



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Sonderbericht Nr. 5/2017

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV)

Jugendarbeitslosigkeit - Haben die Maßnahmen der EU Wirkung gezeigt?

Eine Bewertung der Jugendgarantie und der Beschäftigungsinitiative für junge
Menschen

zusammen mit den Antworten der Kommission

Prüferteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Wirtschaftlichkeits- und Compliance-Prüfungen zu spezifischen Haushaltsbereichen oder Managementthemen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Compliance, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II - Ausgabenbereiche "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" - durchgeführt. Berichterstattendes Mitglied ist Iliana Ivanova, die Doyenne dieser Prüfungskammer. Frau Ivanova wurde unterstützt von ihrem Kabinetttchef Tony Murphy, ihrem Attaché Mihail Stefanov, dem Leitenden Manager Emmanuel Rauch sowie dem Aufgabenleiter Marco Fians. Zum Prüferteam gehörten Marija Grguric, Benjamin Jakob, Romuald Kayibanda, Kristina Maksinen, Aino Nyholm, Dana Smid Foltynova und Michele Zagordo.



Von links nach rechts: Marija Grguric, Mihail Stefanov, Marco Fians, Benjamin Jakob, Iliana Ivanova, Michele Zagordo, Tony Murphy, Dana Smid Foltynova.

INHALT

	Ziffer
Glossar	
Zusammenfassung	I - XI
Einleitung	1 - 26
Jugendarbeitslosigkeit in der Europäischen Union	1 - 5
NEETs: junge Menschen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren	6 - 10
Jugendgarantie	11 - 17
Regelungen für die Überwachung der Jugendgarantie	18 - 19
Beschäftigungsinitiative für junge Menschen	20 - 24
Frühere Bewertung der Jugendgarantie durch den Hof	25 - 26
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	27 - 29
Bemerkungen	30 - 158
Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der Jugendgarantie	30 - 59
Rückgang der NEET-Anzahl korrelierte mit Rückgang der jungen Bevölkerung	32 - 35
Begrenzte Fortschritte bei der Ermittlung und Registrierung von NEETs	36 - 42
Zunahme der positiven Ausstiege, aber unzureichende Verfügbarkeit von Angeboten	43 - 52
Dauerhafte Eingliederung bleibt eine Herausforderung	53 - 59
Faktoren, die sich auf die Ergebnisse der Jugendgarantie auswirken	60 - 98
Keine Strategien mit klaren Etappenzielen und Zielsetzungen zur Erreichung aller NEETs	61 - 72
Keine Bewertung der Gesamtkosten der Jugendgarantie und der verfügbaren Finanzmittel durch die Mitgliedstaaten	73 - 78
Vorgehensweise der Mitgliedstaaten hat Auswirkungen auf die dauerhafte Eingliederung von NEETs	79 - 91

Die mangelhafte Qualität der Daten erschwerte die Bewertung der Ergebnisse der Jugendgarantie	92 - 98
Bewertung des Beitrags der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen	99 - 158
Die unzureichende Bewertung der Bevölkerungsgruppe der NEETs beeinträchtigte die Konzeption der OP der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen	102 - 111
Risiko, dass Mittel der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF an die Stelle nationaler Fördermittel treten	112 - 116
Die Datenqualität und der Leitfaden der Kommission zur Datensammlung beeinträchtigen die Messung der Ergebnisse der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen	117 - 134
Die Mitgliedstaaten haben die zusätzlichen Vorschüsse für die OP der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF nur zum Teil genutzt	135 - 138
Die gemeldeten Ergebnisse erfüllen nicht die Erwartungen an die mit Mitteln der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF geförderten Maßnahmen	139 - 148
Die Probleme bei der Umsetzung wurden durch die direkte Stichprobe von Einzelfällen bestätigt	149 - 158
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	159 - 182

Anhang - Überwachung der Jugendgarantie: Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei den bereitgestellten Daten

Antworten der Kommission

GLOSSAR

Der **Beschäftigungsausschuss (EMCO, *Employment Committee*)** ist der wichtigste beratende Ausschuss des Rates für Beschäftigung und Soziales im Beschäftigungsbereich.

Die **Beschäftigungsinitiative für junge Menschen** ist ein EU-Programm, mit dem finanzielle Unterstützung für Regionen mit einer Jugendarbeitslosigkeit von über 25 % bereitgestellt wird.

Ein **Ergebnis** ist eine messbare Folge, die sich - direkt oder indirekt - aus einer öffentlichen Intervention ergibt. Im Zusammenhang mit der Kohäsionspolitik werden Ergebnisse üblicherweise in Wirkungen und Auswirkungen unterteilt.

Ziel des **Europäischen Sozialfonds (ESF)** ist es, durch die Verbesserung der Beschäftigungs- und Arbeitsmöglichkeiten (vorwiegend durch Berufsbildungsmaßnahmen), die Förderung einer hohen Beschäftigungsquote und die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union zu stärken.

Die **Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound)** ist eine EU-Agentur, die Informationen, Beratung und Fachwissen im Bereich der EU-Sozialpolitik auf der Grundlage von Vergleichsinformationen, Forschung und Analysen bereitstellt.

Bei den **Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds)** handelt es sich um fünf Einzelfonds, mit denen regionale Ungleichgewichte in der Union verringert werden sollen: den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds (ESF), den Kohäsionsfonds (KF), den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

Die **Internationale Arbeitsorganisation (ILO, *International Labour Organization*)** ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die sich mit Beschäftigungsfragen und insbesondere mit internationalen Arbeitsstandards befasst.

Jugendaktionsteam: Im Februar 2012 richtete die Kommission zusammen mit den acht Mitgliedstaaten, die zu diesem Zeitpunkt die höchsten Jugendarbeitslosenquoten zu verzeichnen hatten, Jugendaktionsteams ein, die sich aus nationalen Sachverständigen und EU-Beamten zusammensetzten und Maßnahmen ermitteln sollten, mit denen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 noch verfügbare EU-Mittel (einschließlich der Mittel aus dem ESF) verwendet werden sollen, um Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen zu fördern und kleine und mittlere Betriebe zu unterstützen.

Die **Jugendgarantie** ist eine Maßnahme des Rates mit dem Ziel, dass allen jungen Menschen im Alter bis 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.

Junge Menschen: Für die Zwecke der Jugendgarantie sind dies Personen im Alter von 15 bis 25 Jahren, in einigen Mitgliedstaaten im Alter von 15 bis 29 Jahren.

NEETs (*neither in employment, education or training*) ist die Bezeichnung für (junge) Menschen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren. Unter den Begriff fallen sowohl arbeitslose als auch nicht erwerbstätige junge Menschen.

In einem **operationellen Programm (OP)** sind die Prioritäten und spezifischen Ziele eines Mitgliedstaats sowie die Verwendung der Mittel zur Finanzierung von Projekten während eines bestimmten Zeitraums (im Allgemeinen sieben Jahre) festgelegt.

Pläne zur Umsetzung der Jugendgarantie werden von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung ihrer Jugendgarantien auf nationaler Ebene erarbeitet. In ihnen werden die jeweiligen Aufgaben von öffentlichen Behörden und anderen Einrichtungen und die Finanzierung der Garantie (einschließlich der Verwendung von EU-Mitteln) geregelt. Außerdem sind darin das Vorgehen bei der Bewertung der Fortschritte und ein Zeitplan festgelegt.

Prioritätsachsen sind die wichtigsten Ausgabenbereiche eines operationellen Programms. Sie bestehen aus einer Gruppe miteinander verbundener Vorhaben mit messbaren spezifischen Zielen.

Eine **Verwaltungsbehörde** ist eine von einem Mitgliedstaat benannte öffentliche oder private Stelle, die ein operationelles Programm verwaltet. Zu ihren Aufgaben gehören die Auswahl der zu finanzierenden Projekte, die Überwachung der Durchführung dieser Projekte und die Berichterstattung über finanzielle Aspekte und erzielte Ergebnisse an die Kommission.

Wirkung: Eine Veränderung infolge einer Intervention, die in der Regel in Beziehung zu den Zielen dieser Intervention steht (z. B. Praktikanten, die eine Arbeitsstelle finden). Wirkungen können erwartet oder unerwartet, positiv oder negativ sein.

ZUSAMMENFASSUNG

Über die Jugendgarantie

I. Jugendarbeitslosigkeit ist keine neue Erscheinung und mehrere EU-Mitgliedstaaten haben bereits seit vielen Jahren mit extrem hohen Jugendarbeitslosenquoten zu kämpfen. Durch die Wirtschaftskrise im Jahr 2008 haben sich die Schwierigkeiten junger Menschen bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt noch verstärkt. Obwohl sich die Situation verbessert hat, waren in der EU Ende Juni 2016 noch immer mehr als 4,2 Millionen Menschen unter 25 Jahren arbeitslos.

II. Eine der wichtigsten Initiativen der EU zur Behandlung dieses Problems ist die Jugendgarantie, in deren Rahmen die Mitgliedstaaten dafür sorgen sollen, 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.

III. Darüber hinaus kam der Europäische Rat überein, die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen mit einem genehmigten Haushalt von 6,4 Milliarden Euro (3,2 Milliarden Euro aus einer spezifischen neuen EU-Haushaltlinie, die um den gleichen Betrag an nationalen ESF-Zuweisungen zu ergänzen sind) zu schaffen und damit die finanzielle Unterstützung der EU für Regionen und Menschen aufzustocken, deren Lage in puncto Jugendarbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit am schwierigsten ist.

Zur Prüfung des Hofes

IV. Der Hof bewertete, ob die Jugendgarantie in den Mitgliedstaaten Ergebnisse erbringt und ob die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen einen diesbezüglichen Beitrag leistet. Insbesondere wurde untersucht, ob die Mitgliedstaaten Fortschritte bei der Umsetzung der Jugendgarantie erzielten, ob sie sich in angemessener Weise mit den Faktoren befassten, die sich auf die Umsetzung auswirken könnten, und ob sie die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen auf solche Weise umsetzten, dass sie zur Verwirklichung der Ziele der Jugendgarantie beiträgt.

V. Zur Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der Jugendgarantie besuchte der Hof die folgenden sieben Mitgliedstaaten: Irland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Portugal und die Slowakei. Zur Bewertung des Beitrags der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen besuchte er dieselben Mitgliedstaaten außer Irland und der Slowakei. Die Prüfung des Hofes bezog sich auf den Zeitraum zwischen der offiziellen Einführung der Jugendgarantie im April 2013 und Mai 2016.

Die Feststellungen des Hofes

VI. Die sieben besuchten Mitgliedstaaten haben zwar Fortschritte bei der Umsetzung der Jugendgarantie erzielt und es waren einige Ergebnisse festzustellen, der aktuelle Stand, mehr als drei Jahre nach Annahme der Empfehlung des Rates, wird aber den ursprünglich an die Einführung der Jugendgarantie geknüpften Erwartungen, d. h. dem Ziel, allen NEETs innerhalb eines Zeitraums von vier Monaten ein hochwertiges Angebot zu unterbreiten, nicht gerecht.

