

PROGRAMM FÜR GEGENSEITIGES LERNEN

FRÜHJAHRSSMINAR 2011

Reduzierung von Jugendarbeitslosigkeit und Dualismus

Thematisches Seminar zum Thema «Reduzierung der
Arbeitsmarktsegmentation: Wie wird man den Bedürfnissen junger
Menschen gerecht?»

Brüssel, 27. Juni 2011

Von Tito Boeri, Università Bocconi und Fondazione Rodolfo De Benedetti, Italien
in Zusammenarbeit mit GHK und CERGE-EI

Datum: 07/06/11



Diese Veröffentlichung wird im Rahmen des Europäischen Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und soziale Solidarität (2007-2013) unterstützt. Das Programm wird von der Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration der Europäischen Kommission geleitet und wurde ins Leben gerufen, um die Ziele der Europäischen Union in den Bereichen Beschäftigung und Soziales – wie in der Sozialpolitischen Agenda beschrieben – finanziell zu unterstützen und auf diese Weise einen Beitrag zur Verwirklichung der einschlägigen Ziele der Lissabon-Strategie zu leisten.

Das auf sieben Jahre angelegte Programm richtet sich an alle Interessengruppen, die sich in der Lage sehen, die Ausarbeitung angemessener und effektiver Gesetze und Maßnahmen im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik in der EU-27, den EFTA-/EWR-Ländern, den EU-Beitrittsländern und den EU-Bewerberländern zu unterstützen.

PROGRESS hat die Aufgabe, den Beitrag, mit der die EU das Engagement und die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen und zum Aufbau einer solidarischen Gesellschaft unterstützt, zu stärken. Zu diesem Zweck spielt das Programm eine maßgebliche Rolle bei:

- *Bereitstellung von Analysen und strategischen Empfehlungen in den PROGRESS-Bereichen*
- *Überwachung der Umsetzung der EU-Gesetze und -Maßnahmen in den PROGRESS-Bereichen, einschließlich Berichterstattung*
- *Förderung von Maßnahmentransfer, Wissenserwerb und gegenseitiger Unterstützung in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf EU-Ziele und -Prioritäten*
- *Bekanntmachung der Ansichten der Interessengruppen und der Gesellschaft im Allgemeinen*

Weitere Informationen sind zu finden unter:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=de>

Die in dieser Publikation enthaltene Information stimmt mit der allgemeinen Haltung oder Meinung der Europäischen Kommission nicht unbedingt überein.

INHALT

1	ZUSAMMENFASSUNG	4
2	HAT ES EINE "GREAT MODERATION" FÜR JUNGE MENSCHEN GEGEBEN?.....	5
3	DAS VERMÄCHTNIS DER WELTWIRTSCHAFTSKRISE	11
4	SCHLUSSBEMERKUNGEN: DAS SCHICKSAL DER KRISEGENERATIONEN.....	16
5	LITERATURHINWEISE	19

1 ZUSAMMENFASSUNG

Junge Arbeitnehmer sind von der Weltwirtschaftskrise unverhältnismäßig stark getroffen worden, denn Jugendliche sind, was die Arbeitslosigkeit betrifft, stets anfälliger gegenüber zyklischen Veränderungen als andere Altersgruppen. Grund hierfür ist die Reaktion der Arbeitgeber, die bei sinkender Nachfrage einen Einstellungstopp verhängen und Arbeitskräfte "horten" – vor allem dann, wenn die Entlassungskosten hoch sind. Dieses Mal hat sich die relative Lage junger Menschen jedoch sehr viel drastischer verschlechtert als im Verlauf früherer Rezessionen. Ein zusätzlicher Grund für den unverhältnismäßig hohen Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit war die Konzentration der Arbeitsmarktrisiken auf junge Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen. Mit anderen Worten: Schulabgänger und Arbeitsmarkteinsteiger waren nicht nur länger arbeitslos, wodurch der Übergang von der Schule in die Berufsausbildung oder in das Berufsleben hinausgezögert wurde, sondern es gab auch mehr Arbeitsplatzverluste unter jungen Arbeitnehmern zu beklagen.

Jugendarbeitslosigkeit ist ein wichtiges politisches Problem, da Arbeitslosigkeit in einem relativ frühen Stadium der beruflichen Laufbahn längerfristige negative Folgen nach sich zieht. Überdies gibt es Anzeichen dafür, dass die betriebliche Ausbildung seit der Weltwirtschaftskrise weniger Beachtung findet. Daher besteht die Möglichkeit, dass ganze "Krisengenerationen", die im Verlauf der globalen Finanzkrise das Erwerbsalter erreicht haben, möglicherweise einen ernsthaften Humankapitalverlust erleiden, der unter Umständen ihr langfristiges Produktivitätswachstum und somit die Wirtschaftsleistung ihres Heimatlandes beeinträchtigen wird.

Arbeitsschutzgesetze und passive Arbeitsmarktmaßnahmen sind im Allgemeinen nur wenig geeignet, die Jugendarbeitslosigkeit effektiv zu bekämpfen, denn sie bieten jungen Arbeitnehmern keinen Beschäftigungsschutz, zumal diejenigen, die einen befristeten Arbeitsplatz verlieren, nur selten Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung haben. In diesem Beitrag wird argumentiert, dass es wichtiger ist, den Arbeitsmarktdualismus durch Reduzierung der Asymmetrie zwischen befristeter und unbefristeter Beschäftigung zu bekämpfen, anstatt Ad-hoc-Maßnahmen für Jugendliche zu ergreifen. Denn es ist diese Asymmetrie, die als Hauptgrund für die besondere Anfälligkeit junger Menschen gegenüber makroökonomischen Schocks betrachtet werden kann.

