



Ursprünglich erschienen in "denk-doch-mal.de (2015), H. 2"

Jugendarbeitslosigkeit in Europa: Den Letzten beißen die Hunde

Von: [Prof. Dr. Günther Schmid](#) (*Arbeitsmarktforscher*)

Den Letzten beißen die Hunde! Diese Redensart kommt zwar aus der Jagd, d.h., das schwächste Tier wird von der Hundemeute von seinem Rudel getrennt und gestellt, meint aber in weiterer Bedeutung: als Letzte/r muss frau/man die Konsequenzen für alle anderen mittragen. Jugendarbeitslosigkeit in Europa scheint in einem erheblichen Umfang diese Erfahrung widerzuspiegeln.

Jugendliche sind in mehrfacher Weise die „Letzten“ auf dem Arbeitsmarkt: Sie haben keine oder die geringsten „Senioritätsrechte“: Kommt es zu Entlassungen, sind sie die Ersten, die gefeuert werden („last in, first out“). Werden Jugendliche eingestellt, erhalten sie häufig nur befristete Arbeitsverträge. Europaweit (EU27) sind 42 % der Jugendlichen (Alter 15-24) befristet beschäftigt im Vergleich zu 11 % der Erwachsenen (Alter 25-64); in Spanien – dem Land mit der zweithöchsten Jugendarbeitslosigkeit in Europa – ist dieses Verhältnis 61 % zu 22 %. In Rezessionen herrscht – neben Kündigungen – Einstellungsstopp, d.h., Jugendliche kommen schon gar nicht rein. Kommt es im Aufschwung zu Einstellungen, sind sie die Letzten, weil sie keine Berufserfahrungen sammeln konnten.

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

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

In Gesamteuropa stieg die Jugendarbeitslosigkeit etwa um 54 % seit Beginn der Rezession 2008 auf das Niveau von über 23 % (*Tab. Indikatoren*). Das Niveau der Jugendarbeitslosigkeit schwankt jedoch beträchtlich zwischen knapp acht Prozent in Deutschland und fast 60 % in Griechenland (*Abb. 1, am Ende des Textes*).

Prof. Dr. Günther Schmid

Arbeitsmarktforscher



Prof. Dr. Günther Schmid

wuchs in Mimmehausen (heute Gemeinde Salem) auf, lernte Bodensee-Alemannisch als Muttersprache. 1970 bis 1974 war er als Dozent für Politische Theorie und Methoden an der Freien Universität Berlin tätig, 1974 bis 1979 als wissenschaftlicher Mitarbeiter, 1979 bis 1989 als Stellvertreter der Direktoren Professor Fritz Scharpf und Professor Egon Matzner am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). 1989 wurde er dort zum Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung und 1990 zum Professor für ...

[\[weitere Informationen\]](#)

Tabelle: Indikatoren der Jugendarbeitslosigkeit an den Beispielen Deutschland und Griechenland im Vergleich zum EU-28-Durchschnitt (in Prozent)

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

Quelle: Zeilen 1, 2, 3, 5: Eurofound (2014), Tabelle 1 und 2, sowie eigene Berechnungen, Stand November 2013 für Arbeitslose, Stand 2012 für NEET; Zeile 4: European Commission (2014a), Statistical Annex, Labour Market Indicators, Angaben für 2012; NEET=Neither in Employment, Education nor Training; *) Erwerbspersonen = Arbeitslose + Erwerbstätige.

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

Die NEET-Rate – ebenfalls bezogen auf die gesamte jugendliche Bevölkerung – zeichnet die Schwere des Problems etwas präziser: 13,2 %, das sind 7,8 Millionen Jugendliche (oder jede achte jugendliche Person in Europa), sind weder in Bildung oder Trainingsmaßnahmen noch in Beschäftigung; in Griechenland (20,3 %) ist es jede fünfte jugendliche Person, in Deutschland mit 7,7 % „nur“ jede/r dreizehnte Jugendliche. Aber auch nach diesem Indikator sind die Differenzen in Gesamteuropa erheblich. Die NEET-Rate für Jugendliche im Alter von 15-24 liegt zwischen 4,1 % in den Niederlanden und 21,5 % in Bulgarien. Werden jugendliche Erwachsene im Alter von 25-29 mit einbezogen, erhöht sich der EU27-Durchschnitt auf 15,9 %, in Deutschland auf 9,6 % und in Griechenland auf 27,1 % (Abb. 2, am Ende des Textes).

