

Jugendliche in Europa: rückläufige Arbeitslosigkeit, aber weiterhin große Probleme auf dem Arbeitsmarkt

Von Karl Brenke

Die Jugendarbeitslosigkeit hatte im Frühjahr 2013 in der EU ihren Höhepunkt erreicht, danach ging sie deutlich zurück. Aber noch immer ist in der EU mehr als jede sechste Erwerbsperson im Alter von 15 bis 24 Jahren arbeitslos, und die Arbeitslosenquote der Jugendlichen ist zweieinhalb Mal so hoch wie die der Erwachsenen. Der vorliegende Bericht zeigt, wie sich die Arbeitsmarktsituation der Jugendlichen seit ihrem Höchststand entwickelt hat. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit war überwiegend auf eine sinkende Zahl an Jugendlichen sowie eine nachlassende Erwerbsbeteiligung zurückzuführen; die Zunahme der Beschäftigung hat nur den kleineren Beitrag geleistet. Dabei waren die zusätzlichen Jobs fast ausschließlich zeitlich befristet, und die Teilzeitquote ist weiter gestiegen. Im europäischen Durchschnitt weisen die Jugendlichen unter den Arbeitslosen bei formal ähnlicher Qualifikation ein besonders hohes Arbeitslosigkeitsrisiko auf. In den mitteleuropäischen Ländern sind junge Menschen auf dem Arbeitsmarkt indes deutlich weniger im Nachteil, was an der praxisnäheren Berufsausbildung liegen dürfte. Da Berufserfahrungen und Referenzen für die Arbeitsmarktaussichten eine wichtige Rolle spielen, sollte zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage für Jugendliche vor allem bei den Berufsausbildungssystemen angesetzt werden.

Jugendarbeitslosigkeit war vor einigen Jahren ein gewichtiges Thema in den Medien, aber inzwischen ist es aus den Schlagzeilen verschwunden. Die Politik hatte auf den Höchststand der Arbeitslosenzahlen und die damit verbundene mediale Berichterstattung reagiert.¹ Auf Anregung der EU-Kommission beschlossen die Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit.² Im Zentrum steht dabei die im April 2013 vereinbarte „Jugendgarantie“, nach der jedem jungen Menschen, der arbeitslos geworden ist, innerhalb von vier Monaten entweder ein Job, ein Praktikumsplatz oder eine Aus- und Fortbildungsmöglichkeit angeboten werden soll.³ Die EU-Kommission erklärt dieses Programm zu einem vollen Erfolg und verweist dabei auf die rückläufige Jugendarbeitslosigkeit.⁴

Im Folgenden wird untersucht, wie sich die Jugendarbeitslosigkeit in der EU in den letzten Jahren entwickelt hat. Die Analyse stützt sich auf die in der Datenbank von Eurostat enthaltenen Informationen des European Labour Force Survey.⁵ Arbeitslose sind dabei gemäß der Definition der International Labour Organisation (ILO) solche Personen, die keinerlei bezahlter Beschäftigung nachgehen, kurzfristig Arbeit aufnehmen können und aktiv nach einem Job suchen; ob sie bei irgendeiner Institution als arbeitslos registriert sind, ist ohne Belang. Als Jugendliche gelten – gemäß internationaler Konventionen⁶ – Per-

¹ Beispielsweise hieß es über Spanien: "More than half of young Spaniards are out of work" (The Telegraph, 27. Januar 2012) oder "Rund die Hälfte der Jugendlichen unter 25 Jahren ist arbeitslos" (Spiegel-Online, 8. August 2012). Tatsächlich war aber nicht die Hälfte der spanischen Jugendlichen arbeitslos, sondern nur die Hälfte derjenigen, die auf dem Arbeitsmarkt waren. Von der gesamten spanischen Jugend waren 2012 knapp 21 Prozent arbeitslos.

² Europäische Kommission: Maßnahmen zur Jugendarbeitslosigkeit, o. O. 2014.

³ Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie. Amtsblatt der Europäischen Union 2013/C 120/01.

⁴ Vgl. Europäische Kommission: Jugendgarantie (online verfügbar, abgerufen am 10. Oktober 2017). Dies gilt auch für alle anderen Online-Quellen, sofern nicht anders angegeben.

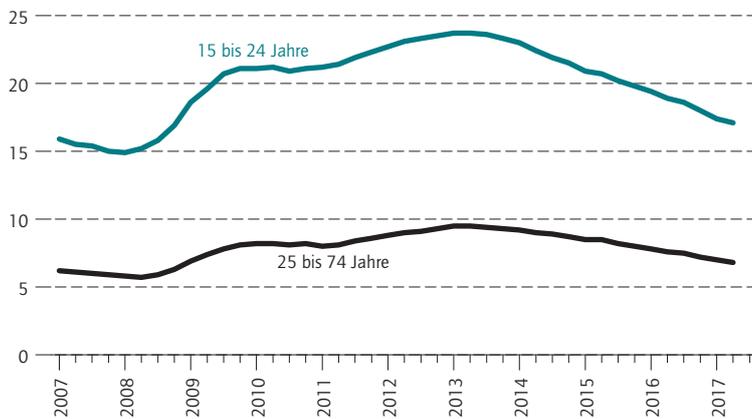
⁵ Für einen Überblick vgl. Eurostat (online verfügbar).

⁶ Etwa der Konvention der UNO (online verfügbar).

Abbildung 1

Entwicklung der Arbeitslosenquoten nach Altersgruppen¹

In Prozent



¹ Saisonbereinigte Werte nach BV 4.1.

Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Die Arbeitslosenquote der Jugendlichen ist in den vergangenen Jahren deutlich zurückgegangen.

sonen im Alter von 15 bis 24 Jahren, erwachsene Erwerbspersonen sind – gemäß der ILO-Definition – solche im Alter von 25 bis 74 Jahren.

Jugendarbeitslosigkeit stark gesunken, obwohl die Beschäftigung nur unterdurchschnittlich zugelegt hat

Tatsächlich ist die Jugendarbeitslosigkeit in der EU nach dem Beschluss über die „Jugendgarantie“ gesunken. Im Frühjahr 2013 hatte sie nach einem zuvor weit überdurchschnittlichen Anstieg im Zuge der weltweiten Finanzkrise und der darauffolgenden, konjunkturell schwachen Jahre in Europa ihren Höhepunkt erreicht. Danach nahm sie um fast ein Drittel ab: bis zum zweiten Quartal 2017, dem Vierteljahr, für das derzeit die aktuellsten Daten vorliegen, ging die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen um 1,7 Millionen auf 3,8 Millionen Personen zurück. Dabei sank auch die Arbeitslosenquote deutlich: von 23,5 Prozent auf 16,9 Prozent (Abbildung 1).

Beim Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit spielte allerdings die konjunkturelle Entwicklung eine Rolle, denn auch unter den Erwachsenen nahmen die Zahl der Arbeitslosen und die Arbeitslosenquote ab. Hier sank die Arbeitslosenquote allerdings in deutlich schwächeren Maße als im Falle der Jugendlichen. Bei der Zahl der Arbeitslosen fiel der Rückgang (28 Prozent) jedoch kaum geringer aus.

