ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Möller, Joachim; Bosch, Gerhard; Schmid, Günther; Schmidt, Jörg; Asmussen, Jörg

Article

Jugendarbeitslosigkeit in Europa: Generation ohne Perspektive?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Möller, Joachim; Bosch, Gerhard; Schmid, Günther; Schmidt, Jörg; Asmussen, Jörg (2015) : Jugendarbeitslosigkeit in Europa: Generation ohne Perspektive?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 68, Iss. 17, pp. 3-21

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/165636

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Jugendarbeitslosigkeit in Europa: Generation ohne Perspektive?

Die Jugendarbeitslosigkeit in der Europäischen Union, vor allem in den südeuropäischen Ländern, ist erschreckend hoch. Sie ist eines der Kernprobleme der europäischen Volkswirtschaften. Insgesamt sind etwa 5 Millionen Menschen unter 25 Jahren ohne Arbeit. Das hat nicht nur unmittelbare Konsequenzen für die ökonomische Lage der Betroffenen, sondern auch erhebliche Folgen im weiteren Berufsleben. Droht langfristige eine »verlorene Generation« heranzuwachsen, die auch im späteren Erwerbsleben kaum Chancen auf einen Eintritt in den Arbeitsmarkt hat?

Joachim Möller*

Jugendarbeitslosigkeit – Ein Problem von europäischer Dimension

Jugendarbeitslosigkeit hinterlässt Narben

Die Jugendarbeitslosigkeit in Europa ist nach der weltweiten Rezession aufgrund der US-amerikanischen Finanzkrise um mehr als 10 Prozentpunkte gestiegen. Fast 5 Millionen europäische Jugendliche starten ihre Erwerbskarriere heutzutage mit der bitteren Erfahrung von Arbeitslosigkeit. Abgesehen von den individuellen Härten und Frustrationen könnte dies Entwicklung auf mittlere Sicht die Stabilität der demokratischen Gemeinwesen in Europa gefährden. Selbst wenn es gelänge, die Jugendarbeitslosigkeit durch konsequente Politikmaßnahmen in absehbarer Zeit auf ein erträgliches Maß zurückzuführen, so wäre die Erblast der Misere damit keineswegs aus der Welt. Wie kaum ein anderes Arbeitsmarktphänomen wirkt Jugendarbeitslosigkeit noch lang nach. Sie schlägt Wunden, die möglicherweise im gesamten Erwerbsleben nicht ganz verheilen.[1] Beispiele sind zum einen die Einschränkung des Selbstvertrauens, psychosomatische Störungen oder gar Suchtprobleme. Neuere empirische Forschung liefert zum anderen auch deutliche Belege für dauerhafte ökonomische Nachteile infolge von Jugendarbeitslosigkeit. Studien für die USA und EU-Länder weisen sowohl Beschäftigungs- als auch Einkommensverluste nach. So finden Manzoni und Mooi-Reci (2011), dass Jugendarbeitslosigkeit zu späterer Arbeitslosigkeit und zu Karrierebrüchen führt. Gangl (2006) führt Evidenz für persistente Verdienstverluste nach Arbeitslosigkeitsphasen auf, die für Ältere und Frauen besonders ausgeprägt sind. Schmillen und Umkehrer (2013) identifizieren einen Kausaleffekt von Jugendarbeitslosigkeit auf Arbeitslosigkeit in der Haupterwerbsphase der Betroffenen. Möller und Umkehrer (2015) identifizieren einen signifikanten langfristigen Kausaleffekt von Jugendarbeitslosigkeit auf das Einkommen in der Haupterwerbsphase. Dies gilt selbst dann, wenn Betroffene von späterer Arbeitslosigkeit verschont bleiben. Fatal ist dabei, dass insbesondere die Schwächeren am Arbeitsmarkt die negativen Erfahrungen nicht kompensieren können, während dies für die »guten Risiken« weniger stark der Fall ist.

Gründe für Jugendarbeitslosigkeit

Bei der Ursachenanalyse stellt sich grundsätzlich die Frage, ob die Jugendarbeitslosigkeit hoch ist, weil die Arbeitsmarktlage aufgrund makroökonomischer Faktoren insgesamt schlecht ist oder weil Jugendliche im Verhältnis zu Personen in anderen Alterskategorien strukturell benachteiligt sind.

Dass strukturelle Faktoren eine Rolle spielen, lässt sich aus der Tatsache ablesen, dass auch unter günstigen Umständen die Arbeitslosenquoten von Jugendlichen höher sind als die von Personen in der Haupterwerbsphase. Vier Gründe lassen sich anführen:[2] Erstens mangelt es den Neueinsteigern am Arbeitsmarkt an Berufserfahrung, sie haben also noch kein berufs-, firmen- oder aufgabenspezifi-

* Prof. Dr. Dr. h.c. Joachim Möller ist Direktor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, Mitglied beim IZA und lehrt am Institut für Volkswirtschaftslehre, einschl. Ökonometrie, der Universität Regensburg.

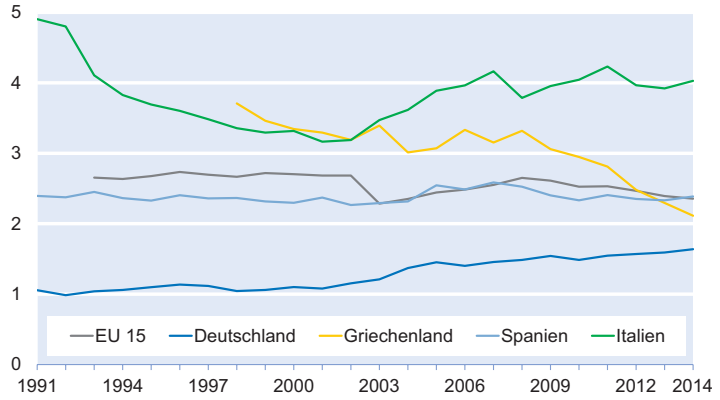
[1] Frühere Studien sind Franz (1981), Franz et al. (1997) oder Franz und Zimmermann (2002).

[2] Vgl. hierzu ausführlicher Dietrich und Möller (2015).

sches Humankapital akkumulieren können und sind damit weniger produktiv. Wenn die Lohnstruktur dies nicht ausreichend berücksichtigt, könnten Firmen erfahreneren Arbeitskräften den Vorzug geben. Ein zweiter Grund ist das altersspezifische Mobilitätsverhalten. Jugendliche wechseln häufiger den Job, z.B. weil sie auf der Suche nach dem für sie passenden Arbeitsumfeld sind, weil Partner oder Partnerinnen mobil sind oder weil sie weniger stark als Ältere räumlich gebunden sind. Dieses stärker ausgeprägte Wechselverhalten führt im Aggregat zu höherer friktioneller Arbeitslosigkeit. Ein drittes Argument für höhere Jugendarbeitslosigkeit ergibt sich aus der Insider-Outsider-Theorie (vgl. Lindbeck und Snower 2001). Demnach verfügen die Insider als Arbeitsplatzbesitzer über eine gewisse Marktmacht, weil sie bereits gut eingearbeitet sind und sie zudem Kündigungsschutz genießen. Jugendliche, die neu in den Arbeitsmarkt eintreten, haben als Outsider das Nachsehen. Der Insider-Outsider-Theorie zufolge führt die Marktmacht der Insider zu fehlender Bereitschaft zur Lohnkonzession in einer Krise. Die Kehrseite stabiler Arbeitsplätze und Einkommen der Insider ist dann die geringere Zugangschance bzw. die erhöhte Arbeitslosigkeit der Jugendlichen als Outsider. Eine vierte Ursache für erhöhte Jugendarbeitslosigkeit ist das Prinzip, dass bei (Massen-)Entlassungen häufig – auch mit dem Hinweis auf bessere Sozialverträglichkeit das Prinzip der umgekehrten Seniorität angewendet wird (»last in/ first out«). Damit dienen gerade junge Arbeitskräfte als Puffer gegen ökonomische Schocks.

Abb. 1

Arbeitslosenquoten der Jugendlichen in Relation zu den Arbeitslosenquoten der übrigen Erwerbspersonen



Quelle: Eurostat.

Welche Rolle spielen strukturelle Faktoren?

Die vier genannten strukturellen Gründe erhöhter Jugendarbeitslosigkeit hängen von den jeweiligen Gegebenheiten und Institutionen am Arbeitsmarkt ab. Empirisch lassen sich das Ausmaß und die Veränderung der strukturellen Komponente der Jugendarbeitslosigkeit durch die Relation zwischen der Arbeitslosenquote der Jugendlichen und der übrigen Erwerbspersonen erfassen.[3] Abbildung 1 zeigt diese Relation für die EU-15-Länder insgesamt sowie für Deutschland, Griechenland, Spanien und Italien. Zunächst ist festzuhalten, dass im Durchschnitt der EU-15-Länder die Relation zwischen der Arbeitslosenquote der Jugendlichen und der übrigen Erwerbspersonen im Zeitraum 1991 bis 2014 keinen klaren Trend aufweist und mit Werten zwischen 2,3 und 2,7 relativ stabil ist.[4] Für die EU-15-Länder insgesamt lässt sich also nicht feststellen, dass sich durch eine Veränderung der strukturellen Bedingungen die Arbeitsmarktchancen der Jugendlichen verschlechtert haben. Seit der Großen Rezession 2008/2009 hat sich die Relation sogar leicht verringert (von 2,7 auf 2,4). Wenn europäische Jugendarbeitslosigkeit insbesondere in den letzten Jahren so ein gravierendes Problem geworden ist, so ist dies offenbar insgesamt nicht auf eine Veränderung der strukturellen Faktoren zulasten der Jugendlichen zurückzuführen. Allerdings treten in einer makroökonomischen Stresssituation strukturelle Schwächen besonders hervor. Außerdem stellt sich die Situation für einzelne Länder sehr unterschiedlich dar. Der Strukturindikator in Deutschland liegt über den gesamten Zeitraum ganz am unteren Rand, weist also die günstigsten Werte auf. In dem Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung überstieg die Arbeitslosenquote der Jugendlichen die der übrigen Altersgruppen sogar nur unwesentlich. Etwa ab dem Jahr 2003 ist dann allerdings ein ansteigender Trend erkennbar, so dass am Ende des Beobachtungszeitraums ein Wert von 1,6 erreicht wird. Insbesondere in den Jahren nach den Arbeitsmarktreformen haben Jugendliche in Deutschland demnach aufgrund struktureller Faktoren weniger stark von der allgemeinen Verbesserung der Arbeitsmarktlage profitieren können. Auch wenn die Situation für die Jugendlichen weiterhin die günstigste in Europa ist, signalisiert die kontinuierliche Verschlechterung, dass es auch hierzulande falsch wäre, die Hände in den Schoß zu legen.

Bemerkenswert ist die unterschiedliche Lage und Veränderung des in Abbildung 1 gezeigten Strukturindikators in den südeuropäischen Ländern Spanien, Italien und Griechenland. Die Relation liegt für Spanien über den gesamten Zeitraum nahe bei den Durchschnittswerten für die EU 15. Die Arbeitsmarktsituation Jüngerer im Verhältnis zu der der übrigen Erwerbspersonen ist mit Relationen zwischen den Werten 3 und 5 besonders ungünstig in Italien. Der langfristige Verlauf ist dort U-förmig. Anfang der 1990er Jahre lag die Quote der Jüngeren etwa fünffach über der der Älteren. Bis zum Beginn des neuen Jahrtausends verbessert sich

[3] Statistisch wird zwischen der Arbeitslosenquote der unter 25-Jährigen (U25) und der der übrigen Erwerbspersonen (U25–74) unterschieden.

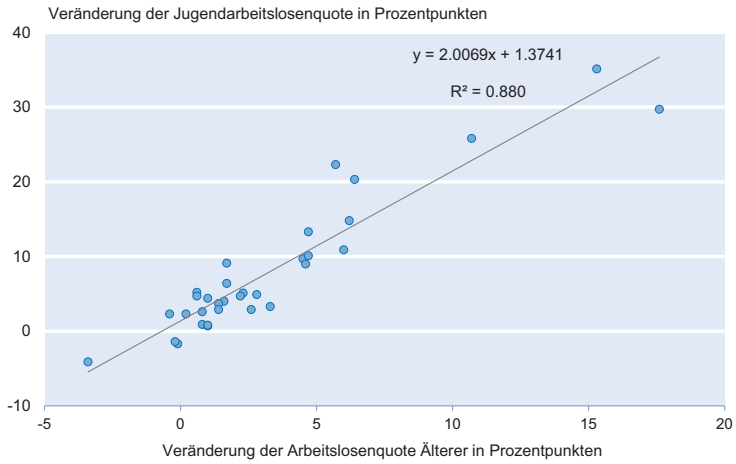
[4] Ganz ähnliche Ergebnisse zeigen sich, wenn statt der EU-15-Länder die EU-28-Länder betrachtet werden.

der Strukturindikator auf Werte etwas über 3, um dann wieder auf einen Wert bei 4 am Ende des Beobachtungszeitraums anzusteigen. Für Griechenland, dem Spitzenreiter bei den Jugendarbeitslosenquoten, zeigen sich um die Jahrtausendwende ähnlich hohe Werte wie für Italien. Diese bleiben bis zur Finanzkrise in etwa stabil und sinken seitdem deutlich. Im Jahr 2014 liegt die Jugendarbeitslosigkeit dann noch bei etwa dem Doppelten der Quote der übrigen Erwerbspersonen in Griechenland und damit sogar unter dem Durchschnittswert der EU 15.

