

BMZ



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



Zukunftsentwickler.
Wir machen Zukunft.
Machen Sie mit.



Jugendbeschäftigungsförderung in Zeiten der Krise

Erfahrungen in Europa von 2008 bis 2012

Herausgegeben von:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Jugendbeschäftigungsförderung in Zeiten der Krise

Erfahrungen in Europa von 2008 bis 2012

Dr. Tetyana Lutsyk

Juni 2013

Inhalt

Zusammenfassung	II
Abbildungsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	V
1 Einleitung	1
2 Jugendarbeitslosigkeit in Europa	3
2.1 Krisenbedingte Entwicklungen.....	3
2.2 Ursachen der Jugendarbeitslosigkeit	6
3 Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Europa von 2008 bis 2012	9
3.1 Umfang jugendspezifischer Maßnahmen	9
3.2 Jugendspezifische Maßnahmen der 27 Mitgliedstaaten der EU	11
3.3 Jugendspezifische Maßnahmen auf EU-Ebene.....	16
4 Bewertung der Krisenmaßnahmen	19
4.1 Innovationswert der Maßnahmen im Zeitraum 2008 bis 2012	19
4.2 Effektivität der Maßnahmen	20
4.2.1 <i>Programme mit Fokus auf Jugend</i>	20
4.2.2 <i>Wirkungsunterschiede je nach konjunktureller Entwicklung</i>	24
5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	26
Literatur	31
Anhang: Ausgewählte Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik	36

Zusammenfassung

Die konjunkturelle Entwicklung in Europa seit 2008 machte die dramatische Lage Jugendlicher auf dem Arbeitsmarkt deutlich. Dennoch handelt es sich um kein neues Phänomen: Die Jugendarbeitslosigkeit in Europa liegt seit Jahren über der Arbeitslosigkeit Erwachsener. Dabei wirkten sich die internationale Finanzkrise und die Euro-Krise nicht einmal überproportional auf die Jugend aus, auch wenn einige Besonderheiten Jugendlicher sie dem negativen Einfluss der Krisen stärker hätten aussetzen können als Erwachsene. Eine Gefahr der aktuellen Krisen liegt jedoch darin, dass die hohe Jugendarbeitslosigkeit angesichts der anhaltenden Rezession einen langfristigen Charakter anzunehmen droht.

Fast alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) führten in den letzten Jahren arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für die Zielgruppe Jugend durch, wobei diese Maßnahmen selten neu entwickelt wurden, sondern in der Regel aus Verlängerungen und Aufstockungen von Programmen und Maßnahmen bestanden, die bereits vor der Krise beschlossen und umgesetzt wurden. In allgemeinen, altersunspezifischen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen scheinen Jugendliche als Zielgruppe dagegen unterrepräsentiert zu sein.

Die Analyse arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen anhand der Quartalsberichte des Europäischen Beschäftigungsobservatoriums ergab, dass die am häufigsten ergriffene Maßnahme in den Mitgliedstaaten der EU im Zeitraum 2008 bis 2012 Zuschüsse an private Unternehmen darstellten, mit dem Ziel, entweder eine Einstellung von Jugendlichen zu bewirken oder Ausbildungsplätze für Jugendliche bereitzustellen. Oft wurden die Zuschüsse für die Arbeitsplatzschaffung um Trainingsmaßnahmen während der Arbeitslosigkeit und/oder um Maßnahmen zur Vermittlung praktischer Kenntnisse in Form von Praktika ergänzt. Auch Dienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt, wie die Verbesserung der Information der Jugendlichen über Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten, intensivere Berufsberatung und Arbeitsplatzvermittlung fanden häufig Anwendung. Dafür wurden die öffentlichen Arbeitsverwaltungen mit zusätzlichen personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet. Dagegen zeigte die Auswertung, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor vergleichsweise selten angewendet wurden.

In einigen Ländern wurden jugendspezifische arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nicht separat voneinander durchgeführt, sondern zu integrierten Programmen für Jugendliche kombiniert. Beispiele sind die Jugendgarantien in Österreich, Schweden, Finnland, den Niederlanden, Großbritannien und Luxemburg und das Programm „New Deal“ in Großbritannien. In diesen Programmen können mehrere individuell zugeschnittene Maßnahmen wie berufliche Orientierung, kurze Trainingsmaßnahmen oder Praktika in Betrieben so verbunden und um Lohnsubventionen ergänzt werden, dass Jugendlichen direkt nach Abschluss einer formellen Ausbildung oder bei Arbeitslosigkeit schneller ein (staatlich garantiertes) Angebot für eine neue Stelle, eine Weiterbildung, einen Ausbildungsplatz oder eine Gründungsfinanzierung unterbreitet werden kann.

Die Maßnahmen im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie waren eher von untergeordneter Bedeutung. Nur in den neuen Mitgliedstaaten der EU und in Portugal war die Kofinanzierung der Maßnahmen aus dem Europäischen Sozialfond von nennenswertem Umfang. Die 2008 veröffentlichte Empfehlung der Europäischen Kommission, eine Jugendgarantie einzuführen, scheiterte in fast allen Mitgliedstaaten. Welche Wirkung die Zusage zusätzlicher Mittel im Rahmen des Beschäftigungspaktes im Jahr 2012 für die Jugendgarantien haben wird, bleibt abzuwarten.

Bei der Analyse des Innovationswertes der getroffenen Maßnahmen konnte keine hohe Innovationskraft der infolge der Krise durchgeführten jugendspezifischen Maßnahmen festgestellt werden, was nicht gegen einen möglichen Innovationsgehalt der Maßnahmen auf Länderebene spricht. Es sind Maßnahmen, die zwar generell nicht neu sind, ihre Einführung jedoch in bestimmten Ländern eine erkennbar neue Qualität mit sich bringt. Insgesamt kann die Vorgehensweise der Länder, auf die bereits vorhandenen Programme aus den Zeiten vor der Krise zurückzugreifen und diese auszuweiten, als weitgehend effizient bewertet werden.

Die Wirkungen der einzelnen Maßnahmen im Kontext der Wirtschaftskrise können noch nicht exakt quantifiziert werden, da bis dato nur wenige Evaluationen veröffentlicht wurden. Gleichzeitig können die Wirkungen derselben arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen je nach Konjunkturphase unterschiedlich ausfallen. Die jüngsten Meta-Studien zu Jugendbeschäftigungsprogrammen in Europa fallen weitgehend negativ aus: So haben jugend-

spezifische Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eine geringere Wahrscheinlichkeit positive Wirkungen und/oder höhere Wahrscheinlichkeit negative Wirkungen auf ihre Zielgruppe zu entfalten, als die gleichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ohne einen jugendspezifischen Fokus. Für die Entwicklungsländer konnte dagegen die Aussage hinsichtlich der geringen Wirksamkeit von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik auf die Zielgruppe Jugend nicht bestätigt werden. Dieses überraschende Ergebnis ist in der Wissenschaft noch nicht hinlänglich erklärt.

Jugendliche scheinen eine schwierige Zielgruppe für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu sein. Angesichts wachsender Zweifel an der Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Jugendliche könnte eine stärkere Fokussierung auf präventive Maßnahmen eine Abhilfe schaffen. In der Konsequenz bedeutet dies, dass bei Jugendlichen interveniert werden sollte, bevor sie arbeitslos oder inaktiv (Not in Education, Employment or Training; NEET-Status) werden.

Gleichzeitig gibt es jedoch auch Hinweise auf erfolgreiche jugendspezifische Programme. Sie kombinieren auf der Basis individueller Bedarfsanalysen mehrere Maßnahmen miteinander. Darüber hinaus differenzieren sie innerhalb der Zielgruppe „Jugendliche“ und sind auf besonders stark gefährdete Jugendliche fokussiert. Sie erlauben eine frühe Intervention und ein individuelles Profiling der Betroffenen. Ein Beispiel hierfür ist das Programm „New Deal“ in Großbritannien.

Für die deutsche internationale und Entwicklungszusammenarbeit bedeutet diese Studie zunächst eine Bestätigung ihrer Bestrebungen, Partnerländer bei der Einführung integrierter Beschäftigungsprogramme zu beraten. Der Schlüssel zu einer höheren Wirksamkeit solcher Programme besteht in der (innovativen) Kombination der bewährten Instrumente und ihrer Anpassung an die institutionellen Gegebenheiten und Bedarfe der Zielgruppe im jeweiligen Partnerland. Durch eine rigorose Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Programme in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und Internationalen Zusammenarbeit (IZ) könnte empirisches Know-how darüber erworben bzw. ausgebaut werden, welche Maßnahmenkombinationen in welchen Ländern unter welchen Bedingungen funktionieren, so dass zukünftig auf Grundlage dieser Erkenntnisse ein auf die konkrete Situation in einzelnen Regionen maßgeschneidertes Design wirkungsvoller Programme möglich wird. Es muss dabei

bedacht werden, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen alleine nicht ausreichen können, um die Ursachen der Jugendarbeitslosigkeit in den Partnerländern mindern zu können. Es bedarf ihrer konsequenten Einbindung in die Beschäftigungs- und Wachstumsstrategien der Partnerländer.

Erfahrungen aus Europa lehren, dass Programme der Jugendbeschäftigungsförderung einen stärkeren präventiven Fokus erhalten sollten, damit Jugendlichen eine Perspektive geboten werden kann, bevor sie zu einem „Problemfall“ auf dem Arbeitsmarkt werden. Trotz Zweifel an der Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Programme für die Jugend in Europa darf die Fokussierung auf die Zielgruppe Jugendliche in der deutschen EZ und IZ dennoch nicht aufgegeben werden. Zumal die Ungewissheit besteht, ob überhaupt eine solche pessimistische Einschätzung der Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in den Entwicklungsländern haltbar wäre. Die Förderung der Jugendbeschäftigung sollte vor allem aufgrund der enormen negativen Folgen der Jugendarbeitslosigkeit für die Gesellschaft in den Partnerländern fortgeführt und intensiviert werden.

Abbildungsverzeichnis

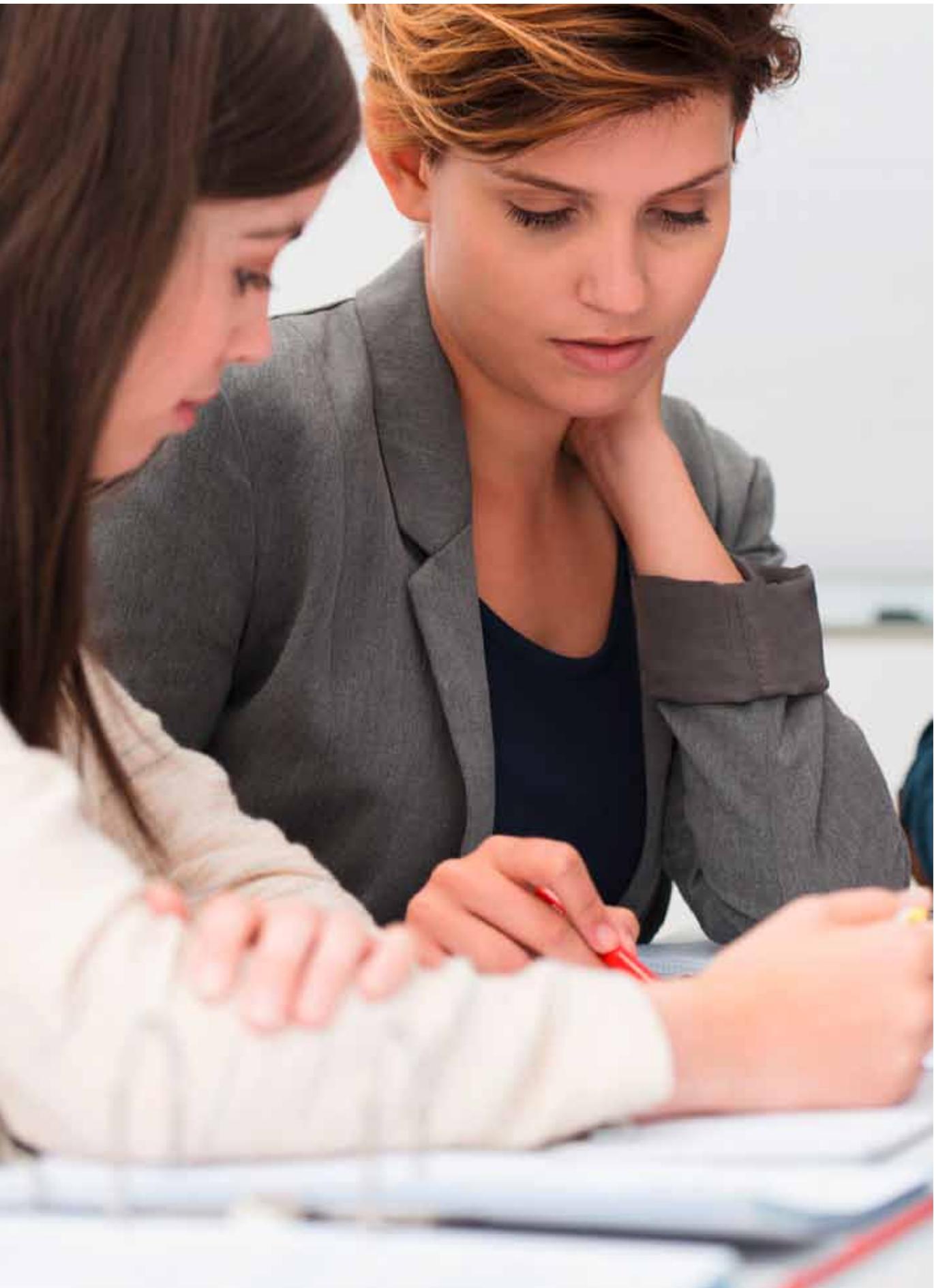
Abbildung 1: Veränderung der Erwerbslosenquote von Jugendlichen und Erwachsenen im Zeitraum von 2008 bis 2012.....	5
Abbildung 2: Erwerbslosenquote von Jugendlichen und Erwachsenen im Verhältnis.....	7
Abbildung 3: Relative Veränderung der Erwerbslosenquote und des Anteils der Langzeitarbeitslosen im Vergleich zum Vorjahr in der Gruppe der 15 bis 24-Jährigen im Zeitraum 2008 bis 2011.....	7
Abbildung 4: Relative Änderung der Ausgaben für AMP in ausgewählten Ländern im Vergleich zum Jahr 2007 (2007 =1).....	11
Abbildung 5: Anteil der Jugendlichen an den Teilnehmern in den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Europa (in %).....	12
Abbildung 6: Häufigkeit einzelner AMP-Instrumente in Ländern mit hohem Einkommen (in % der Länder, die im Zeitraum von 2008 bis 2010 die jeweilige Maßnahme ergriffen haben).....	12
Abbildung 7: Aufteilung der Ausgaben in Länder mit einem hohen Einkommen für durchgeführte AMP-Maßnahmen (2008-2010).....	13
Abbildung 8: Zusammenhang zwischen dem Anteil der AMP-Ausgaben am BIP (%) und der Anzahl der angewandten Instrumente der Jugendbeschäftigungsförderung.....	14
Abbildung 9: Zusammenhang zwischen der relativen Änderung der Jugendarbeitslosigkeit zu Beginn der Krise und der Anzahl der verwendeten Instrumente der Jugendbeschäftigungsförderung.....	14
Abbildung 10: Verwendungshäufigkeit der Instrumente für Jugendbeschäftigungsförderung in den EU-Mitgliedstaaten (2008-2012).....	16
Abbildung 11: Schematische Darstellung des Programms „New Deal“.....	25

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Jugendgarantien in Finnland und in Schweden im Vergleich.....	20
Tabelle 2: Beschäftigungssubventionen im Laufe des Konjunkturzyklus.....	27

Abkürzungsverzeichnis

AMP	Arbeitsmarktpolitik
BIP	Bruttoinlandsprodukt
EEO	European Employment Observatory, Europäisches Beschäftigungsobservatorium
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
Fiso	Fonds d'Investissement Social, Social Investment Fund, Sozialer Investitionsfonds
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
ILO	International Labour Organization, Internationale Arbeitsorganisation
ISSA	International Social Security Association
i. V.	in Verbindung
IZ	Internationale Zusammenarbeit
NEET	Not in Education, Employment or Training (nicht in Ausbildung, Arbeit oder Schulung)
o. J.	ohne Jahr
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung



1 Einleitung

Die Internationale Finanzkrise und die Euro-Krise mündeten in die stärkste Rezession der Europäischen Wirtschaft in der Nachkriegszeit, die mittlerweile als „Great Recession“ bezeichnet wird (IMF 2013, 46 f.). Eine der negativen Auswirkungen dieser Ereignisse im Zeitraum von 2008 bis 2012 ist die europaweit gestiegene Arbeitslosigkeit, die in einigen europäischen Ländern unter Jugendlichen zu Arbeitslosenquoten von über 50% führte. Dies setzte die Regierungen dieser Länder unter besonderen Zugzwang, auf dem Arbeitsmarkt zu intervenieren. Die Reaktionen einzelner Länder waren dabei sehr unterschiedlich. Es stellt sich daher die Frage, ob die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) ihre tradierte Arbeitsmarktpolitik in Zeiten der Krise fortgesetzt oder die Krise als „window of opportunity“ genutzt haben, um unkonventionelle Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zu erproben. Immerhin konnten sich einige der Länder bei ihren Entscheidungen auf umfangreiche Evaluierungen ihrer arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stützen.

Die vorliegende Untersuchung soll einen Beitrag dazu leisten, die Wirkung der Interventionen während der Rezession in den Jahren 2008 bis 2012 zu bewerten und eine Übersicht über effektive Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zu erhalten.¹

Zu diesem Zweck erfolgt eine sekundäranalytische Bestandaufnahme der arbeitsmarktpolitischen Interventionen mit Fokus auf Jugendliche aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf Basis der Quartalsberichte des Europäischen Beschäftigungsobservatoriums. Die Interventionen werden in Anlehnung an das Analyseschema von Werner (1978) kategorisiert. Sie bilden dabei nur einen Ausschnitt aus möglichen und tatsächlich getroffenen beschäftigungspolitischen Maßnahmen, die die Situation der Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt beeinflussen können. Allen voran sind hier Konjunkturprogramme der EU-Mitgliedstaaten zu erwähnen. Sie sind jedoch allgemein und nicht jugendspezifisch aufgestellt. Eine klare Zuordnung der Wirkung solcher Programme zu möglichen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt für Jugendliche ist zudem aufgrund ihrer indirekten Wirkungsweise und langer Transaktionsmechanismen nur schwer möglich, so dass sie aus dieser Untersuchung ausgeklammert werden. Die Wirksamkeit aktueller arbeitsmarktpolitischer Inter-

ventionen wird auf Basis der Erfahrungen mit früheren arbeitsmarktpolitischen Interventionen eingeschätzt, wie sie in diesbezüglichen Evaluationen und Meta-Studien dokumentiert sind.

Mittlerweile gibt es einige Studien, die einen ausführlichen Überblick über die jüngere Arbeitsmarktpolitik der EU-Mitgliedstaaten präsentieren und versuchen, eine erste Einschätzung ihrer Wirksamkeit zu geben (z.B. van der Ende et al. 2012). Sie beziehen sich meist auf die Maßnahmen bis 2010. Im Gegensatz zu der Vorgehensweise der meisten Studien werden in der vorliegenden Untersuchung ausschließlich jugendspezifische arbeitsmarktpolitische Interventionen im Zeitraum von 2008 bis 2012 analysiert. Die Untersuchung verzichtet dabei auf die detaillierte Darstellung von Spezifika dieser Maßnahmen in einzelnen Ländern. Die Maßnahmen werden dagegen in länderübergreifenden Gruppen zusammengefasst, um Aussagen für die gesamte EU treffen zu können.

Unter Jugendlichen versteht diese Studie in der Regel Personen im Alter von 15 bis 24 Jahren.² Allerdings fassen EU-Mitgliedstaaten die Zielgruppe Jugend ihrer arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oft abweichend auf und beziehen ältere Jugendliche mit ein. Die Zielgruppe Jugendliche wird als Ganzes analysiert, ohne z.B. nach Geschlecht oder Art einer möglichen Benachteiligung zu differenzieren. Der Hintergrund hierfür ist, dass die Maßnahmen der europäischen Arbeitsmarktpolitik (AMP) mit der Zielgruppe Jugendliche nicht nach Geschlecht spezifiziert wurden. Spezielle Maßnahmen für körperlich und/oder geistig benachteiligte Personen sind ihrem Umfang nach ebenfalls von untergeordneter Bedeutung. Die Untersuchung verwendet den Begriff „Arbeitslosigkeit“ in der Auslegung von Eurostat, die wiederum der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation entspricht. Demnach sind alle Personen zwischen 15 und 74 Jahren arbeits- bzw. erwerbslos, die keiner bezahlten Beschäftigung nachgehen, dem Arbeitsmarkt kurzfristig zur Verfügung stehen und sich aktiv um eine neue Beschäftigung bemühen (Eurostat 2013). Ihre Meldung als arbeitslos bei den öffentlichen Arbeitsverwaltungen spielt dabei keine Rolle.³

1 Die vom Sektorvorhaben „Beschäftigungsförderung in der EZ“ beauftragte Studie gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder, diese deckt sich nicht notwendigerweise mit den Positionen von GIZ und BMZ.

2 Mit dieser Altersspanne definieren z.B. die Vereinten Nationen in ihren Statistiken „Jugend“. Auch Eurostat berechnet die Erwerbslosenquote bei Jugendlichen für die Altersgruppe von unter 25-Jährigen.

3 Die Meldung als arbeitslos ist dagegen eine wichtige Bedingung für die Berechnung der nationalen Erwerbslosenquoten, so wie sie beispielsweise in Deutschland bestimmt werden. Für unterschiedliche Definitionen der Arbeitslosigkeit siehe auch GIZ (2010, 27 f.).

Angesicht der steigenden Arbeitslosenzahlen haben viele Länder der EU die Instrumente der passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik miteinander kombiniert. So wurden die Bedingungen für die Teilnahme an den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, nämlich die Meldung als arbeitslos und somit der Empfang von Transferzahlungen, im Laufe der Krise gelockert. Die Wartezeiten wurden beispielsweise reduziert bzw. aufgehoben, die vor der Krise eingehalten werden mussten, bevor Jugendliche die Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in Anspruch nehmen konnten. Unter Berücksichtigung dieser Tendenzen konzentriert sich die Studie auf die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie kurzfristige Trainings und länger andauernde Qualifizierung, Verbesserung der Informationstransparenz auf den Arbeitsmärkten und subventionierte Beschäftigung (für die Zusammenstellung der aktiven Instrumente der AMP siehe Kausch und Trommershäuser 2002, 10 ff.).

Die Studie hat wichtige Limitationen im Bezug auf die Aussagen zur Wirksamkeit von analysierten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit der Zielgruppe Jugend. Aus Mangel an relevanten aktuellen Studien geschieht die Einschätzung der Wirksamkeit erstens auf der Grundlage von Untersuchungen, die sich auf die Maßnahmen vor dem Jahr 2008 beziehen. Zweitens untersuchen diese Studien in der Regel Maßnahmen, die außerhalb der Krisenzeiten durchgeführt wurden. Die Wirkung dieser arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen könnte sich jedoch von der Wirkung der Maßnahmen in den Krisenzeiten unterscheiden. Da diese Studien die Maßnahmen in den Industrieländern evaluieren, können drittens ihre Aussagen nicht bedingungslos auf die meisten Partnerländer der deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) übertragen werden. Die Rückschlüsse aus dieser Studie müssen daher vorsichtig interpretiert werden.

