

Gudrun Biffi

Jugend und Arbeit in Europa: Beitrag zum Internationalen Symposium „Die Jugend ist die Zukunft Europas — aber bitte noch nicht jetzt!“ am 3.12.2004. Ort: Wirtschaftskammer Wien

Jugend und Arbeit in Europa

Kurzfassung

Globalisierung und technologischer Fortschritt lösen einen tiefen Wandel der Arbeitsmarktmechanismen und Strukturen aus. Jugendliche werden von dem Wandel in besonderem Maße erfasst. Der Einbruch der Beschäftigung im mittleren Qualifikationssegment der Sachgüterproduktion und die zunehmende Nachfrage nach zum Teil hoch spezialisierten Dienstleistungen einerseits und vergleichsweise einfachen und schlecht bezahlten Diensten andererseits führt zu einer Aushöhlung der Mitte in der Jugendbeschäftigung.

Die Jobunsicherheit ist groß, nicht nur im einfachen Qualifikationssegment. Der Wettbewerb im obersten Qualifikationssegment ist angesichts der globalen universitären Ausbildung einerseits und der zunehmenden Aufhebung der Zugangsbarrieren zu Berufen und des Schutzes der Märkte besonders ausgeprägt.

Die Jugendarbeitslosigkeit ist im Schnitt höher als die der Personen im Haupterwerbsalter und die Grenzen zwischen der Arbeit im formellen und informellen Sektor verschwimmen. Die Absicherung des Lebensstandards hängt in jungen Jahren häufig von den Möglichkeiten der Eltern ab; ein finanziell abgesicherter Lebensabend ist unsicher.

Das ist der Auslöser dafür, dass sich die Länder in der EU des Jugendarbeitsmarktes zunehmend annehmen. Bis jetzt wird die Lösung vor allem in Angebotspolitiken gesucht, d. h. im Wesentlichen in der Verbesserung der Qualifikation der Jugendlichen. Das wird allerdings nicht ausreichen, um den Übergang von der Ausbildung zur Beschäftigung zu sichern. Wesentlich wichtiger wäre die Schaffung von Arbeitsplätzen, in denen Jugendliche von Älteren angeleitet werden, damit sie das lernen, was man in der Schule schwer lernen kann, nämlich das Erfahrungswissen im Umgang mit Menschen und Maschinen, und das Lösen der täglichen beruflichen Herausforderungen. Eine derartige, an der optimalen, längerfristigen Nutzung aller Ressourcen ausgerichtete Personalpolitik kann kurzfristig Kosten steigernd wirken, längerfristig dürfte sie allerdings der betrieblichen und gesamtwirtschaftlichen Produktivität förderlich sein.

Einleitung

Die Schwierigkeiten, denen sich Jugendliche am Arbeitsmarkt gegenüber sehen, erregen zunehmend die Aufmerksamkeit der EU und internationaler Institutionen wie der UNO, ILO und der Weltbank. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) übernahm im Anschluss an die Millenniumsdeklaration der UNO¹⁾ die Organisation eines internationalen Jugendbeschäftigungs-Netzwerkes (YEN)²⁾. Im globalen Kontext ist es die ILO, die den politischen Akteuren und den Sozialpartnern bei der Erstellung von Nationalen Aktionsplänen behilflich ist, die die Verbesserung der Beschäftigungschancen der Jugendlichen zum Ziel haben. In Europa ist es die EU, die seit dem Amsterdam-Vertrag 1997 alle Mitgliedsländer in eine koordinierte Beschäftigungs- und Integrationspolitik einbindet; im Rahmen dieser Koordinationspolitik wird der Beschäftigung Jugendlicher und ihrer sozialen Integration zunehmend Augenmerk geschenkt. Zusätzlich gibt es EU-Direktiven, die die Integration der Jugend in den Arbeitsmarkt zum Ziel haben (EC, 2001).

Der beschäftigungspolitische Schwerpunkt der EU liegt in der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, also der Angebotsseite am Arbeitsmarkt, sowie in der Anpassung der institutionellen Rahmenbedingungen, einerseits der Institutionalisierung lebenslangen Lernens, andererseits der Anpassung der Regelungen des Arbeitsmarktes (industrielle Arbeitsbeziehungen) an neue Herausforderungen im Gefolge des technologischen Wandels und der Globalisierung. Des Weiteren wird der Gleichbehandlung der Geschlechter, der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und der Förderung des Unternehmergeistes großes Augenmerk geschenkt. Die ILO orientiert sich an den Grundpfeilern der EU-Beschäftigungspolitik für die Förderung der Jugendbeschäftigungschancen, jedoch ergänzt die ILO die beschäftigungspolitischen Säulen der EU um die Nachfragepolitik, d. h. dem Bestreben, in der makroökonomischen Wirtschaftspolitik das Ziel der Schaffung von Arbeitsplätzen zu verfolgen.

