

# Berufliche Souveränität für Europas Jugend

## Die Politik muss den Start ins Erwerbsleben besser gestalten

---

Die Schweiz macht es vor: Durch kluge Reformen hat dort die duale Berufsbildung hohe Attraktivität behalten, Jugendarbeitslosigkeit und Armut trotz Arbeit liegen auf niedrigem Niveau. In einer vergleichenden Studie haben die Autor\*innen dieses Beitrags analysiert, welche Weichen die europäische Politik stellen muss, damit junge Menschen auf dem Arbeitsmarkt bestehen. Dabei geht es um mehr als die Sicherung des jeweils eigenen Lebensunterhalts: Berufliche Souveränität ist die Voraussetzung dafür, dass die junge Generation ihren Beitrag zum digitalen und ökologischen Wandel leisten kann.

*Günther Schmid, Lutz Bellmann, Bernard Gazier und Janine Leschke*

Junge Menschen müssen in der Lage sein, Europas Zukunft grüner, digitaler und integrativer zu gestalten“, forderte die EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen im Herbst 2021 in ihrer Rede zur Lage der Union. In dieser Rede regte sie ein „Europäisches Jahr der Jugend 2022“ an – ein Vorschlag, der am 22. Dezember 2021 vom Europäischen Parlament und dem Rat angenommen wurde. Im entsprechenden Dokument werden unter anderem folgende Ziele aufgezählt: die Umsetzung von Grundsatz 1 der Europäischen Säule sozialer Rechte („Jede Person hat das Recht auf hochwertige und integrative allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen“); verstärkte Bemühungen Europas um einen gerechten Übergang von der Schule in den Beruf (verurteilt wurde zum Beispiel die Praxis unbezahlter Praktika, wenn sie nicht mit dem Erwerb von Bildungsabschlüssen zusammenhän-

gen); weitere Impulse für die Schaffung hochwertiger Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen, zum Beispiel durch die Stärkung der sogenannten Jugendgarantie (seit 2013 sollen die EU-Mitglieder allen Jugendlichen, die weder in Beschäftigung sind noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, einen Ausbildungsplatz garantieren).

Aus nachvollziehbaren Gründen wurde die Aufmerksamkeit europäischer Politik seitdem auf andere Themen gelenkt, sodass kein Aufbruch zu einer neuen europäischen Jugendpolitik zu verzeichnen ist. Doch selbst wenn die Jugend 2022 im Vordergrund der Europapolitik gestanden hätte, wäre wohl kein Paradigmenwechsel erfolgt. Denn die zunehmende Komplexität des Übergangs von der Schule in den Beruf wird politisch kaum verstanden und wissenschaftlich noch unzureichend erforscht.

Oft enden penibel-deskriptive Analysen der Jugendarbeitslosigkeit in simplen Forderungen, endlich die Jugendgarantie umzusetzen oder EU-Staaten mit Lehrlingssystemen zu folgen, weil diese angeblich die geringste Jugendarbeitslosigkeit aufweisen.

Diese Kluft zwischen ehrgeizigen, wenn nicht gar anmaßenden Zielen der europäischen Jugendpolitik und ihren bisher meist bescheidenen Erfolgen haben wir zum Anlass genommen, die Komplexität der Übergänge Jugendlicher in das Arbeitsleben zu analysieren und aus den Erfahrungen ausgewählter Länder Vorschläge zu entwickeln, wie die europäische Jugendpolitik verbessert werden könnte.

Ausgangspunkt ist die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte, die den Arbeitsmarkt als eine Sequenz von individuellen Übergängen im Lebensverlauf betrachtet, die mit spezifischen Ri-

### „Die Personalpolitik der Betriebe ist oft kurzfristig auf Einstellungen oder Entlassungen konzentriert und nicht auf langfristige Personalentwicklung“

siken einhergehen. Oft wird allerdings statisch auf die Anzahl von Arbeitslosen, offenen Stellen oder Beschäftigten abgehoben, wenn die Arbeitsmarktsituation erfasst werden soll. Diese Statistiken bilden selten die Dynamik ab und erlauben keine Rückschlüsse auf längerfristige Erwerbsverläufe. Auch die Personalpolitik der Betriebe ist oft kurzfristig auf Einstellungen oder Entlassungen konzentriert und nicht auf langfristige Personalentwicklung, einschließlich Ausbildung und Weiterbildung. Das führt zu Situationen, wie wir sie aktuell nur zu gut kennen: Fachkräftemangel und die fragwürdige Hoffnung darauf, qualifizierte Fachkräfte aus anderen Ländern anwerben zu können.