VII. Bisher hat keiner der besuchten Mitgliedstaaten dafür gesorgt, dass alle NEETs innerhalb von vier Monaten die Möglichkeit zur Wahrnehmung eines Angebots erhalten und so bei der dauerhaften Eingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützt werden. Ein wichtiger Einflussfaktor ist der Umstand, dass mit den verfügbaren Ressourcen aus dem EU-Haushalt allein nicht die gesamte Bevölkerungsgruppe der NEETs erreicht werden kann.

VIII. Darüber hinaus gelangt der Hof zu dem Schluss, dass die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen zum Zeitpunkt der Prüfung in den fünf besuchten Mitgliedstaaten nur sehr begrenzt zum Erreichen der Ziele der Jugendgarantie beigetragen hatte.

Die Empfehlungen des Hofes

IX. Bei künftigen Initiativen im Beschäftigungsbereich sollten die Mitgliedstaaten und die Kommission

- die Erwartungen durch die Festlegung realistischer und umsetzbarer Ziele und Vorgaben steuern;
 - vor der Einrichtung der Systeme Defizitbewertungen und Marktanalysen durchführen.
-

X. Die Mitgliedstaaten sollten

- geeignete Strategien der Öffentlichkeitsarbeit einführen, um jeweils die gesamte Bevölkerungsgruppe der NEETs zu ermitteln und zu registrieren;
- eine vollständige Übersicht über die Kosten für die Umsetzung der Jugendgarantie zugunsten der gesamten Bevölkerungsgruppe der NEETs erstellen und die damit verbundenen Maßnahmen entsprechend den verfügbaren Finanzmitteln priorisieren;
- dafür Sorge tragen, dass Angebote nur dann als hochwertig eingestuft werden, wenn sie dem Profil des Teilnehmers und der Arbeitsmarktnachfrage entsprechen und zu einer dauerhaften Eingliederung in den Arbeitsmarkt führen;
- an der Verbesserung ihrer Überwachungs- und Berichterstattungssysteme arbeiten, damit regelmäßig hochwertige Daten bereitgestellt werden können, die der Entwicklung einer stärker faktenbasierten Jugendpolitik zugutekommen. Insbesondere sollten die Ausstiege von Teilnehmern aus der Jugendgarantie besser weiterverfolgt werden können, damit die Zahl der Ausstiege mit unbekanntem Status so weit wie möglich reduziert wird.

XI. Die Kommission sollte

- zusammen mit dem Beschäftigungsausschuss Normen für Qualitätskriterien, die bei Angeboten im Zusammenhang mit der Jugendgarantie gelten sollten, ausarbeiten und vorschlagen;
 - auf der Grundlage ihres Einblicks in die bestehenden Systeme der einzelnen Mitgliedstaaten bewährte Verfahren im Bereich der Überwachung und Berichterstattung ermitteln und verbreiten;
 - mit ihrem Genehmigungsverfahren für Änderungen an OP sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten eine umfassende Bewertung der Merkmale der Bevölkerungsgruppe der NEETs vornehmen, damit gewährleistet ist, dass die in den OP vorgesehenen Maßnahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen den Bedürfnissen junger Menschen in angemessener Weise entsprechen;
-

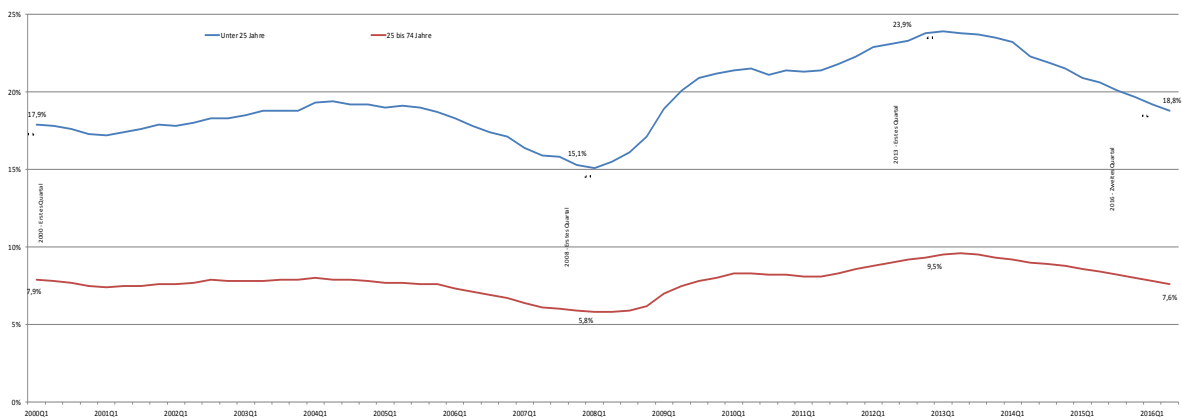
- ihren Leitfaden zur Datensammlung überarbeiten, um die Gefahr einer Überbewertung von Ergebnissen möglichst gering zu halten. Die Mitgliedstaaten sollten ihre Ausgangswerte und Zielvorgaben entsprechend überarbeiten.
-

EINLEITUNG

Jugendarbeitslosigkeit in der Europäischen Union

1. Jugendarbeitslosigkeit ist keine neue Erscheinung und mehrere EU-Mitgliedstaaten haben bereits seit vielen Jahren mit extrem hohen Jugendarbeitslosenquoten zu kämpfen. Durch die Wirtschaftskrise im Jahr 2008 haben sich die Schwierigkeiten junger Menschen bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt noch verstärkt. Diese Situation wird dadurch veranschaulicht, dass die Arbeitslosigkeit bei jungen Menschen (Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen) zwischen dem ersten Quartal 2008 und dem ersten Quartal 2013, als sie mit 23,9 % den Höchststand erreichte, um 8,8 Prozentpunkte angestiegen ist.
2. In der Erwerbsbevölkerung oberhalb dieser Altersgruppe (25 bis 74 Jahre) stieg die Arbeitslosenquote im selben Zeitraum weniger stark an (um 3,7 Prozentpunkte von 5,8 % auf 9,5 %). Dies entspricht im Vergleich zur Altersgruppe zwischen 15 und 24 Jahren einer Zunahme von weniger als der Hälfte (siehe **Abbildung 1**).

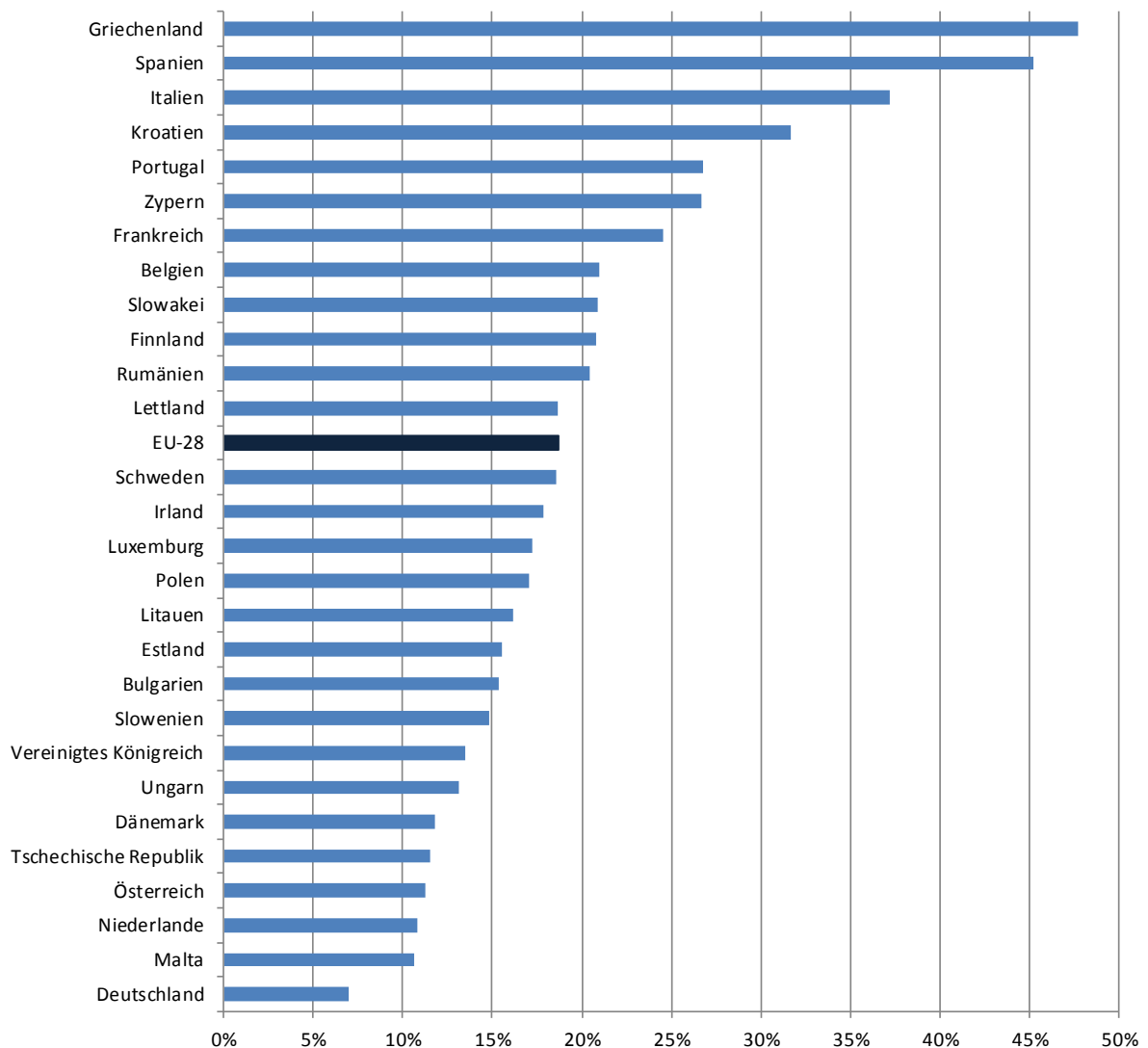
Abbildung 1 - Arbeitslosenquoten der Altersgruppen 15-24 Jahre und 25-74 Jahre im Zeitraum 2000 bis Juni 2016, EU-28-Durchschnitt



Quelle: Eurostat - Arbeitslosenquoten der EU-28, saisonbereinigte Daten.

3. Obwohl sich die Situation gegenüber Mitte 2013 verbessert hatte, waren Ende Juni 2016 in der EU noch immer mehr als 4,2 Millionen junge Menschen unter 25 Jahren arbeitslos (durchschnittliche Arbeitslosenquote von 18,8 %). Die am schwersten betroffenen Mitgliedstaaten waren Griechenland (47,7 %), Spanien (45,2 %) und Italien (37,2 %) (siehe **Abbildung 2**).

Abbildung 2 - Jugendarbeitslosenquoten nach Mitgliedstaat im Juni 2016 (unter 25-Jährige)



Quelle: Eurostat, saisonbereinigte Jugendarbeitslosenquote (unter 25-Jährige).

4. Abgesehen von den unmittelbaren finanziellen Folgen für die jungen Menschen haben lange Arbeitslosenzeiten auch andere nachteilige Effekte. Dies betrifft ihre zukünftige Beschäftigungsfähigkeit, die Bedrohung durch Armut und soziale Ausgrenzung und ihre Rolle in der Gesellschaft insgesamt. Zudem besteht die Gefahr, dass Talente und Qualifikationen nicht optimal genutzt werden.

