

Bosch, Gerhard

**Research Report**

## Jugendarbeitslosigkeit in Europa: Warum versagen milliardenschwere Hilfsprogramme?

IAQ-Report, No. 2015-06

**Provided in Cooperation with:**

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen

*Suggested Citation:* Bosch, Gerhard (2015) : Jugendarbeitslosigkeit in Europa: Warum versagen milliardenschwere Hilfsprogramme?, IAQ-Report, No. 2015-06, Universität Duisburg-Essen, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Duisburg, <https://doi.org/10.17185/dupublico/45726>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/301525>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## **Jugendarbeitslosigkeit in Europa**

Bosch, Gerhard

In: IAQ-Report / 2015-06

Dieser Text wird über DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt.

Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: <https://doi.org/10.17185/duepublico/45726>

URN: <urn:nbn:de:hbz:464-20180319-142917-7>

Link: <http://duepublico.uni-duisburg-essen.de/servlets/DocumentServlet?id=45726>

## Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation

Gerhard Bosch

### Jugendarbeitslosigkeit in Europa – warum versagen milliardenschwere Hilfsprogramme?<sup>1</sup>

2015  
06

#### Auf den Punkt ...

- Die offene und versteckte Jugendarbeitslosigkeit hat in Süd- und Teilen Osteuropas ein dramatisch hohes Niveau erreicht. Die Folgen der Finanzkrise und der Sparpolitik wurden in diesen Ländern überproportional auf die nachwachsende Generation abgewälzt.
- Die arbeitslosen Jugendlichen in den Krisenländern sind deutlich besser als die älteren Beschäftigten qualifiziert. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit kann nicht mit Qualifikationsdefiziten erklärt werden.
- In Ländern mit einem dualen Berufsbildungssystem, wie Deutschland, Österreich, Schweiz oder Dänemark, haben Jugendliche geringere Übergangsprobleme als in Ländern mit anderen Bildungssystemen, da die Sozialpartner und die Unternehmen Verantwortung für die Integration der Jugendlichen übernehmen.
- Zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit hat die EU seit 2010 umfangreiche Hilfsprogramme aufgelegt. Über 90 Milliarden Euro stehen für „Jugendgarantie“, „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ und andere Hilfsmaßnahmen zur Verfügung, wurden aber bislang kaum abgerufen, da Planungs- und Umsetzungskapazitäten fehlen und Unternehmen eher Personal abbauen als neue Arbeitskräfte einzustellen.
- Die vollmundige Rhetorik der EU, allen Jugendlichen spätestens nach viermonatiger Arbeitslosigkeit eine hochwertige Arbeitsstelle oder eine geeignete Qualifizierung anzubieten, kann in vielen Teilen Europas nur als Zynismus empfunden werden. Ohne eine Einbettung in eine überzeugende Wachstumsstrategie wird dieses Versprechen auch nicht annähernd einzulösen sein.

<sup>1</sup> Dieser Beitrag wurde zuerst veröffentlicht in ifo Schnelldienst 17/2015, 68. Jg., 36.-37. KW, 10. September 2015.

## 1 Einleitung

Seit 2009 sprechen wir von einer verlorenen Generation in Europa. Seit 2010 legt die EU mit großem Medienspektakel milliardenschwere Programme zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit auf, die allerdings bis heute kaum abgerufen wurden und an der miserablen Lage der Jugendlichen in vielen Ländern so gut wie nichts geändert haben. So richtig weiß keiner, woran das liegt. Handelt es sich nur um politische Placebo-Programme, sind die Programme falsch konzipiert, brauchen sie mehr Zeit oder können sie ohne begleitende Wachstumsstrategien nicht funktionieren? Da bislang eine zuverlässige Begleitforschung fehlt und man nur auf Erfahrungen und Impressionen von Praktikern zurückgreifen kann, ist eine Antwort nicht einfach. Wir wissen nur, dass man auf alle Fragen irgendwie mit ja antworten kann, die Gewichtung dieser Teilantworten und das Detailwissen zu einer sinnvollen Korrektur fehlen aber noch. Insofern sind auch in diesem Beitrag nur vorläufige Antworten möglich. Dazu soll zunächst die Lage der Jugendlichen in der EU skizziert werden (Abschnitt 2); danach werden die unterschiedlichen Gründe für die hohe Jugendarbeitslosigkeit diskutiert (Abschnitt 3) und zum Schluss werden die EU-Programme zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit kurz bewertet.

