

Hans Dietrich

Qualitative und quantitative Dimensionen von Jugendarbeitslosigkeit in Europa

Die Jugendarbeitslosigkeit in Europa hat mit der großen Rezession kontinuierlich zugenommen. Derzeit (Juni 2013) sind in der Europäischen Union 5512 Mio. junge Menschen unter 25 Jahren arbeitslos, davon 3526 Mio. in der Eurozone. Das entspricht einem Anteil 20,9% an allen Arbeitslosen in der EU.

In der öffentlichen Diskussion wird im Kontext von Jugendarbeitslosigkeit insbesondere auf die Arbeitslosenrate Jugendlicher¹ (Youth Unemployment Rate – YUER) zurückgegriffen. Diese gibt die Relation der Zahl arbeitsloser Jugendlicher zur Zahl aller jugendlichen Erwerbspersonen (also der Summe von jugendlichen Arbeitslosen und Erwerbstätigen) wieder. Obwohl das Konzept der Arbeitslosenrate weit verbreitet ist, ist diese gerade bei Jugendlichen außerordentlich schwer zu interpretieren (vgl. Abbildung 1). Daneben existieren alternative Messkonzepte, wie:

- die Populationsrate arbeitsloser Jugendlicher (Youth Population Unemployment Rate – YPUER), die den Anteil arbeitsloser Jugendlicher an allen Jugendlichen abbildet, sowie
- das NEET-Konzept,² ein erweitertes Erwerbslosigkeitskonzept, bei dem – neben den im engeren Sinne arbeitslosen Jugendlichen – auch arbeitsmarktferne

1 Die hier präsentierten Befunde beruhen auf Daten aus der European Labour Force Survey (LFS), die in allen Europäischen Mitgliedsländern jährlich durchgeführt wird. Arbeitslosigkeit ist dabei ein Erwerbsstatus, der von den Befragten berichtet wird, unabhängig davon, ob die Person auch bei der zuständigen Behörde registriert ist. Demzufolge unterscheiden sich die Arbeitslosenraten auf Basis der LFS von jeweils amtlich ausgewiesenen Arbeitslosenquoten der Mitgliedstaaten. Für Deutschland liegt die LFS-basierte Arbeitslosenrate Jugendlicher leicht über der Arbeitslosenquote Jugendlicher, die von der Bundesagentur für Arbeit (BA) monatlich ausgewiesen wird.

2 NEET steht für „Not in Employment, Education, or Training“.

Jugendliche, die sich nicht in Bildung, Ausbildung oder Beschäftigung befinden, als Risikogruppe in die Berechnung einfließen.

Empirische Befunde zeigen: Alle drei Messkonzepte reagieren sensibel auf Veränderungen des Arbeitsmarktes für Jugendliche – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß.³ Deutlich wird ferner, dass die länderspezifischen Arbeitslosenraten Jugendlicher auf Grund der unterschiedlichen Erwerbsbeteiligung dieser Gruppe in den europäischen Mitgliedstaaten nur schwer vergleichbar sind. Für den internationalen Vergleich erscheint daher die Populationsrate arbeitsloser Jugendlicher als der geeignetere Indikator. Gemessen an der Jugendpopulation eines Landes sind die Anteile arbeitsloser Jugendlicher nicht nur niedriger, auch die Distanz zwischen den einzelnen Ländern ist erheblich geringer.⁴ Auf Basis dieser Maßzahl kommt die hohe Relevanz von Jugendarbeitslosigkeit seit Einsetzen der großen Rezession deutlich zum Ausdruck.

