

Jugendarbeitslosigkeit in Europa

Auf der Suche nach der richtigen Zahl?

Während die Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland zurückgeht, ist sie seit 2008 insbesondere in Südeuropa stark gestiegen. Allerdings wird deren faktisches Ausmaß in der öffentlichen Diskussion überschätzt, wenn als Indikator die „Erwerbslosenquote“ betrachtet wird. Insbesondere im internationalen Vergleich ist es hilfreich, alternative Messkonzepte zu berücksichtigen.



Mit der Großen Rezession hat die Zahl arbeitsloser Jugendlicher in Europa in den vergangenen sieben Jahren beachtlich zugenommen. Während im Jahr 2008, also kurz vor der Wirtschafts- und Finanzkrise, 4,1 Millionen junge Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren in der Europäischen Union (EU) erwerbslos waren, stieg deren Zahl bis zum Jahr 2013 im Jahresdurchschnitt auf 5,6 Millionen. 2014 zeichnete sich erstmalig wieder ein Rückgang auf 5,2 Millionen ab.

In Deutschland ist indes ein gegenläufiger Trend zu beobachten. Nach Zahlen von Eurostat, dem Statistischen Amt der Europäischen Union, waren hierzulande im Jahr 2008 rund 517.000 junge Menschen erwerbslos, im Jahr 2014 hingegen nur noch 328.000. Auch die Zahlen der Bundesagentur für Arbeit (BA) weisen für Deutschland einen Rückgang aus: Die Zahl der jungen Menschen, die bei der BA als arbeitslos registriert waren, ging von 340.000 im Jahr 2008 auf 258.000 im Jahr 2014 zurück.

Eurostat definiert Arbeitslosigkeit anders als die Bundesagentur für Arbeit

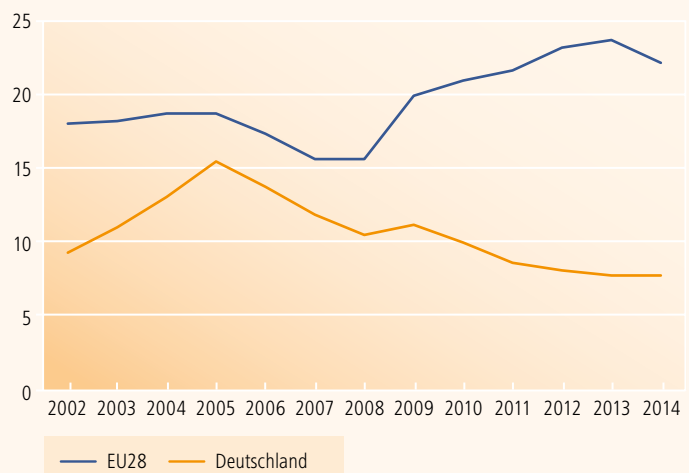
Die Unterschiede in den Daten von BA und Eurostat beruhen vor allem auf unterschiedlichen Messkonzepten. Der Eurostat-Logik folgend ist erwerbslos, wer aktiv nach Arbeit sucht und nicht erwerbstätig ist. Die Registrierung bei der Arbeitsverwaltung ist beim Eurostat-Konzept kein Kriterium für eine Erwerbslosigkeit. Im Gegensatz dazu setzt das Konzept von Arbeitslosigkeit, wie es durch das dritte Sozialgesetzbuch (SGB III) für Deutschland und das Verwaltungshandeln der BA gesetzlich geregelt ist (BA-Konzept), voraus, dass man bei der Arbeitsverwaltung als arbeitssuchend registriert ist. Zudem zählt die BA – anders als Eurostat – Arbeitssuchende auch dann als arbeitslos, wenn sie bis zu 15 Stunden pro Woche erwerbstätig sind. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass die Eurostat-Daten auf den Labour Force Surveys, also Arbeitskräftebefragungen der Mitgliedsstaaten beruhen, während die monatlichen Zahlen zur Arbeitslosigkeit in Deutschland aus den Registern der Arbeitsverwaltung gewonnen werden. Insgesamt fasst das bundesdeutsche Konzept die Gruppe der Erwerbslosen deutlich enger als das Eurostat-Konzept. So werden etwa Schulabgänger, die sich um eine berufliche Ausbildung be-

mühen, in der Regel nicht als Arbeitslose erfasst; analoges gilt typischer Weise für Maßnahmeteilnehmer. Um das Eurostat-Messkonzept vom BA-Konzept abzugrenzen, wird im Folgenden semantisch differenziert und im ersten Fall von Erwerbslosen und im zweiten von Arbeitslosen gesprochen.

