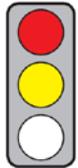


KERNPUNKTE

Ziel der Empfehlung: Die Mitgliedstaaten sollen allen Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren garantieren, dass sie binnen vier Monaten nach Schulabgang oder Arbeitsplatzverlust eine Beschäftigung oder Ausbildung erhalten.

Betroffene: Arbeitgeber und Arbeitnehmer.



Pro: Eine Senkung der Lohnnebenkosten kann die Beschäftigung erhöhen.

Contra: (1) Eine staatliche Jugendgarantie erhöht die Beschäftigungsquote Jugendlicher nicht; denn Arbeitsplätze werden nicht durch staatliche Versprechungen, sondern von Unternehmen geschaffen, und diese können vom Staat nicht dazu gezwungen werden.

(2) Die Jugendgarantie schwächt die Arbeitskräftemobilität in der EU, statt sie zu erhöhen.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2012) 729 vom 5. Dezember 2012 für eine **Empfehlung** des Rates zur Einführung einer **Jugendgarantie**

Kurzdarstellung

Hinweis: Die Kommissionsnummerierung wird übernommen.

► Hintergrund und Ziel

- Die Arbeitslosenquote ist in Folge der Wirtschafts- und Schuldenkrise in der EU insbesondere bei den Jugendlichen (15- bis 24-Jährige) stark gestiegen. Im dritten Quartal 2012 lag sie EU-weit bei 22,7%. (S. 2)
- Die Kommission will das Problem der hohen Jugendarbeitslosigkeit über eine Beschäftigungs-, Aus- und Weiterbildungsgarantie für Jugendliche („Jugendgarantie“) lösen.

► Einführung einer Jugendgarantie

- Die Mitgliedstaaten sollen allen Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren innerhalb von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos geworden sind oder die Schule verlassen haben,
 - eine „hochwertige“ Arbeitsstelle oder Weiterbildungsmaßnahme oder
 - einen „hochwertigen“ Ausbildungs- oder Praktikumsplatz anbieten (Nr. 1).
- Ein Rechtsanspruch auf die Einlösung der Garantie ist nicht vorgesehen.
- Die Mitgliedstaaten sollen eine Behörde benennen, die für die Einführung, Umsetzung und Koordinierung der Jugendgarantie zuständig ist (Nr. 2).

► Aufbau von Partnerschaften

- Die Kommission fordert „stärkere Partnerschaften“
 - zwischen Arbeitgebern, Arbeitsverwaltungen und Gewerkschaften, um Arbeitsplätze, Lehrstellen und Praktikumsplätze zu schaffen (Nr. 4);
 - zwischen Arbeitsverwaltungen, privaten Arbeitsvermittlern, Berufsberatungen und Jugendeinrichtungen wie Jugendzentren oder Vereinen, um den Übergang von Arbeitslosigkeit und Schule in das Erwerbsleben zu verbessern (Nr. 5).
- Die Sozialpartner sollen „auf allen Ebenen“ (S. 10), insbesondere bei der Entwicklung von Ausbildungs- und Praktikumsprogrammen, eingebunden werden (Nr. 6).
- Jugendorganisationen und Jugendliche sollen in die Gestaltung und Umsetzung der Jugendgarantie eingebunden werden (Nr. 7).

► Frühzeitiges Eingreifen und frühzeitige Aktivierung

- Arbeitslose Jugendliche sollen durch gezielte „Öffentlichkeitsarbeit“ (S. 11) zur Anmeldung bei den Arbeitsagenturen bewegt werden, um eine zielgenaue Arbeitsmarktpolitik zu ermöglichen (Nr. 8).
- Die Arbeitsagenturen sollen junge Arbeitslose frühzeitig durch individuelle Beratung und Förderpläne unterstützen (Nr. 10).

► **Maßnahmen zur Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt**

- Die Kommission fordert eine Verbesserung der Qualifikation von Schulabbrechern und geringqualifizierten Jugendlichen (Nr. 11).
- Die Jugendgarantie soll helfen, den bestehenden Fachkräftemangel zu beseitigen. Dazu sollen die Aus- und Weiterbildungen vor allem bei der Umwelt-, der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) sowie der Gesundheits- und Pflegebranche ansetzen. (Nr. 12)
- IKT-Lehrgänge und -Zertifikate sollen „Standards“ (S. 11) entsprechen, um die grenzüberschreitende Anerkennung zu erleichtern (Nr. 13).
- Schulen, Berufsbildungseinrichtungen und Arbeitsvermittlungen sollen über Möglichkeiten der Selbstständigkeit informieren und Schulungen für die unternehmerische Kompetenz anbieten (Nr. 14).
- Unternehmensgründungen sollen durch eine engere Zusammenarbeit von Arbeitsverwaltungen, Wirtschaftskammern und -verbänden sowie Kapitalgebern gefördert werden (Nr. 19).
- Zur Förderung von Neueinstellungen wird den Mitgliedstaaten empfohlen,
 - die Lohnnebenkosten zu senken (Nr. 16) und
 - Gehaltszuschüsse, unter Beachtung der Bestimmungen für staatliche Beihilfen [COM(2012) 209; s. [cepAnalyse](#)], für die Einstellung junger Menschen zu zahlen (Nr. 17).
- Junge Menschen sollen besser über Arbeits- und Praktikumsplätze im Ausland informiert werden, um die Arbeitskräftemobilität zu erhöhen (Nr. 18).