Jugendliche häufiger arbeitslos als Ältere

In Ergänzung zu den drei oben genannten Messkonstrukten ist eine vierte Maßzahl in die Betrachtung einzubeziehen, die die Jugendarbeitslosigkeit in Beziehung zur Arbeitslosigkeit von über 24-Jährigen setzt. An Stelle des eingangs verwendeten Anteils Jugendlicher an allen Arbeitslosen wird hier nun die Relation der Jugendarbeitslosenquote (U25) zur Arbeitslosenquote von 25- bis 64-Jährigen betrachtet. Diese Kennziffer (Youth Adult Unemployment Ratio – YAUER) beschreibt die relative Veränderung beider Quoten unabhängig vom absoluten Niveau. Europaweit betrachtet liegt die Arbeitslosigkeit der Jugendlichen erheblich über der von älteren Erwerbspersonen. 2012 war die Jugendarbeitslosenrate um das 2,5-fache höher als die Arbeitslosenrate der über 24-Jährigen.⁵ Anders als die derzeitige Diskussion vermuten

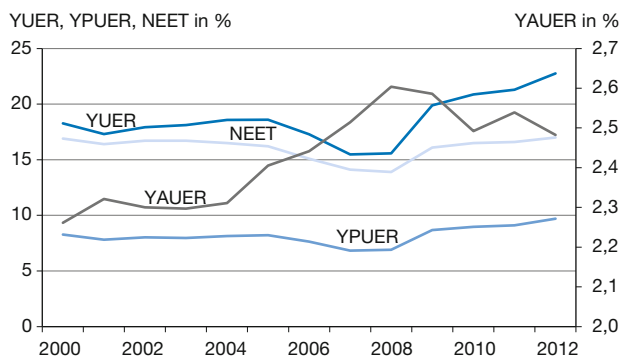
3 H. Dietrich: Youth unemployment in the period 2001-2010 and the European crisis – looking at the empirical evidence, in: Transfer: European Review of Labour and Research, 19. Jg. (2013), Nr. 3, S. 305-324.

4 Ausführlicher, ebenda.

5 H. Dietrich: Übergang aus Ausbildung in Beschäftigung für die Jahre 1977-2003 unter besonderer Berücksichtigung von Konjunktur und Demographie, in: Sachverständigenkommission 14. Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.), Materialien zum 14. Kinder- und Jugendbericht, erscheint 2013.

Dr. Hans Dietrich ist Senior Researcher am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg.

Abbildung 1
 Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit in der EU27
 nach ausgewählten Indikatoren



YUER: Arbeitslosenrate Jugendlicher; YPUER: Anteil arbeitsloser Jugendlicher an allen Jugendlichen; NEET: Nicht in Beschäftigung, Bildung oder Training; YAUER: Verhältnis Arbeitslosenraten Jugendlicher (15 bis 24 Jahre) und Erwachsener (25 Jahre und älter).

Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen.

lässt, ist die Arbeitslosenrate der über 24-Jährigen seit 2009 europaweit jedoch relativ stärker gestiegen als die der Jugendlichen und demzufolge die Relation beider Quoten (YAUER) seit 2009 leicht gesunken (vgl. Abbildung 1). Dies verdeutlicht zunächst, dass Jugendarbeitslosigkeit nicht isoliert, sondern als Teil des europäischen Beschäftigungsproblems zu betrachten ist.⁶ Weiterhin wird deutlich, dass das Arbeitslosigkeitsrisiko Jugendlicher in Relation zu dem Erwachsener bereits seit Beginn der 2000er Jahre europaweit nahezu kontinuierlich angestiegen ist. Dieser Prozess kam mit Einsetzen der großen Rezession zum Erliegen. Gleichwohl ist der ab 2009 beobachtbare Rückgang dieser Relation (YAUER) ausgehend von dem 2008 erreichten hohen Niveau zu relativieren. Es zeigt sich, dass neben dem rezessionsbedingten deutlichen Anstieg von Arbeitslosigkeit im letzten Jahrzehnt ein zweiter, säkularer Prozess zu beobachten ist, der nicht primär rezessionsbedingt ist, sondern auf strukturelle Veränderungen im Übergang von der Schule bzw. der Ausbildung in den Arbeitsmarkt verweist.⁷

