

Die Jugendgarantie der Europäischen Union

Eine Reaktion der EU auf die teilweise dramatisch hohen Arbeitslosenquoten Jugendlicher

Heiner Bleckmann¹

Was ist die Jugendgarantie?

Auf Vorschlag der Kommission hat der Europäische Rat am 22. April 2013 die „Ratsempfehlung über eine Jugendgarantie“ verabschiedet:

Alle junge Menschen – ob arbeitslos gemeldet oder nicht – sollen innerhalb von vier Monaten nach Abschluss von Schule / Ausbildung oder nachdem sie arbeitslos geworden sind, ein konkretes und qualitativ hochwertiges Angebot erhalten. Dieses Angebot – eine Arbeitsstelle, ein Ausbildungsplatz, ein Praktikum (traineeship) oder eine Fortbildung sollte auf die persönliche Situation des und die Bedürfnisse des Jugendlichen zugeschnitten sein.

Die Jugendgarantie ist eine Angebotsgarantie, keine Jobgarantie. Es geht um längerfristig wirkende Strukturereformen. Ein qualitativ hochwertiges Angebot bedeutet, den Erhalt der Nähe zum Arbeitsmarkt nachhaltig zu gewährleisten und die Rückkehr zu Arbeitslosigkeit oder Inaktivität zu vermeiden. Besondere Aufmerksamkeit gilt Jugendlichen, die weder in Beschäftigung, noch in Aus- oder Fortbildung sind (NEET – neither in employment, education or training).

Als Erfolgskonzept gelten vor allem Finnland mit weitreichenden gesetzlichen Strukturen sowie Österreich, das eine Ausbildungsgarantie rechtlich verankert hat. Das Europäische Parlament hatte seit 2010 die Europäische Kommission mehrfach aufgefordert, Jugendgarantieprogramme einzuführen, vom Europäischen Rat wurde dies ebenfalls unterstützt.

Was ist neu an der Jugendgarantie?

Die Jugendgarantie gilt für Arbeitslose und Schulabgänger. Damit geht sie über das bereits früher in der Europäischen Beschäftigungsstrategie enthaltene Aktivierungsziel von vier Monaten nach der Arbeitslosmeldung hinaus. Außerdem ist ein umfassendes Monitoring-System vorgesehen.

Welches sind die strategischen Schwerpunkte?

Die Umsetzung der Jugendgarantie zielt auf die Prävention des frühzeitigen Schulabbruchs, die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und die Beseitigung praktischer Hindernisse für eine Beschäftigung ab.

Dabei wird den Arbeitsverwaltungen große Bedeutung beigemessen. Maßnahmen sollen an die Gegebenheiten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene angepasst werden. Sie umfassen sieben strategische Schwerpunkte:

1. Konzepte für den Aufbau von Partnerschaften: rechtzeitige Information über Dienstleistungsangebote, Arbeitsplätze, Ausbildung etc., Integrationspartner, Sozialpartner, Einbindung von Jugendorganisationen.
2. Jugendkoordinator: Jeder Mitgliedstaat hat einen Jugendgarantiekoodinator zu benennen, der für die Erarbeitung des nationalen Implementationsplans verantwortlich ist.
3. Frühzeitiges Eingreifen und frühzeitige Aktivierung: Kommunikationsstrategien, um Jugendliche zu erreichen, One-Stop-Shops, individuelle Beratung und Aktionspläne (Eingliederungsvereinbarungen).
4. Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration: Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und Verbesserung der Qualifikationen, Anreize für Arbeitgeber, Gründungshilfen und Förderung der Mobilität.
5. Einsatz der Fonds der Union (ESF): Ein Teil, der für die Finanzierung der Jugendgarantiesysteme benötigten Gelder wird aus EU-Mitteln bereitgestellt. Sechs Milliarden stehen innerhalb der Jugendbeschäftigungsinitiative (2013 – 2015) zur Verfügung, 10 Mrd. Euro jährlich werden in der ESF-Programmperiode 2014-2020 dafür reserviert.
6. Zügige Umsetzung, Evaluierung: In einer ersten Phase wurden im Rahmen der Jugendbeschäftigungsinitiative² Länder mit einer Jugendarbeitslosenquote von > 25 % in wenigstens einer Region aufgefordert, nationale Implementierungspläne einzureichen, um ESF-Rest- und Sondermittel im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsinitiative für 2013 zu nutzen, anschließend die übrigen Mitgliedstaaten.
7. Monitoring und ständige Verbesserung der Systeme: Es ist ein regelmäßiges Monitoring innerhalb des Europäischen Semesters vorgesehen. Ein eigenes Monitoring wird durch das Netzwerk der Arbeitsverwaltungen in Kooperation mit der Kommission durchgeführt. Außerdem sollen alle Mitgliedstaaten die Maßnahmen und Programme evaluieren und evi-

