



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 5.12.2012
COM(2012) 729 final

2012/0351 (NLE)

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zur Einführung einer Jugendgarantie

{SWD(2012) 409 final}

BEGRÜNDUNG

1. HINTERGRUND DES VORSCHLAGS

Die hohe und weiter steigende Jugendarbeitslosigkeit hat dramatische Auswirkungen auf unsere Wirtschaft, unsere Gesellschaft und für die jungen Menschen selbst.

Die Arbeitslosenquote bei Jugendlichen in der gesamten EU ist mit 22,7 % (3. Quartal 2012) sehr hoch – doppelt so hoch wie die Quote bei den Erwachsenen¹, und eine Trendwende ist nicht abzusehen. Etwa 5,5 Millionen junge Menschen sind arbeitslos, und mehr als 7,5 Millionen junge Menschen unter 25 Jahren sind derzeit weder in Arbeit noch in Ausbildung („NEET“: Not in Employment, Education or Training).

Über die unmittelbaren Auswirkungen der Krise hinaus kosten Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit aber schon bei niedrigeren Quoten viel Geld und schaden der Gesellschaft. In der Gegenwart verursachen sie Kosten aufgrund ausgezahlter Leistungen und durch Einkommens- und Steuerverluste; aber auch in der Zukunft haben sie negative finanzielle Auswirkungen, da sie „bleibende Schäden“ hinterlassen, d. h. einen langfristigen negativen Einfluss auf das künftige Lohnniveau, das Risiko, künftig arbeitslos zu werden, sowie Risiken in Bezug auf den Gesundheitszustand, das Wohlergehen und die Rücklagen für das Alter. Europa kann es sich nicht leisten, sein Talent und seine Zukunft zu verschwenden.

Bereits vor der Krise war man sich bewusst, dass etwas getan werden muss, um jungen Menschen den Übergang von der Schule ins Berufsleben zu erleichtern. Im Zusammenhang mit den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen (2005–2008) war sich der Rat 2005 einig, dass die Politik dafür zu sorgen habe, dass „jedem Arbeitslosen (...) ein Neuanfang ermöglicht [wird], und zwar binnen sechs Monaten nach Eintritt der Arbeitslosigkeit im Fall von Jugendlichen“. 2008 senkte der Rat diese Zeitspanne für jugendliche Schulabgänger auf vier Monate.

Da bis 2010 eine solche Maßnahme in der gesamten EU noch immer nicht umgesetzt worden war, setzten sich das Europäische Parlament und das Europäische Jugendforum entschieden für die Einführung von Jugendgarantien auf EU-Ebene ein.

Im Rahmen der Strategie „Europa 2020“ und deren Leitinitiative „Jugend in Bewegung“ forderte die Kommission insbesondere die Mitgliedstaaten auf, im Zuge einer „Jugendgarantie“ zu gewährleisten, dass alle jungen Menschen innerhalb von vier Monaten nach Verlassen der Schule eine Anstellung haben, eine Ausbildung absolvieren oder in Aktivierungsmaßnahmen eingebunden sind.

2011 und 2012 ergingen immer wieder entsprechende Aufrufe, u. a. vom Europäischen Rat, vom Europäischen Parlament und vom Europäischen Jugendforum, ohne dass jedoch etwas Konkretes unternommen wurde.

In ihrem Beschäftigungspaket kündigte die Kommission im April 2012 an, dass sie bis Ende des Jahres einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu Jugendgarantien vorlegen würde.

Am 29. Juni 2012 forderte der Europäische Rat die Mitgliedstaaten auf, ihre Bemühungen zur Förderung der Beschäftigung junger Menschen zu verstärken, „und zwar mit dem Ziel, dass

¹ Eurostat-Hauptindikatoren für Arbeitskräfte, saisonbereinigte Quartalsdaten; als Jugendliche gelten unter 25-Jährige, als Erwachsene werden über 25-Jährige bezeichnet.

jungen Menschen innerhalb von wenigen Monaten nach dem Verlassen der Schule eine Arbeitsstelle guter Qualität angeboten wird oder sie eine weiterführende Ausbildung, einen Ausbildungs- oder Praktikumsplatz erhalten“. Dem Europäischen Rat zufolge könnten diese Maßnahmen über den Europäischen Sozialfonds (ESF) unterstützt werden, und die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeit von Beihilfen aus diesem Fonds für befristete Einstellungen nutzen.

Im Jahreswachstumsbericht 2013² unterstrich die Kommission, dass die Mitgliedstaaten den jungen Menschen beim Übergang von der Schule ins Erwerbsleben helfen und Ausbildungsgarantien einführen sollten, in deren Rahmen jeder Jugendliche unter 25 Jahren binnen vier Monaten nach Schulabschluss oder Verlust des Arbeitsplatzes ein Angebot über einen Arbeitsplatz, eine Weiterbildung, eine Ausbildungsstelle oder eine Praktikantenstelle erhält. Es ist möglich, derartige Regelungen über den Europäischen Sozialfonds zu kofinanzieren.