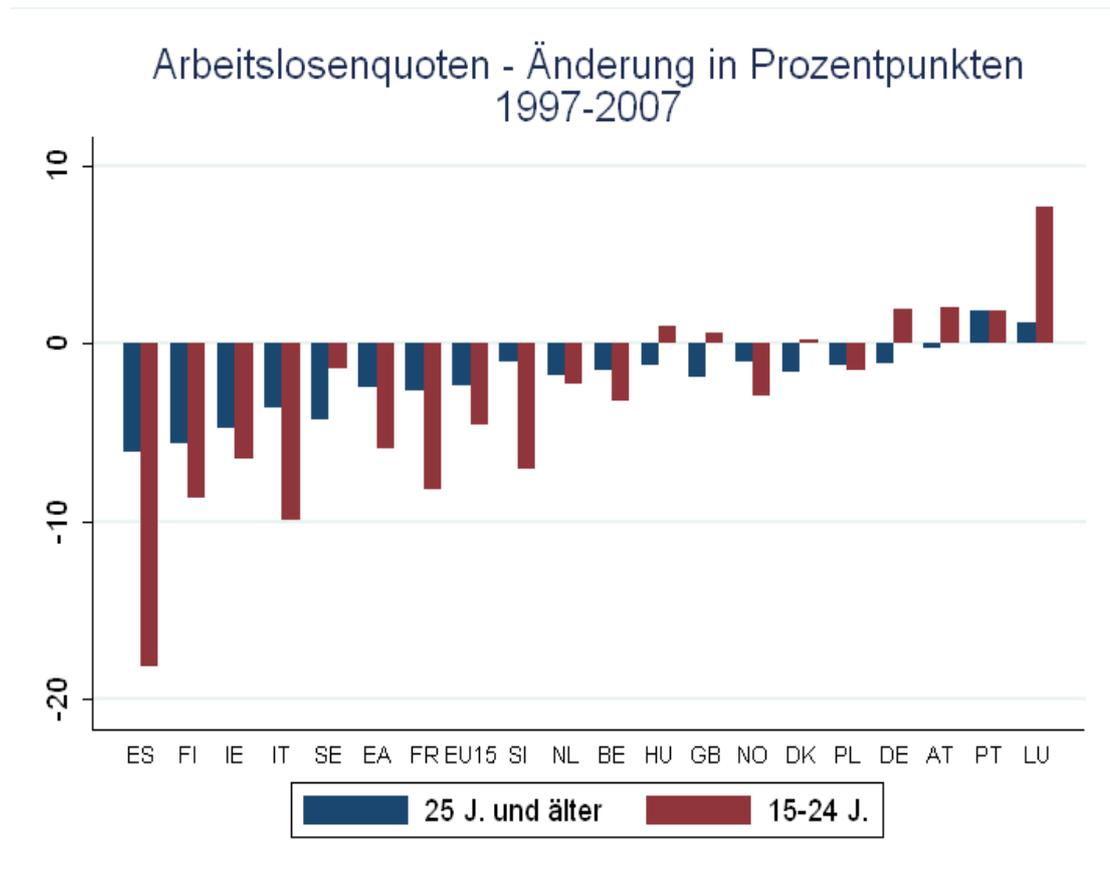
Dieser Beitrag dokumentiert die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit vor und nach der Krise. Danach werden die potenziellen längerfristigen Folgen dieser Trends und schließlich Maßnahmen zur Unterstützung der Krisengenerationen betrachtet.

2 HAT ES EINE "GREAT MODERATION" FÜR JUNGE MENSCHEN GEGEBEN?

Als "Great Moderation" wird im Allgemeinen die Periode seit Mitte der 1980er Jahre bezeichnet, das heißt, eine Periode reduzierter Volatilität der aggregierten makroökonomischen Zeitreihen, wie beispielsweise des BIP, der Industrieproduktion, der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit. Die geringeren Variationen bei aggregierten Arbeitsmarktvariablen sind jedoch größtenteils bei älteren Arbeitnehmergruppen zu beobachten. Die Jugendbeschäftigungs- und Jugendarbeitslosenquoten (15 bis 24 Jahre) wurden dagegen schwankungsanfälliger und in dem langen Zeitraum vor der letzten Rezession wurde ein spektakulärer Rückgang der Arbeitslosigkeit, gefolgt von einem ähnlich steilen Anstieg 2008/2009, verzeichnet.

Genauer gesagt ging die Jugendarbeitslosigkeit (Abbildung 1, rote Balken) in der Zeit von 1997 bis 2007 sehr viel stärker zurück als die Gesamtarbeitslosigkeit (blaue Balken). In Ländern wie Spanien ist die Jugendarbeitslosigkeit sogar um 20 Prozentpunkte gesunken, und in anderen sogenannten Club-Med-Ländern (Frankreich, Griechenland und Italien) war ein ähnlicher Trend zu beobachten. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit erfolgte zu Zeiten einer stärkeren Arbeitsmarktfuktuation insbesondere im Fall junger Arbeitnehmer. Laut Daten der Europäischen Arbeitskräfteerhebung wurden zur damaligen Zeit nicht nur deutlich mehr Arbeitslosigkeitsein- bzw. -austritte, sondern auch vermehrt ein Wechsel in einen anderen Beschäftigungsstatus (beschäftigt, arbeitslos und inaktiv) und einen anderen Arbeitsplatz registriert. Neben dem Rückgang der Arbeitslosigkeit wurde in fast allen EU-Ländern auch ein Anstieg der Mobilität verzeichnet. Laut Boeri und Garibaldi (2009) wird die Wechselwirkung zwischen sinkender Arbeitslosigkeit und steigender Mobilität offenbar von verschiedenen statistischen Messungen bestätigt (skalare Messungen der Mobilität für verschiedene Arten von Arbeitsmarktstatus, Arbeitsplatz- und Arbeitskräftefluktuation, Arbeitsplatzwechsel). Im Verlauf der genannten zehn Jahre stellte der Mobilitätsanstieg also die Kehrseite des Rückgangs der Jugendarbeitslosigkeit dar.

