David Rautner, Petra Völkerer, Silvia Hofbauer

JUGENDARBEITSLOSIGKEIT IN EUROPA: PROBLEMLAGEN, BEWERTUNG BESTEHENDER INITIATIVEN UND HANDLUNGSOPTIONEN

1 EINLEITUNG

Schon vor Ausbruch der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2007/2008 war die Jugendarbeitslosigkeit in Europa besorgniserregend: Sie lag nur in fünf Mitgliedstaaten unter 10 % und im EU-weiten Schnitt regelmäßig doppelt so hoch wie die Gesamtarbeitslosigkeit (vgl. Beramusca et al. 2012, 7). Die Auswirkungen der Krise haben aber gerade junge Menschen in Europa noch einmal besonders hart getroffen. Im Jahr 2013 erreichte die Jugendarbeitslosigkeit ihren traurigen Höhepunkt: Mit 24 % war fast ein Viertel aller jungen Menschen in der EU ohne Job (vgl. Eurostat 2018).

Dieser Beitrag beleuchtet die besonderen Probleme arbeitsloser junger Menschen in Europa und analysiert daran anschließend die sogenannte „Jugendgarantie" als bisher umfangreichste und ambitionierteste Antwort der EU im Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit. Dabei werden bisherige Defizite bei der Umsetzung dieser beleuchtet, und zwar insbesondere die fehlende Finanzierung, die verbesserungswürdige Treffsicherheit der Maßnahmen sowie bürokratische Hürden bei der praktischen Umsetzung. Abschließend bespricht der Beitrag die Zukunft der Jugendgarantie und weitere notwendige Maßnahmen, um die nach wie vor dramatisch hohe Jugendarbeitslosigkeit in Europa zu bekämpfen.

2 „NEETS" – JUGENDLICHE OHNE PERSPEKTIVE

Es wurde unübersehbar, dass damit eine ganze Generation junger EuropäerInnen ohne Perspektive heranwächst – die „Generation Aussichtslos" war in aller Munde. In diesem Zusammenhang wurde immer öfter auf die hohe Anzahl an Jugendlichen hingewiesen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren: die sogenannten NEETs („not in employment, education or training"). Vor Krisenbeginn ging die Anzahl der NEETs noch zurück, danach ist sie aber gemeinsam mit der Jugendarbeitslosigkeit stark angestiegen (vgl. Eurofound 2012, 41).

Auch wenn die Gründe für den NEET-Status vielfältig sein können – von Betreuungspflichten über gesundheitliche Probleme bis zur Langzeitarbeitslosigkeit –, lässt sich aus den hohen

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 87–98

NEET-Raten doch ableiten, dass immer mehr junge Menschen vollkommen vom Arbeitsmarkt abgekoppelt sind. Eine knappe Mehrheit der NEETs in Europa hat noch nie gearbeitet. Etwas mehr als die Hälfte der NEETs ist arbeitslos gemeldet, die anderen nicht (vgl. ebd., 32). Von jenen, die nicht arbeitslos gemeldet sind, geben aber 63 % an, für Erwerbsarbeit zur Verfügung zu stehen, aber aufgrund persönlicher Gründe oder der Aussichtslosigkeit auf dem Arbeitsmarkt nicht aktiv nach Arbeit zu suchen. Gerade in vielen süd- und osteuropäischen Staaten gibt es eine hohe Anzahl an entmutigten jungen Menschen, die aufgrund der hohen Jugendarbeitslosigkeit jede Hoffnung, Arbeit zu finden, aufgegeben haben (vgl. ebd., 33). Diese Jugendlichen werden in den Statistiken zur Jugendarbeitslosigkeit nicht erfasst. Darin liegt die Stärke des NEET-Begriffs: Er sorgt dafür, dass gerade sie nicht so leicht übersehen werden.

