

Jugendarbeitslosigkeit in der Schweiz

Die Arbeitslosenquote von Jugendlichen reagiert besonders stark auf konjunkturelle Schwankungen und liegt in der Regel deutlich über derjenigen der erwachsenen Bevölkerung. Wie sind diese Phänomene zu erklären und wie ist die aktuelle Situation in der Schweiz zu beurteilen? Diese Fragen sind zentral, wenn es darum geht, effektive Massnahmen gegen die Jugendarbeitslosigkeit zu treffen.

Je nach Statistik grosse Unterschiede

Im zweiten Quartal 2003 waren gemäss Schweizerischer Arbeitskräfteerhebung (Sake) des Bundesamtes für Statistik (BFS) und nach internationalen Normen¹ 51 000 Jugendliche im Alter von 15 bis 24 Jahren erwerbslos. Die Jugenderwerbslosenquote lag damit bei 8,6% und war mehr als doppelt so hoch wie die entsprechende Gesamterwerbslosenquote von 4,1%.

Auch die Anzahl der bei einem Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) registrierten arbeitslosen Jugendlichen ist im zurückliegenden konjunkturellen Abschwung wieder deutlich stärker als die Gesamtarbeitslosigkeit angestiegen. Ende August 2004 waren gemäss Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) 29 286 Jugendliche von 15 bis 24 Jahren als arbeitslos gemeldet. Saisonbereinigt lag die Jugendarbeitslosenquote mit 5,2% um 1,3 Prozentpunkte bzw. um rund einen Drittel über der Gesamtarbeitslosenquote von 3,9%.

Geringe Meldeneigung bei Jugendlichen

Zunächst fällt auf, dass die Jugenderwerbslosenquote gemäss BFS, die nach internationalen Standards geführt wird, beinahe doppelt so hoch ausfällt wie die Jugendarbeitslosenquote des seco. Der Hauptgrund für diesen Unterschied ist, dass die BFS-Statistik auch erwerbslose Personen erfasst, die nicht bei einem RAV eingeschrieben sind. Im Jahr 2003 waren 64% der jugendlichen Erwerbslosen nicht bei einem RAV registriert. Bei den Erwachsenen betrug dieser Prozentsatz lediglich 35%.

Die geringere Meldeneigung von Jugendlichen ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Wie eine spezielle Auswertung zeigt, befanden sich zum Befragungszeitpunkt rund 14 500 der erwerbslosen Jugendlichen noch in Ausbildung. Sie waren vermutlich auf der Suche nach einer Nebenerwerbstätigkeit und daher grossmehrheitlich nicht bei einem RAV gemeldet. Von den übrigen Jugendlichen, die vor Beginn der Arbeitssuche eine Ausbildung abgeschlossen hatten oder nicht erwerbstätig waren, meldete sich lediglich ein Drittel bei einem RAV. Möglicherweise sind die RAV und ihre Dienstleistungen nicht bekannt, oder die Jugend-

lichen erhoffen sich keine Hilfe bei der Stellensuche. Denkbar ist auch, dass die Jugendlichen keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben oder dass sie sich den Bedingungen der Arbeitslosenversicherung (ALV) – etwa was die Annahme einer zumutbaren Arbeit angeht – nicht unterziehen möchten.

Anders sieht es bei den jugendlichen Erwerbslosen aus, die vor der Stellensuche berufstätig waren. Gut 60% von ihnen sind bei einem RAV gemeldet, womit die Meldeneigung derjenigen der erwachsenen Erwerbslosen nahe kommt.

Unterschiedliche Aussagen von BFS-Statistik und seco-Zahlen

Insgesamt lässt sich aus dieser kurzen Analyse folgern, dass die *Statistik des BFS ein umfassenderes Bild* der Jugenderwerbslosigkeit gibt. Gleichzeitig ist das Bild komplexer, was eine Differenzierung der Analyse erfordert. Dieser Differenzierung sind jedoch insofern Grenzen gesetzt, als die Statistik der jugendlichen Erwerbslosen im Jahr 2003 auf einer Hochrechnung von lediglich 410 Beobachtungen aus der Sake beruht.