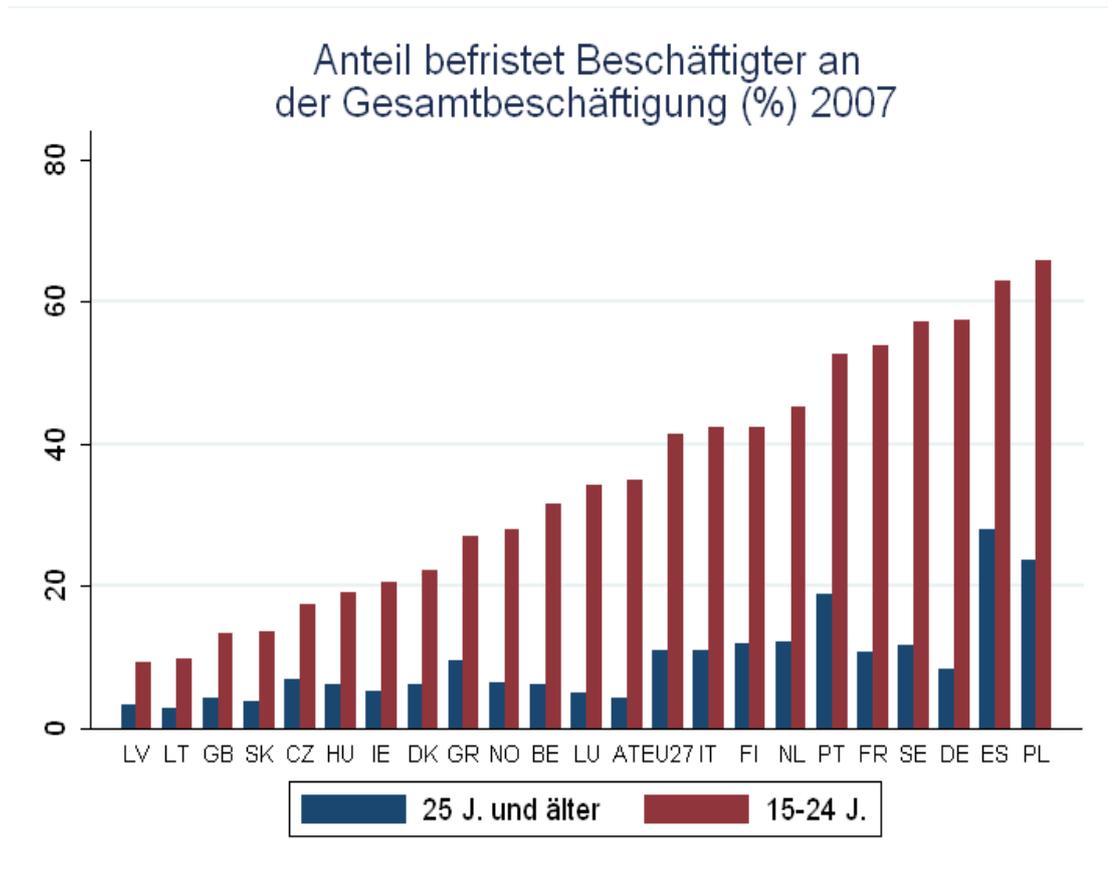
Abb. 1



Quelle: Eurostat, AKE, Jahresdaten, 1997-2007

Was war der Grund für einen derart starken Anstieg der Arbeitskräftemobilität in Verbindung mit einem Rückgang der Arbeitslosigkeit? Die Antwort auf diese Frage gibt Abbildung 2. Bei den in diesem Zeitraum für junge Menschen geschaffenen Arbeitsplätzen handelte es sich – vor allem was die Club-Med-Region betrifft – hauptsächlich um befristete Stellen, die in manchen Ländern bis zu 60 % der abhängigen Beschäftigung unter Jugendlichen ausmachten (Abbildung 2).

Abb. 2



Quelle: Eurostat, AKE, Jahresdaten, 2007

Die befristete Beschäftigung wird typischerweise mit kürzerer Betriebszugehörigkeit und einem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko assoziiert und anstatt den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, werden befristete Verträge nur selten in einen Dauervertrag umgewandelt, was insbesondere für Länder mit dualem Arbeitsmarkt wie Italien, Frankreich, Spanien und Schweden gilt.

Die mit dieser Beschäftigungsform assoziierte Unsicherheit wird überdies nicht durch ein höheres Entgelt kompensiert. Die linke Spalte in Tabelle 1 zeigt die geschätzte Lohnprämie eines unbefristeten Vertrags gegenüber einem befristeten Vertrag. Sie wurde anhand von Mikrodaten (der Europäischen Befragung zu Einkommen und Lebensbedingungen und dem Europäischen Haushaltspanel entstammend) als Koeffizient μ einer Scheinvariablen für Dauerverträge im Rahmen einer (monatlichen) Lohnregression für die abhängige Beschäftigung unter Männern geschätzt und anhand von Bildung und Betriebszugehörigkeit kontrolliert. Insbesondere wurde die folgende Gleichung geschätzt:

$$\log w_i = \alpha + \beta_1 \text{EDU}_i + \beta_2 \text{EDU}_i^2 + \gamma_1 \text{TEN}_i + \gamma_2 \text{TEN}_i^2 + \mu \text{PERM}_i + \varepsilon_i$$

w bezeichnet den Monatslohn des Arbeitnehmers „i“, EDU steht für die Zahl der Schuljahre, TEN für die Betriebszugehörigkeitsjahre und PERM ist die Scheinvariable im Wert von 1 bei Dauerverträgen. In allen anderen Fällen beträgt ihr Wert 0. Die Tabelle zeigt, dass Arbeitnehmer mit unbefristetem Vertrag unter ansonsten vergleichbaren Umständen in allen europäischen Ländern einen wesentlich höheren Verdienst erhalten als Arbeitnehmer mit befristetem Vertrag. Die geschätzten Prämien sind in allen Fällen statistisch relevant und reichen von nur 6,5 % im Vereinigten Königreich bis zu fast 45 % in Schweden.

Die rechte Spalte von Tabelle 1 zeigt, mit welcher Wahrscheinlichkeit pro Jahr ein Übergang von einem befristeten zu einem unbefristeten Vertrag erzielt wird, basierend auf Schätzungen anhand abgeglichener Daten aus der Europäischen Befragung zu Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC) für die Zeit von 2004 bis 2007. Aus der Tabelle ist ersichtlich, dass die Übergangswahrscheinlichkeit in 9 von 14 Ländern sehr gering ist und der Übergang nur rund jedem fünften Arbeitnehmer pro Jahr gelingt, das heißt, die Wartezeit beträgt im Schnitt fünf Jahre, bevor ein Eintritt in den geschützten Arbeitsmarkt mit unbefristetem Vertrag erfolgt.

Tab. 1

	Lohnprämie bei unbefristeten Verträgen (in %)	Wahrscheinl. Übergang von befristetem in unbefristeten Vertrag
Österreich	20,1	47,4
Belgien	13,9	40,4
Dänemark	17,7	
Finnland	19,0	22,7
Frankreich	28,9	13,6
Deutschland	26,6	
Griechenland	10,3	31,3
Irland	17,8	46,3
Italien	24,1	31,2
Niederlande	35,4	
Portugal	15,8	12,1
Spanien	16,9	28,3
Schweden	44,7	
Vereinigtes Königreich	6,5	45,7

Quellen: EU-SILC (ECHP-Schätzungen von Mitte der 1990er Jahre für die Niederlande) und abgeglichene Daten der EU-SILC für 2004 bis 2007 (letzte verfügbare Daten)

Einige benachteiligte Jugendliche konnten von dem Anstieg der befristeten Beschäftigung nicht profitieren und blieben weiterhin arbeitslos oder ausgegrenzt vom Arbeitsmarkt. In mehreren Ländern hatten bis zu 60 % der arbeitslosen Jugendlichen nur ein geringes Bildungsniveau (Abbildung 3).