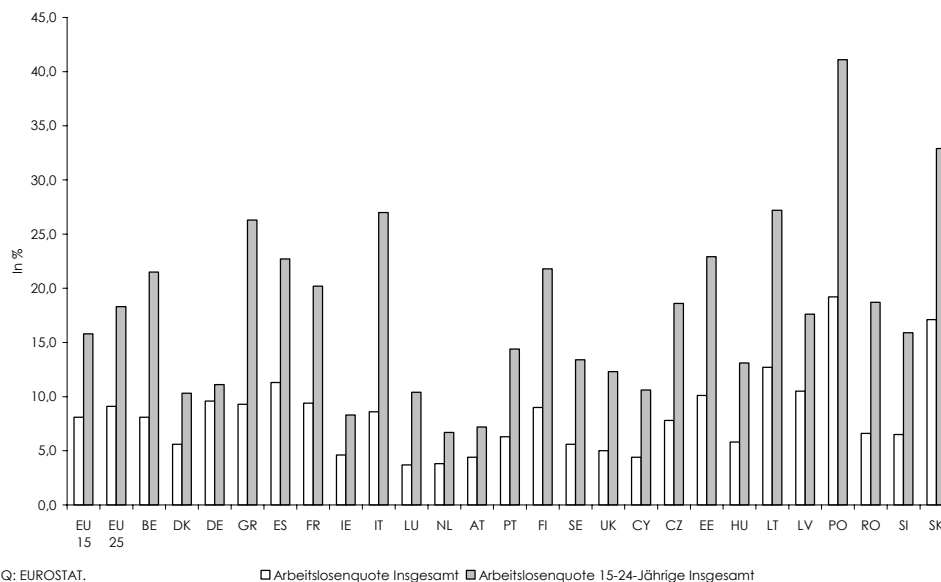
Die Arbeitsmarktlage der Jugendlichen in der EU

Seit Mitte der 1990er Jahre hat sich die Arbeitsmarktlage in der EU(15) im Schnitt, abgesehen von konjunkturellen Schwankungen verbessert. Das schlug sich in einer Verringerung der Arbeitslosenquote nieder. Hand in Hand damit konnte auch die Jugendarbeitslosigkeit von 20,8% im Jahre 1996 auf 15,8% 2003 gesenkt werden. Die Jugendarbeitslosigkeit blieb aber über die gesamte Periode etwa doppelt so hoch wie die gesamtwirtschaftliche. In den neuen EU-Mitgliedsländern ist die Jugendarbeitslosigkeit noch problematischer als in den EU(15) mit Arbeitslosenquoten von im Schnitt 31,8% im Jahr 2003.

¹⁾ UN Resolution 55/2 vom 8.9.2000, zum Hintergrund bericht siehe *Annan* (2000).

²⁾ Die Initiative wird auch von der Weltbank mitgetragen.

Abbildung 1: Gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquoten und Arbeitslosenquoten der Jugendlichen (15-24) in der EU (25) im Jahr 2003



Warum es Jugendliche so viel schwerer haben als Erwachsene, eine stabile und befriedigende Beschäftigung zu finden, wird in der Literatur nicht einhellig beantwortet. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass der Jugendarbeitsmarkt von der Bildungspolitik und den Bildungsinstitutionen ebenso geprägt wird, wie von den Arbeitsmarktstrukturen, der Beschäftigungspolitik und Regelungen der Arbeitsbeziehungen. Somit spielen institutionelle Faktoren, die über den Arbeitsmarkt im engeren Sinne hinausgehen, eine wichtige Rolle sowohl was die Höhe als auch die Dynamik der Jugendarbeitslosigkeit anbelangt.

Jugendliche an der Schwelle des Arbeitsmarktes werden vom wirtschaftlichen Struktur- und Konjunkturwandel stärker betroffen als Erwachsene. Die überproportionale konjunkturelle Reagibilität der Jugendbeschäftigung liegt unter anderem an ihrer Outsider Rolle. Jugendliche verlieren im Konjunkturabschwung als Neueinsteiger als erste ihren Job, vor längerfristig im Betrieb Beschäftigten. Das ist einerseits die Konsequenz von Senioritätsregeln und Beschäftigungsschutzmassnahmen wie LIFO (last in — first out), die entweder im Arbeitsrecht verankert sind oder in Betriebsvereinbarungen, andererseits die Folge ihres geringen betriebspezifischen Erfahrungswissens. Der längerfristige Strukturwandel, weg von industriell-gewerblicher Arbeit hin zu den Dienstleistungen, trifft Jugendliche dann besonders hart, wenn das Erstausbildungssystem nicht rasch genug auf Änderungen in den Anforderungsprofilen an Arbeitskräfte reagiert.