Die Studie gliedert sich wie folgt: Im zweiten Kapitel wird die Arbeitsmarktsituation der Jugendlichen in den EU-Mitgliedstaaten in den Jahren 2008 bis 2012 analysiert. Das dritte Kapitel systematisiert die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit dem Fokus auf Jugendliche in den Mitgliedstaaten und beschreibt die Maßnahmen auf

EU-Ebene zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Im vierten Kapitel wird eine erste Einschätzung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen vorgenommen. Das abschließende Kapitel fasst die Erkenntnisse bezüglich Wirksamkeit und Innovationsgehalt dieses Instrumentariums zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zusammen und gibt Empfehlungen für die praktische EZ und IZ zur Förderung von Jugendbeschäftigung in den Partnerländern.

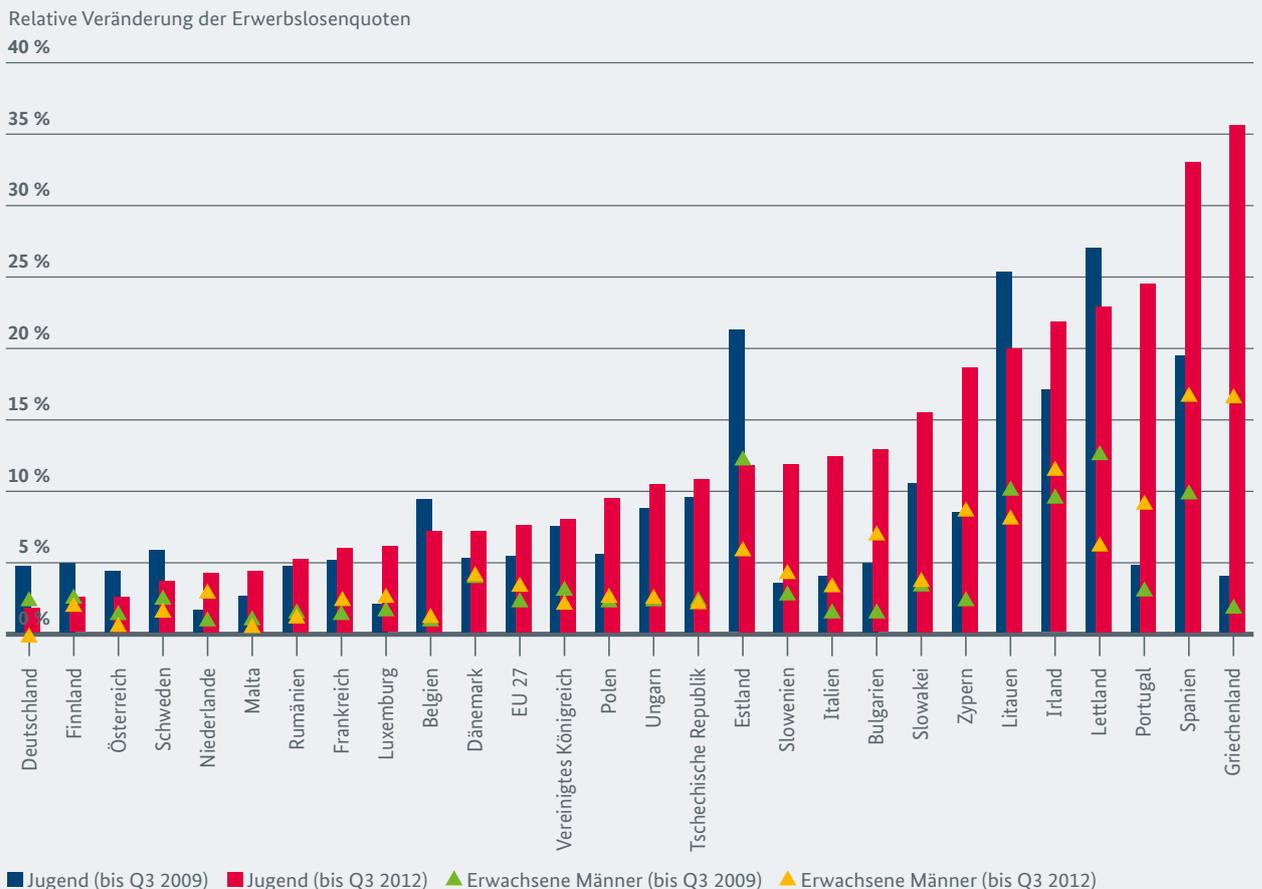
2 Jugendarbeitslosigkeit in Europa

2.1 Krisenbedingte Entwicklungen

Die Krise traf die Arbeitsmärkte aller europäischen Staaten, jedoch unterschiedlich stark. Betrachtet man die relativen Änderungen der Erwerbslosenquoten - diese stellt den Anteil Erwerbsloser an allen Erwerbspersonen (bestehend aus Erwerbstätigen und Erwerbslosen) dar - der Jugendlichen und der Erwachsenen in den Mitgliedsstaaten der EU, so stellt man fest, dass die Entwicklungen vom Land zu Land differieren (vgl. Abbildung 1). Nach der internationalen Finanzkrise seit Ende 2007 sind die Erwerbslosenquoten der Jugendlichen in den baltischen Staaten stark angestiegen, und zwar um 20% in Estland, um 26% in Litauen und um 27% in Lettland. Mit der

Euro-Krise ab Mitte 2009 waren mit Griechenland (ein Anstieg um 36%), Spanien (34%) und Portugal (25%) am stärksten Länder Südeuropas betroffen. Am anderen Ende des Spektrums sind vor allem Deutschland, Finnland, Österreich und die Niederlande mit relativen Veränderungen der Jugendarbeitslosigkeit von unter 5% zu finden. Vergleicht man diese Entwicklungen mit der Referenzgruppe der 25 bis 54-jährigen männlichen Arbeitnehmer in den jeweiligen Ländern, so fallen die Steigerungen der Erwerbslosenquote bei den Jugendlichen stärker aus als bei den Erwachsenen. Ausnahmen hiervon bilden lediglich Bulgarien und Portugal, wo die Erwerbslosenquoten der Erwachsenen kräftiger gewachsen sind als die der Jugendlichen.

Abbildung 1: Veränderung der Erwerbslosenquote von Jugendlichen und Erwachsenen im Zeitraum von 2008 bis 2012.



Anmerkungen zu Abbildung 1: Für die Methode siehe Verick 2009. Im Diagramm sind die relativen Veränderungen der Erwerbslosenquoten der 15 bis 24-jährigen zwischen dem 4. Quartal 2007 (Beginn der internationalen Finanzkrise) und dem 3. Quartals 2009 (blauer Balken) und zwischen dem 4. Quartal 2007 bis zum heutigen Zeitpunkt (3. Quartal 2012) dargestellt. Die Veränderungen der Erwerbsquoten werden relativ zur niedrigsten Erwerbslosenquote der 15 bis 24-Jährigen im betrachteten Zeitraum angegeben. Die Erwerbslosenquote von Männern im Alter von 25 bis 54 Jahren (grüne bzw. gelbe Dreiecke) dient in den jeweiligen Zeiträumen als Referenzgruppe, weil diese Gruppe normalerweise den kleinsten Hindernissen auf den Arbeitsmärkten ausgesetzt ist (Verick 2009, 5).

Diese Asymmetrien sind nicht nur zwischen den verschiedenen Ländern der EU zu finden, sondern auch und vor allem auf regionaler Ebene. Im Jahr 2012 kam es im Vergleich zum Vorjahr zu einem Anstieg regionaler Disparitäten. Die Variationsbreite der Erwerbslosenquoten lag 2012 zwischen 4,3% für Tübingen (Deutschland) und 65,8% für die Ciudad Autónoma de Ceuta (Spanien) (Eurostat 2012, 6 f.).

Die Erwerbslosenquoten bilden nur bedingt die Situation der Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt ab, da sie sich nur auf den relativ kleinen Teil der Jugendlichen beziehen, und zwar jene, die aktiv Arbeit suchen, aber nicht finden können. Junge Menschen in Europa befinden sich jedoch häufig in Ausbildung oder Studium und suchen folglich nicht aktiv nach Arbeit. In diesem Fall werden sie nicht zur erwerbsfähigen Bevölkerung gezählt. Insbesondere in Südeuropa waren die Erwerbsquoten für Jugendliche bereits vor der Krise schon vergleichsweise gering.

So bezieht sich die Erwerbslosenrate von 50% in Italien lediglich auf die ca. 30% aller Jugendlichen, die Arbeit suchen (Gros 2012, 2 f.). Auch in Spanien ist 2011 nicht jeder zweite junge Mensch erwerbslos – wie in vielen Medien berichtet –, sondern etwa ein Fünftel. Im Vereinigten Königreich, in Griechenland, in Schweden, in Portugal und in Irland sind es etwa ein Achtel (Brenke 2012, 9). Es sind trotzdem „Werte, die auf eine dramatisch schlechte Arbeitsmarktlage der Jugendlichen in diesen Ländern verweisen“ (ebenda).

Um die Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt besser analysieren zu können, wird daher seit 2010 in der EU neben der Erwerbslosenquote auch ein neuer Indikator, NEET (Not in Education, Employment or Training), erhoben. Er ermöglicht es, sowohl die Gruppe der entmutigten Arbeitnehmer, die ihre Arbeitssuche aufgrund der Krise eingestellt haben, als auch die Gruppe der jungen Menschen, die sich vorläufig gegen die Arbeitsaufnahme entscheiden haben, zu berücksichtigen. Generell bildet er insbesondere, aber nicht ausschließlich, junge Menschen ab, die sich vom Arbeitsmarkt abgewandt haben. Sie gehen keiner bezahlten Tätigkeit nach, sie studieren nicht und nehmen an keinen Trainingsmaßnahmen teil (O'Higgins 2010, 22 f.; European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 2012 a, 20 f.).⁴ Die NEET-

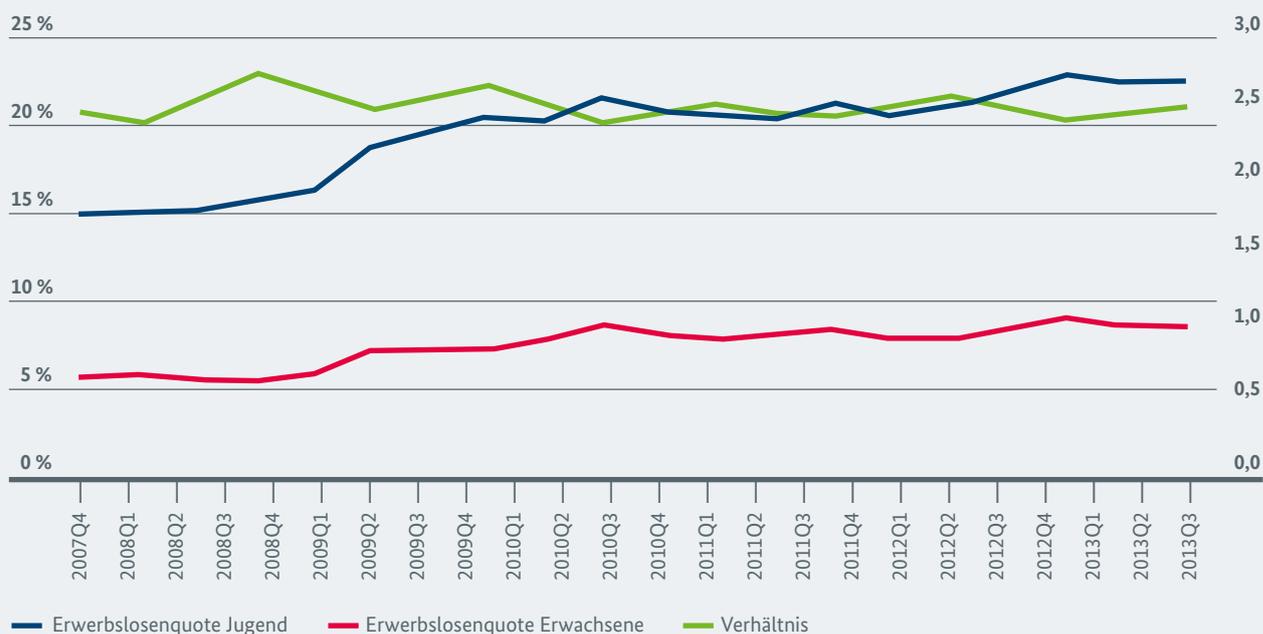
.....
⁴ Der Indikator wurde Ende der 1980er Jahre in Großbritannien entwickelt und angewandt. Seit der aktuellen Finanzkrise gewinnt er international immer mehr an Bedeutung (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2012 a, 19))

Quote der 27 EU-Mitgliedstaaten belief sich nach der letzten Einschätzung von Eurostat 2011 auf fast 13% und war seit Anfang der Krise um 2 Prozentpunkte gewachsen. Dies entspricht einer relativen Zunahme von 18%. Die höchsten NEET-Quoten wiesen Bulgarien (22,6%), Italien (19,8%), Spanien und Irland (18,5 und 18,4% respektive) auf. Die niedrigsten NEET-Quoten fanden sich in den Niederlanden (3,8%) und in Dänemark (6,3%). Jugendliche reagieren darüber hinaus mit individuellen Anpassungsmechanismen auf die Verschlechterung der Arbeitsmarktlage, z.B. indem sie ihre Studienzeiten verlängern. Es sind Jugendliche, die sich (temporär) ebenfalls vom Arbeitsmarkt abgewandt haben, jedoch nicht mit der NEET-Quote erfasst werden. Eine solche Entwicklung stellt die Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) für einige ihrer Mitgliedsstaaten fest: In den Ländern, in denen die NEET-Quote stark gestiegen ist, ist auch der Anteil der Jugendlichen, die studieren anstatt zu arbeiten, angestiegen. Dies ist z.B. in Irland und Spanien mit einem Anstieg von über 10 Prozentpunkte der Fall (OECD 2012, 24).

Jugenderwerbslosenquoten und NEET-Quoten sind Indikatoren, die einen ersten Eindruck über die ungünstige und durch die Krise verschärfte Situation der Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt geben. O'Higgins (2012) glaubt jedoch, dass es weiterer Untersuchungen bedarf, um eine im Vergleich zu Erwachsenen stärkere Betroffenheit der Jugendlichen durch die Krise nachweisen zu können.⁵ Vergleicht man nur die Erwerbsquoten von Jugendlichen und Erwachsenen (siehe Abbildung 2), so hat sich die Situation der Jugendlichen nach einer leichten Verschlechterung Mitte 2008 und Mitte 2009 mittlerweile wieder entspannt. Das Verhältnis zwischen den Erwerbslosenquoten von Jugendlichen und Erwachsenen schwankt seitdem leicht um das Vorkrisenniveau von etwa 2,5. O'Higgins (2012, 7) stellt somit fest, dass die Auswirkung der Krise auf die Jugend nicht darin liegt, dass überproportional viele Jugendliche in die Arbeitslosigkeit geraten sind. Sie liegt vielmehr darin, dass die Jugendarbeitslosigkeit angesichts der anhaltenden Rezession einen langfristigen Charakter annimmt. In der Tat ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen unter den Jugendlichen von 2008 bis 2011 viel stärker gestiegen als die Erwerbslosenrate der Jugendlichen insgesamt (siehe Abbildung 3).

.....
⁵ siehe ausführlicher hierzu Kapitel 2.2

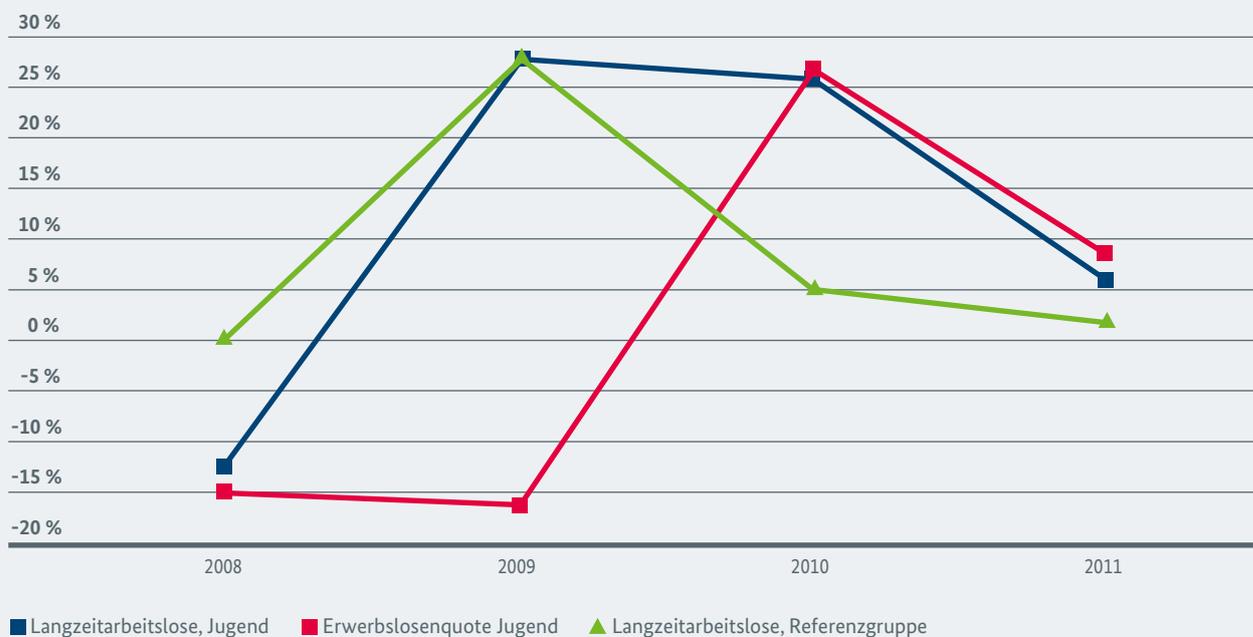
Abbildung 2: Erwerbslosenquote von Jugendlichen und Erwachsenen im Verhältnis.



Quelle: Eurostat, Online-Datenbank; eigene Berechnung.

Anmerkungen: Die Erwerbslosenquote Erwachsener bezieht sich auf Männer im Alter von 25 bis 54 Jahren. Die linke Achse gibt die Erwerbslosenquoten in % an, die rechte das Verhältnis der Erwerbslosenquoten von Jugendlichen und Erwachsenen.

Abbildung 3: Relative Veränderung der Erwerbslosenquote und des Anteils der Langzeitarbeitslosen zum Vorjahr in der Gruppe der 15 bis 24-Jährigen im Zeitraum 2008 bis 2011.



Quelle: Eurostat, Online-Datenbank; eigene Berechnungen.

Anmerkung: Referenzgruppe sind Männer im Alter von 25 bis 59 Jahren.

Die Verlängerung der Phase der Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen kann nachhaltig das zukünftige Erwerbsleben und Einkommen der betroffenen Personen beeinträchtigen. Studien zeigen, dass Arbeitslosigkeit am Anfang einer Erwerbsbiographie die Wahrscheinlichkeit für nachfolgende Arbeitslosigkeit erhöht und/oder das zukünftige Einkommen verringert. Dieser Effekt wird als „Scarring“-Effekt bezeichnet. Weitere negative gesellschaftliche und soziale Folgen können Kriminalität, Drogenmissbrauch oder gesellschaftlicher Vertrauensverlust der Jugendlichen sein. Eine Zusammenfassung dieser Studien findet sich bei Bell und Blanchflower (2010, 14 f.), Dietrich (2012, 7 f.), Bell und Blanchflower (2011, 15), OECD (2009, 10). Auch die hohe Anzahl der NEET-Jugendlichen und die Verlängerung ihres Verbleibs in diesem Status im Zuge einer langanhaltenden Rezession könnte hohe gesellschaftliche und soziale Kosten mit sich bringen, welche die European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Stand 2011), auf europäischem Niveau, auf 1,21% des Bruttoinlandsprodukt (BIP) schätzte (European Foundation 2012 a, 79). Allerdings verweist Dietrich (2012, 7) auch auf eine etwas ältere Studie aus dem Jahr 1980, die diese negativen Effekte für die Beschäftigungswahrscheinlichkeit und das Erwerbseinkommen im späteren Berufsleben nicht gefunden oder einen lediglich kurzfristigen Effekt festgestellt hat.

2.2 Ursachen der Jugendarbeitslosigkeit

Um die Krisen der letzten Jahre als Ursache für das Ansteigen der Jugendarbeitslosigkeit zu identifizieren, bedarf es einer ausführlicheren Untersuchung als nur den Vergleich der Erwerbslosenquoten der Jugend und der Erwachsenen. Die empirische Literatur zu dieser Fragestellung ist begrenzt. Nach der Analyse der früheren Krisen im Zeitraum von 1980 bis 2005 stellen Choudhry, Marelli und Signorelly (2010) fest, dass sich die Erwerbslosenraten der Jugend als Folge der wirtschaftlichen Krisen signifikant erhöht haben. Dieses Ergebnis bestätigt auch Verick (2012) nach ihrer Untersuchung der sogenannten „Big 5“-Krisen⁶ in Finnland (1991), Japan (1992), Norwegen (1987), Spanien (1977) und Schweden (1991) sowie Bernal-Verdugo et al. 2012 anhand der Daten aus 97 Ländern im Zeitraum von 1980 bis 2008.

6 So nennen Reinhart und Rogoff (2008) die fünf größten Wirtschafts- und Finanzkrisen in den Industrieländern seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges.

Die weiteren Ursachen der Jugendarbeitslosigkeit teilte Werner bereits 1978 (218 f.) in zwei Gruppen auf: die generellen Ursachen und die jugendspezifischen Ursachen.

Als generelle Ursachen gelten:

- Effekt der Kohortengröße: Empirische Studien gehen davon aus, dass die relative Kohortengröße junger Menschen länderspezifische Jugendarbeitslosigkeiten erklären kann (Jimeno und Rodriguez-Palenzuela 2002). Eine große Kohorte Jugendlicher hat eine nachteilige Auswirkung auf die Höhe der Jugendarbeitslosigkeit (Korenman und Neumark 1997, 7). Der sinkende Bevölkerungsanteil junger Menschen in Europa sollte demnach eine positive Auswirkung auf die Höhe der Jugendarbeitslosigkeit haben. In der Realität wird dieser demographische Trend wahrscheinlich nur einen untergeordneten positiven Effekt auf die Jugendarbeitslosigkeit ausüben können, da er von anderen Einflussfaktoren überlagert wird, zum Beispiel von konjunkturellen Schwankungen (Korenman und Neumark 1997).
- Konjunkturelle Entwicklung: Die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit folgt der konjunkturellen Entwicklung und dem Verlauf der Erwachsenenarbeitslosigkeit. In der Regel reagiert sie sogar sensitiver als die Erwerbslosenquoten Erwachsener auf konjunkturelle Schwankungen (Matsumoto, Hengge und Islam 2012, 3; Clark und Summers 1982; OECD 2009, 9).
- Arbeitsmarktregulierung: Arbeitsmarktinstitutionen wie Kündigungsschutz, Lohnverhandlungssysteme und Anspruch auf Lohnersatzleistungen können zur Erklärung länderspezifischer Jugendarbeitslosigkeit beitragen (Logeay 2003). So stellen Jimeno und Rodriguez-Palenzuela (2002) in ihrer empirischen Untersuchung der OECD-Länder fest, dass rigide Arbeitsmarktregulierung zu einer höheren relativen Arbeitslosigkeit der Jugendlichen beiträgt. Dagegen deutet die Analyse von O'Higgins 2012 darauf hin, dass in OECD-Ländern mit einer restriktiven Arbeitsmarktregulierung die Wahrscheinlichkeit Jugendlicher, arbeitslos zu werden, geringer ist.⁷ Versucht man die Ergebnisse unterschiedlicher Studien zu verallgemeinern, so scheint der Zusammenhang zwischen der Jugendarbeitslosigkeit und dem Regulierungsgrad der Arbeitsmärkte komplex zu

7 Bei der Interpretation der Daten muss beachtet werden, dass dieses Ergebnis nicht signifikant ist.

sein, so dass man zum jetzigen Zeitpunkt keine eindeutigen Schlussfolgerungen ziehen kann (für Mindestlöhne und Abfindungen: Matsumoto, Hengge und Islam 2012, 11). Es hängt von der Interaktion zwischen Krise und institutionellen Gegebenheiten ab, wie sich die Beschäftigungszahlen der Jugendlichen im Laufe der Krise in unterschiedlichen Ländern entwickeln. Nach Bernal-Verdugo et al. (2012) fällt der negative Beschäftigungseffekt, der durch die Krise verursacht wurde, in den regulierten Volkswirtschaften in der kurzfristigen Perspektive weniger stark aus, hält aber länger an. In den weniger regulierten Volkswirtschaften ist dieser Effekt kurzfristig hoch, verschwindet aber schneller wieder.