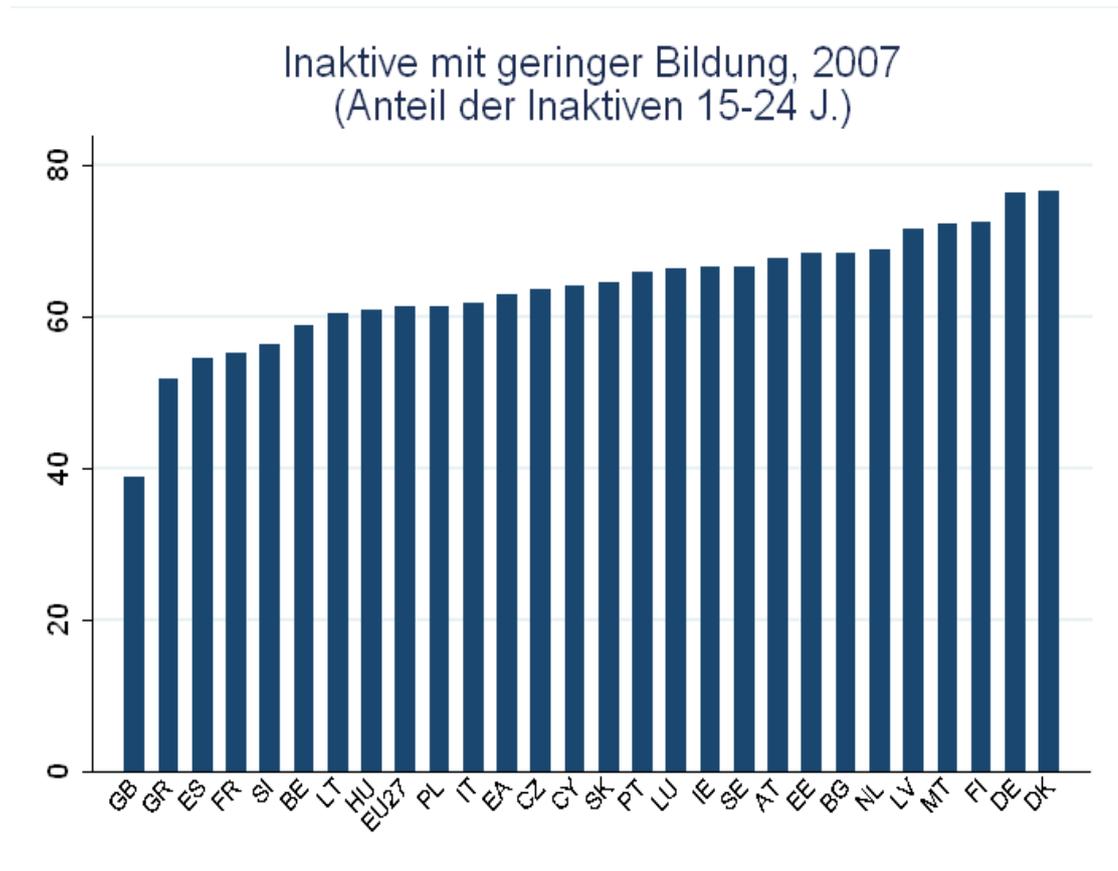
Abb. 3



Quelle: Eurostat, Bildungsdatenbank, Jahresdaten, 2007

Auch die Inaktivität war in diesen Gruppen hoch (Abbildung 4). Darüber hinaus wird die Nichtbeschäftigung dieser Gruppen im Allgemeinen nicht mit Investitionen in das Humankapital assoziiert (OECD, 2010). Mit anderen Worten, viele gering qualifizierte Jugendliche behielten ihren NEET-Status bei (weder in Beschäftigung, noch in Bildung oder Ausbildung). Der NEET-Status ist weit verbreitet unter Jugendlichen, die in mehrfacher Hinsicht benachteiligt sind (Schulabbruch, Angehörige ethnischer Minderheiten, Eltern mit geringem Bildungsstand und wohnhaft in sozialen Brennpunkten) und Gefahr laufen, nicht nur die Schule abzubrechen, sondern auch dem Arbeitsmarkt den Rücken zu kehren.

Abb. 4

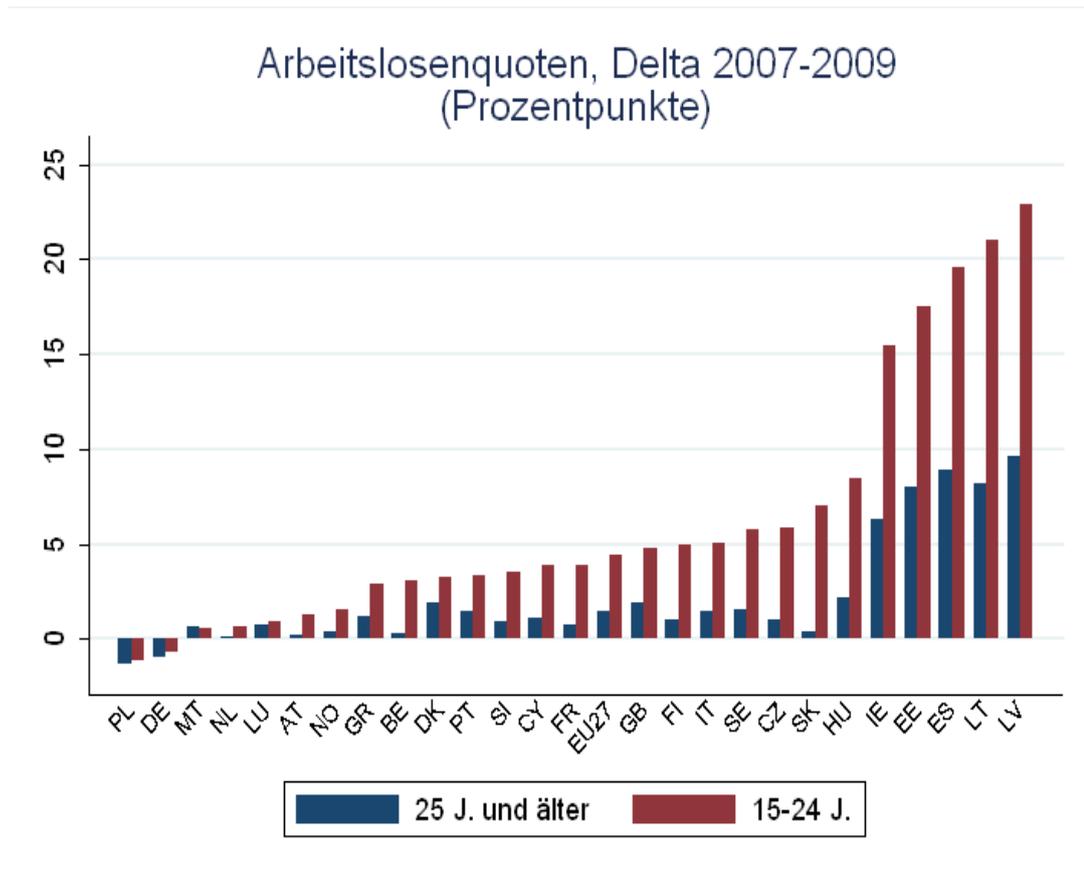


Quelle: Eurostat, Bildungsdatenbank, Jahresdaten, 2007

3 DAS VERMÄCHTNIS DER WELTWIRTSCHAFTSKRISE

Die globale Krise hat junge Menschen hart getroffen und ihre kurzfristigen Aussichten sind oftmals recht düster. Abbildung 5 scheint ein Spiegelbild von Abbildung 1 zu sein. Sie dokumentiert den raschen Anstieg der Arbeitslosigkeit unter 15- bis 24-Jährigen zwischen 2007 und 2009, der die in den vorangegangenen zehn Jahren erzielten Fortschritte bei der Jugendbeschäftigung praktisch zunichtegemacht hat.

