



Wirksamkeit politischer Maßnahmen zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung junger Menschen

Zusammenfassung

Einleitung

Die Jugendarbeitslosigkeit in Europa ist dramatisch hoch; im Jahr 2011 waren etwa 5,5 Mio. junge Menschen in der Europäischen Union erwerbslos. Dies entsprach einer Arbeitslosenquote von 21,4 %, eine Quote, die weiter steigt und im ersten Halbjahr 2012 die 22 %-Marke erreichte. Zwar ist die Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich, doch in zahlreichen Mitgliedstaaten haben sich die Arbeitslosenquoten seit Beginn der Rezession verdoppelt oder verdreifacht. Heute sind in Europa 3,4 Mio. junge Menschen weniger beschäftigt als im Jahr 2007. Dadurch ist die Jugendarbeitslosigkeit eine der größten Herausforderungen, denen sich der Kontinent heute gegenüber sieht.

Folglich haben viele EU-Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, um eine höhere Erwerbsbeteiligung dieser Altersgruppe zu fördern. Sie haben Beschäftigungsstrategien für junge Menschen eingeführt, die junge Menschen beim Übergang von der Bildung in das Erwerbsleben unterstützen und verschiedene Probleme in Angriff nehmen, wie vorzeitige Schulabgänge, den Übergang von der Schule zum Beruf und die Beschäftigungsfähigkeit. Doch wie wirksam sind diese Strategien? Was sind ihre Stärken und ihre Schwächen und welche Merkmale kennzeichnen eine wirksame Strategie im Bereich der Jugendarbeitslosigkeit?

In diesem Bericht werden die vorliegenden Beweise für die Wirksamkeit von 25 Strategien zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in einer Reihe von Ländern (AT, FI, FR, HU, IE, IT, ES, SE, UK) untersucht und diese Informationen durch Interviews mit Sachverständigen ergänzt. Die Untersuchung zielt darauf ab, den Erfolg der gewählten Maßnahmen mit Blick auf ihre Outputs, Ergebnisse und allgemeinen Auswirkungen zu bewerten.

In Zeiten, in denen zunehmend eine verantwortungsvolle staatliche Maßnahmen gefordert werden und die Staatshaushalte angespannt sind, ist es von wesentlicher Bedeutung, die Evaluierung von politischen Maßnahmen als inhärenten Teil in den politischen Gestaltungsprozess einzubinden. Diese Studie liefert einen wertvollen Beitrag zu der Diskussion, wie der großen Herausforderung einer steigenden Jugendarbeitslosigkeit in Europa begegnet werden kann.

Politischer Kontext

Die Europäische Kommission reagierte anfangs auf die Herausforderung einer steigenden Jugendarbeitslosigkeit, indem sie ihre Bemühungen auf die Leitinitiative der Strategie Europa 2020 „Jugend in Bewegung“ konzentrierte, die darauf abzielt, durch hochwertige Bildung und Ausbildung, eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration und größere Mobilität das Potenzial junger Menschen frei zu entfalten. Gleichzeitig wird in den im April 2010 herausgegebenen integrierten Leitlinien zu Europa 2020 für wirtschafts- und beschäftigungspolitische Maßnahmen betont, dass die Mitgliedstaaten und Sozialpartner „Programme auflegen sollten, um jungen Menschen nach ihrem Schulabschluss bei der Suche nach einer ersten Anstellung oder Möglichkeiten zur allgemeinen und beruflichen Weiterbildung, einschließlich einer Lehre, behilflich zu sein, und rasch zu intervenieren, wenn junge Menschen arbeitslos werden“. Im Jahr 2011 wurde im Vorschlag für eine EU-Initiative „Chancen für junge Menschen“ hervorgehoben, wie wichtig es ist, von Ländern zu lernen, die gute Leistungen erzielen.

Im Jahr 2012 wurde im Beschäftigungspaket „Aufschwung mit vielen neuen Arbeitsplätzen“ die Bedeutung eines Abbaus der Jugendarbeitslosigkeit bekräftigt. Darüber hinaus wurde vorgeschlagen, den Europäischen Sozialfonds im nächsten Programmplanungszeitraum (2014 2020) stärker zur Bewältigung dieses Problems in Anspruch zu nehmen, z. B. durch Garantien für jungen Menschen.

Zahlreiche Mitgliedstaaten haben Strategien umgesetzt, die an einen bestimmten Punkt auf dem Weg eines jungen Menschen ins Berufsleben intervenieren: Einige Maßnahmen sind darauf ausgerichtet, Schulabbrüchen vorzubeugen, während andere darauf abzielen, Schulabbrecher wieder einzugliedern. Manche Strategien sollen dazu beitragen, einen reibungsloseren Übergang vom Schul- ins Berufsleben zu ermöglichen, und andere Maßnahmen zielen darauf ab, die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen zu verbessern. Durch manche Strategien sollen bestehende Hindernisse für junge Menschen im Allgemeinen und für junge Menschen mit besonderen Bedürfnissen abgebaut werden.

Wichtigste Erkenntnisse

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Mitgliedstaaten eine Reihe unterschiedlicher Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit getroffen haben. Dies unterstreicht, dass junge Menschen keine homogene Gruppe und zielgerichtete politische Maßnahmen erforderlich sind, bei denen die besonderen Bedürfnisse und jeweiligen Phasen im Leben eines jungen Menschen berücksichtigt werden. Es werden die Stärken und Schwächen der verschiedenen Arten von Maßnahmen auf dem Weg in eine Beschäftigung ermittelt.