Gleichzeitig weist der Arbeitsmarkt für Jugendliche spezielle Eigenschaften auf, die die zusätzlichen Beschäftigungsschwierigkeiten in Krisenzeiten erklären können:

- Auf der einen Seite sind Jugendliche arbeitsrechtlich und sozial weniger geschützt als Arbeitskräfte, die bereits länger im Berufsleben stehen. Werden Entlassungen notwendig, werden das geringere Alter, die in der Regel kürzere Betriebsangehörigkeit sowie die Abwesenheit der Unterhaltsverpflichtungen für die jungen Arbeitnehmer zum Nachteil (wie z.B. in Deutschland im Rahmen des Sozialplans bei betriebsbedingten Kündigungen). Auf der anderen Seite geht während einer Rezession die Anzahl der Neuanstellungen, aber auch die Anzahl der frei werdenden Stellen aufgrund geringerer Arbeitsplatzmobilität der bereits beschäftigten Arbeitnehmer zurück, so dass Jugendliche um wenige Beschäftigungsmöglichkeiten mit Erwachsenen konkurrieren müssen.
- In diesem Wettbewerb sind sie oft unterlegen, da es ihnen an Berufserfahrung fehlt. Es ist für Arbeitgeber somit schwieriger, Rückschlüsse auf ihr Berufsverhalten und ihre Kompetenzen zu ziehen, so dass sie sich bei der Anstellung von Jugendlichen zurückhalten. Als Nachteil kommt hinzu, dass Jugendliche weniger Übung mit Bewerbungen haben. Auch ihre beruflichen Netzwerke sind noch nicht genügend aufgebaut, um sie im Wettbewerb mit älteren Arbeitnehmern einsetzen zu können.

- Auch Schwächen im Ausbildungssystem führen zu Nachteilen für Jugendliche auf dem Arbeitsmarkt. Sie sind dort gegenüber den Erwachsenen weniger benachteiligt, wo stärker betrieblich und praxisnah ausgebildet wird (Brenke 2012, 9 f.).

DAS DEUTSCHE „JUGENDBESCHÄFTIGUNGSWUNDER“

Neben der vergleichsweise niedrigen Arbeitslosigkeit weisen deutsche Jugendliche auch hohe Beschäftigungsstände über Jahre und im internationalen Vergleich auf. Deutschland ist von der aktuellen Krise weitgehend verschont geblieben. Nach den Angaben von Eurostat sank die durchschnittliche Arbeitslosenquote deutscher Jugendlichen nach einem Höchststand in 2009 von 11,2% wieder auf 8,2% in 2012.

Im internationalen Vergleich erweist sich die duale Berufsausbildung als ein wirksames Modell zur Integration junger Menschen ins Berufsleben. Länder mit dualer Berufsausbildung haben nicht nur eine niedrigere Jugendarbeitslosenquote, sondern erreichen Risikogruppen besser als andere Länder (Plünnecke und Werner 2004, 25-30)⁸. In der dualen Berufsausbildung können junge Menschen nicht nur Berufserfahrungen sammeln und bedarfsgerecht ausgebildet werden. Sie haben auch die Chance, bei guter wirtschaftlicher Lage vom Ausbildungsbetrieb übernommen zu werden, was die Suchkosten einer neuen Anstellung für die Berufsstarter verringert (ebenda, 63-64). Das hohe Ansehen einer solchen arbeitsmarktnahen Ausbildung und eine aktive Beteiligung der Wirtschaft in ihrer Planung, Durchführung und Finanzierung tragen darüber hinaus dazu bei, dass Jugendliche auch außerhalb des Ausbildungsbetriebes schnell eine Arbeitsstelle finden können. Neumann (2012, 242) verweist zusätzlich auf die Unkündbarkeit der Ausbildungsverträge in Zeiten der Krise. Dies mache das Ausbildungssystem weniger krisenanfällig.

Daneben sind deutsche Studenten älter, wenn sie ihr Studium absolviert haben und stehen somit dem Arbeitsmarkt später zur Verfügung als Absolventen in anderen Ländern. Darüber hinaus gibt es in Deutschland eine zwar abnehmende, aber immer noch nennenswerte Zahl von Jugendlichen, die zwar einen Ausbildungsplatz gesucht, aber nicht gefunden haben. Diese werden dann durch Maßnahmen der Berufsvorbereitung und der beruflichen Grundbildung nachqualifiziert. Bemerkenswert ist, dass diese Jugendlichen dann nicht mehr in den offiziellen Statistiken auftauchen, weil sie nicht als Arbeitslose gelten (Neumann 2012, 244). Immerhin lag ihr Anteil 2011 bei fast 30% aller Neuzugänge des beruflichen Ausbildungssystems (Kohlrausch 2012, 10).

.....
8 So z.B. weisen in der Untersuchung von Plünnecke und Werner (2004, 26) OECD-Staaten mit dualem Ausbildungssystem im Schnitt eine um 4,7 Prozentpunkte geringere Jugendarbeitslosenquote auf als OECD-Staaten mit einem eher verschulerten Berufsbildungssystem.

3 Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Europa von 2008 bis 2012

3.1 Umfang jugendspezifischer Maßnahmen

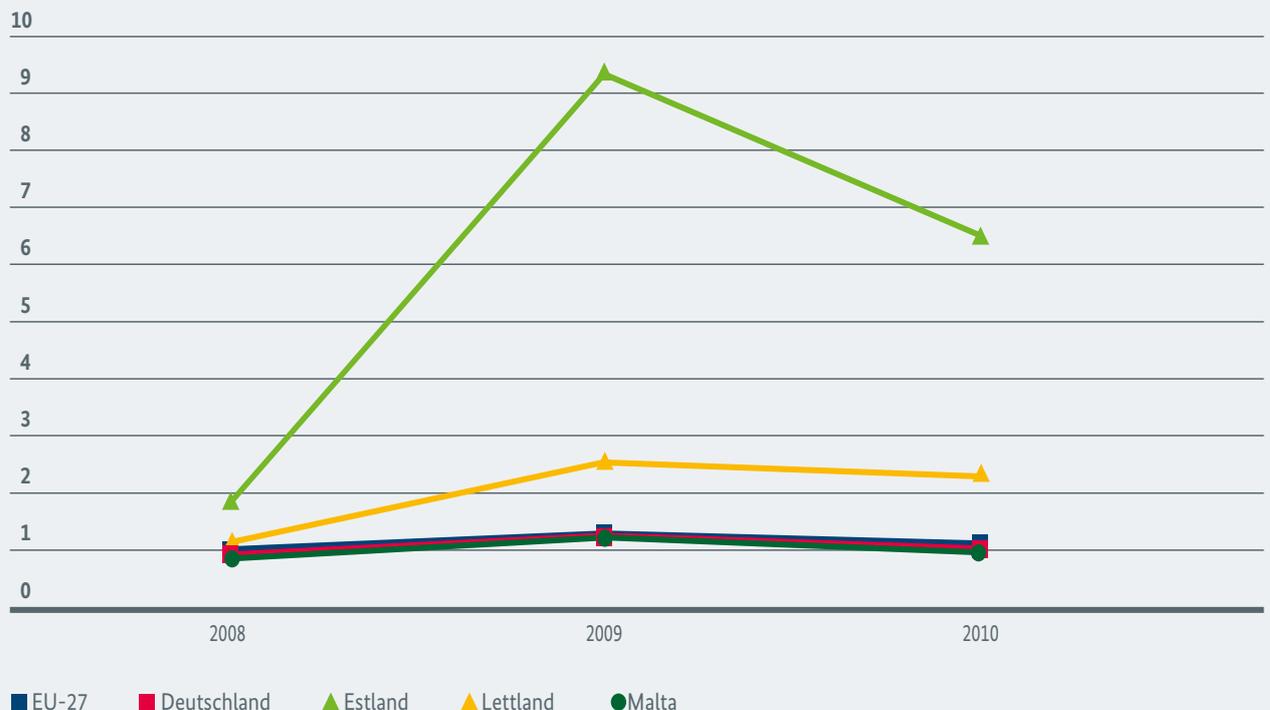
In den Jahren 2008 und 2009 sind im Zuge der Krise die Gesamtausgaben der 27 Mitgliedstaaten der EU sowohl für aktive als auch für passive Arbeitsmarktpolitik erst um 1,5%, dann um 26,6% jeweils zum Vorjahr gestiegen.⁹ Am stärksten erhöhten die baltischen Staaten Estland und Lettland ihre Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Diese Staaten waren besonders stark von der Internationalen Finanzkrise betroffen. Die Ausgaben von

Estland stiegen 2009 um das Zehnfache des Niveaus von 2007, die von Lettland um das Zweieinhalbfache. Dagegen veränderte sich die Höhe der Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Ausgaben in Deutschland und Malta nur geringfügig (vgl. Abbildung 4).

Es ist jedoch nicht klar, ob sich die Ausgaben für jugendspezifische Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik in analoger Weise entwickelt haben. Eurostat erhebt keine entsprechenden Daten für altersspezifische Interventionen; auch in den OECD-Ländern muss seit 2002 der Umfang öffentlicher Ausgaben für jugendspezifische

⁹ Wobei dieser Anstieg insbesondere durch die Erweiterung passiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zustande gekommen war. So sind die Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik 2009 im Vergleich zum Vorjahr um 36,8% im Gegensatz zu 11,6% für aktive Arbeitsmarktpolitik gestiegen.

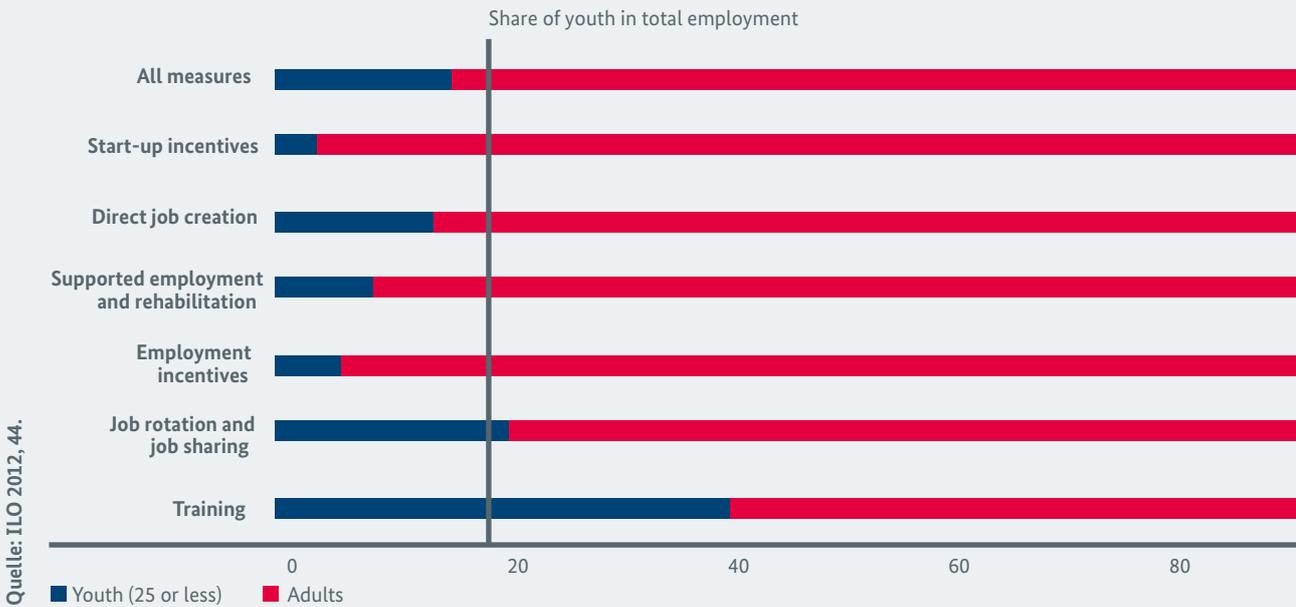
Abbildung 4: Relative Änderung der Ausgaben für AMP in ausgewählten Ländern im Vergleich zum Jahr 2007 (2007 = 1)



Quelle: Eurostat, Online-Datenbank; eigene Berechnungen.

Anmerkungen: Lettland und Estland sind die Länder mit der höchsten Varianz der Veränderungsdaten in der Stichprobe, Deutschland und Malta die Länder mit der niedrigsten Varianz in der Stichprobe. Explizit im Diagramm angegeben werden die relativen Änderungen der Ausgaben für AMP in der gesamten EU.

Abbildung 5: Anteil der Jugendlichen an den Teilnehmern in den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Europa (in %)



Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik nicht mehr lückenlos dokumentiert werden. Die Schätzungen der ILO (2012, 44) für den Euroraum zeigen jedoch, dass Jugendliche in allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen unterrepräsentiert sind. Wie Abbildung 5 zeigt, ist der Anteil jugendlicher Teilnehmer an den meisten Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik geringer als der Anteil der Jugendlichen an der Gesamtanzahl der Arbeitslosen. Eine Ausnahme bilden dabei Trainingsmaßnahmen.

Die OECD (2010 a, 32) geht davon aus, dass mehr als drei Viertel der OECD-Länder als Antwort auf die Krise jugendspezifische arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

durchgeführt haben.¹⁰ Laut Schätzungen der ILO und der Weltbank (ILO und Weltbank 2012, 21) gab es in 82% der Länder mit einem hohen Einkommen gezielte Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Jugendliche. In 9% dieser Länder wurden zusätzlich arbeitspolitische Maßnahmen mit der Zielgruppe arbeitsloser und benachteiligter Jugendlicher aufgelegt (vgl. Abbildung 6).

¹⁰ Da 22 der 34 OECD-Mitgliedsstaaten gleichzeitig Mitglieder der EU sind, nutzt diese Untersuchung OECD-Daten als erste Einschätzung der Verbreitung und des Umfangs von jugendspezifischen Maßnahmen in der Europäischen Union. Die EU-Mitgliedstaaten gehören darüber hinaus zu der Gruppe der Länder mit einem hohen Einkommen.

Abbildung 6: Häufigkeit einzelner AMP-Instrumente in Ländern mit hohem Einkommen (in % der Länder, die im Zeitraum von 2008 bis 2010 die jeweilige Maßnahme ergriffen haben)

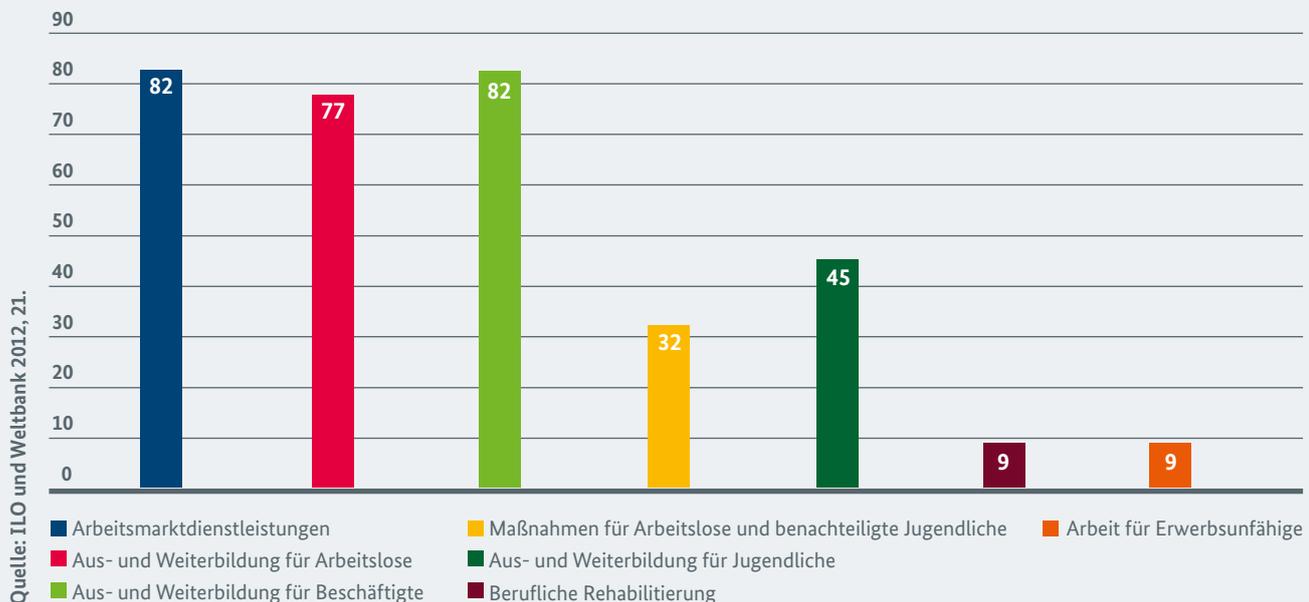
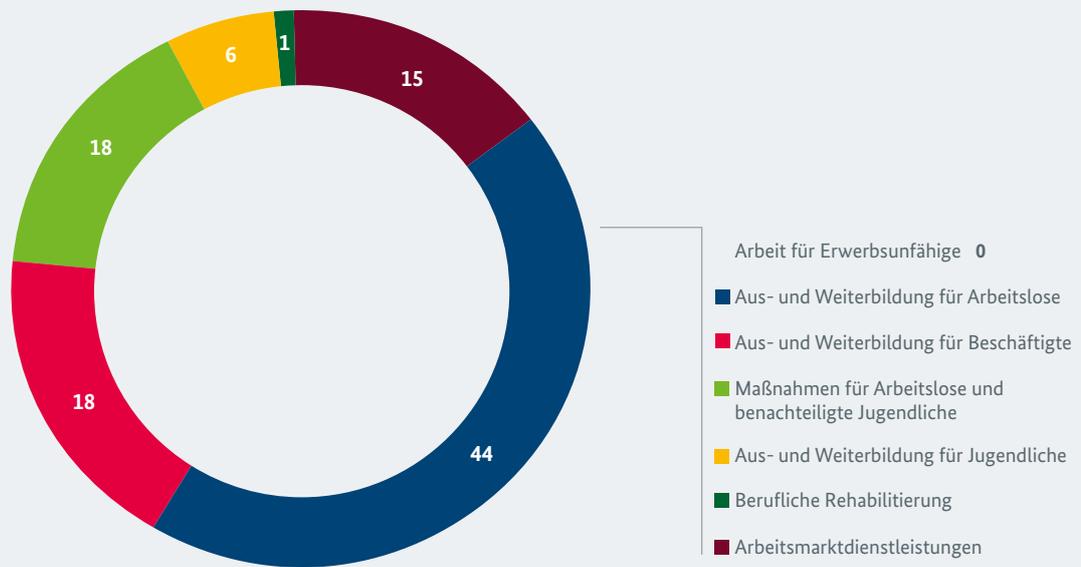


Abbildung 7: Aufteilung der Ausgaben in Ländern mit einem hohen Einkommen für durchgeführte AMP-Maßnahmen (2008-2010).



Quelle: ILO und Weltbank 2012, 22.

Von den Gesamtausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den Ländern mit einem hohen Einkommen in den Jahren 2008-2010 wurden 22% für Programme mit einem Jugendfokus aufgewendet, 6% gingen dabei in die Aus- und Weiterbildungen von Jugendlichen und 16% in spezifische Maßnahmen für arbeitslose und benachteiligte Jugendliche (vgl. Abbildung 7).

3.2 Jugendspezifische Maßnahmen der 27 Mitgliedstaaten der EU

Die nachfolgende Auswertung basiert auf Veröffentlichungen des Europäischen Beschäftigungsobservatoriums (European Employment Observatory, EEO) aus den Jahren 2008 bis 2012. Vierteljährlich berichten nationale Arbeitsmarktexperten der 27 EU-Mitgliedstaaten¹¹ über die wichtigsten Beschäftigungs- und Arbeitsmarkttrends in ihren Ländern. Im Folgenden werden nur jugendspezifische arbeitsmarktpolitische Maßnahmen systematisiert und analysiert. Sowohl beschäftigungspolitische als auch altersunspezifische arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bleiben unberücksichtigt, auch wenn diese für Jugendliche offen stehen.

Die EU-Mitgliedstaaten haben sich für unterschiedliche Modi bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit während der Krise entschieden. Betrachtet man allein die Anzahl der durchgeführten jugendspezifischen Maß-

nahmen¹², so lässt sich feststellen, dass Mitgliedstaaten, die bereits vor der Krise höhere Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik aufwiesen, tendenziell eine größere Anzahl an Maßnahmen zur Jugendbeschäftigungsförderung während der Krise durchführten als Staaten mit einem geringeren Anteil der AMP-Ausgaben an ihrem BIP (siehe Abbildung 8).

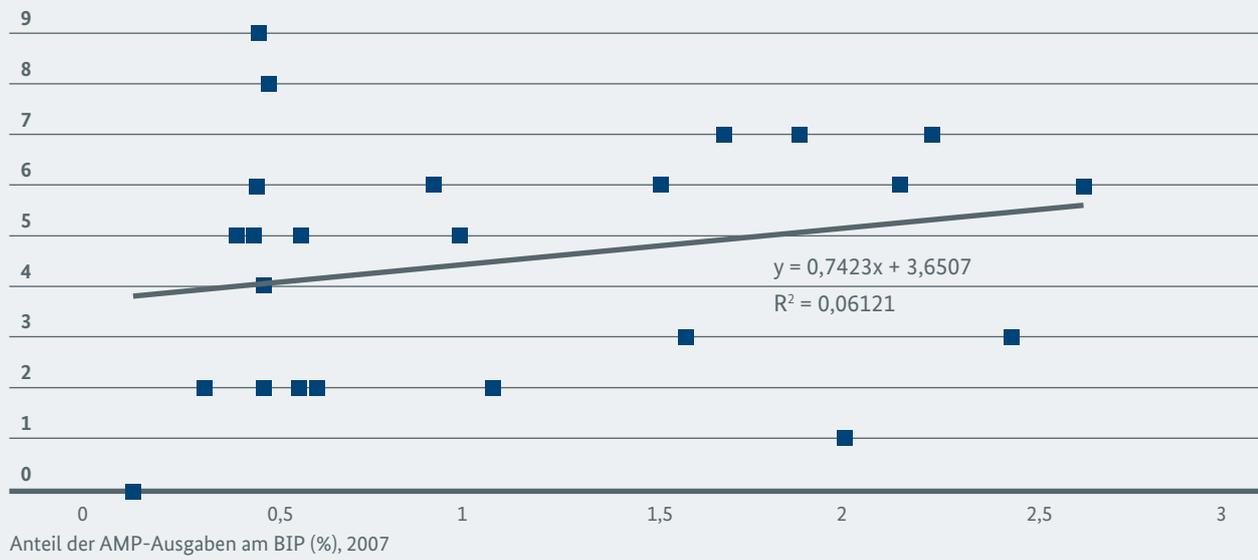
Der anfängliche Schock, gemessen als Zunahme der Jugendarbeitslosigkeit während der Krise im Vergleich zum Ausgangsniveau von 2008, ist nur schwach korreliert mit der Anzahl der eingesetzten jugendspezifischen Instrumente (siehe Abbildung 9). Das Ausmaß, in dem die einzelnen Mitgliedsstaaten vom Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit betroffen waren, war also allem Anschein nach nicht der entscheidende Einflussfaktor für die Anzahl an Maßnahmen, die zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ergriffen wurden. Dies könnte als ein Hinweis darauf interpretiert werden, dass die Reaktion der einzelnen Staaten auf die Krise wesentlich durch die ordnungspolitischen Grundüberzeugungen der jeweiligen Regierung bestimmt wurde. Eine weitere Erklärung könnte die angespannte haushaltspolitische Lage in den Mitgliedstaaten nach dem Ausbruch der Finanzkrise liefern. Insofern könnte auch innerhalb der Krise von einer gewissen Kontinuität der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Jugendbereich gesprochen werden.