Die Kommission legt einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates vor, damit diese sicherstellen, dass jungen Menschen innerhalb von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos werden oder die Schule verlassen, eine gute Arbeitsstelle bzw. Ausbildung oder ein hochwertiger Bildungsgang angeboten wird. In diesem Vorschlag wird beschrieben, wie ein Jugendgarantie-System aussehen sollte. Der Vorschlag enthält eine Reihe von Leitlinien, die auf sechs Achsen beruhen: Aufbau starker Partnerschaften mit allen Interessenträgern; frühzeitiges Eingreifen und frühzeitige Aktivierung, um zu verhindern, dass junge Menschen in die „NEET“-Gruppe geraten; Maßnahmen zur Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt; umfassender Einsatz der EU-Mittel für die Jugendgarantie-Systeme; Bewertung und ständige Verbesserung der Jugendgarantie-Systeme; zügige Einführung dieser Systeme. In dem Vorschlag wird ferner beschrieben, wie die Kommission die Mitgliedstaaten unterstützen wird: EU-Finanzierungsrahmen, Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten, Monitoring der Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters und Unterstützung von Informationskampagnen.

Dem Vorschlag liegt eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen bei, in der ausführlicher beschrieben ist, worum es sich bei einer Jugendgarantie handelt, welche Kosten und Nutzen solche Systeme haben und was gebraucht wird, um die Jugendgarantie zum Erfolg zu führen. Ferner werden in einem Anhang der Arbeitsunterlage Strategien beschrieben, die bereits in den 27 Mitgliedstaaten und Kroatien in Bezug auf Jugendbeschäftigung existieren. Diese Aufstellung spiegelt die unterschiedliche Ausgangslage der einzelnen Länder für die Einführung umfassender Jugendgarantie-Systeme wider.

2. ERGEBNISSE DER KONSULTATIONEN DER INTERESSIERTEN KREISE UND DER FOLGENABSCHÄTZUNGEN

Der dänische Ratsvorsitz hat anlässlich des informellen Treffens der für Beschäftigung und Soziales zuständigen Minister am 24.-25. April 2012 in Horsens einen Workshop zu der Frage organisiert, wie die Jugendgarantien einzulösen sind. Bei diesem Treffen wurde betont, dass die Politik der allgemeinen und beruflichen Bildung und die Beschäftigungspolitik Hand in Hand zu gehen haben. Ferner sollten sich die Bemühungen auf Problemzielgruppen – d. h. junge Menschen ohne Qualifikationen/Bildungsabschlüsse – konzentrieren, und die Ansätze sollten an den jeweiligen nationalen Kontext und die besonderen Anliegen der einzelnen Staaten angepasst werden. Schließlich wurde unterstrichen, dass die öffentliche Hand junge

² COM(2012) 750 vom 28. November 2012.

Menschen – insbesondere die am meisten gefährdeten – unterstützen müsse, dass aber gleichzeitig die jungen Menschen selbst handeln und ihre Pflichten und Verantwortung wahrnehmen müssten. Als mögliche Finanzierungsquelle wurde der Europäische Sozialfonds genannt, insbesondere vor dem Hintergrund der derzeit notwendigen Spar- und Konsolidierungsmaßnahmen.

Jedes Jahr geht ein Fragebogen an das Netz der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, in dem diese über ihre Anpassungsfähigkeit in Krisenzeiten befragt werden. Die Fassung von 2012, die im Januar versandt wurde, enthielt zum ersten Mal einen Abschnitt zu Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit. Die Antworten auf diesen Fragebogen sind in die Arbeitsunterlage zu dem vorliegenden Vorschlag eingeflossen.

Bei dem Treffen der Leiter der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, das im Juni 2012 unter dänischem Vorsitz stattfand, wurden die Mitglieder dieses Netzes gebeten, über die seit Januar 2012 verzeichneten Entwicklungen insbesondere im Zusammenhang mit der Jugendarbeitslosigkeit zu berichten.

Als Folgemaßnahme zum Beschäftigungspaket wurden die Sozialpartner am 19.-20. Juni 2012 zur Möglichkeit einer Jugendgarantie-Initiative konsultiert.

Auf der Konferenz „Jobs für Europa“³ am 6.-7. September 2012 in Brüssel, an der alle einschlägigen Akteure – darunter auch die Sozialpartner und Jugendorganisationen – teilnahmen, unterstützte die große Mehrheit der Redner die EU-weite Einführung einer Jugendgarantie, da ihrer Ansicht nach jungen Menschen der richtige Start ins Leben ermöglicht werden muss – ganz besonders in schwierigen Zeiten wie diesen.

Im September 2012 fanden Treffen mit Vertretern des Europäischen Jugendforums und branchenübergreifenden Sozialpartnerorganisationen statt.

Ferner wurde die Jugendgarantie-Initiative am 23. Oktober 2012 im Ausschuss für den sozialen Dialog erneut mit den Sozialpartnern erörtert.

3. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

Rechtsgrundlage: Für einen Vorschlag über die Jugendgarantie, dessen Schwerpunkt auf der Beschäftigung (Titel IX AEUV) liegt, bietet Artikel 292 AEUV eine geeignete Rechtsgrundlage für das Abgeben einer Empfehlung. Die Befugnis der Union in Bezug auf die Beschäftigungspolitik ist in Titel IX AEUV geregelt, der jedoch keine Rechtsgrundlage für die Annahme einer Empfehlung bietet. Gemäß Artikel 149 AEUV sind nur „Anreizmaßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zur Unterstützung ihrer Beschäftigungsmaßnahmen durch Initiativen [vorgesehen], die darauf abzielen, den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren zu entwickeln“. Solche Maßnahmen sind jedoch nicht Gegenstand der vorliegenden Empfehlung.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit: Die Kommission und die Mitgliedstaaten sind sehr besorgt über die derzeitige Arbeitsmarktlage für junge Menschen, die sich immer weiter verschlechtert. Das dramatische Niveau der Jugendarbeitslosigkeit betrifft ganz Europa: Es verursacht hohe Kosten in der Gegenwart und in der Zukunft. Die Einsparungen, die mithilfe der Jugendgarantien erzielt werden können, gehen über die reinen Einsparungen der Systeme der sozialen Sicherheit hinaus. Werden Arbeitslosigkeit und der Verlust von Qualifikationen

³ Nähere Informationen auf der Website:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=88&eventsId=641>.

vermieden, so entsteht ein langfristiger Nutzen für die jungen Menschen und die Wirtschaft, da die Arbeitslosigkeit über den gesamten Lebenszyklus gesehen sinkt, das Lebenseinkommen (und damit die Steuereinnahmen und die Sozialversicherungsbeiträge) steigt und weniger soziale und gesundheitliche Probleme entstehen⁴.

Trotz politischer Aufrufe des Rates und des Europäischen Parlaments zur Einführung von Jugendgarantie-Systemen ist nichts unternommen worden, weswegen nun diese Empfehlung an die Mitgliedstaaten angezeigt ist. Bisher haben nur einige wenige Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Einführung eines umfassenden Jugendgarantie-Systems ergriffen.

Durch EU-weite Leitlinien zu Instrumenten, die zu einem wirksamen Jugendgarantie-System beitragen können, werden die Mitglieder in die Lage versetzt, die Kohäsionsfonds – und insbesondere den Europäischen Sozialfonds – bestmöglich zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und der Nichterwerbstätigkeit einzusetzen.

Der Vorschlag berücksichtigt die unterschiedliche Ausgangslage in den einzelnen Mitgliedstaaten (oder auf regionaler oder lokaler Ebene), die zu Unterschieden bei der Gestaltung und weiteren Umsetzung des Systems führen können.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Entfällt.

5. FAKULTATIVE ANGABEN

Entfällt.

⁴

Weitere Informationen über das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Jugendgarantien sind der begleitenden Arbeitsunterlage zu entnehmen.

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zur Einführung einer Jugendgarantie

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 292,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Investition in das Humankapital junger Europäerinnen und Europäer schafft einen langfristigen Nutzen und trägt zum nachhaltigen und inklusiven Wirtschaftswachstum bei. Europa wird entlohnt werden für aktive, innovationsfreudige und qualifizierte Arbeitskräfte und gleichzeitig die hohen Kosten vermeiden, die von jungen Menschen verursacht werden, die weder in Arbeit noch in Ausbildung sind („NEETs“). Diese Kosten werden derzeit auf 1,2 % des BIP geschätzt⁵.
- (2) Junge Menschen wurden von der Krise besonders stark getroffen. Sie sind besonders gefährdet, weil sie am Übergang zwischen Lebensabschnitten stehen, nur wenig Berufserfahrung haben, bisweilen ungenügend ausgebildet sind, oft nur einen geringen Sozialschutz genießen, beschränkten Zugang zu Finanzmitteln haben oder in prekären Verhältnissen arbeiten. Vor allem bei jungen Frauen ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass sie in schlecht bezahlten oder prekären Beschäftigungsverhältnissen arbeiten; für junge Eltern – vor allem junge Mütter – fehlt es an Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Zudem sind einige junge Menschen besonders benachteiligt oder der Gefahr der Diskriminierung ausgesetzt. Angemessene Unterstützungsmaßnahmen sind daher erforderlich.
- (3) In ganz Europa gibt es 7,5 Millionen NEETs; das entspricht 12,9 % der jungen Europäerinnen und Europäer zwischen 15 und 24 Jahren. Viele haben nur einen Abschluss der Sekundarstufe I, haben die Schule oder eine Ausbildung abgebrochen; oft haben sie einen Migrationshintergrund oder kommen aus benachteiligten Gruppen. Die Bezeichnung „NEET“ umfasst verschiedene Untergruppen junger Menschen mit unterschiedlichen Bedürfnissen.
- (4) 30,1 % der Arbeitslosen unter 25 Jahren sind seit mehr als 12 Monaten arbeitslos. Zudem suchen immer mehr junge Menschen nicht länger aktiv nach einer Arbeitsstelle, weswegen sie möglicherweise keine strukturelle Unterstützung zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erhalten. Forschungsergebnissen zufolge kann Arbeitslosigkeit in jungem Alter „bleibende Schäden“ verursachen, z. B. ein höheres Risiko, künftig arbeitslos zu werden, ein niedrigeres Einkommensniveau in der Zukunft, den Verlust von Humankapital, das Hineingeraten in den Armutskreislauf

⁵ Eurofound, 2012, „NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe“, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

oder das Aufschieben einer Familiengründung, wodurch die negative demografische Entwicklung zusätzlich verstärkt wird.

