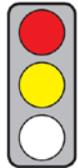


## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Die Kommission verlangt von den Mitgliedstaaten, die Jugendarbeitslosigkeit unverzüglich zu bekämpfen, und entwickelt hierfür konkrete Vorschläge. Praktika sollen EU-weit reguliert werden.

**Betroffene:** Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Bildungsträger.



**Pro:** Arbeitsmarktnahe Ausbildungskonzepte erleichtern den Übergang von der Ausbildung zur Beschäftigung, da bei Arbeitgebern zeit- und kostenintensive Einarbeitungen entfallen.

**Contra:** (1) Die reine Betrachtung der Jugendarbeitslosenquote überzeichnet das Problem der Jugendarbeitslosigkeit erheblich.

(2) Subventionen für kleine und mittlere Unternehmen, die Arbeitsplätze für Jugendliche schaffen, verzerren die Arbeitsnachfrage zu Lasten der älteren Erwerbsfähigen.

(3) Die Jugendgarantie wird die Beschäftigungsquote Jugendlicher nicht nennenswert erhöhen. Denn Arbeitsplätze werden nicht durch staatliche Versprechungen, sondern von Unternehmen geschaffen.

## INHALT

### Titel

**Mitteilung COM(2013) 447** vom 19. Juni 2013: Gemeinsam für die Jugend Europas – Ein Appell zur **Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit**

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziel

- Die Jugendarbeitslosenquote (15- bis 24-Jährige) ist in Folge der Wirtschafts- und Schuldenkrise in vielen Mitgliedstaaten der EU stark gestiegen. Im zweiten Quartal 2013 lag sie EU-weit bei 23,2%. (Quelle: Eurostat)
- Die Kommission verlangt von den Mitgliedstaaten, die Jugendarbeitslosigkeit unverzüglich zu bekämpfen, und schlägt dazu insbesondere folgende Maßnahmen vor:
  - Umsetzung der Jugendgarantie [COM(2012) 729, s. [cepAnalyse](#)],
  - Umsetzung der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen [COM(2013) 144],
  - verstärkte Nutzung des Europäischen Sozialfonds (ESF),
  - Förderung der Mobilität von Arbeitnehmern und Auszubildenden, u.a. durch das europäische Portal zur beruflichen Mobilität EURES (European Employment Services) und das Förderprogramm für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport „Erasmus +“,
  - Reform der Berufsausbildung,
  - Regulierung von Praktika und
  - zukunftsorientierte Gestaltung des Qualifizierungsangebots.
- Die Kommission formuliert im Anhang 1 für 19 Mitgliedstaaten länderspezifische Empfehlungen für notwendige Reformen (s. Anlage). Keine länderspezifischen Empfehlungen erhalten die „Programmländer“ Griechenland, Irland, Portugal und Zypern sowie Deutschland, die Niederlande, Österreich und Tschechien. Die länderspezifischen Empfehlungen betreffen
  - die Schul- und Hochschulbildung,
  - die berufliche Bildung und
  - Maßnahmen für den Arbeitsmarkt.
- Die Kommission stellt fest, dass „tiefgreifende Strukturreformen“ (S. 2) durch die Mitgliedstaaten notwendig sind, um Europa mittelfristig wieder wettbewerbsfähig zu machen.

#### ► Umsetzung der Jugendgarantie

- Die Mitgliedstaaten haben die Jugendgarantie [COM(2012) 729, s. [cepAnalyse](#)] am 22. April 2013 im Rat beschlossen. Darin haben sie sich verpflichtet, jedem Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren binnen vier Monaten nach Schulabgang oder Arbeitsplatzverlust einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz anzubieten.
- Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission einen Plan zur Umsetzung der Jugendgarantie vorlegen, der insbesondere darlegt,
  - welche öffentlichen Stellen und sonstigen Organisationen wie Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbände in welcher Form eingebunden werden und
  - wie die Finanzierung, die Evaluierung der Maßnahmen und der Zeitplan aussehen.
- Mitgliedstaaten mit Jugendarbeitslosenquoten von über 25% sollen den Plan noch 2013 vorlegen, alle anderen Mitgliedstaaten bis zum Frühjahr 2014.