## 2 Jugendarbeitslosigkeit in Europa

Übergänge ins Berufsleben sind angesichts der “fluidity of the youth labour market” (vgl. OECD 2008: 59) nicht einfach zu messen. In der Regel werden mehrere Indikatoren verwendet, um das Problem einzukreisen. Denn die zur Analyse der Beschäftigungsprobleme von Erwachsenen üblicherweise verwendete Arbeitslosenquote gibt die Beschäftigungsprobleme von Jugendlichen aus mehreren Gründen nicht genau wieder. Erstens befinden sich viele Jugendliche noch im Bildungssystem. Die Arbeitslosenquote misst nur das Verhältnis der registrierten Arbeitslosen zu den Erwerbspersonen in der Altersgruppe und kann dadurch sehr hoch sein. Deshalb berechnet man zusätzlich den Anteil der Arbeitslosen an der gleichaltrigen Bevölkerung. Zweitens haben arbeitssuchende Jugendliche in vielen Ländern keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung und lassen sich deshalb nicht registrieren. Der Anteil der sogenannten NEET (nicht in Bildung und nicht in Beschäftigung) an der Alterskohorte misst diese versteckte Arbeitslosigkeit. Drittens können viele Jugendliche aus Mangel an Beschäftigungsperspektiven länger als eigentlich gewünscht im Bildungssystem bleiben - oft in nicht sinnvollen Warteschleifen. Viertens kann die Statistik durch eine unfreiwillige Migration verschönert werden. Die verbesserten Sprachkenntnisse, die Öffnung der EU-Arbeitsmärkte für alle EU-Bürger, Auslandserfahrungen über Austauschprogramme (Erasmus) und auch finanzielle Mobilitätshilfen erleichtern heute Migrationsentscheidungen. Fünftens sind gerade Jugendliche vielfach nur befristet und kurzfristig beschäftigt. Diese „perforierte“ Beschäftigung verdeckt die Beschäftigungsprobleme, vor allem wenn instabile Jobs nicht mehr als Sprungbrett in eine dauerhafte Tätigkeit wirken.

In Tabelle 1 sind mehrere Indikatoren zur Jugendarbeitslosigkeit zusammengefasst, die erst im Zusammenhang ein ausreichend zuverlässiges Bild geben. Um den starken und anhaltenden Einfluss der Finanzkrise auf die Jugendarbeitslosigkeit wiederzugeben wurden auch Daten von 2008 und 2014 miteinander verglichen. Die Zahlen zeigen mit Ausnahme Deutschlands einen Anstieg der Arbeitslosenquote von Jugendlichen in den EU 28 insgesamt, insbesondere aber in den süd- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten. Hoch ist in den genannten Staaten auch die Quote der langzeitarbeitslosen Jugendlichen, was auf langanhaltende Integrationsprobleme schließen lässt. Die Arbeitslosenquote der Jugendlichen liegt in allen Ländern über der der älteren Erwerbspersonen, teilweise um bis zum Vierfachen darüber. In Griechenland ist dieser Quotient trotz des Rekordniveaus bei der Arbeitslosenquote Jugendlicher stark gesunken, da die Arbeitslosigkeit der Älteren seit 2008 noch weitaus stärker gewachsen ist. In Italien hingegen ist der Quotient gestiegen, was auf eine überproportional hohe Betroffenheit Jugendlicher durch die Krise hinweist.

In allen Ländern liegt wegen der hohen Bildungsbeteiligung der Anteil der arbeitslosen Jugendlichen an der jeweiligen Alterskohorte deutlich unter der Arbeitslosenquote. Das ist jedoch kein Zeichen der Entwarnung, da in fast allen Ländern mit hoher Arbeitslosenquote auch die NEET-Quote sehr hoch ist, in der sich neben einem kleinen Teil erwünschter Nichterwerbstätigkeit (vor allem wegen Elternschaft oder einer Auszeit nach der Ausbildung) unfreiwillige Arbeitslosigkeit versteckt. Bemerkenswerte Ausnahme hiervon ist Schweden, das eine sehr hohe Jugendarbeitslosenquote auch im Vergleich zu den älteren Kohorten hat, dies aber mit einer weit unterdurchschnittlichen NEET-Quote und nur einer sehr geringen Langzeitarbeitslosenquote Jugendlicher kombiniert. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit ist in Schweden also weitgehend ein Übergangsphänomen. Die jugendlichen Arbeitslosen verschwinden dort nicht in der stillen Reserve, sondern sind überwiegend registriert und profitieren von einer aktiven Arbeitsvermittlung. Auffällig sind die vergleichsweise niedrigen Arbeitslosen- und NEET-Quoten in Deutschland, Dänemark und Österreich, also Ländern mit dualen Lehrlingssystemen.

Diese Zahlen zeigen die sehr heterogene Situation der Jugendlichen in Europa, die von sehr günstigen Beschäftigungsaussichten in einigen Ländern über temporäre Übergangsprobleme in anderen Ländern bis hin zu einer dramatisch hohen Jugendarbeitslosigkeit in Süd- und Teilen Osteuropas reicht.

