

Die Arbeitsmarktsituation von Jugendlichen im internationalen Vergleich

Jugendarbeitslosigkeit ist trotz verbesserter Bildung spätestens seit der letzten Wirtschaftskrise zum weltweiten Thema geworden. Nur wenigen Ländern gelingt es, ihre Jugend effizient und deren Ausbildung entsprechend in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Schweiz ist international ein Vorzeigeland, weshalb sich viele Staaten für die Ursachen dieses Erfolgsmodells interessieren. Dabei spielt die Berufsbildung eine wichtige Rolle. Die folgenden Ausführungen zeigen auf, wie die Situation der Jugend auf dem Arbeitsmarkt erfasst werden kann und welche Herausforderungen sich beim Vergleich von Berufsbildungssystemen stellen.



Berufsschulunterricht angehender Köche in Flensburg. Das Berufsbildungssystem Deutschlands ist gemäss KOF Jugendarbeitsmarktindex punkto Qualität und Integrationsleistung vergleichbar mit demjenigen der Schweiz.

Foto: Keystone

Die Berufsbildung ist seit der OECD-Studie *Learning for Jobs*¹ Gegenstand internationaler Debatten. Dabei steht die Schweiz im Fokus, denn es gelingt ihr gut, Jugendliche in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Delegationen zahlreicher Staaten reisen in die Schweiz, um zu verstehen, was das Schweizer Berufsbildungssystem auszeichnet, und um Rezepte zu suchen, wie die Schwachstellen

im eigenen Bildungssystem behoben werden können. Die Analyse der Entstehung und Funktionsweise von Bildungssystemen zeigt jedoch, dass es den Export eines Berufsbildungssystems nicht geben kann, denn «ein nationales Bildungssystem ist eine lebendige Institution, das Ergebnis von vergessenen Kämpfen, von Schwierigkeiten und von Schlachten, die lange zurückliegen. Es enthält einige der geheimen Macharten des nationalen Lebens».² Nichtsdestotrotz können Vergleiche helfen, das eigene System besser zu verstehen, Stärken und Schwächen zu identifizieren und international besser zu positionieren.

Die Schwierigkeiten beim Vergleich von Berufsbildungssystemen zeigen sich zum einen bei den Begrifflichkeiten. Was in den verschiedenen Ländern unter *Apprenticeship*, *Skills* oder *Qualifications* verstanden wird, ist unterschiedlich.³ Es sind soziale Konstruktionen. Noch grösser sind die Herausforderungen, wenn man die unterschiedliche Leistungsfähigkeit solcher Systeme kausal erklären will. Meist wird dabei



Dr. Ursula Renold
Leiterin Forschungsbereich Bildungssysteme, KOF ETHZ, Mitglied im internationalen Advisory Board des Center on International Education Benchmarking, Washington