- (5) Mit der Bezeichnung „Jugendgarantie“ ist hier gemeint, dass jungen Menschen binnen vier Monaten nach Verlust einer Arbeit oder dem Verlassen der Schule eine hochwertige Arbeitsstelle bzw. weiterführende Ausbildung oder ein hochwertiger Praktikums- bzw. Ausbildungsplatz angeboten wird.
- (6) Mit der Jugendgarantie wird zu drei Zielen der Europa-2020-Strategie beigetragen: Bis 2020 sollen 75 % der 20- bis 64-Jährigen in Arbeit stehen; die Schulabbrecherquote soll auf unter 10 % gesenkt werden; die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen soll um mindestens 20 Millionen reduziert werden.
- (7) In den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten⁶, insbesondere den Leitlinien 7 und 8, werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt zu fördern und gemeinsam mit den Sozialpartnern vor allem denjenigen, die weder eine Arbeit haben, noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, dabei behilflich zu sein, eine erste Anstellung zu finden, Berufserfahrung zu sammeln oder Möglichkeiten zur allgemeinen und beruflichen Weiterbildung, einschließlich einer Lehre, zu finden, und rasch zu intervenieren, wenn junge Menschen arbeitslos werden.
- (8) Bereits 2005 vereinbarte der Rat im Zusammenhang mit den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen⁷ (2005–2008), dass „jedem Arbeitslosen (...) ein Neuanfang ermöglicht [wird], und zwar binnen sechs Monaten nach Eintritt der Arbeitslosigkeit im Fall von Jugendlichen“. 2008⁸ senkte der Rat diese Zeitspanne für jugendliche Schulabgänger auf vier Monate.
- (9) In seiner *Entscheidung zu der Förderung des Zugangs Jugendlicher zum Arbeitsmarkt, Stärkung des Status von Auszubildenden, Praktikanten und Lehrlingen*⁹ von 2010 forderte das Europäische Parlament die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten, die Sozialpartner und andere Interessenträger auf, die arbeitsmarkt-, bildungs- und ausbildungspolitischen Strategien durch eine Jugendgarantie zu ergänzen. So könnte das Recht eines jeden jungen Menschen in der EU gesichert werden, nach einer Arbeitslosigkeit von maximal vier Monaten einen Arbeitsplatz, eine Lehrstelle, eine Zusatzausbildung oder eine Kombination aus Arbeit und Ausbildung angeboten zu bekommen.
- (10) In ihrer Mitteilung „Jugend in Bewegung“ von 2010 ermutigte die Kommission die Mitgliedstaaten zur Einführung von Jugendgarantien. In der Praxis ist bisher jedoch wenig geschehen. Mit der vorliegenden Empfehlung wird noch einmal unterstrichen, dass die Mitgliedstaaten dieses Ziel anstreben müssen. Gleichzeitig bietet sie Hilfe für die Gestaltung, die praktische Einführung und die Bewertung der Jugendgarantie-Systeme.
- (11) In den Schlussfolgerungen des Rates zur „*Förderung der Jugendbeschäftigung im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020*“ vom Juni 2011 werden die Mitgliedstaaten ersucht, rasch einzugreifen, indem jungen Menschen, die

⁶ Beschluss des Rates 2010/707/EU (ABl. L 308 vom 24.11.2010).

⁷ Entscheidung des Rates 2005/600/EG (ABl. L 205 vom 6.8.2005).

⁸ Entscheidung des Rates 2008/618/EG über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2008–2010) (ABl. L 198 vom 26.7.2008).

⁹ P7-TA(2010) 0262 vom 6. Juli 2010.

weder in Arbeit noch in Ausbildung sind – einschließlich Schulabbrechern –, Weiterbildungs-, Umschulungs- oder Aktivierungsangebote gemacht werden, damit sie möglichst schnell in die allgemeine oder berufliche Ausbildung bzw. auf den Arbeitsmarkt zurückgeholt werden können und das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung verringert wird.

