

IZA Standpunkte Nr. 57

Jugendarbeitslosigkeit in Europa: Status Quo und (keine?) Perspektiven

Werner Eichhorst
Holger Hinte
Ulf Rinne

Juli 2013

Jugendarbeitslosigkeit in Europa: Status Quo und (keine?) Perspektiven

Werner Eichhorst

IZA

Holger Hinte

IZA

Ulf Rinne

IZA

IZA Standpunkte Nr. 57
Juli 2013

IZA

Postfach 7240
53072 Bonn

Tel.: (0228) 3894-0
Fax: (0228) 3894-180
E-Mail: iza@iza.org

Die Schriftenreihe „IZA Standpunkte“ veröffentlicht politikrelevante Forschungsarbeiten und Diskussionsbeiträge von IZA-Wissenschaftlern, IZA Research Fellows und IZA Research Affiliates in deutscher Sprache. Die Autoren sind für den Inhalt der publizierten Arbeiten verantwortlich. Im Interesse einer einheitlichen Textzirkulation werden Aktualisierungen einmal publizierter Arbeiten nicht an dieser Stelle vorgenommen, sondern sind gegebenenfalls nur über die Autoren selbst erhältlich.

ZUSAMMENFASSUNG

Jugendarbeitslosigkeit in Europa: Status Quo und (keine?) Perspektiven*

Die eklatant hohe Jugendarbeitslosigkeit in vielen europäischen Ländern stellt eine enorme ökonomische wie auch gesellschaftliche Herausforderung dar. Dieser Artikel gibt einen Überblick über die derzeitige Situation in Europa und analysiert die verschiedenen Politikoptionen. Als zentrale Handlungsfelder werden Maßnahmen zur Steigerung der Mobilität innerhalb Europas, Initiativen zur Stärkung der Effektivität beruflicher Ausbildung sowie Anpassungen des Kündigungsschutzes und aktivierender Arbeitsmarktpolitik identifiziert. Obgleich auf europäischer Ebene bereits massive Interventionen angekündigt worden sind, ist ein kurzfristiger Befreiungsschlag nicht zu erwarten. Dennoch sollten vor allem die europäischen Krisenstaaten jetzt zukunftsgerichtete, strukturelle Reformen auf ihren Arbeitsmärkten einleiten.

JEL-Codes: J24, J64, J13

Schlagworte: Jugendarbeitslosigkeit, Arbeitsmarktreformen, Mobilität, berufliche Ausbildung, befristete Beschäftigung, Europa

Kontaktadresse:

Werner Eichhorst
IZA
Postfach 7240
D-53072 Bonn
E-Mail: eichhorst@iza.org

* Die Autoren danken Florian Buhlmann und Moritz Voelkerling für hilfreiche Unterstützung bei der Erstellung dieses Beitrags.

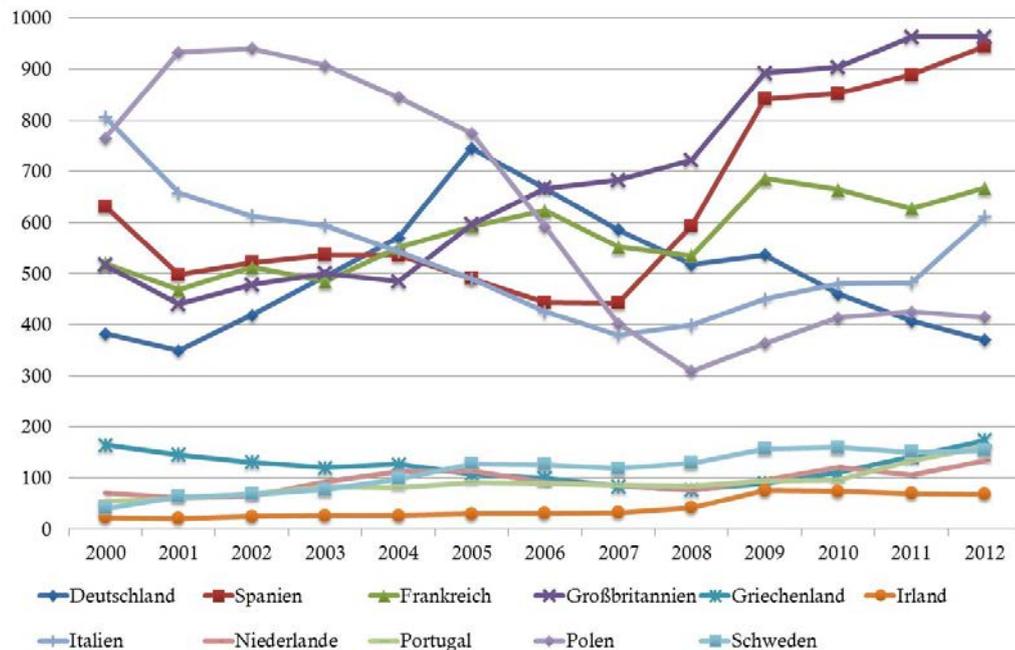
Die eklatant hohe Jugendarbeitslosigkeit in einigen Staaten der EU stellt eine Kernaufgabe für die jeweilige nationale Arbeitsmarktpolitik dar. Sie fordert aber auch Europa insgesamt heraus. Wenn eine ganze Generation junger Menschen Gefahr läuft, mittel- bis langfristig im eigenen Land ohne jede Beschäftigungsperspektive zu bleiben und dafür nicht zu Unrecht ein „Versagen“ der Politik verantwortlich gemacht wird, droht der EU neben massiven ökonomischen Einbußen auch ein folgenschweres Akzeptanzproblem ausgerechnet seitens der jungen Menschen, die ihre Zukunft gestalten sollen. Die Langzeitfolgen – von der Gefährdung des sozialen Zusammenhalts und der Gefahr politischer Radikalisierung bis hin zur denkbaren Auswanderung „kluger Köpfe“ ins außer-europäische Ausland – wären unabsehbar. Der demografische Wandel wird zwar in einigen Jahren für eine merkbare Entlastung auf den europäischen Arbeitsmärkten sorgen und Gutqualifizierten auch dort bessere Jobchancen vermitteln, wo sie derzeit nicht gegeben sind, doch für die heute arbeitslosen jungen Menschen ist dies ein schwacher Trost.

Alarmierende statistische Befunde

Die Dimension des Problems verdeutlicht ein Blick in die Statistik: Aktuell sind etwa in Spanien rund eine Million Jugendliche im Alter von 15 bis 24 Jahren arbeitslos, in Italien deutlich mehr als 600.000. Dort wie auch in Griechenland und Portugal hat sich die Zahl der jugendlichen Arbeitslosen in den letzten fünf Jahren stark erhöht (vgl. Abbildung 1 auf Seite 2). Addiert man nur die Zahlen aus diesen vier von der Finanz- und Wirtschaftskrise besonders betroffenen Ländern, so ergibt sich ein Zuwachs binnen fünf Jahren von fast 800.000 Personen auf insgesamt rund zwei Millionen Arbeitslose unter 25 Jahren. Problematisch stellt sich auch die Lage in Großbritannien dar: Das Land ist weit entfernt von den vergleichsweise niedrigen Arbeitslosenzahlen unter jungen Leuten noch bis zur Mitte des letzten Jahrzehnts. Ein durchgehender Anstieg bereits seit dem Jahr 2004 hat die Zahl der jungen Arbeitslosen von knapp 500.000 auf nahezu eine Million im Jahr 2012 in etwa verdoppelt; allein zwischen 2008 und 2012 betrug der Anstieg fast 250.000.¹ Der Zuwachs an jugendlichen Arbeitslosen in Frankreich fiel im gleichen Zeitraum zwar weit schwächer aus; mit seit 4 Jahren stagnierend knapp 700.000 Jugendlichen ohne Arbeit steht aber auch Frankreich vor großen Schwierigkeiten.

Im Übrigen hat sich auch in den Niederlanden die Arbeitslosigkeit unter jungen Leuten auffällig, wenn auch auf dennoch niedrigem Niveau, erhöht; in Schweden verharrt sie seit vier Jahren auf historisch hohem Stand. Irland verzeichnete zuletzt zwar einen Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit, deren Anstieg seit 2008 dafür umso rasanter ausfiel. In Polen bewegt sich die Arbeitslosigkeit von Jugendlichen zwar heute weit unterhalb der Größenordnung der Jahre 2000-2006, ist aber seit dem Tiefststand von 2008 ebenfalls wieder merklich angestiegen. Demgegenüber ist Deutschland – sieht man von zuletzt rückläufigen Zahlen auch in den baltischen Staaten ab – das einzige Land in der EU, in dem die Arbeitslosigkeit junger Menschen seit Jahren kontinuierlich im Rückgang begriffen ist. Faktisch hat sich die Zahl der jungen Arbeitslosen seit dem Höchststand im Jahr 2005 inzwischen auf weniger als 370.000 Personen halbiert. Dessen ungeachtet waren allein innerhalb der „alten“ EU-15 Ende 2012 über 4,5 Millionen junge Menschen als arbeitslos erfasst, in der gesamten Europäischen Union mehr als 5,2 Millionen.

¹ Für die Situation Jugendlicher in Großbritannien vgl. auch Bell und Blanchflower (2010, 2011a, 2011b). Diese Analysen enthalten auch Vergleiche mit der Lage in den Vereinigten Staaten.

Abbildung 1: Jugendarbeitslosigkeit (absolut) in ausgewählten Ländern (2000-2012)

Quelle: Eurostat.

Anm.: Angaben in Tausend. Arbeitslose Jugendliche im Alter von 15 bis 24 Jahren.

