



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

# Jacqueline O'Reilly: Politische Initiativen - Was funktioniert eigentlich?

## *Jugendarbeitslosigkeit: Das ist das Problem*

Von: [Prof. Jacqueline O'Reilly](#) (Lehrstuhlinhaberin)

Weisen diese Zahlen zur Jugendarbeitslosigkeit darauf hin, dass wir das Wachstum einer „verlorenen Generation“ erleben, das in einigen Teilen Europas besonders akut ist?

Die Jugendarbeitslosigkeit ist in Folge der Wirtschaftskrise 2008 rasant angestiegen, ihr Ausmaß variiert jedoch stark zwischen den unterschiedlichen europäischen Ländern. Besonders stark von der Krise betroffene Länder haben eine sehr hohe Jugendarbeitslosigkeit zu verzeichnen: über die Hälfte der jungen Menschen in Griechenland und Spanien, ein Viertel in Irland, Polen und Ungarn waren ohne Arbeit. Am anderen Ende des Spektrums lag die Jugendarbeitslosigkeitsquote in Deutschland bei 7,9 % und in Österreich bei 9,9 % (vgl. *Tabelle 1, Eurostat 2014*). Die Länder, die ihre Quote am deutlichsten verbessert haben waren Österreich, Belgien, Polen und die skandinavischen Länder, wobei sich der Abstand zwischen den südlichen Ländern und denen mit den besten Quoten deutlich vergrößert hat (*Hadjivassiliou et al. 2015*). Weisen diese Zahlen darauf hin, dass wir das Wachstum einer „verlorenen Generation“ erleben, das in einigen Teilen Europas besonders akut ist?

## Verschiedene Kategorien von Jugendlichen: Schlecht integrierte und Zurückgelassene

Die OECD (2010) identifiziert „schlecht integrierte Einsteiger“ die, obwohl qualifiziert, anhaltende Schwierigkeiten beim Zugang zu fester Beschäftigung erleben – gefangen in einer Reihe prekärer Jobs durchsetzt von (kurzen) Phasen von Arbeitslosigkeit (*McGuinness 2003*). Diese Gruppe, die ungefähr 20-30% der Jugendlichen in den OECD-Staaten ausmacht ist besonders in Südeuropa stark vertreten (*Scarpetta et al. 2010*). Im Gegensatz hierzu ist die Gruppe der “Zurückgelassenen” mit einer Reihe von

### Prof. Jacqueline O'Reilly

Lehrstuhlinhaberin



Prof. Jacqueline O'Reilly ist Direktorin der CROME, das Zentrum für Forschung zur Verwaltung und Beschäftigung in Brighton Business School. Sie hat einen Lehrstuhl für vergleichende Arbeitsbeziehungen und HR an der Universität Brighton in England. Sie ist derzeit Koordinator eines EU FP7 Forschungsprojekt zur Jugendarbeitslosigkeit in Europa: Strategieübergänge für Jugendarbeit in Europa (2014-17). Ihre Forschungsinteressen liegen im Bereich der Wirtschaftssoziologie. Kernbereiche ihrer Arbeit: Arbeitsmarktübergänge; Gleichheit und Vielfalt; Fairness bei der Arbeit.



Nachteilen konfrontiert, sie haben

eine höhere

Wahrscheinlichkeit, über keine Qualifikationen zu verfügen, einen Migrationshintergrund zu haben, einer Minderheit anzugehören und/oder in benachteiligten, ländlichen oder abgelegenen Regionen zu leben (*Eurofound 2012a*). Eurostat schätzt, dass im zweiten Quartal 2012 etwa 7,1 Millionen junger Menschen zwischen 15 und 24 dieser Gruppen angehörten. Zwischen 2008 und 2012 ist die Gruppe der sich nicht in Beschäftigung, Bildung oder Ausbildung befindlicher Jugendlicher von 10,3% auf 12,6 % gewachsen (*Europäische Kommission 2013a*). Länderunterschiede im Anteil dieser Gruppe an der Gesamtbevölkerung variieren zwischen 5 % in den Niederlanden, Österreich und Dänemark bis hin zu 20% in Bulgarien, Italien und Griechenland. Eine Steigerung des Anteils um bis zu 5 % in den letzten vier Jahren wurde in Griechenland, Irland, Zypern und Italien verzeichnet.