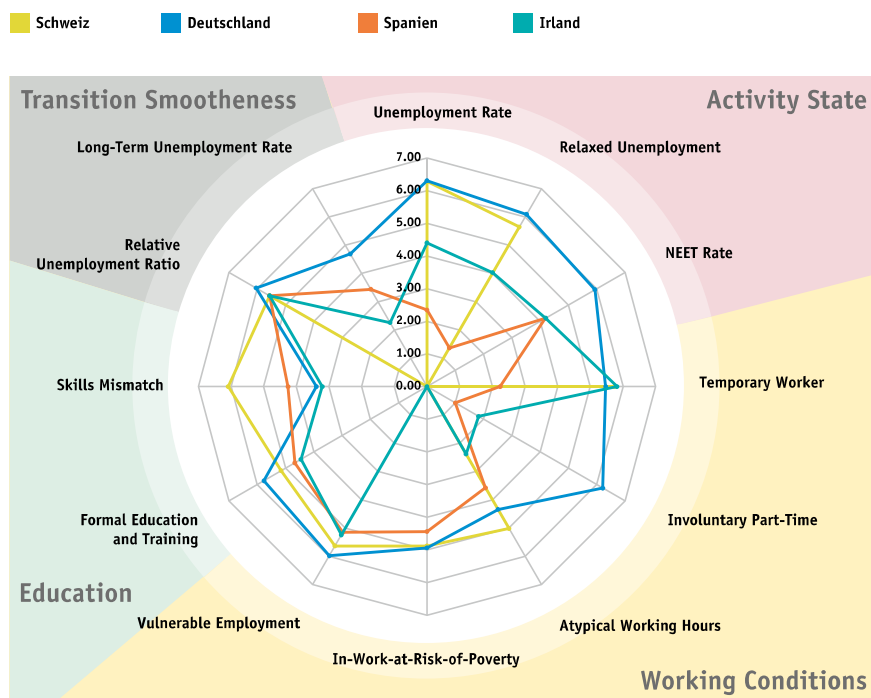


Dr. Thomas Bolli
Post-Doc, Forschungsbereich Bildungssysteme, KOF ETHZ

Grafik 1

Indikatorensystem zur Arbeitsmarktsituation von Jugendlichen, 2012

Die Indikatoren des KOF Jugendarbeitsmarktindex für ausgewählte Länder und ihre Zuordnung zu vier Dimensionen



Quelle: KOF ETHZ / Die Volkswirtschaft

untersucht, wie gut es den Ländern gelingt, ihre Jugend in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Denn Bildungssysteme haben unter anderem die Funktion, «die auf dem Arbeitsmarkt benötigten Kompetenzen bereitzustellen und somit quantitativ und qualitativ das Arbeitskräftevolumen zu sichern, das für Wohlstand und gesellschaftliche Entwicklung erforderlich ist».⁴ Dies gelingt unterschiedlich gut, denn viele Länder verfügen über keine institutionelle Koppelung zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystemen, wie sie die Schweiz kennt.

Ein Indikatorensystem zur Jugendarbeitsmarktsituation

Das Erfassen der Situation von Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt ist ein erster Schritt, um Aussagen über Wirkungen von Berufsbildungsgängen zu treffen. Jugendarbeitslosigkeit ist dabei ein vielzitiertes Indikatoren. Er reicht aber nicht, um die verschiedenen Dimensionen der Situation von Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt in ihrer Komplexität zu beurteilen. Die Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF) hat dazu ein Instrument entwickelt, welches erlaubt, die Situation von Jugendlichen aus verschiedenen Gesichtspunkten zu analysieren: den KOF Jugendarbeitsmarktindex.⁵ Beispielpflicht stellt Grafik 1 die Indikatoren

für Deutschland, Irland, Spanien und die Schweiz dar, wobei ein höherer Wert eine vorteilhaftere Situation impliziert.

Zwölf Indikatoren, vier Dimensionen

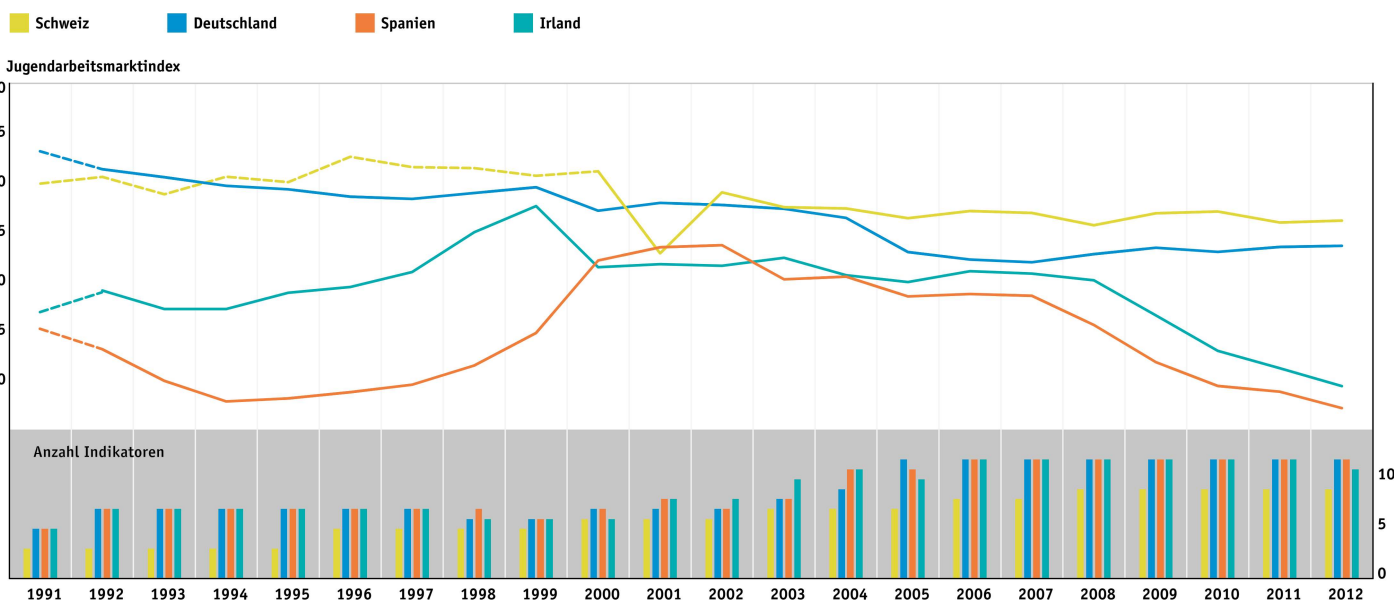
Die zwölf Indikatoren können vier Dimensionen zugeordnet werden, welche verschiedene Aspekte des Jugendarbeitsmarktes beleuchten. Die Arbeitslosenrate (*Unemployment Rate*) wird der Dimension *Activity State* zugeordnet. Sie erfasst, wie gut die Jugendlichen *quantitativ* in den Arbeitsmarkt eingebunden sind. Demnach sind in Deutschland und in der Schweiz Jugendliche ähnlich gut situiert, während es die Jugendlichen in Irland und Spanien schwer haben, eine Arbeit zu finden. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der *Relaxed Unemployment Rate*, welche auch die Jugendlichen berücksichtigt, die arbeiten wollen, aber aufgrund der Arbeitsmarktchancen aufgegeben haben, nach Arbeit zu suchen. Die *NEET Rate*⁶ – d. h., der Anteil der Jugendlichen, welche weder eine Stelle haben noch sich in Ausbildung befinden – weist eine gute Situation in Deutschland aus, während Spanien und Irland schlecht abschneiden.