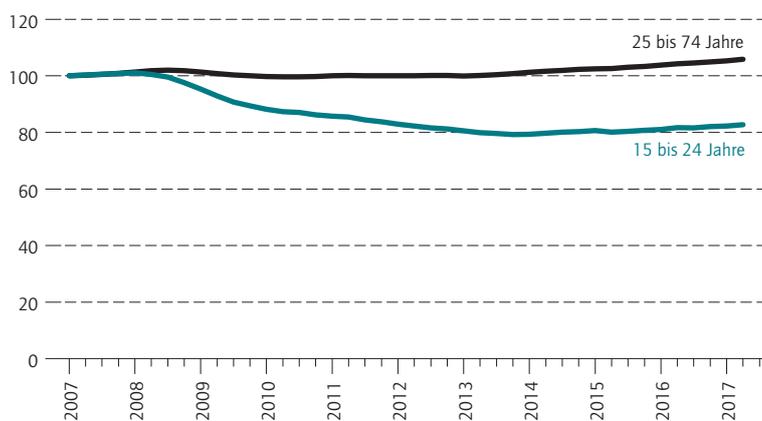
Die Arbeitslosenzahlen beleuchten nur eine Seite des Arbeitsmarktes: das Angebot an Arbeitskräften – und auch das nur zum Teil. Die Programme der Jugendgarantie zielten indes nicht zuletzt darauf ab, Jugendliche in eine Beschäftigung zu bringen. Daher muss bei der Arbeitsmarktentwicklung der Jugendlichen auch der Verlauf der Erwerbstätigkeit betrachtet werden.

Was sich schon bei der Arbeitslosigkeit zeigte, tritt auch bei der Beschäftigung zu Tage: Von der weltweiten Finanzkrise und der schwachen Konjunktur danach waren in der EU vor allem die Jugendlichen betroffen. Die Zahl der jungen Erwerbstätigen ging gleich mit dem Ausbruch der Krise stark zurück (Abbildung 2). Im Laufe der Zeit verlor der Rückgang zwar mehr und mehr an Tempo, hielt aber bis weit ins Jahr 2013 an. Danach nahm die Beschäftigung der Jugendlichen wieder zu; die Zahl der Erwerbstätigen ist aber immer noch fast 20 Prozent geringer als vor der Krise. Viel weniger dramatisch war dagegen die Entwicklung bei den Personen ab 25 Jahren. Hier fiel der Beschäftigungsabbau im Zuge der Krise viel schwächer aus und kam schon zur Jahresmitte 2010

Abbildung 2

Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen nach Altersgruppen¹

Index 1. Quartal 2007 = 100



¹ Saisonbereinigte Werte nach BV 4.1.

Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Die Zahl der Erwerbstätigen ist bei den Jugendlichen zwar wieder gestiegen, liegt aber immer noch unter dem Vorkrisenwert.

zum Ende. Danach stagnierte die Beschäftigung zeitweilig und legte ab dem Frühjahr 2013 wieder zu. Bei den

Tabelle 1

Eckdaten der Entwicklung von Arbeitslosigkeit, Beschäftigung und Bevölkerung der Jugendlichen in der EU

	EU	Deutschland	Frankreich	Italien	Polen	Spanien	UK
Arbeitslosenquote							
Zweites Quartal 2013	23,5	7,6	23,2	37,3	26,0	56,0	20,9
Zweites Quartal 2017	16,9	7,0	21,9	34,2	14,6	39,5	11,6
Arbeitslose							
Zweites Quartal 2013 (in Tausend)	5 494	326	625	599	386	955	920
Zweites Quartal 2017 (in Tausend)	3 777	290	605	514	197	584	492
Veränderung zweites Quartal 2013 bis zum zweiten Quartal 2017							
in Tausend	-1 716	-36	-20	-85	-189	-371	-428
in Prozent	-31,2	-11,1	-3,2	-14,2	-49,0	-38,9	-46,5
Erwerbstätige							
Zweites Quartal 2013 (in Tausend)	17 916	3 941	2 069	1 005	1 097	751	3 482
Zweites Quartal 2017 (in Tausend)	18 624	3 855	2 153	987	1 148	893	3 754
Veränderung zweites Quartal 2013 bis zum zweiten Quartal 2017							
in Tausend	709	-86	84	-18	51	142	272
in Prozent	4,0	-2,2	4,1	-1,7	4,6	18,9	7,8
Bevölkerung							
Zweites Quartal 2013 (in Tausend)	56 223	8 535	7 297	5 998	4 504	4 548	7 771
Zweites Quartal 2017 (in Tausend)	54 345	8 559	7 534	5 881	3 873	4 494	7 490
Veränderung zweites Quartal 2013 bis zum zweiten Quartal 2017							
in Tausend	-1 878	24	237	-116	-631	-55	-281
in Prozent	-3,3	0,3	3,2	-1,9	-14,0	-1,2	-3,6
Erwerbsquote							
Zweites Quartal 2013	41,6	50,0	36,9	26,7	32,9	37,5	56,7
Zweites Quartal 2017	41,2	48,4	36,6	25,5	34,7	32,9	56,7
Arbeitslose in Prozent der Bevölkerung							
Zweites Quartal 2013	9,8	3,8	8,6	10,0	8,6	21,0	11,8
Zweites Quartal 2017	7,0	3,4	8,0	8,7	5,1	13,0	6,6

Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Der Beschäftigungsaufbau bei den Jugendlichen war deutlich schwächer als der Rückgang der Arbeitslosen.

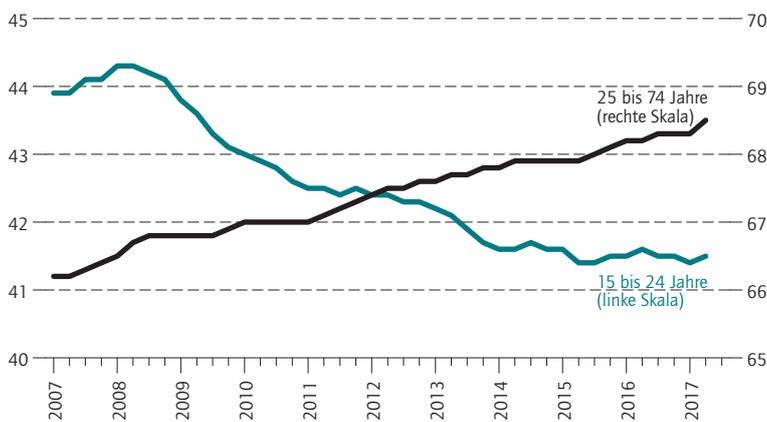
Erwachsenen ist die Zahl der Erwerbstätigen inzwischen sogar wieder etwas höher als vor der Krise. Der jüngste Beschäftigungsaufschwung fiel bei ihnen auch stärker als bei den Jugendlichen aus: Vom 2. Quartal 2013 bis zum 2. Quartal 2017 stieg die Zahl der Erwerbstätigen um 5,4 Prozent. Bei den Jugendlichen waren es nur vier Prozent, ein Zuwachs von 700 000 Personen (Tabelle 1). Das Plus bei der Beschäftigung der Jugendlichen fiel also weit geringer aus – um eine Million – als der Rückgang bei der Arbeitslosigkeit.