Tabelle 1: Indikatoren zur Jugendarbeitslosigkeit (15-24 Jahre) in der EU 28 (2014)

	(1) Jugend- arbeits- losen- quote 2014 in %	(2) Änderung 2008-2014 in %	(3) Verhältnis der Jugendarbeits- losenquote zur Arbeitslosenquote der 25+		(4) Anteil der Arbeits- losen an der Altersko- horte (2014)	(5) Nicht in Beschäf- tigung oder Bildung (NEET) (2014)	(6) Jugend- Langzeit- arbeits- losen- quote (2014)
			2008	2014			
DE	7,7	-2,7	1,5	1,6	3,9	6,4	1,8
IS	10,0	1,8	4,3	2,6	7,5	-	-
AT	10,3	1,8	2,5	2,1	6,0	7,7	1,4
MT	11,8	0,1	2,4	2,5	6,2	11,5	3,2
DK	12,6	4,6	3,1	2,3	7,8	5,8	1,1
NL	12,7	4,1	3,2	2,0	8,6	5,0	2,3
EE	15,0	3,0	2,6	2,2	5,9	11,7	4,4
CZ	15,9	6,0	2,5	2,9	5,1	8,1	4,4
UK	16,9	1,9	3,8	3,8	9,8	11,9	4,7
LT	19,3	6,0	2,7	1,9	6,6	9,9	4,4
LV	19,6	6,0	2,0	2,0	6,0	12,0	4,7
SI	20,2	9,8	2,8	2,3	6,8	9,4	7,6
HU	20,4	0,9	2,8	3,0	6,0	13,6	6,7
FI	20,5	4,0	3,4	2,9	10,7	10,2	1,0
LU	21,2	3,9	4,4	4,4	6,0	6,3	-
EU 28	22,2	6,3	2,7	2,5	9,2	12,4	7,8
SE	22,9	2,7	4,9	4,0	12,7	7,2	1,3
BE	23,2	5,2	3,1	3,2	7,0	12,0	8,0
BG	23,8	11,9	2,4	2,2	6,5	20,2	11,7
IE	23,9	10,6	2,6	2,4	8,9	15,2	9,2
PL	23,9	6,7	3,0	3,1	8,1	12,0	7,4
RO	24,0	6,4	4,1	4,4	7,1	17,0	8,7
FR	24,1	5,1	3,1	2,7	8,9	10,7	7,2
SK	29,7	10,4	2,3	2,5	9,2	12,8	17,0
PT	34,7	13,1	2,9	2,8	11,9	12,3	12,6
CY	35,9	26,9	2,9	2,6	14,5	17,0	10,7
IT	42,7	21,5	3,8	4,0	11,6	22,1	25,1
HR	45,5	21,8	3,4	3,1	15,3	19,3	22,6
GR	52,4	30,5	3,3	2,1	14,7	19,1	31,5
ES	53,2	28,7	2,5	2,4	19,0	17,1	21,5

Quelle: (vgl. Eurostat 2015)

### 3 Die Ursachen hoher Jugendarbeitslosigkeit

Für eine gezielte Bildungs- und Beschäftigungspolitik ist es notwendig, die Ursachen für die markanten Länderunterschiede beim Übergang von Bildung und Beschäftigung herauszuarbeiten. Einfache Erklärungsmuster in neoliberalen Arbeitsmarkttheorien, die Jugendarbeitslosigkeit auf zu hohe Löhne der Jugendlichen und den zu hohen Schutz der „Insider“ des Arbeitsmarkts zurückführen, überzeugen nicht. Durch die Troika-Rezepte, wie Lohnsenkungen und Abbau des Kündigungsschutzes, kann man vielleicht die Arbeitslosenquote der Jüngeren etwas senken; gleichzeitig entstehen aber neue soziale Probleme, weil die Arbeitslosigkeit der Älteren steigt und die Bevölkerung verarmt.

