



## Initiativen zur Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung von Jugendlichen – ein deutsch-französischer Vergleich

► Eine Arbeitsgruppe mit Experten vom Bundesinstitut für Berufsbildung und Fachleuten aus Verwaltung und Forschung aus Frankreich hat sich im Oktober 2000 in Bonn getroffen, um die Programme zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit in den beiden Ländern miteinander zu vergleichen und um zum gegenseitigen Nutzen besonders erfolgreiche und innovative Ansätze dieser Programme herauszuarbeiten. Grundlage des Treffens war die im Rahmen der 74. Deutsch-Französischen Gipfelkonsultationen am 30. November 1999 in Paris verabschiedete „Gemeinsame Erklärung über Initiativen zur Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung von Jugendlichen“.



**MICHAEL FRIEDRICH**

Dipl.-Soz., wiss. Mitarbeiter im Arbeitsbereich „Forschungs- und Dienstleistungsplanung, Berufsbildungsbericht, >Task Force<“, im BIBB



**HANS-JOACHIM KISSLING**

M. A., wiss. Mitarbeiter im Arbeitsbereich „Internationale Berufsbildungsangelegenheiten“ im BIBB

### Der Auftrag

In ihrer Gemeinsamen Erklärung stellten die für Bildung und Erziehung verantwortlichen Ministerinnen Edelgard Bulmahn und Claude Allègre fest, „beide Länder messen der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit höchste Priorität bei“. Die hierzu entwickelten nationalen Programme sollen „insbesondere junge Menschen mit schlechteren Startchancen beruflich qualifizieren und ihnen Beschäftigungschancen eröffnen“. Die vorgeschlagene vertiefte Kooperation beider Länder dient, so die Erklärung weiter, „dem Ziel, neue Erkenntnisse und Erfahrungen für die jeweiligen nationalen Initiativen zu gewinnen und Möglichkeiten für gemeinsame Aktivitäten zu erschließen“.

### Die Ausgangslage: Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland und Frankreich

Die Arbeitsgruppe mit Experten aus beiden Ländern<sup>1</sup> hat zunächst die Situation auf dem Arbeits- und Ausbildungsstellenmarkt für Jugendliche in Deutschland und Frankreich gegenübergestellt und spezifische Besonderheiten der beiden Berufsbildungssysteme diskutiert. So sind bei einem Vergleich der Arbeitslosenquoten zwischen Deutschland und Frankreich Besonderheiten zu beachten: In der Bundesrepublik werden Jugendliche, die bei den Arbeitsämtern als Bewerber um einen betrieblichen Ausbildungsplatz gemeldet sind, nicht in der Arbeitslosenstatistik geführt. Des Weiteren werden rund 1,7 Mio. Jugendliche, die sich in einer dualen Berufsausbildung befinden, als Erwerbstätige gezählt. In Frankreich dagegen befindet sich die überwiegende Zahl der Jugendlichen in den entsprechenden Alterskohorten in einem schulischen Bildungs- bzw. Ausbildungssystem.

Da bei der Berechnung von Arbeitslosenquoten üblicherweise Erwerbspersonen als Basis herangezogen werden, fallen die Quoten für Deutschland niedriger aus als für Frankreich. Auf diese Quoten bezogen, stieg in beiden Ländern die Arbeitslosigkeit bei 15- bis 24-Jährigen in den 90er Jahren an und erreichte im Jahr 1997 ihren höchsten

Stand. In den folgenden Jahren ging sie in beiden Ländern wieder leicht zurück (siehe Tabelle).

Um vergleichbare Ausgangsdaten zu erhalten, verständigte sich die Arbeitsgruppe darauf, dass Quoten, die die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen in Beziehung zur Gesamtheit der Jugendlichen in der betreffenden Altersgruppe setzen, einen besseren Einblick in die Situation der Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt in den beiden Ländern bieten. Als Bezugsjahr für den Vergleich der Programme wurde das Jahr 1999 gewählt. Auf dieser Berechnungsgrundlage ergab sich in den beiden Ländern eine vergleichbare Ausgangslage: Im Jahr 1999 lag der Anteil der arbeitslosen Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren in Frankreich bei 7,5 Prozent, in Deutschland bei 4,7 Prozent.<sup>2</sup>

## Die Programme in Deutschland

In Deutschland unterstützen zahlreiche gesetzliche Förderprogramme des Bundes und der Länder den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt und die Phase der Berufsausbildung. Darunter fallen auch mehrere staatlich finanzierte befristete Programme zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Zur Förderung von Jugendlichen mit Startschwierigkeiten existieren Programme mit Regelfinanzierung. Die deutsch-französische Arbeitsgruppe untersuchte gemäß den Vorgaben der Gemeinsamen Erklärung vom 30.11.1999 das „Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit – Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher“ und die „Benachteiligtenförderung“ der Bundesanstalt für Arbeit.