Folglich muss bei den Jugendlichen die Zahl der Erwerbspersonen, also Arbeitslose und Beschäftigte zusammengekommen, geschrumpft sein. Zum einen machte sich die Bevölkerungsentwicklung bemerkbar, denn die nachwachsenden Alterskohorten werden kleiner. Vom 2. Quartal 2013 bis zum entsprechenden Vierteljahr des Jahres 2017 ist die jugendliche Bevölkerung in der EU um knapp 1,9 Millionen Personen gesunken. Hierin spiegelt sich die abnehmende Geburtenhäufigkeit in der Vergangenheit wider. Zum zweiten hat sich das Erwerbsverhalten verändert. Bezieht man die Erwerbs-

Abbildung 3

Entwicklung der Erwerbsquoten nach Altersgruppen¹

In Prozent



¹ Saisonbereinigte Werte nach BV 4.1.

Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Die Erwerbsquote der Jugendlichen ist seit der Finanzkrise deutlich zurückgegangen und stagniert seit Mitte 2015 bei gut 41 Prozent.

personen auf die gesamte Bevölkerung im jeweiligen Alter, ergibt sich die Erwerbsquote. Im zweiten Quartal 2013 belief sie sich bei den Jugendlichen auf 41,6 Prozent, vier Jahre später waren es 41,2 Prozent. Der Rückgang mag nicht groß erscheinen, in absoluten Zahlen ist er es aber schon. Hätte sich das Erwerbsverhalten nicht verändert, wären im Frühjahr dieses Jahres gut 200 000 Jugendliche mehr auf dem Arbeitsmarkt gewesen als es tatsächlich der Fall war.

Anders verlief dagegen die Entwicklung bei den Personen ab 25 Jahren. Hier hat die Bevölkerung in der EU in den vergangenen zehn Jahren zugenommen – seit 2013 um etwa 4,5 Millionen Personen. Zudem steigt seit längerer Zeit die Erwerbsquote nahezu stetig und kaum beeinflusst von der Arbeitsmarktentwicklung. Das Erwerbspersonenpotential ist also gewachsen. Daher konnte der Beschäftigungsaufbau die Arbeitslosenquote nicht so stark drücken wie bei den Jugendlichen. Bei diesen hat die Arbeitslosenquote nur deshalb vergleichsweise stark abgenommen, weil das Erwerbspersonenpotential geschrumpft ist. Dieser Effekt hat sogar mehr zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit beigetragen als der Zuwachs bei der Beschäftigung.

Die demografische Entwicklung dürfte auch in Zukunft entlastend wirken

Die aktuelle Bevölkerungsstruktur in der EU lässt erwarten, dass auch in den nächsten Jahren die Zahl der Jugendlichen abnehmen wird. So war zu Jahresbeginn 2016 die Zahl der Einwohner im Alter von 5 bis 14 Jahren um 2,9 Millionen niedriger als die der Einwohner im Alter von 15 bis 24 Jahren. Perspektivisch wird also die Zahl der Jugendlichen in der EU pro Jahr im Schnitt um 290 000 Personen abnehmen – es sei denn, es kommt zu Wanderungsüberschüssen.

Allerdings zeigt die Erwerbsquote von lediglich 41,2 Prozent, dass nur eine Minderheit der Jugendlichen überhaupt auf dem Arbeitsmarkt aktiv ist. Unklar ist, ob die Erwerbsbeteiligung noch weiter abnimmt. Im vergangenen Jahrzehnt stagnierte die Erwerbsquote der Jugendlichen zunächst weitgehend bei etwa 44 Prozent. Als dann die weltweite Finanzkrise in der EU spürbar wurde, sank sie (Abbildung 3). Der Rückgang setzte sich bis zum Frühjahr 2015 fort, seitdem ist die Erwerbsquote in etwa stabil. Die zeitweilig verringerte Erwerbsbeteiligung dürfte eine Reaktion auf die Verschlechterung der Lage auf dem Arbeitsmarkt gewesen sein. Wenn sie sich in den nächsten Jahren weiter bessern sollte, könnte auch die Teilnahme am Arbeitsmarkt wieder zunehmen.

Dem wirkt aber entgegen, dass sich das Bildungsverhalten verändert. So gibt es seit Jahrzehnten den Trend, höherwertige Bildungsabschlüsse zu erwerben, was wiederum mit einem längeren Verbleib im Bildungswesen verbunden ist. Wer studiert, steht oft dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung – und wenn doch, dann in der Regel nur als Aushilfskraft. Zwar gibt es im Berichtssystem von Eurostat keine Angaben über die Studenten in Europa, der Trend lässt sich aber auch an den Absolventenzahlen gemäß Labour Force Survey ablesen. So ist in der EU der Anteil derjenigen unter den Jugendlichen, die einen tertiären Bildungsabschluss (akademische Ausbildung oder Vergleichbares) vorweisen können, von sieben Prozent im Jahr 2006 auf neun Prozent im Jahr 2016 gestiegen. Bei den Personen im Alter von 25 bis 29 Jahren kam es zu einem Anstieg von 29 Prozent auf 37 Prozent.

Arbeitslosenquote der Jugendlichen weiterhin zweieinhalb Mal so hoch wie die der Erwachsenen

Wenngleich die Arbeitslosenquote der Jugendlichen überdurchschnittlichen Schwankungen unterworfen ist, so ist doch die Jugendarbeitslosigkeit kein isoliertes Phänomen. Ihr Ausmaß hängt von der allgemeinen Arbeitsmarktlage ab: Je höher in den einzelnen Mitgliedssta-

ten der EU die Arbeitslosenquote der Erwachsenen ist, desto höher ist dort auch die der Jugendlichen. Dieser Zusammenhang ist sehr stark.⁷