Die Gründe für die hohe Jugendarbeitslosigkeit können in Qualifikationsdefiziten, in der Struktur des Bildungssystems, der demografischen Entwicklung und dem niedrigen Wirtschaftswachstum liegen. In den meisten EU-Ländern, und das gilt insbesondere auch für die mit hoher Jugendarbeitslosigkeit, ist die jüngere Generation erheblich besser qualifiziert als die ältere (Tabelle 2). Da sich noch viele Jugendliche in der Ausbildung befinden, werden in Tabelle 2 die Bildungsabschlüsse der 30-34-jährigen mit denen der 55-64-jährigen verglichen. Ein zu niedriges Qualifikationsniveau der Jugendlichen kann also nicht die Ursache der hohen Jugendarbeitslosigkeit sein. Zwar sind die gering qualifizierten Jugendlichen in allen EU-Ländern überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit bedroht. Das lässt sich sehr gut mit der Warteschlangen-Theorie von Thurow (1975) erklären, nach der diese Jugendlichen ganz hinten in der Warteschlange stehen und die Unternehmen erst bei guter Beschäftigungslage erwägen, sie einzustellen. Gleichzeitig ist aber der Anteil der gut qualifizierten Jugendlichen an den Arbeitslosen in den Krisenländern stark gestiegen (vgl. OECD 2015: 21). Selbst die Arbeitslosenquoten der Jugendlichen mit Hochschulabschluss liegen in den Ländern mit hoher Jugendarbeitslosigkeit im zweistelligen Bereich, wie etwa im Jahr 2014 in Griechenland bei 40,6%, in Spanien bei 28,1% und in Italien bei 26,8%.

Allerdings sind Bildungs- und Beschäftigungssystem in vielen Ländern nicht gut aufeinander abgestimmt. Viele empirische Untersuchungen haben übereinstimmend festgestellt, dass Jugendliche in Ländern mit einem dualen Berufsbildungssystem, wie Deutschland, Österreich, die Schweiz oder Dänemark, geringere Übergangsprobleme haben als Länder mit anderen Bildungssystemen (vgl. OECD 2008). Dies wird häufig mit der Orientierung am konkreten Bedarf der Unternehmen und dem hohen Anteil an praktischem Lernen in der Ausbildung begründet, der eine sofortige Beschäftigung ohne weiteres Anlernen ermöglicht. Ebenso wichtig ist aber, dass Auszubildende nicht nur Schüler, sondern primär Beschäftigte sind. Die Unternehmen übernehmen in dualen Ausbildungssystemen selbst die Ausbildung ihres Nachwuchses in Krisenzeiten, wie zuletzt in der Finanzkrise, zudem gelang es dem Staat, zusammen mit den Sozialpartnern über Ausbildungspakte die Ausbildung zu stabilisieren. Dieses „Ausbildungswunder“ erklärt mit dem „Beschäftigungswunder“, also der Vermeidung von Entlassungen durch Kurzarbeit und andere Arbeitszeitinstrumente, die geringe Arbeitslosigkeit einschließlich der Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland. Der Rationalitätsbegriff der ökonomischen insider-outsider-Theorie, der nur auf die Maximierung der kurzfristigen

Interessen der Stammebelegschaften setzt, greift offensichtlich zu kurz (vgl. Emmenegger 2009). Die Beschäftigung ihrer Kinder und die langfristige Bestandsicherung des Unternehmens durch eine gute Ausbildung sind ebenfalls wichtige Motivatoren, die sich bei dualen Ausbildungssystemen auch in konkretes Handeln zur Integration von Outsidern übersetzen lassen.

Ein weiterer Grund für eine wachsende Jugendarbeitslosigkeit kann in der demografischen Entwicklung liegen, also dem Nachwachsen von überproportional starken Jahrgängen von Jugendlichen, die das Beschäftigungssystem nicht absorbieren kann. Wer das Pech hat, zu einer starken Kohorte zu gehören, muss sich auf dem Arbeitsmarkt gegen eine erheblich stärkere Konkurrenz durchsetzen.

**Tabelle 2: Anteil unterschiedlicher Alterskohorten mit mindestens Sekundarstufe II und tertiärer Ausbildung in der EU 21 und ausgewählten Ländern 2012**