► **Umsetzung der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen**

- Die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen [COM(2013) 144] sieht für die Jahre 2014–2020 insgesamt 6 Mrd. Euro für die Individualförderung von arbeitslosen Jugendlichen in Regionen mit einer Jugendarbeitslosenquote von mehr als 25% vor.
- Die Kommission fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, diese Mittel
  - im mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2014–2020 (MFR; s. [cepAnalyse](#)) bereitzustellen,
  - auf die Jahre 2014 und 2015 zu konzentrieren, um eine stärkere Wirkung zu erzielen, und
  - primär für die Umsetzung der Jugendgarantie einzusetzen.
- Um die Mittel des ESF für die Jahre 2014–2020 für die Beschäftigungsinitiative einsetzen zu können, müssen die Mitgliedstaaten derzeit noch
  - gemeinsam mit der Kommission einen „Gemeinsamen Strategischen Rahmen“ für die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (u.a. ESF, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung und Kohäsionsfonds) festlegen, der die allgemeine Ausrichtung dieser Fonds auf die Strategie „Europa 2020“ [COM(2010), s. [cepAnalyse](#)] definiert [COM(2013) 246 Art. 10,11,12];
  - „operationelle Programme“ ausarbeiten, die insbesondere die vom ESF zu finanzierenden konkreten Maßnahmen enthalten und die die Kommission mittels Durchführungsrechtsakt beschließt [COM(2013) 246 Art. 87];
  - „Partnerschaftsvereinbarungen“ über die Kernelemente der operationellen Programme mit Behörden, Wirtschafts- und Sozialverbänden sowie Organisationen der Zivilgesellschaft treffen, die die Kommission mittels Durchführungsrechtsakt beschließt [COM(2013) 246 Art. 5, 13, 14 und 15].
- Die Mitgliedstaaten sollen die operationellen Programme für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen zügig ausarbeiten und der Kommission vorlegen.
- Um eine schnelle Umsetzung der operationellen Programme sicherzustellen, sollen die Verordnung über die europäischen Struktur- und Investitionsfonds [COM(2013) 246] und die Verordnung über den ESF [COM(2011) 607 final/2] derart geändert werden, dass für die Beschäftigungsinitiative weder der „Gemeinsame Strategische Rahmen“ noch Partnerschaftsvereinbarungen Voraussetzung sind.
- Die Europäische Investitionsbank (EIB) soll kleine und mittlere Unternehmen (KMU) finanziell unterstützen, wenn sie Arbeits- und Ausbildungsplätze für Jugendliche (bis 24 Jahre) anbieten.

► **Verstärkte Nutzung des Europäischen Sozialfonds (ESF)**

- Die Kommission fordert, dass im Zeitraum 2014–2020 mindestens 25% der Kohäsionsmittel (mindestens 80 Mrd. €) in den ESF fließen.
- Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, gemeinsam mit ihr möglichst schnell konkrete Programme für den Einsatz der ESF-Mittel zu erstellen. Die Mittel sollen bereits ab 2014 eingesetzt werden, hauptsächlich für
  - die Beschäftigung junger Menschen,
  - Investitionen in Aus- und Weiterbildung junger Menschen und
  - die Anpassung der Systeme allgemeiner und beruflicher Bildung an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes.
- Mitgliedstaaten mit Jugendarbeitslosenquoten von mehr als 25% sollen zudem „Aktionsteams“ gegen Jugendarbeitslosigkeit bilden.
  - Die Aktionsteams setzen sich aus nationalen Vertretern und Experten der Kommission zusammen.
  - Sie sollen für eine schnelle Bereitstellung und Verwendung der Mittel des ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen sorgen.