### SOFORTPROGRAMM

Das Ende 1998 beschlossene Sofortprogramm war zunächst auf ein Jahr befristet und wurde 2000 und 2001 fortgesetzt. Jährlich standen zwei Mrd. DM zur Verfügung. 1999 haben rd. 176.000 Jugendliche an den verschiedenen Maßnahmen teilgenommen.<sup>3</sup>

Vor allem in den Artikeln 2 und 11 des Sofortprogramms sahen die Experten zwei innovative Ansätze in der Förderung von jungen Menschen:

*In lokalen und regionalen Projekten (Artikel 2) werden zur Erhöhung und Ausschöpfung des betrieblichen Lehrstellenangebots verschiedene Aktivitäten durchgeführt:*

- Entwickeln neuer Ausbildungsverbünde und Erweitern bestehender Verbünde;
- Gewinnen von Inhabern ausländischer Herkunft, Existenzgründern und neuen technologieintensiven Branchen, speziell im Bereich der Informations- und Telekommunikationstechnik, für eine Berufsausbildung (z. B. im Ausbildungsverbund);
- Verbessern der Vermittlung junger Mädchen und Frauen in zukunfts- und technikorientierten Ausbildungsberufe mit unterproportionalem Frauenanteil und

### Arbeitslosenquoten bei den 15- bis 24-Jährigen in Prozent

	Deutschland	Frankreich
1990	5,6	19,1
1996	9,3	26,3
1997	10,2	28,1
1998	9,1	25,4
1999	8,5	26,6

Quelle: Perspectives de l'emploi de l'OCDE, Juni 2000

- Schaffen zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze für benachteiligte und ausländische Jugendliche.

Im Jahr 1999 wurden 268 Projekte gefördert und 9.028 zusätzliche betriebliche Ausbildungsplätze geschaffen. Die Entwicklung der Projekte zeigt ein günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis, denn die Zahl der neuen Lehrstellen stieg im Jahresverlauf überproportional zur Zahl der geförderten Projekte an. Da die Projekte zum Teil eine Laufzeit von bis zu drei Jahren haben, sind auch in den kommenden Jahren weitere wesentliche Beiträge zur Erhöhung des betrieblichen Ausbildungsplatzangebotes zu erwarten.<sup>4</sup>

Jugendliche und junge Erwachsene, die wegen persönlicher Schwierigkeiten von Eingliederungsangeboten nicht erreicht werden bzw. diese nicht mehr annehmen, werden durch nachgehende Sozialarbeit/Jugendberufshilfe für die berufliche Bildung, Berufsvorbereitung oder Arbeitsaufnahme motiviert (Artikel 11). Träger, die diese Aufgabe übernehmen, erhalten finanzielle Mittel. Insgesamt wurden

Im Rahmen des Sofortprogramms werden

lokale und regionale Projekte zur Ausschöpfung und Erhöhung des betrieblichen Lehrstellenangebots gefördert (Artikel 2),

Trainingsprogramme für noch nicht vermittelte Ausbildungsplatzbewerber und -bewerberinnen (Artikel 3, inzwischen aufgehoben) durchgeführt,

unvermittelten Ausbildungsplatzbewerbern und -bewerberinnen das erste Ausbildungsjahr in einem anerkannten Ausbildungsberuf in einer außerbetrieblichen Berufsbildungsstätte angeboten (Artikel 4),

Jugendlichen die Möglichkeit gegeben, den Hauptschulabschluss bzw. einen vergleichbaren Schulabschluss nachzuholen (Artikel 5),

noch nicht ausbildungsgerechte Jugendliche auf die Aufnahme einer Berufsausbildung vorbereitet (Arbeit und Qualifizierung, Artikel 6),

Jugendliche ohne Berufsabschluss bis hin zum Abschluss eines Berufes nachqualifiziert und arbeitslosen Jugendlichen Zusatzqualifikationen vermittelt sowie Trainingsmaßnahmen angeboten (Artikel 7),

Lohnkostenzuschüsse für die Einstellung arbeitsloser Jugendlicher gewährt (Artikel 8),

längerfristig Arbeitslosen im Rahmen von Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zertifizierbare Teilqualifikationen vermittelt (Artikel 9),

Hilfen beim Übergang von Ausbildung in Beschäftigung gewährt (Artikel 10) und

besonders benachteiligte Jugendliche sozial betreut, um ihre Eingliederung in das Ausbildungs- und Beschäftigungssystem zu erleichtern (Artikel 11).