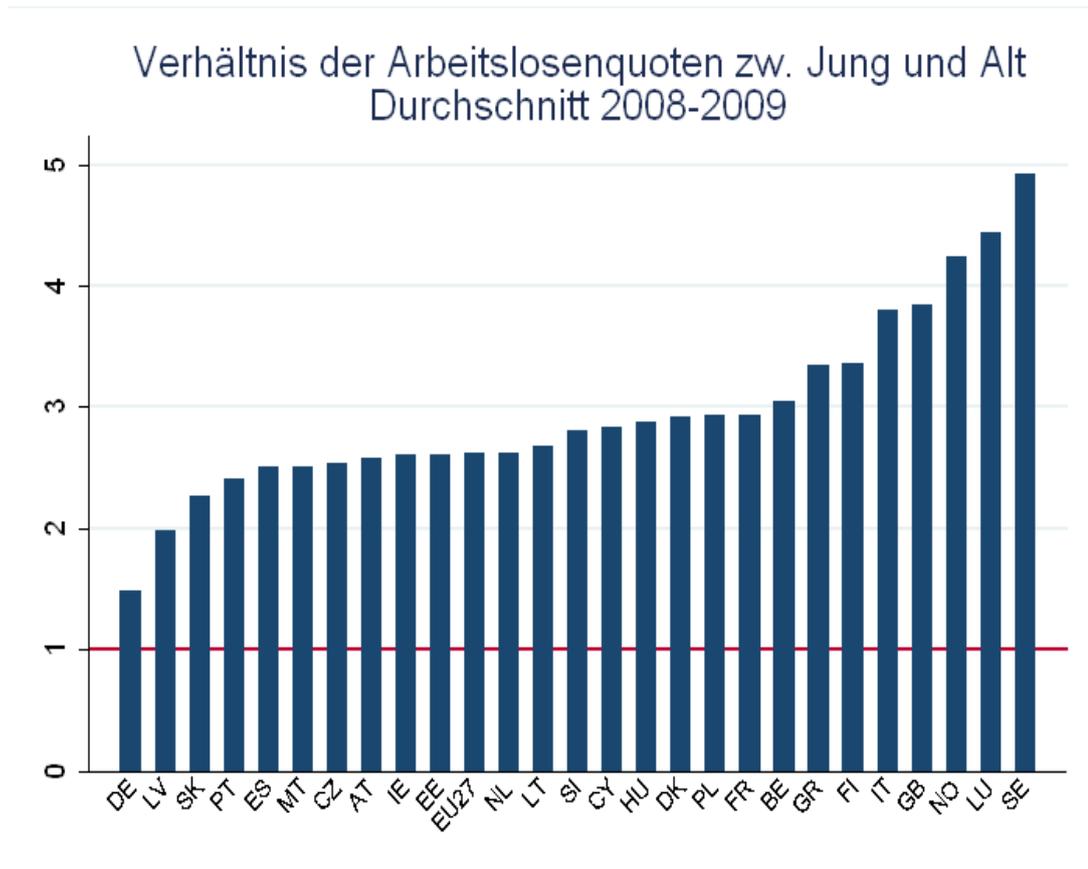
Abb. 5



Quelle: Eurostat, AKE, Jahresdaten, 2007-2009

Infolge dieses sehr starken Anstiegs liegt die Arbeitslosenquote unter Jugendlichen (mit Ausnahme von Deutschland) zwischen zwei und fünf Mal höher als unter anderen Altersgruppen. Oder anders ausgedrückt: 15- bis 24-Jährige stehen einem bis zu fünf Mal höheren Arbeitslosigkeitsrisiko gegenüber als ältere Arbeitnehmer (Abbildung 6).

Abb. 6



Quelle: Eurostat, AKE, Jahresdaten, 2008-2009

Im Verlauf einer Rezession steigt die Jugendarbeitslosigkeit stets stärker als die Gesamtarbeitslosigkeit, da die Arbeitgeber als Erstes mit einem Einstellungsstopp reagieren und somit Schulabgängern den Arbeitsmarkteintritt verwehren. Dieses Mal konzentrierten sich die Arbeitsmarktrisiken jedoch noch stärker auf Jugendliche als bei früheren Rezessionen. Abbildung 7 gibt zu erkennen, dass Jugendliche im Vergleich zur Gesamterwerbsbevölkerung während dieser letzten Krise wesentlich häufiger arbeitslos waren als bei früheren Rezessionen. Grund hierfür ist auch in diesem Fall die Dualität vieler Arbeitsmärkte. Der Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit war nicht nur ein Nebenprodukt des Einstellungsstopps, sondern auch der Massenentlassungen unter befristeten Arbeitnehmern. Dies wird durch Tabelle 2 verdeutlicht: Der Anteil der Entlassungen an der Gesamtzahl der beendeten Arbeitsverhältnisse hat sich unter jungen Menschen zwischen 2007 und 2009 verdoppelt. In allen anderen Altersgruppen war der Anstieg weniger stark ausgeprägt. Diese letzte Rezession war also sehr viel schmerzhafter für junge Arbeitnehmer, die einen geringeren Beschäftigungsschutz genießen (und auch jene ohne Beschäftigung, da sie keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung haben), als für ältere Generationen. Auffallend ist zudem, dass die Entlassung dieser Arbeitnehmer nicht zu einer verstärkten Teilnahme an Bildung und Ausbildung geführt hat. Vielmehr ist auch der Anteil der beendeten Arbeitsverhältnisse, die zu irgendeiner Humankapitalinvestition geführt haben, während dieser Zeit gesunken (die beiden letzten Spalten in Tabelle 2).

Tab. 2

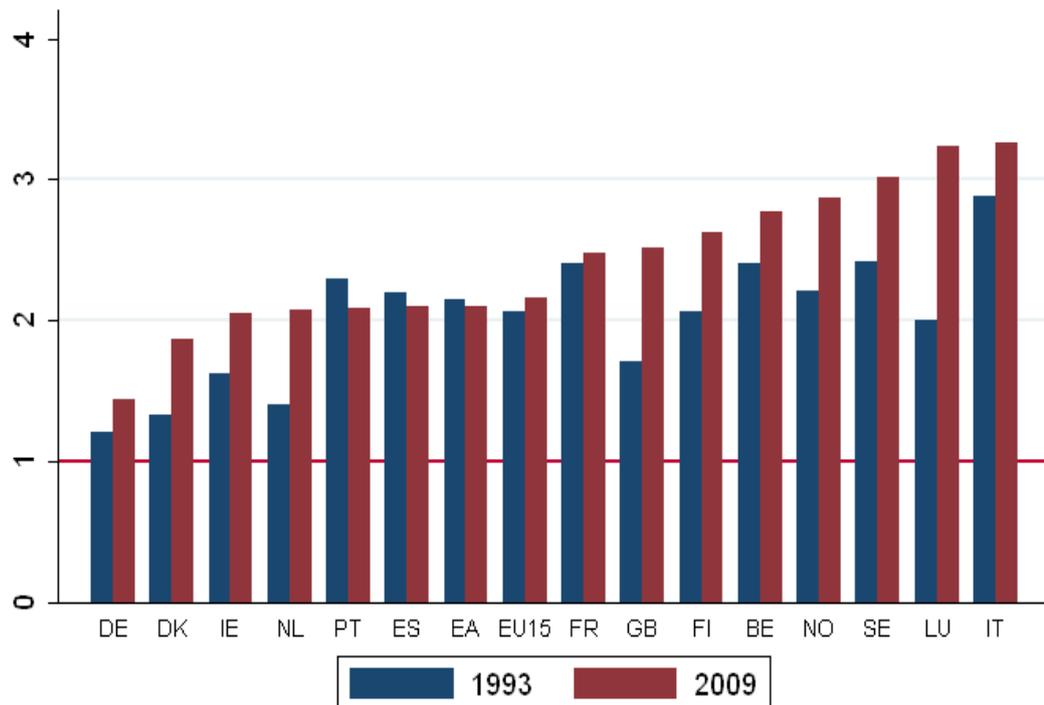
Beendete Arbeitsverhältnisse nach Grund und Alter, 2007 und 2009

Altersgruppe	Entlassung oder Freisetzung		Bildung oder Ausbildung	
	2007	2009	2007	2009
15-24	18,79	33,27	5,95	4,85
25-34	27,01	40,12	2,34	1,69
35-44	33,93	44,95	0,67	0,37
45-54	40,73	49,75	0,28	0,17
55+	38,47	50,36	0,13	0,09
Durchschn.	30,28	42,61	2,16	1,6

Quelle: Eurostat, Europäische AKE, Mikrodaten 2007-2009. Anmerkungen: Die Analyse beschränkt sich auf alle Arbeitslosen, die ihren Arbeitsplatz innerhalb der letzten elf Monate verloren und bereits praktische Erfahrungen gesammelt haben. Die Tabelle zeigt den Prozentsatz der Entlassungen nach Grund und Altersgruppe. Die anderen Kategorien, die hier nicht berücksichtigt wurden, sind: "Ein befristeter Arbeitsvertrag ist ausgelaufen", "Betreuung von Kindern oder behinderten Kindern", "Sonstige persönliche oder familiäre Verpflichtungen", "Eigene Krankheit oder Behinderung", "Vorruhestand", "Normaler Ruhestand", "Wehr- oder Gemeindedienst", "Sonstiger Grund", "Keine Antwort".