Schon diese absoluten Zahlen unterstreichen die Dringlichkeit entschlossener Maßnahmen zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit auf nationaler und europäischer Ebene. Noch alarmierender erscheinen die teils dramatisch hohen Jugendarbeitslosenquoten (vgl. Abbildung 2 auf Seite 4): Von allen europäischen Staaten können nur Norwegen (2012: 8,5%), Schweiz (8,4%), Österreich (8,7%), Niederlande (9,5%) und Deutschland (8,1%) in den letzten drei Jahren oder länger einstellige Quoten für Jugendliche vorweisen. Bezogen auf die EU gilt: nur drei von 27 Staaten weisen Arbeitslosenraten bei Jugendlichen von weniger als 10 Prozent auf. EU-weit betrug die Quote 2012 fast 23 Prozent. Weit darüber rangierten beispielsweise Irland (30%), die Slowakei (34%), Italien (über 35%), Portugal (fast 38%), vor allem aber Kroatien (43%), das ehemalige Jugoslawien (seit Jahren bei 54% und mehr) sowie die viel beachteten Krisenländer Spanien (53%) und Griechenland (über 55%). Insbesondere dort – in Spanien und Griechenland – hat sich die Arbeitslosenquote von jungen Menschen in nur fünf Jahren deutlich erhöht und gegenüber 2008 jeweils mehr als verdoppelt. Es besteht wenig Anlass zur Hoffnung, dass sie sich binnen kurzer Zeit wieder ebenso deutlich verringern lassen wird.

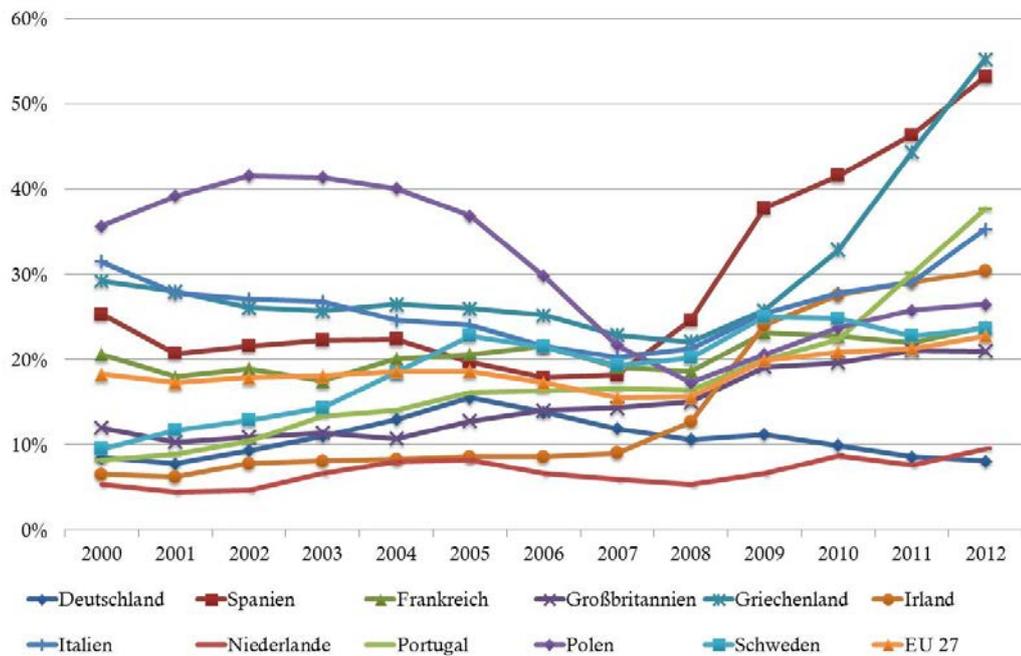
Dass die Arbeitslosigkeit gering qualifizierter Jugendlicher in allen EU-Staaten überdurchschnittlich hoch ausfällt und sich demgegenüber das Arbeitslosigkeitsrisiko akademisch gebildeter junger Leute unterhalb des Durchschnitts der Altersgruppe bewegt, bedarf angesichts allgemein wachsender Qualifikationsanforderungen und starker Verdrängungswettbewerbe zulasten geringer Qualifizierter auf dem Arbeitsmarkt kaum einer Erläuterung. Auffällig ist jedoch der starke Anstieg gerade auch der Jungakademikerarbeitslosigkeit von „nur“ knapp 12 Prozent im Jahr 2008 auf fast 18 Prozent 2012 im EU-weiten Durchschnitt. Über alle Altersgruppen hinweg betrug die Akademikerarbeitslosigkeit 2008 und 2012 lediglich rund 4 bzw. 6 Prozent. Dieser hohe Wert für Jugendliche unter 25 Jahren beschönigt dabei noch die brisante Situation der Altersgruppe in Griechenland (52% gegenüber 18% für alle Altersgruppen),

Spanien (40% vs. 15%), Italien (33% vs. 7%), Portugal (39% vs. 12%) oder auch Rumänien (29% vs. 6%). Zu Besorgnis gibt auch der Umstand Anlass, dass sich der Anteil von langzeitarbeitslosen Jugendlichen über alle Qualifikationsstufen hinweg in der EU inzwischen (2012) wieder markant auf rund ein Drittel aller Arbeitslosen in dieser Gruppe erhöht hat und damit nach verbreitet deutlichen Rückgängen inzwischen zum Niveau des Jahres 2002 zurückgekehrt ist. In der Kombination aller Negativtrends ergibt sich ein gesteigertes Risiko zur Arbeitsmarktausgrenzung, Dequalifikation und Demotivation unter jungen Menschen in der EU (Eurofound, 2012, S.9).²

Naturgemäß befindet sich in der Altersgruppe der 15-24-Jährigen, für die die Arbeitslosendaten auf europäischer Ebene (Eurostat) und seitens der OECD ermittelt werden, auch ein beachtlicher Anteil von Personen, die sich noch in Ausbildung befinden, ohne parallele Erwerbstätigkeit studieren bzw. eine verlängerte oder ergänzende Ausbildung als Ausweg aus der (möglichen) Arbeitslosigkeit gewählt haben. Der Gruppe der Erwerbspersonen sind sie damit nicht oder nur bedingt zuzurechnen. Die Arbeitslosenquote junger Menschen in der üblichen Definition als Anteil dieser Gruppe an der gesamten Erwerbsbevölkerung (Beschäftigte und Arbeitslose) fällt somit zwangsläufig höher aus als diejenige in anderen Altersgruppen und ist insgesamt zu hoch kalkuliert. Darüber hinaus ermittelt das Statistische Amt der EU deshalb auch den Anteil jugendlicher Arbeitsloser an der Gesamtbevölkerung der gleichen Altersgruppe („unemployment ratio“). Auf niedrigerem quantitativen Niveau spiegelt aber auch diese Statistik insgesamt dieselbe Entwicklung wider: Die Jugendarbeitslosigkeit hat, wie oben beschrieben, massiv an Umfang zugenommen, und nur wenige Länder stemmen sich bislang erfolgreich gegen diesen Trend.

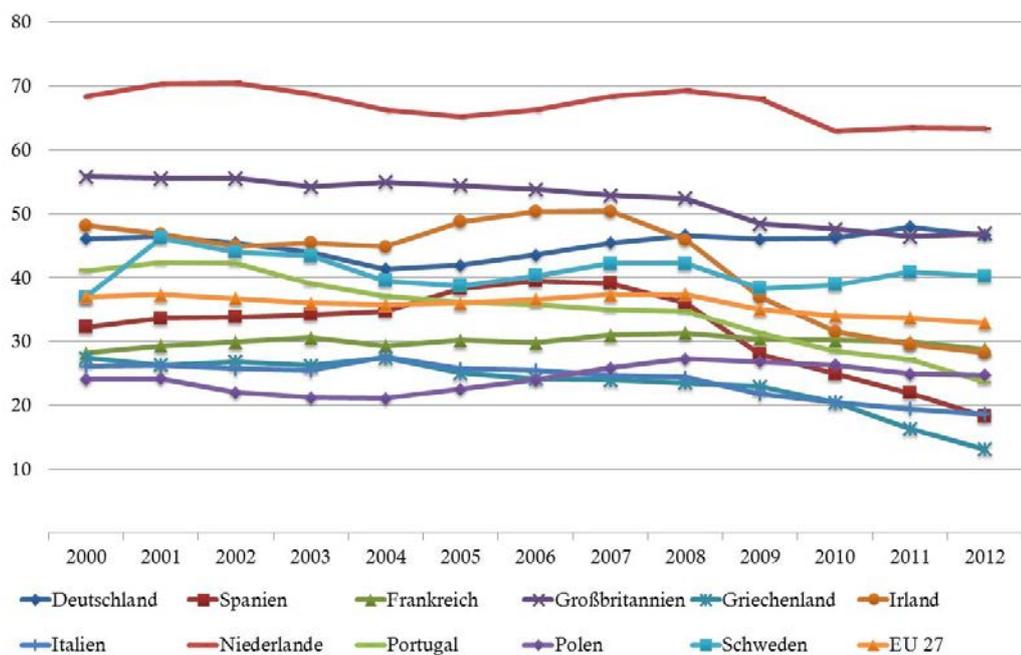
Eine neuerliche Bestätigung erfährt das Bild, zieht man die Beschäftigungsquoten als Maßstab heran. Zu erwarten ist, dass dort, wo die Arbeitslosenquoten unter Jugendlichen deutlich angestiegen sind, zugleich die erfasste Erwerbsarbeit der Altersgruppe stark rückläufig ist. Insbesondere für Spanien, Portugal, Griechenland ergeben sich – ausgehend von teils ohnehin schon niedrigen Beschäftigungsquoten seit dem Jahr 2000 – denn auch erhebliche Einbrüche vor allem nach 2008, die sich auf den Einfluss der Finanz- und Wirtschaftskrise zurückführen lassen (vgl. Abbildung 3 auf Seite 4). Im Jahr 2012 lag die Beschäftigungsquote von jungen Leuten in Spanien, Italien und Griechenland (dort sehr eklatant) unterhalb von schwachen 20 Prozent. Besonders auffällig ist darüber hinaus der Kollaps der Jugendbeschäftigung in Irland, während sich in Großbritannien die traditionell vergleichsweise hohe Beschäftigungsquote von Jugendlichen etwas moderater abgeschwächt hat und sich auf dem inzwischen (2012) von Deutschland – gegen den EU-Trend erreichten – Niveau hält. In fast allen EU-Staaten hat dabei die Teilzeitbeschäftigung in der Altersgruppe der 15-24-Jährigen erkennbar zugenommen, wohingegen nur in wenigen Staaten (Spanien, Italien, Irland, Polen) die befristete Beschäftigung in Zeitverträgen einen markanten Zuwachs erfuhr, EU-weit aber gegenüber 2008 im Umfang weitgehend unverändert blieb (vgl. Abbildung 4 auf Seite 5 sowie Eurofound, 2012, S. 14-16).