Die Zahlen des seco repräsentieren im Vergleich zur BFS-Statistik so etwas wie den «*harten Kern*» der *Jugenderwerbslosigkeit*. Detaillierte Analysen – z.B. nach Regionen und/oder noch kleineren Altersklassen – sind zudem problemlos möglich. Eine Schwäche dieser Zahlen liegt darin, dass sie durch institutionelle Veränderungen in der Arbeitslosenversicherung beeinflusst werden können. Für konjunkturelle Analysen sind die Zahlen des seco jedoch die einzige Option, da nur sie in unterjähriger Frequenz und genügend aktuell zur Verfügung stehen.

Jugendarbeitslosigkeit im Konjunkturverlauf

Wie die *Zahlen des seco* zeigen, entwickelte sich die Jugendarbeitslosigkeit wie auch die Gesamtarbeitslosigkeit mit dem Konjunkturzyklus. Die Konjunktur ist demnach auch der

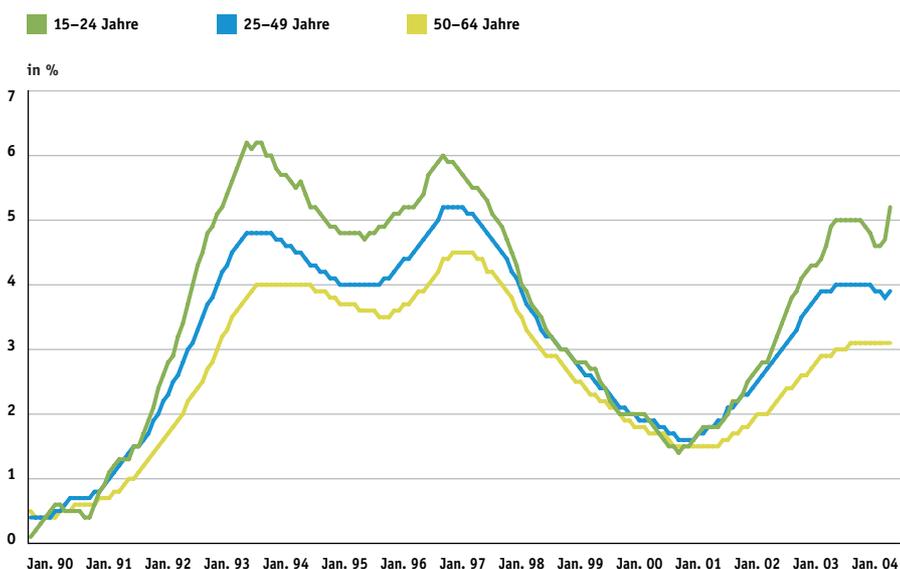


Bernhard Weber
Ressort Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik,
Staatssekretariat für
Wirtschaft (seco), Bern

¹ Nach internationalen Standards gelten Personen als erwerbslos, wenn sie in der Woche vor dem Stichtag nicht erwerbstätig waren, sofort zum Antritt einer neuen Stelle bereit sind und konkrete Anstrengungen unternommen haben, eine Stelle zu finden.

Grafik 1

Arbeitslosenquote nach Altersklasse, Januar 1990–Juli 2004, saisonbereinigt



Quelle: seco, BFS, Weber / Die Volkswirtschaft

wichtigste Einflussfaktor der Jugendarbeitslosigkeit. Eine Besonderheit der Jugendarbeitslosigkeit ist jedoch, dass sie sowohl im Auf- wie auch im Abschwung systematisch stärker auf die konjunkturelle Entwicklung reagiert (siehe Grafik 1).

Ausgehend von einem ähnlichen Niveau Anfang der Neunzigerjahre stieg die Jugendarbeitslosenquote Ende 1993 auf über 6% an, um sich im Aufschwung von 1997 rasch wieder auf das Niveau der 25- bis 49-Jährigen zurückzubilden. Mitte 2002 war wieder ein überproportionaler Anstieg der Jugendarbeitslosenquote zu verzeichnen, der um die Jahreswende 2003/2004 in einer Jugendarbeitslosenquote von 5% gipfelte; das entspricht einem Prozentpunkt oder 25% mehr als die Quote der 25- bis 49-Jährigen. Für die gesamte Periode seit Anfang der Neunzigerjahre gilt, dass eine Veränderung der Gesamtarbeitslosigkeit um 10% im Durchschnitt jeweils zu einer Veränderung der Jugendarbeitslosenquote von 12,4% geführt hat.