Jugendkrawalle in Frankreich und Schweden führten einer breiteren Öffentlichkeit vor Augen, welch sozialer Sprengstoff in der Perspektivlosigkeit junger Menschen steckt. Denn die Folgen der Jugendarbeitslosigkeit sind dramatisch – sowohl für die Betroffenen selbst als auch für die Gesellschaft als Ganzes. Die Probleme, die mit dem NEET-Status verbunden sind, können für die Betroffenen beträchtliche negative Langzeitfolgen bedeuten. NEET-Jugendliche haben ein höheres Risiko, physisch oder psychisch zu erkranken sowie in Drogenabhängigkeit oder Kriminalität abzurutschen. Darüber hinaus hat der NEET-Status auch langfristig negative Auswirkungen auf ihre Stellung auf dem Arbeitsmarkt – sowohl im Hinblick auf eine zukünftige Beschäftigung als auch auf das Einkommen. Durch ihre geringere Arbeitserfahrung verdienen sie auch bei zukünftiger Beschäftigung weniger, sogar wenn sie nicht erneut arbeitslos werden. Dies zeigt, dass die mit dem NEET-Status verbundenen Probleme langfristig nachwirken (vgl. ebd., 53–61).

Durch die hohe Anzahl an NEETs in der EU wird das Potenzial einer ganzen Generation vergeudet. Die wirtschaftlichen Kosten sind beachtlich: Laut Eurofound betrugen die Kosten der Jugendarbeitslosigkeit in der EU im Jahr 2011 153 Mrd. Euro; das sind um 34 Mrd. Euro bzw. 28 % mehr als noch im Jahr 2008. Diese Kosten setzen sich aus notwendigen Sozialleistungen, vor allem aber aus entgangenen Steuereinnahmen infolge der hohen Jugendarbeitslosigkeit zusammen. Dabei handelt es sich zwar um eine Schätzung, diese gilt aber als relativ konservativ, da negative soziale Folgekosten der Jugendarbeitslosigkeit hierbei nicht miteingerechnet wurden, wie etwa das höhere Risiko, in Kriminalität oder Drogenabhängigkeit abzurutschen (vgl. ebd., 62–81).

Doch die wirtschaftlichen Kosten sind nur ein Teil des Preises, den unsere Gesellschaften zahlen werden, solange nicht alle jungen Menschen die Möglichkeit einer guten Ausbildung und Beschäftigung haben. Studien zeigen, wie die Perspektivlosigkeit unter jungen Menschen auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt erodiert. NEET-Jugendliche haben in der Regel ein geringeres soziales und politisches Engagement und weniger Vertrauen in staatliche Institutionen. Dies gilt vor allem für NEET-Jugendliche in Mitteleuropa, aber auch in Osteuropa und den englischsprachigen Mitgliedstaaten. Dies zeigt, dass NEET-Jugendliche in der Regel nicht nur vom Arbeitsmarkt, sondern auch politisch und sozial von der Gesamtgesellschaft abgekoppelt sind. Die Erfahrungen aus Skandinavien hingegen lassen erkennen, dass ein gut funktionierender und inklusiver Sozialstaat diese Probleme kompensieren kann. Dort konnten keine derartigen Unterschiede zwischen NEETs und Nicht-NEETs festgestellt werden, was darauf hindeutet, dass ein inklusiver Sozialstaat der mit dem NEET-Status verbundenen Marginalisierung vorbeugen kann (vgl. ebd., 82–107).

3 MASSNAHMEN AUF EU-EBENE ZUR BEKÄMPFUNG DER JUGENDARBEITSLOSIGKEIT

3.1 Die „Jugendgarantie“

Obwohl die Kompetenzen der EU in der Sozial- und Beschäftigungspolitik sehr beschränkt sind, wurde der Ruf nach Antworten auch auf europäischer Ebene immer lauter. Im Jahr 2013 gab die EU mit der sogenannten „Jugendgarantie“ ihre bisher umfangreichste und ambitionierteste Antwort: Allen jungen Menschen unter 25 Jahren soll innerhalb von vier Monaten nach Verlust einer Arbeit oder dem Verlassen der Schule ein hochwertiger Ausbildungs- oder Arbeitsplatz (inkl. Praktikum) angeboten werden. Dabei handelte es sich um eine Empfehlung des Rates der EU (vgl. Rat der Europäischen Union 2013). Die konkrete Ausgestaltung der Jugendgarantie-Programme liegt deshalb bei den Mitgliedstaaten, und deren Umsetzung ist für diese nicht verpflichtend (es handelt sich um „Soft Law“). Die Empfehlung konnte aber als starkes politisches Signal verstanden werden.