² Die „Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen“ geht in Ihren Analysen davon aus, dass sich die Zahl der „entmutigten“ Jugendlichen allein im Zeitraum von 2008 bis 2011 EU-weit auf mehr als 700.000 Personen verdoppelt haben dürfte, die aufgrund völliger Inaktivität nicht in den amtlichen Arbeitslosenstatistiken erfasst sind.

Abbildung 2: Jugendarbeitslosenquote in ausgewählten Ländern (2000-2012)

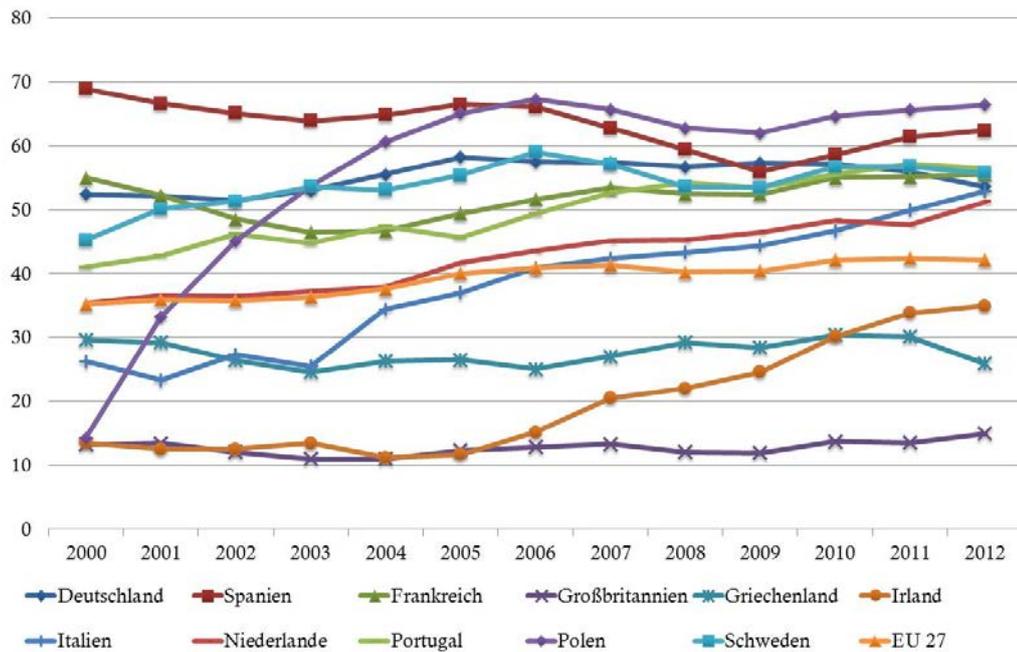
Quelle: Eurostat.

Anm.: Angaben in Prozent bezogen auf Jugendliche im Alter von 15 bis 24 Jahren.

Abbildung 3: Beschäftigungsquote Jugendlicher in ausgewählten Ländern (2000-2012)

Quelle: Eurostat.

Anm.: Angaben in Prozent bezogen auf Jugendliche im Alter von 15 bis 24 Jahren.

Abbildung 4: Befristete Beschäftigung Jugendlicher in ausgewählten Ländern (2000-2012)

Quelle: Eurostat.

Anm.: Angaben in Prozent bezogen auf Jugendliche im Alter von 15 bis 24 Jahren.

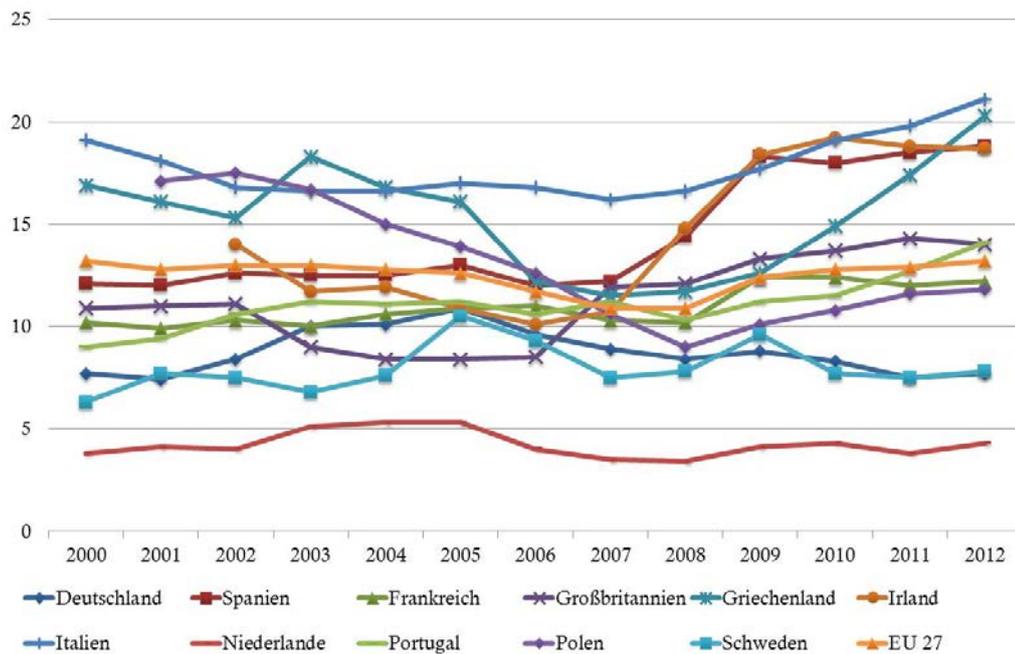
Es überrascht daher nicht, dass im gleichen Zeitraum seit 2008 in den meisten EU-Staaten der Anteil der Jugendlichen in Ausbildung, Studium oder Qualifizierung zugenommen hat. Ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko verstärkt den „Bildungsdruck“ und führt in vielen Fällen zu einer Ausweichreaktion in Form verlängerter Ausbildungszeiten und einer steigenden Nachfrage nach tertiären Bildungsgängen. Inwieweit dieser Trend in späterer Zeit nennenswerte Humankapitalvorteile erzeugen wird, ist insofern zweifelhaft, als sich unter den erzwungenen Bildungsverlängerern zu einem erheblichen Teil auch Personen befinden werden, die einen Studienabschluss womöglich gar nicht anstreben bzw. ihre schon erworbenen Qualifikationen unter besseren Voraussetzungen erfolgreich hätten in den Arbeitsmarkt einbringen können und keiner Zusatzqualifikation bedürft hätten. Dort, wo der Anteil der Jugendlichen im Bildungsbetrieb in den Jahren davor rückläufig war (z.B. in Österreich, Dänemark und Spanien), fiel die Zunahme in den Krisenjahren deutlich stärker aus. Zugleich hat nach 2008 der zuvor im Anstieg begriffene Anteil von Jugendlichen, die neben Bildungsaktivitäten einer Erwerbsarbeit nachgingen, in vielen EU-Staaten auffällig abgenommen (Eichhorst et al., 2013, S. 17).

Ergänzend zur traditionellen Arbeitslosenstatistik werden seit einigen Jahren auf Betreiben der Europäischen Kommission als „NEETs“ solche Personen im Alter von 15 bis 24 Jahren (und für andere Altersgruppen) statistisch erfasst, die sich weder in Beschäftigung, noch in Schule/Ausbildung/Studium oder Qualifizierungsmaßnahmen befinden (NEET: „not in employment, education or training“), um politikrelevante Informationen über eine besonders verwundbare Personengruppe innerhalb der jungen Generation zu gewinnen. Wenn es um die Bewertung der grassierenden Jugendarbeitslosigkeit in Europa geht, liefert dieses Konzept

besonders aufschlussreiche Daten.³ Selbst wenn auch innerhalb dieser Gruppe noch ein gewisser Prozentsatz derer abzuziehen ist, die etwa durch Krankheit, körperliche oder geistige Beeinträchtigung oder selbstgewählte „Auszeiten“ dauerhaft oder nur vorübergehend von der aktiven Teilhabe an Erwerbsleben und Humankapitalbildung abgehalten werden, so verbleibt ein dennoch bei weitem zu hoher Anteil dieser Personengruppe in den Staaten der EU.

Die Daten zeigen, dass ihr Anteil im Zeitraum von 2008-2012 in 20 von 27 EU-Staaten teils deutlich angewachsen ist. Besonders gravierend in Größenordnungen von fast 20 Prozent sind die NEET-Quoten unter anderem – neben den Krisenländern Griechenland, Zypern, Spanien und Italien – auch in Bulgarien und Kroatien gestiegen. Weit unterhalb des EU-Durchschnitts von 13 Prozent rangieren außer Deutschland noch Österreich, die Schweiz, alle skandinavischen Länder sowie (mit den im Jahr 2012 niedrigsten NEET-Raten) die Niederlande und Luxemburg (vgl. Abbildung 5 auf Seite 6). Dabei halten sich offiziell arbeitslos gemeldete und gänzlich inaktive Gruppen in etwa die Waage. Mit anderen Worten: Bis zu einem Fünftel der jungen Menschen in zahlreichen EU-Staaten sind derzeit auf die eine oder andere Weise faktisch Arbeitsmarkt- und Qualifikations-Outsider. Den Eurostat-Daten zufolge waren im Jahr 2011 EU-weit etwa 7,5 Millionen Menschen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren und darüber hinaus rund 6,5 Millionen 25-29-Jährige arbeitsmarkt- und qualifikationsfern, wobei die NEET-Risiken für Geringqualifizierte und Migranten besonders hoch einzuschätzen sind. Dies ist ein alarmierender Befund (Eurofound, 2012, S. 27-41).