## Quoten oder Anteile: Macht das einen Unterschied?

Eine kürzlich entstandene Debatte um die geeignete Messung von Jugendarbeitslosigkeit unterscheidet zwischen Quoten, die größer sind als Anteile (*O'Reilly et al. 2015*). Hill (2012) argumentiert, dass Anteile genauere Aussagen treffen, da mehr junge Menschen an Hochschulen studieren und keine Vollzeitbeschäftigung suchen. Das Bild wird allerdings komplexer, wenn wir die Studierenden einbeziehen, die ihr Studium durch Teilzeittätigkeit finanzieren, die in einigen Ländern schneller wächst als Beschäftigungsmöglichkeiten in Vollzeit (*Purcell 2010*). Diese Messdebatten sind sowohl politisch als auch wissenschaftlich; politisch indem eine anteilige Messung eine geringere Zahl an arbeitslosen Jugendlichen nahelegt; sie zeigen auch auf, wie Übergänge von Jugendlichen durch die Kombination von Bildung und Ausbildung, Vollzeit- und Teilzeittätigkeit im studentischen Arbeitsmarkt zunehmend verzerrt werden. Trotzdem ist es das Wachstum von Langzeitarbeitslosigkeit unter den sich nicht in Bildung, Ausbildung oder Beschäftigung befindlichen Jugendlichen, dass besonders besorgniserregend ist (*TUC 2012; Crul et al. 2012*).

**Table 1 Youth unemployment rates, ratios and NEET rates 2013**

(aged 15-24) (%)(ranked by ratios)

	Rate <sup>a</sup>	Ratio <sup>b</sup>	NEET <sup>c</sup>
Spain	54.6	21.0	18.6
Macedonia*	:	17.5	:
Greece	57.9	16.5	20.4
Croatia	49.8	14.9	19.6
Cyprus	41.9	14.9	18.7
Portugal	38.2	13.3	14.1
Sweden	21.9	12.8	7.5
United Kingdom	20.2	12.0	13.3
Italy	39.7	10.9	22.2
Ireland	27.2	10.6	16.1
Slovakia	33.7	10.4	13.7
Finland	19.6	10.3	9.3
EU28	22.7	9.9	13.0
Poland	27.3	9.1	12.2
Latvia	23.4	9.1	13.0
France	23.5	9.0	11.2
Bulgaria	28.4	8.4	21.6
Iceland	10.6	8.3	:
Denmark	12.5	8.1	6.0
Netherlands	10.4	7.7	5.1
Hungary	27.2	7.4	15.4
Estonia	18.7	7.4	11.3
Romania	23.6	7.3	17.2
Belgium	22.5	7.3	12.7
Slovenia	21.0	7.3	9.2
Lithuania	21.9	6.9	11.1
Malta	12.7	6.9	10.0
Turkey	:	6.6	:
Czech Republic	19.2	6.0	9.1
Switzerland	7.1	5.8	:
Austria	8.4	5.4	7.1
Norway	8.7	5.2	:
Luxembourg	14.1	4.0	5.0
Germany	7.7	4.0	6.3

Source: Eurostat (2014)

<sup>a</sup> The unemployment rate is based on the number of unemployed divided by the number of employed and unemployed. Drawn from [yth\_empl\_100] of Labour Force Survey, Eurostat update 27.11.14

<sup>b</sup> The unemployment ratio divides the number of unemployed by the number employed, unemployed and economically inactive. Drawn from [yth\_empl\_140] of Labour Force Survey, Eurostat update 27.11.14

<sup>c</sup> Drawn from [yth\_empl\_150] of Labour Force Survey, Eurostat update 16.12.14

