



# Die Auswirkungen von Covid-19 auf den Arbeitsmarkt für junge Menschen in Europa



Mit finanzieller Unterstützung  
der Europäischen Union

Dieser Text spiegelt nur die Meinung des Autors wider.  
Die Europäische Kommission haftet nicht für die Verwendung  
der darin enthaltenen Informationen.

Die Publikation wurde sorgfältig erstellt und kontrolliert.  
Dennoch erfolgen alle Inhalte ohne Gewähr. Jegliche Haftung  
der Mitwirkenden oder von EZA aus dem Inhalt dieses Werkes  
ist ausgeschlossen.

## IMPRESSUM

**Herausgeber:** Europäisches Zentrum für Arbeitnehmerfragen,  
Königswinter, [www.eza.org](http://www.eza.org)

**Autor:** Francesco Seghezzi

**Übersetzung aus dem Italienischen:** Chiara Cherubini

**Layout und Satz:**

HellaDesign, Emmendingen, [www.helladesign.de](http://www.helladesign.de)

**Illustration:** © Klaus Puth, Mühlheim/Main, [www.klausputh.de](http://www.klausputh.de)

**Druck:** Druckerei Eberwein, Wachtberg-Villip

**Stand:** März 2021

# INHALT

Einleitung	4
1 Die Entwicklung der Jugendbeschäftigungsquote während der Covid-19-Pandemie	8
2 Junge Menschen und Arbeit – althergebrachte Probleme	20
3 Die Initiativen auf Gemeinschaftsebene	26
4 Der Standpunkt der Gewerkschaften und der Bildungsanbieter	29
5 Die Faktoren, die junge Menschen zur in der aktuellen Wirtschaftskrise am stärksten gefährdeten Gruppe gemacht haben	30
6 Die Initiativen auf der Ebene der Gewerkschaften sowie der technischen und beruflichen Ausbildung	33
7 Die Rolle der politischen Akteur:innen und die getroffenen Maßnahmen	36
8 Die Rolle des sozialen Dialogs	40
9 Politische Vorschläge zur Förderung der Jugendbeschäftigung	43
Literaturverzeichnis	50

## EINLEITUNG

Nebst den tragischen Auswirkungen von Covid-19 auf die Gesundheit ist die Pandemie mit einer ebenso dramatischen wirtschaftlichen und sozialen Krise einhergegangen, deren höchsten Preis bezüglich der Beschäftigung die jungen Menschen gemeinsam mit anderen besonders gefährdeten Gruppen zahlen. Die Europäische Union hat kürzlich dargelegt, dass die Jugendbeschäftigungsquote in den ersten drei Quartalen des Jahres 2020 in der Altersgruppe der 15- bis 19-Jährigen um 0,8 %, bei den 20- bis 24-Jährigen um 4,1 % und den 25- bis 29-Jährigen um 3,2 % gesunken ist<sup>1</sup>. Darüber hinaus hätte die gegenwärtige Wirtschaftskrise zu einem wesentlich schnelleren Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit unter jungen Menschen als bei bereits länger auf dem Arbeitsmarkt tätigen Arbeitnehmern geführt<sup>2</sup>.

Aus den verfügbaren Daten geht nämlich hervor, dass die Arbeitslosenquote der Jugendlichen deutlich höher als die der auf dem Arbeitsmarkt aktiven erwachseneren Bevölkerungsschicht ist.

Bereits vor Ausbruch der Pandemie basierte jedoch das so genannte „Problem der Jugend“, das jetzt wieder in den Mittelpunkt der europäischen Debatte gerückt ist, auf Anfälligkeiten, die nicht nur der Arbeitslosigkeit zuzuschreiben sind, sondern auch das mit der Abkürzung NEET (Not in education, employment or training) beschriebene Phänomen der Untätigkeit umfassen. Laut den jüngst verfügbaren Daten erreichte der Anteil der jungen NEETs im Alter von 15 bis 24 Jahren in Europa im zweiten Quartal 2020 einen Höchststand von 11,6 % und nahm somit um 1,8 % im Vergleich zum gleichen Zeitraum im Jahr 2019 zu<sup>3</sup>. Bereits 2019 befanden sich 35,5 % der jungen Bevölkerung (15-29 Jahre) in atypischen

---

1 ESDE (Employment and social developments in Europe), *Employment and Social Developments in Europe*, Quarterly review, Luxembourg, Publications Office of the European Union, Dezember 2020, S. 8

2 N. O'HIGGINS, *This Time It's Different? Youth Labour Market During the Great Recession*, IZA Discussion Paper, 2012, Nr. 6434

3 ESDE, S. 11

Beschäftigungsverhältnissen<sup>4</sup>. Während der Wirtschaftskrise in der Folge der Pandemie nahm die Häufigkeit von Zeitarbeit unter jungen Arbeitnehmer:innen weiter zu und wurde zur vorherrschenden und in einigen Ländern fast ausschließlichen Arbeitsvertragsform für jüngere Menschen.

Wie aus mehreren in den letzten Monaten durchgeführten Analysen hervorgeht, war ein großer Teil der sich derzeit im Zustand der Arbeitslosigkeit oder Untätigkeit befindenden jungen Menschen in den Sektoren tätig, die am meisten unter den Einschränkungen der Gesundheitskrise gelitten haben, beispielsweise im Tourismus, Catering, Hotel- und Gaststättengewerbe<sup>5</sup>. Diese Sektoren zeichnen sich außerdem durch unterdurchschnittliche Vergütungen und weit verbreitete, nicht standardisierte Arbeitsformen aus.

Die Branchen, die ihre Tätigkeiten fortsetzen konnten und mehr Möglichkeiten für Arbeit auf Distanz bieten, sind hingegen diejenigen, die einen höheren Anteil älterer und besser bezahlter Arbeitnehmer:innen beschäftigen<sup>6</sup>.

Junge Menschen haben außerdem wegen ihrer geringeren Berufserfahrung, aber vor allem aufgrund der in vielen Ländern von Neueinstellungen abhaltenden weit verbreiteten wirtschaftlichen Unsicherheit größere Schwierigkeiten als ältere Arbeitnehmer (ab dem Alter von 55 Jahren), nach Abschluss ihrer Ausbildung in den Arbeitsmarkt einzutreten. Wie

---

4 [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=yth\\_empl\\_050&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=yth_empl_050&lang=en)

5 Siehe D. TAMESBERGER, J. BACHER, *COVID-19 Crisis: How to Avoid a 'Lost Generation'*, Intereconomics, 55, 2020, S. 232–238; ESDE, *Employment and Social Developments in Europe*, op. cit.; M. FANA, E. FERNANDEZ-MACÍAS, *Employment Impact of Covid-19 Crisis: From Short Term Effects to Long Terms Prospects*, J. Ind. Bus. Econ. 47, 2020, S. 391–410; ILO, *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Fourth Edition*, Updated Estimates and Analysis, Mai 2020; *The Impact of COVID Confinement Measures on EU Labour Market*, Science for Policy Briefs, Luxemburg, 2020; UNICEF, ETF, *Preventing a 'Lockdown Generation' in Europe and Central Asia. Building Resilient Societies with Young People in the Era of Covid-19*, Dezember 2020

6 *The Impact of COVID Confinement Measures on EU Labour Market*, S. 3

aus den Daten des Fragebogens “Living, working and COVID-19”<sup>7</sup> hervorgeht, gehörten junge Menschen zu den am stärksten von Entlassungen während der Pandemiemonate betroffenen Gruppen: 11 % der Befragten im Alter von 18 bis 29 Jahren gaben im Vergleich zu 8 % der Arbeitnehmer:innen über 30 Jahren an, ihren Arbeitsplatz verloren zu haben.

Die Auswirkungen der Krise auf die Beschäftigung und die berufliche Zukunft der jungen Bevölkerung können unter Berücksichtigung von drei verschiedenen Aspekten betrachtet werden<sup>8</sup>. Die ILO hat darauf verwiesen, dass die Verlangsamung der Organisation von Bildung und Ausbildung durch Kontakteinschränkungen nebst dem verursachten sozialen und psychologischen Unbehagen in der Zukunft das Beschäftigungs- und Verdienstpotezial junger Menschen sowie deren Chancen auf den Einstieg in den Arbeitsmarkt weiterhin reduzieren könnte. Zweitens haben sowohl vorübergehende Schließungen als auch endgültige Geschäftsaufgaben in den Sektoren, in denen vor allem junge Menschen beschäftigt sind, ernsthafte Auswirkungen auf das Beschäftigungsniveau der Jugendlichen. Sie führen zu einer erneuten Trennung zwischen Insidern und Outsidern, deren Opfer historisch gesehen hauptsächlich jungen Menschen sind. Schließlich hat die Krise die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt stark verlangsamt, wodurch es für junge Menschen immer schwieriger wird, mittel- bis langfristig einen Arbeitsplatz zu finden und zu behalten. Sollte sich diese Situation übermäßig lange fortsetzen, hätte sie negative Auswirkungen auf die Aufrechterhaltung und Aktualisierung von Kompeten-

---

7 EUROFOUND, *Living, Working and COVID-19, COVID-19 series*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, September 2020, S. 7. Die Umfrage, die im April 2020 gestartet wurde, um die unmittelbaren Auswirkungen der Pandemie auf die Lebens- und Arbeitsweise der Menschen in Europa zu erfassen, bestand aus zwei Runden (April-Mai, dann Juli). In beiden Runden wurden den Befragten die gleichen Fragen zu ihrer Lebenszufriedenheit, ihrem Gesundheitszustand und ihrem Vertrauen in Institutionen gestellt, bis hin zu ihrer Arbeitssituation, ihrer Work-Life-Balance und ihrer Fähigkeit, während der ersten Phase der Pandemie aus der Ferne zu arbeiten.

8 ILO, *Preventing Exclusion From the Labour Market: Tackling the COVID-19 Youth Employment Crisis*, Geneve, Mai 2020; ILO, *ILO Monitor: COVID-19 and The World of Work. Fourth Edition*, Genf 2020; UNICEF, ETF, *Preventing a ‘Lockdown Generation’ in Europe and Central Asia. Building Resilient Societies with Young People in the Era of Covid-19*, op. cit.

zen sowie auf die beruflichen Netzwerke. Neben diesen Aspekten kann eine längere Zeit der Arbeitslosigkeit oder Untätigkeit in der beruflichen Laufbahn nicht zuletzt psychische und physische Auswirkungen haben<sup>9</sup>.

In methodischer Hinsicht basiert die vorliegende Arbeit auf einer vorläufigen Desk Research, mit dem Ziel, die Literatur und internationale Berichte zu ermitteln, die die Situation junger Menschen auf dem Arbeitsmarkt in den letzten zwanzig Jahren beschreiben, und um die strukturelle Anfälligkeit junger Menschen für Wirtschaftskrisen (wie die von 2007-2008) und Pandemien (wie die Covid-19-Pandemie, die noch im Gange ist) aufzuzeigen. Anschließend wurde die Situation der Jugendbeschäftigung in Italien, Spanien, Polen, Dänemark und der Slowakei im Jahr 2020 durch einen Vergleich mit den von Eurostat veröffentlichten Daten aus dem Vorjahr beleuchtet. Die Auswahl der Länder zielte darauf ab, ein möglichst umfassendes und homogenes Bild der Jugendbeschäftigung auf europäischer Ebene zu vermitteln, wobei territoriale Trends in den südlichen, nördlichen und östlichen Regionen des Kontinents hervorgehoben wurden.

Im dritten Teil dieser Arbeit werden die Ergebnisse der Interviews vorgestellt, die mit Gewerkschafts- und Berufsbildungsvertretern aus den beteiligten Ländern geführt wurden, die unter den Mitgliedern des Netzwerks des Europäischen Zentrums für Arbeitnehmerfragen (EZA) ausgewählt wurden. Die Interviews, die elektronisch mit den einzelnen beteiligten Akteur:innen geführt wurden und auf einer Analyse der neuesten internationalen Literatur zur Jugendbeschäftigung in Zeiten des Coronavirus beruhen, konzentrierten sich insbesondere auf die möglichen Hinweise und politischen Strategien, die zur Verbesserung des Status junger Menschen in der Arbeitswelt ermittelt wurden. Diese werden im vierten und letzten Abschnitt der Arbeit systematisch dargestellt, der auch Best Practice-Beispiele enthält, die in ganz Europa getestet wurden.

---

<sup>9</sup> OECD, *Youth and COVID-19: Response, Recovery and Resilience Youth policy responses to Coronavirus (COVID-19)*, Genf, Juni 2020

# 1 DIE ENTWICKLUNG DER JUGENDBESCHÄFTIGUNGSQUOTE WÄHREND DER COVID-19-PANDEMIE

Laut Eurostat lag die Arbeitslosenquote in Europa im Januar 2021 bei 8,1 % und war somit knapp ein Prozent höher als im Vorjahr mit 7,4 %. Die Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen stieg hingegen innerhalb eines Jahres um zwei Prozent von 14,9 % im Januar 2020 auf 16,9 % im Januar 2021<sup>10</sup>, was erneut bestätigt, dass die jugendliche Bevölkerungsschicht in Krisenzeiten einen höheren Preis bezüglich der Beschäftigung zahlt.

Aus einem Vergleich der Jugendbeschäftigungsquote (15-29 Jahre) in den ersten drei Quartalen des Jahres 2020 mit den entsprechenden Zeitabschnitten im Jahr 2019 ergibt sich, dass die größte Differenz in der EU im zweiten Quartal mit einem Rückgang von 7,4 % erreicht wurde.