Die *Dimension Working Conditions* beinhaltet Indikatoren, welche die Qualität von Arbeitsverhältnissen erfassen. Irland schneidet in Bezug auf die *Temporary Worker Rate* – also dem Anteil jugendlicher mit einem temporären Arbeitsvertrag von unter 18 Monaten – ähnlich gut ab wie Deutschland und die Schweiz, während sich spanische Jugendliche oft mit temporären Arbeitsstellen begnügen müssen. Weiter weisen sowohl Spanien als auch Irland eine hohe *Involuntary Part-Time Rate* aus, welche den Anteil der Jugendlichen misst, die unfreiwillig Teilzeit arbeiten. Auch der Anteil jugendlicher, die Sonntags-, Nacht- oder Schichtarbeit verrichten müssen (*Atypical Working Hours*), ist in Deutschland und der Schweiz tief. Jugendliche in Spanien sind in Bezug auf diesen Indikator nur unwesentlich schlechter gestellt, während Irland schlecht abschneidet. Die Anteile jugendlicher, die sich trotz Arbeit nur knapp über Wasser halten können (*In-Work-at-Risk-of-Poverty*) oder aufgrund von Selbstständigkeit oder unbezahlter Arbeit in der Familie weniger gesetzlichen Schutz genießen (*Vulnerable Employment*), weisen relativ kleine Unterschiede auf.

Die *Dimension Education* bezieht sich direkt auf das Bildungssystem und das Ausbildungsverhalten. Die Unterschiede im Anteil jugendlicher, die sich in formaler Bildung befinden (*Formal Education and Training*), sind relativ gering. *Skills Mismatch* erfasst, ob die Arbeitslosenraten in verschiedenen

Grafik 2

KOF Jugendarbeitsmarktindex ausgewählter Länder, 1991–2012



Anmerkung: In den Indexwerten fehlen aufgrund der Datenverfügbarkeit für die Schweiz drei Indikatoren und für Irland ein Indikator. Schliesst man diese von der Berechnung aus, ergibt sich ein ähnliches Bild.