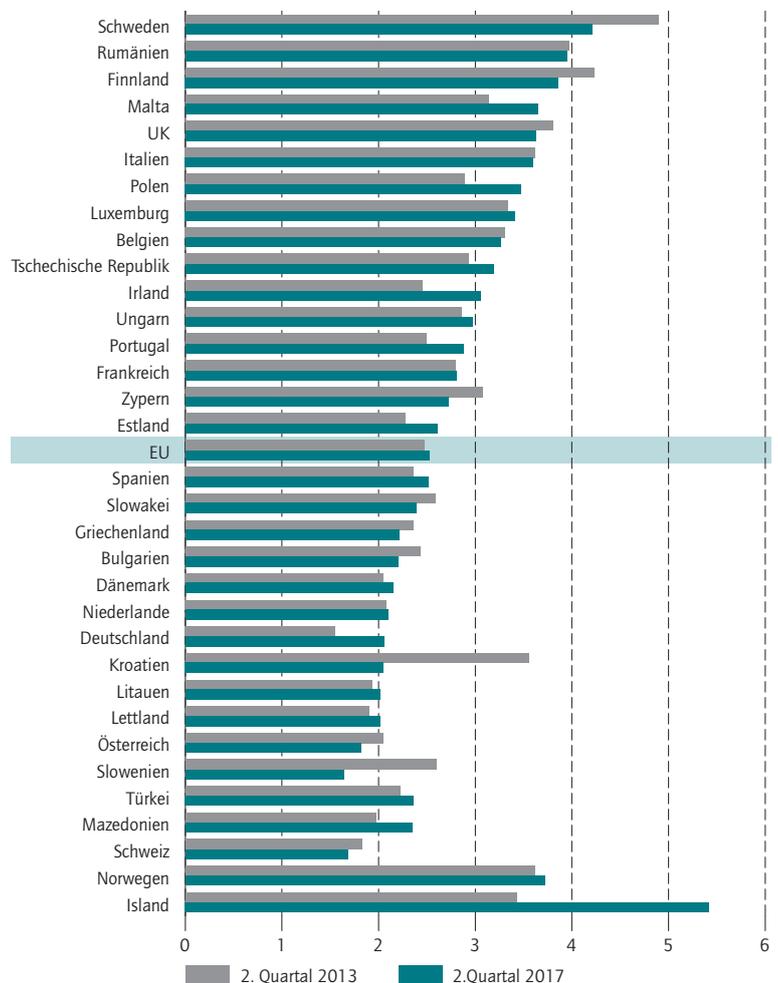
Dennoch ist die Arbeitslosenquote bei den Jugendlichen viel höher als die der Erwachsenen: In der gesamten EU beträgt sie das 2,5-fache der Arbeitslosenquote der Erwachsenen (Abbildung 4). Daran hat sich in den letzten Jahren auch nichts geändert. Ein für die Jugendlichen weit überdurchschnittliches Arbeitslosigkeitsrisiko gibt es in allen europäischen Ländern. Besonders krass sind innerhalb der EU die altersspezifischen Unterschiede bei der Arbeitslosenquote in Schweden, Rumänien und Finnland, es folgen das Vereinigte Königreich, Italien und Polen. Auch in manchen Nicht-EU-Staaten wie Norwegen oder Island schneiden die Jugendlichen im Vergleich zu den Erwachsenen bei den Arbeitslosenquoten besonders schlecht ab. Relativ gering sind die Differenzen hinsichtlich der altersspezifischen Arbeitslosenquoten in Mitteleuropa (etwa in Deutschland, Österreich und der Schweiz). Hier liegt auch das Ausmaß der Jugendarbeitslosigkeit weit unter dem Durchschnitt.

In nahezu allen europäischen Ländern ist in den letzten Jahren die Arbeitslosenquote der Jugendlichen gesunken, nur in Finnland hat sie zugenommen (Tabelle 2). Für die Erwachsenen gilt weitgehend dasselbe; als Ausnahmen kommen hier neben Finnland noch Österreich, Norwegen und die Türkei hinzu. In manchen Staaten haben sich die Arbeitslosenquoten von Jugendlichen und Erwachsenen in den letzten Jahren einander angenähert – besonders deutlich in Kroatien, Slowenien, Schweden und Finnland. In anderen Ländern, vor allem in Island, Irland, Polen und Deutschland ist die Differenz hingegen gewachsen.

Die Arbeitslosenquote ist umso höher, je geringer die Qualifikation ist – das zeigt sich sowohl bei den Jugendlichen als auch bei den Erwachsenen (Abbildung 5). Es könnte daher sein, dass die Jugendarbeitslosigkeit in der EU deshalb weit überdurchschnittlich ist, weil die jungen Arbeitslosen vergleichsweise schlecht qualifiziert sind. Dafür spricht aber wenig. Naturgemäß findet sich unter den jungen Arbeitslosen zwar ein geringerer Anteil an solchen mit einem Hochschulabschluss (Abbildung 6), dafür gibt es aber relativ mehr als unter den Erwachsenen mit einer mittleren Qualifikation (Abschluss einer Lehre oder Fachschule sowie Abitur).⁸ Keine großen Unterschiede zeigen sich indes hinsichtlich des Anteils jener Personen ohne Ausbildung (etwa 40 Prozent). Im Laufe

Abbildung 4

Vielfaches der Arbeitslosenquote der Jugendlichen von der der Erwachsenen nach Ländern



Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Die Arbeitslosenquote der Jugendlichen ist im EU-Durchschnitt 2,5 Mal so hoch wie die der Erwachsenen.

der letzten Jahre haben sich auch die Qualifikationsstrukturen der Arbeitslosen generell kaum verändert. Denn sowohl bei den Geringqualifizierten und den Personen mit mittlerer Qualifikation als auch bei den Studierenden ist die Arbeitslosenquote gesunken.

Gegen die Hypothese, dass die hohe Jugendarbeitslosigkeit in der EU auf eine besonders ungünstige Qualifikationsstruktur der Jugendlichen zurückzuführen ist, spricht aber vor allem folgendes Phänomen: Je höher die formale Stufe der Qualifikation ist, desto größer sind die Unter-

⁷ So belief sich für das Jahr 2016 die Korrelation der Arbeitslosenquote der Jugendlichen und der der Erwachsenen auf 0,84.

⁸ Die Angaben über die Ausbildung sind in der Datenbank von Eurostat gemäß der International Standard Classification of Education (ISCED) gegliedert, die sich in den Grundzügen auf das deutsche Bildungssystem übertragen lassen.