- (12) Die *Empfehlung des Rates für politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote*¹⁰ vom Juni 2011 legt den Schwerpunkt auf die Entwicklung faktengestützter, umfassender und bereichsübergreifender Strategien, zu denen auch Maßnahmen gehören, die darauf abzielen, Schulabbrecher wieder in das Bildungssystem zurückzuholen und eine stärkere Verknüpfung zwischen dem System der allgemeinen und beruflichen Bildung und dem Beschäftigungssektor herzustellen.
- (13) Bei der Vorbereitung des Haushaltsplans 2012 befürwortete das Parlament diesen Ansatz und forderte die Kommission zur Umsetzung einer vorbereitenden Maßnahme auf, mit der die Einführung von Jugendgarantien in den Mitgliedstaaten unterstützt werden sollte.
- (14) In ihrem Beschäftigungspaket „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“¹¹ rief die Kommission die Mitgliedstaaten, die Sozialpartner und andere Interessenträger auf, sich aktiv zu mobilisieren, um auf die derzeitigen beschäftigungspolitischen Herausforderungen in der EU und insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit zu reagieren. Die Kommission unterstrich das Potenzial der Umwelt-, der Gesundheits- und Sozial- sowie der IKT-Branche zur Schaffung von Arbeitsplätzen und stellte drei entsprechende Aktionspläne auf. Ferner hob die Kommission sechs vielversprechende Prioritäten für Innovationen in der Industrie hervor, die die Voraussetzungen für eine kohlenstoffarme und ressourcenschonende Wirtschaft schaffen¹². In ihrem Beschäftigungspaket betonte die Kommission zudem, dass die Förderung unternehmerischen Denkens, eine bessere Hilfestellung bei der Unternehmensgründung und mehr Mikrofinanzierungen sowie Programme, bei denen Arbeitslosenleistungen in Finanzhilfen für die Unternehmensgründung umgewandelt werden, eine wichtige Rolle spielen würden – auch für junge Menschen. In dem Paket wurden die Verwendung von Lohn-/Gehaltszuschüssen als Anreiz für Neueinstellungen und der gezielte Abbau der Steuerbelastung (hauptsächlich durch das Absenken der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung) zur Schaffung von Arbeitsplätzen vorgeschlagen sowie ausgewogene Reformen der Bestimmungen zum Kündigungsschutz, damit junge Menschen Zugang zu hochwertiger Beschäftigung erhalten.
- (15) Im Mai 2012 forderte das Europäische Parlament¹³ die Mitgliedstaaten auf, flexible und konkrete Maßnahmen auf nationaler Ebene zu ergreifen, um zu gewährleisten, dass junge Menschen innerhalb von vier Monaten nach dem Schulabschluss entweder einen ordentlichen Arbeitsplatz haben oder sich in Weiterbildung oder Ausbildung befinden. Das Parlament betonte, dass das Jugendgarantie-System rechtsverbindlich sein müsste, damit sich die Lage junger Menschen, die weder in Arbeit noch in Ausbildung sind, auch tatsächlich verbessert und das Problem der Jugendarbeitslosigkeit in der EU schrittweise bewältigt wird.

¹⁰ ABl. C 191 vom 1. Juli 2011, S. 1.

¹¹ COM(2012) 173 vom 18. April 2012.

¹² COM(2012) 582 vom 10. Oktober 2012.

¹³ Entschließung des Europäischen Parlaments zur Initiative „Chancen für junge Menschen“ (2012/2617(RSP)), 24.5.2012.

- (16) Am 29. Juni 2012 forderte der Europäische Rat die Mitgliedstaaten auf, ihre Bemühungen zur Förderung der Beschäftigung junger Menschen noch einmal zu verstärken „und zwar mit dem Ziel, dass jungen Menschen innerhalb von wenigen Monaten nach dem Verlassen der Schule eine Arbeitsstelle guter Qualität angeboten wird oder sie eine weiterführende Ausbildung, einen Ausbildungs- oder Praktikumsplatz erhalten“. Dem Europäischen Rat zufolge könnten diese Maßnahmen über den Europäischen Sozialfonds unterstützt werden, und die Mitgliedstaaten sollten die Möglichkeit von Beihilfen aus dem Europäischen Sozialfonds für befristete Einstellungen nutzen.
- (17) Die Mitteilung der Kommission vom 20. November 2012 zu „Neuen Denkansätzen in der Bildung“¹⁴ ist der Beitrag der EU im Bereich der Bildung. In dieser Mitteilung geht es um Schlüsselfragen für die Reform und die Effizienz der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung – Anpassung der Qualifikationen an den gegenwärtigen und künftigen Arbeitsmarktbedarf, Anregung neuer und flexibler Arten des Lernens und Förderung gemeinsamer Anstrengungen aller Interessenträger, einschließlich zur Finanzierung der Bildung.
- (18) Im Jahreswachstumsbericht 2013¹⁵ unterstrich die Kommission, dass die Mitgliedstaaten den jungen Menschen beim Übergang von der Schule ins Erwerbsleben helfen und Jugendgarantie-Systeme entwickeln und einführen sollten, in deren Rahmen jeder Jugendliche unter 25 Jahren binnen vier Monaten nach Schulabschluss oder Verlust des Arbeitsplatzes ein Angebot über einen Arbeitsplatz, eine Weiterbildung, eine Ausbildungsstelle oder eine Praktikantenstelle erhält.
- (19) Die Jugendgarantie sollte mit Hilfe eines Systems unterstützender Maßnahmen umgesetzt und an die Gegebenheiten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene angepasst werden. Diese Maßnahmen beruhen auf sechs Achsen: Konzepte für den Aufbau von Partnerschaften; frühzeitiges Eingreifen und frühzeitige Aktivierung; Maßnahmen zur Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt; Einsatz der EU-Strukturfonds; Bewertung und ständige Verbesserung des Systems; eine zügige Umsetzung. So zielen sie auf die Prävention frühzeitigen Schulabbruchs, die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und die Beseitigung praktischer Hindernisse für die Beschäftigung ab. Sie können aus den EU-Strukturfonds unterstützt werden und sollten ständig überwacht und verbessert werden.
- (20) Eine wirksame Koordinierung und Partnerschaften, die mehrere Politikfelder (Beschäftigung, Bildung, Jugend, Soziales usw.) umfassen, sind entscheidend für die Schaffung hochwertiger Beschäftigungsmöglichkeiten, Lehrstellen und Praktika.
- (21) Jugendgarantie-Systeme müssen die Vielfalt und die unterschiedliche Ausgangslage der einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigen, was die Arbeitslosenquote bei Jugendlichen, die institutionelle Struktur und die Kapazitäten der verschiedenen Akteure auf dem Arbeitsmarkt angeht. Außerdem sollten sie, was die Mittelzuweisung angeht, der jeweiligen Haushaltslage und den finanziellen Zwängen Rechnung tragen¹⁶. Im Jahreswachstumsbericht 2013 kommt die Kommission zu dem Schluss, dass Investitionen in die Bildung Vorrang haben und, wo möglich, ausgebaut sowie effizient eingesetzt werden sollten. Besonderes Augenmerk sollte zudem auf den Erhalt und Ausbau breit aufgestellter und effizienter Arbeitsvermittlungen sowie