In den in Betracht gezogenen Ländern (Italien, Spanien, Dänemark, Polen, Slowakei) tat sich das zweite Quartal 2020 als der Zeitraum hervor, in dem der größte Rückgang der Jugendbeschäftigung zum Vergleichszeitraum 2019 zu verzeichnen war. Insbesondere hatte Spanien den größten Rückgang zu verbuchen (-16,2 %), während Dänemark am besten abschnitt (-2,5 %).

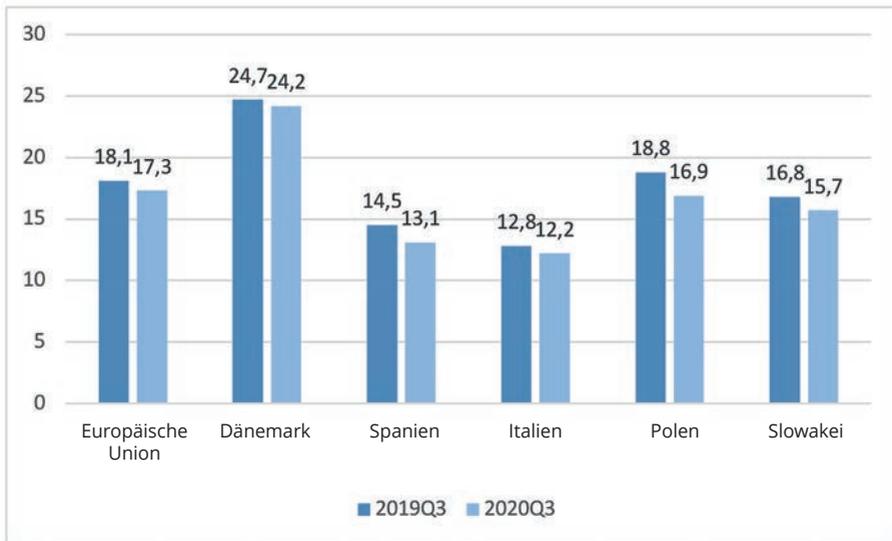
Es wird außerdem deutlich, dass Dänemark und Polen im betrachteten Zeitraum einen negativen Trend beibehalten und im dritten Quartal 2020 den schlechtesten Wert erzielt haben (Dänemark -4 % und Polen -10,8 %), während Italien, Spanien und die Slowakei eine Trendwende erreichen und zwischen dem zweiten und dem dritten Quartal 2020 eine – obgleich minimale – Verbesserung verbuchen konnten. Die Jugendbeschäftigungsquote 2020 bleibt jedoch auch hier im Vergleich zu 2019 stark rückläufig.

---

10 [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment\\_statistics#Youth\\_unemployment](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment_statistics#Youth_unemployment)

Zur Verdeutlichung der besonderen Schwierigkeiten der Jugendlichen aufgrund der aktuellen Wirtschaftskrise kann ein Vergleich der Beschäftigungsquote junger Menschen (15-29 Jahre) mit derjenigen der gesamten Erwerbsbevölkerung (15-64 Jahre) hilfreich sein. Während im dritten Quartal 2019 der Anteil der Jugendbeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung stabil bei 18,1 % lag, sank er im gleichen Zeitraum 2020 auf 17,3 %. Unter den für diese Studie in Betracht gezogenen Ländern hatte Polen mit einem Rückgang von 1,9 % zwischen dem dritten Quartal 2019 (18,8 %) und dem dritten Quartal 2020 (16,9 %) das größte Gefälle zu verzeichnen. Es folgte Spanien, das im Vergleich zu 14,5 % im Jahr 2019 im dritten Quartal 2020 mit einer Differenz von 1,4 % eine Beschäftigungsquote von 13,1 % verzeichnete. Nicht weit dahinter lag die Slowakei mit dem Rückgang der Beschäftigungsquote um 1,1 % von 16,8 % im Jahr 2019 auf 15,7 % im Jahr 2020. Italien und Dänemark können hingegen die besten Werte bezüglich des Anteils der Jugendbeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung vorweisen: Italien mit einer Beschäftigungsquote von 12,8 % im dritten Quartal 2019, die im gleichen Zeitraum 2020 auf lediglich 12,2 % gesunken ist, und Dänemark mit einem Abstand von nur 0,5 % zwischen der Beschäftigungsquote 2019 (24,7 %) und der Beschäftigungsquote 2020 (24,2 %).

## Jugendbeschäftigungsquote (15-29 Jahre) gegenüber der Gesamtbeschäftigungsquote (15-64 Jahre)



Quelle: Eurostat. Von ADAPT verarbeitete Daten

Im Vergleich zur gesamten erwerbstätigen Bevölkerung (15-64) sank die Zahl der jungen Erwerbstätigen (15-29) in allen analysierten Ländern um durchschnittlich 1,26 %, wobei erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern bestanden.

Mit knapp 1,2 Millionen weniger jungen Erwerbstätigen innerhalb eines Jahres in ganz Europa waren Spanien und Polen von den untersuchten Ländern am stärksten betroffen. Konkret gingen 1.181.400 Arbeitsplätze für junge Menschen im Alter von 15-29 Jahren auf dem gesamten Gebiet der Europäischen Union zwischen dem dritten Quartal 2020 und dem dritten Quartal 2019 verloren. Wie wir bereits gesehen haben, verzeichnete Dänemark mit einem Verlust von 12.000 Arbeitsplätzen die geringste Differenz zwischen der Jugendbeschäftigung und der Gesamtbeschäftigung, im Vergleich zu einem Gesamtverlust von 208.800 von jungen Menschen besetzten Arbeitsplätzen im Bezugszeitraum in Spanien. Polen hatte hingegen einen Verlust von 165.000 Arbeitsplätzen zu verbuchen,

während in Italien 89.000 und der Slowakei 17.800 Arbeitsplätze verloren gingen.

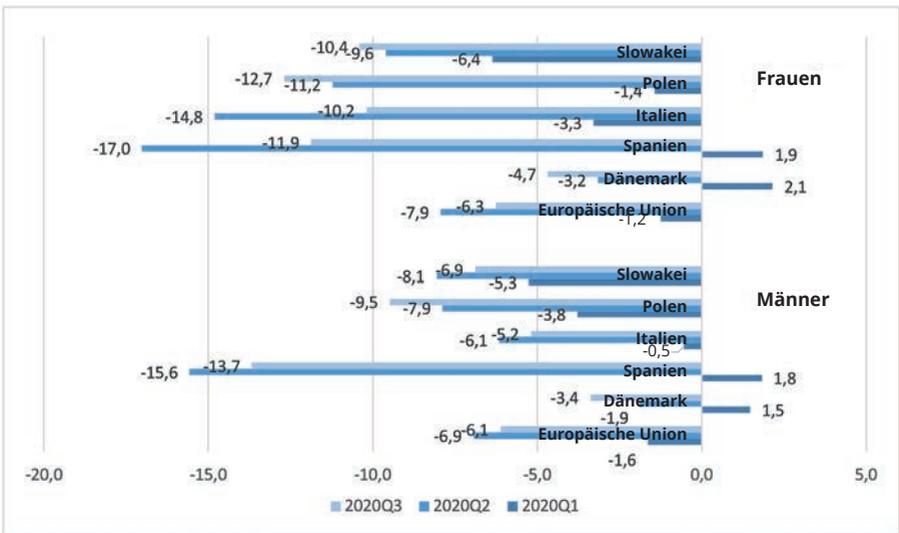
Der starke Rückgang der Jugendbeschäftigung in Europa und insbesondere in den in Betracht gezogenen Ländern ging nicht nur mit erheblichen Unterschieden auf territorialer Ebene, sondern auch in Bezug auf das Geschlecht der Arbeitnehmer:innen einher. Die jungen Arbeitnehmerinnen wurden ebenso wie die gesamte weibliche Bevölkerungsschicht besonders schwer von der Wirtschaftskrise getroffen, die traditionell weiblich geprägte Sektoren wie die persönlichen Dienstleistungen, den Einzelhandel und den Großhandel beeinträchtigt hat. Es darf außerdem nicht außer Acht gelassen werden, dass der weibliche Anteil der Belegschaften oftmals mit nicht standardmäßigen Verträgen und mit einer reduzierten Anzahl von Arbeitsstunden (Teilzeit, oft unfreiwillig) beschäftigt wird.

Während ein Vergleich der EU-weiten Daten für das erste, zweite und dritte Quartal 2020 mit dem gleichen Zeitraum des Vorjahres keine maßgeblichen Unterschiede in Bezug auf die Beschäftigung von Männern und Frauen im Alter von 15 bis 29 Jahren erkennen lässt, kann eine Auswertung der in dieser Analyse erfassten Daten für die einzelnen Länder sinnvoll sein.

Spanien sticht abermals unter den Ländern hervor, da es im zweiten Quartal 2020 im Vergleich zum gleichen Zeitraum 2019 den stärksten Rückgang der Jugendbeschäftigung sowohl bei Frauen (-17 %) als auch bei Männern (-15,6 %) erlebte. Dänemark bestätigt sich hingegen als das Land, dem die beste Aufrechterhaltung sowohl der weiblichen als auch der männlichen Jugendbeschäftigungsquote gelungen ist. Diese sank im dritten Quartal 2020 maximal um jeweils 4,7 % und 3,4 % gegenüber dem dritten Quartal 2019. In Italien wird stattdessen die größte Differenz hinsichtlich des Rückgangs der Jugendbeschäftigungsquote zwischen Frauen und Männern festgestellt. Aus einer Analyse des ersten, zweiten und dritten Quartals 2020 geht nämlich hervor, dass die weibliche Beschäftigungsquote im Vergleich zu 2019 einen Rückgang von jeweils -3,3 %, -14,8 % und -10,2 % erlitt, während der Rückgang der männlichen Beschäftigungsquote lediglich -0,5 %, -6,1 % und -5,2 % betrug. Die Unterschiede zwi-

schen der weiblichen und männlichen Jugendbeschäftigungsquote in der Slowakei und in Polen sind zwar geringer, aber immer noch erheblich. In der Slowakei besteht eine zunehmende Differenz zwischen dem ersten Quartal 2020, in dem der Rückgang der weiblichen Beschäftigungsquote bei -6,4 % und der männlichen Beschäftigungsquote bei -5,3 % im Vergleich zu 2019, und dem dritten Quartal 2020 lag. In Polen ergibt sich hingegen in allen drei Quartalen des Jahres 2020 eine Differenz von ca. -2 % zwischen dem Rückgang der weiblichen und der männlichen Beschäftigungsquote.

### Gesamte weibliche und männliche Beschäftigungsquote im Alter von 15-29 Jahren. Prozentuale Differenz zwischen den Quartalen 2020-2019.



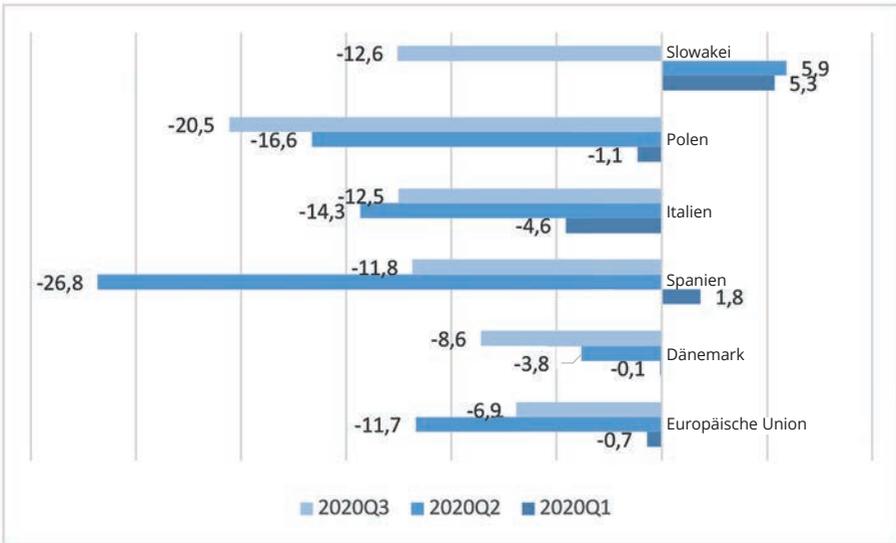
Quelle: Eurostat. Von ADAPT verarbeitete Daten

Die Jugendbeschäftigungsquote in Europa war entsprechend der Art des Vertrags, unter dem die Jugendlichen beschäftigt waren, in den Quartalen 2020 im Vergleich zu den gleichen Zeiträumen des Vorjahres Schwankungen unterworfen.

Nach Erhebungen von Eurostat sind junge Menschen (15-29 Jahre) mit einem Teilzeitarbeitsvertrag am stärksten von der Wirtschaftskrise im Zusammenhang mit dem Coronavirus betroffen. Auf europäischer Ebene wurde im zweiten Quartal 2020 ein Rückgang der Teilzeitarbeitsverträge um 11,7 % im Vergleich zum gleichen Zeitraum 2019 beobachtet, während die Beschäftigungsquote bei Vollzeitarbeitsverträgen im gleichen Bezugszeitraum um 6,1 % zurückging. Diese Daten können als Ergänzung zur obigen Analyse der Unterschiede bezüglich des Rückgangs der männlichen und weiblichen Jugendbeschäftigungsquote betrachtet werden: Die im Vergleich zu Männern benachteiligten Frauen werden nämlich traditionell häufiger mit nicht standardmäßigen Arbeitsverträgen beschäftigt, zu denen auch Teilzeitarbeitsverträge gehören.