Beurteilung der aktuellen Situation

Wie in den Neunzigerjahren ist auch jüngst die Jugendarbeitslosenquote wieder überproportional angestiegen. Obwohl diese Entwicklung zu erwarten war, ist die Jugend- im Verhältnis zur Gesamtarbeitslosigkeit heute als relativ hoch einzustufen: In den letzten Monaten überstieg die Jugendarbeitslosenquote jene der 25- bis 49-Jährigen noch um bis zu 25%. Dies war zuletzt in den Jahren 1993/94 zu beobachten, als die Arbeitslosenquote der 25- bis 49-Jährigen um rund ein Viertel über dem heutigen Wert lag. Bei der Interpretation

der Zahlen zu berücksichtigen ist ferner, dass der Anspruch von jugendlichen Bildungsabgängern auf Arbeitslosenentschädigung 1996 und 1997 gekürzt wurde, was sich negativ auf deren Meldeneigung ausgewirkt haben dürfte. In diese Richtung weist auch die Entwicklung der *Jugendarbeitslosenquote des BFS*. Hier hat in den letzten Jahren das Verhältnis der Jugend- zur Gesamterwerbslosenquote insbesondere aufgrund einer Zunahme von nicht registrierten erwerbslosen Jugendlichen zugenommen.

Ursachen der Jugendarbeitslosigkeit

Die *Hauptursache* für das strukturell höhere Niveau der Jugendarbeitslosigkeit liegt darin, dass die meisten Jugendlichen im Alter von 15 bis 24 Jahren mindestens einen *Übergang vom Bildungssystem in den Arbeitsmarkt* vollziehen. In der Schweiz erfolgt der erste Übergang wegen des dualen Bildungssystems für die meisten Jugendlichen bereits nach der obligatorischen Schule, d.h. mit rund 16 Jahren.

Diese Übergänge sind naturgemäss mit einem erhöhten Arbeitslosenrisiko verbunden, da Schülerinnen und Schüler im Ausgangszustand keine Stelle besitzen und damit potenziell arbeitslos sind. Auch nach Abschluss einer Ausbildung auf der Sekundarstufe II sind Übergänge zwischen Bildungssystem und Arbeitsmarkt für Jugendliche in der Schweiz nicht unüblich; und nicht jeder Lehrabgänger findet anschliessend an seine Lehre automatisch eine reguläre Stelle. Tatsächlich sind Abgängerinnen und Abgänger des Bildungssystems auch statistisch gesehen für die erhöhte Erwerbslosen- bzw. Arbeitslosenquote von Jugendlichen «verantwortlich». Blendet man sie aus, liegt die *Jugendarbeitslosenquote gemäss BFS* nur geringfügig über derjenigen der 25- bis 49-Jährigen, während die *Jugendarbeitslosenquote gemäss seco* sogar darunter zu liegen kommt (vgl. Grafiken 2 und 3).

Instabilität der ersten Beschäftigungsverhältnisse

Mit dem Antritt einer ersten Stelle ist der Transitionsprozess vom Bildungs- in das Erwerbssystem nicht vollständig abgeschlossen. Beschäftigungsverhältnisse von Jugendlichen weisen denn auch eine unterdurchschnittliche Stabilität auf. Für die daraus entstehende Arbeitslosigkeit gibt es zwei sehr unterschiedliche Interpretationen: Zum einen kann sie als Sucharbeitslosigkeit interpretiert werden, welche den «Job-Match» verbessert und damit die Effizienz des Systems erhöht. Zum anderen kann man die Jugendlichen als Opfer sehen, die noch nicht von den Vorteilen der besser integrierten Arbeitnehmenden

profitieren können (vgl. Insider-Outsider-Theorie). Für die Schweiz lässt sich anhand der *Sake-Daten* zeigen, dass die relativ instabileren Beschäftigungsverhältnisse von Jugendlichen zu einer erhöhten Jugenderwerbslosenquote beitragen, wenn auch in relativ geringem Ausmass. Am stärksten fällt ins Gewicht, dass Jugendliche relativ häufig befristete Arbeitsverträge haben, die bei sinkendem Arbeitskräftebedarf nicht mehr verlängert werden.