Im Folgenden werden 33 Länder betrachtet, für die Eurostat Zeitreihen für harmonisierte Arbeitslosenquoten ausweist. In 30 dieser Länder ist ein Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit nach 2007, dem Jahr vor Einsetzen der weltweiten Wirtschaftskrise, festzustellen. Spitzenreiter sind Spanien und Griechenland sowie Zypern, Italien und Kroatien mit exorbitanten Anstiegen der Jugendarbeitslosenquoten zwischen 20 und 35 Prozentpunkten. Nur in drei Ländern, und zwar in Deutschland (– 4.1 Prozentpunkte), Malta (– 1,7) und Japan (– 1.4), sank die Jugendarbeitslosigkeitsquote zwischen 2007 und 2014. Interessant erscheint die Frage, ob für Jugendliche in der Ausgangslage ungünstige Strukturfaktoren nach der Wirtschaftskrise 2008/2009 zu einem Anstieg der Jugendarbeitslosenquoten beigetragen haben. Abbildung 2 zeigt auf der horizontalen Achse das Verhältnis der Arbeitslosenquote der Jugendlichen zu der Quote der sonstigen Erwerbspersonen im Jahr 2007, also vor der Großen Rezession, und auf der vertikalen Achse die Veränderung der Jugendarbeitslosigkeit im Zeitraum 2007 bis 2014. Das Bestimmtheitsmaß weist aus, dass zwischen diesen beiden Größen kein statistisch signifikanter Zusammenhang festzustellen ist. Das Ergebnis spricht somit nicht dafür, dass strukturelle Faktoren eine wesentliche Ursache für den Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit nach 2007 waren.

Abb. 3

Veränderung der Arbeitslosenquote der 25-jährigen und älteren sowie der unter-25-jährigen Erwerbspersonen von 2007 bis 2014 (33 Länder)

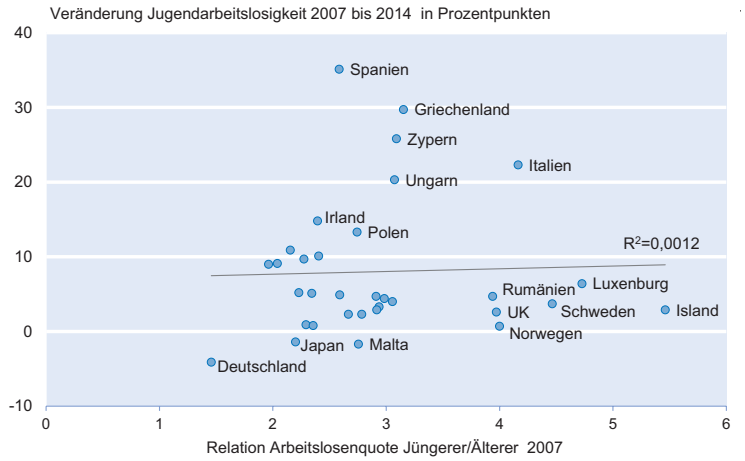


Quelle: Eurostat.

Abbildung 3 zeigt demgegenüber, dass der Zusammenhang zwischen der Veränderung der Arbeitslosenquoten älterer und jüngerer Erwerbspersonen im Zeitraum 2007 bis 2014 mit einem Bestimmtheitsmaß von 0,88 sehr eng ist. Dies ist ein Beleg dafür, dass nicht die benachteiligenden Strukturfaktoren für Jugendliche, sondern die allgemein schwache Arbeitsmarktlage für die prekäre Situation der Jugendlichen insbesondere in den Krisenländern verantwortlich ist. Eine Regression der Arbeitslosenquoten Jüngerer (U25) auf die der 25-Jährigen und Älteren ergibt einen Koeffizienten von etwa 2. Die Jugendarbeitslosenquoten reagieren also doppelt so sensibel auf eine Veränderung der allgemeinen Arbeitsmarktlage wie die der übrigen Erwerbspersonen.

Abb. 2

Relation der Arbeitslosenquote Jüngerer zur Arbeitslosenquote Älterer 2007 und Veränderung der Jugendarbeitslosenquote von 2007 bis 2014



Quelle: Eurostat.

Schlussfolgerungen

Jugendarbeitslosigkeit ist eines der Kernprobleme der europäischen Volkswirtschaften. Sie hat nicht nur unmittelbare Konsequenzen für die ökonomische Lage und psychische Befindlichkeit der Betroffenen, sondern zieht erhebliche Folgewirkungen im weiteren Berufsleben nach sich. Arbeitslosigkeit großer Teile der Jugendlichen am Beginn ihrer Erwerbskarrieren können nicht zu unterschätzende gesellschaftliche Erosions- und Destabilisierungserscheinungen auslösen. Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit sollten daher höchste wirtschaftspolitische Priorität genießen.

Es gibt eine Reihe von Gründen, warum die Arbeitslosenquoten Jugendlicher strukturell höher liegen als die der übrigen Erwerbspersonen. Im Mittel der EU-15-Länder liegt die Relation bei etwas über dem Wert 2. Dieser Wert hat sich im Zeitraum 1991 bis 2014 im Mittel allerdings nicht wesentlich verändert. In einem Krisenland wie Griechenland zeigt sich überraschenderweise sogar in den letzten Jahren gegenüber früheren Werten in der Tendenz eine für die Jugendlichen eher günstige Entwicklung dieses Strukturindikators. Damit lässt sich der in manchen Ländern dramatische Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit nicht durch eine Veränderung struktureller Faktoren erklären. Vielmehr liegt der Misere die allgemeine Arbeitsmarktschwäche zugrunde, die sich auch in der Arbeitslosenquote der übrigen Erwerbspersonen widerspiegelt. Dass die teilweise exorbitant gewachsene Jugendarbeitslosigkeit als strukturell verursacht empfunden wird, liegt an der etwa doppelt so hohen Sensibilität, mit der die Arbeitslosenquote der Jüngeren im Verhältnis zu der Arbeitslosenquote der übrigen Erwerbspersonen auf ökonomische Schocks reagiert. Politische Maßnahmen, die an den Strukturfaktoren ansetzen, die Jugendliche benachteiligen, sind langfristig sinnvoll, kurzfristig lösen sie aber das Problem der europäischen Jugendarbeitslosigkeit nicht. Wegen der langen Nachwirkungen von Jugendarbeitslosigkeit auf das spätere Erwerbsleben sind aber rasche Erfolge anzustreben. Entscheidend ist es, die allgemeine Arbeitsmarktlage zum Besseren zu wenden. Dabei ist von Vorteil, dass die hohe Sensitivität der Arbeitslosenquoten Jugendlicher auch in die günstige Richtung wirkt. Ein gesamtwirtschaftlich positiver Arbeitsmarktimpuls kommt bei den Jugendlichen mit doppelter Stärke an. Es empfiehlt sich deshalb die doppelseitige Strategie: Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Arbeitsmarktstrukturen in den Krisenländern bedürfen einer Komplementierung durch eine Steigerung der aggregierten Nachfrage um die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen zu begünstigen.

Literatur

Dietrich, H. und J. Möller (2015), »Youth Unemployment in Europe«,erscheint in: *International Economics and Economic Policy.*

Franz, W. (1981), »Zur Dauer der Jugendarbeitslosigkeit: Theoretische Überlegungen, empirische Resultate und wirtschaftspolitische Implikationen«, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 14, Nürnberg.

Franz, W., J. Inkmann, W. Pohlmeier und V. Zimmermann (1997), »Young and out in Germany: On the Youths' Chances of Labor Market Entrance in Germany«, NBER Working Paper, 6212.

Franz, W. und V. Zimmermann (2002), »The Transition from Apprenticeship Training to Work«, *International Journal of Manpower* 23, 411–425.

Gangl, M. (2006), »Scar Effects of Unemployment: An Assessment of Institutional Complementarities«, *American Sociological Review* 71, 986–1013.

Lindbeck, A. und D.J. Snower (2001), »Insiders versus Outsiders«, *The Journal of Economic Perspectives* 15(1), 165–188.

Manzoni, A. und I. Mooi-Reci (2011), »Early Unemployment and Subsequent Career Complexity: A Sequence-Based Perspective«, *Schmollers Jahrbuch* 131(2), 339–348.

Möller, J. und M. Umkehrer (2015), »Are there Long-term Earnings Scars from Youth Unemployment in Germany?«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 235(4/5), 474–498.

Schmillen, A. und M. Umkehrer (2013), »The Scars of Youth – Effects of Early-Career Unemployment on Future Unemployment Experience«, IAB Discussion Paper, 06/2013.

Gerhard Bosch*

Jugendarbeitslosigkeit in Europa – warum versagen milliardenschwere Hilfsprogramme?

Seit 2009 sprechen wir von einer verlorenen Generation in Europa. Seit 2010 legt die EU mit großem Medienspektakel milliardenschwere Programme zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit auf, die allerdings bis heute kaum abgerufen wurden und an der miserablen Lage der Jugendlichen in vielen Ländern so gut wie nichts geändert haben. So richtig weiß keiner, woran das liegt. Handelt es sich nur um politische Placebo-Programme, sind die Programme falsch konzipiert, brauchen sie mehr Zeit oder können sie ohne begleitende Wachstumsstrategien nicht funktionieren? Da bislang eine zuverlässige Begleitforschung fehlt und man nur auf Erfahrungen und Impressionen von Praktikern zurückgreifen kann, ist eine Antwort nicht einfach. Wir wissen nur, dass man auf alle Fragen irgendwie mit ja antworten kann, die Gewichtung dieser Teilantworten und das Detailwissen zu einer sinnvollen Korrektur fehlen aber noch. Insofern sind auch in diesem Beitrag nur vorläufige Antworten möglich. Dazu soll zunächst die Lage der Jugendlichen in der EU skizziert werden; danach werden die unterschiedlichen Gründe für die hohe Jugendarbeitslosigkeit diskutiert und zum Schluss werden die EU-Programme zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit kurz bewertet.

Jugendarbeitslosigkeit in Europa

Übergänge ins Berufsleben sind angesichts der »fluidity of the youth labour market« (vgl. OECD 2008, S. 59) nicht einfach zu messen. In der Regel werden mehrere Indikatoren verwendet, um das Problem einzukreisen. Denn die zur Analyse der Beschäftigungsprobleme von Erwachsenen üblicherweise verwendete Arbeitslosenquote gibt die Beschäftigungsprobleme von Jugendlichen aus mehreren Gründen nicht genau wieder. Erstens befinden sich viele Jugendliche noch im Bildungssystem. Die Arbeitslosenquote misst nur das Verhältnis der registrierten Arbeitslosen zu den Erwerbspersonen in der Altersgruppe und kann dadurch sehr hoch sein. Deshalb berechnet man zusätzlich den Anteil der Arbeitslosen an der gleichaltrigen Bevölkerung. Zweitens haben arbeitsuchende Jugendliche in vielen Ländern keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung und lassen sich deshalb nicht registrieren. Der Anteil der sogenannten NEET (nicht in Bildung und nicht in Beschäftigung) an der Alterskohorte misst diese versteckte Arbeitslosigkeit. Drittens können viele Jugendliche aus Mangel an Beschäftigungsperspektiven länger als eigentlich gewünscht im Bildungssystem bleiben – oft in nicht sinnvollen Warteschleifen. Viertens kann die Statistik durch eine unfreiwillige Migration verschönert werden. Die verbesserten Sprachkenntnisse, die Öffnung der EU-Arbeitsmärkte für alle EU-Bürger, Auslandserfahrungen über Austauschprogramme (Erasmus) und auch finanzielle Mobilitätshilfen erleichtern heute Migrationsentscheidungen. Fünftens sind gerade Jugendliche vielfach nur befristet und kurzfristig beschäftigt. Diese »perforierte« Beschäftigung verdeckt die Beschäftigungsprobleme, vor allem wenn instabile Jobs nicht mehr als Sprungbrett in eine dauerhafte Tätigkeit wirken.

In Tabelle 1 sind mehrere Indikatoren zur Jugendarbeitslosigkeit zusammengefasst, die erst im Zusammenhang ein ausreichend zuverlässiges Bild geben. Um den starken und anhaltenden Einfluss der Finanzkrise auf die Jugendarbeitslosigkeit wiederzugeben, wurden auch Daten von 2008 und 2014 miteinander verglichen. Die Zahlen zeigen mit Ausnahme Deutschlands einen Anstieg der Arbeitslosenquote von Jugendlichen in den EU 28 insgesamt, insbesondere aber in den süd-und osteuropäischen Mitgliedstaaten. Hoch ist in den genannten Staaten auch die Quote der langzeitarbeitslosen Jugendlichen, was auf langanhaltende Integrationsprobleme schließen lässt. Die Arbeitslosenquote der Jugendlichen liegt in allen Ländern über der der älteren Erwerbspersonen, teilweise um bis zum Vierfachen darüber. In Griechenland ist dieser Quotient trotz des Rekordniveaus bei der Arbeitslosenquote Jugendlicher stark gesunken, da die Arbeitslosigkeit der Älteren seit 2008 noch weitaus stärker gewachsen ist. In Italien hingegen ist der Quotient gestiegen, was auf eine überproportional hohe Betroffenheit Jugendlicher durch die Krise hinweist.

