

Zukunft unsicher

Jugendarbeitslosigkeit im europäischen Vergleich



Zukunft unsicher

Jugendarbeitslosigkeit im europäischen Vergleich

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Vorwort | 4 |
| Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland: zu wenige profitieren vom dualen System | 6 |
| <i>Aline Hohbein und Lars Thies, Bertelsmann Stiftung</i> | |
| Jugendarbeitslosigkeit im europäischen Vergleich | 13 |
| <i>Spencer Thompson, Institute for Public Policy Research</i> | |
| Das Wichtigste in Kürze | 13 |
| Einleitung | 21 |
| 1. Übergänge junger Europäer ins Erwerbsleben | 24 |
| 2. Einfluss von Bildung und Ausbildung | 41 |
| 3. Einfluss des Verhaltens von Unternehmen | 58 |
| 4. Einfluss der Arbeitsmarktsituation und -politik | 73 |
| Fazit: Übergangssysteme für Jugendliche in Europa | 83 |
| Executive Summary | 87 |
| Literatur | 93 |
| Über das Projekt | 99 |
| Über die Autoren | 101 |
| Impressum | 102 |

Vorwort

Die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ist eine der aktuell größten Herausforderungen für Europa. Die meisten Nationalstaaten haben das Thema prioritär auf ihren Agenden und die Europäische Kommission proklamiert eine „Jugendgarantie“. Um wirkungsvoll zu intervenieren, brauchen wir aber ein besseres Verständnis der Ursachen: Wie entsteht Jugendarbeitslosigkeit? Von welchen Faktoren wird sie beeinflusst? Spielen konjunkturelle und wirtschaftsstrukturelle Einflüsse die entscheidende Rolle, oder ist es die Flexibilität der Arbeitsmärkte?

Anhand von Daten des europäischen Statistikamtes Eurostat und der europäischen Arbeitskräfteerhebung (European Labour Force Survey) geht die vorliegende Studie auf empirischer Grundlage der Frage nach, wie sich in Großbritannien, den Niederlanden, Frankreich, Spanien, Schweden und Deutschland die Jugendarbeitslosigkeit entwickelt hat und von welchen Faktoren diese bestimmt wird. Im Ergebnis wird deutlich, dass der Ausgestaltung der Ausbildungssysteme eine wesentliche Bedeutung zukommt: Je stärker Praxiserfahrungen in die Ausbildung integriert werden – ob nun auf formelle oder auf informelle Weise – desto besser sind die Übergangschancen der Absolventen in den Arbeitsmarkt.

Das duale Ausbildungssystem deutscher Prägung schneidet einerseits sehr gut ab bei diesem Vergleich, denn die betriebliche Praxis ist ein integraler Bestandteil der Ausbildung. Andererseits zeigt ein genauerer Blick auch Probleme auf: Wer als junger Mensch seinen Weg in das deutsche Ausbildungssystem findet, hat zwar beste Chancen auf dem Arbeitsmarkt, sowohl aus nationaler wie auch aus internationaler Perspektive. Wem dies jedoch nicht gelingt, der hat schlechte Karten. Ohne Ausbildungsplatz ist die berufliche Zukunft düster für Jugendliche in Deutschland.

Dieser Janusköpfigkeit des deutschen Systems widmet sich auch das einleitende Kapitel, in dem Experten der Bertelsmann Stiftung die Ergebnisse des internationalen Vergleichs mit Blick auf die spezifische Situation in Deutschland analysieren. Sie fordern: Das duale System wird sich langfristig nur behaupten können, wenn es gelingt, auch den vielen Jugendlichen eine Ausbildungschance zu eröffnen, die derzeit außen vor bleiben. Demographischer Wandel, Fachkräftemangel, der Trend zur Akademisierung und die Behindertenrechtskonvention erfordern Veränderungen im Ausbildungssystem, um den heterogenen Ausgangsbedingungen der jungen Menschen gerecht zu werden. Flexibilisierung ist gefragt und die deutsche Berufsbildungspolitik täte daher gut daran, sich nicht auf den Lorbeeren auszuruhen, die sie derzeit aus dem Ausland erntet.



Die Bertelsmann Stiftung setzt mit dieser Veröffentlichung ihr Engagement in der internationalen Diskussion um Jugendbeschäftigung und Berufsbildungssysteme fort. Stand bei der letzten Veröffentlichung die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen eines Transfers des dualen Systems in andere Länder im Vordergrund, so werden in der vorliegenden Studie empirische Zusammenhänge zwischen Jugendarbeitslosigkeitsquoten und ihren Ursachen beleuchtet.

International ist nicht nur die Anlage dieser Studie, sondern auch die Autoren- und Herausgeberschaft. Wir danken den Wissenschaftlern des britischen Institute for Public Policy Research (IPPR) und dem schwedischen Gewerkschaftsbund Swedish Confederation of Professional Employees (TCO) für die so produktive wie konstruktive Zusammenarbeit.



Handwritten signature of Jörg Dräger in black ink.

Dr. Jörg Dräger

Mitglied des Vorstands
der Bertelsmann Stiftung



Handwritten signature of Clemens Wieland in black ink.

Clemens Wieland

Senior Project Manager
Programm Lernen fürs Leben
Bertelsmann Stiftung

Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland: zu wenige profitieren vom dualen System

Aline Hohbein und Lars Thies, Bertelsmann Stiftung

Die reinen Zahlen sind alarmierend. Die Arbeitslosenquoten der 15- bis 24-Jährigen sind in einigen europäischen Ländern auf über 50 Prozent angestiegen. Die wirtschaftliche Krise, so die gängige Erklärung, bringt eine „verlorene Generation“ von jungen Menschen hervor, die trotz guter Ausbildung auf dem Arbeitsmarkt nicht Fuß fassen kann. Diese Deutung stimmt aber nur zum Teil und es lohnt sich ein Blick hinter die „Quoten-Kulissen“, die zwar erschrecken, aber nicht erklären können. Einen solchen Blick hinter die Kulissen haben die Wissenschaftler des britischen Institute for Public Policy Research (IPPR) vergleichend für sechs europäische Länder – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, die Niederlande, Schweden und Spanien – getan. Die Studie zeigt, dass die Ursachen der hohen Jugendarbeitslosigkeit nicht allein in einer schlechten konjunkturellen Entwicklung liegen. Sie beruht zu einem ebenso großen Teil auf strukturellen Problemen in den betroffenen Ländern, allen voran auf einem mangelnden Zusammenspiel zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystemen.

Festgefahren: Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland

Deutschland:
EU-weit geringste
Jugendarbeitslosenquote

Beim Anteil der Arbeitslosen an der jugendlichen Bevölkerung hat Deutschland mit 4,1 Prozent den niedrigsten Wert der verglichenen Länder (siehe Abbildung 1.4). Die EU-weit geringste Jugendarbeitslosenquote in Deutschland von 7,7 Prozent im August 2013 ist im Vergleich mit einem Durchschnitt der EU-27 von 23,3 Prozent ein herausragender Wert (siehe Abbildung 1.1). Aber es gibt trotzdem keinen Grund, die Hände in den Schoß zu legen. Denn es geht in absoluten Zahlen immerhin um fast 370.000 junge Menschen, die in Deutschland keine Arbeit finden, obwohl die Wirtschaft floriert. Fast ein Viertel (23,3 Prozent) von ihnen sind sogar bereits länger als 12 Monate ohne Job und damit langzeitarbeitslos (siehe Abbildung 1.3). Mit diesem Wert liegt Deutschland nur im Mittelfeld der untersuchten Länder. Schweden mit 7,1 Prozent und den Niederlanden mit 13,8 Prozent gelingt es deutlich besser, arbeitslose Jugendliche wieder zügig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Zahlen deuten darauf hin, dass Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland zwar im Vergleich mit anderen Ländern ein kleineres, für die betroffenen jungen Menschen aber ein festgefahrenes Problem ist.

Vergleich der
NEET-Quoten

Darauf weist auch der Vergleich der sogenannten NEET-Quote der 15- bis 24-Jährigen (siehe Abbildung 1.6) hin. Mit NEET werden junge Menschen bezeichnet, die weder in Arbeit noch in Bildung oder Ausbildung sind (not in education, employment or training). Obwohl es unterschiedliche Gründe für den NEET-Status geben kann, hat diese Gruppe junger Menschen das größte Risiko, dauerhaft vom Arbeitsmarkt abgekoppelt zu sein. Die NEET-Quote gilt daher generell als ein Indikator für den Ausschluss aus dem Ausbildungs- und Beschäftigungssystem. Im Vergleich mit anderen Ländern ist die NEET-Quote mit 7,7 Prozent in Deutschland zwar relativ niedrig, sie ist



aber als Anteil an der jugendlichen Bevölkerung fast doppelt so groß wie der Anteil der Arbeitslosen. In den meisten anderen Ländern ist das Verhältnis anders herum. Zusätzlich zu denen, die arbeitslos sind, scheint es in Deutschland noch eine größere Zahl junger Menschen zu geben, die dauerhaft von Ausbildung und Beschäftigung abgekoppelt sind.

Zu den Ausschlusstendenzen des deutschen Arbeits- und Ausbildungssystems passt, dass die Staatsangehörigkeit für die Arbeitsmarktchancen junger Menschen in Deutschland eine besonders große Rolle spielt. Das Arbeitslosigkeitsrisiko für junge Menschen ohne deutschen Pass ist mit 14,4 Prozent beinahe doppelt so hoch wie für junge Menschen mit deutschem Pass (7,5 Prozent). Von den untersuchten Ländern haben nur die Niederlande einen vergleichbaren Wert (siehe Tabelle 1.5).

Hohes
Arbeitslosigkeitsrisiko
ohne deutschen Pass

Gute Noten für die duale Berufsausbildung

Die insgesamt relativ guten Werte bei der Jugendarbeitslosigkeit verdankt Deutschland in hohem Maße dem dualen Ausbildungssystem. Ein Ergebnis der Studie ist, dass die Ausgestaltung des beruflichen Bildungssystems einen starken Einfluss auf Jugendarbeitslosigkeit in einem Land hat. Das deutsche System der dualen Berufsausbildung bekommt dabei im internationalen Vergleich sehr gute Noten. Durch zwei Mechanismen trägt es zu einer niedrigen Jugendarbeitslosenquote bei: 1. Die enge Einbindung von Arbeitgebern in die Gestaltung der Ausbildungsinhalte führt dazu, dass in der beruflichen Ausbildung die Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt werden, die Unternehmen auch nachfragen. 2. Junge Menschen in der dualen Ausbildung sammeln wertvolle Praxiserfahrungen und knüpfen Kontakte zu Unternehmen, die sie in großen Teilen nach der Ausbildung übernehmen. Das Zusammenspiel von Bildungs- und Beschäftigungssystem, das einen wesentlichen Einfluss auf die Höhe der Jugendarbeitslosigkeit hat, funktioniert in Deutschland dank der dualen Ausbildung gut.

Mechanismen
der dualen
Berufsausbildung

Ausbildungslose haben es schwer

Von den Vorzügen des dualen Systems profitieren allerdings nur die Jugendlichen, die auch hineinkommen. Wer das nicht schafft, wird abgehängt. Zahlen der Bundesagentur für Arbeit zeigen: Das Arbeitslosigkeitsrisiko für junge Menschen (25–35 Jahre) ohne Berufsabschluss liegt mit 19,6 Prozent etwa viermal so hoch wie das von Fachkräften (4,5 Prozent). Junge Menschen ohne Berufsabschluss sind außerdem seltener in Vollzeit beschäftigt, häufiger in Zeitarbeit, und sie werden geringer entlohnt, als ihre Altersgenossen mit Berufsabschluss (BA 2013, 3f). Die Auswertungen des IPPR für Deutschland und die Zahlen der Bundesagentur für Arbeit weisen darauf hin, dass das duale System der Berufsausbildung in der weit überwiegenden Zahl der Branchen eine wachsende Monopolstellung bezüglich des Arbeitsmarktzugangs von Menschen ohne Hochschulzugangsberechtigung innehat. Diejenigen, die es schaffen, einen dualen Ausbildungsplatz zu finden, haben später auch sehr gute Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Diejenigen hingegen, die keine Berufsausbildung abschließen, werden immer mehr Probleme bekommen, überhaupt eine Beschäftigung zu finden. Vor diesem Hintergrund ist es problematisch, dass in Deutschland

Hohes
Arbeitslosigkeitsrisiko
ohne Berufsabschluss

trotz einer guten konjunkturellen Entwicklung und trotz einer geringen Jugendarbeitslosigkeit die Anzahl derer, die jedes Jahr ohne beruflichen Ausbildungsabschluss bleiben, seit Jahren nicht gesenkt werden kann.

Vom Ausbildungssystem abgehängt

Passungsprobleme auf dem Ausbildungsmarkt

In Deutschland bleiben 150.000 Jugendliche pro Jahr dauerhaft ohne Berufsabschluss. Bezogen auf die Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen sind das mehr als 1,5 Millionen Menschen (Allmendinger u. a. 2011, 8 ff). Wie kann es sein, dass angesichts der Klagen der Betriebe über nicht zu besetzende Lehrstellen infolge fehlender oder angeblich nicht geeigneter Bewerber so viele Jugendliche ohne Ausbildung bleiben? Die Statistiken zeigen, dass es ein Passungsproblem zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsmarkt gibt. Selbst ein rechnerischer Ausgleich ist häufig weit entfernt von einer faktischen Übereinstimmung, weil Angebot und Nachfrage regional auseinanderfallen und die Mobilität der Schulabgänger eingeschränkt ist. Auch korrespondieren die Berufswünsche der Jugendlichen häufig nicht mit den freien Ausbildungsplätzen vor Ort. Erschwerend kommt hinzu, dass zu wenige Ausbildungsplätze angeboten werden. Die Zahl der ausbildenden Betriebe ist in den letzten Jahren immer weiter zurückgegangen und fiel im Jahr 2012 schließlich auf 21,7 Prozent, den niedrigsten Stand seit 1999 (BMBF 2013, 34). Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass sich noch immer knapp 270.000 Jugendliche in Maßnahmen des Übergangssystems befinden (BiBB 2013, 247), weil sie bei der Ausbildungsplatzsuche leer ausgegangen sind.

Bei der Suche nach einem der begehrten Ausbildungsplätze haben bestimmte Gruppen häufig das Nachsehen. Schlechtere Zugangschancen zur betrieblichen Ausbildung haben insbesondere:

1. Jugendliche ohne Schulabschluss bzw. mit Hauptschulabschluss,
2. Jugendliche mit Migrationshintergrund,
3. Jugendliche mit Behinderungen.

Schlechte Chancen mit Hauptschulabschluss

Jugendliche ohne Schulabschluss bzw. mit Hauptschulabschluss: Formell ist kein Schulabschluss oder ein bestimmter Notendurchschnitt erforderlich, um eine betriebliche Ausbildung zu beginnen. Da die Unternehmen jedoch versuchen, die qualifiziertesten Jugendlichen zu gewinnen, haben Schulabbrecher oder Jugendliche mit Hauptschulabschluss häufig schlechte Chancen bei der Lehrstellensuche. So bilden lediglich 8 Prozent der Betriebe Jugendliche mit Hauptschulabschluss aus.¹ An die Ausbildung von Jugendlichen ohne Schulabschluss wagen sich vermutlich noch deutlich weniger Betriebe. Die Konsequenz: Viele dieser Jugendlichen landen in einer Maßnahme: So hat etwa ein Viertel der Maßnahmenteilnehmer die Schule ohne Abschluss verlassen und rund die Hälfte verfügt lediglich über einen Hauptschulabschluss (Allmendinger u. a. 2011, 8).

¹ Eigene Berechnung: Nach einer Untersuchung des BIBB nehmen ca. ein Drittel der ausbildenden Betriebe Jugendliche mit Hauptschulabschluss in die Ausbildung auf. Da nur 21,7 Prozent aller Betriebe überhaupt ausbilden, ergibt sich rechnerisch eine Quote von ca. 8 Prozent aller Betriebe, die Jugendliche mit Hauptschulabschluss ausbilden (vgl. Gerhards u. a. 2013, 14 sowie BIBB 2013, 213).



Häufig wird von Unternehmensseite die Auffassung vertreten, dass insbesondere diese Jugendlichen nicht ausbildungsreif sind. Zahlreiche Unternehmen lassen Ausbildungsplätze lieber unbesetzt, als diesen Jugendlichen eine Chance zu geben. Dabei ist der Ausbildungsreife-Begriff ein Konstrukt, für das es keine einheitlichen Kriterien, geschweige denn ein einheitliches Testverfahren gibt. Die Erfahrung zeigt, dass in Zeiten, in denen die Konjunktur brummt und die Unternehmen mehr Ausbildungsplätze anbieten, deutlich mehr Jugendliche als ausbildungsreif eingestuft werden als in wirtschaftlich schwierigen Zeiten. Auch hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass sogar Jugendliche ohne Schulabschluss mit entsprechender Förderung zu einem Ausbildungsabschluss geführt werden können. Die Einteilung der Jugendlichen in ausbildungsreif und nicht ausbildungsreif ist daher nicht sinnvoll. Stattdessen sollte jeder Jugendliche die Chance auf eine Ausbildung bekommen.

Ausbildungsreife
in der Kritik

Jugendliche mit Migrationshintergrund: Für Jugendliche mit Migrationshintergrund gestaltet sich die Suche nach einem Ausbildungsplatz besonders schwierig. Das zeigen die Ergebnisse der BIBB/BA-Bewerberbefragung 2012. Die Aufnahme einer voll qualifizierenden Berufsausbildung gelang demnach lediglich der Hälfte (46 Prozent) der mit Migrationshintergrund gemeldeten Bewerber. Die Quote lag bei den Bewerbern ohne Migrationshintergrund dagegen immerhin bei 61 Prozent (BiBB 2013, 93).

Jugendliche mit
Migrationshintergrund
benachteiligt

Besonders deutlich wird die Benachteiligung von Migranten bei einem Vergleich der Einmündungsquoten in betriebliche Ausbildung nach Schulabschlüssen. Bei den Bewerbern ohne Migrationshintergrund steigt die Einmündungsquote in betriebliche Ausbildung deutlich an: von 36 Prozent bei maximal Hauptschulabschluss auf 50 Prozent bei mittlerem Abschluss. Dagegen verbessern sich die Chancen von jungen Menschen mit Migrationshintergrund bei maximal Hauptschulabschluss (27 Prozent) im Vergleich zum mittleren Schulabschluss kaum (31 Prozent) (BiBB 2013, 96). Das bedeutet, dass es für junge Migranten bei der Ausbildungsplatzsuche kaum einen Unterschied macht, ob sie maximal einen Hauptschul- oder sogar einen Realschulabschluss haben. Dementsprechend verbessern sich die Chancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die in einer Übergangsmaßnahme einen Realschulabschluss nachholen, mit Erreichen dieses Abschlusses kaum. Das ist nicht nur demotivierend, sondern auch ungerecht.

Vergleich der
Einmündungsquoten

Jugendliche mit Behinderung: Auch Schulabgänger mit Behinderungen haben schlechte Chancen beim Übergang von der Schule in Ausbildung und Beschäftigung. Viel zu selten können sie ihre Potenziale entfalten. Das zeigt eine Untersuchung von Prof. Dr. Dieter Euler (Universität St. Gallen) und Prof. Dr. Eckart Severing (Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb)), die den Versuch unternommen haben, die Übergänge der jährlich 50.000 Schulabgänger mit sonderpädagogischem Förderbedarf (davon stammen 40.000 aus Förderschulen) nachzuzeichnen – sofern dieses angesichts der schwierigen Datenlage zur Inklusion in der beruflichen Bildung möglich war:

Schlechte Chancen
für Jugendliche mit
Behinderungen

- 16.400 von ihnen beginnen eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme (in der kein berufsqualifizierender Abschluss erworben werden kann)
- Nur ca. 3.500² Jugendliche nehmen eine reguläre, betriebliche Ausbildung auf
- 5.000 erhalten einen staatlich geförderten, außerbetriebliche Ausbildungsplatz
- 9.900 beginnen eine Sonderausbildung für Behinderte zu Fachpraktikern (nach §§ 66 BBiG bzw. 42m HwO)
- Weitere Jugendliche (deren Anzahl unklar ist) nehmen eine ungelernte Tätigkeit am 1. Arbeitsmarkt auf, kommen in Werkstätten für behinderte Menschen unter oder sie bleiben ganz ohne Beschäftigung (Euler und Severing 2014, 17).

Die Zahlen zeigen, dass viel zu wenig Jugendlichen der Übergang in eine betriebliche oder staatlich geförderte, außerbetriebliche Berufsausbildung gelingt. Von Chancengerechtigkeit bei der Ausbildungsplatzvergabe kann somit keine Rede sein.

Wir können auf niemanden verzichten

Deutschland kann es sich nicht (mehr) leisten, eine solch hohe Zahl von Jugendlichen ohne eine qualifizierte Berufsausbildung zu lassen. Gründe dafür sind der demographische Wandel, der drohende Fachkräftemangel, hohe Folgekosten von Ausbildungslosigkeit für die öffentlichen Haushalte, das Postulat der sozialen Teilhabe und die UN-Behindertenrechtskonvention, zu deren Umsetzung sich Deutschland 2007 verpflichtet hat. Was hat es mit diesen Punkten genau auf sich?

Sinkende Schulabgängerzahlen

Demographischer Wandel: Nach den Prognosen der Kultusministerkonferenz (KMK) wird die Zahl der Schulabgänger mit maximal mittlerem Abschluss in den nächsten zehn Jahren um ca. 20 Prozent sinken (von 566.000 in 2013 auf 460.000 in 2023)³. Da Jugendliche mit maximal Realschulabschluss das Hauptklientel für die Berufsausbildung darstellen, wird sich die Zahl der Bewerber auf dem Ausbildungsmarkt deutlich reduzieren. Für die Unternehmen bedeutet das, dass es zunehmend schwieriger wird, Ausbildungsplätze zu besetzen.

Schrumpfendes Erwerbspersonen- potenzial

Drohender Fachkräftemangel: Nach den Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) wird das Erwerbspersonenpotenzial mit akademischem Abschluss bis 2030 um 25 Prozent steigen. Das Potenzial der Erwerbspersonen mit abgeschlossener Berufsausbildung wird dagegen um 20 Prozent abnehmen (Helmrich u. a. 2012, 5). Hintergründe sind der demographische Wandel einerseits und die Studierneigung andererseits. Das bedeutet, dass in einigen Berufsfeldern ein Fachkräftemangel auf mittlerer Qualifikationsebene droht und die Unternehmen somit ihren Bedarf an beruflich Qualifizierten nicht immer passgenau decken können (vgl. ebd.).

² Dabei handelt es sich lediglich um einen Annäherungswert

³ Eigene Berechnung auf Grundlage von Daten der KMK (2013, 70 ff)



Folgekosten von Ausbildungslosigkeit für öffentliche Haushalte: Wie bereits beschrieben, starten jedes Jahr 150.000 Jugendliche ohne Ausbildungsabschluss ins Erwerbsleben. Das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung hat im Auftrag der Bertelsmann Stiftung errechnet, dass für die öffentlichen Haushalte Folgekosten in Höhe von 1,5 Milliarden Euro pro Altersjahrgang entstehen, wenn es nicht gelingt, die Zahl der 21-Jährigen ohne Ausbildungsabschluss zu halbieren. Die Folgekosten setzen sich zusammen aus Einnahmen, die der öffentlichen Hand entgehen (wie Lohnsteuern und Beiträge zur Arbeitslosenversicherung) sowie aus Ausgaben für Sozialtransfers. Die Studie hat außerdem ergeben, dass für jeden jungen Erwachsenen ohne Berufsabschluss rund 22.000 Euro investiert werden können, ohne dass für den Staat zusätzliche Kosten entstehen (Allmendinger u. a. 2011, 12).

Folgekosten in
Milliardenhöhe

UN-Behindertenrechtskonvention: Es ist nicht nur volkswirtschaftlich untragbar, junge Menschen ohne Berufsausbildung ins Erwerbsleben zu entlassen. Auch aus politischen Gründen steht Deutschland unter Zugzwang. Schließlich hat sich Deutschland mit der Unterzeichnung der UN-Behindertenrechtskonvention dazu verpflichtet, dass „Menschen mit Behinderung ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu ... Berufsausbildung ... haben (sollen)“ (Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen 2006). Um diese Verpflichtung einzulösen, müssen deutlich mehr Menschen mit Behinderungen in die reguläre betriebliche Ausbildung integriert werden, als es bisher der Fall ist.

UN-Behinderten-
rechtskonvention

Reformbedarfe

Was ist zu tun? Damit jeder Jugendliche die Chance auf eine Berufsausbildung bekommt, muss umgedacht werden. Die bisherigen Vorbereitungs- und Übergangsmaßnahmen und teilweise Sonderausbildungen führen für viele Teilnehmer nicht zum Ziel. Stattdessen muss das Ausbildungssystem selbst stärker an den Bedürfnissen der Jugendlichen ausgerichtet und so flexibilisiert werden, dass es den unterschiedlichen Ausgangslagen der Jugendlichen gerecht wird. Das würde dann auch den längst überfälligen Abschied vom Begriff der Ausbildungsreife bedeuten.

Ausbildung
flexibilisieren und
individualisieren!

Wie könnte eine solche Flexibilisierung bzw. eine stärkere Individualisierung aussehen? Es sollten beispielsweise mehr Berufe in Ausbildungsbausteine gegliedert und verstärkt Streckungs- und Unterbrechungsmöglichkeiten angeboten werden. Darüber hinaus bedarf es mehr individueller Begleitung sowohl der Jugendlichen als auch der Betriebe und einer Ausbildungsgarantie, um sicherzustellen, dass jeder Ausbildungsbewerber tatsächlich auch ein Ausbildungsangebot erhält. Was ist mit diesen Beispielen gemeint?

Ausbildungsbausteine: Für einige Berufe wurden bereits Ausbildungsbausteine entwickelt. Sie sollten auf mehr Berufe als bisher ausgeweitet werden, um die Ausbildung bei Bedarf auch in Teilschritten zu ermöglichen. Das würde es insbesondere leistungsschwächeren Jugendlichen erleichtern, die Ausbildung schrittweise zum Erfolg zu bringen. Gleichzeitig könnte durch Ausbildungsbausteine die Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Ausbildungsgängen und -for-

Entwicklung von
Ausbildungsbausteinen

men erhöht werden. Wichtig ist dabei, dass die Ausbildungsbausteine zertifiziert und anerkannt werden.

Zeitliche
Flexibilisierung

Streckungs- und Unterbrechungsmöglichkeiten: Das BBiG sieht bereits jetzt die Möglichkeit vor, die Ausbildung bei Bedarf zu strecken oder zu unterbrechen. In der Praxis wird davon jedoch nur selten Gebrauch gemacht. Dabei sind zahlreiche Jugendliche durchaus in der Lage, eine Ausbildung zu machen, benötigen dafür jedoch länger als andere und sollten daher auch die Chance erhalten, die Ausbildung zu strecken. Ebenfalls sollten die Unterbrechungsmöglichkeiten bei Bedarf intensiver genutzt werden, beispielsweise damit Ausbildungsabbrüche aufgrund von persönlichen oder familiären Krisen, Krankheiten, Suchtproblematiken, Schwangerschaft etc. reduziert werden können.

Ausbildungsbegleiter
zur Unterstützung

Individuelle Begleitung: Ausbildungsbegleiter sollen sowohl die Jugendlichen als auch die Betriebe bei der Ausbildung und damit verbundenen Problemen unterstützen. Insbesondere bei der Ausbildung von Menschen mit Behinderungen sind Ausbildungsbegleiter von großer Bedeutung, denn sie sorgen für die individuelle Förderung der Jugendlichen und helfen den Betrieben bei pädagogischen und bürokratischen Fragestellungen.

Geförderte
Ausbildungsplätze
als Puffer

Ausbildungsgarantie: Für diejenigen Jugendlichen, die keinen Ausbildungsplatz im Betrieb finden, bedarf es staatlich geförderter Ausbildungsplätze, die betriebsnah ausgerichtet sind und ebenfalls mit dem Kammerabschluss abschließen. Nur durch eine solche Ausbildungsgarantie kann sichergestellt werden, dass tatsächlich jeder Jugendliche die Chance auf einen Ausbildungsplatz bekommt. Zudem könnten diese Jugendlichen jederzeit in eine reguläre duale Ausbildung wechseln. Das ist eine weitaus bessere Alternative als sogenannte „Übergangsmaßnahmen“, in denen viele Jugendliche teilweise Jahre zubringen ohne einen Berufsabschluss zu erwerben.

Wenn es gelingt, das Ausbildungssystem stärker für bisher abgehängte Jugendliche zu öffnen, kann drohendem Fachkräftemangel vorgebeugt und (Jugend-)Arbeitslosigkeit von morgen vermieden werden. Das reduziert nicht nur die Folgekosten von Ausbildungslosigkeit, sondern führt auch dazu, dass noch mehr junge Menschen von den Vorteilen des hochgelobten dualen Ausbildungssystems profitieren können.



Jugendarbeitslosigkeit im Europäischen Vergleich

Spencer Thompson, Institute for Public Policy Research

Das Wichtigste in Kürze

Die Jugendarbeitslosigkeit zählt zu den größten Problemen, denen sich Europa derzeit gegenüber sieht. In den meisten Ländern ist die Jugendarbeitslosigkeit seit der Finanzkrise von 2008 und 2009 deutlich angewachsen, doch schon viel länger steigt sie im Verhältnis zur Arbeitslosigkeit unter älteren Erwachsenen. Der vorliegende Bericht präsentiert neue statistische Analysen zur Jugendarbeitslosigkeit und beschreibt auf Grundlage der Ergebnisse, wie Bildung und Ausbildung, das Verhalten der Wirtschaft und die Arbeitsmarktinstitutionen den Übergang junger Menschen von der Schule zu einer ihren Fähigkeiten und Kenntnissen angemessenen Beschäftigung beeinflussen. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass Politiker sich auf den Übergangsprozess in seiner Gesamtheit konzentrieren müssen – nicht nur auf eingeschränkte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen –, um die Jugendarbeitslosigkeit abzubauen und die Zukunftsaussichten junger Menschen überall in Europa zu verbessern.

Im ersten Quartal 2013 waren in der EU 5,5 Millionen junge Menschen arbeitslos (15- bis 24-Jährige, die Arbeit suchten, aber nicht fanden). Noch besorgniserregender ist, dass 7,5 Millionen junge Leute, mehr als 13 Prozent aller Jugendlichen, weder in Arbeit oder Ausbildung waren noch eine Schule oder Universität besuchten. Während die Wirtschaft in der EU und besonders in den Ländern der Eurozone begonnen hat, sich von der Rezession zu erholen, sind die Zukunftsperspektiven für einen Abbau der Jugendarbeitslosigkeit ungewisser. Zudem gibt es kaum Anzeichen dafür, dass die Zahl der Langzeitarbeitslosen unter den Jugendlichen – jener Jugendlichen also, deren Leben am meisten Gefahr läuft, durch Arbeitslosigkeit dauerhaft beeinträchtigt zu werden – rückläufig ist: In Großbritannien waren im ersten Quartal 2013 30 Prozent der arbeitslosen jungen Leute bereits seit mehr als einem Jahr auf Arbeitssuche und in Spanien betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosen unter den Jugendlichen fast 40 Prozent.

Die jüngste wirtschaftliche Erholung in vielen Ländern hat die Arbeitsmarktperspektiven junger Menschen noch nicht verbessert. Der Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit seit den Jahren 2008 und 2009 hat längerfristige Verwerfungen auf dem Jugendarbeitsmarkt kaschiert. So stieg die Jugendarbeitslosigkeit bereits vor der Rezession in vielen Ländern und seit einigen Jahren sowohl in absoluten Zahlen als auch im Verhältnis zur Arbeitslosenquote älterer Erwachsener (25–49 Jahre). Dies gilt sogar für die Phase stabilen wirtschaftlichen Wachstums von 2000 bis 2005.

Eine Rückkehr wirtschaftlichen Wachstums allein wird daher die Probleme auf dem europäischen Jugendarbeitsmarkt nicht lösen. Deshalb stellt sich die Frage: Welche Handlungsoptionen hat die Politik? Bei einem Treffen führender europäischer Politiker im Juni 2013 wurden 6 Milliarden Euro für Maßnahmen zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit zugesagt. Dabei soll eine „Jugendgarantie“ gewährleisten, dass jeder junge Mensch vier Monate nach dem Schul- oder Hochschulabschluss

[Problemaufriss](#)

[Jugendarbeitslosigkeit in Zahlen](#)

[Jugendarbeitslosigkeit: langfristig steigend](#)

[Maßnahmen der EU](#)

einen Arbeitsplatz, Zugang zu einer weiterführenden Ausbildung oder eine Lehrstelle erhält. Auch wenn Maßnahmen auf dieser höchsten EU-Ebene sicher begrüßenswert sind, zeigt die vorliegende Untersuchung doch, dass sowohl die Probleme, denen sich junge Menschen gegenübersehen, als auch deren tiefere Ursachen sich von Land zu Land wesentlich unterscheiden. Die notwendigen Lösungen müssen also in den einzelnen Ländern gefunden werden. Sie werden sich nicht durch einheitliche Maßnahmen der EU ergeben.

Übergänge junger Europäer ins Erwerbsleben

Arten von Jugendarbeitslosigkeit

Zunächst müssen wir genau verstehen, worin das Problem besteht. Unter den arbeitslosen Jugendlichen gibt es mehrere, sehr unterschiedliche Gruppen. Insbesondere sollten wir zwischen denjenigen unterscheiden, die noch studieren oder zur Schule gehen, aber daneben nach einem Job suchen, und denjenigen, die (endgültig oder vorläufig) ihre schulische oder universitäre Ausbildung beendet haben und nun versuchen, den Übergang ins Erwerbsleben zu meistern.

Im Fokus: Junge Bildungsabsolventen

Da es in dieser Untersuchung vor allem um die Frage geht, ob junge Schul- und Hochschulabgänger über die nötigen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen, um rasch auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, konzentrieren wir uns auf die zweite Gruppe. Die Arbeitslosenquote junger Bildungsabsolventen kann Aufschluss darüber geben, wie diese jungen Menschen den Übergang in die Erwerbstätigkeit erfolgreich bewältigen.

Unterschiede im Zeitvergleich

Die Arbeitslosenquoten von jungen Bildungsabsolventen zeigen für das Jahr 2007 ein ganz anderes Bild, als man erwarten könnte. So verzeichnete zum Beispiel Spanien (16,2 Prozent) eine geringere Jugendarbeitslosenquote als Deutschland (18,3 Prozent), und Frankreich wies mit 23 Prozent eine der höchsten Jugendarbeitslosenquoten in der EU auf. Die Rezession hat das Bild grundlegend verändert. 2011 waren die Jugendarbeitslosenquoten in Süd- und Osteuropa stark gestiegen – bis auf 45 Prozent in Spanien und Griechenland zum Beispiel. Dagegen verzeichnete eine kleine Gruppe von Ländern in Westeuropa, zu der Norwegen, die Niederlande und Deutschland gehörten, Jugendarbeitslosenquoten von unter 15 Prozent.

Übergangszeit Bildungsabschluss – Arbeit

Auch die Zeitspanne, innerhalb derer junge Bildungsabsolventen Arbeit finden, fällt von Land zu Land unterschiedlich aus. In Großbritannien war 2009 die durchschnittliche Übergangszeit sehr gering. Sie betrug weniger als vier Monate. Am anderen Ende des Spektrums befinden sich südeuropäische Volkswirtschaften wie Spanien. In Spanien brauchen junge Bildungsabsolventen durchschnittlich acht Monate, um eine erste Beschäftigung zu finden.

Ob junge Menschen den Übergang ins Erwerbsleben erfolgreich bewältigen, hängt von einer Vielzahl miteinander verbundener Faktoren ab. Dass ein immer kleinerer Teil der Jugendlichen diesen Übergang reibungslos meistert, weist jedoch im Kern auf eine Verschlechterung der Fähigkeit von Bildungssystem und Arbeitsmarkt hin, junge Menschen erfolgreich in Arbeit zu vermitteln.



Einfluss von Bildung und Ausbildung

Jungen Menschen mit geringer Qualifikation oder ohne Schulabschluss fällt der Übergang von der Schule ins Arbeitsleben besonders schwer – doch sinkt ihre Zahl beständig. 2004 hatten in Großbritannien etwa 20 Prozent der jungen Schulabgänger keinen Abschluss der Sekundarstufe II; 2012 betrug ihr Anteil nur noch 15 Prozent. Während in den meisten anderen EU-Ländern ähnliche Entwicklungen zu beobachten sind, verlässt in Südeuropa immer noch ein vergleichsweise hoher Anteil junger Menschen die Schule ohne einen ersten Abschluss – in Spanien zum Beispiel mehr als ein Viertel der Jugendlichen.

Fehlender
Schulabschluss

Unter den jungen Leuten mit Schulabschluss gibt es beträchtliche Unterschiede, was die Arbeitslosenquote und die Dauer des Übergangs ins Erwerbsleben betrifft. So betrug die Arbeitslosenquote unter deutschen Jugendlichen mit Schulabschluss 2007 9,9 Prozent, in Frankreich lag sie jedoch bei 18,8 Prozent.

Deutschland
versus Frankreich

Zum großen Teil lassen sich diese Abweichungen durch Unterschiede zwischen den Bildungseinrichtungen der verschiedenen Länder erklären, insbesondere durch die Art und den Umfang beruflicher Bildungsgänge, die jungen Menschen im Sekundarbereich offenstehen. Allgemein gesprochen unterscheiden sich die Berufsbildungssysteme der verschiedenen Länder in zweierlei Hinsicht: zum einen durch das Maß, in dem sie berufs- und branchenspezifische Fertigkeiten (im Gegensatz zu allgemeinen beruflichen Kompetenzen) vermitteln und zum anderen in dem Grad der Standardisierung – der Einheitlichkeit von Lehrplänen und Prüfungen an Schulen und weiterführenden Berufsbildungseinrichtungen. Meist wird angenommen, dass berufliche Fertigkeiten und ein hohes Maß an Vergleichbarkeit bei den berufsqualifizierenden Abschlüssen ein Berufsbildungssystem „transparenter“ für die Arbeitgeber machen, weil sie genauer wissen, was junge Bewerber können. Dadurch fänden auf dem Arbeitsmarkt passende Bewerber und Stellenangebote besser zueinander.

Unterschiedliche
Berufsbildungssysteme

In Deutschland und den Niederlanden sind junge Leute mit einem berufsqualifizierenden Sekundarabschluss auf dem Arbeitsmarkt erfolgreicher als Jugendliche mit einem allgemeinbildenden Abschluss. Das Gegenteil gilt jedoch in Spanien, Frankreich, Schweden und Großbritannien. Dieser Befund legt nahe, dass die Berufsbildungssysteme der zweiten Gruppe von Ländern weniger erfolgreich sind, wenn es darum geht, Jugendarbeitslosigkeit zu verhindern.