Im internationalen Vergleich wird zur Messung von Jugendarbeitslosigkeit insbesondere auf die Erwerbslosenquote Jugendlicher zurückgegriffen. Sie gibt die Zahl erwerbsloser Jugendlicher in Relation zur Zahl aller jugendlichen Erwerbspersonen an, also der Summe aus jugendlichen Erwerbslosen und Erwerbstätigen. Im Jahr 2014 betrug die EU-weite Erwerbslosenquote Jugendlicher laut Eurostat 22,2 Prozent. Dabei ist die Quote seit Beginn der 2000er Jahre tendenziell gestiegen – lediglich für wenige Jahre unterbrochen durch die wirtschaftliche Erholung vor der Großen Rezession (vgl. Abbildung 1).

Für Deutschland hingegen weist Eurostat aktuell einen Wert von 7,7 Prozent aus. Damit zeichnet sich hierzulande ein deutlich anderer Verlauf ab als für die EU insgesamt. Die Erwerbslosenquote Jugendlicher stieg bis 2005 konjunkturbedingt deutlich schneller als im EU-Schnitt. Zudem wurden

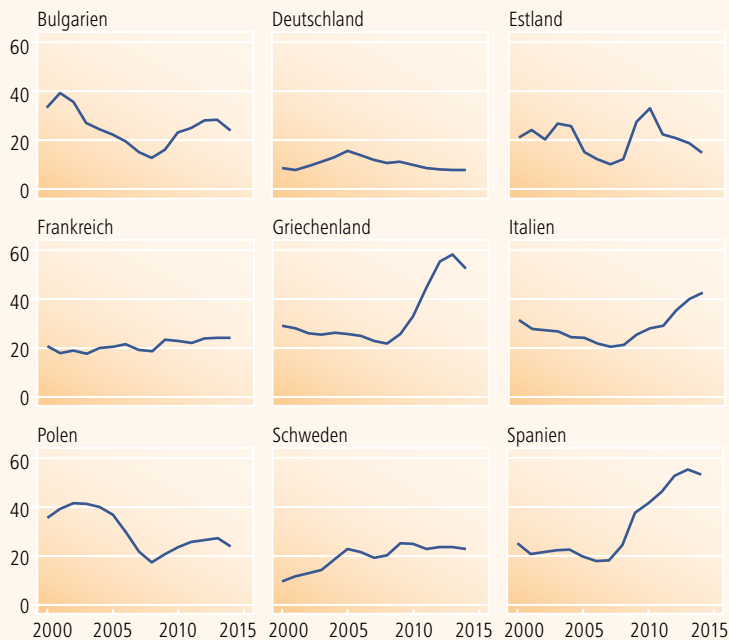
Abbildung 1
Erwerbslosenquoten Jugendlicher in Deutschland und der Europäischen Union, 2002 bis 2014
in Prozent



Quelle: Eurostat-LFS 2002-2014, eigene Berechnungen.

© IAB

Abbildung 2
Erwerbslosenquote Jugendlicher in ausgewählten europäischen Ländern, 2000 bis 2014
 in Prozent



Quelle: Eurostat-LFS 2002-2014, eigene Berechnungen.

©IAB

erwerbslose Jugendliche mit der Einführung von Hartz IV stärker als bis dato in der Arbeitslosenstatistik sichtbar. Seit dem Jahr 2006 geht die Erwerbslosenrate junger Menschen hierzulande stetig zurück, lediglich unterbrochen durch einen schwachen Konjunkturreffekt im Jahr 2009. Damit hat sich die Jugenderwerbslosigkeit in Deutschland in den vergangenen zehn Jahren positiver entwickelt als in fast allen anderen EU-Staaten (vgl. Abbildung 2).

Erwerbsbeteiligung junger Menschen variiert von Land zu Land beträchtlich

Obwohl die Erwerbslosenquote als Kennziffer weit verbreitet ist, hat dieser Indikator insbesondere bei jungen Erwachsenen auch im europäischen Vergleich nur bedingt Aussagekraft. So bedeutet eine Erwerbslosenquote für Jugendliche von über 50 Prozent in Griechenland oder Spanien keineswegs, dass dort jeder zweite junge Mensch erwerbslos ist.

Denn diese Quote bezieht sich nur auf Erwerbspersonen, schließt also insbesondere Studierende aus. Letztere tauchen daher weder im Zähler noch im Nenner auf.