Es wurde festgestellt, dass in den meisten EU-Mitgliedstaaten generell ein Mangel an sorgfältigen Evaluierungen dieser Maßnahmen besteht, obwohl bei den „Evaluierungskulturen“ große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten festzustellen sind. Bei etwa der Hälfte der überprüften Maßnahmen waren keine quantitativen Zielvorgaben wie die Zahl der Programmteilnehmer festgelegt worden. Nur bei drei Maßnahmen waren messbare Ziele hinsichtlich des beabsichtigten Ergebnisses, wie der Anteil der Teilnehmer, der wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert wird, definiert worden. Dadurch gestaltete sich die Bewertung von Erfolg und Wirksamkeit schwierig, insbesondere aus einer vergleichenden Meta-Perspektive.

Durch die Kombination von Materialien aus vorhandenen Bewertungen, Strategiepapieren und Verwaltungsdaten mit Beiträgen aus Befragungen von Interessengruppen kommt diese evaluative Studie zu dem Ergebnis, dass die analysierten Maßnahmen im Bereich Jugendarbeitslosigkeit relativ erfolgreich waren. Nur bei drei Maßnahmen war die geplante Zahl von Schulen und Teilnehmern nicht erreicht worden. Des Weiteren wurde festgestellt, dass politische Maßnahmen in der Regel die gewünschte Zielgruppe erreichen, nur bei zwei der 19 Maßnahmen, zu denen Informationen verfügbar waren, war dies nicht vollständig der Fall. Abgesehen von den Zielvorgaben wurde festgestellt, dass in den Fällen, in denen ausreichende Daten verfügbar waren, bei den meisten Maßnahmen die beabsichtigten Ziele erreicht wurden. Nur ein kleiner Teil der politischen Maßnahmen verfehlte die beabsichtigten Ergebnisse für die Teilnehmer oder diese wurden nur teilweise erreicht.

Hinsichtlich der allgemeinen Auswirkungen der durchgeführten Maßnahmen standen nur wenige Informationen zur Verfügung, z. B. die Auswirkungen einer Strategie auf die Quote der Jugendarbeitslosigkeit oder soziale Ausgrenzung. Angesichts des geringen Umfangs der meisten Maßnahmen und des Einflusses weiterer Faktoren, wie des makroökonomischen Kontextes, konnten die globalen Auswirkungen der analysierten politischen Strategien nicht bewertet werden.

Empfehlungen für die Politik

1. Bei erfolgreichen politischen Maßnahmen wird die Zielgruppe definiert und es werden innovative Wege gesucht, um diese zu erreichen, z. B. durch die Prägung eines guten Rufs, die Schaffung einer positiven „Marke“ für die Maßnahme oder die Zusammenarbeit mit relevanten Gemeinschaftsgruppen bei schwer zu erreichenden Gruppen.

2. Es muss darauf hingewiesen werden, dass die Voraussetzungen für eine Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt sehr unterschiedlich sind; bei den Strategien muss daher eine Reihe von geringfügigen bis komplexen Bedürfnissen berücksichtigt werden.

3. Die Umsetzung der Strategie hängt von geeignetem Personal ab, das ausgebildet und unterstützt werden muss.

4. Junge Menschen müssen auf einen langfristigen nachhaltigen Weg gebracht werden, z. B. durch die Vermittlung der erforderlichen Qualifikationen und stabile Beschäftigungsverhältnisse statt durch schnelle Lösungen von schlechter Qualität.

5. Erfolgreiche politische Maßnahmen bieten eine gute und hochwertige Berufsberatung und eine umfassende ganzheitliche Orientierung.

6. Maßnahmen im Bereich Jugendarbeitslosigkeit müssen sich auf den Kunden konzentrieren, nicht auf den Anbieter, indem beispielsweise zentrale Anlaufstellen für junge Menschen eingerichtet werden oder individuell angepasste persönliche Beratung durch Mentoren angeboten wird.

7. Die Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen und die Einbeziehung aller Interessengruppen kann ein kostengünstiger Weg zur Umsetzung von Strategien sein, wenn die speziellen Aufgaben und Zuständigkeiten der verschiedenen Akteure festgelegt sind.

8. Bei Maßnahmen, die darauf abzielen, die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen zu steigern, muss der Schwerpunkt auf den Anforderungen des Arbeitsmarkts liegen und die Einbindung von Arbeitgebern und ihrer Vertreter muss sichergestellt sein.

9. Jugendarbeitslosigkeit erfordert flexible Antworten, die an die Konjunkturzyklen angepasst werden, während soziale Ausgrenzung ein strukturelles Problem ist, das konsequent bekämpft werden muss.

10. Für eine sachlich fundierte Politikgestaltung und Entwicklung sind eine solide Überwachung und Bewertung erforderlich.

Durch den Vergleich und die Analyse solider Bewertungen aus einer Meta-Perspektive werden die Mitgliedstaaten und die EU in der Lage sein, die besten Praktiken zu ermitteln sowie die Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktteilnahme junger Menschen zu verbessern, sodass sich schließlich das Potenzial jedes jungen Menschen frei entfalten kann.

Weitere Informationen

Der vollständige Bericht über die Wirksamkeit politischer Maßnahmen zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung junger Menschen kann unter folgender Adresse abgerufen werden:
<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1260.htm>.

Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an Massimiliano Mascherini, Research Manager unter mam@eurofound.europa.eu.