5. Darüber hinaus hat eine hohe Jugendarbeitslosigkeit negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und die Produktivität und stellt eine erhebliche wirtschaftliche Belastung für die Gesellschaft insgesamt dar. Beispielsweise finden viele Hochschulabsolventen keinen Arbeitsplatz und können daher ihr Wissen und ihre

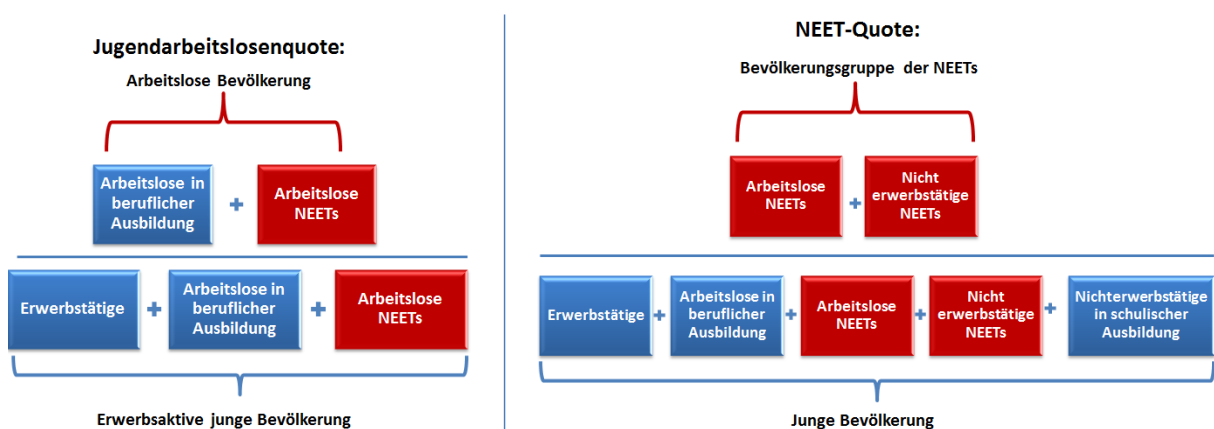
Qualifikationen nicht einbringen, um einen Beitrag zum Wirtschaftswachstum zu leisten. Junge Menschen, die nur wenige oder gar keine Qualifikationen besitzen, können Schwierigkeiten beim Eintritt in den Arbeitsmarkt haben und bleiben unter Umständen von Beschäftigung "ausgesperrt" oder zunehmend in einem Kreislauf der Niedriglohnarbeit mit geringen Entwicklungsmöglichkeiten gefangen.

NEETs: junge Menschen, die weder einen Arbeitsplatz haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren

6. Neben der Gruppe der arbeitslosen jungen Menschen (d. h. derjenigen, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und aktiv nach Arbeit suchen) gibt es eine weitere große Gruppe junger Menschen, die weniger Motivation zu Eigeninitiative haben und daher noch stärker vom Arbeitsmarkt abgekoppelt sind. Dies ist die Gruppe der jungen Menschen, die nicht aktiv nach einer Arbeit suchen und weder eine schulische noch eine berufliche Ausbildung absolvieren, auch als nicht erwerbstätige NEETs bezeichnet.

Zusammengenommen bilden die beiden Gruppen (arbeitslose und nicht erwerbstätige NEETs) im Alter von 15 bis 24 Jahren, in einigen Mitgliedstaaten bis 29 Jahren, die spezifische Bevölkerungsgruppe der NEETs. Obwohl die Jugendarbeitslosenquote der am häufigsten verwendete Indikator ist, liefert sie ein weniger umfassendes Bild als die NEET-Quote. Die NEET-Quote ist niedriger als die Jugendarbeitslosenquote (siehe **Abbildung 3**).

Abbildung 3 - Gegenüberstellung von Jugendarbeitslosenquote und NEET-Quote

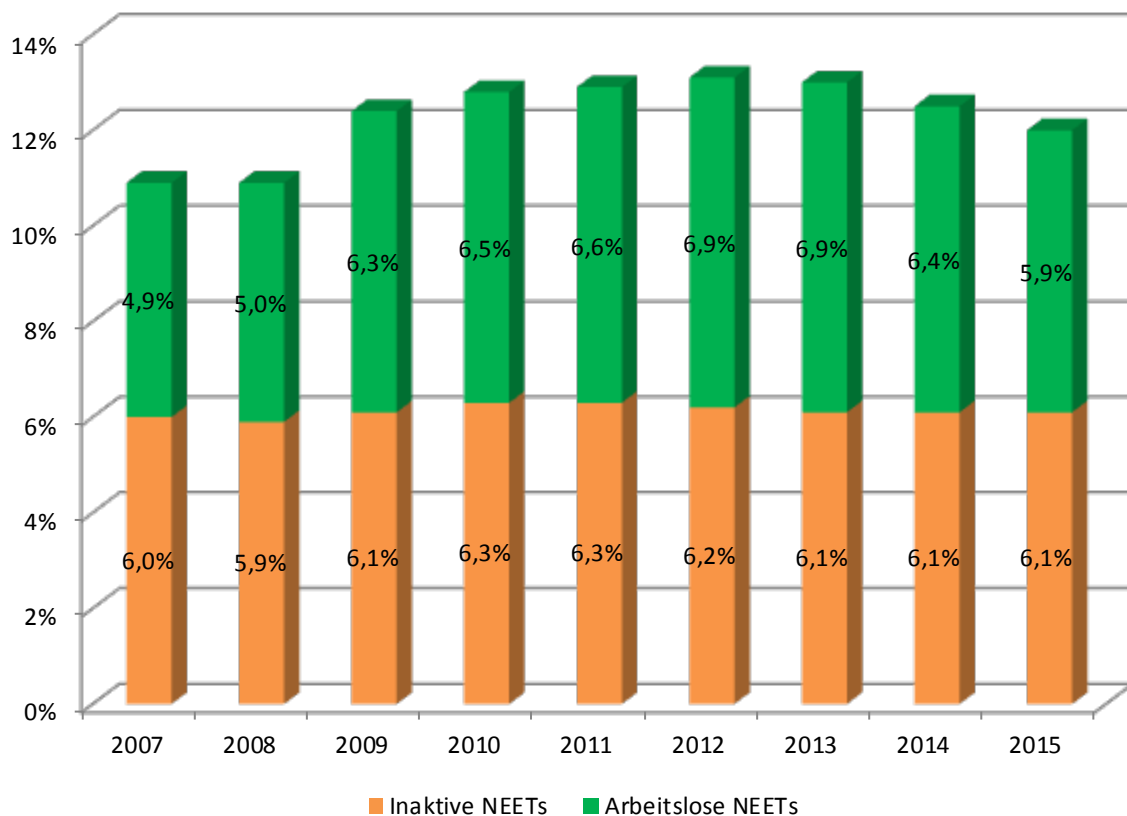


Quelle: Europäischer Rechnungshof.

7. NEETs sind die für die Jugendgarantie verwendete Bezugsgruppe. Daher wird für die Zwecke dieses Berichts ebenfalls auf den Begriff der NEETs Bezug genommen und nicht auf den der Jugendarbeitslosigkeit.

8. Der Anteil der NEETs im Alter von 15 bis 24 Jahren verzeichnete nach 2007 einen Anstieg, erreichte seinen Höchststand im Jahr 2012 - hauptsächlich infolge der zunehmenden Anzahl der arbeitslosen NEETs - und ist seitdem leicht zurückgegangen (siehe **Abbildung 4**).

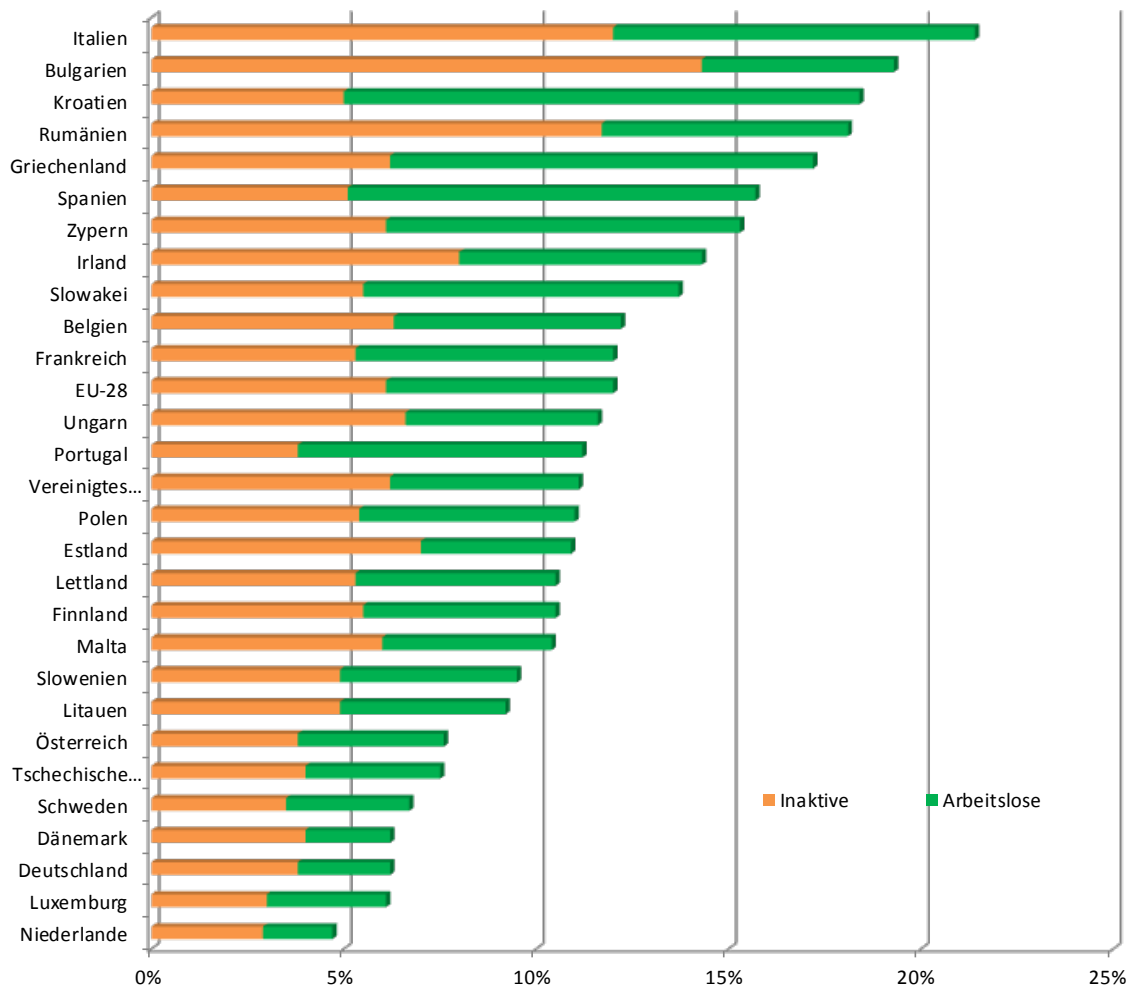
Abbildung 4 - Entwicklung der NEET-Quote in der EU-28 im Zeitraum 2007-2015



Quelle: Eurostat, Bevölkerungsgruppe der NEETs im Alter von 15 bis 24 Jahren.