Die relative Jugendarbeitslosigkeit beträgt das Zweifache der Arbeitslosigkeit Erwachsener, während – zumindest oberflächlich betrachtet – jugendliche Frauen mit den Männern nahezu das gleiche Schicksal teilen, vor allem in Deutschland sogar noch bevorzugt erscheinen (*Tab. Indikatoren Zeile 5*).

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

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



Mangelnde oder nicht passende Bildung ist die zweite zentrale Ursache von Jugendarbeitslosigkeit. Im Gegensatz zu Entwicklungs- oder Schwellenländern, wo ein großer Teil der Jugendlichen (vor allem Mädchen) oft noch über keine oder schlechte Schulausbildung verfügt, es also an Bildung fehlt oder mangelt, trifft dieses Problem in Europa meist nur auf eine Minderheit zu (*Schmid 2014*). Diese kann freilich, wie wir nicht zuletzt aus Deutschland wissen (*z.B. Solga 2008*), zu einem harten Kern struktureller Jugendarbeitslosigkeit ausarten. Da viele Faktoren zu einer solchen verfestigten Bildungsarmut beitragen, müssen hier mehrere sozialpolitische und bildungspolitische Maßnahmen ineinandergreifen, um dieses diffizile Problem zu lösen. Neben inklusiver Bildung können Patenschaften, intermediäre Organisationen wie Jugendberufsagenturen oder Produktionsschulen Lösungswege bieten.

Oberstes Ziel muss es in diesem Zusammenhang sein, Exklusion im frühen Stadium des Übergangs von der Schule in den Beruf zu vermeiden. Deshalb hat die Europäische Kommission in ihrer Beschäftigungsstrategie EU-2020 zwei Messlatten („benchmarks“) gelegt: erstens Reduzierung der Schulabbrecherrate („dropout-rate“) von 14,1 % (2010) auf 10 % (2020); zweitens eine „Jugendgarantie“, d.h. eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten, allen Jugendlichen unter 25 Jahren spätestens nach vier Monaten

eines Arbeitsplatzverlustes oder nach Verlassen der Schule einen Ausbildungsplatz oder eine Beschäftigung anzubieten. Diese Initiative wird in der siebenjährigen Periode des EU-Budgets (2014-2020) mit insgesamt 6 Mrd. Euro EU-Geldern unterstützt, die jedoch in den ersten beiden Jahren schon ausgegeben werden können. Die Mitgliedstaaten profitieren je nach Betroffenheit von Jugendarbeitslosigkeit: Spanien kann beispielsweise mit 29 % des Gesamtbudgets rechnen, Griechenland mit fünf Prozent, während beispielsweise Deutschland keinen berechtigten Anteil hat (*European Commission 2014b*).

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

Langfristig gilt es jedoch für die Länder mit hoher oder gar dramatisch hoher Jugendarbeitslosigkeit, die institutionellen Kapazitäten für duale Ausbildungssysteme aufzubauen. Die Obsession der Europäischen Beschäftigungsstrategie, vor allem die tertiäre Bildung weiter auszubauen (im Jahre 2020 sollen wenigstens 40 % der 32-Jährigen einen akademischen Abschluss haben), ist völlig verfehlt. Inzwischen zeigen mehrere ökonometrisch fundierte Studien, dass vor allem diejenigen EU-Mitgliedstaaten eine geringe Jugendarbeitslosigkeit haben, die sich auf ausgeformte Systeme der dualen Bildung verlassen können (z.B. *Eurofound 2012*). Vor allem die Südländer mit hoher Jugendarbeitslosigkeit haben, im Vergleich zu ihrer gut ausgebauten akademischen Ausbildung, die Entwicklung mittlerer Ausbildungssysteme stark vernachlässigt (*Berlingieri u.a. 2014*). Dabei sind weniger das deutsche Modell des Lehrlingssystems Vorbild, sondern entweder das Schweizer oder österreichische Berufsbildungssystem, das der modernen Arbeitswelt besser angepasst ist und vor allem eine stärkere Durchlässigkeit zwischen Berufsbildung und akademischer Bildung gewährleistet. Auch die eher schulisch orientierten Berufsbildungssysteme in Dänemark oder in den Niederlanden scheinen geeignetere Modelle für Länder wie Griechenland, Italien oder Spanien zu bieten (*Ebner 2012*).

