

NEETs in Österreich: Ausmaß, Entwicklung und Verteilung im Spiegel von Daten und Fakten

MARIO STEINER

Der Begriff NEETs wird für Jugendliche verwendet, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden (Not in Employment, Education or Training), und zielt daraufhin ab, eine Gruppe von Jugendlichen zu bezeichnen, die mit Schwierigkeiten konfrontiert ist, eine Systemintegration zu erreichen. Entstanden ist der Begriff in Großbritannien aus der „Status Zer0“-Bezeichnung (jugendlich, ohne Bildungs-/Beschäftigungsaktivitäten) heraus, mit dem Ziel den wertenden Charakter zu überwinden, der in dieser Bezeichnung liegt (Bacher et al. 2014). Die ersten wissenschaftlichen Analysen wurden zur Jahrtausendwende oftmals ebenso in Großbritannien durchgeführt (Raffe 2003).

Der Begriff NEETs unterscheidet sich vom Begriff der „Early School Leavers“ (Frühe Bildungsabbrecher*nnen/ESL) erheblich, was die Spezifikationen und Abgrenzungen auf Ebene von Bildung und Beschäftigung betrifft. Während die Bezeichnung „Frühe Bildungsabbrecher*nnen“ auf jene Jugendlichen fokussiert, die maximal über einen Pflichtschulabschluss verfügen, ist das Bildungsniveau für die Bestimmung von NEETs unerheblich. Im Gegenzug ist es für die Bestimmung von ESL egal, ob sie sich in Beschäftigung befinden, während bei den NEETs festgelegt ist, dass sie eben keiner Erwerbstätigkeit nachgehen.

Vor rund zehn Jahren ist die Zielgruppe der NEETs in den Fokus europäischer Politik gerückt. Die „Jugendgarantie“ sollte dabei helfen, das volle Potenzial der jungen Generation zu entfalten (European Commission 2010a), und in den zentralen Richtlinien für Wirtschafts- und Beschäftigungsstrategien für die Mitgliedstaaten wurde das Ziel formuliert, NEETs in Bildung oder Beschäftigung zu integrieren (European Commission 2010b). Um diese Zielerreichung beobachten zu können, wird die NEETs-Rate in den Mitgliedsländern seitdem einem kontinuierlichen Monitoring durch EUROSTAT unterzogen (European Commission 2010c) und findet sich heute unter den Indikatoren für nachhaltige Entwicklung zur Umsetzung von Ziel 8 (menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum) und Ziel 10 (weniger Ungleichheiten).¹

Der Anteil der NEETs wird von EUROSTAT auf Basis des Labor Force Survey (LFS) berechnet. Die konkrete Operationalisierung bezieht sich dabei auf 15- bis 24-Jährige, die nach dem LFS-Konzept nicht beschäftigt (in der Referenzwoche nicht eine Stunde gegen Bezahlung beschäftigt gewesen) und in den letzten vier Wochen keiner formalen (Aus-)Bildung oder informellen Schulung nachgegangen sind.

1 https://ec.europa.eu/eurostat/de/data/database?node_code=sdg_08_20 [25.02.2021]

Entsprechend der Definition von NEETs und v. a. dem Umstand geschuldet, dass auch Jugendliche mit höheren Bildungsabschlüssen von der Definition mit umfasst werden, wird schon in den frühesten Studien darauf hingewiesen, dass es sich bei den NEETs um eine heterogene Gruppe Jugendlicher handelt, die in unterschiedlichem Ausmaß (und nicht allein nur) als „Problemgruppe“ gesehen werden kann. David Raffé unterscheidet grosso modo zwei Gruppen, die „freiwilligen“ NEETs, die sich in der Entwicklung ihrer Laufbahn Reflexionsphasen zugestehen (können), und die Gruppe Benachteiligter, die sich mangels Alternativen und Möglichkeiten in diesem Status befindet (Raffé 2003: 2). EUROFUND (2012) differenziert fünf Subgruppen, die von „klassischen Arbeitslosen“ bis hin zu den „freiwilligen NEETs“ reichen, die z. B. gerade reisen oder in Kunst, Musik bzw. anderen Aktivitäten engagiert sind. Bacher unterscheidet auf Basis einer Clusteranalyse sieben Subgruppen, die von den arbeitslosen Early School Leavers bis zu den Schulabsolvierenden in Warteposition reichen (Bacher et al. 2014: 165).