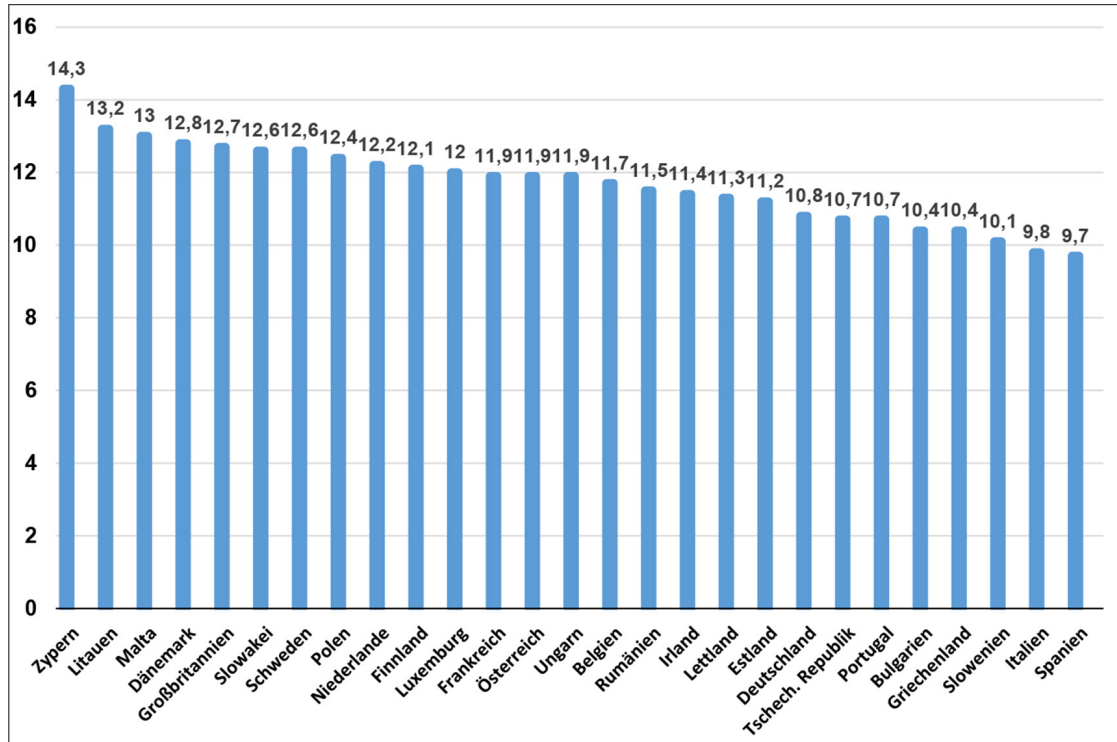
	Mindestens Sekundärstufe II			Tertiärer Abschluss		
	30-34 Jahre	55-64 Jahre	Unterschied in Prozentpunkten	30-34 Jahre	55-64 Jahre	Unterschied in Prozentpunkten
<b>Deutschland</b>	87	84	+3	32	26	+6
<b>Österreich</b>	89	74	+15	26	17	+9
<b>Frankreich</b>	83	59	+24	44	20	+24
<b>Vereinigtes Königreich</b>	85	69	+16	50	33	+17
<b>Irland</b>	86	55	+31	51	25	+26
<b>Slowakei</b>	94	86	+8	24	14	+10
<b>Spanien</b>	65	34	+31	40	19	+21
<b>Portugal</b>	55	20	+35	27	11	+16
<b>Griechenland</b>	81	50	+31	31	20	+11
<b>EU 21</b>	84	66	+18	37	22	+15

Quelle: (vgl. OECD 2014, Table A1.2a and A1.3a)

In vielen Ländern der zweiten und dritten Welt ist die demografische Entwicklung einer der Hauptfaktoren für hohe Jugendarbeitslosigkeit. So liegt in Nordafrika und den östlichen Mittelmeerländern der Anteil der Jugendlichen zwischen 15 und 25 Jahren an der Bevölkerung über 20% (vgl. Stoenescu 2014). Dies gilt allerdings nicht für die EU. Hier sind die Kohorten der Jugendlichen durch eine geringere Geburtenrate teilweise nur halb so stark. In den Krisenstaaten schrumpften die jüngeren Alterskohorten zudem durch eine Abwanderung in andere Länder. Gerade in den Ländern mit der höchsten Jugendarbeitslosigkeit in der EU hat die demografische Entwicklung die Situation der Jugendlichen sogar noch gemildert (Abbildung 1).