Tabelle 2

Arbeitslosenquoten in europäischen Ländern nach Ausbildung und Altersgruppen

	Insgesamt ¹				Ohne Berufsabschluss ²				Lehre, Fachschulabschluss ³			
	15 bis 24 Jahre		25 bis 74 Jahre		15 bis 24 Jahre		25 bis 74 Jahre		15 bis 24 Jahre		25 bis 74 Jahre	
	Q2 2013	Q2 2017	Q2 2013	Q2 2017	Q2 2013	Q2 2017	Q2 2013	Q2 2017	Q2 2013	Q2 2017	Q2 2013	Q2 2017
Deutschland	7,6	7,0	4,9	3,4	11,4	11,2	12,3	9,1	5,4	4,3	5,0	3,3
Tschechische Republik	17,6	8,3	6,0	2,6	44,0	24,7	23,2	12,5	14,9	5,9	6,0	2,5
Österreich	9,0	8,9	4,4	4,9	13,7	16,5	8,8	11,7	7,0	6,8	3,9	4,7
Niederlande	12,7	9,0	6,1	4,3	17,2	12,5	8,3	7,4	9,5	6,6	6,9	4,6
Slowenien	24,1	10,0	9,3	6,1	30,8	15,7	16,7	10,3	23,0	9,0	9,8	6,0
Dänemark	11,9	10,1	5,8	4,7	14,2	12,5	9,9	7,0	9,1	7,6	5,0	3,5
Ungarn	25,7	11,0	9,0	3,7	43,4	23,5	21,3	10,5	22,1	8,3	9,0	3,4
Malta	15,7	11,3	5,0	3,1	25,5	20,6	7,7	4,8	11,7			
UK	20,9	11,6	5,5	3,2	35,9	21,9	10,6	5,5	18,8	10,6	5,6	3,3
Litauen	21,0	13,1	10,9	6,5	40,7		33,4	21,3	19,3	11,8	13,7	8,5
Bulgarien	28,7	13,2	11,8	6,0	54,4	28,1	27,9	17,7	24,6	10,6	11,0	5,1
Polen	26,0	14,6	9,0	4,2	31,7	25,0	19,2	10,3	26,3	13,9	10,0	4,8
Rumänien	23,4	15,4	5,9	3,9	18,6	13,3	5,8	5,5	25,5	18,0	6,6	4,1
Luxemburg	18,0	15,7	5,4	4,6				6,6			5,8	4,0
Estland	16,4	15,9	7,2	6,1			10,9	13,7	16,5	14,2	8,2	6,9
Irland	29,6	16,5	12,1	5,4	46,5	32,8	20,3	10,1	29,6	16,7	14,7	6,3
Lettland	20,1	16,5	10,6	8,2	31,5	28,9	22,5	19,4	18,9	15,2	12,1	9,7
EU	23,5	16,9	9,5	6,7	32,0	25,4	17,5	13,4	20,6	14,3	8,5	5,9
Slowakei	32,3	17,7	12,5	7,4	60,2	42,0	37,7	26,4	28,8	13,6	12,4	7,1
Belgien	22,5	19,9	6,8	6,1	38,2	34,4	13,4	12,7	17,9	16,8	6,2	6,0
Kroatien	50,1	20,5	14,1	10,0	75,3		19,7	18,8	46,5	18,6	14,7	10,1
Frankreich	23,2	21,9	8,3	7,8	36,8	40,6	14,1	14,3	22,0	21,2	8,3	8,3
Schweden	27,9	21,9	5,7	5,2	48,5	39,7	12,3	13,8	17,8	12,8	5,1	4,0
Portugal	37,4	22,7	15,0	7,9	40,8	29,8	16,8	9,0	33,7	19,5	14,6	7,8
Zypern	40,3	25,3	13,1	9,3	54,9	38,8	17,0	12,5	36,2	21,5	14,2	9,1
Finnland	26,2	27,4	6,2	7,1	42,1	43,0	10,8	13,1	18,0	18,1	7,2	8,3
Italien	37,3	34,2	10,3	9,5	44,2	46,7	14,2	13,8	34,7	29,6	8,7	8,3
Spanien	56,0	39,5	23,7	15,7	62,9	49,0	32,3	23,2	52,6	36,9	23,4	14,9
Griechenland	59,2	43,8	25,1	19,8	60,8	46,2	28,3	22,9	61,5	42,0	27,6	21,9
Island	16,1	10,3	4,7	1,9	19,3	12,5	5,7		10,7	8,2	4,0	1,8
Norwegen	9,4	11,9	2,6	3,2	12,6	17,8	5,4	6,6	5,8	7,1	2,4	3,4
Schweiz	7,5	6,9	4,1	4,1	7,4	6,9	8,2	8,1	7,6	6,8	3,8	4,0
Mazedonien	51,7	47,1	26,2	20,1	46,2	55,4	33,5	24,2	49,7	45,6	25,0	20,1
Türkei	14,9	19,6	6,7	8,3	12,1	14,1	6,6	7,9	18,3	24,4	7,7	8,9

¹ Einschließlich der Arbeitslosen mit Hochschulabschluss.

² ISCED 0 bis 2.

³ Einschließlich Abitur.

Quelle: Eurostat.

In der Mehrzahl der Länder ist die Arbeitslosenquote der Jugendlichen seit dem Frühjahr 2013 gesunken.

schiede in der Höhe zwischen den Arbeitslosenquoten von Jugendlichen und Erwachsenen (Abbildung 7). Gerade gut ausgebildete Jugendliche sind mithin im Vergleich zu den Älteren mit formal gleicher Qualifikation besonders im Nachteil, wenngleich er sich bei den akademisch Ausgebildeten in den letzten Jahren etwas

verringert hat. So haben sogar Jugendliche mit einer mittleren Ausbildung eine höhere Arbeitslosenquote als Erwachsene ohne Ausbildung. Besonders ausgeprägt ist dieses Phänomen in Rumänien, in den angelsächsischen

Ländern, in Frankreich, Belgien und Südeuropa.⁹ In Mitteleuropa schneiden qualifizierte Jugendliche indes besser ab als Erwachsene ohne Ausbildung.

Unterschiedliche Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in den größeren EU-Staaten

Im Folgenden wird ein genauerer Blick auf die Arbeitsmarktsituation der Jugendlichen in einzelnen Ländern in der Zeit vom 2. Quartal 2013 bis zum entsprechenden Vierteljahr 2017 geworfen. Wegen der besseren Übersicht werden nur die größeren EU-Staaten betrachtet: Frankreich, Vereinigtes Königreich, Polen, Spanien, Italien und Deutschland.

Arbeitslosigkeit

In Frankreich nahm die Jugendarbeitslosigkeit nur geringfügig ab. Etwas stärker als die Arbeitslosigkeit zurückging legte hier die Beschäftigung zu. Der Rückgang der Zahl der Arbeitslosen wurde durch ein zunehmendes Erwerbspersonenpotential infolge einer wachsenden jugendlichen Bevölkerung gebremst.

Im Vereinigten Königreich zog die Beschäftigung der Jugendlichen kräftig an, was überwiegend zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit beitrug. Anders als in Frankreich kam noch ein Rückgang der jugendlichen Bevölkerung hinzu. Dabei blieb die Erwerbsbeteiligung unverändert.

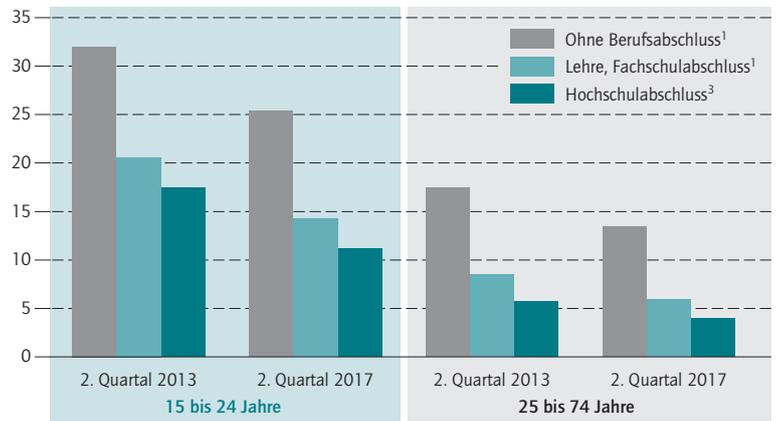
In Polen ist die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen besonders stark gesunken; im besagten Zeitraum hat sie sich nahezu halbiert. Nur zu einem geringen Teil liegt das aber an der Entwicklung der Beschäftigung. Entscheidend war, dass die jugendliche Bevölkerung – aufgrund der natürlichen Bevölkerungsbewegung und auch wanderungsbedingt – enorm abnahm (um fast ein Siebtel), so dass trotz vermehrter Teilnahme am Arbeitsmarkt das Erwerbspersonenpotential kräftig schrumpfte.