Alle diese Unterscheidungen weisen benachteiligte und nicht-benachteiligte Subgruppen innerhalb des Konzepts der NEETs aus. Dementsprechend wird es in den anschließenden Analysen auch notwendig sein, darauf Bezug zu nehmen. Dies erfolgt, indem die Vorbildung der NEETs analysiert wird, womit eine Annäherung an die Frage erfolgt, inwieweit es sich bei NEETs um benachteiligte Jugendliche handelt. Die anschließende empirische Diskussion der NEETs in Österreich beginnt jedoch noch grundlegender. Die noch grundlegendere Frage ist, wie hoch der Anteil an NEETs nun tatsächlich ist. Der Diskussion des Ausmaßes folgt die Diskussion der regionalen und sozialen Verteilung.

1 Anteil von NEETs in Österreich

Traditionell wird – wie zuvor ausgeführt – der Anteil an NEETs auf Basis des LFS berechnet und EU-weit miteinander verglichen. Auf Basis dieser Grundlage wird für Österreich im Jahr 2017 ein Anteil von 6,5 % an den 15- bis 24-Jährigen ausgewiesen, was einer Zielgruppengröße von 64.157 Personen entspricht. Dieser Anteil liegt deutlich unter dem EU-Durchschnitt von 10,9 %.

In Österreich steht nun mit dem „Bildungsbezogenen Erwerbskarrierenmonitoring“ (BibEr) eine alternative Datenquelle zur Verfügung, um den Anteil an Jugendlichen zu berechnen, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden. Während der LFS eine Stichprobenbefragung von 1 % der österreichischen Bevölkerung darstellt, die hinsichtlich der auf dieser Basis berechneten Ergebnisse mit statistischen Schwankungen sowie bis zu einem gewissen Grad auch mit sozial erwünschtem Antwortverhalten verbunden ist, werden im BibEr alle Jugendlichen auf Basis von Verwaltungsdaten erfasst. Auf dieser Datengrundlage errechnet sich ein Anteil von 13,3 % bzw. 131.275 Jugendlichen, die sich 2017 im NEET-Status befinden. Demnach ist der Anteil auf Grundlage von Verwaltungsdaten ein doppelt so hoher und ist die damit verbundene bildungs-, arbeitsmarkt- und jugendpolitische Herausforderung in einer anderen Dimension anzusiedeln.

Tabelle 1: NEETs-Anteilvergleich für Österreich nach Datengrundlage 2017 (Quelle: Statistik Austria – BibEr & EUROSTAT – LFS)

| Jahr 2017 | EU-Indikator/LFS | AT-Messung/BibEr |
|-------------------------------------|------------------|------------------|
| Anteil NEETs an 15- bis 24-Jährigen | 6,5% | 13,3% |
| Anzahl NEETs | 64.157 | 131.275 |

Aufgrund der mit Stichproben- und Umfragedaten verbundenen Unsicherheit ist davon auszugehen, dass die Reliabilität von Verwaltungsdaten in den meisten Fällen eine höhere ist. Trotzdem sind im gegenständlichen Fall die Unterschiede so gravierender Natur, dass eine eigene Analyse angezeigt ist, diesen Differenzen auf den Grund zu gehen. Grundlegende Definitionsunterschiede scheiden als Erklärungsursache weitgehend aus, wenn man die Definition von NEETs im BibEr betrachtet und diese mit der vorhin dargestellten Operationalisierung auf Basis des LFS vergleicht.² Dies ist jedoch nicht der Ort für eine vergleichende Quelldiskussion. Vielmehr wird in diesem Beitrag die Analyse mit den BibEr-Daten fortgesetzt, weil diese Datengrundlage aufgrund der deutlich höheren Zahl an involvierten Personen auch viel tiefer greifende Auswertungen ermöglicht.³

2 Verteilung von NEETs in Österreich

Eine der tiefer greifenden Analysen, die die Verwaltungsdatengrundlage ermöglicht, ist eine regionale Differenzierung bis hinunter auf die Ebene politischer Bezirke. Was dies betrifft, wird in nachstehender Grafik eine enorme regionale Spanne des Anteils an NEETs offensichtlich, die sich von 5,8 % in Freistadt/Oberösterreich bis hin zu 23,6 % in Wien/Innere Stadt erstreckt. Dies entspricht einem Unterschied im Ausmaß eines Faktors vier zwischen dem politischen Bezirk in Österreich mit der höchsten und jenem mit der niedrigsten Quote. Von der Struktur her sind die niedrigen Anteile eher in ländlichen und die hohen eher in städtischen Bezirken anzutreffen.