In allen Ländern liegt wegen der hohen Bildungsbeteiligung der Anteil der arbeitslosen Jugendlichen an der jeweiligen Alterskohorte deutlich unter der Arbeitslosenquote. Das ist jedoch kein Zeichen der Entwarnung, da in fast allen Ländern mit hoher Arbeitslosenquote auch die NEET-Quote sehr hoch ist, in der sich neben einem kleinen Teil erwünschter Nichterwerbstätigkeit (vor allem wegen Elternschaft oder einer Auszeit nach der Ausbildung) unfreiwillige Arbeitslosig-

* Prof. Dr. Gerhard Bosch ist Professor am Institut für Soziologie an der Universität Duisburg-Essen.

Tab. 1
Indikatoren zur Jugendarbeitslosigkeit (15–24 Jahre) in der EU 28 und Island (2014)

	(1) Jugend-arbeits-losenquote 2014 in %	(2) Änderung 2008–2014 in Prozent-punkten	(3) Verhältnis der Jugendarbeitslosen quote zur Arbeits-losenquote der 25+		(4) Anteil der Arbeitslosen an der Alterskohorte (2014)	(5) Nicht in Beschäftigung oder Bildung (NEET) (2014)	(6) Jugend-langzeit-arbeitslosen-quote (2014)
			2008	2014			
Deutschland	7,7	– 2,7	1,5	1,6	3,9	6,4	1,8
Island	10,0	1,8	4,3	2,6	7,5	–	–
Österreich	10,3	1,8	2,5	2,1	6,0	7,7	1,4
Malta	11,8	0,1	2,4	2,5	6,2	11,5	3,2
Dänemark	12,6	4,6	3,1	2,3	7,8	5,8	1,1
Niederlande	12,7	4,1	3,2	2,0	8,6	5,0	2,3
Estland	15,0	3,0	2,6	2,2	5,9	11,7	4,4
Tschechien	15,9	6,0	2,5	2,9	5,1	8,1	4,4
Ver. Königreich	16,9	1,9	3,8	3,8	9,8	11,9	4,7
Litauen	19,3	6,0	2,7	1,9	6,6	9,9	4,4
Lettland	19,6	6,0	2,0	2,0	6,0	12,0	4,7
Slowenien	20,2	9,8	2,8	2,3	6,8	9,4	7,6
Ungarn	20,4	0,9	2,8	3,0	6,0	13,6	6,7
Finnland	20,5	4,0	3,4	2,9	10,7	10,2	1,0
Luxemburg	21,2	3,9	4,4	4,4	6,0	6,3	–
EU 28	22,2	6,3	2,7	2,5	9,2	12,4	7,8
Schweden	22,9	2,7	4,9	4,0	12,7	7,2	1,3
Belgien	23,2	5,2	3,1	3,2	7,0	12,0	8,0
Bulgarien	23,8	11,9	2,4	2,2	6,5	20,2	11,7
Irland	23,9	10,6	2,6	2,4	8,9	15,2	9,2
Polen	23,9	6,7	3,0	3,1	8,1	12,0	7,4
Rumänien	24,0	6,4	4,1	4,4	7,1	17,0	8,7
Frankreich	24,1	5,1	3,1	2,7	8,9	10,7	7,2
Slowakei	29,7	10,4	2,3	2,5	9,2	12,8	17,0
Portugal	34,7	13,1	2,9	2,8	11,9	12,3	12,6
Zypern	35,9	26,9	2,9	2,6	14,5	17,0	10,7
Italien	42,7	21,5	3,8	4,0	11,6	22,1	25,1
Kroatien	45,5	21,8	3,4	3,1	15,3	19,3	22,6
Griechenland	52,4	30,5	3,3	2,1	14,7	19,1	31,5
Spanien	53,2	28,7	2,5	2,4	19,0	17,1	21,5

Quelle: Eurostat (2015).

keit versteckt. Bemerkenswerte Ausnahme hiervon ist Schweden, das eine sehr hohe Jugendarbeitslosenquote auch im Vergleich zu den älteren Kohorten hat, dies aber mit einer weit unterdurchschnittlichen NEET-Quote und nur einer sehr geringen Langzeitarbeitslosenquote Jugendlicher kombiniert. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit ist in Schweden also weitgehend ein Übergangsphänomen. Die jugendlichen Arbeitslosen verschwinden dort nicht in der stillen Reserve, sondern sind überwiegend registriert und profitieren von einer aktiven Arbeitsvermittlung. Auffällig sind die vergleichsweise niedrigen Arbeitslosen- und NEET-Quoten in Deutschland, Dänemark und Österreich, also Ländern mit dualen Lehrlingssystemen.

Diese Zahlen zeigen die sehr heterogene Situation der Jugendlichen in Europa, die von sehr günstigen Beschäftigungsaussichten in einigen Ländern über temporäre Übergangsprobleme in anderen Ländern bis hin zu einer dramatisch hohen Jugendarbeitslosigkeit in Süd- und Teilen Osteuropas reicht.

Die Ursachen hoher Jugendarbeitslosigkeit

Für eine gezielte Bildungs- und Beschäftigungspolitik ist es notwendig, die Ursachen für die markanten Länderunterschiede beim Übergang von Bildung und Beschäftigung herauszuarbeiten. Einfache Erklärungsmuster in neoliberalen Arbeitsmarkttheorien, die Jugendarbeitslosigkeit auf zu hohe Löhne der Jugendlichen und den zu hohen Schutz der »Insider« des Arbeitsmarkts zurückführen, überzeugen nicht. Durch die Troika-Rezepte, wie Lohnsenkungen und Abbau des Kündigungsschutzes, kann man vielleicht die Arbeitslosenquote der Jüngeren etwas senken; gleichzeitig entstehen aber neue soziale Probleme, weil die Arbeitslosigkeit der Älteren steigt und die Bevölkerung verarmt.

Die Gründe für die hohe Jugendarbeitslosigkeit können in Qualifikationsdefiziten, in der Struktur des Bildungssystems, der demographischen Entwicklung und dem niedrigen Wirtschaftswachstum liegen. In den meisten EU-Ländern, und das gilt insbesondere auch für die mit hoher

Tab. 2
Anteil unterschiedlicher Alterskohorten mit mindestens Sekundarstufe II und tertiärer Ausbildung in der EU 21 und ausgewählten Ländern 2012

	Mindestens Sekundärstufe II			Tertiärer Abschluss		
	30–34 Jahre	55–64 Jahre	Unterschied in Prozentpunkten	30–34 Jahre	55–64 Jahre	Unterschied in Prozentpunkten
Deutschland	87	84	+ 3	32	26	+ 6
Österreich	89	74	+ 15	26	17	+ 9
Frankreich	83	59	+ 24	44	20	+ 24
Ver. Königreich	85	69	+ 16	50	33	+ 17
Irland	86	55	+ 31	51	25	+ 26
Slowakei	94	86	+ 8	24	14	+ 10
Spanien	65	34	+ 31	40	19	+ 21
Portugal	55	20	+ 35	27	11	+ 16
Griechenland	81	50	+ 31	31	20	+ 11
EU 21	84	66	+ 18	37	22	+ 15

Quelle: OECD (2014, Table A1.2a, A1.3a).

Jugendarbeitslosigkeit, ist die jüngere Generation erheblich besser qualifiziert als die ältere (vgl. Tab. 2). Da sich noch viele Jugendliche in der Ausbildung befinden, werden in Tabelle 2 die Bildungsabschlüsse der 30- bis 34-Jährigen mit denen der 55- bis 64-Jährigen verglichen. Ein zu niedriges Qualifikationsniveau der Jugendlichen kann also nicht die Ursache der hohen Jugendarbeitslosigkeit sein. Zwar sind die geringqualifizierten Jugendlichen in allen EU-Ländern überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit bedroht. Das lässt sich sehr gut mit der Warteschlangentheorie von Thurow (1975) erklären, nach der diese Jugendlichen ganz hinten in der Warteschlange stehen und die Unternehmen erst bei guter Beschäftigungslage erwägen, sie einzustellen. Gleichzeitig ist aber der Anteil der gut qualifizierten Jugendlichen an den Arbeitslosen in den Krisenländern stark gestiegen (vgl. OECD 2015, S.21). Selbst die Arbeitslosenquoten der Jugendlichen mit Hochschulabschluss liegen in den Ländern mit hoher Jugendarbeitslosigkeit im zweistelligen Bereich, wie etwa im Jahr 2014 in Griechenland bei 40,6%, in Spanien bei 28,1% und in Italien bei 26,8%.

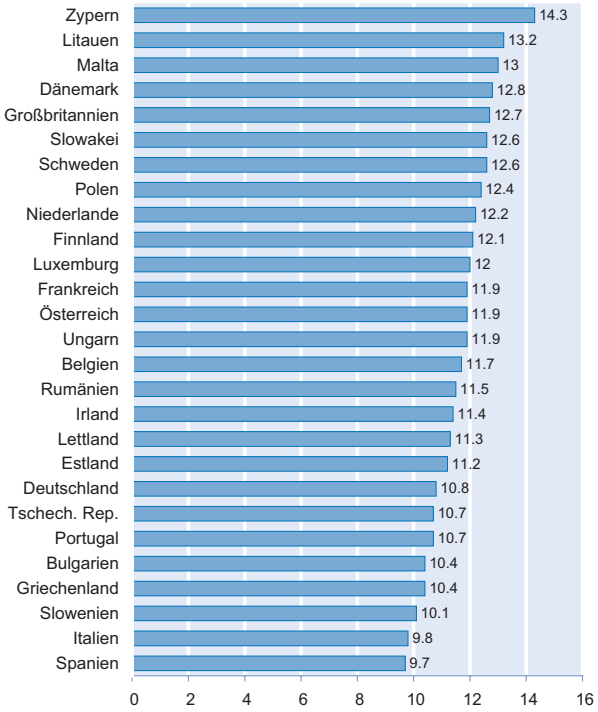
Allerdings sind Bildungs- und Beschäftigungssystem in vielen Ländern nicht gut aufeinander abgestimmt. Viele empirische Untersuchungen haben übereinstimmend festgestellt, dass Jugendliche in Ländern mit einem dualen Berufsbildungssystem, wie Deutschland, Österreich, die Schweiz oder Dänemark, geringere Übergangsprobleme haben als Länder mit anderen Bildungssystemen (vgl. OECD 2008). Dies wird häufig mit der Orientierung am konkreten Bedarf der Unternehmen und dem hohen Anteil an praktischem Lernen in der Ausbildung begründet, der eine sofortige Beschäftigung ohne weiteres Anlernen ermöglicht. Ebenso wichtig ist aber, dass Auszubildende nicht nur Schüler, sondern primär Beschäftigte sind. Die Unternehmen übernehmen in dualen Ausbildungssystemen selbst die Ausbildung ihres Nachwuchses in Krisenzeiten, wie zuletzt in der Finanzkrise, zudem gelang es dem Staat, zusammen mit den Sozialpartnern über Ausbildungspakte die Ausbildung zu stabilisieren. Dieses »Ausbildungswunder« erklärt mit dem »Beschäftigungswunder«, also der Vermeidung von Entlassungen durch Kurzarbeit und andere Arbeitszeitinstrumente, die geringe Arbeitslosigkeit einschließlich der Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland. Der Rationalitätsbegriff der ökonomischen Insider-Outsider-Theorie, der nur auf die Maximierung der kurzfristigen Interessen der Stammbelegschaften setzt, greift offensichtlich zu kurz (vgl. Emmennegger 2009). Die Beschäftigung ihrer Kinder und die langfristige Bestandsicherung des Unternehmens durch eine gute Ausbildung sind ebenfalls wichtige Motivatoren, die sich bei dualen Ausbildungssystemen auch in konkretes Handeln zur Integration von outsidern übersetzen lassen.

Ein weiterer Grund für eine wachsende Jugendarbeitslosigkeit kann in der demographischen Entwicklung liegen, also dem Nachwachsen von überproportional starken Jahrgängen von Jugendlichen, die das Beschäftigungssystem nicht absorbieren kann. Wer das Pech hat, zu einer starken Kohorte zu gehören, muss sich auf dem Arbeitsmarkt gegen eine erheblich stärkere Konkurrenz durchsetzen.

In vielen Ländern der zweiten und dritten Welt ist die demographische Entwicklung einer der Hauptfaktoren für hohe Jugendarbeitslosigkeit. So liegt in Nordafrika und den östlichen Mittelmeerländern der Anteil der Jugendlichen zwischen 15 und 25 Jahren an der Bevölkerung über 20% (vgl. Stoenescu 2014). Dies gilt allerdings nicht für die EU. Hier sind die Kohorten der Jugendlichen durch eine geringere Geburtenrate teilweise nur halb so stark. In den Krisenstaaten schrumpften die jüngeren Alterskohorten zudem durch eine Abwanderung in andere Länder. Gerade in den Ländern mit der höchsten Jugendarbeitslosigkeit in der EU hat die demographische Entwicklung die Situation der Jugendlichen sogar noch gemildert (vgl. Abb. 1).

Abb. 1

Anteil der 15- bis 24-Jährigen an der gesamten Bevölkerung in EU-Staaten, 2014



Quelle: Eurostat (2015); Darstellung des Autors.

Auch das beste Bildungssystem kann Jugendliche bei geringem oder negativem Wachstum auf Dauer nicht vor Arbeitslosigkeit schützen. Abbildung 2 zeigt die mit 0,731 starke Korrelation zwischen der Entwicklung des Bruttosozialprodukts und der Jugendarbeitslosenquote zwischen 2008 und 2014. Dies bestätigt Berechnungen des IWF, dass 70% der Zunahme der Arbeitslosigkeit Jugendlicher in den besonders betroffenen Euroländern durch zu geringes Wachstum verursacht wurde (vgl. IMF 2014, S. 7).

