

Brüssel, den 24.9.2020
SWD(2020) 217 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

**Zusammenfassung der Bewertung der aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und der
Beschäftigungsinitiative für junge Menschen bereitgestellten Förderung für
Jugendbeschäftigung**

{SWD(2020) 216 final}

ZUSAMMENFASSUNG

In diesem Dokument sollen die wichtigsten Erkenntnisse aus der Bewertung der von 2014 bis Ende Dezember 2018 aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen bereitgestellten Förderung für Jugendbeschäftigung vorgestellt werden. Das Dokument stützt sich auf die Ergebnisse einer im Frühjahr 2020 abgeschlossenen externen Bewertung.

HINTERGRUND

Als Reaktion auf die nachteiligen Auswirkungen des Wirtschaftsabschwungs Ende der 2000er Jahre auf junge Menschen und die hohe Jugendarbeitslosigkeit nahm der Rat im April 2013 eine Empfehlung zur Einführung einer Jugendgarantie an. Damit sollte sichergestellt werden, dass allen jungen Menschen unter 25 Jahren binnen vier Monaten, nachdem sie arbeitslos werden oder das formale Bildungssystem verlassen, eine hochwertige Arbeitsstelle oder Weiterbildungsmaßnahme oder ein hochwertiger Ausbildungs- bzw. Praktikumsplatz angeboten wird.

Der ESF 2014-2020 enthält eine Investitionspriorität, die unmittelbar auf die Förderung der Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt abzielt. Die Mitgliedstaaten investierten ESF-Mittel, um sowohl die direkte Förderung im Rahmen der Jugendgarantie als auch die Durchführung einschlägiger politischer Reformen zu finanzieren.

Mit der vom Rat im Februar 2013 angenommenen Beschäftigungsinitiative für junge Menschen wurden zusätzliche EU-Mittel bereitgestellt, um die im Rahmen des ESF verfügbaren Mittel zu ergänzen. Mit den Mitteln der Beschäftigungsinitiative sollten die in der Jugendgarantie enthaltenen Angebote für junge Menschen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, gefördert werden. Die Initiative richtete sich an Regionen, in denen die Jugendarbeitslosigkeit im Jahr 2012 bei über 25 % lag. Sie wurde in den Rechtsrahmen für die Programmplanung und die Durchführung des ESF für den Zeitraum 2014-2020 aufgenommen, und die entsprechenden Mittel sind in den ESF-geförderten Programmen als zweckgebundene Mittel enthalten.

UMFANGREICHE MITTEL ZUR FÖRDERUNG DER JUGENDBESCHÄFTIGUNG

Im laufenden Programmplanungszeitraum (2014-2020) werden schätzungsweise 22 Mrd. EUR in Beschäftigungsprogramme für junge Menschen investiert, wobei 18 % der ESF-Mittel aus nationalen Kofinanzierungsmitteln stammen. Aufgrund der langsamen Anlaufphase der Vorhaben, der begrenzten Kapazitäten bei Verwaltungsbehörden und Begünstigten sowie der Schwierigkeiten bei der Kontaktaufnahme mit den Zielgruppen waren die Umsetzungsraten Ende 2018 (als Anteil der gebundenen Mittel) niedriger als ursprünglich geplant: Sie lagen bei 52 % für

die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen bzw. 27 % für die ESF-Jugendmaßnahmen. Seither sind die Umsetzungsraten beider Förderungsmittel jedoch planmäßig gestiegen, wobei die Umsetzungsrate der Mittel aus der Beschäftigungsinitiative höher ist.

WICHTIGSTE ERGEBNISSE: GROBE ZAHL AN JUNGEN MENSCHEN ERREICHT

Ende 2018 gab es im Rahmen der Förderung der Jugendbeschäftigung rund 3,8 Millionen Teilnahmen¹ (Höchstalter: 29 Jahre), die 15 % aller ESF-Teilnahmen und 60 % der anvisierten Teilnahmen ausmachten. Der Anteil der Frauen belief sich auf 52 %, und 70 % aller Teilnehmenden waren unter 25 Jahren.

Rund 1,4 Millionen Teilnahmen führten zu einer Beschäftigung im direkten Anschluss an die Teilnahme. Außerdem konnten weitere positive Ergebnisse, darunter in den Bereichen beschäftigungsorientierte allgemeine und berufliche Bildung sowie Selbständigkeit, erzielt werden. Die Bewertung zeigt, dass das Beschäftigungsniveau der Teilnehmenden mittel- bis langfristig tendenziell zunahm; dies bedeutet, dass die Maßnahmen zu einer Verbesserung der allgemeinen Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden beigetragen haben.

