

## 4 UMSETZUNG DER JUGENDGARANTIE

Aufgrund der innovativen Ansätze und des ambitionierten Ziels, allen jungen Menschen in der EU innerhalb von vier Monaten nach Verlust einer Arbeit oder dem Verlassen der Schule einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz anzubieten, fand die Jugendgarantie große Beachtung. Fünf Jahre nach Beschluss der Ratsempfehlung möchten wir in diesem Beitrag eine erste Bewertung vornehmen. Alle Länder, auch jene ohne Anspruch auf Finanzmittel aus der „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ haben Pläne für die Jugendgarantie umgesetzt. Die konkrete Ausgestaltung in den Mitgliedstaaten ist aber sehr unterschiedlich ausgefallen (vgl. Busi/Geyer 2013, 22–41). Nachfolgend werden Probleme bei der Konzeption und Umsetzung der Jugendgarantie und der Beschäftigungsinitiative aufgezeigt und Handlungsoptionen für deren Fortsetzung und Verbesserung vorgeschlagen. Zum Abschluss wird darüber hinaus ein notwendiger Mix aus Maßnahmen zur Bekämpfung der nach wie vor dramatisch hohen Jugendarbeitslosigkeit in Europa besprochen. Denn die Jugendgarantie hat zwar wichtige Impulse geliefert, sie blieb aber insgesamt weit hinter ihrem ambitionierten Ziel zurück, alle jungen Menschen in der EU zu erreichen.

Im Juni 2018 waren in der EU immer noch rund 3,42 Mio. Menschen unter 25 Jahren arbeitslos, das entspricht 15,2 % aller Jugendlichen. Gerade in Südeuropa droht noch immer eine ganze Generation ohne Perspektive heranzuwachsen: In Italien lag die Jugendarbeitslosenquote im Juni 2018 bei 32,6 %, in Spanien bei über 34,1 % und in Griechenland im April 2018 sogar bei über 42,3 % (vgl. Eurostat 2018). Die strikten Fiskalregeln der EU und das Spardiktat der „Troika“ treffen dort gerade junge Menschen besonders hart.

Dies zeigt gemeinsam mit Problemen bei der Umsetzung, dass die Jugendgarantie unbedingt verbessert werden muss. Aus Sicht der AutorInnen sind insbesondere die unzureichende Finanzierung, die mangelnde soziale Treffsicherheit sowie die höchst unterschiedliche Qualität der Angebote zu kritisieren.

### 4.1 Fehlende Finanzierung

Insgesamt wurden für den Zeitraum 2014–2020 über die „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ 6,4 Mrd. Euro aus EU-Mitteln für die Umsetzung der Jugendgarantie bereitgestellt. Die Finanzierung erfolgte zur Hälfte aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF).

Angesichts der weiterhin hohen Jugendarbeitslosigkeit schlug die Kommission im September 2016 eine Mittelaufstockung vor. Im Juni 2017 billigten der Rat der EU und das Europäische Parlament eine Erhöhung der Mittelausstattung der „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ um 2,4 Mrd. Euro für förderfähige Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2017–2020, sodass letztlich ein Betrag von 8,8 Mrd. Euro für den Zeitraum 2014–2020 zur Verfügung steht.

Die EU-Finanzierung bleibt damit weit hinter den tatsächlich benötigten Mitteln zurück. So schätzte die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) die tatsächlich benötigten Mittel auf 45,4 Mrd. Euro allein für das Jahr 2014. Diese Berechnung basiert auf dem schwedischen Modell der Jugendgarantie, dem ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis bei relativ geringen Ausgaben attestiert wird (vgl. Escudero/Mourelo 2015, 15). Eurofound schätzt die benötigten Mittel sogar auf 50,4 Mrd. Euro pro Jahr (vgl. Eurofound 2015, 1 f.).