¹¹ Zudem auch aus Kroatien, Türkei, der ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien, Serbien, Island und Norwegen.

¹² Die Aufteilung der AMP-Ausgaben nach Altersgruppen und somit für die Zielgruppe Jugendliche ist für die betrachtete Zeitperiode nicht verfügbar.

Abbildung 8: Zusammenhang zwischen dem Anteil der AMP-Ausgaben am BIP (%) und der Anzahl der angewandten Instrumente der Jugendbeschäftigungsförderung.

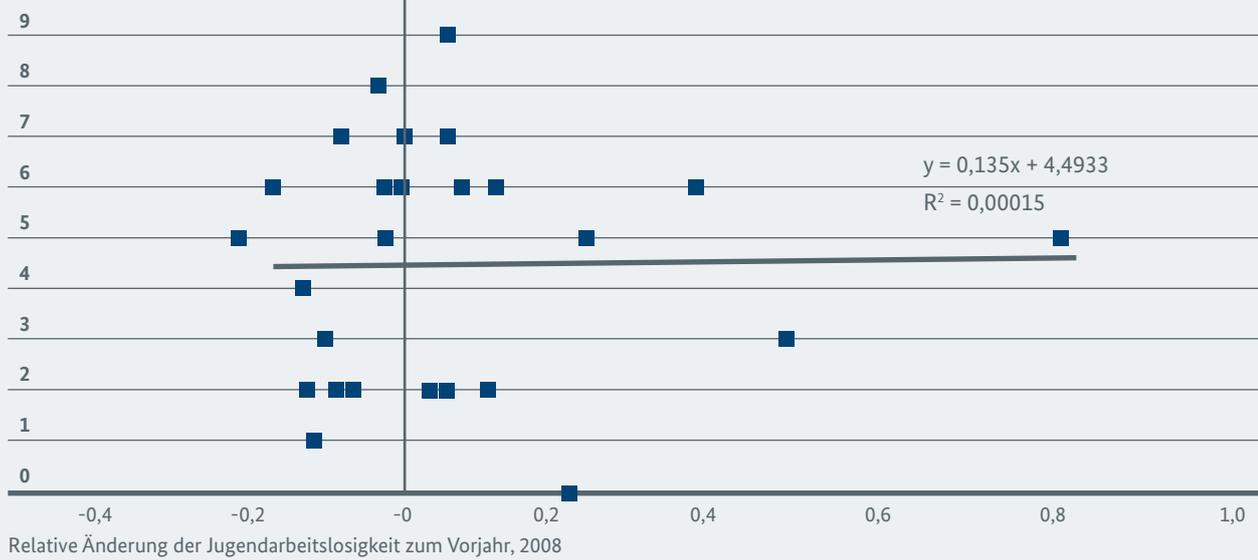
Anzahl der Instrumente der Jugendbeschäftigungsförderung 2008-2012



Quelle: Online-Datenbank von Eurostat, eigene Berechnungen.
Berechnungen ohne Belgien als Outlier.

Abbildung 9: Zusammenhang zwischen der relativen Änderung der Jugendarbeitslosigkeit zu Beginn der Krise und der Anzahl der verwendeten Instrumente der Jugendbeschäftigungsförderung.

Anzahl der Instrumente der Jugendbeschäftigungsförderung 2008-2012



Quelle: Online-Datenbank von Eurostat, eigene Berechnungen.
Berechnungen ohne Belgien als Outlier.

Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit werden im Folgenden nach dem Schema von Werner (1978)¹³ geclustert.

Es enthält folgende Kategorien:¹⁴

1. Beschäftigungsorientierte Maßnahmen
 - 1.1. Zuschüsse an private Unternehmen
 - 1.2. Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor
 - 1.3. Durchführung von Gemeinschaftsaufgaben auf lokaler Ebene
 - 1.4. Festlegung von Beschäftigungsquoten
 - 1.5. Mobilitätszuschüsse
 - 1.6. Verbesserung der Information und Beratung, *Vermittlung*
 - 1.7. *Gründungsförderung*
2. Ausbildungsorientierte Maßnahmen
 - 2.1. Zuschüsse für betriebliche Bildung
 - 2.2. Schaffung von Ausbildungsplätzen im öffentlichen Dienst
 - 2.3. Schulungsprogramme während Arbeitslosigkeitsperioden
 - 2.4. Erweiterung des beruflichen Ausbildungssystems¹⁵
 - 2.5. Stärkere Berufsorientierung in der allgemeinen Ausbildung
3. Maßnahmen zur Verringerung des Arbeitsvolumens
 - 3.1. Verkürzung der Arbeitszeit
 - 3.2. Verlängerung der Schulpflicht
 - 3.3. Herabsetzung des Rentenalters
 - 3.4. Arbeitsplatzteilung / job-sharing
4. Zugang zu Dienstleistungen (*Wartezeiten, Zielgruppen-erweiterung, Aufstockung*)
5. *Qualität der Beschäftigung*
6. *Aktivierungsmaßnahmen im Rahmen der passiven Arbeitsmarktpolitik*

.....

13 *Das Schema von Werner (1978) ist m.E. eine der wenigen ausführlichen Schemen, die erlauben die unterschiedlichen länderspezifischen Maßnahmen der aktiven AMP mit dem Fokus auf Jugend zu kategorisieren. Die Ergänzungen ergeben sich aus der inhaltsanalytischen Vorgehensweise der Studie. Für häufige Erwähnungen in den analysierten Berichten wurden theoriegeleitet neue Kategorien eingeführt: Die Kategorien 4 und 6 haben einen starken Bezug zu passiven Maßnahmen der AMP, das Schema von Werner dagegen kategorisiert ausschließlich aktive Maßnahmen der AMP. Die Kategorien 1.7 und 5 spiegeln eher aktuellere Entwicklungen in der AMP in den Industrieländern seit 1978 wieder.*

14 *Eigene Ergänzungen sind kursiv hervorgehoben. Vgl. Abbildung 10 für Informationen über die Verwendungshäufigkeit der jeweiligen Instrumente.*

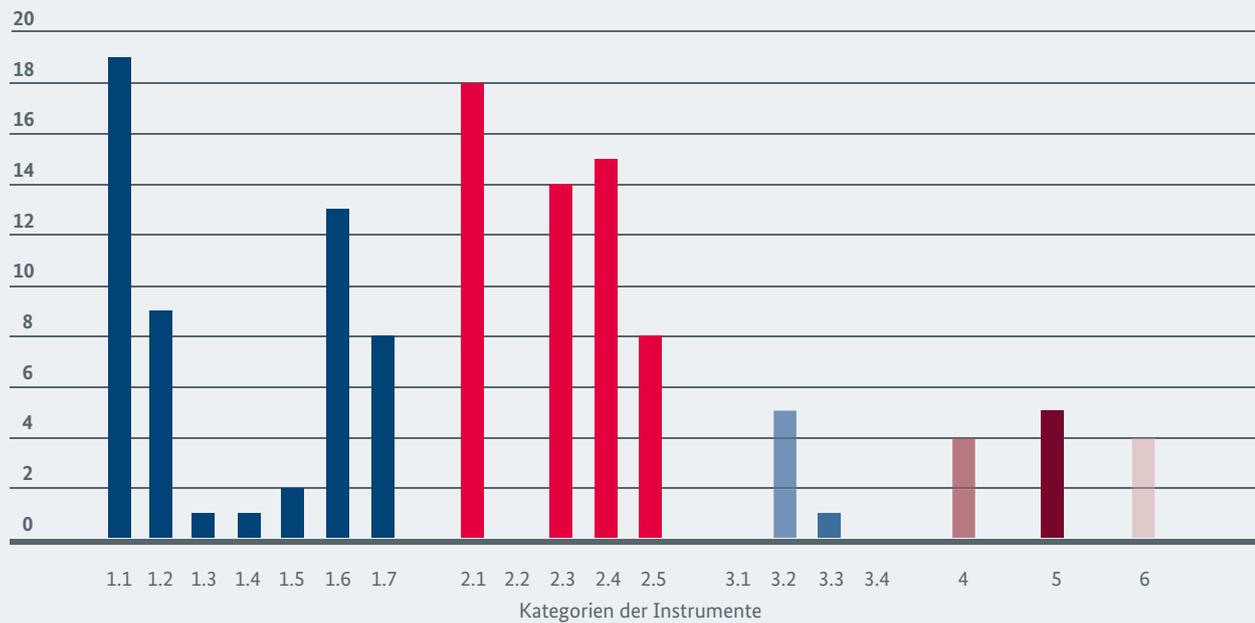
15 *Mit dieser Kategorie werden Ergänzungen des bestehenden beruflichen Ausbildungssystems erfasst. In den Ländern mit einer schulisch orientierten beruflichen Ausbildung können es Maßnahmen zur Erhöhung der Beschäftigungsrelevanz von Ausbildung sein wie die Erweiterung des praktischen Unterrichtsteiles und die Einführung von Arbeitserfahrungsaufenthalten in Betrieben. Es können auch Programme sein, die Jugendlichen ohne Schulabschluss eine berufliche Ausbildung ermöglichen. Im dualen Ausbildungssystem können beispielsweise im Falle von knappen Ausbildungsstellen in der Wirtschaft Ausbildungsperioden in den überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen zusammengefasst oder Übergangsbildungsgänge für stellenlose Schulabgänger eingeführt werden.*

Das ursprüngliche Schema von Werner (1978) wurde um vier weitere Arten arbeitspolitischer Maßnahmen ergänzt: In die beschäftigungsorientierten Maßnahmen wird (unter 1.7) die Gründungsförderung aufgenommen. Hinzu kommen Maßnahmen, die den Zugang zu den Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen verändern (Punkt 4). Ein weiterer Aspekt betrifft die Qualität der Beschäftigung (Punkt 5), wobei mit dieser Kategorie hauptsächlich die Thematik der befristeten versus unbefristeten Arbeitsverträge für Jugendliche erfasst wird. Aktivierungsmaßnahmen im Rahmen der passiven Arbeitsmarktpolitik sind unter Punkt 6 zusammengefasst.

Hinsichtlich der Wahl, der Kombination und der Ausgestaltung der Programme durch einzelne EU-Mitgliedsstaaten lassen sich sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten feststellen. Bereits bei der Definition der Zielgruppe jugendspezifischer Maßnahmen finden sich von Land zu Land große Unterschiede. In der Regel umfasst die Zielgruppe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen junge Menschen ab einem Alter von 18 Jahren und nicht selten bis hinauf in das Alter von 35 Jahren. Vereinzelt werden Maßnahmen in der Zielgruppe von unter 18-Jährigen ergriffen. Länder wie Schweden oder Spanien haben die Altersgrenzen für jugendspezifische Maßnahmen im Laufe der Krisenzeiten erhöht, in Spanien beispielsweise in 2010 von 21 auf 25 Jahre und nochmals in 2011 von 25 auf 30 Jahre. Innerhalb der Zielgruppe der Jugendlichen werden die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in einigen Ländern auf bestimmte Untergruppen fokussiert. Dazu gehören Maßnahmen für Niedrigqualifizierte wie in Frankreich oder Maßnahmen für Berufsanfänger wie in Großbritannien, Litauen, Luxemburg oder Schweden. Die meisten Instrumente richten sich an Jugendliche, die bereits arbeitslos sind. Diese Jugendlichen müssen je nach Land unterschiedliche Voraussetzungen bezüglich der Arbeitslosendauer erfüllen, um in „Genuss“ staatlicher Fördermaßnahmen zu kommen. Die erforderliche Arbeitslosendauer reicht von drei Monaten in der Slowakei über 6 Monate in Irland bis zu 12 Monaten in Großbritannien. Einige Länder wie die Slowakei haben diese Wartezeiten im Laufe der Krise reduziert.

Die vorhandenen Daten lassen nur Mutmaßungen hinsichtlich der Frage zu, ob die Maßnahmen neu eingeführt wurden oder ob bestehende Maßnahmen lediglich ausgeweitet wurden. Ebenso bleibt vorerst unklar, ob die Maßnahmen permanent oder temporär für die Zeiten der Krise etabliert wurden und mit welchem finanziellen Volumen die jeweiligen Maßnahmen umgesetzt wurden. Die Datenbank „Inventory of Policy Responses to the Financial and Economic Crisis“ von ILO und Weltbank enthält Angaben zu 14 der 27 Mitgliedstaaten der EU.

Abbildung 10: Verwendungshäufigkeit der Instrumente für Jugendbeschäftigungsförderung in den EU-Mitgliedstaaten (2008-2012)



Quelle: Quartalsberichte EEO von Anfang 2008 bis Ende 2012, eigene Berechnungen.

Acht dieser Länder¹⁶ haben nach diesen Angaben im Zeitraum bis 2010 jugendspezifische Maßnahmen der Beschäftigungsförderung durchgeführt. Von 32 Maßnahmen gibt es zu 19 die nötigen Informationen, um sie klassifizieren zu können. Die Hälfte dieser Maßnahmen (10) ist neu und temporär, ein Fünftel (4) ist neu und permanent.

Die anderen 5 Maßnahmen waren bereits vor der Krise etabliert, wurden aber in Folge der Krise temporär (3) bzw. permanent (2) erweitert.

Die am häufigsten ergriffene Maßnahme in den Mitgliedstaaten der EU sind Zuschüsse an private Unternehmen mit dem Ziel, eine Anstellung von Jugendlichen zu bewirken. Die Maßnahme wurde in 19 Ländern beobachtet. Sie wurde selten isoliert, sondern meist (15 Länder) in Verbindung mit der Förderung der betrieblichen Bildung und in allen 19 Ländern in Kombination mit Schulungsprogrammen während Arbeitslosigkeitsperioden für Jugendliche durchgeführt. Die Ausgestaltung der Zuschussung privater Unternehmen mit dem Ziel Arbeitsplätze für Jugendliche zu schaffen unterscheidet sich von Land zu Land. In Irland, Portugal und Spanien werden mit diesem Instrument auch unbefristete Beschäftigungsverhältnisse von Jugendlichen gefördert, etwa die Umwandlung befristeter Verträge in unbefristete Verträge. Einige Länder zahlen pauschale Beträge pro Person an diejenigen Unternehmen, die Jugendliche einstellen. Andere Länder variieren diese Beträge je nach Zielgruppe (z.B. höhere Zu-

schüsse bei Einstellung niedrigqualifizierter Jugendlicher) und Dauer des Beschäftigungsverhältnisses. Oft werden diese Zuschüsse für ein halbes Jahr gewährt; sie können in einzelnen Ländern für bestimmte Untergruppen auch für mehr als ein Jahr gewährt werden. Im letztgenannten Fall sind die Zuschüsse gestaffelt und werden mit fortschreitender Zeit niedriger. Manche Länder fördern die Beschäftigung Jugendlicher, indem sie die Lohnnebenkosten privater Unternehmen reduzieren. Meist geschieht dies, indem die Beiträge in die Soziale Sicherung reduziert werden. Schweden hat 2012 die Mehrwertsteuer für Gastgewerbe reduziert mit der Begründung, die Nachfrage nach jungen Mitarbeitern dort zu steigern. Oft werden Zuschüsse an zusätzliche Bedingungen geknüpft wie z.B. die Einhaltung von Mindestlöhnen, eine Mindestlaufzeit der neuen Arbeitsverträge oder ein Verbot des gleichzeitigen Abbaus vorhandener Arbeitsplätze bei der Neuanstellung der Jugendlichen. Manche Länder zahlen die Zuschüsse nicht an die Unternehmen direkt, sondern an die Arbeitslosen in Form von Stipendien (z.B. in Lettland erhalten Jugendliche Zuschüsse für ihre freiwillige Beschäftigung im Non-Profit-Bereich) oder Gutscheine, die nicht nur als Beschäftigungszuschuss, sondern auch für Trainingsmaßnahmen eingesetzt werden konnten (wie in Finnland oder Polen). Einige Länder haben sektorale Schwerpunkte für die Zuschussung der Beschäftigung gesetzt wie der Non-Profit-Bereich, der Umweltsektor und/oder der soziale Sektor.

Eine weitere, häufig eingesetzte Gruppe arbeitsmarktpolitischer Instrumente sind die ausbildungsorientierten Maßnahmen. Sie umfassen die Förderung des Privat-

¹⁶ Bulgarien*, Tschechische Republik, Estland, Frankreich*, Deutschland, Ungarn, Irland*, Italien, Lettland*, Niederlande*, Polen*, Rumänien, Schweden*, Großbritannien* (Stern kennzeichnet Länder mit jugendspezifischen Maßnahmen).

sektors mit dem Ziel, Ausbildungsplätze in Betrieben zu schaffen, sowie verschiedene Schulungsprogramme während der Arbeitslosigkeit. Die Erweiterung des beruflichen Ausbildungssystems beinhaltet hauptsächlich Maßnahmen, die den Absolventen Berufserfahrungen in Form von Praktika vermitteln, und Maßnahmen, die Schulabbrechern erlauben, ihre Ausbildung zu beenden („second chance programmes“).

Die Bezuschussung von Ausbildungsplätzen erfolgt in ähnlicher Weise wie die Subventionierung von Beschäftigungsverhältnissen im privaten Sektor. Frankreich setzt dabei nicht nur auf positive Anreize in Form von Zuschüssen oder reduzierten Lohnnebenkosten, sondern auch auf Strafen. 2011 implementierte das Land ein Bonus-Malus-System für Unternehmen mit über 250 Beschäftigten. Die Unternehmen zahlen einen reduzierten Beitragssatz für die Soziale Sicherung, wenn sie junge Menschen für ein Teilzeittraining anstellen. Damit können sie die vorgeschriebene Ausbildungsquote pro Betrieb von 4% um 1%-Punkt verringern. Wird die Ausbildungsquote von 4% der Beschäftigten von einem Unternehmen nicht erfüllt, müssen sie auf die Lohnsumme aller im Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmer Abgaben in Höhe von 0,2% zahlen. Die Ausbildungsquote wurde im Jahr 2012 auf 5% weiter gesteigert.

Eine stärkere Berufsorientierung in der allgemeinen Ausbildung verfolgte z.B. Österreich, indem es für Schüler der 7. und 8. Klasse Pflichtmaßnahmen der Berufsorientierung einführte. Lettland führte 2011 mit einem Budget von 1 Mio. Euro Workshops durch, in denen 15- bis 24-Jährige ohne einen formalen Bildungsabschluss und ohne Berufserfahrung drei Berufe ihrer Wahl im Laufe von drei Wochen kennenlernen konnten. Die Teilnehmerzahl war auf 1700 Jugendliche begrenzt. Die Maßnahme wurde bzw. wird in den Jahren 2012 bis 2014 wiederholt. In Belgien wurden Jugendliche, deren Eltern ein eigenes Unternehmen führen, in Informationsveranstaltungen auf die Übernahme des Familienbetriebes vorbereitet. Großbritannien startete 2012 die Initiative „Inspiring the Future“. Im Rahmen dieser Initiative werden Unternehmer und Vertreter verschiedener Berufe dazu gewonnen, in den Schulen Karrierewege, Bildungs- und Trainingsmöglichkeiten in ihrem Berufssektor aufzuzeigen (EEO, Juli 2012). Nicht selten gingen diese Maßnahmen mit Dienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt einher. Dazu zählt ein verbessertes Informationsangebot für Jugendliche und Unternehmen, eine Intensivierung der Beratungstätigkeit

und verbesserte Maßnahmen der Arbeitsmarktvermittlung. Um die höhere Anzahl an Arbeitslosen betreuen zu können, wurden virtuelle Informationsplattformen geschaffen. Einige Länder stockten die Zahl der Betreuer in öffentlichen Arbeitsverwaltungen auf und erhöhten ihre finanzielle Ausstattung. Dadurch konnte die Anzahl der zu betreuenden Personen pro Betreuer verringert werden und eine intensivere Betreuung der arbeitslosen Jugendlichen z.B. in der Form eines gezielten Coachings eingeführt werden.

Acht von 27 Ländern ergriffen Maßnahmen zur Förderung der selbständigen Tätigkeit und der Unternehmensgründung durch Jugendliche. Arbeiten Schulabgänger in Belgien als Selbständige, wird ihnen diese Arbeitszeit auf die Sperrfrist für den Zugang zum Arbeitslosengeld in Höhe von 9 bis 12 Monaten angerechnet (EEO, July 2008, 26). In der Region Toskana (Italien) gab es eine neue Kreditlinie zur Finanzierung von Jungunternehmern (EEO, April 2008, 20). Finnland erweiterte die Finanzierung bereits bestehender Programme zur Förderung von Unternehmensgründungen und der Erziehung zum unternehmerischen Denken (EEO, März 2010, 24). Umfangreiche Programme in diesem Bereich wurden und werden in Griechenland und Portugal („Impulso Jovem“) durchgeführt. Sie umfassen vielfältige Maßnahmen wie technische Beratung und Begleitung von der ersten Businessidee bis zur eigentlichen Unternehmensgründung, Finanzierung der Gründung, Mentoring gegründeter Unternehmen und Netzwerkbildung (EEO, Oktober 2012, 13, 15). Bei diesen Maßnahmen wurden vergleichsweise selten sektorale Prioritäten definiert. Griechenland förderte beispielsweise Start-Ups mit hohem Innovationspotenzial und Start-Ups im Umweltsektor.

Auch die Qualität der Jugendbeschäftigung, vor allem die Problematik befristeter Verträge, wurde in manchen Maßnahmen angesprochen. Die Umwandlung von befristeten in unbefristete Verträge wurde in Spanien, Portugal und Irland gefördert. Dafür wurden in Portugal beispielsweise die Beiträge zur Sozialen Sicherung für 36 Monate erlassen, so lange die unbefristete Beschäftigung der Jugendlichen im betreffenden Unternehmen nicht durch einen Arbeitsplatzabbau an anderer Stelle kompensiert wurde.

Zurückhaltend waren die EU-Mitgliedstaaten, wenn es um direkte Schaffung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen für Jugendliche im öffentlichen Sektor ging. Auch öffentliche Beschäftigungsprogramme („public works“, hier als Kategorie 1.3 erfasst) wurden kaum eingesetzt;

weder für die Zielgruppe Jugendliche noch für Erwachsene (van der Ende et al. 2012, 216 f.).