Der Übergang von der Schule zur Arbeit ist in manchen EU-Ländern leichter als in anderen; das hängt einerseits mit dem Schulsystem und dem Grad der Einbindung einer zeitgemäßen Berufsorientierung in die Ausbildung zusammen, andererseits mit Arbeitsmarktregelungen, insbesondere der Lösung der Insider-Outsider Problematik. Letztere ist in den südeuropäischen

Ländern besonders ausgeprägt, d. h. der Beschäftigungsschutz der Insider (Arbeitsplatzbesitzer) erschwert Outsidern (Neu- und WiedereinsteigerInnen) den Zugang zu "Regelarbeitsplätzen". Im Gegensatz dazu erleichtern die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen im angelsächsischen Bereich die Fluktuation der Arbeitskräfte, d. h. die Insider-Outsider Problematik ist nicht sehr ausgeprägt. Dieser Aspekt der unterschiedlichen Regelmechanismen der Arbeitsmärkte kann allerdings nicht die Jugendarbeitslosenquote an die der Erwachsenen heranführen, wie am Vergleich des Vereinigten Königreichs mit Spanien beispielhaft gezeigt werden kann. Zwar ist die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote im Vereinigten Königreich mit 5,0% im Jahr 2003 merklich geringer als in den südeuropäischen Ländern, die Jugendarbeitslosenquote ist allerdings mit 12,3% mehr als doppelt so hoch wie die gesamtwirtschaftliche. In Spanien war sie im Jahr 2003 mit 22,7% genau doppelt so hoch wie die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote (11,3%).

Die geringsten Jugendarbeitslosenquoten, relativ zu den gesamtwirtschaftlichen, befinden sich in Deutschland (11,1% zu 9,6%), den Niederlanden (6,7% zu 3,8%) und Österreich (7,2% zu 4,4%). In dem Fall handelt es sich um Länder, die ein sehr differenziertes, am Bedarf der Betriebe ausgerichtetes, berufsorientiertes Ausbildungssystem haben, das den Übergang von der Schule zur Arbeit in das System eingebaut hat — mit Praktika und/oder dualer Ausbildung. Das allein kann aber die Jugendarbeitslosigkeit auch nicht auf den gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt herunter bringen.

Hohe Produktivitätssteigerung, vergleichsweise schwaches Wirtschaftswachstum, zunehmende Bedeutung des informellen Sektors

Das Grundproblem der europäischen Arbeitsmärkte ist das vergleichsweise schwache Wirtschaftswachstum, das mit relativ starken Produktivitätssteigerungen gekoppelt ist. Diese Kombination hat zur Folge, dass vergleichsweise wenige Arbeitsplätze im formellen Sektor geschaffen werden. In der gesamten Periode 1992 bis 2003 lag das Wirtschaftswachstum der EU(15) im Schnitt bei jährlich 1,9% und das Produktivitätswachstum bei 1,5%. Das Beschäftigungswachstum von jährlich durchschnittlich 0,8% reichte angesichts einer anhaltenden Steigerung des Arbeitskräfteangebots gerade aus, die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote der EU(15) in dieser Zeit von 10% auf 7,7% zu senken.

Die im internationalen Vergleich mäßige gesamtwirtschaftliche Beschäftigungssteigerung in der EU(25) ist nicht als mangelnde Arbeitsmarktdynamik zu werten, sondern als Resultat eines merklichen Aufholprozesses der Arbeitsproduktivität gegenüber den USA, der sich in einer starken Reallokation der Arbeitskräfte aus Bereichen mit niedriger Arbeitsproduktivität in solche mit hoher niederschlug. Nicht nur die Globalisierung und der technologische Wandel sind für den markanten Anstieg des wirtschaftlichen Strukturwandels verantwortlich, sondern vor allem die Öffnung der Märkte in den mittel-osteuropäischen Ländern (MOEL) zu Beginn der 1990er Jahre. Letztere eröffnete Chancen für das Marktwachstum in der arbeits- und ressourcenintensiven Produktion von Gütern und Dienstleistungen, nicht zuletzt weil die Qualifikati-

onsstruktur der Arbeitskräfte in den MOEL dem Schnitt Westeuropas entsprechen und daher auch höherwertige Produktionsprozesse in diese Region ausgelagert werden konnten. Aus Gründen der geringeren Produktionskosten konnten Produkte ohne Qualitätseinbußen auf den nationalen und internationalen Märkten kostengünstiger angeboten werden. Die Auslagerung von Tätigkeiten im industriell-gewerblichen Bereich mit standardisierter ausgereifter Produktionstechnologie ging Hand in Hand mit der Schaffung von Arbeitsplätzen in der spezialisierten höherwertigen Wertschöpfung in der Fertigung und in den unternehmensorientierten Dienstleistungen.