Berufswahl im dualen Bildungssystem

In unserem dualen Bildungssystem bedeutet die erste Stellensuche für rund zwei Drittel der Jugendlichen zugleich die Wahl eines Berufsfeldes. Die Koppelung von Stellensuche und Berufswahl erschwert den Suchprozess und erfordert von den Jugendlichen – je nach Lehrstellensituation – eine hohe Flexibilität. Gleichzeitig verleiht sie der Jugendarbeitslosigkeit eine besondere Bedeutung, weil letztlich auch die Bildungsentscheide der Jugendlichen von der Arbeitsmarktsituation abhängig werden können.

Demografische Entwicklung

Der Übergang vom Bildungssystem in den Lehrstellen- bzw. Arbeitsmarkt erfordert nicht nur von den Jugendlichen, sondern auch von der Wirtschaft eine Anpassungsleistung. Eine demografiebedingte Zunahme der jugendlichen Bevölkerung kann auf dem Lehrstellen- und Arbeitsmarkt zu einem Angebotsüberhang führen, der von der Wirtschaft unter Umständen nicht sofort aufgenommen wird.

In den Achtzigerjahren war ein relativ starker Rückgang der 15- bis 19-jährigen Bevölkerung in der Grössenordnung von jährlich 2%–3% festzustellen. Mitte der Neunzigerjahre kehrte sich dieser Trend um, wobei seither ein Bevölkerungswachstum von jährlich rund 1% zu konstatieren ist. Gemäss dem Demografieszenario des BFS soll sich diese Zunahme bis ins Jahr 2007 fortsetzen, um danach wieder in einen Rückgang zu münden. Bezogen auf den Lehrstellenmarkt impliziert diese Entwicklung, dass die Lehrstellensituation in den Achtziger- und frühen Neunzigerjahren durch den Rückgang der jugendlichen Bevölkerung tendenziell entlastet wurde. Seit Mitte der Neunzigerjahre steigt dagegen der Lehrstellenbedarf, was zum relativen Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit in den letzten Jahren mit beigetragen haben könnte.

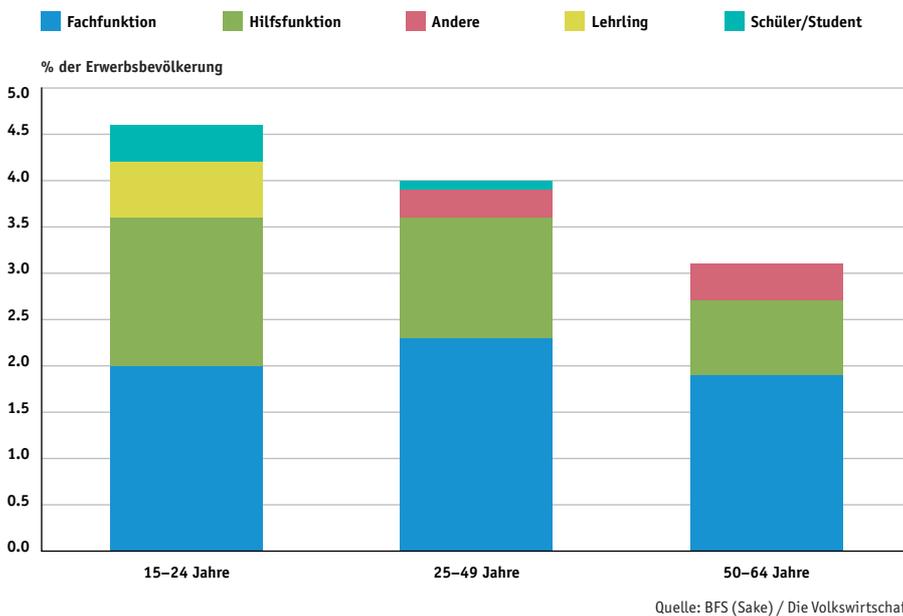
Humankapital: Bildung und Berufserfahrung

Neben der grundsätzlichen Problematik der Transition vom Bildungs- ins Erwerbssystem können auch individuelle Risikofaktoren die Jugendarbeitslosigkeit beeinflussen. Ein solcher Faktor ist das Humankapital. In der Regel stellt man fest, dass Personen mit hohem Bildungsniveau und langjähriger Berufserfahrung ein geringeres Arbeitslosenrisiko aufweisen. Die geringe Berufserfahrung von Jugendlichen dürfte somit einen Risikofaktor darstellen.