9. Zum Ende des Jahres 2015 bestanden bei den NEET-Quoten für die Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten (siehe **Abbildung 5**). Während die NEET-Quoten in Italien und Bulgarien bei etwa 20 % oder darüber lagen, betrugen sie in den Niederlanden, Luxemburg und Deutschland etwa 5 % oder weniger.

Abbildung 5 - NEET-Quote nach Mitgliedstaat und Kategorie (unter 25-Jährige) im Jahr 2015



Quelle: Eurostat, Bevölkerungsgruppe der NEETs im Alter von 15 bis 24 Jahren.

10. Während sich die NEET-Quote von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat deutlich unterscheidet, variiert in den einzelnen Ländern auch die Zusammensetzung dieser Bevölkerungsgruppe (15- bis 24-Jährige). Die höchsten Quoten arbeitsloser NEETs verzeichnen Kroatien (13,4 %), Griechenland (11,0 %) und Spanien (10,6 %), wo Wirtschaftswachstum die Eingliederung dieser NEETs in den Arbeitsmarkt erleichtern könnte. Anders sieht die Lage in Bulgarien (14,3 %), Italien (12,0 %) und Rumänien (11,7 %) aus, den Ländern mit den höchsten Quoten nicht erwerbstätiger NEETs. In diesen Mitgliedstaaten müssen die Arbeitsvermittlungsdienste bei der Eingliederung junger Menschen in den Arbeitsmarkt eine sehr viel aktivere Rolle spielen.

Jugendgarantie

11. Die Rolle der EU in der Beschäftigungspolitik besteht in der Koordinierung der beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten, insbesondere durch die Festlegung von Leitlinien für diese Politik. Darüber hinaus kann die Kommission die nationalen Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit unterstützen und erforderlichenfalls ergänzen¹. Eine der wichtigsten Initiativen der EU zur Verbesserung der Situation junger Menschen auf dem Arbeitsmarkt ist die Jugendgarantie.

12. Im September 2010 forderte die Kommission die Mitgliedstaaten erstmalig auf, dafür zu sorgen, dass alle jungen Menschen innerhalb von vier Monaten, nachdem sie die Schule verlassen oder arbeitslos werden, eine Arbeitsstelle finden oder an einer Weiterbildung oder einer anderen Aktivierungsmaßnahme teilnehmen. Dieses Konzept wurde als "Jugendgarantie" bezeichnet. Der Vorschlag wurde in Verbindung mit der Leitinitiative "Jugend in Bewegung"² der Strategie Europa 2020 eingebracht, in der eine bessere allgemeine und berufliche Bildung, eine erfolgreichere Eingliederung in den Arbeitsmarkt und mehr Mobilität als Instrumente für die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit genannt werden.

13. Im Dezember 2012 schlug die Kommission in ihrem "Jugendbeschäftigungspaket" eine Empfehlung des Rates zur Einführung einer "Jugendgarantie" vor³. Dieser Vorschlag kann als politische Verpflichtung betrachtet werden, da er im April 2013 vom Ministerrat der EU angenommen⁴ und im Juni 2013 vom Europäischen Rat erneut bekräftigt wurde⁵ (siehe **Kasten 1**).

¹ Artikel 5 Absatz 2 und Artikel 147 der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (ABl. C 115 vom 9.5.2008, S. 47).

² KOM(2010) 477 endgültig vom 15. September 2010 - Jugend in Bewegung.

³ COM(2012) 729 final vom 5. Dezember 2012 - Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Einführung einer Jugendgarantie.

⁴ Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie (ABl. C 120 vom 26.4.2013, S. 1).

Kasten 1 - Was ist die "Jugendgarantie"?

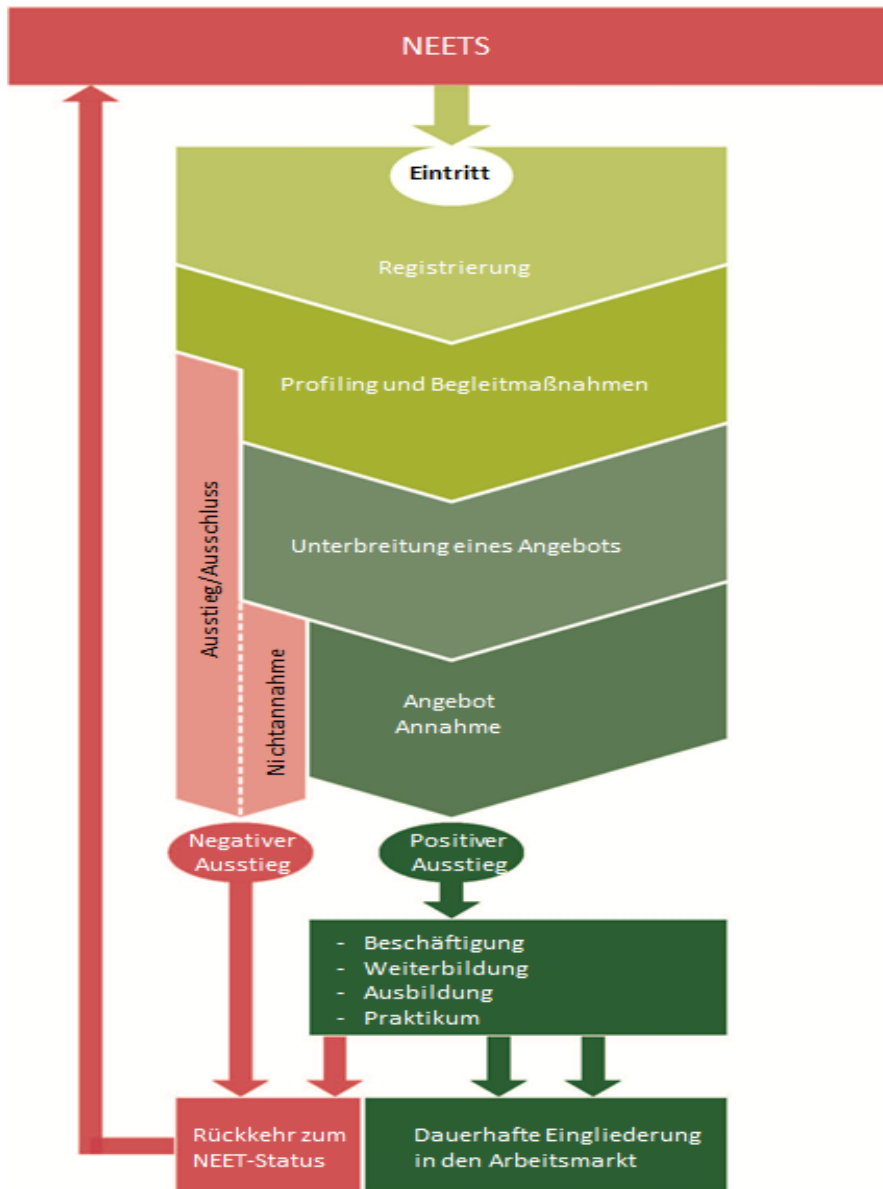
Im Rahmen der Jugendgarantie sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass junge Menschen unter 25 Jahren innerhalb von vier Monaten, nachdem sie die Schule verlassen oder arbeitslos werden, eine hochwertige Arbeitsstelle finden können, die ihren Kenntnissen, ihren Qualifikationen und ihrer Erfahrung entspricht, oder durch einen Ausbildungsplatz, einen Praktikumsplatz oder eine Weiterbildungsmaßnahme die Kenntnisse, Qualifikationen und Erfahrung erwerben können, die sie brauchen, um in der Zukunft einen Arbeitsplatz zu finden.

14. Das Neue an der Jugendgarantie besteht darin, dass sie zusätzlich zu den bestehenden Maßnahmen für aktiv nach einer Arbeitsstelle suchende junge Menschen systematisch darauf abzielt, diejenigen nicht erwerbstätigen jungen Menschen zu erreichen, die nicht nach einer Arbeitsstelle suchen und weder eine schulische noch eine berufliche Ausbildung absolvieren. Ziel ist eine dauerhafte Eingliederung aller NEETs in den Arbeitsmarkt.

⁵ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 27.-28. Juni 2013, EUCO 104/2/13 (<http://www.consilium.europa.eu>).

15. Die verschiedenen Phasen auf dem Weg der Jugendgarantie sind in **Abbildung 6** dargestellt.

Abbildung 6 - Der Weg der Jugendgarantie



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

16. Der Rat fordert die Mitgliedstaaten in seiner Empfehlung auf, Jugendgarantie-Systeme "so bald wie möglich" umzusetzen. Weiter heißt es: "Bei Mitgliedstaaten, die mit den gravierendsten Haushaltsproblemen zu kämpfen und unter einer hohen Rate an NEETs oder einer hohen Jugendarbeitslosigkeit zu leiden haben, könnte auch eine schrittweise

Umsetzung in Betracht gezogen werden"⁶. Die Kommission legte den Mitgliedstaaten zudem nahe, der Jugendbeschäftigung in ihren nationalen Haushalten Priorität einzuräumen.

17. Ein konkretes Zieldatum für die Umsetzung der Jugendgarantie für die gesamte Bevölkerungsgruppe der NEETs wurde nicht festgelegt. In einem ersten Schritt sollten die Mitgliedstaaten nationale Pläne zur Umsetzung der Jugendgarantie ausarbeiten. Die Pläne sollten - in Abhängigkeit vom jeweiligen Niveau der Jugendarbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten - bis Ende Dezember 2013 oder Ende des Frühjahrs 2014 angenommen werden.

Regelungen für die Überwachung der Jugendgarantie

18. In der Empfehlung des Rates zur Einführung der Jugendgarantie wird betont, dass die Mitgliedstaaten alle im Rahmen ihrer Jugendgarantie-Systeme durchgeführten Maßnahmen überwachen und evaluieren sollten, sodass mehr faktengestützte Strategien und Maßnahmen auf Grundlage dessen entwickelt werden können, was sich wo und wie bewährt hat, um eine effiziente Nutzung der Ressourcen und eine positive Investitionsrendite sicherzustellen.

19. Für die Kommission sieht die Empfehlung die Aufgabe vor, die Umsetzung der Jugendgarantie-Systeme in jedem EU-Mitgliedstaat "im Rahmen der multilateralen Überwachung durch den Beschäftigungsausschuss" (EMCO) zu beobachten. Im Jahr 2014 billigte der EMCO⁷ einen Indikatorrahmen für die Überwachung der Jugendgarantie, der durch ein umfassendes Methodenhandbuch ergänzt wird⁸.

⁶ Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie (ABl. C 120 vom 26.4.2013), Ziffer 27.

⁷ Sitzung des EMCO vom 22.-23. September 2014 in Rom.

⁸ Siehe <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115>.

Beschäftigungsinitiative für junge Menschen

20. Parallel dazu einigten sich der Rat und das Europäische Parlament im Februar 2013 auf die Schaffung der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen mit einer eigenen Haushaltslinie, um die finanzielle Unterstützung der EU für Regionen und Personen aufzustocken, deren Lage in puncto Jugendarbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit am schwierigsten ist.