Abb. 7

Verhältnis der Arbeitslosenquoten zw. Jung und Gesamt
1993 und 2009



Quelle: Eurostat, AKE, Jahresdaten, 1993-2009

Die globale Wirtschaftskrise hat zwei Vermächnisse hinterlassen, die man nicht ignorieren sollte.

Das erste besteht darin, dass ein Arbeitsplatzverlust in einem frühen Stadium der beruflichen Laufbahn längerfristige Konsequenzen hat. So wurde in Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien, im Vereinigten Königreich und den USA nachgewiesen, dass Arbeitslosigkeit bei Arbeitsmarkteinstieg beträchtliche Langzeitfolgen für das Jahreseinkommen hat.

Vor allem im Vereinigten Königreich scheint ein Anstieg der Arbeitslosenquote von einem Prozentpunkt bei Arbeitsmarkteinstieg den Verdienst um knapp 8 % zu reduzieren. Innerhalb von zehn Jahren nach dem Einstieg geht dieser Effekt auf nur 2 % zurück und verschwindet dann ganz. In den USA liegt der Verdienstverlust bei 2 bis 3 % und ist nach 10 Jahren nach Arbeitsmarkteinstieg ebenfalls verschwunden. Hartnäckigere Folgen sind unter geringqualifizierten Arbeitnehmern zu beobachten. In Frankreich und Spanien liegt der zeitgleiche Verlust innerhalb dieser Gruppe zwar ebenfalls bei 2 bis 3 %, bleibt aber bis zu 15 Jahre nach Arbeitsmarkteinstieg bestehen.

Auch Panelstudien unter Kohorten von Arbeitsplatzverlierern zeigen längerfristige Folgen einer Arbeitslosigkeit auf. Ellwood (1982) weist darauf hin, dass ein schlechter Start nicht nur ein geringeres Lebenseinkommen, sondern auch geringere Beschäftigungschancen zur Folge hat. Mroz und Savage (2006) stellten fest, dass Arbeitslosigkeit im Alter von 22 Jahren zu einem um 30 % geringeren Einkommen im Alter von 25 Jahren und zu einem um 2 bis 3 % geringeren Einkommen im Alter von 30 Jahren führt. Kletzer und Fairlie (2003) wiederum dokumentieren, dass Langzeitarbeitslosigkeit bei Arbeitsmarkteinstieg einen lebenslangen Einkommensverlust von 8 % für Männer und 13 % für Frauen bedeutet. Gregg und Tominey (2004) stellten fest, dass der lebenslange Einkommensverlust sogar noch höher ist (13 bis 21 %). Arulampalam (2001) zufolge steigt bei einer frühzeitigen Arbeitslosigkeit auch das Risiko eines erneuten Arbeitsplatzverlustes im späteren Berufsleben. Und nicht zuletzt verweisen Bell und Blanchflower (2009) und auch von Wachter (2009) darauf, dass selbst 20 Jahre nach einem Arbeitsplatzverlust noch gesundheitliche Folgen bestehen.

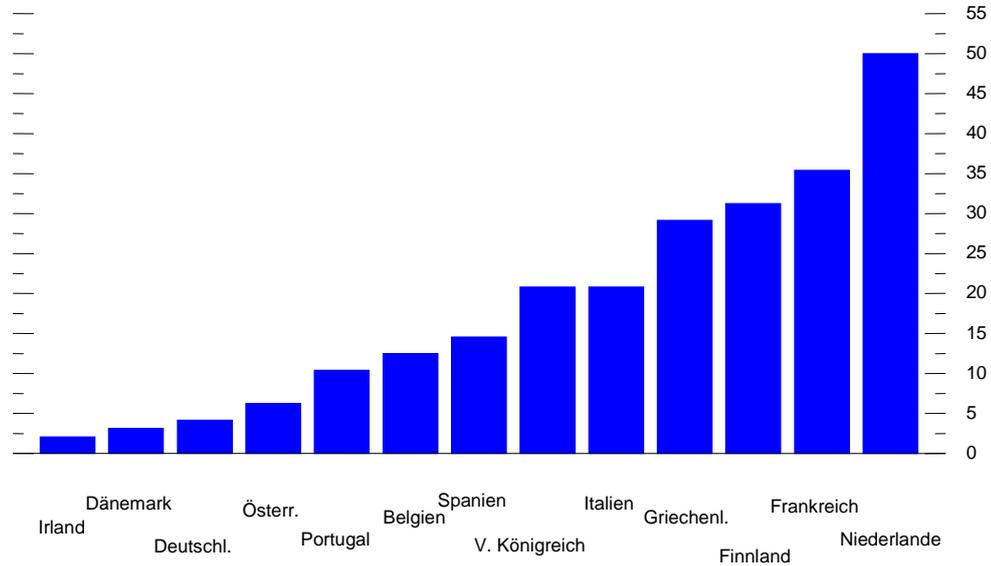
Das zweite Vermächtnis bezieht sich darauf, dass unbefristete Verträge bei Arbeitsmarkteintritt immer seltener werden. Nach Erholung von der Krise wurde fast überall eine zunehmende Segmentation beim Einstieg in den Arbeitsmarkt verzeichnet. Wie aus Tabelle 3 ersichtlich, ist der Anteil der Neueinstellungen mit unbefristetem Vertrag seit 2007 für alle Altersgruppen gesunken. In der EU als Ganzes wurde 2009 nur etwa jeder vierte Arbeitnehmer mit unbefristetem Vertrag eingestellt, während es 2007 noch jeder dritte war. In Spanien, Italien und Griechenland erhielten 2009 sogar nur drei von hundert neu eingestellten Arbeitnehmern einen Dauervertrag.

Tatsache ist, dass befristet (und auf selbständiger Basis) eingestellte Arbeitnehmer meist wesentlich seltener an betrieblicher Schulung teilnehmen, da es beiden Seiten, also dem Arbeitnehmer und dem Arbeitgeber, an dem erforderlichen Anreiz fehlt, in den Erwerb neuer Fähigkeiten zu investieren, wenn der Betroffene nur für begrenzte Dauer in einem Unternehmen tätig ist. Infolgedessen besteht ein nicht zu vernachlässigendes Risiko, dass die während und nach der globalen Krise in den Arbeitsmarkt einsteigenden Generationen ein wesentlich geringeres Humankapital am Arbeitsplatz erwerben als frühere Kohorten.