Dabei variiert die Erwerbsbeteiligung junger Menschen von Land zu Land beträchtlich. Während in Dänemark oder den Niederlanden 67 Prozent der jungen Menschen als Erwerbspersonen gelten, also entweder Arbeit haben oder arbeitslos sind, beträgt die Erwerbsbeteiligung in Italien oder Griechenland nur rund 27 Prozent. Über 70 Prozent der jungen Menschen stehen dem dortigen Arbeitsmarkt also gar nicht zur Verfügung, etwa weil sie studieren oder noch zur Schule gehen. Demzufolge sind die teils exorbitant hohen Erwerbslosenquoten Jugendlicher in einigen EU-Ländern deutlich zu relativieren.

Für den internationalen Vergleich erscheint der Anteil erwerbsloser Jugendlicher an der Gesamtpopulation der jungen Menschen zwischen 15 und 24 Jahren als besserer Indikator, um den Anteil junger Menschen abzubilden, der tatsächlich arbeitslos ist. Gemessen an diesem Indikator sind die Anteile erwerbsloser Jugendlicher natürlich niedriger als bei der Erwerbslosenquote, auch die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern sind erheblich geringer (vgl. Abbildung 3 auf Seite 35). In der Tendenz folgt auch dieser Indikator im Zeitverlauf der Erwerbslosenquote, allerdings sind die konjunkturell bedingten Ausschläge wesentlich schwächer. Europaweit ist demzufolge fast jeder zehnte Jugendliche derzeit erwerbslos – in Deutschland nicht einmal jeder 25. Jugendliche.

In den letzten Jahren hat ein weiterer Indikator an Bedeutung gewonnen: Der Anteil inaktiver Jugendlicher, die weder in Arbeit noch in Bildung sind, bezogen auf alle jungen Menschen. Diese Kennziffer beruht also auf einem erweiterten Erwerbslosigkeitskonzept, bei dem – neben den im engeren Sinne erwerbslosen Jugendlichen – auch arbeitsmarktferne Jugendliche, die nicht an Bildung, Ausbildung oder einer Trainingsmaßnahme teilnehmen, als Risikogruppe berücksichtigt werden.

Der zeitliche Verlauf dieses Indikators folgt ebenfalls abgeschwächt der Erwerbslosenquote und lag im Jahr 2014 für die EU insgesamt bei 12,1 Prozent. Deutschland weist danach einen Wert von 6,4 Prozent auf und liegt damit erneut im unteren Drittel der EU-Länder.

Empirische Befunde zeigen, dass alle drei Indikatoren sensibel auf Veränderungen des Arbeitsmarktes für Jugendliche reagieren – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß (vgl. Abbildung 3).

Neben den drei oben genannten Indikatoren existiert auch eine Maßzahl, welche die Erwerbslosigkeit junger Menschen in Beziehung setzt zur Erwerbslosigkeit von Menschen, die 25 Jahre und älter sind. Dabei wird die Relation der Jugenderwerbslosenquote (U25) zur Erwerbslosenquote der 25- bis 64-Jährigen in Beziehung gesetzt. Diese Kennziffer beschreibt die relative Veränderung beider Quoten unabhängig vom absoluten Niveau.

Jugenderwerbslosigkeit ist Teil eines allgemeinen Beschäftigungsproblems

Europaweit betrachtet liegt die Erwerbslosigkeit von Jugendlichen erheblich über der von älteren Erwerbspersonen. Im Jahr 2012 war die Jugenderwerbslosenquote um das 2,5-Fache höher als die Erwerbslosenquote der über 24-Jährigen. Anders als es die derzeitige Diskussion vielfach nahelegt, ist die Erwerbslosenrate der über 24-Jährigen in der EU seit 2009 jedoch relativ stärker gestiegen als die der Jugendlichen. Demzufolge ist die Relation beider Quoten seitdem leicht gesunken (siehe Abbildung 4). Dies macht deutlich: Jugenderwerbslosigkeit ist nicht isoliert zu betrachten, sondern in den meisten europäischen Staaten Teil eines gesamtgesellschaftlichen Beschäftigungsproblems.