Berufsbildungssysteme
im Vergleich

Auch der numerische Umfang beruflicher Ausbildungsgänge unterscheidet sich von Land zu Land erheblich. In den Niederlanden absolvieren 70 Prozent der jungen Menschen der Sekundarstufe II einen beruflichen Ausbildungsgang. Viele andere Länder haben dagegen die berufliche Ausbildung zugunsten allgemeinbildender Angebote reduziert. 1995 nahmen 57 Prozent der jungen Briten in der Sekundarstufe II an einem beruflichen Ausbildungsgang teil; 2011 waren es nur noch 36 Prozent. In Deutschland sinkt das Risiko, arbeitslos zu werden, für junge Menschen drastisch, wenn sie eine berufliche Ausbildung machen – doch die Zahl der berufsqualifizierenden

Ausbildungsangebote
rückläufig

Ausbildungsangebote nimmt rasch ab und die Zahl der Teilnehmer ist von 1995 bis 2011 um ein Drittel gesunken.

Zu wenig Arbeitspraxis

In vielen Ländern haben immer weniger junge Menschen im Verlauf ihrer Bildung und Ausbildung direkten Kontakt mit der Arbeitswelt. Für die wachsende Zahl junger Menschen, die nach einem Hochschulabschluss auf den Arbeitsmarkt strömen, ist dies weniger problematisch, da für diese Gruppe die Arbeitslosenquote in allen Ländern deutlich niedriger ausfällt. Doch für diejenigen, die von der Schule unmittelbar in die Arbeitswelt wechseln, sind die Aussichten deutlich weniger rosig.

Arbeit neben Studium und Schule

Arbeit neben Studium oder Schulbesuch ist ein weiterer Weg, auf dem viele junge Menschen die Kompetenzen erwerben können, auf die es beim Übergang ins Erwerbsleben ankommt. In Großbritannien ist für diejenigen, die während ihrer Schul- und Studienzeit keinen Job hatten, das Arbeitslosigkeitsrisiko im Anschluss um 9 Prozent höher. In anderen Ländern ergibt sich ein ähnliches Bild.

Praxisanteile im Ländervergleich

Die verfügbaren Daten zeigen jedoch, dass nur wenige junge Menschen neben Schule oder Studium erwerbstätig sind: Weniger als 10 Prozent der jungen Spanier und weniger als ein Drittel der jungen Schweden, Briten und Franzosen gehen einer bezahlten Arbeit nach, während sie noch lernen. In Großbritannien hat der Anteil der Erwerbstätigen unter den Schülern und Studenten von 45 Prozent im Jahr 2002 stetig abgenommen und lag 2011 bei knapp über 30 Prozent. In den Niederlanden dagegen ist die Beschäftigungsquote unter Schülern und Studenten zwar in den letzten Jahren leicht zurückgegangen, bleibt aber mit etwa 60 Prozent im Vergleich sehr hoch. Besonders in Ländern, deren Berufsbildungssystem weniger auf formelles Lernen am Arbeitsplatz ausgerichtet ist, ist die geringe Erwerbstätigkeit ein bedeutsamer Faktor. Sie führt dazu, dass viele junge Menschen während ihrer Ausbildung wichtige arbeitsmarktrelevante Fähigkeiten nicht erwerben.

Einfluss des Verhaltens von Unternehmen

Einfluss der Wirtschaftsentwicklung

Außer von ihrer Ausbildung hängt der Zugang junger Menschen zum Erwerbsleben auch von den allgemeinen Bedingungen und Chancen auf dem Arbeitsmarkt ab. Kurzfristig hat die schlechte Wirtschaftsentwicklung in Europa während der Rezession sich zweifellos negativ auf die Beschäftigungsquote von Jugendlichen ausgewirkt, da die Nachfrage nach Arbeitskräften in der Wirtschaft und folglich auch die Zahl freier Stellen zurückging. Junge Menschen waren von dieser Entwicklung überproportional betroffen, weil sie häufiger als ältere Arbeitnehmer auf Arbeitssuche sind und jeder Einbruch bei der Zahl freier Stellen sich deshalb auf sie stärker auswirkt. Im länderübergreifenden Vergleich wird jedoch deutlich, dass ähnliche Rückgänge beim Bruttoinlandsprodukt (BIP) während der Rezession in verschiedenen Ländern ganz unterschiedliche Folgen für die Beschäftigungssituation von Jugendlichen hatten. Die Zusammenhänge sind also komplexer und es scheinen noch andere Faktoren eine Rolle zu spielen. Zudem weist das statistische Material



darauf hin, dass der Zusammenhang zwischen dem Wachstum des BIP und der Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit vor der Rezession stärker gewesen sein könnte als danach.

Über einen längeren Zeitraum betrachtet, hat sich die Wirtschaft strukturell grundlegend verändert. Heute stehen jungen Menschen ganz andere Wirtschaftszweige und Berufe offen als früher. Auf den Arbeitsmärkten der meisten Länder nimmt die fertigende Industrie weniger, der Dienstleistungssektor dagegen mehr Menschen auf. Gleichzeitig sinkt die Zahl der Stellen mit mittlerem Qualifikationsniveau, während mehr Arbeitsplätze mit geringem oder sehr hohem Qualifikationsprofil entstehen. Die Zunahme an gering qualifizierten und niedrig bezahlten Arbeitsplätzen betrifft vor allem junge Leute. Für sie hat sich die Beschäftigungsstruktur viel stärker gewandelt als für die erwachsenen Erwerbstätigen insgesamt. Am deutlichsten zeigt sich dies in Großbritannien, wo sich der Anteil der jungen Arbeitnehmer, die in der fertigen Industrie arbeiten, von 1995 bis 2007 halbiert hat, während der Anteil der jungen Leute, die eine gering qualifizierte Tätigkeit – meist im Dienstleistungssektor – ausüben, von 37 auf 50 Prozent gestiegen ist.

Wandel in der
Beschäftigungsstruktur

Einerseits hat dieser Wandel jungen Leuten den Eintritt ins Arbeitsleben möglicherweise erleichtert, weil der Anteil gering qualifizierter Einstiegsstellen in der Wirtschaft gewachsen ist. Andererseits wirkt sich die veränderte Situation auch auf ältere Arbeitnehmer aus, wenngleich in geringerem Maß. Sie schafft möglicherweise eine direkte Konkurrenz junger und erfahrener Arbeitnehmer um gering qualifizierte Stellen – mit negativen Folgen für die Arbeitsmarktperspektiven junger Leute. Zudem bringt das steigende Qualifikationsniveau der Jungen auf einigen nationalen Arbeitsmärkten eine „Überqualifikation“ junger Menschen mit sich, vor allem in Schweden und Großbritannien. Dies hat dazu geführt, dass viele Hochschulabsolventen geringer qualifizierte Arbeit im Dienstleistungsbereich angenommen haben, während Schulabgänger mit weiterführenden Abschlüssen ungelernte Tätigkeiten ausüben. Abgesehen davon, dass dieses Phänomen auf eine mangelnde Koordination von Ausbildung und Arbeitsmarkt hinweist, schadet es möglicherweise den Menschen mit besonders geringer Qualifikation, da es unter den jungen Menschen in den betroffenen Ländern zu einem härteren Wettbewerb um Arbeitsplätze führt.

„Überakademisierung“

Der wirtschaftliche Strukturwandel wirkt sich zudem direkt auf die Berufsbildung aus. So hat der Niedergang besonders der fertigen Industrie und anderer Branchen, die jungen Leuten traditionell Ausbildungsplätze anboten und ihnen damit den Weg in den Arbeitsmarkt ebneten, wahrscheinlich dazu geführt, dass die Wirtschaft sich weniger als früher an der Ausbildung beteiligt. Für Deutschland konnte dies nachgewiesen werden.

Auch andere Aspekte der Beschäftigungssituation Jugendlicher haben sich stark verändert. Immer mehr junge Menschen auf Arbeitssuche gehen einer Teilzeitbeschäftigung nach. Zum Teil lässt sich diese Entwicklung damit erklären, dass junge Leute länger lernen und häufig eine Arbeit suchen, die sie mit Schule oder Studium vereinbaren können. Doch in einigen Ländern wie Schweden, Frankreich und Spanien wünscht sich etwa die Hälfte aller jungen Teilzeitbeschäftigten eigentlich eine Vollzeitstelle. Während in Spanien der hohe Anteil an Teilzeitbeschäftigten unter

Mehr
Teilzeitbeschäftigung

den Jugendlichen vor allem auf die Rezession zurückzuführen ist, handelt es sich in Schweden und Frankreich um eine Eigenart des Jugendarbeitsmarktes, die schon länger besteht und darauf hinweist, dass es einen grundlegenden Mangel an Vollzeitstellen für junge Arbeitnehmer gibt.

Befristete Arbeitsverträge

In vielen Ländern haben sich zeitlich befristete Arbeitsverträge immer weiter verbreitet. Arbeitgeber nutzen sie, um strengere arbeitsrechtliche Bestimmungen zu umgehen, die für unbefristete Stellen gelten. Dieser Wandel ist in Ländern mit vergleichsweise strikten Regeln zum Schutz der Arbeitnehmer wie Frankreich und Deutschland sehr viel deutlicher zu beobachten als in Großbritannien, das allgemein eher laxe Arbeitsmarktbestimmungen hat. Auch diese Veränderung im Verhalten von Arbeitgebern hat bislang vor allem die Jungen getroffen. Während die nachweisbaren langfristigen Auswirkungen von befristeten Anstellungen auf den beruflichen Werdegang der Betroffenen weder eindeutig positiv noch negativ sind, hat sich die Rezession doch kurzfristig stark zu Lasten von Arbeitnehmern mit befristeten Verträgen ausgewirkt. Unternehmen, die als Reaktion auf den drastischen Einbruch der Nachfrage während der Rezession Stellen abbauen mussten, haben dies vor allem auf Kosten von Arbeitnehmern mit befristeten Verträgen getan. Junge Leute waren hiervon überproportional betroffen. Ihre befristeten Verträge liefen aus und es waren kaum freie Stellen verfügbar.

Einfluss der Arbeitsmarktsituation und -politik

Arbeitsmarktpolitik

Oberflächlich betrachtet scheinen die beträchtlichen Unterschiede bei der Arbeitsmarktpolitik und bei Institutionen wie Arbeitsrecht, Mindestlöhnen und Transferleistungen keinen Einfluss auf die Jugendarbeitslosigkeit zu haben. Zwar wird zum Beispiel oft argumentiert, dass ein hohes Niveau an Arbeitnehmerrechten der Beschäftigungssituation von Jugendlichen schade, doch zeigt bereits eine oberflächliche Sichtung der Daten, dass die Jugendarbeitslosigkeit in einigen Ländern mit vergleichsweise „unflexiblen“ Arbeitsmärkten, insbesondere Deutschland, geringer ist als in Ländern mit „flexibleren“ Arbeitsmärkten wie z. B. Großbritannien. Bei eingehenderer Analyse stellt sich allerdings heraus, dass es sehr wohl Wechselwirkungen zwischen Arbeitsmarktinstitutionen, dem Verhalten der Wirtschaft und dem Berufsbildungssystem gibt, die sich auf den Arbeitsmarkt für Jugendliche auswirken.

Arbeitnehmerschutz

Rechtliche Bestimmungen zum Schutz von Arbeitnehmern können sich negativ auf die Beschäftigungschancen junger Menschen auswirken, indem sie die „Insider“ des Arbeitsmarktes – diejenigen, die bereits ein sicheres Beschäftigungsverhältnis haben – auf Kosten der Arbeitslosen und besonders auf Kosten junger Arbeitssuchender schützen. Doch qualitativ hochwertige Lehrstellen wirken diesem Mechanismus entgegen, indem sie direkte Bindungen zwischen einzelnen Arbeitgebern und jungen Menschen begünstigen und dadurch den Übergang von der Ausbildung in die Erwerbsarbeit ebnen. So ist in Deutschland die Jugendarbeitslosigkeit unter denjenigen Jugendlichen besonders hoch, denen es nicht gelingt, eine Lehrstelle zu finden.



Auch die Transferleistungen für Arbeitslose in den einzelnen Ländern unterscheiden sich deutlich sowohl hinsichtlich ihrer Höhe als auch hinsichtlich der Zahl von Jugendlichen, die in Beschäftigungsmaßnahmen vermittelt werden. Das Ausmaß der Jugendarbeitslosigkeit scheint jedoch kaum davon abzuhängen, wie viel ein Land für solche Programme ausgibt. Die Berufsbildungssysteme, die durch solche Programme ergänzt werden, unterscheiden sich allerdings: Staaten mit einem Berufsbildungssystem, das stark darauf ausgerichtet ist, berufs- und branchenspezifische Kenntnisse zu vermitteln, zahlen in der Regel eine großzügigere Arbeitslosenunterstützung und drohen mit geringeren Sanktionen, wenn Arbeitsuchende Stellenangebote ablehnen, weil sie nicht zu ihren Fähigkeiten passen. In diesen Ländern können qualifizierte Arbeitnehmer es sich im Fall von Arbeitslosigkeit erlauben, nach einer Stelle zu suchen, die zu ihrem Qualifikationsprofil passt.

Transferleistungen

Mindestlöhne für junge Arbeitnehmer werden ebenfalls oft als Ursache für eine hohe Jugendarbeitslosigkeit angeführt – doch auch in diesem Fall passt das einfache Erklärungsmuster nicht zu den Fakten. Nachweislich überwiegen bei besonderen Mindestlöhnen für Jugendliche, die unter den Mindestlöhnen für erwachsene Arbeitnehmer liegen, deutlich die positiven Effekte. In Ländern ohne nationale Mindestlöhne wirken sich andere Aspekte der Tarifgestaltung stark auf die Jugendarbeitslosigkeit aus.

Mindestlöhne

Schlussfolgerung: Übergangssysteme für Jugendliche in Europa

- Das statistische Material bestätigt die verbreitete Meinung, dass eine starke Beteiligung von Arbeitgebern am Berufsbildungssystem sich positiv auf den Eintritt von Jugendlichen ins Erwerbsleben und auf ihre Beschäftigungssituation auswirkt.
- Baut das System jedoch zu stark auf die Beteiligung von Wirtschaftsunternehmen an der beruflichen Aus- und Weiterbildung, ist es verwundbar, wenn die Wirtschaft sich zurückzieht.
- Diese Gefahr wird durch den Wandel des Arbeitsmarktes für Jugendliche verstärkt, auf dem Firmen und Wirtschaftszweige, die Jugendlichen traditionell eine qualitativ hochwertige Berufsausbildung angeboten haben, schwächer vertreten sind während gering qualifizierte und kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse zunehmen.
- Erfahrungen am Arbeitsplatz, die entweder formell oder informell die Ausbildung ergänzen, verbessern ebenfalls die Beschäftigungssituation von Jugendlichen und erleichtern den Übergang von der Ausbildung in die Erwerbstätigkeit, doch arbeiten gegenwärtig zu wenig junge Leute neben Schule oder Studium.
- Es ist genauso wichtig, jungen Menschen zu helfen, in Beschäftigung zu bleiben, wie ihnen überhaupt einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen.
- Weder strenge arbeitsrechtliche Bestimmungen noch Mindestlöhne führen zu mehr Jugendarbeitslosigkeit.

Strukturelle
Unterschiede wichtig

Die von Land zu Land unterschiedlichen Gegebenheiten beim Eintritt junger Menschen in den Arbeitsmarkt werden nicht nur von kurzfristigen Veränderungen der Wirtschaftslage geprägt, wie wir sie in den vergangenen fünf Jahren erlebt haben, sondern von viel tiefer verwurzelten strukturellen Unterschieden. Hierzu gehören die Ausrichtung des Bildungssystems und die Art, wie es Menschen auf den Arbeitsmarkt vorbereitet, sowie die Grundregeln des Arbeitsmarktes und die Auswirkungen des wirtschaftlichen Strukturwandels auf die Art der verfügbaren Stellen und das Funktionieren des Bildungssystems.

Tiefgreifende
Reformbedarf nötig

In den meisten europäischen Ländern müssen die Jugendarbeitslosenquoten noch deutlich fallen, um auf dem Niveau vor der Krise anzukommen – und selbst dann blieben die schlecht funktionierenden Übergangssysteme weiterhin ein Problem. Um die Jugendarbeitslosigkeit in Europa abzubauen, sind daher tief greifende Reformen nötig. Kurzfristige Arbeitsmarktprogramme oder Veränderungen bei einzelnen arbeitsmarktpolitischen Strategien (etwa eine schrittweise Abschaffung von Arbeitnehmerrechten, wie sie in Südeuropa stattfindet) reichen nicht aus. Andere Länder können besonders vom deutschen Modell lernen, in dem das „duale Ausbildungssystem“ für eine geringe Jugendarbeitslosigkeit sorgt.



Einleitung

Die Jugendarbeitslosigkeit gehört zu den wichtigsten ökonomischen und sozialen Problemen in Europa. Dies war bereits vor der Rezession und der Krise der Eurozone der Fall und gilt heute umso mehr. Die Kosten der andauernden hohen Jugendarbeitslosigkeit sind allgemein bekannt. Immer mehr Untersuchungen weisen darauf hin, dass sie die jungen arbeitslosen Menschen von heute langfristig in ihren Arbeitsmarktchancen beeinflussen und dadurch weit in die Zukunft hinein schwerwiegende ökonomische und soziale Kosten verursachen wird. Politiker überall auf dem Kontinent versuchen nicht nur, wieder wirtschaftliches Wachstum zu befördern, sondern suchen darüber hinaus nach Wegen, um junge Menschen kurzfristig zu unterstützen und langfristig die Institutionen zu verbessern, die den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt regeln.

Die jungen Menschen von heute sind die am besten qualifizierte Generation, die es in Europa je gab. Warum ist es für sie so schwierig, ins Erwerbsleben einzutreten? Um überhaupt beginnen zu können, nach Lösungen für die Jugendarbeitslosigkeit zu suchen, müssen wir zunächst die tieferen Gründe dieser europaweiten Krise verstehen. Der vorliegende Bericht beschreibt die Herausforderungen, denen junge Europäer sich heute auf dem Arbeitsmarkt gegenübersehen. Er analysiert Probleme, die ihre Ursachen in den Bildungssystemen der verschiedenen Länder, im Strukturwandel der europäischen Volkswirtschaften und in kurzfristigen Auswirkungen verminderter Wirtschaftsaktivität haben, und untersucht andere institutionelle und strukturelle Gründe für den allgemeinen Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit und für die großen Unterschiede beim Arbeitsmarkterfolg junger Menschen in unterschiedlichen Ländern.

Wir kommen zu dem Schluss, dass die Gründe für die Jugendarbeitslosigkeit komplex und von Land zu Land unterschiedlich sind. Allzu oft suchen Politiker Lösungen nur im engen Kontext des Arbeitsmarktes – wir vertreten die Überzeugung, dass sie ihren Ansatz erweitern und alle Aspekte berücksichtigen müssen, die den Übergang von der Schule zu einem den Fähigkeiten und der Qualifikation des Einzelnen angemessenen Arbeitsplatz beeinflussen.

Wie lässt sich Jugendarbeitslosigkeit erfassen?

Junge Menschen sehen sich einem Spektrum möglicher Wege gegenüber, wenn sie sich im Übergang zwischen Schule, Ausbildung und Arbeit befinden. In der Sekundarstufe müssen sie sich für einen von mehreren Bildungswegen entscheiden. Zwar ist das genaue Alter, ab dem das Bildungssystem sich derart verzweigt, in den einzelnen Ländern unterschiedlich, doch in der Regel können Jugendliche an einer Schule oder einer anderen Bildungseinrichtung einen berufsspezifischen oder einen eher allgemeinbildenden Weg einschlagen. Sie haben außerdem die Wahl, Bildung oder Ausbildung mit bezahlter Arbeit zu verbinden. Wenn ihre Schulpflicht endet, stehen sie erneut vor einer Entscheidung: Sie können weiter lernen, sämtlichen Bildungseinrichtungen den Rücken kehren und in die Arbeitswelt eintreten oder wiederum beides miteinander verbinden. Viele junge Menschen verlassen die Schule zunächst, um zu arbeiten, kehren aber später ins Bildungssystem zurück.

Folgen von
Jugendarbeitslosigkeit

Gründe für
Jugendarbeitslosigkeit

Monokausale
Erklärungen
unzureichend

Vielfältige
Bildungswege

Vielfältige Übergangsmuster

Allein die Vielzahl möglicher Übergänge von der Schule in die Arbeitswelt, zwischen denen junge Menschen wählen können – und zwar sowohl innerhalb ihres Landes als auch im Ländervergleich – macht das Thema enorm komplex und erschwert jede verallgemeinernde Feststellung über den „üblichen“ Weg vom Lernen zur Arbeit. Viele der statistischen Werte, die Aufschluss über den Eintritt Jugendlicher ins Erwerbsleben geben, wie etwa die Jugendarbeitslosenquote, schaffen zusätzlich Missverständnisse, weil sie junge Leute, die hauptsächlich mit Bildung oder Ausbildung und nicht mit dem Eintritt ins Erwerbsleben beschäftigt sind, nicht gesondert erfassen. Fehlende Einsicht in die Komplexität der Situation kann zu falschen Schlussfolgerungen hinsichtlich des Ausmaßes der Jugendarbeitslosigkeit und ihrer grundlegenden Ursachen führen.

Empirische Kennzahlen

Eine wachsende Zahl theoretischer und empirischer Studien zu den „Systemen des Übergangs von der Schule in den Beruf“ versucht, diese Probleme umfassender und gründlicher zu beschreiben. Sie widmen sich den Prozessen des Übergangs, junger Menschen von der Schule ins Erwerbsleben und untersuchen die tieferen strukturellen und institutionellen Ursachen für Arbeitslosigkeit und ökonomische Inaktivität – d.h. nicht in Arbeit, nicht arbeitssuchend und nicht in Ausbildung – junger Menschen:

- **Jugendarbeitslosigkeit:** Die Jugendarbeitslosenquote gibt Aufschluss darüber, wie leicht junge Menschen Arbeit finden, und hat deshalb einen Aussagewert. Es ist jedoch wichtig, zwischen zwei Gruppen zu unterscheiden: denjenigen, die das Bildungssystem verlassen haben und deren wichtigstes Anliegen es nun ist, einen Platz im Erwerbsleben zu finden, und denjenigen, die noch in der Ausbildung sind.
- **Langzeitarbeitslosigkeit:** Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen ist besonders besorgniserregend, da längere Zeiten der Arbeitslosigkeit sich nachweislich negativ auf die künftigen Beschäftigungschancen und Einkommen junger Menschen auswirken.
- **NEET-Quote:** Der Anteil sogenannter NEET-Jugendlicher, die nicht in Arbeit, Schule oder Ausbildung sind („not in education, employment or training“ – NEET) zeigt, wie viele junge Menschen sowohl dem Arbeitsmarkt als auch den Ausbildungsinstitutionen den Rücken gekehrt haben.
- **Dauer zwischen Schulabschluss und erster sicherer Anstellung:** Junge Menschen nehmen oft eine Reihe von Jobs an, nachdem sie das Bildungssystem verlassen haben. Für den Übergangsprozess ist jedoch entscheidend, wann sie eine sicherere Anstellung finden. Als Kriterium für die Sicherheit eines Arbeitsplatzes dient meist die Verweildauer.
- **Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen bei den genannten Indikatoren:** Das Maß an Ungleichheit zwischen verschiedenen Gruppen, besonders zwischen den Geschlechtern, zwischen jungen Menschen unterschiedlicher Nationalität und Jugendlichen mit unterschiedlichen Bildungsabschlüssen.



Das erste Kapitel dieser Untersuchung ist der Frage gewidmet, wie verschiedene europäische Staaten bei den einzelnen Indikatoren über einen gewissen Zeitraum hinweg abgeschnitten haben. Es soll klären, wo die Schwierigkeiten beim Eintritt junger Menschen in die Erwerbstätigkeit liegen.

Die Fachliteratur zum Übergang ins Erwerbsleben kommt zu dem Ergebnis, dass drei Gruppen von Faktoren darüber entscheiden, wie leicht oder schwer junge Menschen Arbeit finden:

Faktoren
des Übergangs

- **Das Bildungssystem:** Bildungseinrichtungen unterscheiden sich erheblich von Land zu Land und wandeln sich im Laufe der Zeit. Ein zentraler Unterschied besteht darin, in welchem Ausmaß berufliche Ausbildungsgänge angeboten und nachgefragt werden. Für junge Leute, die nicht studieren möchten, können berufliche Ausbildungsgänge, die sie auf einen früheren Eintritt ins Erwerbsleben vorbereiten, eine sinnvolle Alternative sein. Ein zweiter wichtiger Unterschied liegt im Inhalt beruflicher Ausbildungsgänge – dem Maß, in dem sie branchen- und berufsspezifische Fertigkeiten vermitteln oder eher allgemeine, übertragbare Fähigkeiten in den Mittelpunkt stellen.
- **Der Arbeitsmarkt:** Das Verhalten von Unternehmen beeinflusst die Möglichkeiten junger Menschen, den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt zu meistern, auf verschiedene Weise. Das Ausmaß, in dem neue Arbeitsplätze geschaffen werden, entscheidet über die Zahl offener Stellen für junge Bewerber, doch auch die Art der neu geschaffenen Stellen ist wichtig – wie viele von ihnen sind befristet oder Teilzeitstellen und in welchen Bereichen der Industrie- und Arbeitsmarktstruktur eines Landes entstehen sie?
- **Politische Faktoren:** Zahlreiche politische Weichenstellungen können die Chancen junger Menschen auf Arbeit beeinflussen – z. B. das Ausmaß, in dem jugendlichen Arbeitslosen Zugang zu Arbeitslosenunterstützung gewährt wird. Politiker regulieren den Arbeitsmarkt durch Bestimmungen zum Kündigungsschutz und zu befristeten Verträgen und beeinflussen dadurch die Einstellungspraxis von Unternehmen. Auch die Tarifverfahren in den verschiedenen Ländern wirken sich auf unternehmerische Entscheidungen aus.

In den Kapiteln 2, 3 und 4 befassen wir uns jeweils mit einer der genannten Faktorengruppen und untersuchen, wie sie die Erfolge junger Menschen auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen, wie unterschiedlich sie in den verschiedenen Ländern ausgeprägt sind und ob sie sich im Lauf der Zeit verändert haben.

Der vorliegende Bericht untersucht zwar die Jugendarbeitslosigkeit als europaweites Phänomen, konzentriert sich aber besonders auf sechs Länder: Frankreich, Deutschland, die Niederlande, Spanien, Schweden und Großbritannien. Diese Länder wurden ausgewählt, weil sich die Herausforderungen ihrer jeweiligen Arbeitsmärkte voneinander unterscheiden und weil sich an ihnen beispielhaft eine Vielzahl von Kombinationen unterschiedlicher Institutionen und politischer Strategien studieren lässt, während sie sich hinsichtlich ihres Grades an industrieller Entwicklung und ihres Pro-Kopf-Einkommens gleichen.

Auswahl der
Untersuchungsländer

1. Übergänge junger Europäer ins Erwerbsleben

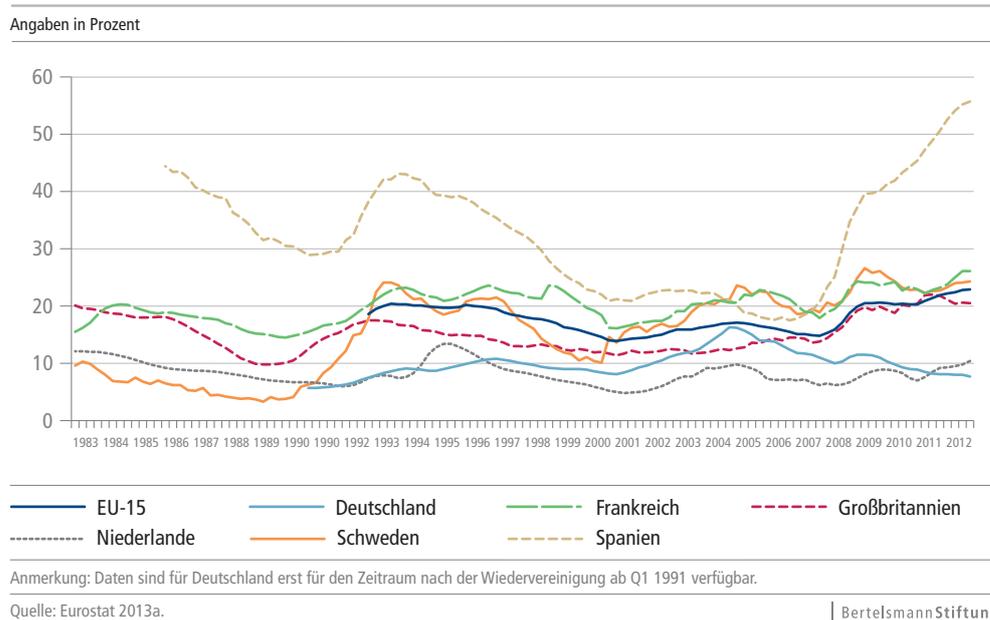
1.1 Quantitative Beschreibung von Übergangsprozessen

1.1.1 Die Jugendarbeitslosenquote

Definition
Jugendarbeitslosenquote

Wie sich die Übergänge junger Menschen ins Erwerbsleben am besten quantitativ beschreiben lassen, ist in der Forschung umstritten. Am häufigsten wird als Maß die Jugendarbeitslosenquoten angegeben – der Prozentsatz 15- bis 24-jähriger Erwerbspersonen, die keine Arbeit haben. Als „Erwerbspersonen“ gelten junge Menschen dann, wenn sie entweder arbeiten oder arbeitslos, aber aktiv auf der Suche nach einer Beschäftigung sind. Abbildung 1.1 zeigt die Entwicklung der Jugendarbeitslosenquoten seit 1983 für eine Auswahl europäischer Länder sowie die Entwicklung des Durchschnittswerts für die EU-15.

Abbildung 1.1: Jugendarbeitslosigkeit in ausgewählten europäischen Ländern und in EU-15 (Q1 1983 bis Q4 2012)



Entwicklung der
Jugendarbeitslosenquote
vor 2000

Im internationalen Vergleich verläuft die Entwicklung der Jugendarbeitslosenquoten weitgehend in eine ähnliche Richtung. Dies gilt zumindest für die Länder in Abbildung 1.1. Während der 80er Jahre ging die Jugendarbeitslosigkeit zurück, ehe sie zu Beginn der 90er Jahre anfang zu steigen und in der Mitte der Dekade einen Höhepunkt erreichte. Während die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland, den Niederlanden und Großbritannien nach diesem Höhepunkt stetig abnahm, blieb sie in Schweden und Frankreich auch in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts zunächst hoch und ging erst kurz vor der Jahrtausendwende zurück.



Um die Jahrtausendwende stiegen in allen sechs ausgewählten Ländern die Jugendarbeitslosenquoten wieder an. Nachdem sie – etwa um das Jahr 2005 – einen zweiten Höhepunkt erreicht hatten, verlief die Entwicklung in den einzelnen Ländern jeweils unterschiedlich. In Frankreich, Schweden und Großbritannien ging die Jugendarbeitslosigkeit leicht zurück, nahm aber nach dem Zusammenbruch der Finanzmärkte im Jahr 2008 rasant zu. In Deutschland dagegen verminderte sich die Jugendarbeitslosigkeit weiter stetig bis zum Ende des Jahres 2012. In den Niederlanden blieb die Jugendarbeitslosigkeit niedrig, doch die jüngsten Daten weisen darauf hin, dass sie nun begonnen hat, leicht anzusteigen. In Spanien war das Niveau der Jugendarbeitslosigkeit stets sehr viel höher als in den anderen Ländern, die hier im Fokus stehen, doch ging die Jugendarbeitslosenquote vom Anfang der 90er Jahre bis unmittelbar vor der Rezession im Jahr 2008 stetig zurück – zu diesem Zeitpunkt war die Quote in Spanien sogar geringer als in Frankreich und Schweden. Seit der Rezession ist die Jugendarbeitslosenquote in Spanien jedoch drastisch gestiegen und es gibt keine Anzeichen dafür, dass sie wieder fällt oder auch nur konstant bleibt. In den acht Ländern, die der EU im Jahr 2004 beitraten (nicht in der Grafik enthalten), ging die Jugendarbeitslosigkeit nach ihrem Beitritt stark zurück, doch auch sie wurden von der Rezession hart getroffen.

Entwicklung der Jugendarbeitslosenquote nach 2000

Während sich in den vergangenen drei Jahrzehnten die Jugendarbeitslosenquoten in den sechs ausgewählten Ländern meist parallel entwickelten (wobei Spanien zeitweise ausscherte), bleiben Unterschiede in der generellen Höhe der Jugendarbeitslosigkeit bestehen. In den Niederlanden und – im Großteil des Untersuchungszeitraums – auch in Deutschland waren vergleichsweise wenige der ökonomisch aktiven Jugendlichen arbeitslos. Ökonomisch aktiv sind diejenigen, die entweder erwerbstätig, arbeitssuchend oder in Ausbildung sind. In Frankreich, Schweden und in Großbritannien lag die Jugendarbeitslosigkeit meist höher, wobei Großbritannien etwas geringere Quoten verzeichnete als die beiden anderen Länder. Diese andauernden Unterschiede deuten darauf hin, dass es langfristige Gründe für den unterschiedlichen Erfolg junger Menschen auf den Arbeitsmärkten der jeweiligen Länder gibt.

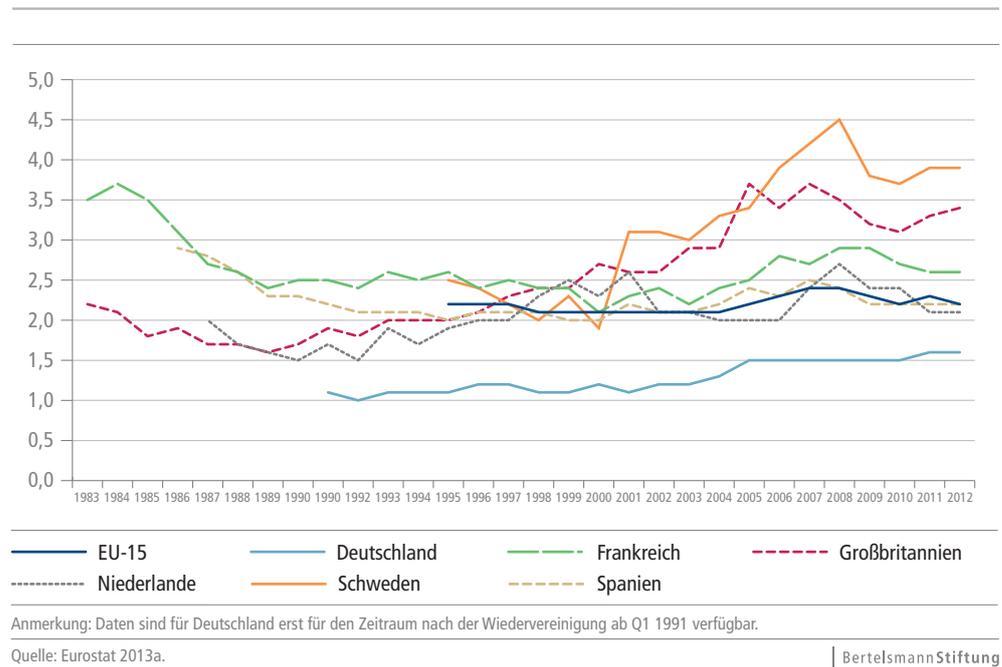
Unterschiede im Ländervergleich

Die Jugendarbeitslosenquote ist zwar ein hilfreicher Indikator für den Erfolg junger Menschen auf dem Arbeitsmarkt, sie kann aber kaum ohne eine Betrachtung von Veränderungen in der Wirtschaft insgesamt analysiert werden. Die Beschäftigungsaussichten junger – wie auch erwachsener – Arbeitnehmer hängen in hohem Maß vom Einfluss der wirtschaftlichen Entwicklung auf die Unternehmen und besonders von deren aktueller Einstellungspraxis ab. Eine Möglichkeit, die Probleme von Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt gesondert zu untersuchen, bietet das Verhältnis von Jugendarbeitslosigkeit zu der Arbeitslosigkeit von erwachsenen Arbeitnehmern über 25. Abbildung 1.2 vergleicht die Arbeitsmarktsituation von Arbeitnehmern zwischen 15 und 24 mit den Beschäftigungserfolgen der Gruppe von 25 bis 64. Ein Wert von 1 bedeutet, dass die Arbeitslosenquote in beiden Gruppen gleich war; je höher der Wert über eins liegt, umso mehr entwickelte sich das Verhältnis zuungunsten junger Arbeitnehmer. So zeigt z. B. der Spitzenwert für Schweden im Jahr 2008, dass Jugendliche ein viereinhalbmal so hohes Arbeitslosigkeitsrisiko hatten wie Arbeitnehmer über 25. Wenn die Arbeitslosigkeit in allen Altersgruppen auf dem

Vergleich Jugend- und Erwachsenenarbeitslosigkeit

Arbeitsmarkt etwa gleich stark ansteigt, bleibt das Verhältnis in etwa gleich. Es verändert sich, wenn die Arbeitslosigkeit unter jungen Arbeitnehmern stärker oder weniger stark wächst als unter älteren Arbeitnehmern.

Abbildung 1.2: Verhältnis der Arbeitslosenquote Jugendlicher (15 bis 24 Jahre) zu der Erwachsener (25 bis 64 Jahre) (1983 bis 2013)



Verhältnis vor 2000

Nehmen wir die Arbeitslosenquote erwachsener Arbeitnehmer als Indikator für die allgemeine konjunkturelle Entwicklung, so wird deutlich, dass die Veränderungen der Jugendarbeitslosenquoten in den 90er Jahren ihren Ursprung vor allem in gesamtwirtschaftlichen Problemen und weniger in einer speziellen Verschlechterung des Arbeitsmarktes für Jugendliche hatten. Zwar stiegen die Jugendarbeitslosenquoten in den meisten Staaten Europas und lagen über den Arbeitslosenquoten Erwachsener, doch alles in allem entwickelten sich die Arbeitslosenquoten unter Jugendlichen und Erwachsenen etwa parallel.

Verhältnis nach 2000

In den Jahren von 2000 bis 2008 stellte sich die Lage jedoch ganz anders dar. Die Entwicklung des Verhältnisses beider Quoten zeigt, dass die Jugendarbeitslosigkeit in den meisten Beispielländern sehr viel schneller wuchs als die Arbeitslosigkeit unter Erwachsenen. Gleiches gilt für die EU-15 insgesamt. Dies deutet darauf hin, dass sich die Arbeitsmarktsituation junger Arbeitnehmer sogar in Zeiten positiven Wirtschaftswachstums und stabiler Beschäftigungszahlen, also schon deutlich vor der Krise, zu verschlechtern begann. Um die Jahrtausendwende scheinen Veränderungen eingetreten zu sein, die es jungen Menschen seither schwer machen, sich auf dem Arbeitsmarkt



zu behaupten. Interessanterweise hat der jüngste rasante Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit in Spanien sich nicht auf das Verhältnis von Jugendarbeitslosigkeit zu der Arbeitslosigkeit Erwachsener ausgewirkt. Während der Krise sind hier die Arbeitslosenquoten unter jugendlichen und erwachsenen Arbeitnehmern parallel angestiegen.