: data not available

\* Former Yugoslav Republic

a Die Arbeitslosenquote basiert auf der Anzahl der Arbeitslosen geteilt durch die Zahl der Beschäftigten und Arbeitslosen. Aus [yth\_empl\_100] der Labour Force Survey, Eurostat 27.11.14

b Der Arbeitslosenanteil teilt die Zahl der Arbeitslosen durch die Zahl der Beschäftigten, Arbeitslosen und der sonstigen Nichterwerbstätigen. Aus [yth\_empl\_140] der Labour Force Survey, Eurostat 27.11.14

c Aus [yth\_empl\_150] der Labour Force Survey, Eurostat 16.12.14

: Daten nicht vorhanden

\* Ehemalige jugoslawische Republik

Die Situation in Großbritannien unterstreicht die politische Bedeutung dieser definitorischen Debatte. 1984 waren 1,2 Millionen Jugendliche im Vereinigtem Königreich arbeitslos, verglichen mit 1,04 Millionen in 2011 (vgl. *Tabelle 2*). Diese Zahlen legen nahe, dass die Situation in den 1980ern schlimmer war. Durch den Ausschluss von Studierenden waren 2011 731.000 (d.h. 10 Prozent der Jugendlichen) arbeitslos. “*Im Vergleich zu 832.000 (12 Prozent) 1993 und 1,1 Millionen (14 Prozent) 1984.*” (ONS 2012:2). Die Zahl der Arbeitslosen im Jahr 2011 waren nicht so hoch wie in den 1980ern und 1990ern aber im Vergleich mit dem Verhältnis bzw. Anteil arbeitsloser Jugendlicher im letzten Quartal 2011, unter Ausschluss Vollzeitstudierender, waren sie “*die höchsten seit Beginn der Aufzeichnung*” (ONS 2012:2) (vgl. *Tabelle 2*). Dies stellt ein weniger heiteres Bild dar, als die jüngst gesunkenen Arbeitslosenzahlen nahelegen.

**Table 2 Youth unemployment in the UK**

	Level ('000)		Rate (%)		Proportion/Ratio	
	All aged 16 to 24	Excluding full-time students	All aged 16 to 24	Excluding full-time students	All aged 16 to 24	Excluding full-time students
Spring 1984	1,224	1,148	19.6	19.7	14.9	16.9
Jan-Mar 1993	924	832	18.1	18.6	13.3	16.1
Oct-Dec 2011	1,038	731	22.2	20.7	14.2	17.2

Source: ONS Labour Force Survey (seasonally adjusted)

## Politische Initiativen und ihre Wirkung: Was funktioniert?

Es ist schwierig, allgemeine Aussagen über die wahrscheinliche Wirksamkeit von Programmen zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit zu treffen, dies liegt an den unterschiedlichen Programmen, nationalen Rahmenbedingungen und Zielgruppen. Üblicherweise war der beste Ansatz zum Schutz vor Jugendarbeitslosigkeit Bildung und Qualifizierung. Internationale Vergleiche zeigen, dass Länder mit einem umfangreichen dualen Berufsbildungssystem, also Österreich, Dänemark, Deutschland und die Schweiz über einen reibungsloseren Übergang von der Schule in die Arbeitswelt, geringere Quoten von sich nicht in Bildung, Ausbildung oder Beschäftigung befindlichen Jugendlichen, geringerer Jugendarbeitslosigkeit und einer unterdurchschnittlichen Quote wiederholter Arbeitslosigkeit verfügen als andere Länder (Eurofound 2014).

Aber der Übergang Jugendlicher in die Arbeitswelt kann nur unvollständige Aussagen über die relative Leistungsfähigkeit von Berufsbildungssystemen treffen. Eine Ursachenanalyse wird durch die Kovariation anderer relevanter institutioneller Faktoren erschwert. Eine weitere Schwierigkeit ist der Mangel an einem einheitlichen Rahmen zur Definition der jeweiligen Ausbildungsoptionen und zur Erfassung von Daten zu Kosten und Nutzen für Staat, Betriebe und Auszubildende (Hoeckel 2008).

In Anbetracht der verfügbaren Belege aus bewertenden Studien (Card et al. 2010; Martin und Grubb 2001) kann gefolgert werden:

1. Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche und Sanktionierungen haben kurzfristige positive Auswirkungen auf die Beendigung von Arbeitslosigkeit.