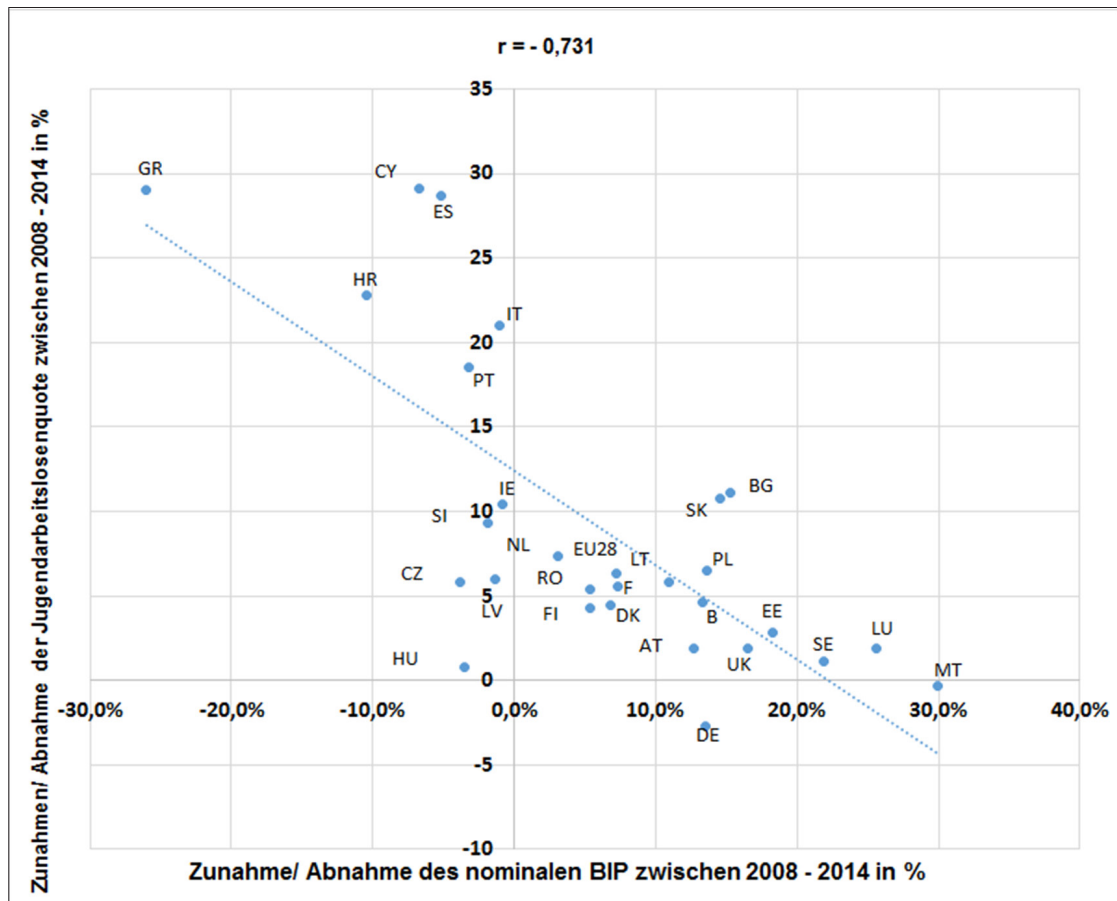
**Abb. 1: Anteil der 15- bis 24jährigen an der gesamten Bevölkerung in EU-Staaten (2014)**



Quelle: (vgl. Eurostat 2014, eigene Darstellung)

Auch das beste Bildungssystem kann Jugendliche bei geringem oder negativem Wachstum auf Dauer nicht vor Arbeitslosigkeit schützen. Abbildung 2 zeigt die mit 0,731 starke Korrelation zwischen der Entwicklung des Brutto sozialprodukts und der Jugendarbeitslosenquote zwischen 2008 und 2014. Dies bestätigt Berechnungen des IMF, dass 70% der Zunahme der Arbeitslosigkeit Jugendlicher in den besonders betroffenen Euro-Ländern durch zu geringes Wachstum verursacht wurde (vgl. IMF 2014: 7).

**Abb. 2: Korrelation zwischen der Veränderung des Bruttoinlandprodukts (BIP) und der Zunahme der Jugendarbeitslosenquote zwischen 2008 - 2014 in Prozentpunkten in der EU**



Quelle: (vgl. Eurostat 2015; European Commission 2015: Statistical Annex of European Economy, S. 18-19, eigene Darstellung)