Die Unterschiede nach Geschlecht sind quer über ganz Österreich eher gering. Differenziert nach Stadt und Land fällt aber wiederum auf, dass männliche Jugendliche eher in der Stadt und weibliche Jugendliche eher am Land stärker von der NEETs-Problematik betroffen sind.

Erfolgt in einem weiteren Schritt eine Differenzierung des NEETs-Anteils nach Migrationshintergrund, dann wird in nachstehender Grafik schnell deutlich, dass Jugendliche mit einem Geburtsland in einem Drittstaat (außerhalb der EU) viel stärker

2 „Bildungs- und erwerbsferne Jugendliche (NEET) sind als Personen zwischen 15 und 24 Jahren definiert, die zum Stichtag 31.10. des jeweiligen Jahres einen Hauptwohnsitz in Österreich haben, keine Ausbildung besuchen, keine Pension beziehen und keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Es handelt sich dabei um eine Annäherung an die internationale Definition der NEET.“ URL:

[http://www.statistik.at/wcm/idc/idcplg?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=115736] (zuletzt aufgerufen: 26.02.2021)

3 Analysegrundlage bildet ein von der Statistik Austria in Form einer Sonderauswertung eigens zur Verfügung gestellter Datenausgang aus dem BibEr.

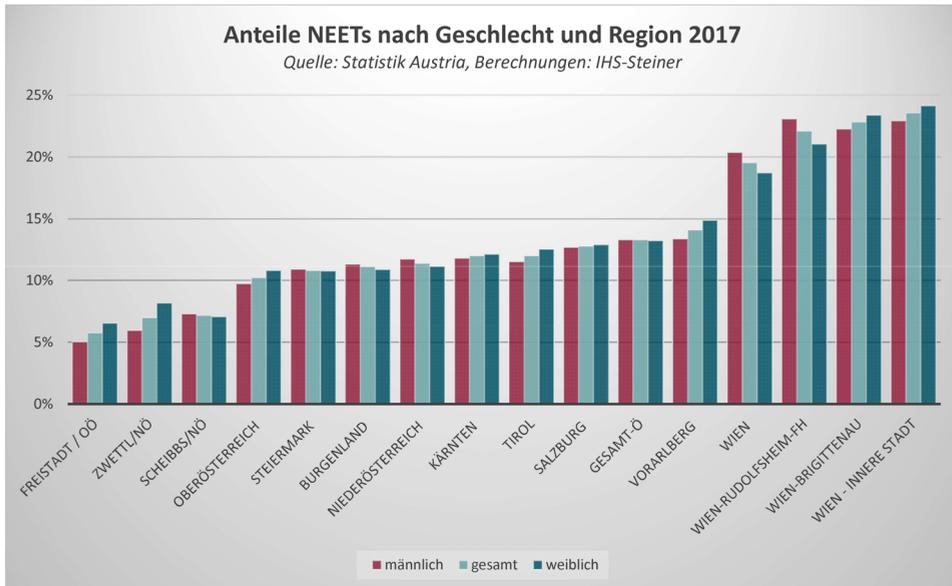


Abbildung 1: Anteile NEETs nach Geschlecht und Region 2017

von der Systemexklusion betroffen sind als Jugendliche, die in Österreich geboren worden sind. Die Differenz reicht hier als Durchschnittswert über ganz Österreich von 9,4% bis 36,8%. Demnach haben Jugendliche, die in einem Drittstaat geboren wurden, das dreieinhalbfache Risiko einen NEET-Status aufzuweisen. Die Unterschiede der NEET-Anteile quer durch Österreich sind wiederum enorm und reichen