Die Jugendgarantie der EU

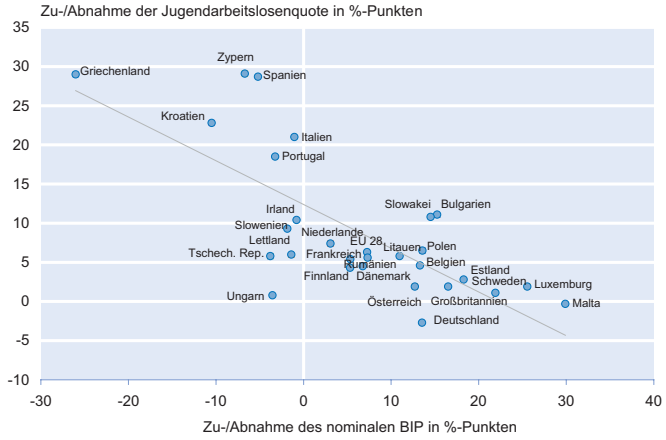
Zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit steht eine Reihe von EU-Programmen zur Verfügung, die von den Strukturfonds bis hin zu zinsvergünstigten Krediten der europäischen Investitionsbank reichen. 2013 beschloss der Ministerrat zusätzlich die sogenannte »Jugendgarantie«, nach der die Mitgliedstaaten allen jungen Menschen unter 25 Jahren innerhalb von vier Monaten, nachdem sie die Schule verlassen haben oder arbeitslos geworden sind, eine hochwertige Arbeitsstelle anbieten oder eine Qualifizierung, mit der sie einen Arbeitsplatz finden können. Regionen mit besonders hoher Jugendarbeitslosigkeit werden mit der »Beschäftigungsinitiative für junge Menschen« (YEI) zusätzlich 6,4 Mrd. zur Verfügung gestellt. Die weitaus wichtigste Quelle für EU-Mittel zur Unterstützung der Jugendgarantie und anderer Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ist der Europäische Sozialfonds (ESF), der für den Zeitraum 2014–2020 mit rund 86 Mrd. Euro ausgestattet ist.

Die Länder haben eigene Umsetzungsprogramme für die Programmmittel entwickelt, die jedoch gerade in den Krisenländern nur spärlich abfließen. Bislang flossen erst 900 Mio. der 6,4 Mrd. Euro des YEI ab (vgl. *Süddeutsche Zeitung* 2015). Die wichtigsten Gründe für den geringen Mittelabfluss lassen sich so zusammenfassen:

1. Die Arbeitsbehörden in den Krisenländern sind schlecht ausgestattet und aufgrund der insgesamt gestiegenen Arbeitslosigkeit so überlastet (vgl. Abb. 3), dass sie neue Programme nicht effektiv umsetzen können.
2. Die kollektiven Organisationen, wie Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften oder Kammern, sind durch die Fragmentierung bzw. Erosion der Tarifverträge infolge der Eingriffe der Troika (vgl. Schulten und Müller 2014) und auch durch nationale Aktivitäten, wie etwa der Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft in den Kammern in Spanien, so geschwächt, dass der Staat in der Wirtschaft keine Bündnispartner für Ausbildungs- und Beschäftigungsinitiativen findet.
3. In einer schrumpfenden oder nur schwach wachsenden Wirtschaft mit vielen um ihre Existenz kämpfenden Unternehmen sinken der Arbeitskräftebedarf und die Bereitschaft der Unternehmen, in Aus- und Weiterbildung zu investieren. Wenn in dieser Situation die Mittelverwendung nicht ausreichend kontrolliert wird, kommt es zu starken Mitnahmeeffekten. Das gilt besonders, wenn der Schwerpunkt der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf Lohnkostenzuschüsse für Jugendliche gelegt wird,

Abb. 2

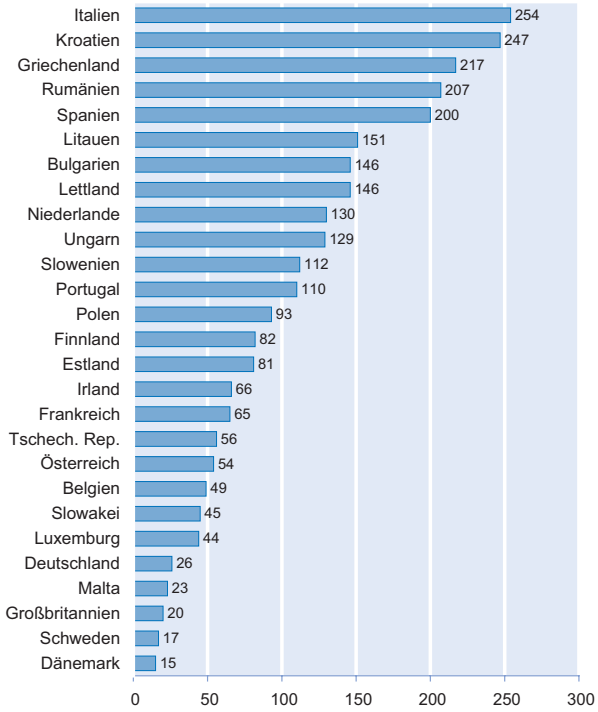
Korrelation zwischen der Veränderung des Bruttoinlandsprodukts und der Zunahme der Jugendarbeitslosenquote in der EU zwischen 2008–2014



Quelle: Eurostat (2015); Europäische Kommission (2015); Darstellung des Autors.

Abb. 3

Zahl der in EU-Ländern in der Arbeitsverwaltung registrierten Arbeitslosen pro Beschäftigten, 2012



Quelle: Cicciomessere (2015).

was angesichts der einfachen administrativen Handhabe dieses Instruments, das keinen Aufbau von unterstützenden Strukturen erfordert, in vielen Ländern der Fall ist. Der Europäische Rechnungshof hat kritisiert, dass mangels ausreichender Kontrollen Jugendliche vielfach nur als billige Arbeitskräfte eingesetzt werden (vgl. *Handelsblatt* 2015).

4. Duale Ausbildungssysteme, die in fast allen Krisenländern aufgebaut werden sollen, funktionieren nur in institutionellen Netzwerken zwischen Sozialpartnern, Berufsschulen und Betrieben und erfordern ein Engagement aller Akteure, das historisch erst wachsen muss. Sowohl der Aufbau der Netzwerke und Institutionen (interne Ausbildungsabteilungen, überbetriebliche Ausbildungszentren, Berufschulen), als auch die Entwicklung des Engagements der Akteure erfordern Zeit. Durch die Zerstörung existierender Netzwerke hat sich die Zeitschiene verlängert. Beschleunigen kann man den Prozess nur durch eine zunehmende »Verstaatlichung« des Systems, etwa durch hohe Subventionen der betrieblichen Ausbildung, wie in Großbritannien, oder einer höheren Gewichtung staatlich finanzierter überbetrieblicher Ausbildung mit betrieblichen Praktika.

Schlussfolgerungen

Die EU-Jugendprogramme haben bislang die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Süd- und Osteuropa nicht erkennbar verringern können. Die Mittel fließen nur zögernd ab, da die Planungs- und Umsetzungskapazitäten fehlen und die Betriebe eher Personal abbauen als neue Arbeitskräfte einzustellen. Hinzu kommt, dass Strukturreformen, wie die Einführung von dualen Ausbildungssystemen, allenfalls mittelfristig umsetzbar sind. Die Programme sind geeignet für Länder mit Übergangsarbeitslosigkeit von Jugendlichen nach der Ausbildung, einer entwickelten Arbeitsmarktpolitik und funktionierenden Netzwerken mit der Wirtschaft. Die Jugendgarantie, die in Österreich, wo alle der genannten Bedingungen vorliegen, entwickelt wurde, lässt sich offensichtlich nicht in der gesamten EU umsetzen. Die vollmundige Rhetorik, allen Jugendlichen spätestens nach viermonatiger Arbeitslosigkeit eine hochwertige Arbeitsstelle oder eine geeignete Qualifizierung anzubieten, kann in vielen Teilen Europas nur als Zynismus empfunden werden. Ohne eine Einbettung in eine überzeugende Wachstumsstrategie wird dieses Versprechen auch nicht annähernd einzulösen sein (vgl. Pastore 2015).

Literatur

Cicciomessere, R. (2015), *The Main Reasons for the Low Use of Youth Guarantee in Italy,* Manuskript.

Emmennegger, P. (2009), »Barriers to Entry: Insider/Outsider Politics and the Political Determinants of Job Security Regulations«, *Journal of European Social Policy* 19(2), 131–146.

Europäische Kommission (2015), *Statistical Annex of European Economy,* Brüssel.

Handelsblatt (2015), »Jugend-Jobgarantie«, EU-Prüfer kritisieren fehlende Kontrolle, 25. März,

IWF (2014), »Youth Unemployment in Europe: Okun's Law and Beyond«, *IMF Country Report No. 14/199, Euro Area Policies 2014 Article IV Consultation,* Selected Issues, Juli.

OECD (2008), *Off to a Good Start? – A Descriptive Review of Youth Labour Market Transitions in OECD Countries,* DELSA/ ELSA. Paris.

OECD (2014), *Education at a glance,* Paris.

OECD (2015), »NEET Youth in the Aftermath of the Crisis«, OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 164, Paris.

Pastore, F. (2015), »The European Youth Guarantee: Labor Market Context, Conditions and Opportunities in Italy«, IZA Journal of European Labor Studies 2015 (4), 11.

Schulten, T. und T. Müller (2014), »Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik«, in: S. Lehndorff (Hrsg.), *Spaltende Integration. Der Triumph gescheiterter Ideen in Europa – revisited. Zehn Länderstudien,* VSA Verlag, Hamburg, 273–301.

Stoensecu, M. (2014), »Youth Statistics – North Africa and Eastern Mediterranean. Large Youth Population Plus High Unemployment – Challenges Facing ENP-South Countries«, in: Eurostat (Hrsg.), *Statistics in Focus* 10, Luxemburg.

Süddeutsche Zeitung (2014), »So viele ohne Perspektive«, 21. Juli.

Thurow, L.C. (1975), *Generating Inequality. Mechanisms of Distribution in the U.S. Economy.* Basic Books, New York.

Günther Schmid*

Jugendarbeitslosigkeit in Europa: Den Letzten beißen die Hunde

Den Letzten beißen die Hunde! Nach dieser Redensart, die aus der Jagd kommt, wird das schwächste Tier von der Hundemeute von seinem Rudel getrennt und gestellt. Im übertragenen Sinne bedeutet sie: Als *Letzte(r)* muss frau (man) die Konsequenzen für alle anderen mittragen. Jugendarbeitslosigkeit in Europa scheint diese Erfahrung widerzuspiegeln.

Jugendliche sind in mehrfacher Weise die »Letzten« auf dem Arbeitsmarkt: Sie haben keine oder die geringsten Senioritätsrechte: Kommt es zu Entlassungen, sind sie die Ersten, die gefeuert werden. Werden Jugendliche eingestellt, erhalten sie häufig nur befristete Arbeitsverträge. Europaweit (EU 27) sind 42% der Jugendlichen (Alter 15–24) befristet beschäftigt im Vergleich zu 11% der Erwachsenen (Alter 25–64); in Spanien – dem Land mit der zweithöchsten Jugendarbeitslosigkeit in Europa – ist dieses Verhältnis 61 zu 22%. In Rezessionen herrscht – neben Kündigungen – Einstellungsstopp, so dass viele Jugendliche vor verschlossenen Türen des Arbeitsmarkts stehen. Kommt es im Aufschwung zu Einstellungen, sind sie die Letzten, weil sie keine Berufserfahrungen sammeln konnten.

Ein Großteil der Einstellungen erfolgt in kleineren oder mittleren Betrieben, die als Zulieferer in der Wertschöpfungskette oft ganz hinten stehen. Häufen sich dort die Einstellungen für Jugendliche, sind diese – neben Befristung, niedrigen Löhnen und schlechten Arbeitsbedingungen – die Ersten, die vom Einbruch der Nachfrage (und damit von Entlassungen oder Einstellungsstopp) betroffen werden. Eine Studie des Internationalen Währungsfonds kommt zum Ergebnis, dass europaweit etwa 50% des Anstiegs der Jugendarbeitslosigkeit auf fallende Nachfrage zurückzuführen ist, in den Ländern der Eurozone sogar 70%. In Spanien führte 1% weniger Wachstum zu 2 Prozentpunkten höherer Jugendarbeitslosigkeit (vgl. IWF 2014).

Das Bild könnte weiter differenziert werden. Aber kehren wir zur »Jagdszene« zurück. Erfahrene Jäger wissen: Die Strategie, die Schwachen vom Rudel zu trennen, klappt nicht immer, vor allem dann nicht, wenn das Rudel die Schwachen in die Mitte nimmt. Schauen wir uns die Zahlen der Jugendarbeitslosigkeit in Europa näher an, können wir Länder entdecken (neben Deutschland vor allem die Schweiz, Österreich, die Niederlande und Dänemark), in denen diese Strategie – wenn vielleicht auch nicht gezielt, dann doch de facto – angewandt wird: Duale Bildungssysteme, d.h. die Kombination von Arbeiten und Ausbildung oder Lernen, scheinen neben der Stabilisierung sozialer Sicherungssysteme eine Schutzfunktion für die strukturellen Schwächen der Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt auszuüben, die es vermeidet, dass Jugendliche als die ›Letzten von den Hunden gebissen‹ werden. Im Folgenden wollen wir uns das genauer anschauen.

