



Brüssel, den 1.7.2020
COM(2020) 277 final

2020/0132 (NLE)

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

„Eine Brücke ins Arbeitsleben – Stärkung der Jugendgarantie“

und

**zur Ersetzung der Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer
Jugendgarantie**

{SWD(2020) 124 final}

BEGRÜNDUNG ZUM GESETZENTWURF

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Der Vorschlag für eine Empfehlung des Rates **„Eine Brücke ins Arbeitsleben – Stärkung der Jugendgarantie“** ist die Reaktion auf eine politische Zusage der Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen und wurde in der Mitteilung „Ein starkes soziales Europa für einen gerechten Übergang“ vom 14. Januar 2020 angekündigt¹. Er ist ein wichtiger Beitrag zur laufenden Umsetzung der **europäischen Säule sozialer Rechte** und zur Stärkung des Grundsatzes 4 „Aktive Unterstützung der Beschäftigung“. Der Vorschlag ist Teil einer Reihe von Maßnahmen der Kommission zur Förderung der Jugendbeschäftigung, die in der Mitteilung „Förderung der Jugendbeschäftigung: eine Brücke ins Arbeitsleben für die nächste Generation“² präsentiert werden.

Die **Empfehlung des Rates zur Einführung einer Jugendgarantie** wurde 2013 als Reaktion auf die damalige Wirtschaftskrise und die daraus resultierende Jugendarbeitslosenquote (bei den 15- bis 24-Jährigen) angenommen, die im EU-Durchschnitt auf sehr hohe 24,4 % und in einigen Mitgliedstaaten sogar auf über 50 % angestiegen war. Darüber hinaus gab es 6,5 Millionen junge Menschen (im Alter von 15 bis 24 Jahren), die weder einen Arbeitsplatz hatten noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvierten (NEET).

Sieben Jahre nach ihrer Einführung ist die **Jugendgarantie in den EU-Mitgliedstaaten zwar Realität, obwohl noch weitere Herausforderungen bewältigt werden müssen**. Jedes Jahr wird mehr als 3,5 Millionen jungen Menschen im Rahmen der Jugendgarantie eine Beschäftigung, eine Weiterbildungsmaßnahme, ein Ausbildungs- oder ein Praktikumsplatz angeboten. Die **Beschäftigungsinitiative für junge Menschen 2014–2020** (mit einem EU-Beitrag von insgesamt fast 9 Mrd. EUR³) war zusammen mit zusätzlichen Investitionen aus dem Europäischen Sozialfonds eine **wichtige Finanzierungsquelle der EU** für die Umsetzung der Jugendgarantie. Die Jugendarbeitslosenquoten und die Anzahl der NEETs gingen deutlich zurück. Vor der COVID-19-Krise sank die Jugendarbeitslosenquote (der 15- bis 24-Jährigen) im Vergleich zum Höchststand von 24,4 % im Jahr 2013 auf durchschnittlich 14,9 %. Die Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen spielte hierbei mit Sicherheit eine Rolle; eine aktuelle Studie ergab allerdings, dass die Jugendgarantie zusammen mit der Unterstützung durch den Europäischen Sozialfonds Möglichkeiten für junge Menschen geschaffen und zu Strukturreformen in den öffentlichen Arbeitsverwaltungen und den Bildungssystemen geführt hat.⁴

Die **COVID-19-Pandemie** und deren wirtschaftliche Folgen bringen diese positive Entwicklung allerdings in Gefahr. Die Frühjahrsprognose 2020 der Kommission deutet darauf hin, dass die Wirtschaft in den EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2020 um 7,4 % schrumpfen wird;

¹ Mitteilung der Kommission „Ein starkes soziales Europa für einen gerechten Übergang“ (COM(2020) 14 final).

² Mitteilung der Kommission „Förderung Jugendbeschäftigung: eine Brücke ins Arbeitsleben für die nächste Generation“ (COM(2020) 276 final).

³ Bestehend aus der besonderen Mittelzuweisung für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und der entsprechenden ESF-Unterstützung, gemäß Artikel 22 der ESF-Verordnung (EU) Nr. 1304/2013.

⁴ Studie zur Bewertung der ESF-Unterstützung für die Jugendbeschäftigung – Abschlussbericht, März 2020.

das ist die tiefste Rezession in der EU-Geschichte, und für junge Berufseinsteiger dürfte es derzeit schwieriger sein, ihre erste Arbeitsstelle zu finden⁵. Frühere Krisen zeigen, dass jungen Menschen tatsächlich am härtesten von der Krise getroffen werden dürften. Sie sind im Normalfall die ersten, die entlassen werden. Sie arbeiten häufiger in der informellen Wirtschaft oder in atypischen Beschäftigungen mit keinem oder nur einem sehr geringen Sozialschutz. Sie sind in den von der Pandemie am stärksten betroffenen Sektoren überrepräsentiert (z. B. Tourismus, Hotelindustrie, landwirtschaftliche Saisonarbeit, Groß- und Einzelhandel mit einem überdurchschnittlich hohen Frauenanteil), in denen Telearbeit möglicherweise keine Option ist. Zudem leiden einige Branchen noch unter der vorhergehenden Rezession und könnten nun abermals von einer weltweiten Wirtschaftskrise getroffen werden.

Daher ist es wichtig, die Jugendgarantie gerade jetzt zu stärken, um die Auswirkungen der COVID-19-Krise abzumildern und einen erneuten Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit zu verhindern. Der Vorschlag baut auf den in den letzten **sieben Jahren seit der Einführung** der Jugendgarantie im Jahr 2013 gemachten **Erfahrungen und Erkenntnissen** auf und berücksichtigt die **sich wandelnden Gegebenheiten des Arbeitsmarkts sowie den Übergang zu einer digitalen und grünen Wirtschaft**.

Die Erfahrungen zeigen unter anderem, dass die Jugendgarantie **eine größere Zielgruppe erreichen** und **inklusiver** werden muss. Zusammenfassend lässt sich aus den Ergebnissen für die EU ableiten, dass die Jugendgarantieprogramme insgesamt noch nicht eine Mehrheit der jungen Menschen erreichen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, und dass es bei vielen registrierten jungen Menschen mehr als die vorgesehenen vier Monate dauert, bis sie ihr Beschäftigungs- oder Ausbildungsangebot annehmen können. Zu viele kommen nach wie vor finanziell kaum über die Runden oder sind schwer vermittelbar. Viele junge Menschen, oftmals aus benachteiligten sozioökonomischen Verhältnissen, haben keinen Zugang zu hochwertiger allgemeiner und beruflicher Bildung oder haben Schwierigkeiten beim Übergang von der Schule ins Berufsleben. Die Beschäftigungszuwächse sind nicht gleichmäßig zwischen Mitgliedstaaten und Regionen verteilt⁶, und bestimmte Gruppen von jungen Menschen sind unverhältnismäßig stark benachteiligt (z.B. Geringqualifizierte, junge Menschen in ländlichen oder abgelegenen Gegenden⁷, mit Migrationshintergrund oder junge Menschen, die ethnischen Minderheiten, beispielsweise der Gruppe der Roma, angehören).⁸

⁵ European Economic Forecast, Spring 2020. Institutional Paper 125, Mai 2020. Europäische Kommission.

⁶ Einzelnen betrachtet schneiden einige Mitgliedstaaten besser ab (z. B. sind in zehn Mitgliedstaaten mehr als die Hälfte der jungen NEETs im Alter von 15 bis 24 Jahren für die Jugendgarantie registriert). Die Unterschiede hängen mit den verschiedenen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, der Leistung der Arbeitsmarkteinrichtungen, der öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen, der Bildungseinrichtungen und der Sozialschutzsysteme zusammen. Sie können auch teilweise dadurch bedingt sein, dass sich die Jugendgarantieprogramme der Mitgliedstaaten auf NEETs konzentriert haben, die leichter zu erreichen und zu aktivieren sind, und die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Zahlen nicht unbedingt alle unterstützten jungen Menschen abdecken. Davon abgesehen sind die NEETs eine heterogene Gruppe, und einige junge Menschen gehören nur kurzfristig der Gruppe der NEETs an (zwischen zwei Arbeitsstellen oder vor Antritt einer Arbeitsstelle nach Beendigung des Studiums).

⁷ Insbesondere die Lage von jungen Menschen in den Gebieten in äußerster Randlage der EU ist schwierig: Diese Gebiete haben viel höhere Jugendarbeitslosenquoten und viel mehr NEETs als der Rest der Europäischen Union und geringere Zukunftsperspektiven.

⁸ Detailliertere Informationen und Daten zur Situation junger Menschen (auch mit Migrationshintergrund) auf dem Arbeitsmarkt in den verschiedenen Mitgliedstaaten sind der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen; SWD(2020)124.

Während die Jugendarbeitslosigkeit bis Anfang 2020 im Durchschnitt zurückging, ist die **Quote der nicht erwerbstätigen jungen Menschen stabil geblieben oder in den meisten Mitgliedstaaten sogar gestiegen**. Im Gegensatz zu arbeitslosen jungen Menschen sind nicht erwerbstätige junge Menschen noch nicht einmal auf der Suche nach einer Arbeit, z. B. aufgrund einer Erkrankung oder Behinderung oder Betreuungs- und Pflegepflichten gegenüber Kindern oder pflegebedürftigen Erwachsenen bzw. sonstiger familiärer Verpflichtungen.

Das **Geschlechtergefälle** bei den NEETs hat in diesen Jahren leicht zugenommen. In der EU lag dieses Gefälle im Jahr 2013 bei durchschnittlich 3,2 Prozentpunkten und stieg bis 2019 auf 3,8 Prozentpunkte an⁹. Auch die Nichterwerbstätigkeit ist bei den weiblichen NEETs stärker verbreitet.¹⁰ Infolgedessen wird die **geschlechtsspezifischen Dimension** gestärkt. Durch spezifische Sensibilisierungsmaßnahmen und Informationskampagnen können Geschlechterstereotypen bereits im Kindes- und Jugendalter bekämpft werden; junge Frauen können ermutigt werden, andere Bildungs- und Berufswege einzuschlagen. Junge Frauen können unterstützt werden, indem – durch Beratung, Unterstützung und Betreuung – sichergestellt wird, dass sie nicht nur ihr Potenzial, sondern auch ihre Rechte kennen. Dabei gehört es auch, die Interessen der jungen Frauen zu vertreten und Geschlechterstereotypen in der Bildung und bei der Berufsauswahl zu bekämpfen. In der Vorbereitungsphase erfolgt daher auch eine Vermittlung an Partner, die unterstützende Sozialdienste wie Kinderbetreuung, Gesundheitsversorgung und psychologische Betreuung anbieten.

Junge Menschen mit Behinderungen weisen deutlich niedrigere Beschäftigungsquoten auf als Menschen ohne Behinderungen, und die Beschäftigungslücke gegenüber jungen Menschen ohne Behinderungen nimmt weiter zu.¹¹ Eine inklusive allgemeine und berufliche Bildung, die Zugänglichkeit und angemessene Vorkehrungen sowie die Bekämpfung von Stereotypen im Zusammenhang mit Behinderungen am Arbeitsplatz können die Erwerbsbeteiligung junger Menschen mit Behinderungen erhöhen.