► **Förderung der Mobilität von Arbeitnehmern und Auszubildenden**

- Laut Kommission ist es notwendig, einen funktionierenden „echten“ – d.h. allen Arbeitnehmern zugänglichen – europäischen Arbeitsmarkt zu schaffen.
- Um die Mobilität der Arbeitnehmer zu verbessern, fordert die Kommission das Europäische Parlament und den Rat auf, die bereits vorliegenden folgenden Kommissionsvorschläge schnell zu beschließen:
  - Änderungsrichtlinie zur Anerkennung von Berufsqualifizierungen [KOM(2011) 883, s. [cepAnalyse](#)],
  - Richtlinie über Erwerb und Erhalt von Zusatzrentenansprüchen [KOM(2007) 603, s. [cepAnalyse](#)],
  - Richtlinie zur Durchsetzung der Rechte mobiler Arbeitnehmer [COM(2013) 236, s. [cepAnalyse](#)] und
  - Beschluss zur stärkeren Zusammenarbeit der Arbeitsverwaltungen [COM(2013) 430, s. [cepAnalyse](#)].
- Um die Mobilität der Auszubildenden zu verbessern, will die Kommission das Netzwerk EURES fördern und die Unterstützung von Auszubildenden im Rahmen von „Erasmus +“ verbessern.
  - **Förderung von EURES:**
    - EURES ist ein europäisches Kooperationsnetzwerk der öffentlichen Arbeitsverwaltungen unter Beteiligung von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften.
    - Die Kommission möchte, dass über das EURES-Portal künftig auch Lehrstellenangebote und Werkstudentenstellen angeboten werden können.
    - Die Kommission wird einen Legislativvorschlag dazu vorlegen.
  - **Unterstützung von Auszubildenden im Rahmen von „Erasmus +“**
    - Die grenzüberschreitende Mobilität von Auszubildenden wird bisher durch das Leonardo-Da-Vinci-Programm unterstützt, aus dem u.a. 500.000 Menschen in beruflicher Aus- oder Weiterbildung und 225.000 Studenten Mittel für einen Auslandsaufenthalt erhielten.

- „Erasmus +“ löst unter anderem „Leonardo-Da-Vinci“ ab. Es soll finanziell so ausgestattet werden, dass 5 Millionen junge Menschen, darunter 700.000 in der beruflichen Aus- oder Weiterbildung, gefördert werden können.

#### ► **Reform der Berufsausbildung**

- Die Kommission fordert von den Mitgliedstaaten, dass sie (S. 11)
  - „qualitativ hochwertige Ausbildungskonzepte in Art einer Lehrlingsausbildung“ einführen und
  - „nationale Partnerschaften für eine duale Ausbildung“ fördern.
- Die Lehrlingsausbildung soll Bestandteil der Jugendgarantie werden.
- Die Privatwirtschaft wird aufgefordert, sich aktiv in den Prozess einzubringen.
- Die EU wird die Ausbildungsreform finanziell unterstützen.

#### ► **Regulierung von Praktika**

- Die Kommission hat eine Ratsempfehlung für einen Qualitätsrahmen für Praktika [(COM) 857] vorgelegt.
- Sie will
  - die Arbeitsbedingungen und die Qualität der Lerninhalte von Praktika verbessern und
  - die grenzüberschreitende Mobilität von Praktikanten erhöhen.

#### ► **Zukunftsorientierte Gestaltung des Qualifizierungsangebots**

- Die Kommission betont, dass zukünftig immer höhere Qualifikationsanforderungen gestellt werden. Sie fordert, dass Qualifikationsangebot und -nachfrage besser aufeinander abgestimmt werden.
- Die Arbeitsplätze der Zukunft sieht sie insbesondere im Gesundheitswesen, in der Informations- und Kommunikationstechnologiebranche sowie im Umweltbereich. Die Kommission fordert, dass die Mitgliedstaaten ihre Ausbildungssysteme stärker an diesen Branchen ausrichten.
- Die Kommission hält es für unabdingbar, jungen Menschen unternehmerisches Denken und Handeln zu vermitteln, um zukünftig mehr Unternehmensgründungen zu erreichen. Sie wird dafür detaillierte „Leitlinien für eine Erziehung zum Unternehmertum formulieren“ (S. 14).