In Gesamteuropa stieg die Jugendarbeitslosigkeit etwa um 54% seit Beginn der Rezession 2008 auf das Niveau von über 23% (vgl. Tab. 1). Das Niveau der Jugendarbeitslosigkeit schwankt jedoch beträchtlich zwischen knapp 8% in Deutschland und fast 60% in Griechenland.

Deutschland erholte sich als einziges Land so rasch, dass die Jugendarbeitslosigkeit sogar auf das Niveau von 7,7% gesunken ist. Wie in anderen, vor allem mediterranen Ländern, stieg die Jugendarbeitslosigkeit in Griechenland sogar um etwa 170% auf 58,9%. Das heißt aber nicht, dass mehr als die Hälfte der griechischen Jugendlichen arbeitslos ist, wie die Medien oft berichten. Bezogen auf die gesamte jugendliche Bevölkerung (15–24) sind – nach international gebräuchlicher Statistik – »nur« etwa 16% ›arbeitslos‹ (in Deutschland sogar nur gut 4%); 84% *aller* griechischen Jugendlichen sind in Bildung, ›inaktiv‹ oder im informellen Sektor tätig (vgl. Tab. 1, Zeile 4).

Die *NEET-Rate* – ebenfalls bezogen auf die gesamte jugendliche Bevölkerung – zeichnet die Schwere des Problems etwas präziser: 13,2%, das sind 7,8 Mio. Jugendliche (oder jede achte jugendliche Person in Europa), sind weder in Bildung oder Trainingsmaßnahmen noch in Beschäftigung; in Griechenland (20,3%) ist es jede fünfte jugendliche Person, in Deutschland mit 7,7% »nur« jede/r dreizehnte Jugendliche. Aber auch nach diesem Indikator sind die Differenzen in Gesamteuropa erheblich. Die NEET-Rate für Jugendliche im Alter von 15–24 liegt zwischen 4,1% in den Niederlanden und 21,5% in Bulgarien. Werden jugendliche Erwachsene im Alter von 25–29 mit einbezogen, erhöht sich der EU-27-Durchschnitt auf 15,9%, in Deutschland auf 9,6% und in Griechenland auf 27,1%.

* Prof. Dr. Günther Schmid, Professor a.D. für Ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin, war von 1989 bis 2008 Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB). Er forscht und berät weiterhin in Fragen der Beschäftigungspolitik.

Tab. 1
Indikatoren der Jugendarbeitslosigkeit an den Beispielen Deutschland und Griechenland im Vergleich zum EU-28-Durchschnitt, in %

	EU 28	Griechenland	Deutschland
1. Arbeitslosenquote (Arbeitslose Jugendliche [15–24] in % der jugendlichen Erwerbspersonen[a)]	23,4	58,9	7,7
2. NEET-Rate (Jugendliche [15–24] weder in Bildung noch in Beschäftigung in % der Bevölkerung [15–24])	13,2	20,3	7,7
3. Relative Arbeitslosenquote (Jugendarbeitslosenquote [15–24] dividiert durch die Arbeitslosenquote Erwachsener [25–74])	1,8	2,3	1,6
4. Arbeitslosenrate (Arbeitslose Jugendliche [15–24] in Prozent der jugendlichen Bevölkerung [15–24])	9,7	16,1	4,1
5. Δ Jugendarbeitslosigkeit (Nov. 2007 bis Nov. 2013, in %)	53,9	167,4	– 33,0
6. Verhältnis Frauen / Männer (Arbeitslosenquote jugendlicher Frauen dvidiert durch ALQ jugendlicher Männer)	0,92	1,19	0,86

[a)] Erwerbspersonen = Arbeitslose + Erwerbstätige; »arbeitslos« ist, nach ILO-Richtlinie, wer vier Wochen vor der Befragung aktiv um eine Arbeitsstelle bemüht war und für diese Arbeit binnen zwei Wochen zur Verfügung stand. – Stand: November 2013 für Arbeitslose; 2012 für NEET; NEET = **N**either in **E**mployment, **E**ducation nor **T**raining.

Quelle: Eurofound (2014, Tab. 1 und 2); Berechnungen des Autors; European Commission (2014a, Statistical Annex, Labour Market Indicators, Angaben für 2012).

Die *relative Jugendarbeitslosigkeit* beträgt das Zweifache der Arbeitslosigkeit Erwachsener, während – zumindest oberflächlich betrachtet – jugendliche Frauen mit den Männern nahezu das gleiche Schicksal teilen, vor allem in Deutschland sogar noch bevorzugt erscheinen (vgl. Tab. 1, Zeile 6).

Die zentralen Ursachen dieser Entwicklung und Differenzen sind eingangs schon angedeutet worden: fehlende Arbeitsplätze infolge mangelnder Nachfrage oder Wettbewerbsfähigkeit, fehlende oder unpassende Bildung und segmentierende Arbeitsmarktpolitik. Die Lösung für die gewichtigste Ursache kann hier nur nebenbei erwähnt werden: Solange die Europäische Union die Finanz- und Wirtschaftskrise nicht in den Griff bekommt – etwa mit Hilfe einer durchgreifenden Bankenreform (Bankenunion) und eines massiven Investitionsprogramms in die europäische Infrastruktur (Verkehr, Energie, IT, Ökologie) – werden Mitgliedstaaten wie Spanien, Italien und Griechenland mit einer verlorenen Generation rechnen müssen. Neben der außergewöhnlichen Belastung für die Jugend gefährdet das nicht nur die Demokratie, sondern droht auch Europa zu zerreißen.

Zur schützenden Integration Jugendlicher gehört darüber hinaus ein umfassender Sozialstaat, der die Konsumkraft in Rezessionszeiten oder Konjunkturflauten durch den Ausgleich der Einkommensverluste (Arbeitslosen-, Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung) stabilisiert. Deutschland, Österreich, die Niederlande haben einen steilen Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit wie etwa in Griechenland auch durch diese eingebauten Stabilisatoren vermeiden können. Solidarische Risikohaftung durch Arbeitsteilung (Kurzarbeit und andere Maßnahmen der Arbeitszeitflexibilität) haben ein weiteres dazu beigetragen.

Mangelnde oder nicht passende Bildung ist die zweite zentrale Ursache von Jugendarbeitslosigkeit. Im Gegensatz zu Entwicklungs- oder Schwellenländern, wo ein großer Teil der Jugendlichen (vor allem Mädchen) oft noch über keine oder schlechte Schulausbildung verfügt, es also an Bildung fehlt oder mangelt, trifft dieses Problem in Europa meist nur auf eine Minderheit zu (vgl. Schmid 2015). Diese kann freilich, wie wir nicht zuletzt aus Deutschland wissen (vgl. z.B. Solga 2008), zu einem harten Kern struktureller Jugendarbeitslosigkeit ausarten. Da viele Faktoren zu einer solchen verfestigten Bildungsarmut beitragen, müssen hier mehrere sozialpolitische und bildungspolitische Maßnahmen ineinandergreifen, um dieses diffizile Problem zu lösen. Neben inklusiver Bildung können Patenschaften, intermediäre Organisationen wie Jugendberufsagenturen oder Produktionsschulen Lösungswege bieten.

Oberstes Ziel muss es in diesem Zusammenhang sein, Exklusion im frühen Stadium des Übergangs von der Schule in den Beruf zu vermeiden. Deshalb hat die Europäische Kommission in ihrer Beschäftigungsstrategie EU-2020 zwei Messlatten gelegt: erstens Reduzierung der Schulabbrecherrate von 14,1% (2010) auf 10% (2020); zweitens eine ›*Jugendgarantie*‹, d.h. eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten, allen Jugendlichen unter 25 Jahren spätestens nach vier Monaten eines Arbeitsplatzverlustes oder nach Verlassen der Schule einen Ausbildungsplatz oder eine Beschäftigung anzubieten. Diese Initiative wird in der siebenjährigen Periode des EU-Budgets (2014–2020) mit insgesamt 6 Mrd. Euro EU-Geldern unterstützt, die jedoch in den ersten bei-

den Jahren schon ausgegeben werden können. Die Mitgliedstaaten profitieren je nach Betroffenheit von Jugendarbeitslosigkeit: Spanien kann beispielsweise mit 29% des Gesamtbudgets rechnen, Griechenland mit 5%, während beispielsweise Deutschland keinen berechtigten Anteil hat (vgl. Europäische Kommission 2014b). Dieses Programm lief bisher jedoch nur mühsam an, vor allem weil in den stark betroffenen Mitgliedstaaten die administrativen Kapazitäten der Umsetzung fehlen (für Griechenland vgl. Petmesidou und Polyzoidis 2015).

Angesichts der hohen Arbeitslosenzahlen und der sozialen wie volkswirtschaftlichen Kosten der Jugendarbeitslosigkeit erscheint die Größenordnung dieses europäischen Solidarfonds gegen Jugendarbeitslosigkeit geradezu lächerlich, vor allem, wenn zu den 7,8 Millionen die 6,8 Millionen jugendlichen NEET-Erwachsenen im Alter von 25 bis 29 Jahren hinzugerechnet werden. Die Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Dublin (vgl. Eurofound 2014) beziffert die jährlichen Kosten der Jugendarbeitslosigkeit (bezogen auf die NEET-Raten) auf 162 Mrd. Euro; das sind 1,3% des Bruttosozialprodukts im EU-Durchschnitt; für Griechenland sind es 4,3%, für Deutschland immerhin noch 0,6%. Notwendig wäre deshalb ein (gegenüber den 6 Mrd. Euro) weit mutigeres Investitionsprogramm für kleine und mittlere Betriebe kombiniert mit Lohnkostensubventionen für die zusätzliche Ausbildung und Eingliederung von Jugendlichen in Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen. Mit dem Aufkauf von Staatsanleihen ist es für Länder wie Griechenland nicht getan. Es muss gesichert werden, dass eine solche Geldschöpfung auch tatsächlich in reale Investitionen fließt, wobei Bildung fiskalpolitisch nicht als Konsum, sondern als Investition zählen muss.

Langfristig gilt es jedoch für die Länder mit hoher oder gar dramatisch hoher Jugendarbeitslosigkeit, die institutionellen Kapazitäten für duale Ausbildungssysteme aufzubauen. Die Obsession der Europäischen Beschäftigungsstrategie, vor allem die tertiäre Bildung weiter auszubauen (im Jahr 2020 sollen wenigstens 40% der 32-Jährigen einen akademischen Abschluss haben), ist völlig verfehlt. Inzwischen zeigen mehrere ökonometrisch fundierte Studien, dass vor allem diejenigen EU-Mitgliedstaaten eine geringe Jugendarbeitslosigkeit haben, die sich auf ausgeformte Systeme der dualen Bildung verlassen können (vgl. z.B. Eurofound 2012). Vor allem die Südländer mit hoher Jugendarbeitslosigkeit haben, im Vergleich zu ihrer gut ausgebauten akademischen Ausbildung, die Entwicklung mittlerer Ausbildungssysteme stark vernachlässigt (vgl. Berlingieri et al. 2014). Akademische Bildung galt in diesen Ländern oft als Eintrittskarte in gut bezahlte Stellen des (oft aufgeblähten) öffentlichen Dienstes (für Griechenland vgl. Petmesidou und Polyzoidis 2015). Reformmodell sollte dabei weniger das deutsche Lehrlingssystem sein, sondern entweder das Schweizer oder das österreichische Berufsbildungssystem, das der modernen Arbeitswelt besser angepasst ist und vor allem eine stärkere Durchlässigkeit zwischen Berufsbildung und akademischer Bildung gewährleistet. Auch die eher schulisch orientierten Berufsbildungssysteme in Dänemark oder in den Niederlanden scheinen geeignetere Modelle für Länder wie Griechenland, Italien oder Spanien zu bieten (vgl. Ebner 2012).

Der Trend zu einer Dualisierung der Ausbildung im Hochschulbereich, d.h. nicht nur die Kombination von Praxis und theoretischer Fundierung, sondern auch die Kombination von Einkommen generierendem Arbeiten und Lernen, scheint nun langsam auch in Deutschland zu greifen, wie die wachsende Bedeutung der anwendungsorientierten Fachhochschulen oder etwa das erfolgreiche Beispiel der Dualen Hochschule Baden-Württemberg zeigen. Sowohl die neuere pädagogische Forschung (vgl. z.B. Felden et al. 2014) als auch die Theorie lebenslaufbezogener Arbeitsmarktpolitik (vgl. z.B. Schmid 2011) verweisen auf die (notwendige) Renaissance dualer Ausbildungssysteme für eine erfolgreiche Navigation von der Schule in den Beruf und in weiteren kritischen Übergangsphasen im Erwerbsleben. Diese Systeme haben nicht zuletzt auch den Vorteil, den gefährdeten Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt einen solidarischen Schutz zu bieten, d.h. sie in die Mitte zu nehmen, um so dem alten Jägerlatein (›Den Letzten beißen die Hunde‹) Paroli zu bieten.