Abbildung 5: NEET-Quoten Jugendlicher in ausgewählten Ländern (2000-2012)



Quelle: Eurostat.

Anm.: Angaben in Prozent bezogen auf Jugendliche im Alter von 15 bis 24 Jahren.

³ Vgl. zum NEET-Konzept ausführlich Eurofound (2012), S. 19-27.

Das Risiko einer „verlorenen Generation“ – und was zu tun ist

Die anhaltend hohe Jugendarbeitslosigkeit in vielen EU-Staaten verursacht erhebliche volkswirtschaftliche Kosten. Einen Eindruck von deren Dimension liefern Kalkulationen der „European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions“. Sie ermittelt für die gesamte EU-27 Kosten in einer Größenordnung von mehr als 150 Milliarden Euro allein für das Jahr 2011 innerhalb der erweiterten Altersgruppe der 15-29-jährigen NEETs. Dies entspricht etwa 1,2 Prozent des europäischen Bruttoinlandsprodukts. Die sozialen „Kosten“ in Form von Vertrauensverlusten und Exklusion sind dabei nicht berücksichtigt. Selbst wenn diese Kalkulation stark vereinfachend unterstellt, jedes Individuum aus dieser Gruppe lasse sich erfolgreich in den Arbeitsmarkt integrieren, bleiben die wirtschaftlichen Einbußen in jedem Fall immens. Rein rechnerisch könnte bereits die (Re-)Integration von nur 20 Prozent der nichterwerbstätigen jungen Menschen zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte der EU-Staaten um 30 Milliarden Euro pro Jahr und zu erheblichen ökonomischen Zugewinnen aufgrund der zusätzlichen Beschäftigung führen (Eurofound, 2012, S. 65-81). Weiterhin muss darauf hingewiesen werden, dass junge Menschen, denen es nicht gelingt, in Ausbildung oder Arbeit zu gelangen, für einen großen Teil ihres Arbeitslebens von den 'Narben' dieser Erfahrung gekennzeichnet sein werden. So ermittelt eine aktuelle Studie, dass ein zusätzlicher Tag, den ein Jugendlicher in Arbeitslosigkeit verbringt, bis zu sechs zusätzliche Tage Arbeitslosigkeit im späteren Erwerbsleben nach sich zieht (Schmillen und Umkehrer, 2013).

Jenseits aller Statistik bleibt festzuhalten, dass junge Erwerbstätige oder Arbeitsuchende im Verlauf ökonomischer Krisen in aller Regel die schwächste Gruppe auf dem Arbeitsmarkt darstellen und ihnen schon deshalb die besondere „Fürsorge“ einer vorausschauenden Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gelten muss. Aufgrund von begrenzter Arbeitserfahrung, geringerem Sozialkapital, weniger stark ausgeprägten betriebspezifischem Wissen und dank nur kurzer Betriebszugehörigkeit geringeren Abfindungsansprüchen zählen sie zu den ersten Betroffenen, wenn Firmen Entlassungen als Antwort auf rezessionsbedingte Personal-Überkapazitäten vornehmen. Gleichzeitig erhalten Risikoerwägungen bei etwaigen Neueinstellungen besonderes Gewicht im Firmenkalkül, was häufig zur Bevorzugung erfahrenerer Kandidaten führt. Auch können institutionelle Gegebenheiten wie hohe Einstiegsgehälter oder ein ausgeprägter Kündigungsschutz Unternehmen darin bestärken, bei der Einstellung junger Bewerber zurückhaltend zu agieren.

Dies wirft die Frage auf, welche erfolgversprechenden Wege die nationale und europäische Arbeitsmarktpolitik finden kann, um das Problem der hohen Jugendarbeitslosigkeit wirksamer in den Griff zu bekommen. Maßnahmen zur Verringerung der europaweit noch viel zu hohen Zahl von Schul- oder Ausbildungsabbrechern und zu gering qualifizierten Absolventen reichen bei weitem nicht aus, wenn heute zunehmend auch gut qualifizierte Jugendliche in vielen EU-Staaten mit hohen Arbeitslosigkeitsrisiken zu kämpfen haben. Eine mittelstandsfreundliche Wirtschaftspolitik sorgt für das Entstehen von neuen Arbeitsplätzen, für die aber wiederum nicht allein junge Menschen zur Verfügung stehen. Neben gezielten Anreizen zur Bildungs- und Arbeitsmobilität in Europa erscheinen deshalb vor allem die Reform von Ausbildungssystemen nach dem in Deutschland hervorragend bewährten Konzept der praxisnahen dualen Ausbildung, Reformen im Hinblick auf eine bessere Tarifpartnerschaft sowie ein erleichterter Arbeitsmarkteinstieg in Form einer Neuregulierung befristeter und unbefristeter Beschäftigungsformen plausibel.

Kurzfristige Reformerfolge sind dort, wo es vor allem um strukturelle Korrekturen geht, nicht zu erwarten. Dies gibt innovativen Migrationsstrategien als Ventilösung von vornherein einen besonderen Stellenwert. Auf der Suche nach kurzfristigem Erfolg auf eine Renaissance von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) zu setzen, verbietet sich nach den schlechten internationalen Erfahrungen mit diesem kostspieligen und ineffizienten Instrumentarium.⁴ Ebenso abwegig wäre eine Rückkehr zur verfehlten Politik von Vorruhestandsregelungen und Frühverrentungen in der Hoffnung, hiermit neuen Spielraum für die Beschäftigung Jüngerer zu schaffen. Wie eine aktuelle Studie erneut zeigt, gibt es keinen relevanten Wettbewerb zwischen Jung und Alt auf dem Arbeitsmarkt; vielmehr ergänzen sich beide Gruppen mit ihren unterschiedlichen Qualifikationsprofilen im Produktionsprozess. Das Ziel muss deshalb darin bestehen, die Beschäftigungschancen von Jugendlichen zu verbessern und zugleich die Älteren im Erwerbsprozess zu halten, statt sie gegeneinander auszuspielen (Eichhorst et al., 2013). Nicht zuletzt ist dies auch ein Gebot gesellschaftlicher Fairness im Hinblick auf die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme angesichts der demografischen Alterung in allen EU-Staaten, die ohne eine Ausweitung der Lebensarbeitszeit allein den jungen Schultern zur (bald untragbaren) Last gelegt würde.

Temporäre Migration zu Bildungs- und Arbeitszwecken

Von den genannten Politikfeldern zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit verspricht vor allem eine Stimulation von Ausbildungs- und Arbeitsmobilität kurzfristig positive Effekte, auch wenn die Größenordnung der tatsächlichen EU-Binnenwanderung nicht überschätzt werden sollte. Jenseits der Frage, inwieweit einzelne EU-Staaten – übrigens auch Deutschland etwa im Hinblick auf die verbreiteten Fachkräfteengpässe im Osten des Landes – durch entsprechende Mobilitätsanreize die regionale Mobilität innerhalb des Landes stimulieren sollten, bietet die grenzüberschreitende Migration ein hohes Lösungspotenzial. Das jüngste deutsch-spanische Regierungsabkommen (Mai 2013) zu Ausbildungs- oder Beschäftigungsangeboten für insgesamt 5.000 junge Spanier in Deutschland bis zum Jahr 2017 weist eine mögliche Richtung vor, ohne allerdings neben der wichtigen symbolischen Funktion quantitativ ernsthaft von Bedeutung zu sein. Die Mobilität von Arbeitskräften innerhalb der „alten“ EU ist ungeachtet der erheblichen und aktuell noch verstärkten ökonomischen Ungleichgewichte nach wie vor zu gering entwickelt, um regionale Schwankungen auf den Arbeitsmärkten besser ausgleichen und unnötige Arbeitslosigkeit vermeiden zu können. Trotz weiter abgebauter rechtlicher Hürden und verbesserter Information gilt dies auch für die junge Generation. Auch Unternehmen und Verbände, die im Ausland um Arbeitskräfte werben, sind mit diesem Problem konfrontiert.

Am Beispiel Spaniens wird dies sehr deutlich: Obwohl sich die Perspektiven für jugendliche Arbeitsuchende dort massiv verschlechtert haben, verzeichnet der aktuelle Vorzeige-Arbeitsmarkt Deutschlands bislang eine nur auf sehr schwachem Niveau zunehmende Zuwanderung spanischer Arbeitskräfte. Zwar nimmt sich die prozentuale Steigerung der Einreisen aus Spanien zwischen 2011 und 2012 um 45 Prozent recht eindrucksvoll aus, absolut waren dies jedoch nach Daten des Statistischen Bundesamtes nur 9.000 Personen, darunter neben jungen Arbeitsmigranten auch ältere Altersgruppen und Familienangehörige. Ähnlich stellt sich die Konstellation im Hinblick auf die Krisenländer Griechenland, Portugal und Italien dar. Für den starken, aber vom einsetzenden Fachkräftemangel bereits beeinträchtigten Arbeitsmarkt

⁴ Für internationale Evidenz vgl. Card et al. (2010). Für eine Evaluation von ABM in Deutschland vgl. Caliendo et al. (2008). Dass der Einsatz derartiger Maßnahmen für Jugendliche ebenfalls kritisch zu bewerten ist, zeigen u.a. Caliendo et al. (2011).