► **Einsatz der EU-Strukturfonds**

- Die Kommission will die Jugendgarantie vor allem über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Europäischen Sozialfonds (ESF) fördern (Nr. 21).
- Der ESF soll insbesondere befristete Einstellungen von Jugendlichen subventionieren (Nr. 21).

► **Bewertung und ständige Verbesserung der Systeme**

- Die Mitgliedstaaten sollen die nationalen Arbeitsverwaltungen finanziell und personell besser ausstatten (Nr. 25).
- Die Kommission fordert eine Überwachung und Evaluierung der Jugendgarantie-Systeme und aller dazugehörigen Maßnahmen (Nr. 23).
- Sie will im Rahmen des Europäischen Netzes der öffentlichen Arbeitsverwaltungen (EURES) jährlich über die Entwicklung und Umsetzung der Jugendgarantien berichten (Nr. 31).
- Sie will das Programm für sozialen Wandel und soziale Innovationen (PSCI) nutzen, um bewährte Verfahren zur Umsetzung der Jugendgarantie in den Mitgliedstaaten zu identifizieren (Nr. 29).
- Die Mitgliedstaaten sollen das Programm „Voneinander lernen“ der Europäischen Beschäftigungsstrategie nutzen und ihre Erfahrungen zur Jugendgarantie austauschen (Nr. 30).

► **Umsetzung der Jugendgarantie**

Die Jugendgarantie soll zum Start des mehrjährigen Finanzrahmens 2014–2020 [KOM(2011) 398; s. [cepAnalyse](#)] eingeführt werden, damit sie vollständig in die Finanzplanung der EU-Programme integriert werden kann (Nr. 26).

Politischer Kontext

Die hohe Arbeitslosigkeit bei den Jugendlichen in der EU hat bereits zu wiederholten Forderungen nach einer Jugendgarantie geführt. So hat die Kommission sie bereits in ihrer Mitteilung „Jugend in Bewegung“ [COM(2010) 447] gefordert. Das Europäische Parlament hat sich im Juli 2010, im Mai 2012 und im Januar 2013 für die Einführung einer Jugendgarantie ausgesprochen [Entschlüsseungen P7_TA(2010) 0262; P7_TA(2012) 0224 und P7_TA-PROV(2013) 0016]. Die Jugendgarantie soll, so die EP-Forderung, in den Mitgliedstaaten verbindlich sein [EntschlieÙung P7_TA(2012) 0224, Punkt 15] und auch für Universitätsabsolventen unter 30 Jahren gelten [EntschlieÙung P7_TA-PROV(2013) 0016, Punkt 2].

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Beschäftigung und Soziales (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Beschäftigung (federführend), Berichterstatter Pervenche Berès (S&D-Fraktion, F); Kultur und Bildung
Bundesministerien:	Arbeit und Soziales (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	EU (federführend); Arbeit, Wirtschaft; Frauen und Jugend; Kultur

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die hohe (Jugend-)Arbeitslosigkeit in vielen Mitgliedstaaten ist zum Einen die Folge der Anpassungsreaktionen auf die gegenwärtige Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise und somit auch konjunktureller Natur. Zum anderen und vor allem aber ist sie bedingt durch erhebliche strukturelle Arbeitsmarktprobleme, insbesondere in den südeuropäischen Mitgliedstaaten.

Eine staatliche Jugendgarantie ist in diesem Umfeld der falsche Weg. Sie **wird nicht zu einer höheren Beschäftigtenquote bei jungen Menschen führen. Denn Arbeitsplätze werden nicht durch staatliche Versprechungen, sondern von Unternehmen geschaffen, und diese können vom Staat nicht dazu gezwungen werden.** Folglich wird sich die Umsetzung der Jugendgarantie bestenfalls in neuen Arbeitsplätzen im Staatsdienst oder in staatlichen Aus- und Weiterbildungsangeboten erschöpfen.