Literatur

Berlingieri, F., H. Bonin und M. Sprietsma (2014), *Youth Unemployment in Europe – Appraisal and Policy Options,* Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

Ebner, C. (2012), *Erfolgreich in den Arbeitsmarkt? Die duale Berufsausbildung im internationalen Vergleich,* Campus, Frankfurt am Main und New York.

Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) (2012), NEETs: *Young People not in Employment, Education or Training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxemburg.

Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) (2014), *Mapping Youth Transitions in Europe,* Publications Office of the European Union, Luxemburg.

Europäische Kommission (2014a), *Employment and Social Developments in Europe 2013,* Publications Office of the European Union, Luxemburg.

Europäische Kommission (2014b), »Memo: The European Youth Guarantee«, verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-571_en.htm, aufgerufen am 9. Oktober 2014.

Felden, H. von, O. Schäffter und H. Schicke (Hrsg.) (2014), *Denken in Übergängen – Weiterbildung in transitorischen Lebenslagen,* Springer VS, Wiesbaden.

IWF (2014), »Youth Unemployment in Europe: Okun's Law and Beyond«, *IMF Country Report* No. 14/199, 423.

Petmesidou M. und P. Polyzoidis (2015), »What Policy Innovation for Youth in the Era of Prolonged Austerity? The Case of Greece«, OSE Paper Series, Research Paper 20, Juli, Brüssel.

Schmid, G. (2011), *Übergänge am Arbeitsmarkt – Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern,* edition sigma, Berlin.

Schmid, G. (2015), »Youth Unemployment in India: From a European and Transitional Labour Market Point of View«, IZA Policy Paper No. 95.

Solga, H. (2008), »Lack of Training – The Employment Opportunities of Low-Skilled Persons from a Sociological and Micro-economic Perspective«, in: K.U. Meyer und H. Solga (Hrsg.), *Skill Formation – Interdisciplinary and Cross-National Perspectives,* Cambridge University Press, New York.

Jörg Schmidt*

Jugendarbeitslosigkeit in Europa: Ursachen und Reformoptionen

Zahlreiche Befunde zur Jugendarbeitslosigkeit in Europa liegen bereits vor und haben die öffentliche Diskussion geprägt. Mit Blick auf aktuelle Zahlen wird oft befürchtet, dass langfristig eine verlorene Generation von europäischen Jugendlichen droht, der in ihrem späteren Erwerbsleben kaum Chancen auf einen Eintritt in die (heimischen) Arbeitsmärkte zugeschrieben wird und die neben den nationalen Regierungen auch die EU vor eine anscheinend unlösbare Aufgabe stellt (vgl. Eichhorst et al. 2013).

Tatsächlich zeigen amtliche Daten, dass im Jahr 2014 rund 5,1 Mio. Jugendliche in der EU arbeitslos[1] waren (vgl. Eurostat 2015). Diese Zahl repräsentiert einen Zustand, der sich in vielerlei Hinsicht problematisch auswirken kann – für die Jugendlichen selbst, aber auch für die Wirtschaft und Gesellschaft in den betroffenen Staaten. So drohen auf individueller Ebene etwa soziale Ausgrenzung und der Verlust oder die Erosion von Wissen und Kompetenzen, die während einer Ausbildung oder eines Studiums erworben wurden. Daneben könnten auf volkswirtschaftlicher Ebene zusätzliche Kosten entstehen, beispielsweise durch einen erhöhten Aufwand für die (Wieder-)Eingliederung Jugendlicher in den Arbeitsmarkt, durch direkte Einbußen in Form von Produktions- bzw. Produktivitätsverlusten oder durch fiskalische Kosten, wie etwa geringere Steuereinnahmen und gestiegene Transferausgaben (vgl. Schäfer 2015; Berlingieri et al. 2014). Worin aber liegen die Ursachen für die hohe Jugendarbeitslosigkeit, und welche Staaten sind besonders betroffen?

Ausmaß und Art der Jugendarbeitslosigkeit

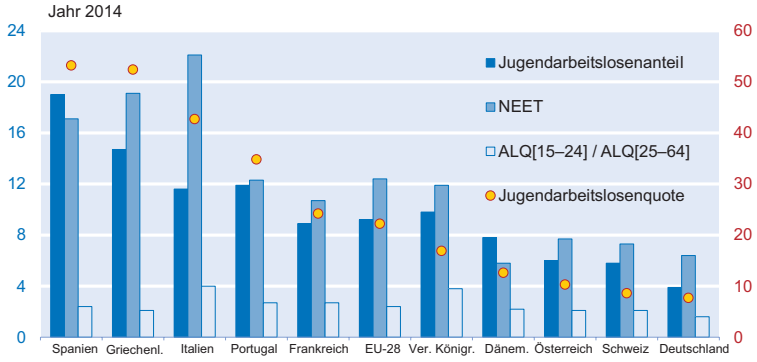
In der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion werden typischerweise mehrere Indikatoren zur Beschreibung der

* Dr. Jörg Schmidt ist Senior Economist im Kompetenzfeld Arbeitsmarkt und Arbeitswelt am Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Büro Berlin.

[1] Im Folgenden wird der Begriff der Arbeitslosigkeit als Erwerbslosigkeit verstanden, wie er von der International Labour Organization verwendet wird.

Abb. 1

Indikatoren zur Jugendarbeitslosigkeit für ausgewählte Staaten



ALQ[15–24] / ALQ[25–64]: Relation der Jugendarbeitslosenquote zur Arbeitslosenquote der 25- bis 64-Jährigen; NEET: Anteil nichterwerbstätiger Jugendlicher an der gleichaltrigen Bevölkerung, die weder an Bildung noch an Weiterbildung teilnehmen.

Quelle: Eurostat (2015), teilw. Berechnungen des Autors; Darstellung des Autors.

Jugendarbeitslosigkeit verwendet. Zum einen wird die Jugendarbeitslosenquote herangezogen, die den Anteil der jugendlichen Arbeitslosen an allen gleichaltrigen Erwerbspersonen angibt. Die entsprechenden Werte sind allerdings mit Vorsicht zu interpretieren, da sie sich nicht auf die gleichaltrige Bevölkerung beziehen, sondern sog. Nichterwerbspersonen unberücksichtigt bleiben, wie z.B. Jugendliche in Aus-, Weiterbildung oder Studium, wenn sie weder erwerbstätig noch arbeitslos sind (vgl. Eurostat 2013). Ein erster Blick auf die Daten zeigt, dass gerade in einigen südeuropäischen Ländern, wie etwa Spanien, Griechenland, Italien und Portugal, offenbar massive Probleme beim Einstieg von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt bestehen (vgl. Abb. 1). Wird ergänzend der sog. Jugendarbeitslosenanteil herangezogen, d.h. der Anteil der arbeitslosen Jugendlichen an der gleichaltrigen Bevölkerung, ändert sich der Befund kaum, auch wenn die absoluten Werte etwas geringer ausfallen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei einer Analyse der NEET, d.h. des Anteils nichterwerbstätiger Jugendlicher an der gleichaltrigen Bevölkerung, die weder an Bildungs- noch an Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen. Dieser Indikator ist insbesondere deshalb relevant, da die NEET ein besonders hohes Risiko aufweisen, dauerhaft nur geringe Chancen am Arbeitsmarkt zu haben, da sie aktuell nicht durch Erwerbstätigkeit oder Ausbildung in ihr Humankapital investieren. Einschlägigen Berechnungen zufolge werden beispielsweise die volkswirtschaftlichen Kosten für die Integration dieser Gruppe in den Arbeitsmarkt für das Jahr 2011 auf rund 153 Mrd. Euro bzw. 1,2 % des BIP der EU geschätzt (vgl. Eurofound 2012).

Um zu klären, ob die Jugendarbeitslosigkeit eher auf strukturelle oder konjunkturelle Ursachen zurückzuführen ist, werden die genannten Indikatoren im Zeitablauf betrachtet. Hier zeigt sich, dass zwar insbesondere im Zuge der Wirtschaftskrise (ab dem Jahr 2009) ein nennenswerter Anstieg der genannten Indikatoren im europäischen Durchschnitt zu beobachten ist (vgl. Eichhorst und Neder 2014). Allerdings lagen auch bereits vor der Wirtschaftskrise in einigen südeuropäischen Staaten z.T. deutlich erhöhte Werte hinsichtlich der Jugendarbeitslosenquote und der NEET vor, wie z.B. in Spanien und Griechenland (vgl. Berlingieri et al. 2014). Dies deutet auf strukturelle Probleme hin, die sich auch an den Quotienten aus der Jugendarbeitslosenquote und der Arbeitslosenquote älterer Beschäftigter ablesen lassen (vgl. Abb. 1). So fallen die Arbeitslosenquoten Jugendlicher gegenüber älterer Beschäftigter häufig mehr als doppelt so hoch aus. Zudem hat sich ihr Verhältnis von 2006 bis 2012 in vielen Ländern kaum verändert (vgl. Berlingieri et al. 2014).

Ansatzpunkte auf europäischer Ebene?!

Mit einer (erneuerten) Jugendstrategie, die in die Strategie Europa 2020 eingebettet ist, hat die Europäische Kommission bereits im Jahr 2009 mehrere Aktionsbereiche definiert, darunter auch Beschäftigung und soziale Integration, um Jugendliche zu unterstützen (vgl. Europäische Kommission 2009). Neben dem bis Ende 2014 laufenden Programm »Youth on the Move« bezieht sich eine prominente Empfehlung der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2012 auf die sog. Jugendgarantie, die darauf abzielt, allen Jugendlichen innerhalb von vier Monaten nach Ende einer Beschäftigung bzw. dem Verlassen von Schule oder Hochschule eine (adäquate) Arbeitsstelle oder Bildungsmaßnahme anzubieten (vgl. Europäische Kommission 2015). Vor diesem Hintergrund sind neben den konjunkturellen Voraussetzungen, die die Entstehung dieser Arbeitsplätze überhaupt erst ermöglichen, beträchtliche Anstrengungen der nationalen Akteure notwendig, die jedoch ohne strukturelle Reformen nur begrenzten Erfolg versprechen dürften. Hinzu kommt, dass mit den Maßnahmen grundsätzlich eine (massive) Kofinanzierung verbunden ist, die die betroffenen Staaten in der gegenwärtigen Lage voraussichtlich finanziell überfordert und die zudem Fragen nach dem zu erwartenden Erfolg entsprechender Investitionen aufkommen lässt (vgl. auch Eichhorst et al. 2013).

Im Vergleich dazu scheinen Initiativen der EU besser geeignet und auch auf der Ebene der EU richtig verortet, die die Mobilität der Jugendlichen fördern. Dies können beispielsweise Ansätze sein, die die Transparenz der Stellenangebote in der EU erhöhen, wie z.B. das European Job Mobility Portal. Zum anderen sind auch Ansätze zu begrüßen, die beispielsweise die Vergleichbarkeit von Qualifikationen unterstützen, wie etwa durch den Europäischen Qualifikationsrahmen (vgl. Schäfer und Schmidt 2012). Mit Blick auf die

Situation in einigen südeuropäischen Staaten besteht das grundsätzliche Ziel darin, durch eine höhere Mobilität das Humankapital arbeitsloser Jugendlicher (temporär) in anderen Staaten zu nutzen und vor einer Entwertung zu schützen (vgl. Eichhorst et al. 2013). Zu bedenken ist aber, dass damit nicht die strukturellen Ursachen der Jugendarbeitslosigkeit angegangen werden. Hinzu kommt, dass das Ausmaß der Migration Jugendlicher aus diesen Staaten derzeit oft nicht ausreicht, um die dortige Jugendarbeitslosigkeit nennenswert zu reduzieren; so sind beispielsweise im Jahr 2013 rund 62 000 Jugendliche aus Spanien ausgewandert und rund 57 500 Jugendliche eingewandert, während ein Bestand von rund 950 000 arbeitslosen Jugendlichen in Spanien zu verzeichnen war (vgl. Eurostat 2015).

Strukturelle Ursachen und aktive Arbeitsmarktpolitik

Zunächst fällt auf, dass offensichtlich Staaten mit einem dualen System der Berufsausbildung, wie etwa Deutschland, Österreich, die Schweiz und Dänemark, deutlich besser in der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit abschneiden (vgl. Abb. 1). Tatsächlich scheint gerade die enge Verzahnung von praktischen und theoretischen Inhalten in der dualen Berufsausbildung einerseits den Bedürfnissen der Unternehmen entgegen zu kommen und andererseits den Jugendlichen den Übergang aus dem Bildungssystem in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Die Auszubildenden können auf diesem Weg berufspraktische Erfahrungen sammeln, die sie durch geregelte Ausbildungsabschlüsse nachweisen können und die ihre Beschäftigungschancen perspektivisch erhöhen. Die Unternehmen können ihrerseits durch die Berufsausbildung geeignete und bereits mit berufspraktischen Fähigkeiten ausgestattete Kandidaten finden, um ihren künftigen Fachkräftebedarf zu decken. Die für beide Seiten zu erwartenden Vorteile dürften auch eine kooperative Zusammenarbeit der Sozialpartner unterstützen und letztlich die Akzeptanz solcher Systeme fördern (vgl. Eichhorst et al. 2013). Rein schulische oder praxisferne Ausbildungen, wie sie zum Teil in Spanien und Italien üblich sind bzw. waren, sowie ein überwiegend auf akademische Qualifikationen fokussiertes Bildungssystem können hingegen die Integration Jugendlicher in den Arbeitsmarkt erschweren, insbesondere wenn ein hoher Anteil von Schulabbrechern vorliegt. Der Gedanke liegt dann nahe, Elemente dualer Bildungssysteme auch in diesen Ländern zu implementieren, allerdings dürfte dies mit einigen Herausforderungen verbunden sein (vgl. Eichhorst et al. 2013). Zwar wurden beispielsweise in Spanien bereits erste Schritte in diese Richtung unternommen (vgl. die Formación Profesional Dual), aber entsprechende Reformen benötigen nicht nur Zeit, sondern erfordern auch eine schrittweise und auf die Strukturen des jeweiligen Arbeitsmarkts zugeschnittene Umsetzung unter Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren, wie etwa dem Staat, den Sozialpartnern und den Unternehmen.