21.652 Jugendliche angesprochen und sozial betreut. Die Maßnahme ist geeignet, um besonders benachteiligte Jugendliche (wieder) in das Beschäftigungssystem zu integrieren und ihre dauerhafte soziale Ausgrenzung zu verhindern.<sup>5</sup>

### BENACHTEILIGTENFÖRDERUNG

Die Benachteiligtenförderung durch die Bundesanstalt für Arbeit (nach SGB III) richtet sich an junge Menschen im Alter bis 27 Jahren, die als lernbeeinträchtigt oder sozial benachteiligt gelten (Verhaltensauffällige, Drogenabhängige, Straffällige), an ausländische Jugendliche mit Integrationsproblemen und an junge Erwachsene ohne (Berufs-)Abschluss. Dabei verfolgt die Bundesanstalt drei Förderziele:

- die Jugendlichen werden in berufsbildenden Schulen für die Aufnahme einer Berufsausbildung im Regelsystem der dualen Ausbildung vorbereitet.  
Die Maßnahmen richten sich an unterschiedliche Zielgruppen und dauern zwischen zwei und zwölf Monaten. Pro Jahr nehmen etwa 100.000 Jugendliche an einer Berufsvorbereitung teil. Für die Experten der binationalen Arbeitsgruppe war wichtig, dass auf diese Weise schul- und lernmüde Jugendliche angesprochen werden können, so dass sie ihren Schulabschluss nachholen oder eine berufliche Ausbildung beginnen können.
- Zur Unterstützung von Jugendlichen auf dem Weg zu einem erfolgreichen Berufsabschluss werden zum einen ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) in Form von Stützunterricht und sozialpädagogischer Begleitung angeboten (1999: 71.000 Teilnehmer). Zum anderen gibt es die Möglichkeit der Berufsausbildung in einer außerbetrieblichen Einrichtung (BaE), bei der die Jugendlichen während der Ausbildung ebenfalls unterstützenden Unterricht und sozialpädagogische Begleitung erhalten (1999: 33.000 Jugendliche). In beiden Fällen werden individuelle Förderpläne entworfen. Die Arbeitsgruppe stellte als besonders positiv heraus, dass die Träger mit den lokalen Betrieben kooperieren und sich aufgrund dieser Nähe zur Wirtschaft eine höhere Chance für eine Übernahme in Erwerbstätigkeit bieten.
- Darüber hinaus werden zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt Hilfestellungen für die Zeit der Arbeitssuche und die Anfangsphase der Berufstätigkeit angeboten (Übergangshilfen). So ermöglicht zum Beispiel die Maßnahme „Arbeiten und Qualifizierung“ den Jugendlichen, während eines regulären (befristeten) Arbeitsverhältnisses einen Hauptschulabschluss nachzuholen oder eine Berufsausbildung abzuschließen. Durch eine sozialpädagogische Begleitung kann dabei auf individuelle psychosoziale Probleme der Teilnehmer eingegangen werden. Die Arbeitsgruppe sah den Vorteil dieser Maßnahme darin, dass sie Jugendlichen mit schlechteren schulischen Voraussetzungen während einer Erwerbstätigkeit berufliche Qualifizierung ermöglicht.

### Beschäftigungs- und Ausbildungspolitik in Frankreich

Frankreich hat seit Beginn der 80er Jahre eine Reihe von Instrumenten zur besseren Eingliederung von Jugendlichen eingesetzt. Diese umfassen drei große Kategorien von Maßnahmen:

- duale Ausbildungsgänge
- Maßnahmen zur Unterstützung von Beschäftigung im nichtgewerblichen Sektor
- Instrumente in der beruflichen Bildung, die seit 1993 in der Hand der Regionalräte (Conseils régionaux) liegt.

Bis Ende 1999 nahm nahezu eine Million Jugendliche eines dieser öffentlichen Angebote zur Ausbildung oder Eingliederungshilfe wahr, und 39 Prozent der beschäftigten Jugendlichen hatten einen staatlich bezuschussten Arbeitsplatz.