Die unzureichende EU-Finanzierung soll durch Mittel der Mitgliedstaaten ausgeglichen werden, doch die nationalen Ausgaben für Jugendgarantie-Programme variieren stark, und der Großteil der Mitgliedstaaten bleibt mit der Finanzierung hinter den benötigten Mitteln zurück: 60 % der Mitgliedstaaten bringen die für eine erfolgreiche und umfassende Umsetzung der Jugendgarantie benötigte Finanzierung nicht auf. So liegen zum Beispiel die geplanten Ausgaben pro TeilnehmerIn für die ersten zwei Jahre in Deutschland bei 20.765 Euro pro Jahr, in Kroatien hingegen bei nur 115 Euro. In großen Ländern mit hoher Jugendarbeitslosigkeit wie Italien (35 %) und Polen (14,9 %) fehlen jedes Jahr jeweils mindestens über 2 Mrd. Euro (vgl. Escudero/Mourello 2015, 16).

Darüber hinaus besteht das Risiko, dass die EU-Mittel aus der Beschäftigungsinitiative in den Mitgliedstaaten zur Budgetkonsolidierung verwendet und somit zweckentfremdet werden. Der Europäische Rechnungshof (2017, Rz 113, 176) hat bei seiner Prüfung der Jugendgarantie im Jahr 2017 festgehalten, dass durch die überprüften Mitgliedstaaten kein Nachweis erbracht wurde, dass die EU-Finanzmittel für die Jugendgarantie tatsächlich zu einer Nettoerhöhung der öffentlichen Ausgaben für NEETs geführt haben. Ganz im Gegenteil stellte der Europäische Rechnungshof (ebd., Rz 114, 176) bei seiner Bewertung der Beschäftigungsinitiative fest, dass die meisten der finanzierten Maßnahmen schon vor der Einführung der Jugendgarantie bestanden hatten. In Portugal war dies bei 81 % der Mittel der Fall (vgl. ebd., Rz 114), was den Schluss nahelegt, dass hier EU-Mittel an die Stelle nationaler getreten sind. Der spanische Jugendrat (Consejo de la Juventud de España, CJE) berichtet, dass in Spanien die auch schon vor Krisenbeginn geringe Anzahl von BetreuerInnen pro 1.000 Arbeitslose durch den Anstieg der Arbeitslosenzahlen und die Sparmaßnahmen von 4,7 im Jahr 2008 auf 2 im Jahr 2013 weiter gesunken ist (vgl. Cabasès/Pardell 2014, 59).

## **4.2 Unzureichende Treffsicherheit**

Diese unzureichende Gesamtmittelausstattung hat dazu geführt, dass nur ein Bruchteil der NEETs erreicht werden konnte. Einige Mitgliedstaaten konzentrierten sich aufgrund der fehlenden Finanzmittel überhaupt nur auf Teilgruppen. Doch es wäre wichtig, alle NEETs zu erreichen. Die Gruppe der NEETs kann in die arbeitslosen NEETs, die aktiv nach Erwerbsarbeit suchen, und die sogenannten „nicht erwerbstätigen NEETs“, die nicht aktiv nach Erwerbsarbeit suchen, weder eine schulische noch eine berufliche Ausbildung absolvieren und daher am stärksten vom Arbeitsmarkt abgekoppelt sind, unterteilt werden.

Die fehlenden Finanzmittel und der Fokus auf Teilgruppen haben dazu geführt, dass die nicht erwerbstätigen NEETs am wenigsten von der Jugendgarantie profitierten. Aufgrund der verstärkten Ausrichtung auf arbeitslose Jugendliche stammte bei einer Stichprobe des Europäischen Rechnungshofes in Portugal zum Beispiel keine/r der TeilnehmerInnen aus der Gruppe der „nicht erwerbstätigen“ NEETs (vgl. Europäischer Rechnungshof 2017, Rz 143). Auch in Spanien müssen sich die Jugendlichen registrieren, um an den Jugendgarantie-Programmen teilnehmen zu können; eine Strategie, um die passiven Jugendlichen zu erreichen, fehlt (angesichts knapper Budgets) hingegen (vgl. Cabasès/Pardell 2014, 59).