Dieser Strukturwandel stellte vergleichsweise hohe Anforderungen an die Fähigkeit der Betriebe und ihre Arbeitskräfte sich umzuorientieren. Aber auch die Bildungseinrichtungen, und zwar die der Erst- und Weiterbildung, stehen in einer derartigen Situation unter Druck, die nötigen Qualifikationen in ausreichendem Maße anzubieten. Das ist einigen Ländern besser gelungen als anderen, vor allem jenen, die ein System des kontinuierlichen lebenslangen Lernens entwickelt haben. Jugendliche haben in einer Situation des raschen Wandels der Arbeitsanforderungen und der Verringerung der Zahl von Eintrittspforten in den Arbeitsmarkt, an denen man angelernt wird, keinen guten Stand, obschon keine Generation bis dato an der Schwelle in den Arbeitsmarkt so gut qualifiziert war. Das Erfahrungswissen über die Funktionsmechanismen der Arbeit in den Betrieben und in den Arbeitsmärkten fehlt aber, was ihre Produktivität im Arbeitsprozess schmälert. Da ältere Arbeitskräfte in fast allen EU-Mitgliedsländern in überdurchschnittlichem Maße von Jobverlusten betroffen waren³⁾, konnten sie ihre traditionelle Aufgabe der Anleitung der Jugend auch nicht mehr in alter Manier und im gleichen Ausmaß wahrnehmen.

Während es in den westlichen EU-Ländern zu einer De-Industrialisierung kommt, erstehen in den neuen Mitgliedsländern neue industriell-gewerblich Produktionsbereiche. Sie sind mit einer Spezialisierung auf bestimmte Produktionssegmente innerhalb eines größeren europäischen Wirtschaftsraumes verbunden. Die wirtschaftliche Neuorientierung setzte in den neuen EU-Mitgliedsländern im Anschluss an eine Transitionsrezession ein, die Mitte der 1990er Jahre grosso modo abgeschlossen war.

In der heutigen Zeit der steigenden Nachfrage nach Dienstleistungen haben sich die qualifikationsspezifischen Anforderungen an die Arbeitskräfte geändert. Die Zahl der Arbeitsplätze mit standardisierten Anforderungsprofilen und Produktionsprozessen aus der Zeit der Massenfertigung verringert sich in Westeuropa (quantitative Jobverluste) und flexible Spezialisierung und Fertigungssysteme treten an ihre Stelle.

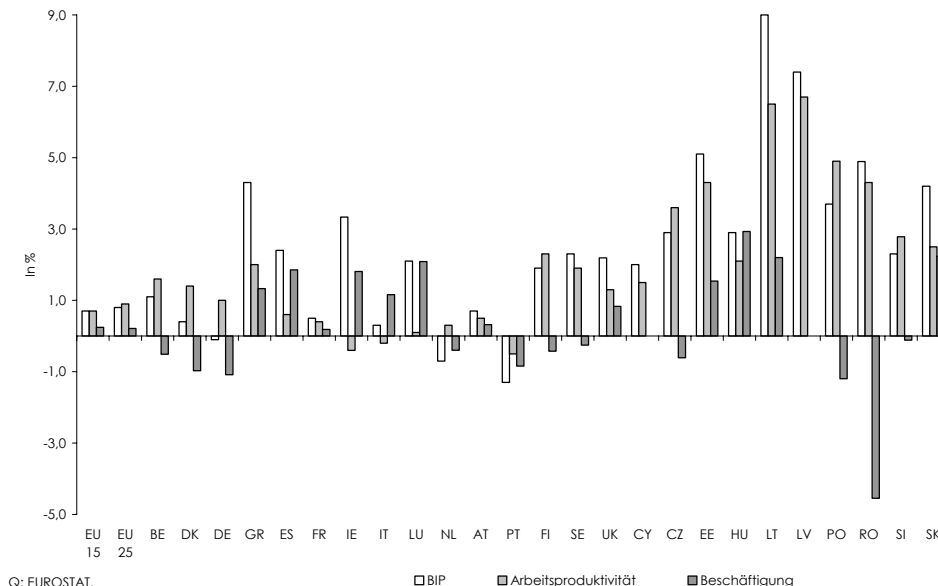
Betriebe gehen flexible Zuliefer-, Produktions- und Vertriebsbeziehungen ein, um rasch auf den Wandel der Märkte und der Nachfrage reagieren zu können. Im Gefolge dieser Neuausrichtungen werden Tätigkeiten des formellen und informellen Sektors miteinander verwoben.

³⁾ Der technologische Wandel, der praktisch alle Berufe erfasst, hat dazu beigetragen, dass ein großer Anteil der skills der Älteren obsolet wurde.