In Europa findet ein **demografischer** Wandel statt. Die Einwohnerzahlen in vielen ländlichen Gebieten in Europa gehen aufgrund der Bevölkerungsalterung zurück. Der ökologische und digitale Wandel können Chancen bieten; dies geschieht allerdings nicht automatisch und reicht allein vermutlich nicht aus, um die Kluft zwischen den jungen Menschen auf dem Land und in der Stadt zu überbrücken. Junge Menschen, die in ländlichen und abgelegenen Gebieten wohnen, insbesondere, wenn sie bereits an anderer Stelle benachteiligt sind, benötigen gezielte Unterstützung; gleichzeitig sollten die Infrastruktur und der Zugang zu Dienstleistungen verbessert werden. Diese Maßnahmen werden Chancen in diesen Gebieten eröffnen und dazu beitragen, die Abwanderung von Fachkräften und einen weiteren

⁹ Die NEET-Quote liegt bei nicht in der EU geborenen jungen Menschen um 10 Prozentpunkte höher bei in der EU geborenen Jugendliche; bei Frauen ist diese Quote mehr als doppelt so hoch. Siehe SWD (2017) 286 final/2, Roma integration indicators scoreboard (Bewertungsmatrix von Indikatoren für die Integration der Roma) (2011–2016). Der Anteil der Roma im Alter von 6 bis 15 Jahren, der getrennte Klassen besucht (in denen alle Mitschüler Roma sind), ist von 10 auf 15 % gestiegen.

¹⁰ Dies hängt wahrscheinlich damit zusammen, dass in die Quoten der nicht erwerbstätigen NEETs auch junge Menschen mit Betreuungs- und Pflegepflichten – gegenüber Kindern oder Erwachsenen bzw. mit anderen persönlichen oder familiären Verpflichtungen – fallen und Frauen in dieser Untergruppe tendenziell überrepräsentiert sind. Bei den Frauen liegt der Anteil derjenigen, die aufgrund von Betreuungs- und Pflegeaufgaben nicht erwerbstätig sind, mit 55,2 % fünfmal höher als bei den Männern (10,6 %).

¹¹ Dem Akademischen Netz für europäische Behindertenpolitik (ANED) unter Verwendung von SILC-Daten aus dem Jahr 2016 zufolge lag die Beschäftigungsquote junger Menschen mit Behinderungen zwischen 20 und 29 Jahren knapp unter 45 %.

Bevölkerungsrückgang zu verhindern. Unterdessen haben junge Menschen aus benachteiligten städtischen Gebieten auch weiterhin mit speziellen Hindernissen im Hinblick auf ihre Integration in den Arbeitsmarkt zu kämpfen¹².

Darüber hinaus verändert sich auch die **Arbeitswelt**. Laufende Entwicklungen wie Automatisierung und Digitalisierung von Produktion und Dienstleistungen tragen weiterhin zur Umgestaltung des Arbeitsmarkts bei. Berufliche Wechsel werden häufiger und viele junge Menschen wechseln zwischen Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit bzw. Nichterwerbstätigkeit oder sind in prekären atypischen Arbeitsverhältnissen gefangen. Insbesondere junge Menschen sind bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen wie Plattformarbeit oder Gig-Arbeit, die oftmals keinen Zugang zu angemessenem Sozialschutz bieten, überdurchschnittlich häufig vertreten. Ferner besteht für junge Menschen ein höheres Risiko, ihre Arbeitsstelle aufgrund der Automatisierung zu verlieren, da Beschäftigungen für Berufseinsteiger meist mit einem höheren Anteil automatisierbarer Aufgaben einhergehen.

Der zweifache **Übergang zu einer digitaleren und grüneren Wirtschaft** bietet außerdem neue Möglichkeiten, da in diesen Bereichen wahrscheinlich Arbeitsplätze geschaffen werden. Hierfür müssen junge Menschen jedoch die entsprechenden Kompetenzen mitbringen, damit sie sich an die sich entwickelnden Arbeitsplatzanforderungen anpassen können. Digitale Kompetenzen, Kompetenzen für den Übergang zu einer grünen Wirtschaft sowie auch persönliche Kompetenzen, wie unternehmerische und laufbahnbezogene Kompetenzen, werden voraussichtlich immer mehr an Bedeutung gewinnen. Investitionen in das Humankapital junger Europäerinnen und Europäer werden dazu beitragen, die soziale Marktwirtschaft in Europa zukunftssicher zu machen: Aktive, innovative und qualifizierte Arbeitskräfte sind außerdem eine Voraussetzung für die globale Wettbewerbsfähigkeit Europas.

Vor diesem Hintergrund zielt der vorliegende Vorschlag darauf ab, den **politischen Rahmen zu überarbeiten**, um die **Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen besser zu fördern und eine weitere Jugendbeschäftigungskrise zu vermeiden**. Um diese Ziele zu erreichen, sieht der Vorschlag Folgendes vor:

- sicherzustellen, dass **allen jungen Menschen unter 30 Jahren** innerhalb von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos werden oder die Schule verlassen, eine hochwertige Arbeitsstelle oder Weiterbildungsmaßnahme oder ein hochwertiger Ausbildungs- bzw. Praktikumsplatz angeboten wird. Dieses **ehrgeizige Kernziel der Jugendgarantie** wird beibehalten und gleichzeitig wird die anvisierte **Altersgruppe ausgeweitet** auf junge Menschen im Alter von 25 bis 29 Jahren.¹³
- Dadurch wird anerkannt, dass der Übergang von der Schule ins Berufsleben sowie eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt aufgrund der sich verändernden Arbeitswelt und veränderten Kompetenzanforderungen mehr Zeit in Anspruch nehmen. Der Vorschlag steht auch mit den bestehenden nationalen Vorgehensweisen

¹² Beispielsweise Stigmatisierung aufgrund der Nachbarschaft, eingeschränkter Zugang zu öffentlichen Diensten oder geringe Präsenz von Unternehmen. Diese Hindernisse verschärfen sich noch, wenn Menschen mit Migrationshintergrund einen Großteil der Bevölkerung dieser städtischen Gebiete ausmachen, und hängen stark mit den Herausforderungen im Bildungsbereich zusammen.

¹³ Ausgehend von jährlichen Durchschnittswerten für 2019 und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die meisten Mitgliedstaaten bereits die Altersgruppe der 15- bis 29-Jährigen zugrunde legen, erhöht sich die Anzahl der betroffenen NEETs von etwa 8,2 Millionen auf 9,4 Millionen, was lediglich einem Zuwachs von rund 14 % entspricht.

im Einklang: Jugendbezogene Maßnahmen und Programme stehen im Allgemeinen jungen Menschen bis zum Alter von 29 Jahren offen; in den meisten Mitgliedstaaten gehören junge Menschen von 25 bis 29 Jahren bereits zur Zielgruppe¹⁴. Gleichmaßen wird anerkannt, dass im Rahmen des durch die COVID-19-Pandemie bedingten Wirtschaftsabschwungs ein beträchtlicher Anteil der 25- bis 29-Jährigen arbeitslos werden und unter Umständen Unterstützung benötigen könnte;

- zwischen **temporären NEETs** (oftmals mit höherer Schulbildung, teilweise mit Berufserfahrung, möglicherweise aufgrund der COVID-19-Pandemie arbeitslos geworden oder während der Krise nach dem Schulabschluss neu auf dem Arbeitsmarkt) und **längerfristigen NEETs** (oftmals aus benachteiligten Gruppen, mit niedrigem Bildungsniveau, die zusätzliche Anstrengungen erfordern) zu unterscheiden. Dadurch wird eine individuelle und zielgerichtete Herangehensweise für beide Gruppen möglich, wobei die letztgenannte Gruppe mehr Unterstützung benötigt;
- **sich an eine größere Anzahl junger Menschen zu richten, insbesondere Frauen, unabhängig vom jeweiligen Hintergrund**, und niemanden zurückzulassen. Hierfür sollen bessere und zielgerichtetere Sensibilisierungs- und Informationskampagnen durchgeführt werden, die sich insbesondere mit den Herausforderungen in den ländlichen oder abgelegeneren Gebieten und der am stärksten benachteiligten Bevölkerungsgruppen befassen;
- junge Menschen dabei zu unterstützen, Berufserfahrung zu sammeln und die **richtigen Kompetenzen für eine sich wandelnde Arbeitswelt** zu entwickeln, insbesondere für den Übergang zu einer grünen und digitalen Wirtschaft erforderliche sowie auf dem Arbeitsmarkt nachgefragte Kompetenzen. Daher ist es wichtig, die jungen Menschen auf ihrem Weg zu begleiten und sie hinsichtlich ihrer beruflichen Aussichten und der Anforderungen des Arbeitsmarktes zu beraten.

Da heutzutage mehr als 90 % aller Arbeitsplätze digitale Kompetenz erfordern, schlägt die Kommission vor, die digitalen Kompetenzen aller NEETs, die sich unter Verwendung des Referenzrahmens für digitale Kompetenzen (DigComp) und der verfügbaren Instrumente für die (Selbst-)Bewertung registriert haben, zu bewerten und nachfolgend zu gewährleisten, dass **allen jungen Menschen auf Grundlage der festgestellten Lücken, eine vorbereitende Schulung zur Verbesserung der digitalen Kompetenzen angeboten wird**.

Ganz allgemein schlägt sie als eine der wichtigsten Aktivierungsmaßnahmen in der Vorbereitungsphase vor dem Antritt einer Beschäftigung **kurze und praxisnahe vorbereitende Schulungen** vor, **die sich am spezifischen Kompetenzbedarf der jungen Menschen orientieren**. Eine praxisorientierte Schulung kann ein erster Schritt auf dem Weg zu einer vollwertigen Berufsausbildung, einen Vorgeschmack auf die Arbeitswelt geben oder eine bereits vor dem Beginn des Angebots bestehende vorhandene Bildungs- oder Berufserfahrung ergänzen. Der kurzfristige, informelle

¹⁴ Die meisten Mitgliedstaaten haben ihre Jugendgarantieprogramme im Januar 2014 angenommen. Einige Mitgliedstaaten nutzten die in der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen vorgesehene Möglichkeit und weiteten das Programm entweder von Beginn an oder schrittweise auf junge Menschen im Alter von 25 bis 29 Jahren aus. Derzeit ist die Jugendgarantie nur in Belgien, Dänemark, Irland, Frankreich, Luxemburg, Ungarn, den Niederlanden, Österreich, Rumänien und Schweden auf 15- bis 24-Jährige beschränkt. In den anderen 17 Mitgliedstaaten steht die Jugendgarantie jungen Menschen im Alter von 15 bis 29 Jahren offen.

Charakter einer solchen vorbereitenden Schulung, die nicht über die viermonatige Vorbereitungsphase hinausgehen sollte, grenzt diese Schulung vom eigentlichen Angebot ab;

- weiterhin **die kurzfristige Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen** durch verschiedene Maßnahmen **zu unterstützen**: temporäre Kurzarbeitsregelungen, gezielte Lohnzuschüsse und die Förderung von selbstständiger Erwerbstätigkeit. Auch die **Lehrlingsausbildung** sollte gefördert werden, da dadurch junge Menschen in stark nachgefragten Berufen ausgebildet und nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert werden. Die Bedeutung der Lehrlingsausbildung muss in der Rezession gestärkt werden, sodass mehr junge Menschen ein solches Angebot annehmen können. Da Schulabbrecher und Geringqualifizierte besonders gefährdet sind, zu längerfristigen NEETs zu werden, sollten junge Menschen dazu **ermuntert werden, ihre schulische und berufliche Bildung abzuschließen**, und Schul- und Ausbildungsabbrecher sollten dazu gebracht werden, ihre eine schulische oder berufliche Ausbildung wiederaufzunehmen. Hier können weniger formelle und flexiblere Formen der allgemeinen und beruflichen Bildung nützlich sein;
- die **Qualität** der Angebote durch eine Verknüpfung mit der europäischen Säule sozialer Rechte, dem Europäischen Rahmen für eine hochwertige und nachhaltige Lehrlingsausbildung und dem Qualitätsrahmen für Praktika sicherzustellen, die seit 2013 entwickelt wurden, und so z. B. den Zugang zum Sozialschutz, eine angemessene Dauer von Probezeiten, einen klaren schriftlichen Vertrag oder die Festlegung von Arbeits- und Ruhezeiten zu gewährleisten. Dadurch sollen die angenommenen Angebote auf lange Sicht stabiler werden;¹⁵
- Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit bei jungen Menschen durch bessere Nachverfolgungs- und Frühwarnsysteme sowie durch eine proaktive Zusammenarbeit mit u. a. dem Bildungsbereich und Jugendorganisationen, besser zu **vermeiden**;
- die **Überwachung** und die **Datenerhebung** zu verbessern durch eine stärkere Konzentration auf die Unterstützung nach der Vermittlung und die bessere Begleitung junger Menschen nach Antritt eines Angebots, um eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten.