Vertieft man die Analyse des Rückgangs der Jugendbeschäftigungsquoten in Bezug auf die Art des bestehenden Vertrags, lässt sich feststellen, dass Polen unter den in Betracht gezogenen Ländern den drastischsten Rückgang bei den Teilzeitarbeitsverträgen zu verzeichnen hatte. Letztere gingen nach einem leichten Anstieg im ersten Quartal 2020 exponentiell um 16,6 % im zweiten Quartal und gar um 20,5 % im dritten Quartal zurück. Allerdings erreichte Spanien im 2. Quartal 2020 mit -26,8 % im Vergleich zum gleichen Zeitraum 2019 einen Höchstwert. Es schließt jedoch das dritte Quartal mit einem Aufwärtstrend und Verlusten von 11,8 % ab. Abermals schnitt Dänemark, trotz der Zunahme des Anteils der verlorenen Teilzeitarbeitsplätze im Jahr 2020 im Vergleich zum Jahr 2019, der von einer weitgehenden Parität im ersten Quartal 2020 auf -8,6 % im dritten Quartal stieg, am besten ab. Die Slowakei und Italien verzeichneten hingegen ähnliche Verlustquoten, die von zirka -5 % im ersten Quartal auf zirka -12 % im dritten Quartal anstiegen.

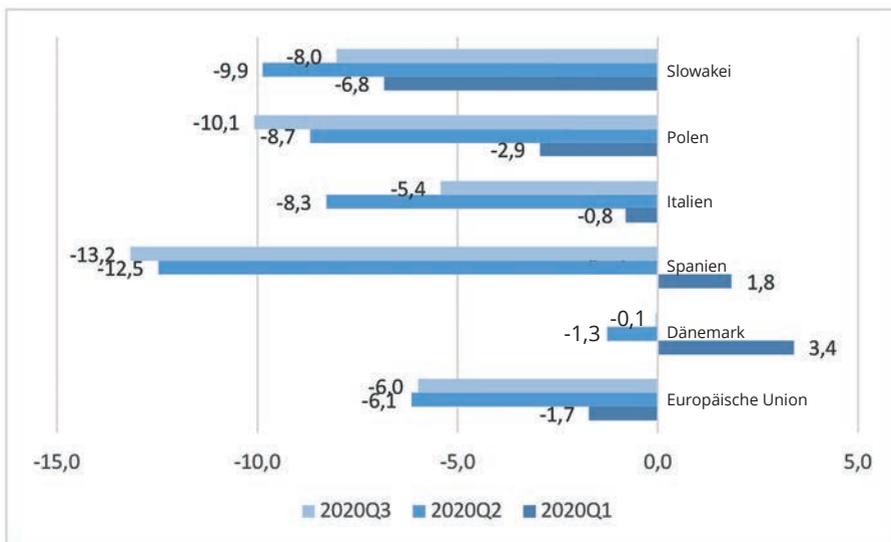
## Teilzeitbeschäftigung, Alter 15-29. Prozentuale Differenz zum Vorjahresquartal



Quelle: Eurostat. Von ADAPT verarbeitete Daten

Spanien ist stattdessen das Land mit dem größten Verlust an Vollzeitarbeitsverträgen, die im zweiten Quartal um 12,5 % und im dritten Quartal um 13,2 % zurückgingen. Dänemark bestätigt auch in diesem Fall seinen ersten Platz dank des geringsten Verlustes an Vollzeitarbeitsplätzen: Nach einem Anstieg im ersten Quartal 2020 (+ 3,4 %) konnte es im zweiten (-1,3 %) und dritten (-0,1 %) Quartal einen moderaten Rückgang verbuchen. Schließlich konnte Polen zwar den Verlust an Vollzeitverträgen im ersten Teil des Jahres 2020 begrenzen, schloss aber das dritte Quartal mit einem Verlust von -10,1 % ab. Diese Entwicklung ist gegenläufig zu den sich verbessernden Ergebnissen der Slowakei und Italiens, die zwischen dem zweiten und dritten Quartal 2020 eine Verbesserung von jeweils 1,8 % und 2,9 % im Vergleich zu den entsprechenden Zeiträumen des Vorjahres erzielten.

## Vollzeitbeschäftigung, Alter 15-29. Prozentuale Differenz zum Vorjahresquartal



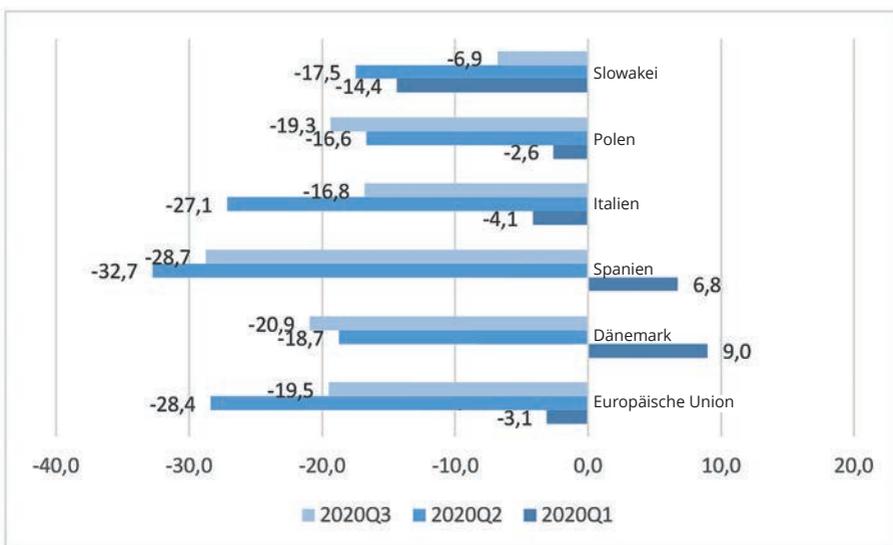
Quelle: Eurostat. Von ADAPT verarbeitete Daten

Schließlich sind die Schwankungen, denen die europäische Jugendbeschäftigung im letzten Jahr ausgesetzt war, auch am Beschäftigungsbereich der jugendlichen Arbeitskräfte erkennbar. Daraus geht zum Beispiel hervor, dass das Beherbergungs- und Gaststättengewerbe mit einem europaweiten Rückgang um 28 % der in dieser Branche beschäftigten jungen Menschen besonders unter den Auswirkungen der Pandemie gelitten hat. Der IT-Sektor ist hingegen diejenige, der den durch die Wirtschaftskrise herbeigeführten Veränderungen am besten standgehalten hat und die geringste Differenzrate zwischen 2019 und 2020 vorweisen kann.

In der Beherbergungs- und Gastronomiebranche hatte Spanien im 2. Quartal 2020 im Vergleich zum gleichen Zeitraum 2019 die höchsten Verluste von Arbeitskräften im Alter von 15-29 Jahren zu verzeichnen (-32,7 %). Im Allgemeinen hatten auch die anderen für diese Studie in Betracht ge-

zogenen Länder, einschließlich Dänemark, eine negative Entwicklung der analysierten Branche zu verbuchen. In Dänemark gelang es allerdings, die Differenz zwischen den Quartalen 2020 und dem gleichen Zeitraum 2019 zu beschränken. Polen und Italien schlossen im Vergleich zu einem Rückgang von 20,9 % in Dänemark das dritte Quartal mit Verlusten von jeweils 19,3 % und 16,8 % ab. Herausragende Ergebnisse erzielte die Slowakei, die das dritte Quartal mit einem Wachstum von circa 10 % gegenüber dem vorhergehenden Quartal abschloss.

### Beschäftigte im Alter von 15-29 Jahren im Hotel- und Gastronomiebranche. Prozentuale Differenz zum Vorjahresquartal

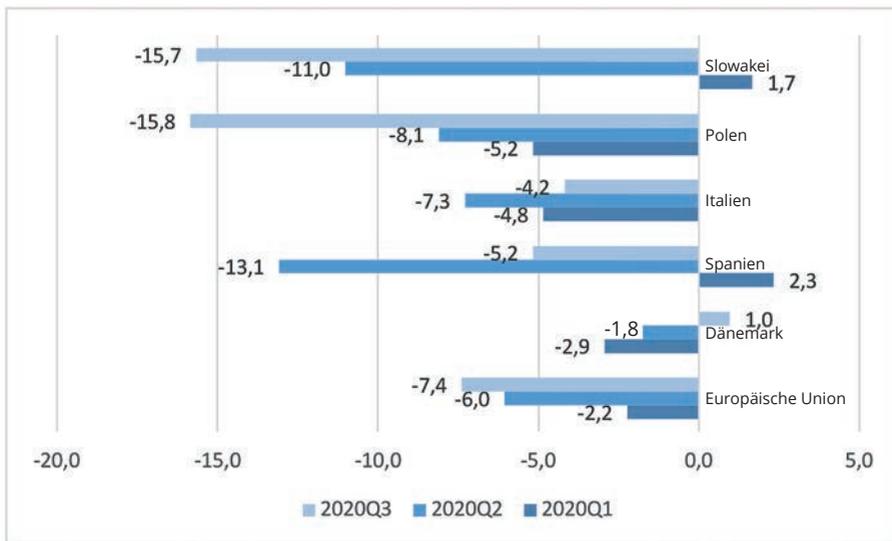


Quelle: Eurostat. Von ADAPT verarbeitete Daten

Auch der Industriesektor wurde durch die Krise im Zusammenhang mit der Ausbreitung des Coronavirus stark in Mitleidenschaft gezogen und hatte auf europäischer Ebene im dritten Quartal 2020 einen Rückgang von mehr als 7 % im Vergleich zum gleichen Zeitraum 2019 zu verbuchen.

Die Slowakei, die sich in der zweiten Jahreshälfte anhand einer Trendwende in der Beherbergungs- und Gastronomiebranche hervorgetan hatte, ist das Land mit den schlechtesten Zahlen im Industriesektor und hatte im dritten Quartal 2020 ebenso wie Polen einen Rückgang der Jugendbeschäftigung um 15,7 % zu verzeichnen. Die Verluste in Italien hielten sich stärker in Grenzen (-4,2 %), während Dänemark im dritten Quartal 2020 einen Anstieg um ein Prozent erzielen konnte.

### Beschäftigte im Alter von 15-29 Jahren im Industriesektor (außer Baugewerbe). Prozentuale Differenz zum Vorjahresquartal

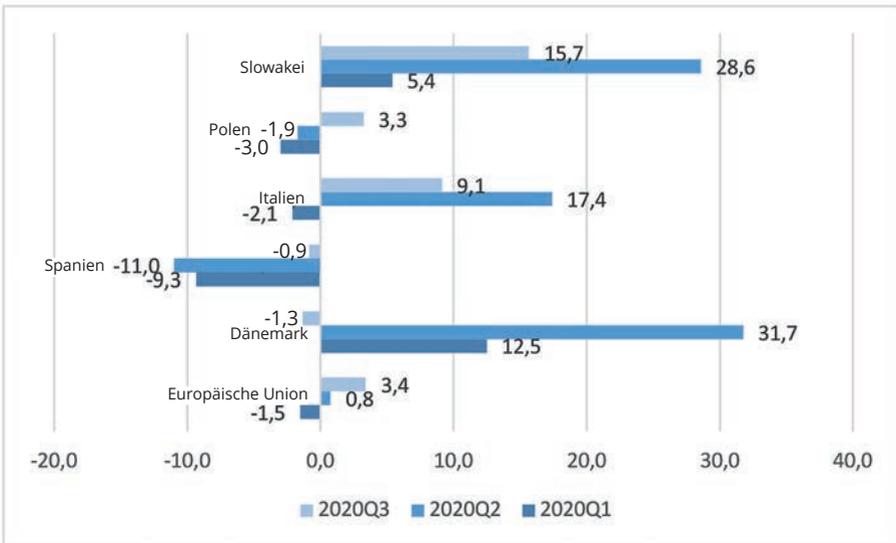


Quelle: Eurostat. Von ADAPT verarbeitete Daten

Anders scheint sich hingegen das Schicksal der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft und des IT-Sektors zu entwickeln, denn in mehreren der analysierten Länder nahm in diesen Branchen die Jugendbeschäftigungsquote sogar zu.

In Bezug auf den Agrarsektor wird auf das in Dänemark, in der Slowakei und in Italien ermittelte Wachstum um jeweils 31,7 %, 28,6 % und 17,4 % im zweiten Quartal 2020 im Vergleich zum gleichen Zeitraum 2019 verwiesen. Dänemark und die Slowakei erlebten jedoch im dritten Quartal 2020 eine Trendwende und erlitten Verluste von jeweils -1,3 % und -15,7 %. Anomal ist die Situation in Spanien: hier kam es in allen Quartalen zu Verlusten von Arbeitsplätzen für junge Beschäftigte in der analysierten Branche, und der Trend verbesserte sich nur im dritten Quartal, das mit einem begrenzten Verlust von -0,9 % abschloss.