Weniger eindeutig ist der Effekt der Bildung. Zwar ist das Schulwissen der heutigen Jugendlichen aktuell und sie erreichen eher höhere formale Bildungsniveaus als frühere Generationen. Allerdings wird dieser Effekt in der Altersklasse der 15- bis 24-Jährigen in der Regel noch nicht sichtbar, da Personen mit

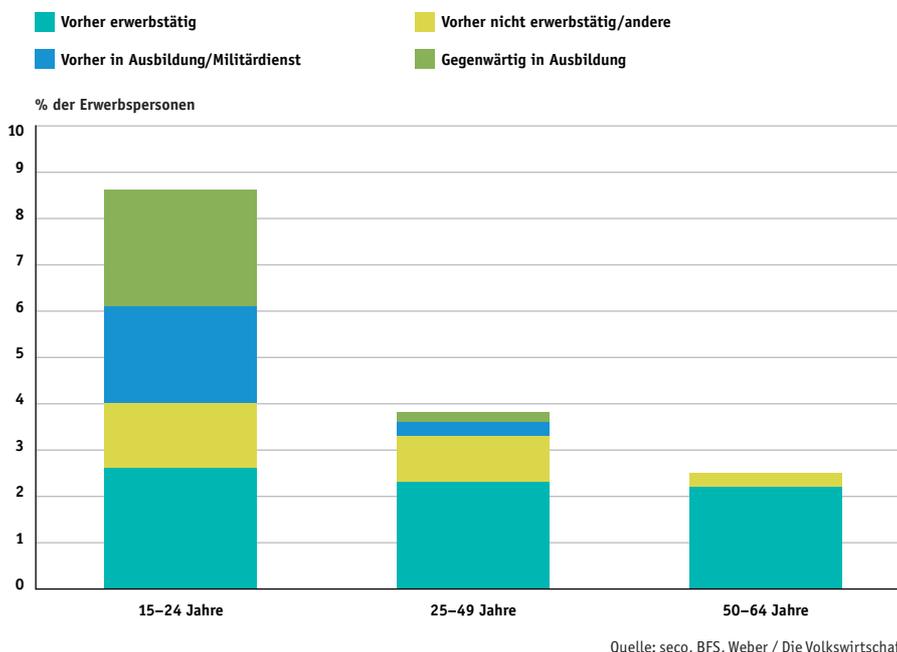
Grafik 2

Arbeitslosenquoten nach Altersklasse und Funktion vor der Arbeitslosigkeit, Januar–Juli 2004



Grafik 3

Erwerbslosenquoten nach Altersklasse und Erwerbssituation vor der Erwerbslosigkeit, 2. Quartal 2003



tertiärer Ausbildung zumeist erst später auf den Arbeitsmarkt treten. Die jugendlichen Erwerbspersonen stellen damit eine «Auswahl» von Personen dar, welche das Schulsystem relativ frühzeitig verlassen haben, womit bei ihnen ein erhöhtes Arbeitslosenrisiko vermutet werden könnte. Allerdings ist hier anzufügen, dass der Zusammenhang zwischen Humankapital und Beschäftigungschancen durch eine hohe Flexibilität kompensiert werden kann.

Ausländische Nationalität

Eine ausländische Nationalität ist statistisch gesehen ein bekanntes Arbeitslosenrisiko. Zum grossen Teil steht es in einem Zusammenhang mit dem Risikofaktor Humankapital, da ausländische Jugendliche im Durchschnitt ein tieferes formales Bildungsniveau und eine geringere schulische Leistung aufweisen. Andererseits zeigen neuere Studien, dass ausländische Jugendliche bei der Stellensuche auch echter Diskriminierung ausgesetzt sind.

Insider-Outsider-Theorie

Einen interessanten Erklärungsansatz für das erhöhte Arbeitslosenrisiko von Jugendlichen liefert die Insider-Outsider-Theorie. Ihr Kern basiert auf der Feststellung, dass den Unternehmen bei der Einstellung und Entlassung von Arbeitskräften Kosten entstehen. Sind diese Kosten hinreichend hoch, können sich Arbeitsmärkte in Insider und Outsider aufspalten. Insider sind dabei die etablierten Erwerbstätigen, deren Beschäftigung durch die Kosten der Entlassung geschützt ist. Typische Outsider sind demgegenüber Arbeitslose oder Abgängerinnen und Abgänger des Bildungssystems.