Gewiss: Übergänge sind mit Risiken verbunden, mit denen wir uns alle ungern befassen. Riskant sind im Lebensverlauf vor allem der Übergang von der Schule in den Beruf, der Übergang von einem Job zu einem anderen, der Übergang von der Arbeit in die Arbeitslo-

sigkeit, der Übergang von der Erwerbsarbeit in (meist) unbezahlte Sorgearbeit in der Familie, der Übergang in (zeitweilige) Erwerbsunfähigkeit oder Rente. Eine konsequente Risikoperspektive betrachtet Übergänge jedoch nicht nur unter dem Aspekt der Gefahr, sondern auch der Chance. In der Abwägung beider Aspekte spielen asymmetrische Wahrnehmungen eine große Rolle. Beispielsweise werden kleine, unmittelbar drohende Gefahren (Verluste) gegenüber großen Gefahren in weiterer Ferne überschätzt. Wir versichern uns schnell gegen Reiseausfälle, aber nicht gegen Berufsunfähigkeit. Entsprechend kurzfristig und risikoscheu fällt oft die Berufswahl aus. Viele Faktoren bestimmen hier die Einschätzung der Vor- und Nachteile: Tradition (Eltern und soziales Umfeld), Peer-Gruppen (Schule), Löhne (materieller Reiz), gesellschaftliche Stellung, kognitive Fähigkeiten oder Talent. Die Schnittstellen zwischen Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt beeinflussen die Art und Höhe des Berufsrisikos, etwa frühe Festlegung auf einen bestimmten Ausbildungsgang („berufliche“ versus „höhere“ Bildung) oder mangelnde Durchlässigkeit zwischen spezifischen Berufen oder Bildungsgängen.

Die Gestaltung dieser Schnittstellen ist oft historisch bedingt – so existieren in manchen Ländern duale Ausbildungssysteme, in anderen dominiert die schulische Ausbildung. Sie hängt aber auch von den Governance-Strukturen ab, also vom Zusammenspiel und der Koordination der zentralen Akteure. Diese bestimmen die Teilung der Macht (und damit auch der Risiken). Sind diese Strukturen eher zentral oder dezentral, eher kooperativ oder wettbewerblich, eher legalisiert und bürokratisch oder durch selbst-

### „Die Steuerung muss vom Ideal autonomer Erwerbsbürgerinnen und Erwerbsbürger ausgehen“

bestimmte und flexible Vereinbarungen bestimmt? Die Theorie der Übergangsarbeitsmärkte setzt auf dezentrale und kooperative Verhandlungsstrukturen und zugleich auf übergreifende rechtliche Steuerung durch hohe Qualitätsstandards, Erfolgskontrolle und Stärkung der Subsidiarität durch Finanzausgleich. Diese Governance-Strukturen müssen – darauf verweisen moderne Gerechtigkeitstheorien – von klaren Normen begleitet werden:

Sie müssen vom Ideal autonomer Erwerbsbürgerinnen und Erwerbsbürger ausgehen. Für Jugendpolitik bedeutet das, nicht nur für die kurzfristigen Bedarfe des Arbeitsmarkts auszubilden, sondern für eine nachhaltige Erwerbsfähigkeit zu sorgen. Berufliche Souveränität erlaubt es jungen Menschen, nicht nur einen würdigen Lebensunterhalt für sich selbst zu verdienen, sondern auch einen guten Teil der gesellschaftlichen Last des digitalen und grünen Strukturwandels mitzutragen.

Vielen Jugendlichen in Europa wird dieses Recht auf berufliche Souveränität verwehrt. In den 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union waren 2021 13,1 Prozent der Jugendlichen im Alter von 15 bis 29 Jahren weder in Bildung, Beschäftigung oder Ausbildung (man spricht hier von „NEETs“: „Not in Education, Employment or Training“). Junge Frauen (14,5 Prozent) sind stärker betroffen als junge Männer (11,8 Prozent); von den europäischen Ausbildungssystemen am stärksten vernachlässigt werden gering Qualifizierte (15,5 Prozent). Die Länderunterschiede dabei sind beträchtlich: In Italien oder Griechenland etwa sind über ein Viertel selbst der hoch qualifizierten Jugendlichen „NEETs“. Bis 2030 möchte die EU die NEET-Rate auf durchschnittlich 9 Prozent drücken.