### Beschäftigte im Alter von 15-29 Jahren in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft. Prozentuale Differenz zum Vorjahresquartal



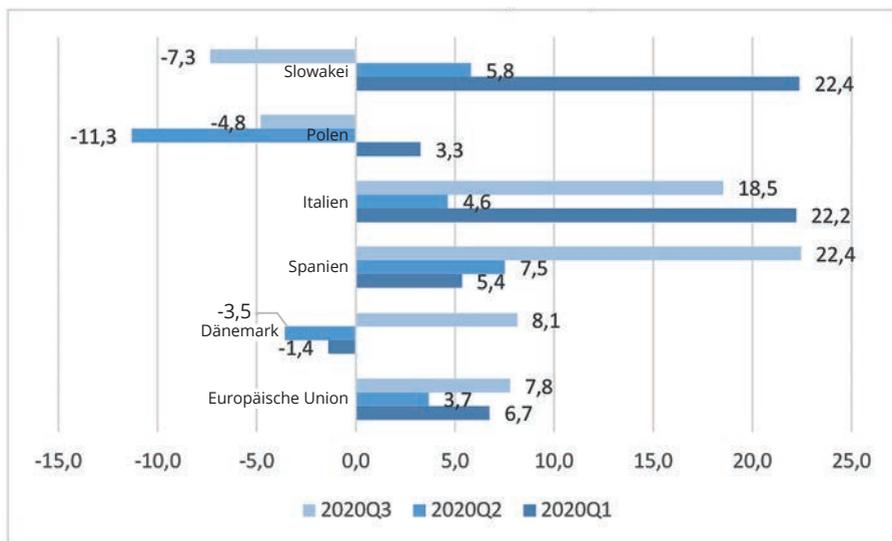
Quelle: Eurostat. Von ADAPT verarbeitete Daten

In der Informations- und Kommunikationswirtschaft hebt sich Spanien jedoch positiv ab und konnte seine Jugendbeschäftigungsquote von +5,4 % im ersten Quartal 2020 auf +22,4 % im dritten Quartal 2020 erhö-

hen. Auch in Italien ist die Zahl der Erwerbstätigen im Alter zwischen 15 und 29 Jahren gestiegen, wenn auch weniger gleichmäßig als in Spanien. Das dritte Quartal schloss in Italien in jedem Fall mit +18,5 % im Vergleich zum gleichen Zeitraum 2019 ab.

Die Slowakei und Polen mussten 2020 hingegen einen Rückgang der Jugendbeschäftigungsquote um jeweils 7,3 % und 4,8 % gegenüber 2019 in dieser Branche verzeichnen und kehrten somit den Wachstumstrend der ersten Hälfte des vergangenen Jahres um. Der entgegengesetzte Trend war in Dänemark zu beobachten: hier konnte nach einem Rückgang von rund 2 % im ersten Semester das dritte Quartal 2020 mit einem Plus von 8,1 % abschließen werden.

### Beschäftigte im Alter von 15-29 Jahren in der der Informations- und Kommunikationswirtschaft. Prozentuale Differenz zum Vorjahresquartal



Quelle: Eurostat. Von ADAPT verarbeitete Daten

## 2 JUNGE MENSCHEN UND ARBEIT – ALTHEERGEBRACHTE PROBLEME

Bis zu diesem Punkt wurden die vorliegenden Daten präsentiert, die zeigen, dass die Situation, obgleich unter anderen Umständen, den Folgen der letzten großen Wirtschaftskrise ähnelnde Konsequenzen hat. Das wird auch durch die Erhebungen der internationalen Institutionen bestätigt: Wie sich während der Pandemiekrise 2020 und zuvor im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2007 deutlich zeigte, gehören junge Menschen seit jeher zu den am stärksten von Krisen betroffenen Personengruppen.

Dennoch wies die Literatur<sup>11</sup> bereits vor der Krise von 2007 darauf hin, dass die anfällige Position der jugendlichen Bevölkerungsschicht auf dem Arbeitsmarkt nicht zwangsläufig ausschließlich die Folge einer bestimmten Wirtschaftslage ist, sondern als ein strukturelles Element in den meisten industrialisierten und nichtindustrialisierten Ländern angesehen werden muss. Bezüglich der strukturellen Schwäche junger Menschen auf dem Arbeitsmarkt haben einige sogar von einem Déjà-vu<sup>12</sup> gesprochen.

Auch wenn die hohen Jugendarbeitslosigkeitsquoten in den Jahren nach der „großen Krise“ an sich nichts Neues in der Arbeitsmarktlandschaft darstellten, wurde ersichtlich, dass die Situation in Europa teilweise durch einen massiven Prozess der Deregulierung des Arbeitsmarktes gekennzeichnet war<sup>13</sup>.

In den Jahren unmittelbar nach der Finanzkrise wurden nämlich in zahlreichen europäischen Ländern Rechtsetzungsmaßnahmen ergriffen, um das Schutzniveau für normale (unbefristete) Beschäftigung zu reduzieren.

---

11 N. O'HIGGINS, *op. cit.*

12 D.N.F. BELL, D.G. BLANCHFLOWER, *Youth Unemployment: Déjà Vu*, IZA Discussion Paper, 2010, Nr. 4705

13 M. TIRABOSCHI, *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?*, Recht der Arbeitsbeziehungen, Nr. 2/XXII, 2012

Auf diese Weise wurde die sogenannte *Flexicurity* <sup>(14)</sup> entwickelt – eine integrierte Strategie mit dem Ziel einer Kombination von Flexibilität der Arbeit zugunsten der Unternehmen und sozialer Sicherheit zugunsten der Arbeitnehmer:innen. Das Modell der *Flexicurity* wurde von den europäischen Institutionen bereits zu Beginn des neuen Jahrtausends im Rahmen der Implementierung der Lissabon-Strategie 2000 theoretisiert, um den Bedürfnissen und Anforderungen der Globalisierung effizient zu begegnen, höhere Beschäftigungsquoten zu fördern und der hohen Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken.

Mit dem Beginn der Wirtschaftskrise und dem Zusammenbruch der Finanzmärkte in den Jahren 2007-2008 wurde *Flexicurity* zum neuen europäischen Arbeitsparadigma.

Bezüglich der Auswirkungen der *Flexicurity* auf den Jugendarbeitsmarkt wurde festgestellt, dass ihre niemals komplette Implementierung die jüngere Bevölkerungsschicht<sup>15</sup> noch stärker benachteiligt als die reiferen Arbeitskräfte<sup>16</sup>. Die flexible Arbeit hat nämlich die Segmentierung des Arbeitsmarktes verstärkt und trifft genau die Personengruppen am härtesten, die sie eigentlich schützen sollte: Frauen und junge Menschen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die zunehmende Flexibilität nicht von neuen, angepassten Schutzmaßnahmen begleitet wurde, mit denen die Veränderungen auf den zeitgenössischen Arbeitsmärkten hätten adressiert werden können.

Renommiertesten Studien zufolge gibt es vielfältige Gründe für die nachteiligen Auswirkungen der *Flexicurity* auf die jugendliche Bevölkerung. Erstens benachteiligt ein flexibler Ausstieg die jungen Menschen stärker, da die Arbeitgeber:innen der Entlassung älterer Arbeitnehmer:innen immer abgeneigter sind. Diese würde den Verlust eines höheren Humankapitals,

---

14 Die Strategie der sogenannten *Flexicurity* wurde mit dem Grünbuch der Europäischen Kommission vom 22. November 2006 mit dem Titel „*Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century*“ eingeführt.

15 J. LESCHKE, M. FINN, *Labor Market Flexibility and Income Security: Changes for European Youth during the Great Recession*, in J. O'REILLY, J. LESCHKE, R. ORTLIEB, M. SEELEIB-KAISER, P. VILLA (Eds.), *Youth Labor in Transition: Inequalities, Mobility, and Policies in Europe*, S. 132-162

16 M. SIGNORELLI, *Youth unemployment in transition economies*, IZA World of Labor 2017, S. 401

die ethische Verantwortung der Entlassung eines potentiellen Familienernährers sowie etwaige mit der Entlassung verbundene Kosten mit sich bringen. Zweitens ist neben dem Thema Flexibilität das Thema Beschäftigungssicherheit im Hinblick auf junge Menschen zwangsläufig schwächer. Der Einkommensschutz für Arbeitslose ist nach einem Versicherungsprinzip strukturiert, nach dem Arbeitnehmer:innen entsprechend der in den letzten Monaten geleisteten Arbeit Anspruch auf Lohnersatzleistungen hat: Dieses Prinzip kann Jugendliche nur benachteiligen, weil sie naturgemäß zu wenig oder gar nicht gearbeitet (und eingezahlt) haben können. Darüber hinaus gibt es so gut wie keinen Versicherungsschutz für Formen der Arbeit außerhalb des Marktes, wie schulische und außerschulische Praktika. Schließlich gilt es zu berücksichtigen, dass die Häufigkeit von befristeten Arbeitsverträgen bei jungen Menschen wesentlich höher ist als bei Erwachsenen. Der das gesamte Wirtschaftssystem prägende Grad der Unsicherheit wird tendenziell eher auf junge Menschen als auf Erwachsene abgewälzt, weil es in der Dynamik des Managements und der Personalführung von Unternehmen einfacher ist, denjenigen kurze und befristete Verträge anzubieten, die noch nie einen unbefristeten Vertrag hatten, als denjenigen, die sich bereits in einem solchen Beschäftigungsverhältnis befanden.

Mehrere Studien haben in der Tat die positiven Auswirkungen eines deregulierten oder flexiblen Arbeitsmarktes auf die Jugendarbeitslosigkeit in Frage gestellt<sup>17</sup>. Andererseits gibt es auch Studien, die argumentieren, dass die Beschäftigungssituation junger Menschen langfristig durch Arbeitsschutzsysteme begünstigt wurde<sup>18</sup>.

Informationen über die Auswirkung gesetzlicher Rahmenbedingungen auf den Beschäftigungsstatus junger Menschen erhält man anhand des Vergleichs der Daten zu Jugend- und Erwachsenenarbeitslosenquoten in

---

17 F. FAZIO, A.M. WELEMARIAM (herausgegeben von), *Young Workers in Recessionary Times, Literature Review, in E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 2012, Nr. 3-4, September-Dezember 2012, ADAPT University Press

18 F. FAZIO, A.M. WELEMARIAM (herausgegeben von), *op. cit.*

den verschiedenen europäischen Ländern. Daraus geht hervor, dass die beiden Arbeitslosenquoten in einigen Ländern wie Deutschland, Österreich und der Schweiz, die duale Berufsausbildung weitgehend als Mittel zur Integration von Ausbildung und Arbeit nutzen, im Wesentlichen übereinstimmen. Es sollte auch beachtet werden, dass in diesen Ländern im Laufe der Jahre das Niveau des Arbeitsschutzes gestiegen ist.

Ein empirischer Vergleich der Gesundheit des Jugendarbeitsmarktes mit den Beschäftigungsquoten von Erwachsenen scheint erkennen zu lassen, dass die Haupthindernisse für den Einstieg der jungen Menschen in den Arbeitsmarkt vielmehr im Übergang von der Schule in den Beruf zu finden sind als in den derzeitigen gesetzlichen Rahmenbedingungen<sup>19</sup>.

In Deutschland wird beispielsweise die duale Berufsausbildung aufgrund ihrer Fähigkeit, das Bildungssystem in den Arbeitsmarkt einzugliedern, als das „Rückgrat der Wirtschaft“<sup>20</sup> betrachtet. Diese Integration erfolgt auf zwei Ebenen: auf der Mikroebene in Person jedes jungen Auszubildenden, der:die zugleich den Status eines:r Schülers:in und eines:r Arbeitnehmers:in hat; auf der Makroebene im „Regieraum der Ausbildung“, in dem zentrale und lokale Institutionen, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften das gesamte System verwalten und steuern<sup>21</sup>.

Im Rahmen der dualen Berufsausbildung lassen sich außerdem zwei weitere, die Jugendbeschäftigung beeinflussende Faktoren beurteilen: die gute Funktionsweise des Bildungssystems im Allgemeinen und die Rolle der Arbeitsbeziehungen bei der Gestaltung des Arbeitsmarktes. Einerseits ist die duale Berufsausbildung in jeder Hinsicht als eine Alternative zu den gängigen Schulen, Gymnasien oder technischen Berufsschulen in das Bildungssystem eingebettet; andererseits ist es anhand der dualen Berufsausbildung möglich, den Anforderungen des Marktes entsprechende Berufsprofile aufzubauen und anzupassen.

---

19 Das ist die Hauptthese von M. TIRABOSCHI, 2012, *op. cit.*

20 M. WEISS, *Formazione professionale in Germania: il sistema duale*, in *Diritto delle relazioni industriali*, Nr. 1/2014

21 MASSAGLI E., *Il sistema duale tedesco*, in MASSAGLI E., *Alternanza formativa e apprendistato in Italia e in Europa*, Studium, Rom, 2016, S. 72

Auch die Klassifizierung des Weltwirtschaftsforums im Hinblick auf den Competitiveness Report 2017-2018<sup>22</sup> bestätigt die Bedeutung eines kooperativen Systems der Arbeitsbeziehungen für die Schaffung eines integrativeren Arbeitsumfelds. Es werden an dieser Stelle insbesondere die Indizes des Grades der Zusammenarbeit in den Arbeitsbeziehungen (*cooperation in labor-employer relations*) und des Flexibilitätsgrades bei der Lohnfindung (*flexibility of wage determination*) dargestellt. Aus diesen Indizes geht einmal mehr hervor, dass die Länder mit niedrigeren Arbeitslosenquoten (wie Norwegen, Dänemark, Schweden und Deutschland) eben gerade die Länder mit den kooperativsten Systemen der Arbeitsbeziehungen und offen für den Dialog mit den Sozialpartnern sowie den lokalen Gemeinschaften sind.

