und praktisch umgesetzt. Zudem sagte man damals voraus, dass die Dynamik der ersten zwölf Monate des Programms ungebrochen scheint und eine Halbierung der Jugendarbeitslosigkeit realistisch erschien.

Im dritten Jahr nach dem Start des Programms ergibt sich folgendes Bild:

Die Arbeitslosenquote verfügbarer Jugendlicher beträgt nur noch 17,2 %. Von den mehr als 800 000 arbeitslosen Jugendlichen haben somit eine große Anzahl den Zugang zum Beschäftigungssystem gefunden. Der Staat hat eine Brückenfunktion übernommen, die für ein Struktur-



Herausforderung Jugendarbeitslosigkeit – Das französische Sonderprogramm „Nouveaux services – Emplois jeunes“ (Fortsetzung)

merkmal der Jugendarbeitslosigkeit, nämlich ein Übergangsproblem zu sein, angemessen und notwendig ist.

Diese Brückenfunktion erfüllt das Sonderprogramm auch in Hinblick auf eine weitere Besonderheit des Arbeitsmarktes für Berufseinsteiger in Frankreich. Dieser ist zunehmend instabiler geworden, was die Beschäftigungsdauer in den ersten Jahren betrifft. Die mehr als doppelt so hohe Rotationsarbeitslosigkeit, der häufige Wechsel von Beschäftigung und beschäftigungslosen Phasen wird durch die neuen Beschäftigungsverhältnisse deutlich gemildert. Selbst die fünfjährige Befristung der Arbeitsverhältnisse ist unter diesen Vorzeichen ein wichtiger Beitrag, dieses typische Problem der ersten Erwerbsphase wirksam anzugehen.

Das Programm wird von den Jugendlichen angenommen. Die Bewerberzahl übersteigt die angebotenen Arbeitsplätze. Dies gilt für alle Qualifikationsstufen vom Hochschulabgänger bis zum Jugendlichen ohne Schulabschluss.

Die Umsetzung des Programms „emplois jeunes“ hat zu einer neuen Mobilisierung und Kooperation zwischen den einzelnen Akteuren und Trägerorganisationen geführt. Es ist ein wichtiges Ergebnis, dass sich hier eine Art Bündnis für Arbeit und Ausbildung herausgebildet hat, das eine neue Plattform für die Weiterentwicklung und Neuentwicklung von Lösungsvorschlägen zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit darstellt.

Dies erscheint umso relevanter, da trotz erster Erfolge das Schwierigste noch bevorsteht. Mehrere Punkte sind dabei angesprochen.

An oberster Stelle steht die mittelfristige Umgestaltung beruflicher Ausbildung in Frankreich. Solange zwischen schulischer Ausbildung und betrieblicher Beschäftigung kaum institutionalisierte Übergänge bestehen, wird die Arbeitsplatzknappheit strukturell stärker bei den Jugendlichen auftreten. Dieses grundlegende Problem in Frankreich wird vom Sonderprogramm allerdings nicht berührt. Weitere Schwachstellen zielen auf die Ungeklärtheit, ob und in welchem Umfang die neu entstandenen Arbeitsplätze für Jugendliche marktgängige Qualifikationen vermitteln. Auch dies ist umso wichtiger, als die zentrale Voraussetzung für einen dauerhaften Erfolg beim Abbau der Jugendarbeitslosigkeit

die Überleitung staatlich geförderter Arbeitsplätze in marktfähige Beschäftigung ist. Zumindest in größerem Umfang müssen Dauerarbeitsplätze unabhängig von staatlicher Förderung entstehen. Angesichts von ca. 35 Milliarden Francs allein im fünften Jahr der Initiative, wenn hypothetisch alle Stellen besetzt sind, wird dies unabweisbar. Hier liegt die größte Sorge und liegen die größten Bedenken der Effizienz des Programms. Das Problem ist, dass zwar Gemeinden und Wohlfahrtsverbände ein starkes Interesse und viel Initiative bei der Aufnahme Jugendlicher zeigen, die privaten Arbeitgeber aber nicht mitziehen. Zwar ging die Jugendarbeitslosigkeit zurück, was aber auch auf die bessere Konjunktur in Frankreich und nur zum Teil auf das Sonderprogramm zurückzuführen ist.