Was könnte dabei die Rolle der europäischen Jugendpolitik sein? Hilfreich ist ein geschärfter Blick auf Länderunterschiede, auch über den Horizont des EU-Mitgliedsstatus hinaus. In einem Vergleich von Dänemark, Deutschland, Frankreich, Österreich und der Schweiz erweist sich – gemessen an mehreren Indikatoren wie NEET-Anteil, Höhe und Dauer der Arbeitslosigkeit, Armut trotz Arbeit, Anteil gering qualifizierter Jugendlicher – das Schweizer Bildungs- und Ausbildungssystem als das erfolgreichste. Während das duale System der Ausbildung, vor allem das deutsche Lehrlingsystem, in die Krise geriet und in Frankreich ohnehin kaum existiert, gelang es der Schweiz in kontinuierlichen Reformen, das duale Prinzip beizubehalten und gleichsam zu veredeln. Maßgeblich hierfür waren drei Faktoren: erstens die Eigenständigkeit der 26 Kantone in der Umsetzung dieses Prinzips, zweitens die enge vertragliche Abstimmung unter den Kantonen in Verbindung mit Sozialpartnern und starken professionellen Verbänden und drittens die strategische Federführung des Bundes vor allem im Hinblick auf hohe und zeitgemäße Qualitätsstandards und

die Schaffung zuverlässiger Brücken zwischen den vielen (teils hoch) professionellen tertiären Ausbildungsstätten. Diese institutionalisierte Brückenbildung führte dazu, dass – im Gegensatz zu allen anderen untersuchten Ländern – der Einstieg in die duale Berufsbildung nach wie vor für etwa zwei Drittel (63,3 Prozent) der Schweizer Jugendlichen attraktiv und nicht stigmatisierend wirkt. Und diese Governancestruktur stützt nicht nur die Ausbildungsbereitschaft, sondern auch die Innovationskraft der Betriebe und die Mobilität von Arbeitskräften.

Den europäischen Rahmen für die nationalen Übergänge von der Schule in den Beruf bilden drei Initiativen: der Europäische Qualifikationsrahmen, die Europäische duale Ausbildungsallianz (einschließlich des Erasmus-Programms) und die Jugendgarantie. In der Umsetzung dieser Instrumente entdeckten wir Teilerfolge, aber auch noch große Defizite. Es mangelt vor allem an administrativen, zum Teil auch an finanziellen Kapazitäten.

Wie könnte die Europäische Union aus den Erfahrungen ihrer Mitglieder oder Partner lernen? Da sich Governance-Systeme anderer Länder nicht kopieren lassen, kann es nur darum gehen, Prinzipien aufzugreifen und die Politik im jeweils eigenen Kontext darauf auszurichten. Neben den genannten Erfolgsmerkmalen der Schweiz halten wir vor allem folgende Prinzipien für bedenkenswert:

Erstens das Prinzip der Hybridisierung: Etablierte Institutionen können mit neuen Elementen überlagert oder ergänzt werden. Für eine Kombination von Lehrlingssystemen mit professionell akademischer Bildung gibt es neben den dualen Fachhochschulen der Schweiz auch in Deutschland mit seinen dualen Studiengängen gute Beispiele.