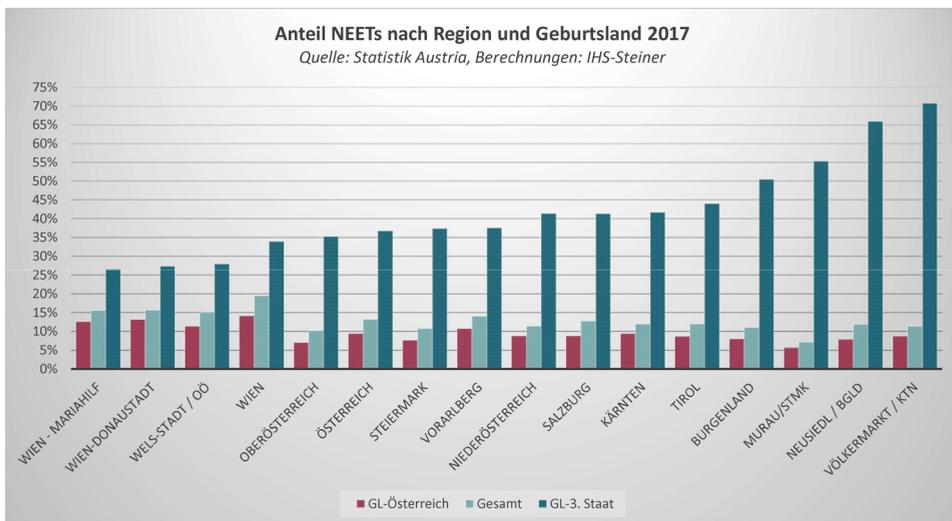


Abbildung 2: Anteile NEETs nach Region und Geburtsland 2017

für die Drittstaat-Geborenen von 26,6 % in Wien-Mariahilf bis hin zu 70,8 % in Völkermarkt/Kärnten. Was die Unterschiede zwischen Stadt und Land betrifft, wird aus diesen Ergebnissen deutlich, dass sie sich bei Migrantinnen und Migranten in ihr Gegenteil verkehren. Waren zuvor in der Stadt noch die insgesamt hohen Quoten anzutreffen, sind die hohen Quoten bezogen auf die Subgruppe der Migrantinnen und Migranten für ländliche Bezirke kennzeichnend.

Damit zeigen sich ähnliche soziostrukturelle und regionale Muster, wie sie auch bei der Analyse von Daten für frühe Ausbildungsabbrecher*innen (FABA) zutage treten. Was die Ursachen dafür betrifft, zeigen in diesem Zusammenhang qualitative Analysen, dass die Integrationsprozesse zwischen Stadt und Land unterschiedlich funktionieren. (System-)Integration erfolgt am Land eher über die Zugehörigkeit zur Gemeinschaft und in der Stadt findet Integration eher über ein Maßnahmenangebot statt. Diese unterschiedlichen Integrationsmuster tragen auf diese Weise zu diesem sehr unterschiedlichen Ergebnis in Abhängigkeit vom Migrationshintergrund bei, weil Migrantinnen und Migranten der Zugang zu Maßnahmenangeboten, die in der Stadt stärker ausgebaut sind, in vielen Fällen offensteht, sie aber selten Zugang zur (autochthonen) sozialen Gemeinschaft finden (Steiner et al. 2018).

Während diese hohen Unterschiede der Betroffenheit in Abhängigkeit vom Migrationshintergrund darauf schliessen lassen, dass der NEET-Indikator starken Bezug zu Benachteiligungen aufweist und auf Problemlagen hinweist, wird bei einer Analyse der Vorbildung von NEETs deutlich, dass damit nicht nur eine „Problemgruppe“ erfasst wird, sondern heterogene Subgruppen sich darin vereinen. Demnach verfügen innerhalb der NEETs 47,5 % über einen Schulabschluss, der über die Pflichtschule hinausreicht, und 20 % haben sogar das Maturaniveau oder noch mal darüber hinaus einen Hochschulabschluss erreicht. Die Chancen am Arbeitsmarkt und damit die Chancen auf Integration in das Beschäftigungssystem gestalten sich, wenn man sich die deutlich unterschiedlichen (Jugend-) Arbeitslosigkeitsquoten in Abhängigkeit vom Qualifikationsniveau vor Augen führt, innerhalb der Gruppe der NEETs hochgradig unterschiedlich. So betrug zum Halbjahr 2020 die (internationale) Arbeitslosenquote der Jugendlichen im Alter von 20 bis 24 Jahren bei einem Abschluss auf der Sekundarstufe II (ISCED 3–4) in Österreich 8,9 %. Reichte das Qualifikationsniveau aber über die Pflichtschule nicht hinaus (ISCED 0–2), lag die Arbeitslosenquote der gleichaltrigen Jugendlichen bei 28,2 % und damit mehr als dreimal so hoch.⁴ Damit schließt sich der Kreis zu den eingangs dargestellten Cluster- und Gruppenunterschieden, die in der Literatur zur Zielgruppe der NEETs diskutiert werden und auf eine heterogene Population innerhalb des Sammelbegriffs NEETs hinweisen.