WICHTIGSTE ERKENNTNISSE

Wirksamkeit. Die Bewertung ergab, dass Maßnahmen zur Jugendbeschäftigung und der Einsatz der Jugendgarantie die „dauerhafte Eingliederung von jungen Menschen in den Arbeitsmarkt, insbesondere von solchen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, darunter junge Menschen, denen soziale Ausgrenzung droht und die Randgruppen angehören“ gefördert haben. Insgesamt haben sich die Maßnahmen zur Jugendbeschäftigung positiv auf die Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt ausgewirkt, wenn auch in unterschiedlicher Weise und in unterschiedlichem Ausmaß.

Die Maßnahmen waren bei der Ausrichtung auf junge Menschen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, und deren Förderung im Vergleich zu Nichterwerbspersonen am wirksamsten. Maßnahmen, die Teilnehmende in der Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit am besten unterstützen, sind in der Regel mit Arbeitserfahrungen oder beruflichen Fähigkeiten in direkter Zusammenarbeit mit Arbeitgebern verbunden (z. B. bezahlte und unbezahlte Praktika, Lehrlingsausbildung, berufliche Aus- und Weiterbildung, berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen für Geringqualifizierte). Auf individuelle Bedürfnisse zugeschnittene Maßnahmen sind in der Regel wirksamer, insbesondere für stärker

¹ Zahl der Teilnahmen an allen Vorhaben. Dies entspricht nicht der Zahl der einzelnen Teilnehmenden, da eine Person während des Programmplanungszeitraums an mehreren Maßnahmen teilnehmen kann.

benachteiligte Gruppen und diejenigen, die dem Arbeitsmarkt am fernsten sind.

Effizienz. Die durchschnittlichen Kosten je Teilnahme entsprechen weitgehend den festgelegten Richtwerten und sind den durchgeführten Maßnahmen angemessen, wobei zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede bestehen. Zwischen den Maßnahmen der Beschäftigungsinitiative und des ESF gibt es keine erheblichen Kostenunterschiede. Die Art der Maßnahme (Inhalt, Dauer, Grad der personalisierten/zugeschnittenen Bereitstellung) ist der wichtigste Kostenfaktor.

Die berufliche Aus- und Weiterbildung in Verbindung mit Arbeitserfahrung hat sich daher trotz hoher Kosten als kosteneffizient erwiesen. Die geringen Kosten für die Bereitstellung allgemeiner, nicht auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnittener Leitfäden gleichen hingegen die geringe Wirksamkeit dieser Förderungsart nicht aus.

Die Bewertung hat bestätigt, dass der organisatorische Aufbau der meisten Maßnahmen zweckmäßig ist. Übermäßige nationale Anforderungen – „Überregulierungen“ – waren selten. Diese Fälle waren beispielsweise auf nationale Strukturen zurückzuführen (z. B. die anfängliche Inkompatibilität nationaler Datenbanken zur Bewertung der Förderfähigkeit junger Menschen im Rahmen der Beschäftigungsinitiative/ESF-Maßnahmen). Die Einführung vereinfachter Kostenoptionen hat dazu beigetragen, den Verwaltungsaufwand nach anfänglichen Verzögerungen und nach der Lösung von Kapazitätsproblemen zu verringern.

Kohärenz. Bei der Bewertung wurde festgestellt, dass die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und andere aus dem ESF finanzierte Jugendmaßnahmen in allen Programmen kohärent sind, insbesondere aufgrund ihrer Konzeption und Planung. Zudem ist klar, wie sie sich von anderen EU-Mitteln oder nationalen Programmen unterscheiden. Darüber hinaus werden in einigen Ländern und Regionen Partnerschaften für die Koordinierung der Jugendbeschäftigungsmaßnahmen im Rahmen von EU-Programmen und nationalen Programmen eingerichtet. Kein anderes auf junge Menschen ausgerichtetes EU-Programm legt einen eindeutigen Schwerpunkt auf Beschäftigung oder weist den Umfang der der Beschäftigungsinitiative oder der ESF-Jugendbeschäftigungsmaßnahmen auf.

Relevanz. Die Mittel richteten sich insgesamt an jene Gruppen, die die Fördermaßnahmen zur Jugendbeschäftigung am dringendsten benötigten, und standen im Einklang mit nationalen, regionalen und lokalen Beschäftigungsstrategien. Während des Bewertungszeitraums änderte sich die Zusammensetzung der Gruppe junger Menschen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, und es wurde ein Anstieg an jungen Nichterwerbstätigen verzeichnet. Dies entsprach parallelen Veränderungen im sozioökonomischen Kontext der Mitgliedstaaten. Als Reaktion darauf wurden innovative Ansätze gewählt, um Teilnehmende aus schwer erreichbaren Gruppen zu identifizieren und zu integrieren, wie etwa durch eine verstärkte Nutzung sozialer Medien. Die Maßnahmen zeigten auch eine erhebliche Flexibilität in Bezug auf ihren Inhalt, was zusammen mit der angepassten Einbindung der Zielgruppe positive Auswirkungen auf die Wirksamkeit hatte.