Den Vorgaben des 74. deutsch-französischen Gipfels entsprechend evaluierte die Arbeitsgruppe die Programme „TRACE“ (TRajectoire d'ACCès à l'Emploi) und „Nouveaux services-emplois jeunes/NS-EJ“ („Neue Dienstleistungen – Beschäftigungsprogramm für Jugendliche“).

### DAS PROGRAMM „NS-EJ“

Mit dem Gesetz vom 16. Oktober 1997 über die Entwicklung von Aktivitäten zur Beschäftigung von Jugendlichen sollten „sozial nützliche Tätigkeiten“ geschaffen werden, um auf diese Weise insgesamt 350.000 Jugendlichen Berufserfahrung zu ermöglichen. Dies geschieht, indem den Jugendlichen Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor angeboten werden, die auf der Grundlage einer regionalen Bedarfsanalyse in verschiedenen Tätigkeitsfeldern geschaffen werden. Als Arbeitgeber kommen Gebietskörperschaften, staatliche Einrichtungen, gemeinnützige private Einrichtungen sowie das staatliche Bildungswesen und die nationale Polizei in Betracht. Diese Beschäftigungen stehen arbeitslosen Jugendlichen unter 26 Jahren (in bestimmten Fällen unter 30 Jahren) offen. Angestrebt wird, 20 Prozent der Jugendlichen aus städtischen Problemzonen mit dem Programm zu erfassen. Die staatliche Hilfe wird in Form eines Zuschusses für die neu geschaffenen Dienstleistungen gewährt, der 80 Prozent des Mindestlohns in Frankreich (SMIC) entspricht. Die privatrechtlichen Arbeitsverträge werden entweder auf unbestimmte Dauer oder für 60 Monate geschlossen. Eines der Hauptziele des Programms „NS-EJ“ liegt in der „Professionalisierung“ der Jugendlichen. In jeder Region wurde hierzu eine „Professionalisierungs-Plattform“ eingerichtet, die auf der Grundlage von regionalen Bedarfsanalysen Qualifizierungs- und Ausbildungsvorgaben für diese neuen Beschäftigungsmöglichkeiten festlegen und strukturieren soll.

*Bekämpfung  
der Jugend-  
arbeitslosigkeit  
hat Priorität*

Die Arbeitsgruppe sieht die Besonderheit des Programms in seiner Fähigkeit, neue Wege zur beruflichen Qualifizierung von Jugendlichen im Rahmen der vom Programm geschaffenen neuen Dienstleistungen zu beschreiten. Wichtig ist, dass die erworbenen Fertigkeiten und beruflichen Erfahrungen zertifiziert werden, um auf dem Arbeitsmarkt anerkannt zu werden.

#### **DAS PROGRAMM „TRACE“**

Dieses Programm, das mit dem Gesetz vom 29. Juli 1998 zur Bekämpfung von Ausgrenzung eingeführt worden war, zielt auf eine dauerhafte berufliche Eingliederung von insgesamt 110.000 Jugendlichen zwischen 18 und 26 Jahren, die das Schulsystem ohne Berufsabschluss verlassen haben. Für mindestens die Hälfte der Jugendlichen soll das Programm zu einer dauerhaften Beschäftigung führen. Hauptmerkmal dieses Programms ist eine 18-monatige regelmäßige persönliche Betreuung dieser Jugendlichen auf dem Weg zur sozialen und beruflichen Eingliederung durch eine einzige Bezugsperson. Dabei werden verschiedene Maßnahmen kombiniert: Sie werden z. B. durch Betriebspraktika, befristete Verträge oder die vertretungsweise Übernahme von Aufgaben mit der beruflichen Situation vertraut gemacht oder sie erhalten Grundkenntnisse einer beruflichen Qualifikation. Durch dieses Programm, das bis Ende 1999 bereits 75.000 Jugendlichen zugute kam, konnten die Kontakte zwischen den Jugendlichen und den Betreuungsstrukturen intensiviert und das Betreuungsangebot (Unterkunft, Ausbildung, Gesundheit, Ausbildung, Arbeitsplatz usw.) ausgeweitet werden.

Die Arbeitsgruppe hebt bei diesem Programm besonders die langfristige Beziehung und kontrollierte Betreuung zwischen dem Jugendlichen und seinem Ansprechpartner hervor. Diese persönliche Beziehung beruht auf einer vertraglichen Vereinbarung des Jugendlichen mit seiner Bezugsperson auf der Grundlage eines gemeinsam erarbeiteten Eingliederungsprojekts. Es entsteht ein kohärenter zeitlicher Verlauf von Phasen der sozialen Wiedereingliederung und der Vor-Qualifikation bzw. der beruflichen Qualifizierung, der mit großer Wahrscheinlichkeit zu einem gesicherten Arbeitsplatz führt. Im Falle von Problemen bei der Eingliederung bietet ein Hilfsfonds zeitweise finanzielle Unterstützung.