Die beschriebenen Maßnahmen wurden in einigen Ländern nicht separat durchgeführt, sondern in Form von so genannten integrierten Programmen („comprehensive programmes“) wie beispielsweise von Jugendgarantien zusammengefasst. Je nachdem, wo der Fokus dieser Garantien lag, handelte es sich um Ausbildungs- oder um Beschäftigungsgarantien, die sich unterschiedlicher arbeitsmarktpolitischer Instrumente bedienen.

3.3 Jugendspezifische Maßnahmen auf EU-Ebene

Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik lag bis 1997 im alleinigen Zuständigkeitsbereich der einzelnen Mitgliedstaaten der EU. Erst 1997 wurde die Europäische Beschäftigungsstrategie ins Leben gerufen, die fortan für die Mitgliedstaaten der EU galt. Die Europäische Beschäftigungsstrategie wurde mit einer so genannten „Offenen Methode der Koordinierung“ verknüpft. Im Rahmen dieser Methode entstehen Beschäftigungspolitische Leitlinien, die zwar rechtlich für die Mitgliedstaaten nicht bindend sind, jedoch in der nationalen Beschäftigungspolitik Berücksichtigung finden müssen. Die Europäische Kommission kann gezielte Empfehlungen an die Mitgliedstaaten formulieren; es gibt aber keine Sanktionsmechanismen, wenn Mitgliedstaaten ihre nationale Beschäftigungspolitik nicht im Sinne der gemeinsamen Europäischen Beschäftigungspolitik ausrichten (Schmid und Kull 2004, 4 ff.). Als Folge der Methode der offenen Koordinierung gibt es bis dato nur eine geringfügige Konvergenz der nationalen Beschäftigungspolitiken. Die vorgegebenen Ziele werden mit eigenen nationalen Beschäftigungspolitiken erreicht; die Nachahmung der Inhalte, Instrumente und Programme anderer Mitgliedsstaaten der EU ist eher unüblich (Casey und Gold 2004, 16 f.). Die vorangehende Analyse der jugendspezifischen Maßnahmen der EU-Mitgliedsstaaten unterstützt diese Aussage, indem sie deutlich macht, dass die EU-Mitgliedsstaaten mit einer Vielfalt unterschiedlicher Maßnahmen auf die Krise in den Jahren 2008 bis 2012 reagierten. Sie nutzten zwar ähnliche Instrumente, gestalteten diese aber auf vielfältige Weise aus und kombinierten sie in unterschiedlicher Art miteinander.

Zum Zeitpunkt des Krisenbeginns waren in der EU die Leitlinien für den Zeitraum von 2008 bis 2010 in Kraft (Europäischer Rat 2008). Die beschäftigungspolitischen Leitlinien 2008-2010 enthielten drei Schwerpunkte, die acht Leitlinien zusammenfassen: Es wurden Beschäftigungsziele für Frauen und ältere Arbeitnehmer formuliert, nicht aber für jugendliche Arbeitnehmer. Bezüge zur Jugendbeschäftigung finden sich in der Leitlinie 18. Darin wurde eine bessere Abstimmung der beschäftigungspolitischen Maßnahmen auf die verschiedenen Lebensphasen der Arbeitnehmer gefordert. So sollten die Bemühungen verstärkt werden, jungen Menschen Wege in die Beschäftigung zu öffnen. Die Kommission empfahl dabei, bis 2010 jedem jungen Schulabgänger eine Arbeitsstelle, eine Lehrstelle, eine Weiterbildung oder eine andere die Beschäftigungsfähigkeit fördernde Maßnahme innerhalb von vier Monaten anzubieten. Die Leitlinien 23 und 24 hoben die Bedeutung der Bildung und Mobilität innerhalb des Bildungssystems hervor. So sollten Jugendliche mit den erforderlichen Schlüsselkompetenzen ausgestattet werden; der Anteil der frühen Schulabgänger sollte unter 10% reduziert werden. Bis 2010 sollten mindestens 85% der 22-Jährigen eine Sekundärbildung abgeschlossen haben.

Den beschäftigungspolitischen Leitlinien 2008-2010 folgte die neue „Strategie Europa 2020“, die wirtschaftspolitische und beschäftigungspolitische Schwerpunkte miteinander verbindet. Drei der insgesamt neun beschäftigungspolitischen Leitlinien beziehen sich explizit auf die Belange der Jugendlichen:

- Leitlinie 7 „Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Männern, Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit und Förderung der Arbeitsplatzqualität“ empfiehlt den Mitgliedstaaten die Arbeitsmarkteingliederung von jungen Menschen aktiv zu fördern.
- Leitlinie 8 „Heranbildung von Arbeitskräften, deren Qualifikationen den Anforderungen des Arbeitsmarkts entsprechen, und Förderung des lebenslangen Lernens“ legt den Mitgliedstaaten Programme nahe, die den jungen Menschen, die weder eine Arbeit haben noch eine Ausbildung absolvieren, zu einer ersten Anstellung, zu ersten Berufserfahrungen und zu Weiterbildungsmöglichkeiten verhelfen.
- Leitlinie 9 „Steigerung der Qualität und Leistungsfähigkeit des allgemeinen und beruflichen Bildungswesens auf allen Ebenen und Verbesserung des Zugangs zur Hochschulbildung oder zu einer gleichwertigen

Bildung“ legt die Schwerpunkte unter anderem auf Maßnahmen zur Verringerung von Schulabbrüchen, zur Verbesserung der Lernmobilität und zur Erhöhung der Partizipation der Jugendlichen in der Hochschulbildung und beruflichen Bildung.

Neben der allgemeinen Beschäftigungspolitik existieren in der EU spezifische, auf Jugendliche ausgerichtete Programme zur Beschäftigungsförderung. „Jugend in Bewegung“ ist ein Maßnahmenbündel, das Arbeitsmarkt- und Unternehmertum junger Menschen fördert (Europäische Kommission o. J. a). Die Initiative „Chancen für junge Menschen“ unterstützt junge Schulabbrecher und Hochschulabsolventen mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds, wenn sie ihre Bildungslaufbahn fortsetzen oder erste Berufserfahrungen sammeln wollen (Europäische Kommission o. J. b).

Trotz wiederholter Empfehlungen der Europäischen Kommission, eine flächendeckende Jugendgarantie in den Mitgliedstaaten einzuführen, war die Verpflichtung einem jeden jungen Menschen binnen vier Monaten nach Verlust einer Arbeit oder dem Verlassen der Schule eine hochwertige Arbeitsstelle bzw. weiterführende Ausbildung oder ein hochwertiger Praktikums- bzw. Ausbildungsplatz anzubieten lediglich in Österreich, Schweden, Finnland, Niederlande, Großbritannien und Luxemburg zu finden. Daher erneuerte die Europäische Kommission im Dezember 2012 im Rahmen des allgemeinen Beschäftigungspaketes ihre Empfehlung, die Jugendgarantie bis zum Ende des Programmplanungszeitraums einzuführen. An die Empfehlung wurde die Zusage zusätzlicher Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds geknüpft (Europäischer Rat 2012). Mittlerweile hat die Europäische Kommission den Finanzierungsrahmen für Jugendgarantien konkretisiert: Im Zeitraum 2014-20 werden Mittel in Höhe von 6 Mrd. Euro zur Verfügung stehen. Davon werden 3 Mrd. Euro aus einer eigens für die Beschäftigung junger Menschen geschaffenen Haushaltlinie stammen und um mindestens weitere 3 Mrd. Euro aus dem Europäischen Sozialfonds ergänzt. Diese Mittel sollen vor allem Jugendlichen mit NEET-Status zugutekommen, die in Regionen leben, in denen die Jugendarbeitslosigkeit im Jahr 2012 über 25 % lag (Europäische Kommission 2013).

Ob diese energische Vorgehensweise der Europäischen Kommission tatsächlich zu einer flächendeckenden Einführung der Jugendgarantien beiträgt, bleibt abzuwarten. Immerhin hat der Europäische Sozialfonds – auf

EU-Ebene das eigentliche Instrument zur Förderung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik in den EU-Mitgliedstaaten – bisher nicht in jedem Land eine große Rolle gespielt. 10% aller Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in den 27 Mitgliedstaaten wurden aus dem Europäischen Sozialfonds getätigt. In den Neuen Mitgliedstaaten ist der Fonds fast doppelt so stark vertreten wie im europäischen Durchschnitt. Aber auch Portugal profitierte überdurchschnittlich durch die Finanzierungsbeteiligung des Europäischen Sozialfonds in Höhe von etwa 30% (van der Ende et al. 2012, 93 f.).

Der entscheidende Vorteil der Jugendgarantien besteht in ihrer expliziten Fokussierung auf Jugendliche im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Interventionen. Sie verhindern die negativen Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit von Jugendlichen. Die Erfahrungen zeigen darüber hinaus, dass Jugendgarantien effektiv sind für Jugendliche, die über eine hinreichend große Arbeitsmotivation verfügen. Dagegen sind sie weniger effektiv für demotivierte bzw. resignierte Jugendliche. Jugendgarantien werden teilweise kritisiert, da sie nur kurzfristige Lösungen anbieten können. Probleme, die z.B. durch eine mangelnde oder arbeitsmarktferne Ausbildung Jugendlicher verursacht werden, können durch Jugendgarantien nicht gelöst werden. Nach ersten Einschätzungen scheint der Erfolg von Jugendgarantien von der Situation auf dem Arbeitsmarkt, von der Verfügbarkeit von Studiums- und Ausbildungsplätzen sowie von den Kapazitäten der öffentlichen Arbeitsverwaltungen abzuhängen (European Foundation 2012, 3 f.). Damit erfordert eine flächendeckende Einführung der Jugendgarantien vielfältige Reformen, z.B. in der Bildung und auf dem Arbeitsmarkt. Auf eine weitere Gefahr für das berufliche Ausbildungssystem verweist OECD nach der Prüfung der Erfahrung mit der Ausbildungsgarantie in Österreich. Dort besteht die Gefahr, dass die im Rahmen der Ausbildungsgarantie eingeführte überbetriebliche Ausbildung die bestehende betriebliche Ausbildung verdrängen könnte. Durch das überbetriebliche Ausbildungssystem werden Ausbildungskosten der Unternehmen und somit auch ihre Anreize selbst auszubilden reduziert (Hoeckel 2010, 35). Zudem schätzt die Internationale Arbeitsorganisation die Kosten von Jugendgarantien auf 21,09 Milliarden Euro für die Eurozone (ILO 2012, 48), wodurch ihre Einführung angesichts der krisenbedingt geschwächten Staatsfinanzen sowie einem vorherrschenden politischen Druck zur Haushaltskonsolidierung zu einer Herausforderung werden könnte.

FINNLAND UND SCHWEDEN: JUGENDGARANTIEN²⁰

Jugendgarantien sind keine neue arbeitsmarktpolitische Maßnahme. In Schweden sind sie bereits seit 1984 bekannt. Finnland führte eine Jugendgarantie 1996 ein. Die ursprünglichen Maßnahmen wurden im Laufe der Jahre modifiziert. Die reformierte Jugendgarantie kam in Schweden 2007 in Kraft, in Finnland wurde sie 2005 eingeführt und in 2010 und 2013 verändert. Die Jugendgarantien von Finnland und Schweden werden in Tabelle 1 einander gegenübergestellt. Jugendgarantien zielen darauf ab, die Zeit der Jugendlichen in Arbeitslosigkeit und Inaktivität zu reduzieren. Eine wichtige Rolle spielt dabei die öffentliche Arbeitsverwaltung. Sie führt für jeden Jugendlichen eine erste individuelle Bedarfseinschätzung durch und erstellt anschließend einen individuellen Beschäftigungsplan, im Rahmen dessen Jugendlichen entweder eine Arbeitsstelle oder Bildungsmaßnahmen angeboten werden.

Tabelle 1: Jugendgarantien in Finnland und in Schweden im Vergleich

Finland	Schweden
Zielgruppe: Arbeitslose Jugendliche jünger als 25 Jahre (ab 2013 auch Jugendlichen unter 30)	Zielgruppe: Arbeitslose Jugendliche zwischen 16 und 24 Jahren, die an der öffentlichen Arbeitsverwaltung registriert sind.
Ziel: Verringerung der Zeit junger Menschen als NEET durch Verbesserung ihrer Chancen, eine Arbeitsstelle oder eine Ausbildungsstelle zu finden.	Ziele: Arbeitsvermittlung, um jungen Menschen schnell zu helfen, ihre Chancen auf eine Beschäftigung oder Ausbildung zu verbessern.
Aktivitäten: Arbeitsverwaltung ist verpflichtet, innerhalb von drei Monaten nach der Registrierung junger Menschen als arbeitssuchend 1) einen individuellen Entwicklungsplan für sie anzufertigen, 2) eine Bedarfseinschätzung der für eine Beschäftigung notwendigen Maßnahmen durchführen 3) eine Arbeitsstelle, einen Ausbildungsplatz (Studium oder Berufsausbildung) oder andere Aktivierungsmaßnahme wie Training, Coaching, Beratung, subventionierte Beschäftigung, Gründungsfinanzierung anzubieten.	Aktivitäten: Arbeitsvermittlung ist verpflichtet, nach Registrierung junger Menschen in der Arbeitsverwaltung als arbeitssuchend 1) innerhalb der nächsten drei Monate eine ausführliche Bedarfsbestimmung, Begleitung und Beratung sowie eine Arbeitssuche mit Coaching durchzuführen 2) nach drei Monaten Praktikakurse, Praktika, kurze Trainingsmaßnahmen, Gründungsfinanzierung und/oder eine berufliche Rehabilitation anzubieten. Die Teilnahme ist auf 15 Monate begrenzt (Hansen 2011, 39 und Arbetsförmlingen.se 2013).

Quelle: European Foundation 2012, 2.

Vor der Krise galt die Jugendgarantie als Erfolg. Jugendliche wurden schneller in Arbeit vermittelt als Ältere, die in den Arbeitsverwaltungen registriert waren. In der Krise hat sich die Situation geändert. Die Anzahl der Teilnehmer an Maßnahmen der Jugendgarantie hat sich von 2008 bis 2012 verfünffacht und stellte die Leistungsfähigkeit der Jugendgarantie in Frage. In Finnland schien diese Maßnahme zu einer beschleunigten Aufstellung von personalisierten Entwicklungsplänen und zur Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit beigetragen zu haben. Auch in diesem Land hat sich die Erfolgsquote der Jugendgarantie seit der Krise verschlechtert. Die Verpflichtung, innerhalb von 3 Monaten arbeitslosen Jugendlichen eine Alternative anzubieten, konnte nicht eingehalten werden. Ein einzelner Sachbearbeiter in den Arbeitsverwaltungen war für bis zu 700 Arbeitslose zuständig. Die Situation in Schweden war besonders schwierig, da in diesem Land Trainingsmaßnahmen seit den 90er Jahren kontinuierlich und massiv abgebaut wurden, so dass diese Alternative nur in einem sehr geringen Maß angeboten werden konnte²¹ (European Foundation 2012; Hansen, 2011, 16).

17 Nach European Foundation 2012, falls keine andere Quelle angegeben.

18 Die Jugendgarantie in Österreich setzte dagegen explizit auf Ausbildungsmaßnahmen. Hier gab es die Verpflichtung der Regierung allen Jugendlichen, die es nicht geschafft haben, eine Ausbildungsstelle in einem Unternehmen zu finden, eine überbetriebliche Ausbildungsstelle außerhalb des Betriebes, in einer speziellen Bildungseinrichtung anzubieten.

4 Bewertung der Krisenmaßnahmen

In diesem Kapitel werden jugendspezifische Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik in den EU-Mitgliedstaaten aus den Jahren 2008 bis 2012 hinsichtlich ihrer Innovation und Wirkungen auf die Zielgruppe Jugendlicher bewertet.

4.1 Innovationswert der Maßnahmen im Zeitraum 2008 bis 2012

Um den Innovationswert der Maßnahmen bewerten zu können, muss vorab Innovation an sich definiert werden. „Innovation bezeichnet eine erkennbare neue Qualität und markiert einen deutlichen Unterschied zu bisherigen Lösungen und Praktiken“ (Fichter 2011, 12). Geringe Veränderungen und kontinuierliche Verbesserungen können in der Regel nicht zu Innovationen gezählt werden, da sie meist keine „erkennbare neue Qualität“ herbeiführen. Bei Innovationen spricht man also von Neuerungen mit einem „sprunghaften“ Charakter (ebenda, 16). „Innovationen“ treten auf verschiedenen Betrachtungsebenen auf: Man spricht von Weltneuheiten, Landesneuheiten oder Branchenneuheiten (ebenda, 19 f.).

Unsere Analyse der Maßnahmen im Kapitel 3 konnte keine radikal neuen Lösungen für das Problem der europäischen Jugendarbeitslosigkeit im Sinne einer Weltneuheit feststellen. Die EU-Mitgliedstaaten bedienten sich der tradierten Instrumente der Arbeitsmarktpolitik, stockten sie auf, intensivierten sie oder kombinierten sie neu. Eine Übersicht über allgemeine arbeitsmarktpolitische Innovationen im Sinne von Landesneuheiten veröffentlichte das Europäische Beschäftigungsobservatorium im Frühjahr 2009. Zwei dieser im Bericht als explizit innovativ bezeichneten Maßnahmen hatten einen ausdrücklichen Jugendbezug (Portugal und Finnland), eine weitere explizit als innovativ bezeichnete Maßnahme (in Frankreich) umfasste Jugendliche und andere benachteiligte Bevölkerungsgruppen.

In Portugal lag der Fokus der Maßnahmen auf Jugendlichen mit einem Hochschulabschluss, die nicht älter als 35 Jahre sind. Sie durchlaufen oft eine theoretische Ausbildung ohne praktische Kenntnisse und können daher nicht die Anforderungen potenzieller Arbeitgeber erfüllen. Traineeprogramme sind in der Regel zu teuer und werden nur von einzelnen Großunternehmen angeboten. Im Zuge einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme wurden daher die Geldmittel aufgestockt, um den Hochschulabsolventen Praktika von maximal 12 Monaten Länge zu ermöglichen. Die Teilnehmer des Programms erhalten

ein Stipendium der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Die ersten Evaluationen zeigen, dass diese Maßnahme die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer erhöht. „The key innovation of the youth placements and the employment-training placements are the provision of opportunities for work-based experience [...]“ (European Commission 2009, hier 100, ansonsten 97-101).

Im Gegensatz zu Portugal setzte Finnland auf eine dem Eintritt in die Arbeitswelt vorgelagerte Maßnahme, nämlich auf eine stärkere Orientierung der Ausbildung an den Anforderungen des Arbeitsmarktes. Zudem sollte der Arbeitsmarkteintritt junger Menschen beschleunigt werden, indem Ausbildungszeiten um ein Jahr (bis 2012) verkürzt wurden. Die Verkürzung der Ausbildungszeiten sollte durch eine kompetenzbasierte Qualifizierung und durch den Ausbau des Lernens am Arbeitsplatz in der beruflichen Grundausbildung kompensiert werden. Auch wurde die Anzahl der verfügbaren Lehrstellen erhöht. Diese Reformen wurden bereits vor der Krise angefangen und sind langfristig angelegt. Sie gehen einher mit einer Neugestaltung der Finanzierung der Ausbildungseinrichtungen, welche vor allem darauf abzielt, die Finanzierung stärker von der Performanz einer Ausbildungseinrichtung abhängig zu machen. Als Indikatoren werden die Beschäftigung der Absolventen im Anschluss an die Ausbildung, die Abbrecherquote und die Anzahl der Absolventen, die ihre Ausbildung fortsetzen, genutzt (European Commission 2009, 114-117).

In Frankreich wurde im April 2009 ein Fonds (Fonds d'Investissement Social, Fiso) gegründet, der kurzfristige und vorläufige Krisenmaßnahmen mit Trainingsmaßnahmen koordinieren sollte. Er wurde für zwei Jahre geplant, aber nicht länger als für die Dauer der Krise. Zu seinen Aufgaben gehören die Bündelung der Geldmittel, die von der Regierung und den Sozialpartnern bereitgestellt wurden, und die Finanzierung verschiedener arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, die negative Kriseneffekte auf Beschäftigung mindern sollten. Die Zielgruppe der Maßnahmen sind am Arbeitsmarkt benachteiligte Bevölkerungsgruppen, u.a. auch Jugendliche. Durch den Fonds Fiso wurden keine innovativen, sondern etablierte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen finanziert. Dazu gehörten die Berufsausbildung Teilzeitbeschäftigter, Trainingsprogramme für Arbeitslose und Niedrigqualifizierte, beschäftigungspolitische Maßnahmen und Berufsausbildung Jugendlicher. Diese Maßnahmen hatten ihren Fokus auf die am stärksten betroffenen Arbeitsbranchen und auf

die am stärksten betroffenen Regionen. Darüber hinaus ist der Fiso ein Beratungsgremium, in dem verschiedene Sozialpartner Maßnahmen gemeinsam beschließen und die Finanzierung bereitstellen. „On the whole, the Fiso represents a great innovation in terms of the design and implementation of labour market policies in France. It is the first time that a policy instrument combines pooled financing; collective governance with social partners; a bottom-up approach; pre-defined and strict eligibility criteria for financing; and, above all, key indicators for constant monitoring by the steering committee“ (European Commission 2009, 49 ff.).

Darüber hinaus schätzt die ILO Karrieremessen als innovativ ein, die im Zuge der Krise an Bedeutung gewonnen haben. Diese Karrieremessen wurden entweder traditionell oder auch virtuell unter Beteiligung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen durchgeführt. Die Unterstützung durch die öffentlichen Arbeitsverwaltungen umfasste u. a. Kostenbeteiligungen, die Bereitstellung von Informationen oder die Werbung bei Arbeitslosen und Arbeitgebern (ILO 2010, 40).¹⁹

Mummert (2012, 21) geht davon aus, dass Entscheidungs- und Durchführungsverzögerungen, zu denen es bei staatlichen Interventionen in der Regel kommt, deutlich gegen eine Einführung neuer beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischer Ansätze vor allem am Anfang der Krise sprachen. Es bot sich an, vorzugsweise auf das bereits vorhandene arbeitsmarktpolitische Instrumentarium zurückzugreifen, einzelne Maßnahmen zu intensivieren oder auszuweiten. Auch van der Ende et al. 2012 kamen in ihrem Review der Arbeitsmarktpolitiken der EU-Mitgliedstaaten (auch Hansen und Avila 2012, i.V. mit Trainingsmaßnahmen) zu einer ähnlichen Schlussfolgerung: Nach 2008 schienen keine strukturellen Reformen unternommen worden zu sein. Es wurden vielmehr die strukturellen Reformen fortgesetzt, die bereits vor der Krise in die Wege geleitet worden waren und nach der Krise in Kraft blieben. Die ILO geht zusätzlich davon aus, dass es effektiver und effizienter ist, in Zeiten der Krise auf vorhandenen Programme aufzubauen, sie finanziell aufzustocken und die Zugangskriterien für die betroffenen Zielgruppen zu lockern, anstatt neue Programme zu entwerfen (ILO 2012, 42).

.....
 19 In OECD 2010 d ist eine Aufstellung weiterer (z. T. innovativer) Maßnahmen mit der Zielgruppe Jugend zu finden, die in OECD-Ländern ab 2008 geplant oder durchgeführt worden sind.