Die Einnahme der Perspektive des Übergangs von der Bildungs- in die Arbeitswelt zur Untersuchung der Beteiligung junger Menschen am Arbeitsmarkt ermöglicht es außerdem, über das bloße Phänomen der Arbeitslosigkeit hinauszublicken. Wenn es um den fehlenden Einstieg junger Menschen in den Arbeitsmarkt geht, ist es schwer, den Begriff „Arbeitslosigkeit“ zu verwenden. In der Tat erscheint dieser Begriff bereits seit Ende des letzten Jahrhunderts<sup>23</sup> eher unangemessen, um die zunehmend komplexe und vielschichtige Beziehung zwischen jungen Menschen und der Suche nach einem ersten Arbeitsplatz zu beschreiben. Der Dualismus von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit erscheint auch deshalb partiell und reduktiv, weil er Arbeitnehmer:innen im traditionellen Sinne betrach-

---

22 K. SCHWAB, The Global Competitiveness Report 2017-2018, World Economic Forum, Genf, 2017

23 Zu den ersten Vertretern dieser These gehörte O. MARCHAND, *Youth Unemployment in OECD Countries: How Can the Disparities Be Explained?*, in OECD, *Preparing Youth for the 21st Century – The Transition from Education to the labour Market*, 1999

tet<sup>24</sup> und andere „Tätigkeiten außerhalb des Marktes“ außer Acht lässt<sup>25</sup>. Es handelt sich hierbei um Tätigkeiten, die junge Menschen während der Übergangsphase in das Berufsleben häufig ausüben, z. B. ehrenamtliche Arbeit, unbezahlte Arbeit (*unpaid work*) und schulische Praktika. Auch wenn die Arbeitslosenquote als Indikator für den Zustand des Jugendarbeitsmarktes nicht unproblematisch ist (da sie junge Menschen in Ausbildung oder in freiwilliger Arbeit nicht berücksichtigt und somit die Gefahr einer Überrepräsentation dieses Phänomens birgt), sollte anerkannt werden, dass sie ein besonders wirksamer Indikator für die Position der Jugendgruppe auf dem Arbeitsmarkt bleibt. Ein großer Anteil junger Arbeitnehmer:innen befindet sich eben genau an der Grenze zwischen dem regulären Arbeitsmarkt, dem irregulären Arbeitsmarkt und nicht ganz klar und eindeutig definierten Bereichen (z. B. Praktika, Plattformarbeit). Das erschwert ihre Beschäftigungssituation zusätzlich.

- 
- 24 „Zu den verschiedenen Formen der Arbeit ist anzumerken, dass sich die hier vorgelegten Daten ausschließlich auf die Beschäftigung beziehen und somit die Beteiligung an anderen Formen der Arbeit wie Freiwilligenarbeit oder unbezahlte Praktika außer Acht lassen. In diesem Sinne sind Jugendliche, die nicht erwerbstätig sind oder eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, nicht unbedingt untätig, denn sie können diesen anderen Formen von Arbeit nachgehen. Diese anderen Formen der Arbeit sind jedoch nicht entlohnt.“ (eigene Übersetzung) In: ILOSTAT, *Labour market access – a persistent challenge for youth around the world*, Spotlight on work statistics, Nr. 5 – März 2019.
- 25 M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, ADAPT University Press, 2019

Im Rahmen einer umfassenderen Argumentation, die auf ein Überdenken der Gesellschaft und des Arbeitsmarkts in Anbetracht der diesen beeinträchtigenden soziodemographischen Veränderungen abzielt, schlägt der Autor vor, den von der Rechtswissenschaft nur auf die produktive Dimension beschränkten Begriff der Arbeit auf alle Tätigkeiten auszudehnen, die zur Befriedigung der vom Markt nicht abgedeckten dringenden sozialen Bedürfnisse fähig sind, sowie auf die Produktion von Gemeinschafts- oder Beziehungsgütern, wie u. a. persönliche Pflege- und Betreuungsleistungen, territoriale Fürsorge, Erhaltung des Territoriums, Erschließung des künstlerisch-kulturellen Erbes.

### 3 DIE INITIATIVEN AUF GEMEINSCHAFTSEBENE

Zugunsten der jugendlichen Bevölkerung haben die europäischen Institutionen verschiedene Initiativen zur wirtschaftlichen und sozialen Unterstützung entwickelt. Zunächst gibt es Maßnahmen zur Unterstützung des Eintritts in den Arbeitsmarkt, die darauf abzielen, Instrumente zu fördern, die einen Abgleich zwischen dem vom Jugendlichen erworbenen Berufsprofil und den auf dem Markt geforderten Qualifikationen sicherstellen können. Im Juli 2020 startete die Europäische Kommission die Initiative *Youth Employment Support*, ein Maßnahmenpaket zur Implementierung des Projekts *Youth Guarantee*, zur Potenzierung des Systems *Vocational, education and training* (VET) und zur Förderung des beruflichen Ausbildungssystems<sup>26</sup>.

Das Projekt *Youth Guarantee* geht auf das Jahr 2013 zurück, einen historischen Zeitraum, in dem die Jugendarbeitslosigkeit in Europa einen Höchststand von 24 % erreicht hatte<sup>27</sup>. Das Programm hatte folglich zum Ziel, jungen Menschen bis zum Alter von 25 Jahren innerhalb von vier Monaten nach Eintritt der Arbeitslosigkeit oder Beendigung der Schule ein hochwertiges Arbeitsangebot, ein Ausbildungsangebot oder einen Ausbildungsplatz bzw. ein Praktikum zu vermitteln. Die neue Formel dieses Projektes sieht eine Erhöhung des Höchstzugangsalters von 25 auf 29 Jahre sowie die Erweiterung der Zielgruppe auf Menschen mit Behinderungen und Minderheiten vor, um alle am stärksten gefährdeten Gruppen der jugendlichen Bevölkerungsschicht aufzufangen. Sie definiert maßgeschneiderte Berufsberatungen und versucht, junge Menschen mit dem Qualifikationsbedarf der Unternehmen in Einklang zu bringen. Wie die Europäische Kommission berichtet, hat die Youth Guarantee bisher

---

26 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036>

27 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO\\_13\\_464](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_13_464)

24 Millionen junge Menschen auf den Arbeitsmarkt oder in die Ausbildung zurückgebracht<sup>28</sup>.

Die anderen Säulen des Projekts werden in den Berufsbildungsgängen des VET und der Förderung des beruflichen Ausbildungssystems ausgemacht. Diese beiden Elemente stellen in der Tat einen Bezugspunkt für die Ausbildung junger Menschen und deren Einstieg in die Arbeitswelt dar. Bei ersteren hat die Europäische Union, auch dank der Unterstützung des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung CEDEFOP, ein breites Netzwerk zwischen den Sozialpartnern aufgebaut, um Berufsausbildungen für junge Menschen anzubieten und entwickeln zu können. Laut einer Umfrage von CEDEFOP finden 60 % der Teilnehmer:innen an einer Berufsausbildung innerhalb eines Monats nach Abschluss der Ausbildung einen Arbeitsplatz<sup>29</sup>. Wie die Europäische Union selbst erklärt, wird das System der beruflichen Bildung in Zukunft eine immer zentralere Rolle bei der Begleitung neuer technologischer Innovationsprozesse und neuer Prozesse der nachhaltigen Entwicklung spielen. Es wird zu einem Bezugspunkt für Unternehmen bei der Rekrutierung junger Menschen mit Fähigkeiten und fachübergreifenden Kompetenzen, die geeignet sind, diese Veränderungen zu gestalten<sup>30</sup>. Darüber hinaus ist es bemerkenswert, dass die europäischen Institutionen ihre Aufmerksamkeit insbesondere auf zwei Elemente des Systems der beruflichen Bildung richten. Das erste betrifft die Förderung der Qualität der Berufsausbildungen und die Koordinierung der beteiligten Sozialpartner in den verschiedenen Ländern durch die Verabschiedung der im Jahr 2009 im Europäischen *Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training* enthaltenen Empfehlungen<sup>31</sup>. Das zweite betrifft die Schaffung eines Rahmens für die Anerkennung, Übertragung und even-

---

28 <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=en>

29 CEDEFOP, *Making VET fit for the future*, Information series, Oktober 2018

30 Siehe ESAI (Employment, Social Affairs and Inclusion), *Innovation and digitalisation in Vocational Education and Training*, Luxemburg, Publications Office of the European Union, Dezember 2020

31 Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 on the establishment of a European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training

tuelle Akkumulierung von Lernergebnissen, der mit der Verabschiedung des Europäischen *Credit System for Vocational Education and Training*<sup>32</sup> im selben Jahr festgelegt wurde.

Schließlich ist die duale Berufsausbildung einer der wichtigsten Bausteine im Berufsbildungssystem auf europäischer Ebene. Das im Jahr 2013 zur Förderung der Implementierung eines Netzwerks zwischen den Sozialpartnern, einschließlich der Regierungen der Länder, geschlossene Bündnis war bis heute in der Lage, mehr als 900.000 Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen zu schaffen (<sup>33</sup>). Dieses System hat sich in der Tat als sehr nützlich erwiesen, um ihnen dank des möglichen Dialogs zwischen Unternehmen und Ausbildungseinrichtungen den Übergang in die Arbeitswelt zu erleichtern und den Bedarf der Unternehmen hinsichtlich der Ausbildung der von diesen benötigten Fähigkeiten zu decken (<sup>34</sup>). Daher ist die Möglichkeit der Ausbildung von Personen am Arbeitsplatz ein lobenswertes Merkmal der dualen Berufsausbildung, das der Beschäftigungsfähigkeit des jungen Menschen einen großen Schub geben kann, indem dessen Beziehung zu potenziellen Arbeitgebern gestärkt wird<sup>35</sup>.

---

32 Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 on the establishment of a European Credit System for Vocational Education and Training

33 <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/commission-launches-renewed-european-alliance-for-apprenticeships-eu-commission-press/>

34 Siehe CEDEFOP, *The Next Step for Apprenticeship, Reference series*, Januar 2021; ESAI (Employment, Social Affairs and Inclusion), *Good for Youth, Good for Business. European Alliance for Apprenticeships*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, Juni 2019

35 McKinsey&Company, *Education to Employment: Getting Europe's Youth Into Work*, 2012

## **4 DER STANDPUNKT DER GEWERKSCHAFTEN UND DER BILDUNGSANBIETER**

Angesichts des bisher dargestellten Szenarios wurde beschlossen, vor allem die Ursachen für den schlechten Status der jungen Menschen sowie die Rolle, die den Arbeitnehmervertreter:innen gemeinsam mit den Verantwortlichen für die Berufsausbildung bezüglich der Änderung der Situation zukommen kann, vertiefend zu untersuchen. Zu diesem Zweck wurden Vertreter:innen der beteiligten Länder in verschiedene Interviews einbezogen, um das Thema auf der Grundlage ihrer persönlichen Erfahrungen und nicht nur der wissenschaftlichen Literatur zu vertiefen. Es wurden der polnische Unabhängige Selbstverwaltete Gewerkschaftsbund Solidarność, die Unabhängigen Christlichen Gewerkschaften der Slowakei Nezávislé kresťanské odbory Slovenska (NKOS), der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und die spanische Gewerkschaft Unión Sindical Obrera (USO) einbezogen.

## 5 DIE FAKTOREN, DIE JUNGE MENSCHEN ZUR IN DER AKTUELLEN WIRTSCHAFTSKRISE AM STÄRKSTEN GEFÄHRDETEN GRUPPE GEMACHT HABEN

Alle Interviewten bestätigten die Hypothese, dass die durch die Covid-19-Pandemie ausgelöste wirtschaftliche und soziale Krise den jungen Menschen, die als eine der anfälligsten und am stärksten gefährdeten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt identifiziert wurden, schwer geschadet hat.

Solidarność sieht in der übermäßigen Flexibilität des Arbeitsmarktes und in der Verbreitung von atypischen Arbeitsverträgen die Ursache für die Marktschwäche junger Menschen, die traditionell eher mit atypischen Arbeitsverträgen beschäftigt werden. Ab den 2000er Jahren fanden nämlich in Polen flexiblere Arbeitsformen und insbesondere sogenannte *Civil Law Contracts* große Verbreitung. Diese wurden sowohl von den politischen Behörden als auch von den Arbeitgebern gefördert, die in einer stärkeren Verbreitung atypischer und flexibler Arbeitsformen die Chance auf eine größere Freiheit bei der Organisation der Arbeit sahen. Aus der Sicht der Arbeitnehmer:innen hat die Flexicurity-Politik, wie die polnische Gewerkschaft berichtet, den Verlust der meisten mit einem Arbeitsvertrag einhergehenden Rechte sowie einen eingeschränkten Zugang zum Sozialversicherungssystem mit sich gebracht. Wie die in den vorangegangenen Abschnitten besprochenen Daten zeigen, traf die Pandemie auch in Polen am stärksten die mit nicht standardmäßigen Arbeitsverträgen beschäftigten Arbeitnehmer:innen, unter denen die jungen Menschen hervorstachen. Einige von ihnen verloren ihren Arbeitsplatz, während die Mehrheit einen drastischen Einkommensrückgang erlitt, der nur teilweise durch die niedrige Arbeitslosenunterstützung und/oder andere Sicherungsformen abgefedert wurde.

Um das Bild der Jugendbeschäftigungssituation während der Covid-19-Krise zu vervollständigen, hebt NKOS hervor, dass junge Menschen nicht nur meist mit schwachen Arbeitsverträgen beschäftigt werden, sondern auch in den am stärksten von der Pandemie betroffenen Branchen überrepräsentiert tätig sind, z. B. im Tourismussektor und im Gaststättengewerbe.