Die europäische Jugendgarantie ist dabei sicher kein alleiniges Allheilmittel gegen die hohe Jugendarbeitslosigkeit, aber sie kann einen wichtigen Beitrag leisten. Eine umfassende empirische Evaluierung der Jugendgarantie-Programme wurde zwar noch nicht durchgeführt, die Wirksamkeit ihrer zentralen Komponenten ist aber wissenschaftlich belegt (vgl. Escudero/Mourelo 2015, 17). Das Programm kann deshalb in jedem Fall als eine gute Strategie in Bezug auf die besondere Problemlage der NEET-Jugendlichen gesehen werden.

Auch Österreich kann als gutes Beispiel für die positiven Wirkungen einer Jugend- bzw. Ausbildungsgarantie, wie sie in Österreich heißt, genannt werden. Bereits 2008 wurde diese Garantie gesetzlich verankert. Sie setzt sich aus einer Verpflichtung des Arbeitsmarktservice (AMS), den Jugendlichen ein Angebot zu machen, und der Implementierung einer überbetrieblichen Ausbildung, zu deren Bereitstellung das AMS verpflichtet ist, zusammen. Besonders positiv dabei ist, dass es einen klaren Fokus auf eine Ausbildung (und nicht nur auf Beschäftigung) der Jugendlichen gibt, der mit der Einführung der Ausbildungspflicht für die unter 18-Jährigen im Jahr 2016 noch verstärkt wurde (vgl. BMASGK 2017, 38, 50 f., 53 f.). Nicht zuletzt dadurch entwickelte sich ein breiter gesellschaftlicher und politischer Konsens darüber, dass es für die Gesellschaft, die jungen Menschen und deren Arbeitsmarktintegration von hoher Bedeutung ist, diesen eine abgeschlossene Erstausbildung zu ermöglichen.

3.2 Die „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ (YEI)

Im Jahr 2013 wurden zusätzliche EU-Finanzmittel zur Verfügung gestellt, um das ambitionierte Ziel der Jugendgarantie zu erreichen. Mit der „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen“ (Youth Employment Initiative, YEI) wurden 6 Mrd. Euro zur Unterstützung jener Regionen bereitgestellt, in denen die Jugendarbeitslosigkeit im Jahr 2012 bei über 25 % lag. Die Beschäftigungsinitiative ist eine der Hauptfinanzierungsquellen der EU zur Unterstützung der Umsetzung der Jugendgarantie und gerade für jene Regionen von besonderer Bedeutung, in denen das Spardiktat der „Troika“ zuvor den finanziellen Spielraum für solche Projekte erstickt hat. Allerdings wurde auf die Besonderheiten dieser Mitgliedstaaten in unzureichendem Ausmaß eingegangen, da speziell die immer noch zu hohen Kofinanzierungserfordernisse und die Vorfinanzierungsregelungen die Inanspruchnahme der Mittel und dadurch den Start der Maßnahmen enorm erschwerten.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 87–98

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. Bussi/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 Jugendarbeitslosigkeitsrate 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.).

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 87–98

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/Mourelo 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/Mourelo 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[1]).

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 Betrugsvorbeugung – 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 ausgenützt 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.[2] 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 „Ung komp“-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. Arbetsförmedlingen 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.

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

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 87–98

5.2 Fortsetzung der Jugendgarantie und der Beschäftigungsinitiative

Aktuell wird auf EU-Ebene über die Fortsetzung der Jugendgarantie diskutiert. Aus Sicht der AutorInnen ist eine Fortsetzung jedenfalls notwendig. Im Rahmen der Diskussion über die Fortsetzung darf nicht vergessen werden, dass sich Mitgliedstaaten und EU-Institutionen mit der Jugendgarantie ein gewichtiges politisches Ziel gesetzt haben, nämlich allen jungen Menschen in der EU eine Perspektive zu bieten und niemanden zurückzulassen.