Der vorliegende Vorschlag gliedert sich in **vier Phasen** (Bestandsaufnahme, Information, Vorbereitung und Angebot):

- In der Phase der **Bestandsaufnahme** wird die eingehendere Kenntnis der Zielgruppe der NEETs in den spezifischen geografischen Kontext des Dienstleisters übertragen. So können die NEETs und vor allem diejenigen jungen Menschen ermittelt werden, die Gefahr laufen, zu NEETs zu werden. Durch Partnerschaften und Frühwarnsysteme könnten junge Menschen bereits unterstützt werden, bevor sie arbeitslos oder nicht erwerbstätig werden, insbesondere, wenn sie sich noch in der formalen schulischen und beruflichen Ausbildung befinden.

¹⁵ Die bisher verfügbaren Daten zu Ergebnissen (in 20 % der Fälle ist der Grund für einen Abbruch nicht bekannt) sind vielversprechend: Im Durchschnitt sind sechs Monate nach dem Ende der Jugendgarantie noch etwas mehr als die Hälfte der jungen Menschen in einem Beschäftigungsverhältnis oder einer Bildungs- oder Ausbildungsmaßnahme; diese Zahlen bleiben auch danach stabil (12 und 18 Monate nach Ende).

- In der Phase der **Information** wird Kontakt zu den NEETs aufgenommen und ein Vertrauensverhältnis aufgebaut. Die Phase der Information beinhaltet auch eine umfassende Kommunikationsstrategie zur Sensibilisierung der NEETs für die verfügbare Unterstützung; besonderes Augenmerk gilt dabei Geschlechterstereotypen und spezifischen zusätzlichen Hindernissen bei der Erreichbarkeit benachteiligter Gruppen.
- Die **Vorbereitungsphase** umfasst die Zeit von der ersten Registrierung bei der zuständigen Stelle bis hin zum tatsächlichen Beginn eines Angebots. In dieser Phase erfolgt die Abstimmung der Bedürfnisse und Lösungen, durch maßgeschneiderte, individuelle und ganzheitliche Ansätze, die je nach Situation der jungen Menschen eine große Bandbreite von Dienstleistungen umfassen können. Die Aktionspläne umfassen vor allem Beratung, Unterstützung und Betreuung (einschließlich Vermittlung an weitere Partner), gegebenenfalls zusätzliche Weiterbildung, und berücksichtigen Geschlechterstereotypen und spezifische Stereotypen im Zusammenhang mit benachteiligten Jugendlichen.
- Die vierte und letzte Phase der ist der tatsächliche Beginn eines **Angebots** für eine Arbeitsstelle, eine Weiterbildung, einen Ausbildungsplatz oder einen Praktikumsplatz. Diese Phase entspricht dem Abschluss des Programms.
- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Der Vorschlag steht mit den politischen Maßnahmen im Bereich Beschäftigung und Qualifikationen in Einklang und baut darauf auf.

Als Teil des Europäischen Aufbauplans¹⁶ „Next Generation EU“ wird im Rahmen der **Aufbau- und Resilienzfazilität** (mit vorgeschlagenen 560 Mrd. EUR) und der Initiative **REACT-EU** (mit vorgeschlagenen 55 Mrd. EUR) zusätzliche finanzielle Unterstützung für die Beschäftigung junger Menschen bereitgestellt. Diese Bemühungen werden im Finanzierungszeitraum 2021–2027 aus dem Europäischen Sozialfonds Plus mit einem vorgeschlagenen Budget von 86 Mrd. EUR unterstützt. Aus dem ESF+ werden alle in diesem Vorschlag genannten Beschäftigungs-, Bildungs- und Berufsbildungsmaßnahmen unterstützt. Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung wird ebenfalls durch zukunftsfähige Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung im Einklang mit dem digitalen und ökologischen Übergang einen Beitrag leisten. Die Mitgliedstaaten können bei der Vorbereitung und Durchführung von Strukturreformen, insbesondere im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Arbeitsmarktpolitik, auch Unterstützung aus dem Instrument für technische Unterstützung erhalten.

In den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten¹⁷ aus dem Jahr 2019 werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, weiterhin gegen die Jugendarbeitslosigkeit und das Phänomen der jungen NEETs vorzugehen, unter anderem durch die uneingeschränkte Umsetzung der Jugendgarantie.

Im Rahmen der Empfehlung des Rates vom 22. Mai 2018 **zu Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen**¹⁸ werden die Mitgliedstaaten darum ersucht, den Erwerb digitaler

¹⁶ Mitteilung „Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen“ (COM(2020) 456 final), und Mitteilung „Der EU-Haushalt als Motor für den Europäischen Aufbauplan“ (COM(2020) 442 final).

¹⁷ Beschluss (EU) 2019/1181 des Rates vom 8. Juli 2019, insbesondere Leitlinie 6.

¹⁸ ABI. C 189 vom 4.6.2018, S. 1.

Grundkompetenzen zu unterstützen und die digitalen Kompetenzen auf allen Ebenen der allgemeinen und beruflichen Bildung in allen Bevölkerungsgruppen auszubauen. In der **Mitteilung der Kommission zum Aktionsplan für digitale Bildung**¹⁹ werden 11 Maßnahmen in einem Drei-Jahres-Plan festgelegt (2018–2020), die den Mitgliedstaaten dabei helfen sollen, digitale Technologien im Unterricht und zu Lernzwecken besser zu nutzen und digitale Fertigkeiten und Kompetenzen zu entwickeln, um die Bildung durch aussagekräftigere Datenanalysen und Prognosen zu verbessern. Ferner wird in der Empfehlung des Rates vom 19. Dezember 2016 für **Weiterbildungspfade: Neue Chancen für Erwachsene**²⁰ die Empfehlung ausgesprochen, Menschen mit geringen Fähigkeiten, Kenntnissen und Kompetenzen die Möglichkeit zu eröffnen, ein Mindestniveau an Kompetenzen zu erwerben. Der vorliegende Vorschlag ergänzt diesen Ansatz durch gezielte und maßgeschneiderte Weiterbildungspfade für junge Menschen.

In der Empfehlung des Rates vom 15. Februar 2016 zur **Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt**²¹ wird den Mitgliedstaaten empfohlen, Langzeitarbeitslose besonders zu unterstützen. Der Vorschlag ergänzt diese Herangehensweise, indem er Langzeitarbeitslosigkeit bei jungen Menschen verhindert.

In der **Mitteilung der Kommission „Aktionsplan für die Integration von Drittstaatsangehörigen“ aus dem Jahr 2016**²² wurde darauf hingewiesen, dass die frühzeitige Aktivierung und Einbeziehung benachteiligter NEETs, einschließlich junger Drittstaatsangehöriger, eine entscheidende Voraussetzung für eine rasche Integration in Bezug auf Bildung, Lehrstellen, Praktika oder den Arbeitsmarkt ist.

Die Empfehlung des Rates vom 10. März 2014 zu einem **Qualitätsrahmen für Praktika**²³ enthält Leitlinien für die Bereitstellung hochwertiger Praktika. Die Empfehlung des Rates vom 15. März 2018 zu einem **Europäischen Rahmen für eine hochwertige und nachhaltige Lehrlingsausbildung**²⁴ enthält 14 Kriterien, die die Mitgliedstaaten und Interessenträger anwenden sollten, um hochwertige und nachhaltige Lehrlingsausbildungen zu entwickeln. Mit dem Vorschlag werden Angebote für Praktika und Lehrlingsausbildungen an die Qualitätskriterien dieser Empfehlungen des Rates angepasst.

In der Empfehlung des Rates zur **Validierung nichtformalen und informellen Lernens**²⁵ vom 20. Dezember 2012 wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, Regelungen für die Validierung des nichtformalen und des informellen Lernens einzuführen. Der Vorschlag wird diesen Ansatz durch die Förderung nichtformalen und informellen Lernens im Rahmen der Jugendgarantie ergänzen.

In der Empfehlung des Rates vom 28. Juni 2011 für **politische Strategien zur Senkung der Schulabbrecherquote**²⁶ wird ein Rahmen für kohärente, umfassende und faktengestützte Maßnahmen im Hinblick auf die Schulabbrecherquote festgelegt. Die Phase der „Bestandsaufnahme“ des Vorschlags mit effizienten Partnerschaften und Frühwarnsystemen greift diesen Rahmen auf.

¹⁹ Mitteilung der Kommission zum Aktionsplan für digitale Bildung (COM(2018) 22 final).

²⁰ ABI. C 484 vom 24.12.2016, S. 1.

²¹ ABI. C 67 vom 20.2.2016, S. 1.

²² Mitteilung „Aktionsplan für die Integration von Drittstaatsangehörigen“ (COM(2016) 377 final).

²³ ABI. C 88 vom 27.3.2014, S. 1.

²⁴ ABI. C 153 vom 2.5.2018, S. 1.

²⁵ ABI. C 398 vom 22.12.2012, S. 1.

²⁶ ABI. C 191 vom 1.7.2011, S. 1.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

In der Mitteilung der Kommission **Die Stunde Europas: Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen**²⁷ wird betont, dass der EU-Aufbauplan als Richtschnur dienen und ein nachhaltigeres, widerstandsfähigeres und faireres Europa für die nächste Generation schaffen muss und dass die doppelte grüne und digitale Wende deutlich beschleunigt werden sollte. Die Mitteilung schlägt eine neue **Aufbau- und Resilienzfazilität** zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Investitionen und Reformen vor, die für einen nachhaltigen Aufschwung von wesentlicher Bedeutung sind. Über eine neue Initiative, **REACT-EU**, wird eine Aufstockung der Kohärenzunterstützung in den Mitgliedstaaten erfolgen. Sie wird Arbeitnehmern und KMU, Gesundheitssystemen und der grünen und digitalen Wende zugutekommen und branchenübergreifend zur Verfügung stehen. Der vorliegende Vorschlag wird in diese Investitionen einfließen, indem die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen verbessert wird.