Deutschlands sind diese Zuzüge von Fachkräften zu gering, für die Arbeitsmärkte der Herkunftsländer sind die eintretenden Entlastungen noch zu wenig spürbar. Neue Belastungen für Wirtschaft und Sozialsysteme würden gar entstehen, wenn nicht primär arbeitslose junge Menschen, sondern etablierte Arbeitskräfte die Krisenländer verlassen sollten.

Alle Beteiligten würden jedoch profitieren, wenn sich – unterstützt auch durch Initiativen der EU, etwa im Rahmen der Initiative „Youth on the Move“ – eine intensivere Wanderung von jungen Menschen zu Ausbildungs- und Arbeitszwecken in der Europäischen Union etablieren würde. Dabei hinkt der Vergleich zur Zeit der deutschen Gastarbeiteranwerbungen der 1960er Jahre schon aufgrund der damals nicht gegebenen Freizügigkeit beim Grenzübertritt. Heute geht es mit Blick auf den europäischen Arbeitsmarkt ausdrücklich nicht darum, einzelnen Mitgliedstaaten ihre „besten jungen Köpfe“ abzuwerben, sondern darum zu verhindern, dass – um es ökonomisch auszudrücken – prinzipiell knapper werdendes Humankapital aufgrund einer ineffizienten Ressourcenallokation brach liegt und Gefahr läuft, schon in jungen Lebensjahren entwertet bzw. im Falle von perspektivlosen Auszubildenden gar nicht erst gebildet zu werden.

Deshalb sollten der ersten deutschen Initiative zur Aufnahme junger Spanier rasch weitere Regierungsabkommen mit anderen Ländern folgen. Parallel sollte nicht nur das bestehende „Europäische Portal zur beruflichen Mobilität“ (EURES) systematisch zum zentralen Informationsportal für wanderungswillige Arbeitskräfte und Ausbildungsplatzsuchende ausgebaut werden, sondern auch in den Einzelstaaten mehr Transparenz für ausländische Stellensuchende geschaffen werden. An nationalen Online-Portalen sollten sich neben Regierungsstellen auch Arbeitgeberverbände oder Unternehmen beteiligen können. Neben der subjektiv empfundenen Sprachbarriere sind es nach wie vor einfach zu behebende Informationsdefizite, die Wanderungsentscheidungen ungünstig beeinflussen (Constant und Rinne, 2013). Mit mehr Transparenz bei der Suche nach geeigneten Arbeits- und Ausbildungsplätzen kann die Wanderungsbereitschaft junger Menschen gezielt gefördert werden.

Inzwischen sind die bürokratischen Hürden bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungsabschlüssen bereits deutlich abgebaut worden, und durch Standardisierungen im Rahmen der Europäischen Qualifikationsrahmens wurde die Vergleichbarkeit von Abschlüssen erleichtert. Eine Fortsetzung der europäischen Rechtsangleichungen in diesem Bereich und ein weiterer Ausbau des europäischen ERASMUS-Programms können einen zusätzlichen Beitrag zur Steigerung der grenzüberschreitenden Bildungsmobilität liefern (Parey und Waldinger, 2011).

Junge Bildungs- und Arbeitsmigranten aus den Krisenstaaten können in anderen Staaten der EU zu Wohlfahrtsgewinnen beitragen, die der Gemeinschaft insgesamt zugutekommen. Humankapitalverluste würden vermieden, zusätzliche Qualifikationen und Berufserfahrung im Ausland würden erworben. Davon würden die Herkunftsländer bei der Rückkehr „ihrer“ Auswanderer profitieren. Zielländer wie Deutschland sollten nicht davon ausgehen, diese jungen Zuwanderer dauerhaft im Land halten zu können. Die Mehrzahl von ihnen wird sich nach einigen Jahren und der dann hoffentlich dort überwundenen Krise zurück in Richtung Heimat orientieren, aber im weiteren Verlauf womöglich erneut zu Arbeitszwecken nach Deutschland einreisen und mit dem deutschen Arbeitsmarkt „vernetzt“ bleiben.⁵

⁵ Sie würden damit zu „zirkulären Migranten“. Vgl. für eine umfassende Darstellung dieses Phänomens Constant et al. (2013).

Duale Ausbildung und Tarifpartnerschaft

Richtet man den Fokus auf die Jugendarbeitslosigkeit in Westeuropa, so fällt auf, dass sie insbesondere in jenen Staaten besonders niedrig ausfällt, die über ein arbeitsmarkt- und unternehmensnahes Ausbildungssystem mit zertifizierten, übertragbaren Berufsqualifikationen verfügen. Nicht nur Deutschland, sondern auch Österreich, die Niederlande, Dänemark und die Schweiz praktizieren – in unterschiedlicher Form – eine duale Ausbildung. Deren Vorteil liegt auf der Hand. Anders als rein schulische Ausbildungswege wird hier sowohl das im Wandel befindliche Anforderungsprofil der Wirtschaft unmittelbar in den Ausbildungsprozess eingespeist als auch dafür Sorge getragen, dass die Auszubildenden durch die enge Einbindung in den Ausbildungsbetrieb jobspezifische Kenntnisse und erste Berufserfahrung erwerben. Die Unternehmen beteiligen sich an den Kosten, die also nicht allein dem Staat aufgebürdet werden.

Ungeachtet mancher Probleme auch dualer Systeme, mit den rasanten Veränderungen der Qualifikationsanforderungen Schritt zu halten und insbesondere schwächere Schulabgänger zu integrieren, hat sich dieses Prinzip sehr bewährt und kann auf eine hohe Akzeptanz bei Arbeitgebern, Gewerkschaften, den jungen Menschen und ihren Eltern verweisen. Duale Ausbildungssysteme setzen allerdings ein partnerschaftliches Miteinander der Beteiligten – Staat, Unternehmen, Sozialpartner – voraus. Dort, wo diese überwiegend friedliche Zusammenarbeit, wie beispielsweise in Deutschland, gute Tradition ist, sind duale Ausbildungssysteme von vornherein leichter umzusetzen oder existieren bereits. Stehen sich die Tarifpartner jedoch traditionell eher konfliktbeladen gegenüber, sind die Chancen auf eine erfolgreiche Umsetzung dualer Ausbildungsprinzipien von Beginn an ungleich schlechter.

Deutschlands duales Ausbildungssystem ist gestärkt aus der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise hervor gegangen und kann anderen Staaten als Vorbild dienen, selbst wenn es in seiner spezifischen, historisch und kulturell gewachsenen Form nur teilweise auf andere Volkswirtschaften übertragbar ist. In den letzten Jahren haben einige EU-Staaten, darunter auch Spanien, Schritte zur Begründung oder zum Ausbau dualer Ausbildungssysteme unternommen, für deren Erfolgsbewertung es allerdings noch zu früh ist. Eine aktuelle Untersuchung empfiehlt auch Frankreich Schritte zur Etablierung eines dualen Ausbildungssystems zu unternehmen (Cahuc et al., 2013). Dass dies nur in wohlüberlegten Einzelschritten erfolgreich sein kann, liegt auf der Hand. Sinnvoll erscheint zunächst die Erprobung von dualen Ausbildungsgängen auf sektoraler oder regionaler Ebene in enger Kooperation mit einer festen Gruppe beteiligter Unternehmen mit vergleichbarer Interessenlage. Das erleichtert den Zuschnitt der dualen Ausbildungsmodule und die anschließende Erfolgskontrolle. Hierzu sollten sich die Tarifpartner sektoral bzw. regional in Arbeitsgemeinschaften organisieren, um gemeinsam Standards und Zertifizierungen zu etablieren. Es wäre unrealistisch zu erwarten, dass ein groß angelegtes und stark reguliertes Ausbildungssystem wie in Deutschland innerhalb kurzer Zeit aufgebaut werden kann – dies ist aber auch nicht erforderlich, um erfolgreich eine duale Ausbildung durchführen zu können. Maßnahmen zur stärkeren Praxisorientierung der Ausbildungsgänge werden sich aber naturgemäß erst mit erheblicher zeitlicher Verzögerung auf dem Arbeitsmarkt auswirken. Kurzfristige Effekte zur Linderung der gegenwärtigen Krise sind mit Ausbildungsreformen nicht zu erzielen. Die Krise bietet aber die Gelegenheit, hier neue Wege zu beschreiten und alte Konfliktlinien aufzubrechen.

Regulierung des Arbeitsmarktes: Kündigungsschutz, befristete Beschäftigung und aktive Arbeitsmarktpolitik

In vielen Staaten Europas sind seit den 1980er Jahren befristete Arbeitsverträge liberalisiert worden, um mehr Einstiegsmöglichkeiten zu schaffen, ohne den in vielen Ländern sehr stark ausgebauten Kündigungsschutz in Frage stellen zu müssen. Wie die Erfahrungen Frankreichs, Italiens, Portugals oder Griechenlands zeigen, hat dies vor allem für junge Menschen zur Folge, dass ihnen zunächst nur befristete Arbeitsverträge angeboten wurden und die Übergänge von dieser Form der flexiblen Beschäftigung in dauerhafte Beschäftigung recht schwierig waren. Während in Deutschland die Übergangsraten in den letzten Jahren kontinuierlich auf immerhin 39 Prozent im Jahr 2012 gestiegen sind (IAB, 2013, S. 4), ist in anderen Ländern im Verlauf der Wirtschaftskrise die Anzahl der befristeten Jobs massiv eingebrochen – Leidtragende waren in erster Linie junge Menschen.