21. Die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen ist Teil der allgemeinen ESF-Programmplanung und wird entweder in spezifischen operationellen Programmen zur Durchführung dieser Beschäftigungsinitiative oder im Rahmen der operationellen Programme des ESF als Prioritätsachse bzw. als Teil einer Prioritätsachse genehmigt⁹. Entsprechend trägt die Kommission in diesem Bereich eine höhere Verantwortung als in Verbindung mit der Jugendgarantie. Während die Jugendgarantie eine politische Verpflichtung zur Bereitstellung eines Angebots für alle NEETs unter 25 Jahren ist, dient die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen als Finanzierungsinstrument für Maßnahmen, die auf Einzelpersonen¹⁰ in der gleichen Bevölkerungsgruppe ausgerichtet sind. Der genehmigte Gesamthaushalt für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen beläuft sich für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 auf 6,4 Milliarden Euro, von denen 3,2 Milliarden Euro aus einer spezifischen neuen EU-Haushaltslinie stammen, die um mindestens den gleichen Betrag an nationalen Zuweisungen im Rahmen des bestehenden ESF zu ergänzen sind.

22. Förderfähig im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen sind Regionen, in denen die Jugendarbeitslosigkeit bei jungen Menschen zwischen 15 und 24 Jahren im Jahr 2012 mehr als 25 % betrug, sowie Mitgliedstaaten, in denen die Jugendarbeitslosigkeit

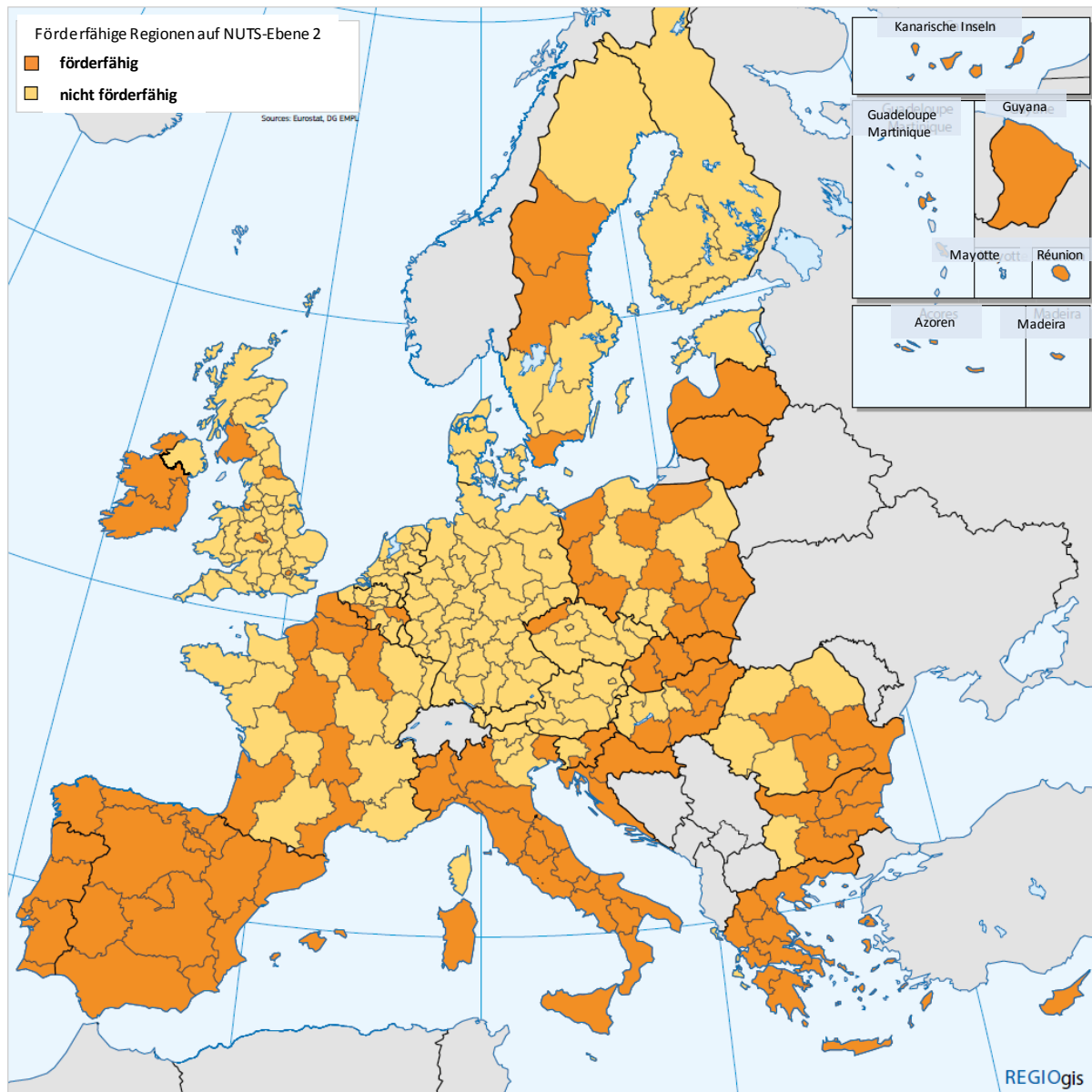
⁹ Artikel 18 der Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 470).

¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 1304/2013, Erwägungsgrund 11.

im Jahr 2012 um mehr als 30 % angestiegen war und mehr als 20 % betrug¹¹

(siehe **Abbildung 7**).

Abbildung 7 - Regionen, die im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen förderfähig sind



Quelle: Europäische Kommission.

¹¹ Artikel 16 der Verordnung (EU) Nr. 1304/2013.

23. Die Überwachung von im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF finanzierten Maßnahmen der Jugendgarantie folgt den Bestimmungen der rechtlichen Grundlage für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds)¹².

24. Im Oktober 2016 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung¹³, in der die wesentlichen Erfolge der Jugendgarantie und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen seit ihrer Einführung im Jahr 2013 benannt und Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Frage gezogen werden, wie die auf EU- und einzelstaatlicher Ebene unternommenen Bemühungen zur Umsetzung der nationalen Jugendgarantie-Systeme verbessert werden können¹⁴. Parallel dazu schlug die Kommission vor, den Haushalt für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen aufzustocken und im Zeitraum 2017-2020 eine weitere Milliarde Euro für die besondere Mittelzuweisung zugunsten der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen vorzusehen (ergänzt um den gleichen Beitrag aus dem ESF) und so ein Gesamtvolumen von 8 Milliarden Euro zu erreichen¹⁵.

Frühere Bewertung der Jugendgarantie durch den Hof

25. Im März 2015 veröffentlichte der Hof einen Sonderbericht¹⁶ über die Unterstützung der Mitgliedstaaten durch die Kommission bei der Umsetzung der Jugendgarantie. Darin

¹² Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320) und Verordnung (EU) Nr. 1304/2013.

¹³ COM(2016) 646 final vom 4. Oktober 2016, Die Jugendgarantie und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen - Dreijahresbilanz.

¹⁴ COM(2016) 646 final.

¹⁵ COM(2016) 603 final vom 14. September 2016, Halbzeitüberprüfung/Halbzeitrevision des mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 - Ergebnisorientierter EU-Haushalt.

¹⁶ Sonderbericht Nr. 3/2015 "EU-Jugendgarantie: Der Anfang ist gemacht, doch sind Umsetzungsrisiken absehbar" (<http://eca.europa.eu>).

ermittelte er drei wesentliche Risiken, die einer wirksamen Umsetzung entgegenstehen können:

- die Angemessenheit der Gesamtmittelausstattung,
- die Definition eines hochwertigen Angebots,
- die Art und Weise, wie die Kommission die Jugendgarantie überwacht und über die Ergebnisse des Systems berichtet.

26. Der vorliegende Bericht baut auf dieser Analyse auf und ergänzt sie durch eine Bewertung der Umsetzung der Jugendgarantie auf Ebene der Mitgliedstaaten.

PRÜFUNGSUMFANG UND PRÜFUNGSANSATZ

27. Bei seiner Prüfung bewertete der Hof, ob die Jugendgarantie in den Mitgliedstaaten Ergebnisse erbringt und ob die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen einen diesbezüglichen Beitrag leistet. Insbesondere untersuchte der Hof, ob die Mitgliedstaaten

- Fortschritte bei der Umsetzung der Jugendgarantie erzielt hatten. Die untersuchten Aspekte auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten gemeldeten EMCO-Daten umfassten die Entwicklung der Zahl der NEETs, die Ermittlung und Registrierung von NEETs, die Unterbreitung von Angeboten innerhalb von vier Monaten und die spätere Dauerhaftigkeit dieser Angebote;
 - sich gemäß den Bestimmungen der Empfehlung des Rates in angemessener Weise mit den Faktoren befasst hatten, die Fortschritte bei der Umsetzung der Jugendgarantie behindern könnten. Dazu gehörten geeignete Strategien zur Registrierung aller NEETs, die Bewertung der Umsetzungskosten und der verfügbaren Finanzmittel, die Vorgehensweise der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine dauerhafte Eingliederung der NEETs und die Eignung der Überwachung und Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten;
 - die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen auf solche Weise umgesetzt hatten, dass sie zur Verwirklichung der Ziele der Jugendgarantie beiträgt.
-

28. Zur Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der Jugendgarantie besuchte der Hof die folgenden sieben Mitgliedstaaten: Irland, Spanien, Frankreich, Kroatien, Italien, Portugal und die Slowakei. Die Analyse des Hofes bezieht sich auf die von den einzelnen Mitgliedstaaten jeweils ausgewählte Altersgruppe, d. h. 15-24 Jahre oder 15-29 Jahre. Zur Bewertung des Beitrags der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen besuchte der Hof darüber hinaus dieselben Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Irland und der Slowakei und untersuchte sechs OP (fünf nationale OP und ein regionales OP in Frankreich). Die Mitgliedstaaten wurden anhand der folgenden Hauptkriterien ausgewählt:

- Jugendarbeitslosenquote;
- Anteil der NEETs an der gesamten Bevölkerung in der betreffenden Altersgruppe;
- Anteil am Gesamtbetrag der besonderen Mittelzuweisung zugunsten der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen.

29. Nachweise wurden auf folgendem Wege erlangt:

- durch Aktenprüfungen auf EU- und einzelstaatlicher Ebene;
- durch Befragungen der für die Umsetzung der Jugendgarantie zuständigen nationalen Behörden und der für die OP der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF zuständigen Verwaltungsbehörden;
- durch eine Datenanalyse (einschließlich der an den EMCO übermittelten Daten);
- durch die Untersuchung einer Stichprobe von 175 Teilnehmern, denen im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen finanzierte Angebote zugutekamen (35 in jedem der fünf Mitgliedstaaten), zur Untersuchung des Beitrags der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen.

Die Prüfung in den Mitgliedstaaten bezog sich auf den Zeitraum zwischen der offiziellen Einführung der Jugendgarantie im April 2013 und Mai 2016.

BEMERKUNGEN

Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der Jugendgarantie

30. In Anbetracht der Tatsache, dass der Rat seine Empfehlung in der ersten Jahreshälfte 2013 angenommen hatte, sah der Hof den Zeitpunkt für eine Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der Jugendgarantie für gekommen.