#### **Impulse/Transfermöglichkeiten**

Nachdem die Programme gegen Jugendarbeitslosigkeit evaluiert und besonders erfolgreiche und innovative Maßnahmen ermittelt worden waren, prüfte die Arbeitsgruppe, wie vom 74. Deutsch-Französischen Gipfel vorgegeben, ob aus den jeweiligen Erfahrungen wechselseitiger Nutzen gezogen werden kann. Ziel war es, Impulse für die eigenen nationalen Programme und eventuelle Transfermöglichkeiten auszumachen.

Dementsprechend wurden von französischer Seite folgende deutsche Maßnahmen festgehalten, die Anregungen für die künftige Ausgestaltung französischer Programme geben können:

1. Lokale und regionale Projekte zur Ausschöpfung und Erhöhung des betrieblichen Lehrstellenangebotes, die im Rahmen des Sofortprogramms initiiert und gefördert werden.
2. Berufsvorbereitung und ausbildungsbegleitende Hilfen, die im Rahmen der Benachteiligtenförderung der Bundesanstalt angeboten werden.
3. Ein Good-Practice-Center für die Benachteiligtenförderung, wie es zur Zeit im Bundesinstitut für Berufsbildung aufgebaut wird.

Die deutsche Seite sah neue Ideen und Möglichkeiten für die Gestaltung deutscher Programme und Maßnahmen vor allem in folgenden Komponenten der französischen Programme:

1. Intensive und kontinuierliche Betreuung benachteiligter Jugendlicher über einen Zeitraum von 18 Monaten, wie sie durch TRACE gewährleistet wird.
2. Beschäftigungsbegleitende Qualifikationen im Rahmen von NS-EJ, die Jugendlichen berufliche Erfahrungen vermitteln und zur Entwicklung neuer Berufsfelder beitragen sollen. In Deutschland könnten sich nach diesem französischen Beispiel vor allem für benachteiligte Jugendliche neue Qualifizierungsmöglichkeiten ergeben.
3. Betreuung von Jugendlichen durch junge Betreuer, die arbeitslos sind und für diese Dienstleistungsaufgabe neu eingestellt werden. Nach französischem Beispiel (TRACE) könnten auf diesem Wege auch in Deutschland vor allem benachteiligte Jugendliche sozial betreut und gleichzeitig die Jugendarbeitslosigkeit abgebaut werden.

Die Arbeitsgruppe hat die erarbeiteten Ergebnisse der Bonner Arbeitssitzung in einem gemeinsamen Papier festgehalten, das über eine binationale Kommission an die politisch Verantwortlichen weitergegeben wurde. ■

#### *Anmerkungen*

- 1 Mitglieder der Arbeitsgruppe von französischer Seite: Didier Gélot (DARES), Christiane Jouan (DILJ), Bernard Simonin (CEE); Mitglieder von deutscher Seite (BIBB): Thomas Bausch, Michael Friedrich, Hans-Joachim Kissling, Dr. Friedel Schier; Koordination: Oliver Stumpf (Büro II des Bevollmächtigten der Bundesrepublik Deutschland für kulturelle Angelegenheiten)
- 2 Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Jahresdurchschnitt; Statistisches Bundesamt
- 3 Daten: Dietrich, H.: IAB Werkstattbericht, Nr. 3, 26. 02. 2001  
Vgl. dazu auch: Friedrich, M.; Troltsch, K.; Westhoff, G.: Das Sofortprogramm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zeigt Wirkung. Erste Ergebnisse aus der Begleitforschung des BIBB. In: BWP 28 (1999) 6, S. 5-10
- 4 So konnte im Rahmen der 1999 gestarteten Projekte die Zahl der mobilisierten Ausbildungsplätze bis Ende Dezember 2000 noch weiter auf 14.245 erhöht werden.
- 5 Nach einer Befragung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung mündeten 11 % der Jugendlichen, die 1999 und 2000 von Sozialarbeitern und Pädagogen betreut wurden, in eine betriebliche Ausbildung ein, 19 % hatten eine Erwerbstätigkeit aufgenommen, 22 % haben eine andere Maßnahme begonnen, und 31 % waren arbeitslos. In: Dietrich, H.: IAB Werkstattbericht, Nr. 3, 26. 02. 2001