Wenn die Zielvorgabe des Programms, tatsächlich benötigte und bezahlbare Arbeitsplätze zu schaffen, sich als nicht realistisch erweist, wird der Versuch, die Jugendarbeitslosigkeit zu halbieren, scheitern. Man wird dann zu der Erkenntnis gelangen, das Problem Jugendarbeitslosigkeit wie eine Bugwelle vor sich her geschoben zu haben. Das Schwierigste steht also noch bevor, aber die Chancen, der Herausforderung zu begegnen, sollten genutzt werden.

Zwei Versuchsprojekte der Mission locales in Paris

In Frankreich gibt es besondere Anlaufstellen für schwer vermittelbare Jugendliche mit zahlreichen Problemen. In diesen Zentren arbeiten Jugendbetreuer, Sozialpädagogen, Streetworker und Mitarbeiter der französischen Arbeitsverwaltung, der ANPE, zusammen. Die Jugendlichen, die hier betreut werden, haben außer der Schwierigkeit eine Arbeit zu finden, zahlreiche andere persönliche Probleme. Die Mission locale ermöglicht eine umfassende Betreuung und sieht sich als Ansprechpartner bei Problemen in beruflicher und privater Hinsicht.

Eine der größten Schwierigkeiten für Jugendliche beim Einstieg in das Berufsleben ist es, sich zu präsentieren und ihre Fähigkeiten als Vorteile zu verkaufen. Diese Schwierigkeit trifft vor allem die Benachteiligten, die nur eine geringe Qualifikation vorweisen können. Einige Jugendliche brechen



bereits Ausbildung ohne Abschluss, ohne Vorbereitung auf das Erwerbsleben ab. Dadurch sind sie letztlich beim Einstieg in das Berufsleben besonders benachteiligt, wenn sie nicht eine Möglichkeit finden, das erworbene Wissen zu optimieren und zu erweitern.

Jugendlichen muss geholfen werden, ihre Erfahrung oder zumindest ihr Wissen sinnvoll zu nutzen.

Das Qualifikationsaudit

Eine Initiative, die Jugendlichen helfen kann, ihren eigenen Wert und ihre Potenziale zu erkennen, könnte das in den Mission locales entstandene Qualifikationsaudit sein. Dies ermöglicht einen Rückblick auf das, was erreicht wurde und was man vom Jugendlichen aufgrund dieser Leistung noch erhoffen kann. Das persönliche und berufliche Audit ist eine umfassende und zielgerichtete Maßnahme. Form und Inhalt richten sich nach der sozialen und beruflichen Integration des Einzelnen. Er soll erkennen, dass das Erreichen dieser Integration dazu dient, seine persönlichen Wünsche zu verwirklichen und einen Beitrag zu wirtschaftlicher, kultureller und sozialer Entwicklung zu leisten.

Bei einem Audit werden möglichst viele Informationen über einen Menschen gesammelt, um anhand der Ergebnisse herauszufinden, welche Ressourcen dieser Person genutzt werden sollten, um eigene Pläne für soziale und berufliche Integration zu entwickeln und umzusetzen.

In der Untersuchungsphase besteht das Ziel darin, die Erfahrungen sowie das intellektuelle und berufliche Potenzial des Einzelnen zu erkennen. Dann wird seine persönliche und berufliche Qualifikation hinsichtlich Wissen, Fachkenntnisse und Einstellungen bewertet. Dadurch werden eine Reihe von Faktoren sichtbar, die die Durchführbarkeit eines persönlichen oder beruflichen Projektes ermöglichen können. Zusammen mit den Tutoren legt der Jugendliche Prioritäten und Handlungsstrategien für die Umsetzung der Ziele fest, die er sich kurz- oder mittelfristig setzt.

Wichtig ist, dass der Jugendliche die Ergebnisse seiner Bemühungen zusammenträgt, um seinen eigenen Weg nachzuvollziehen und erfolgsorientiert zu arbeiten.

In der Praxis steht ihm immer ein Ansprechpartner zur Seite, damit er bei auftauchenden Problemen nicht in „alte Muster“ zurückfällt.

Dieses Instrumentarium findet man ebenso in dem deutschen Jugendsofortprogramm. Hier können Jugendberater diese Aufgaben übernehmen.

Grundzüge dieser Einrichtung – Mission locale – wurden z.B. auch in Rostock mit der Einrichtung einer Koordinierungs- und Beratungsstelle für arbeitslose Jugendliche umgesetzt.

„Parrainage“ – Patenschaft

In Paris und auch in anderen Regionen Frankreichs gibt es die Einrichtung einer Art Patenschaft, resultierend aus einer Vereinbarung einer Rentnervereinigung und der lokalen Missionen.