Besonders augenfällig wird die Bedeutung der Insider-Outsider-Theorie für die Jugendarbeitslosigkeit bei schlechtem Konjunkturverlauf. Das Modell impliziert nämlich, dass die Unternehmen ihre Personalbestände bei Bedarf in erster Linie abbauen, indem sie «natürliche» Abgänge nicht mehr ersetzen. Leidtragende dieser Politik sind die Outsider, welche vergeblich auf einen Einstieg ins Erwerbsleben hoffen. Dass dieses Modell gesellschaftlich eine gewisse Akzeptanz erfährt, lässt sich daraus ersehen, dass derartige Stellenabbau-massnahmen oft als «sozialverträglich» bezeichnet werden – ein Begriff, der sich durch die Brille der Insider-Outsider-Theorie durchaus etwas relativiert.

Massnahmen zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit

Der Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit und eine drohende Lehrstellenknappheit haben Bund und Kantone bereits 2003 bewogen, Gegenmassnahmen einzuleiten. Im Vordergrund

standen dabei Massnahmen zur Schaffung zusätzlicher Lehrstellen durch sog. Lehrstellenförderer und die Unterstützung von Lehrstellenverbänden. Diese Massnahmen wurden 2004 noch intensiviert. Daneben wurden die Brückenangebote (10. Schuljahr, Vorlehren, Berufspraktika, Beschäftigungsprogramme wie das Motivationssemester des seco) für Schulabgängerinnen und -abgänger ohne Anschlusslösung ausgebaut.

Der Fokus auf den Übergang von der obligatorischen Schule in eine Ausbildung auf Sekundarstufe II ist volkswirtschaftlich sinnvoll. Hier ist die Gefahr von negativen Langfristfolgen der Jugendarbeitslosigkeit am grössten. Auch der Versuch, ein antizyklisches Verhalten der Unternehmen bei der Schaffung von Lehrstellen zu fördern, ist zu begrüssen und dürfte gemäss den neuesten Ergebnissen des Lehrstellenbarometers nicht ohne Erfolg geblieben sein. Dennoch zeigt sich, dass auf Brückenangebote wohl auch in Zukunft nicht verzichtet werden kann.

Wirksamkeit der Brückenangebote überprüfen

Wünschbar wäre, dass die Wirksamkeit solcher Angebote noch besser überprüft würde, wie dies für die Motivationssemester des seco geschehen ist.² Eine der zu beantwortenden Fragen wäre etwa, welchen Einfluss die Orientierung eines Programms am Lehrstellen- und Arbeitsmarkt auf dessen Wirksamkeit hat. Makroökonomisch ist zudem von Interesse, inwieweit die Massnahmen konjunkturell bzw. strukturell wirken. Von einer konjunkturellen Wirkung darf man ausgehen, wenn die Programme in Zeiten hoher Jugendarbeitslosigkeit kurzfristig und nur vorübergehend ausgebaut werden. Eine strukturelle Funktion nehmen die Programme demgegenüber wahr, wenn sie strukturelle Qualifikationsdefizite der Schulabgängerinnen und -abgänger zu kompensieren versuchen.

Ob ein Programm strukturell oder konjunkturell wirkt, ist a priori nicht auszumachen. Allerdings besteht die Tendenz, wonach sich konjunkturell angelegte Programme verstetigen und damit vor allem noch strukturell wirken. Dass nach wie vor ein Bedarf für konjunkturelle Programme vorhanden ist, hat diese Analyse gezeigt. Gleichzeitig ist die Hoffnung durchaus berechtigt, dass sich die Jugendarbeitslosigkeit im nächsten Konjunkturaufschwung wieder deutlich zurückbilden wird.

Kasten 1

Determinanten und regionale Aspekte der Jugendarbeitslosigkeit

Dieser Beitrag basiert auf einem Bericht, welcher im Rahmen eines Projektes der Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug (Amosa) entstanden ist. Der Bericht ist neben weiteren Projektbeiträgen zum Thema Jugendarbeitslosigkeit im Internet abrufbar unter: www.amosa.net.

² Vgl. Weber, Markus: Motivationssemester – ein Programm gegen Jugendarbeitslosigkeit, in: Die Volkswirtschaft 8-2003, S. 57–59.