In Spanien war die Entwicklung ähnlich: Auch hier fiel die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen deutlich. Die Beschäftigung nahm zwar kräftig zu; das trug aber nur zu einem geringen Teil zum Abbau der Arbeitslosigkeit bei. Wie in Polen spielte ein Rückgang des Erwerbspersonenpotentials die Hauptrolle – der im Falle Spaniens aber nicht primär demografisch bedingt war, sondern daher rührte, dass ein wachsender Teil der Jugend dem Arbeitsmarkt den Rücken zukehrte. Nicht einmal ein Drittel der

⁹ Für viele Länder gibt es wegen geringer Fallzahlen in der hier verwendeten Datenquelle keine unterjährigen Angaben über die Arbeitslosenquoten der Jugendlichen mit einem Hochschulabschluss. Deshalb wurde diese Gruppe bei der Betrachtung der Jugendarbeitslosigkeit einzelner Staaten ausgeblendet.

Abbildung 5

Arbeitslosenquote nach Ausbildung und Altersgruppen in der EU In Prozent



¹ ISCED 0 bis 2.
² ISCED 3 bis 4.
³ ISCED 5 und höher.

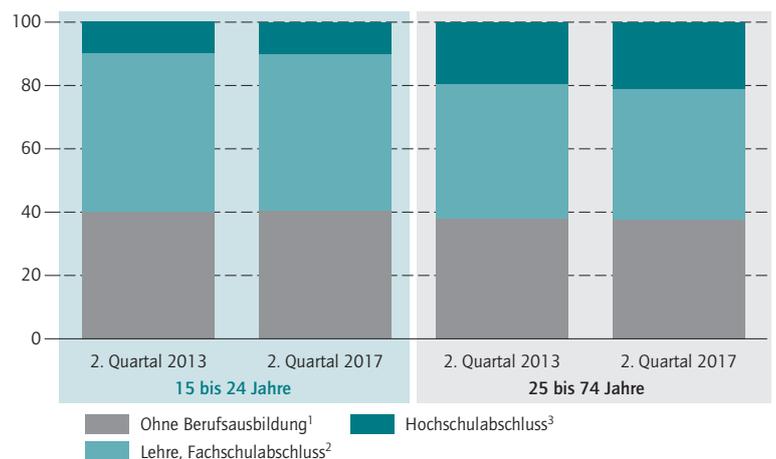
Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Je geringer das Qualifikationsniveau, desto höher ist das Risiko der Arbeitslosigkeit – sowohl für Jugendliche als auch für Erwachsene.

Abbildung 6

Qualifikationsstruktur der Arbeitslosen in der EU Anteile in Prozent



¹ ISCED 0 bis 2.
² ISCED 3 bis 4.
³ ISCED 5 und höher.

Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Der Anteil Geringqualifizierter unterscheidet sich zwischen Jugendlichen und Erwachsenen kaum.

Abbildung 7

Vielfaches der Arbeitslosenquote der Jugendlichen von der der Erwachsenen nach Ausbildung in der EU



¹ ISCED 0 bis 2.

² ISCED 3 bis 4.

³ ISCED 5 und höher.

Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2017

Je höher der Bildungsabschluss, desto höher ist die Arbeitslosenquote der Jugendlichen im Vergleich zu der der Erwachsenen.

Jugendlichen in Spanien nimmt daran noch teil. Dennoch ist jeder achte spanische Jugendliche arbeitslos.

In Italien und in Deutschland ging dagegen trotz rückläufiger Erwerbstätigkeit die Jugendarbeitslosigkeit zurück. In Italien machte sich eine Verringerung der jugendlichen Bevölkerung bemerkbar, noch mehr schlug eine nachlassende Erwerbsbeteiligung zu Buche. In Deutschland schrumpfte allein die Erwerbsquote; hier kam besonders ein verändertes Bildungsverhalten zum Tragen.

Art der zusätzlichen Beschäftigung

Welche Art von Jobs ist bei den Jugendlichen im Untersuchungszeitraum hinzugekommen? Zunächst lässt sich feststellen, dass EU-weit allein die Zahl der abhängig Beschäftigten zugenommen hat, während die der Selbständigen stark – um 100 000 oder 7 Prozent – gesunken ist. Bei den selbständigen Jugendlichen handelt es sich oft um mithelfende Familienangehörige, also um solche, die im elterlichen Betrieb tätig sind.

Zudem zeigt sich, dass bei den Jugendlichen neue Beschäftigung in erheblichem Maße in Form von Teilzeitstellen entstanden ist. Das gilt für reichlich 40 Prozent der zusätzlichen Jobs (Tabelle 3). Bei den Personen ab 25 Jahren hat dagegen weit überwiegend die Vollzeitbeschäftigung zugelegt; nur 16 Prozent des Zuwachses

entfällt bei ihnen auf Teilzeitstellen. Entsprechend ist die bei den Jugendlichen ohnehin schon hohe Teilzeitquote noch etwas gestiegen; fast jeder dritte erwerbstätige Jugendliche in der EU hat einen Teilzeitjob. In Deutschland, Italien und Frankreich hat unter den Jugendlichen in den letzten vier Jahren sogar nur die Zahl der Teilzeitbeschäftigten zugenommen, während die der Vollzeitbeschäftigten zurückging oder, wie im Falle Frankreichs, stagnierte. In Polen und im Vereinigten Königreich nahm dagegen die Zahl der Teilzeitbeschäftigten ab, während die der Vollzeitstellen zulegte. In Polen machte sich wohl bemerkbar, dass sich das – wie generell im früheren Ostblock – traditionell stark auf eine Vollzeittätigkeit orientierte Erwerbsverhalten im Zuge des Beschäftigungsaufschwungs besser realisieren ließ. In Spanien nahmen sowohl die Teilzeit- als auch die Vollzeitjobs zu, letztere etwas stärker. Das hat hier die weit über dem EU-Durchschnitt liegende Teilzeitquote etwas sinken lassen.