Laut USO ist der Rückgang der Jugendbeschäftigungsquote im Jahr 2020 auf den allgemeinen Rückgang der unternehmerischen Tätigkeit und somit auf den geringeren Bedarf an Neueinstellungen durch die von der Wirtschaftskrise betroffenen Unternehmen zurückzuführen.

Wie von NKOS betont wurde, können Wirtschaftskrisen mittel- bis langfristig tiefgreifenden Einfluss auf das Arbeitsleben junger Menschen haben, da die ersten Erfahrungen auf dem Arbeitsmarkt die Beschäftigungsaussichten der jungen Menschen erheblich beeinträchtigen. Die „narbenartigen“ Auswirkungen eines „schwachen“ Einstiegs in die Arbeitswelt können sich über die Zeit hinziehen und junge Menschen zu instabilen Arbeitsverhältnissen und zum Aufschub der Verwirklichung von Lebensplänen in eine mehr oder weniger nahe Zukunft verurteilen.

Im Interview hebt NKOS außerdem hervor, dass der Bildungsabschluss auf dem slowakischen Arbeitsmarkt noch immer eine entscheidende Rolle für den Erfolg oder Misserfolg eines jungen Menschen bei der Arbeitsplatzsuche zu spielen scheint. Während Hochschulabsolventen selbst in Zeiten der Pandemie relativ leicht innerhalb kurzer Zeit eine angemessene Beschäftigung finden, leiden die Schulabgänger:innen hingegen unter den Mängeln einer weder den realen und konkreten Bedürfnissen des Arbeitsmarktes noch den Anforderungen der Arbeitgeber:innen entsprechenden Ausbildung.

Auch in Deutschland könnten laut DGB junge Menschen, die mittlere bis niedrige Bildungsabschlüsse haben oder aus Zuwandererfamilien stammen, am meisten unter der aktuellen Wirtschaftskrise zu leiden haben. Dies ist in Wahrheit eine Auswirkung der drastischen Reduzierung des Angebots auf dem deutschen Ausbildungsmarkt, das seit Jahren rückläufig ist. Laut Berufsbildungsbericht 2020 beschäftigt nur noch knapp jedes fünfte Unternehmen in Deutschland eine:n Auszubildende:n. In einem

Jahrzehnt sind mehr als 50.000 Ausbildungsbetriebe verloren gegangen. Schon vor Ausbruch der Pandemiekrise blieb in Deutschland jede:r dritte Jugendliche mit Hauptschulabschluss ohne Ausbildungsplatz. Insgesamt hatten mehr als 1,3 Millionen junge Menschen im Alter zwischen 20 und 29 Jahren ihre Ausbildung vor der Pandemie nicht abgeschlossen. Das entspricht 14 % der Altersgruppe. Schließlich wurde ein im Vergleich zur globalen Finanzkrise 2007 (-8,4 %) höherer Rückgang der neuen Ausbildungsverträge im Jahr 2020 um 11 % geschätzt.

Wie aus dem Interview mit USO hervorgeht, bezahlt auch ein hoher Anteil der jungen Spanier:innen dafür, nicht über eine die Schulpflicht überschreitende Ausbildung zu verfügen. Sie benötigen zusätzliche Zeit zur Aneignung beruflicher Fähigkeiten, wodurch sich ihr Eintritt in den Arbeitsmarkt verzögert. Die Qualität und der Inhalt einer nicht mit den Produktionsanforderungen des Landes übereinstimmenden Schulbildung junger Menschen werden zusammen mit der übermäßigen Verbreitung befristeter Jobs als eine der Hauptursachen für die schwierige Situation der Jugendbeschäftigung in Spanien anerkannt.

## 6 DIE INITIATIVEN AUF DER EBENE DER GEWERKSCHAFTEN SOWIE DER TECHNISCHEN UND BERUFLICHEN AUSBILDUNG

Seit Beginn der Pandemiekrise setzen sich die deutschen Gewerkschaften dafür ein, dass die Unterstützung der Bundesregierung für die betriebliche Berufsausbildung nicht abnimmt, wie der größte deutsche Gewerkschaftsbund berichtet. Der DGB forderte insbesondere eine angemessene Unterstützung der jungen Menschen in der Ausbildung und der Ausbildungsbetriebe. Wie aus dem Interview hervorgeht, sind viele der von der Gewerkschaft vertretenen Forderungen in das 500-Millionen-Paket der Bundesregierung zur Unterstützung der Ausbildungsbetriebe aufgenommen worden. Konkret erhalten Betriebe, die Auszubildende aus insolventen Unternehmen einstellen und deren Ausbildung übernehmen, einen Bonus. Außerdem werden die Unternehmen durch die Zuschussgewährung ermutigt, „Fernunterricht im Netz“ anzubieten bzw. die Voraussetzungen für die Integration der jungen Auszubildenden, während der Zeit ihrer Ausbildung in zwei oder mehr Produktionskontexte zu schaffen, sodass sie mehr Erfahrungen sammeln und ihre Sozialkompetenzen anwenden können. Von der Krise stark betroffene Unternehmen, die auf eine Arbeitszeitverkürzung für nicht in der Ausbildung befindliches Personal (d.h. ohne Auszubildende) zurückgreifen mussten, erhalten ebenfalls eine Zuwendung. Anders als noch zu Beginn der Krise im Konjunkturpaket der Regierungskoalition vorgesehen, wird derzeit der allgemeine Ausbildungsbonus für Betriebe, die ihr Ausbildungsengagement zugunsten junger Menschen fortsetzen, nur noch mittelständischen Unternehmen gewährt, die durch die Pandemie zur Arbeitszeitverkürzung gezwungen sind. Laut DGB ist dies ein deutliches Zeichen dafür, dass nach Ansicht der Regierung gesunde Ausbildungsbetriebe keine Zu-

wendungen zur Fortsetzung ihre Arbeit benötigen und folglich eigenständig fortfahren können.

Wie von NKOS berichtet wurde, konnten auch in der Slowakei Ausbildungsbetriebe, die ab dem 16. März 2020 ihre dualen Ausbildungsaktivitäten (bei denen sich Präsenzunterricht und betriebliche Ausbildung abwechseln) aussetzen mussten, eine finanzielle Unterstützung zur Bezahlung der Gehälter im Unternehmen tätiger Ausbilder:innen beantragen, und zwar bis zu einem Höchstbetrag von 80 % des Durchschnittsgehalts der anderen Beschäftigten.

Laut NKOS war die in der Phase des Gesundheitsnotstandes im Jahr 2020 erprobte Schließung der Berufsschulen im Allgemeinen sehr lehrreich, da sie die Reifung einer Reihe von Erkenntnissen in Bezug auf den schulischen Ausbildungskontext ermöglichte, auf die sich die Verbesserungsmaßnahmen der Institutionen in naher Zukunft stützen könnten. Insbesondere hat sich der Zugang zu digitalen Infrastrukturen als für die Bewältigung des Bildungs- und Ausbildungspensums der slowakischen Studenten unzureichend und unangemessen erwiesen, obgleich es kontextbedingte Unterschiede zwischen Schulen, Lehrer:innen und Schüler:innen gibt. Wie auch aus anderen Interviews hervorgeht, verdeutlichte der pandemische Ausnahmezustand, dass der Zugang zur Bildung noch immer stark vom sozioökonomischen Status der Herkunftsfamilien von Jugendlichen abhängt. Schüler aus kinderreichen Familien oder aus Familien mit finanziellen Schwierigkeiten waren beim Fernlernen aufgrund schlechter Internet-Verbindungsqualität, unzureichender oder unangemessener Ausstattung sowie der Kosten für die Nutzung großer Datenmengen am stärksten benachteiligt.

In Spanien scheint sich die Aktion von USO zur Unterstützung der Jugendbeschäftigung in erster Linie nicht so sehr an die Geschäftswelt zu richten, sondern vielmehr die Einbeziehung junger Menschen in Verbände zum Ziel zu haben, in denen sie die Logik der gegenseitigen Hilfeleistung erlernen können. In diesem Sinne hat sich die interviewte spanische Gewerkschaft zur Förderung des Jugendverbandswesens verpflichtet, indem sie junge Menschen dazu ermutigt, Gewerkschaftsorganisationen beizutreten und ihre aktive und konstruktive Beteiligung anregt. Die spa-

nische Gewerkschaft ergreift ihrerseits eigenständig oder gemeinsam mit anderen Jugendorganisationen Maßnahmen zur Förderung von Kampagnen, die eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen der jugendlichen Bevölkerungsschicht durch die Abschaffung von Zeitarbeit, Arbeitsplatzrotation und Lohndiskriminierung fordern. Ergänzend fordert USO die öffentlichen Verwaltungen zur Umsetzung einer aktiven Politik der stabilen und hochwertigen Beschäftigung für junge Menschen und zur Förderung der Ausbildung Jugendlicher ohne Abschluss auf, um ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Schließlich sieht die spanische Gewerkschaft in den Bildungseinrichtungen unterschiedlicher Art und verschiedener Niveaus privilegierte Gesprächspartner für die Verbreitung und Umsetzung der Gewerkschaftskultur unter jungen Menschen. Universitäten, Gymnasien, Sekundär- und Berufsbildungszentren werden aufgefordert, Konferenzen und Workshops zur Vermittlung eines Grundwissens über Arbeits- und Gewerkschaftsrechte an die jungen Student:innen zu organisieren. Schließlich hofft die Gewerkschaft, dass durch solche Begegnungsmöglichkeiten junge Menschen zum Gewerkschaftsbeitritt anregen werden.

## 7 DIE ROLLE DER POLITISCHEN AKTEUR:INNEN UND DIE GETROFFENEN MASSNAHMEN

Die bereits schwierige und durch das Auftreten der Pandemie noch weiter verschärfte Beschäftigungslage junger Menschen erfordert die Festlegung und Umsetzung von Maßnahmen, die sich der Angelegenheit der jungen Menschen aus einer ganzheitlichen und folglich umfassenden Sicht annehmen. Ihr oberstes Ziel muss die Verbesserung der Integration der jugendlichen Bevölkerungsschicht in den Arbeitsmarkt unter Anerkennung der nach wie vor nicht nur wirtschaftlichen, sondern vor allem existenziellen Bedeutung der Arbeit in unserer Gesellschaft sein.

Die Mehrheit der Befragten erkennt die Wertigkeit der mit dem Jugendgarantieprogramm verfolgten Ziele an und hofft zur Bekämpfung der steigenden Jugendarbeitslosigkeitsquoten auf dessen Implementierung in naher Zukunft.

Die Gewerkschaft NKOS erkennt das Jugendgarantieprogramm als die wichtigste Maßnahme zur Stärkung und zum Ausgleich des slowakischen Jugendarbeitsmarktes an, während die polnische Solidarność ihren Aktionsradius erweitert und die Implementierung in allen Mitgliedstaaten fordert. Laut USO ist das Jugendgarantieprogramm in Spanien Teil des „Anstoßplans für die Jugendbeschäftigung 2019-2021“, der vom spanischen Arbeitsministerium ins Leben gerufen wurde, um die notwendigen Maßnahmen zur Entwicklung eines neuen Produktionsmodells mit langfristigen Strategien zur Förderung von Innovationen zu ergreifen. Hinsichtlich der jugendlichen Bevölkerungsschicht zielt das Programm darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Produktionsstruktur durch die Entwicklungsförderung von Zukunftsbranchen und Sektoren mit hoher Wertschöpfung zu steigern. Ziel ist das Erreichen eines Wirtschaftswachstums, das ein beträchtliches Angebot an stabilen oder flexiblen Arbeitsplätzen schafft. Das Programm sieht außerdem ein verstärktes Engagement zugunsten einer umfassenden Ausbildung und Qualifizie-

rung junger Menschen vor. Das Bildungs- und Ausbildungssystem sowie das Arbeitsumfeld werden als Orte der individuellen, gemeinschaftlichen und beruflichen Förderung junger Menschen, insbesondere aus wirtschaftlich und sozial benachteiligten Verhältnissen, anerkannt. In Bezug auf diese letztere, besonders gefährdete Gruppe junger Menschen soll das Programm die Rückkehr von Schulabbrechern in die Schule, die Entwicklung strategischer Fähigkeiten, die duale Berufsausbildung, Arbeitsverhältnisse mit Rechten, das Jungunternehmertum sowie die gewerkschaftliche Beteiligung fördern.

Da in Spanien, wie oben beschrieben, das Ungleichgewicht zwischen Jugendarbeitsplatzangebot und -nachfrage als eine Hauptursache für die schlechte Qualität von Jugendbeschäftigung betrachtet wird, schlug USO eine Reihe von Aktionen und Maßnahmen zur Förderung des Dialogs zwischen den Ausbildungseinrichtungen und den Produzierenden sowie würdige, qualitativ hochwertige Beschäftigungsbedingungen für junge Menschen vor. In erster Linie sollen die jungen Menschen in die Lage versetzt werden, bei der Arbeitsplatzsuche und auf dem Arbeitsmarkt konstruktiv agieren zu können, indem ihnen eine in den führenden Produktionssektoren einsetzbare Ausbildung und berufliche Qualifikation vermittelt wird. Um dieses Ergebnis zu erzielen, sind Investitionen in Bildung, Berufsausbildung und insbesondere in die Entwicklung von Fähigkeiten im Zusammenhang mit der Digitalisierung unerlässlich. Außerdem wird nahegelegt, besonders gefährdeten Gruppen junger Menschen, wie Migrant:innen, Behinderten oder Schulabbrecher:innen, besondere Aufmerksamkeit zu widmen und zur Beseitigung geschlechtsspezifischer Vorurteile sowie zur Bekämpfung der horizontalen Segregation und des geschlechtsspezifischen Lohngefälles eine Kultur der Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen zu fördern. Schließlich erhofft man sich eine aktivere Rolle der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, die die ihnen anvertrauten Jugendlichen angemessen und so individuell wie möglich betreuen sowie die Wiedereingliederung der NEETs fördern sollen.