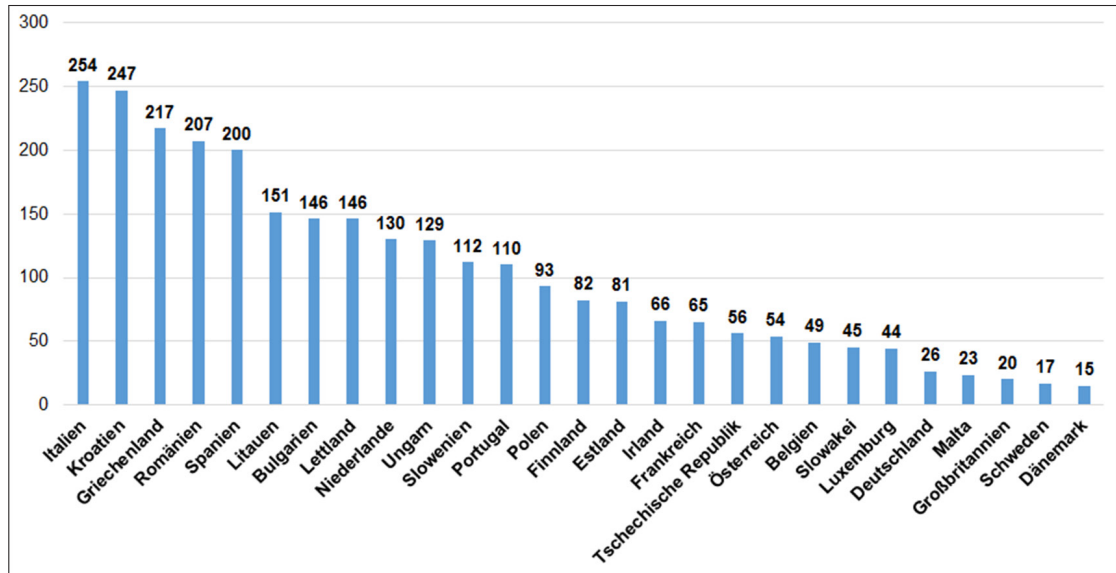
## 4 Die Jugendgarantie der EU

Zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit steht eine Reihe von EU-Programmen zur Verfügung, die von den Strukturfonds bis hin zu zinsvergünstigten Krediten der europäischen Investitionsbank reichen. 2013 beschloss der Ministerrat zusätzlich die sogenannte „Jugendgarantie“, nach der die Mitgliedsstaaten allen jungen Menschen unter 25 Jahren innerhalb von vier Monaten, nachdem sie die Schule verlassen haben oder arbeitslos geworden sind, eine hochwertige Arbeitsstelle anbieten oder eine Qualifizierung, mit der sie einen Arbeitsplatz finden können. Regionen mit besonders hoher Jugendarbeitslosigkeit werden mit der „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ (YEI) zusätzlich 6,4 Mrd. zur Verfügung gestellt. Die weitaus wichtigste Quelle für EU-Mittel zur Unterstützung der Jugendgarantie und anderer Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ist der Europäische Sozialfonds (ESF), der für den Zeitraum 2014 - 2020 mit rund 86 Mrd. Euro ausgestattet ist.

Die Länder haben eigene Umsetzungsprogramme für die Programmmittel entwickelt, die jedoch gerade in den Krisenländern nur spärlich abfließen. Bislang flossen erst 900 Mio. der 6,4 Mrd. Euro des YEI ab (vgl. SZ 2015). Die wichtigsten Gründe für den geringen Mittelabfluss lassen sich so zusammenfassen:

1. Die Arbeitsbehörden in den Krisenländern sind schlecht ausgestattet und aufgrund der insgesamt gestiegenen Arbeitslosigkeit so überlastet (Schaubild 3), dass sie neue Programme nicht effektiv umsetzen können.
2. Die kollektiven Organisationen, wie Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften oder Kammern, sind durch die Fragmentierung bzw. Erosion der Tarifverträge infolge der Eingriffe der Troika (vgl. Schulten und Müller 2014) und auch durch nationale Aktivitäten, wie etwa der Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft in den Kammern in Spanien, so geschwächt, dass der Staat in der Wirtschaft keine Bündnispartner für Ausbildungs- und Beschäftigungsinitiativen findet.
3. In einer schrumpfenden oder nur schwach wachsenden Wirtschaft mit vielen um ihre Existenz kämpfenden Unternehmen sinken der Arbeitskräftebedarf und die Bereitschaft der Unternehmen, in Aus- und Weiterbildung zu investieren. Wenn in dieser Situation die Mittelverwendung nicht ausreichend kontrolliert wird, kommt es zu starken Mitnahmeeffekten. Das gilt besonders, wenn der Schwerpunkt der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf Lohnkostenzuschüsse für Jugendliche gelegt wird, was angesichts der einfachen administrativen Handhabung dieses Instruments, das keinen Aufbau von unterstützenden Strukturen erfordert, in vielen Ländern der Fall ist. Der Europäische Rechnungshof hat kritisiert, dass mangels ausreichender Kontrollen Jugendliche vielfach nur als billige Arbeitskräfte eingesetzt werden (vgl. HB 2015).
4. Duale Ausbildungssysteme, die in fast allen Krisenländern aufgebaut werden sollen, funktionieren nur in institutionellen Netzwerken zwischen Sozialpartnern, Berufsschulen und Betrieben und erfordern ein Engagement aller Akteure, das historisch erst wachsen muss. Sowohl der Aufbau der Netzwerke und Institutionen (interne Ausbildungsabteilungen, überbetriebliche Ausbildungszentren, Berufsschulen), als auch die Entwicklung des Engagements der Akteure erfordern Zeit. Durch die Zerstörung existierender Netzwerke hat sich die Zeitschiene verlängert. Beschleunigen kann man den Prozess nur durch eine zunehmende „Verstaatlichung“ des Systems, etwa durch hohe Subventionen der betrieblichen Ausbildung, wie in Großbritannien, oder einer höheren Gewichtung staatlich finanzierter überbetrieblicher Ausbildung mit betrieblichen Praktika.