Die zunehmende Flexibilisierung der Arbeitswelt hat viele Gesichter; sie betrifft die Arbeitszeit ebenso wie die Art der Beschäftigungsverhältnisse (Werkverträge, freie Dienstnehmer, geringfügig Beschäftigte, Heimarbeiter, Telearbeiter etc.) und Jobinhalte (qualitativer Jobwandel). Jugendliche steigen häufig über alternative Beschäftigungsformen, die einen vergleichsweise geringen Sozialschutz und niedrige Löhne aufweisen, in den Arbeitsmarkt ein. Solange diese Beschäftigungsformen nur vorübergehende Brücken in das Erwerbsleben darstellen, ist es nicht so problematisch; jedoch ist der Übergang in eine Regelbeschäftigung nicht immer leicht, und gewisse Jugendgruppen, etwa ethnische Minderheiten und MigrantInnen der verschiedensten Generationen, bleiben am Rande der Erwerbsgesellschaft.

In dieser Periode des Wandels gewinnt der informelle Sektor an Bedeutung. Der Beitrag des informellen Sektors zum BIP steigt in allen EU-Mitgliedsländern. Dieses Phänomen ist nicht losgelöst von der zunehmenden Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse zu sehen und wird vom Zusammenwirken von Faktoren auf der Angebots- und Nachfrageseite gesteuert. Jugendliche spielen dabei keine unwichtige Rolle. Wenn sie keinen Zugang zu Jobs im formellen Sektor finden, ist der informelle Sektor oft der einzige Ausweg zur Erhaltung der finanziellen Unabhängigkeit, wenn ihre Familien sie nicht ausreichend und lange genug unterstützen können (Boeri et al, 1998, OECD, 1997).

Abbildung 2: Entwicklung des BIP, der Arbeitsproduktivität und der Beschäftigung in der EU(15) und EU(25) 2002/03



Der Angebotsüberhang an Arbeitskräften, insbesondere von Jugendlichen, geht nicht immer aus der registrierten Arbeitslosigkeit hervor. Er kann sich auch in unfreiwilliger Teilzeitbeschäftigung äußern oder im Überhandnehmen von Tätigkeiten mit geringem Marktwert, z. B. gewisse selbständige Tätigkeiten zur Sicherung der Subsistenz, oder im Anstieg eines stillen Arbeitskräftereservoirs, dem Pool so genannter peripherer Arbeitskräfte. Periphere Arbeitskräfte

finden einmal einen Job, dann sind sie wieder für eine Weile ohne einen. Sie unterscheiden sich als Gruppe von Kernbelegschaften, die stabile Beschäftigungsverhältnisse und Einkommen haben. Derartig marginale Arbeitskräfte gibt es in Westeuropa und den neuen EU-Mitgliedsländern vor allem auch unter den Jugendlichen.

Die zunehmende Bedeutung des informellen Sektors als Einkommensquelle birgt die Gefahr, dass einzelne Personengruppen, die den Übertritt in den Regelarbeitsmarkt nicht schaffen, langfristig dequalifiziert werden. Eine derartige Entwicklung setzt die Nachhaltigkeit des Produktionspotenzials aufs Spiel.

Hohe Jugendarbeitslosenquoten sind ein Hinweis dafür, dass es schwierig ist, einen Arbeitsplatz im formellen Sektor zu finden. Hierfür können viele Faktoren verantwortlich sein, die sich von Land zu Land unterscheiden können. Abbildung 1 zeigt, dass die Jugendarbeitslosigkeit ebenso wie das Ausmaß des informellen Sektors in den neuen EU Mitgliedsländern höher ist als im Schnitt der EU(15). Aber auch in der EU(15) gibt es Regionen, vor allem die südeuropäischen Länder, in denen die Situation nicht viel anders ist. Es gilt zu untersuchen, welche Faktoren in dem einen und anderen Fall die wesentlichen Auslöser dafür sind.

Übersicht 1: Informeller Sektor in % des BIP und der Beschäftigung

	Informeller Sektor in Prozent des BIP						Informeller Sektor in % der Beschäftigung Ø 1999
	Ø 1989/90	Ø 1991/92	Ø 1994/95	Ø 1997/98	Ø 1999/2000	Ø 2001/02*)	
Deutschland	11,8	12,5	13,5	14,9	16,0	16,3	
Estland	20,2		18,5				
Griechenland	22,6	24,9	28,6	29,0	28,7	28,5	
Italien	22,8	24,0	26,0	27,3	27,1	27,0	
Lettland	13,2		34,8				
Litauen	11,2		25,2				
Österreich	6,9	7,1	8,6	9,0	9,8	10,6	10,0
Polen	18,2		13,9				
Portugal	15,9	17,2	22,1	23,1	22,7	22,5	
Slowakei	7,2		10,2				
Spanien	16,1	17,3	22,4	23,1	22,7	22,5	
Tschech Republik	6,2		14,5				
Ungarn	28,2		28,4				

Quelle: Schneider — Enste (2000), Musiolek (2002). — *) Vorläufiger Wert.