Ein verbesserter Zugang zu den öffentlichen Arbeitsverwaltungen wird auch von Solidarność als grundlegende Voraussetzung für die Bekämpfung wachsender Ungleichheiten innerhalb der jugendlichen Bevölke-

rungsschicht und zwischen den verschiedenen Generationen sowie zur Förderung fairer und würdiger Arbeitsbedingungen gefordert. In Übereinstimmung mit den Ergebnissen Spaniens wurde auch in Polen die Notwendigkeit betont, das Ungleichgewicht mit der Anpassung der den Jugendlichen durch die Bildungs- und Ausbildungssysteme vermittelten Kompetenzen und den Anforderungen des Arbeitsmarktes zu bekämpfen.

Solidarność ergänzt des Weiteren die Notwendigkeit der Förderung qualitativ hochwertiger Beschäftigung für junge Menschen mit dem Recht auf Zugang zum Sozialversicherungssystem (einschließlich des Rechts auf eine würdige Arbeitslosenunterstützung) und der Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung des Arbeitsschutzes, ausgehend von einer Potenzierung der Arbeitsinspektionen. Im Interview macht Solidarność auch auf die Wohnproblematik aufmerksam, und fordert, jungen Menschen einen selbständigen Zugriff auf eine Wohnung zu ermöglichen. Als eine Auswirkung der durch Covid-19 hervorgerufenen Wirtschaftskrise wurden in Polen weit verbreitete Schwierigkeiten seitens der jugendlichen Bevölkerungsschicht festgestellt, die Kosten für die Anmietung einer Wohnung zu tragen und somit wirtschaftliche Unabhängigkeit von der Herkunftsfamilie zu schaffen bzw. aufrechtzuerhalten.

Nebst den institutionellen und staatlichen Akteur:innen weist Solidarność auch den Sozialpartnern eine entscheidende Rolle bei der Förderung qualitativ hochwertiger Beschäftigung für junge Menschen zu. Während man einerseits das Interesse des polnischen Präsidenten an der Angelegenheit anerkennt, wird andererseits präzisiert, dass die Gewerkschaft und andere Organisationen von einem Berater des Präsidenten während der Pandemie konsultiert wurden. Seitens der Sozialpartner sollen der soziale Dialog und die Tarifverhandlungen auf allen Ebenen gefördert und die Einbeziehung junger Menschen in die Strukturen der einzelnen Organisationen und in ihre Entscheidungsprozesse unterstützt werden.

In Deutschland hat sich die Sozialpartnerschaft in der Ausbildung im letzten Pandemiejahr bewährt, wie der DGB berichtet. Die Allianz für Aus- und Weiterbildung, in der sich Bund, Länder, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zusammengeschlossen haben, hat sich im Mai 2020 auf

Maßnahmen zur Stabilisierung der dualen Ausbildung geeinigt, sodass die Auszubildenden ihre Ausbildung fortsetzen und ihre Prüfungen ablegen können.

Schließlich erwähnt NKOS im Interview das Angebot von Umschulungskursen durch das Zentralamt für Arbeit, Soziales und Familie, das sich auch zur Gewährung von Zuschüssen zugunsten derjenigen Arbeitgeber:innen verpflichtet, die sich die Implementierung der Jugendbeschäftigung zu einer Priorität machen.

## 8 DIE ROLLE DES SOZIALEN DIALOGS

Dank der starken Unterstützung durch die Europäische Kommission, die die Schlüsselrolle der Bildungs- und Ausbildungspolitik in den neuen strategischen Leitlinien für nachhaltiges Wachstum der Europäischen Union bekräftigt hat, rückte die Berufsausbildung in einem Aktionsrahmen für das nächste Jahrzehnt erneut in den Mittelpunkt der sozioökonomischen Entwicklung des europäischen Raums. Alle befragten Organisationen räumen den Sozialpartnern eine wichtige Rolle bei der Förderung der Jugendbeschäftigung ein und erkennen den sozialen Dialog als konkrete Möglichkeit der Gewährleistung hochwertiger Bildung und Ausbildung für die jugendliche Bevölkerungsschicht an.

Mit Bezug auf den europäischen Rahmen setzt der DGB besondere Hoffnungen auf die sogenannte „Osnabrücker Erklärung“, in der darauf hingewiesen wird, wie wichtig die Fähigkeit ist, den Anstieg von Jugendarbeitslosigkeit zu verhindern und die Qualität von Bildung und Berufsausbildung zu steigern. Es handelt sich dabei um ein am 20. November 2020 von den für die Berufsausbildung (VET) zuständigen Ministern der EU-Mitgliedstaaten, den europäischen Sozialpartnern und der Europäischen Kommission verabschiedetes Dokument, das neue berufsbildungspolitische Maßnahmen für den Zeitraum 2021-25 festlegt. In der Erklärung verpflichten sich die Minister:innen, zur Erholung des Arbeitsmarktes nach der Covid-19-Pandemie beizutragen, den europäischen Raum der Bildung und Ausbildung durch innovative Bildungs- und Ausbildungssysteme weiterzuentwickeln sowie angemessene Systeme zur Unterstützung der digitalen und grünen Transition einzurichten, um die Beschäftigungsfähigkeit und die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und somit das Wirtschaftswachstum zu fördern.

Im Interview weist USO zunächst auf die prioritären Bemühungen der repräsentativsten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände hin, eine Neudefinition des Rahmens für den sozialen Dialog vor allem auf nationaler Ebene mit einer ganzheitlichen Perspektive vorzunehmen, die die Beiträge der verschiedenen Produktionssektoren sowie der sozialen und

wirtschaftlichen Institutionen aufnimmt und berücksichtigt. Allgemein soll ein transparenteres und offeneres Modell des sozialen Dialogs mit all jenen Organisationen etabliert werden, die in der Lage sind, mit Vorschlägen und Initiativen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen beizutragen.

NKOS erkennt ebenfalls an, dass der soziale Dialog bei der Konzeption von Maßnahmen zur Beseitigung der negativen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Pandemie und bei der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit eine Schlüsselrolle spielt.

Solidarność bekräftigt ferner die strategische Bedeutung des sozialen Dialogs im Dienst der Interessen junger Menschen und betont die Wichtigkeit der Konsultation unabhängig vom Erreichen des Ziels und des Endergebnisses. Solidarność sieht den Wert der Konsultation in erster Linie in der Möglichkeit, Informationen und Bewusstsein in Bezug auf ein dringendes soziales Problem, wie das der Jugendbeschäftigung und deren Qualität, zu schaffen sowie die konstruktive Einbeziehung der Institutionen und der zuständigen Beteiligten zu fördern. Die Einrichtung der Jugendgarantie wird als positives Ergebnis eines fruchtbaren sozialen Dialogs betrachtet, der durch die Finanzkrise 2007-2008 ausgelöst wurde.

Solidarność schreibt dem sozialen Dialog in erster Linie eine diagnostische Funktion im Hinblick auf das Auftreten und die Eingrenzung von bedeutenden sozioökonomischen Problemen zu. Der diagnostischen Einstiegsphase sollte eine konstruktive Periode unter Einbeziehung der jugendlichen Bevölkerungsschicht folgen, die auf die Ausarbeitung und Definition praktisch-operativer Lösungen abzielt. Im Interview wies Solidarność auch darauf hin, dass diesem Prozess in Polen kein Raum gewährt wird. Das Problem der Jugendbeschäftigung und der Einstiegsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt ist nicht Gegenstand des öffentlichen Interesses und der öffentlichen Diskussion. Das Thema wird stattdessen oftmals von Politikern für Wahlkampfzwecke ausgenutzt.

Schließlich behält auch Deutschland, wie der DGB während des Interviews betonte, den Sozialpartnern eine grundlegende Rolle vor, indem ihnen eine aktive Rolle bei der Gestaltung, Umsetzung und Regulierung des nationalen Ausbildungssystems gegeben wird.

Die Frage der Gewährleistung qualitativ hochwertiger Bildung und Ausbildung ist auch Gegenstand der Forderungen des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) und des DGB, die sich für die Umsetzung des europäischen Qualitätsrahmens für eine effektive und qualitativ hochwertige Ausbildung (EFQEA) in den nationalen Gesetzen und auf betrieblicher Ebene einsetzen. Aus dem Interview ging insbesondere das Bestreben hervor, Mindeststandards für die Ausbildung in Europa zu etablieren, die das Vorhandensein eines Ausbildungsvertrages, die Festlegung der Lernziele, die Bezahlung der Auszubildenden sowohl während der in der Berufsschule als auch im Betrieb geleisteten Ausbildungsstunden, das Recht auf soziale Absicherung und das Recht auf Berufsberatung beinhalten.

## 9 POLITISCHE VORSCHLÄGE ZUR FÖRDERUNG DER JUGENDBESCHÄFTIGUNG

- Die Wirtschafts- und Finanzkrise von 2007-2008 hat eine wachsende Aufmerksamkeit und Bereitschaft seitens der europäischen Regierungen, institutionellen Entscheidungsträger und Beteiligten geweckt, sowohl in formales, nicht-formales und informelles Lernen als auch in Strategien für die mögliche Entwicklung neuer Kompetenzen zu investieren sowie diese zu evaluieren und zu validieren. Sie machte diese Themen schließlich zum Gegenstand konkreter Interventionsmaßnahmen. Im aktuellen Szenario, in dem die Anzeichen der durch die Coronavirus-Pandemie verursachten Wirtschaftskrise offensichtlich sind, ist es umso notwendiger, die von den jungen Menschen im Rahmen der verschiedenen abgeschlossenen Ausbildungserfahrungen erworbenen Fähigkeiten sichtbar zu machen und zu erschließen, um ihren Einsatz auf dem Arbeitsmarkt zu fördern und somit die geografische und berufliche Mobilität der jungen Menschen zu erleichtern. Um sein Potenzial für den Wirtschaftsaufschwung voll auszuschöpfen, muss das nicht-formale Lernen jetzt ein vorrangiges Ziel und eine Herausforderung für die EU, die nationalen Behörden und die Unternehmen sein, zu denen alle Marktakteure auf unterschiedliche Weise beitragen können.
- In Anlehnung an die von der Europäischen Gemeinschaft geäußerten Vorgaben ist eine aktivere und konstruktivere Beteiligung an der Entwicklung und Umsetzung von Methoden und Instrumenten zur Validierung und Zertifizierung der Kompetenzen seitens aller am Verfahren beteiligten Parteien wünschenswert, z. B. von Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften, Handels-, Industrie- und Handwerkskammern, am Prozess der Anerkennung von Berufsqualifikationen beteiligten nationalen Ämtern, Arbeitsämtern, Jugendverbänden, sozialpädagogischen Fachkräften, Bildungs- und

Ausbildungseinrichtungen und Organisationen der Zivilgesellschaft. Zur Unterstützung der Beteiligung an diesem Prozess können Arbeitgeber:innen, Gewerkschaften, Jugendverbände und Organisationen der Zivilgesellschaft ihre Bemühungen vereinen und koordinieren, um die Identifizierung und Zertifizierung von am Arbeitsplatz oder im Rahmen von Freiwilligentätigkeiten erworbenen Lernergebnissen anhand der Verwendung von im Rahmen des Europasses und des Youthpasses entwickelten geeigneten Instrumenten zu fördern und zu vereinfachen.

- Um die gemeinschaftliche Angleichung bezüglich der Validierung und Zertifizierung von in nicht-formalen und informellen Kontexten erworbenen Kompetenzen zu fördern, ist eine stärkere Nutzung des *European Inventory on Validation of non-formal and informal learning*<sup>36</sup> durch öffentliche Einrichtungen, dem privaten und ehrenamtlichen Sektor, und der Sozialpartner wünschenswert. Dies gilt auch für die häufig von Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbänden angewandten Validierungsinstrument im Rahmen des dualen Systems, d.h. des Wechsels zwischen Schule und Beruf oder der Lehrlingsausbildung. Es handelt sich um ein von der Europäischen Kommission und CEDEFOP entwickeltes Instrument, das die verschiedenen von den europäischen Staaten zur Anerkennung von formalem und nicht-formalem Lernen ausgearbeiteten Tools vereint und illustriert. Darüber hinaus können mit der Inventarisierung die besten Praktiken der Mitgliedsländer zu diesem Thema identifiziert werden, wie auch die auf verschiedene Weise und für unterschiedliche Zwecke beteiligten Hauptakteur:innen.

---

36 Die für 2018 aktualisierte jüngste Version findet sich unter diesem Link: <https://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/validation-non-formal-and-informal-learning/european-inventory>

Unter demselben Link sind auch die „Country Report“ zu finden, die den für die Forschung interessanten Ländern (Dänemark, Slowakei, Polen, Spanien und Italien) gewidmet sind und den Stand des Fortschritts in Bezug auf die Validierung und Zertifizierung der Kompetenzen veranschaulichen, indem auch die zu diesem Zweck implementierten Methoden und Mittel aufgelistet werden.