Der **europäische grüne Deal**²⁸ ist die neue Wachstumsstrategie der Europäischen Union, mit der die EU zu einer fairen und wohlhabenden Gesellschaft mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft werden soll, in der im Jahr 2050 keine Netto-Treibhausgasemissionen mehr freigesetzt werden und das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abgekoppelt ist. Dabei stehen Nachhaltigkeit und das Wohlergehen unserer Bürger im Mittelpunkt unseres Handelns. Im **Aktionsplan für Kreislaufwirtschaft**²⁹ für ein sauberes und wettbewerbsfähigeres Europa werden Maßnahmen zur Erreichung einer Abkopplung des Wachstums vom Ressourcenverbrauch festgelegt, wobei ein Schwerpunkt auf die Entwicklung der richtigen Qualifikationen unter anderem durch berufliche Aus- und Weiterbildung gelegt wird. Der Übergang zu einer sauberen Kreislaufwirtschaft ist eine Möglichkeit, nachhaltige und beschäftigungsintensive Wirtschaftstätigkeiten auszubauen, wodurch auch die Konjunkturerholung unterstützt wird. Da die Umstellung auf eine grüne Wirtschaft die Kompetenzanforderungen in vielerlei Hinsicht beeinflusst, müssen Strategien entwickelt werden, die jungen Menschen helfen, die neuen Chancen zu nutzen. Der Vorschlag ergänzt diesen Ansatz durch die Förderung von Kompetenzen, die in der grünen Wirtschaft benötigt werden.

Die Chancen und Herausforderungen des laufenden digitalen Wandels und die politische Reaktion Europas darauf wurden in der Strategie **Gestaltung der digitalen Zukunft Europas**³⁰ erläutert, in der die Notwendigkeit von Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung und Berufsausbildung sowie in digitale Kompetenzen aller Europäer herausgestellt wird. Die Kommission hat **Eine neue Industriestrategie für Europa**³¹ angenommen, um die Industrie dabei zu unterstützen, die Wettbewerbsfähigkeit der EU in Zeiten des wachsenden globalen Wettbewerbs zu fördern und sicherzustellen, dass sie beim zweifachen ökologischen und digitalen Wandel die Führung übernimmt. Ein Schwerpunkt liegt auf der Mobilisierung von Investitionen, Innovationen und Kompetenzen, die für diesen zweifachen Wandel benötigt werden. Der ökologische und digitale Wandel wird Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen, die auch der Umsetzung des vorliegenden Vorschlags zugutekommen.

²⁷ Mitteilung „Die Stunde Europas: Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen“ (COM(2020) 456 final).

²⁸ Mitteilung der Kommission „Der europäische Grüne Deal“ (COM(2019) 640 final).

²⁹ Mitteilung der Kommission „Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft“ (COM(2015) 614 final).

³⁰ Mitteilung der Kommission „Gestaltung der digitalen Zukunft Europas“ (COM(2020) 67 final).

³¹ Mitteilung der Kommission „Eine neue Industriestrategie für Europa“ (COM(2020) 102 final).

In der **KMU-Strategie für ein nachhaltiges und digitales Europa**³² wird herausgestellt, dass immer mehr KMU Schwierigkeiten haben, qualifizierte Arbeitskräfte zu finden. Besonders akut ist der Fachkräftemangel in den Bereichen Digitalisierung und neue Technologien. In der Strategie wird betont, dass die EU weiter zur Bewältigung dieser Herausforderungen beitragen kann, indem sie den Zugang zu Aus- und Weiterbildung erleichtert und dazu beiträgt, die Nachfrage von KMU nach talentierten Mitarbeitern mit dem Arbeitskräfteangebot in Einklang zu bringen. Aus- und Weiterbildung für Unternehmer zum Ausbau von unternehmerischen Kenntnissen und Fähigkeiten spielt eine Schlüsselrolle, wenn es darum geht, KMU für den Binnenmarkt zu wappnen. Der Vorschlag wird diesen Ansatz ergänzen. Jungen Menschen kann eine vorbereitende Schulung angeboten werden, um ihre unternehmerischen Kompetenzen mittels der im Europäischen Referenzrahmen für unternehmerische Kompetenzen (EntreComp) entwickelten Werkzeuge und Module zu verbessern.

Im Rahmen der **gemeinsamen Agrarpolitik** werden junge Menschen, die im landwirtschaftlichen Bereich tätig werden wollen, sowie junge Menschen unterstützt, die eine Tätigkeit in ländlichen Gebieten aufnehmen. Junge Menschen erhalten Schulungsmaßnahmen, Beratungsdienste sowie Gründungs- und Investitionshilfen. Die – insbesondere unternehmerische – Kompetenzen betreffende Dimension des Vorschlags wird diesen Ansatz ergänzen.

Ferner zielt die **Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter**³³ darauf ab, die geschlechtsbedingten Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt zu verringern und den tatsächlichen Zugang von Frauen zu einer angemessen bezahlten, hochwertigen und nachhaltigen Beschäftigung zu verbessern.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Der Vorschlag stützt sich auf Artikel 292 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), nach dem der Rat auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen abgibt, in Verbindung mit Artikel 149 betreffend Anreizmaßnahmen zur Unterstützung der Beschäftigungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten.

Die Zuständigkeit der EU im Bereich der Beschäftigungspolitik ist in Titel IX AEUV festgelegt, vor allem in Artikel 145 über die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie und in Artikel 147 über den Beitrag der EU zu einem hohen Beschäftigungsniveau durch die Förderung und die Ergänzung der einzelstaatlichen Maßnahmen. Eine schlechte Leistung der nationalen Arbeitsmärkte in Bezug auf die Jugendarbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit kann sich negativ auf die gesamte Wirtschaft auswirken und dem sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt in der EU schaden, auch wenn diese schlechte Leistung hauptsächlich mit Untergruppen der NEET-Bevölkerung zusammenhängt, die sich in einer prekären Lage befinden.

³² Mitteilung der Kommission „Eine KMU-Strategie für ein nachhaltiges und digitales Europa“ (COM(2020) 103 final).

³³ Mitteilung der Kommission „Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025“ (COM(2020) 152 final).

Der Vorschlag trägt daher zu den Zielen des Vertrags über die Europäische Union bei, insbesondere durch die Förderung der Vollbeschäftigung, der Gleichstellung von Frauen und Männern und des sozialen Zusammenhalts sowie die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Diskriminierungen (Artikel 3 EUV).

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Bei der Entwicklung einer Beschäftigungsstrategie ist die EU dafür zuständig, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu koordinieren und zu unterstützen sowie die Zusammenarbeit zu fördern. Unter Wahrung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten wird durch den Vorschlag dieses Ziel mit konkretem Inhalt gefüllt, insbesondere durch die Erfahrungen der vergangenen sieben Jahre mit der Umsetzung der Jugendgarantie. Der Vorschlag zielt darauf ab, die Umsetzung der bereits vorhandenen Jugendgarantieprogramme in den Mitgliedstaaten zu verbessern und baut dabei auf bewährten Verfahren und Erfahrungswerten auf. Durch die fortgesetzte Intervention der EU bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und der Nichterwerbstätigkeit auf Grundlage eines zukunftsfähigeren und inklusiveren gemeinsamen politischen Rahmens sollten verbesserte politische Leitlinien für die Mitgliedstaaten bereitgestellt, ein Beitrag zur Erhöhung der Erwerbsquoten und zur Weiterbildung der Arbeitnehmer in der EU geleistet und gleichzeitig die hohen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kosten vermieden werden, die mit nicht in Arbeit oder einer Ausbildung befindlichen jungen Menschen verbunden sind.

Der Vorschlag unterstützt die Mitgliedstaaten ferner dabei, den Europäischen Sozialfonds Plus optimal zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit einzusetzen.

In Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip enthält der Vorschlag Empfehlungen zur besseren Umsetzung der Jugendgarantieprogramme in den Mitgliedstaaten, wobei die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Beschäftigung sowie ihre interne Aufteilung der Zuständigkeiten vollständig beachtet wird. In dem Vorschlag wird anerkannt, dass die unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten (oder auf regionaler und lokaler Ebene) zu Unterschieden bei der Umsetzung der Empfehlungen führen können.

- **Verhältnismäßigkeit**

Die vorgeschlagenen Maßnahmen stehen in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Zielen. Der Vorschlag unterstützt die von den Mitgliedstaaten eingeführten Jugendgarantieprogramme und ergänzt die Bemühungen der Mitgliedstaaten im Bereich der Jugendarbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit. Die vorgeschlagene Maßnahme berücksichtigt die Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten und die Vielfalt der Systeme. Sie trägt einem differenzierten Ansatz Rechnung, der die unterschiedlichen wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten, die unterschiedlichen Arbeitsmarktbedingungen und die vielfältigen Ursachen für Jugendarbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit widerspiegelt. Es wird anerkannt, dass unterschiedlichen nationale, regionale oder lokale Gegebenheiten zu Unterschieden bei der Umsetzung der vorgeschlagenen Empfehlung führen können.

Wahl des Instrumentes

Als Rechtsinstrument wird eine Empfehlung des Rates vorgeschlagen, die die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit achtet. Sie basiert auf den vorhandenen europäischen Rechtsvorschriften und entspricht den verfügbaren Instrumenten für europäische Maßnahmen im Bereich der Beschäftigung. Als Rechtsinstrument zeigt sie das Engagement

der Mitgliedstaaten für die in der Empfehlung festgelegten Maßnahmen und liefert eine starke politische Basis für eine europäische Zusammenarbeit in diesem Bereich bei gleichzeitiger strikter Beachtung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Beschäftigungspolitik. Nach Annahme dieser Empfehlung würde die Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie ersetzt.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Entfällt.

- **Konsultation der Interessenträger**

Wie bereits erwähnt baut der Vorschlag auf der Empfehlung des Rates aus dem Jahr 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie auf³⁴. Seit 2014 wird die Umsetzung der Empfehlung im Rahmen des **Europäischen Semesters** überwacht. Der **Beschäftigungsausschuss** überprüft alle zwei Jahre die Umsetzung in den Mitgliedstaaten. Ferner wird jährlich ein quantitatives Monitoring der nationalen Programme auf Grundlage eines gemeinsam vereinbarten Indikatorrahmens³⁵ durchgeführt. Die Koordinatoren der Jugendgarantie aller Mitgliedstaaten treffen sich regelmäßig und erörtern die Fortschritte bei der Umsetzung, laufende politische Reformen sowie relevante Projekte und nehmen an gemeinsamen Lernaktivitäten teil.

Ferner fanden Anfang 2020 spezifische Konsultationen ausgewählter Interessenvertreter statt, die eng an der Gestaltung und Umsetzung der Jugendgarantie beteiligt waren oder von dieser profitierten. Alle Konsultationen fanden noch vor dem Ausbruch der COVID-Pandemie und dem anschließenden Wirtschaftsabschwung statt; die Beiträge konzentrierten sich auf strukturelle Aspekte und sind daher nach wie vor relevant.³⁶

Der Vorschlag spiegelt zu einem großen Teil die während der gezielten Beratungen gesammelten Ansichten wider. Alle konsultierten Interessenträger – mit Ausnahme der Arbeitgeber, die sich für eine engere Überwachung der Umsetzung der derzeitigen Empfehlung des Rates aussprachen – sprachen sich für eine Stärkung der Jugendgarantie durch eine neue Empfehlung des Rates aus.

Alle Interessenträger forderten eine Verbesserung der „Qualität“ der Angebote und schlugen verschiedene Ansätze vor, auf die im Vorschlag eingegangen wird, indem die Angebote an die bestehenden Qualitätsstandards und -grundsätze angepasst werden. Der Vorschlag spiegelt auch den Konsens darüber wider, dass der integrierte, partnerschaftliche Ansatz mit diversen Interessenträgern gestärkt werden muss.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Der Vorschlag stützt sich nicht nur auf die Ergebnisse der Konsultationen, sondern auch auf eine Vielzahl von Berichten und Studien sowie auf im Rahmen von Peer-Learning-Aktivitäten und Sitzungen der Jugendgarantie-Koordinatoren erworbenem Expertenwissen.