Rentner aus allen Berufszweigen sind bereit, sich ohne Bezahlung als Mentoren für jugendliche Arbeitslose und andere Jugendliche mit Problemen einzusetzen. Der Grundgedanke ist, die Lebenserfahrung der älteren Menschen und ihre Erfahrungen im Bereich zwischenmenschlicher Beziehungen zu nutzen und sie von Ausgrenzung bedrohten Jugendlichen zur Verfügung zu stellen. Diese Mentorentätigkeit ist natürlich freiwillig, wird jedoch von älteren Menschen durchaus angenommen.

Den Mentoren stehen Einrichtungen mit Büroausstattung, Computern, Zugang zu Online-Diensten etc. zur Verfügung. Sie durchlaufen eine „Fachausbildung“ für Mentoren, um bestmöglich auf die Bedürfnisse der Jugendlichen eingehen zu können, die sie mit Unterstützung der Mission locale auswählen. Die Ausbildung findet in Form von fünf Modulen im Halbtagsunterricht statt. Sie vermittelt Wissen in Bereichen wie: Jugendintegrationsprogramme, Probleme in benachteiligten Vierteln, Schwierigkeiten und Ausgrenzung Jugendlicher, Unterstützungsmöglichkeiten etc.

Die Mitarbeiter versuchen, den beruflichen Weg des Jugendlichen sowie dessen Ziele mit der Lebens- und Berufserfahrung des Mentors abzugleichen.

Während dieses Prozesses, der drei bis sechs Monate dauern kann, treffen sich die beiden ein- oder zweimal wöchentlich. Das Wichtigste ist der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses, um eine effektive Zusammenarbeit zu erreichen.

Der Mentor trägt vor allem dazu bei, dem Jugendlichen Selbstvertrauen einzuflößen. Das kann durch einen Ratschlag, moralische Unterstützung in allen Lebenslagen oder durch praktische Unterstützung beim Erstellen eines Bewerbungsschreibens sein.



Herausforderung Jugendarbeitslosigkeit – Das französische Sonderprogramm „Nouveaux services – Emplois jeunes“ (Fortsetzung)

Eine weitere Aufgabe besteht darin, dem Jugendlichen zu helfen, sich besser zu präsentieren. Beispielsweise durch Rollenspiele und fingierte Vorstellungsgespräche. Der Mentor soll dem Jugendlichen aus seinen eigenen Erfahrungen Kenntnisse über die Arbeitswelt, die Strukturen und Arbeitsweisen von Unternehmen und ein angemessenes Auftreten vermitteln bzw. erarbeiten.

In schwierigen Fällen können die Mentoren an Fachausschusstreffen teilnehmen, um über Fortschritte des Jugendlichen zu informieren und sich zu beratschlagen.

Sie sind auch dafür verantwortlich, die Mission locale regelmäßig über Entscheidungen oder Veränderungen in der Haltung des Jugendlichen zu informieren.

Auch unabhängig von der sozialen Komponente, die es verschiedenen Generationen ermöglicht miteinander zu kommunizieren und sich gegenseitig zu unterstützen, erscheinen die Ergebnisse ermutigend. Ältere Menschen im Ruhestand erleben das Gefühl nützlich zu sein, gebraucht zu werden und Jugendliche bekommen ein größeres Selbstvertrauen sowie Unterstützung bei der Arbeitsuche.

Diese Programm ist inzwischen auch Teil des „Youthstart-Programms“ der Europäischen Union geworden und könnte in andere Länder der EU übertragen werden.

Es ist jedoch sehr schwer, eine wirkliche Bewertung abzugeben, da die Erfahrungen zu gering und sehr personenbezogen sind.

ANPE Paris Couronnes

Was mir positiv auffiel

- l'accueil actif, der „aktive Empfang der Arbeit-suchenden“

(ein Berater steht im Eingangsbereich des Amtes zur Verfügung, um das Erstanliegen zu klären, kurze Auskünfte zu geben, beim Umgang mit Stellenangeboten und den verfügbaren Hilfsmitteln zu helfen ... etc.)