Die Vorbildung der NEETs variiert in Österreich wiederum stark nach politischen Bezirken, wie aus nachstehender Grafik deutlich wird. So reicht der Anteil höher Gebildeter innerhalb der NEETs von 38,7 % in Wien-Floridsdorf bis zu 68,4 % in Landeck/Tirol, während es sich mit dem Anteil von Niedriggebildeten genau umgekehrt verhält. Wiederum umgelegt auf die Unterschiede zwischen Stadt und Land wird

4 https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsq_urgaed/default/table?lang=de (26.02.2021)

deutlich, dass der NEETs-Status in der Stadt eher einer benachteiligten und der NEETs-Status am Land eher einer privilegiierteren Position gleichkommt.

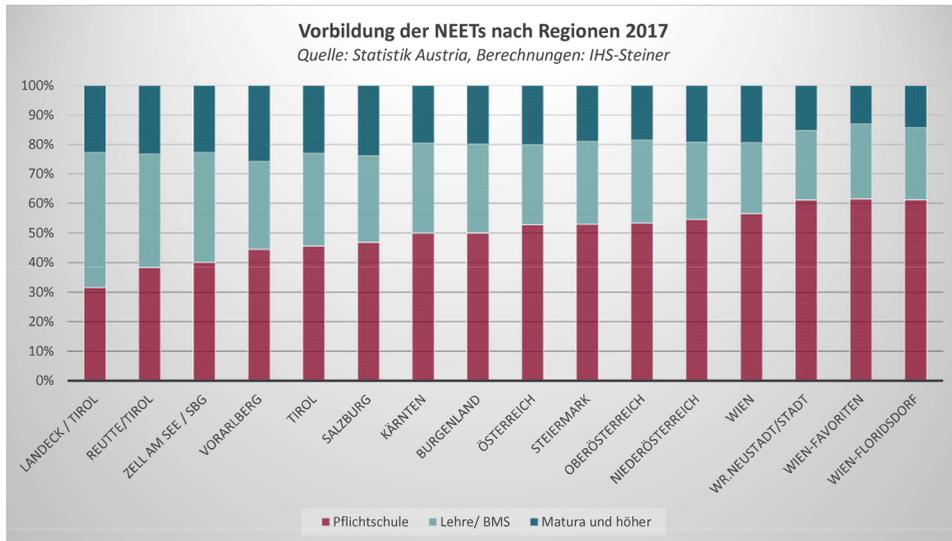


Abbildung 3: Vorbildung der NEETs nach Regionen 2017

3 Entwicklung von NEETs in zeitlicher Perspektive

Abschließend stellt sich nun die Frage, wie sich der Anteil an und die Verteilung von NEETs in Österreich sowohl regional als auch sozial zwischen 2012 und 2017 verändert hat.

Insgesamt ist der Anteil an „systemfernen“ Jugendlichen im Verlauf dieser fünf Jahre um 0,7%-Punkte gestiegen. Die regionale Spanne reicht dabei von einem Rückgang um 4%-Punkte in Wien-Mariahilf bis zu einem Anstieg von 8,9%-Punkten in Bruck an der Leitha. Durch die starken Fluchtbewegungen nach Österreich im Jahr 2015 und die in deren Folge vorgenommene Verteilung von geflüchteten Personen auch auf Bezirke und Regionen, die zuvor kaum davon berührt gewesen sind, kann es zu „außerordentlichen“ Veränderungen des NEETs-Anteils auf Bezirksebene kommen, weshalb Einzelergebnisse auch nicht überinterpretiert werden sollten. Jedoch zeigen sich auch auf der höheren Aggregationsebene der Bundesländer bemerkenswerte Unterschiede, die von einem Rückgang um 0,3%-Punkte in Wien bis hin zu einem Anstieg um 1,4%-Punkte in Vorarlberg reichen. Mit leichten Einschränkungen zeichnet sich in nachstehender Grafik ein Bild ab, wo die Anteile in städtischen Regionen eher sinken und in ländlichen Regionen eher steigen.