³⁴ ABI. C 120 vom 26.4.2013, S. 1.

³⁵ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17424&langId=en>

³⁶ Die ausführlichen Ergebnisse der gezielten Konsultationen der Mitgliedstaaten und Interessenträger sind im zusammenfassenden Bericht beschrieben, der Teil der parallel zum vorliegenden Vorschlag veröffentlichten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen ist.

Ferner wird jährlich auf Basis eines gemeinsam beschlossenen Indikatorrahmens eine quantitative Kontrolle der nationalen Jugendgarantieprogramme durchgeführt. Gesamtwirtschaftliche Indikatoren auf der Grundlage von Daten der Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union (AKE) werden herangezogen, um die allgemeine Situation junger Menschen auf dem Arbeitsmarkt und damit auch indirekt die Auswirkungen der Jugendgarantie und anderer Maßnahmen zu überwachen, die verhindern sollen, dass junge Menschen zu NEET werden. Aus den jährlich von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Verwaltungsdaten werden Durchführungsindikatoren und Follow-up-Indikatoren (langfristige Ergebnisse) abgeleitet. Diese Indikatoren basieren auf Daten zur Anzahl junger Menschen, die sich für Jugendgarantieprogramme registriert haben (wie lange sie angemeldet bleiben, wohin sie gehen, wenn sie das Programm verlassen, und wo sie sich einige Zeit nach ihrem Weggang befinden). Anhand der Durchführungsindikatoren werden die direkten Auswirkungen der Jugendgarantie gemessen, wohingegen die Follow-up-Indikatoren zur Messung der Nachhaltigkeit der Integration in den Arbeitsmarkt nach dem Angebot in Rahmen der Jugendgarantie herangezogen werden.

Ferner treffen sich die Jugendgarantie-Koordinatoren aus allen Mitgliedstaaten regelmäßig und erörtern Fortschritte und Herausforderungen bei der Umsetzung, laufende politische Reformen sowie relevante Projekte. Sie nehmen auch an Veranstaltungen teil, um voneinander zu lernen. Die Erfahrungen und Bewertungen bei der Umsetzung auf nationaler Ebene wurden im Jahr 2018 in einer Reihe von Berichten veröffentlicht. Das Europäische Netzwerk der öffentlichen Arbeitsverwaltungen (ÖAV) erstattet in den im Zweijahresrhythmus erscheinenden Bewertungsberichten regelmäßig Bericht über die Umsetzung der Jugendgarantie durch die ÖAV. Die Finanzierung durch die EU wird von den ESF-Überwachungsausschüssen und im Rahmen jährlich erscheinender Umsetzungsberichte eng überwacht und regelmäßig bewertet.

- **Folgenabschätzung**

Das vorgeschlagene Instrument – eine Empfehlung des Rates – bietet zwar Leitlinien für die Umsetzung der Jugendgarantieprogramme, lässt den Mitgliedstaaten aber freie Hand bei der konkreten Ausgestaltung und Umsetzung der Maßnahmen. Daher ist keine Folgenabschätzung erforderlich.

Die umfangreiche Arbeitsunterlage Kommissionsdienststellen³⁷ enthält auch eine Übersicht über die wichtigsten Erkenntnisse, die nach der vorangegangenen Rezession gewonnen wurden, sowie eine Zusammenfassung der bei der Umsetzung der Jugendgarantie 2013–2020 gesammelten Erfahrungen. Diese Erkenntnisse stammen aus einer Vielzahl an Überwachungs- und Bewertungstätigkeiten auf EU-Ebene, aber auch aus den umfassenden Rückmeldungen während der gezielten Konsultationen der Kommission Anfang 2020 unter anderem der Zivilgesellschaft, der Sozialpartner, nationaler Interessenträger und der jungen Menschen selbst. Diese Erkenntnisse schlagen sich insgesamt in einer Reihe von Maßnahmen nieder, die in dem Vorschlag beschrieben werden.

Die Kommission hat die aus dem Europäischen Sozialfonds und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen finanzierten Maßnahmen zur Jugendbeschäftigung bewertet. Die Ergebnisse der Bewertung sowie die für die Bewertung im Jahr 2018 durchgeführten vorbereitenden Arbeiten sind in den vorliegenden Vorschlag eingeflossen.

³⁷ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die parallel zum vorliegenden Vorschlag veröffentlicht wird.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Entfällt.

- **Grundrechte**

Entfällt.

4. AUSWIRKUNGEN AUF HAUSHALTSEBENE

Was die Empfehlung betrifft, so sind keine zusätzlichen Ausgaben im Haushaltsplan und kein zusätzliches Personal erforderlich.

5. WEITERE ELEMENTE

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Es wird vorgeschlagen, dass die Kommission auch weiterhin die Umsetzung der Jugendgarantie in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters überwacht. Überprüfungen aller Mitgliedstaaten sollten alle zwei Jahre im Rahmen des Beschäftigungsausschusses durchgeführt werden. Die quantitative Überwachung der Jugendgarantie auf Basis des gemeinsam beschlossenen Indikatorrahmens sollte jährlich durchgeführt werden. Ferner sollten sich die Jugendgarantie-Koordinatoren aus allen Mitgliedstaaten auch weiterhin regelmäßig treffen, um Fortschritte und Herausforderungen bei der Umsetzung, laufende politische Reformen und relevante Projekte zu erörtern und an gemeinsamen Lernaktivitäten teilzunehmen.

- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**

Entfällt.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Absatz 1 betrifft die Aktualisierung des Kernziels und die Ausweitung der Altersgruppe auf junge Menschen im Alter von 25 bis 29 Jahren. Der Vorschlag wird dadurch inklusiver und es wird anerkannt, dass im Rahmen des durch die COVID-19-Pandemie bedingten Wirtschaftsabschwungs ein größerer Teil der 25- bis 29-Jährigen arbeitslos werden und Unterstützung benötigen wird.

In den Absätzen 2 bis 4 wird den Mitgliedstaaten empfohlen, die Systeme der Bestandsaufnahme zu stärken und durch Nachverfolgungs- und Frühwarnsysteme Prävention zu ermöglichen.

In den Absätzen 5 bis 7 wird den Mitgliedstaaten empfohlen, Sensibilisierungs- und gezielte Kommunikationsmaßnahmen durchzuführen und sich stärker auf benachteiligte Gruppen zu konzentrieren. Dies könne durch die Nutzung geeigneter, jugendfreundlicher Informationskanäle und eine wiedererkennbare visuelle Aufmachung der Kommunikationsmaßnahmen erreicht werden.

Die Absätze 8 bis 11 enthalten Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zu Profilerstellung, Beratung, Unterstützung und Betreuung. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, Profiling- und Screening-Instrumente zu verbessern und individuelle Aktionspläne zu entwickeln, die die persönlichen Präferenzen und die Motivation der jungen Menschen, Hindernisse und

Nachteile sowie die Ursachen für die Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit berücksichtigen.

In den Absätzen 12 und 13 wird den Mitgliedstaaten empfohlen, die digitalen Kompetenzen durch vorbereitende Schulungen und die Validierung von Lernergebnissen zu verbessern. Den Mitgliedstaaten wird dringend empfohlen, die digitalen Kompetenzen aller bei der Jugendgarantie registrierten NEETs zu bewerten und zu gewährleisten, dass allen jungen Leuten gezielte vorbereitende Schulungen zur Verbesserung ihrer digitalen Kompetenzen angeboten werden.

In Absatz 14 werden die Mitgliedstaaten aufgefordert zu gewährleisten, dass die Vorbereitungsphase Umschulung und Weiterbildung im Hinblick auf Kompetenzen ermöglicht, die auf einem Arbeitsmarkt im Wandel und für den Übergang zu einer grünen Wirtschaft benötigt werden, einschließlich unternehmerischer und laufbahnbezogener Kompetenzen.

In Absatz 15 bis 19 wird den Mitgliedstaaten empfohlen, gezielte und gut konzipierte Beschäftigungsanreize und Anreize für Unternehmensgründungen zu nutzen, die Angebote an die Qualitäts- und Gleichstellungsstandards anzupassen und die Unterstützung nach der Vermittlung auszuweiten.

In den Absätzen 20 bis 26 erhalten die Mitgliedstaaten Empfehlungen zu Partnerschaften, Datenerhebung, Überwachung Mittelverwendung. Die Mitgliedstaaten könnten bereits existierende Partnerschaften stärken und werden aufgefordert, Protokolle für die Zusammenarbeit zwischen den Anbietern der Jugendgarantie (einschließlich Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen) und anderen Sozialdiensten (z. B. Kinderbetreuung, Gesundheitswesen, Sozialwohnen, zugangserleichternde Dienste) zu formalisieren. Insbesondere sollten die Sozialpartner auf allen Ebenen aktiv einbezogen werden. Die Mitgliedstaaten werden ersucht, integrierte Dienstleistungsmodelle, wie beispielsweise zentrale Anlaufstellen, gemeinsames Fallmanagement und multidisziplinäre Teams weiterzuentwickeln. Ferner werden die Mitgliedstaaten ersucht, die Daten zur nachhaltigen Arbeitsmarktintegration junger Menschen zu verbessern und die Möglichkeit eines umfassenderen Datenaustauschs zu erkunden.

In den Absätzen 27 bis 31 wird der Kommission empfohlen, die quantitative Überwachung von Jugendgarantieprogramme auf der Grundlage des gemeinsam vereinbarten Indikatorrahmens zu stärken und zu unterstützen, die neuen Möglichkeiten zu erkunden, die sich durch die bevorstehenden Verbesserungen der EU-Arbeitskräfteerhebung und der Detailgenauigkeit der Bewertung der Zielgruppe der NEETs ergeben, und die Umsetzung der nationalen Programme im Rahmen der multilateralen Überwachung durch den **Beschäftigungsausschuss** im Zuge des Europäischen Semesters zu überwachen. Die Kommission wird ersucht, dem **Beschäftigungsausschuss** regelmäßig über die Entwicklungen bei der Umsetzung und über die Ergebnisse der Jugendgarantieprogramme Bericht zu erstatten und die Sensibilisierungs- und Kommunikationsmaßnahmen der Mitgliedstaaten zu unterstützen und gleichzeitig auf EU-Ebene die Ergebnisse und Beispiele für bewährte Verfahren besser zu verbreiten. Bewährte Verfahren helfen anderen Mitgliedstaaten, Maßnahmen mit nachweislicher Erfolgsbilanz zu übernehmen.