**Abb. 3: Zahl der registrierten Arbeitslosen pro Beschäftigten in der Arbeitsverwaltung 2012 in EU-Ländern**



Quelle: (vgl. Cicciomessere 2015: 1)

## 5 Schlussfolgerungen

Die EU-Jugendprogramme haben bislang die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Süd- und Osteuropa nicht erkennbar verringern können. Die Mittel fließen nur zögernd ab, da die Planungs- und Umsetzungskapazitäten fehlen und die Betriebe eher Personal abbauen als neue Arbeitskräfte einzustellen. Hinzu kommt, dass Strukturreformen, wie die Einführung von dualen Ausbildungssystemen, allenfalls mittelfristig umsetzbar sind. Die Programme sind geeignet für Länder mit Übergangsarbeitslosigkeit von Jugendlichen nach der Ausbildung, einer entwickelten Arbeitsmarktpolitik und funktionierenden Netzwerken mit der Wirtschaft. Die Jugendgarantie, die in Österreich, wo alle der genannten Bedingungen vorliegen, entwickelt wurde, lässt sich offensichtlich nicht in der gesamten EU umsetzen. Die vollmundige Rhetorik, allen Jugendlichen spätestens nach viermonatiger Arbeitslosigkeit eine hochwertige Arbeitsstelle oder eine geeignete Qualifizierung anzubieten, kann in vielen Teilen Europas nur als Zynismus empfunden werden. Ohne eine Einbettung in eine überzeugende Wachstumsstrategie wird dieses Versprechen auch nicht annähernd einzulösen sein (vgl. Pastore 2015).

## Literatur

**Carcillo, S., et al.**, 2015: „NEET Youth in the aftermath of the crisis: Challenges and policies“. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 164. Paris: OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5js6363503f6-en>

**Cicciomessere, R.**, 2015: The main reasons for the low use of youth guarantee in Italy, Manuskript

**Emmenegger, Patrick**, 2009: “Barriers to Entry: Insider/Outsider Politics and the Political Determinants of Job Security Regulations”, *Journal of European Social Policy* 19 (2), 131–146 [Abstract](#)

**Handelsblatt**, 2015: „Jugend-Jobgarantie“. EU-Prüfer kritisieren fehlende Kontrolle, 25.3.2015 [Volltext](#)

**International Monetary Fund**, 2014: “Youth Unemployment in Europe: Okun’s Law and Beyond”. IMF Country Report No. 14/199, „Euro Area Policies 2014 Article IV Consultation, Selected Issues“, Juli 2014 [Volltext](#)

**OECD**, 2008: Off to a good start? A descriptive review of youth labour market transitions in OECD countries. Paris: DELSA/ ELSA

**OECD**, 2014: Education at a glance. Paris [Abstract](#)

**Pastore, Francesco**, 2015: “The European youth guarantee: labor market context, conditions and opportunities in Italy”. *IZA Journal of European Labor Studies* 2015 [Abstract](#)

**Schulten, T., Müller, T.**, 2014: Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik. In: Lehndorff, Steffen (Hrsg.): Spaltende Integration. Der Triumph gescheiterter Ideen in Europa – revisited. Zehn Länderstudien. Hamburg: VSA, S. 273-301

**Süddeutsche Zeitung**, 2015: Jugendarbeitslosigkeit: So viele ohne Perspektive, 21.7.2015 [Volltext](#)

**Stoensecu, M.**, 2014: Youth statistics – North Africa and Eastern Mediterranean. Large youth population plus high unemployment – challenges facing ENP-South countries. In: *Statistics in focus* 10/2014, Luxemburg: EUROSTAT

**Thurow, Lester C.**, 1975: Generating inequality. Mechanisms of distribution in the U.S. Economy. New York: Basic Books

**Der Autor:****Prof. Dr. Gerhard Bosch**

Geschäftsführender Direktor des IAQ

Kontakt: [gerhard.bosch@uni-due.de](mailto:gerhard.bosch@uni-due.de)

IAQ-Report 2015-06

Redaktionsschluss: 23.11.2015

Institut Arbeit und Qualifikation  
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften  
Universität Duisburg-Essen  
47048 Duisburg

**Redaktion:**

Claudia Braczko  
[claudia.braczko@uni-due.de](mailto:claudia.braczko@uni-due.de)

Thomas Haipeter  
[thomas.haipeter@uni-due.de](mailto:thomas.haipeter@uni-due.de)

**IAQ im Internet**

<http://www.iaq.uni-due.de/>

**IAQ-Reports:**

<http://www.iaq.uni-due.de/iaq-report/>

Über das Erscheinen des IAQ-Reports informieren wir über eine Mailingliste:

<http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/newsletter.php>

Der IAQ-Report (ISSN 1864-0486) erscheint seit 2007 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.