Quelle: KOF ETHZ / Die Volkswirtschaft

Kasten 1

Literatur

- Bereday, George Z. F. (1964): Sir Michael Sadler's «Study of Foreign Systems of Education». In: Comparative Education Review 7, Nr. 3 (1. Februar), S. 310.
- Brockmann, Michaela, Clarke, Linda, Winch, Christopher (2008): Knowledge, Skills, Competence: European Divergences in Vocational Education and Training (VET) – the English, German and Dutch Cases. In: Oxford Review of Education 34, Nr. 5 (15. September), S. 547–567.
- Renold, Ursula, Bolli, Thomas, Pusterla, Filippo, Egg, Maria Esther (2014): On the Multiple Dimensions of Youth Labour Markets: A Guide to the KOF Youth Labour Market Index, KOF-Studie, Nr. 51, kof.ethz.ch/de/publikationen/p/kof-studien.
- Hall, Peter A, Soskice, David W. (2001): Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage. Oxford University Press.
- Klieme, Eckhard, Avenarius, Hermann, Baethge, Marin, Döbert, Hans, Hetmeier, Heinz-Werner, Meister-Scheufelen, Gisela, Rauschenbach, Thomas, Wolter, Andrä (2006): Grundkonzeption der Bildungsberichterstattung in Deutschland. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft. Bildungs- und Sozialberichterstattung. Beiheft 6. S. 129–145.
- OECD (2010): Learning for Jobs.
- Tucker, Marc (2014): College: The Key to Prosperity – or Is It?, In: Education Week, 17. Juni.

Bildungsstufen ähnlich sind, also ob die Bildungsabschlüsse der Nachfrage entsprechen. Die Schweiz schneidet hier sehr gut ab, während Spanien, Deutschland und Irland relativ hohe Ungleichgewichte aufweisen.

Die Dimension *Transition Smoothness* erfasst schliesslich die Schwierigkeiten im Übergang von der Bildung in den Arbeitsmarkt. Die relative Arbeitslosigkeit – also die Arbeitslosenrate von Jugendlichen in Relation zu derjenigen der Erwachsenen – ist in allen vier Ländern relativ tief. Hingegen ist die Langzeitarbeitslosigkeit unter Jugendlichen in Deutschland bedeutend seltener als in Spanien und Irland.

Diese Erläuterungen zeigen, dass die Arbeitslosenquote zwar ein wichtiger Indikator für die Situation von Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt darstellt, der multidimensionalen Situation aber nur bedingt gerecht werden kann. Der KOF Jugendarbeitsmarktindex aggregiert die vier Dimensionen in einer Kennziffer pro Land. Grafik 2 zeigt seine Entwicklung über die Zeit, wobei die Balkengrafik die Anzahl verfügbarer Indikatoren in einem Jahr darstellt.

Vergleiche der Berufsbildungssysteme bedingen Typologisierung

Basierend auf dem KOF Jugendarbeitsmarktindex lässt sich analysieren, weshalb sich die Situation von Jugendlichen in den Ländern unterscheidet. Die KOF untersucht momentan zwei Hypothesen. Gemäss der ersten Hypothese beeinflusst

die Arbeitsmarktregulierung (Kündigungsschutz, Regulierung befristeter Arbeit, Mindestlohn etc.) die Situation von Jugendlichen.

Die zweite Hypothese besagt, dass unterschiedliche Merkmale der Bildungssysteme für die Differenzen verantwortlich sind. Die Analyse dieser Hypothese beruht auf dem Konzept der sogenannten *Curriculum Value Chain*, d.h., der unterschiedlichen Merkmale in den Phasen der Bildungsprozesse verschiedener Länder. Diese reicht von der Erstellung eines Curriculums (*Curriculum Design*), über die Umsetzung in die Praxis (*Curriculum Application*) bis hin zu den Resultaten (*Curriculum Outcome*). Da Bildungssysteme von zahlreichen Gegebenheiten eines Landes abhängen, sind die Merkmale der verschiedenen Phasen sehr heterogen. Diese gilt es, in eine Systematik zu bringen.

Grafik 3 soll dies anhand von zwei Dimensionen illustrieren. Die Grafik teilt Berufsbildungsansätze in vier grobe Kategorien ein. Die horizontale Achse zeigt, wie Berufsbildungsgänge im nationalen Bildungssystem einzuordnen sind. Aufgaben-, job- oder firmenspezifische Lehrgänge haben eine geringe Verankerung im Bildungssystem und zeichnen sich durch hohe Fragmentierung der Qualifikationen aus. Berufskonzeptorientierte Bildungsgänge mit nationalen Qualifikationsstandards sind eingebettet in das nationale Bildungssystem und haben in der Regel Zugang zu weiterführenden Bildungsgängen. Im ersten Quadranten rangiert

Grafik 3

Vier Kategorien von Berufsbildungsansätzen, abhängig von Wirtschafts- und Bildungssystemaspekten eines Landes



Anmerkung: Während sich USA auf das Berufslehresystem als Ganzes bezieht, beziehen sich Volkswagen (USA) und SAP (USA) auf die Ausbildungsstrategien dieser Firmenniederlassungen in den USA. Indien (ITI) bezieht sich auf die Berufsbildung, welche im Rahmen der Industrial Training Institutes angeboten werden.