Besonders offenkundig wird dies derzeit in Spanien (Bentolila et al., 2012). Dort wurden bereits in den 1980er Jahren die rechtlichen Grundlagen für eine massive Ausweitung befristeter Beschäftigungsverhältnisse gelegt, die aktuell knapp zwei Drittel aller Arbeitsverträge in der Altersgruppe der 15-24-Jährigen ausmachen. Zugespitzt lässt sich sagen, dass in Spanien nicht zuletzt auch die starke Fokussierung auf befristete Beschäftigung bei gleichzeitig ausgeprägten Strukturwandelproblemen zu dem aktuellen Desaster hinsichtlich der Jugendarbeitslosigkeit beigetragen hat. Insofern ist Vorsicht angezeigt, wenn es darum geht, befristete Beschäftigung zu forcieren. Auch dieses Instrument entfaltet seine gewünschte Wirkung nur dann, wenn es auf die spezifischen Gegebenheiten des jeweiligen Arbeitsmarktes Rücksicht nimmt.

Dies lässt sich ebenfalls am Beispiel Frankreichs verdeutlichen (Cahuc et al., 2013). Seit den 1990er Jahren hat auch dort die Segmentierung des Arbeitsmarktes stark zugenommen. Zuletzt wurden mehr als 90 Prozent der Einstellungen befristet vorgenommen. Zudem betreffen Befristungen jugendliche Arbeitnehmer überproportional häufig – auch im Vergleich mit anderen Ländern. So war im Jahr 2009 diese Form der Beschäftigung unter französischen Jugendlichen fünfmal häufiger anzutreffen als unter Erwachsenen. Im OECD-Durchschnitt fiel dieses Verhältnis deutlich geringer aus. Ein Kernproblem der Befristung muss darin gesehen werden, dass diese Beschäftigungsform (nicht allein) in Frankreich fast ausnahmslos nur für qualifizierte Beschäftigte als Sprungbrett zu unbefristeten Verträgen fungiert (Junod, 2006). Zudem resultieren für befristete Beschäftigte Probleme auch außerhalb des Arbeitsmarktes, z.B. auf dem Wohnungs- oder Kreditmarkt.

Ein stark ausgebauter Kündigungsschutz ist als besonders gravierendes Einstellungshemmnis für Arbeitsmarktneulinge anzusehen. Einerseits schützen entsprechende Bestimmungen langjährige Mitarbeiter in Krisenzeiten eher vor Entlassung als junge Beschäftigte ohne hohe Abfindungsansprüche; andererseits erscheinen den Unternehmen Neueinstellungen junger und deshalb unerfahrener Bewerber angesichts strenger Kündigungsschutzvorschriften gerade in Krisenzeiten besonders riskant. Tendenziell sorgt umgekehrt ein geringer ausgebauter Kündigungsschutz sowohl für eine stärkere Nachfrage nach (jungen) Mitarbeitern als auch für stärker steigende Arbeitslosigkeit im Falle einer Rezession (Boeri, 2011).

Befristete Beschäftigung wird zunehmend von den Unternehmen als Flexibilitätsreserve genutzt; im Falle rigider Kündigungsschutzvorschriften tritt sie auch als Konkurrent dauerhafter, unbefristeter Beschäftigung auf. Immer weniger Neueinsteiger in den Arbeitsmarkt können heute noch wie frühere Erwerbsgenerationen davon ausgehen, sofort oder doch in absehbarer Zeit ein unbefristetes Arbeitsverhältnis eingehen zu können. Der demografische Wandel wird zwar

voraussichtlich dazu beitragen, dass mehr „Arbeitnehmermacht“ auch zu wiederum mehr Dauerarbeitsplätzen führt, doch für die von der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise bedrohte Generation kommt dieser Umschwung zu spät.

Deshalb bietet sich eine Neuregulierung von befristeten und unbefristeten Arbeitsverträgen in der aktuellen Krisensituation an, wie das bereits in einigen der genannten Länder mit gespaltenen Arbeitsmärkten zumindest im Ansatz begonnen worden ist. Solche Neuregulierungen sollten vorangetrieben werden, denn gerade in der gegenwärtigen Situation bieten sich Gelegenheiten für strukturelle Reformen. Dies wird jedoch nur auf mittlere Sicht wirken, insbesondere dann, wenn auch die Nachfrage nach Arbeitskräften seitens der Privatwirtschaft in den betroffenen Ländern wieder zunimmt. Eine Lösung, die in Italien, Frankreich und Spanien vorgeschlagen worden ist, besteht darin, ein einheitliches Arbeitsrecht zu schaffen, das ohne die Unterscheidung von befristeten und unbefristeten Einstellungen auskommt („contrat unique“, „contratto unico“), sondern jeden Arbeitsvertrag als prinzipiell unbefristet ansieht, aber mit der Beschäftigungsdauer zunehmende Ansprüche auf eine Abfindung vorsieht. Gleichzeitig wären die Anforderungen an eine Kündigung zu vereinfachen. Ein solches System würde die Möglichkeiten zum Einstieg für junge Menschen deutlich verbessern, ohne dass an einem fixen Punkt über eine Übernahme in einen unbefristeten Arbeitsvertrag zu entscheiden wäre.

Maßgeblich sind dabei jedoch die gewachsenen strukturellen Gegebenheiten auf dem jeweiligen Arbeitsmarkt. In Deutschland ist der Kündigungsschutz nach wie vor gut ausgebaut – gleichzeitig haben umfassende, überlegt aufeinander abgestimmte Arbeitsmarktreformen jedoch dazu beigetragen, dass die Jugendarbeitslosigkeit sich seit Jahren auf vergleichsweise geringem Niveau befindet. Auch das in Deutschland besonders früh und offensiv eingesetzte Instrument der Kurzarbeit hat im Verlauf der Krise dämpfend auf die Jugendarbeitslosigkeit eingewirkt.

Andere europäische Staaten haben mit vergleichbaren Instrumentarien – etwa Kurzarbeit – auf die Krise reagiert. Gerade die wirtschaftlich besonders stark gefährdeten EU-Staaten Griechenland, Spanien und Italien, aber auch Frankreich, haben ihren Arbeitsmarkt jedoch nicht bereits zuvor derart umfangreich reformiert wie Deutschland dies seit dem Jahr 2000 aufgrund des damals akuten Problemdrucks getan hat. Die in historischer Betrachtung eher „verspäteten“ deutschen Arbeitsmarktreformen haben die entscheidende Grundlage dafür geschaffen, dass das Land die Krise bis heute so erfolgreich hat meistern können, während die Arbeitsmärkte anderer Staaten vergleichsweise unvorbereitet von der Rezession getroffen wurden.

Das Beispiel Spaniens zeigt, dass im Falle ökonomischer Krisen hohe Einbußen von Arbeitsplätzen trotz umfassendem Kündigungsschutz eintreten und auch tiefgreifende Korrekturen durch die Politik (2010/2011) nicht sofort Wirkung zeigen. Ein gelockerter Kündigungsschutz allein sorgt nicht augenblicklich für mehr Jugendbeschäftigung (Bentolila et al., 2012; Balakrishnan und Berger, 2009). Ähnlich stellt sich die Konstellation unter anderem auch in Italien dar: Ein zu bürokratischer, teurer Kündigungsschutz trug angesichts ökonomischer Misserfolge mit zu einem hohen Anteil von Jugendlichen in befristeter Beschäftigung und zugleich eklatant hoher Jugendarbeitslosigkeit bei. Die im Jahr 2012 etwas gelockerten Kündigungsschutzbestimmungen müssen ihre Wirkung erst noch entfalten, wobei fraglich bleibt, in welchem Umfang Jugendliche rasch davon profitieren werden. Kündigungsschutzkorrekturen werden ihre Wirkung weitgehend verfehlen, wenn sie nicht eingebettet in eine weitergehende Arbeitsmarktreform erfolgen.

Die deutsche Agenda-2010-Politik hat den Beweis angetreten, dass in relativ kurzer Zeit ein bis dahin deutlich im Hintertreffen befindlicher Arbeitsmarkt modernisiert und dynamisiert

werden kann, wenn es nicht bei der isolierten Umsetzung von Teilreformen bleibt. In diesem Zusammenhang hat das „Fördern und Fordern“ gerade junger Arbeitsuchender große Bedeutung. Im Falle Deutschlands hat die wissenschaftliche Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik in recht kurzer Zeit zu deutlichen Modifizierungen geführt. Ineffiziente Programme wurden korrigiert oder eingestellt und die Ressourcen insgesamt zielgerichteter eingesetzt. Auch das Timing von Maßnahmen wurde verbessert – nicht in jedem Fall ist eine sofortige Programmteilnahme nach Arbeitslosmeldung sinnvoll, weil häufig bereits deren Vorankündigung zu verstärkten Eigeninitiativen führt.

Abgesehen von einer erwerbsanreizorientierten Reform des Transfersystems und einer Professionalisierung der Arbeitsvermittlung selbst, die in Deutschland heute viel stärker auf das Individuum als „Kunde“ abstellt und solche Eigenaktivitäten unmissverständlich einfordert, wurde beispielsweise die Förderung der beruflichen Weiterbildung intensiviert. Ebenso wurden und werden unter bestimmten Voraussetzungen zeitlich befristete Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber gezahlt, wenn sie schwerer vermittelbare (jugendliche) Bewerber einstellen und über eine Mindestdauer hinweg beschäftigen. Auch Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit heraus wurden zeitweise besonders intensiv gefördert.

Alle drei Instrumente haben sich Evaluationsstudien zufolge im deutschen Kontext sehr gut bewährt und mehr Jugendliche aus der Arbeitslosigkeit geführt.⁶ Ineffizient wirken Programme zur Bereitstellung öffentlicher Arbeitsplätze jenseits des regulären Arbeitsmarktes. Sie greifen nicht nur in das Marktgeschehen ein, sondern tragen zur einer Stigmatisierung der Teilnehmer bei, deren Rückkehr in das „normale“ Erwerbsleben damit potenziell erschwert wird (Card et al., 2010; Caliendo et al., 2011).