Noch viel größer als hinsichtlich Teilzeit- und Vollzeittätigkeiten sind die Unterschiede zwischen Jugendlichen und Personen ab 25 Jahren mit Blick auf die Befristung von Arbeitsverträgen: So haben 44 Prozent der Jugendlichen in der EU eine zeitlich befristete Tätigkeit, bei den Erwachsenen sind es lediglich 12 Prozent. Zwar ist zu berücksichtigen, dass nicht wenige Jugendliche aus Ausbildungsgründen einen befristeten Vertrag schließen. Das ist etwa in Mitteleuropa mit seinen dualen Berufsbildungssystemen häufig der Fall. Überdies dürfte eine Rolle spielen, dass Jugendliche vielfach Berufseinsteiger sind, und diese müssen sich erst bewähren und erhalten längst nicht immer sofort einen unbefristeten Job. Dennoch sind die Unterschiede mit Blick auf die Befristung zwischen Jugendlichen und Personen ab 25 Jahren gewaltig.

Generell – also bei jungen wie bei älteren Personen – hat seit dem 2. Vierteljahr 2013 die befristete Beschäftigung erheblich zugenommen. Bei den Jugendlichen erfolgte jedoch der Beschäftigungszuwachs fast ausschließlich – zu fast 90 Prozent – über befristete Jobs. Eine Ausnahme unter den größeren Ländern macht das Vereinigte Königreich, denn dort legte vorrangig die unbefristete Beschäftigung der Jugendlichen zu. Hier sind befristete Jobs generell und somit auch für Jugendliche eher unüblich. In den anderen großen EU-Ländern ist eine Befristung viel häufiger verbreitet – und hier nahm in den letzten vier Jahren die Zahl der unbefristeten Arbeitsverhältnisse für Jugendliche entweder ab (Deutschland, Italien und Spanien) oder nur leicht zu (Polen und Frankreich). Die Zahl der Jugendlichen mit befristeten Jobs stieg indes – mit Ausnahme Deutschlands. Hier ging auch die befristete Beschäftigung bei den Jugendlichen zurück. Besonders ins Auge fallen Spanien und Polen; in diesen Ländern haben um die 70 Prozent der Jugendlichen eine befristete Stelle.

Tabelle 3

Veränderung der Beschäftigung vom zweiten Quartal 2013 bis zum zweiten Quartal 2017 nach Beschäftigungsarten

	EU	Deutschland	Frankreich	Italien	Polen	Spanien	UK
	15 bis 24 Jahre						
Erwerbstätige							
Vollzeit							
In Tausend	405	-112	-2	-50	67	98	342
In Prozent	3,4	-3,8	-0,1	-6,9	7,4	22,5	16,7
Teilzeit							
In Tausend	287	26	86	32	-17	44	-70
In Prozent	4,9	2,7	17,5	11,3	-9,0	14,0	-4,9
Teilzeitquote (Prozent)							
Zweites Quartal 2013	32,7	24,6	23,8	28,1	16,6	42,1	41,1
Zweites Quartal 2017	33,0	25,8	26,8	31,8	14,5	40,3	36,3
ArbeitnehmerInnen							
Befristet beschäftigt							
In Tausend	710	-17	66	85	56	199	40
In Prozent	10,2	-0,8	5,8	19,2	8,6	47,2	8,8
Unbefristet beschäftigt							
In Tausend	89	-60	8	-66	14	-33	217
In Prozent	0,9	-3,2	1,0	-16,0	4,4	-13,1	7,7
Anteil der befristet Beschäftigten (Prozent)							
Zweites Quartal 2013	41,8	52,1	56,5	51,6	67,8	62,9	14,0
Zweites Quartal 2017	44,0	52,7	57,7	60,2	68,6	74,1	14,1
	25 bis 74 Jahre						
Erwerbstätige							
Vollzeit							
In Tausend	9 456	1 284	729	571	890	1 457	1 500
In Prozent	5,9	5,0	3,7	3,3	6,6	10,4	7,7
Teilzeit							
In Tausend	1 847	539	331	300	29	58	363
In Prozent	4,9	5,4	7,8	8,1	2,9	2,4	5,5
Teilzeitquote (Prozent)							
Zweites Quartal 2013	19,3	28,2	17,9	17,4	6,9	14,9	25,3
Zweites Quartal 2017	19,2	28,2	18,5	18,1	6,7	14,0	24,9
ArbeitnehmerInnen							
Befristet beschäftigt							
In Tausend	2 380	81	435	429	189	787	-30
In Prozent	13,5	3,1	18,0	23,9	7,2	28,1	-2,8
Unbefristet beschäftigt							
In Tausend	8 928	1 939	409	594	791	668	1 381
In Prozent	6,1	6,8	2,2	4,2	9,3	6,3	6,6
Anteil der befristet Beschäftigten (Prozent)							
Zweites Quartal 2013	10,8	8,4	11,6	11,3	23,6	20,9	4,9
Zweites Quartal 2017	11,5	8,1	13,1	13,2	23,2	24,1	4,4

Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen.

Bei den Jugendlichen haben vor allem die Teilzeitbeschäftigung und befristete Verträge zugenommen.

Fazit

Die Jugendarbeitslosigkeit ist in Europa in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Die EU-Kommission sieht das als eine Folge der von ihr initiierten und im April 2013 vom Ministerrat beschlossenen „Jugendgarantie“ an. Tatsächlich begann der Abbau der Jugendarbeitslosigkeit just nach diesem Beschluss. Dies hing aber vor allem damit zusammen, dass die Beschäftigung im Zuge einer sich bessernden Konjunktur generell anstieg und damit die Arbeitslosigkeit abnahm. Zwar ging sie unter den Jugendlichen stärker als unter den Erwachsenen zurück, das lag aber daran, dass sich entgegen dem allgemeinen Trend bei den Jugendlichen das Erwerbspersonenpotential verringerte – demografisch bedingt sowie infolge einer abnehmenden Erwerbsbeteiligung. Hätte die „Jugendgarantie“ die ihr von der EU-Kommission zugeschriebene Wirkung gehabt, hätte sie sich bei der Beschäftigungsentwicklung zeigen müssen. Die Beschäftigung hat aber in den vergangenen vier Jahren unter den Jugendlichen in geringerem Maße als unter den Erwachsenen zugelegt.

Was per Saldo an Jobs für Jugendliche in den letzten Jahren hinzukam, waren fast ausschließlich befristete Stellen. Überdies setzte sich ein großer Teil der zusätzlichen Arbeitsverhältnisse aus Teilzeittätigkeiten zusammen. Bei den Personen ab 25 Jahren baute sich die Beschäftigung dagegen vor allem über unbefristete Stellen auf, und die Teilzeittätigkeiten nahmen in geringerem Maße als die Vollzeitstellen zu.