Quelle: KOF ETHZ / Die Volkswirtschaft

Grossbritannien mit über 18000 Qualifikationen (*National Vocational Qualifications, NVQ*). Im vierten Quadranten liegen Deutschland mit 350 und die Schweiz mit 230 beruflichen Grundbildungen. Seit dem starken Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit in vielen Ländern orientieren sich Entscheidungsträger am Berufsbildungsmodell von Deutschland oder der Schweiz, weil ihre Integrationsleistung gemäss KOF Jugendarbeitsmarktindex vergleichbar ist und sie sich durch hohe Qualität und ein nationales Berufskonzept auszeichnen.

ausgerichtet sein müssen (*vertikale Achse*).⁸ Die Schweiz gewinnt den Qualitäts- und nicht den Preiswettbewerb. Ihre Firmen sind deshalb auf hochqualifizierte Fachleute auf der gesamten Breite der Begabenskala angewiesen. Das ist nicht so in anderen Ländern, denn sie verfügen mangels Berufsverbänden über keinen Konsens, für welchen Markt ausgebildet werden soll. So schreibt der US-amerikanische Forscher Marc Tucker jüngst zum Vergleich USA-Schweiz, dass in den USA kein Konsens darüber bestehe, ob es den Qualitäts- oder den Preiswettbewerb zu gewinnen gelte. Somit gebe es keine Abmachungen darüber, dass die US-amerikanische Wirtschaft über Hochqualifizierte auf der ganzen Breite der Begabenskala verfügen müsse. Demgegenüber setze die Schweizer Weltklasse Standards auf allen Ebenen des Bildungssystems.⁹

Aufwertung der berufspraktischen Komponenten

Um die kausalen Zusammenhänge zwischen den Bildungswegen und der Situation von Jugendlichen auf dem Arbeitsmarkt erklären zu können, sind weiterführende Analysen notwendig. Damit kann ein inputorientierter (z.B. Anzahl Jahre Ausbildung) oder ein titelorientierter Vergleich überwunden werden, womit die berufspraktischen Komponenten der Ausbildung an Bedeutung gewinnen. Dies trägt wiederum dazu bei, den hohen Wert der Schweizer Berufsbildung im internationalen Kontext besser zu positionieren.

Sozialpartnerschaft und Berufsverbände mit wichtigen Funktionen

Auch die Rolle der Firmen in der Ausbildung der Berufsnachwuchskräfte ist verschieden. Während sich US-amerikanische Firmen kaum engagieren, haben Firmen in der Schweiz eine tragende Rolle in der Berufsbildung. Mit anderen Worten: Um die Vorteile eines arbeitsmarktgetriebenen Berufsbildungssystems zu realisieren, müssen sich Unternehmen substantiell engagieren. Dies ist in angelsächsischen Ländern schwierig, da es unter anderem an Sozialpartnerschaften sowie an Kooperation unter Firmen fehlt.⁷ Diese zwei Voraussetzungen sind für den Erfolg eines dualen Berufsbildungssystems unabdingbar.

Wie Grafik 3 zeigt, geht es auch darum zu erkennen, dass die Qualifikationsstandards auf die Bedürfnisse der Wirtschaft und ihres technologischen Entwicklungsstandes

1 OECD (2010).
 2 Bereday (1964). Übersetzung aus dem Englischen durch die Autoren.
 3 Brockmann et al. (2008).
 4 Klieme et al. (2006).
 5 Das Instrument steht unter www.kof.ethz.ch/de/indikatoren/ylm-index zur Verfügung. Die Methodik ist in Renold, Bolli, Pusterla, Egg (2014) beschrieben.
 6 NEET = Not in Education, Employment or Training.
 7 Hall, Soskice (2001).
 8 Vgl. Hall, Soskice (2001).
 9 Tucker (2014).