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

„Eine Brücke ins Arbeitsleben – Stärkung der Jugendgarantie“

und

zur Ersetzung der Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 292 in Verbindung mit Artikel 149,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Im November 2017 proklamierten das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission die europäische Säule sozialer Rechte, die 20 Grundsätze und Rechte zur Unterstützung gut funktionierender und fairer Arbeitsmärkte und Sozialsysteme umfasst. In der europäischen Säule sozialer Rechte ist das Recht auf eine faire und gleiche Behandlung im Hinblick auf Arbeitsbedingungen sowie den Zugang zu sozialem Schutz und Fortbildung festgeschrieben. Dort heißt es auch, dass Probezeiten eine angemessene Dauer nicht überschreiten sollten und der Missbrauch atypischer Verträge verboten ist. Nach Grundsatz 4 („Aktive Unterstützung für Beschäftigung“) haben junge Menschen „Recht auf eine Weiterbildungsmaßnahme, einen Ausbildungsplatz, einen Praktikumsplatz oder ein Beschäftigungsangebot von gutem Ansehen innerhalb von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos geworden sind oder ihre Ausbildung abgeschlossen haben“.
- (2) In den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die vom Rat mit dem Beschluss (EU) 2019/1181 vom 8. Juli 2019³⁸ erlassen wurden, insbesondere in Leitlinie 6, werden die Mitgliedstaaten ersucht, auch weiterhin mit Maßnahmen zur Verhinderung eines vorzeitigen Schulabgangs und strukturellen Verbesserungen beim Übergang von der Schule ins Berufsleben gegen die Jugendarbeitslosigkeit und das Phänomen der jungen Menschen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (NEETs), vorzugehen; dazu gehört auch die uneingeschränkte Umsetzung der Jugendgarantie.
- (3) In der Empfehlung des Rates vom 20. Dezember 2012 zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens³⁹ wurden die Elemente und Grundsätze für die Validierung nichtformalen und informellen Lernens festgeschrieben, die den Einzelnen dazu

³⁸ ABl. L 185 vom 11.7.2019, S. 44.

³⁹ ABl. C 398 vom 22.12.2012, S. 1.

befähigen, seine Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen, die durch nichtformales und informelles Lernen erworben wurden, validieren zu lassen und eine vollständige oder gegebenenfalls teilweise Qualifikation zu erhalten.

- (4) In der Empfehlung des Rates vom 19. Dezember 2016 für Weiterbildungspfade: Neue Chancen für Erwachsene⁴⁰ wird empfohlen, Erwachsenen mit einem geringen Niveau an Fertigkeiten, Kenntnissen und Kompetenzen entsprechend ihren persönlichen Bedürfnissen die Möglichkeit zu bieten, ein Mindestniveau an Lese-, Schreib-, Rechen- und digitalen Kompetenzen und/oder ein breiteres Spektrum von Fähigkeiten, Kenntnissen und Kompetenzen zu erwerben.
- (5) In der Empfehlung des Rates vom 22. Mai 2018 zu Schlüsselkompetenzen für lebenslanges Lernen⁴¹ werden die Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, die Entwicklung digitaler Grundkompetenzen zu fördern und digitale Kompetenzen auf allen Stufen der allgemeinen und beruflichen Bildung in allen Bevölkerungsgruppen auszubauen und zu verbessern.
- (6) Die Empfehlung des Rates vom 10. März 2014 zu einem Qualitätsrahmen für Praktika⁴² enthält Leitlinien hinsichtlich der Bereitstellung hochwertiger Praktika sowie Qualitätselemente in Bezug auf Lerninhalte, Arbeitsbedingungen und Transparenz bezüglich der finanziellen Bedingungen und der Einstellungspraxis.
- (7) In der Empfehlung des Rates vom 15. März 2018 zu einem Europäischen Rahmen für eine hochwertige und nachhaltige Lehrlingsausbildung⁴³ werden 14 Kriterien definiert, auf die sich die Mitgliedstaaten und die Interessenvertreter stützen sollten, um hochwertige und nachhaltige Lehrlingsausbildungen zu entwickeln, die sowohl die Entwicklung berufsrelevanter Fähigkeiten als auch die persönliche Entwicklung von Auszubildenden gewährleisten.
- (8) Durch die Verordnung (EU) 2019/1700 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Oktober 2019⁴⁴ wird ein allgemeiner Rahmen für sieben zuvor unabhängige Datenerhebungen geschaffen, darunter auch die Arbeitskräfteerhebung der Europäischen Union. Die integrierten europäischen Sozialstatistiken (IESS) liefern detailliertere EU-weite Vergleichsdaten, die ein besseres Verständnis des Übergangs von der Schule ins Berufsleben ermöglichen, indem sie die Lern- und Arbeitserfahrungen sowie den jeweiligen individuellen Hintergrund der jungen Menschen präziser erfassen.
- (9) Der Europäische Rat ruft in seinen Schlussfolgerungen vom 15. Dezember 2016 zur Fortsetzung der Jugendgarantie auf. In seinen Schlussfolgerungen vom 15. Juni 2017 bekräftigt der Rat, dass die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Nichterwerbstätigkeit bei Jugendlichen nach wie vor eine politische Priorität darstellt, die Jugendgarantie und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen starke Impulse für Strukturreformen und politische Innovation geliefert haben und dass es großer und anhaltender Anstrengungen der nationalen Behörden und einer bereichsübergreifenden Zusammenarbeit bedarf, um NEETs zu erreichen.

⁴⁰ ABI. C 484 vom 24.12.2016, S. 1.

⁴¹ ABI. C 189 vom 4.6.2018, S. 1.

⁴² ABI. C 88 vom 27.3.2014, S. 1.

⁴³ ABI. C 153 vom 2.5.2018, S. 1.

⁴⁴ ABI. L 261I vom 14.10.2019.

- (10) In der Entschließung vom 18. Januar 2018 zur Umsetzung der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen in den Mitgliedstaaten ruft das Europäische Parlament die Mitgliedstaaten dazu auf, angemessene, maßgeschneiderte Strategien aufzulegen, mit denen alle NEETs erreicht werden, und ein integriertes Konzept zur Anwendung zu bringen, um Unterstützung und Dienste anzubieten, mit denen junge Menschen, die mit verschiedenen Hindernissen konfrontiert sind, individueller gefördert werden können. Das Europäische Parlament fordert, dass die Qualität der Angebote, die im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und der Jugendgarantie gemacht werden, verbessert wird, und dass erörtert wird, welche Altersgruppe begünstigt werden soll.
- (11) Der europäische Grüne Deal⁴⁵ ist die neue Wachstumsstrategie der Europäischen Union, mit der die EU zu einer fairen und wohlhabenden Gesellschaft mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft werden soll, in der im Jahr 2050 keine Netto-Treibhausgasemissionen mehr freigesetzt werden und das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abgekoppelt ist.
- (12) Um die durch die COVID-19-Pandemie entstandenen Schäden in Wirtschaft und Gesellschaft zu beheben, die Konjunktur in Europa anzukurbeln und Arbeitsplätze zu schützen und zu schaffen, hat die Europäische Kommission einen umfassenden Europäischen Aufbauplan und das Instrument „Next Generation EU“ vorgeschlagen, mit dem das Potenzial des EU-Haushalts voll ausgeschöpft werden soll⁴⁶. Diese Mittel sind dringend erforderlich, um unter anderem kurzfristige Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung zu unterstützen, auch der Beschäftigung junger Menschen, sowie Investitionen in langfristige politische Reformen auf dem Arbeitsmarkt und in den Sozial- und Bildungssystemen zu tätigen.
- (13) Während der letzten Rezession im Jahr 2013 belief sich die Jugendarbeitslosenquote (15- bis 24-Jährige) in der EU auf 24,4 % und in einigen Mitgliedstaaten sogar auf über 50 %; in der Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen gab es 6,5 Millionen NEETs. Als Reaktion darauf wurde im April 2013 die Empfehlung des Rates zur Einführung einer Jugendgarantie angenommen⁴⁷, die einen großen, koordinierten und aktiven Eingriff in die Arbeitsmarktpolitik darstellte.
- (14) Die COVID-19-Pandemie hat die EU in eine beispiellose Rezession gestürzt, die aller Voraussicht nach hohe Jugendarbeitslosenquoten und hohe NEET-Quoten mit sich bringen wird. Die EU-Wirtschaft könnte im Jahr 2020 um 7,4 % schrumpfen – dies wäre die tiefste Rezession in der EU-Geschichte –, und junge Menschen in prekären Arbeitsverhältnissen dürften am meisten darunter leiden, und auch für Berufseinsteiger dürfte es gerade schwieriger sein, ihre erste Arbeitsstelle zu finden. Daher muss vor dem Hintergrund der aktuellen Krise die Jugendgarantie unbedingt gestärkt werden.
- (15) Junge Menschen können Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt haben, weil sie am Übergang zwischen Lebensabschnitten stehen und nur über begrenzte oder keine Berufserfahrung verfügen. Vorangegangene Rezessionen haben gezeigt, dass junge Menschen stärker betroffen sind als ältere, erfahrenere Arbeitnehmer. Während der letzten Krise stieg die Jugendarbeitslosigkeit von 16,0 % im Jahr 2008 auf einen Höchstwert von 24,4 % im Jahr 2013. Auch junge Frauen sind stärker von Arbeitslosigkeit bedroht, da sie oftmals Betreuungs- und Pflegeaufgaben übernehmen

⁴⁵ COM(2019) 640 final.

⁴⁶ COM(2020) 441 final/2; COM(2020) 456 final; COM(2020) 442 final.

⁴⁷ ABl. C 120 vom 26.4.2013, S. 1.

(Versorgung von Kindern oder pflegebedürftigen Erwachsenen sowie sonstige persönliche oder familiäre Verpflichtungen). Nichterwerbstätigkeit aufgrund von Betreuungs- und Pflegepflichten ist bei jungen Frauen fünfmal häufiger als bei jungen Männern. Dadurch kann es zu einer Vergrößerung der geschlechtsbedingten Beschäftigungslücke mit dauerhaften Auswirkungen auf das gesamte Leben der Frauen kommen.

- (16) Jugendarbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit können zu dauerhaften Nachteilen führen, wie einem höheren Risiko künftiger Arbeitslosigkeit, einem niedrigeren Einkommensniveau in der Zukunft, dem Verlust von Humankapital oder der Vererbung von Armut von einer Generation auf die nächste. Dies führt zu individuellen Härtefällen und ist mit direkten und indirekten Kosten für die Gesellschaft als Ganzes verbunden. Darüber hinaus werden dadurch regionale Ungleichheiten verschärft, z. B. wenn sich junge Leute in ländlichen oder abgelegenen Gebieten nicht dauerhaft in den Arbeitsmarkt integrieren können und woanders nach Beschäftigungsmöglichkeiten suchen.
- (17) Laufende Entwicklungen wie die Automatisierung und die Digitalisierung von Produktion und Dienstleistungen verändern die Arbeitswelt weiter. Junge Menschen sind bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen, wie Plattformarbeit oder Gig-Arbeit, die oftmals keinen angemessenen sozialen Schutz bieten, überdurchschnittlich häufig vertreten. Das Risiko für junge Menschen ist höher, aufgrund von Automatisierung ihren Arbeitsplatz zu verlieren, da Einsteigerjobs meist mit einem höheren Anteil automatisierbarer Aufgaben einhergehen. Gleichzeitig werden durch die digitalen Technologien neue Arbeitsplätze geschaffen und der Bedarf an Qualifikationen, die für den digitalen Wandel in vielen Wirtschaftsbereichen benötigt werden, steigt.
- (18) Investitionen, die heute in das Humankapital der jungen Europäerinnen und Europäer getätigt werden, tragen dazu bei, die sozialen Marktwirtschaften in Europa zukunftsfähig zu machen, sodass der demografischen Wandel aufgefangen und gleichzeitig der Übergang ins digitale Zeitalter vollzogen und das Beschäftigungswachstum in der grünen Wirtschaft genutzt wird. Der Union werden aktive, innovationsfreudige und qualifizierte Arbeitskräfte zugutekommen und sie kann gleichzeitig hohe Kosten für junge Menschen vermeiden, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren.
- (19) Eine verstärkte Jugendgarantie kann in der Erholungsphase nach der Pandemie dazu beitragen, Arbeitsplätze für jungen Menschen zu schaffen und die Chancen zu nutzen, die sich aus dem digitalen und dem grünen Wandel ergeben. Sie kann helfen, die anhaltenden Langzeitfolgen der schweren Rezession zu mildern, indem Unternehmen dazu angeregt werden, arbeitslose junge Menschen einzustellen, und Weiterbildungsmaßnahmen angeboten werden, die eine bessere Besetzung freier Stellen mit arbeitslosen, nicht erwerbstätigen jungen Menschen ermöglichen.
- (20) Eine verstärkte Jugendgarantie sollte sicherstellen, dass allen jungen Menschen innerhalb von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos geworden sind oder ihre Ausbildung abgeschlossen haben, eine Beschäftigung, eine Weiterbildungsmaßnahme, ein Ausbildungsplatz oder ein Praktikumsplatz von guter Qualität angeboten wird. Um dies zu erreichen, sollte die Jugendgarantie jungen Menschen in Krisenzeiten den Weg zu einer stabilen Integration in den Arbeitsmarkt aufzeigen und sich an eine größere Zahl junger Menschen richten, unabhängig von deren Hintergrund, und dafür sorgen, dass niemand zurückgelassen wird. Jungen Menschen sollte ermöglicht werden, Berufserfahrung zu sammeln und die in einer im Wandel befindlichen Arbeitswelt