31. Anhand der Daten zu NEETs und der jungen Bevölkerung, die von den Mitgliedstaaten an den EMCO und Eurostat übermittelt worden waren, bewertete der Hof für die sieben besuchten Mitgliedstaaten, ob

- die Zahl der NEETs seit Einführung der Jugendgarantie zurückgegangen war;
- die Mitgliedstaaten Fortschritte bei der Ermittlung und Registrierung von NEETs erzielt hatten;
- allen registrierten NEETs innerhalb von vier Monaten ein Angebot für eine Arbeitsstelle, ein Praktikum, einen Ausbildungsplatz oder eine Weiterbildungsmaßnahme unterbreitet worden war;
- die im Rahmen der Jugendgarantie geförderten jungen Menschen dauerhaft in den Arbeitsmarkt eingegliedert worden waren.

Rückgang der NEET-Anzahl korrelierte mit Rückgang der jungen Bevölkerung

32. Zwischen der Einführung der Jugendgarantie und dem ersten Quartal 2016 ging die Gesamtzahl der jungen Menschen in den sieben besuchten Mitgliedstaaten um etwa 286 000 zurück. Ursachen für diese Entwicklung waren demografische Faktoren wie der natürliche Rückgang der jungen Bevölkerung und die Nettomigration.

33. Im selben Zeitraum verringerte sich die Zahl der NEETs in allen besuchten Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Frankreich) um insgesamt knapp 374 000. Die Zunahme bei der jungen Bevölkerung in Frankreich war jedoch das Ergebnis einer technischen Anpassung, die von Eurostat im ersten Quartal 2014 gemeldet worden war. Ohne Frankreich

hätte sich die Zahl der jungen Menschen und der NEETs um 500 000 bzw. 432 000 verringert (siehe **Tabelle 1**).

Tabelle 1 - Junge Menschen und NEETs in den Jahren 2013 und 2016 (in Tausend)

	Bevölkerungsgruppe der Jugendlichen		Änderung	Bevölkerungsgruppe der NEETs		Änderung
	2013Q1	2016Q1		2013Q1	2016Q1	
IE	542	520	-22	86	66	-21
ES	4 562	4 398	-165	839	622	-217
FR	7 284	7 497	213	797	855	58
HR	778	743	-36	181	135	-46
IT	9 286	9 165	-120	2 289	2 258	-32
PT	1 720	1 658	-63	293	227	-66
SK	1 133	1 040	-94	215	164	-52
Insgesamt	25 306	25 020	-286	4 701	4 327	-374

Quelle: Eurostat-Daten.

34. Aus der Analyse des Hofes geht hervor, dass dieser Rückgang in der Bevölkerungsgruppe der NEETs nicht auf eine zunehmende Anzahl an jungen Menschen in Beschäftigung zurückzuführen war. Vielmehr war für das erste Quartal 2016 festzustellen, dass es, obwohl die Jugendarbeitslosenquoten in den sieben besuchten Mitgliedstaaten insgesamt zurückgegangen waren, 40 000 erwerbstätige junge Menschen weniger gab als im Vergleichszeitraum 2013.

35. Der wichtigste Einflussfaktor für den Rückgang in der NEET-Gruppe war die Zahl der jungen Menschen, die eine schulische Ausbildung absolvierten: Sie erhöhte sich im selben Zeitraum um 315 000. Dies könnte durch den Umstand erklärt werden, dass junge Menschen in Zeiten langsamen Wirtschaftswachstums tendenziell länger im Bildungssystem verweilen und ihren Eintritt in den Arbeitsmarkt hinausschieben (siehe **Tabelle 2**).

Tabelle 2 - Zusammensetzung und Entwicklung der Bevölkerungsgruppen der jungen Menschen und der NEETs in den besuchten Mitgliedstaaten (in Tausend), erstes Quartal 2013 und erstes Quartal 2016

Status	2013Q1	2016Q1	Änderung
Arbeitslose NEETs	2 699	2 312	-387
Inaktive NEETs	2 002	2 014	13
Bevölkerungsgruppe der NEETs insgesamt	4 701	4 327	-374
Erwerbstätige	6 948	6 908	-40
Arbeitslose in berufsbildenden Maßnahmen	765	579	-186
Nichterwerbstätige in formaler Bildung	12 891	13 206	315
Bevölkerungsgruppe der Jugendlichen insgesamt	25 306	25 020	-286

Quelle: Eurostat-Daten.

Begrenzte Fortschritte bei der Ermittlung und Registrierung von NEETs

36. Die Jugendgarantie ist auf alle jungen Menschen ausgerichtet, wobei deren Arbeitsmarktstatus unerheblich ist. Schon vor der Einführung der Jugendgarantie stellten alle Mitgliedstaaten Unterstützung für diejenigen NEETs bereit, die sich aktiv um Arbeit bemühten. Im Allgemeinen waren dafür die öffentlichen Arbeitsverwaltungen oder ähnliche Anbieter zuständig, bei denen der Erhalt von Unterstützung die Registrierung voraussetzt.

37. In der Empfehlung des Rates werden die Mitgliedstaaten aufgerufen, Jugendgarantie-Systeme einzurichten, die darauf abzielen, allen jungen Menschen innerhalb eines Zeitraums von vier Monaten, nachdem sie arbeitslos werden oder die Schule verlassen, ein hochwertiges Angebot zu unterbreiten. Dies erfordert die Ermittlung aller NEETs, insbesondere der nicht aktiv Arbeitssuchenden (d. h. der nicht erwerbstätigen NEETs), die von den bestehenden Systemen nicht erfasst werden. Dazu waren Strukturreformen notwendig, die die Beteiligung neuer Partner, die enger mit dieser Zielgruppe zusammenarbeiten, und zusätzliche finanzielle Ressourcen erforderten.

Nach Einführung der Jugendgarantie erhöhte sich der Anteil der registrierten NEETs bis Ende 2015 nicht maßgeblich

38. In den sieben besuchten Mitgliedstaaten bestanden unterschiedliche Ausgangssituationen im Hinblick auf die Bevölkerungsgruppe der NEETs, die bereits vor der Einführung der Jugendgarantie erreicht worden war. Während der Prozentsatz der bereits

ermittelten NEETs in Frankreich bei 82 % lag, betrug er in Italien nur etwa 38 % (siehe **Tabelle 3**).

Tabelle 3 - Registrierte Arbeitslose vor der Jugendgarantie und registrierte NEETs in den Jahren 2014 und 2015¹ (in Tausend)

		Vor JG ²	2014	2015
IE 15-24	Registrierte	48	46	37
	Bevölkerungsgruppe der NEETs	74	80	74
	%	65%	58%	50%
ES 15-29	Registrierte	461	465	788
	Bevölkerungsgruppe der NEETs	707	685	1273
	%	65%	68%	62%
FR 15-24	Registrierte	673	726	715
	Bevölkerungsgruppe der NEETs	821	851	889
	%	82%	85%	80%
HR 15-29	Registrierte	121	94	89
	Bevölkerungsgruppe der NEETs	177	166	151
	%	68%	56%	59%
IT 15-29	Registrierte	925	51	213
	Bevölkerungsgruppe der NEETs	2414	2413	2349
	%	38%	2%	9%
PT 15-29	Registrierte	142	100	109
	Bevölkerungsgruppe der NEETs	265	245	220
	%	54%	41%	50%
SK 15-29	Registrierte	134	87	80
	Bevölkerungsgruppe der NEETs	225	201	184
	%	60%	43%	43%

¹ Die Zahlen in der Spalte "Vor der Jugendgarantie" geben den Prozentsatz der Personen in der Altersgruppe der Jugendgarantie an, die vor deren Einführung bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung arbeitslos gemeldet waren. Die Daten für Spanien wurden von der spanischen öffentlichen Arbeitsverwaltung bereitgestellt, da sich die EMCO-Daten ausschließlich auf NEETs beziehen, die in der SNGJ (spanische Datenbank zur Jugendgarantie) registriert sind. Die Daten für Frankreich für das Jahr 2014 berücksichtigen lediglich die Zahlen der öffentlichen Arbeitsverwaltung *Pôle Emploi*, um Doppelzählungen mit den kommunalen Arbeitsagenturen, den *Missions Locales*, zu vermeiden. Die Zahlen für 2014 und 2015 entsprechen Durchschnittswerten im Jahresverlauf.

² Die Daten in der Spalte "Vor der Jugendgarantie" beziehen sich auf folgende Quartale: Irland 2013Q4; Spanien 2014Q2; Frankreich 2013Q4; Kroatien 2013Q4; Italien 2014Q1; Portugal 2014Q1 und Slowakei 2013Q4.

Quelle: Öffentliche Arbeitsverwaltungen für die Ausgangswerte "Vor der Jugendgarantie"; EMCO-Datenbank für die Anzahl der NEETs in der Jugendgarantie in den Jahren 2014 und 2015; Eurostat für die Bevölkerungsgruppe der NEETs.

39. Die unterschiedlichen Fortschritte in den Mitgliedstaaten sind zum Teil damit zu erklären, dass ihre Jugendgarantie-Systeme zu verschiedenen Zeitpunkten eingeführt wurden. Außerdem entschieden sich einige Mitgliedstaaten dafür, alle jungen Menschen, die bereits bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung (oder ähnlichen Anbietern) erfasst waren, in das Jugendgarantie-System zu übernehmen, während andere Mitgliedstaaten beschlossen, für die Jugendgarantie eigene, neue Register anzulegen.

40. In Italien beispielsweise entschieden sich die nationalen Behörden dafür, junge Menschen, die die NEET-Kriterien erfüllten, sich aber bereits bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung arbeitslos gemeldet hatten, nicht automatisch in die Jugendgarantie zu übernehmen. Stattdessen mussten sich alle betreffenden Personen erneut anmelden. Diese bewusste Entscheidung der nationalen Behörden bedeutete für die NEETs eine zusätzliche Belastung und führte zu einer sehr niedrigen Registrierungsquote.

Beitrag der Jugendgarantie zur Registrierung von NEETs schwer zu bewerten

41. Die Zahl der NEETs, die in den sieben besuchten Mitgliedstaaten in die Jugendgarantie eintraten (d. h. bei einem Anbieter der Jugendgarantie registriert waren), belief sich im Jahr 2014 auf insgesamt 2,6 Millionen. 2015 stieg diese Zahl um 32 % auf insgesamt mehr als 3,4 Millionen an. Dennoch war die Zahl der registrierten NEETs außer in Spanien, Italien und Frankreich im Jahr 2015 niedriger als im Jahr davor (siehe **Tabelle 4**).

Tabelle 4 - Gesamtzahl der in die Jugendgarantie eintretenden Personen¹

	Registrierte Eintritte		Änderung
	2014	2015	2015/2014
IE	60 200	54 600	-9%
ES	572 694	1 268 613	122%
FR	1 046 478	1 082 215	3%
HR	272 154	171 739	-37%
IT	144 368	420 279	191%
PT	335 151	266 311	-21%
SK	174 397	165 425	-5%
Insgesamt	2 605 442	3 429 182	32%

¹ Die Daten für Spanien wurden von der spanischen öffentlichen Arbeitsverwaltung bereitgestellt, da sich die EMCO-Daten ausschließlich auf NEETs beziehen, die in der SNGJ (spanische Datenbank zur Jugendgarantie) registriert sind. Die Daten für Frankreich für das Jahr 2014

berücksichtigen lediglich die Zahlen der öffentlichen Arbeitsverwaltung *Pôle Emploi*, um Doppelzählungen mit den kommunalen Arbeitsagenturen, den *Missions Locales*, zu vermeiden.