4.2 Effektivität der Maßnahmen

4.2.1 Programme mit Fokus auf Jugend

Bis dato gibt es kaum veröffentlichte Evaluierungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mit der Zielgruppe Jugend, die nach 2008 in den EU-Mitgliedstaaten durchgeführt worden sind und den spezifischen „Krisencharakter“ der Maßnahmen abbilden können. Es ist bekannt, dass einige Studien geplant (Hansen und Avila 2012, 26 für Trainingsmaßnahmen), jedoch für die Öffentlichkeit aufgrund der üblichen Verzögerungen bei ex post Evaluierungen noch nicht verfügbar sind. Bei der Einschätzung der Effektivität muss in dieser Studie auf Untersuchungen zurückgegriffen werden, die Maßnahmen vor 2008 zum Gegenstand haben. Dabei müssen folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Als Erfolgsindikatoren werden in der Evaluierungsliteratur üblicherweise zwei Gruppen von Indikatoren verwendet. Zu der ersten Gruppe gehören Quantifizierungen der Einkommens- und Beschäftigungseffekte, die sich auf einzelne Teilnehmer nach der Beendigung der evaluierten Programme beziehen. Diese Effekte werden mit Ergebnissen für die Kontrollgruppe verglichen. Die zweite Gruppe von Indikatoren misst aggregierte (Beschäftigungs-) Effekte für die Volkswirtschaft. Dazu gehören u. a. Netto-Effekte der Programme (geschaffene abzüglich der verlorenen Arbeitsplätze) und eventuelle Wohlfahrtsverluste (Martin und Grubb 2001, 10).²⁰
- Zur Bewertung der Programme können nicht nur Beschäftigungs- und Einkommenseffekte, sondern auch andere Kriterien herangezogen werden. So argumentiert die OECD, dass eine Beschäftigungssubventionierung Jugendlicher trotz möglicher Wohlfahrtsverluste

.....
 20 Wohlfahrtsverluste können u. a. in Form von Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekten entstehen. Ein Mitnahmeeffekt liegt dann vor, wenn ein Unternehmen die gleiche Person gefördert einstellt, die es auch ohne staatliche Förderung eingestellt hätte. Substitutionseffekte entstehen, wenn geförderte Beschäftigte die Beschäftigten ohne Förderung innerhalb eines Unternehmens verdrängen. Entstehen infolge der Förderung einzelner Unternehmen den anderen Unternehmen ohne Förderung Wettbewerbsnachteile und stellen sie dann weniger nichtgeförderte Personen ein, so kann man von Verdrängungseffekten der Förderung sprechen. Darüber hinaus können auch Einbindungseffekte (Lock-in-Effekte) entstehen, wenn Teilnehmer einer Förderung die Suchintensität nach einem neuen Arbeitsplatz reduzieren und die Wahrscheinlichkeit, eine nichtgeförderte Tätigkeit für sie zu finden, niedriger ist als bei nichtgeförderte Personen (Heyer et al. 2011, 7, 9).

in Form von Mitnahme- und Substitutionseffekten²¹ dennoch wichtig sei. Jugendliche hielten dadurch Kontakt zur Arbeitswelt, ihre Motivation werde gestärkt und ihre angewandten Kenntnisse erweitert (OECD 2010 b, 167). Andere positive Effekte einer arbeitsmarktpolitischen Förderung Jugendlicher sind die Erleichterung des Übergangs von der Schule zur Arbeit, die Verbesserung der Qualifikation der Jugendlichen und die Überbrückung von Wartezeiten (wenn beispielsweise jugendspezifische Programme einmal im Jahr beginnen) ohne das Risiko der sozialen Exklusion und Marginalisierung (Dietrich 2012, 33). Diese Effekte werden in wissenschaftlichen Studien kaum berücksichtigt, weil sie nur schwer quantifizierbar sind.

- Die Evaluationsliteratur zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hat eine wichtige Limitierung: Sie gibt zwar einen Überblick darüber, welche Programme für wen funktionieren. Sie kann aber nicht erklären, warum bestimmte Programme für Jugendliche funktionieren, andere hingegen nicht. Sie macht auch keine Aussagen darüber, welche Umstände notwendig wären, damit einzelne arbeitsmarktpolitische Programme erfolgreich sind (Martin und Grubb 2001, 12).
- Die Ergebnisse der Evaluationsstudien, die sich auf Maßnahmen mit der Zielgruppe Erwachsene beziehen, lassen sich aufgrund der spezifischen Eigenschaften junger Arbeitnehmer nur schlecht auf Jugendprogramme übertragen (Caliendo, Künn und Schmidl 2011, 2).
- Nach O'Higgins haben die unterschiedlichen Auswirkungen der Krise auf die Jugendarbeitslosigkeit in einzelnen Ländern ihre Ursache in den institutionellen Gegebenheiten dieser Länder sowie in einer Vielzahl spezifischer Faktoren, die miteinander interagieren. Daher muss die Konzeption der Programme unbedingt an regionale und lokale Gegebenheiten angepasst werden (O'Higgins 2010, 39).

.....
21 Grundsätzlich lässt sich die Existenz von z.B. Mitnahme- und Substitutionseffekten theoretisch gut begründen. Ihre Quantifizierung stößt dagegen an methodische Schwierigkeiten. So stellen Heyer, Koch, Stephen und Wolf (2011, 19 f.) fest, dass nur wenig zu den möglichen Mitnahme- und Substitutionseffekten der Eingliederungszuschüsse in Deutschland bekannt ist. Allerdings gibt es Hinweise auf Mitnahmeeffekte. So antworteten in einer Umfrage Unternehmen in 40 bis 60% der Fälle, dass sie die mit einem Eingliederungszuschuss geförderte Person auch ohne Zuschuss eingestellt hätten. Ältere Studien für Australien, Irland und Niederlande schätzen diese beiden Effekte auf 70 bis 90% der neu geschaffenen Stellen (Calmfors 1994, 18).

Versucht man die Ergebnisse unterschiedlicher Studien über Maßnahmen im Bereich Jugendarbeitslosigkeit zusammenzufassen, so lässt sich kein eindeutiges Muster ihrer Wirkungen feststellen. Zu dieser Schlussfolgerung gelangen Kluge et al. in einer Zusammenfassung von 77 mikroökonomischen Evaluationen aus den EU-Ländern (Kluge et al. 2006, 77). So gibt es einige Hinweise, dass sich Lohnsubventionen positiv auf die Beschäftigung junger Arbeitslosen auswirkten, vor allem wenn es sich um Jugendliche mit besseren Voraussetzungen für eine Arbeitsaufnahme handelt. Andere Studien hätten diese Ergebnisse aber nicht bestätigt. Die Evaluationen der Kurzzeitrainings zeigten teils positive Wirkungen in Form einer höheren Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Zielgruppe, es gäbe jedoch auch Studien, die negative Effekte von Trainings aufzeigten. Eines der wenigen Programme, die durchweg positiv bewertet würden, sei das das Programm „New Deal“ aus Großbritannien. Diese positiven Ergebnisse würden aber in einem ähnlich konzipierten Programm in Portugal nicht gefunden.

Ein Muster in den Auswirkungen der Programme, sofern überhaupt eines feststellbar ist, lässt sich mit Hilfe von so genannten Meta-Studien finden. Die Ergebnisse der aktuellsten Meta-Studien (Kluge et al. 2006, Card, Kluge und Weber 2010, Kluge 2010) fallen eher pessimistisch aus: Sie vergleichen Wirkungen der jugendspezifischen Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit Wirkungen der altersunspezifischen arbeitsmarktpolitischen Programmen in europäischen Ländern und stellen fest, dass Jugendprogramme eine signifikant geringere Wahrscheinlichkeit positiver Wirkungen und/oder eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit negativer Wirkungen auf die Zielgruppe Jugendliche haben als Programme mit einer altersunspezifischen Zielgruppe. Es kann dabei aber nicht eingeschätzt werden, welche Effekte die untersuchten altersunspezifischen Arbeitsmarktprogramme auf die Jugend in der betreffenden Zielgruppe erreichen. Vom bisherigen Forschungsstand gesehen gilt dieses Ergebnis nur für die Industrieländer und nicht für die Entwicklungsländer (vgl. z.B. Betcherman et al. 2007, 65). Bisher gibt es jedoch dafür keine zufriedenstellende und empirisch abgesicherte Erklärung. Card, Kluge und Weber 2010 vermuten, dass dieser Effekt nicht durch das Alter der Teilnehmer per se bedingt ist, sondern durch die Auswahl arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in jugendspezifischen Programmen. Positive Wirkungen sind von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie der Arbeitsplatzvermittlung

zu erwarten, die die Arbeitslosen unmittelbar bei der Arbeitssuche unterstützt. Weniger effektiv sind dagegen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor. Trainingsmaßnahmen können erst mittelfristig ihre positiven Wirkungen auf die Zielgruppe entfalten. In der Meta-Studie von Kluve (2010, 914) scheinen Zuschüsse an private Unternehmen einen leicht positiven Effekt auf die Beschäftigung von Jugendlichen zu haben²²; andere Maßnahmen sind für die Jugendbeschäftigung ohne signifikante Bedeutung. Betcherman et al. (2007, 65) stellen die Hypothese auf, dass die unterschiedliche Wirksamkeit der Jugendprogramme in den Industrie- und Entwicklungsländern mit einer systematischen Differenz zwischen institutionellen Gegebenheiten und Politiken in diesen beiden Ländergruppen erklärt werden kann. Eine erste schwache Unterstützung dieser Hypothese liefert die Meta-Studie von Kluve (2010, 914). Sie kommt zum Ergebnis, dass arbeitsmarktpolitische Programme mit der Zielgruppe Jugendliche in solchen Ländern weniger effektiv sind, die restriktiver die Zeitarbeit regulieren und dadurch vermutlich den Zugang Jugendlicher zum Arbeitsmarkt erschweren.

Es gibt aber durchaus einige wenige Beispiele für funktionierende Jugendprogramme. Ein Beispiel für ein effektives Programm ist das bereits erwähnte britische „New Deal“. Es ist ein Programm, das mehrere Maßnahmen u. a. für Jugendliche kombiniert. Es startet mit der Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche. Dann folgen weitere Maßnahmen wie Trainings und subventionierte Beschäftigung, die mit der Zeit zunehmend intensiviert werden. Bei Nichteinhaltung der Vereinbarungen zwischen den Jugendlichen und ihren Beratern kommt es zu Sanktionen für die Jugendlichen. Nach Ehlert, Kluve und Schaffner liegt der Erfolg von „New Deal“ erstens an einer günstigen Kombination unterschiedlicher Maßnahmen und zweitens an einer individuellen Anpassung dieser Maßnahmen an die Bedürfnisse der Arbeitslosen auf Basis einer gründlichen Bedarfsanalyse (Ehlert, Kluve und Schaffner 2012, 2).

Die Evaluation einer jugendspezifischen Maßnahme in Deutschland untermauerte die Voraussetzungen für erfolgreiche jugendspezifische Programme, wie sie bei „New Deal“ gefunden wurden. Zwischen 2007 und 2009 wurde in Deutschland ein innovatives Pilot-Projekt implementiert.²³ Die Zielgruppe waren benachteiligte Jugendliche ohne Sekundärausbildung, ohne Berufsbildung und/oder ohne Berufserfahrung. Das Projekt kombinierte 1) individuelles Coaching, 2) Präsenztraining und 3) Berufserfahrung über eine private Zeitarbeitsfirma, wobei zunächst ebenfalls eine ausführliche Bedarfsanalyse erfolgte. Ehlert, Kluve und Schaffner 2012 konnten nachweisen, dass dieses Programm die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer erhöhte, sofern sie alle vorgesehenen Schritte des Programms abgeschlossen hatten.

.....
22 *Wichtig ist jedoch, dass die Zuschüsse die „Grenzkosten der Beschäftigung von Jugendlichen“ decken, sonst verhalten sich die Betreiber irrational.*

.....
23 *Das Programm kann als innovativ bezeichnet werden, weil es als eine Public-Private-Partnership mit der Beteiligung einer Zeitarbeitsfirma durchgeführt wurde.*

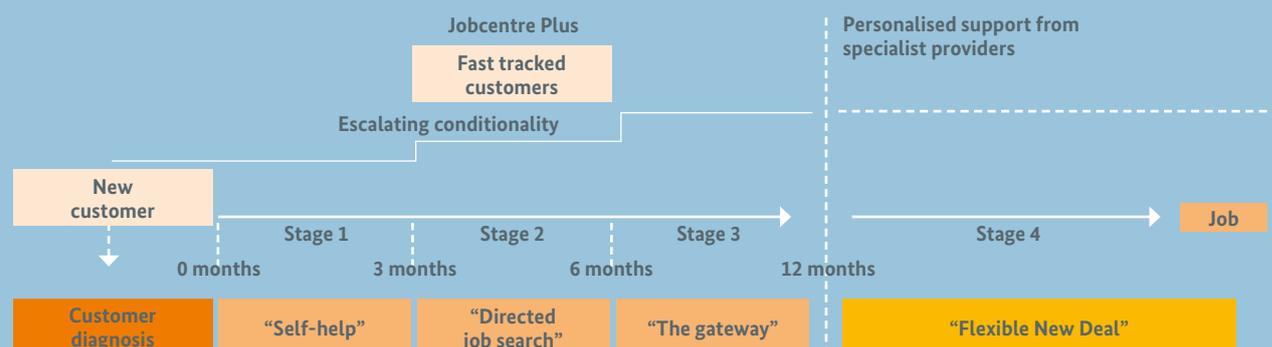
THE FLEXIBLE NEW DEAL

Das Programm „New Deal“ existiert seit 1998 und wurde im Zuge der Krise erweitert und reformiert. Es besteht aus folgenden Phasen: In Phase 1 wird ein Vertrag zwischen dem Arbeitssuchenden und seinem persönlichen Betreuer abgeschlossen, in dem die Stärken, aber auch die Schwächen und Bedarfe des Arbeitssuchenden identifiziert werden. Es folgen drei Monate finanzieller Unterstützung und eigenständiger Arbeitssuche. In Phase 2 werden die Ansprüche an die gesuchte Beschäftigung gelockert. Es steht nicht mehr die gewünschte Tätigkeit im Vordergrund, sondern viel mehr das Einkommen, die Arbeitszeiten und das Verhältnis von Arbeitszeit zu Anreisezeit zur Arbeitsstelle. Nach weiteren drei Monaten beginnt die Phase des „Gateway stage“. In dieser dritten Phase wird zusammen mit dem persönlichen Berater des Arbeitssuchenden der ursprüngliche Vertrag überarbeitet. Danach wird ein neuer Plan zur Rückführung in die Arbeit erstellt, in dem die dazu benötigten Schritte festgehalten werden. Der Arbeitssuchende verpflichtet sich, diese Schritte zu erfüllen. Die Nichteinhaltung der Vereinbarungen zieht Sanktionen nach sich. In dieser Phase sind auch Trainingsmaßnahmen möglich. Wenn die Arbeitssuche nach 12 Monaten erfolglos bleibt, werden Arbeitslose an spezielle Institutionen überwiesen, die sich auf „Return-to-Work“-Dienstleistungen spezialisiert haben. Diese können sowohl öffentlich als auch privat sein und werden ergebnisorientiert finanziert. Die Institutionen sind frei in der Entscheidung, welche Maßnahmen sie ergreifen; sie werden allein an ihren Ergebnissen gemessen. Bei der letzten Reform dieses Instruments wurden Bemühungen unternommen, nachhaltigere Ergebnisse herbeizuführen (z.B. Beschäftigung von mind. 13 Monaten). Wenn auch dieser Schritt nach einer vordefinierten Zeit erfolglos bleibt, erhält jeder Arbeitslose eine beschäftigungsorientierte Maßnahme für 4 Wochen und somit eine Gelegenheit, seine Arbeitskenntnisse aufzufrischen.

Innerhalb des gesamten Prozesses steigen nicht nur das Betreuungsangebot, sondern auch die Verpflichtungen der Arbeitssuchenden, das Beste aus diesem Angebot zu machen. Jugendliche, die 18 Jahre alt sind und keine Vorgeschichte als NEET haben, können mit ihrem persönlichen Berater freiwillig vereinbaren, vorzeitig auf die Stufe „Gateway stage“ überführt zu werden. Für 18-Jährige mit einer NEET-Vorgeschichte ist der vorzeitige Eintritt in die Phase „Gateway stage“ verpflichtend.

Das Vorgängerprogramm „New Deal“ wurde mehrfach evaluiert, vor allem mit positiven Ergebnissen für die Phase „Gateway stage“. Die Studien fanden für die Teilnehmer an der Maßnahme höhere Wahrscheinlichkeiten für die Vermittlung in eine neue Arbeitsstelle. Jugendliche profitierten von einer langfristigen Betreuung bei der Arbeitssuche und durch die Vermittlung in subventionierte Beschäftigung im privaten Sektor. Besonders positiv evaluiert wurde die enge Betreuung der Arbeitssuchenden durch einen persönlichen Berater. Diese positiven Effekte waren jedoch von kurzfristiger Natur (OECD 2010 c, 168 ff.).

Abbildung 11: Schematische Darstellung des Programms „New Deal“



Quelle: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmworpen/59/5905.htm>

4.2.2 Wirkungsunterschiede je nach konjunktureller Entwicklung

Die meisten Evaluationsstudien beziehen sich auf eine Arbeitsmarktlage ohne Krisenzustand. Ihre Übertragbarkeit auf Zeiten der Krise ist nur begrenzt möglich. Tentativ lassen sich Argumente finden, warum bestimmte Maßnahmen, die außerhalb der Krise ineffektiv sind, in der Krise durchgeführt werden sollten. Umgekehrt gibt es Maßnahmen, die in krisenfreien Zeiten effektiv, als Krisenmaßnahmen aber nicht geeignet sind.

Eine Arbeitsplatzvermittlung wird von den Evaluationsstudien, die vor 2008 entstanden sind, als kosteneffektiv bezeichnet. Während der Krise könnte Arbeitsplatzvermittlung laut van der Ende et al. (2012) aber ungeeignet sein, da sich die Anzahl der freien Arbeitsplätze in der Rezession verringert und die Erfolgsquote der Arbeitsplatzvermittlung sinkt. Nur die Besten können vermittelt werden (van der Ende et al. 2012, 208). Dennoch bleibt die Arbeitsplatzvermittlung eine vergleichsweise kostenarme Maßnahme, die auch während der Krise fortgesetzt werden sollte (ebenda, 221 f.).

Trainingsprogramme gelten als teuer, ihre Evaluation fällt gemischt aus. Es wurden niedrige oder gar negative Erfolgsquoten für die Teilnehmer an Trainingsmaßnahmen festgestellt, wenn die geschätzten positiven Effekte für Einkommen und Beschäftigung mit den Kosten verglichen wurden, die notwendig waren, um diese Ergebnisse zu erreichen (Martin und Grubb 2001, 15). O'Higgins verweist sogar auf einen allgemeinen Konsens, dass Trainings während der Rezession weniger effektiv sind als in der Phase der Expansion, weil dann die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes für die Trainings Teilnehmer geringer ist. Daher sollte in der Krise der Fokus eher auf Maßnahmen liegen, die auf eine schnelle Beschäftigungsschaffung abzielen wie Beschäftigungssubventionen (O'Higgins 2010, 29). Van der Ende et al. führen dagegen an, dass Trainings während einer Wirtschaftskrise notwendig seien, vor allem dann, wenn Stellen abgebaut werden und Betroffene umgeschult werden müssen. Dabei ist es wichtig, dass die vermittelten Kenntnisse den Anforderungen für die Zeit nach der Krise entsprechen. Arbeitsmarktinformationssysteme können dabei einen wichtigen Beitrag leisten (van der Ende et al. 2012, 221). Auch Scarpetta et al. unterstützen die Durchführung von Trainingsmaßnahmen während der Krise trotz Bedenken seitens der Evaluationsforschung, weil die Opportunitäts-

kosten der Ausbildungsverlängerung in Zeiten der Krise geringer seien als zur Zeiten des Aufschwunges (Scarpetta et al. 2010, 27).

Eine weit verbreitete arbeitsmarktpolitische Maßnahme im Zeitraum von 2008 bis 2012 war die Subventionierung der Beschäftigung im Privatsektor. Diese Maßnahmen fangen unmittelbar drohende Beschäftigungsverluste kurzfristig auf. Nennenswerte positive Netto-Beschäftigungseffekte dieser Maßnahmen sind jedoch zu bezweifeln, da es für Unternehmen in Zeiten der Krise nicht sinnvoll ist, zusätzliche Beschäftigte, wenn auch bei niedrigeren Lohnkosten, einzustellen. Werden Subventionsmaßnahmen jedoch auf benachteiligte Zielgruppen ausgerichtet, so können sie positive Wirkungen für diese Personengruppe zeigen, indem sie deren Nachteile bei knapper werdenden freien Arbeitsstellen reduzieren. Studien zeigen, dass die Kombination von Subventionen mit Training und Berufsberatung die langfristigen Perspektiven der benachteiligten Gruppen verbessern (World Bank 2012, 268 f.). Während positive Netto-Beschäftigungseffekte während der Krise ausbleiben, erlauben die Subventionen den Unternehmen jedoch, bei einsetzender wirtschaftlicher Erholung die Anstellung von Beschäftigten vorzuziehen, also zu einem früheren Zeitpunkt einzustellen, um die geringeren Lohnkosten zu nutzen. Somit ist der Einsatz von Lohnsubventionen weniger während der Rezession, sondern vielmehr zum Beginn der Konjunkturerholung zu empfehlen. In der Krise sollten die Lohnsubventionen nicht für Neuanstellungen, sondern zum Erhalt der vorhandenen Beschäftigung genutzt werden (ILO 2012, 75 und van der Ende et al. 2012, 222; siehe Tabelle 2 für Zusammenfassung).

Grundsätzlich belastet subventionierte Beschäftigung zusätzlich die durch die Krise strapazierten Staatshaushalte und sozialen Sicherungssysteme. Nach den Berechnungen der Weltbank wäre eine Reduzierung der Versichertenbeiträge in Höhe von 4 Prozentpunkten notwendig, um einen Abbau der Beschäftigung um 2 Prozentpunkte zu verhindern (World Bank 2009, 3). Großbritannien berechnete die Kosten einer Lohnsubvention für Jugendliche in Höhe von 8046 Euro pro Person. Als Konsequenz dieser hohen Kosten wurde die Maßnahme „Future Job Fund“, aus dem die Beschäftigungssubventionen für 6 Monate bezahlt wurden, nach etwa einem Jahr abgesetzt (EEO, Juni 2010).

Tabelle 2: Beschäftigungssubventionen im Laufe des Konjunkturzyklus

Maßnahmen	Phase des Wirtschaftszyklus	Zielgruppen
Arbeitsplatzerhalt	Rezession	Industrien mit ausgebildeten Kräften
Einstellungssubventionen	Aufschwung	Ungelernte und Niedriglohnarbeiter
Gezielte Subventionen	Wachstum	Benachteiligte niedrig qualifizierte Kräfte

Quelle: ILO 2012, 77.

Für die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor gelten ähnliche Schlussfolgerungen wie für die subventionierte Beschäftigung. Auch sie belasten Staatshaushalte und könnten Wohlfahrtsverluste in Form von Mitnahme- und Lock-in-Effekten verursachen. Die Untersuchung von Rodriguez-Planas und Benus (2010) zeigt für Rumänien, dass auf einer Seite die Kosten von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor um das mehr als Zehnfache die Kosten von Training übersteigen, aber auf der anderen Seite ihre Vermittlungsquoten nur ein Drittel der Vermittlungsquoten in Anschluss an Trainingsmaßnahmen aufweisen. Einige Studien belegen

darüber hinaus, dass es nach der Krise nur wenige Programmteilnehmer schaffen, in reguläre Beschäftigung zu wechseln. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind aber als Krisenmaßnahme in Betracht zu ziehen, wenn sie zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit eingesetzt werden. Darüber hinaus kann man Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor gegen illegale Beschäftigung einsetzen. In diesem Fall sollten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu einem Mindestlohn solchen Arbeitslosen angeboten werden, die im Verdacht stehen, illegal zu arbeiten (van der Ende et al. 2012, 33 f., 223).