¹ Wir danken Frau Dr. Susanne Kraatz für ihre wesentliche Unterstützung bei der Erarbeitung dieses Artikels.

² www.ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=1829&furtherNews=yes

denzbasierend weiterentwickeln sowie auf allen Ebenen Maßnahmen des voneinander Lernens durchführen.



Was wurde bisher umgesetzt?

- Koordinatoren für die Jugendgarantie sind in der Regel in Arbeitsministerien angesiedelt (DE = BMAS Holger Winkler, Leiter Europareferat), nur in 3 Ländern (Belgien, Malta, Zypern) sind Direktoren von Arbeitsverwaltungen benannt worden.
- Alle nationalen Aktionspläne zur Umsetzung der Jugendgarantie³ wurden im Frühjahr 2014 eingereicht und durch die Kommission bewertet (s. Länderbewertungen und allgemeine Einschätzung der Kommission)⁴.
- Länderspezifische Empfehlungen zur Jugendgarantie haben 8 Länder im Jahre 2014 erhalten (Spanien, Italien, Slowakei, Kroatien, Portugal, Polen, Bulgarien und Irland).
- Zusätzlich zu den Kommissionsaktivitäten fanden zwei von Mitgliedstaaten initiierte hochrangige Jugendbeschäftigungskonferenzen im Juli 2013 in Berlin und im November 2013 in Paris statt, mit Beteiligung des Europäischen Netzwerks der Direktoren der Arbeitsverwaltungen (HoPES), Arbeitsministern, Staats- und Regierungschefs. Eine dritte Konferenz unter der Ratspräsidentschaft von Italien wurde von Juli 2014 auf einen späteren Termin verschoben.
- Monitoring durch HoPES⁵: Das Europäische Netzwerk der Direktoren der Arbeitsverwaltungen (Heads of PES) hat 2013 für die Jugendbeschäftigungskonferenz in Paris mit Unterstützung der Kommission ein Monitoring der Implementierung der Jugendgarantie sowie einen Maßnahmenkatalog erarbeitet.
- Kritisiert wird der schleppende Anlauf der Förderung im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen: Nach Frankreich⁶ (620 Mio. Euro aus der Jugendbeschäftigungsinitiative, Gesamtsumme der Jugendprogramme = 6 Mrd. Euro) ist Italien⁷ erst das zweite Land, das im Juli 2014 eine Förderzusage durch die Kommission erhalten hat (1,1 Mrd. Euro, davon 530 Mio. Euro aus der Jugendbeschäftigungsinitiative). Erst 12 Länder haben Operationelle Pro-

gramme zur Bewilligung der Finanzförderung vorgelegt, ein von der Kommission im Juli 2014 veranstaltetes Seminar und beschleunigtes Bewilligungsverfahren sollen zu einer schnelleren Finanzförderung beitragen.