Die deutschen Erfahrungen mit der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik lassen sich nicht deckungsgleich auf andere europäische Staaten übertragen. Andere Arbeitsmarktkonstellationen können bei im Ansatz identischen Förderprogrammen durchaus zu konträren Resultaten führen. So zeigen etwa Studien aus Frankreich, Großbritannien, Schweden und Dänemark, dass dort Weiterbildungsmaßnahmen für geringer qualifizierte Jugendliche keine positive Auswirkung auf deren Arbeitsmarkterfolg haben. Inwieweit dies auf ein anderes Programmdesign, andere Zielgruppen und weniger praxisorientierte Kursinhalte zurückgeführt werden kann, muss noch analysiert werden.

Befristete Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber bei Neueinstellungen von Jugendlichen scheinen dagegen allgemein ein sinnvolles Förderinstrument zu sein, wie Untersuchungen für Frankreich, Großbritannien, Belgien und Schweden bestätigen. Unter anderem verfügt inzwischen auch Spanien über ein aktivierendes Instrumentarium von Lohn- und Ausbildungszuschüssen für Arbeitgeber. Dieser Ansatz macht sich ein wesentliches Element zu Nutze, auf das unter anderem auch der Erfolg des dualen Ausbildungssystems zurückzuführen ist: „echte“ berufliche Erfahrungen im ersten Arbeitsmarkt. Auf diese Weise werden Jugendliche direkt an die Bedürfnisse der Firmen herangeführt, und sie erhalten Kenntnisse und Fähigkeiten, die sie sich auf anderem Weg kaum aneignen können. Allerdings bietet befristete subventionierte Beschäftigung in Ländern mit stark segmentierten Arbeitsmärkten wenig Chancen auf dauerhafte Übernahme in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis – vor allem dann, wenn, wie oft in der Praxis

⁶ Heyer et al. (2012) liefert eine Übersicht zu den Resultaten der deutschen Evaluationsforschung. Vgl. ferner Caliendo et al. (2011) und Schneider et al. (2007) zur Bewertung von Maßnahmen zur Förderung beruflicher Weiterbildung in Deutschland sowie Caliendo und Künn (2011) zur Evaluation der deutschen Existenzgründungsförderung.

zu beobachten, die Qualifizierung während der befristeten, unterstützten Beschäftigung vernachlässigt wird (Dolado et al., 2013).

Auch Spanien fördert heute, ebenso wie Griechenland, Portugal, Großbritannien oder Irland, junge Existenzgründer (Eichhorst et al., 2013, S. 35-39). Darüber hinaus werden heute in vielen Staaten neue Programme etwa zur Bewertung und Anerkennung nicht formal, sondern im Arbeitsprozess erworbener Qualifikationen oder zur Förderung von regionaler Mobilität umgesetzt oder entwickelt. Das Spektrum politischer Maßnahmen ist inzwischen durchaus breit. Je rascher und besser solche Maßnahmen mit aktivierenden Programmen und weiteren Arbeitsmarktreformen verzahnt, aber zugleich auch gründlich evaluiert werden, desto größer wird ihr – mittelfristiger – Erfolg sein.

„Youth on the Move“? Antworten auf europäischer Ebene

Im Rahmen ihrer Möglichkeiten versucht die Europäische Kommission gezielte Impulse zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zu geben und auf Reformen in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft hinzuwirken. Zu nennen ist hier in erster Linie das seit dem Jahr 2010 existierende Programm „Jugend in Bewegung“ („Youth on the Move“), ein Teilbaustein der Kommissionsstrategie für ein „Europa 2020“. Mit Hilfe dieses Programmes sollen in denjenigen Staaten, deren Jugendarbeitslosenquote über dem EU-Durchschnitt liegt, die allgemeine und berufliche Bildung verbessert, insbesondere die Hochschulbildung gestärkt, die räumliche Mobilität von jungen Auszubildenden und Arbeitssuchenden gefördert sowie Existenzgründungen und Arbeitsmarktzugang von Jugendlichen unterstützt werden (Europäische Kommission, 2010).⁷

Zu Recht kritisiert die EU-Kommission die verbreitet zu hohen Quoten vorzeitigen Schulabbruchs und fordert gezielte, vorbeugende Gegenmaßnahmen. Gleichzeitig rät die Initiative zur verstärkten Anerkennung informell erworbener Qualifikationen, zur dualen Modernisierung von Ausbildungssystemen und einem gezielten Angebot von Betriebspraktika, um in denjenigen Staaten, in denen Systemen es bislang daran mangelt, den frühzeitigen Erwerb berufsbezogener Erfahrungen voranzutreiben. Ferner verlangt die Kommission angesichts der wachsenden Qualifikationsanforderungen der Arbeitswelt verstärkte Bemühungen zur Modernisierung der akademischen Bildung, um die Zahl der Hochschulabsolventen europaweit markant zu steigern.

Im unmittelbaren Zusammenhang mit diesem Konzept und seiner Umsetzung stehen verschiedene Empfehlungen und Beschlüsse der Kommission und des Ministerrates, mit denen die geplanten Fördermaßnahmen konkretisiert und entsprechende EU-Fördermittel bereitgestellt wurden. Zugleich sieht das Programm „Youth on the Move“ vor, eine „Europäische Jugendgarantie“ (Youth Guarantee) einzuführen, die jedem EU-Jugendlichen im Alter von 15 bis 24 Jahren das Recht auf einen Arbeitsplatz, eine Ausbildungsstelle oder die Teilnahme an einer Qualifizierung geben soll. Dieser Kommissionsvorschlag geht auf ähnliche Ansätze in einzelnen EU-Staaten (z.B. Österreich, Niederland, Schweden, Finnland) zurück. Nachdem sich auch das Europäische Parlament im Januar 2013 diesem Vorschlag angeschlossen und seine rechtliche Umsetzung verlangt hat, wurde die „Jugendgarantie“ vom EU-Ministerrat für Beschäftigung und Soziales (EPSCO) im Februar 2013 beschlossen (Eichhorst et al., 2013, S. 31f.). Sollte das Ende Juni 2013 auch vom Gipfeltreffen der EU-Regierungschefs beschlossene

⁷ Aktuelle Informationen finden sich unter http://ec.europa.eu/youthonthemove/about/index_en.htm.

Konzept verbindlich in nationales Recht umgesetzt werden, stünde die Arbeitsmarktpolitik der EU-Staaten vor der immensen Herausforderung, jedem Jugendlichen binnen vier Monaten nach Schulabschluss oder Arbeitslosmeldung entsprechend eine qualifizierte Tätigkeit in Form regulärer Arbeit, Ausbildung oder Praktikum anbieten zu müssen. Das würde die staatlichen Stellen vieler Staaten dazu zwingen, die Interaktion zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung, Schulen, Hochschulen, Weiterbildungsanbietern und Tarifpartnern deutlich zu intensivieren.

Doch die Gefahr ist groß, dass dabei Enttäuschungen (die dann der EU angelastet werden) ebenso vorprogrammiert wären wie massive ökonomische Fehlsteuerungen. Angesichts von rund 7 Millionen arbeits- bzw. perspektivlosen Jugendlichen in der EU wären gigantische nationale Sonderprogramme zur Einhaltung der „Jugendgarantie“ erforderlich, deren zielgenaue Ausgestaltung und Koordination erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringen würde, obwohl bzw. gerade weil dafür rund 8 Milliarden Euro an EU-Sondermitteln zur Verfügung gestellt werden sollen. Die Erfahrung lehrt im Übrigen, dass die Versuchung groß ist, die Arbeitslosenstatistik mit umfangreichen Maßnahmen zur öffentlichen Beschäftigung oder Qualifizierung rasch zu „entlasten“, ohne dass sich daraus notwendigerweise konkrete, nachhaltige Jobperspektiven für die Zielgruppe ergeben. Statt organisatorische Kraft und knappes Geld auf eine solche „Jugendgarantie“ zu verwenden, sollten die zahlreichen wichtigeren Aspekte der „Youth on the Move“-Strategie weiter verfolgt und die derzeitigen Krisenstaaten „gefördert und gefordert“ werden, ihre Arbeitsmärkte so zu reformieren, dass die strukturelle Benachteiligung von Jugendlichen abgebaut und die Entstehung neuer Arbeitsplätze begünstigt wird.

Letztlich kann nur eine umfassende Reformpolitik in den jeweiligen Staaten selbst dafür sorgen, dass sich die Perspektiven für Jugendliche dort bald aufhellen. Die europäische Politik sollte den Reformdruck an dieser Stelle hoch halten, aber nicht mit „Garantien“ Erwartungen wecken, die kaum einzuhalten sind.

Fazit und Ausblick

Die Arbeitslosigkeit junger Menschen hat in vielen Staaten Europas infolge der Finanz-, Wirtschafts- und Eurokrise besorgniserregende Ausmaße angenommen. Wenig spricht dafür, dass sich die hohen Arbeitslosenraten rasch wieder „von selbst“ verringern werden. Im Gegenteil: Starre Arbeitsmarktstrukturen in Verbindung mit den Folgen der Rezession und Sparauflagen für die nationalen Budgets der Krisenländer lassen eine Verfestigung der Jugendarbeitslosigkeit erwarten. Für Europa sind die Risiken erheblich: Ein großer Teil der jungen Erwerbsgeneration läuft regional Gefahr, zum Arbeitsmarktoutsider degradiert und sozial deklassiert zu werden.