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

5.1 Allgemeine Schlussfolgerungen

Im Zuge der Wirtschaftskrise in Europa rückte ab 2008 ein bereits seit vielen Jahren bestehendes und ebenso lange ungelöstes Problem mit weitreichenden negativen Folgen für die gesamte Gesellschaft wieder verstärkt in die öffentliche Wahrnehmung – das Problem der Jugendarbeitslosigkeit. Während der relative Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland, Finnland, Österreich, Schweden und Niederlande mit unter 5% im Vergleich zum Anfang 2008 eher moderat ausfiel, wuchs die Jugendarbeitslosigkeit in Griechenland und Spanien um etwa 35%. Noch stärker als die Länderunterschiede sind bei der Jugendarbeitslosigkeit in Europa jedoch die regionalen Diskrepanzen.

Fast alle Mitgliedstaaten der EU (vergleiche Fußnote 16) haben in den letzten Jahren arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit der Zielgruppe Jugend durchgeführt, wobei diese Maßnahmen selten neu entwickelt wurden, sondern in der Regel aus Verlängerungen und Aufstockungen von Programmen und Maßnahmen bestanden, die bereits vor der Krise beschlossen worden waren. Die am häufigsten ergriffene Maßnahme in den Mitgliedstaaten der EU waren Zuschüsse an private Unternehmen mit dem Ziel, entweder eine Einstellung von Jugendlichen zu bewirken oder ihnen einen Ausbildungsplatz zu verschaffen. Beide Maßnahmen wurden oft miteinander kombiniert. Am häufigsten wurden die Zuschüsse für die Arbeitsplatzschaffung um Trainingsmaßnahmen während der Arbeitslosigkeit und/oder um Maßnahmen zur Vermittlung praktischer Kenntnisse in Form von Praktika, etc. ergänzt. Auch Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wie die Verbesserung der Information der Jugendlichen, intensivere Berufsberatung und Arbeitsplatzvermittlung fanden Anwendung. Dafür wurden öffentliche Arbeitsverwaltungen mit zusätzlichen personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet. Bei dieser Analyse fällt dagegen auf, dass Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor vergleichsweise selten angewendet wurden. Angesichts der hohen Kosten dieser Programme und durch den „Lock-in“-Effekt (vgl. Fußnote 20) geringen Wahrscheinlichkeit der Teilnehmer anschließend in eine reguläre Beschäftigung im öffentlichen oder privaten Sektor zu wechseln, ist die geringe Nutzung als positiv zu bewerten. In einigen Ländern wurden jugendspezifische arbeitsmarktpolitische Maßnahmen nicht separat voneinander durchgeführt,

sondern zu integrierten Programmen für Jugendliche kombiniert, wie beispielsweise den Jugendgarantien oder dem Programm „New Deal“ in Großbritannien.

Bei der Analyse des Innovationswertes der getroffenen Maßnahmen konnte auf der EU-Ebene keine hohe Innovationskraft der infolge der Krise durchgeführten jugendspezifischen Maßnahmen festgestellt werden, was nicht gegen einen möglichen Innovationsgehalt der Maßnahmen auf Länderebene spricht. Insgesamt kann die Vorgehensweise der Länder, auf die bereits vorhandenen Programme aus den Zeiten vor der Krise zurückzugreifen, als weitgehend effizient gewertet werden.

Die Wirkungen der einzelnen Maßnahmen können nicht genau bestimmt werden, da noch kaum Evaluationen veröffentlicht wurden. Für eine Einschätzung müssen daher Studien herangezogen werden, die jugendspezifische Maßnahmen aus den Jahren vor 2008 evaluieren. Die jüngsten Meta-Studien fallen pessimistisch aus: Jugendspezifische Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben eine geringere Wahrscheinlichkeit, positive Wirkungen und/oder höhere Wahrscheinlichkeit negative Wirkungen auf ihre Zielgruppe zu entfalten als die gleichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ohne einen jugendspezifischen Fokus. Martin und Grubb (2001, 19) zogen als Ergebnis ihrer Studie das ernüchternde Fazit, dass es nur wenige evidenzbasierte Hinweise in der Literatur gebe, wie man gegen die Jugendarbeitslosigkeit vorgehen könnte.

Jugendliche scheinen also eine schwierige Zielgruppe für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu sein. Kluge et al. stellen sogar die These auf, dass aktive Arbeitsmarktpolitik kein geeignetes Instrument für die Zielgruppe Jugend sein könnte (Kluge et al. 2006, 190). Einerseits führt die hohe Langzeitjugendarbeitslosigkeit zu stark negativen Folgen für die späteren Erwerbsbiographien der Betroffenen und damit zu negativen wirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen für die gesamte Gesellschaft. Andererseits wächst der Zweifel an der Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Jugendliche. Ein Ausweg könnte die stärkere Fokussierung auf präventive Maßnahmen anstelle von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sein. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen stellen lediglich ein „Reparaturgeschäft“ dar, weil sie Probleme ex post behandeln. Bei der Jugend können dagegen präventive Maßnahmen wirkungsvoller sein (Ridell und Song 2012, 22).

In der Konsequenz bedeutet dies, dass bei der Jugend interveniert werden sollte, bevor sie arbeitslos oder inaktiv (NEET-Status) werden. Die Verringerung der Schulabbrucherquote gehört zu den Zielsetzungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Seit 2012 setzt Österreich diese Zielsetzung mit einem Frühwarnsystem um. Das System beruht auf der Kooperation zwischen Schulen und den so genannten „Youth-coaching“-Agenturen. Diese kontaktieren nach Hinweisen der Schulen Jugendliche, bei welchen ein erhöhtes Risiko eines Schulabbruchs vermutet wird, sowie jugendliche NEETs mit dem Ziel, Beratung und Hilfe anzubieten (EEO, Oktober 2011). Dänemark versucht, mit einem verpflichtenden Bildungsplan und einer Datenbank Jugendliche auf dem Weg der Ausbildung und weiter in die Arbeitswelt zu begleiten und bei einem bestehenden Risiko frühzeitig zu intervenieren (siehe Beitrag zu Jugendberatungszentren in Dänemark im Anhang). Das generelle Ziel dieser präventiven Maßnahmen ist es, dass junge Menschen das Bildungssystem ohne arbeitsmarktrelevante Kenntnisse nicht verlassen dürfen (OECD 2012 d).

Sind Jugendliche bereits arbeitslos, so können Programme helfen, die folgende Charakteristika aufweisen (OECD 2012 d, 128 f.):

- Die Programme kombinieren mehrere Maßnahmen miteinander. Die Kombination muss auf Basis der individuellen Bedarfsanalysen erfolgen und auf die festgestellten Bedarfe abgestimmt sein.
- Die Programme differenzieren innerhalb der Zielgruppe Jugendliche und sind auf besonders stark gefährdete Jugendliche fokussiert. So muss bei jüngeren Jugendlichen ein Schulabbruch verhindert werden. Ältere Jugendliche müssen dagegen bei ihrem Eintritt in die Arbeitswelt begleitet werden.
- Die Programme erlauben eine frühe Intervention und ein individuelles Profiling der Betroffenen. Sie sind darauf ausgerichtet, die Länge der NEET-Phase und die Langzeitarbeitslosigkeit von Jugendlichen zu verringern.

5.2 Empfehlungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit bedeutet diese Studie zunächst eine Bestätigung ihrer Bestrebungen, in den Partnerländern integrierte Beschäftigungsprogramme anzubieten, also Programme, die Maßnahmen auf der Angebot- und der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes mit den Dienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt kombinieren (GIZ 2010). Sie liefert Hinweise darauf, dass eine Kombination von beschäftigungsrelevanten Interventionen einer Einzelmaßnahme überlegen ist.

Es bestehen in der deutschen EZ bereits langjährige Erfahrungen mit vielfältigen Interventionen im Bereich der Jugendarbeitslosigkeit. Diese unter bestimmten institutionellen und länderspezifischen Bedingungen effektiven Maßnahmen („good practice“) gilt es demnach so zu kombinieren, so dass sie die Zielgruppe Jugendliche besser erreichen und somit ihre Wirkung verstärken können. Die Innovation bei einer erfahrungsbasierten Planung und der Durchführung neuer Programme besteht also in der (innovativen) Kombination der bewährten Instrumente und ihrer Anpassung an die institutionellen Gegebenheiten und Bedarfe der Zielgruppe Jugend im jeweiligen Partnerland. Dabei können und dürfen effektive Maßnahmen im Erwachsenenbereich nicht einfach auf die Zielgruppe Jugend übertragen werden, da die Maßnahmen offensichtlich in der jeweiligen Zielgruppe unterschiedlich wirken. Im Kontext der EU haben sich insbesondere in der kurzfristigen Perspektive Maßnahmen wie Arbeitsplatzvermittlung und Lohnzuschüsse an die privaten Unternehmen bewährt. Trainingsmaßnahmen können sich auch positiv auf die Jugendarbeitslosigkeit auswirken. Sie wirken jedoch nicht unmittelbar, sondern brauchen mehr Zeit, um diese positive Wirkung entfalten zu können. Auch wenn aus der europäischen Erfahrung (in Form der dort konkret durchgeführten Programme) Zweifel an der Effektivität von jugendspezifischen Maßnahmen abgeleitet werden können, darf die besondere Fokussierung von Maßnahmen auf die Zielgruppe Jugendlicher in den Partnerländern nicht aufgegeben werden. Jugendliche sind auf den Arbeitsmärkten in den Partnerländern der EZ stark benachteiligt und bedürfen deshalb einer zielgerichteten Förderung. Dies gilt insbesondere auch angesichts der negativen Folgen der Jugendarbeitslosigkeit für die Gesellschaft, die über die negativen Folgen für das Individuum hinausgehen. Darüber hinaus gibt es erste Hinweise

darauf, dass die pessimistische Einschätzung der Effektivität arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mit der Zielgruppe Jugendliche in den Mitgliedsländern der EU nicht auf die Entwicklungsländer übertragen werden kann.

Aufgrund dieser Untersuchung kann die Hypothese formuliert werden, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen generell einen zu engen Fokus haben, um Jugendarbeitslosigkeit nachhaltig reduzieren zu können. Dies lässt sich am Beispiel von Slowenien verdeutlichen. Das Land hat zwischen 1993 und 2007 die Relation zwischen der Arbeitslosenquote der Jugendlichen und der Arbeitslosenquote der Erwachsenen von über 3 auf unter 2 senken können, ohne mehr als andere Transformationsländer in die Arbeitsmarktpolitik investiert zu haben. Vielmehr kann die Reduktion der Jugendarbeitslosigkeit auf das anhaltende Wirtschaftswachstum zurückgeführt werden, das durch einen intensiveren Wettbewerb auf Warenmärkten, die Restrukturierung der Exportwirtschaft, eine gute Infrastruktur und hochqualifizierte Arbeitskräfte unterstützt wurde (World Bank 2013, 304 f.). Somit müssen Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit auch in Entwicklungsländern breiter als nur als Interventionen auf dem Arbeitsmarkt aufgefasst und in die Beschäftigungsstrategien der Länder eingebunden werden. Darüber hinaus ist die auf ein nachhaltiges und beschäftigungsinintensives Wirtschaftswachstum ausgerichtete Wirtschaftspolitik von einer hohen Bedeutung.

Zudem ist festzuhalten, dass die aufgezeigten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einen vorwiegend korrektiven Charakter besitzen. Die Studie zeigt dagegen, dass unter den besonderen Bedingungen von Entwicklungsländern EZ-Programme der Jugendbeschäftigungsförderung einen stärker präventiven Fokus erfordern. Sie sollten bereits im Bildungssystem ansetzen und die Jugendlichen erreichen, bevor sie zu einem „Problemfall“ auf dem Arbeitsmarkt werden. Dazu gehören beispielsweise Programme, die das in manchen Ländern negative Image der beruflichen Bildung aufwerten. In den Partnerländern, in denen es üblich ist, lange zu studieren, sollten Programme am Übergang vom Studium in die Arbeitswelt ansetzen und theoretische Kenntnisse mit praktischen Arbeitserfahrungen anreichern. Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind als zweitbeste Lösung zu verstehen. Sie sind ergänzend zu den präventiven Maßnahmen in solchen Situationen legitim, in denen Jugendliche das Bildungssystem ohne arbeitsmarktrelevanten Kenntnisse und Erfahrungen verlassen oder in denen sie als schnelle

Interventionen in Zeiten der Krise angewendet werden. Es zeigt sich darüber hinaus, dass Jugendliche eine heterogene Zielgruppe sind. Auf dem Weg von der Schule in die Arbeitswelt müssen sie unterschiedliche Schwellen bzw. kritische Phasen bewältigen. Maßnahmen sind nur dann erfolgreich, wenn sie an die Erfordernisse dieser Übergänge angepasst werden und die individuellen Bedürfnisse der Jugendlichen berücksichtigen. Eine stärkere „Individualisierung“ (im Sinne von „tailor-made“) ergibt sich als eine der wichtigsten Schlussfolgerungen sowohl für die EZ-Programme der Jugendbeschäftigungsförderung, als auch für die Beratung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in den Partnerländern.

Europäische Erfahrungen zeigen, dass Programme nach der Art des britischen „New Deal“ mit individuellen Maßnahmen und Sanktionsmechanismen bei der Verfolgung vereinbarter Ziele vielversprechend und kosteneffektiv zu sein scheinen. Solche integrierte Beschäftigungsprogramme im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit erfordern eine effektive Bündelung der Maßnahmen sowie eine Koordinierung und Zusammenarbeit aller im Partnerland tätigen relevanten EZ-Organisationen und nationalen Institutionen.

Die aktuelle Forschung bietet mittlerweile viele rigorose Methoden der Evaluierung von Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Es empfiehlt sich, sowohl diese als auch speziell für die Anwendung in der EZ entwickelten Methoden konsequent anzuwenden. Sie könnten einerseits Erkenntnisse darüber schärfen, welche Maßnahmenkombinationen in welchen Ländern unter welchen Bedingungen funktionieren und somit eine wichtige Voraussetzung für das evidenzbasierte Design zukünftiger Programme schaffen. Zum anderen sollten sie zur Klärung der Frage beitragen, welche Ziele mit welchen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen überhaupt erreicht werden können. So könnte bei der Planung von Vorhaben eine realistische Passung zwischen Zielen, Maßnahmen und Indikatoren erlangt werden. In Deutschland beispielsweise steht bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen die Integration der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt angesichts der negativen Bewertung dieser Maßnahmen nicht mehr im Vordergrund. Vielmehr geht es hier um den Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit und die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitslosen auf dem zweiten Arbeitsmarkt (Heyer et al. 2011, 26). Wenn EZ-Vorhaben die Eingliederung der Zielgruppe in den Arbeitsmarkt anstreben, so müssen Einkommens- und

Beschäftigungseffekte zwingend quantifiziert und entsprechend nachverfolgt werden. Das gilt vor allem für die Ex-Post-Evaluierungen und die Evaluierungen am Ende der letzten Programmphase, da in diesem Fall ein längerer Zeitraum für die Evaluation zur Verfügung steht. Geht es dagegen im EZ-Vorhaben um die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit, können andere, weichere Indikatoren herangezogen werden. Der Aufbau der Arbeitsmarktinformationssysteme vor Ort ist dabei eine essentielle, die Programmevaluationen ergänzende Maßnahme.



Literatur

- Arbetsförmdlingen.se (2013):** Faktablad för arbetssökande februari 2013: Jobbgaranti för ungdomar.
- Bell, David N. und Blanchflower David G. (2010):** Youth Unemployment: Déjà Vu? IZA DP N 4705.
- Bell, David N. und Blanchflower David G. (2011):** Young People and the Great Recession. IZA DP N 5674.
- Bernal-Verdugo, Lorenzo E., Furceri, Davide and Guillaume, Dominique (2012):** Crises, Labour Market Policy, and Unemployment. IMF Working Paper WP 12/65.
- Betcherman, Gordon, Godfrey, Martin, Puerto, Susana, Rother, Friederike and Stavreska, Antoneta (2007):** Review of Interventions to Support Young Workers: Findings of the Youth Employment Inventory. SP Discussion Paper 0715, World Bank.
- Brenke, Karl (2012):** Arbeitslosigkeit in Europa: Jugendliche sind viel stärker betroffen als Erwachsene, DIW-Wochenbericht, 79 (30), 3-12. URL: <http://hdl.handle.net/10419/61204>²⁴.
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2010):** Aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1994-2010. Maßnahmen, Instrumente, Programme und Politiken. Reformschritte. Monitoring. Evaluierung. Wien.
- Caliendo, Marco, Künn, Steffen und Schmidl, Ricarda (2011):** Fighting Youth Unemployment: The effects of Active Labor Market Policies. IZA DP N 6222.
- Calmfors, Lars (1994):** Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features. OECD Economic Studies 22, Spring 1994.
- Card, David, Kluge, Jochen und Weber, Andrea (2010):** Active Labour Market policy evaluations: A Meta-Analysis. In: The Economic Journal 120, F452-F477.
- Casey, Bernard H. and Michael Gold (2004):** Peer review of labour market policies in the European Union: what can countries really learn from one another. In: Journal of Public Policy 18, 1-28.
- Choudhry, Misbah T., Marelli, Enrico und Signorelli, Marcello (2010):** Youth Unemployment and the Impact of Financial Crises. XXU Convegno Nazionale di Economia des Lavoro Università degli Studi G. D'Annunzio, Cheiti-Pescara, September 9-10 2010.
- Clark, Kim B. and Lawrence H. Summers (1982):** The dynamics of youth unemployment. In: Freeman, Richard B. and Wise, David S. (Eds.): The Youth Labor Market Problem: Its Nature, Causes, and Consequences. (University of Chicago Press) Chicago, 199-234.
- Dietrich, Hans (2012):** Youth Unemployment in Europe. Theoretical Considerations and Empirical Findings. Friedrich Ebert Stiftung.
- Ehlert, Christoph, Kluge, Jochen und Schaffner, Sandra (2012):** Temporary Work as an Active Labor Market Policy: Evaluating an Innovative Program for Disadvantaged Youths. IZA DP N 6670.
- Europäische Kommission (2012):** Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten.
- Europäische Kommission (o.J. a):** Jugend in Bewegung. URL: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=950&langId=de>²⁴.
- Europäische Kommission (o.J. b):** EU-Initiative „Chancen für junge Menschen“. URL: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1006&langId=de>²⁴.
- Europäischer Rat (2008):** Entscheidung des Rates vom 15. Juli 2008 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2008/618/EG). Amtsblatt der Europäischen Union vom 26.7.2008.
- Europäischer Rat (2010):** Beschluss des Rates vom 21. Oktober 2010 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2010/707/EU). Amtsblatt der Europäischen Union vom 24.11.2010.

- Europäischer Rat (2012):** Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Einführung einer Jugendgarantie vom 5. Dezember 2012, Vorschlag. 2012/0351 (NLE), COM(2012) 729 final und SWD(2012) 409 final.
- Europäische Kommission (2013):** Pressemitteilung vom 12. März 2013. Beschäftigung: Kommission schlägt Regelung zur Umsetzung der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen vor. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-217_de.htm²⁴.
- European Commission (2009):** European Employment Observatory Review: Spring 2009. (Publications Office of the European Union) Luxemburg.
- European Commission (2010):** Employment in Europe 2010. (Publication Office on the European Union) Luxemburg.
- EEO, European Employment Observatory.** Quaterly Reports. Executive Summary. January 2008.
- EEO, European Employment Observatory.** Quaterly Reports. Executive Summary. April 2008.
- EEO, European Employment Observatory.** Quaterly Reports. Executive Summary. July 2008.
- EEO, European Employment Observatory.** Quaterly Reports. Executive Summary. October 2008.
- EEO, European Employment Observatory.** Quaterly Reports. Executive Summary. February 2009.
- EEO, European Employment Observatory.** Quaterly Reports. Executive Summary. June 2009.
- EEO, European Employment Observatory.** Quaterly Reports. Executive Summary. December 2009.
- EEO, European Employment Observatory.** Quaterly Reports. Executive Summary. March 2010.
- EEO, European Employment Observatory.** Quaterly Reports. Executive Summary. June 2010.
- EEO, European Employment Observatory.** Quaterly Reports. Executive Summary. September 2010.
- EEO, European Employment Observatory.** Quaterly Reports. Executive Summary. January 2011.
- EEO, European Employment Observatory.** Quaterly Reports. Executive Summary. April 2011.
- EEO, European Employment Observatory.** Quaterly Reports. Executive Summary. July 2011.
- EEO, European Employment Observatory.** Quaterly Reports. Executive Summary. October 2011.
- EEO, European Employment Observatory.** Quaterly Reports. Executive Summary. January 2012.
- EEO, European Employment Observatory.** Quaterly Reports. Executive Summary. April 2012.
- EEO, European Employment Observatory** Quaterly Reports Executive Summary (including a Horizontal Assessment). Second quarter of 2012 (April-July 2012).
- EEO, European Employment Observatory.** Quaterly Reports. Catalogue of Measures. 3rd quarter of year. August-October 2012.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2012 a):** NEETs. Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2012 b):** Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden.
- Eurostat (2012):** Large differences in regional labour markets show asymmetric impact of the economic crisis. Statistics in focus 54/2120.
- Eurostat (2013):** EU labour force survey – methodology. URL: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/EU_labour_force_survey_-_methodology#Unemployment²⁴.

- Fichter, Klaus (2011):** Grundlagen des Innovationsmanagements. Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.
- GIZ (2010):** Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Beschäftigung für alle. Handbuch „Beschäftigungsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit“ zur Umsetzung der Millenniumsvorgabe, Bonn und Eschborn (GIZ GmbH, Abteilung Wirtschaft und Beschäftigung).
- Gros, Daniel (2012):** Europe’s Recurrent Employment Problems. CEPS Policy Brief N 271.
- Hansen, Ellen und Avila, Zulum (2012):** Preliminary assessment of training and retraining programmes implemented in response to the Great Recession. ILO Employment Working Paper 122.
- Hansen, Niels-Jakob Harbo (2011):** Limiting Long-Term Unemployment and Non-Participation in Sweden. Economic Department Working Paper N 842, OECD.
- Heyer, Gerd, Koch, Susanne, Stephan, Gesine, Wolff, Joachim (2011):** Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011, IAB discussion paper, No. 17/2011, <http://hdl.handle.net/10419/57459>.
- Hoeckel, Kathrin (2010):** Learning for Jobs. OECD Reviews of Vocational Education and Training. Austria. (OECD) Paris.
- ILO, International Labour Organization (2010):** Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience. An ILO report to the G20 Labour and Employment Ministers Meeting, Washington, DC 20-21 April 2012.
- ILO, International Labour Organization (2012):** EuroZone job crisis: Trends and policy responses. Studies on Growth with Equity, International Institut for Labour Studies, Geneva. URL: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_184965.pdf²⁴
- ILO, International Labour Organization und Weltbank (2012):** Inventory of Policy Responses to the Financial and Economic Crisis. Joint Synthesis Report, Geneva und Washington.
- IMF, International Monetary Fund (2013):** World Economic Outlook, April 2013. Hopes, Realities, Risks. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/pdf/text.pdf>²⁴.
- ISSA, International Social Security Association (2012):** The win-win resruitment plan. A case of the National Employment Office. Good Practices in Social Security. International Social Security Association.
- Jimeno, Juan F. und Rodriguez-Palenzuela, Diego (2002):** Youth unemployment in the OECD: Demographic Shifts, Labour Market Institutions, and Macroeconomic Shocks. European Central Bank Working Paper N 155.
- Kausch, Irina und Trommershäuser, Sabine (2002):** Strategien für Beschäftigung: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Entwicklungs- und Transformationsländern, GTZ (Hrg.), Eschborn.
- Kluve, Jochen, Card, David, Fertig, Michael, Góra, Marek, Jacobi, Lena, Jensen, Peter, Leetmaa, Reelika, Nima, Leonhard, Patacchini, Eleonora, Schaffner, Sandra (2006):** Active Labor Market Policies in Europe: Performance and Perspectives. (Springer) Berlin und Heidelberg.
- Kluve, Jochen (2010):** The effectiveness of European active labor market programs. In: Labour Economics 17, 904-918.
- Kohlrausch, Bettina (2012):** Youth Unemployment in Germany. Skill Biased Patterns of Labour Market Integration. Berlin: Friedrich Ebert-Stiftung, Internat. Dialog.
- Korenman, Sanders und Neumarkt, David (1997):** Cohort Crowding and Youth Labor Markets: A cross-National Analysis. NBER Working Paper 6031.