Von der Einlösung dieses Versprechens sind wir über vier Jahre nach Einführung der Jugendgarantie-Programme aber noch weit entfernt: Trotz gestiegenen Wirtschaftswachstums und Rekordbeschäftigung waren im Juni 2018 in der EU noch immer 15,2 % der Jugendlichen arbeitslos (vgl. Eurostat 2018). Tatsächlich hat sich die Anzahl der registrierten NEET-Jugendlichen seit Einführung der Jugendgarantie bis Ende 2015 kaum merklich erhöht (vgl. Europäischer Rechnungshof 2017, Rz 161). Und gerade der Anstieg der NEET-Rate unter den 25- bis 35-Jährigen gibt Grund zur Sorge, denn diese Gruppe kann Arbeitslosigkeit nicht mehr so leicht durch Ausbildung oder andere Programme kompensieren.

Soll die Jugendgarantie für einen großen Teil der jungen Menschen mehr als nur ein Lippenbekenntnis sein, müssen umfangreiche zusätzliche Anstrengungen unternommen werden. Dabei gilt es insbesondere, jene jungen Menschen zu erreichen, die schon am stärksten vom Arbeitsmarkt und von der Gesellschaft abgekoppelt sind. Aus Sicht der AK (2016) müssen dazu die Finanzmittel massiv aufgestockt und sowohl die soziale Treffsicherheit als auch die Qualität der Angebote verbessert werden.

Als „Soft Law" hängt die Umsetzung der Jugendgarantie vom guten Willen der Mitgliedstaaten ab. Die zusätzlichen Finanzmittel aus der „Beschäftigungsinitiative für junge Menschen" sind für viele Mitgliedstaaten aber entscheidend, um Jugendgarantie-Programme zu initiieren bzw. angesichts der strikten Fiskalregeln aufrechterhalten zu können. Aktuell beziehen 20 Mitgliedstaaten Mittel aus der Beschäftigungsinitiative (vgl. Europäisches Parlament 2017, 5).

Die aktuellen Kommissionsvorschläge zum EU-Budget und zur ESF-Verordnung ab 2020 (vgl. Europäische Kommission 2018a, 2018b) sehen vor, die derzeitige Jugendbeschäftigungsinitiative gänzlich in den ESF zu integrieren. Demnach ist kein eigenes zusätzliches Budget dafür vorgesehen, sondern die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, 10 % ihrer ESF-Mittel für die Erfüllung der Jugendgarantie zu verwenden, wenn ihre NEET-Rate über dem europäischen Durchschnitt liegt. Dadurch wird zwar ein begrüßenswerter stärkerer Fokus auf die Gruppe der NEETs gelegt, allerdings ist derzeit nicht absehbar, welche budgetären Auswirkungen die neue Regelung hätte. An der Jugendbeschäftigungsinitiative können derzeit 20 Mitgliedstaaten teilnehmen. Das vorgeschlagene Kriterium einer NEET-Rate über dem EU-Durchschnitt erfüllen auf Basis der Daten zu 2017 nur zehn Mitgliedstaaten.[3] Das tatsächlich einzusetzende Budget hängt vom Ausmaß des gesamten ESF-Budgets für den jeweiligen Mitgliedstaat ab, eine weitere derzeit nicht abschätzbare Größe. Zu befürchten ist daher, dass der Stellenwert der Bemühungen zur Verbesserung der Situation der jungen Menschen in Europa eher sinken wird.

Daher sollte bei der nächsten Finanzperiode neben der NEET-Rate auch die Jugendarbeitslosigkeit als Kriterium herangezogen werden. Dabei sollte die Schwelle für die EU-Kofinanzierung auf eine Jugendarbeitslosenquote von 10 % gesenkt werden. Auch eine Jugendarbeitslosigkeitsrate von mehr als 10 % ist besorgniserregend genug und verlangt nach raschen

3 Vgl. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training (Zugriff am 7. 12. 2018).

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 87–98

Antworten. In diesem Fall würden auch Österreich bzw. die besonders von Jugendarbeitslosigkeit betroffenen Bundesländer von den EU-Finanzmitteln profitieren.