- Das Europäische Parlament hat die Kommission in einer Entschließung⁸ im Juli 2014 aufgefordert, u.a. eine Ausweitung der Jugendgarantie auf 30 Jahre zu prüfen sowie einen europäischen Rechtsrahmen mit den Mindeststandards für die Umsetzung der Jugendgarantie und eine EU-Richtlinie zur rechtlichen Regelung von Vertragsverhältnissen zum Schutz junger Menschen vor Prekarität (s. auch Entschließung des Europäischen Parlaments zu einer Jugendgarantie vom 08.01.2013)

Verortung im Europäischen Kontext

Die Jugendarbeitslosenquote ist in vielen Mitgliedsstaaten der EU mehr als doppelt so hoch wie die Arbeitslosenquote insgesamt. Im Mai 2014 waren 5,2 Millionen junge Menschen in der EU-28 arbeitslos. Die Arbeitslosenrate reicht von 57,7 % in Griechenland, 54 % in Spanien bis zu einem 7,8 % in Deutschland⁹. 7,5 Millionen Jugendliche sind weder in Beschäftigung noch in (Aus-)bildung, im EU-Durchschnitt 13 %, in Deutschland 8 % (2011).

Statistik Jugendarbeitslosenquote in der EU und Mitgliedsstaaten¹⁰

	Youth unemployment rate				Youth unemployment ratio		
	2011	2012	2013	2013Q4*	2011	2012	2013
EU-28	21.4	23.0	23.4	23.1	9.1	9.7	9.8
Euro area	20.8	23.1	24.0	23.8	8.7	9.5	9.8
Belgium	18.7	19.8	23.7	23.9	6.0	6.2	7.3
Bulgaria	25.0	28.1	28.4	28.1	7.4	8.5	8.4
Czech Republic	18.1	19.5	18.9	18.9	5.4	6.1	6.0
Denmark	14.3	14.0	13.0	12.8	9.6	9.1	8.1
Germany	8.6	8.1	7.9	7.9	4.5	4.1	4.0
Estonia	22.4	20.9	18.7	19.1	9.1	8.7	7.4
Ireland	29.1	30.4	26.8	25.5	12.1	12.3	10.6
Greece	44.4	55.3	58.3	57.3	13.0	16.1	16.6
Spain	46.2	52.9	55.5	54.9	19.0	20.6	20.8
France	22.6	24.4	24.8	23.7	8.4	8.9	9.0
Croatia	36.1	43.0	49.7	48.6	11.3	12.7	14.4
Italy	29.1	35.3	40.0	41.8	8.0	10.1	10.9
Cyprus	22.4	27.8	38.9	40.8	8.7	10.8	15.0
Latvia	31.0	28.5	23.2	23.9	11.6	11.5	9.1
Lithuania	32.6	26.7	21.9	20.6	9.2	7.8	6.9
Luxembourg	16.4	18.0	17.4	17.2	4.2	5.0	4.0
Hungary	26.1	28.1	27.2	24.8	6.4	7.3	7.4
Malta	13.8	14.2	13.5	13.5	7.1	7.2	7.0
Netherlands	7.6	9.5	11.0	11.4	5.3	6.6	7.7
Austria	8.3	8.7	9.2	9.9	5.0	5.2	5.4
Poland	25.8	26.5	27.3	27.2	8.6	8.9	9.1
Portugal	30.1	37.7	37.7	34.8	11.7	14.3	13.5
Romania	23.7	22.7	23.6	.	7.4	7.0	7.3
Slovenia	15.7	20.6	21.6	19.9	5.9	7.1	7.3
Slovakia	33.7	34.0	33.7	33.5	10.1	10.4	10.4
Finland	20.1	19.0	19.9	20.0	10.1	9.8	10.3
Sweden	22.8	23.7	23.4	22.6	12.1	12.4	12.8
United Kingdom	21.1	21.0	20.5	19.7	12.4	12.4	12.0

: data not available

* The quarterly youth unemployment rate is seasonally adjusted.

³ www.ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1090&langId=de

⁴ www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-466_en.htm

⁵ www.ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=105&langId=en

⁶ www.ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2073&furtherNews=yes

⁷ www.ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1079&newsId=2096&furtherNews=yes

⁸ www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2014-0010+0+DOC+XML+VO//DE&language=DE

⁹ Die Jugendarbeitslosenquote ist allerdings deutlich geringer und teilweise nur halb so hoch, wenn Studenten und Jugendliche in weiterführender Bildung nicht in das Erwerbspotenzial einbezogen werden.