Hohes Arbeitslosigkeitsrisiko nach der Schule

Welche Faktoren haben hierzu beigetragen? Das Risiko Jugendlicher, arbeitslos zu werden, ist hoch, weil der Übergang von der Schule bzw. von beruflicher Bildung

in Beschäftigung in der Regel im Alter zwischen 15 und 24 Jahren erfolgt und mit der Bologna-Reform der Übergang vom Studium in Beschäftigung nun auch vermehrt in diesem Jugendalter einsetzt. Die ersten Beschäftigungsverhältnisse von Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen sind vielfach befristet, was das Arbeitslosigkeitsrisiko nach Auslaufen der Arbeitsverträge zusätzlich erhöht. Schließlich verfügen erwerbstätige Jugendliche naturgemäß über geringere betriebliche bzw. berufliche Erfahrung und betriebliche Senioritätsansprüche; dies schlägt sich in einem erhöhten Freisetzungsrisko bereits beschäftigter Jugendlicher nieder. Diese Faktoren haben dazu beigetragen, dass YAUER und damit die relative Betroffenheit Jugendlicher von Arbeitslosigkeit europaweit in den 2000er Jahren stetig angestiegen ist. Bemerkenswert ist, dass dieser Prozess, trotz des insgesamt beachtlichen Rückgangs der Arbeitslosenrate Jugendlicher seit 2005, auch für Deutschland zu beobachten ist.

Die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen variiert von Land zu Land erheblich. Insbesondere die GIPS-Staaten (Griechenland, Italien, Portugal und Spanien) sind, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, in besonderem Ausmaß von der jüngsten Rezession betroffen.

In der aktuellen Debatte wird Jugendarbeitslosigkeit in erster Linie auf makroökonomische Ursachen, insbesondere auf das schwache bzw. negative Wirtschaftswachstum, zurückgeführt. Der Zusammenhang von Wirtschaftswachstum und der Entwicklung von Jugendarbeitslosigkeit erweist sich indes als außerordentlich komplex. Er variiert beachtlich zwischen den einzelnen EU-Ländern. Auch Länder mit vergleichsweise hohen Jugendarbeitslosigkeitsraten wie die GIPS-Staaten unterscheiden sich hier deutlich. Ähnliche länderspezifische Unterschiede lassen sich auch für die demografische Entwicklung aufzeigen, die gleichermaßen auf die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit Einfluss nimmt.⁸

Soziodemografische Merkmale

Das individuelle Arbeitslosigkeitsrisiko hängt aber nicht nur von den jeweiligen makroökonomischen Rahmenbedingungen ab, sondern auch von den soziodemografischen Merkmalen der Jugendlichen. Neben Alter, Geschlecht oder Migrationshintergrund kommt dem Bildungsstatus ein herausragender Stellenwert zu. In ganz Europa weisen Jugendliche aller Bildungsgruppen ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko beim Übergang von Ausbildung in Beschäftigung auf. Während jedoch Hochschul-

6 H. Dietrich: Youth Unemployment in Europe. Theoretical Considerations and Empirical Findings, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin 2012, <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=09227&ty=pdf>, S. 11 ff.

7 H. Dietrich: Youth unemployment in the period 2001-2010 ..., a.a.O.

8 H. Dietrich: Youth Unemployment in Europe ..., a.a.O.; H. Dietrich: Übergang aus ..., a.a.O.

Tabelle 1

Arbeitslosigkeitsrisiko in den ersten fünf Jahren nach dem höchstem (Aus-)Bildungsabschluss

in %

Dauer (in Jahren)	Ohne Bildungsabschluss	Sekundarstufe 1: allgemeinbildender Abschluss	Sekundarstufe 1: beruflicher Abschluss	Sekundarstufe 2: allgemeinbildender Abschluss	Sekundarstufe 2: beruflicher Abschluss	Tertiärer beruflicher Abschluss	Tertiärer akademischer Abschluss	Insgesamt
0	16,7	44,4	33,6	34,9	21,3	27,9	27,5	31,1
1	31,6	40,1	27,7	21,4	16,8	14,1	15,7	20,2
2	37,5	35,7	25,9	17,0	14,0	10,2	6,8	15,2
3	35,7	30,8	18,6	14,8	19,9	7,8	5,9	13,7
4	28,2	36,6	15,4	11,7	13,6	7,1	6,3	13,2
5	43,1	27,4	12,0	10,6	7,5	8,3	6,9	12,0
Insgesamt	35,2	33,7	21,3	16,2	13,3	11,6	9,8	15,9

Quelle: Eurostat LFS 2001 bis 2011; eigene Berechnungen.

absolventen bereits nach zwei Jahren weitgehend in den Arbeitsmarkt integriert sind (wenn auch mit länderspezifischen Variationen), sind insbesondere Geringqualifizierte ohne Abschluss auch fünf Jahre nach Schul- bzw. Ausbildungsende noch extrem häufig arbeitslos (vgl. Tabelle 1).