1.1.2 Langzeitarbeitslosigkeit von Jugendlichen

Besonderen Anlass zur Sorge gibt die Langzeitarbeitslosigkeit von Jugendlichen. Jugendliche gelten als langzeitarbeitslos, wenn sie sich mehr als ein Jahr erfolglos um Arbeit bemühen. Langzeitarbeitslosigkeit hinterlässt bleibende Spuren bei den betroffenen jungen Menschen und beeinträchtigt ihre Beschäftigungschancen bis weit ins Erwachsenenleben hinein. Sie hat daher in der Zukunft auch höhere Arbeitslosenquoten unter erwachsenen Arbeitnehmern zur Folge. Zudem führt Arbeitslosigkeit in der Jugend nachweislich dazu, dass die Betroffenen noch 20 Jahre später weniger verdienen (Gregg und Tominey 2004).

Beeinträchtigung durch
Langzeitarbeitslosigkeit

Ein langfristiger Schaden für diejenigen, die ihre Arbeit verloren haben, kann in der Entwertung ihrer gesammelten Erfahrung bestehen, wenn sie ihre Kenntnisse und Fertigkeiten nur bei einem bestimmten Arbeitsplatz und Arbeitgeber anwenden können. Für junge Leute, von denen viele gerade ihren ersten Job oder ihre erste dauerhafte Stelle suchen, wiegt jedoch schwerer, dass Langzeitarbeitslosigkeit den Zeitpunkt hinauszögert, ab dem sie überhaupt Erfahrungen in der Arbeitswelt sammeln. Dadurch sinkt ihr gegenwärtiges Einkommen ebenso wie die spätere Bezahlung. Zudem stellen Arbeitgeber Berufstätige, die zeitweise arbeitslos waren, seltener ein und bieten ihnen häufig ein niedrigeres Gehalt an (Arulampalam 2001).

Beeinträchtigung
durch Arbeitsplatzverlust

Abbildung 1.3 zeigt den Anteil der Jugendlichen, die seit mehr als einem Jahr ohne Arbeit sind, an der Gesamtzahl arbeitsloser Jugendlicher. Sie zeigt, dass sich Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen meist parallel mit der gesamten Jugendarbeitslosigkeit entwickelt, wobei ein Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit sich zeitlich etwas verschoben in einem Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit von Jugendlichen niederschlägt. Auch in den meisten der sechs Beispielländer stiegen zwischen 2000 und 2005 zunächst die Jugendarbeitslosigkeit und dann die Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen an.

Steigende Zahl
Langzeitarbeitsloser

In zwei Ländern zeichnen sich besonders interessante Trends ab. Unter den arbeitslosen jungen Deutschen gibt es besonders viele Langzeitarbeitslose. Zwar ist die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland gering, doch diejenigen, die bereits länger eine Arbeit suchen, finden nur schwer eine Stelle. Diese Konzentration der Jugendarbeitslosigkeit innerhalb einer kleinen Gruppe zeigt, dass die meisten jungen Deutschen zwar relativ leicht Arbeit finden, es aber einen harten Kern gibt, der auf dem Arbeitsmarkt stark benachteiligt ist. Jüngere Untersuchungen haben ergeben, dass sich die Situation dieser Gruppe in Deutschland zu verbessern beginnt, während in anderen Ländern Arbeitsplatzverluste, die zunächst durch die Rezession bedingt waren, nun zu einem langfristig höheren Niveau der Arbeitslosigkeit führen.

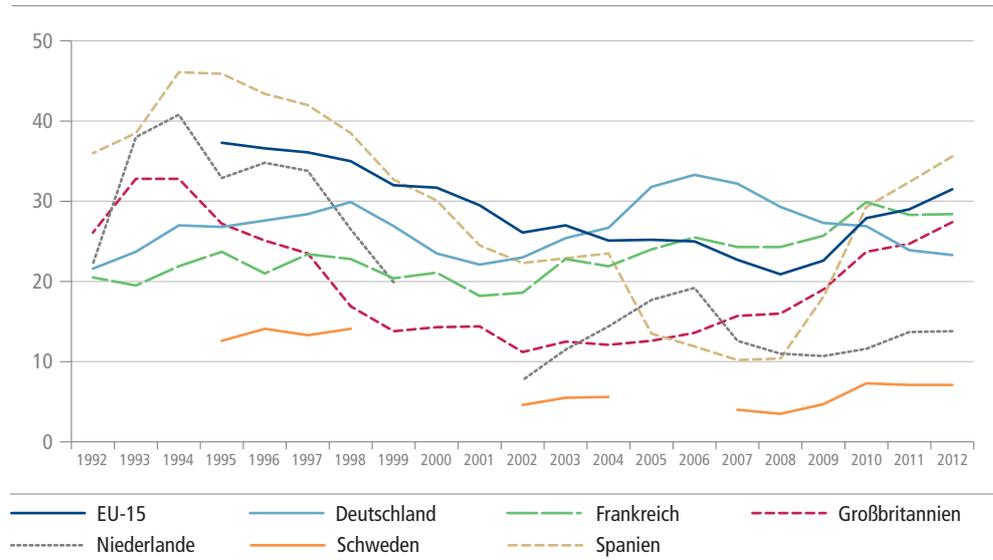
Langzeitarbeitslosigkeit
in Deutschland

Schweden

Schweden dagegen hat zwar eine hohe Jugendarbeitslosenquote, aber einen sehr geringen Anteil langzeitarbeitsloser Jugendlicher. Obwohl es für einzelne Jahre Schwierigkeiten bei der Datenverfügbarkeit gibt, lassen die Zahlen doch einen möglichen Grund für die Jugendarbeitslosigkeit in Schweden erkennen. Sie könnte daher rühren, dass eine große Zahl junger Menschen kurzfristige Jobs annimmt und wieder aufgibt oder verliert. Einen harten Kern langzeitarbeitsloser Jugendlicher wie in Deutschland scheint es in Schweden nicht zu geben. Die Situation in Schweden erscheint auf den ersten Blick freundlicher, doch führen nachweislich auch wiederholte kurze Phasen von Arbeitslosigkeit später zu Einkommensverlusten (Mooi-Reci 2008). Die größere Jugendarbeitslosigkeit in Schweden insgesamt bedeutet darüber hinaus, dass obwohl die Quote der langzeitarbeitslosen Jugendlichen niedriger ist, in Schweden die Anzahl der ökonomisch aktiven jungen Menschen, die mehr als ein Jahr arbeitslos ist, ähnlich hoch ist wie in Deutschland.

Abbildung 1.3: Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen arbeitslosen Jugendlichen (1992 bis 2012)

Angaben in Prozent



Anmerkung: Daten sind für Deutschland erst für den Zeitraum nach der Wiedervereinigung ab Q1 1991 verfügbar.

Quelle: Eurostat 2013a.

Bertelsmann Stiftung

1.1.3 Anteil der arbeitslosen Jugendlichen an der Zahl aller Jugendlichen

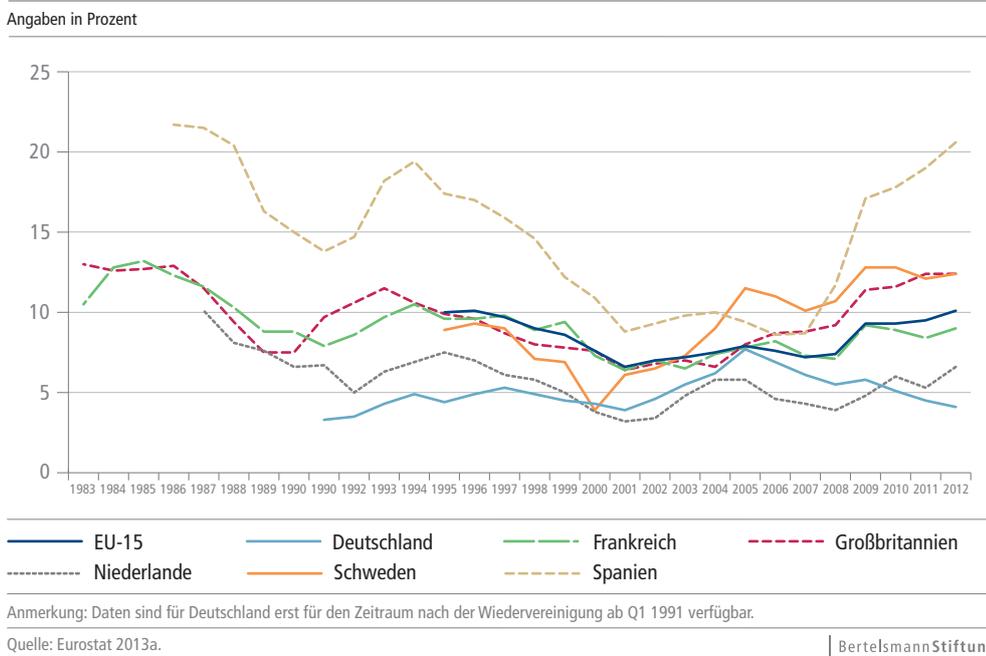
Kritik an der Jugendarbeitslosenquote

In den vergangenen Jahren wurde die oben beschriebene Jugendarbeitslosenquote stark dafür kritisiert, das Ausmaß der Schwierigkeiten von jungen Menschen auf dem Arbeitsmarkt nicht richtig wiederzugeben. Die Kritik wird auf zweierlei Weise begründet. Zum einen erfasst die Jugendarbeitslosenquote auch viele junge Menschen, die noch in der Ausbildung sind, aber einen Job – in der Regel in Teilzeit – suchen, der sich mit Schulbesuch oder Studium verbinden lässt. Von einigen Kritikern wird der Standpunkt vertreten, Politiker sollten sich vor allem um jene



sorgen, die weder zur Schule gehen noch arbeiten, da diese im Gegensatz zu ihren Altersgenossen in der Ausbildung keine Fähigkeiten erwerben, die ihre künftigen Beschäftigungsaussichten verbesserten (Allen 2013). Die Jugendarbeitslosenquote lasse daher eventuell die Langzeitfolgen von Jugendarbeitslosigkeit schwerwiegender erscheinen, als sie tatsächlich seien. Sinnvoller sei es, so die Kritiker, sich stattdessen daran zu orientieren, wie hoch der Anteil arbeitsloser Jugendlicher an der Zahl der Jugendlichen insgesamt ist (siehe Abbildung 1.4).

Abbildung 1.4: Arbeitslose Jugendliche als Prozentsatz der jugendlichen Bevölkerung (1983 bis 2012)



Der Anteil arbeitsloser Jugendlicher an der Gesamtzahl der Jugendlichen ist zwar ein nützlicher Indikator für das relative Ausmaß des Problems Jugendarbeitslosigkeit, doch geben diese Zahlen kaum Aufschluss darüber, wie schwierig es ist, Arbeit zu finden, oder welche umfassenderen Probleme der Ausschluss Jugendlicher vom Arbeitsmarkt mit sich bringt. Eine ähnliche Kritik an der Jugendarbeitslosenquote lautet, dass Maßnahmen, die auf ihrer Grundlage ergriffen werden, die Probleme auf dem Arbeitsmarkt unterschätzen, weil junge Menschen, die weder Arbeit suchen noch eine Bildungseinrichtung besuchen, nicht als arbeitslos erfasst werden. Ein Teil dieser Jugendlichen sucht vermutlich aus Gründen keine Arbeit, die mit dem Arbeitsmarkt nichts zu tun haben – manche pausieren z. B. kurz zwischen zwei Bildungsangeboten. Doch andere Jugendliche in dieser Gruppe arbeiten nicht, weil die Hürden, die sie vom Arbeitsmarkt trennen, zu hoch sind. Hierzu zählen ökonomisch inaktive Jugendliche, die behindert sind oder Angehörige pflegen, ebenso wie „entmutigte“ junge Menschen, die keine Arbeit suchen, weil sie glauben, für sie gäbe

Grenzen der
Aussagefähigkeit

es keine Stellen. Ein umfassenderer Indikator für die Schwierigkeiten, denen Jugendliche sich beim Eintritt ins Erwerbsleben gegenübersehen, müsste sowohl diese Gruppen ökonomisch nicht aktiver Jugendlicher als auch arbeitssuchende Schüler und Studierende berücksichtigen (Bivand 2011).

Beide Argumentationen sind schlüssig. Dennoch wird die Jugendarbeitslosenquote als Indikator dadurch nicht überflüssig. Die Jugendarbeitslosenquote in ihrer Entwicklung über längere Zeiträume und im Ländervergleich gibt uns wesentliche Aufschlüsse darüber, wie schwierig oder leicht es für junge Leute ist, Arbeit zu finden, wenn sie danach suchen. Daher kann sie als Maß dafür verstanden werden, wie „jugendfreundlich“ bestimmte nationale Arbeitsmärkte sind.

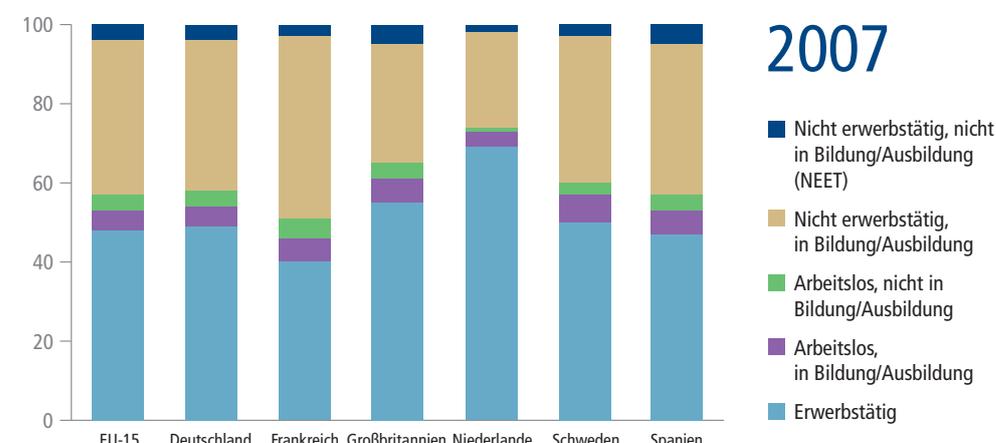
1.1.4 Teilhabe und Inaktivität von Jugendlichen

Teilnahme an Erwerbsarbeit, Bildung und Ausbildung

Aus der Jugendarbeitslosenquote ergibt sich kein vollständiges Bild der Probleme, denen sich die junge Bevölkerung insgesamt beim Übergang von der Schule in die Arbeitswelt stellen muss. Zudem erfasst sie diejenigen jungen Leute nicht, die weder arbeiten noch Arbeit suchen. Die beste Möglichkeit, diese verschiedenen Fragen im Zusammenhang zu untersuchen, ist ein Vergleich der gesamten Jugendbevölkerung im Zeitverlauf, unterschieden nach den unterschiedlich miteinander kombinierten Faktoren Teilnahme bzw. Nichtteilnahme an Erwerbstätigkeit sowie Bildung/Ausbildung und Arbeitslosigkeit. Die Abbildungen 1.5A und 1.5B verzeichnen, sowohl für die EU-15 als auch für die sechs ausgewählten Länder, den jeweiligen Anteil der Jugendlichen, die 2007 bzw. 2011 den verschiedenen Aktivitäten zugeordnet werden können.

Abbildung 1.5A: Anteile der jugendlichen Bevölkerung nach Teilnahme an Erwerbsarbeit, Bildung und Ausbildung (2007)

Angaben in Prozent



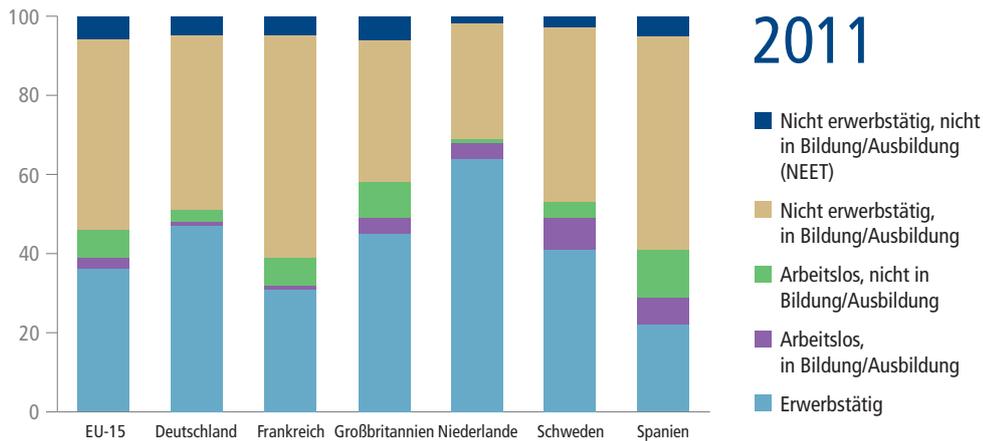
Quelle: Auswertung des IPPR auf Basis von Eurostat 2013b.

BertelsmannStiftung



Abbildung 1.5B: Anteile der jugendlichen Bevölkerung nach Teilnahme an Erwerbsarbeit, Bildung und Ausbildung (2011)

Angaben in Prozent



Quelle: Auswertung des IPPR auf Basis von Eurostat 2013b.

BertelsmannStiftung

Die Abbildungen 1.5A und 1.5B zeigen, dass die große Mehrheit der jungen Menschen, sowohl in 2007 als auch in 2011, entweder in Arbeit oder in schulischer Bildung/Berufsausbildung war und deshalb nicht nach Beschäftigung suchte. Weiter wird deutlich, dass es im Segment der „arbeitslosen“, also der als arbeitssuchend gemeldeten Jugendlichen, einen kleinen Anteil gibt, die parallel in Schule oder Ausbildung sind (in Schweden, und Spanien ist ihr Anteil allerdings deutlich größer).

Der Anteil der jungen Menschen, die erwerbstätig sind, ist von Land zu Land sehr unterschiedlich. In den Niederlanden und Großbritannien ist die Beschäftigungsquote unter Jugendlichen etwas höher als in Deutschland und deutlich höher als in Frankreich und vielen anderen EU-Ländern. In Deutschland spiegelt die relativ hohe Beschäftigungsquote vor allem die große Bedeutung der dualen Berufsausbildung wider – junge Menschen, die einen dualen Ausbildungsplatz gefunden haben, gelten als erwerbstätig. In den Niederlanden verhält es sich ähnlich, hier schlägt sich in der hohen Beschäftigungsquote die Tatsache nieder, dass mehr junge Menschen als in anderen Ländern eine Teilzeitbeschäftigung mit einem Studium verbinden (siehe Kapitel 2). In Großbritannien ist ein besonders großer Prozentsatz der Jugendlichen ökonomisch aktiv, weil junge Leute hier tendenziell das Bildungssystem früher verlassen als in vielen anderen europäischen Ländern.⁴ In Frankreich, Spanien und in vielen südeuropäischen Ländern verweilen junge Menschen tendenziell länger im Bildungssystem und verbinden seltener Arbeit und Studium. Daraus ergeben sich deutlich geringere Beschäftigungsquoten für Jugendliche. In Schweden besucht die Mehrheit der arbeitslosen Jugendlichen – 8 Prozent der schwedischen Jugendlichen insgesamt – eine Bildungseinrichtung oder macht eine Ausbildung.

Beschäftigungsquote
im Ländervergleich

⁴ Die Schulpflicht endet in Großbritannien mit 16 Jahren, in den Niederlanden z. B. erst mit 18.

1.2 Übergangssysteme quantitativ erfassen

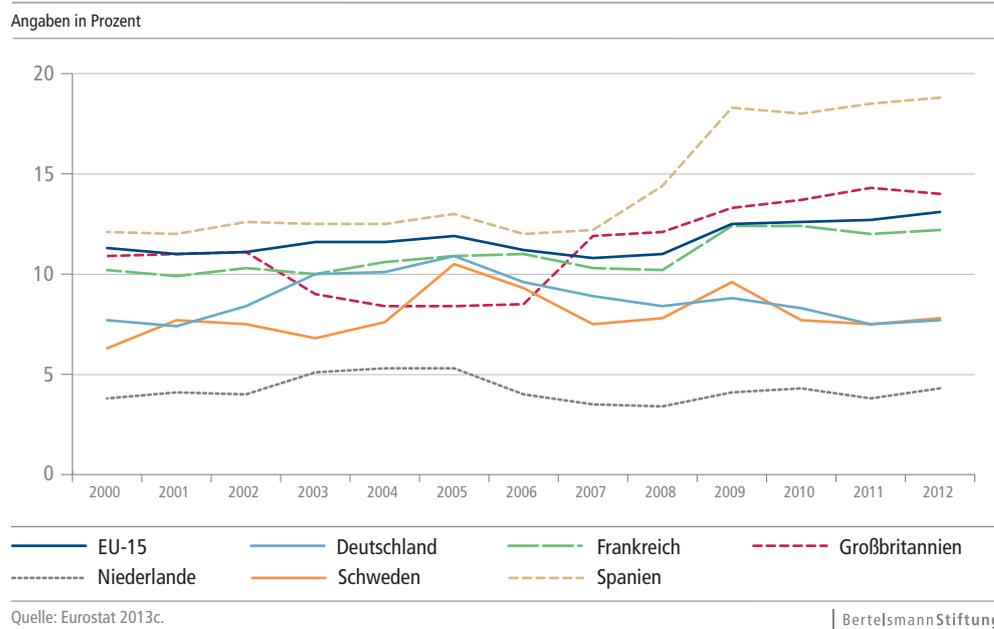
1.2.1 NEETS – Jugendliche, die nicht in Arbeit, Schule oder Berufsausbildung sind (not in education, employment or training)

Bei der Analyse der Systeme, die in den einzelnen Ländern den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben regeln, interessieren besonders zwei Gruppen von jungen Menschen: diejenigen, die sich nicht an Bildung, Ausbildung oder Erwerbstätigkeit und damit an der Erweiterung ihrer Fähigkeiten beteiligen und diejenigen, die die regulären Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen verlassen haben.

NEET-Problematik

Die erste Gruppe lässt sich zahlenmäßig erfassen, wenn wir feststellen, wie hoch der Anteil derjenigen ist, die weder arbeiten noch zur Schule gehen oder eine Ausbildung machen (NEET) (siehe Abbildung 1.6). Diese Gruppe ist am meisten in Gefahr, jede Bindung an den Arbeitsmarkt zu verlieren. Ihr Anteil an der Gruppe der Jugendlichen insgesamt zeigt, wie groß die Ausschlusstendenzen sowohl des Arbeitsmarktes als auch des Bildungs- und Berufsbildungssystems sind. Der OECD zufolge zeugt „eine geringe Zahl von NEETs von einem guten Übergang von der Schule in die Arbeitswelt“ (OECD 2013a).

Abbildung 1.6: Anteil der Jugendlichen (15 bis 19 Jahre), die weder in Arbeit, noch in Bildung oder Ausbildung sind (NEET) (2000 bis 2012)





Die Quote derjenigen, die weder in Arbeit noch in Schule oder Ausbildung sind, erscheint stabiler als die Jugendarbeitslosenquote (siehe Abbildung 1.1) und hat weder nach der Jahrtausendwende noch infolge der Rezession von 2007 und 2008 deren starken Anstieg mit vollzogen. Ein Grund hierfür liegt im Verhalten vieler junger Menschen, die bei der Arbeitssuche auf Schwierigkeiten stoßen. Sie werden nicht inaktiv, sondern ziehen sich vom Arbeitsmarkt zurück und nehmen an Bildungs- oder Ausbildungsgängen teil, um ihre künftigen Chancen auf einen Arbeitsplatz zu verbessern.

Weiterbildung statt
Arbeitssuche

Die Situation in Deutschland ist in diesem Zusammenhang bemerkenswert. Die Tatsache, dass sich die niedrige Jugendarbeitslosenquote in Deutschland nicht in einer geringen Quote von NEETs niederschlägt, lässt vermuten, dass die Übergangsprobleme deutscher Jugendlicher eher auf Inaktivität und Ausschlussmechanismen des Arbeitsmarkts zurückzuführen sind als auf Arbeitslosigkeit im engeren Sinne.

Sondersituation in
Deutschland

1.2.2 Arbeitsmarkterfolge von Bildungsabsolventen

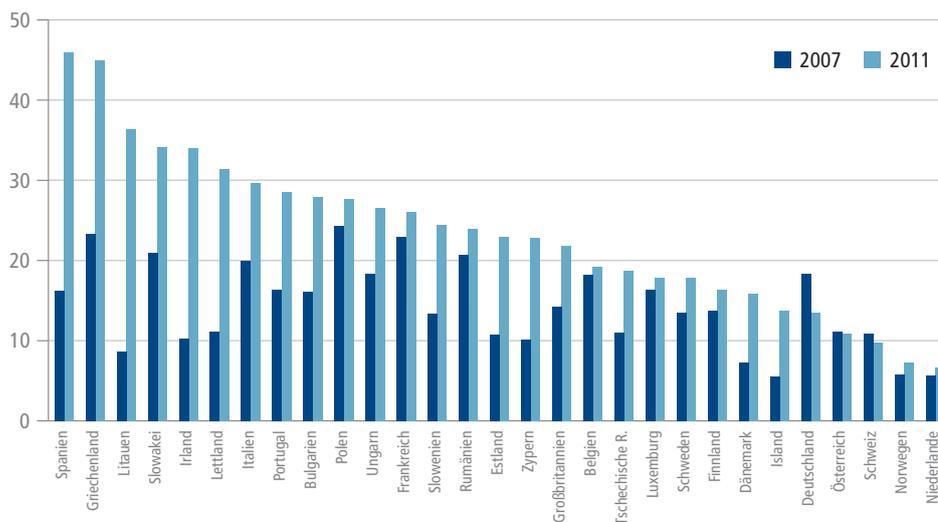
Die Arbeitsmarkterfolge junger Bildungsabsolventen sind ebenfalls bedeutsam. Sie sind ein wichtiger Indikator dafür, wie effektiv das Übergangssystem eines Landes junge Menschen in Arbeit bringt.

Abbildung 1.7 stellt für ausgewählte europäische Länder in den Jahren 2007 und 2011 die Arbeitslosenquote unter Jugendlichen dar, die weder eine Schule oder Hochschule besuchen noch eine Ausbildung machen. In den Volkswirtschaften der Mittelmeerländer Spanien und Griechenland stieg die Arbeitslosenquote in dieser Gruppe nach 2007 steil an und lag 2011 bei etwa 45 Prozent. Die geringsten Arbeitslosenquoten für diese Gruppe im Jahr 2011 weisen die Niederlande, Norwegen, die Schweiz, Österreich, Island und Deutschland auf. In all diesen Ländern liegt die Quote für 2011 unter 15 Prozent. Das Verhältnis von Schweden und Frankreich, deren allgemeine Jugendarbeitslosenquoten sich sehr ähnlich entwickeln (siehe Abbildung 1.1), sieht ganz anders aus, wenn man in Abbildung 1.7 nur die Gruppe der Bildungsabsolventen betrachtet. Mit 18 Prozent ist die Arbeitslosenquote in Schweden für diese Gruppe relativ niedrig, in Frankreich liegt sie dagegen bei 26 Prozent. Dagegen liegt in Frankreich die Arbeitslosenquote unter Schülern und Studenten bei 11, in Schweden jedoch bei 29 Prozent (Eurostat 2013b). Dies lässt auf einen Mangel an mit dem Studium vereinbaren Teilzeitarbeitsplätzen in Schweden schließen, während in Frankreich eher die Zahl der verfügbaren Stellen für Berufsanfänger das Problem zu sein scheint.

Entwicklung der
Arbeitslosenquote
im Ländervergleich

Abbildung 1.7: Arbeitslosenquote Jugendlicher, die das Bildungs- und Ausbildungssystem verlassen haben, in ausgewählten europäischen Ländern (2007 und 2011)

Angaben in Prozent



Quelle: Auswertung des IPPR auf Basis von Eurostat 2013b.

BertelsmannStiftung

Dauer der Arbeitsplatzsuche

Ein anderer Gradmesser für den Erfolg von Übergangssystemen ist die Frage, wie schnell junge Bildungsabsolventen nach ihrem Abschluss einen Arbeitsplatz finden. Zwar ist das statistische Material hierzu begrenzt, doch die EU führte 2009 eine einmalige Erhebung zum Eintritt junger Menschen ins Erwerbsleben durch. Dabei wurde untersucht, wie lange junge Bildungsabsolventen brauchten, um eine erste (mehr als drei Monate dauernde) Beschäftigung zu finden. Abbildung 1.8 zeigt die Ergebnisse für alle 29 in der Studie untersuchten Länder, und zwar für alle 18- bis 34-Jährigen, die das Bildungssystem in den fünf Jahren vor 2009 verlassen hatten.⁵

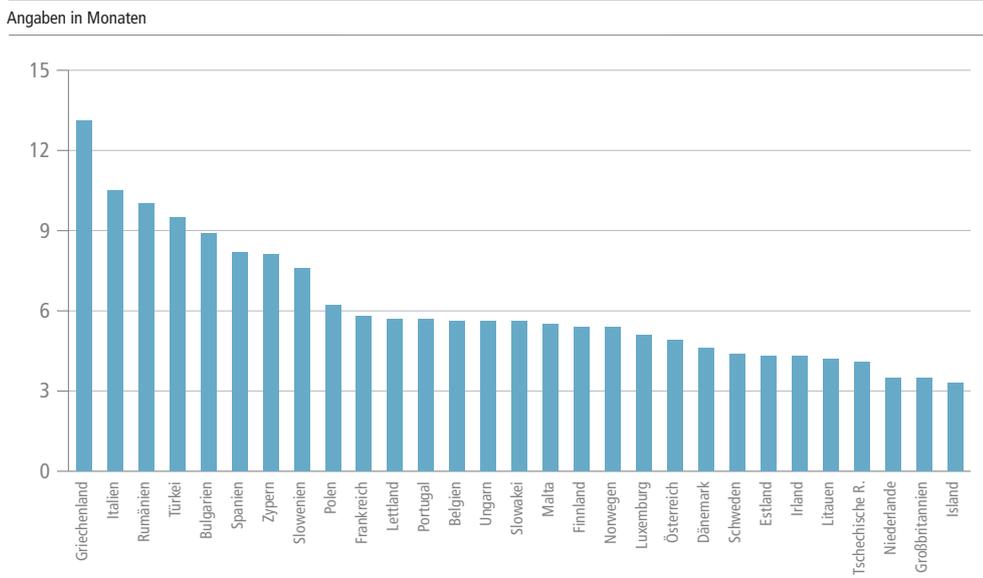
Suchprozesse im Ländervergleich

In einigen Fällen ist es überraschend, welche Länder in diesem Punkt besonders gut abschneiden: In Großbritannien ist die Arbeitslosenquote junger Bildungsabsolventen im Vergleich zu anderen Ländern zwar nicht besonders niedrig (siehe Abbildung 1.7), doch brauchen junge Menschen hier im Durchschnitt nur vier Monate, um einen Arbeitsplatz zu finden – also die zweitgeringste Zeitspanne nach Island. Dies mag überraschen, passt jedoch zu den Ergebnissen von vergleichenden Studien zum Übergang von der Schule in die Arbeitswelt, die weiter unten ausführlich dargestellt werden. Untersuchungen zufolge gehen Übergangsprozesse in Großbritannien oft schnell vonstatten, die Verweildauer am ersten Arbeitsplatz ist jedoch ebenfalls kurz. Für junge Menschen in Großbritannien und einigen anderen Ländern wie z. B. Irland gestaltet sich der Beginn ihres Berufslebens wie eine Art Flickenteppich aus verschiedenen Jobs, während der erste Berufseintritt in Ländern wie Spanien und Griechenland sich länger hinauszögert (wie Abbildung 1.8 zeigt), die Arbeitsplätze der Berufsanfänger jedoch in der Regel sicherer und langfristiger sind.

⁵ Daten aus Deutschland wurden nicht erhoben.



Abbildung 1.8: Zeitspanne zwischen dem Verlassen der Ausbildung und der ersten, mehr als drei Monate dauernden, Beschäftigung für 18- bis 34-Jährige (2009)



Quelle: Auswertung des IPPR auf Basis von Eurostat 2013c.

BertelsmannStiftung

1.3 Jugendarbeitslosigkeit: die Situation verschiedener Gruppen

Bei den bisher vorgestellten Ergebnissen stand die jugendliche Bevölkerung als Ganzes und ihre Teilhabe an Bildung und Ausbildung im Mittelpunkt. Will man Übergangssysteme für Jugendliche beschreiben, ist jedoch noch eine andere Dimension wichtig: Verschiedene demografische Teilgruppen von Jugendlichen haben unterschiedlichen Erfolg auf dem Arbeitsmarkt. Einige Gruppen sind stärker von Arbeitslosigkeit bedroht als andere und es gibt deutliche Unterschiede bei den Arbeitslosen- und den NEET-Quoten. Diese Unterschiede sollten eingehend betrachtet werden, denn sie geben Aufschluss darüber, welche Gruppen besonders zum Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit und des Anteils von NEET-Jugendlichen beitragen. Außerdem liefern sie Hinweise darauf, wo Regierungen gezielt Mittel einsetzen sollten, um Arbeitslosigkeit und Inaktivität von Jugendlichen zu vermindern.

Betrachtung
demographischer
Teilgruppen

1.3.1 Alter

Die 15- bis 19-Jährigen schneiden auf dem Arbeitsmarkt ganz anders ab als die 20- bis 24-Jährigen. Zwar geht ein sehr viel größerer Teil der 15- bis 19-Jährigen noch zur Schule und wird daher nicht zu den Erwerbspersonen gerechnet. Doch in den meisten Ländern stellen die 15- bis 19-Jährigen auch einen wachsenden Anteil der NEET-Jugendlichen.

Tabelle 1.1: Jugendarbeitslosenquoten, getrennt nach den Altersgruppen 15 bis 19 Jahre und 20 bis 24 Jahre (2000, 2005, 2012)

| Angaben in Prozent | | | | | | |
|--------------------|-----------------|-------------|-----------|-----------------|-------------|-------------|
| | 15 bis 19 Jahre | | | 20 bis 24 Jahre | | |
| | 2000 | 2005 | 2012 | 2000 | 2005 | 2012 |
| EU-15 | 17,9 | 19,9 | 27 | 15,3 | 15,3 | 20,6 |
| Deutschland | 7,8 | 15,0 | 9,2 | 8,9 | 15,7 | 7,8 |
| Frankreich | 26,1 | 26,1 | 32,7 | 19,2 | 19,2 | 21,8 |
| Großbritannien | 15,8 | 17,9 | 30,2 | 9,5 | 9,5 | 16,7 |
| Niederlande | 7,8 | 10,5 | 12,7 | 3,3 | 6,5 | 7,1 |
| Schweden | 10,1 | 33,4 | 36,3 | 9,3 | 17,5 | 18,8 |
| Spanien | 34,3 | 29,1 | 72,6 | 22,6 | 17,0 | 49,1 |

Quelle: Eurostat 2013a.

| BertelsmannStiftung

**Hohes Arbeitslosigkeits-
risiko für Teenager**

Teenager, die bereits am Erwerbsleben teilnehmen, haben ein stark erhöhtes Risiko, arbeitslos zu werden. Betrachtet man die Daten für 2012, so gilt dies für jedes der sechs ausgewählten Länder, obwohl 2000 das Risiko für Teenager in Deutschland und den Niederlanden noch deutlich geringer war als in anderen Ländern. In einigen Ländern, besonders in Frankreich, Schweden und Großbritannien, liegt die Arbeitslosenquote für Teenager 10 Prozent über der für junge Menschen zwischen 20 und 24 Jahren.

Zwischen 2000 und 2005 nahm das Arbeitslosigkeitsrisiko für Teenager in Schweden und Deutschland drastisch zu. Doch relativ wenige Teenager suchen auf dem Arbeitsmarkt mehr als einen Teilzeitjob, der sich mit Schule oder Ausbildung vereinbaren lässt. Dies wird deutlich, wenn man die NEET-Anteile an der gesamten Jugendpopulation betrachtet (siehe Tabelle 1.2) – Teenager haben ein sehr viel geringeres Risiko, weder in Arbeit, Schule oder Ausbildung zu sein.

Die hohe Arbeitslosenquote unter Teenagern ist deshalb vor allem Ausdruck der Probleme junger Schulabgänger – sie bilden zwar nur eine kleine Gruppe der Teenager insgesamt, sind aber durch mangelnde Qualifikation besonders gefährdet, vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen zu werden.



Tabelle 1.2: NEET-Quote als Anteil an der Gesamtbevölkerung für die Altersgruppen 15 bis 19 Jahre und 20 bis 24 Jahre (2000, 2005, 2012)

Angaben in Prozent

| | 15 bis 19 Jahre | | | 20 bis 24 Jahre | | |
|----------------|-----------------|------------|------------|-----------------|-------------|-------------|
| | 2000 | 2005 | 2012 | 2000 | 2005 | 2012 |
| EU-15 | 6,9 | 7,3 | 7,2 | 15,7 | 16,2 | 18,4 |
| Deutschland | 2,8 | 4,2 | 4,2 | 13,1 | 17,6 | 10,6 |
| Frankreich | 5,1 | 5,7 | 6,3 | 15,8 | 16,1 | 17,9 |
| Großbritannien | 7,5 | 6,3 | 7,8 | 14,4 | 10,5 | 19,4 |
| Niederlande | 2,2 | 3,1 | 2,0 | 5,5 | 7,5 | 6,4 |
| Schweden | 3,0 | 8,0 | 4,1 | 9,1 | 13,3 | 11,2 |
| Spanien | 8,7 | 10,7 | 10,5 | 14,9 | 14,9 | 26,1 |

Quelle: Eurostat 2013c.

BertelsmannStiftung

1.3.2 Geschlecht

Seit der Jahrtausendwende und seit der Finanzkrise ist das Arbeitslosigkeitsrisiko generell für beide Geschlechter gestiegen, allerdings nicht in gleichem Maße. 2012 war die Jugendarbeitslosigkeit bei Männern in allen Beispielländern mit Ausnahme der Niederlande höher als bei Frauen.

Höhere Jugendarbeitslosigkeit bei Männern als bei Frauen

Tabelle 1.3: Jugendarbeitslosenquote nach Geschlecht (2000, 2005, 2012)

Angaben in Prozent

| | Männlich | | | Weiblich | | |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000 | 2005 | 2012 | 2000 | 2005 | 2012 |
| EU-15 | 15,1 | 16,4 | 23,1 | 17,2 | 16,9 | 21,3 |
| Deutschland | 9,5 | 16,8 | 8,8 | 7,4 | 14 | 7,3 |
| Frankreich | 19 | 19,5 | 23,9 | 22,6 | 21,9 | 23,7 |
| Großbritannien | 13,5 | 14,3 | 23,6 | 10,4 | 11,0 | 18,0 |
| Niederlande | 4,7 | 8,0 | 8,9 | 5,9 | 8,4 | 10,0 |
| Schweden | 10,8 | 23,3 | 25,0 | 8,1 | 22,4 | 22,2 |
| Spanien | 19,6 | 16,7 | 54,4 | 32,1 | 23,4 | 51,8 |

Quelle: Eurostat 2013a.