- Die Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen sollten den Zugang zur formalen Bildung und Ausbildung auf der Grundlage von in nicht formalem und informellem Rahmen erworbenen Lernergebnissen erleichtern und ggf. die in diesem Rahmen erworbenen Leistungspunkte nach dem *European Credit Transfer System* für relevante Lernergebnisse anerkennen.
- Die Orientierung junger Menschen an der Arbeitswelt muss im Einklang mit den Europa 2020-Dokumenten neu überdacht werden<sup>37</sup>. Dieses Bemühen um Beratung muss sowohl als eine Reihe von Dienstleistungen für Student:innen und Bürger:innen im weitesten Sinne gesehen werden, als auch als eine Politik, die in der Lage ist, die Nachfrage nach Ressourcen, Kompetenzen und Professionalität auf Seiten der Unternehmen abzufangen. Es handelt sich um eine gut zur heutigen Zeit passende Strategie, die durch die Notwendigkeit gekennzeichnet ist, nicht nur aus der Ausbildung kommenden jungen Menschen eine Beschäftigung zu garantieren, sondern auch die Umorientierung der aufgrund der Pandemie aus dem Arbeitsmarkt ausgestiegenen Personen in neue führende Branchen zu gewährleisten. Insbesondere angesichts der fortschreitenden Individualisierung und Fragmentierung der Karriereverläufe können sich Schul- und Ausbildungseinrichtungen, Ausbildungsstätten und Gewerkschaften sowie sich der Studien- und Berufsberatung widmende Gremien des dritten Sektors und Jugendverbände eine neue Art des Verständnisses dieser Tätigkeit vorstellen und verfolgen, bei der die Person, ihre Interessen und Bedürfnisse in den Mittelpunkt stehen und gleichzeitig die erworbenen Fähigkeiten gefördert werden.
- In dem aktuellen pandemischen Szenario sollte Beratung nicht mehr in traditioneller Weise als bloßes Mittel für einen zielführenden Übergang zwischen Schule, Ausbildung und Arbeit sein, sondern

---

37 Siehe beispielsweise: European Commission, EUROPE 2020, A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Brüssel, 2010

sich zu einer kontinuierlichen Unterstützung im Leben einer: jeden:r Arbeitnehmers:in entwickeln, dem mit dem letztendlichen Ziel der Förderung der aktiven Beschäftigung, des wirtschaftlichen Wachstums und der sozialen Eingliederung spezifische Dienstleistungen zur Verfügung gestellt werden. In diesem Sinne können die auf verschiedene Weise in die Beratungsaktivitäten eingebundenen Akteur:innen des Arbeitsmarktes die Bemühungen in den bereits bestehenden Dienstleistungen umsetzen, indem sie insbesondere bei jüngeren Nutzer:innen das Erreichen der Autonomie und vollen Verantwortung bei der Entscheidungsfindung in der Arbeits- und Berufssphäre und gleichzeitig deren Resilienz im Umgang mit Übergängen und Veränderungen fördern. Dieser Prozess würde also den Übergang von einer reinen Hilfslogik zu einer Logik der Begleitung und Befähigung bis hin zum Erreichen der vollen Fähigkeit zur autonomen Entscheidungsfindung und Orientierung begünstigen. Daher würde eine solche Dienstleistung sowohl die Studien- und Berufsberatung (im Hinblick auf den Ersteinstieg und Wiedereinstieg in den Markt) als auch Beratung zur Ausbildung der (Selbst-)Orientierung umfassen, wobei die letztere Dimension in einer sich schnell und ständig weiterentwickelnden Welt immer notwendiger wird.

- Die Jugendbeschäftigung kann in quantitativer und qualitativer Hinsicht auch durch eine stärkere Nutzung des Ausbildungsvertrags und generell der verschiedenen dualen Ausbildungsmethoden gefördert werden. Wie bereits erwähnt, gelang es Ländern mit robusten dualen Ausbildungssystemen (Deutschland, Österreich, Schweiz), die Jugendarbeitslosigkeit während der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2007-2008 einzudämmen. Die duale Ausbildung ist anhand der praktischen Umsetzung der lernortübergreifenden Lernprozesse in der Tat eine privilegierte Methode, um Fähigkeiten, Kenntnisse und Professionalität junger Menschen zu entwickeln und gleichzeitig die produktiven und innovativen Bedürfnisse von Unternehmen zu befriedigen. Zur Unterstützung der Implementierung der dualen Ausbildung auf dem gesamten Gemeinschaftsgebiet ist

eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den dafür verantwortlichen Akteur:innen, wie den Gewerkschaften und Arbeitgeber:innen, den Ausbildungseinrichtungen und den öffentlichen Behörden, wünschenswert.

- Die Wiederbelebung beruflicher Ausbildungssysteme in Europa kann durch die bereits bestehende *European Alliance for Apprenticeships (EAfA)* unterstützt werden. Es handelt sich um ein 2013 ins Leben gerufenes Programm, mit dem Ziel der Verbesserung der Qualität und des Angebots der Berufsausbildungen in Europa und der Förderung und Verbreitung einer Kultur der Berufsausbildung jenseits der Schwierigkeiten, die deren Nutzung untergraben, an dem sich Sozialpartner auf europäischer Ebene (wie EGB, Business Europe, UEAPME, CEEP), die Europäische Kommission, die Ratspräsidentschaft der Europäischen Union und die Mitgliedstaaten beteiligten. Auf der Grundlage der Bestimmungen des zwar von der Kommission verwalteten Bündnisses, das jedoch den Mitgliedstaaten und den beteiligten Akteur:innen die Verantwortung für das Projekt zuweist, ist die Umsetzung bilateraler und nationaler Vereinbarungen und Kooperationsinitiativen zwischen den das System auf einzelstaatlicher Ebene verwaltenden Akteur:innen wünschenswert. Auf diese Weise können Reformen der Ausbildungssysteme gefördert und Bewusstsein für deren Vorteile im Hinblick auf eine erhöhte Beschäftigungsfähigkeit und Beschäftigung gestärkt werden.
- In Anlehnung an die am 20. Oktober 2020<sup>38</sup> veröffentlichte Empfehlung des Rates der Europäischen Union „*On a Bridge to Jobs - Reinforcing the Youth Guarantee*“ wird das Engagement der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ausarbeitung nationaler Programme bekräftigt, die jungen Menschen bis zum Alter von 29 Jahren innerhalb von vier Monaten nach Beginn der Arbeitslosigkeit oder dem Ausstieg aus dem formalen Bildungssystem ein hochwertiges Arbeitsplatzange-

---

38 Siehe den Text der Empfehlung unter diesem Link:  
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11320-2020-INIT/en/pdf>

bot, eine Weiterbildung, einen Ausbildungsplatz oder ein Praktikum anbieten. Um der schwierigen Jugendbeschäftigungssituation während der Covid-19-Pandemie gerecht zu werden, sollten sich die Mitgliedstaaten, auch unter Einsatz der im EU-Plan „*Next Generation*“ bereitgestellten Mittel, für eine Effizienzsteigerung des Bildungs- und Berufsbildungssystems in ihrem Hoheitsgebiet einsetzen.

Die neue Jugendgarantie sieht im Sinne des oben dargestellten strategischen Charakters dieser Maßnahmen auch das Angebot von maßgeschneiderten Beratungs-, Orientierungs- und Mentorendiensten vor, für die eine synergetische Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Behörden, den an der Bildung und Ausbildung von Jugendlichen beteiligten Einrichtungen, den Sozialpartnern und der Geschäftswelt erforderlich ist. Die neue Jugendgarantie ist auch eine Gelegenheit, die Qualität der Ausbildung oder des Praktikums, das jungen Menschen angeboten wird, zu verbessern, was in den letzten Jahren in einigen Mitgliedstaaten, beispielsweise in Italien, mehrfach missbraucht wurde, weil es häufig vorkam, dass die von der Jugendgarantie angebotenen Ausbildungsstellen die Merkmale echter schlecht bezahlter Arbeitsverhältnisse mit wenig oder gar keinem Ausbildungsinhalt annahmen. In diesem Sinne erhofft man sich eine stärkere Einbindung des Projektträgers als Garant für die Qualität der dem jungen Menschen angebotenen Ausbildung sowie für die Überprüfung der sich nach deren Abschluss abzeichnenden Situation.

Schließlich ist zu hoffen, dass bei der Organisation der einzelnen mit den Mitteln des EU-Plans „*Next Generation*“ finanzierten nationalen und lokalen Projekte ein besonderes Augenmerk auf die jugendliche Bevölkerungsschicht gerichtet wird, und zwar nicht so sehr aus einer reinen Wohlfahrtsperspektive, sondern indem sichergestellt wird, dass die jungen Menschen von den Investitionen in die Digitalisierung und den ökologischen Wandel profitieren können. Das bedeutet in erster Linie, dass ihre Fähigkeiten in diesem Bereich anhand der Gewährleistung ihres Rechts auf Weiterbildung erschlossen und gleichzeitig Bemühungen zur Verbesserung des Managements von

Beschäftigungsübergängen, von denen sie oft mehr Opfer als Nutznießer sind, angestellt werden müssen.

## LITERATURVERZEICHNIS

**BELL D.N.F., BLANCHFLOWER D. G.**, *Youth Unemployment: Déjà Vu*, IZA Discussion Paper, 2010, n. 4705

**CEDEFOP**, *Making VET fit for the future*, Information series, Oktober 2018

**CEDEFOP**, *The Next Step for Apprenticeship*, Reference series, Januar 2021

**ESAI (Employment, Social Affairs and Inclusion)**, *Good for Youth, Good for Business. European Alliance for Apprenticeships*, Luxemburg, Publications Office of the European Union, Juni 2019

**ESAI (Employment, Social Affairs and Inclusion)**, *Innovation and digitalisation in Vocational Education and Training*, Luxemburg, Publications Office of the European Union, Dezember 2020

**ESDE (Employment and social developments in Europe)**, *Employment and Social Developments in Europe*, Quarterly review, Luxemburg, Publications Office of the European Union, Dezember 2020

**EUROFOUND**, *Living, Working and COVID-19*, COVID-19 series, Luxemburg, Publications Office of the European Union, September 2020

**European Commission, EUROPE 2020**, *A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brüssel, 2010

**European Commission**, *Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century*, 22. November 2006

**FANA M., PÉREZ S. T., FERNANDEZ-MACIÀS E.**, *Employment Impact of Covid-19 Crisis: From Short Term Effects to Long Terms Prospects*, J. Ind. Bus. Econ. 47, 2020, pp. 391-410

**FANA M., FERNANDEZ- MACIAS E.**, *The Impact of COVID Confinement Measures on EU Labour Market*, Science for Policy Briefs, Luxemburg, 2020

**FAZIO F., WELEMARIAM A.M.** (Hrsg.), *Young Workers in Recessionary Times, Literature Review*, in *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, 2012, n. 3-4, September - Dezember 2012, ADAPT University Press

**ILO**, *ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work. Fourth Edition*, Updated Estimates and Analysis, Mai 2020

**ILO**, *ILO Monitor: COVID-19 and The World of Work. Fourth Edition*, Genf, 2020

**ILO**, *Preventing Exclusion From the Labour Market: Tackling the COVID-19 Youth Employment Crisis*, Genf, Mai 2020

**ILO**, *Youth and Covid-19, impacts on jobs, education, rights and mental well-being, survey report 2020*, 2020

**ILOSTAT**, *Labour market access – a persistent challenge for youth around the world*, Spotlight on work statistics, n. 5 – März 2019

**LESCHKE J., FINN M.**, *Labor Market Flexibility and Income Security: Changes for European Youth during the Great Recession*, in O'REILLY J., LESCHKE J., ORTLIEB R., SEELEIB-KAISER M., VILLA P. (Eds.), *Youth Labor in Transition: Inequalities, Mobility, and Policies in Europe*, pp. 132-162

**MARCHAND O.**, *Youth Unemployment in OECD Countries: How Can the Disparities Be Explained?*, in OECD, *Preparing Youth for the 21st Century – The Transition from Education to the Labour Market*, 1999

**MASSAGLI E.**, *Il sistema duale tedesco*, in MASSAGLI E., *Alternanza formativa e apprendistato in Italia e in Europa*, Studium, Rom, 2016, p. 72

**MCKINSEY&COMPANY**, *Education to Employment: Getting Europe's Youth Into Work*, 2012

**O'HIGGINS N.**, *This Time It's Different? Youth Labour Market During the Great Recession*, IZA Discussion Paper, 2012, n. 6434

**OECD**, *Youth and COVID-19: Response, Recovery and Resilience Youth policy responses to Coronavirus (COVID-19)*, Genf, Juni 2020

**Recommendation of the European Parliament and of the Council** of 18 June 2009 on the establishment of a European Credit System for Vocational Education and Training

**Recommendation of the European Parliament and of the Council** of 18 June 2009 on the establishment of a European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training

**SCHWAB K.**, *The Global Competitiveness Report 2017-2018*, World Economic Forum, Genf, 2017

**SIGNORELLI M.**, *Youth unemployment in transition economies*, IZA World of Labor 2017

**TAMESBERGER D., BACHER J.**, *COVID-19 Crisis: How to Avoid a 'Lost Generation'*, *Intereconomics*, 55, 2020, pp. 232–238

**TIRABOSCHI M.**, *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?*, *Diritto delle relazioni industriali*, n. 2/XXII, 2012

**TIRABOSCHI M.**, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, ADAPT University Press, 2019

**UNICEF, ETF**, *Preventing a 'Lockdown Generation' in Europe and Central Asia. Building Resilient Societies with Young People in the Era of Covid-19*, Dez. 2020

**WEISS M.**, *Formazione professionale in Germania: il sistema duale*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 1/2014