6 EIN SOZIALES EUROPA – EIN WEG AUS DER PERSPEKTIVLOSIGKEIT?

Im Kampf gegen die nach wie vor viel zu hohe Jugendarbeitslosigkeit soll die europaweite Jugendgarantie einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie durch die genannten Maßnahmen gestärkt wird. Doch sie kann dabei nur ein Teil eines größeren Ganzen sein: Um allen jungen Menschen in Europa einen hochwertigen Arbeitsplatz bieten zu können, braucht es einen breiten Mix aus Maßnahmen, um die Arbeitslosigkeit im Allgemeinen und die Jugendarbeitslosigkeit im Besonderen zu bekämpfen. Dazu zählen verstärkte Anstrengungen der Politik, damit Jugendliche eine Berufsausbildung abschließen können, wie die Ausbildungspflicht in Österreich, ebenso wie verbesserte Unterstützungen beim Übergang von der Schule in den Beruf.

Auch die öffentliche Auftragsvergabe könnte verstärkt als sozialpolitisches Instrument zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit eingesetzt werden, indem öffentliche Aufträge priorisiert an jene Unternehmen vergeben werden, die jungen Menschen eine bestimmte Anzahl von Ausbildungsplätzen zur Verfügung stellen (vgl. Gagawczuk 2013).

Darüber hinaus muss die Jugendgarantie in den Mitgliedstaaten von maßgeschneiderten Einzelmaßnahmen begleitet werden, damit ein klarerer Nutzen erhalten bleibt. So fordert der ÖGB für Österreich zum Beispiel einen Lehrlingsfonds, in den jene Unternehmen einzahlen, die keine Lehrlinge ausbilden. So soll verhindert werden, dass die Angebote der Jugendgarantie von Unternehmen missbraucht werden, um die Kosten der Lehrlingsausbildung auf die öffentliche Hand abzuwälzen (vgl. Bussi/Geyer 2013, 20–23). Solche Probleme und Gegenmaßnahmen sollten von den Mitgliedstaaten detailliert dokumentiert werden, um den Erfolg der Jugendgarantie auf europäischer Ebene besser bewerten zu können.

Ganz allgemein muss festgehalten werden, dass im Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit in Europa ein sozialer Kurswechsel unabdingbar ist. Auch die Bewertung der Umsetzung der Jugendgarantie durch den Europäischen Rechnungshof unterstreicht die Bedeutung des Wirtschaftswachstums in diesem Zusammenhang (vgl. Europäischer Rechnungshof 2017, Rz 91). Vor allem in Südeuropa ist nachhaltiges Wirtschaftswachstum eine unabdingbare Voraussetzung für die Integration von jungen Menschen in den Arbeitsmarkt. Denn nach der tiefen Rezession der letzten Jahre gibt es dort keinen stabilen Arbeitsmarkt mehr, in den junge Menschen eintreten können.

Das Versprechen, allen jungen Menschen in Europa eine Perspektive zu bieten, wird deshalb nur ein sozialeres Europa einlösen können. Die EU braucht eine Neuausrichtung hin zu einer ausgewogenen wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik, die restriktive Fiskalregeln hinterfragt und den Mitgliedstaaten mehr Spielraum für zukunftsorientierte Investitionen gibt (vgl. Feigl in diesem Band). Nur so können die Arbeitsplätze der Zukunft für junge Menschen geschaffen werden.

Die Jugendgarantie selbst kann einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Integration von jungen Menschen in den Arbeitsmarkt leisten, indem sie dazu beiträgt, dass sich weniger junge Menschen aufgrund der verbreiteten Perspektivlosigkeit vollkommen vom Arbeitsmarkt ab-

koppeln. Die Jugendgarantie sollte deshalb ausgebaut und verbessert werden. Dazu braucht es eine nachhaltige organisatorische Verankerung der Jugendgarantie. Die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit sollte als ein neues europäisches Ziel verankert werden. Begleitend dazu braucht es eine weit bessere budgetäre Verankerung der Aktivitäten zur Erfüllung der Jugendgarantie innerhalb des ESF, der dafür aber deutlich aufgestockt werden muss.