Neben dem Bildungssystem dürften insbesondere die institutionellen Regelungen einen Einfluss auf die Jugendarbeitslosigkeit haben. Ein vergleichsweise hohes Kündigungsschutzniveau für unbefristet Beschäftigte, wie es etwa in Italien, Frankreich und trotz einiger Anpassungen auch noch in Spanien und Portugal zu beobachten ist, erschwert es Unternehmen, notwendige Anpassungen des Personalbestands in Krisenzeiten durchzuführen. Unternehmen reagieren daher eher zurückhaltend bei der Einstellung von Arbeitnehmern bzw. der Entfristung von Arbeitsverträgen und nutzen verstärkt Befristungsregelungen als Flexibilitätsreserve (vgl. Eichhorst et al. 2013; Berlingieri et al. 2014). Da gerade jüngere Arbeitnehmer im Durchschnitt eine geringere Berufserfahrung und Betriebszugehörigkeit und damit zunächst eine geringere Produktivität als ältere Beschäftigte aufweisen, sind sie generell – und ggf. auch aufgrund anderer Kriterien im Rahmen einer Sozialauswahl – stärker von Kündigungen bedroht und erhalten häufiger befristete Arbeitsverträge. Dies zeigt auch der vergleichsweise höhere Anteil befristet beschäftigter Jugendlicher, der im Durchschnitt der EU-28 (2014) bei rund 43% liegt, während dieser Wert für ältere Beschäftigte 11% beträgt (vgl. Eurostat 2015). Besonders hoch fällt jedoch der Anteil befristet beschäftigter Jugendlicher in Spanien (69,1%), Italien (56,0%) und Portugal (63,0%) aus. Zwar liegt beispielsweise auch in Deutschland ein vergleichsweise hohes Kündigungsschutzniveau vor, allerdings bestehen dort Möglichkeiten der internen Flexibilisierung, wie z.B. Kurzarbeitsregelungen, die eine temporäre Reduzierung der Arbeitszeiten in einer wirtschaftlichen Krise erlauben (vgl. auch Berlingieri et al. 2014).

Daneben ist auch auf die Wirkungen eines Mindestlohns hinzuweisen, der sich für Jugendliche als individueller Fehlanreiz und beim Eintritt in den Arbeitsmarkt als Einstiegshürde erweisen kann. So könnte ein Mindestlohn einerseits gerade für bildungsferne Jugendliche den Anreiz erhöhen, frühzeitig das Bildungssystem zu verlassen, mit der Folge, dass damit ihre Chancen auf einen späteren beruflichen und sozialen Aufstieg sinken. Zudem dürften andererseits die Anreize von Unternehmen sinken, Jugendliche zu einem Mindestlohn zu beschäftigen, wenn dieser über ihrer Wertschöpfung für das Unternehmen liegt. Davon ist jedoch in vielen Fällen auszugehen, da Jugendliche häufig weniger berufliche Erfahrungen und betriebsspezifisches Wissen aufweisen als ältere Arbeitnehmer (vgl. Schäfer 2015). Aufgrund der beschäftigungspolitischen Risiken könnten daher (weitergehende) Ausnahmeregelungen für bestimmte Personengruppen sinnvoll sein; beispielsweise werden für Deutschland Ausnahmeregelungen auch für Jugendliche unter 21 Jahren gefordert, die keine abgeschlossene Berufsausbildung aufweisen (vgl. Lesch et al. 2014).

In den Bemühungen der Nationalstaaten zur Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit spielen zudem Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine bedeutende Rolle. So setzt beispielsweise Spanien im Jahr 2011 rund 0,8% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für entsprechende Programme ein, während Portugal 0,57% und Italien etwa 0,35% ihres BIP investieren (vgl. Berlingieri et al. 2014). Das Spektrum möglicher Maßnahmen ist relativ breit und umfasst u.a. Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsagenturen (wie z.B. Unterstützung bei der Arbeitsuche sowie Beratungsleistungen), Qualifizierungsleistungen sowie Beschäftigungsanreize in Form von Lohnsubventionen und ein Angebot öffentlich geförderter Beschäftigung (vgl. Berlingieri et al. 2014). Trotz der nicht immer eindeutigen Studienergebnisse ist davon auszugehen, dass eine öffentlich geförderte Beschäftigung offenbar die geringste Effektivität aufweist. Mit Blick auf den deutschen Arbeitsmarkt wird oft darauf verwiesen, dass ein »sozialer« Arbeitsmarkt häufig nicht den ihm zugedachten Zweck erfüllt, die Betroffenen in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, da u.a. aufgrund der geringen »Nähe« der Tätigkeiten zu jenen des ersten Arbeitsmarkts kaum verwertbares Humankapital aufgebaut wird und die Teilnahme daher vielfach zu einer Stigmatisierung führt (vgl. Schäfer et al. 2014). Zwar dürften einige Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie etwa Hilfen bei der Arbeitsuche, gerade auch Jugendlichen den Übergang in eine Beschäftigung erleichtern, allerdings setzen sie häufig nicht an den strukturellen Ursachen der Jugendarbeitslosigkeit an.

Fazit

Es ist noch zu früh, um von einer verlorenen Generation Jugendlicher in Europa zu sprechen. Die vergleichsweise hohe Jugendarbeitslosigkeit in einigen südeuropäischen Staaten gibt zwar Anlass zur Sorge, allerdings bergen einige der institutionellen Regelungen auch Reformpotenzial, um diesem Problem zu begegnen. In der Gesamtbetrachtung scheinen sich insbesondere Reformen im Bereich der (beruflichen) Bildungssysteme sowie der Kündigungsschutz- und Mindestlohnregelungen anzubieten, die von den Akteuren auf nationaler Ebene ausgearbeitet und auf den jeweiligen Arbeitsmarkt zugeschnitten sein sollten. Ergänzend dürften auch vereinzelte Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sinnvoll sein, wenn es etwa um die Unterstützung Jugendlicher bei der Betreuung und Vermittlung geht. Hingegen eignen sich Beschäftigungsprogramme mit praxisfernen Inhalten kaum als Brücke in den ersten Arbeitsmarkt. Als flankierende Maßnahmen sind Initiativen der EU zur Förderung der Mobilität von Jugendlichen ebenfalls zu begrüßen, allerdings darf ihre derzeitige Effektivität nicht überschätzt werden. Um hier eine spürbare Entlastung der jeweiligen Arbeitsmärkte zu erzielen, dürften zusätzliche Anstrengungen auf nationaler wie auch internationaler Ebene erforderlich sein. Insgesamt sind zwar keine schnellen Erfolge zu erwarten; geeignete Reformen sollten aber vor allem mittel- bis langfristig dazu beitragen können, Jugendlichen in den betroffenen Staaten den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern.

Literatur

Berlingieri, F., H. Bonin und M. Sprietsma (2014), *Youth Unemployment in Europe – Appraisal and Policy Options,* Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung im Auftrag der Robert Bosch Stiftung, Stuttgart.

Eichhorst, W. und F. Neder (2014), »Youth Unemployment in Mediterranean Countries«, IZA Policy Paper No. 80, Bonn.

Eichhorst, W., H. Hinte und U. Rinne (2013), »Youth Unemployment in Europe: What to Do About It?«, *Intereconomics* 48(4), 230–235.

Eurofound (2012), NEETs – *Young People not in Employment, Education or Training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe,* Publications Office of the European Union, Luxemburg.

Europäische Kommission (2009), »Eine EU-Strategie für die Jugend – Investitionen und Empowerment. Eine neue offene Methode der Koordinierung, um auf die Herausforderungen und Chancen einzugehen, mit denen die Jugend konfrontiert ist«, Mitteilung der Kommission vom 27.4.2009, Brüssel.

Europäische Kommission (2015), »Die EU-Jugendgarantie: Fragen und Antworten«, Factsheet vom 4. Februar, Brüssel.

Eurostat (2013), »Jugendliche in der EU: Messung der Jugendarbeitslosigkeit – wichtige Konzepte im Überblick«, Pressemitteilung Nr. 107/2013 vom 12. Juli, Luxemburg.

Eurostat (2015), Datenbank, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/eurostat/data/database.

Lesch, H., A. Mayer und L. Schmid (2014), »Das deutsche Mindestlohngesetz: Eine erste ökonomische Bewertung«, *IW Policy Paper* Nr. 4/2014, Köln.

Schäfer, H. (2015), »Der Arbeitsmarkt für Jugendliche«, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Bundesarbeitsgemeinschaft *SCHULEWIRTSCHAFT* (Hrsg.), *Thema Wirtschaft* Nr. 142, Köln.

Schäfer, H. und J. Schmidt (2012), »Europäische Beschäftigungsstrategie – Eine kritische Bestandsaufnahme«, *Wirtschaftsdienst* 92(6), 363–367.

Schäfer, H., J. Schmidt und O. Stettes (2014), »Moderne Arbeitsmarktverfassung. Wie viel Regulierung verträgt der deutsche Arbeitsmarkt?«, *IW-Positionen* Nr. 66, Köln.

Jörg Asmussen*

Noch lange nicht verloren!

Die Jugendarbeitslosigkeit in der EU betrug im Juli 2015 laut Eurostat 20,4%. Im Juli 2013 hatte sie noch bei 23,3%, also 2,9 Prozentpunkte höher gelegen. Die allgemeine Arbeitslosenquote ist in diesem Zeitraum um lediglich 1,4 Prozentpunkte gesunken. Auch die Entwicklung in absoluten Zahlen ist erfreulich: Seit dem Höhepunkt der Jugendarbeitslosigkeit zur Jahreswende 2012/2013 bis heute haben mehr als eine Million junger Menschen einen Weg aus der Arbeitslosigkeit gefunden. Bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit haben wir in Europa in den letzten Jahren also Fortschritte erzielt.

Europa ist aufgewacht

Dieser Rückgang ist als Erfolg europäischer, nationaler und regionaler Politik auf dem Arbeitsmarkt zu werten. Die meisten Mitgliedstaaten haben, angetrieben von einem starken politischen Engagement der europäischen Staats- und Regierungschefs und der EU-Kommission, ein Zusammenspiel von kurzfristigen und langfristigen Maßnahmen verabschiedet. Nachfrageseitige Impulse für Unternehmen zur Einstellung und Ausbildung junger Menschen, zum Beispiel durch verringerte Sozialabgaben oder Lohnsubventionen, sollen kurzfristig dafür sorgen, dass junge Menschen sich nicht komplett in die Inaktivität zurückziehen, während angebotsseitige Strukturreformen im Bereich der Berufsausbildung und der öffentlichen Arbeitsverwaltungen begonnen wurden. Darüber hinaus wurden rigide Strukturen auf dem Arbeitsmarkt – teilweise gegen heftigen Widerstand - flexibilisiert. Diese Maßnahmenpakete tragen nun die ersten Früchte.

Die Zahlen verdeutlichen aber auch: Das Vorkrisenniveau ist im Hinblick auf Jugendarbeitslosigkeit nach wie vor nicht erreicht. Noch immer findet jeder fünfte arbeitswillige junge Europäer keinen Job. Hinzu kommen Probleme wie verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit junger Menschen und atypische Beschäftigungsverhältnisse: 2014 arbeiteten mehr als 30% der Europäer unter 25 Jahren in Teilzeit und deutlich mehr als 40% in befristeten Beschäftigungsverhältnissen. Zum Vergleich: Arbeitnehmer über 25 waren nur zu 18,5% von Teilzeit und 11% von befristeten Arbeitsverhältnissen betroffen.

Möglicherweise ist jedoch eine Anstellung auch unter suboptimalen Bedingungen besser als gar keine: Es ist eine vielfach zitierte Erkenntnis, dass Arbeitslosigkeit zu Beginn der beruflichen Vita sogenannte scarring effects nach sich ziehen kann, also »Narben« im Lebenslauf, die im gesamten Berufsleben Nachteile wie geringeres Gehalt und ein erhöhtes Risiko von Arbeitslosigkeit verursachen. Davon sind besonders Jugendliche aus unteren Einkommensschichten betroffen (vgl. Möller und Umkehrer 2015). Sind also die Abstriche, die viele junge Menschen aktuell bei ihrer Beschäftigung machen müssen, möglicherweise das kleinere Übel?

Herausforderungen annehmen – Perspektiven und Potenziale erschließen

Ob nun in regulärer Beschäftigung oder nicht, der aktuelle positive Trend der europäischen Jugendbeschäftigung scheint in jedem Fall klar: Wenn sich die Entwicklung so fortsetzt wie in den letzten zwei Jahren, wird die Jugendarbeitslosigkeit in Europa bald wieder das Niveau vor der Wirtschafts- und Finanzkrise erreicht haben.

Aber können wir uns damit zufrieden geben?