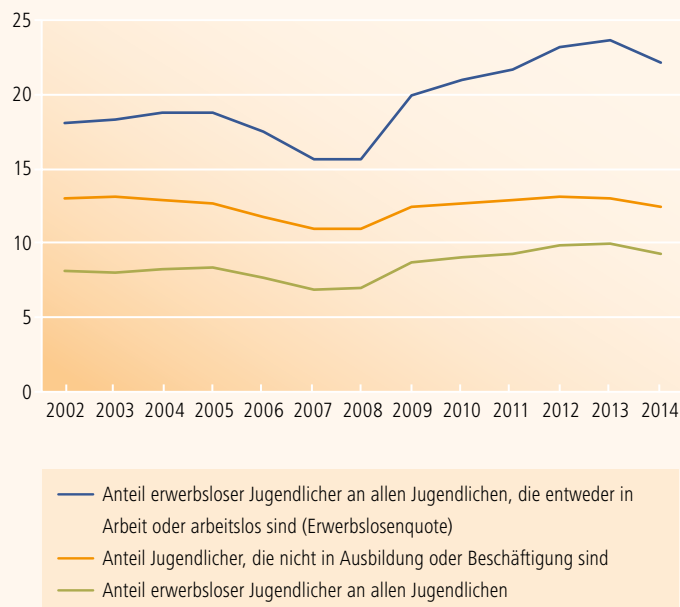
Allerdings ist das Arbeitslosigkeitsrisiko von Jugendlichen in Relation zum Arbeitslosigkeitsrisiko von Erwachsenen bis zum Beginn der Großen Rezession im Jahr 2008 kontinuierlich gestiegen. Dies dürfte vor allem daran liegen, dass sich strukturelle Probleme beim Übergang von der Schule beziehungsweise von der Ausbildung in den Arbeitsmarkt im vergangenen Jahrzehnt verstärkt haben.

Dauer der Erwerbslosigkeit von jungen Menschen in der EU steigt

Bereits die Luxemburger Erklärung von 1997 hat den EU-Mitgliedsländern das Ziel vorgegeben, jedem von Erwerbslosigkeit bedrohten Jugendlichen bzw. erwerbslosen Jugendlichen, einen Neuanfang zu ermöglichen.

Abbildung 3
Vergleich der Kennziffern zur Erwerbslosigkeit Jugendlicher, 2002 bis 2014

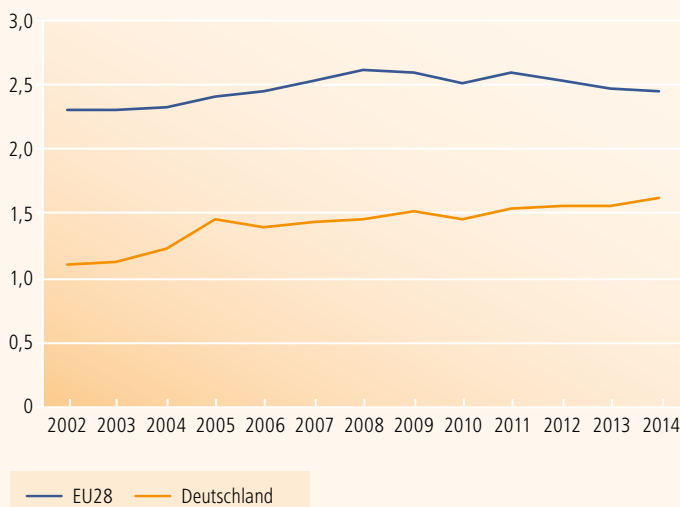
in Prozent



Quelle: Eurostat-LFS 2002-2014, eigene Berechnungen.

©IAB

Abbildung 4
Erwerbslosenquote Jugendlicher in Relation zur Erwerbslosenquote Erwachsener, 2002 bis 2014



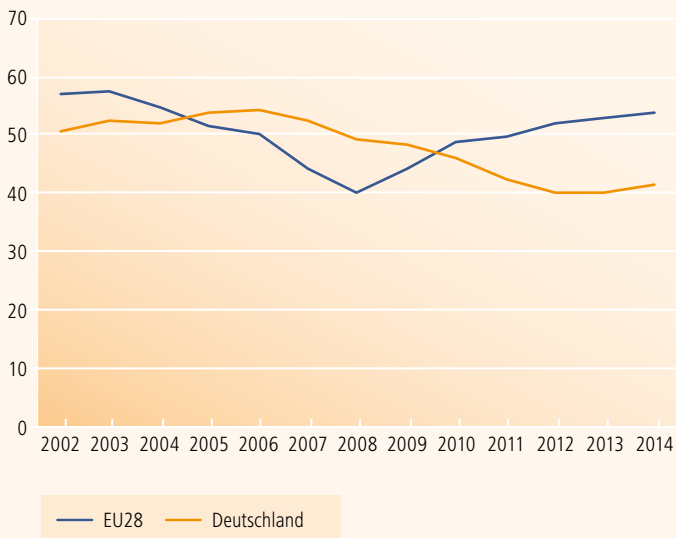
Quelle: Eurostat-LFS 2002-2014, eigene Berechnungen.