¹⁰ www.epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/4/42/Youth_unemployment%2C_2013Q4_%28%25%29.png



Um der massiv gestiegenen Jugendarbeitslosigkeit in Europa entgegenzuwirken, hat die EU-Kommission im Dezember 2012 das sogenannte Jugendbeschäftigungspaket¹¹ vorgelegt, das eine Reihe weiterer Maßnahmen umfasst:

1. Ratsempfehlung zur Einführung einer Jugendgarantie (April 2013)
2. Einführung einer Europäischen Ausbildungsallianz zur Förderung von dualer Ausbildung (Juli 2013)
3. Empfehlung des Rates zu einem Qualitätsrahmen für Praktika (März 2014)
4. Reform EURES und Weiterentwicklung von „Dein Erster EURES-Arbeitsplatz“¹²

Relevanz für die Bundesagentur für Arbeit (BA)

Durch die breit aufgestellten Strukturen im Bildungs- und Arbeitsmarktbereich werden die Empfehlungen der Jugendgarantie nach dem vom Kabinett am 8. April 2014 beschlossenen Nationalen Implementierungsplan (www.bmas.de > Themen > Soziales Europa und Internationales) bereits weitgehend erfüllt. Eine zentrale Rolle kommt der Bundesagentur für Arbeit zu, die umfassende Angebote zur Berufsorientierung, Beratung und Vermittlung sowie passgenaue Fördermöglichkeiten bereithält.

Hochwertige Angebote im Sinne der Jugendgarantie sind aus Sicht der Europäischen Kommission dadurch gekennzeichnet, dass sie in der konkreten Bildungs- und Arbeitsmarktlage des jungen Menschen einen Mehrwert erbringen und dieser nachhaltig so an den Arbeitsmarkt herangeführt wird, dass er im Anschluss möglichst nicht in Arbeitslosigkeit oder in Inaktivität zurückfällt. Das Angebot soll hierbei im Rahmen eines auf den konkreten jungen Menschen bezogenen Beratungsangebots und eines individuellen Aktionsplans erfolgen.

Voraussetzung ist die Meldung des jungen Menschen bei der Agentur für Arbeit bzw. dem Jobcenter. Aufgrund der Zuständigkeit der Agenturen für Arbeit bzw. der Jobcenter für passive und aktive Leistungen für Arbeitsuchende kann davon ausgegangen werden, dass sich hilfebedürftige arbeits- bzw. ausbildungssuchende junge Menschen weit überwiegend bei dem für sie zuständigen öffentlichen Arbeitsmarktdienstleister als arbeitslos registrieren lassen. „NEETs“ (not in education, employment or training), die weder bei der Agentur für Arbeit noch beim Jobcenter registriert sind, können den Zugang zu Unterstützungsleistungen in Deutschland grundsätzlich auch über öffentliche und freie Träger der Jugendhilfe bis hin zu Angeboten im Rahmen von Bundes- oder Landesprogrammen finden.¹³

Die BA unterstützt aufgrund der bestehenden Erfahrungen andere europäische Arbeitsverwaltungen bei der



©Denise-pixelio.de

Umsetzung der Jugendgarantie und berät im Hinblick auf das duale Ausbildungssystem.

Im Folgenden wollen wir einen Ausschnitt der Aufgaben der Berufsberatung und benachbarter Dienste bei der Bundesagentur für Arbeit (Hauptakteur bei der konkreten Umsetzung in Deutschland) i.R. der Jugendgarantie, wie sie im nationalen Implementierungsplan – s. Fußnote 12 - aufgelistet sind, wiedergeben:

¹¹ www.ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=1036&newsId=1731&furtherNews=yes

¹² www.ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=993

¹³ www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a761-implementierungsplan-jugendgarantie.pdf?__blob=publicationFile