Abbildung 8 unten entstammt dem Haushaltspanel der Europäischen Gemeinschaft. Sie zeigt die Unterschiede bei beruflicher Ausbildung zwischen Arbeitnehmern mit befristetem und unbefristetem Vertrag. Die Erholung von einer Finanzkrise wird meist mit einer großen Zahl befristeter Verträge assoziiert, da Ungewissheit und Liquiditätsengpässe die Firmen davon abhalten, langfristige Bindungen einzugehen. Die in Japan und Schweden in den 1990er Jahren gesammelten Erfahrungen sind in dieser Hinsicht recht aufschlussreich, da beide Länder einen starken Anstieg des Anteils an befristeten Verträgen verzeichneten. Gleichzeitig führte dies zur Bildung von weniger betrieblichem Humankapital unter neuen Arbeitnehmergenerationen.

Abb. 8

**Betriebliche Schulung: Unterschied zwischen
befristet und unbefristet Beschäftigten**



Quellen: OECD, Arbeitskräftestatistiken; Eurostat; IWF
Belegschaftskalkulationen

Im nächsten Abschnitt werden Maßnahmen zum Abbau der Segmentation und der Verbesserung des Humankapitals unter Arbeitsmarkteinsteigern erörtert.

Tab. 3

Anteil unbefristeter Neueinstellungen, 2007 und 2009

Altersgruppe	Europäischer Durchschnitt		Spanien, Italien, Griechenland	
	2007	Delta 2009-2007	2007	Delta 2009-2007
15-24	28,82	-2,26	7,08	-3,52
25-34	34,91	-1,36	9,39	-5,18
35-44	38,54	-4,01	9,21	-5,16
45-54	38,42	-3,8	8,2	-4,63
55+	35,3	-4,91	6,23	-3,15
<i>Durchschn.</i>	33,91		8,44	

Quelle: Eurostat, Europäische AKE, Mikrodaten 2007-2009

4 SCHLUSSBEMERKUNGEN: DAS SCHICKSAL DER KRISEGENERATIONEN

Will man also verhindern, dass Weltkrisengenerationen zu verlorenen Generationen werden, ist der Abbau der Arbeitsmarktsegmentation eine wesentliche Voraussetzung. Die Reduzierung des Arbeitsmarktdualismus ist jedoch keine leichte Aufgabe.

Die offensichtlichste Maßnahme, die man zu ergreifen versucht ist, wäre der Abbau der befristeten Verträge. Dies würde den Dualismus am formalen Arbeitsmarkt gezwungenermaßen verhindern. Überdies könnte sie sich als recht beliebte Maßnahme erweisen: Angesichts der hohen Verluste im Bereich der befristeten Beschäftigung während der Rezession 2008/09 sind die Forderungen nach Abschaffung befristeter Verträge lauter geworden. Nach einer Rezession würde ein solcher Schritt jedoch zur schlimmsten Form eines dualen Arbeitsmarkts führen, nämlich ein starker Beschäftigungsrückgang während der Krise ohne die "Flitterwochen" im Verlauf der Erholung. Denn wie in Abschnitt eins gezeigt wurde, ist die Beschäftigung während der Aufschwungjahre (1997 bis 2007) gerade dank befristeter Arbeitsverträge deutlich gestiegen.

Länder, die den Dualismus reduzieren möchten, ohne die beschäftigungsfördernde Wirkung der gesteigerten Beschäftigungsvolatilität während der Erholung aufzugeben, müssen Wege finden, die Flexibilität der Arbeitsmärkte auch dann auf glaubwürdige Weise aufrechtzuerhalten, wenn die Rückkehr zu einem starren System gefordert wird.

Ein weiterer problematischer Aspekt ist die Tatsache, dass befristet eingestellte Arbeitnehmer weniger häufig an Schulung teilnehmen als Arbeitnehmer mit unbefristeten Verträgen.

Eine Möglichkeit, die Zahl der Neueinstellungen während einer Erholung und die Zahl der Schulungsangebote zu fördern, ist die Reduzierung des Arbeitsmarktdualismus durch eine gestaffelte Beschäftigungssicherheit, bei der die Entlassungskosten bei unbefristeten Verträgen allmählich mit Dauer der Betriebszugehörigkeit steigen. Entscheidungsträger könnten einen schrittweisen Einstieg in den unbefristeten Arbeitsmarkt fördern, indem sie Beschäftigungssicherheit in Form von vorgeschriebenen Abfindungszahlungen erzielen, die sich mit zunehmender Betriebszugehörigkeit ohne größere Unterbrechungen allmählich erhöhen.

Um einige Beispiele zu nennen: In Italien sind Inhaber von unbefristeten Verträgen von Anfang an durch Vorschriften geschützt, die den Arbeitgeber zwingen, den Arbeitnehmer im Fall einer unfairen Entlassung wieder einzustellen und ihm außerdem eine Abfindung zu zahlen. In Frankreich muss der Arbeitgeber unbefristet eingestellten Arbeitnehmern nach zweijähriger Betriebszugehörigkeit einen individuellen Hilfsplan für die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz vorlegen. In Spanien ist bei wirtschaftlich bedingter Kündigung eines unbefristeten Vertrags eine offizielle Genehmigung erforderlich. Die Arbeitgeber vermeiden meist den Gang zum Gericht, indem sie dem Arbeitnehmer schon vorher eine Entschädigung zahlen. In Italien kann die Entschädigung bis zu 36 Monatsgehälter betragen.

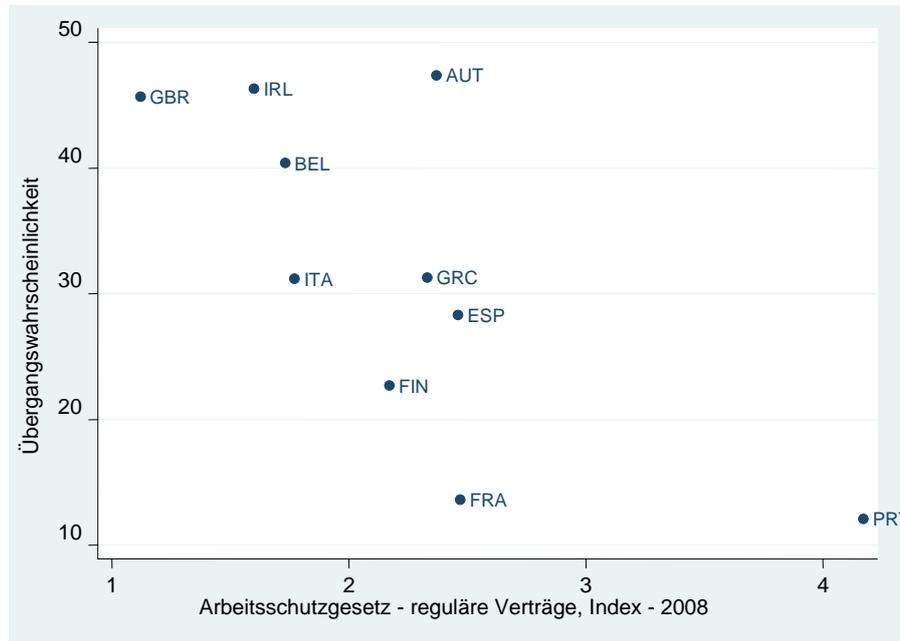
Ein gestaffeltes System könnte in allen diesen Fällen eine gesetzliche Entschädigung umfassen, die sich je nach Dauer der Betriebszugehörigkeit erhöht (z. B. fünf Tage pro Quartal) und schließlich das von der nationalen Gesetzgebung anvisierte Maximum erreicht. Dies würde die Ungewissheit auf Seiten der Arbeitgeber bezüglich der Entlassungskosten und gleichzeitig die Kosten für den Beschäftigungsschutz reduzieren. Zudem würde die Flexibilität gewahrt, ohne eine duale Arbeitsmarktstruktur zu schaffen.