Quelle: EMCO-Datenbank und Eurostat.

42. Die Analyse des Hofes zeigt folgende Gründe für die deutlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten auf:

- In Spanien spielten die folgenden zwei Hauptfaktoren eine Rolle: 1) Die Meldung von Daten zu NEETs begann erst im Juli 2014. 2) Die Altersgruppe wurde im Juli 2015 auf 25- bis 29-jährige NEETs ausgeweitet, was fast 390 000 zusätzliche Registrierungen nach sich zog.
- In Italien umfasste der Berichterstattungszeitraum lediglich die acht Monate ab Mai 2014, da die Behörden entschieden, potenzielle NEETs, die vor diesem Zeitpunkt bereits bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung gemeldet waren, nicht zu übernehmen und mit den Registrierungen von vorn zu beginnen.
- In Frankreich wurden für die beiden Jahre unterschiedliche Datenquellen verwendet. Die Daten für das Jahr 2014 berücksichtigten lediglich die Zahlen der öffentlichen Arbeitsverwaltung (*Pôle Emploi*), um Doppelzählungen mit den kommunalen Arbeitsagenturen (*Missions Locales*) zu vermeiden. Für 2015 umfassten die vom EMCO zusammengestellten Zahlen jedoch auch die Daten der *Missions Locales*.
- In Kroatien und Portugal wurden alle schon vorher gemeldeten NEETs in die Zahlen für 2014 einbezogen, was die hohe Anzahl an Registrierungen im Jahr 2014 erklärt. Außerdem bezogen sich die von Portugal gemeldeten Zahlen erst auf die Zeit nach März 2014, d. h. nur auf 10 Monate des betreffenden Jahres.

Zunahme der positiven Ausstiege, aber unzureichende Verfügbarkeit von Angeboten

43. Registrierte NEETs können auf drei Arten aus dem Jugendgarantie-System ausscheiden:

- Sie nehmen ein Angebot für eine Arbeitsstelle, ein Praktikum, einen Ausbildungsplatz oder eine Weiterbildungsmaßnahme an.
 - Sie verlassen das System freiwillig.
-

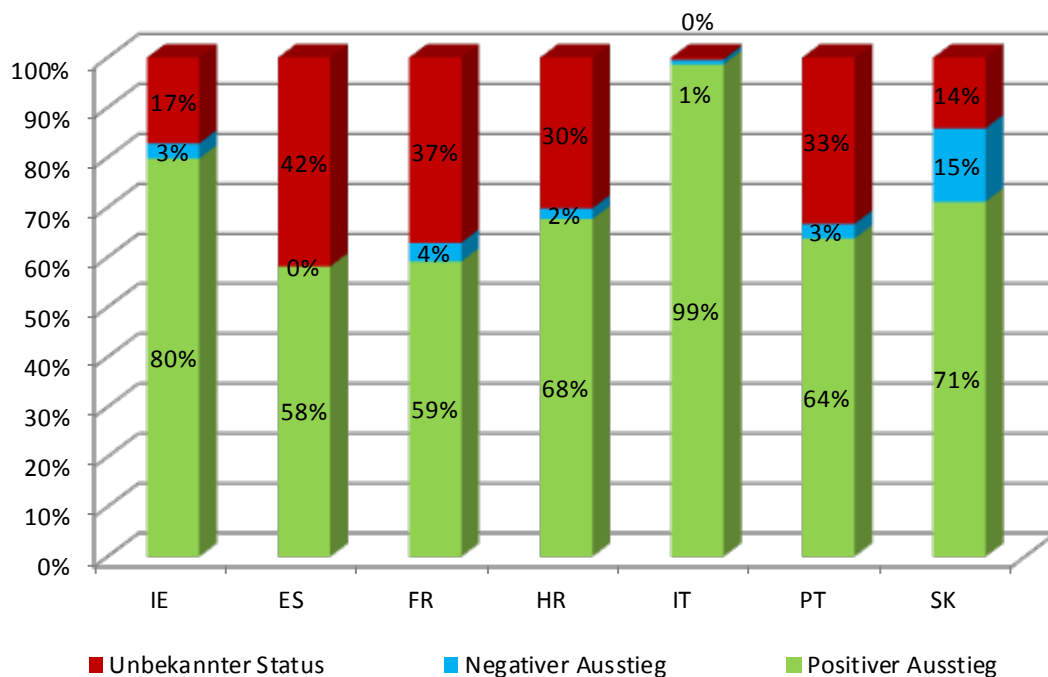
- Sie werden auf der Grundlage nationaler Vorschriften/Praxis (z. B. nach mehrmaligem Versäumnis der Teilnahme an geplanten Aktivitäten) ausgeschlossen.

44. Aus der Vorbereitungsphase der Jugendgarantie können NEETs durch einen positiven oder negativen Ausstieg ausscheiden. Ein positiver Ausstieg bedeutet die Annahme eines Angebots. Ein negativer Ausstieg bedeutet, dass die jeweilige Person weiterhin den Status eines arbeitslosen oder nicht erwerbstätigen NEET hat. Ist der Mitgliedstaat nicht in der Lage, den Status von NEETs nach ihrem Ausscheiden aus dem System festzustellen, wird dieser als unbekannt erfasst, kann also entweder einem positiven oder einem negativen Ausstieg entsprechen. Die geringere Anzahl von NEETs mit unbekanntem Status deutet auf ein gut funktionierendes Überwachungssystem hin (siehe Ziffern 92-98).

45. Alle NEETs, die an Begleitmaßnahmen teilnehmen, darunter die Aufstellung individueller Aktionspläne, individuelles Fallmanagement für NEETs, die mehr Unterstützung oder Schulungsleistungen (z. B. Grundfertigkeiten, soziale Kompetenzen, Mentoring usw.) benötigen, gelten als Teilnehmer in der Vorbereitungsphase der Jugendgarantie und nicht als Aussteiger aus dem System.

46. Ende 2015 bestanden beim Anteil der positiven Ausstiege zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede, die in einem Bereich von 58 % in Spanien bis 99 % in Italien lagen (siehe **Abbildung 8**).

Abbildung 8 - Anteil der Ausstiege nach Art (kumulativ für den Zeitraum 2014-2015)¹



¹ Die Daten für Spanien wurden von der spanischen öffentlichen Arbeitsverwaltung bereitgestellt, da sich die EMCO-Daten ausschließlich auf NEETs beziehen, die in der SNGJ (spanische Datenbank zur Jugendgarantie) registriert sind. Die Daten für Frankreich für das Jahr 2014 berücksichtigen lediglich die Zahlen der öffentlichen Arbeitsverwaltung *Pôle Emploi*, um Doppelzählungen mit den kommunalen Arbeitsagenturen, den *Missions Locales*, zu vermeiden.

Quelle: EMCO-Datenbank.

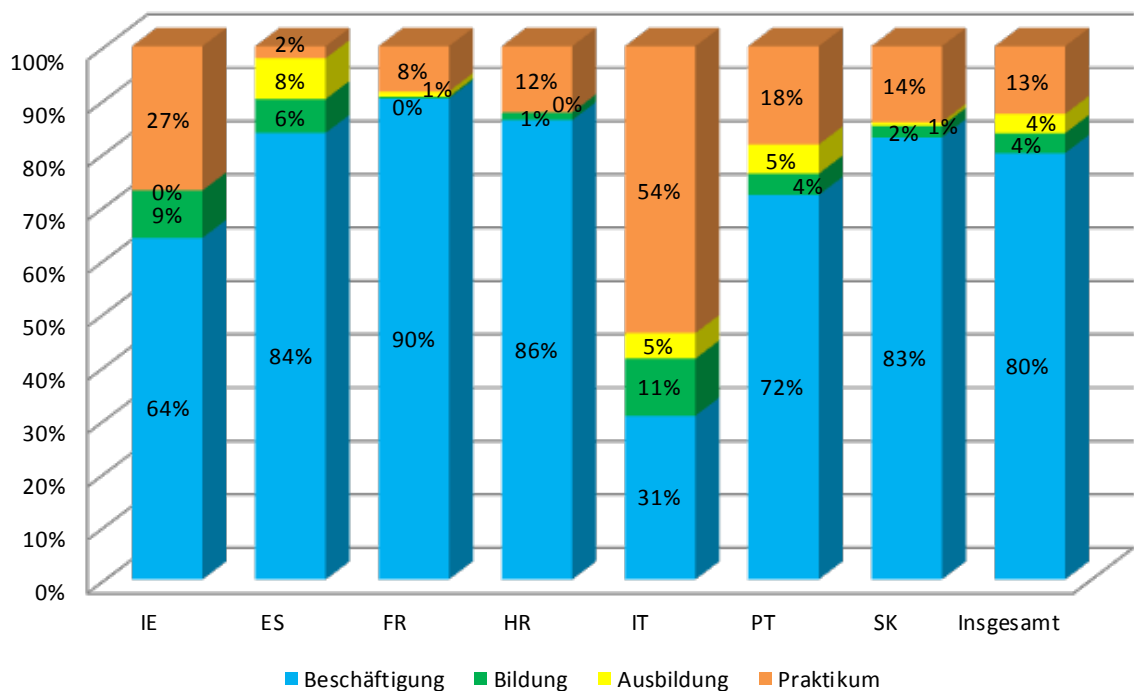
47. Die Quote der Kategorie "unbekannter Status", in Spanien beispielsweise 42 %, verdeutlicht allgemein die mangelhafte Qualität der Daten. Die sehr geringe Anzahl der Ausstiege mit unbekanntem Status in Italien (< 1 %) kann mit der Einrichtung einer Datenbank erklärt werden, die unter anderem die Situation von Teilnehmern der Jugendgarantie verfolgt. Darüber hinaus könnte die geringe Anzahl der negativen Ausstiege in Italien teilweise darauf zurückzuführen sein, dass alle Teilnehmer eine Erklärung unterzeichnen, der zufolge sie für den Beginn einer Maßnahme unmittelbar zur Verfügung stehen.

48. Die Slowakei verzeichnete den höchsten Anteil an negativen Ausstiegen (15 % im Zeitraum 2014-2015). Für das Jahr 2014 meldete die Slowakei jedoch nur 2 % negative Ausstiege und 29 % Ausstiege mit unbekanntem Status. Im Jahr 2015 erhöhte sich der Anteil der negativen Ausstiege dann auf 26 %, was auch nicht dadurch zu erklären ist, dass sich der

Anteil der Ausstiege mit unbekanntem Status aufgrund von Änderungen im Berichterstattungssystem auf weniger als 1 % verringerte.