Zur demographischen Entwicklung

Das Arbeitskräfteangebot der Jugendlichen schwankte innerhalb der letzten drei Dekaden in der EU(15) im wesentlichen demographisch bedingt — die Erwerbsquote der Jugendlichen ist von den frühen 1970er Jahren bis 2010 mehr oder weniger kontinuierlich gesunken (1970: 62%, 2003: 47%). In den 1970er und frühen 1980er Jahren strömten geburtenstarke Jahrgänge, die

Babyboomgeneration, auf den Arbeitsmarkt. Damals lag der Anteil der 15-24-jährigen an der Bevölkerung bei durchschnittlich 16%, etwas unterhalb des derzeitigen Schnitts in der Welt. Im Anschluss daran (ab Mitte der 1980er Jahre) verringerte sich die Zahl der Jugendlichen (baby slump). Sie lag in den 1990er Jahren im Schnitt bei 14% der Bevölkerung der EU(15); damit war der Anteil der Jugendlichen etwa gleich hoch wie in Nordamerika⁴⁾.

Der demographisch bedingte Anstieg der Zahl der Jugendlichen fand in einem Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit einen Niederschlag. Jedoch die Verknappung der Jugendlichen in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren war nicht mit einer Rückkehr zur Welt der 1960er und frühen 1970er Jahre verbunden, als Jugendarbeitslosigkeit oder eine Beschäftigung, die der Ausbildung nicht entsprach, eine Seltenheit war. Es besteht somit keine Symmetrie in der Reaktion des Arbeitsmarktes auf Angebotsschwankungen von Jugendlichen.

Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass auch andere Faktoren die Arbeitsmarktchancen der Jugendlichen beeinflussen, nicht nur die eigene Kohortenbesetzung (generational crowding). Von Bedeutung ist auch die Entwicklung des Arbeitsangebots von Frauen und älteren Arbeitskräften, ihr Qualifikationsmuster sowie die relative Angebots- und Nachfrage nach den verschiedenen skills. Es ist somit die Frage zu klären, in welchem Maße Jugendliche in Konkurrenz mit Erwachsenen im Haupterwerbssalter und Älteren stehen und inwiefern sie und, wenn ja, in welchen Arbeitsmarktsegmenten, sie komplementär sind⁵⁾.

Übereinstimmend kommt die Literatur zum Schluss, dass geburtenstarke Jahrgänge beim Eintritt in den Arbeitsmarkt relative Einkommenseinbußen und/oder Arbeitslosigkeit hinnehmen müssen (Korenman — Neumark, 1997, Bloom et al., 1987). In vielen Ländern zieht sich der negative relative Kohorteneffekt durch das ganze Erwerbsleben; in einigen Ländern ist es eher der negative relative (erwartete Lebens-)einkommenseffekt (USA, Australien), in anderen der relative negative Beschäftigungseffekt (Kanada, Frankreich, Vereinigtes Königreich)⁶⁾ der längerfristig wirkt. Im Gegensatz dazu können spezifische institutionelle Rahmenbedingungen sicherstellen, dass der Kohorteneffekt nur vorübergehend die Beschäftigungschancen beeinträchtigt (Schweden, Japan).

Weder in Europa noch in den USA, wo der demographische Strukturwandel einige Jahre vor Europa stattfand, hatten die schwachen Geburtenjahrgänge, die den starken nachfolgten, es leicht, in den Arbeitsmarkt einzusteigen. Dies ist unter anderem eine Folge des Nachfrageeinbruchs nach einfachen und einigen mittleren Qualifikationen. Sowohl hier als auch dort verlängerten Jugendliche ihre Ausbildung, um über den Effekt der besseren Qualifikation ihre Beschäftigungschancen zu erhöhen (Card — Lemieux, 2000, Brunello — Lauer, 2004). Obwohl

4) Für weitere internationale Vergleiche siehe ILO (2004).

5) Die Forschung zeigt, dass Jugendliche und Erwachsene nicht ohne weiteres substituierbar sind, nicht einmal in denselben Qualifikationssegmenten.

6) Das bedeutet, dass ein etwaiger Einstieg eines Jugendlichen in den Arbeitsmarkt als Arbeitsloser die Beschäftigungschancen im Lebenszyklus beeinträchtigt.