¹⁴ COM(2012) 669 vom 20. November 2012.

¹⁵ COM(2012) 750 vom 28. November 2012.

¹⁶ Die Ausgaben für Jugendgarantien fallen nicht in die Kategorie der Bruttoanlageinvestitionen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung.

aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen, wie z.B. Ausbildungsmaßnahmen für Arbeitslose oder Jugendgarantie-Systeme, gelegt werden. Die Einrichtung solcher Systeme ist von langfristiger Bedeutung; gleichzeitig bedarf es schneller Reaktionen, um die dramatischen Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen.

EMPFIEHLT DEN MITGLIEDSTAATEN,

- (1) sicherzustellen, dass allen jungen Menschen unter 25 Jahren binnen vier Monaten, nachdem sie arbeitslos werden oder die Schule verlassen, eine hochwertige Arbeitsstelle oder Weiterbildungsmaßnahme oder ein hochwertiger Ausbildungs- bzw. Praktikumsplatz angeboten wird.

Bei der Gestaltung eines solchen Jugendgarantie-Systems sollten die Mitgliedstaaten übergeordneten Fragen (wie z. B. der Tatsache, dass junge Menschen nicht eine homogene Gruppe mit einem einheitlichen sozialen Umfeld sind) Rechnung tragen, sowie den Grundsatz der gegenseitigen Verpflichtung und die Notwendigkeit, die Gefahr des Kreislaufs der Erwerbslosigkeit zu bannen, berücksichtigen.

Bei der Gestaltung ihrer Jugendgarantie-Systeme sollten die Mitgliedstaaten die folgenden Leitlinien entsprechend den nationalen, regionalen und lokalen Gegebenheiten berücksichtigen, wobei die Geschlechterfrage und die Vielfalt der Zielgruppen junger Menschen besonders zu beachten sind:

Konzepte für den Aufbau von Partnerschaften

- (2) die Behörde zu ermitteln, die für die Einrichtung und Verwaltung des Jugendgarantie-Systems sowie für die Koordinierung der Partnerschaften auf allen Ebenen und in allen Branchen zuständig sein soll;
- (3) zu gewährleisten, dass die jungen Menschen sämtliche Informationen über die verfügbaren Dienstleistungen und Unterstützungsmöglichkeiten erhalten, indem die Zusammenarbeit zwischen den Arbeitsverwaltungen, Berufsberatungen, Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung und Jugendfördereinrichtungen gestärkt und sämtliche Informationskanäle voll genutzt werden;
- (4) Partnerschaften zwischen Arbeitgebern und einschlägigen Akteuren auf dem Arbeitsmarkt (Arbeitsverwaltungen, verschiedene Verwaltungsebenen, Gewerkschaften und Jugendeinrichtungen) zu stärken, um Arbeitsplätze, Lehrstellen und Praktikumsplätze für junge Menschen zu schaffen;
- (5) Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlungen, Berufsberatungen und anderen spezialisierten Jugendeinrichtungen (NGO, Jugendzentren und Vereine) zu bilden, die den Übergang von der Arbeitslosigkeit, der Erwerbslosigkeit oder der Schule in das Erwerbsleben erleichtern;
- (6) dafür zu sorgen, dass die Sozialpartner auf allen Ebenen aktiv in die Gestaltung und die Umsetzung der an junge Menschen gerichteten politischen Strategien eingebunden sind; Synergien zwischen ihren Initiativen zu fördern, um Ausbildungs- und Praktikumsprogramme zu entwickeln;
- (7) sicherzustellen, dass junge Menschen und/oder Vertreter von Jugendorganisationen in die Gestaltung und Umsetzung des Jugendgarantie-Systems eingebunden werden,

um die Leistungen an die Bedürfnisse der Zielgruppe anzupassen und diese Vertreter als Multiplikatoren bei Sensibilisierungsmaßnahmen einzusetzen;