Jenseits der hohen Kosten der Arbeitslosigkeit und neben den ein Erwerbsleben lang kaum noch aufzuholenden ökonomischen Benachteiligungen für die Betroffenen selbst sind die gesellschaftlichen Folgen womöglich noch kostspieliger. Anhaltende „systematische“ Entmutigung kann eine Abkehr von der politischen Teilhabe oder gar eine Distanzierung von der demokratischen Gesellschaftsform nach sich ziehen. Eine Europäische Union, die sich ohnehin in vieler Hinsicht in einer Legitimationskrise befindet (Ritzen und Zimmermann, 2013), kann sich dies umso weniger leisten, sondern muss ihr Augenmerk viel stärker darauf richten, Jugendliche in Beschäftigung zu bringen. Mit einer „Jugendgarantie“ weckt die EU allerdings mehr Erwartungen und Hoffnungen als sie einlösen kann – jedem Jugendlichen eine Platz in

Arbeit, Ausbildung oder Qualifizierung zu garantieren, wird Kraft und Finanzmittel in fragwürdiger Weise binden, verleitet zu Fehlsteuerungen und lenkt aktionistisch von den eigentlichen Aufgaben ab.

Hier sind vor allem die Einzelstaaten selbst in der Pflicht. Der Gestaltungsspielraum auf europäischer Ebene bleibt begrenzt oder verpufft sogar, wenn grundlegende Arbeitsmarktreformen vor Ort ausbleiben. Die Arbeitsvermittlung muss und kann vielerorts wesentlich stärker professionalisiert und kundenorientiert organisiert werden. Elemente der „Flexicurity“ und des nicht nur in Deutschland erfolgreich praktizierten „Förderns und Forderns“ können Anreize zu mehr Eigeninitiative schaffen. Eine Ausweitung der befristeten Beschäftigung scheidet in manchen Krisenstaaten als Instrument aus, weil sie dort bereits den Arbeitsmarkt für Jugendliche dominiert und letztlich mit zur Krise in der Jugendbeschäftigung beigetragen hat. Neue Übergänge von der befristeten in dauerhafte Beschäftigung etwa durch den Erwerb zusätzlicher Arbeitsplatzsicherheit im Verlauf der Beschäftigungsdauer können einen Beitrag zu stabilerer Jugendbeschäftigung bieten, wirken aber nicht sofort. Mittel- bis langfristig sind Modernisierungen der Ausbildungssysteme in Anlehnung an das etwa in Deutschland bewährte Modell der dualen Berufsausbildung besonders erfolversprechend.

Kurzfristig auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder gar Frühverrentungsprogramme zu setzen, wäre ökonomisch widersinnig. Befristete Lohnsubventionen an Arbeitgeber bei Neueinstellungen von Jugendlichen werden bereits vielfach praktiziert und sollten im Zweifel noch ausgeweitet werden, weil sie am ehesten kurzfristig positive Wirkungen entfalten. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie mit qualifizierenden Elementen einhergehen, die wiederum den „Einstieg“ von Betrieben in die duale Ausbildung darstellen können. Darüber hinaus sollte auch die Existenzgründungsförderung für qualifizierte junge Leute ausgebaut werden. Überlegenswert erscheinen in diesem Zusammenhang auch zusätzliche europäische Programme für zinsgünstige oder zinslose Darlehen im Sinne von Bildungskrediten oder zur Finanzierung von Mobilität.

Nicht zuletzt kann mit einer Stärkung der räumlichen Mobilität darauf hingewirkt werden, dass kostbare Humankapitalressourcen dort gebildet und jedenfalls vorübergehend zum Einsatz kommen, wo sie ohnehin benötigt werden. Temporäre Binnenmigration zu Ausbildungs- und Arbeitszwecken sollte durch noch mehr Information forciert werden – auch um zu verhindern, dass eine neue Auswanderungswelle etwa in Richtung USA, Kanada oder Australien einsetzt. Staaten wie Deutschland könnten auf diese Weise einen wichtigen Beitrag leisten, junge Arbeitslose aus anderen EU-Ländern auszubilden und zu beschäftigen, bis sie in ihrer Heimat wieder bessere Aussichten vorfinden. Insbesondere an dieser Stelle kann die EU durch weitere Rechtsharmonisierungen, die Etablierung eines echten europäischen Arbeitsmarktes und die Ausweitung von Förderprogrammen gestaltend eingreifen, um die Mobilität in Europa zu erhöhen. Das Paradoxon extrem hoher Jugendarbeitslosigkeit vor allem in Südeuropa bei gleichzeitigen Fachkräfteengpässen in anderen Staaten der EU kann durch entsprechende Anreize zumindest gelindert werden.

Der Schlüssel zur Bewältigung der europäischen Jugendarbeitslosigkeit liegt in strukturellen Reformen der jeweiligen Arbeitsmärkte. Allerdings kommen derartige Reformen für die derzeit betroffenen Jugendlichen zu spät. Der einzuleitende Reformprozess muss daher kurz- bis mittelfristig durch geeignete Maßnahmen für Jugendliche begleitet werden. Auch wenn diese Maßnahmen erhebliche Kosten nach sich ziehen werden, so sind diese Kosten den zu erwarteten Langfristkosten einer „verlorenen Generation“ gegenüberzustellen. Die Gesamtbilanz wird insbesondere für solche Maßnahmen positiv ausfallen, die zur Schaffung von Arbeitsplätzen in der Privatwirtschaft und zur Steigerung der Mobilität in Europa beitragen.

Literaturverzeichnis

- Balakrishnan, R. und H. Berger (2009): "Regional Economic Outlook – Comparing Recessions in Germany, Spain, and United Kingdom," *IMF Survey Magazine* (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/num111809a.htm>).
- Bell, D.N.F. und D.G. Blanchflower (2010): "Youth Unemployment: Déjà Vu?," *IZA Discussion Paper* No. 4705.
- Bell, D.N.F. und D.G. Blanchflower (2011a): "Youth Unemployment in Europe and the United States," *IZA Discussion Paper* No. 5673.
- Bell, D.N.F. und D.G. Blanchflower (2011b): "Young People and the Great Recession," *IZA Discussion Paper* No. 5674.
- Bentolila, S., J.J. Dolado und J.F. Jimeno (2012): "Reforming an Insider-Outsider Labor Market: The Spanish Experience," *IZA Journal of European Labor Studies*, 1, Article 4, 1-29.
- Boeri, T. (2011): "Institutional Reforms and Dualism in European Labor Markets," in: *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4, Part B, S. 1173-1236.
- Cahuc, P., S. Carcillo und K.F. Zimmermann (2013): "The Employment of the Low-Skilled Youth in France," *IZA Policy Paper* No. 64.
- Caliendo, M., Hujer, R. und Thomsen, S. (2008): "The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Microeconomic Evaluation," in: Millimet, D., Smith, J. and Vytlačil, E. (eds.), *Advances in Econometrics, Volume 21: Estimating and Evaluating Treatment Effects in Econometrics*, 383-430.
- Caliendo, M. und S. Künn (2011): "Start-Up Subsidies for the Unemployed: Long-Term Evidence and Effect Heterogeneity," *Journal of Public Economics* 95(3-4), 311–331.
- Caliendo, M., S. Künn, R. Schmidl (2011): "Fighting Youth Unemployment: The Effects of Active Labor Market Policies," *IZA Discussion Paper* No. 6222.
- Card, D., J. Kluge und A. Weber (2010): "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis," *Economic Journal* 120(548), F452-F477.
- Constant, A.F. und U. Rinne (2013): "Labour Market Information for Migrants and Employers: The Case of Germany," *IZA Research Report* No. 50.
- Constant, A.F., O. Nottmeyer und K.F. Zimmermann (2013): "The Economics of Circular Migration," in: A.F. Constant und K.F. Zimmermann (Hrsg.), *International Handbook on the Economics of Migration*, Cheltenham: Edward Elgar, 55-74.
- Dolado, J.J., M. Jansen, F. Felgueroso, A. Fuentes und A. Wöfl (2013): "Youth Labour Market Performance in Spain and its Determinants: A Micro-Level Perspective," *OECD Economics Department Working Papers* No. 1039.
- Eichhorst, W., T. Boeri, M. Braga, A. De Coen, V. Galasso, M. Gerard, M.J. Kendzia, C. Mayrhuber, J.L. Pedersen, R. Schmidl und N. Steiber (2013): "Combining the Entry of Young People in the Labour Market with the Retention of Older Workers," *IZA Research Report* No. 53.
- Eurofound (2012): *NEETs – Young People not in employment, education or training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe*, Dublin/Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Europäische Kommission (2010): „Jugend in Bewegung“ – Eine Initiative zur Freisetzung des Potenzials junger Menschen, um in der Europäischen Union intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum zu erzielen (http://europa.eu/youthonthemove/docs/communication/youth-on-the-move_DE.pdf).
- Heyer, G., S. Koch, G. Stephan und J. Wolff (2012): "Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011," *Journal for Labour Market Research* 45(1), 41-62.
- IAB (2013): Befristete Beschäftigung – Aktuelle Zahlen aus dem IAB-Betriebspanel 2012 (Stand: Juni 2013; http://doku.iab.de/aktuell/2013/Befristung_2012.pdf)
- Junod, B. (2006): "Le CDD: un tremplin vers le CDI dans deux tiers des cas... mais pas pour tous," *DARES Study* No. 117, Paris.
- Parey, M. und F. Waldinger (2011): "Studying Abroad and the Effect on International Labor Market Mobility: Evidence from the Introduction of ERASMUS," *Economic Journal* 121(551), 194–222.
- Ritzen, J. und K.F. Zimmermann (2013): "European labor market policy 2014-2020: muddling through or a vibrant alternative?," *Background paper for the IZA/VEF Workshop "A European Labor Market with Full Employment, More Income Security and Less Income Inequality in 2020"* (Bonn, July 11-12, 2013).
- Schmillen, A. und M. Umkehrer (2013): "The Scars of Youth: Effects of Early-Career Unemployment on Future Unemployment Experiences," *IAB Discussion Paper* No. 6/2013.
- Schneider, Hilmar, Karl Brenke, Birgit Jesske, Lutz C. Kaiser, Ulf Rinne, Marc Schneider, Jacob Steinwede und Arne Uhlendorff (2007): "Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission – Bericht 2006," *IZA Research Report* No. 10.