2. Öffentlich geförderte Ausbildung hat mittelfristig positive Effekte, insbesondere, wenn die Ausbildung von hoher Qualität und auf die Bedarfe des Arbeitsmarkts und die Qualifikationsanforderungen von Unternehmen zugeschnitten sind, was durch die Mobilisierung von Betrieben und lokale Einbindung erreicht werden kann.
3. Gezielte und vorübergehende Einstellungssubventionen für Arbeitgeber sind wirksam aber kostspielig und sie neigen zu signifikanten Nebenwirkungen, sodass der Nettozuwachs bei den Beschäftigungsquoten weniger als eindeutig ist.
4. Die direkte öffentliche Schaffung von Arbeitsplätzen ist am problematischsten bei der Förderung vom Übergang in die Beschäftigung.
5. Gründungsförderung hat sich als relativ wirksames Instrument herausgestellt, zumindest für stark motivierte Jugendliche mit höherer Bildung.

Der Metaanalyse von Card et al. (2010) zufolge sind die meisten aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die auf Jugendliche abzielen, weniger erfolgreich als Maßnahmen, die auf Arbeitslose im Allgemeinen ausgerichtet sind. Dennoch unterstreicht die Datenlage die wichtige Rolle frühzeitiger Intervention zugunsten junger Menschen mit hohem Risiko, sowohl im Hinblick auf eine Aktivierung zu einem frühen Zeitpunkt der Arbeitslosigkeit (Martin und Grubb 2001) als auch und insbesondere früh im Leben (Heckman 2000). Eurofound (2012b) zufolge sind erfolgreiche Maßnahmen zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit solche, die auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet sind und insbesondere schwer zu erreichende Gruppen ansprechen.

Ihr guter Ruf und die Einbeziehung relevanter Gesellschaftsgruppen machen diese Maßnahmen erfolgreich. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen basiert auf dem Verständnis einer Reihe von geringer und komplexer Bedarfe, die die Eignung junger Menschen für den Arbeitsmarkt beeinflussen, außerdem auf gut geschultem Betreuungspersonal, das umfassende und ganzheitliche Unterstützung und personalisierte Beratung anbietet, um Jugendlichen das langfristigen Erreichen von Pfaden in die Beschäftigung zu ermöglichen anstelle von kurzfristigen Lösungen von geringer Qualität. Der Konjunktur angepasste, flexible Antworten, die auf institutionenübergreifender Kooperation aufbauen, die Einbindung von Arbeitgebern und ihrer Verbände können 'kostengünstige Lösungen zur Umsetzung von politischen Maßnahmen' darstellen. Diese Maßnahmen bedürfen systematischer und robuster Kontroll- und Evaluationsmechanismen, wenn ihre Wirksamkeit und die jeweiligen Gründe dafür ermittelt werden sollen.

## Schmerzliche Auswirkungen und Langzeitfolgen

Die Datenlage deutet darauf hin, dass Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen ein schmerzliches Erbe hinterlässt, dass das Lebenseinkommen reduziert, das Risiko späterer Phasen von Arbeitslosigkeit erhöht, die Wahrscheinlichkeit prekärer Beschäftigung verstärkt und sich nach mehr als 20 Jahren noch in einem schlechteren Gesundheitszustand, Allgemeinbefinden und einer reduzierten Zufriedenheit im Beruf niederschlägt (Bell und Blanchflower 2011).

O'Reilly et al. (2015) argumentieren, dass sich die aktuelle Phase der Jugendarbeitslosigkeit durch fünf Merkmale von denen vorheriger Rezessionen unterscheidet: Erhöhte Arbeitsmarktflexibilität, eine Ausweitung der Bildung und Besorgnis über Diskrepanzen zwischen Arbeitsmarktanforderungen und Qualifikationen durch Überqualifizierung, vermehrte Arbeitsmarktmigration und Mobilität innerhalb der EU, die Hartnäckigkeit und Spaltung von Familienvermögen und den Auswirkungen vorangegangener Rezessionen und fünftens, einer stark gestiegenen Rolle von EU-Politik und Zugang zu finanziellen Ressourcen zur Behebung dieser Probleme.