Frühzeitiges Eingreifen und frühzeitige Aktivierung

- (8) wirksame, an junge Menschen gerichtete Strategien der Öffentlichkeitsarbeit zu entwickeln, um sie zur Anmeldung bei den Arbeitsverwaltungen zu bewegen, mit einem Schwerpunkt auf besonders benachteiligten jungen Menschen (u. a. aufgrund sozialer Ausgrenzung, Armut oder Diskriminierung) und jungen Menschen, die weder in Arbeit noch in Ausbildung sind. Dabei ist ihrer unterschiedlichen Ausgangslage (z. B. aufgrund von Armut, Behinderung, niedrigem Bildungsstand, ethnischer Zugehörigkeit oder Migrationshintergrund) Rechnung zu tragen;
- (9) die Möglichkeit von „Anlaufstellen“ zu prüfen, um junge Menschen besser unterstützen zu können und die mögliche Unkenntnis der bestehenden Angebote zu überwinden. Eine Anlaufstelle ist eine Organisation, die die Koordinierung zwischen allen betroffenen Einrichtungen und Organisationen gewährleistet, insbesondere mit der für die Verwaltung des Jugendgarantie-Systems zuständigen Behörde, damit Informationen über Schulabgänger ausgetauscht werden können, vor allem über solche, die Gefahr laufen, keine Arbeitsstelle oder weitere Bildungsmaßnahme zu finden;
- (10) die Arbeitsvermittlungen in die Lage zu versetzen, gemeinsam mit anderen Partnern, die junge Menschen fördern, zu einem möglichst frühen Zeitpunkt individuelle Beratung und individuelle Aktionspläne anzubieten, einschließlich maßgeschneiderter Förderpläne, die auf dem Grundsatz der gegenseitigen Verpflichtung beruhen;

Maßnahmen zur Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt

Verbesserung der Qualifikationen

- (11) Schulabbrechern und geringqualifizierten jungen Menschen Wege zurück in das System der allgemeinen oder beruflichen Bildung oder in Angebote der zweiten Chance aufzuzeigen, deren Lernumfeld ihren besonderen Bedürfnissen entspricht und es ihnen ermöglicht, die zuvor nicht erreichten Qualifikationen zu erwerben;
- (12) sicherzustellen, dass jede Maßnahme im Zusammenhang mit einem Jugendgarantie-System, deren Ziel die Verbesserung der Qualifikationen und Kompetenzen ist, dazu beiträgt, bestehende Diskrepanzen zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage zu beseitigen und die Nachfrage nach Arbeitskräften zu bedienen, vor allem in der Umwelt-, der IKT- sowie der Gesundheits- und Pflegebranche;
- (13) dafür zu sorgen, dass bei der Verbesserung der Qualifikationen und Kompetenzen auch IKT- bzw. digitale Kompetenzen berücksichtigt werden; den Status der beruflichen Kenntnisse und Kompetenzen zu verbessern, indem dafür gesorgt wird, dass IKT-Lehrgänge und -Zertifizierungen den Standards entsprechen und international vergleichbar sind;
- (14) (Grund- und weiterführende) Schulen, einschließlich Berufsbildungseinrichtungen, und Arbeitsvermittlungen zu ermutigen, jungen Menschen kontinuierliche Beratung zu unternehmerischen Tätigkeiten und Selbständigkeit anzubieten, u. a. durch Schulungen der unternehmerischen Kompetenz;
- (15) die Validierung der durch nichtformales und informelles Lernen erworbenen Qualifikationen, Kenntnisse und Kompetenzen sicherzustellen, indem die so erworbenen Qualifikationen, Kenntnisse und Kompetenzen als Möglichkeit

anerkannt werden, die Chancen der Arbeitsuchenden auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern;

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

- (16) die Lohnnebenkosten zu senken, um die Beschäftigungsaussichten junger Menschen zu verbessern;
- (17) gezielte und durchdachte Lohn-/Gehaltszuschüsse und Einstellungsanreize zu nutzen, um Arbeitgeber zur Schaffung neuer Möglichkeiten (z. B. Arbeits- oder Lehrstellen, Praktikumsplätze) für junge Menschen anzuregen, insbesondere für diejenigen, die am schwersten auf dem Arbeitsmarkt zu vermitteln sind; dabei sind die geltenden Bestimmungen für staatliche Beihilfen einzuhalten;
- (18) die Arbeitskräftemobilität zu fördern, indem junge Menschen über Arbeitsangebote, Praktika und Ausbildungsstellen und mögliche Unterstützung in anderen Regionen und Ländern informiert werden, z. B. durch Angebote und Programme wie EURES, die die Menschen zur Mobilität und zur Arbeit in der ganzen EU ermutigen; dafür zu sorgen, dass angemessene Unterstützung zur Verfügung steht, um jungen Menschen, die eine Arbeitsstelle in einer anderen Region oder einem anderen Mitgliedstaat finden, bei der Integration in ihr neues Umfeld zu helfen;
- (19) mehr Gründungshilfen bereitzustellen, u. a. durch eine engere Zusammenarbeit zwischen Arbeitsverwaltungen, Wirtschaftsfördereinrichtungen und (Mikro-)Finanzgebern;
- (20) die Mechanismen zur Unterstützung junger Menschen zu stärken, die Aktivierungsprogramme abbrechen und nicht länger Anspruch auf Leistungen haben;