BertelsmannStiftung

Das gestiegene Risiko für junge Männer lässt sich teilweise durch ihre berufliche Orientierung erklären. Das Baugewerbe, in dem mehr Männer als Frauen beschäftigt sind, wurde vom wirtschaftlichen Abschwung besonders hart getroffen. Junge Männer haben auch deshalb ein höheres Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit, weil junge Frauen nach einer Phase der Arbeitslosigkeit die Arbeitswelt häufiger ganz verlassen.

Erwerbstätige junge Frauen sind häufiger im öffentlichen Sektor zu finden, der anfänglich weniger stark von Arbeitsplatzverlusten betroffen war als die private Wirtschaft. Aufgrund nationaler Konsolidierungsprogramme sind inzwischen aber auch hier Arbeitsplätze bedroht. (Lodovici und Patrizio 2013).

Ländervergleich: Kein einheitliches Bild

Die NEET-Quote spiegelt diese Entwicklung in den meisten, allerdings nicht in allen Ländern wider (siehe Tabelle 1.4). In Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien haben Frauen ein erhöhtes Risiko, ganz ohne Arbeit, Schule oder Ausbildung zu sein, in Schweden ist die Risikoverteilung jedoch genau andersherum. In Spanien waren Frauen vor der Rezession sehr viel stärker als Männer gefährdet, zu den NEET-Jugendlichen zu gehören, doch seit der Rezession wurden sie von den Männern überholt.

Tabelle 1.4: NEET-Quoten nach Geschlecht (2000, 2005, 2012)

Angaben in Prozent

| | Männlich | | | Weiblich | | |
|----------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000 | 2005 | 2012 | 2000 | 2005 | 2012 |
| EU-15 | 9,5 | 10,7 | 12,9 | 13,2 | 13,1 | 13,3 |
| Deutschland | 6,5 | 10,1 | 6,9 | 8,9 | 11,6 | 8,4 |
| Frankreich | 8,8 | 10,1 | 12,5 | 11,5 | 11,7 | 12,0 |
| Großbritannien | 8,6 | 7,3 | 12,9 | 13,3 | 9,5 | 15,1 |
| Niederlande | 2,4 | 5,0 | 3,9 | 5,3 | 5,5 | 4,7 |
| Schweden | 6,8 | 11,0 | 7,9 | 5,8 | 10,1 | 7,8 |
| Spanien | 10,2 | 11,1 | 19,6 | 14,1 | 15,1 | 17,8 |

Quelle: Eurostat 2013c.

BertelsmannStiftung

1.3.3 Staatsangehörigkeit

Ausländische Staatsangehörige benachteiligt

Im Allgemeinen ist das Risiko ausländischer Staatsangehöriger, von Jugendarbeitslosigkeit betroffen zu sein, sehr viel höher als das von Inländern. Im Durchschnitt der EU-15 ist die Kluft zwischen den Arbeitslosenquoten dieser beiden Gruppen deutlich gewachsen, von unter 3 Prozentpunkten im Jahr 2000 auf 8 Prozentpunkte im Jahr 2012. In den einzelnen Ländern ergibt sich jeweils ein unterschiedliches Bild – so haben sich die Arbeitslosenquoten von In- und Ausländern in Großbritannien einander angenähert, während sie sich in anderen Ländern, u. a. in Schweden, deutlich auseinanderentwickelt haben.

**Tabelle 1.5: Jugendarbeitslosenquoten nach Staatsangehörigkeit**

Angaben in Prozent

| | Ausland | | | Inland | | |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000 | 2005 | 2012 | 2000 | 2005 | 2012 |
| EU-15 | 16,6 | 21,6 | 30,5 | 13,8 | 16,4 | 21,5 |
| Deutschland | 11,8 | 24,4 | 14,4 | 8,1 | 14,6 | 7,5 |
| Frankreich | 32,7 | 29,3 | 34,9 | 20,1 | 20,3 | 23,4 |
| Großbritannien | 18,6 | 16,4 | 20,1 | 11,8 | 12,6 | 21,0 |
| Niederlande | 12,8 | 25,4 | 22,6 | 5,0 | 7,7 | 9,1 |
| Schweden | | 32,9 | 40,9 | 9,0 | 22,4 | 22,9 |
| Spanien | 25,9 | 19,7 | 56,7 | 25,2 | 19,6 | 52,3 |

Anmerkung: Aufgrund der geringen Erhebungsgröße sind für Schweden für das Jahr 2000 keine Daten vorhanden.

Quelle: Eurostat 2013a.

| BertelsmannStiftung

Viele Jugendliche, die mit ausländischem Pass in einem europäischen Land leben, sind aus wirtschaftlichen Gründen zugewandert, doch stehen junge Zuwanderer vielerorts vor besonders großen Hindernissen, wenn sie am Arbeitsmarkt teilnehmen wollen. Für junge Angehörige ethnischer Minderheiten sind die Hürden noch höher. Viele junge Zuwanderer leben in ökonomisch benachteiligten, geografisch und sozial segregierten Gebieten und Gemeinschaften, mit wenig ausgeprägten arbeitsmarktbezogenen Netzwerken. Auch das Risiko, diskriminiert zu werden, ist für junge Zuwanderer größer. Außerdem gibt es oft kulturelle Gräben zwischen ihnen und möglichen Arbeitgebern, was ihre Entfremdung vom Arbeitsmarkt noch verschärft (Froy und Pyne 2011).

Ethnische Minderheiten
besonders benachteiligt

Schlussfolgerung

Die Jugendarbeitslosigkeit ist in den meisten europäischen Ländern im Verlauf der vergangenen sechs Jahre angestiegen. Die Gründe hierfür liegen vor allem in der Rezession und der schwachen Konjunktorentwicklung. Nachweislich stieg jedoch die Jugendarbeitslosigkeit schon einige Jahre vor der Finanzkrise stärker an als die Arbeitslosenquote unter Arbeitnehmern ab 25. Daher wird eine wirtschaftliche Erholung allein kaum ausreichen, um die Jugendarbeitslosigkeit auf ein akzeptables Niveau zu senken. Es gibt zudem Anzeichen dafür, dass unter den arbeitslosen Jugendlichen diejenige Gruppe weiter wächst, die auch am stärksten gefährdet ist, dauerhaft Schaden zu nehmen und die Bindung an den Arbeitsmarkt zu verlieren – nämlich die Gruppe derjenigen, die bereits länger als ein Jahr ohne Arbeit sind.

Wirtschaftswachstum
allein hilft nicht

Will man begreifen, vor welchen Problemen junge Menschen gegenwärtig stehen, genügt es jedoch nicht, allein die Leitindikatoren für Jugendarbeitslosigkeit zu untersuchen. Die Jugendarbeitslosenquoten müssen in einen größeren Kontext eingeordnet werden: So müssen diese sowohl im Verhältnis zur Zahl der Jugendlichen in Bildung und Ausbildung interpretiert werden als auch

Übergänge werden
schwieriger

im Verhältnis zur Zahl derer, die nicht aktiv nach Arbeit suchen. Tut man dies, so wird deutlich, dass der Übergang von der Schule ins Erwerbsleben für junge Menschen in den letzten Jahren schwieriger geworden ist.

Passungsproblem: Qualifikation und Bedarf

Die Übergangssysteme scheinen sich also tief greifend und strukturell zu verändern. Der Anteil der NEET-Jugendlichen ist nicht im gleichen Maß gestiegen wie die Jugendarbeitslosenquoten. Die Erklärung hierfür liegt wahrscheinlich im Verhalten einer wachsenden Zahl junger Menschen, die wegen der schwierigen Arbeitsmarktlage länger im Bildungssystem verweilen. Dies ist positiv in dem Sinne, dass das Ausbildungsniveau der jungen Menschen steigt. Doch die Arbeitslosenquoten unter jungen Menschen, die das Bildungssystem verlassen haben, um ganz ins Erwerbsleben einzutreten, sind seit 2007 dramatisch gestiegen. Dies deutet darauf hin, dass der Passungsprozess zwischen jungen Menschen und Arbeitsplätzen weiterhin schlecht funktioniert.

Nachhaltige Lösungen sind komplex

Maßnahmen, die der jungen Generation auf Dauer helfen sollen, müssen deshalb in einer ganzen Reihe von Bereichen ergriffen werden. Änderungen sind u. a. im Bildungs- und Ausbildungssystem, im Verhalten der Wirtschaft und bei den Arbeitsmarktinstitutionen nötig. Die Ausgangslage in diesen Bereichen unterscheidet sich von Land zu Land. Politische Interventionen müssen daher an die spezifischen nationalen Bedingungen angepasst sein.



2. Einfluss von Bildung und Ausbildung

Das statistische Material im vorangegangenen Kapitel spricht dafür, dass die hohe Jugendarbeitslosigkeit jenseits von kurzfristigen Auswirkungen der Rezession ein langfristiges, strukturell bedingtes Phänomen ist, das etwa seit der Jahrtausendwende in vielen europäischen Volkswirtschaften zutage tritt. Häufig wird als Grund für diesen Wandel eine schlechtere Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen angeführt. Eine wachsende Zahl junger Leute verfüge nicht über die nötigen Kompetenzen, um einen Arbeitsplatz zu finden und in Beschäftigung zu bleiben. Darüber hinaus wird argumentiert, die Ausbildungsinhalte koppelten sich immer stärker von den Anforderungen der Arbeitgeber ab, sodass jungen Menschen am Beginn ihres Erwerbslebens die nötigen beruflichen Kenntnisse fehlten (CBI 2011). Der tatsächliche Einfluss des Bildungssystems ist von Land zu Land sehr unterschiedlich, da sich auch die Strukturen der nationalen Bildungssysteme stark unterscheiden. Zwar können diese Unterschiede nicht alle Abweichungen der Jugendarbeitslosenquoten im Ländervergleich erklären, doch scheinen die Grundzüge des nationalen Bildungssystems – und vor allem der beruflichen Bildung – einen großen Einfluss zu haben.

Große Bedeutung
des Bildungssystems

Das Bildungssystem wirkt sich auf zweierlei Weise auf die Jugendarbeitslosigkeit aus. Zunächst einmal zieht sich die Mehrheit der jungen Menschen für einige Jahre ganz oder teilweise vom Arbeitsmarkt zurück, um an Bildung oder Ausbildung teilzunehmen. Veränderungen bei der Zahl und dem persönlichen Hintergrund der Jugendlichen, die nach dem Ende der allgemeinen Schulpflicht weiter lernen, haben daher Folgen für die Gesamtarbeitslosenquote und die NEET-Quote.

Rückzug in Bildung

Zweitens erhöht es die Chancen junger Menschen, sich später auf dem Arbeitsmarkt zu behaupten, wenn sie durch Ausbildung, informelles Lernen am Arbeitsplatz und Arbeitserfahrung ihre Fähigkeiten erweitern. Das Wort „Fähigkeiten“ kann eine Vielzahl individueller Stärken bezeichnen, doch in der Arbeitswelt versteht man darunter in der Regel eine Kombination aus Bildungserfolg (nachgewiesen durch Abschlüsse) und Arbeitserfahrungen und Fertigkeiten, die entweder in einem bestimmten Betrieb oder im Arbeitsleben allgemein anwendbar sind. Junge Menschen erwerben diese Fähigkeiten vor allem auf zwei Wegen: durch Ausbildung und Arbeitspraxis. Beide Faktoren entscheiden nachweislich über die Chancen des Einzelnen, überhaupt eine Arbeit zu finden sowie über die Sicherheit des Arbeitsplatzes und die Verdienstmöglichkeiten. Wie genau Ausbildung und Arbeitserfahrung die Arbeitsmarktergebnisse beeinflussen, ist jedoch umstritten.

Bedeutung von
Ausbildung und
Arbeitspraxis

Einer Argumentation zufolge steigern der Erwerb von Bildungsabschlüssen sowie Ausbildung und Berufserfahrung unmittelbar die Produktivität des Einzelnen und befähigen ihn, komplexere, höherwertige Aufgaben selbstständiger zu lösen; auch spezielle Fähigkeiten, auf die es in einem Beruf oder einem Betrieb besonders ankommt, würden stärker entwickelt. Die Gegenmeinung lautet, dass Bildungsabschlüsse und Arbeitserfahrung nicht unmittelbar die Produktivität erhöhen, sondern vor allem den Arbeitgebern signalisieren, dass sie einen fähigen Mitarbeiter vor sich haben. Dieser Theorie zufolge steht die Befähigung des Einzelnen bereits zu Beginn des

Relevanz von
Bildungsabschlüssen

Ausbildungsweges fest, doch Bildungsabschlüsse oder ein dokumentierter beruflicher Werdegang sind nötig, damit Arbeitgeber diese Befähigung erkennen (Weiss 1995).

Arbeitslosigkeitsrisiko sinkt mit höherer Qualifikation

Wie auch immer die positive Wirkung von Ausbildung und Arbeitserfahrung auf den Beschäftigungserfolg zustande kommt – dass es sie gibt, ist allgemein anerkannt. Empirische Studien zeigen, dass das Arbeitslosigkeitsrisiko mit höherer Qualifikation sinkt (OECD 2013b). Doch die Differenz zwischen den beiden oben beschriebenen Standpunkten wird dann bedeutsam, wenn man versucht zu erklären, warum Arbeitnehmer mit ähnlicher formaler Qualifikation ganz unterschiedlich befähigt sein können. Will man verstehen, wie sich unterschiedliche Bildungsabschlüsse auswirken, muss man diese Frage berücksichtigen.

ISCED: Internationale Standardqualifikation für das Bildungswesen

Abschlüsse im internationalen Vergleich

Es ist schwierig, Bildungsabschlüsse aus verschiedenen Ländern miteinander zu vergleichen. Sowohl die Bildungssysteme als auch Inhalt und Länge von Studien- und Ausbildungsgängen unterscheiden sich erheblich und wirken sich daher unterschiedlich auf den Übergang junger Menschen von der Schule in die Arbeitswelt aus. Hier wird die Internationale Standardklassifikation für das Bildungswesen in der Version von 1997 (ISCED 97) genutzt, ein international vereinbartes System, das dazu dient, Bildungsniveaus länderübergreifend zu standardisieren und miteinander zu vergleichen.

Die ISCED ist vielfach untergliedert, unterscheidet aber zwischen drei übergeordneten Kategorien:

- **0–2:** bis einschließlich Sekundarstufe I (frühe Schulabgänger). Von Primarbereich (ohne allgemeinen Schulabschluss und ohne beruflichen Abschluss) bis hin zum Sekundarbereich I (Haupt-/ Realschulabschluss).
- **3–4:** Sekundarstufe II und nicht universitäre weiterführende Bildung. Sowohl allgemeinbildende Sekundarstufe II (Fach-/ Hochschulreife ohne beruflichen Abschluss) als auch berufliche Sekundarstufe II (Abschluss einer Lehrausbildung; Abschluss des Vorbereitungsdienstes für den mittleren Dienst in der öffentlichen Verwaltung) bis hin zu postsekundärem, nicht tertiärem Bereich (Fach-/ Hochschulreife und Abschluss einer Lehrausbildung).
- **5–6:** Hochschulbildung, erste und zweite Studienphase. Vom tertiären Bereich (Fach-/ Hochschulabschluss, Meister-/ Techniker Ausbildung) bis hin zu weiterführenden Forschungsprogrammen (Promotion, Habilitation).



Die Eigenheiten nationaler Bildungssysteme führen oft dazu, dass die ISCED-Klassifikation irreführende Äquivalenzen herstellt. So fallen z. B. wenige junge Deutsche in die Kategorie „hoch qualifiziert“, und zwar u. a. deswegen, weil eine Ausbildung im deutschen dualen System nach dem Schema der ISCED 97 als mittlere Qualifikation eingeordnet wird. Jedoch lässt sich eine deutsche Lehre kaum mit dem Erwerb von fünf General Certificats of Secondary Education (GSCE) in in England, Wales und Nordirland gleichsetzen. Wir sind uns solcher problematischer Gleichsetzungen bewusst, glauben aber, dass die ISCED 97 dennoch brauchbare Aussagen über den Zusammenhang zwischen individuellen Beschäftigungsaussichten und formalem Bildungsniveau ermöglicht

2.1 Bildung

Die Erfahrungen junger Europäer in den vergangenen Jahren zeigen deutlich, dass es einen Zusammenhang zwischen Qualifikationsniveau und Jugendarbeitslosigkeit gibt (siehe Tabelle 2.1). In den EU-15 haben sich die Beschäftigungsquoten unter den Jugendlichen mit fehlender oder geringer, mittlerer und hoher Qualifikation vor allem in den Jahren von 2007 bis 2012 beträchtlich auseinander entwickelt.

Beschäftigungsquoten
nach Qualifikation

Tabelle 2.1: Jugendarbeitslosenquoten nach ISCED-97-Bildungsniveau (2000, 2005, 2007, 2012)

Angaben in Prozent

| | ISCED 0–2 | | | | ISCED 3–4 | | | | ISCED 5–6 | | | |
|----------------|-----------|------|------|------|-----------|------|------|------|-----------|------|------|------|
| | 2000 | 2005 | 2007 | 2012 | 2000 | 2005 | 2007 | 2012 | 2000 | 2005 | 2007 | 2012 |
| EU-15 | 19,4 | 20,8 | 19,8 | 30,3 | 14,2 | 14,1 | 12,2 | 18,7 | 12,4 | 12,4 | 10,7 | 17,1 |
| Deutschland | 9,7 | 17,8 | 15,7 | 12,2 | 7,0 | 13,6 | 8,8 | 5,7 | 6,8 | 6,8 | 6,5 | 4,4 |
| Frankreich | 24,6 | 21,8 | 20,4 | 59,9 | 25,7 | 17,2 | 16,6 | 49,7 | 26,6 | 26,6 | 13,6 | 39,8 |
| Großbritannien | 21,5 | 22,6 | 26,4 | 37,2 | 8,6 | 9,5 | 11,0 | 18,8 | 5,6 | 5,6 | 7,5 | 12,6 |
| Niederlande | 31,2 | 30,4 | 30,2 | 37,8 | 17,7 | 17,9 | 16,1 | 21,4 | 11,4 | 11,4 | 12,5 | 14,7 |
| Schweden | 11,4 | 33,2 | 32,9 | 38,6 | 9,4 | 16 | 12,9 | 18,1 | | | 11,6 | 14,1 |
| Spanien | 7,4 | 11,2 | 8,4 | 13,3 | 2,8 | 5,7 | 3,9 | 6,8 | | | 2,7 | 5,1 |

Quelle: Eurostat 2013a.

BertelsmannStiftung

Auch wenn es sinnvoll ist, die Jugendarbeitslosenquoten nach Qualifikationsniveau aufzuschlüsseln, gelten die im vorherigen Kapitel beschriebenen Einschränkungen für die Aussagekraft von Leitindikatoren. Da viele Jugendliche mit niedrigem oder mittlerem Qualifikationsniveau sich noch in Ausbildung befinden und dabei sind, das nächsthöhere Qualifikationsniveau zu erreichen, sagen die Zahlen in Tabelle 2.1 wenig darüber aus, wie das Bildungsniveau den Übergang von der

Schule in die Arbeitswelt beeinflusst. Deshalb stellen wir in Tabelle 2.2 Arbeitslosenquoten von Bildungsabsolventen in den sechs ausgewählten EU-Ländern dar. Verglichen werden die Zahlen für 2007 und 2011, ausschlaggebend war jeweils der höchste erreichte Abschluss.

Tabelle 2.2: Arbeitslosenquoten junger Menschen, die die Ausbildung verlassen haben, nach höchstem Bildungsabschluss (2007 und 2011)

Angaben in Prozent

| | ISCED 0–2 | | ISCED 3–4 | | ISCED 5–6 | |
|----------------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
| | 2007 | 2011 | 2007 | 2011 | 2007 | 2011 |
| Deutschland | 42,1 | 32,3 | 9,9 | 8,3 | 4,4 | 4,4 |
| Frankreich | 40,0 | 44,3 | 18,8 | 22,5 | 13,0 | 15,4 |
| Großbritannien | 25,7 | 37,3 | 11,1 | 18,1 | 6,5 | 13,4 |
| Niederlande | 10,3 | 10,5 | 3,7 | 4,9 | 1,9 | 4,2 |
| Schweden | 22,0 | 33,3 | 10,2 | 15,8 | 9,0 | 9,9 |
| Spanien | 18,4 | 51,8 | 14,2 | 40,1 | 11,9 | 34,8 |

Quelle: Auswertung des IPPR auf Grundlage von Eurostat 2013b. | Bertelsmann Stiftung

Frankreich, Schweden und Großbritannien

Frankreich, Schweden und Großbritannien verzeichneten zwischen 2007 und 2011 steigende Arbeitslosenquoten für alle Bildungsabsolventen. Unter denjenigen mit niedriger oder fehlender Qualifikation stieg die Quote besonders stark, doch die Entwicklung betrifft auch Hochschulabsolventen. Besonders auffällig ist dies in Großbritannien, wo die Arbeitslosenquote unter jungen Akademikern um etwa 7 Prozentpunkte zunahm.

Deutschland und Niederlande

In Deutschland dagegen verbesserte sich die Situation der Jugendlichen mit geringer oder mittlerer Qualifikation zwischen 2007 und 2011 und die Niederlande verzeichneten für diese Gruppe einen sehr geringen Anstieg der Arbeitslosigkeit von einem niedrigen Ausgangsniveau. Bemerkenswert ist aber auch, dass deutsche Schulabgänger ohne oder mit niedrigem Abschluss sehr schlecht abschnitten – Deutschland hatte 2007 von allen sechs ausgewählten Ländern die höchste Arbeitslosenquote unter gering qualifizierten Jugendlichen. Auch wenn sich die Situation dieser Gruppe im Vergleich zu etwa gleich qualifizierten Jugendlichen in anderen Ländern in den letzten Jahren deutlich verbessert hat, bleibt ihre Arbeitslosenquote doch hoch.

Hochschulabschluss und Arbeitslosigkeit

Die Beschäftigungserfolge von Hochschulabsolventen fallen im Ländervergleich weniger unterschiedlich aus. Hier muss man jedoch berücksichtigen, dass Hochschulabsolventen in den meisten Ländern nur einen kleinen Anteil der Jugendlichen ausmachen. Ihr Abschneiden hat deshalb einen eher geringen Effekt auf die Arbeitslosen- und die NEET-Quote unter den Jugendlichen insgesamt. Nur 10 Prozent der arbeitslosen Jugendlichen und 7 Prozent der NEET-Jugendlichen in Europa sind Hochschulabsolventen (Eurostat 2013a bzw. 2013b). Damit soll der Anstieg der Arbeitslosenquote unter jungen Hochschulabsolventen in manchen Ländern, besonders in Spa-



nien, nicht verharmlost werden: Er hat schwerwiegende Folgen für die Wirtschaft als Ganze, was die Nachfrage nach und die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften betrifft. Dennoch trägt die Arbeitslosigkeit unter jungen Hochschulabsolventen nicht wesentlich zum hohen Niveau der Jugendarbeitslosigkeit in Europa bei.

Als Nächstes betrachten wir die Zeitspanne, die junge Erwachsene mit unterschiedlicher formaler Qualifikation für den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben brauchen. Tabelle 2.3 zeigt, dass junge Menschen mit hohem Bildungsniveau den Übergang in kürzerer Zeit bewältigen als Jugendliche mit mittlerer oder geringer Qualifikation. Mindestens ebenso bemerkenswert sind jedoch die deutlichen Unterschiede zwischen den Ländern: Ein spanischer Hochschulabsolvent braucht länger für den Übergang ins Erwerbsleben als die Gruppe der Jugendlichen mit dem geringsten Qualifikationsniveau in den Niederlanden, Schweden und Großbritannien.

Übergangsdauer
nach Qualifikation

Tabelle 2.3: Zeitspanne zwischen dem Verlassen der Ausbildung und der ersten, mehr als drei Monate dauernden Beschäftigung für 18- bis 34-Jährige (nach ISCED 1997, 2009)

| Angaben in Monaten | | | |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|
| | ISCED 0–2 | ISCED 3–4 | ISCED 5–6 |
| EU-15 | 9,9 | 7,3 | 5,1 |
| Frankreich | 9,8 | 6,6 | 4,6 |
| Großbritannien | 6,4 | 3,2 | 3,0 |
| Niederlande | 6,4 | 3,3 | 3,0 |
| Schweden | 5,6 | 5,0 | 3,5 |
| Spanien | 10,2 | 8,8 | 7,0 |

Anmerkung: Keine Daten für Deutschland verfügbar.

Quelle: Eurostat 2013c.

| BertelsmannStiftung

Der Übergang von der Schule zur Arbeit ist für Jugendliche ohne oder mit geringer Qualifikation besonders schwierig. Die unterschiedliche Entwicklung der Jugendarbeitsmärkte in den verschiedenen Ländern könnte deshalb wesentlich dadurch bedingt sein, ob die Zahl derjenigen, die nicht über das zweite Niveau der ISCED-Qualifikation hinausgelangen, sinkt oder steigt.

Hindernis geringe
oder keine
Qualifikation

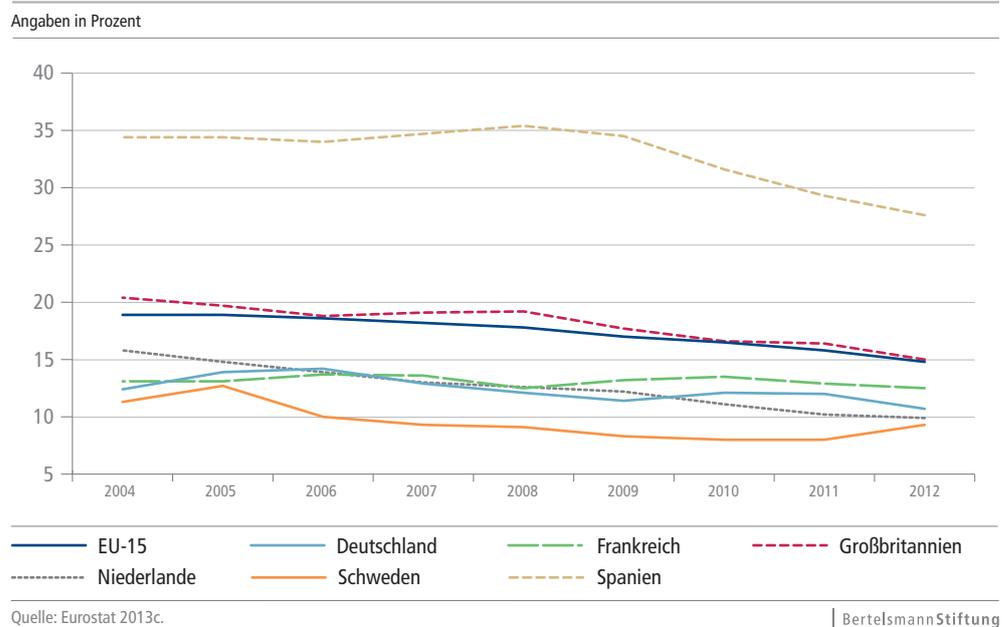
Abbildung 2.1 zeigt den Anteil der 18- bis 24-Jährigen, die das Bildungssystem ohne Abschluss oder mit geringer Qualifikation verlassen haben. Ermutigenderweise ist in den meisten der sechs ausgewählten Ländern der Anteil dieser Jugendlichen in den vergangenen Jahren zurückgegangen – 2012 gehörten nur noch 10 bis 15 Prozent derjenigen, die das Bildungssystem vor Kurzem verlassen hatten, zu dieser Gruppe. In Spanien stellt ein geringer Bildungserfolg dagegen ein großes Problem dar, denn hier verlassen mehr als ein Viertel der jungen Menschen das Bildungssystem mit geringer Qualifikation oder ganz ohne Abschluss, obwohl ihr Anteil während der gegenwärtigen Wirtschaftskrise bereits stark gesunken ist. Wahrscheinlich haben Schwierigkeiten bei der Arbeitssuche mehr junge Leute motiviert, weiter zu lernen und höhere Abschlüsse zu erwerben.

Spanien

Sinkende Chancen für Geringqualifizierte

Diese Zahlen deuten darauf hin, dass der Anstieg der Jugendarbeitslosenquoten insgesamt nicht durch einen Anstieg des Anteils von Jugendlichen verursacht wird, die das Bildungssystem mit sehr geringer Qualifikation verlassen. Dennoch gibt das schlechte Abschneiden der Bildungsverlierer Anlass zur Sorge. Wahrscheinlich führt ein höheres durchschnittliches Bildungsniveau der Schulabgänger dazu, dass ein sehr niedriger Abschluss von Arbeitgebern noch negativer gewertet wird als in der Vergangenheit.

Abbildung 2.1: Anteil der sich nicht in Ausbildung befindenden 18- bis 24-Jährigen, die einen niedrigen oder keinen Bildungsabschluss (ISCED 0–2) erreicht haben (2004 bis 2012)



2.2 Bildungseinrichtungen

Beschäftigungsquoten und Bildungsniveau

Das oben dargestellte statistische Material zeigt deutlich, dass Jugendliche mit mittleren oder höheren Abschlüssen in der Regel besser auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen als junge Menschen ohne oder mit geringer Qualifikation. Dies gilt sowohl für die Jugendlichen insgesamt als auch für die Gruppe der Bildungsabsolventen. Es gibt jedoch von Land zu Land beträchtliche Unterschiede bei den Beschäftigungsquoten junger Menschen mit ähnlichem Bildungsniveau. So lag z. B. 2011 die Arbeitslosenquote junger Bildungsabsolventen mit mittlerer Qualifikation in Großbritannien bei 18 Prozent und in Frankreich bei 23 Prozent, in Deutschland dagegen aber nur bei 8 und in den Niederlanden bei 5 Prozent.



Diese auffälligen Unterschiede sind durch ein ganzes Spektrum unterschiedlicher Ursachen für Jugendarbeitslosigkeit bedingt, die an verschiedenen Stellen in diesem Bericht erörtert werden. Zahlreiche Studien kommen zu dem Ergebnis, dass Unterschiede zwischen den Bildungseinrichtungen von herausragender Bedeutung sein könnten. Besonders folgenreich scheint zu sein, wie verbreitet und wie hochwertig berufliche Ausbildungsgänge sind. In den EU-27 haben durchschnittlich 75 Prozent der jungen Menschen Arbeit, die das Bildungssystem mit einem beruflichen Abschluss der Sekundarstufe II verlassen haben, aber nur 68 Prozent der Absolventen mit vergleichbaren allgemeinbildenden Abschlüssen. Berufliche Bildung wirkt sich im Leben des Einzelnen langfristig positiv aus: 79 Prozent der 25- bis 29-Jährigen und 81 Prozent der 30- bis 34-Jährigen mit einem beruflichen Abschluss sind in Beschäftigung. Unter denjenigen mit einem allgemeinbildenden Abschluss sind es nur 75 bzw. 77 Prozent (CEDEFOP 2013).

Berufliche
Ausbildungsgänge

Es ist daher wahrscheinlich, dass die Verteilung junger Menschen auf berufliche Ausbildungsgänge und allgemeinbildende Schulen die Ergebnisse für den Übergang aller Jugendlichen ins Erwerbsleben beeinflusst. Abbildung 2.2 zeigt für eine Auswahl von OECD-Mitgliedsstaaten die prozentuale Verteilung Jugendlicher auf berufliche bzw. allgemeine Bildungsangebote der Sekundarstufe II.⁶ Zwischen den Ländern gibt es beträchtliche Unterschiede, wobei in den ostasiatischen und den angelsächsisch geprägten Volkswirtschaften wie Kanada, Südkorea, Irland und Großbritannien der Anteil an Jugendlichen in beruflichen Ausbildungsgängen besonders klein ist.

Berufliche versus
allgemeinbildende
Ausbildungsgänge

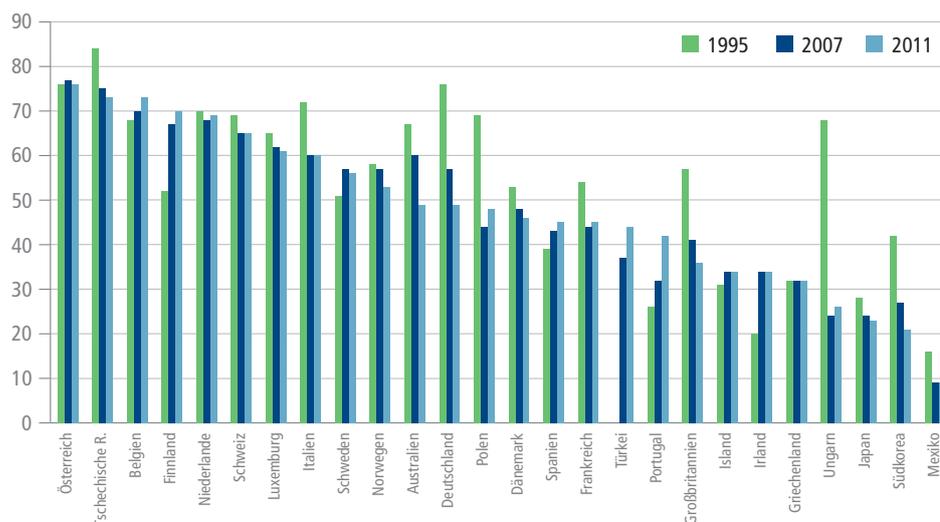
Ein weiterer Unterschied zwischen den Ländern besteht darin, ob und in welchem Maß sie über einen längeren Zeitraum hinweg die berufliche Bildung ausgebaut oder reduziert haben. In Großbritannien nahmen 1995 mehr als die Hälfte der Schüler in der Sekundarstufe II an einem beruflichen Ausbildungsgang teil, 2011 waren es nur noch 36 Prozent. Ähnlich verlief die Entwicklung in Deutschland. Während Deutschland oft für sein hervorragendes System der Berufsausbildung gelobt wird, zeigen die Daten in Abbildung 2.2, dass der Anteil der deutschen Jugendlichen im Bildungssystem, die eine berufliche Ausbildung absolvieren, von fast 80 Prozent im Jahr 1995 auf weniger als die Hälfte im Jahr 2011 zurückgegangen ist.

Rückgang der
beruflichen Ausbildung

⁶ In England, Wales und Nordirland zählen General Certificates of Secondary Education und A-levels sowie die National Vocational Qualifications, Stufe 2 und 3, zur „Sekundarstufe II“.

Abbildung 2.2: Anteil der Jugendlichen in Sekundarstufe II, die einer Berufsausbildung nachgehen, in ausgewählten Ländern der OECD (1995, 2007, 2011)

Angaben in Prozent



Quelle: OECD 2013.

BertelsmannStiftung

1. Qualitätskriterium: Standardisierung

Die Systeme der beruflichen Bildung unterscheiden sich beträchtlich. Will man die Jugendarbeitslosigkeit verstehen, sind besonders zwei Kriterien von Bedeutung (Bol und van de Werfhorst 2013). Das erste ist der Grad der Standardisierung innerhalb der verschiedenen nationalen Berufsbildungssysteme. Damit sich Arbeitgeber bei der Einstellung ein zuverlässiges Bild von den Qualitäten der Bewerber machen können, müssen sie Vertrauen in die Inhalte der beruflichen Ausbildung und die Vergleichbarkeit von Bewertungen haben können. Dieses Vertrauen kann genährt werden, indem man Lehrpläne und Unterrichtsmethoden vereinheitlicht und gewährleistet, dass Teilnehmer des gleichen Ausbildungsgangs an unterschiedlichen Einrichtungen nach vergleichbaren Kriterien geprüft werden. Die Prüfungsinhalte müssen von einer unabhängigen Instanz festgelegt werden. Ohne eine solche Standardisierung können die Arbeitgeber Arbeitssuchende nicht gut genug einschätzen, und junge Menschen können ihre Abschlüsse nicht als Aushängeschild für ihre Fähigkeiten nutzen, um entsprechende Stellen zu bekommen.

2. Qualitätskriterium: berufsspezifische Kenntnisse

Das zweite wichtige Kriterium ist das Ausmaß, in dem die berufliche Bildung berufs- und branchenspezifische Kenntnisse vermittelt. In manchen Berufsbildungssystemen, wie z. B. dem deutschen, verbinden „duale Ausbildungen“ das praktische Lernen in einem Betrieb mit Unterricht an Berufs- und Fachschulen. Die erworbene Qualifikation signalisiert dann ein hohes Maß an Fähigkeiten in einem eingegrenzten Berufsfeld. Andere Länder wie z. B. die Niederlande bieten jungen Menschen neben einer kleinen Zahl von Lehrstellen vor allem schulische Ausbildungsgänge an, zu denen als kleinere Bausteine Praktika in bestimmten Berufen und Wirtschaftszweigen gehö-



ren. Es wird immer wieder argumentiert, dass die Vermittlung berufs- und branchenspezifischer Kenntnisse jungen Leuten hilft, weil sich dadurch Arbeitgeber leichter von den Fähigkeiten junger Bewerber überzeugen lassen. Im Rahmen einer dualen Ausbildung erwerben junge Menschen außerdem Arbeitserfahrung und knüpfen persönliche Beziehungen zu Arbeitgebern. Andere Berufsbildungssysteme, z. B. das schwedische, bieten eine sehr viel breiter angelegte Ausbildung an, die auf ein größeres Spektrum von Berufen vorbereitet. In Großbritannien und Irland schließlich werden Berufsausbildungen an Schulen durch ein kleines Angebot an Lehrstellen ergänzt, bei dem die praktische Erfahrung am Arbeitsplatz mehr Raum einnimmt als die schulische Ausbildung.

Überall in der EU scheinen Absolventen beruflicher Ausbildungsgänge, die schulisches und betriebliches Lernen verbinden, am wenigsten unter Arbeitslosigkeit zu leiden. So sind in dieser Gruppe nur 11 Prozent arbeitslos, unter denjenigen mit einer rein betrieblichen Ausbildung dagegen 17 Prozent und unter denjenigen mit einer vollzeitschulischen Berufsausbildung 22 Prozent (Zahlen für 2009) (Eurostat 2013b).

Eine Möglichkeit, einzuschätzen, wie erfolgreich die spezielle Mischung an berufsbildenden Angeboten in einem Land ist, besteht darin, die Arbeitslosenquote von Absolventen der allgemeinbildenden Sekundarstufe II mit den Arbeitslosenquoten von Absolventen beruflicher Ausbildungsgänge und von gering oder gar nicht qualifizierten Jugendlichen zu vergleichen (siehe Tabelle 2.4). Da allgemeinbildende Abschlüsse vor allem als Zugang zur Hochschule konzipiert sind, ist anzunehmen, dass sie den Absolventen keinen so schnellen und direkten Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglichen wie berufliche Abschlüsse.