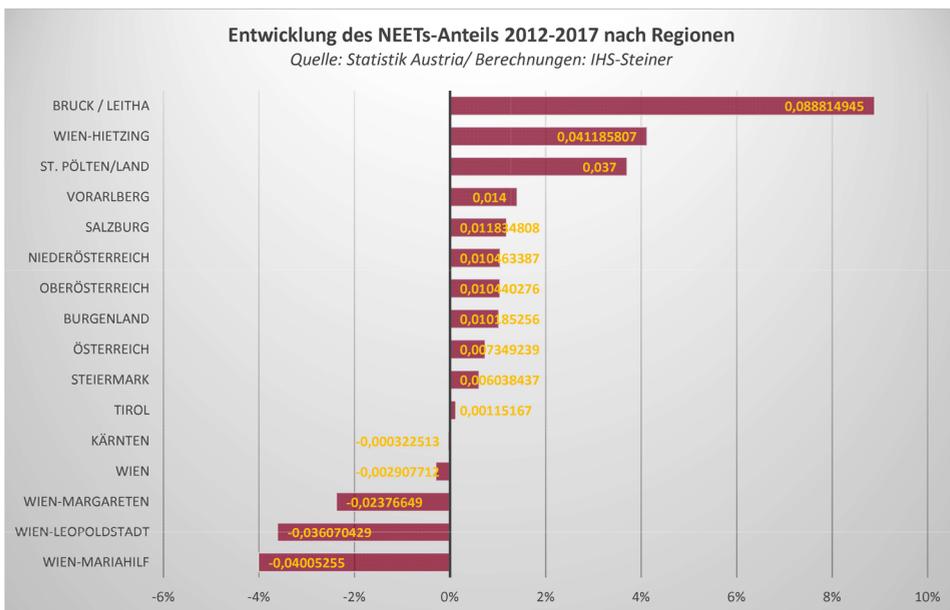


Abbildung 4: Entwicklung des NEETs-Anteils 2012 bis 2017 nach Regionen

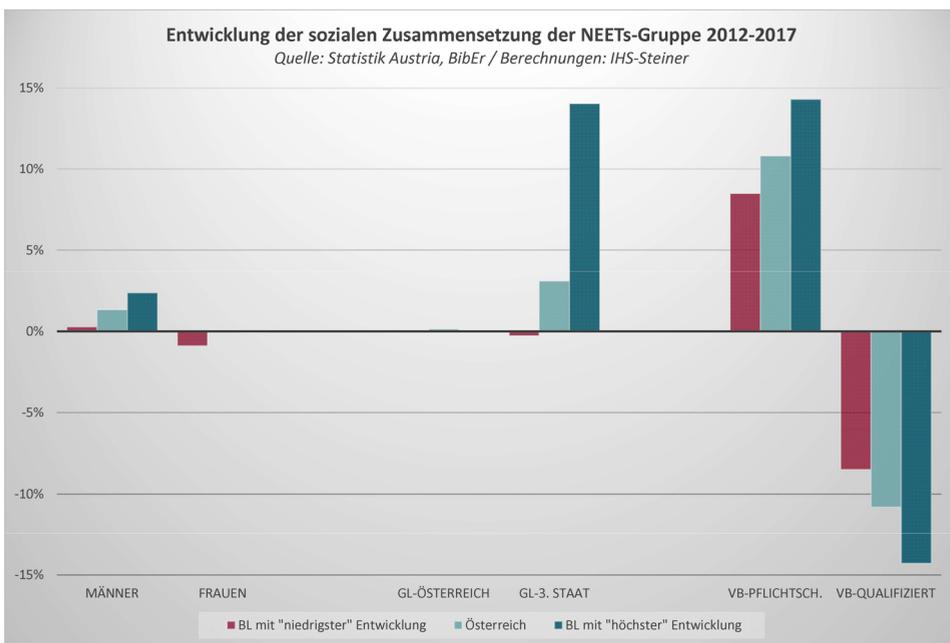


Abbildung 5: Entwicklung der sozialen Zusammensetzung der NEETs-Gruppe 2012 bis 2017

Auch die Analyse der Entwicklung des NEETs-Anteils von 2012 bis 2017, differenziert nach sozialen und persönlichen Merkmalen, fördert interessante Befunde zutage. In nachstehender Grafik werden die Ergebnisse differenziert nach Region, Geschlecht, Geburtsland und Vorbildung in Form der Veränderung von Anteilen in Prozentpunkten dargestellt. War zuvor noch von einem ausgeglichenen Verhältnis der Geschlechter gesprochen worden, so zeigt sich, dass sich diese Ausgeglichenheit im Jahr 2017 erst in den letzten Jahren seit 2012 durch einen Anstieg um 1,3 %-Punkte bei den Männern entwickelt hat.