©IAB

Abbildung 5

Anteil Jugendlicher, die sechs Monate oder länger erwerbslos sind, 2002 bis 2014

in Prozent



Quelle: Eurostat-LFS 2002-2014, eigene Berechnungen.

©IAB

Dies kann in Form einer Ausbildung, einer Umschulung, eines Arbeitsplatzangebots oder einer anderen die Beschäftigungsfähigkeit fördernden Maßnahme geschehen. Mit der Verabschiedung der Europäischen Jugendgarantie haben sich die Mitgliedsstaaten im Jahr 2012 darüber hinaus verpflichtet, jedem Jugendlichen schon bis zu vier Monate nach Ausbildungsende beziehungsweise nach Verlust eines Arbeitsplatzes eine neue Stelle, einen Ausbildungsplatz oder ein Praktikum anzubieten. Hintergrund hierfür ist, dass seit 2008 der Anteil der über längere Zeit hinweg arbeitslosen Jugendlichen in der EU kontinuierlich steigt (vgl. Abbildung 5).

Vor 2008 war nicht nur die Zahl erwerbsloser Jugendlichen rückläufig, sondern auch die durchschnittliche Dauer der individuellen Erwerbslosigkeit. So sank der Anteil der Jugendlichen, die länger als sechs Monate erwerbslos sind (bezogen auf alle jugendlichen Erwerbslosen) zwischen 2002 und 2008 von 57 auf 40 Prozent. Mit Beginn der Rezession stieg nicht nur die Zahl der erwerbslosen Jugendlichen insgesamt an, sondern auch die durchschnittliche Dauer der Erwerbslosigkeit. Im Jahr 2014

waren EU-weit über 53 Prozent der erwerbslosen Jugendlichen länger als sechs Monate ohne Arbeit. Dabei ist erneut zu berücksichtigen, dass die Eurostat-Daten auf Umfragen beruhen und somit die Registrierung bei der zuständigen Arbeitsverwaltung hierbei keine Berücksichtigung findet. Dennoch ist davon auszugehen, dass die europäischen Zielvorgaben de facto in vielen Ländern bis heute mehr oder minder deutlich verfehlt werden.

Deutschland hebt sich bei der Dauer der Erwerbslosigkeit ebenfalls von anderen europäischen Ländern ab. Im Jahr 2005 hatte hierzulande nicht nur die Zahl der erwerbslosen Jugendlichen, sondern auch die Dauer der Arbeitslosigkeit einen Höchststand erreicht. Zu dieser Zeit waren in Deutschland 54 Prozent der erwerbslosen Jugendlichen länger als sechs Monate ohne Arbeit. Mittlerweile ist dieser Wert auf etwa 40 Prozent gesunken.

Auch wenn Deutschland bei der Dauer der Erwerbslosigkeit von Jugendlichen im europäischen Vergleich relativ gut abschneidet, bekleidet es doch keine Spitzenposition. Insbesondere Jugendliche aus Skandinavien sind im Schnitt kürzer arbeitslos als ihre deutschen Altersgenossen, obwohl das Arbeitslosigkeitsrisiko junger Menschen dort insgesamt höher ist. Demgegenüber schneiden die südeuropäischen Länder in beiden Dimensionen sehr schlecht ab (vgl. Abbildung 6 auf Seite 37).

Schließlich gilt für alle europäischen Staaten, dass das Arbeitslosigkeitsrisiko von Menschen unter 25 Jahren höher ist als das von älteren Erwerbspersonen im Alter von 25 bis unter 65 Jahren. Die Dauer der Erwerbslosigkeit ist im Schnitt jedoch kürzer. Der Arbeitsmarkt für Jugendliche erweist sich somit aus verschiedenen Gründen als deutlich dynamischer.

Die Erwerbslosigkeit Jugendlicher ist wesentlich geprägt durch die Übergänge von der Schule in Ausbildung und Beschäftigung. An diesen Nahtstellen ist das Risiko, arbeitslos zu werden, deutlich höher als im weiteren Erwerbsverlauf. Dabei spielen die länderspezifischen institutionellen Rahmenbedingungen etwa im Arbeits- und Sozialrecht sowie die Ausstattung und Wirksamkeit der Arbeitsverwaltung eine Rolle. Schließlich beeinflusst auch die konjunkturelle Entwicklung, die von Land zu Land sehr unterschiedlich sein kann, die Arbeitsmarktsituation nicht nur der jungen Menschen erheblich.