Erfolgsrezept: Verknüpfung von Praxis und Theorie

Berufliche Ausbildung vs. allgemeinbildende Sekundarstufe II

Tabelle 2.4: Arbeitslosigkeit von Jugendlichen nach Verlassen der Ausbildung, nach allgemeinbildender und beruflicher Orientierung und ISCED-97-Bildungsniveau (2009)

Angaben in Prozent

| | Absolventen der allgemeinbildenden Sekundarstufe II | Absolventen beruflicher Ausbildungsgänge | Gering oder gar nicht qualifizierte Jugendliche |
|----------------|---|--|---|
| | Niveau 3–4 | Niveau 3–4 | Niveau 0–2 |
| Deutschland | 21,2 | 9,6 | 43,1 |
| Frankreich | 21,7 | 25,5 | 44,2 |
| Großbritannien | 15,3 | 16,4 | 30,0 |
| Niederlande | 7,5 | 4,7 | 13,1 |
| Schweden | 17,6 | 18,1 | 38,0 |
| Spanien | 27,8 | 30,0 | 44,7 |

Anmerkung: Die Daten beziehen sich auf alle Jugendlichen mit Qualifikationen unterhalb der höheren Bildung (ISCED-Niveau 5–6).

Quelle: IPPR-Analyse auf Basis des EU Labour Force Survey und CEDEFOP 2013.

BertelsmannStiftung

Berufliche Ausbildung verbessert Beschäftigungschancen

Von den sechs Beispielländern verzeichnen nur Deutschland und die Niederlande eine geringere Arbeitslosenquote unter Absolventen beruflicher Ausbildungsgänge als unter Absolventen allgemeinbildender Schulen der Sekundarstufe. Eine berufliche Ausbildung allein garantiert jungen Menschen in Spanien, Frankreich, Schweden und Großbritannien noch keine besseren Beschäftigungsaussichten. Doch in all diesen Ländern scheint eine berufliche Ausbildung im Vergleich mit einer geringen oder ganz fehlenden Qualifikation die Beschäftigungsperspektiven junger Menschen sehr wohl zu verbessern.

Deutsches und niederländisches Modell als Vorbild

In Deutschland ist die sogenannte „duale Ausbildung“ mit ihrer Kombination aus Berufsschule und Arbeit recht weit verbreitet, da viele Arbeitgeber und Gewerkschaften überzeugte Verfechter dieses Modells sind. Die hohe Akzeptanz des Modells gewährleistet, dass jedes Jahr aufs Neue Lehrstellen zur Verfügung stehen. Darüber hinaus, so die Befürworter, tragen die hohen Investitionen der Betriebe in Berufsanfänger dazu bei, dass die Fähigkeiten, die junge Menschen während ihrer Ausbildung erwerben, den Bedürfnissen der Wirtschaft entsprechen. Junge Menschen knüpfen zudem durch das Lernen im Betrieb Beziehungen zu Arbeitgebern. Das niederländische Berufsbildungssystem setzt stärker auf schulisches Lernen außerhalb von Unternehmen, doch erzielt es nach Meinung vieler ähnliche Erfolge wie das deutsche Modell. Diese Erfolge werden maßgeblich darauf zurückgeführt, dass der private Sektor sich stark an der Finanzierung und Organisation der Ausbildungsgänge beteiligt (Casey 2013).

Schulische Berufsausbildung

Das System der Berufsausbildung an Schulen, für das man in Frankreich und Schweden typische Beispiele findet, ist weniger hoch angesehen als die duale Ausbildung oder das niederländische System. Häufig wird kritisiert, das System bereite die Auszubildenden nicht genug auf die Arbeitswelt vor, sei wirtschaftsfern und stelle sich inhaltlich nicht schnell genug auf die sich wandelnden Bedürfnisse von Unternehmen ein. In Ländern mit vergleichbaren Modellen sind Lehrstellen entweder wenig verbreitet – wie in Schweden – oder sie stellen einen begehrten, aber kleinen Teil des Ausbildungsangebots dar wie in Frankreich (Steedman 2010).

Berufsausbildung in Großbritannien

In Großbritannien, wo die Mehrheit der Jugendlichen an allgemeinbildenden Angeboten teilnimmt, lernen nur wenige derjenigen, die überhaupt eine berufliche Ausbildung machen, in einem Unternehmen. Lehrstellen in Großbritannien unterscheiden sich stark von denen im deutschen dualen System. In Großbritannien verbringen die meisten Lehrlinge weniger Zeit mit der theoretischen Ausbildung außerhalb des Unternehmens, die Lehrzeit ist in der Regel kürzer und die Abschlüsse der meisten britischen Lehrlinge rangieren laut ISCED unter den Abschlüssen in Deutschland (Niveau 2 statt 3) (Steedman 2010). Die schulische Berufsausbildung hat sowohl in den Augen möglicher Kandidaten als auch für die Arbeitgeber einen geringeren Status als eine allgemeine akademische Ausbildung. Die Signalwirkung beruflicher Abschlüsse auf dem Arbeitsmarkt ist daher schwach und viele dieser Abschlüsse führen nicht zu guten Beschäftigungschancen (Wolf 2011).



Die Fakten scheinen die allgemeine Anerkennung für die „duale Ausbildung“ nach deutschem Vorbild zu bestätigen, da dieses Modell nachweislich Beschäftigungschancen schafft. Man darf jedoch nicht vergessen, dass es langfristig auch Nachteile haben kann. Hanushek et al. (2011) haben untersucht, wie die mit der Ausbildung erworbene berufliche Orientierung die Beschäftigungschancen des Einzelnen im Verlauf seines gesamten Erwerbslebens beeinflusst. Sie stellten fest, dass diejenigen mit einer Berufsausbildung auf dem Arbeitsmarkt zunächst besser abschneiden, doch je älter eine Kohorte wird, um so stärker erweist sich eine höhere Allgemeinbildung als der bessere Schutz gegen Arbeitslosigkeit – dies gilt besonders in Ländern, in denen die meisten jungen Leute, die eine berufliche Ausbildung machen, dies im Rahmen einer betrieblichen Lehre tun. Hanushek et al. stellen die These auf, dass unter den Bedingungen schnellen technologischen Wandels die geringe Übertragbarkeit spezialisierter beruflicher Fähigkeiten zum Problem werden kann. Tatsächlich besteht einer der Vorteile einer beruflichen Ausbildung an Schulen oder Fachschulen darin, dass breit anwendbare Fähigkeiten vermittelt werden können, auch wenn sie nicht im unmittelbaren Interesse von Unternehmen liegen. Junge Menschen werden dadurch in die Lage versetzt, den Beruf leichter zu wechseln und neue Arbeitsaufgaben zu bewältigen (ebd.).

Vor- und Nachteile
des dualen Systems

Korpi et al. (2003) verfolgen einen ähnlichen Ansatz, wenn sie die langfristige Wirkung einer Berufsausbildung in Großbritannien, Schweden und den Niederlanden, drei Ländern mit sehr unterschiedlichen Bildungssystemen, untersuchen. Sie stellen fest, dass am Anfang des Berufswegs berufliche Qualifikationen häufig nützlicher sind als allgemeinbildende Abschlüsse auf etwa gleichem Niveau. Im Lauf der Zeit schwinde dieser Unterschied jedoch: Haben junge Menschen erst einmal erfolgreich einen Berufsweg eingeschlagen, so Korpi et al., erweisen sich allgemeinbildende Abschlüsse als die bessere Voraussetzung für Umschulungen und Weiterbildung. Interessanterweise gab es zwischen den drei untersuchten Ländern in dieser Hinsicht kaum Unterschiede.

Berufsausbildung:
langfristige Wirkung

Das hier vorgestellte statistische Material lässt sich so deuten, dass das Qualifikationsniveau die Beschäftigungschancen beeinflusst, die Ausrichtung der Qualifikation aber genauso wichtig ist – besonders für die große Zahl von Jugendlichen, die ihren höchsten Abschluss in der Sekundarstufe erworben haben. Dies bedeutet, dass Unterschiede zwischen den berufsbildenden Systemen der Länder sich stark auf die Beschäftigungsergebnisse auswirken.

Art und Niveau der
Qualifizierung
entscheidend

2.3 Arbeitserfahrung

Für manche junge Menschen gehören Arbeit und Schulbesuch formal zur beruflichen Ausbildung. Andere können ihre künftigen Beschäftigungschancen verbessern, indem sie bereits neben Schule oder Studium einen bezahlten Job annehmen. Man geht allgemein davon aus, dass eine Beschäftigung jungen Menschen hilft, die „soft skills“ zu entwickeln, auf die Arbeitgeber Wert legen. Dadurch gelingt es ihnen nach Abschluss ihrer Ausbildung besser, sich einen Platz auf dem Arbeitsmarkt zu erobern. Dies gilt auch, wenn ihr Nebenjob weder mit ihrer schulischen oder universitären Ausbildung noch mit ihrem späteren Berufsweg etwas zu tun hat.

Bedeutung von
„soft skills“

Ländervergleich

Tabelle 2.5 zeigt die positive Wirkung von Arbeit während der Ausbildung (beruflich, schulisch oder im Studium) anhand von Daten für 2009. Arbeitserfahrung scheint mit einem geringeren Arbeitslosigkeitsrisiko zu korrelieren: In jedem der ausgewählten Länder gibt es einen deutlichen Unterschied zwischen den Arbeitslosenquoten junger Menschen mit und ohne Arbeitserfahrung. Dieser Unterschied ist zwar von Land zu Land verschieden groß, doch der Zusammenhang lässt sich in jedem Fall nachweisen.

Tabelle 2.5: Arbeitslosenquoten junger Menschen ohne und mit Arbeitserfahrung während der Ausbildung (beruflich, schulisch oder im Studium) (2009)

| Angaben in Prozent | | |
|--------------------|---|-------------------------------------|
| | Nicht erwerbstätig während der Ausbildung | Erwerbstätig während der Ausbildung |
| Frankreich | 37,0 | 18,8 |
| Großbritannien | 22,7 | 14,0 |
| Niederlande | 11,3 | 6,3 |
| Schweden | 29,3 | 15,1 |
| Spanien | 39,9 | 28,3 |

Anmerkung: Keine Daten für Deutschland verfügbar.

Quelle: IPPR-Analyse auf Basis des EU Labour Force Survey.

| Bertelsmann Stiftung

Ergebnis

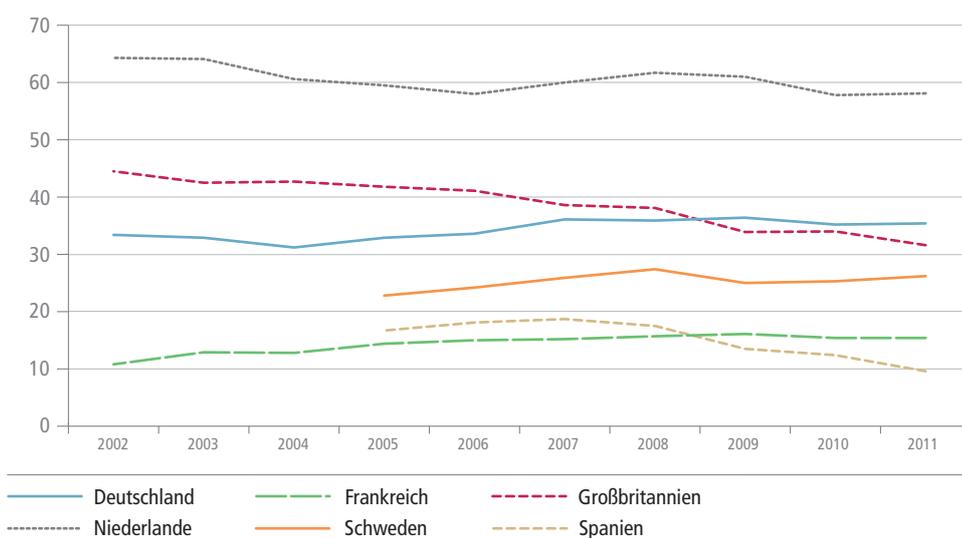
Da Arbeitserfahrung so deutlich die Beschäftigungsaussichten positiv beeinflusst, könnte ein Grund für den Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit im Verlauf der letzten zehn Jahre darin liegen, dass immer weniger junge Menschen neben Schule oder Studium arbeiten. Die Zahlen (siehe Abbildung 2.3) belegen dies allerdings nur zum Teil. In Großbritannien scheint der Anteil derjenigen, die neben Schule oder Studium erwerbstätig sind, deutlich rückläufig – zwischen 2002 und 2011 ist er um 10 Prozentpunkte gesunken. In anderen Ländern gibt es kaum Anzeichen dafür, dass Schüler und Studierende sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen, auch wenn ihre Beschäftigungsquote von Land zu Land sehr unterschiedlich ausfällt. Am höchsten ist sie in den Niederlanden.

Einige Länder verzeichnen einen sehr geringen Prozentsatz junger Menschen in Ausbildung, die gleichzeitig lernen und erwerbstätig sind: In Spanien sind es 10, in Frankreich 15 Prozent. Da Arbeitserfahrung, die neben Schule oder Studium gesammelt wurde, sich stark positiv auf die späteren Beschäftigungschancen auswirkt, sind diese geringen Beschäftigungsquoten besorgniserregend.



Abbildung 2.3: Erwerbstätigenquote von Jugendlichen in Bildung/Ausbildung (2002 bis 2011)

Angaben in Prozent



Quelle: IPPR-Analyse auf Basis des EU Labour Force Survey.

BertelsmannStiftung

2.4 Welche Faktoren beeinflussen die Beschäftigungschancen von Absolventen?

Dieses und das vorangegangene Kapitel konzentrierte sich auf einer Reihe individueller Faktoren und ihre Wirkung auf die Beschäftigungschancen junger Bildungsabsolventen. Demografische Merkmale wie Geschlecht, Nationalität und Alter – sowie das Niveau, die Qualität und die Ausrichtung der erworbenen Abschlüsse – haben allesamt großen Einfluss auf die Berufsaussichten des einzelnen Absolventen.

Um diese besonderen individuellen Faktoren getrennt zu untersuchen, haben wir für die Zeiträume von 2005 bis 2007 und 2008 bis 2011 eine Wahrscheinlichkeitsmodellierung auf Grundlage der Daten aus der EU-Arbeitskräfteerhebung (Eurostat 2013b) durchgeführt. Wir haben diese beiden Zeiträume ausgewählt, um zu beobachten, ob und wie die Bedeutung einzelner Faktoren sich nach der Rezession und während der Krise der Eurozone verändert hat. Außerdem liegen für beide Zeiträume für jedes der sechs Beispielländer vollständige Daten vor. Unsere Modellierung für die Jahre 2005 bis 2007 zeigt, wie die Jugendarbeitsmärkte in Europa in relativ „normalen“ Zeiten funktionieren. Allerdings hatten die Arbeitsmärkte in diesen Jahren schon begonnen, sich zuungunsten junger Menschen zu entwickeln, wie die Daten aus Kapitel 1 belegen. Unsere Modellierung für die Jahre 2008 bis 2011 dagegen macht deutlich, dass bestimmte Faktoren während und nach der Wirtschaftskrise für das Risiko junger Menschen, zu den NEETs zu gehören, noch ausschlaggebender wurden.

Wahrscheinlichkeitsmodellierung zur Faktorenanalyse

Tabelle 2.6 zeigt die Auswirkung individueller Merkmale auf die Wahrscheinlichkeit, nach der Ausbildung Arbeit zu finden, in Bezug auf die Werte von Vergleichsgruppen. Einige Zusammenhänge fallen besonders auf:

- Im Zeitraum von 2006 bis 2007 war die Wahrscheinlichkeit, Arbeit zu finden, für junge Deutsche ohne oder mit niedrigem Abschluss halb so groß wie für Hochschulabsolventen. Die negative Auswirkung dieser Variable ist damit in Deutschland höher als in den anderen fünf ausgewählten Ländern. Zwar mindern geringere Bildungserfolge in allen Ländern erheblich die Beschäftigungschancen, doch in Deutschland ist der Zusammenhang zwischen Bildungsniveau und Berufsaussichten am stärksten. In Spanien wirkt sich der Bildungserfolg viel geringer aus.
- Teenager (15–19 Jahre) haben ein wesentlich höheres Arbeitslosigkeitsrisiko als junge Erwachsene (20–24 Jahre), und zwar auch dann, wenn die Ergebnisse um die Auswirkungen des Qualifikationsniveaus bereinigt werden. Der Unterschied zwischen den beiden Altersgruppen ist in Frankreich und Spanien besonders groß.
- In allen untersuchten Ländern war das Arbeitslosigkeitsrisiko für junge Frauen höher. Wahrscheinlich ist dieses erhöhte Risiko dadurch bedingt, dass mehr junge Frauen als junge Männer ökonomisch inaktiv sind.
- Ausländer mit europäischem Pass haben in der Regel eine geringere Beschäftigungsquote als Inländer, schneiden aber besser ab als Jugendliche, die außerhalb der EU geboren wurden. Seit der Rezession verbessert sich jedoch der Beschäftigungserfolg von jungen Zuwanderern aus anderen europäischen Ländern. In Großbritannien ist dieses Phänomen besonders auffällig. Hier liegt die Beschäftigungsquote für Jugendliche aus anderen EU-Mitgliedsstaaten 7,4 Prozentpunkte höher als für Jugendlichen mit britischer Staatsangehörigkeit.

2.5 Wie beeinflusst die Ausrichtung der Qualifikation den Beschäftigungserfolg von Bildungsabsolventen?

Arbeitserfahrung und Beschäftigungserfolg

Nicht nur das Niveau, sondern auch die Ausrichtung der individuellen Qualifikation ist wichtig – also die Frage, ob jemand eine berufliche Ausbildung absolviert hat und welchen Raum dabei Lernen am Arbeitsplatz einnahm. Aufgrund von Daten aus der EU-Arbeitskräfteerhebung von 2009 zu Berufsbildung und Beschäftigungserfolgen haben wir die Wahrscheinlichkeit, mit der Absolventen eine Arbeit finden, in Abhängigkeit von der Ausrichtung ihrer Qualifikation und dem formal geregelten oder informellen Erwerb von Arbeitserfahrung modelliert (siehe Tabelle 2.7).



- Sowohl in Großbritannien als auch in Frankreich finden nach der Sekundarstufe II junge Menschen mit einer beruflichen Ausbildung mit geringerer Wahrscheinlichkeit Arbeit als Absolventen allgemeinbildender Schulen. In Großbritannien beträgt der Unterschied 5,0 Prozentpunkte, in Frankreich 4,2. Daraus kann man folgern, dass die berufliche Bildung in diesen Ländern vergleichsweise wenig erfolgreich darin ist, jungen Menschen den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt zu ebnen und sie angemessen auf den Arbeitsmarkt vorzubereiten. Außerdem ist der Status der beruflichen Bildung in diesen Staaten möglicherweise niedrig, sodass dieser Weg in der Regel von Jugendlichen mit geringeren Bildungserfolgen eingeschlagen wird. Doch sowohl in Großbritannien als auch in Frankreich verkehrt sich der Rückstand beim Beschäftigungserfolg in einen Vorsprung, wenn junge Menschen eine berufliche Ausbildung mit Erwerbsarbeit verbunden haben. In Großbritannien liegt die Wahrscheinlichkeit, Arbeit zu finden, für junge Menschen mit einer Kombination aus schulischer und betrieblicher Berufsausbildung 7,0 Prozentpunkte höher als für Jugendliche mit allgemeinbildendem Abschluss; in Frankreich ist sie 16,7 Prozentpunkte höher.
- In Deutschland erhöht eine Berufsausbildung auf dem Niveau der Sekundarstufe II die Beschäftigungschancen des Einzelnen um fast 50 Prozent. Dies lässt Rückschlüsse auf die Situation derjenigen zu, die keinen Ausbildungsplatz bekommen. Sie haben es in Deutschland folglich besonders schwer, Arbeit zu finden.
- In allen untersuchten Ländern erhöht informelle Arbeitserfahrung nachweislich die Beschäftigungschancen. In Schweden ist dieser Zusammenhang am stärksten ausgeprägt, hier finden junge Menschen, die neben Schule oder Studium einen Job hatten, mit einer um 15,3 Prozent erhöhten Wahrscheinlichkeit nach ihrem Abschluss Arbeit. Da weniger als ein Drittel der schwedischen Jugendlichen neben Schule oder Studium arbeitet (siehe Abbildung 2.3), liegt der Schluss nahe, dass Schweden sich besonders bemühen sollte, die Beschäftigungsquote unter Schülern und Studierenden zu erhöhen.
- Die Niederlande zeichnen sich dadurch aus, dass hier die Beschäftigungschancen für Absolventen unterschiedlich ausgerichteter Bildungsangebote und für Jugendliche mit und ohne Arbeitserfahrung etwa gleich gut sind. Jugendliche ohne oder mit niedrigem Abschluss haben im Vergleich mit Absolventen der Sekundarstufe II ein um 10 Prozent erhöhtes Risiko, arbeitslos zu werden. Haben Jugendliche jedoch das Niveau 3–4 der ISCED-Klassifikation erreicht, so sind die Beschäftigungschancen für alle in etwa gleich. Sie hängen also nicht davon ab, ob die Jugendlichen eine berufliche oder eine allgemeinbildende Ausbildung gewählt haben oder ob zu ihrer Berufsausbildung auch eine betriebliche Komponente gehörte. Hiermit stellen die Niederlande eine Ausnahme unter den untersuchten Ländern dar, da überall sonst die Beschäftigungschancen von Jugendlichen mit verschiedener Ausbildungsorientierung sehr viel unterschiedlicher sind.

Frankreich und
Großbritannien

Deutschland

Schweden

Niederlande

Tabelle 2.6: Auswirkung individueller Faktoren auf die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbstätigkeit nach der Ausbildung (im Verhältnis zu Referenzgruppen, 2006 bis 2007 und 2008 bis 2011)

Angaben in Prozent

| | Deutschland | | Frankreich | | Großbritannien | | Niederlande | | Schweden | | Spanien | |
|--|-------------|-----------|------------|-----------|----------------|-----------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2006–2007 | 2008–2011 | 2006–2007 | 2008–2011 | 2006–2007 | 2008–2011 | 2006–2007 | 2008–2011 | 2006–2007 | 2008–2011 | 2006–2007 | 2008–2011 |
| Alter (Referenzgruppe: 20–24) | | | | | | | | | | | | |
| 15–19 | -9,8 | -11,7 | -25,9 | -25,8 | -7,4 | -11,5 | -12,5 | -11,1 | -2,8 | -4,9 | -27,4 | -25,0 |
| Geschlecht (Referenzgruppe: Männer) | | | | | | | | | | | | |
| Frauen | -3,4 | -6,2 | -13,1 | -8,3 | -10,0 | -7,1 | -6,8 | -4,4 | -3,6 | -2,7 | -14,8 | -6,1 |
| Abschluss (Referenzgruppe: ISCED 5–6) | | | | | | | | | | | | |
| ISCED-Niveau 3–4 | -12,4 | -7,9 | -7,8 | -11,1 | -8,9 | -4,6 | -6,6 | -3,9 | -4,8 | -8,2 | 0,4 | 0,04 |
| ISCED-Niveau 0–2 | -48,9 | -44,6 | -31,7 | -36,0 | -34,1 | -27,9 | -18,8 | -21,9 | -24,9 | -32,6 | -3,2 | 0,12 |
| Nationalität (Referenzgruppe: Staatsangehörige) | | | | | | | | | | | | |
| Nicht-EU-Bürger | -9,5 | -8,1 | -22,9 | -18,4 | -16,6 | -17 | -31,9 | -29,7 | -18,7 | -23,0 | -10,4 | 0,07 |
| Anderes EU-Land | -2,8 | 0,5 | -1,7 | 2,7 | 4,1 | 7,4 | -18,8 | -14,1 | -9,4 | -10,2 | 2,7 | 0,04 |

Anmerkung: Berechnet nach der Probit-(dprobit-)Modellierungstechnik.

Quelle: IPPR-Modell auf Basis von Eurostat 2013b.

| Bertelsmann Stiftung

Tabelle 2.7: Auswirkung der Berufsbildung auf die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbstätigkeit nach der Ausbildung (im Verhältnis zu Referenzgruppen, 2009)

Angaben in Prozent

| | Deutschland | Frankreich | Großbritannien | Niederlande | Schweden | Spanien |
|--|-------------|------------|----------------|-------------|----------|---------|
| Alter (Referenzgruppe: 20-24) | | | | | | |
| 15-19 | -6,1 | -25 | -11,3 | -10,6 | -7,7 | -26,6 |
| Geschlecht (Referenzgruppe: Männer) | | | | | | |
| EU-Frauen | -2,3 | -6,9 | -7,4 | -3,9 | -3,2 | -7,5 |
| Abschluss (Referenzgruppe: ISCED-Niveau 3-4 allgemeinbildend) | | | | | | |
| ISCED-Niveau 0–2 | 1,5 | -15,2 | -17,2 | -13,4 | -22,3 | -7,5 |
| ISCED-Niveau 3–4 beruflich | 46,5 | -4,2 | -5,0 | 1,8 | 2,3 | 3,9 |
| Arbeit während der Ausbildung | | | | | | |
| Informelle Tätigkeit | 7,9 | 12,9 | 9,8 | 5,5 | 15,3 | 10,9 |
| Arbeit als Teil der Ausbildung | -5,9 | 20,9 | 12,0 | 5,5 | 12,5 | 12,6 |
| Nationalität (Referenzgruppe: Staatsangehörige) | | | | | | |
| Nicht-EU-Bürger | -9,0 | 2,9 | 0,7 | -8,4 | -7,0 | -7,2 |
| EU-Bürger | 6,7 | -4,9 | -4,0 | -17,9 | -10,2 | -1,6 |

Anmerkung: Berechnet nach der Probit (dprobit) Modellierungstechnik.

Quelle: IPPR Modell auf Basis von Eurostat 2013b.

| Bertelsmann Stiftung



2.6 Schlussfolgerung

Die Besonderheiten des nationalen Bildungssystems – und vor allem des Systems der beruflichen Bildung – scheinen Problemlagen auf dem Arbeitsmarkt für junge Menschen entscheidend zu prägen. Es gibt jedoch keine Anhaltspunkte für die Vermutung, dass höhere relative oder absolute Jugendarbeitslosenquoten dadurch verursacht werden, dass die Zahl der qualifizierten Jugendlichen sinkt. Ganz im Gegenteil schrumpft in den meisten Ländern der Anteil der Jugendlichen, die das Bildungssystem ohne Abschluss der Sekundarstufe verlassen.

AL-Risiko sinkt mit
steigender Qualifikation

In der Regel sinkt in allen Ländern das Arbeitslosigkeitsrisiko für Jugendliche mit steigender Qualifikation. Bei denjenigen, die als höchste Qualifikation einen Abschluss der Sekundarstufe II erreichen, spielt jedoch auch die Ausrichtung der Ausbildung eine wichtige Rolle. Berufliche Ausbildungen führen zu besseren Beschäftigungserfolgen, wenn sie jungen Menschen berufsspezifische und nicht nur eher allgemeine Kenntnisse vermitteln und wenn sie den direkten Kontakt zur Arbeitswelt herstellen. Das Modell der dualen Ausbildung, das beides leistet, scheint wesentlich zur relativ niedrigen Jugendarbeitslosenquote in Deutschland beizutragen.

Außerdem ist es wichtig, dass junge Menschen während ihrer Ausbildung die Arbeitswelt kennenlernen. Dies gilt unabhängig davon, ob Arbeitserfahrung ein formaler Bestandteil ihrer Ausbildung ist. In allen sechs ausgewählten Ländern verbessern sich die Beschäftigungschancen von Absolventen der Sekundarstufe II deutlich, wenn sie Schule oder Ausbildung mit Erwerbsarbeit verbunden haben. Dennoch geht in den meisten Ländern die Beschäftigungsquote unter jungen Menschen in Ausbildung zurück. Daher sollten Politiker mit hoher Priorität versuchen, den Anteil der erwerbstätigen Schüler und Studierenden zu erhöhen.

Erwerbserfahrung erhöht
Beschäftigungschancen

3. Einfluss des Verhaltens von Unternehmen

Befristete Verträge und Arbeitslosenquote

Umstände, die das Verhalten – und besonders die Einstellungspraxis – von Unternehmen beeinflussen, bilden eine zweite Gruppe von Faktoren, von denen die Beschäftigungsperspektiven junger Menschen abhängen. Wenn Unternehmen keine neuen Mitarbeiter einstellen wollen oder können, und wenn eine wachsende Zahl befristeter Verträge dazu führt, dass mehr junge Menschen ihre Arbeitsplätze nach einiger Zeit wieder verlieren, so steigt dadurch mit hoher Wahrscheinlichkeit die allgemeine Arbeitslosenquote und besonders die Jugendarbeitslosenquote. Sowohl während als auch nach ihrer Ausbildung sind junge Arbeitnehmer häufiger auf Arbeitssuche und wechseln häufiger von einer befristeten Anstellung zur nächsten als ältere Arbeitnehmer.

Bedeutung von Wirtschaftswachstum

Die Einstellungspraxis von Unternehmen hängt besonders stark vom Wirtschaftswachstum ab. Wirtschaftliches Wachstum vermindert das Überangebot an Arbeitskräften. Weil die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften steigt, wird die Arbeitslosigkeit insgesamt abgebaut. Schrumpft die Wirtschaft – wie dies in den vergangenen Jahren in den meisten europäischen Ländern der Fall war – so hat dies den genau gegenteiligen Effekt.

Konjunktureller Einfluss

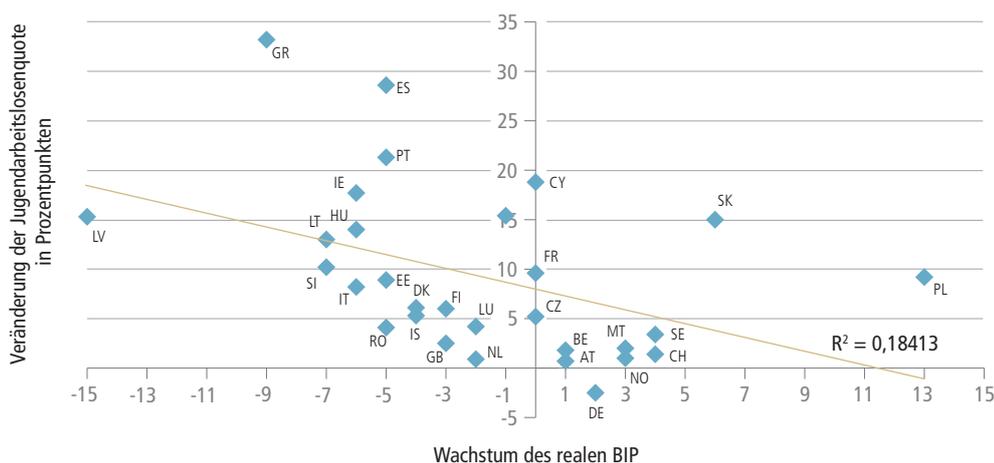
Die konjunkturelle Entwicklung wirkt sich eindeutig auf die Beschäftigungssituation insgesamt aus. Aus vielen Gründen ist ihr Einfluss auf die Beschäftigungssituation junger Menschen jedoch besonders groß: Erstens haben junge Menschen weniger Erfahrung mit der Arbeitssuche, sodass es für sie schwieriger ist, schnell einen Arbeitsplatz zu finden. Zweitens haben sie in der Regel weniger Geld zur Verfügung als ältere Arbeitnehmer und sind daher weniger leicht in der Lage, zu reisen oder umzuziehen, um Arbeit zu finden. Noch wichtiger aber ist ein dritter Grund: Junge Menschen haben sowohl im Allgemeinen als auch in bestimmten Berufen und Wirtschaftszweigen weniger Erfahrung. Dadurch ist es für sie schwieriger, Arbeit zu finden als für die meisten Arbeitnehmer im Haupterwerbsalter. Schließlich wirkt es sich auf junge Menschen überproportional stark aus, wenn die Wirtschaft weniger einstellt, da viele von ihnen nach einem ersten Einstieg in den Arbeitsmarkt suchen.

Geringe Korrelation von BIP und Jugendarbeitslosigkeit

Insgesamt kann man für die jüngere Vergangenheit sagen, dass die Jugendarbeitslosenquote sinkt, wenn das BIP wächst, und umgekehrt. Allerdings ist die Korrelation nur schwach ausgeprägt (siehe Abbildung 3.1). Einige Länder, die die Rezession gemessen am BIP (gesamte Veränderung des realen BIP im Zeitraum von Q1 2008 bis Q2 2012) gut überstanden haben, erlebten einen starken Anstieg der Jugendarbeitslosenquote. Zu ihnen gehören Polen und die Slowakei. In anderen Ländern dagegen, die etwa gleich starke Konjunkturrückgänge verzeichneten, entwickelte sich das Niveau der Arbeitslosigkeit auf völlig unterschiedliche Weise. So schrumpfte z. B. sowohl in Finnland als auch in Großbritannien das BIP um 3 Prozentpunkte, in Großbritannien stieg die Arbeitslosigkeit jedoch um 6 Prozentpunkte, in Finnland dagegen nur um 2,5.



Abbildung 3.1: Wachstum des BIP und Veränderung der Jugendarbeitslosenquoten (ausgewählte Länder, Q1 2008 bis Q1 2012)

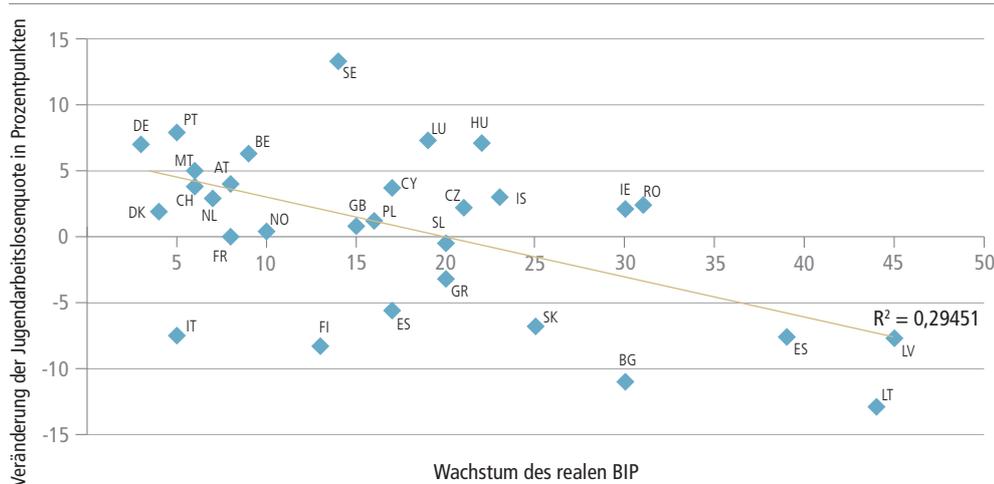


Anmerkung: Der Indikator „Wachstum des BIP“ misst die prozentuale Änderung des realen BIB zwischen Q1 2008 und Q1 2012. Der Indikator „Veränderung der Jugendarbeitslosenquote“ misst die Veränderung der Jugendarbeitslosenquote in Prozentpunkten zwischen Q1 2008 und Q1 2012. Wegen der mangelnden Datenverfügbarkeit beziehen sich die Zahlen für das Wachstum des BIP in Griechenland nur auf den Zeitraum Q1 2008 bis Q1 2011.

Quelle: Eurostat 2013a und 2013d.

BertelsmannStiftung

Abbildung 3.2: Wachstum des BIP und Veränderung der Jugendarbeitslosenquoten (ausgewählte Länder, Q1 2000 bis Q1 2005)



Anmerkung: Der Indikator „Wachstum des BIP“ misst die prozentuale Änderung des realen BIB zwischen Q1 2000 und Q1 2005. Der Indikator „Veränderung der Jugendarbeitslosenquote“ misst die Veränderung der Jugendarbeitslosenquote in Prozentpunkten zwischen Q1 2000 und Q1 2005.

Quelle: Eurostat 2013a und 2013d.

BertelsmannStiftung

Sonderfall A8-Staaten

Betrachtet man die Verhältnisse vor der Rezession, so ergibt sich ein ähnliches Bild (siehe Abbildung 3.2). Allerdings scheint die negative Korrelation der Jugendarbeitslosigkeit mit dem BIP-Wachstum in den Jahren 2000 bis 2005 stärker gewesen zu sein als im Zeitraum von 2008 bis 2012. Man könnte daraus schließen, dass die Entwicklung des BIP ein besonders wichtiger Faktor für den Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit nach der Jahrtausendwende war, doch tatsächlich liegt die Ursache für die stärkere Korrelation zwischen 2000 und 2005 in der Entwicklung der A8-Staaten⁷ in eben diesem Zeitraum. Sie verzeichneten ein starkes Wachstum des BIP und einen raschen Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit. Für die Gruppe west-, nord- und südeuropäischer Länder auf der linken Seite der Grafik fällt die Korrelation jedoch erwartungsgemäß schwach aus, da in einigen dieser Länder die Jugendarbeitslosigkeit bekanntermaßen trotz positiver konjunktureller Entwicklung gewachsen ist.

3.1 Wirtschaftlicher Strukturwandel

Strukturwandel und Jugendarbeitslosigkeit

Die Wirtschaftsstruktur verändert sich langfristig, und auch dieser Strukturwandel hat Folgen für junge Menschen. Besonders stark wirken sich Wachstum oder Niedergang von Branchen und Berufsfeldern aus, in denen ein großer Teil der jungen Menschen bisher Arbeit fand. Wenn besonders viele Jugendliche Berufe oder Wirtschaftszweige wählen, die langfristig schrumpfen, wird es für sie immer schwieriger werden, Arbeit zu finden. Dies gilt besonders dann, wenn die Fähigkeiten junger Menschen nicht der Nachfrage in zukunftssträchtigen Wirtschaftszweigen und Berufsfeldern entsprechen.

Empirische Ergebnisse

Tabelle 3.1 stellt den Anteil der Jugendlichen dar, die 1995 und 2007 in den verschiedenen Sektoren beschäftigt waren. In Europa insgesamt und in den meisten der sechs ausgewählten Länder ist der Anteil der Jugendlichen, die in der fertigen Industrie arbeiten, deutlich zurückgegangen. Besonders auffällig ist diese Entwicklung in Großbritannien, wo der Anteil der Jugendlichen, die in diesem Sektor arbeiten, sich in etwas mehr als zehn Jahren halbiert hat. Deutschland ist das einzige der sechs Länder, in dem der Anteil der Jugendlichen, die in der fertigen Industrie arbeiten, auf hohem Niveau stabil geblieben ist.

⁷ Die acht Länder, die der EU 2004 beitraten, sind die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei und Slowenien.



Stellen, die in der Fertigung verloren gingen, wurden durch die Ausweitung des Dienstleistungssektors ersetzt. Allerdings ist die Beschäftigungsstruktur unter Jugendlichen in den Dienstleistungssektoren der verschiedenen Länder sehr unterschiedlich. In Großbritannien fanden junge Menschen Arbeit besonders im Einzelhandel, im Hotelgewerbe und in der Gastronomie, im Bildungs- und Gesundheitswesen und bei diversen Dienstleistern, zu denen neben Unternehmen der öffentlichen Hand auch viele kleine Firmen gehören, die gering entlohnte und gering produktive personenbezogene Dienstleistungen erbringen. In Schweden und den Niederlanden entwickeln sich die Unternehmensdienstleister und das Hotel- und Gastgewerbe zu immer wichtigeren Arbeitgebern für junge Menschen.