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und einer schrumpfenden Erwerbsbevölkerung ist es entscheidend, dass so viele junge Menschen von Arbeitslosigkeit bewahrt werden wie nur irgend möglich, um ihre Abkehr vom Arbeitsmarkt oder die schon beschriebenen Negativeffekte im Berufsleben zu vermeiden. Es wäre fatal, nach der überstandenen Krise zum »Business as usual« zurückzukehren und das Problem der Jugendarbeitslosigkeit für gelöst zu erklären, sobald diese sich wieder auf Vorkrisenniveau einpendelt. Ganz im Gegenteil: Das Momentum der Krise sollte dazu genutzt werden, die Reformen umzusetzen, die schon vor 2007/2008 dringend nötig gewesen wären.

Wenn die Politik in der Lage ist, die Weichen richtig zu stellen, gibt es keinen Grund, sich über die Perspektiven der jungen Generation zu sorgen. Einerseits sind die heute Jungen die bestausgebildete Generation, die es in Europa je gegeben hat, wie die Anzahl von Studierenden offenbart. Gleichzeitig erhalten viele junge Menschen gerade in Deutschland eine hochqualifizierte Ausbildung, die sie auf

* Jörg Asmussen ist seit Januar 2014 Beamteter Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Zuvor war er u.a. Beamteter Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen und zuletzt Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank.

die Herausforderungen der Arbeitswelt vorbereitet. Auf der anderen Seite stellen die großen makroökonomischen Trends der Digitalisierung und der Globalisierung enorme Potenziale für Wachstum und Beschäftigung dar. Dies gilt nicht nur für junge Menschen, sondern für den Wirtschafts- und Technologiestandort Europa als Ganzen.

Es mangelt also keinesfalls an Perspektiven. Die Frage ist nur: Können diese enormen Möglichkeiten auch für die junge Generation nutzbar gemacht werden? Neben den großen europäischen Projekten wie der Vollendung des digitalen Binnenmarktes, dem transatlantischen Freihandelsabkommen und der Energieunion müssen dazu gezielt Strukturreformen mit Blick auf den Arbeitsmarkt umgesetzt werden.

Da sich die Mitgliedstaaten in ihren arbeitsmarktpolitischen und sozialen Traditionen und Institutionen stark unterscheiden, gibt es hier kein allgemeingültiges Rezept. Vielmehr muss jeder Mitgliedstaat eine eigene Reformagenda entwickeln, um aus einer Perspektive für junge Menschen auch echte Arbeitsplätze entstehen zu lassen. Insgesamt wird es dabei vor allem auf die folgenden fünf Handlungsfelder ankommen:

(1) Berufsausbildungssysteme durch Modernisierung stärken

Erstens müssen die beruflichen Ausbildungssysteme (weiter) reformiert werden. Es gibt hoffnungsvolle Nachrichten, beispielsweise aus Portugal oder Spanien, wo ehrgeizige Reformen angestoßen wurden und sich – auch mit Unterstützung deutscher Unternehmen – bereits in der Umsetzung befinden. Ziel solcher Reformen muss sein, Theorie und Praxis miteinander zu verbinden und junge Menschen mit den Fähigkeiten auszustatten, die sie auf dem Arbeitsmarkt benötigen. Dafür steht das in Deutschland fest etablierte System der dualen Ausbildung. Auch wenn Deutschland mit diesem System momentan eine Vorreiterrolle innehat, müssen auch wir uns fragen, ob unsere Ausbildungsberufe noch zukunftsfähig sind. Der Prozess der Digitalisierung wird in den nächsten 20, 30 Jahren die Zukunftschancen einiger Berufe reduzieren, denken wir beispielsweise an Kassiererinnen im Supermarkt. Diese Erkenntnis muss jungen Menschen vermittelt werden, wenn sie vor der so wichtigen Entscheidung der Berufswahl stehen. Es muss Ihnen verdeutlicht werden, dass zum Beispiel eine Ausbildung im Bergbau – auch wenn sie momentan attraktiv erscheinen mag – kaum langfristige Beschäftigungschancen in Deutschland bietet. Besonders wichtig ist Unterstützung und Hilfe bei der Wahl des Berufs für benachteiligte Jugendliche und Schulabbrecher. Für sie besteht ein hohes Risiko, dass sie die duale Berufsausbildung nicht oder nicht erfolgreich beenden (vgl. dazu Mohrenweiser und Pfeiffer 2015).

Damit geht allerdings einher, dass neue Ausbildungs- und Arbeitsplätze geschaffen werden müssen. Es gilt zu analysieren: Wo liegen die Beschäftigungsmöglichkeiten der Zukunft? Wie können wir die technologischen Fortschritte der Digitalisierung auf dem Arbeitsmarkt positiv nutzen? Wie können junge Menschen entsprechend ausgebildet werden? Muss die Ausbildung vielleicht eine dauerhafte Komponente des Arbeitslebens werden, damit Arbeitnehmer mit den technologischen Entwicklungen Schritt halten können? Das Konzept des *Lebenslangen Lernens* ist schließlich nicht nur für die Generation 50+ relevant. Und, nicht weniger bedeutsam und hochaktuell: Wie können die vielen jungen Migranten und Flüchtlinge aus Drittstaaten erfolgreich in eine Ausbildung gebracht werden?

In jedem Fall wird eine Umstrukturierung des Ausbildungssystems – sei es nun im Hinblick auf mehr Praxisbezug oder die Ausbildungsberufe an sich – eine Menge Zeit kosten. Zeit, die viele junge Menschen nicht haben, denn sie können keine zehn oder 15 Jahre auf neue, bessere Strukturen warten, bevor sie mit einer Ausbildung beginnen.

(2) Mobilität fördern

Daher ist zweitens die Förderung von Mobilität ein wichtiger Ansatzpunkt, um jungen Menschen aus Arbeitslosigkeit und Inaktivität zu helfen. Eine Ausbildung in einem anderen Mitgliedstaat kann eine sehr effektive »Brückenlösung« sein, solange die Ausbildungs- oder Beschäftigungschancen im Heimatland der Betroffenen eher gering sind. Durch Mobilität wird nicht nur den Jugendlichen selbst eine neue Perspektive eröffnet und werden interkulturelle Fähigkeiten gebildet. Es profitieren auch das aufnehmende Land – offene (Lehr-)Stellen werden besetzt – und das Herkunftsland, denn dort fallen keine Sozialleistungen für die jungen Menschen mehr an.

In der Europäischen Union besteht die Grundfreiheit der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Danach darf jeder europäische Arbeitnehmer oder Auszubildende in einem anderen Mitgliedstaat leben und arbeiten. Aktuell beträgt der Anteil der Unionsbürger, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Heimatstaat beschäftigt sind, jedoch nur rund 3 bis 4%. Damit wird klar: Von einem wirklichen europäischen Arbeitsmarkt sind wir, jedenfalls im Hinblick auf Mobilität, momentan noch weit entfernt.

Was kann also getan werden, um Europäer von den Vorzügen der zumindest vorübergehenden Beschäftigung in einem anderen Mitgliedstaat zu überzeugen? Neben sprachlichen und kulturellen Unterschieden bestehen vor allem administrative Hürden, zum Beispiel bei der Anerkennung von Berufsabschlüssen. Diese gilt es abzubauen. Darüber hinaus sollte auch eine stärkere finanzielle Förderung von Mobilität in Erwägung gezogen werden. So hat das Jacques-Delors-Institut im Mai 2015, inspiriert von der deutschen Initiative MobiPro-EU, die Idee des Programms »ErasmusPro« skizziert, mit dem es einer Million junger Europäer

bis 2020 ermöglicht werden soll, eine Berufsqualifikation in einem anderen europäischen Land zu erlangen. Dazu sollen die jungen Menschen im Gastland für die Dauer von zwei bis drei Jahren in einem Ausbildungszentrum oder Unternehmen ausgebildet werden. Aus dem Programm sollen insbesondere Sprachkurse für die jungen Menschen und Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung für die Betriebe finanziert werden.

Mit einer gesteigerten Arbeitskräftemobilität würde man auch volkswirtschaftlich einen erheblichen Mehrwert erzielen: Seit Robert Mundell wissen wir, dass Arbeitskräftemobilität, die sich proportional zu Konjunkturzyklen bewegt, auch zur Stabilität einer Währungsunion beitragen kann.

(3) Arbeitsmarktverwaltungen modernisieren

Damit solch ambitionierte Pläne zur Steigerung der Arbeitskräftemobilität auch in die Realität umgesetzt werden können, müssen öffentliche Institutionen vorhanden sein, die dieser Aufgabe gewachsen sind. Es ist daher wichtig, dass drittens im Zuge einer gesteigerten Mobilität innerhalb von Europa auch die öffentlichen Arbeitsverwaltungen verbessert werden.[1] Laut Europäischer Kommission waren selbst während des Höhepunkts der Wirtschaftskrise der EU im Jahre 2013 2 Millionen Stellen unbesetzt – trotz 26 Millionen Arbeitsloser. Auch wenn dies mit der schon angesprochenen geringen Mobilität zu tun haben mag: Diese Zahl belegt, dass es noch erhebliches Verbesserungspotenzial in den europäischen Arbeitsverwaltungen gibt. Die begonnenen Reformen müssen mit Nachdruck umgesetzt werden.

(4) Verkrustete Arbeitsmarktstrukturen aufbrechen

Viertens muss auch die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes in vielen Mitgliedstaaten weiter voranschreiten, vor allem um die extremen Unterschiede zwischen stark geschützten, unbefristeten Arbeitsverhältnissen einerseits und Beschäftigung mit geringer Sicherheit andererseits abzubauen (Insider-Outsider-Problem). Denn gerade hiervon sind junge Menschen besonders oft betroffen und sind fast immer die ersten, die bei ökonomischen Schwierigkeiten entlassen werden.

Es wurden in vielen Ländern entsprechende Gesetze erlassen, aber es bleibt abzuwarten, ob diese zum Erfolg führen. Matteo Renzi hat beispielsweise gegen den Widerstand der Gewerkschaften sowie großer Teile der Bevölkerung und der eigenen Partei seinen »Jobs Act« in Italien durchgesetzt, der für Neueinstellungen den Kündigungsschutz lockert und zugleich die Befristung von Arbeitsverträgen erschwert. Damit Verbesserungen in der Arbeitswirklichkeit ankommen, muss aber noch mehr geschehen. Vor allem müssen Gewerkschaften und Arbeitgeber anders als bisher eher mit- als gegeneinander arbeiten. Sollten Reformen eher an der betrieblichen Ebene ansetzen? Sind etwa Öffnungsklauseln eine Möglichkeit, die bei Zustimmung der Betriebsräte ein Abweichen von Tarifverträgen erlaubt, um Jobs im Unternehmen zu retten? Können mehr tarifliche Regelungen auf die Betriebsebene verlagert werden, wo mehr Bezug zur wirtschaftlichen Lage des einzelnen Unternehmens besteht? Zumindest in Spanien zeigen solche Maßnahmen Wirkung: In den letzten zwölf Monaten hat sich die (Jugend-)Arbeitslosigkeit dort so stark verringert wie seit den 1990er Jahren nicht mehr.

(5) Potenziale heben – Existenzgründungen ermöglichen

Die junge Generation besitzt ein außerordentlich kreatives Potenzial und den Antrieb, selbst etwas aufzubauen. Viele junge Menschen können sich vorstellen, selbst ein Unternehmen zu gründen. Gerade im IT-Bereich gibt es viele junge, erfolgreiche Unternehmen, die den Herausforderungen der Digitalisierung vielleicht sogar besser gewachsen sind als alteingesessene Mittelständler. Wir sollten in Europa deswegen fünftens dafür sorgen, dass junge Menschen Unterstützung erhalten, um diese Dynamik und den Willen zur Selbständigkeit aufrechtzuerhalten und ihnen zum Erfolg zu verhelfen - denn zur Wahrheit gehört auch, dass viele Geschäftsideen scheitern. Um das möglichst zu verhindern, werden ein intensives Coaching und adäquate finanzielle Unterstützung benötigt. Schon jetzt existieren nationale und EU-Programme zur Mikrofinanzierung. Diese müssen voll ausgeschöpft werden, denn trotz geringer Zinsen fehlt Jungunternehmen in vielen Fällen schlicht der Zugang zu Startkapital.

Genauso wichtig wie diese konkreten Schritte sind jedoch ein Kulturwandel und eine neue Einstellung gegenüber den Jungen von heute. Wir sollten aufhören, über eine »verlorene Generation« oder eine »Generation ohne Perspektiven« zu sprechen. Wir sollten vielmehr das Potenzial der jungen Menschen von heute in den Vordergrund stellen und alles dafür tun, damit sie dieses auch entwickeln können. Wenn Politik und Sozialpartner dazu in der Lage sind, brauchen wir uns um die Zukunft deutlich weniger zu sorgen, als es viele Menschen im Moment tun.

Literatur

Möller, J. und M. Umkehrer (2015), »Are there Long-Term Earnings Scars from Youth Unemployment in Germany«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 235(4+5), 474–498.

Mohrenweiser, J. und F. Pfeiffer (2015), »Coaching Disadvantaged Young People: Evidence from Firm Level Data«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 235(4+5), 459–473.

Sachs, A. und W. Smolny (2015), »Youth Unemployment in the OECD: The Role of Institutions«, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 235(4+5), 403–417.

[1] Zur maßgebliche Rolle der Arbeitsmarktinstitutionen bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit vgl. etwa Sachs und Smolny (2015).