Die zuvor dargestellte Selektivität des NEETs-Status in Abhängigkeit vom Geburtsland hat sich im Gegensatz dazu in den letzten fünf Jahren deutlich zugespitzt. Während sich innerhalb dieses Zeitraums der Anteil bei den Jugendlichen mit Geburtsland Österreich quasi überhaupt nicht verändert hat, ist der NEETs-Anteil unter den Jugendlichen, die in einem Drittstaat geboren worden sind, um 3,1 %-Punkte gestiegen. Die insgesamt größten Veränderungen zeigen sich jedoch, was die Vorbildung der Jugendlichen betrifft, die dem Bildungs- und Beschäftigungssystem fern sind. So ist der Anteil mit maximal Pflichtschulabschluss als höchstes Qualifikationsniveau innerhalb von nur fünf Jahren um 10,8 %-Punkte gestiegen und der Anteil mit höherem Ausbildungsniveau linear dazu gesunken. Regional differenziert zwischen dem Bundesland mit den jeweils höchsten und jeweils niedrigsten Veränderungswerten zeigt sich darüber hinaus ein Anwachsen regionaler Unterschiede.

Abschließend lässt sich demnach das Resümee ziehen, dass der NEETs-Status eine hohe soziale Selektivität aufweist und dass diese Selektivität (abgesehen vom Geschlecht) auch weiter anwächst. Die Entwicklungstendenzen deuten dabei darauf hin, dass sich die differenzierte Zusammensetzung nach Subgruppen, die mehr oder weniger benachteiligt sind, tendenziell in die Richtung stärkerer Benachteiligung verschiebt. Die zeitlichen Entwicklungen in Abhängigkeit vom Geburtsland sowie hinsichtlich der Vorbildung der NEETs-Jugendlichen bieten empirische Evidenz für diese Schlussfolgerung.

Literatur/Quellen

- Bacher, Johann/Braun, Julius/Burtscher-Mathis, Simon/Dlabaja, Cornelia/Lankmayer, Thomas/Leitgöb, Heinz/Stadlmayr, Martina/Tamesberger, Dennis (2014). Unterstützung der arbeitsmarktpolitischen Zielgruppe „NEET“. Studie von ISW, IBE und JKU im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Sozialpolitische Schriftenreihe Nr.17, Wien.
- Eurofond (2012). NEETs – Young people not in employment, education, or training: characteristics, costs, and policy responses in Europe. Publications Office of the European Union, Luxemburg.
- European Commission (2010a). Youth on the move, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

- European Commission (2010b). Proposal for a Council Decision on guidelines for the employment policies of the Member States – Part II of the Europe 2020 Integrated Guidelines, Brussels.
- European Commission (2010c). Commission discussion notes ‘Indicators for young persons at risk of labour market exclusion’ docs. INDIC/02/260110/EN and INDIC/11/210410/EN.
- Raffe, David (2003). Young People Not in Education, Employment or Training. Center for Educational Sociology, University of Edinburgh.
- Steiner, Mario/Pessl, Gabriele/Leitner, Andrea/Davoin, Thomas/Forstner, Susanne/Juen, Isabella/Köpping, Maria/Sticker, Ana/Litschel, Veronika/Löffler, Roland/Petanovitsch, Alexander (2019). AusBildung bis 18. Wissenschaftliche Begleitung der Implementierung und Umsetzung des Ausbildungspflichtgesetzes, Studie im Auftrag von BMASGK, BMBWF, BMDW, BKA, Wien.

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------|---|-----|
| Abb. 1 | Anteile NEETs nach Geschlecht und Region 2017 | 190 |
| Abb. 2 | Anteile NEETs nach Region und Geburtsland 2017 | 190 |
| Abb. 3 | Vorbildung der NEETs nach Regionen 2017 | 192 |
| Abb. 4 | Entwicklung des NEETs-Anteils 2012 bis 2017 nach Regionen | 193 |
| Abb. 5 | Entwicklung der sozialen Zusammensetzung der NEETs-Gruppe 2012 bis 2017 | 193 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|---------------|--|-----|
| Tab. 1 | NEETs-Anteilsvergleich für Österreich nach Datengrundlage 2017 | 189 |
|---------------|--|-----|