Dienstleistungssektor

Auch der Anteil der Jugendlichen, die im Baugewerbe arbeiten, fällt von Land zu Land sehr unterschiedlich groß aus. In Frankreich, Schweden und Großbritannien ist er gestiegen, in Deutschland und den Niederlanden dagegen gesunken. Diese Unterschiede sind von Bedeutung, weil das Baugewerbe besonders stark unter der Rezession gelitten hat. In Ländern, in denen viele Jugendliche Berufe auf dem Bau ergreifen, hat der Niedergang des Gewerbes wahrscheinlich deutlich zum Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit beigetragen. Dies gilt besonders für Spanien, wo die Zahl der im Baugewerbe beschäftigten Jugendlichen in den Jahren unmittelbar vor der Rezession enorm angestiegen war, während der Rezession aber um 72 Prozent zurückging (Dolado et al. 2013).

Baugewerbe

Tabelle 3.1: Beschäftigung der Jugendlichen als Prozentsatz aller Beschäftigten, nach Branche/Sektor (1995,2007)

Angaben in Prozent

| | EU-15 | | | | Deutschland | | | |
|--|-------------|------|------------|------|-------------|------|------------|------|
| | Jugendliche | | Erwachsene | | Jugendliche | | Erwachsene | |
| | 1995 | 2007 | 1995 | 2007 | 1995 | 2007 | 1995 | 2007 |
| Landwirtschaft und Fischerei | 3,8 | 2,6 | 5,3 | 3,6 | 2,3 | 2,0 | 3,3 | 2,3 |
| Verarbeitende Industrie | 22,8 | 15,9 | 21,0 | 17,2 | 23,3 | 22,6 | 25,2 | 22 |
| Baugewerbe | 9,3 | 10,1 | 7,6 | 8,0 | 12,4 | 7,4 | 8,9 | 6,6 |
| Groß- und Einzelhandel | 21,4 | 21,9 | 14,1 | 13,6 | 18,1 | 17,5 | 14 | 13,5 |
| Hotels und Restaurants | 6,9 | 9,6 | 3,4 | 4,0 | 4,4 | 6,8 | 2,7 | 3,4 |
| Transport, Lagerung und Kommunikation | 4,3 | 4,5 | 6,2 | 6,2 | 4,7 | 4,1 | 5,9 | 5,9 |
| Finanzen | 3,2 | 2,5 | 3,5 | 3,3 | 4,4 | 2,5 | 3,6 | 3,5 |
| Unternehmensnahe Dienstleistungen | 6,4 | 8,8 | 7,1 | 10,9 | 5,1 | 8,4 | 6,3 | 10,5 |
| Verwaltung und Rüstung | 4,5 | 4,1 | 8,3 | 7,7 | 7,1 | 6,0 | 9,0 | 7,7 |
| Bildung, Gesundheitswesen, weitere Dienste | 16,2 | 18,7 | 21,8 | 24,4 | 17,1 | 21,8 | 19,3 | 23,4 |

| | Frankreich | | | | Großbritannien | | | | Niederlande | | | |
|--|-------------|------|------------|------|----------------|------|------------|------|-------------|------|------------|------|
| | Jugendliche | | Erwachsene | | Jugendliche | | Erwachsene | | Jugendliche | | Erwachsene | |
| | 1995 | 2007 | 1995 | 2007 | 1995 | 2007 | 1995 | 2007 | 1995 | 2007 | 1995 | 2007 |
| Landwirtschaft und Fischerei | 3,8 | 3,0 | 5,0 | 3,5 | 1,8 | 1,2 | 2,1 | 1,4 | 4,2 | 3,6 | 3,6 | 2,7 |
| Verarbeitende Industrie | 19,1 | 14,7 | 18,8 | 15,6 | 17,8 | 9,2 | 19,1 | 13,3 | 13,9 | 8,5 | 16,4 | 12,7 |
| Baugewerbe | 8,2 | 11,6 | 6,8 | 6,4 | 6,6 | 9,1 | 7,2 | 8,1 | 5,6 | 4,6 | 5,9 | 6,2 |
| Groß- und Einzelhandel | 20,4 | 20,1 | 12,9 | 13,2 | 25,2 | 26,4 | 14,0 | 12,5 | 27,6 | 27,7 | 14,1 | 11,8 |
| Hotels und Restaurants | 7,0 | 7,5 | 3,0 | 3,0 | 8,8 | 11,5 | 3,7 | 3,3 | 8,3 | 12,5 | 2,6 | 2,6 |
| Transport, Lagerung und Kommunikation | 4,4 | 4,6 | 6,5 | 6,4 | 4,8 | 4,8 | 6,7 | 7,0 | 4,5 | 5,6 | 6,2 | 6,1 |
| Finanzen | 1,8 | 2,1 | 3,4 | 3,3 | 5,2 | 4,4 | 4,3 | 4,4 | 2,0 | 1,4 | 3,4 | 3,6 |
| Unternehmensnahe Dienstleistungen | 8,3 | 9,2 | 8,4 | 10,5 | 7,9 | 8,9 | 9,6 | 12,6 | 7,9 | 10,8 | 10,0 | 13,5 |
| Verwaltung und Rüstung | 5,2 | 5,6 | 9,8 | 10,4 | 3,9 | 3,6 | 6,3 | 7,6 | 4,1 | 2,7 | 8,8 | 7,5 |
| Bildung, Gesundheitswesen, weitere Dienste | 21,4 | 20 | 24,1 | 26,5 | 16,2 | 19,3 | 25,3 | 28,5 | 15,9 | 17,9 | 25,6 | 29,0 |

| | Schweden | | | | Spanien | | | |
|--|-------------|------|------------|------|-------------|------|------------|------|
| | Jugendliche | | Erwachsene | | Jugendliche | | Erwachsene | |
| | 1995 | 2007 | 1995 | 2007 | 1995 | 2007 | 1995 | 2007 |
| Landwirtschaft und Fischerei | 2,5 | 2,5 | 3,6 | 2,2 | 7,6 | 4,2 | 9,2 | 4,6 |
| Verarbeitende Industrie | 20,3 | 12,5 | 18,5 | 14,7 | 23 | 15 | 18,8 | 15,2 |
| Baugewerbe | 4,9 | 7,5 | 6,0 | 6,2 | 11,3 | 17,1 | 9,3 | 12,8 |
| Groß- und Einzelhandel | 20,3 | 20,5 | 11,8 | 11,2 | 21,7 | 21,1 | 15,8 | 14,8 |
| Hotels und Restaurants | 8,8 | 9,9 | 1,8 | 2,3 | 9,4 | 10,6 | 6,0 | 6,7 |
| Transport, Lagerung und Kommunikation | 5,1 | 6,2 | 6,8 | 6,2 | 3,2 | 4,2 | 6,4 | 6,0 |
| Finanzen | 0 | 1,1 | 2,1 | 2,1 | 1,1 | 1,2 | 2,8 | 2,6 |
| Unternehmensnahe Dienstleistungen | 7,9 | 12,7 | 9,6 | 14,8 | 5,5 | 7,6 | 5,4 | 10,2 |
| Verwaltung und Rüstung | 0 | 1,6 | 5,5 | 6,2 | 2,8 | 2,7 | 7,0 | 6,5 |
| Bildung, Gesundheitswesen, weitere Dienste | 26,5 | 24,2 | 33,4 | 33 | 13,9 | 15,9 | 17,8 | 19,8 |

Anmerkung: Firmen mit weniger als 10 Beschäftigten sind nicht berücksichtigt.

Quelle: Eurostat 2013a.

BertelsmannStiftung



Die Deindustrialisierung der Wirtschaft wirkt sich auch auf das Funktionieren des Berufsbildungssystems aus, besonders auf die Beteiligung der Wirtschaft an der beruflichen Bildung und der Schaffung von Lehrstellen. Größere Unternehmen und Unternehmen mit klarer Spezialisierung sind in der Regel eher in der Lage, Ausbildungsplätze zu schaffen. In einer Untersuchung zur Entwicklung des Lehrstellenangebots in Deutschland stellten Thelen und Busemeyer (2008) fest, dass 1995 35 Prozent aller Unternehmen ausbildeten, während es 2006 nur noch 26 Prozent waren. Sie beobachteten, dass sich das Lehrstellenangebot in der fertigen Industrie, im Baugewerbe und in traditionellen Dienstleistungsbereichen wie dem Hotel- und Gastgewerbe und der Verwaltung konzentrierte, und dass in diesen Wirtschaftszweigen 2006 weniger Firmen Lehrlinge ausbildeten als in der Vergangenheit. Außerdem kamen sie zu dem Ergebnis, dass aufstrebende Branchen wie die Medien, die IT-Branche und die Sozialdienste seltener Lehrstellen schufen (ibid). In Deutschland führte diese Entwicklung dazu, dass die Zahl der Lehrstellen insgesamt abnahm und die Nachfrage nach ihnen größer war als das Angebot. Hier liegt einer der Gründe dafür, dass der Anteil der beruflichen Bildung an den Angeboten der Sekundarstufe II in Deutschland zurückgeht, wie in Abbildung 2.2 dargestellt.

Deindustrialisierung
und Berufsbildung

Besonders kleinere Firmen investieren in der Regel weniger in Lehrstellen und andere Ausbildungsangebote für Berufsanfänger (siehe Tabelle 3.2): Sie verfügen über weniger Investitionskapital und haben höhere Fixkosten als größere Unternehmen. Wenige kleine Firmen bilden regelmäßig aus, und wenn doch, so geschieht dies meist informell und führt nicht zu einem anerkannten Abschluss (Almeida und Aterido 2010). Das von Almeida und Aterido zusammengetragene Material enthält keine Zahlen für Firmen mit weniger als zehn Beschäftigten, doch frühere Erhebungen für alle Unternehmensgrößen ergaben, dass sehr viel weniger Kleinstunternehmen als große Arbeitgeber ausbildeten (ebd.).

Wenig Ausbildung
bei kleinen Betrieben

Tabelle 3.2: Prozentsatz der Unternehmen, die sich an beruflicher Bildung beteiligen, nach Unternehmensgröße (2010)*

Angaben in Prozent

| | Alle Unternehmen | 10–49 | 50–249 | > 250 Beschäftigte |
|----------------|------------------|-------|--------|--------------------|
| EU-15 | 24 | 22 | 31 | 44 |
| Deutschland | 62 | 58 | 72 | 86 |
| Frankreich | 23 | 22 | 22 | 42 |
| Großbritannien | 18 | 15 | 25 | 43 |
| Niederlande | 34 | 30 | 44 | 60 |
| Schweden | 7 | 7 | 3 | 4 |
| Spanien | 7 | 7 | 7 | 9 |

* Abweichungen zu der Ausbildungsbeteiligungsquote der Betriebe in Deutschland ergeben sich unter anderem daraus, dass nur Betriebe mit mehr als 10 Mitarbeitern befragt wurden.

Quelle: Eurostat 2013c.

BertelsmannStiftung

3.2 Angebotsdruck: Wettbewerb auf dem Jugendarbeitsmarkt

Polarisierung von Beschäftigungsfeldern

Strukturelle Veränderungen der Wirtschaft können sich auch auf die Angebotsseite des Arbeitsmarktes und dadurch wiederum auf die Beschäftigungschancen junger Menschen stark auswirken. Ein Trend, der sich seit einigen Jahren auf den Arbeitsmärkten in Europa abzeichnet, ist eine Polarisierung zwischen Beschäftigungsfeldern mit sehr hohem und sehr niedrigem Anforderungsprofil. Durch den schnellen technologischen Wandel, die Globalisierung und die Verlagerung von Produktion ins Ausland wurden viele Arbeitsplätze mit mittlerem Anforderungsprofil in der Herstellung oder im Dienstleistungssektor entweder in andere Teile der Welt verlagert oder durch arbeitssparende Technologien ersetzt. Dies betrifft u. a. die Steuerung von Maschinen, Bürotätigkeiten und Handwerksberufe. Die Produktivität vieler Wirtschaftszweige und besonders der fertigen Industrie ist dadurch gestiegen, die Zahl der Stellen mit mittlerem Anforderungsprofil aber gesunken. „Einfache“ Tätigkeiten mit niedrigem Anforderungsprofil sind dadurch sowohl für qualifizierte Arbeitnehmer, die eine Stelle mit mittleren Anforderungen verloren haben, als auch für Berufsanfänger zu einer wichtigen Beschäftigungsmöglichkeit geworden. Von 2000 bis 2008 stieg der Anteil der Arbeitnehmer in der EU-27, die einfache Tätigkeiten verrichteten, um 10 Prozent. Allerdings war dieser Trend nicht in allen Ländern gleich ausgeprägt, sondern zeigte sich vor allem in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Spanien und Italien (CEDEFOP 2011).

Folgen für die Jugendarbeitsmärkte

Diese Entwicklung wird schwerwiegende Folgen für die Jugendarbeitsmärkte haben. Da viele junge Berufsanfänger zunächst Routinetätigkeiten ausüben, die eine mittlere Qualifikation erfordern, wird eine geringere Zahl von Stellen in diesem Bereich ihnen den Übergang ins Erwerbsleben erschweren. Außerdem wird es auch für gering qualifizierte Jugendliche weniger Beschäftigungsmöglichkeiten geben: Junge Menschen, die eine Arbeit mit eher niedrigerem Anforderungsprofil suchen, werden mit älteren Arbeitnehmern mit mittlerem Qualifikationsniveau konkurrieren müssen, die ihre Anstellungen verloren haben.

Tabelle 3.1 zeigt, dass bei den Tätigkeiten, die 1995 überwiegend von jungen Menschen ausgeübt wurden – in Büro und Verwaltung, im Handwerk und im Handel –, seither der stärkste Rückgang an Stellen zu verzeichnen ist. 2007 boten diese Wirtschaftszweige zwar immer noch vielen jungen Menschen eine Beschäftigung, doch ganz offensichtlich verrichten immer mehr junge Menschen gering qualifizierte Arbeit im Dienstleistungssektor. Allerdings ist auch bei den Stellen mit besonders hohen Anforderungen ein, wenn auch kleinerer, Anstieg zu verzeichnen.

Stellen mit mittlerem Qualifikationsniveau rückläufig

Vergleicht man die sich wandelnde Beschäftigungsstruktur Jugendlicher mit der von Erwachsenen zwischen 25 und 49 Jahren, ergeben sich für beide Altersgruppen länderübergreifend die gleichen Trends. In fast allen Ländern gehen Stellen mit mittlerem Qualifikationsniveau verloren, während Arbeitsplätze mit sehr hohem und mit niedrigem Anforderungsprofil neu entstehen. Ob junge Menschen als Verlierer aus einem härteren Konkurrenzkampf um Arbeitsplätze hervorgehen, weil auch die Beschäftigungsstruktur unter älteren Arbeitnehmern sich verändert, lässt sich kaum feststellen, da die Veränderung für beide Gruppen etwa nach dem gleichen Muster verläuft. Unter jungen Arbeitnehmern scheint der beschriebene Trend jedoch noch ausgeprägter zu sein als unter älteren.



Tabelle 3.3: Anteil Jugendliche (15 bis 24 Jahre) und Erwachsene (25 bis 49 Jahre) nach Qualifikationsniveau (1995, 2007)

Angaben in Prozent

| | EU15 | | Deutschland | | Frankreich | | Großbritannien | |
|------------------------|------|------|-------------|------|------------|------|----------------|------|
| | 1995 | 2007 | 1995 | 2007 | 1995 | 2007 | 1995 | 2007 |
| Jugendliche | | | | | | | | |
| Hohe Qualifikation | 16 | 20 | 20 | 25 | 17 | 21 | 18 | 19 |
| Mittlere Qualifikation | 46 | 39 | 49 | 42 | 49 | 43 | 43 | 30 |
| Niedrige Qualifikation | 31 | 39 | 22 | 27 | 32 | 33 | 37 | 50 |
| Erwachsene | | | | | | | | |
| Hohe Qualifikation | 35 | 36 | 38 | 34 | 38 | 37 | 31 | 29 |
| Mittlere Qualifikation | 40 | 35 | 41 | 36 | 44 | 36 | 38 | 30 |
| Niedrige Qualifikation | 19 | 22 | 18 | 20 | 18 | 21 | 20 | 24 |

| | Niederlande | | Schweden | | Spanien | |
|------------------------|-------------|------|----------|------|---------|------|
| | 1995 | 2007 | 1995 | 2007 | 1995 | 2007 |
| Jugendliche | | | | | | |
| Hohe Qualifikation | 21 | 19 | 18 | 13 | 9 | 14 |
| Mittlere Qualifikation | 34 | 28 | 38 | 39 | 33 | 32 |
| Niedrige Qualifikation | 34 | 51 | 42 | 47 | 57 | 52 |
| Erwachsene | | | | | | |
| Hohe Qualifikation | 28 | 35 | 40 | 37 | 28 | 33 |
| Mittlere Qualifikation | 32 | 28 | 36 | 29 | 34 | 28 |
| Niedrige Qualifikation | 17 | 18 | 21 | 22 | 37 | 38 |

Anmerkung: Zu den „hoch Qualifizierten“ zählen Führungskräfte, Fachangestellte und Facharbeiter. Als „mittel qualifiziert“ gelten Assistenten in Büroberufen, Fachkräfte in der Landwirtschaft, Handwerker, Anlagen- und Maschinenführer. Zu den „gering Qualifizierten“ gehören Hilfsarbeitskräfte und Verkäufer. Die addierten Prozentzahlen ergeben nicht immer 100 %. Zum einen ist das auf die Rundung zurückzuführen, zum anderen sind manche Berufe mit sehr wenig Erwerbstätigen nicht erfasst (z. B. unbezahlt mithelfende Familienangehörige und bei den Streitkräften Beschäftigte).

Quelle: Eurostat 2013a.

| BertelsmannStiftung

Ein anderer Faktor, der sich auf die Jugendarbeitslosigkeit auswirkt, ist Überqualifikation. Tabelle 3.4 stellt Daten dar, die von der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organisation, ILO) zum Missverhältnis von Qualifikation und tatsächlicher Beschäftigung erhoben wurden. Erfasst wird jeweils der Prozentsatz der 15- bis 29-Jährigen, die einer Beschäftigung nachgehen, die in der Regel von Arbeitnehmern mit geringerer Qualifikation ausgeübt wird. Dies ist z. B. der Fall, wenn ein Hochschulabsolvent als Verkäufer im Einzelhandel arbeitet.

Bedeutung von
Überqualifikation

Tabelle 3.4: Anteil überqualifizierter Arbeitnehmer (15 bis 29 Jahre, 2002 bis 2010)

| Angaben in Prozent | | | | | |
|--------------------|------|------|------|------|------|
| | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 |
| Deutschland | 7,3 | 8,5 | 6,1 | 10,3 | 4,7 |
| Frankreich | 24,0 | 19,0 | 15,9 | 12,1 | 14,6 |
| Großbritannien | 9,4 | 11,2 | 19,9 | 12,0 | 24,0 |
| Niederlande | 4,9 | 4,6 | 7,3 | 3,1 | 5,9 |
| Schweden | 4,3 | 7,0 | 8,8 | 7,9 | 11,1 |
| Spanien | 14,8 | 13,1 | 14,7 | 12,4 | 12,7 |

Quelle: ILO 2013.

Bertelsmann Stiftung

Empirische Ergebnisse

In den meisten der sechs dargestellten Länder blieb die Zahl der überqualifizierten Arbeitnehmer gleich oder verminderte sich, doch in Großbritannien und Schweden nimmt sie offenbar zu – in Großbritannien hat sie sich von 2002 bis 2010 mehr als verdoppelt (ILO 2013). Dies bedeutet zunächst einmal, dass in Schweden, Großbritannien und den Niederlanden viele junge Menschen keinen Arbeitsplatz finden, der ihrem Niveau an Fähigkeiten entspricht. Es heißt auch, dass das Übergangssystem – und besonders die Bildungseinrichtungen – nicht im Einklang mit den Erfordernissen des Arbeitsmarktes arbeiten. Außerdem kann dieses Phänomen einen negativen Dominoeffekt auf schwächere Gruppen auf dem Jugendarbeitsmarkt haben. Wenn höher qualifizierte Jugendliche Arbeit auf unteren Stufen der Beschäftigungsstruktur finden, konkurrieren sie mit gering qualifizierten Jugendlichen, die diese Stellen in der Vergangenheit besetzten.

3.3 Teilzeitarbeit

Andere wichtige Aspekte der Beschäftigungsstruktur Jugendlicher verändern sich ebenfalls. Besonders bedeutsam ist ein europaweiter Wandel in der Einstellungspraxis der Unternehmen hin zu atypischen Beschäftigungsverhältnissen. In den letzten beiden Jahrzehnten ist der Anteil der Jugendlichen, die in Teilzeit oder mit befristeten Verträgen arbeiten, strukturell gestiegen.

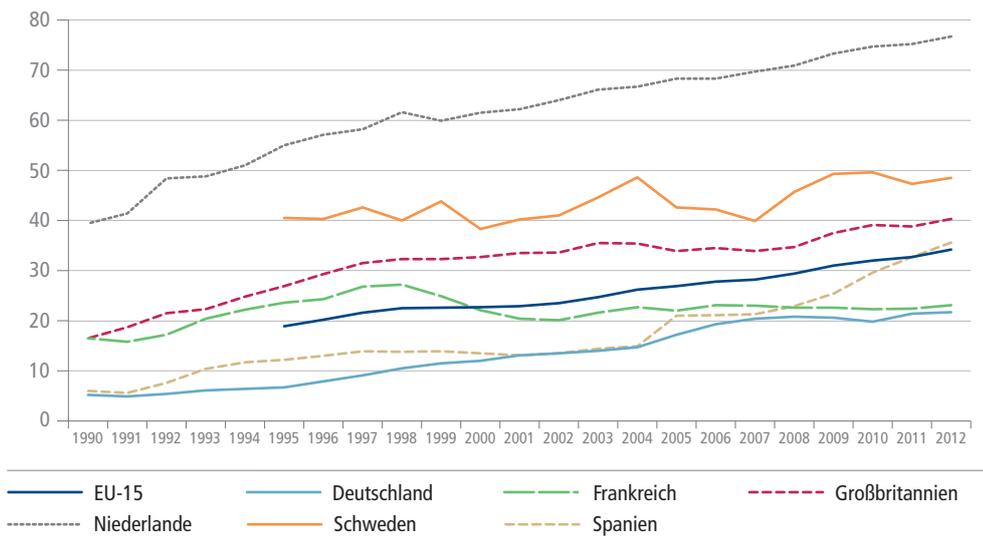
Trend zu mehr Teilzeitarbeit

Abbildung 3.3 zeigt, dass diese Veränderung die gesamte EU-15 betrifft und sich außerdem in allen dargestellten Ländern außer für die letzten Jahre in Frankreich auswirkt. In den Niederlanden ist der Trend zu mehr Teilzeitstellen bisher am stärksten. Bereits 1990 lag der Anteil der jungen Niederländer, die in Teilzeit arbeiteten, mit 40 Prozent im internationalen Vergleich sehr hoch. Seither ist er ständig weiter gewachsen, sodass 2012 fast vier von fünf jungen Beschäftigten in Teilzeit arbeiteten. In Deutschland war der Anteil der Teilzeitbeschäftigten dagegen sehr niedrig, doch auch hier steigt er stetig an.



Abbildung 3.3: Anteil der Teilzeitbeschäftigung an der Jugenderwerbstätigkeit (1990 bis 2012)

Angaben in Prozent



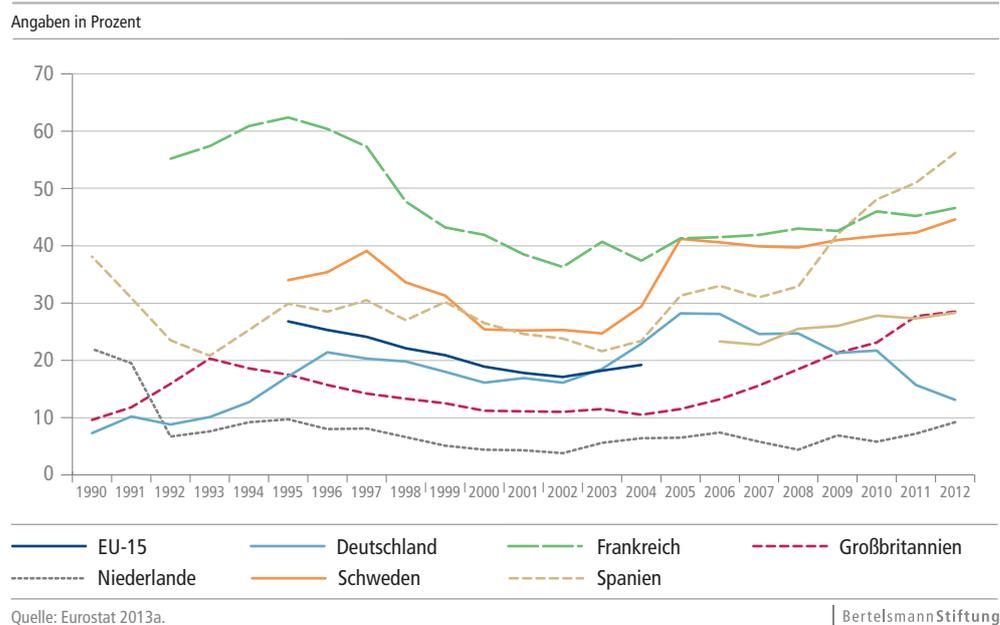
Quelle: Eurostat 2013a.

BertelsmannStiftung

Es ist umstritten, ob dieses Phänomen eher ein Symptom für Verwerfungen auf den Jugendarbeitsmärkten oder für positive Veränderungen ist (z. B. mehr Beschäftigungsmöglichkeiten neben Schule oder Studium). Abbildung 3.4 zeigt, dass die überwiegende Mehrheit der jungen Niederländer, die von 1990 bis 2012 in Teilzeit arbeiteten, dies auf eigenen Wunsch tat und nicht, weil keine Vollzeitstellen verfügbar waren. Der geringe Anteil von Teilzeitbeschäftigten wider Willen in den Niederlanden und Großbritannien ist möglicherweise dem Umstand geschuldet, dass in diesen Ländern ein großer Teil der Schüler und Studierenden Arbeit sucht, die sich mit Schule oder Universität vereinbaren lässt.

Keine eindeutige
Bewertung möglich

Abbildung 3.4: Anteil aller Jugendlichen, die in Teilzeitbeschäftigung arbeiten, weil sie keine Vollzeitbeschäftigung finden konnten, (1990 bis 2012)



3.4 Befristete Beschäftigungsverhältnisse

Befristete Beschäftigung wächst

Auch die Zahl junger Menschen mit befristeten Arbeitsverträgen ist stark gestiegen. Abbildung 3.5 zeigt, wie sich der Anteil befristeter Beschäftigung an der gesamten Jugendbeschäftigung verändert hat. 2012 lag er in der EU-15 durchschnittlich bei 40 Prozent. In den meisten der sechs ausgewählten Länder zeigt sich eine deutliche strukturelle Veränderung, und in einigen von ihnen sind befristete Verträge für junge Menschen inzwischen fast ebenso normal wie unbefristete Arbeitsverhältnisse. Dies gilt jedoch nicht für Großbritannien, wo weiterhin sehr viel weniger befristete Verträge geschlossen werden.

Folgen von Befristung

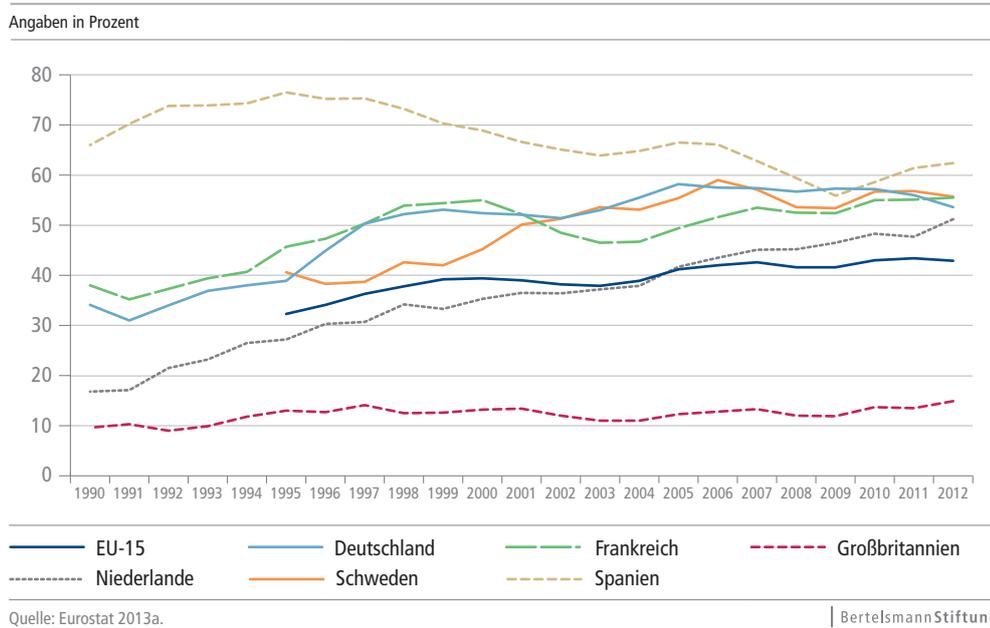
Dass befristete Verträge überhandnehmen, ist nicht nur ein Symptom, sondern auch eine unmittelbare Ursache der Krise auf den Jugendarbeitsmärkten. Befristete Arbeitsverhältnisse erhöhen per definitionem die Zahl junger Menschen, die ihre Beschäftigung verlieren. Vielen von ihnen mag es zwar gelingen, relativ schnell erneut Arbeit zu finden, doch in Zeiten konjunkturell bedingt reduzierter Neueinstellungen sind weniger Arbeitsplätze verfügbar und mehr Jugendliche bleiben arbeitslos.



Der relativ geringe Anstieg bei der Nutzung befristeter Verträge in Großbritannien lässt sich eventuell durch die vergleichsweise geringe arbeitsrechtliche Regulierung unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse erklären. In anderen Ländern haben striktere Bestimmungen für unbefristete Arbeitsverhältnisse wahrscheinlich die Tendenz zu befristeten Verträgen verstärkt. Spanien verzeichnet allerdings einen Rückgang bei der Zahl befristeter Verträge für junge Arbeitnehmer, wobei sie hier immer noch verbreiteter sind als in den anderen dargestellten Ländern.

Sonderfall
Großbritannien

Abbildung 3.5: Befristete Beschäftigung als Prozentsatz der gesamten Jugendbeschäftigung (1990 bis 2012)

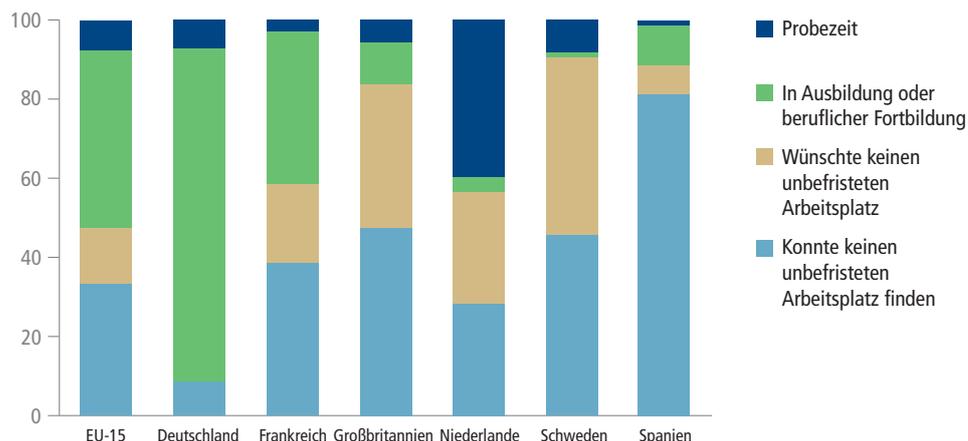


Junge Arbeitnehmer nennen von Land zu Land ganz unterschiedliche Gründe dafür, dass sie befristet eingestellt wurden. Dadurch stellt sich die Situation noch etwas komplexer dar (siehe Abbildung 3.6). In Deutschland gehen vor allem junge Menschen in Ausbildung befristete Arbeitsverhältnisse ein – wahrscheinlich schlägt sich in der hohen Zahl befristeter Verträge hier die große Zahl von Lehrlingen nieder, deren Ausbildungsverträge statistisch als befristete Beschäftigung gezählt werden. In Schweden und Spanien dagegen nahmen viele junge Menschen befristete Arbeit an, weil sie keine unbefristeten Stellen fanden. Berücksichtigt man außerdem das große Übergewicht befristeter Verträge in beiden Ländern, deutet dies auf einen beträchtlichen Mangel an unbefristeten Stellen hin.

Vielfältige Ursachen
von Befristung

Abbildung 3.6: Gründe für befristete Beschäftigung unter Jugendlichen (2012)

Angaben in Prozent



Quelle: Eurostat 2013a.

BertelsmannStiftung

**Befristung und
konjunkturelle Entwicklung**

Das Überhandnehmen befristeter Verträge scheint die Arbeitsmarktlage während der Rezession in einigen Ländern besonders stark geprägt zu haben. Tabelle 3.5 zeigt, dass in Frankreich und Spanien in jedem der Jahre von 2007 bis 2011 mindestens in der Hälfte aller Fälle das Auslaufen befristeter Verträge die Ursache war, wenn Jugendliche aus der Erwerbstätigkeit in den NEET-Status übergingen; für Schweden ergibt sich ein ähnliches Bild. Wo befristete Beschäftigung üblich ist, reduzieren Unternehmen während einer Rezession ihre Belegschaften häufiger durch Nichtverlängerung befristeter Verträge als durch Entlassungen. In Großbritannien war der Anteil der NEET-Jugendlichen, die zuvor aus befristeten Beschäftigungsverhältnissen entlassen worden waren, niedrig. Dagegen war die Zahl der Kündigungen vergleichsweise hoch, besonders im Jahr 2009.



Tabelle 3.5: Gründe für das Verlassen der letzten Beschäftigung von Jugendlichen, die von der Erwerbstätigkeit in den NEET-Status übergingen (2007 bis 2011)

Angaben in Prozent

| | | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------------|-------------------------------|------|------|------|------|------|
| Deutschland | Entlassung/Kündigung | 43 | 43 | 46 | 40 | 48 |
| | Ende des befristeten Vertrags | 30 | 29 | 32 | 28 | 27 |
| Frankreich | Entlassung/Kündigung | 27 | 30 | 29 | 31 | 31 |
| | Ende des befristeten Vertrags | 52 | 51 | 52 | 52 | 54 |
| Großbritannien | Entlassung/Kündigung | 19 | 24 | 42 | 32 | 28 |
| | Ende des befristeten Vertrags | 13 | 18 | 14 | 16 | 24 |
| Schweden | Entlassung/Kündigung | 11 | 11 | 36 | 20 | 18 |
| | Ende des befristeten Vertrags | 45 | 43 | 38 | 38 | 43 |
| Spanien | Entlassung/Kündigung | 12 | 15 | 28 | 23 | 23 |
| | Ende des befristeten Vertrags | 54 | 60 | 62 | 66 | 69 |

Quelle: Auswertung des IPPR auf Basis des EU Labour Force Survey.

BertelsmannStiftung

Eine Zunahme befristeter Beschäftigung führt zweifellos zu mehr Arbeitslosigkeit. Wie befristete Stellen für Berufseinsteiger langfristig den weiteren Werdegang beeinflussen, ist jedoch umstritten. Einer Argumentation zufolge sind befristete Verträge hilfreich, um Bewerber in den Arbeitsmarkt zu integrieren, deren Qualifikation allein für Arbeitgeber nicht aussagekräftig genug ist. In solchen Fällen diene die befristete Anstellung als verlängerte Probezeit, meist mit geringerer Bezahlung. Man kann allerdings einwenden, dass befristet Beschäftigte kaum Aussicht auf eine berufliche Verbesserung haben, wenn befristete Beschäftigung sich in bestimmten Wirtschaftszweigen und Tätigkeitsfeldern konzentriert und Übergänge zu Arbeitsmarktsegmenten mit mehr Beschäftigungssicherheit fehlen. Die „Dualisierung“ des Arbeitsmarktes kann sich noch verschärfen, wenn Arbeitnehmer in die Aus- und Weiterbildung befristet Beschäftigter weniger investieren und es ihnen dadurch erschweren, unsicherere Beschäftigungsverhältnisse, wie sie vor allem den Dienstleistungssektor prägen, zu verlassen und aus den prekären Sektoren der Wirtschaft in sicherere Arbeitsverhältnisse andernorts zu wechseln.

Eine Studie weist darauf hin, dass es vor allem vom Qualifikationsniveau junger Berufseinsteiger abhängt, ob sie eine befristete Stelle mit Aufstiegsmöglichkeiten in eine unbefristete Beschäftigung finden. Für Jugendliche mit hohem Bildungsabschluss erweisen sich befristete Stellen häufig als Probezeit und Sprungbrett zu dauerhafter Beschäftigung. Jugendliche ohne oder mit niedrigem Abschluss nehmen häufiger befristete Stellen ohne Aufstiegsmöglichkeiten an und bewegen sich in Sektoren, in denen befristete Beschäftigung weit verbreitet ist und sich die schwankende Nachfrage nach Arbeitskräften besonders unmittelbar auswirkt (Gebel 2010).

Langfristige Wirkung von Befristung umstritten

Befristung und Qualifikationsniveau

Empirische Ergebnisse

Untersuchungen zu den Auswirkungen befristeter Arbeitsverhältnisse auf die spätere Beschäftigungssicherheit kommen zu gemischten Ergebnissen. Statistisches Material aus Schweden legt den Schluss nahe, dass befristete Verträge sich möglicherweise kaum auswirken (Korpi und Leven 2001), und vergleichende Studien zu Italien, Westdeutschland und Großbritannien, die einen ähnlichen Ansatz verfolgen, ergaben, dass befristete Anstellungen für das weitere berufliche Fortkommen folgenlos sind (Scherer 2004). Einer jüngeren Studie zufolge hatten befristet Beschäftigte nach dem wirtschaftlichen Niedergang von 2008 seltener die Möglichkeit, sich weiterzubilden. Allerdings galt dies nur für Länder mit vergleichsweise stark segmentierten Arbeitsmärkten wie Spanien und Deutschland (Cutuli und Guetto 2012). Was die Auswirkungen des Qualifikationsniveaus betrifft, so ergab eine Studie auf Grundlage von Daten aus Großbritannien und Deutschland, dass Hochschulabsolventen zunächst stärkere Einkommenseinbußen hinnehmen müssen, wenn sie eine befristete Stelle antreten. Ihr Einkommen steigt jedoch rasch und letztlich verdienen sie besser als junge Menschen mit niedrigeren Bildungsabschlüssen (Gebel 2010).