nachgefragten Kompetenzen zu erwerben, insbesondere die für den digitalen und grünen Wandel maßgeblichen Kompetenzen. Die Lehrlingsausbildung spielt dabei eine bedeutende Rolle. Die Lehrlingsausbildung sollte quantitativ und qualitativ verbessert werden, damit sie in der Erholungsphase eine stärkere Rolle spielen kann. Die Lehrlingsausbildung bereitet junge Menschen auf stark nachgefragte Arbeitsplätze vor und eröffnet ihnen so den Weg für eine stabile Integration in den Arbeitsmarkt, auch auf lokaler Ebene.

- (21) In der Empfehlung des Rates aus dem Jahr 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet sicherzustellen, dass allen jungen Menschen unter 25 Jahren innerhalb eines Zeitraums von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos werden oder die Schule verlassen, eine hochwertige Arbeitsstelle oder Weiterbildungsmaßnahme oder ein hochwertiger Ausbildungs- bzw. Praktikumsplatz angeboten wird. Durch die Erweiterung der Altersgruppe auf die 25- bis 29-Jährigen trägt die Jugendgarantie der Tatsache Rechnung, dass der Übergang von der Schule ins Berufsleben und eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt aufgrund des Wandels der Arbeitswelt und der veränderten Nachfrage nach Kompetenzen mehr Zeit in Anspruch nimmt, und es wird anerkannt, dass während des Konjunkturrückgangs infolge der COVID-19-Pandemie noch mehr junge Leute im Alter von 25 bis 29 Jahren arbeitslos werden und Unterstützung benötigen werden. Ferner erfolgt dadurch eine Anpassung an die jugendbezogenen Maßnahmen und Programme in den Mitgliedstaaten, die normalerweise jungen Menschen im Alter von 15 bis 29 Jahren offenstehen.
- (22) NEETs sind eine heterogene Gruppe. Bei manchen jungen Menschen kann die Zugehörigkeit zu dieser Gruppe Ausdruck vielfältiger und tief verwurzelter Benachteiligungen sein und auf einen längerfristigen Rückzug aus der Gesellschaft hinweisen. Einige junge Menschen sind z. B. aufgrund ihrer unzureichenden allgemeinen und beruflichen Bildung, ihres oftmals geringen Sozialschutzes, ihres beschränkten Zugangs zu Finanzmitteln, prekärer Arbeitsbedingungen oder aufgrund von Diskriminierung besonders gefährdet. Andere wiederum gehören nur vorübergehend der Gruppe der NEETs an, da sie kaum Hindernisse beim Eintritt in den Arbeitsmarkt überwinden müssen und nicht inhärent benachteiligt sind (z. B. hoch qualifizierte junge Menschen oder junge Menschen mit einschlägiger und noch immer nachgefragter Berufserfahrung). Im Rahmen einer verstärkten Jugendgarantie sollte anerkannt werden, dass bestimmte NEETs nur eine geringe Hilfestellung benötigen, während andere, stärker benachteiligte NEETs intensivere, längerfristige und umfassende Unterstützung brauchen, damit unverhältnismäßig starke negative Auswirkungen auf benachteiligte junge Menschen verhindert werden.
- (23) Mehr als einer von fünf jungen Menschen in der EU erwirbt noch nicht einmal grundlegende digitale Kompetenzen, wobei junge Menschen mit geringem Bildungsabschluss mit einer mehr als dreimal höheren Wahrscheinlichkeit als junge Menschen mit höherem Bildungsabschluss bei den digitalen Kompetenzen nur unterdurchschnittliche Leistungen aufweisen⁴⁸. Da die Erholung von der COVID-19-Krise den digitalen Wandel beschleunigen wird, werden die digitalen Kompetenzen zu einer Schlüsselkomponente für die Vermittelbarkeit junger Menschen und beeinflussen deren Fähigkeit, die sich aus diesem Übergang ergebenden Chancen zu

⁴⁸ Jahresdurchschnittswerte von 2019 aus dem Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI). Die Zahlen betreffen die Altersgruppe der 16- bis 29-Jährigen.

ergreifen. Gezielte Weiterbildung hilft jungen Menschen, auf die steigende Nachfrage nach digitalen Kompetenzen zu reagieren.

- (24) Vorbereitende Schulungen vor dem Antritt eines Angebots, die bestimmte Bereiche wie z. B. digitale oder grüne Kompetenzen abdecken, sollten Teil der verstärkten Jugendgarantie sein. Diese praxisorientierten Schulungen können ein erster Schritt auf dem Weg zu einer vollwertigen Berufsausbildung sein, einen Vorgeschmack auf die Arbeitswelt geben oder eine bereits vor dem Beginn des Angebots im Rahmen der Jugendgarantie vorhandene Bildungs- oder Berufserfahrung ergänzen. Der kurzfristige, informelle Charakter einer solchen vorbereitenden Schulung, die nicht über die viermonatige Vorbereitungsphase hinausgehen sollte, grenzt diese Schulung von dem Angebot im Rahmen der der Jugendgarantie ab.
- (25) Eine wirksame Koordinierung und Partnerschaften, die mehrere Politikfelder – Beschäftigung, Bildung, Jugend, Soziales usw. – umfassen, sind entscheidend für die Schaffung hochwertiger Beschäftigungsmöglichkeiten, Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen, Lehrlingsausbildungen und Praktika. Integrierte Dienste (wie zentrale Anlaufstellen oder andere Modelle) erleichtern den Zugang zu Diensten und Leistungen und sind besser geeignet, jungen Menschen mit vielschichtigen Problemen individuelle, flexible und zielgerichtete Lösungen anzubieten. Integrierte Dienste erfordern Veränderungen in der Arbeitskultur: Die jungen Menschen müssen in den Mittelpunkt der Interventionen gestellt und festgefahrene Verwaltungsstrukturen müssen aufgebrochen werden.
- (26) Die verstärkte Jugendgarantie sollte mithilfe eines Systems von Unterstützungsmaßnahmen umgesetzt und an die jeweiligen Gegebenheiten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene angepasst werden. Derartige Systeme sollten Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in puncto Jugendarbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit, institutioneller Rahmen und Kapazität der verschiedenen Akteure auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigen. Außerdem sollten sie bei der Zuweisung von Finanzmitteln Unterschieden bei der Haushaltslage und finanziellen Zwängen Rechnung tragen und fortlaufend überwacht und optimiert werden.
- (27) Unterstützungsmaßnahmen können aus Unionsmitteln finanziert werden. Die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen 2014–2020 (mit einem Unionsbeitrag von fast 9 Mrd. EUR) war zusammen mit den zusätzlichen Investitionen aus dem Europäischen Sozialfonds eine wichtige EU-Finanzierungsquelle für die Umsetzung der Jugendgarantie. Als Teil des Aufbauplans für Europa und des Instruments „Next Generation EU“ werden aus der Aufbau- und Resilienzfazilität und der Initiative REACT-EU zusätzliche EU-Finanzmittel zur Finanzierung von Beschäftigungsmaßnahmen für junge Menschen bereitgestellt. Diese Anstrengungen werden im Finanzierungszeitraum 2021–2027 durch den Europäischen Sozialfonds Plus unterstützt, aus dem das gesamte Spektrum der Beschäftigungs-, Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen der verstärkten Jugendgarantie gefördert wird —

EMPFIEHLT DEN MITGLIEDSTAATEN,

- (1) sicherzustellen, dass allen jungen Menschen unter 30 Jahren innerhalb eines Zeitraums von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos werden oder die Schule verlassen, in Übereinstimmung mit Grundsatz 4 der europäischen Säule sozialer Rechte eine hochwertige Beschäftigung oder Weiterbildungsmaßnahme oder ein hochwertiger Ausbildungs- bzw. Praktikumsplatz angeboten wird.

Ausgangspunkt eines Angebots im Rahmen der Jugendgarantie sollte die Registrierung bei einem Anbieter der Jugendgarantie sein.

Jugendgarantieprogramme sollten sich an den folgenden Leitlinien orientieren, die vier Phasen zugeordnet sind (Bestandsaufnahme, Information, Vorbereitung und Angebot), und entsprechend den nationalen, regionalen und lokalen Gegebenheiten organisiert werden; bei der Zielgruppe junger Menschen sind Gender- und Diversitätsfragen zu berücksichtigen;

Bestandsaufnahme

Ermittlung der Zielgruppe, der verfügbaren Dienste und des Kompetenzbedarfs

- (2) die Systeme zur Bestandsaufnahme zu stärken, um die Diversität der NEETs besser zu verstehen, auch der temporären NEETs, die unter den negativen Auswirkungen der Rezession leiden, sowie der längerfristigen NEETs, die benachteiligten Gruppen angehören können;
- (3) die für den jeweiligen Unterstützungsbedarf verfügbaren Dienste zu erfassen, wobei die lokalen Kompetenzprognosen (z. B. ausgehend von Big-Data-Arbeitsmarktdaten) herangezogen werden, um die auf dem Arbeitsmarkt nachgefragten Kompetenzen zu ermitteln, unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten des Arbeitsmarkts und der Hindernisse für junge Menschen in ländlichen, abgelegenen und benachteiligten städtischen Gebieten;

Prävention durch Nachverfolgung und Frühwarnsysteme

- (4) Frühwarn- und Nachverfolgungssysteme zu stärken, um junge Menschen zu ermitteln, die Gefahr laufen, ein NEET zu werden, und gleichzeitig zur Verhinderung von Schul- und Ausbildungsabbrüchen beizutragen (z. B. durch flexiblere Lernpfade und verstärktes Lernen am Arbeitsplatz), in Zusammenarbeit mit dem Bildungssektor, den Eltern und den lokalen Gemeinschaften sowie unter Einbeziehung von Jugend-, Sozial- und Arbeitsvermittlungsdiensten;

Information

Sensibilisierung und zielgerichtete Kommunikation

- (5) moderne, jugendfreundliche und lokale Online- und Offline-Informationskanäle für Sensibilisierungsmaßnahmen zu nutzen, die sich an temporäre und längerfristige NEETs richten, und dabei junge Menschen und lokale Jugendorganisationen einzubeziehen;
- (6) für die gesamte Kommunikation eine wiedererkennbare visuelle Aufmachung zu verwenden, gegebenenfalls auf der Grundlage von Leitfäden der Kommission, und dabei für leicht zugängliche und verständliche Informationen über alle verfügbaren Arten von Unterstützung zu sorgen, beispielsweise durch ein einheitliches Webportal in der Landessprache bzw. den Landessprachen;