Eine Stichprobe des Europäischen Rechnungshofes hat gezeigt, dass in den untersuchten Mitgliedstaaten 80 % der TeilnehmerInnen eine Sekundar- oder höhere Bildung hatten – mehr als 30 % davon eine Hochschulbildung. Somit profitierten die besser qualifizierten und gebildeten Jugendlichen am meisten von den Finanzmitteln der Beschäftigungsinitiative (vgl. Europäischer Rechnungshof 2017, 151). Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass diese Gruppe am leichtesten zu erreichen war, was auch den starken Fokus auf arbeitslos gemelde-

te Jugendliche erklärt. Dies zeigt, dass zusätzliche Anstrengungen zur Erreichung der nicht erwerbstätigen NEETs erforderlich sind.

Auch spezifische Angebote für SchulabbrecherInnen sowie für wirtschaftlich und sozial benachteiligte Personen sollten darüber hinaus priorisiert werden. NEET-Jugendliche sind eine extrem heterogene Gruppe, die Jugendgarantie-Programme müssen dementsprechend angepasst werden (vgl. Escudero/Mourello 2015, 4). Bisher wurden aber noch von keinem Mitgliedstaat Evaluierungen diesbezüglich durchgeführt, wodurch auch die mangelhafte Diversifizierung des Angebots zu erklären ist (vgl. Europäischer Rechnungshof 2017, Rz 22–30).

Solche Maßnahmen hat auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss in seiner Empfehlung „Hochwertige Bildung für alle“ im Jahr 2017 vorgeschlagen (vgl. EWSA 2017). Die Kommission strebt im Moment aber leider keine weiteren Schritte in diese Richtung an (vgl. Europäischer Rechnungshof 2017, Antworten der Kommission).

Vor allem aus diesen Gründen wurde das erklärte Ziel der Jugendgarantie, die Perspektivlosigkeit der europäischen Jugend zu beenden, nicht erreicht. Die Zahl der nicht erwerbstätigen NEETs blieb unverändert. Die Zahl der arbeitslosen NEETs ging zwischen 2013 und 2016 zwar um ca. 400.000 zurück, aber auch dieser Rückgang ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass krisenbedingt 315.000 junge Menschen länger im Schulsystem verblieben sind (vgl. Europäischer Rechnungshof 2017, Rz 35).

Deshalb braucht es verstärkte Anstrengungen, um alle NEETs zu erreichen – insbesondere jene, die am stärksten vom Arbeitsmarkt und der Gesellschaft abgekoppelt sind. Dass gerade diese jungen Menschen nicht immer leicht zu erreichen sind, sollte dabei weniger Hindernis als Anstoß für kreative Lösungen sein: In einer irischen Stadt haben sich zum Beispiel Kick-Boxing-Kurse als erfolgreicher Weg erwiesen, um NEET-Jugendliche zu erreichen, wie bei der Konferenz zur Jugendgarantie im April 2017 in Brüssel berichtet wurde.

### **4.3 EU-Bürokratie verzögerte Programmstart**

Abgesehen von laut EU-Rechnungshof zum Teil mangelndem Engagement mancher Mitgliedstaaten sind aber einige der Probleme auch von der Europäischen Kommission hausgemacht. Die Kofinanzierung durch den ESF und die inhaltliche Eingliederung der Beschäftigungsinitiative in die „Operationellen Programme“ der Mitgliedstaaten, mit denen diese ihre Vorhaben der gesamten ESF-Förderperiode festlegen, war inhaltlich zwar sinnvoll. Die bürokratischen Hindernisse, die dadurch entstanden sind, waren aber beachtlich und wären bei einer anderen organisatorischen Einbettung zu vermeiden gewesen.