Jugendliche heute durchwegs besser ausgebildet sind als die vorhergehenden Kohorten, konnte der Abstand ihrer Arbeitslosenquoten zu denen der Erwachsenen nur relativ schwach verringert werden. Dass es überhaupt zu einem Rückgang kam, ist auf die Verringerung der Arbeitslosenquote von Jugendlichen im oberen Qualifikationssegment zurückzuführen, wo die Nachfrage infolge des high-skill-biased technischen Fortschritts stärker anstieg als das Angebot. Die substanziellen Angebotssteigerungen von AkademikerInnen sind nicht nur die Folge des starken Zugangs zu universitärer Ausbildung, sondern vor allem auch der zunehmenden internationalen Mobilität von AkademikerInnen, die nicht zuletzt durch die internationale Standardisierung der universitären Ausbildung erleichtert wird. Besondere Arbeitsmarktprobleme haben Jugendliche mit einfachen und mittleren Qualifikationen (Aushöhlung der mittleren Qualifikation). Im deutschsprachigen Raum, in dem die Lehrausbildung eine große Rolle spielt, wird es für Jugendliche nach Abschluss der Lehre immer schwieriger, einen Job zu finden. Zusatzqualifikationen sind nötig, um in den wachsenden Beschäftigungssegmenten unterzukommen, in denen häufig Spezialkenntnisse erforderlich sind.

Die Rolle des Bildungssystems

Das Muster der Arbeitsmarktentwicklung der Jugendlichen legt nahe, dass das Zusammenwirken des wirtschaftlichen und technologischen Strukturwandels mit dem daraus resultierenden Wandel im Qualifikationsbedarf und der Veränderung der Arbeitsangebotsstrukturen nach Alter und Geschlecht eine wesentliche Rolle spielen. Damit die Nachfrage nach Qualifikationen mit dem Angebot übereinstimmt, ist dem Bildungssystem besonderes Augenmerk zu schenken, insbesondere der Anpassungsfähigkeit und -geschwindigkeit an neue Lerninhalte.

Im Allgemeinen ist das Ausbildungssystem auf die wirtschaftliche Struktur eines Landes abgestimmt. In einer Wirtschaft, die im wesentlichen großbetrieblich strukturiert ist (Massenproduktion), liegt der Schwerpunkt des Bildungssystems auf der Allgemeinbildung und der betriebspezifischen Weiterbildung in Großbetrieben (Vereinigtes Königreich bis Ende der 1980er Jahre), während klein- und mittelbetrieblich strukturierte Länder eher ein flexibles Berufsbildungssystem haben (Österreich, Niederlande, Deutschland). Unterschiedliche Schwerpunkte im Ausbildungssystem können somit sowohl aus einer anderen Industriestruktur und Betriebsgrößenstruktur resultieren als auch aus einem anderen Entwicklungsgrad der Wirtschaft sowie einer anderen gesellschaftlichen Organisationsform. So weist Europa im Schnitt dem öffentlichen Sektor eine wesentlich größere Bedeutung als Arbeitgeber zu als etwa die USA. Innerhalb Europas gibt es auch markante Unterschiede, wobei die nordischen Länder Dienste, wie Kinderbetreuung und Pflege, in hohem Maße dem öffentlichen Sektor übertragen, während diese Tätigkeiten im angelsächsischen Bereich in hohem Maße von der Privatwirtschaft organisiert werden; in den kontinental- und südeuropäischen Ländern verbleiben diese Dienste oft im Haushalt. Infolge dieser unterschiedlichen gesellschaftlichen Organisationsform gewisser personenbezogener Dienste unterscheidet sich die Beschäftigungsintensität dieser Wirtschaftsbereiche zwischen den einzelnen Ländern, und vor allem auch der Mix zwischen Re-

gelbeschäftigung und informeller oder unbezahlter Arbeit. Die unterschiedliche Organisationsform dieser Dienstleistungen hat Implikationen für die Produktionstechnologie, damit verbunden für die Ausbildungs- und Beschäftigungschancen von Jugendlichen.

Auch in der Güterproduktion unterscheidet sich die Produktionstechnik stark zwischen Industriezweigen und infolgedessen auch der Qualifikationsbedarf. Technischer Fortschritt kann in den verschiedenen Industriezweigen andere Effekte haben — er kann in dem einen Fall dequalifizierend sein, im anderen zu einer Polarisierung der Qualifikationen führen, oder aber zu einer Homogenisierung der Qualifizierung auf einem höheren Niveau. Der Strukturwandel innerhalb und zwischen den Branchen muss im Aus- und Weiterbildungssystem einen Niederschlag finden. Das birgt große Herausforderungen für das Bildungssystem, insbesondere Bildungsplaner und Lehrende.