### **Subsidiaritätsbegründung der Kommission**

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

### **Politischer Kontext**

Die vorliegende Mitteilung über die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ist eine Ergänzung zur Jugendgarantie [COM(2012) 729, s. [cepAnalyse](#)] und zur Beschäftigungsinitiative für junge Menschen [COM(2013) 144], mit denen die Kommission bereits auf die hohe Jugendarbeitslosigkeit reagiert hat.

### **Politische Einflussmöglichkeiten**

Generaldirektionen:	GD Beschäftigung und Soziales (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Beschäftigung (federführend), Berichterstatter N.N.
Bundesministerien:	Familie (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Arbeit (federführend); Wirtschaft; Familie

## **BEWERTUNG**

### **Ökonomische Folgenabschätzung**

#### **Ordnungspolitische Beurteilung**

Die hohe Jugendarbeitslosigkeit 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. Folglich müssen die wesentlichen Reformen – wie die Kommission zu Recht erkennt – auch auf Ebene der Mitgliedstaaten durchgeführt werden.

**Die reine Betrachtung der Jugendarbeitslosenquote überzeichnet das Problem der Jugendarbeitslosigkeit erheblich.** Denn sie ist definiert als Quotient aus der Zahl der jugendlichen Arbeitslosen (Zähler) und der Zahl der jugendlichen Erwerbspersonen, also derjenigen, die entweder arbeiten oder Arbeit suchen (Nenner). Jugendliche, die sich noch in Schule, Studium oder einer nicht vergüteten Ausbildung befinden und deshalb dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, werden im Nenner grundsätzlich nicht berücksichtigt. Sachgerecht ist es, die Zahl der jugendlichen Arbeitslosen (Zähler) in Relation zur Zahl der Jugendlichen insgesamt (Nenner) zu setzen. Dies relativiert und objektiviert das Phänomen der Jugendarbeitslosigkeit deutlich. So hatten Griechenland und Spanien 2012 zwar eine Jugendarbeitslosenquote von 55,3% bzw. 53,2%, aber unter der jugendlichen Bevölkerung nur einen Arbeitslosenanteil von 16,1% bzw. 20,6% (Quelle Eurostat).

Außerdem sind die Jugendarbeitslosenquoten der Mitgliedstaaten nur sehr begrenzt vergleichbar: Wenn Auszubildende, wie in Deutschland in der dualen Ausbildung, eine Vergütung erhalten, zählen sie als Erwerbstätige. Dies vergrößert den Nenner und senkt so die Jugendarbeitslosenquote. Wenn sie, wie in Griechenland und Spanien, eine Ausbildung in rein schulischer Form durchlaufen und deshalb keine Vergütung erhalten, zählen sie nicht als Erwerbstätige. Dies verkleinert den Nenner und erhöht so die Jugendarbeitslosenquote.

Die Entwicklung der Jugendarbeitslosigkeit verläuft parallel zu der Entwicklung der Gesamtarbeitslosigkeit. Arbeitsmarktpolitische Reformen der Mitgliedstaaten und Unterstützungen der EU dürfen sich daher nicht auf die Schaffung von Arbeitsplätzen für Jugendliche beschränken. **Subventionen der Europäischen Investitionsbank für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die Arbeitsplätze für Jugendliche schaffen**, sind daher verfehlt. Denn sie **verzerrern die Arbeitsnachfrage zu Lasten der älteren Erwerbsfähigen**.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

**Die Jugendgarantie wird die Beschäftigungsquote Jugendlicher nicht nennenswert erhöhen. Denn Arbeitsplätze werden nicht durch staatliche Versprechungen, sondern von Unternehmen geschaffen**, und diese können vom Staat nicht dazu gezwungen werden. Die Jugendgarantie ließe sich daher bestenfalls mit neuen Arbeitsplätzen im Staatsdienst oder mit staatlichen Aus- und Weiterbildungsangeboten umsetzen. Ersteres ist aber aufgrund der derzeitigen Haushaltslage in keinem Mitgliedstaat finanzierbar. Letzteres bindet einerseits junge Menschen an ihre Heimat und senkt so die Anreize zur Migration in andere Mitgliedstaaten. Andererseits können Aus- und Weiterbildung das Qualifikationsniveau anheben, sofern sie sich am volkswirtschaftlichen Bedarf orientieren.