Zusätzliche Stellen im öffentlichen Dienst sind jedoch bei der derzeitigen Haushaltslage nicht finanzierbar. Auch staatliche Aus- und Weiterbildungsangebote sind kein Königsweg. Denn in den Problemländern mit besonders hoher Jugendarbeitslosigkeit – Griechenland: 57,6% Spanien: 55,8%, Portugal: 39,0% Italien: 36,5% (Eurostat; Werte für Oktober 2012) – ist eine ausreichende staatliche Bereitstellung von „hochwertigen“ Aus- und Weiterbildungsangeboten, trotz EU-Förderung, nicht zu erwarten: Zu groß ist die Zahl der Betroffenen und zu individuell sind die Anforderungen an eine geeignete Förderung. Die Kommission definiert zudem nicht, was unter „hochwertig“ zu verstehen ist. Die Jugendgarantie ist somit ein Griff in die sozialistische Mottenkiste. Auch täuscht sie über die realen Probleme auf den nationalen Arbeitsmärkten hinweg. Starre Arbeitsmarktregulierungen, wie rigide Kündigungsschutzvorschriften, Mindestlöhne und arbeitsmarktferne Berufsausbildungssysteme, bremsen das Beschäftigungswachstum. Diese Defizite müssen – von den Mitgliedstaaten – beseitigt werden. Als besonders erfolgreiches Modell hat sich das duale Ausbildungssystem erwiesen, welches dazu beigetragen hat, dass Deutschland und Österreich mit 8,1% bzw. 9,3% (Eurostat; Werte für Oktober 2012) die geringsten Jugendarbeitslosigkeitsquoten in der EU haben.

Die Senkung der Lohnnebenkosten für Arbeitgeber kann, sofern sie nachhaltig gegenfinanziert ist, **die Beschäftigung erhöhen**, da die Arbeitsnachfrage der Unternehmen gestärkt wird. Eine budgetneutrale Senkung sollte dabei, soweit rechtlich möglich, über Verbrauchssteuern gegenfinanziert werden.

Gehaltszuschüsse als Eingliederungshilfen für Jugendliche können vorübergehend helfen, setzen allerdings eine entsprechende Finanzkraft des Staates, die gerade in den Problemländern nicht mehr gegeben ist, oder ausreichende Zuschüsse der Strukturfonds voraus. Auch besteht hier die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen, sowohl zwischen Unternehmen aus Ländern mit hoher und solchen aus Ländern mit geringer Jugendarbeitslosigkeit als auch auf dem Arbeitsmarkt zwischen arbeitslosen Jugendlichen und arbeitslosen Erwachsenen, so dass dieses Instrument nur bedingt zu empfehlen ist.

Die von der Kommission geforderte bessere Qualifizierung von Schulabbrechern und geringqualifizierten Jugendlichen kann diesen den Weg in eine spätere reguläre Beschäftigung öffnen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Einführung einer EU-weiten **Jugendgarantie schwächt die Arbeitskräftemobilität** innerhalb der EU. **Denn staatliche Beschäftigungs-, Aus- und Weiterbildungsangebote binden junge Arbeitslose an ihre Heimat.** Die Jugendgarantie schwächt somit die Anreize für junge Arbeitslose, eine Beschäftigung in einer anderen Region oder einem anderen Mitgliedstaat aufzunehmen. Die Effizienz des europäischen Arbeitsmarktes wird verringert. Die Auswirkungen der Jugendgarantie stehen somit im Gegensatz zum Willen der Kommission, die innereuropäische Mobilität von Arbeitnehmern zu erhöhen.

Gefördert wird die Arbeitsmobilität dagegen durch die von der Kommission geforderte bessere Information über Beschäftigungsmöglichkeiten im Ausland und die geforderte leichtere Anerkennung von IKT-Lehrgängen und -Zertifikaten. Allerdings gilt auch weiterhin: Das Hauptproblem für die geringe grenzüberschreitende Mobilität ist die Sprachbarriere.

Folgen für die Standortqualität Europas

Sofern die Mitgliedstaaten die Jugendgarantie nicht durch zusätzliche Belastungen für die Unternehmen, etwa in Form von verbindlichen Ausbildungsquoten, umsetzen, bleibt die Standortqualität Europas unberührt.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Der Vorschlag ist zu Recht auf Art. 292 AEUV gestützt. Danach kann der Rat auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten. Eine Beschränkung auf bestimmte Sachkompetenzen liegt nicht vor. Für die Empfehlungen zur beruflichen Bildung wäre es angebracht gewesen, auf den insoweit einschlägigen Art. 166 Abs. 4 AEUV zu verweisen.

Subsidiarität

Empfehlungen des Rates sind nicht verbindlich (Art. 288 AEUV). Es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, ob und wie sie ihnen Folge leisten wollen. Deshalb stellt sich die Frage der Subsidiarität nicht.

Verhältnismäßigkeit

Entfällt.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Entfällt.

Zusammenfassung der Bewertung

Eine staatliche Jugendgarantie wird nicht zu einer höheren Beschäftigtenquote bei jungen Menschen führen. Denn Arbeitsplätze werden nicht durch staatliche Versprechungen, sondern von Unternehmen geschaffen, und diese können vom Staat nicht dazu gezwungen werden. Eine Jugendgarantie schwächt zudem die Arbeitskräftemobilität, da junge Arbeitslose durch staatliche Beschäftigungs-, Aus- und Weiterbildungsangebote an ihre Heimat gebunden werden. Die Senkung der Lohnnebenkosten für Arbeitgeber kann die Beschäftigung erhöhen.