Der Dualismus hat seine Wurzeln in der Asymmetrie des Beschäftigungsschutzes, den befristet bzw. unbefristet Beschäftigte genießen. Wie Abbildung 9 und 10 zu entnehmen ist, haben Länder mit den strengsten Arbeitsschutzgesetzen im Fall von Dauerverträgen auch

den höchsten Anteil an befristeter Beschäftigung und verzeichnen weniger Übergänge von einer befristeten in eine unbefristete Beschäftigung.

Abb. 9

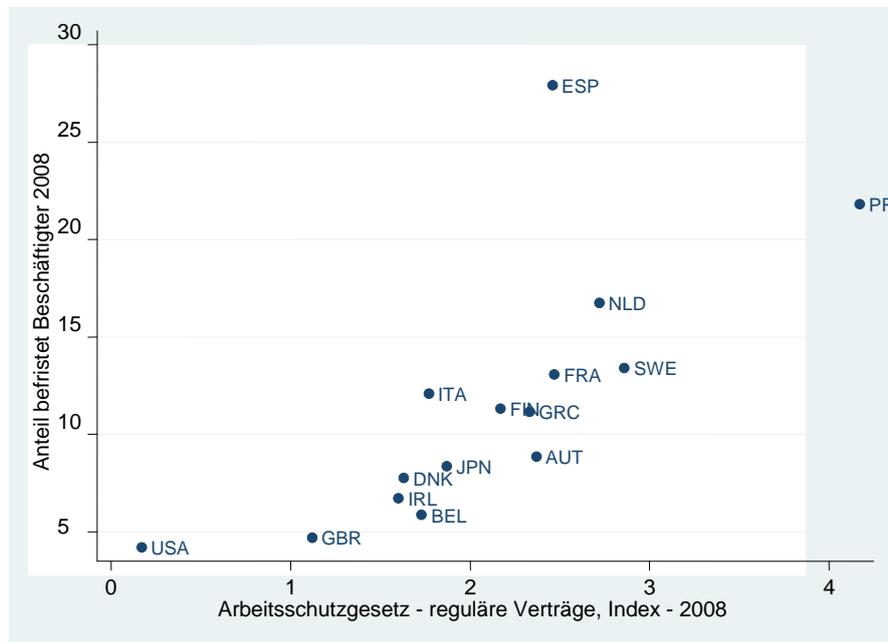
Strenge der Arbeitsschutzgesetze bei unbefristeten Verträgen und Anteil dualer Arbeitnehmer



Quelle: OECD EPL-Datenbank und Eurostat AKE, 2008 (ursprünglich veröffentlicht in Boeri, 2010, S. 1201)

Abb. 10

Strenge der Arbeitsschutzgesetze bei unbefristeten Verträgen und Wahrscheinlichkeit der Umwandlung eines befristeten in einen unbefristeten Vertrag innerhalb eines Jahres



Quelle: OECD EPL-Datenbank und Eurostat AKE, 2008 (ursprünglich veröffentlicht in Boeri, 2010, S. 1202)

Schließlich darf man nicht vergessen, dass Dualismus voraussichtlich auch weitreichende Folgen für die zukünftigen Rentenansprüche der jungen Generation haben wird, und zwar auf dreifache Weise: i) Arbeitnehmer mit befristetem Vertrag verdienen, ceteris paribus, weniger als Arbeitnehmer mit unbefristetem Vertrag; ii) sie sind häufiger von einer Unterbrechung der beruflichen Laufbahn betroffen und iii) sie sind häufig weder arbeitslosenversichert noch zahlen sie in die Rentenkasse ein. Schätzungen (Boeri und Galasso, 2011) zufolge führt Dualismus in Italien zu einer Reduzierung der Ersatzrate bei Renten um 59 % und in Schweden um 56 %.

Will man zudem den enormen Verlust an Humankapital ganzer Krisengenerationen vermeiden, ist bei der Bekämpfung des Arbeitsmarktdualismus keine Zeit zu verlieren. Die Erholung von einer Finanzkrise wird meist mit einer großen Zahl befristeter Verträge assoziiert, da Ungewissheit und Liquiditätsengpässe die Firmen davon abhalten, langfristige Bindungen einzugehen. Die in Japan und Schweden in den 1990er Jahren gesammelten Erfahrungen sind in dieser Hinsicht recht aufschlussreich, da beide Länder einen starken Anstieg des Anteils an befristeten Verträgen verzeichneten. Dies führte auch zur Bildung von weniger Humankapital unter mehreren Arbeitnehmergenerationen. Einen solchen Verlust kann sich Europa nicht leisten.

5 LITERATURHINWEISE

- Arulampalam, W. (2001), "Is Unemployment Really Scarring? Effects of Unemployment Experiences on Wages", *Economic Journal*, Vol. 111(475), S. F585-606.
- Bell, D. und Blanchflower, D. (2009) "What should be done about rising unemployment in the OECD?", IZA DP No. 4455.
- Boeri, T. (2010), "Institutional Reforms and Dualism in European Labor Markets", in Ashenfelter, O. und Card, D. (Hrsg.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4B, Elsevier.
- Boeri, T. und Garibaldi, P. (2009), "Beyond Eurosclerosis", *Economic Policy*, Vol. 24(59), S. 411-461.
- Boeri, T. und Galasso, V. (2011), "Is Social Security Secure with NDC", in Holzmann, R., Palmer, E. und Robalino, D. (a cura di), *NDC Pension Schemes: Progress and Frontiers in a Changing Pension World*, in Vorbereitung.
- Ellwood, D. T., (1982), "Teenage Unemployment: Permanent Scars or Temporary Blemishes?", in *The Youth Labor Market Problem: Its Nature, Causes, and Consequences*, S. 349-390 NBER.
- Gregg, P. und Tominey, E. (2005) "The wage scar from male youth unemployment", *Labour Economics*, Vol. 12(4), S. 487-509.
- Kletzer, L. G. und Fairlie, R. W. (2003), "The Long-Term Costs of Job Displacement for Young Adult Workers," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 56(4), S. 682-698.
- Mroz, T. A. und Savage, T. H. (2006), "The Long-Term Effects of Youth Unemployment", *Journal of Human Resources*, Vol. 41(2).
- OECD (2010), *Off to a Good Start? Jobs for Youth*, OECD Publishing.
- von Watcher, T. M. und Sullivan, D. (2009) "Job Displacement and Mortality: an analysis using administrative data", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 124 (3), S. 1265-1306.