Fazit

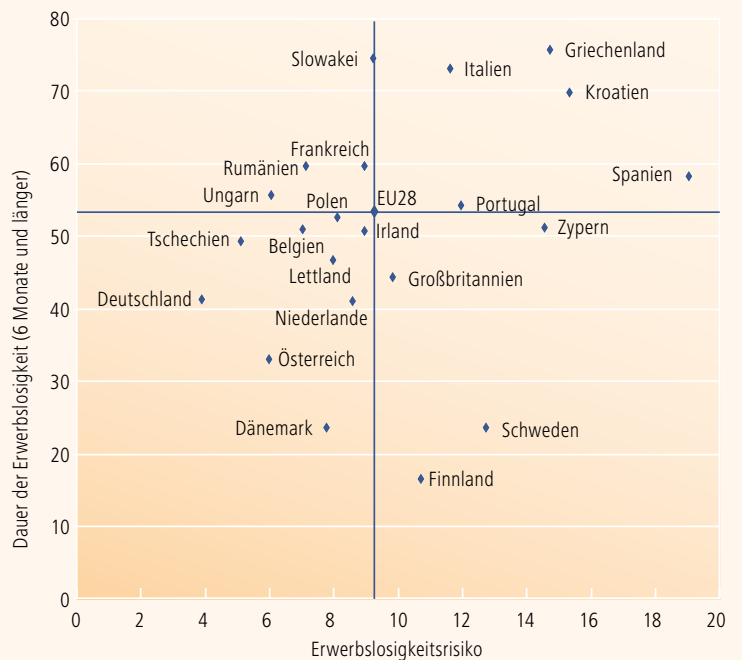
Die Erfahrung von Erwerbslosigkeit in jungen Jahren kann nachhaltig negative Folgen für die Karriere- und Einkommenschancen im weiteren Erwerbsverlauf haben, wie eine IAB-Studie von Achim Schmillen und Matthias Umkehrer aus dem Jahr 2013 zeigt. Dieses Risiko ist derzeit in Europa je nach Land und Alterskohorte sehr unterschiedlich verteilt. Dies gilt auch für die Dauer der Erwerbslosigkeit.

Trotz der aktuell relativ günstigen Zahlen für Deutschland sollte nicht in Vergessenheit geraten, dass die Erwerbslosenquote junger Menschen hierzulande noch vor zehn Jahren deutlich über 15 Prozent lag. Jugendarbeitslosigkeit ist mithin ein Problem, dessen Ausmaß und Struktur sowohl von Land zu Land als auch über die Zeit hinweg erheblich variiert. Dies hängt nicht nur von der jeweiligen wirtschaftlichen Lage ab, sondern auch von den sehr unterschiedlich ausgestalteten Institutionen des Bildungssystems und des Arbeitsmarktes und deren komplexen Wirkmechanismen.

Abbildung 6

Erwerbslosigkeitsrisiko Jugendlicher in Europa und Dauer der Erwerbslosigkeit

in Prozent



Quelle: Eurostat-LFS 2014, eigene Berechnungen; das Fadenkreuz bildet den EU-Durchschnitt ab.

©IAB

Literatur

Dietrich, Hans (2012): Youth Unemployment in Europe. Theoretical Considerations and Empirical Findings. Berlin (Friedrich Ebert Stiftung).

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

Dietrich, Hans; Möller, Joachim (2015): Youth unemployment in Europe. In: International Economics and Economic Policy (im Erscheinen).

Dietrich, Hans (2015): Jugendarbeitslosigkeit aus einer europäischen Perspektive. Theoretische Ansätze, empirische Konzepte und ausgewählte Befunde. IAB-Discussion Paper Nr. 24.

Schmillen, Achim; Umkehrer, Matthias (2013): The scars of youth Effects of early-career unemployment on future unemployment experience. In: IAB-Discussion Paper Nr. 6.

Umkehrer, Matthias (2015): The impact of changing youth employment patterns on future wages. IAB-Discussion Paper Nr. 31

Der Autor



Dr. Hans Dietrich

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich „Bildungs- und Erwerbsverläufe“ am IAB.

hans.dietrich@iab.de