Der Start der neuen ESF-Förderperiode verzögerte sich europaweit, unter anderem, weil die maßgeblichen Verordnungen überhaupt erst zu Beginn der neuen Förderperiode beschlossen wurden, ganz zu schweigen von genaueren Durchführungsvorschriften, die 2015 und 2016 erstellt wurden. Auch nach der Einreichung des Programms dauert der gesamte Prozess der Genehmigung durch die EU-Kommission noch einige Monate. So dauerte es bis Ende des Jahres 2014 oder sogar bis 2015, bis ein Großteil der Länder eine Freigabe der Programme durch die Kommission erhielt. Auch dadurch wurde der Beginn der Umsetzung deutlich verzögert (vgl. auch Berichte der Europäischen Kommission, DG Employment, an den ESF-Ausschuss 2015/2016<sup>1</sup>).

---

1 Mündliche Berichte der Europäischen Kommission im Rahmen der Sitzungen des ESF-Ausschusses.

Die Freigabe alleine löste das Umsetzungsproblem allerdings immer noch nicht. Gerade jene Staaten mit der höchsten Jugendarbeitslosigkeit sind kaum in der Lage, in großem Umfang Projekte über mehrere Jahre vorzufinanzieren. Die übliche Vorfinanzierungsrate des ESF von 1–1,5 % hilft dabei nicht, da die restlichen zugesagten Mittel erst nach Abschluss und Abrechnung übermittelt werden. Zusätzlich gibt es noch weitere massive bürokratische Hürden, für die die EU-Kommission – vor allem unter dem Titel der Betrugsvermeidung – verantwortlich ist.

Zumindest für einen Teil der Umsetzungshindernisse hat die EU-Kommission letztlich Verständnis gezeigt. 2015 wurde eine neue Verordnung zu den Vorfinanzierungsregelungen für die „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ im Rahmen des ESF (vgl. Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2015) beschlossen, wodurch zumindest das Vorfinanzierungsproblem gelöst werden konnte und 2015 statt der 20.000 bis zu 650.000 Jugendliche an den zusätzlichen Maßnahmen teilnehmen konnten.

Bei aller durchaus berechtigten Kritik vonseiten des Europäischen Rechnungshofs an der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten müssen die Förderbedingungen im Zusammenhang mit den europäischen Vorgaben kritisiert und verbessert werden.

#### **4.4 Inadäquate Angebote**

Die Empfehlung des Rates der EU legt fest, dass den Jugendlichen im Rahmen der Jugendgarantie „hochwertige“ Angebote gemacht werden sollen. Laut den Kriterien der Mitgliedstaaten waren 91 % der Angebote hochwertig. Genaue Kriterien zur Definition der „Hochwertigkeit“ fehlen aber ebenso wie eine unabhängige Kontrolle. Der Europäische Rechnungshof hat in seinen Stichproben jedenfalls Diskrepanzen zwischen den vorgeschlagenen Angeboten und den individuellen Profilen der TeilnehmerInnen festgestellt (vgl. Europäischer Rechnungshof 2017, Rz 155).

So erhielt zum Beispiel ein Teilnehmer mit einem Hochschulabschluss im Bereich der Arbeitsbeziehungen ein Angebot für eine zweiwöchige Tätigkeit als Bauarbeiter, obgleich seine Akte keinen Hinweis auf frühere Erfahrungen in diesem Bereich oder ein besonderes Interesse an einer Arbeit in diesem Berufsfeld enthielt (vgl. ebd.). Solche Beispiele aus den Stichproben des Rechnungshofes lassen daran zweifeln, ob die Angebote den Interessen und Fähigkeiten der TeilnehmerInnen tatsächlich entsprechen und daher einen nachhaltigen Nutzen schaffen.

Probleme wirft auch der hohe Anteil an Praktika auf. 45 % der Angebote im Rahmen der Jugendgarantie sind Praktika, diese machen damit den größten Teil der Vermittlungsmaßnahmen aus. Nur 29 % der Jugendlichen wurden direkt in Beschäftigungsverhältnisse vermittelt, weitere 18 % in Bildungsangebote bzw. 8 % in Ausbildungsprogramme (vgl. ebd., Rz 152).