Zweitens das Prinzip der „moralischen Vergewisserung“: Jede Versicherung verleitet zu Missbrauch, sodass sich Politik oft nur darauf konzentriert, diese Versuchung (moral hazard) durch Sanktionen einzudämmen. Vergessen wird dabei oft die Kehrseite der Versicherung, nämlich der Anreiz, Risiken zu übernehmen, wenn Sicherheiten gewährleistet sind (moral assurance). Jugendliche entscheiden sich oft risikoscheu, weil sie nicht wissen, wie es weitergehen könnte, wenn etwas schief läuft, auch weil sie von den Eltern abhängig sind und kei-

ne Rücklagen haben. Ein System aktiver Sicherheiten kann ihnen helfen, diese Scheu zu überwinden. Ein gutes Beispiel sind Stipendien wie in Dänemark, die alle Jugendlichen ab dem

## „Ein System aktiver Sicherheiten, etwa durch Stipendien, kann Jugendlichen helfen, ihre Risikoscheu zu überwinden“

18. Lebensjahr unabhängig von der Einkommenslage der Eltern erhalten. Diese und andere Sicherheiten erlauben es ihnen, verschiedene Berufs- und Beschäftigungsmöglichkeiten auszuprobieren. Dieses Prinzip gilt auch für Betriebe. Jugendliche oder Lehrlinge einzustellen, ist zunehmend mit Risiken verbunden. Kalkulierbare Lohnkostensubventionen für Betriebe oder Betriebsverbände, um Ausbildung, Beschäftigungserhalt oder Weiterbildung mit zu finanzieren – gut entwickelt in Österreich oder geplant in Deutschland –, können die Risikoscheu der Betriebe überwinden.

Drittens das Prinzip flexibler Implementierung: Es sollten Programme entwickelt werden, die gleichzeitig auf die Bedürfnisse der Jugendlichen und auf die lokalen oder regionalen Kapazitäten zugeschnitten sind. Das scheint in der Umsetzung der Jugendgarantie in Österreich besonders gut gelungen.

Die derzeit – trotz des Europäischen Jahrs 2022 – gebremste europäische Jugendpolitik könnte diese Prinzipien aufgreifen und die Idee des dualen Lernens als Leitschnur nehmen. Die Schweiz wertete 2021 ihr Institut für Berufsbildung zu einer Hochschule auf (Eidgenössische Hochschule für Berufsbildung, EHB); neben dem Schwerpunkt Lehrkräfteausbildung soll die Forschung zu beruflicher Bildung verstärkt werden. Europa

### Literatur

European Union: Decision of the European Parliament and of the Council on a European Year of Youth (2022). Brussels, 2021/0328 (COD), LEX 2139 PE CONS 81/1/21 REV 1.

könnte strategisch eine stärkere Rolle spielen, wenn es eine Europäische Universität für Berufsbildung gründen würde. Darüber hinaus könnte Europa dem Schweizer kooperativen Föderalismus folgen und statt auf Ergebnissteuerung (bei der etwa auf einen Mindestanteil an Jugendlichen in tertiärer Bildung geschaut wird) eher auf Kapazitätssteuerung setzen, die etwa beim Anteil an tertiär oder professionell gebildeten Lehrkräften für berufliche Bildung ansetzt. ●

*Dem Beitrag liegt folgende Studie zugrunde: Schmid, Günther/Bellmann, Lutz/Gazier, Bernard/Leschke Janine: Governing sustainable school to work transitions: Lessons for the EU, Bonn: IZA Policy Paper 197, Januar 2023, <https://docs.iza.org/pp197.pdf>.*

**Günther Schmid** ist emeritierter Professor für Ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin und war bis 2008 Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am WZB. Mit dem Child Development Fund unterstützt er Kinder in Ostafrika. [gues@guenterschmid.de](mailto:gues@guenterschmid.de)

**Lutz Bellmann** ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Arbeitsökonomie, an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und Mitarbeiter des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Zudem ist er Professor an der Nikolaus-Kopernikus-Universität Toruń in Polen. [lutz.bellmann@iab.de](mailto:lutz.bellmann@iab.de)

**Bernard Gazier** ist Professor emeritus für Wirtschaftswissenschaften an der Universität Paris 1 Panthéon-Sorbonne und Mitglied des Centre national de la recherche scientifique (CNRS). [bernard.gazier@univ-paris.1.fr](mailto:bernard.gazier@univ-paris.1.fr)

**Janine Leschke** ist Professorin (MSO) für vergleichende Arbeitsmarktanalyse in der Abteilung für Management, Gesellschaft und Kommunikation der Copenhagen Business School. [jle.msc@cbs.dk](mailto:jle.msc@cbs.dk)

Schmid, Günther: Europa in Arbeit. Plädoyer für eine neue Vollbeschäftigung durch inklusives Wachstum. Frankfurt/New York: Campus 2018.