Individuelle Faktoren

Daneben gilt es, weitere individuelle Faktoren zu berücksichtigen, die jedoch zumeist weniger einfach zu beobachten sind. So scheint insbesondere die seelische Gesundheit jugendlicher Arbeitsloser ein bislang weitgehend vernachlässigtes Risiko zu sein. Eine Ausnahme stellen die aktuellen Studien von Reissner et al. dar,⁹ in denen die seelische Gesundheit von Arbeitslosen im Jobcenter Essen untersucht wurde. Demnach sind viele jugendliche Arbeitslose, die Leistungen nach dem SGB II erhalten, in ihrer seelischen Gesundheit beeinträchtigt. Leider liegen zu diesem Themenfeld bislang nur wenige belastbare international vergleichende Befunde vor.

Angesichts der komplexen Problemlagen erweist sich die Suche nach probaten Rezepten für den Abbau der Jugendarbeitslosigkeit alles andere als einfach. Von zentraler Bedeutung ist sicherlich eine nachhaltige Wirtschafts-

und Beschäftigungspolitik. Eine Vielzahl von Analysen belegt den engen Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit im Allgemeinen und der Jugendarbeitslosigkeit im Besonderen. Ein weiteres Augenmerk sollte der Bildungspolitik gelten.

Lange Zeit wurde insbesondere die Tertiarisierung des Bildungswesens – mitunter ohne Rücksicht auf den tatsächlichen Bedarf der Betriebe – angestrebt: Lange Suchdauern und Überqualifikation lassen sich seit Längerem gerade in den Ländern beobachten, in denen gegenwärtig die Jugendarbeitslosigkeit besonders hoch ist. Betriebliche und betrieblich finanzierte Ausbildung mindert dieses Risiko und schafft einen effektiveren Übergang in Beschäftigung. Allerdings sind die betrieblichen und institutionellen Voraussetzungen sowie die kulturellen Muster der betrieblichen Ausbildung in Deutschland nicht ohne Weiteres und kurzfristig auf andere Länder übertragbar. Vielmehr bedarf es länderspezifischer Lösungen. International agierende deutsche Unternehmen könnten aber – in Kooperation mit den nationalen Mitarbeitervertretungen – als Schrittmacher auf dem Weg zu einer stärker dual ausgerichteten Ausbildung fungieren.

Um die berufliche Orientierung von Jugendlichen und den Übergang von der Schule und der Ausbildung in die Beschäftigung zu verbessern, bedarf es maßgeschneiderter Angebote der beruflichen Beratung und Orientierung sowie einer effektiven Ausbildungs- und Arbeitsvermittlung. Entsprechende „Public Employment Services“ sind in den südeuropäischen Ländern mehr oder minder schwach entwickelt. Dies gilt analog für Akteure der aktiven Arbeitsmarktpolitik und deren Möglichkeiten, Maßnahmenangebote adressaten- und problemspezifisch zu implementieren, deren Wirkung zu beobachten und entsprechend umzusteuern, wenn Monitoring- und Evaluationsbefunde dies nahelegen.

9 V. Reissner, M. Rosien, K. Jochheim, O. Kuhnigk, H. Dietrich, A. Holleder, J. Hebebrand: Psychiatric disorders and health service utilization in unemployed youth. Health risk behaviour in adolescents and capacity building for health promotion, in: Journal of Public Health (Zeitschrift für Gesundheitswissenschaften), 2011, 19 Suppl. 1, S. 13-20; V. Reissner, B. Mühe, S. Wellenbrock, O. Kuhnigk, B. Kis, H. Dietrich, J. Hebebrand: DSM-IV-TR Axes-I and II mental disorders in a representative and referred sample of unemployed youths – Results from a psychiatric liaison service in a job centre, in: European Psychiatry, 8.7.2013, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0924933813000746>.