Der Trend zu einer Dualisierung der Ausbildung im Hochschulbereich, das heißt – und das ist wichtig – nicht nur die Kombination von Praxis und theoretischer Fundierung, sondern auch die Kombination von Einkommen generierendem Arbeiten und Lernen scheint nun langsam auch in Deutschland zu greifen, wie die wachsende Bedeutung der anwendungsorientierten Fachhochschulen oder etwa das erfolgreiche Beispiel der Dualen Hochschule Baden-Württemberg (www.dhbw.de) zeigen.

Sowohl die neuere pädagogische Forschung (z.B. *Felden et al.*) als auch die Theorie lebenslaufbezogener Arbeitsmarktpolitik (z.B. *Schmid 2011, 2012*) verweisen auf die (notwendige) Renaissance dualer Ausbildungssysteme für eine erfolgreiche Navigation von der Schule in den Beruf und in weiteren kritischen Übergangsphasen im Erwerbsleben.

Diese Systeme haben – und das wurde bisher noch zu wenig hervorgehoben – nicht zuletzt auch den Vorteil, für die strukturell gefährdeten Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt einen solidarischen Schutz zu bieten, der dem alten Jägerlatein (,Den Letzten beißen die Hunde‘) Paroli bieten kann.

Abb.1: Jugendarbeitslosenquoten in Europa: Arbeitslose Jugendliche (14-25) in Prozent der jugendlichen Erwerbspersonen, November 2013

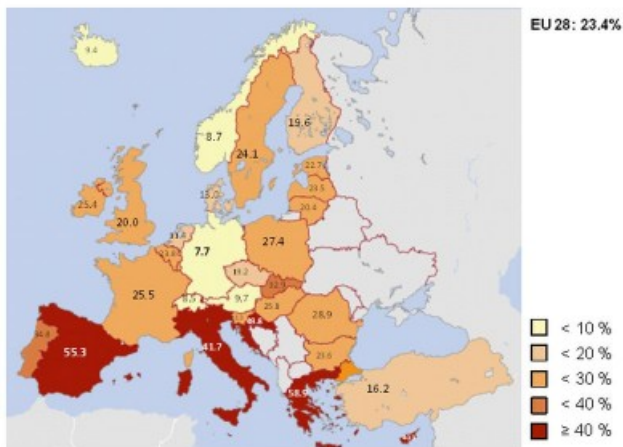
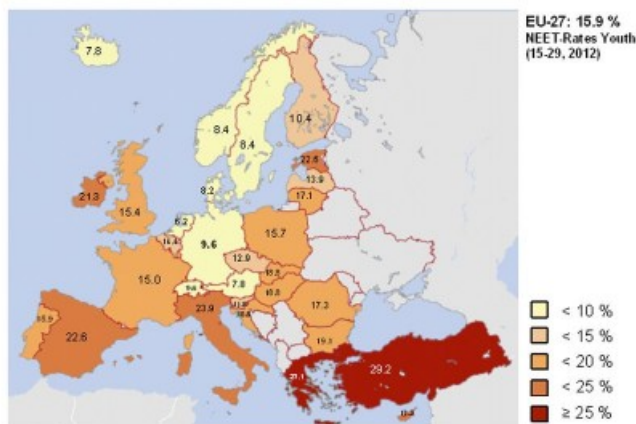


Abb. 2: NEET-Raten in Europa: Jugendliche (15-29) weder in Bildung oder Training noch in Beschäftigung, in Prozent der jugendlichen Bevölkerung (15-29), 2012



Quelle: Eurofound (2014), Table 2, eigene Darstellung

Literatur

Berlingieri, F. and H. Bonin, M. Sprietsma (2014), Youth Unemployment in Europe – Appraisal and Policy Options, Mannheim, Centre for European Economic Research (ZEW)

Ebner, C. (2012), Erfolgreich in den Arbeitsmarkt? Die duale Berufsausbildung im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M./New York, Campus

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

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

European Commission (2014a), Employment and Social Developments in Europe 2013, Luxembourg: Publications Office of the European Union

European Commission (2014b), Memo: The European Youth Guarantee, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-571_en.htm, Download: October 9, 2014

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

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

Schmid, G. (2012), Von der Arbeitslosen- zur Arbeitsversicherung, in: *Leviathan*, 40 (2), 248-270 <http://www.guenterschmid.eu/pdf/aufsaetze/Schmid%20Leviathan.pdf>

Schmid, G. (2014), *Youth Unemployment in India: From a European and Transitional Labour Market Point of View*, Bonn 2015, IZA Policy Paper No. 95, <http://ftp.iza.org/pp95.pdf>

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