Einsatz der EU-Strukturfonds

- (21) die Finanzierungsinstrumente der Kohäsionspolitik im nächsten Programmplanungszeitraum 2014–2020 in vollem Umfang zur Einführung von Jugendgarantie-Systemen zu nutzen; entsprechend dafür zu sorgen, dass der Planung und der Umsetzung der obengenannten Maßnahmen Priorität eingeräumt wird und die entsprechenden Mittel dafür bereitgestellt werden. Dazu gehört auch die Möglichkeit von Beihilfen aus dem Europäischen Sozialfonds für befristete Einstellungen; auch die noch für den Zeitraum 2007–2013 verfügbaren Mittel voll auszuschöpfen;
- (22) im Zusammenhang mit der Vorbereitung des Programmplanungszeitraums 2014–2020 in der Partnerschaftsvereinbarung den einzelnen Zielen für die Umsetzung der Jugendgarantien angemessene Aufmerksamkeit zu schenken und in den operationellen Programmen die Maßnahmen zu beschreiben, die im Einklang mit den einschlägigen Investitionsprioritäten des Europäischen Sozialfonds umzusetzen sind, u. a. die nachhaltige Integration junger Menschen, die weder in Arbeit noch in Ausbildung sind, in den Arbeitsmarkt und die Förderung junger Unternehmer und sozialer Unternehmen;

Bewertung und ständige Verbesserung der Systeme

- (23) alle Maßnahmen und Programme im Zusammenhang mit der Jugendgarantie zu überwachen und zu evaluieren, so dass mehr faktengestützte Strategien und Maßnahmen auf Grundlage dessen entwickelt werden können, was sich wo und wie bewährt hat. So werden die Ressourcen effizient eingesetzt und die Investitionen bestmöglich genutzt; einen aktuellen Überblick über die für die Einführung und

Umsetzung der Jugendgarantie eingesetzten Finanzmittel zu behalten, insbesondere im Rahmen der operationellen Programme der Kohäsionspolitik;

- (24) Maßnahmen des voneinander Lernens auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zwischen allen an der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit beteiligten Parteien zu fördern, um die Gestaltung und die Bilanz der künftigen Jugendgarantie-Systeme zu verbessern; die Ergebnisse der im Rahmen der vorbereitenden Maßnahme für Jugendgarantie-Systeme unterstützten Projekte umfassend zu nutzen;
- (25) die Kapazitäten aller Interessenträger (u. a. der zuständigen Arbeitsverwaltungen) zu stärken, die an der Gestaltung, Umsetzung und Bewertung von Jugendgarantie-Systemen beteiligt sind, um alle internen und externen Hindernisse in der Politik und der Art und Weise, die Systeme zu entwickeln, zu beseitigen;

Umsetzung der Jugendgarantie-Systeme

- (26) die Jugendgarantie-Systeme zügig umzusetzen und zu gewährleisten, dass sie in die künftigen von der EU kofinanzierten Programme integriert sind, vorzugsweise bereits zum Start des mehrjährigen Finanzrahmens für den Zeitraum 2014–2020;

NIMMT ZUR KENNTNIS, DASS DIE KOMMISSION

Finanzierung

- (27) gemäß den einschlägigen Investitionsprioritäten des Europäischen Sozialfonds für den Programmplanungszeitraum 2014–2020 die Mitgliedstaaten ersuchen wird, den Europäischen Sozialfonds bestmöglich zu nutzen, um die Einführung und Umsetzung von Jugendgarantie-Systemen als ein Politikinstrument zur Bekämpfung und Prävention von Jugendarbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung zu unterstützen;
- (28) die Programmplanungsarbeiten im Rahmen der EU-Fonds des Gemeinsamen Strategischen Rahmens (Europäischer Sozialfonds, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung, Kohäsionsfonds, Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, Europäischer Meeres- und Fischereifonds) unterstützen wird, u. a. durch Peer-Learning, Vernetzung und fachliche Hilfestellung;

Bewährte Verfahren

- (29) das neue Programm für sozialen Wandel und soziale Innovation umfassend nutzen wird, um Beispiele bewährter Verfahren für Jugendgarantie-Systeme und ähnliche Programme auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zusammenzustellen;
- (30) das Programm „Voneinander lernen“ der Europäischen Beschäftigungsstrategie nutzen wird, um die Mitgliedstaaten zum Austausch ihrer Erfahrungen und bewährter Verfahren zu ermutigen;

Monitoring

- (31) die Entwicklungen bezüglich der Gestaltung, Umsetzung und Bilanz der Jugendgarantie-Systemen weiter beobachten und regelmäßig im Zuge des jährlichen Arbeitsprogramms des Europäischen Netzes der öffentlichen Arbeitsverwaltungen darüber Bericht erstatten wird;
- (32) die Umsetzung dieser Empfehlung – sowohl was die Einrichtung von Jugendgarantie-Systemen als auch die unterstützenden Maßnahmen angeht – im

Rahmen des Europäischen Semesters beobachten wird; damit einher gehen eine Folgenabschätzung der bestehenden politischen Strategien und, falls angezeigt, länderspezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten;

Sensibilisierung

- (33) Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit zur Einrichtung der Jugendgarantie in den Mitgliedstaaten unterstützen wird und dazu das Europäische Jugendportal und ihre eigenen Informationskampagnen nutzen wird.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*