3.5 Schlussfolgerung

Wachstum und Jugendarbeitslosigkeit schwach korreliert

Wirtschaftswachstum und Jugendarbeitslosigkeit korrelieren vergleichsweise schwach. Daher ist anzunehmen, dass der relative Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit gegenüber der Arbeitslosigkeit Erwachsener in den vergangenen Jahren vor allem strukturelle Gründe hatte. Diese strukturellen Faktoren – u. a. der Niedergang der fertigen Industrie und des Baugewerbes, das Wachstum des Dienstleistungssektors und die Polarisierung zwischen hohen und niedrigen Anforderungsprofilen – haben dazu geführt, dass genau die Bereiche des Arbeitsmarktes schrumpften, die jungen Menschen traditionell Einstiegsmöglichkeiten boten. Andere Tätigkeitsfelder und Wirtschaftszweige entwickeln sich im Zuge dieses Wandels dynamisch, doch in ihnen finden junge Menschen entweder schwerere Arbeit oder konkurrieren stärker mit bestimmten Gruppen erwachsener Arbeitnehmer. Diese strukturellen Veränderungen beeinträchtigen mittelbar auch die Berufsbildungssysteme, da Branchen wie die fertige Industrie, die traditionell ausbildeten, schrumpfen, während der Dienstleistungssektor, in dem es weniger Auszubildende gibt, wächst.

Befristung: Segen und Fluch zugleich

Auch andere strukturelle Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt haben Folgen für junge Menschen. Mehr junge als ältere Arbeitnehmer sind befristet oder in Teilzeit angestellt (oder beides). Diese Entwicklung ist Segen und Fluch zugleich. Positiv ist sie in dem Maß, wie sie es jungen Menschen erleichtert, erste Arbeitserfahrungen zu sammeln. Doch gibt es Anzeichen dafür, dass junge Menschen, die während ihrer ersten Berufsjahre mehrmals von einer befristeten Stelle zur nächsten wechseln, für den Rest ihres Erwerbslebens ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko und ein durchschnittlich geringeres Einkommen haben. Die wachsende Zahl befristeter Beschäftigungsverhältnisse in den meisten europäischen Ländern (außer in Großbritannien, wo die Zahl befristeter Verträge nur moderat gestiegen ist) betrifft vor allem Jugendliche. Infolgedessen waren sie während der Rezession besonders stark von Arbeitslosigkeit bedroht, weil Arbeitgeber ihre Belegschaften anpassten, indem sie weniger befristete Stellen anboten und diese seltener verlängerten.



4. Einfluss der Arbeitsmarktsituation und -politik

Politiker und andere gesellschaftliche Akteure wie die Gewerkschaften stellen nicht nur Weichen in der Bildungspolitik, sondern können auch über andere Maßnahmen unmittelbar auf das Übergangssystem für junge Menschen einwirken. Sie nehmen Einfluss auf

- die Strenge von Arbeitsmarktregulierungen, insbesondere was Einstellungen, Kündigungsschutz und befristete Verträge betrifft,
- das System der Arbeitslosenunterstützung,
- die Tariffinstitutionen.

Jeder dieser Faktoren beeinflusst die Jugendarbeitslosigkeit entweder direkt oder mittelbar durch die Wirkung auf unternehmerische Entscheidungen.

4.1 Arbeitsmarktregulierung und Beschäftigungsschutz

Arbeitsmarktregulierungen und besonders das Einstellungsprozedere und die Strenge des Kündigungsschutzes werden in der Öffentlichkeit häufig mit Jugendarbeitslosigkeit in Verbindung gebracht. Oft wird argumentiert, strenge Regeln, die den Arbeitgebern auferlegt würden, seien einer der wesentlichen Gründe für die strukturell hohe Jugendarbeitslosigkeit⁸, da sie die Möglichkeiten der Unternehmen einschränkten, sich umzustrukturieren und Arbeitskräfte zu entlassen, und außerdem die Kosten für Neueinstellungen durch einen großen Verwaltungsaufwand erhöhten.

Diese Argumentation ist durchaus schlüssig. Wenn die relativen Kosten bei Neueinstellungen steigen, so trifft dies die Jungen wahrscheinlich am härtesten: Sie sind häufiger auf Arbeitssuche und besetzen besonders oft gering qualifizierte und niedrig entlohnte Stellen, bei denen die administrativen Kosten bei der Einstellung überproportional ins Gewicht fallen. Auch Verschärfungen beim Kündigungsschutz schützen vor allem Arbeitnehmer, die bereits Arbeit haben. Sie bleiben länger an ihren Arbeitsplätzen und weniger Stellen werden frei, was wiederum die Beschäftigungschancen der jungen Menschen beeinträchtigt.

Die verschiedenen Länder regulieren ihre Arbeitsmärkte unterschiedlich streng. Wirken Arbeitsmarktregulierungen sich tatsächlich negativ auf die Beschäftigungschancen junger Menschen aus, so müsste sich ein Zusammenhang zwischen dem Maß an vorgeschriebenem Beschäftigungsschutz und dem Niveau der Jugendarbeitslosigkeit nachweisen lassen. Abbildung 4.1 zeigt das Abschneiden einer Reihe von OECD-Mitgliedsstaaten beim OECD-Index zum Arbeitsplatzschutz (OECD employment protection index) für die Jahre 2000 und 2007.

Regulierung und
Jugendarbeitslosigkeit

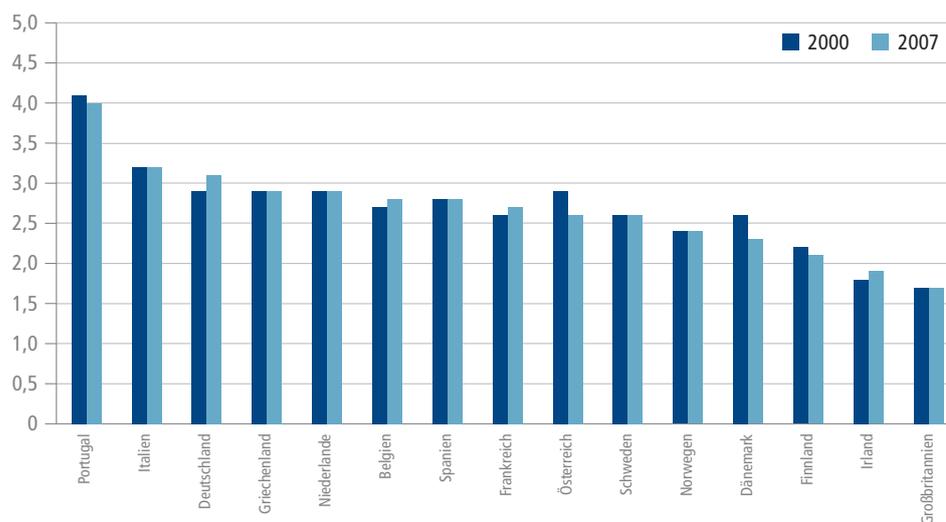
These: Regulierung senkt
Beschäftigungschancen

Empirie: Arbeitsschutz
und Jugendarbeitslosigkeit

⁸ Siehe z. B. Bourne 2011.

Abbildung 4.1: OECD-Index zum Arbeitsplatzschutz für ausgewählte Länder (2000, 2007)

Index auf einer Skala von 0–6



Anmerkung: Der OECD-Index bewertet den Arbeitsplatzschutz auf einer Skala von 0–6. Länder mit einem höheren Wert weisen einen strengeren Arbeitsplatzschutz auf. Der Indexwert wird aus einer Vielzahl von Indikatoren errechnet, die messen, wie komplex und kostenintensiv die jeweiligen gesetzlichen Vorschriften für die Entlassung von Festangestellten sind. Unter anderem werden dabei die Vorschriften bezüglich der Kündigungsfristen und der Höhe der Abfindungen untersucht. Die vollständige Methodologie findet sich unter <http://www.oecd.org/els/emp/EPL-Methodology.pdf>.

Quelle: OECD Employment Database (www.oecd.org/employment/emp/onlineoecdemploymentdatabase.htm).

| BertelsmannStiftung

Ergebnis: Kein klarer Zusammenhang

Einige Länder mit hoher Jugendarbeitslosigkeit wie z. B. Griechenland und Italien erzielen auch hohe Werte beim Index zum Arbeitsplatzschutz. Doch auch Länder mit niedriger Jugendarbeitslosigkeit verzeichnen hohe Indexwerte, das auffälligste Beispiel ist Deutschland. Andere Länder, u. a. Irland und Großbritannien, haben eher laxe arbeitsrechtliche Bestimmungen, aber eine hohe Jugendarbeitslosigkeit. Die jüngsten Daten zum Arbeitsrecht (nicht in der Tabelle enthalten) deuten darauf hin, dass viele südeuropäische Volkswirtschaften, in denen bisher besonders strenge Gesetze galten, seit dem Beginn der Krise in der Eurozone ihre Arbeitsmärkte deutlich dereguliert haben. Welche Auswirkungen dies auf junge Menschen haben wird, bleibt abzuwarten.

Eine ganze Reihe von Studien zum Thema belegt, dass es keine eindeutige Beziehung zwischen Arbeitsmarktregulierung und Jugendarbeitslosigkeit gibt. Diese Untersuchungen beschreiben auch, wie ein ganzes Spektrum anderer Faktoren die Jugendarbeitslosigkeit beeinflusst.

Gegenläufige Effekte

So stellt Noelke (2011) fest, dass sich kein Zusammenhang zwischen Veränderungen beim Beschäftigungsschutz und bei der Jugendarbeitslosigkeit nachweisen lässt. Als einen möglichen Grund für dieses Ergebnis führt Noelke an, dass einige Aspekte eines strikten Beschäftigungsschutzes, die die Chancen junger Menschen eventuell schmälern könnten, ihnen tatsächlich eher helfen, indem sie die Verweildauer von Berufsanfängern an ihren ersten Arbeitsplätzen erhöhen,



Zeiten der Arbeitslosigkeit vermindern und dazu beitragen, dass die benötigten Humanressourcen im Betrieb selbst durch Erfahrung am Arbeitsplatz entstehen. Diese positiven Auswirkungen können die oben beschriebenen negativen Effekte überwiegen. Neumark und Wascher (2004) stellen ebenfalls nur geringe Auswirkungen von Regeln zum Beschäftigungsschutz auf die Jugendarbeitslosigkeit fest. Diese Auswirkungen würden durch andere Aspekte der Arbeitsmarktpolitik gemildert.

In Ländern mit einem leistungsfähigen Berufsbildungssystem wirkt sich Beschäftigungsschutz weniger auf die Jugendarbeitslosigkeit aus, da hier das Berufsbildungssystem besser zwischen den Fähigkeiten junger Menschen und den Erfordernissen des Arbeitsmarktes vermittelt. Dadurch sinkt das Risiko der Arbeitgeber bei Neueinstellungen so stark, dass alle Schwierigkeiten einer eventuellen Kündigung von der erwarteten Produktivität junger Arbeitnehmer mehr als aufgewogen werden (Breen 2005). In Ländern mit dualem Ausbildungssystem erfüllen die Lehrzeiten die Funktion eines verlängerten Auswahlverfahrens, das es Unternehmen ermöglicht, sich ein Bild von der Eignung und Produktivität junger Arbeitnehmer zu machen, bevor sie fest angestellt werden.

Berufsbildungssystem
und Beschäftigungsschutz

Die berufliche Bildung beeinflusst auch das Tempo, in dem junge Menschen den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben meistern. Wolbers (2007) untersuchte um die Jahrtausendwende in elf Ländern die Dauer von Übergängen in die Arbeitswelt und kam zu dem Ergebnis, dass die Zeitspanne, innerhalb derer junge Menschen eine erste dauerhafte Stelle finden, stark davon abhängt, wie verbreitet die duale Ausbildung und wie streng das Arbeitsrecht ist. Eine duale Ausbildung verkürzt die Zeit, die Jugendliche brauchen, um einen Arbeitsplatz zu finden. Besonders bedeutsam ist, dass dieser Zusammenhang je nach Bildungsniveau der Jugendlichen unterschiedlich stark ausfällt. Schulabgänger fassen vergleichsweise langsam auf dem Arbeitsmarkt Fuß. Eine Ausnahme bilden hier nur die Länder, in denen eine duale Berufsausbildung relativ verbreitet ist. Zudem erlangen Absolventen in Ländern mit strikterem Beschäftigungsschutz in der Regel bereits mit ihrer ersten Stelle einen höheren beruflichen Status. Muller (2005) kommt zu ähnlichen Ergebnissen.

Duale Ausbildung verkürzt
Sucharbeitslosigkeit

Möglicherweise wirkt sich die relativ strenge Regulierung mancher Arbeitsmärkte jedoch überproportional auf marginalisierte Gruppen unter den Jugendlichen aus, vor allem auf diejenigen, die keinen Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Ausbildung haben. Wie in Kapitel 2 beschrieben, ist die Arbeitslosenquote unter gering qualifizierten Jugendlichen und unter Absolventen der Sekundarstufe, die keinen beruflichen Ausbildungsgang gewählt haben, deutlich höher als unter Jugendlichen mit dualer Ausbildung. Junge Menschen ohne oder mit geringer beruflicher Qualifikation sind darauf angewiesen, informell am Arbeitsplatz zu lernen, doch gerade ihnen fällt es schwer, überhaupt eine Beschäftigung zu finden.

These: Arbeitsmarkt-
regulierung diskriminiert
Geringqualifizierte

4.2 Regulierung befristeter Arbeitsverträge

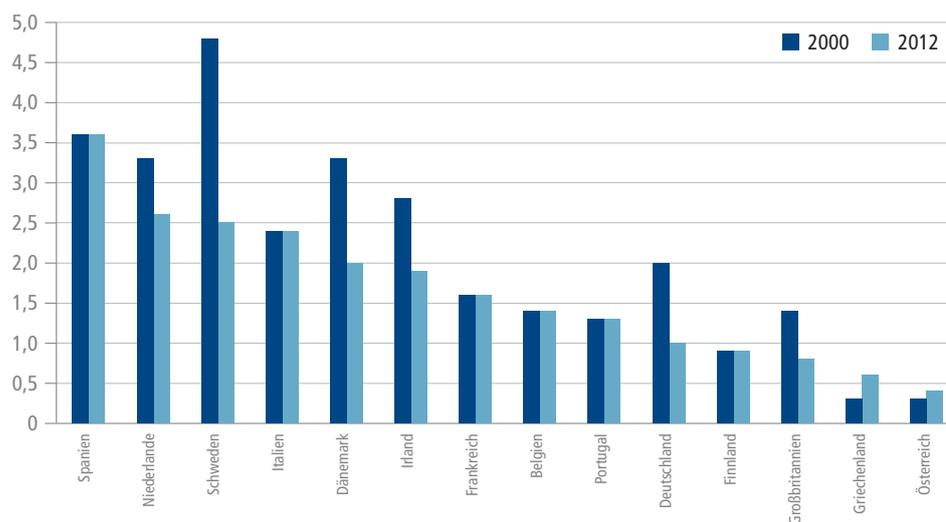
Ein Aspekt des Arbeitsrechts, der sich entscheidend auf die Beschäftigung von Jugendlichen auswirken kann, sind die Regelungen für befristete Verträge, denn die hohe und noch wachsende Zahl befristeter Beschäftigungsverhältnisse prägt, wie oben beschrieben, den Jugendarbeitsmarkt in vielen Ländern.

These: Regulierung führt zu mehr Befristung

In Ländern mit weniger streng regulierten Arbeitsmärkten ist der Anteil befristeter Verträge geringer – z. B. sind vergleichsweise wenige junge Erwerbstätige in Großbritannien befristet beschäftigt. Weil in diesen Ländern ähnliche Regeln für Festanstellungen und befristete Arbeitsverhältnisse gelten, sind die rechtlichen Voraussetzungen für beide Gruppen von Arbeitnehmern etwa gleich. In vielen anderen Ländern, in denen Festangestellte gesetzlich strenger geschützt sind, haben befristete Beschäftigungsverhältnisse jedoch besonders stark zugenommen, weil sie es Unternehmen erlauben, ihre Belegschaft wechselnden Bedingungen anzupassen.

Abbildung 4.2: OECD-Index zur Strenge der Regulierung von befristeten Arbeitsverträgen für ausgewählte Länder (2000, 2012)

Index auf einer Skala von 0–6



Anmerkung: Ähnlich ihrem Index für Arbeitsplatzschutz (siehe Fußnote Abb. 4.1) bewertet dieser OECD-Index die Regulierung von befristeten Arbeitsverträgen auf einer Skala von 0–6. Länder mit einem höheren Wert weisen eine strengere Regulierung von befristeten Arbeitsverträgen auf. Neben weiteren Indikatoren wird untersucht, wie oft ein befristeter Arbeitsvertrag erneuert werden kann und wie weit befristet Beschäftigten der gleiche Lohn und die gleichen Arbeitsbedingungen wie Festangestellten zusteht. Die vollständige Methodologie findet sich unter www.oecd.org/els/emp/EPL-Methodology.pdf.

Quelle: OECD Employment Database (www.oecd.org/employment/emp/onlineoecdemploymentdatabase.htm).

Bertelsmann Stiftung



Die Werte in Abbildung 4.2 sprechen weder eindeutig für noch gegen einen Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktliberalisierung und der Verbreitung befristeter Verträge. In Frankreich z. B. sind die Regeln für befristete Beschäftigungsverhältnisse am strengsten, dennoch werden immer mehr Zeitverträge geschlossen. Andererseits haben Spanien und Deutschland ihr Arbeitsrecht in den vergangenen Jahren stark liberalisiert und verzeichnen ebenfalls einen Anstieg bei der befristeten Beschäftigung.

Empirie: Ergebnisse
uneindeutig

4.3 Arbeitslosenunterstützung

Für junge Absolventen des Bildungs- und Ausbildungssystems, die keinen Job finden, ist das System der Arbeitslosenunterstützung in ihrem jeweiligen Land eine besonders wichtige Brücke hin zum Arbeitsmarkt. In der Regel beantragen junge Menschen auf Arbeitssuche seltener Arbeitslosenunterstützung als Erwachsene. Dies hat zum Teil demografische Ursachen: Junge Menschen werden in der Regel von ihren Eltern unterstützt und leben häufiger noch im elterlichen Haushalt. Ihre Lebenshaltungskosten sind deshalb geringer. Doch Unterschiede in der Arbeitsmarktpolitik der verschiedenen Länder spielen ebenfalls eine Rolle. Manche Länder schränken den Zugang junger Menschen zu Transferleistungen ausdrücklich ein. Ist die Möglichkeit, Unterstützung zu beantragen, daran geknüpft, dass bereits Beiträge zur Sozialversicherung gezahlt wurden, so gibt es kaum junge Menschen, die am Beginn ihrer Erwerbstätigkeit bereits diese Anforderungen erfüllen.

Gründe für Nutzung von
Arbeitslosenunterstützung

Tabelle 4.1 zeigt den Anteil arbeitsloser Jugendlicher (15 bis 24 Jahre) und Erwachsener (25 bis 49 Jahre), die nicht für Arbeitslosenunterstützung registriert sind, je nach Dauer der Arbeitslosigkeit. Wie zu erwarten, wird deutlich, dass junge Menschen insgesamt seltener Arbeitslosenunterstützung erhalten als Erwachsene, wobei allerdings der Anteil der Transferbezieher unter den Jugendlichen wächst, je länger die Arbeitslosigkeit dauert.

Arbeitslosenunterstützung
seltener bei jungen
Menschen

In Spanien und Frankreich ist der Anteil arbeitsloser Jugendlicher, die Arbeitslosenunterstützung erhalten, am höchsten. Schweden verzeichnet den dritthöchsten Anteil. In Großbritannien dagegen bekommt die Hälfte aller Arbeitslosen – unabhängig von der Dauer der Arbeitslosigkeit – keine Arbeitslosenunterstützung. Interessant ist auch, wie unterschiedlich unter langzeitarbeitslosen Jugendlichen in verschiedenen Ländern der Anteil derjenigen ausfällt, die keine Unterstützung erhalten. (Als langzeitarbeitslos gelten Jugendliche, die seit einem Jahr oder länger ohne Beschäftigung sind.) Der Anteil variiert von 15,6 Prozent in Spanien und etwas mehr als einem Fünftel in Schweden und Frankreich bis zu 60 Prozent in Großbritannien.

Arbeitslosenunterstützung
im Ländervergleich

Die Niederlande stellen insofern eine Ausnahme dar, als hier der Anteil der arbeitslosen Jugendlichen, die keine Unterstützung erhalten, sowohl im Vergleich mit den erwachsenen niederländischen Arbeitslosen als auch mit arbeitslosen Jugendlichen in anderen Ländern sehr hoch ausfällt. Dies ist wahrscheinlich die Folge des Gesetzes über Investitionen in die Jugend (Wet Investeren in Jongeren, WIJ), das Ende 2009 verabschiedet wurde und im Rahmen eines Maßnahmenkataloges den Zugang

Sonderfall Niederlande

zur Arbeitslosenunterstützung für junge Menschen zwischen 18 und 27 Jahren stark einschränkte. Statt Arbeitslosenunterstützung zu beziehen, werden junge Menschen sofort in Beschäftigungsprogramme vermittelt, in denen sie arbeiten und/oder eine Ausbildung machen (Bekker 2010).

Tabelle 4.1: Anteil der Arbeitslosen, die nicht für Arbeitslosenunterstützung registriert sind, nach Alter und Dauer der Arbeitslosigkeit (2012)

Angaben in Prozent

| | Weniger als 1 Monat | | 1 bis 2 Monate | | 3 bis 5 Monate | | 6 bis 11 Monate | | 12 bis 17 Monate | |
|----------------|---------------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|-----------------|------------|------------------|------------|
| | Jugendliche | Erwachsene | Jugendliche | Erwachsene | Jugendliche | Erwachsene | Jugendliche | Erwachsene | Jugendliche | Erwachsene |
| EU-15 | 59,0 | 30,3 | 50,8 | 23,0 | 41,4 | 21,2 | 34,4 | 18,2 | 33,9 | 22,0 |
| Frankreich | 40,8 | 24,8 | 34,1 | 12,5 | | | 21,1 | 9,0 | 22,7 | 10,7 |
| Großbritannien | 92,7 | 83,1 | 74,4 | 65,2 | 60,8 | 53,3 | 58,3 | 48,8 | 60,7 | 49,5 |
| Niederlande | 94,3 | 73,8 | 93,6 | 52,8 | 90,1 | 43,4 | 90,3 | 40,1 | 77,8 | 48,7 |
| Schweden | 77,7 | 47,2 | 57,0 | 23,5 | 38,9 | 14,5 | 25,5 | 7,8 | 21,0 | 9,4 |
| Spanien | 39,3 | 16,3 | 41,6 | 11,7 | 30,0 | 11,9 | 19,0 | 9,6 | 15,6 | 9,8 |

Anmerkung: Keine Daten für Deutschland. „Erwachsene“ bezieht sich auf die Altersgruppe 25 bis 49, „Jugendliche“ auf die Altersgruppe 15 bis 24.

Quelle: Eurostat 2013a.

Bertelsmann Stiftung

Wichtig sind neben Transferleistungen auch Art und Umfang anderer Hilfen, die jungen Menschen angeboten werden. Es fehlen leicht zugängliche, vergleichbare und detaillierte Daten zu Eingliederungsprogrammen für junge Menschen in den verschiedenen Ländern. Dennoch lohnt es sich, die Art der Programme und die Höhe der öffentlichen Ausgaben in diesem Bereich zu betrachten. Tabelle 4.2 zeigt, wie sich die Gesamtausgaben pro Teilnehmer auf verschiedene Maßnahme-Typen verteilen.

Tabelle 4.2: Anteil der Ausgaben pro Teilnehmer für verschiedene arbeitsmarktpolitische Maßnahme-Typen an den Gesamtausgaben für alle Maßnahmen (2009)

Angaben in Prozent

| | Arbeitsmarkt-bezogene Leistungen | Aus- und Weiterbildung | Beschäftigungs-anreize | Geförderte Beschäftigung und Rehabilitation | Direkte Schaffung von Arbeitsplätzen | Gründungs-initiativen |
|----------------|----------------------------------|------------------------|------------------------|---|--------------------------------------|-----------------------|
| Deutschland | 38 | 36 | 10 | 4 | 6 | 7 |
| Frankreich | 26 | 37 | 10 | 8 | 16 | 4 |
| Großbritannien | 90 | 4 | 3 | 2 | 1 | 0 |
| Niederlande | 32 | 11 | 15 | 42 | 0 | 0 |
| Schweden | 24 | 7 | 42 | 25 | 0 | 1 |
| Spanien | 17 | 23 | 28 | 9 | 10 | 13 |

Quelle: Eurostat 2013a.

Bertelsmann Stiftung



Tabelle 4.2 stellt dar, wie unterschiedliche Länder die verschiedenen Formen von Hilfe gewichten. In Frankreich und Deutschland hat Ausbildung Priorität, während Spanien und Schweden mehr Geld ausgeben, um Beschäftigungsanreize zu schaffen, u. a. durch Lohnzuschüsse. Die Niederlande widmen den größten Teil der finanziellen Mittel der Kategorie der „geschützten Arbeitsverhältnisse“, also Beschäftigungsprogrammen für Menschen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit wie z. B. Behinderte.

Frankreich und
Deutschland:
Priorität für Ausbildung

Nur Großbritannien legt den Schwerpunkt auf die Arbeitsvermittlung. Hierzu gehören Unterstützung bei der Job-Suche und Beratungsangebote durch Behörden oder von ihnen beauftragte private Arbeitsagenturen.⁹ Interessanterweise gibt Großbritannien insgesamt deutlich weniger für Arbeitsmarktinterventionen zugunsten Jugendlicher aus als die anderen fünf dargestellten Länder. So entfallen weniger als 0,4 Prozent des BIP auf Beschäftigungsprogramme – also etwa die Hälfte des BIP-Anteils, den Spanien und Schweden ausgeben, und deutlich weniger als der Anteil in den Niederlanden (siehe Tabelle 4.3). Insgesamt zeigen die Werte in Tabelle 4.2 jedoch keinen systematischen Zusammenhang zwischen den verschiedenen Maßnahme-Typen und einer geringen Jugendarbeitslosigkeit.

Großbritannien:
Schwerpunkt
Arbeitsvermittlung

Tabelle 4.3: Gesamtausgaben für Arbeitsmarktprogramme als Anteil des BIP (2009)

Angaben in Prozent

| | |
|----------------|------|
| Deutschland | 1,01 |
| Frankreich | 0,99 |
| Großbritannien | 0,39 |
| Niederlande | 1,18 |
| Schweden | 0,88 |
| Spanien | 0,79 |

Quelle: Eurostat 2013a.

BertelsmannStiftung

Gelegentlich wird argumentiert, der Schutz, den Arbeitnehmer durch Transferleistungen und Beschäftigungsmaßnahmen genießen, könne ebenso wie die Arbeitsmarktregulierung dazu führen, dass bestimmte Formen von Berufsausbildung sich stärker durchsetzen als andere. Estevez-Abe et al. (2001) vertreten die These, ein strikter Beschäftigungsschutz gehe mit einer hohen Zahl von Arbeitnehmern einher, die unmittelbar am Arbeitsplatz stark firmenspezifische Fertigkeiten erwerben. Da diese Fertigkeiten von anderen Unternehmen weniger nachgefragt würden, setzten die Arbeitnehmer sich kollektiv für einen strengen Beschäftigungsschutz ein, um nicht arbeitslos zu werden. Dieses Phänomen lässt sich in südeuropäischen Volkswirtschaften beobachten, die sich durch ein niedriges Niveau bei der beruflichen Bildung und ein hohes Maß an Bestandsschutz auszeichnen.

These: Firmenspezifische
Fähigkeiten und
Beschäftigungsschutz

⁹ Seit 2009 hat Großbritannien eine Reihe neuer Arbeitsmarktprogramme für junge Menschen eingeführt, u. a. Beschäftigungsanreize durch Lohnzuschüsse und Ausbildungsangebote.

Berufsausbildung schafft Entscheidungsspielräume

Die Kenntnisse und Fähigkeiten dagegen, die durch eine schulische Berufsausbildung oder eine Kombination aus schulischem und betrieblichem Lernen erworben werden, entsprechen in der Regel nicht den Anforderungen einzelner Unternehmen, sondern ganzer Tätigkeitsfelder oder Industrien. Deshalb sind Arbeitnehmer mit dieser Art von Ausbildung an einer Arbeitslosenunterstützung interessiert, die ihr Einkommen so lange sichert, bis sie einen ähnlichen Arbeitsplatz in einem anderen Unternehmen gefunden haben, und es ihnen erlaubt, unpassende Arbeitsangebote ohne Angst vor Sanktionen abzulehnen. Länder wie Deutschland, Schweden und die Niederlande zeichnen sich im internationalen Vergleich durch hohe „Lohnersatzquoten“ (der Prozentsatz des Durchschnittseinkommens, der als Arbeitslosenunterstützung gezahlt wird) und ein hohes Niveau bei der Berufsausbildung aus. Arbeitnehmer in diesen Ländern genießen bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz Entscheidungsspielräume, ohne dadurch ihren Anspruch auf Unterstützung zu verlieren.

Volkswirtschaften ohne ein besonders großzügiges System der Arbeitslosenunterstützung und mit geringem Beschäftigungsschutz schaffen für den Einzelnen Anreize, eher allgemeine oder übertragbare Fähigkeiten zu erwerben, die in unterschiedlichen Unternehmen und Wirtschaftszweigen nachgefragt werden. Innerhalb Europas gilt dies für Großbritannien und Irland.

Das Ausmaß, in dem unterschiedliche Wohlfahrtssysteme zu unterschiedlichen Ausbildungsstrategien führen und damit auch die Probleme auf dem Jugendarbeitsmarkt prägen, sollte nicht überschätzt werden. Die oben beschriebene Argumentation lenkt jedoch das Augenmerk darauf, dass wichtige Verbindungen zwischen diesen beiden Elementen des Übergangssystems von der Schule in die Arbeitswelt bestehen.

4.4 Löhne für Jugendliche

Mindestlöhne als Einstellungshemmnis?

Eine andere verbreitete Meinung zu den Ursachen von Jugendarbeitslosigkeit lautet, dass Mindestlöhne für Jugendliche Arbeitgeber davon abhalten könnten, sie einzustellen. Da junge Leute häufig gering entlohnte Einstiegsstellen besetzen, nimmt man an, dass Mindestlöhne sich auf die tatsächliche Bezahlung von Jugendlichen stärker auswirken als auf die Einkommen älterer, erfahrener Arbeitnehmer.

Während die Löhne insgesamt in der Regel von Nachfrage und Angebot bestimmt werden, wobei sich Arbeitserfahrung und Bildungsniveau besonders stark auswirken, stellt sich die Situation bei jungen Menschen in der Tat anders dar. Bei dieser Gruppe ist es wahrscheinlicher, dass Mindestlöhne, besonders für gering qualifizierte Jugendliche, das Niveau der Bezahlung vorgeben.

Empirie: Wenig Einfluss von Mindestlöhnen auf Jugendarbeitslosigkeit

Empirische Studien zeigen jedoch, dass Mindestlöhne wenig Einfluss auf das Niveau der Jugendarbeitslosigkeit haben. Croucher und White (2011) geben einen umfassenden Überblick über Veröffentlichungen zu Jugendarbeitslosigkeit und Mindestlöhnen und kommen zu dem Ergebnis, dass nur sehr wenige Untersuchungen einen nennenswerten Zusammenhang feststellen. Wo



eine Korrelation auftrat, war sie äußerst schwach. Entscheidend ist, dass für junge Menschen ein geringerer Mindestlohn eingeführt wird als für Erwachsene. Dadurch lässt sich die beschäftigungsschädliche Wirkung minimieren.

In einer einflussreichen Studie aus Großbritannien nutzten Dickens et al. (2010) die Tatsache, dass dort ab dem 21. Geburtstag ein höherer Mindestlohn vorgeschrieben ist, und untersuchten die Auswirkungen der unterschiedlichen Lohnuntergrenzen auf die Beschäftigungssituation von 20-Jährigen und 21-Jährigen. Sie verglichen die Beschäftigungsquoten von Arbeitnehmern mit gleichem Qualifikationsniveau auf beiden Seiten dieser Altersschwelle und stellten fest, dass die Beschäftigungsquote sogar anstieg, sobald das höhere Lohnniveau vorgeschrieben war. Dickens et al. stellten die These auf, dass junge Menschen auf das höhere Lohnniveau reagierten und daher die positiven Auswirkungen auf die Angebotsseite größer waren als die negativen Auswirkungen auf die Nachfrage der Wirtschaft.

Ergebnisse aus
Großbritannien

Eine begründete Sorge im Zusammenhang mit Mindestlöhnen für Jugendliche ist die Befürchtung, dass Mindestlöhne junge Menschen verlocken könnten, das Bildungssystem zu verlassen, um kurzfristig mehr zu verdienen. Dies war nachweislich ein bedeutsamer Faktor in Spanien, wo der Boom des Baugewerbes in den 2000er Jahren dazu führte, dass die Löhne für Jugendliche, und besonders für junge Männer, steil anstiegen. Die Folge war zunächst eine geringere Teilnahme junger Männer am Bildungssystem und dann eine rasche Zunahme der Arbeitslosigkeit innerhalb dieser Gruppe, als die Konjunktur im Baugewerbe 2009 einbrach (Dolado et al. 2013). Deshalb sollten uns die schädlichen Auswirkungen zu hoher Löhne für Jugendliche, die vom Markt angeboten werden, vielleicht ebenso viel Sorgen bereiten wie die möglichen Folgen gesetzlich geregelter Mindestlöhne.

Lohnhöhe und
Bildungsanreiz

Andere Aspekte der Tarifgestaltung sind für den Übergang Jugendlicher ins Erwerbsleben möglicherweise noch ausschlaggebender. Wie genau Löhne festgelegt werden, ist von Land zu Land sehr unterschiedlich. In einigen Ländern, z. B. Großbritannien, bestimmt ein unabhängiges Gremium landesweit gültige Mindestlöhne. In anderen Staaten werden sie auf nationaler Ebene von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ausgehandelt (Spanien) oder für die einzelnen Wirtschaftszweige (Deutschland) oder Unternehmen (Schweden) in Tarifverhandlungen festgelegt.

Tarifgestaltung und
Jugendarbeitsmärkte

Die Tarifgestaltung beeinflusst die Jugendarbeitsmärkte auf unterschiedliche Weise. Handeln Tarifparteien auf subnationaler Ebene die Löhne aus, so ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass dabei lokale und branchenspezifische Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt werden. Die Löhne sind dann flexibler und können Veränderungen der Wirtschaft als Ganzes angepasst werden. Werden sie dagegen auf nationaler Ebene festgesetzt oder ausgehandelt, so hängt ihre Höhe in der Regel von landesweiten Indikatoren wie den Lebenshaltungskosten und der Nachfrage nach Arbeitskräften ab. Dadurch passt sich das Lohnniveau weniger leicht wechselnden wirtschaftlichen Gegebenheiten an (Croucher und White 2011).

Tarifgestaltung und berufliche Bildung

Die Art der Tarifgestaltung wirkt sich auch auf das System der beruflichen Bildung aus: Kollektive Tariffinstitutionen können die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass Unternehmen in Ausbildung investieren. Indem sie die Lohnspreizung und besonders die Gehälter hoch qualifizierter Arbeitnehmer begrenzen, können Unternehmen einen größeren Teil der ursprünglichen Ausbildungskosten amortisieren, weil die einzelnen Arbeitnehmer in ihrem weiteren Berufsleben weniger vom Ertrag ihrer gesteigerten Produktivität profitieren. Hinzu kommt, dass höhere Einstiegsgehälter Unternehmen motivieren, in die Ausbildung von Berufsanfängern zu investieren. Sie wollen sicherstellen, dass ihre Arbeitnehmer ein Niveau an Produktivität erreichen, das die Löhne rechtfertigt (Acemoglu und Pischke 1999). Da eine steigende Zahl von Arbeitnehmern, die durch Ausbildung am Arbeitsplatz ein gutes Qualifikationsniveau erreicht haben, die Knappheit bestimmter berufs- und branchen-spezifischer Fertigkeiten vermindert, können dezentrale Tarifverhandlungen für einzelne Wirtschaftszweige oder Berufsgruppen dazu führen, dass die Gewerkschaften für eine Begrenzung des Angebots an Ausbildungsplätzen eintreten und diese im Tarifvertrag festschreiben lassen (Busemeyer und Iversen 2011).

Ausbildungsentgelt und Ausbildungskosten

Regelungen in Bezug auf Ausbildungsentgelte haben sehr wahrscheinlich entscheidenden Einfluss darauf, ob Firmen in Ausbildung am Arbeitsplatz investieren. Sind die Ausbildungsentgelte niedriger, amortisieren sich die Ausbildungskosten zu einem größeren Teil. Unternehmen können es sich dann eher leisten auszubilden. Der gegenteilige Effekt hat sich in England schmerzhaft bemerkbar gemacht, wo es traditionell keine gesonderten Löhne für Lehrlinge gibt. Die jüngste Einführung eines gesonderten Ausbildungsentgelts ist ein Versuch Englands, sich anderen EU-Ländern anzunähern. Die hohen Lohnkosten für Lehrlinge in der Vergangenheit könnten erklären, warum sich britische Arbeitgeber lange gesträubt haben, eine duale Ausbildung nach deutschem Vorbild anzubieten.

4.5 Schlussfolgerung

Arbeitsmarktregulierung und Jugendarbeitslosigkeit: Kein klarer Zusammenhang

Die Ansicht, dass strikte Arbeitsmarktregulierungen einer der wichtigsten Gründe für eine hohe Jugendarbeitslosigkeit ist, lässt sich nicht belegen. Es gibt Länder mit hoher Arbeitslosigkeit und wenig Regulierung und umgekehrt. Eine starke Anbindung von Ausbildungsinstitutionen an den Arbeitsmarkt scheint negativen Effekten der Regulierung entgegenzuwirken, weil sie es Arbeitgebern erlaubt, die Fähigkeiten junger Bewerber besser einzuschätzen. Bestimmungen zum Beschäftigungsschutz können jedoch die Neigung von Arbeitgebern erhöhen, befristete Verträge anzubieten: Je schwieriger es ist, einem fest angestellten Arbeitnehmer zu kündigen, umso wahrscheinlicher entscheiden sich Unternehmen für befristete Beschäftigungsverhältnisse.

Die Hilfen für arbeitslose Jugendliche bei der Suche nach einer Beschäftigung sind von Land zu Land so unterschiedlich geregelt, dass sich die Effektivität der verschiedenen Systeme kaum vergleichen lässt. Zu den Auswirkungen von Mindestlöhnen liegt dagegen aussagekräftiges Material vor – die Fakten zeigen, dass Mindestlöhne für junge Menschen Arbeitgeber nicht davon abschrecken, sie einzustellen, sofern diese Mindestlöhne unter denen für erwachsene Arbeitnehmer liegen.