Nachhaltigkeit. Teilnehmende an der Beschäftigungsinitiative/den ESF-Jugendmaßnahmen konnten ihre Beschäftigungsergebnisse sechs Monate (oder länger) nach Teilnahme verbessern. Darüber hinaus deutet die makroökonomische Analyse darauf hin, dass die Maßnahmen im Laufe der Zeit positive Auswirkungen (auf das BIP und die indirekte Beschäftigung) hatten. Nach vorliegenden Erkenntnissen werden die innovativen Maßnahmen, die im Rahmen der Beschäftigungsinitiative und der ESF-Jugendförderung eingeführt wurden, zunehmend in allgemeine nationale Programme integriert.

Mehrwert. Insgesamt hat die EU-Förderung einen eindeutigen Mehrwert gebracht, da der Umfang der Jugendbeschäftigungsmaßnahmen sowie die Zahl und der Kreis junger Menschen, die Unterstützung erhalten haben, gestiegen sind. Durch den besonderen Schwerpunkt auf Jugendbeschäftigung wurde die Problematik der Jugendbeschäftigung in der gesamten EU verschärft behandelt und weitergeführt. Besonders hilfreich in diesem Zusammenhang war der Fokus auf die Bedürfnisse und Probleme junger Menschen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (nicht ausschließlich arbeitslose junge Menschen), wobei der Schwerpunkt stärker auf benachteiligte Gruppen und höhere Altersgruppen (zwischen 25 und 30 Jahren) gelegt wurde. Viele Jugendbeschäftigungsmaßnahmen hätten zudem ohne EU-Mittel nicht unterstützt werden können.

Obwohl die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen nicht auf Systemänderungen abzielte, haben die EU-Mittel dazu beigetragen, Umsetzungskapazitäten, strukturelle Veränderungen und institutionelle Kapazitäten zu fördern, um mit innovativen Ansätzen, wie durch frühzeitiges Eingreifen bei jungen Schulabgängern mit begrenzten Qualifikationen, auf die spezifischen Bedürfnisse der Zielgruppe zu reagieren.

Die Maßnahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen scheinen sich positiv auf die Beschäftigungsergebnisse ausgewirkt zu haben. Zusammengefasste Überwachungsdaten der Jugendgarantie und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen für den Zeitraum 2014-2018 zeigen, dass jeder sechste (16 %) junge Teilnehmende im Alter von 15 bis 29 Jahren, der ein Angebot im Rahmen der Jugendgarantie (Beschäftigung, Ausbildung, Lehrstelle oder Praktikumsplatz) erhalten hat, von der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen unterstützt wurde.

GEWONNENE ERKENNTNISSE

Die Bewertung führte zudem zu einer Reihe von Schlussfolgerungen, die darauf schließen lassen, dass aus einigen Aspekten Lehren gezogen werden müssen. Diese Schlussfolgerungen können in die Arbeiten zur Umsetzung des ESF Plus für den Zeitraum 2021-2027 einfließen.

Die sehr genaue Definition der Zielgruppe, insbesondere für die Maßnahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen, führte sowohl zu Chancen als auch zu

Herausforderungen. Die schwerpunktmäßige Förderung junger Menschen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, hat eine Reihe positiver Ergebnisse in Bezug auf die öffentlichen Beschäftigungssysteme und die tatsächlich geleistete Unterstützung erbracht. Die Identifizierung und Integration junger Menschen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, erfordern eine Reihe von innovativen Ansätzen, insbesondere angesichts des steigenden Anteils der Nichterwerbspersonen. Personen, die dem Arbeitsmarkt am fernsten sind, sind die größten Nutznießer der maßgeschneiderten und intensiven Beratung und Unterstützung. Viele dieser jungen Menschen müssen für einen Übergang von der Nichterwerbstätigkeit zur Erwerbstätigkeit oder einer ausbildenden Tätigkeit an mehreren Maßnahmen teilnehmen.

Die Messung der Wirksamkeit der Jugendbeschäftigungsmaßnahmen kann weiter verbessert werden, indem die Ergebnisse häufiger gemeldet und „weiche“ Ergebnisse nachverfolgt werden. Die Sichtbarkeit der EU-Mittel kann verbessert werden, indem die sozialen Medien stärker genutzt und engere Partnerschaften mit Schulen, lokalen Basisorganisationen und anderen Anlaufstellen geknüpft werden.

Die Programmeffizienz könnte durch den Aufbau zusätzlicher Kapazitäten der Programmbehörden und Sozialpartner weiter verbessert werden. Die an der Jugendbeschäftigungspolitik beteiligten Akteure betonten die Bedeutung der Zusammenarbeit auf lokaler und regionaler Ebene sowohl bei der Ermittlung junger Menschen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, als auch bei der effizienten Durchführung der Programme.