Der Erfolg politischer Maßnahmen zur Behebung von Jugendarbeitslosigkeit wird stark von der Umsetzung auf lokaler Ebene und dem institutionellen Erbe der Berufsbildungssysteme bei der Unterstützung des Übergangs Jugendlicher in die Arbeitswelt abhängen.

*(Die Übersetzung aus der englischen Sprache hat Hanna Schrankel für die DENK-doch-MAL-Redaktion übernommen. Danke dafür!)*

## Literatur

---

- Bell, D. N. F. and Blanchflower, D. G. (2011) Young people and the Great Recession. *Oxford Review of Economic Policy*, 27(2), 241-267.
- Card, D., Kluve, J. and Weber, A. (2010) Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *Economic Journal*, 120(548): 452-477.
- Crul, M., Schneider, J. & Lelie, F. (2012) *The European second generation compared: does the integration context matter?* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Eurofound (2012a) *NEETs. Young people not in employment education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2012b) *Effectiveness of Policy Measures to Increase the Employment Participation of Young People*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2014) *Mapping Youth Transitions in Europe*, Luxembourg: Publications Office of the European Union <http://eurofound.europa.eu/publications/report/2014/labour-market/mapping-youth-transitions-in-europe>
- Eurostat (2014) Labour Force Survey, online database, accessed 12.12.2014: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>
- Hadjivassiliou, H., L. Kirchner Sala and S. Speckesser, (2015) 'Key Indicators and Drivers of Youth Unemployment', *STYLE Working Papers*, STYLE-WP 01/2015, CROME University of Brighton, Brighton. <http://www.style-research.eu/publications/>
- Heckman, J. J. (2000) 'Policies to foster human capital'. *Research in Economics*, 54 (1): 3-56.
- Hill, S. (2012) 'Youth Unemployment is overstated' *Social Europe Journal* <http://www.social-europe.eu/2012/07/youth-unemployment-is-overstated>, accessed 25<sup>th</sup> July 2012
- Hoeckel, K. (2008) *Costs and Benefits in Vocational Education and Training*. OECD Education.
- ILO (2015) *World Employment and Social Outlook: Trends 2015* (Geneva: ILO)
- McGuinness, S. (2003) 'University quality and labour market outcomes'. *Applied Economics*, 35 (18): 1943-55.
- Martin, J. and Grubb, D. (2001) 'What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences'. OECD Labour Market and Social Policy Occasional, no. 35.
- ONS (2012) *Characteristics of Young Unemployed People, 2012* London: Office of National Statistics [http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776\\_256894.pdf](http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171776_256894.pdf) accessed 1/12/14
- O'Reilly, J., Eichhorst, W. Gabos, A., Hadjivassiliou, K., Lain, D., Lesckhe, J., McGuinness, S., Mýtna Kurakova, L., Nazio, T., Ortlieb, R., Russell, H. and Villa, P. (2015) 'Five Characteristics of Youth Unemployment in Europe:' *SAGE Open* ([www.sgo.sagepub.com](http://www.sgo.sagepub.com))
- Purcell, K. (2010) 'Flexible employment, student labour and the changing structure of the UK labour market in university cities'. *Centro de Estudos da Metropole Texto para discussao*, no. 007.
- TUC (2012) *Youth Unemployment and Ethnicity*. London. <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/BMEyouthunemployment.pdf>

---

## ① Fussnoten

---

[1] The unemployment rate is based on the number of unemployed divided by the number of employed. The unemployment ratio divides the number of unemployed by the number employed, unemployed and economically inactive. Eurostat calculates both the rate and the ratio. These are available at:

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/images/1/13/Youth\\_unemployment%2C\\_2011Q4\\_%28%25%29.png](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/1/13/Youth_unemployment%2C_2011Q4_%28%25%29.png).

An explanation of these two measures is also provided by the Office for National Statistics <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/lmac/young-people-in-the-labour-market/2011/video-summary.html>

---