- Kühnert, Uwe (2011):** Arbeitsstiftungen in Österreich – Funktionsmechanismus und aktuelle Entwicklungen im Ergebnis des Lernaufenthaltes des Projekts „TransferImpulse“ vom 28.02.-04.03.2011 in Linz und Wien.
- Logeay, Camille (2003):** Arbeitsmarktinstitutionen und Arbeitslosigkeit: Stand der wissenschaftlichen Diskussion. In: Wochenbericht des DIW Nr. 22/2003, 354-360.
- Martin, John P. und Grubb, David (2001):** What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies. OECD Working Paper 14
- Matsumoto, Makiko, Hengge, Martina und Islam, Iyanatul (2012):** tackling the youth employment crisis: A macroeconomic perspective. Employment Sector Employment Working Paper N 124, ILO.
- Mummert, Annette (2012):** Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitiken in Zeiten von Wirtschaftskrisen. Gutachten in Auftrag der GIZ.
- Neumann, Michael (2012):** Das deutsche Beschäftigungswunder. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 13 (3), 239-250.
- O'Higgins, Niall (2010):** The impact of the economic and financial crisis on youth employment. Measures for labour market recovery in the European Union, Canada and the United States. Employment Sector, Employment Working Paper N 70, ILO.
- O'Higgins, Niall (2012):** This Time it's Different? Youth Labour Markets During „The Great Recession“. IZA DP N 6434.
- OECD (2009):** OECD Labour and Employment Ministerial Meeting. Tackling the Jobs crisis. The Labour Market and Social Policy Response. Paris, 28-29 September 2009. Theme 3: Helping Youth to get a Firm Foothold in the Labour Market.
- OECD (2010 a):** Economic Policy Reforms. Going for Growth 2010, Paris.
- OECD (2010 b):** Jobs for Youth. Denmark. Paris.
- OECD (2010 c):** Jobs for Youth. Greece. Paris.
- OECD (2010 d):** Off to a good start? Jobs for Youth. OECD Publishing.
- OECD (2012):** OECD Employment Outlook 2012, OECD Publishing. URL: http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2012-en24.
- Plünnecke, Axel und Werner, Dirk (2004):** Das duale Ausbildungssystem. Die Bedeutung der Berufsausbildung für Jugendarbeitslosigkeit und Wachstum. IW-Positionen Nr. 9, Insitut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Reinhart, Carmen M. und Rogoff, Kenneth S. (2008):** Banking Crises: An Equal Opportunity Menace. NBER Working Paper 14587. URL: http://www.nber.org/papers/w14587.pdf?new_window=124
- Ridell, Craig W. und Song, Xueda (2012):** Does Education Reduce Unemployment? New Evidence on the Impact of Education on Employment and Re-employment. In Intereconomics 2012 (1), 16-22.
- Rodriguez-Planas, Nuria, and Jacob Benus (2010):** Evaluating Active Labor Market Programs in Romania. In: Empirical Economics 38 (1), 65-84 (zitiert nach World Bank (2013): World Development Report 2013: Jobs. Washington DC, 272.
- Roger, Muriel und Zamora, Philippe (2011):** Hiring young, unsilled workers on susidized open-ended contracts: a good integration programme? In: Oxford REview of Economic Policy 27 (2), 380-396.
- Scarpetta Stefano, Sonnet, Anne and Manfredi, Thomas (2010):** Rising Youth unemployemtn dirung the crisis: How to prevent negative long-term consequences on a generation? OECD Social, Employment and Migration Papers, N 106.

- Schäfer, Ulrich (2010):** Größer als die Große Depression. In: Süddeutsche Zeitung vom 17. Mai 2010. URL: <http://www.sueddeutsche.de/geld/finanz-und-wirtschaftskrise-groesser-als-die-grosse-depressi-on-1.84176>, zugegriffen am 10.03.2012²⁴.
- Schmid, Günther und Kull, Silke (2004):** Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anmerkungen zur „Methode der offenen Koordinierung“. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). URL: <http://skylla.wz-berlin.de/pdf/2004/i04-103.pdf>²⁴.
- van der Ende, Martin, Peters, Marjolein, Biesma, Annemieke, Dimitrova, Dafina und Schneider, Hilmar (2012):** Analysis of cost and benefit of active compared to passive measures. Final Report to European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion. Rotterdam.
- Verick, Sher (2009):** Who is hit hardest during a Financial Crisis? The Vulnerability of Young Men and Women to Unemployment in an Economic Downturn. IZA DP 4359.
- Voss, Eckhard (2010):** Organising Transitions in Response to Restructuring. Study on instruments and schemes of job and professional transition and re-conversion at national, sectoral or regional level on the EU. Final Report. Wilke, Maack and Partner, Hamburg.
- Wagner, Elfriede und Lassnigg, Lorenz (2012):** Arbeitsstiftungen als Instrument im Strukturwandel. Eine Studie im Auftrag von waff anlässlich des 10-jährigen Bestehens von Arbeitsstiftungen im Wien. Institut für Höhere Studien (IHS); Wien.
- Werner, Heinz (1978):** Maßnahmen zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit in ausgewählten Industrieländern. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), 11 (2), 216-228.
- WIFO (2005):** Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderungen 2000-2003, Studie im Auftrag des BMWA.
- Winter-Ebmer, Rudolf (2001):** Evaluating an Innovative Redundancy-Retraining Project: The Austrian Steel Foundation, IZA Discussion Paper 277.
- World Bank (2009):** Addressing the employment effects if the financial crisis. The Role of Wage Subsidies and Reduces Work Schedules. Employment Policy Primer 14.
- World Bank (2012):** World Development Report 2013. Jobs. Washington.

Anhang: Ausgewählte Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik

Belgien: Der „win-win recruitment plan“

Die innovative Grundidee des win-win recruitment-Plans liegt in der aktivierenden Nutzung des Arbeitslosengeldes. Es handelt sich um eine temporäre Maßnahme, um Beschäftigung während der Krise zu unterstützen. Arbeitslose, die im Rahmen dieses Programms angestellt werden, erhalten parallel zu ihrer Beschäftigung weiterhin Arbeitslosengeld. Der Arbeitgeber kann dann das Entgelt um diese Summe reduzieren. Die Maßnahme richtet sich u. a. an Jugendliche unter 26 ohne Sekundärausbildung, die mindestens 3 Monate arbeitslos waren, und an Jugendliche unter 26 mit Ausbildung, die mindestens 6 Monate arbeitslos waren. Die teilnehmenden Jugendlichen erhalten Lohnsubventionen für bis zu 2 Jahre. Ihre Einstellung erfolgt über reguläre Verträge. Zusätzlich können Beiträge in die soziale Sicherung reduziert werden. 62% der Anstellungen im Rahmen dieses Programmes kamen unter 26-Jährigen zu Gute. Die Kosten von Januar 2010 bis März 2011 beliefen sich auf 259 Mio. Euro. Das Programm wurde von International Social Security Association (ISSA) als ein erfolgreiches arbeitsmarktpolitisches Instrument mit der Begründung ausgewählt, Belgien habe im europäischen Vergleich unter anderem mit Hilfe dieses Instrumentes relativ schnell die Arbeitslosigkeit abgebaut, die in Folge der Krise entstanden war. Studien, die diese Attribution bestätigen würden, gibt es jedoch noch nicht (ISSA 2012).

Dänemark: Aktivierungspolitik

Dänemark hat eine lange Tradition der Aktivierungspolitik für Jugendliche. Die ersten Programme wurden bereits in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts eingeführt. Generelle Intention einer Aktivierungspolitik ist die Verschiebung des Schwerpunkts der Arbeitsmarktpolitik weg von der Einkommensunterstützung hin zu Maßnahmen der schnellen Wiederbeschäftigung. 2009 sah die Aktivierung in Dänemark folgendermaßen aus (OECD 2012, 120 ff.): Unabhängig vom Alter waren die Arbeitslosen verpflichtet, sich in den lokalen Arbeitszentren zu registrieren. Innerhalb eines Monats waren sie anschließend verpflichtet, ihren Lebenslauf im Jobnet, der größten öffentlichen Internetplattform für die Arbeitssuche in Dänemark, zu veröffentlichen und ihn wöchentlich zu aktualisieren. Das betreuende Arbeitszentrum führte eine Einschätzung der Kompetenzen des Arbeitslosen durch, sowie ihres Risikos, langzeitarbeitslos zu werden. Gleichzeitig waren die Arbeitslosen verpflichtet, ihre Arbeitssuche zu dokumentieren und mindestens vier Bewerbungen pro Woche zu verschicken. Nach einem Monat gab es ein Pflichttreffen mit der Versicherungsgesellschaft. Ab diesem Zeitpunkt musste der Arbeitslose alle drei Monate die Arbeitsagentur und die Versicherungsgesellschaft kontaktieren. Der Arbeitslose wurde in seiner Arbeitssuche kontinuierlich beratend begleitet. Jedes „zumutbare“ Arbeitsangebot musste vom ersten Tag an akzeptiert werden, ansonsten drohten Sanktionen wie der Verlust der Unterstützung. Wartezeiten bis zum Eintritt der Aktivierungsmaßnahmen variierten je nach Alter und Ausbildung. Für Menschen unter 30 traten die Aktivierungsmaßnahmen innerhalb von 3 Monaten Arbeitslosigkeit in Kraft. Zusätzlich konnten die örtlichen Arbeitszentren zur Förderung der Arbeitssuchenden die notwendigen Maßnahmen aus ihrem Maßnahmen-Portfolio veranlassen. Für unter 25-Jährige ohne Abschluss der Sekundarstufe II war die Teilnahme an den Angeboten des allgemeinen Bildungssystems oder an Vorbereitungskursen zur Fortsetzung der Ausbildung verpflichtend.

Im Zuge der Krise wurden die Aktivierungsmaßnahmen intensiviert. Seit November 2009 wird das Angebot eines persönlichen Gesprächs innerhalb einer Woche Arbeitslosigkeit gemacht, innerhalb von zwei Wochen soll eine Klärung der geeigneten Maßnahmen erfolgen und nicht später als nach einem Monat ein konkretes Angebot (Ausbildung oder Arbeit) unterbreitet werden. Die Aktivie-

rung wurde auch für Arbeitssuchende unter 30 beschlossen, die bereits mehr als 12 Monate lang Arbeitslosengeld bezogen. Für Arbeitssuchende unter 30 werden in der Regel Beschäftigungsverhältnisse im Privatsektor subventioniert. Absolventen unter 30 sollen von der öffentlichen Arbeitsverwaltung schon nach 6 Wochen an die privaten Arbeitsvermittlungsagenturen überwiesen werden. Vor der Krise geschah dies erst nach 4 bis 7 Monaten.

Eine Literaturstudie der OECD (2012) kommt zum Schluss, dass dänische Aktivierungsmaßnahmen im Zeitraum vor der Krise effektiv waren. Dabei war nicht das Programm per se effektiv, sondern die Androhung der Teilnahme am Programm („threat effect“) nach dem Ablauf der Wartezeit. So wurde die Arbeitsuche kurz vor dem Ablauf der Wartezeit intensiviert. Darüber hinaus verließen Menschen, die Arbeitslosengeld erhielten, das System kurz bevor die Maßnahmen der AMP griffen (ebenda, 126). Die Evidenz für weitere positive Effekte der Aktivierungspolitik ist gemischt. Es lässt sich somit schlussfolgern, dass nicht die relativ kostspieligen Instrumente zu einer erfolgreichen Eingliederung der Arbeitslosen beitragen, sondern das individuelle Risiko, dass diese Instrumente und somit mögliche finanziellen Sanktionen greifen (ebenda, 140).

Dänemark: Jugendberatungszentren

Dänemark gründete in den letzten Jahren Beratungszentren, die Berufsorientierung und Beratung zu Bildungsangeboten für Schulabbrecher anbieten. Mittlerweile gibt es 45 solche Beratungszentren auf lokaler Ebene, die Jugendliche unter 25 beraten. Der Fokus der Beratung liegt auf dem Übergang von der Pflichtschule zu weiterführenden Bildungsangeboten oder Beschäftigung. Die Zielgruppe sind Schüler der 6. bis 9. Klasse, NEETs unter 25 sowie Jugendliche, die Probleme haben bereits vermittelte Bildungsprogramme erfolgreich abzuschließen. Bei den Jugendlichen, die als NEET eingestuft werden, müssen die Beratungszentren proaktiv agieren. Sie sind verpflichtet, diese Personen aktiv zu kontaktieren und ihnen zu helfen. Die Beratung erfolgt individuell und in Gruppen. Es gibt Einführungskurse, die den Jugendlichen einen Eindruck von Anforderungen und Bedingungen einer weiteren Ausbildung vermitteln. Die Jugendzentren kooperieren mit der öffentlichen Arbeitsverwaltung, mit Schulen und anderen Ausbildungseinrichtungen für Jugendliche. So soll die Kohärenz der Beratung gewährleistet und der Erfahrungsaustausch gefördert werden (OECD 2012, 139).

Seit November 2009 sind Schüler im Alter von 15 bis 17 Jahren verpflichtet, zusammen mit der Schule, den Eltern und dem zuständigen Beratungszentrum einen Bildungsplan zu entwickeln. Dieser Bildungsplan enthält Maßnahmen wie Bildung, Beschäftigung, Praktika, Auslandsaufenthalt etc. Eine Datenbank soll diese Pläne erfassen und somit einen schnellen Überblick über die gefährdeten Jugendlichen geben.

Österreich: Arbeitsstiftungen²⁵

Arbeitsstiftungen sind ein seit Ende der 1980er Jahre eingesetztes arbeitsmarktpolitisches Instrument. Mit der Reform von 2009 im Rahmen des Arbeitsmarktpaktes II wurde dieses Instrument um eine weitere Form – der Jugendstiftung – erweitert. Die Arbeitsstiftungen wurden entwickelt, um den vom Personalabbau betroffenen Arbeitskräften in der verstaatlichten Industrie bei der Suche nach neuen Arbeitsplätzen zu helfen und ihre Vermittlungschancen zu erhöhen. In diesem Modell übernehmen die Unternehmen die Verantwortung für den Verbleib gekündigter Arbeitskräfte. Ein wesentliches Merkmal von Arbeitsstiftungen ist die Beteiligung und Kofinanzierung durch die betroffenen Unternehmen und Arbeitsmarktakteure auf lokaler Ebene. An der Finanzierung beteiligt sich auch die öffentliche Arbeitsverwaltung über die Arbeitslosenversicherung. Die Begünstigten der Jugendstiftung sind Jugendliche, die ihren Job verlieren und mindestens drei Monate bei Klein- und Mittelbetrieben oder Zeitarbeitsfirmen beschäftigt waren.

Die Jugendliche erhalten individuell abgestimmte Unterstützungs- und Qualifizierungsmaßnahmen wie Berufsorientierung, Unterstützung bei Arbeitssuche, Aus- oder Weiterbildung, Unternehmensgründung oder Praktikumssuche. Im Rahmen der Arbeitsstiftung bekommen die Jugendlichen Arbeitslosengeld sowie ein Stiftungsstipendium in der Höhe von 100 Euro pro Monat. Die Gesamtkosten der Jugendstiftung sind auf maximal 10 Mio. Euro begrenzt, wobei 2 Mio. von den Unternehmen getragen werden.

Idealtypisch läuft die Arbeit in den Stiftungen in 3 Phasen ab. Die 4 bis 6-wöchige Einstiegsphase beinhaltet eine Berufsorientierung und wird in der Regel von eigenen Trainern der Jugendstiftungen durchgeführt. Die anschließende Weiterbildungsphase wird durchwegs durch Zukauf von Bildungsdienstleistungen umgesetzt. Im Falle von beabsichtigten Existenzgründungen werden Qualifizierungen und Beratungen auf dieses Ziel hin eingekauft. Ein Zugriff der Stiftungen auf den Instrumentenkasten der Arbeitsverwaltung ist dabei nicht möglich. Die Ausstiegsphase ist eine assistierte Phase der eigenständigen Jobsuche der Teilnehmer, die mit ca. 4 Monaten veranschlagt wird.

Das Instrument Arbeitsstiftung wurde zwar mehrmals evaluiert, die Studien sind in der Regel aber nicht darauf ausgerichtet, Netto-Wirkungen der Maßnahme abzuschätzen. Zwei ökonometrische Studien finden einen positiven Effekt der Arbeitsstiftungen (Winter-Ebmer 2001 und WIFO 2005). Hinsichtlich der Beschäftigung ergibt sich eine positive Differenz zugunsten der Teilnehmer von Arbeitsstiftungen im Vergleich zu Kontrollgruppe. Winter-Ebmer (2001) konnte aber keinen signifikanten Effekt für die Gruppe der unter 22-Jährigen feststellen. In der Studie des Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung WIFO (2005) fällt dagegen die kumulierte Beschäftigung der Stiftungsteilnehmer geringer aus als bei den Vergleichspersonen. Die Dauer ihrer Arbeitslosigkeit und ihre Zeiten ohne Erwerbsbeteiligung sind dagegen geringer.

Trotz eines Fehlens eindeutiger Befunde ihrer Wirksamkeit und trotz möglicher Mitnahmeeffekte gelten die Arbeitsstiftungen in der österreichischen Öffentlichkeit als ein erfolgreiches arbeitsmarktpolitisches Instrument. Dies liegt vor allem an der gemeinsamen Verpflichtung und der Aufteilung der Verantwortung zwischen den verschiedenen Akteuren des Arbeitsmarktes (Voss 2010, 42). Die Motivation der Unternehmen, Personalanpassungen auf dem Wege der Einschaltung von Stiftungen vorzunehmen, beruht zum einen auf dem Imagegewinn in der Öffentlichkeit und bei den eigenen Beschäftigten und zum anderen auf dem Nutzen des dadurch erreichten „sozialen Friedens“ (Kühnert 2011, 5).

.....
²⁵ Entnommen Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz 2010, 72-88, falls nichts anderes angegeben.

Spanien: Unbefristete Verträge

2012 wurde in Spanien eine neue Maßnahme eingeführt, die unbefristete Beschäftigungsverhältnisse unter den Jugendlichen fördern sollte. Diese Maßnahme ist ein gutes Beispiel für ein mögliches Fehldesign arbeitsmarktpolitischer Interventionen. Gleichzeitig könnte der Beginn dieser Maßnahme zu einem falschen Zeitpunkt, nämlich zu früh, erfolgt sein.

Im Rahmen dieser Maßnahme erhalten kleine Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten Begünstigungen, wenn sie junge Menschen im Alter von 16 bis 30 Jahren unbefristet einstellen. Die Probezeit für solche Verträge betrug 1 Jahr. Darüber hinaus wurde diese Maßnahme mit der Arbeitslosenversicherung kombiniert. So erhält das Unternehmen 50% der Summe, die dem Neuestellten als Arbeitslosengeld zustünde, wenn dieser mehr als 3 Monate Arbeitslosengeld erhalten hatte. Der Neuestellte erhält jeden Monat 25% seines monatlichen Arbeitslosengeldes in einem Beschäftigungsverhältnis. Zusätzlich zahlen die Unternehmen 3 Jahre lang geringere Beiträge in die sozialen Sicherungssysteme, wenn sie Langzeitarbeitslose unter 30 und über 45 unbefristet anstellen.

Erste Einschätzungen zeigen, dass diese Maßnahme zur Förderung unbefristeter Beschäftigungsverhältnisse nicht die Erwartungen erfüllte, die man bei ihrer Einführung hatte. Erstens wird das Programm nur selten genutzt. Die Unternehmen bevorzugen weiterhin befristete Verträge. Zweitens könnte das Programm zu einer weiteren Marktsegmentierung beitragen, da die unbefristeten Verträge im Rahmen des Programmes mit niedrigeren Beiträgen in die soziale Sicherung verknüpft sind. Drittens scheint das Programm für Unternehmen nur aufgrund der langen Probezeiten der Jugendlichen von einem Jahr attraktiv zu sein. Die finanziellen Anreize bleiben wirkungslos, da sie zurückgezahlt werden müssen, falls die geförderte Person am Ende der Probezeit gekündigt wird. Viertens könnte diese Maßnahme negative Effekte für Langzeitarbeitslosen haben. Die Neuanstellungen von Arbeitslosen mit Anspruch auf Arbeitslosengeld könnte auf Kosten von Langzeitarbeitslosen ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld erfolgen. Fünftens lässt sich vermuten, dass die Maßnahme zu einem Lohndruck führt. Teilnehmer der Maßnahme erhalten im Falle ihrer Anstellung weiterhin 25% ihres Arbeitslosengeldes und ergänzen so ihre Löhne. Somit könnten Anreize gesetzt werden, die Löhne insgesamt zu reduzieren (EEO Oktober 2012, 7 f.). Allerdings müssen rigorose Evaluierungen durchgeführt werden, um diese möglichen Effekte bestätigen zu können.

Impressum

Herausgeber

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sitz der Gesellschaft

Bonn and Eschborn, Germany
Sektorvorhaben „Beschäftigungsförderung in der EZ“
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Germany
T +49 61 96 79-21 71
F +49 61 96 79-80 21 71
E beschaeftigung@giz.de
I www.giz.de

Autorin

Dr. Tetyana Lutsyk

Redaktion

Sektorvorhaben „Beschäftigungsförderung in der EZ“

Gestaltung

Feckler Media, Vinzenzstr. 70, 53332 Bornheim, www.feckler.info

Druck

TopKopie, Frankfurt am Main
Gedruckt auf FSC-zertifiziertem Papier

Bildnachweis

Fotos ©: Titelseite Cathy Yeulet, 123rf.de; Seite VI [contrastwerkstatt](http://contrastwerkstatt.com), fotolia.com;
Seite 30 Ermolaev Alexandr, fotolia.com

Stand

Juni 2013
Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation verantwortlich.

Im Auftrag des

Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ);
Referat Bund-Länder-Kommunen; Migration und Beschäftigung; Rückkehrende Fachkräfte;
Exportkredit und Investitionsgarantien

Postanschriften der Dienstsitze

BMZ Bonn	BMZ Berlin
Dahlmannstraße 4	Stresemannstraße 94
53113 Bonn	10963 Berlin
Germany	Germany
Tel. + 49 (0) 228 99 535 - 0	Tel. +49 (0) 30 18 535 - 0
Fax+ 49 (0) 228 99 535 - 3500	Fax +49 (0) 30 18 535 - 2501

poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de