- der Bereich der Selbstinformation sowie auch die Stellenangebote, Internet und die Computer zum Verfassen eines Lebenslaufes befinden sich direkt in Nähe der Wartezone, sodass die „übliche Wartezeit“ effizient genutzt werden kann.
 - dies ist allerdings durch den Aufbau der Ämter bedingt, welcher sich von denen in Deutschland unterscheidet
- der Bereich der Selbstinformation stellt alle Angebote im Bereich der Weiterbildung zur Einsicht zur Verfügung, die Kunden werden durch die Person am „Empfang“ darüber informiert, dass sie verpflichtet sind, sich vor einem Gespräch selbstständig über Möglichkeiten der Weiterbildung zu informieren
- die „Ateliers“, die im Amt durchgeführt werden (z.B. Stärken für seine Berufsweg-Planung herausfinden.
 - Wie organisiere ich meine Arbeitsuche.
 - Wie verfasse ich einen Lebenslauf.)
- es wird dabei mit Anleitungs- und Übungsheften gearbeitet
- insgesamt stehen 19 Themen zur Auswahl
 - die Ateliers vermitteln den Eindruck, dass das Amt ein Ort der aktiven Arbeitsuche ist und nicht nur eine bloße Verwaltung
- die Arbeitsmittel der Berater „ROME“ (ähnlich unserem Schlüsselsystem) stehen den Kunden zur Verfügung
- es gibt vier Ausgaben der „ROME“ – diese Bücher sind sehr gut gemacht, da sie zu den jeweiligen Tätigkeiten die geforderten Zugangsvoraussetzungen, die Bildungswege enthalten sowie artverwandte und ähnliche Tätigkeiten mit anführen
- im Amt werden Lebensläufe von den Arbeitslosen gesammelt und bei der Vermittlung genutzt
- für das Erstgespräch wird ein Faltblatt „Vorbereitung des Vermittlungsgesprächs“ an die Arbeitslosen ausgehändigt, welches ausgefüllt werden muss, um das Gespräch zu erleichtern
 - die Fragen sind auf den Inhalt eines Erstgesprächs ausgelegt



Was mir negativ auffiel

- der Empfang und der Umgang mit den Unternehmen und Arbeitgebern z.B.:
 - die Termine pro Woche sind limitiert und strikt festgelegt (Uhrzeit)
 - es fehlt an Flexibilität
 - die äußeren Umstände in den Ämtern:
 - es gibt (außer in der ANPE 2000) keinen geeigneten Platz bzw. nicht genug Platz, um eine angenehme Gesprächsatmosphäre herzustellen
 - die Arbeitgeber haben keinen individuellen Ansprechpartner
 - die Mitarbeiter führen kaum Betriebsbesuche durch
- das Konzept ANPE 2000 sieht nur noch offene „Beratungsplätze“ (keine geschlossenen Büros) vor – es mangelt an Datenschutz und der Möglichkeit mit schwierigem Klientel ein vertrauenswürdigeres Gespräch zu führen
- es gibt keinen individuellen Ansprechpartner für die Arbeitssuchenden
 - dadurch, dass die Vermittler im ständig rotierenden System arbeiten, kann ein Vermittler meist einen begonnenen Prozess nicht beenden
 - der Kunde muss sein Anliegen mehrmals vortragen
 - es gibt ein gewisses Risiko bezüglich der Qualität der Berufswegplanung
- die Zusammenarbeit mit der ASSEDIC – schlechter Informationsfluss
- die informationstechnische Unterstützung:

- die Datensätze bieten nicht genügend Möglichkeiten der Informationserfassung, um den beruflichen Werdegang nachvollziehen zu können
- sehr oft findet man überhaupt keine Einträge Vermittler nach einem Gespräch
- man kann nicht mehrere Bilder gleichzeitig öffnen
- sehr veraltet
- Es wird allgemein zu wenig Wert auf die Pflege der Bewerberangebote gelegt, die zu einem großen Teil unaktuelle oder auch falsche Angaben enthalten
- der Mangel an Büromaterialien für die Mitarbeiter
- das Arbeiten auf engem Raum (vor allem in der zone technique = Arbeitgeberzone)

Suchworte: Jugendarbeitslosigkeit, Jugendarbeitslosigkeit in Frankreich, Arbeitslose Jugendliche in Frankreich, Zugangsprobleme zum Arbeitsmarkt für Jugendliche in Frankreich, Französische Arbeitsverwaltung, Eingliederungsinstrumente, Mission locales, Sonderprogramm «Nouveaux services – Emplois jeunes», schwer vermittelbare Jugendliche, Mentoren für jugendliche Arbeitslose, ANPE (Agence Nationale pour l'Emploi), Frankreich