Eine ganze Generation junger Menschen an die Arbeits- und Perspektivlosigkeit zu verlieren, darf für die EU keine Alternative sein.

BIBLIOGRAFIE

AK (Arbeiterkammer Wien) (2016), Kaske fordert Fortsetzung der europäischen Jugendgarantie unter geänderten Bedingungen, Presseaussendung, 5. 10. 2016; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20161005_OTS0141/kaske-fordert-fortsetzung-der-europaeischen-jugendgarantie-unter-geaenderten-bedingungen (Zugriff am 22. 8. 2018).

Arbetsförmedlingen (2017), Ung komp ökar chansen till jobb bland unga; https://www2.arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/internationellt/eu-fonder/ung-komp (Zugriff am 16. 1. 2019).

Beramusca, Janna, Julian *Stanescu* and Jussi *Vauhkonen* (2012), The European Youth Guarantee: A reality check, Brussels.

BMASGK (Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz) (2017), Jugend und Arbeit in Österreich. Berichtsjahr 2016/2017, Wien.

Bussi, Margherita and Leonard *Geyer* (2013), Youth Guarantees and recent developments on measures against youth unemployment. A mapping exercise, Brussels.

Cabasès, Àngels und Agnès *Pardell* (2014), Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España, in: Consejo de la Juventud de España (Hg.), Informe de Garantía Juvenil, 54–61.

Cedefop (2017), Investing in skills pays off: The economic and social cost of low-skilled adults in the EU, Luxembourg.

Escudero, Verónica and Elva *López Mourelo* (2015)*,* The Youth Guarantee programme: Features, implementation and challenges (= ILO Working Paper No. 4).

Eurofound (2012), NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe, Luxembourg.

Eurofound (2015), Social inclusion of young people, Luxembourg.

Europäische Kommission (2016), Eine neue europäische Agenda für Kompetenzen. Humankapital, Beschäftigungsfähigkeit und Kompetenzen gemeinsam stärken, COM(2016) 381 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2018a), Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027, COM(2018) 322 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2018b), Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+), COM(2018) 382 final, Brüssel.

Europäischer Rechnungshof (2017), Jugendarbeitslosigkeit – Haben die Maßnahmen der EU Wirkung gezeigt? Eine Bewertung der Jugendgarantie und Beschäftigungsinitiative für junge Menschen. Zusammen mit den Antworten der Kommission, Sonderbericht Nr. 5/2017, Luxembourg.

Europäisches Parlament (2017), Entwurf eines Berichts über die Umsetzung der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen in den Mitgliedstaaten, Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Brüssel.

Europäisches Parlament und *Rat der Europäischen Union* (2015), Verordnung (EU) 2015/779 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 hinsichtlich eines zusätzlichen ersten Vorschussbetrags für durch die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen geförderte operationelle Programme.

Eurostat (2018), Juni 2018. Arbeitslosenquote im Euroraum bei 8,3 %. In der EU28 bei 6,9 %, Pressemitteilung 125/2018, 31. 7. 2018; http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9105179/3-31072018-AP-DE/c6a5bdfb-80bc-4780-b50d-16bb2028eb59 (Zugriff am 7. 12. 2018).

EWSA (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss) (2017), Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Hochwertige Bildung für alle“, 2017/C 173/01, Brüssel.

Gagawczuk, Walter (2013), Jugendarbeitslosigkeit bekämpfen! Ein Vorschlag, A&W Blog, 15. 7. 2013; http://blog.arbeit-wirtschaft.at/jugendarbeitslosigkeit-bekampfen-ein-vorschlag/ (Zugriff am 16. 2. 2017).

Rat der Europäischen Union (2013), Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie, 2013/C 120/01.

Rat der Europäischen Union (2016), Empfehlung des Rates vom 19. Dezember 2016 für Weiterbildungspfade: Neue Chancen für Erwachsene, 2016/C 484/01.