Das Vorhaben der Kommission, das Internetportal EURES auszubauen, ist grundsätzlich sinnvoll. Denn indem vermehrt Lehrstellen – insbesondere in Berufen mit Bewerbermangel – über EURES publiziert werden, wird der gemeinsame Binnenmarkt gestärkt. Davon profitieren sowohl Mitgliedstaaten und Regionen mit hoher Jugendarbeitslosigkeit als auch solche mit vielen unbesetzten Lehrstellen.

**Hochwertige arbeitsmarktnahe Ausbildungskonzepte erleichtern den Übergang von der Ausbildung zur Beschäftigung massiv. Denn dadurch entfallen zeit- und kostenintensive Einarbeitungen.** Das duale Ausbildungssystem kann hier als Vorbild dienen, und die „nationalen Partnerschaften für eine duale Ausbildung“ können helfen, ein solches System in Mitgliedstaaten zu etablieren. Außerdem trägt eine arbeitsmarktnahe Ausbildung wesentlich zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten – der zentralen Herausforderung in der EU – bei. Allerdings benötigt die Einführung eines solchen Ausbildungssystems viel Zeit und wird erst mittel- bis langfristig – also regelmäßig nicht vor dem nächsten Wahltermin – zu arbeitsmarktpolitischen Erfolgen führen.

Grenzüberschreitende Praktika zu fördern ist grundsätzlich richtig. Denn da Praktika eine wichtige Einstiegsmöglichkeit in die Arbeitswelt sind, erhöht eine Zunahme an grenzüberschreitenden Praktika auch die Wahrscheinlichkeit einer späteren Arbeit in einem anderen Mitgliedstaat. Davon profitieren sowohl Länder mit einer hohen Arbeitslosigkeit als auch Länder mit vielen unbesetzten Stellen. Ebenso richtig sind verbesserte Arbeitsbedingungen und eine höhere Qualität von Praktika. Allerdings dürfen neue gesetzliche Vorgaben nicht dazu führen, dass Praktika für Unternehmen unattraktiv werden. Ansonsten geht das Angebot an Praktikantenstellen zurück und der Übergang von Ausbildung in die Arbeitswelt würde erschwert.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind zu Recht unverbindliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Denn für die jeweiligen Bereiche hat die EU nur sehr begrenzte Kompetenzen. Dies gilt für die an die Schulen gerichteten detaillierten „Leitlinien für eine Erziehung zum Unternehmertum“ ebenso wie für die diversen Forderungen an die nationalen Berufsbildungssysteme. Deren Ausgestaltung ist den Mitgliedstaaten sogar ausdrücklich vorbehalten, insbesondere auch die Aufnahme der unternehmerischen Bildung in die Lehrpläne der schulischen Bildung (Art. 165 Abs. 1 AEUV) und der beruflichen Bildung (Art. 166 Abs. 1 AEU).

## Zusammenfassung der Bewertung

Die reine Betrachtung der Jugendarbeitslosenquote überzeichnet das Problem der Jugendarbeitslosigkeit erheblich. Subventionen für kleine und mittlere Unternehmen, die Arbeitsplätze für Jugendliche schaffen, verzerrern die Arbeitsnachfrage zu Lasten der älteren Erwerbsfähigen. Die Jugendgarantie wird die Beschäftigungsquote Jugendlicher nicht nennenswert erhöhen, denn Arbeitsplätze werden nicht durch staatliche Versprechungen, sondern von Unternehmen geschaffen. Arbeitsmarktnahe Ausbildungskonzepte erleichtern den Übergang von der Ausbildung zur Beschäftigung, da bei den Arbeitgebern zeit- und kostenintensive Einarbeitungen entfallen.