Die Stichproben des Rechnungshofes zeigen die damit verbundene Problematik, wenn im Rahmen der Jugendgarantie in erster Linie Praktika vermittelt werden: Es gehen damit dieselben Probleme einher wie mit Praktika im Allgemeinen – allen voran die Gefahr, als billige Arbeitskraft ausgenutzt zu werden, sowie das Risiko, dass die Lernerfahrung auf der Strecke bleibt. Damit die Jugendgarantie für Tausende Jugendliche in der EU nicht zur „garantierten Prekarisierung“ wird, sollten deshalb Anforderungen für die „Hochwertigkeit“ auf europäischer Ebene definiert werden. Bei der Umsetzung sollten die Mitgliedstaaten genau darauf achten, dass PraktikantInnen nicht als billige Arbeitskräfte ausgenutzt werden und

ihre Lernerfahrung dabei auf der Strecke bleibt. Im Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments wurde die Einrichtung einer Telefon-Hotline gegen Missbrauch und „unkorrekte Praktiken“ besprochen.<sup>2</sup> Dies wäre durchaus eine Möglichkeit, die Qualität der Angebote zu erhöhen, schwarze Schafe von der Kooperation im Rahmen der Jugendgarantie auszuschließen und bessere Daten zur Qualität der Angebote zu erheben.

Überhaupt sollte im Rahmen der Jugendgarantie ein ganzheitlicher Ansatz, der alle Probleme und Hindernisse junger Menschen adressiert, verfolgt werden. Im Rahmen des „Ungkomp“-Programms in Schweden arbeiten zum Beispiel in einem sogenannten „multi-competent team“ Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Berufsfeldern zusammen, um den Jugendlichen eine ganzheitliche Betreuung zu bieten (Psychologinnen und Psychologen, SozialarbeiterInnen, ErgotherapeutInnen, VertreterInnen aus der Gemeindeverwaltung u. v. m.). Dahinter steht die Erfahrung, dass in vielen Fällen zuerst bestimmte andere Probleme – wie zum Beispiel Drogenabhängigkeit, Obdachlosigkeit oder fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten – mit den Jugendlichen gelöst werden müssen, bevor eine Vermittlung in Arbeits- oder Ausbildungsprogramme überhaupt erst Sinn ergibt (vgl. Arbeitsförmedlingen 2017).

Bei der Fortsetzung der Jugendgarantie-Programme sollte jedenfalls ein stärkerer Fokus auf die Qualität der Angebote gelegt werden. Angebote, deren Ziel ein Ausbildungsabschluss ist, sollten vorrangig behandelt werden.

## 5 DER WEG VORWÄRTS

### 5.1 Besondere Zielgruppen

Aufgrund der Heterogenität der Gruppe der NEET-Jugendlichen und der bereits besprochenen Notwendigkeit, auch die soziale Treffsicherheit der Jugendgarantie zu verbessern, sollte in diesem Zusammenhang besonderer Wert auf weniger qualifizierte und gebildete Jugendliche gelegt werden.

Im Jahr 2015 waren nur sechs von zehn Erwachsenen mit niedriger Ausbildung auf dem Arbeitsmarkt aktiv, bei jenen mit mittlerer bzw. tertiärer Bildung waren es hingegen acht bzw. neun von zehn. Diese Tendenz wird sich in Zukunft voraussichtlich weiter verschärfen, denn es ist zu erwarten, dass die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften weiter sinkt, während sie in den anderen Segmenten steigen wird (vgl. Cedefop 2017, 51–54).

Jüngst unterstrichen die „New skills agenda“ der Europäischen Kommission (2016) und die Empfehlung des Rates „Für Weiterbildungspfade: Neue Chancen für Erwachsene“ (vgl. Rat der Europäischen Union 2016) die Bedeutung der Erwachsenenbildung für Geringqualifizierte in der EU.

---

<sup>2</sup> Vgl. Europäisches Parlament, Ausschuss für Beschäftigung und Soziale Angelegenheiten, Sitzung vom 10. 10. 2017.