Bessere Ausrichtung auf benachteiligte Gruppen

- (7) sich stärker auf längerfristige NEETs zu konzentrieren (z. B. NEETs, die benachteiligten Gruppen angehören, auch NEETs mit Behinderungen) und durch speziell ausgebildete Mediatoren und ergänzende Strategien wie Jugendarbeit, „Jugendbotschafter“ oder die Zusammenarbeit mit Partnern, die mit (speziellen Gruppen) junger Menschen in Kontakt stehen, ein Vertrauensverhältnis zu ihnen aufzubauen; zu erkunden, ob bei den am schwersten zu erreichenden NEETs eine

Koordinierung mit der Gewährung von Leistungen sowie der Einsatz mobiler Einheiten in Frage kommt;

Vorbereitung

Einsatz von Profiling-Instrumenten zur Erstellung individueller Aktionspläne

- (8) Profiling- und Screening-Instrumente und -verfahren zu verbessern, um Lösungen auf den Bedarf abzustimmen, durch einen mehrdimensionalen, gleichstellungsorientierten Ansatz beim Profiling und Screening, der die Präferenzen und die Motivation junger Menschen sowie Hindernisse und Nachteile berücksichtigt, einschließlich der Gründe für die Arbeitslosigkeit oder Nichterwerbstätigkeit;
- (9) zu gewährleisten, dass die Anbieter der Jugendgarantie über genügend Personal verfügen, auch über speziell ausgebildetes Personal für den Einsatz und die Verbesserung der Profiling- und Screening-Instrumente, und individuelle Aktionspläne zu entwickeln, die persönliche Bedürfnisse und Lösungen berücksichtigen;

Beratung, Unterstützung und Betreuung

- (10) die Vorbereitungsphase mit individueller Beratung, Unterstützung und Betreuung durch ausgebildete Berater zu intensivieren, die auf die Bedürfnisse des Einzelnen eingehen und Gleichstellungsfragen und anderen Formen der Diskriminierung gebührend Rechnung tragen; die NEETs auf den Wandel der Arbeitswelt vorzubereiten, durch Berufsberatung oder Unterstützung unternehmerischer Vorhaben, mit einer Eins-zu-Eins-Betreuung, Motivationsarbeit, persönlicher Fürsprache und/oder Peer-Support für längerfristige NEETs;
- (11) einen ganzheitlichen Ansatz für Beratung, Unterstützung und Betreuung zu ermöglichen, indem die jungen Menschen an Partner verwiesen werden (z. B. Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen, Sozialpartner, Jugendorganisationen sowie unterstützende Jugendarbeit und soziale Dienste), die ihnen dabei helfen können, die Hindernisse auf dem Weg zu einem Beschäftigungsverhältnis zu überwinden;

Verbesserung digitaler Kompetenzen durch vorbereitende Schulungen

- (12) die digitalen Kompetenzen aller bei der Jugendgarantie registrierten NEETs mittels des Referenzrahmens für digitale Kompetenzen (DigComp) und der verfügbaren (Selbst-)Bewertungsinstrumente zu bewerten und zu gewährleisten, dass allen jungen Menschen auf der Grundlage der festgestellten Lücken gezielte vorbereitende Schulungen zur Verbesserung ihrer digitalen Kompetenzen angeboten werden;
- (13) die Validierung und Anerkennung der (nichtformalen, informellen) Lernergebnisse aus den vorbereitenden Schulungen durch den Einsatz von in die Bildungs- oder Ausbildungssysteme integrierten Validierungsvereinbarungen, den Einsatz bereits vorhandener Instrumente wie Europass sowie Micro-Credentials zu gewährleisten, um einen modularen Ansatz für das Akkumulieren von Lernergebnissen zu ermöglichen;

Bewertung, Verbesserung und Validierung anderer wichtiger Kompetenzen

- (14) zu gewährleisten, dass die Vorbereitungsphase die Umschulung und Weiterbildung im Hinblick auf grüne, unternehmerische und laufbahnbezogene Kompetenzen ermöglicht, wobei bestehende Kompetenzrahmen, (Selbst-)Bewertungsinstrumente und Validierungsinstrumente genutzt werden, um jungen Menschen zu helfen,

Chancen in Wachstumssektoren zu ergreifen, und sie auf die Anforderungen eines Arbeitsmarkts im Wandel vorzubereiten;

Angebot

Schaffung wirksamer Beschäftigungsanreize und wirksamer Anreize für Unternehmensgründungen während der Rezession

- (15) gezielte und gut konzipierte Beschäftigungsanreize, wie beispielsweise Lohnzuschüsse, Einstellungsprämien, Senkung der Sozialabgaben, Steuergutschriften und Beihilfen für Menschen mit Behinderungen, sowie Anreize für Unternehmensgründungen zu nutzen, um hochwertige Beschäftigungsmöglichkeiten für eine nachhaltige Integration junger Menschen in den Arbeitsmarkt zu schaffen;

Abstimmung des Angebots mit vorhandene Standards im Hinblick auf Qualität und Gerechtigkeit

- (16) die Beschäftigungsangebote mit den einschlägigen Grundsätzen der europäischen Säule sozialer Rechte abzustimmen, um das Recht auf faire und gleiche Behandlung im Hinblick auf Arbeitsbedingungen, den Zugang zu sozialem Schutz und Fortbildung sowie die angemessene Dauer von Probezeiten zu gewährleisten und den Missbrauch atypischer Verträge zu untersagen;
- (17) jungen Menschen die Rückkehr in die allgemeine und berufliche Bildung durch eine Diversifizierung des Ausbildungsangebots (z. B. mit flexiblen Lernpfaden, Lernen am Arbeitsplatz, Überbrückungsprogrammen und Bildungsangeboten für Schulabbrecher) dadurch zu erleichtern, dass die Validierung von nichtformalem und informellem Lernen gewährleistet wird;
- (18) die Unterstützung für die Lehrlingsausbildung zu verstärken und zu gewährleisten, dass sich die Angebote an Mindeststandards halten, die im Europäischen Rahmen für eine hochwertige und nachhaltige Lehrlingsausbildung definiert sind;
- (19) zu gewährleisten, dass Praktikumsangebote den im Qualitätsrahmen für Praktika definierten Mindeststandards entsprechen;

Angemessene Unterstützung nach der Vermittlung und Umsetzung von Rückmeldungen

- (20) die fortlaufende Unterstützung nach der Vermittlung auszuweiten, um die individuellen Aktionspläne gegebenenfalls anzupassen, indem anhand von Rückmeldungen der vermittelten jungen Menschen sichergestellt wird, dass ein Angebot auch wirklich hochwertig ist;

Bereichsübergreifende Faktoren

Mobilisierung von Partnerschaften

- (21) Partnerschaften auf allen Regierungsebenen zwischen den Anbietern von Jugendgarantieprogrammen und einschlägigen Interessenvertretern zu stärken, z. B. zwischen Arbeitgebern, Bildungs- und Berufsbildungseinrichtungen, Sozialpartnern, Jugendarbeit, Anbietern von solidarischen und bürgerschaftlichen Aktivitäten, Jugendorganisationen und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft; Protokolle für die Zusammenarbeit von Anbietern der Jugendgarantie und anderen sozialen Diensten (z. B. Kinderbetreuung, Gesundheitswesen, soziales Wohnungswesen, zugangserleichternde Dienste) zu formalisieren;
- (22) die Weiterentwicklung integrierter Dienstleistungsmodelle zu fördern, wie zentrale Anlaufstellen, gemeinsames Fallmanagement oder multidisziplinäre Teams, die

Partnerschaften stärken und jungen Menschen einen einheitlichen Ansprechpartner bieten;

Verbesserung der Datenerhebung und der Überwachung der Programme

- (23) die Bemühungen um bessere Follow-up-Daten durch die Stärkung von Systemen zu intensivieren, die eine Nachverfolgung – nach der Annahme eines Angebots sowie nach dem Ende des Angebots – ermöglichen, um so die langfristige nachhaltige Integration der jungen Menschen in den Arbeitsmarkt zu überwachen;
- (24) unter Berücksichtigung der Datenschutzvorschriften den breiten Austausch von Nachverfolgungs-, Profil- und Follow-up-Daten zwischen den Partnern der Jugendgarantie anzuregen, um die Unterstützung zu optimieren, was für den Erfolg der Interventionen im Falle von benachteiligten NEETs von besonderer Bedeutung ist;

Vollständige Ausschöpfung und optimaler Einsatz der Mittel

- (25) angemessene nationale Mittel für die Umsetzung der in der verstärkten Jugendgarantie vorgeschlagenen politischen Maßnahmen vorzusehen und zu gewährleisten, dass diese gezielt für die individuellen Bedürfnisse aller jungen Menschen eingesetzt werden;
- (26) die derzeitigen EU-Instrumente im Rahmen der Kohäsionspolitik voll auszuschöpfen und optimal zu nutzen, insbesondere die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen, den ESF und den EFRE (2014–2020), und einen bedeutenden Anteil der zusätzlichen im Rahmen von REACT-EU, ESF+ und EFRE (2021-2027) bereitgestellten Mittel zu mobilisieren, um die Beschäftigung junger Menschen zu unterstützen, Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit bei jungen Menschen zu verhindern und entsprechende politische Reformen umzusetzen;
- (27) das volle Potenzial der Kombination nationaler Finanzierungsanstrengungen mit anderen EU-Finanzierungsquellen auszuschöpfen, die zur Umsetzung der verstärkten Jugendgarantie beitragen könnten, insbesondere mit der Aufbau- und Resilienzfazilität, dem ELER, InvestEU, dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, dem Programm Erasmus+ und dem Instrument für technische Unterstützung;

BEGRÜßT DIE ABSICHT DER KOMMISSION,

Verbesserung der Datenerhebung und der Überwachung der Programme

- (28) auch weiterhin die quantitative Überwachung von Jugendgarantieprogrammen auf Grundlage des gemeinsam vereinbarten Indikatorrahmens zu unterstützen und im Lichte der aktuellen Empfehlung des Rates gegebenenfalls Anpassungen vorzuschlagen;
- (29) ab 2022 die Detailgenauigkeit bei der Bewertung der Zielgruppe der NEETs zu verbessern und sich dabei die Verbesserungen der Arbeitskräfteerhebung im Zuge der Verordnung (EU) 2019/1700 zunutze zu machen;

Die Umsetzung überwachen

- (30) die Umsetzung der Jugendgarantieprogramme gemäß dieser Empfehlung im Rahmen der multilateralen Überwachung durch den Beschäftigungsausschuss im Zuge des Europäischen Semesters zu überwachen;

- (31) regelmäßig im Zuge des Europäischen Semesters mit den Mitgliedstaaten in Kontakt zu treten, um die Überwachung kontinuierlicher nationaler Investitionen in Jugendbeschäftigungsmaßnahmen und -programme sicherzustellen; gegebenenfalls länderspezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zu richten;
- (32) regelmäßig dem Beschäftigungsausschuss über die Umsetzung und die Ergebnisse der Jugendgarantieprogramme Bericht zu erstatten;

Sensibilisierung und zielgerichtete Kommunikation

- (33) die Sensibilisierungs- und Kommunikationsanstrengungen der Mitgliedstaaten stärker zu unterstützen und die Ergebnisse und Beispiele für bewährte Verfahren besser zu verbreiten.

Die Empfehlung des Rates von 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie wird ersetzt.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*