Die „Jugendgarantie“ wurde auch nicht dem Anspruch gerecht, alle arbeitslos gewordenen Jugendlichen innerhalb von vier Monaten in einer Beschäftigungs- oder Qualifizierungsmaßnahme unterzubringen. So war im 2. Quartal dieses Jahres knapp die Hälfte der erwerbslosen Jugendlichen mindestens ein halbes Jahr arbeitslos. Es mag dahin gestellt sein, ob die „Jugendgarantie“ deshalb manche Erwartungen nicht erfüllt hat, weil zu geringe finanzielle Mittel zur Verfügung standen, wie seitens der Wissenschaft kritisiert worden war,¹⁰ oder ob es vor allem daran lag, dass sich die Mitgliedsstaaten nicht genügend um eine hinreichende Umsetzung der Beschlüsse gekümmert haben, wie der Europäische Rechnungshof bemängelte.¹¹ Wahrscheinlicher ist, dass die Handlungsmöglichkeiten der sogenannten „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ einmal mehr überschätzt worden sind. Denn

¹⁰ Vgl. Verónica Escudero und Elva López Mourelo (2015): The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges. International Labour Office, Research Department Working Paper Nr. 4, August.

¹¹ Europäischer Rechnungshof. Jugendarbeitslosigkeit – Haben die Maßnahmen der EU Wirkung gezeigt? Eine Bewertung der Jugendgarantie und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen. Sonderbericht Nr. 5/2017. Luxemburg.

nach aller Erfahrung können mit ihr keine zusätzlichen Stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt geschaffen werden, und mit Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik lassen sich auch nicht die grundlegenden Schwierigkeiten angehen, mit denen die junge Generation beim Einstieg ins Erwerbsleben konfrontiert ist.

Und diese Probleme bestehen fort. Nach wie vor ist die Arbeitslosenquote der Jugendlichen zweieinhalb Mal so hoch wie die der Erwachsenen. An der Qualifikation liegt das nicht, denn die arbeitslosen Jugendlichen sind formal nicht schlechter als die übrigen Arbeitslosen ausgebildet. Es zeigt sich sogar, dass die Differenz bei den Arbeitslosenquoten von Jung und Alt bei den Gutqualifizierten besonders groß ist.

Es dürfte sich hier um ein Insider-Outsider-Phänomen handeln. Wer keine Referenzen vorweisen kann, dem fällt der Zugang zum Markt schwer. Auf dem Arbeitsmarkt geht es um Berufserfahrungen und um in der Praxis erworbene Kenntnisse. Ältere Arbeitskräfte haben sie in ihrem Arbeitsleben sammeln können, Jugendliche konnten das dagegen nicht. Das gilt insbesondere dann, wenn die Berufsausbildung weitgehend von der betrieblichen Praxis abgekoppelt ist. Das ist in weiten Teilen Europas aber der Fall. In Mitteleuropa gibt es dagegen duale Ausbildungssysteme. Deshalb sind hier die Unterschiede bei den altersspezifischen Arbeitslosenquoten vergleichsweise gering, und qualifizierte Jugendliche haben – im Gegensatz zur Situation in vielen anderen europäischen Ländern – bessere Beschäftigungschancen als Erwachsene ohne Berufsausbildung. Der Hebel wäre daher bei den Berufsbildungssystemen anzusetzen.¹²

Ein weiterer Grund für die unter Jugendlichen besonders hohe Arbeitslosigkeit wird mitunter in regulatorischen Hürden gesehen, die den Erwachsenen, also den Insidern, einen Vorteil verschaffen.¹³ Das spräche etwa für eine Lockerung des Kündigungsschutzes. Dass ein geringerer Kündigungsschutz zu mehr Beschäftigung führt, lässt sich aber nicht nachweisen.¹⁴ Außerdem geht mit

¹² Über den Zusammenhang von Berufsausbildungssystem und der im Vergleich zu den Erwachsenen hohen Arbeitslosigkeit der Jugend vgl. Richard Breen (2005): Explaining Cross-national Variation in Youth Unemployment. Market and Institutional Factors. In: *European Sociological Review*, Nr. 2/2005. Karl Brenke (2012): Arbeitslosigkeit in Europa: Jugendliche sind viel stärker betroffen als Erwachsene. In: *Wochenbericht des DIW*, Nr. 30/2012. Die OECD, jahrelanger Befürworter einer vermehrten Hochschulausbildung und Kritiker des dualen Systems, hat angesichts der hohen Jugendarbeitslosigkeit in Europa ihre Position revidiert, vgl. Mihály Fazekas und Simon Field: OECD-Studien zur Berufsausbildung: Postsekundäre Berufsbildung in Deutschland. Paris 2013.

¹³ Breen (2005) a. a. O.

¹⁴ Vgl. u. a. Stephen Nickell und Richard Layard (1999): Labor Market Institutions and Economic Performance, in: Orley Ashenfelter und David Card (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Bd. 3, Amsterdam. Sowie: John Addison und Paulino Teixeira (2003): The Economics of Employment Protection. In: *Journal of Labor Research*, Nr. 1/2003.

einem geringen Kündigungsschutz oder – was dem entspricht – der Befristung von Arbeitsverträgen die Gefahr einher, dass Arbeitgeber wenig Anreize haben, in die Qualifizierung ihrer Mitarbeiter zu investieren.¹⁵ Dies würde gerade Jugendliche treffen.

Das Risiko, arbeitslos zu werden ist – unabhängig vom Alter – bei den Geringqualifizierten besonders groß. Es

15 Ivan Harslof (2003): Processes of marginalization at work: integration of young people in the labor market through temporary employment. In: Torild Hammer (Hrsg.): Youth Unemployment and Social Exclusion in Europe. A comparative study. Bristol.

Karl Brenke ist wissenschaftlicher Referent im Vorstandsbereich des DIW Berlin | kbrenke@diw.de

JEL: J21, J24, J60

Keywords: Youth unemployment, youth guarantee, labor market developments

gilt daher, auch dafür zu sorgen, dass die nachwachsende Generation schulisch und beruflich gut ausgebildet ist. Sachgerechte Bildungspolitik ist eine Bedingung dafür, Jugendarbeitslosigkeit anzugehen und das Potential der nachwachsenden, aber kleiner werdenden Alterskohorten zu nutzen.

Die Arbeitsmarktsituation der Jugend zeigt zwar besondere Eigenheiten, es darf aber nicht verkannt werden, dass sie Teil der allgemeinen Entwicklungen des Arbeitsmarktes ist. Um auf sie Einfluss zu nehmen, sind andere Politiken gefragt: insbesondere die Finanz-, die Geld- und die Lohnpolitik.

This report is also available in an English version as DIW Economic Bulletin 45/2017:

www.diw.de/econbull





DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
84. Jahrgang

Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Lukas Menkhoff
Prof. Johanna Mollerstrom, Ph.D.
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann
Mathilde Richter
Dr. Wolf-Peter Schill

Redaktion

Renate Bogdanovic
Dr. Franziska Bremus
Rebecca Buhner
Claudia Cohnen-Beck
Prof. Dr. Christian Dreger
Dr. Daniel Kemptner
Sebastian Kollmann
Matthias Laugwitz
Markus Reiniger
Dr. Alexander Zerrahn

Lektorat

Dr. Alexandra Fedorets
Dr. Malte Rieth

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. (01806) 14 00 50 25
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304
ISSN 1860-8787 (Online)

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

Satz-Rechen-Zentrum, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.