Fazit: Übergangssysteme für Jugendliche in Europa

Zum „Übergangssystem“ gehören sämtliche Bildungs-, Arbeitsmarkt- und sonstige Institutionen, die den Übergang junger Menschen von der Schule in die Arbeitswelt regeln oder beeinflussen (Raffe 2008). Allzu oft konzentrieren sich Politiker nur auf eingeschränkte Maßnahmen gegen die Jugendarbeitslosigkeit, statt das umfassende Konzept eines Übergangssystems und die unterschiedlichen Wege, die Jugendlichen offenstehen oder offenstehen könnten, in ihre Entscheidungen einzubeziehen. Gerade deshalb ist das Konzept so wichtig. Das statistische Material, das hier zusammengetragen und kommentiert wurde, zeigt, dass es keinen eindeutigen, für alle Länder gültigen Zusammenhang zwischen der Effektivität von Übergangssystemen und einer Vielzahl politischer, wirtschaftlicher und individueller Faktoren gibt. Vielmehr sind diese Faktoren in den verschiedenen Ländern und den verschiedenen Gruppen von Jugendlichen unterschiedlich ausgeprägt, und gerade diese Unterschiede sagen viel über die Probleme aus, mit denen junge Menschen auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert sind.

Jugendarbeitslosigkeit:
Ein multikausales
Phänomen

Jedem jungen Menschen steht eine Reihe von Bildungs-, Ausbildungs- und Berufsmöglichkeiten offen. Persönliche Eigenschaften – u. a. der demografische Hintergrund und der bisherige Bildungserfolg – beeinflussen die Entscheidung für einen bestimmten Weg und auch die Fähigkeit des Jugendlichen, ihn tatsächlich zu verfolgen. Doch die Ausbildungschancen junger Menschen hängen ebenfalls stark von Faktoren auf nationaler Ebene ab. Besonders wichtig sind die Ausrichtung und numerische Bedeutung des Berufsbildungssystems – doch auch Bestimmungen zum Beschäftigungsschutz, die Tarifgestaltung und der wirtschaftliche Strukturwandel spielen eine wichtige Rolle. Sie beeinflussen auch die späteren Beschäftigungschancen junger Menschen, und zwar sowohl ihre Aussichten, Arbeit zu finden, als auch die Art der verfügbaren Stellen: Stehen den Jugendlichen Festanstellungen oder befristete Verträge, Voll- oder Teilzeitstellen zur Verfügung, und in welchen Berufsfeldern finden sie Arbeit?

Vielfältige
Bestimmungsgründe

Wir greifen die Thesen in der Einleitung zu diesem Bericht wieder auf und kommen aufgrund der hier und in anderen Studien vorgestellten empirischen Ergebnisse zu folgenden Schlussfolgerungen:

Das statistische Material bestätigt die verbreitete Meinung, dass eine starke Beteiligung von Arbeitgebern am Berufsbildungssystem sich positiv auf den Eintritt von Jugendlichen ins Erwerbsleben und auf ihre Beschäftigungssituation auswirkt. In Deutschland sind die Unternehmen unmittelbar an der beruflichen Bildung beteiligt. Sie bieten Lehrstellen für Jugendliche an, die im Rahmen einer „dualen Ausbildung“ betriebliches und schulisches Lernen etwa im gleichen Verhältnis miteinander verbinden. Nach ihrer Ausbildung verfügen junge Menschen in Deutschland daher über Fähigkeiten, die den Anforderungen der Arbeitgeber entsprechen. Für Unternehmen ist es deshalb weniger riskant, sie einzustellen. In den Niederlanden gibt es zwar

Ausbildungsbeteiligung
der Wirtschaft wichtig!

Lehrstellen, doch sie machen einen viel geringeren Teil des Berufsbildungssystems aus. Hier sind Unternehmen auf andere Art in die berufliche Bildung eingebunden, die vor allem an Schulen und Fachschulen stattfindet. Sie beteiligen sich aktiv an der Organisation des Systems, an der Entwicklung von Prüfungskriterien und an der Finanzierung. Auch hier dient die Beteiligung von Unternehmen der Abstimmung zwischen Ausbildungsinhalten und der Nachfrage von Firmen nach Arbeitskräften und Fertigkeiten und ebnet den Auszubildenden so den Übergang von der Schule in die Arbeitswelt. In Ländern, in denen die Wirtschaft sich stark an der beruflichen Bildung beteiligt, ist die Kluft zwischen den Fähigkeiten junger Bewerber und den Erfordernissen in Unternehmen sehr viel geringer. Für junge Menschen in diesen Ländern ist es deshalb nicht nur einfacher, überhaupt einen Arbeitsplatz zu finden, sondern auch eine Stelle zu bekommen, die ihrer Qualifikation entspricht.

Problem:
„Verwundbarkeit“
bei Rückzug
der Wirtschaft

Baut das System jedoch zu stark auf die Beteiligung von Wirtschaftsunternehmen an der beruflichen Aus- und Weiterbildung, ist es verwundbar, wenn die Wirtschaft sich zurückzieht. Das System der dualen Ausbildung nimmt in Deutschland immer weniger Jugendliche auf. Die Jugendarbeitslosenquote in Deutschland bleibt zwar insgesamt niedrig, doch der Anteil der beruflichen Ausbildung an der gesamten Sekundarstufe ist seit Mitte der 90er Jahre um etwa 30 Prozent zurückgegangen. Weil das System auf das dauerhafte Engagement des privaten Sektors setzt, führten Veränderungen bei der relativen Bedeutung der einzelnen Wirtschaftszweige und der finanziellen und inhaltlichen Fähigkeit von Unternehmen, Jugendliche auszubilden, dazu, dass die Zahl der angebotenen Lehrstellen schrumpfte. Da Jugendlichen mit allgemeinbildendem Sekundarabschluss der Übergang ins Erwerbsleben besonders schwer fällt, wird die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland wahrscheinlich steigen, wenn das Lehrstellenangebot weiter zurückgeht.

Praxiserfahrungen
verbessern
Übergangschancen!

Erfahrungen am Arbeitsplatz, die entweder formell oder informell die Ausbildung ergänzen, verbessern ebenfalls die Beschäftigungssituation von Jugendlichen und erleichtern den Übergang ins Erwerbsleben, doch gegenwärtig arbeiten zu wenig junge Menschen neben Schule oder Studium. In allen sechs Ländern, die in diesem Bericht besonders betrachtet wurden, haben junge Absolventen ein deutlich geringeres Risiko, arbeitslos zu werden, wenn sie neben Schule oder Studium erwerbstätig waren. In Schweden ist dieser Zusammenhang am deutlichsten. Hier liegt die Arbeitslosenquote bei Jugendlichen ohne Erfahrung auf dem Arbeitsmarkt fast doppelt so hoch wie für junge Menschen mit Arbeitserfahrung. In vielen Ländern sind die Beschäftigungsquoten von Schülern und Studierenden niedrig oder rückläufig: Weniger als ein Zehntel der Schüler und Studierenden in Spanien sind erwerbstätig, und in Großbritannien ist ihre Beschäftigungsquote in weniger als zehn Jahren um zehn Prozentpunkte zurückgegangen. In Schweden ist nicht etwa ein Rückzug von Studenten aus der Arbeitswelt die Ursache für das Problem – das hohe Niveau der aggregierten Jugendarbeitslosigkeit im Land wird vielmehr dadurch verursacht, dass viele junge Menschen neben Schule oder Studium aktiv nach Arbeit suchen, aber keine finden. Politiker sollten nicht nur mehr formale Ausbildungsgänge schaffen, die schulisches und betriebliches Lernen kombinieren, sondern auch mit hoher Priorität versuchen, die Zahl der Schüler und Studenten zu erhöhen, die einen Nebenjob ausüben.



Es ist genauso wichtig, jungen Menschen zu helfen, in Beschäftigung zu bleiben, wie ihnen überhaupt einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen. Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen in Europa gibt wachsenden Anlass zur Sorge, doch auch die Nachhaltigkeit von Beschäftigungsverhältnissen sollte stärker in den Fokus rücken. In Schweden z. B. ist die Quote der Langzeitarbeitslosen unter den Jugendlichen niedrig, das Niveau der Jugendarbeitslosigkeit aber insgesamt hoch. Dies lässt vermuten, dass der Übergang junger Menschen ins Erwerbsleben von einem hohen Maß an Unsicherheit gekennzeichnet ist. Diese Unsicherheit entsteht zum Teil dadurch, dass befristete Beschäftigung auf den Jugendarbeitsmärkten überhandnimmt. Allerdings gestalten sich auch in Großbritannien, wo befristete Verträge für Jugendliche nicht üblich sind, die Übergänge junger Menschen ins Erwerbsleben risikoreich. Das statistische Material deutet darauf hin, dass auch wiederholte kürzere Phasen von Arbeitslosigkeit im weiteren Werdegang junger Menschen zu niedrigeren Einkommen und höherem Arbeitslosigkeitsrisiko führen, sich langfristig also ebenso schädlich auswirken wie seltenere, aber längere Zeiten der Erwerbslosigkeit. Junge Menschen brauchen daher schnell Unterstützung, wenn sie arbeitslos werden.

Nachhaltige
Arbeitsmarktintegration
ist wichtig!

Die Beschäftigungsstruktur von Jugendlichen hat sich in den vergangenen Jahrzehnten stark verändert, was die Berufsfelder und Wirtschaftszweige betrifft, die jungen Menschen offenstehen. Dieser Wandel hat komplexe Auswirkungen auf die Jugendarbeitslosigkeit. Auf den Arbeitsmärkten der meisten hier näher untersuchten Länder nimmt das produzierende Gewerbe weniger, der Dienstleistungssektor dagegen mehr junge Menschen auf. Außerdem hat die Zahl der gering qualifizierten Tätigkeiten stark zugenommen, während viele Stellen mit mittlerem Anforderungsprofil weggefallen sind. Die Zahl der besonders hoch qualifizierten Stellen ist leicht gewachsen. Dies ist Ausdruck einer umfassenden Veränderung der Beschäftigungsstruktur, die vom technologischen Wandel, der Verlagerung von Produktionsschritten ins Ausland und anderen strukturellen Faktoren vorangetrieben wird. Auf die Jungen wirkt sich dieser Wandel aber besonders stark aus. Ihr Qualifikationsniveau steigt, doch stehen ihm nicht unbedingt mehr qualifizierte Stellen offen, wenn sie ins Erwerbsleben eintreten. In Schweden und Großbritannien hat deshalb die Überqualifikation zugenommen. In anderen Ländern ist die Situation komplexer, doch die Tatsache, dass gerade am unteren Ende des Qualifikationsspektrums immer mehr Stellen entstehen, weckt Zweifel daran, ob Ausbildungseinrichtungen Jugendliche sinnvoll für Berufe mit mittlerem Qualifikationsniveau ausbilden können, wenn in diesen Berufen die Nachfrage fehlt.

Strukturwandel verändert
Jugendbeschäftigung

Weder strenge Arbeitsmarktregulierungen noch Mindestlöhne führen zu mehr Jugendarbeitslosigkeit. Arbeitsmarktinstitutionen wie Kündigungsschutz oder Mindestlöhne haben keine eindeutig positive oder negative Wirkung auf die Jugendarbeitslosigkeit. Der Zusammenhang ist komplexer. Ein Berufsbildungssystem mit starker Anbindung an den Arbeitsmarkt hebt negative Effekte von Regelungen zum Schutz von „Insidern“ des Arbeitsmarktes weitgehend auf. Allerdings können arbeitsrechtliche Bestimmungen Unternehmen veranlassen, mit jungen Arbeitnehmern vermehrt befristete Verträge zu schließen. In Ländern, in denen die Mindestlöhne für Jugendliche unter denen für Erwachsene liegen, wirken sie sich nicht auf die Jugendarbeitslosigkeit aus.

Kündigungsschutz
und Mindestlöhne
ohne klaren Einfluss

Es bleibt abzuwarten, wie sich die beginnende wirtschaftliche Erholung in Europa nach der Wirtschaftskrise auf die Jugendarbeitslosigkeit und die Übergänge junger Menschen von der Schule in die Arbeitswelt auswirken wird. Zwar ist zu erwarten, dass sich die Situation insgesamt verbessert, doch in einigen Ländern, z. B. Spanien, wächst die Jugendarbeitslosigkeit weiter alarmierend schnell. Sogar für die Niederlande, die die Rezession bisher gut überstanden haben, zeigen die jüngsten Zahlen einen besorgniserregenden Anstieg der Jugendarbeitslosenquote, der möglicherweise durch Budgetkürzungen bei Beschäftigungsprogrammen bedingt ist.

Die Jugendarbeitslosigkeit ist bereits in den zehn Jahren vor der Rezession gewachsen, und selbst eine vollständige wirtschaftliche Erholung wird diesen Anstieg kaum rückgängig machen. Um die strukturellen Gründe für die Jugendarbeitslosigkeit zu beseitigen, sind tief greifende Reformen nötig, die das ganze Übergangssystem für junge Menschen einschließen.



Executive Summary

Youth unemployment is one of the biggest problems facing Europe. It has increased substantially in most countries since the 2008–2009 financial crisis, but has been rising relative to the unemployment rate of older adults for far longer. This report presents new statistical analysis of the problem, and uses the results to assess the different roles that education and training, business behaviour and labour market institutions play in young people’s transition from compulsory schooling to a job suitable to their level of skills and qualifications. It concludes that policymakers need to focus on this transition in its entirety, rather than on narrow labour-market measures, if they are to reduce youth unemployment and improve the prospects of young people across Europe.

There were 5.5 million unemployed young people (15–24 year-olds looking for work but unable to find it) in the EU in the first quarter of 2013. Even more worryingly, there were more than 7.5 million young people not engaged in employment, education or training – over 13 per cent of the EU’s youth population. While the EU, and in particular the group of countries that comprise the eurozone, has begun to recover from recession in economic terms, the outlook for youth unemployment is more uncertain. There is also little sign that rates of long-term unemployment among the young – the group most at risk of long-term ‘scarring’ from unemployment – have even begun to decline: in the UK, the proportion of unemployed young people who have been looking for work for more than a year stood at 30 per cent in the first quarter of 2013, and in Spain this number was almost 40 per cent.

Just as the recent brightening of European countries’ economic fortunes has not yet driven an improvement in young people’s labour market prospects, the surge in youth unemployment since 2008–2009 masks longer-term issues in the youth labour market. In fact in many countries, and for many years before the recession, youth unemployment was rising both in absolute terms and when compared to the unemployment rate for older adults (aged 25–49) even during the period of stable economic growth between 2000 and 2005.

It is clear, therefore, that a return to economic growth will not itself be enough to fix the problems of European youth labour markets. So what policy options are there? At a meeting of EU leaders in June 2013, 6 billion was pledged towards tackling the youth unemployment problem with a ‘youth guarantee’, intended to ensure that every young person has access to a job, training or apprenticeship within four months of leaving education. While action at this highest level of the EU is welcome, this paper demonstrates that the problems that young people face, and the root causes of them, vary substantially between different countries. The necessary solutions will be found at the country level, and not through a one-size-fits-all EU policy.

Youth transitions in Europe

First of all we need to understand the nature of the problem. There are several distinct groups among the young unemployed. In particular, we can usefully distinguish between those young people who are still in education but are looking for a job to fit around their studies, and those who have left education (either permanently or temporarily) and are looking to make the transition from learning to earning.

Since this report is mainly concerned with whether young people are equipped with the skills and capabilities required to quickly gain a secure foothold in the labour market after they leave education, it is the second group that we should focus on. With that in mind, looking at the unemployment rate for youths who have left education is useful as a means of studying young people's successful 'transitions' into the labour market.

Using this measure, the picture of youth unemployment as it was in 2007 looks very different from what we might have expected. Spanish youth, for instance, had a lower unemployment rate (16.2 per cent) than their German peers (18.3 per cent), and French youth unemployment, at 23 per cent, was among the highest in the EU. The recession changed this pattern enormously. By 2011 there were very high unemployment rates among young people in southern and eastern Europe – up to 45 per cent in both Spain and Greece, for instance. By contrast, a small group of countries in Western Europe, including Norway, the Netherlands and Germany, had youth unemployment rates of less than 15 per cent.

Countries also differ in terms of the speed at which young people tend to find a job after they complete their education. In 2009, average 'transition lengths' in the UK were, at less than four months, very low. At the opposite end of the spectrum, in southern European economies like Spain, it took young people more than eight months on average to find their first job.

Transition systems in Europe

Young people's ability to successfully transition into work is determined by a wide range of inter-related factors. However, at its core the decline in the proportion of young people who are able to smoothly make this transition reflects a deterioration in the joint ability of education systems and labour markets to successfully match young people to jobs.

The education system

Young people with low-level or no qualifications face a particularly difficult transition from education to work – but their numbers are declining. In 2004, around 20 per cent of young people in the UK who were not in education had not completed upper-secondary schooling; by 2012 this was down to 15 per cent. While a similar pattern holds true in most other EU countries, in southern



Europe a relatively large proportion of young people – over a quarter of Spanish youth in 2012, for instance – still leave school without completing basic education.

For those young people who do complete secondary education, unemployment rates and transition lengths still vary substantially. For instance, in 2007 German youths with full secondary educations faced an unemployment rate of 9.9 per cent, but for their counterparts in France this rate was 18.8 per cent.

Much of this variation can be accounted for by differences in educational institutions between countries, particularly in the size and nature of vocational pathways available to young people in secondary education. Broadly speaking, vocational training systems vary between different countries along two dimensions: the extent to which they foster skills specific to particular occupations and sectors (as opposed to general vocational skills), and the extent to which the vocational system is standardised – that is, the degree of uniformity in curricula and testing across schools, colleges and training institutions. More specific skills and highly standardised vocational qualifications are thought to make the vocational system more ‘transparent’ to employers, giving them greater certainty about the skill levels of young applicants and improving the process of labour-market matching between individuals and jobs.

In Germany and the Netherlands, young people with secondary-level educations perform better in the labour market if they have completed a vocational course than if they have completed a general academic certificate; however, the opposite is true in Spain, France, Sweden and the UK. This suggests that, from a youth unemployment standpoint, the vocational systems of the latter group of countries are less successful.

The numerical size of the vocational pathway also varies substantially between countries. In the Netherlands, around 70 per cent of young people in upper secondary education are enrolled on a vocational course. However, many other countries have moved away from vocational qualifications and towards general education: in 1995, 57 per cent of UK upper secondary students were enrolled on a vocational course, but by 2011 this had fallen to 36 per cent. In Germany, vocational education greatly reduces the probability of being unemployed – but the size of vocational pathways is shrinking rapidly, with the share of students enrolled on vocational courses having fallen by a third over the same period.

In many countries fewer young people are developing direct links with the workplace through their education. This presents less of a problem for the increasing share of young people who transition into work through the higher educational route – their unemployment rates tend to be much lower everywhere. However, the outlook is much bleaker for those moving directly from school to work.

Working while studying is another means by which many young people can gain the employability skills that are vital to aiding their learning-to-earning transition. In the UK, those who did

not have a job while in education are almost 9 per cent more likely to be unemployed afterwards. A similar pattern holds true in other countries.

However, the available evidence suggests that few young people take on a paid job while in education: less than one in 10 young Spaniards, and less than a third of Swedish, British and French youth, are both earning and learning. In the UK, the employment rate of students declined steadily from 45 per cent in 2002 to just over 30 per cent in 2011. In the Netherlands, on the other hand, while student employment has decreased slightly in recent years, it remains much higher at around 60 per cent. Low levels of employment-during-education is an important issue, particularly in countries where the vocational system is less directed towards providing formal on-the-job training – it means that many young people are not gaining vital employability skills during their education.

The changing structure of the economy

In addition to education, young people's ability to move into work is also determined by the nature of the wider labour market and the job opportunities available within it. In the short-term, the poor performance of recessionary economies in Europe has undoubtedly had a negative impact on youth employment, by reducing business demand for workers in general and, therefore, the number of vacancies. This has had a disproportionately negative impact on the young, who are more likely than older workers to be looking for work, and are therefore more affected by any fall in vacancies. However, when comparing across countries it becomes clear that similar falls in GDP during the recession have resulted in very different changes to youth unemployment rates. This complicates the picture, and suggests that something deeper is at work. Furthermore, the evidence suggests that the relationship between GDP growth and youth unemployment may in fact have been stronger before the recession.

Over the longer term, the economy has undergone fundamental structural changes. The types of industries and occupations open to young people now are very different than they were in the past. In most labour markets there have been distinct shifts away from manufacturing and towards services, and away from jobs in the middle of the skill distribution and towards both low- and highly-skilled roles. Young people have led the shift towards the bottom of the labour market, with much larger swings in the distribution of work among youths than among adults as a whole. This is most apparent in the UK, where the share of young people working in manufacturing halved between 1995 and 2007, and the share of young people working in low-skilled jobs – primarily in service industries – rose from 37 to 50 per cent.

While this shift may have helped young people by increasing the share of low-skilled entry-level positions in the economy, it has also affected older adult workers, albeit to a lesser extent. It may have brought the young into direct competition with more experienced workers for low-level positions, with the job prospects of the young adversely affected. Furthermore, the rising qualifications



profile of the young has been accompanied by ‘over-qualification’ in some youth labour markets, particularly those of Sweden and the UK. This has led many with degree-level qualifications to take on lower-skilled service work, and many of those with upper-secondary educations to move into elementary occupations. Aside from highlighting a problem with education–work linkages, this phenomenon may have harmed the very lowest-skilled by sparking greater competition for jobs within the youth population in those countries.

The shifting structure of the economy has also had a direct impact on vocational education. In particular, the decline of those sectors that traditionally offered vocational training to young people before they fully entered the labour market – most notably manufacturing – is likely to have reduced business involvement in training. This has been shown to be the case in Germany.

Other aspects of youth work have also changed considerably. Part-time work is growing increasingly prevalent among the young unemployed. This is partly related to increased participation in education, with young people looking for work that they can fit around studying. But in some countries, such as Sweden, France and Spain, around half of young people who are working part-time would rather be in a full-time post. While in Spain this is largely a recessionary phenomenon, in Sweden and France it is a more long-standing feature of the youth labour market, suggesting that there is a substantial shortage of full-time opportunities for the young.

In many countries, the widespread use of temporary contracts has arisen as a way for employers to bypass the more stringent employment regulations that govern permanent roles. This change has been much more noticeable in countries such as France and Germany, which have relatively strict employment regulation regimes, than in the UK, which has relatively lax regulation across the board. Again, the young have borne the brunt of this change in employer behaviour. While the evidence on the long-term career impact of temporary employment is mixed, in the short term the recession had a severe impact on temporary workers. Businesses that needed to adjust their workforce in reaction to the drastic fall in economic demand during the recession did so largely through their temporary workforce. Young people were disproportionately affected by this, finding their fixed-term contracts ending but few job openings to move into.

Contrasting policies and institutions between countries

Differences in transition systems are driven by long-standing policy and institutional differences between countries. On the surface, however, the substantial variation in labour-market policy, and in institutions such as labour market regulation, minimum wages and benefit systems, do not appear to be related to youth unemployment. While it is often argued, for instance, that high levels of employment protection legislation harm youth employment, a cursory analysis of the data reveals that in some countries with relatively ‘inflexible’ labour markets, and in Germany in particular, youth unemployment is actually lower than in more ‘flexible’ labour markets such as the UK. However, digging a little deeper it becomes clear that there are important linkages

between labour market institutions, business behaviour and the vocational education system that do have an effect youth labour markets.

Employment protection legislation can have a negative impact on youth job prospects by protecting labour market ‘insiders’ – those who are already securely in employment – at the expense of those without jobs, especially young jobseekers. But high-quality apprenticeships overcome this by fostering direct links between individual employers and young people, smoothing the transition between education and work. This is confirmed by the higher levels of youth unemployment in Germany among those who fail to secure an apprenticeship.

Out-of-work benefits also vary substantially in their generosity and the degree to which they direct unemployed young people into employment support programmes – but across countries, overall youth unemployment rates bear little relation to the level of spending on such programmes. However, they also complement different vocational systems: countries with vocational education that leads to occupational and sector-specific qualifications tend to have more generous out of work benefits. They also tend to have fewer sanctions for those who turn down jobs that do not match their skills, which allows people with specific skills to ‘shop around’ for an appropriate job opportunity should they find themselves out of work.

Minimum wages for young people is another policy which is often linked to high levels of youth unemployment – but again, such assertions do not fit the facts. The benefits of minimum wages specific to youths, set below the adult rate, have been shown to offset any negative effects. In countries without national minimum wages, other aspects of wage-setting are equally important to youth unemployment.



Conclusion

- The evidence supports the consensus view that a high level of company involvement in the vocational education system is good for youth transitions and employment;
- but overreliance on businesses' involvement in vocational education and training leaves the system vulnerable to their potential withdrawal.
- This weakness has been exacerbated by a changing youth labour market that has moved away from the types of firms and industries that traditionally offer high-quality initial vocational education and towards lower-skilled and casualised employment.
- Experience of work combined, either formally or informally, with education is also good for youth employment and the transition from education to employment – but too few young people are currently working while they study.
- Helping the young to stay in work is just as important as helping them to move into work in the first place.
- The structure of youth employment has shifted towards lower-skilled work.
- Neither strict employment regulation nor youth minimum wages can be blamed for high levels of youth unemployment.

The nature of youth transitions is diverse across different European countries, and is not only affected by short-term changes in the economy such as those experienced in the last five years. There are much deeper structural differences in how the education system prepares people for employment, the institutional underpinnings of the labour market, and the impact of the changing structure of the economy on both the types of job available and the workings of the education system.

In most European countries, youth unemployment rates have a long way to fall before they return to pre-crisis levels – and even then the problem of Europe's malfunctioning transition systems will be far from solved. Fixing Europe's youth unemployment issues therefore requires deeper reforms, not just short-term labour market programmes or changes to individual aspects of policy such as the dismantling of employment protection legislation (as is taking place in southern Europe). Specifically, Germany's very low levels of youth unemployment, which are driven by the effectiveness of its 'dual apprenticeship' system, offer lessons for other countries.

Literatur

Acemoglu, Daron, und Jörn-Steffen Pischke. „The structure of wages and investment in general training“. *Journal of Political Economy* (107) 3 1999. 539–572.

Allmendinger, Jutta; Johannes Giesecke und Dirk Oberschachtsiek. *Unzureichende Bildung: Folgekosten für die öffentlichen Haushalte*. Eine Studie des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung. Gütersloh 2011.

Allen, Kate. „European youth unemployment: nowhere near 25 per cent“. FT Data blog, *Financial Times*, 3. Juni 2013. <http://blogs.ft.com/ftdata/2013/06/03/european-youth-unemployment-nowhere-near-25-per-cent/>.

Almeida, Rita, und Reyes Aterido. „The investment in job training: why are SMEs lagging so much behind?“ *Social Protection Discussion Paper no 1004*. Washington DC 2010.

Arulampalam, Wiji. „Is unemployment really scarring? Effects of unemployment experiences on wages“. *The Economic Journal* 111 (475) 2001. 585–606.

Bekker, Sonja. European Employment Observatory Review: *Youth employment measures 2010*. Luxemburg 2010.

Bivand, Paul. *Generation lost: youth unemployment and the youth labour market*. London 2011.

Bol, Thijs, und Herman G. van de Werfhorst. *The measurement of tracking, vocational orientation and standardization of educational systems: a comparative approach*. GINI discussion paper no 81. Amsterdam 2013.

Breen, Richard. „Explaining cross-national variation in youth unemployment“. *European Sociological Review* (21) 2 2005. 125–134.

Bundesagentur für Arbeit (BA). Jüngere Menschen ohne Berufsabschluss. In: *Arbeitsmarktberichterstattung Mai 2013*. Nürnberg 2013.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). *Berufsbildungsbericht 2013*. Bonn 2013.

Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB). *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2013*. Bonn 2013.



Busemeyer, Marius R., und Torben Iversen. „Collective Skill Systems, Wage Bargaining, and Labour Market Stratification“. *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Hrsg. M. Busemeyer und C. Trampusch. Oxford 2011.

Casey, Paul. *The vocational education and training system in the Netherlands*. London 2013.

Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP). „Labour-market polarisation and elementary occupations in Europe: blip or long-term trend?“ CEDEFOP research paper no 5509. Thessaloniki 2011.

Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP). *From education to working life: the labour market outcomes of vocational education and training*. Thessaloniki 2013.

CBI (Confederation of British Industry). *Action for jobs: how to get the UK working*. London 2011.

Croucher, Richard, und Geoff White. *The impact of minimum wages on the youth labour market: an international literature review for the low pay commission*. London 2011.

Cutuli, Giorgio, und Raffaele Guetto. „Fixed-term contracts, economic conjecture and training opportunities: a comparative analysis across European labour markets“. *European Sociological Review* 29 (3) 2013. 616–629.

Dickens, Richard, Rebecca Riley und David Wilkinson. *The UK minimum wage at age 22: a regression discontinuity approach*. London 2010.

Dolado, Juan J., Marcel Jansen, Florentino Felgueroso, Andrés Fuentes und Anita Wöfl. *Youth Labour Market Performance in Spain and its Determinants – A Micro-Level Perspective, Economics Department Working Papers no 1039*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development 2013.

Estevez-Abe, Margarita, Torben Iversen und David Soskice. „Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state“. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Hrsg. P. Hall und D. Soskice. Oxford 2001.

Euler, Dieter und Eckart Severing. *Inklusion in der beruflichen Bildung. Impulspapier im Rahmen der Initiative „Chance Ausbildung – jeder wird gebraucht!“*. Gütersloh 2014.

Eurostat. *Arbeitsmarkt (Datenbank)*. Luxemburg 2013a. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/introduction.

Eurostat. *Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union (Datenbank)*. Luxemburg 2013b. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/lfs>.

Eurostat. *Eurostat Bildung und Weiterbildung (Datenbank)*. Luxemburg 2013c. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/introduction>.

Eurostat. *Eurostat Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (Datenbank)*. Luxemburg 2013d. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national_accounts/introduction.

Froy, Francesca und Lucy Pyne. *Ensuring Labour Market Success for Ethnic Minority and immigrant youth, OECD Working Paper no 2011/09*. Paris 2011. www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/ensuring-labour-market-success-for-ethnic-minority-and-immigrant-youth_5kg8g2l0547b-en.

Gallie, Duncan. „Production Regimes, Employment Regimes, and the Quality of Work“. *Employment Regimes and the Quality of Work*. Hrsg. D. Gallie. Oxford 2007.

Gebel, Michael. „Early career consequences of temporary employment in Germany and the United Kingdom“. *Work, Employment and Society* (24) 4 2010. 641–600.

Gerhards, Christian, Klaus Troltsch und Günter Walden. „Jugendliche mit Hauptschulabschluss in der betrieblichen Berufsausbildung: Wer bildet (noch) aus, welche Erfahrungen gibt es und wie können ihre Chancen verbessert werden?“. *BIBB-Report* (22) 2013. 1–15.

Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Artikel 24, Absatz 5.

Gregg, Paul, und Emma Tominey. „The Wage Scar From Youth Unemployment“. *CMPO Working Paper Series* no. 04/097. Bristol 2004.

Hanushek, Eric A., Ludger Woessmann und Lei Zhang. „General education, vocational education, and labor-market outcomes over the life-cycle“. *NBER Working Paper Series* no 17504. Cambridge MA 2011.

Helmrich, Robert, Gerd Zika, Michael Kalinowski und Marc Ingo Wolter. „Engpässe auf dem Arbeitsmarkt. Geändertes Bildungs- und Erwerbsverhalten mildert Fachkräftemangel.“ *BIBB-Report* (18) 2012. 1–14.

ILO (International Labour Organisation). *Global Employment Trends for Youth 2013*. Geneva 2013.



Korpi, Tomas, und Henrik Levin. „Precarious footing: temporary employment as a stepping stone out of unemployment in Sweden“. *Work, Employment and Society* (15) 1 2001. 127–148.

Korpi, Tomas, Paul de Graaf, John Hendrickx und Richard Layte. „Vocational Training and Career Employment Precariousness in Great Britain, the Netherlands and Sweden“. *Acta Sociologica* (46) 1 2003. 17–30.

Kultusministerkonferenz (KMK). *Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen von 2012 bis 2025*. Berlin 2013.

Lodovici, Manuela Samek, und Kami M. Patrizio. *European Parliament's Committee on Women's Rights – The Conditions of unemployed young women and men in the European Union*. Brussels 2013.

Mooi-Reci, Irma. *Unemployed and Scarred for Life? Longitudinal Analyses of How Unemployment and Policy Changes Affect Re-employment Careers and Wages in the Netherlands, 1980-2000*. PhD dissertation series. Amsterdam 2013.

Müller, Walter. „Education and youth integration into European labour markets“. *International Journal of Comparative Sociology* (46) 5/6 2005. 461–485.

Neumark, David, und William L. Wascher. „Minimum wages, labor market institutions, and youth employment: a cross-national analysis“. *Industrial and Labor Relations Review* (57) 2 2004. 223–248.

Noelke, Clemens. *The Consequences of Employment Protection Legislation for the Youth Labour Market, Mannheim Centre for European Social Research Working Paper no 144*. Mannheim 2011.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). „How difficult is it to move from school to work?“ *Education Indicators in Focus series no 13*. Paris 2013a.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *Education at a glance 2013: OECD Indicators*. Paris 2013b.

Raffe, David. „The concept of a transition system“. *Journal of Education and Work* (21) 4 2008. 277–296.

Scherer, Stefani. „Stepping-stones or traps? The consequences of labour market entry positions on future careers in West Germany, Great Britain and Italy“. *Work, Employment and Society* (18) 2 2004. 369–94.

Steedman, Hilary. *The state of apprenticeship. CEP special report no CEPSP22.* London 2010.

Thelen, Kathleen und Marius R. Busemeyer. *From collectivism towards segmentalism: institutional change in German vocational training. MPIfG discussion paper 08/13.* Cologne 2008.

Weiss, Andrew. „Human Capital vs. Signalling Explanations of Wages“. *Journal of Economic Perspectives* (9) 4 1995. 133–154.

Wolbers, Maarten H. J.. „Patterns of labour market entry: a comparative perspective on school-to-work transitions in 11 European countries“. *Acta Sociologica* (50) 3 2007. 189–210.

Wolf, Alison. *Review of vocational education: the Wolf report.* London 2011.



Über die Publikation

Die vorliegende Studie des Institute for Public Policy Research Teil des Projekts: „Tackling Youth Unemployment: Lessons for Europe“. Das Projekt fragt danach, wie die kurz- und langfristigen Ursachen der steigenden Jugendarbeitslosigkeit angegangen und welche Lehren aus den Erfahrungen unterschiedlicher Länder gezogen werden können. Der schwedischen Gewerkschaftsbund Swedish Confederation of Professional Employees (TCO) unterstützt das Projekt ebenso wie die Bertelsmann Stiftung.



Institute for Public Policy Research

Das IPPR ist eine der führenden Denkfabriken in Großbritannien. Als unabhängige, gemeinnützige Organisation hat das IPPR mehr als 40 Mitarbeiter, bezahlte Praktikanten und Gastwissenschaftler an seinem Hauptsitz in London sowie in den Büros im Norden von England in Newcastle und Manchester.

Das Ziel der Arbeit des IPPR ist es all jene zu unterstützen, die eine Gesellschaft schaffen wollen, in der jeder Bürger ein erfülltes Leben leben kann in Verbindung mit den Menschen, die ihm nahe stehen. Das IPPR handelt aus der Überzeugung, dass eine solche Gesellschaft nicht durch den Staat verordnet oder garantiert werden kann. Sie kann auch nicht durch die Kräfte des Marktes geschaffen werden. Eine solche Gesellschaft baut vielmehr darauf, dass Menschen gemeinsam handeln und Verantwortung für sich selbst und andere übernehmen.



Swedish Confederation of Professional Employees (TCO)

Dem TCO gehören 15 Gewerkschaften in Schweden an. Die 1,2 Millionen Mitglieder dieser Gewerkschaften sind Angestellte, die in einer Vielzahl von Berufen ein hohes Maß an Verantwortung für wichtige Bereiche der Gesellschaft tragen. Sie sind in allen Branchen des Arbeitsmarktes tätig. Dazu gehören: Schulen, der Gesundheitsbereich, Handel, Medien, Polizei sowie IT und Telekommunikation. Mehr als 60 Prozent der Mitglieder sind Frauen. Etwa die Hälfte der Mitglieder arbeitet in der Privatwirtschaft, die andere Hälfte im öffentlichen Sektor.

| BertelsmannStiftung

Die Bertelsmann Stiftung versteht sich als Förderin des gesellschaftlichen Wandels und unterstützt das Ziel einer zukunftsfähigen Gesellschaft. Gemeinsam mit Partnern aus allen gesellschaftlichen Bereichen will die Stiftung frühzeitig Herausforderungen und Probleme unseres Gemeinwohls identifizieren sowie exemplarische Lösungsmodelle entwickeln und verwirklichen. Sie versteht sich damit als „Motor“, der notwendige Reformen initiiert und voranbringt.

Im Bildungsbereich befasst sich die Bertelsmann Stiftung unter anderem mit schulischer Berufsorientierung, dem Übergang von der Schule in den Beruf und dem Dualen System der Berufsausbildung in Deutschland. Zu diesen Themen initiiert und moderiert sie Dialogprozesse, gibt fachliche Impulse durch Expertisen und unterstützt den internationalen Austausch.



Über die Autoren

Spencer Thompson arbeitet als Economic Analyst für das IPPR zu den Themen Arbeitsmarkt, Ausbildung, Steuersystem und Sozialleistungen.



Aline Hohbein arbeitet als Projektmanager für die Bertelsmann Stiftung zu den Themen Übergangssystem, Inklusion in der beruflichen Bildung und Strukturreformen des Ausbildungssystems.



Lars Thies arbeitet als Projektmanager für die Bertelsmann Stiftung zu den Themen Ausbildungsmarkt, Jugendarbeitslosigkeit und internationale Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung.



Impressum

© 2014 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Str. 256
D-33311 Gütersloh
Telefon: +49 5241 81-0
Telefax: +49 5241 81-81999
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich

Frank Frick
Clemens Wieland
Lars Thies

Übersetzung

Daniela Kletzke und Barbara Serfozo

Lektorat

Katja Lange, richtiggut.com

Gestaltung

Markus Diekmann, Bielefeld

Fotos

Titelfoto: ribeiroantonio/Shutterstock Images
Porträtfotos: Steffen Krinke, Thomas Kunsch,
IPPR

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Frank Frick

Director
Programm Lernen fürs Leben
Telefon: +49 5241 81-81253
frank.frick@bertelsmann-stiftung.de

Clemens Wieland

Senior Project Manager
Programm Lernen fürs Leben
Telefon: +49 5241 81-81352
clemens.wieland@bertelsmann-stiftung.de

Lars Thies

Project Manager
Programm Lernen fürs Leben
Telefon: +49 5241 81-81104
lars.thies@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de