©Dr. Klaus-Uwe Gerhardt-pixelio.de

- Mit dem flächendeckendem Angebot für Berufsberatung und Berufsorientierung in den 156 Arbeitsagenturen und 600 Dependancen ist die BA auch zuständig für Vermittlung in Ausbildung sowohl im Inland wie auch international bzw. für die Vorbereitung auf eine berufliche Ausbildung.
- Dazu gehört die Weiterentwicklung des Ausbildungspaktes von den Spitzenverbänden der Wirtschaft, Teilen der Bundesregierung und der BA zu einer Allianz für Aus- und Weiterbildung, in der in Zukunft auch die Gewerkschaften vertreten sein werden.
- Entsprechend den §29ff SGB III hat die BA Unterstützung bei der Entscheidungsfindung im Berufswahlprozess anzubieten.
- Eine weitere Aufgabe ist die individuelle Beratung bei der Berufs- und Studienorientierung wie auch die Berufsorientierung für einen erfolgreichen Übergang von der Schule in Ausbildung, Studium oder Erwerbsleben (§33 SGB III).
- Zur Zielerreichung können Berufsorientierungsmaßnahmen (§33 SGB III) oder eine Berufseinstiegsbegleitung (§49 SGB III) angeboten werden.
- Als Teil der Initiative Inklusion soll die BA zusammen mit den zuständigen Ministerien der Länder für die Schaffung von 1300 neuen Ausbildungsplätzen für schwerbehinderte junge Menschen werben.

- „Arbeitsbündnisse Jugend und Beruf“ oder das Modell der „Jugendberufsagentur“ mit dem Ziel, die Leistungen beim Übergang von Schule in den Beruf besser aufeinander abzustimmen (one-stop-shop Modell), sollen mehr in die Fläche gebracht werden, entsprechend den Modellversuchen in Hamburg, Mainz, Darmstadt und im Landkreis Rostock.
- Es ist auch ein Onlineservice für personalisierte Informationen zu Beruf und Arbeitsmarkt in Planung (BEN Berufsentwicklungsnavigator).
- Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (§51 SGB III) und Einstiegsqualifizierung (§54a SGB III) werden von der BA eingerichtet, um die Ausbildungsaufnahme erfolgreich vorzubereiten.
- Durch berufliche Rehabilitationsmaßnahmen wird die Teilhabe am Arbeitsleben von (jungen) Menschen mit Behinderung gefördert.
- Das Eures-Netzwerk fördert die Mobilität der Arbeitnehmer europaweit durch Beratung, Information und Vermittlung.
- Unterstützt werden diese Aktivitäten durch das Programm MobiPro-EU mit Sprachkursen, Hilfen zur Sicherung des Lebensunterhalts und Reisekostenpauschalen.
- Schließlich dienen auch Gründungszuschüsse (§93 SGB III) der Beendigung von Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer selbständigen Beschäftigung.
- Das Beratungs- und Vermittlungsangebot der ZAV dient der grenzüberschreitenden Mobilität durch Unterstützung bei der Suche nach einer Ausbildungs-/Arbeitsaufnahme im Ausland.¹⁴

Im Juli 2014 hat der damalige EU Kommissar Andor die deutsche Regierung aufgefordert, mehr zu tun, um die 370 000 Jugendlichen, die nicht in den offiziellen Statistiken erscheinen (NEET-Jugendliche) zu integrieren. Aus dem Nationalen Implementierungsplan geht allerdings hervor, dass eine Reihe von Maßnahmen in diesem Bereich bereits vorhanden ist und ausgeweitet werden sollen (s. oben).

¹⁴ Bei der nochmaligen Ausweitung der enormen Menge an Aufgaben der BA durch den Nationalen Implementierungsplan bleibt abzuwarten, wie diese erfolgreich angegangen werden können. Insbesondere im Hinblick darauf, dass es nicht genügend qualifizierte Berater/innen auf den zuständigen Arbeitsplätzen gibt, weil u.a. lange nicht alle an der HdBA ausgebildeten Berater auch als solche in den Agenturen eingesetzt werden. Da die solide Fortbildung von anderen Mitarbeitern ohne Beratervorbildung für diese Aufgaben nicht selbstverständlich ist, wie es früher der Fall war und auch die fachliche Fortbildung von Beratern verglichen mit früheren Standards unzureichend ist.