In Europa gibt es komplexe Bildungssysteme, die historisch gewachsen sind (Ryan, 2001). In manchen Ländern gibt es im Anschluss an die Pflichtschulen (15. oder 16. Lebensjahr) ein komplexes System berufsbildender Schulen, ergänzt um die duale Lehrausbildung und eine schmale akademisch orientierte Weiterbildung. Hierzu zählen vor allem Länder im deutschsprachigen Raum, aber auch Holland. Das sind Länder mit einer besonders geringen Jugendarbeitslosigkeit. Im Gegensatz dazu haben Länder mit einer vorwiegend auf die Allgemeinbildung abzielenden Ausbildung, wie etwa Frankreich, die südeuropäischen Länder aber auch der angelsächsische Bereich und einige nordische Länder (Finnland und Schweden), vergleichsweise hohe Jugendarbeitslosenquoten relativ zu den Erwachsenen. Das besagt, dass der Übergang von der Schule zur Arbeit in letzteren schwieriger bzw. langwieriger ist. Angesichts der De-Industrialisierung und der zunehmenden Bedeutung von Dienstleistungen kommt aber auch das Berufsbildungssystem des deutschsprachigen Bereichs unter Druck, und damit die Beschäftigungschancen der Jugendlichen in den deutschsprachigen Ländern.

In beiden Bildungsmodellen kann es Gruppen von Jugendlichen geben, die kaum Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Ausbildung finden, so etwa MigrantInnen, ethnisch kulturelle Minderheiten, Kinder aus armen Bevölkerungsschichten etc.. Ihnen gilt es besondere Aufmerksamkeit zu schenken, da sie sich selbst aber auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Gefahr bringen können (Drogen, Kriminalität). Wenn man hingegen ihre Fähigkeiten weiterentwickelt (in community schools), können sie einen wertvollen Beitrag zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wohlfahrt leisten. Derartiges ‚second chance education and training‘ ist in regionale Beschäftigungspakte einzubinden, da ohne eine die Ausbildung ergänzende Beschäftigung die Motivation zur Aufnahme einer Bildungsmaßnahme gering sein dürfte. Erst die Beschäftigung schafft Einkommen und damit die Chance auf eine finanzielle Unabhängigkeit und soziale Mobilität.

Dieser kurze Überblick zeigt, dass Bildungssysteme

1. in wirtschaftliche Entwicklungsstrategien eingebaut werden müssen

2. die Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft suchen müssen (public-private partnerships und co-operation)
3. Laufend an neue Anforderungen angepasst werden müssen
4. Betriebe zur Mitarbeit an der Aus- und Weiterbildung gewonnen werden müssen.

Dadurch dass die traditionellen Berufspfade der Erwachsenen der Jugend von heute nicht mehr im selben Ausmaß offen stehen — obschon sich jeder Jugendliche einen Regelarbeitsplatz in einem etablierten Unternehmen wünscht — müssen auch Alternativen ins Auge gefasst werden. Hierzu zählt u. a. die Förderung des Jungunternehmertums, mit der Zurverfügungstellung von Risikokapital und institutionalisierte Hilfestellung bei start-ups, gemeinsames Marketing etc..

Schlussfolgerung

Diese Ausführungen zeigen, dass nur ein integrierter und koordinierter Ansatz die Beschäftigung von Jugendlichen sicherstellen kann. Es müssen alle relevanten Akteure in die Planung und Umsetzung einer Jugendbeschäftigungsstrategie eingebunden werden, nicht zuletzt die Jugendlichen selbst. Der Staat, Bildungsinstitutionen, Sozialpartner, Unternehmen, Jugendorganisationen, aber auch nationale und internationale Netzwerke und Institutionen müssen in einen Dialog treten, und ein Beschäftigungsprogramm für Jugendliche entwickeln, das nachhaltig ist.

Literaturhinweise:

- Annan, K. (2000) We the peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century, New York, United Nations.
- Boeri, T., Burda, M., Köllö, J. (1998) Mediating the transition: labour markets in Central and eastern Europe, London: Centre for Economic Policy Research, New York: Institute for EastWest Studies.
- Bloom, D. E., Freeman, R. E., Korenman, S. D. (1987) "The labour – market consequences of generational crowding", European journal of population, 3, 131-176
- Brunello, G., Lauer C. (2004) "Are wages in the Southern Europe more flexible? The effects of cohort size on European earnings", IZA Discussion paper 1299
- Card D., Lemieux T. (2000) "Can falling supply explain the rising return to college for younger men? A cohort-based analysis, NBER Working paper 7655
- European Commission (2001) European Commission White Paper: A new impetus for European youth, Brüssel.
- ILO (2004) Improving prospects for young women and men in the world of work: A guide to youth employment, Genf.
- Korenman, S., Neumark, D. (1997) "Cohort crowding and youth labor markets: a cross-national analysis", NBER Working paper 6031.
- Musiölek, B. (2002) Decent Work in the Informal Sector: CEE/CIS Region, ILO Working Paper on the Informal Sector No. 7, Employment Sector, ILO, Geneva.
- OECD (1997) Lessons from Labour Market Policies in the Transition Economies, Paris.

Ryan, P. (2001), The school-to-work transition: A cross-national perspective, *Journal of Economic Literature*, Vol.39-1: 34-92.

Schneider, F., Enste, D. (2000) *Shadow Economics Around the World: Size, Causes, and Consequences*, IMF Working Paper 26.