49. Bei positivem Ausstieg war in allen besuchten Mitgliedstaaten Erwerbstätigkeit der am häufigsten angegebene Status, mit Ausnahme von Italien, wo Praktika einen Anteil von 54 % ausmachten. In allen anderen besuchten Mitgliedstaaten lagen die Ausstiege in die Beschäftigung in einer Spanne von 64 % (Irland) bis 90 % (Frankreich) (siehe **Abbildung 9**).

Abbildung 9 - Aufschlüsselung der positiven Ausstiege nach Status (kumulativ für den Zeitraum 2014-2015)¹



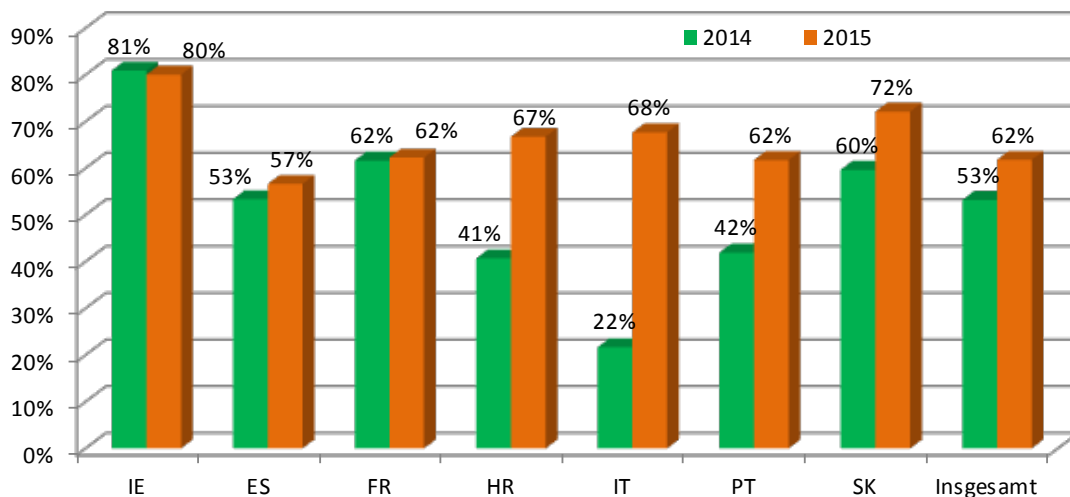
¹ Die Daten für Spanien wurden von der spanischen öffentlichen Arbeitsverwaltung bereitgestellt, da sich die EMCO-Daten ausschließlich auf NEETs beziehen, die in der SNGJ (spanische Datenbank zur Jugendgarantie) registriert sind. Die Daten für Frankreich für das Jahr 2014 berücksichtigen lediglich die Zahlen der öffentlichen Arbeitsverwaltung *Pôle Emploi*, um Doppelzählungen mit den kommunalen Arbeitsagenturen, den *Missions Locales*, zu vermeiden.

Quelle: EMCO-Datenbank.

50. Ein Vergleich zwischen der Anzahl der positiven Ausstiege und der Anzahl der bei der Jugendgarantie registrierten NEETs zeigt, dass im Jahr 2014 die Anzahl der positiven Ausstiege in den sieben besuchten Mitgliedstaaten nur etwa die Hälfte der Registrierungen insgesamt ausmachte (53 % im Jahr 2014 und 62 % im Jahr 2015). 2015 nahm der Anteil der

positiven Ausstiege in allen geprüften Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Irland) zu (siehe **Abbildung 10**). Der Anstieg in Kroatien (von 41 % auf 67 %) und Portugal (von 42 % auf 62 %) ist hauptsächlich mit dem Rückgang der neu registrierten NEETs zu erklären (siehe Ziffer 42, vierter Gedankenstrich). Die Zunahme der positiven Ausstiege (von 22 % auf 68 %) in Italien ist tatsächlich auf einen deutlichen Anstieg der unterbreiteten Angebote sowie auf den kürzeren Berichterstattungszeitraum für 2014 zurückzuführen (siehe Ziffer 42, zweiter Gedankenstrich). Die vorstehenden Zahlen zeigen, dass zusätzliche Anstrengungen erforderlich sind, um allen registrierten NEETs wie in der Ratsempfehlung gefordert ein Angebot zu unterbreiten.

Abbildung 10 - Anteil positiver Ausstiege an der Gesamtzahl der registrierten NEETs¹



¹ Die Daten für Spanien wurden von der spanischen öffentlichen Arbeitsverwaltung bereitgestellt, da sich die EMCO-Daten ausschließlich auf NEETs beziehen, die in der SNGJ (spanische Datenbank zur Jugendgarantie) registriert sind. Die Daten für Frankreich für das Jahr 2014 berücksichtigen lediglich die Zahlen der öffentlichen Arbeitsverwaltung *Pôle Emploi*, um Doppelzählungen mit den kommunalen Arbeitsagenturen, den *Missions Locales*, zu vermeiden.

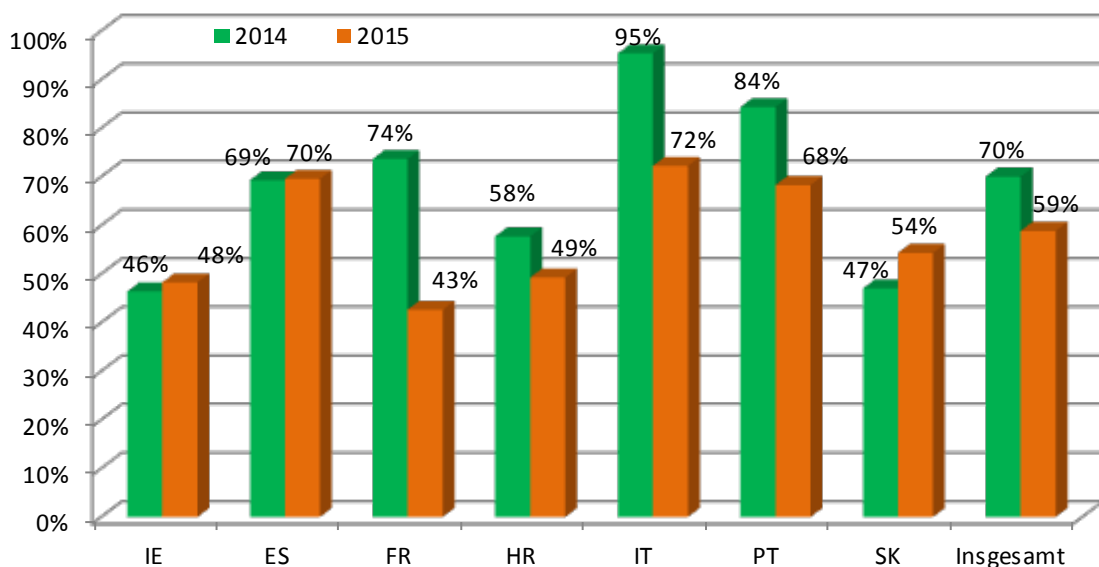
Quelle: EMCO-Datenbank.

70 % der positiven Ausstiege im Jahr 2014 erfolgten innerhalb von vier Monaten

51. Der Empfehlung des Rates zufolge sollen die Mitgliedstaaten NEETs innerhalb von vier Monaten Angebote unterbreiten. In den EMCO-Leitlinien zur Datenübermittlung wird das Datum, an dem NEETs bei einem Anbieter der Jugendgarantie registriert werden, als Anfangszeitpunkt für die Berechnung der vier Monate angesehen.

52. In keinem der Mitgliedstaaten, die während der Prüfung besucht wurden, konnte allen NEETs innerhalb von vier Monaten nach Eintritt in das Jugendgarantie-System ein Angebot unterbreitet werden. Allerdings erfolgten im Jahr 2014 70 % der positiven Ausstiege innerhalb der Viermonatsfrist. Im Jahr 2015 trat in Frankreich, Kroatien, Italien und Portugal eine Verschlechterung der Lage gegenüber 2014 ein (siehe **Abbildung 11**), wodurch der Gesamtdurchschnitt auf 59 % zurückging. Zudem stellte der Hof fest, dass in Italien die Viermonatsfrist für die Annahme eines Angebots für NEETs an dem Tag beginnt, an dem die Bewertung ihres Falls und das Profiling erfolgen, und nicht am Tag ihrer Registrierung im Jugendgarantie-System. Damit sind die individuellen Wartezeiten in der Praxis sogar noch länger. Es sind zusätzliche Anstrengungen erforderlich, um den Anteil der NEETs zu erhöhen, bei denen die Viermonatsfrist eingehalten wird.

Abbildung 11 - Positive Ausstiege aus der Jugendgarantie innerhalb von vier Monaten (2014 und 2015)¹



¹ Die Daten für Spanien wurden von der spanischen öffentlichen Arbeitsverwaltung bereitgestellt, da sich die EMCO-Daten ausschließlich auf NEETs beziehen, die in der SNGJ (spanische Datenbank zur Jugendgarantie) registriert sind. Die Daten für Frankreich für das Jahr 2014 berücksichtigen lediglich die Zahlen der öffentlichen Arbeitsverwaltung *Pôle Emploi*, um Doppelzählungen mit den kommunalen Arbeitsagenturen, den *Missions Locales*, zu vermeiden.

Quelle: EMCO-Datenbank.

Dauerhafte Eingliederung bleibt eine Herausforderung

53. Das letztliche Ziel der Jugendgarantie besteht darin, junge Menschen bei einem dauerhaften Eintritt in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Aus diesem Grund sieht der Überwachungsrahmen des EMCO vor, dass die Situation der jungen Menschen sechs, 12 und 18 Monate nach ihrem Ausstieg aus dem System noch einmal überprüft wird¹⁷. Ihre Situation wird als positiv betrachtet, wenn sie eine Arbeit haben oder eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, und als negativ, wenn sie zum NEET-Status zurückgekehrt sind.

54. Der Hof untersuchte diese Daten - die sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich unterscheiden - für junge Menschen, die in den Jahren 2014 oder 2015 aus dem System ausgeschieden sind.

Situation sechs Monate nach dem Ausstieg aus der Jugendgarantie

55. Der Anteil der jungen Menschen, die im Jahr 2014 aus dem System ausgestiegen sind und sechs Monate später noch immer eine Arbeit hatten oder eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvierten, lag zwischen 56 % (in Portugal) und 71 % (in Irland). Die französischen Behörden übermittelten dem EMCO im September 2016 keine diesbezüglichen Daten (siehe **Tabelle 5**).

¹⁷ Siehe EMCO, *Indicator Framework for Monitoring the Youth Guarantee (YG) - Methodological manual* (Indikatorrahmen für die Überwachung der Jugendgarantie - Methodenhandbuch), Ziffer 81.

Tabelle 5 - Situation der Personen, die 2014 oder 2015 in die Jugendgarantie aufgenommen wurden, sechs Monate nach ihrem Ausstieg aus dem System¹

	2014				2015			
	Positiv	Negativ	Unbekannt	Nicht zutreffend ²	Positiv	Negativ	Unbekannt	Nicht zutreffend ²
IE	71%	21%	8%	0%	71%	21%	8%	0%
ES	63%	15%	21%	0%	37%	47%	0%	16%
HR	61%	17%	22%	0%	60%	13%	17%	10%
IT	68%	0%	32%	0%	65%	0%	27%	8%
PT	56%	11%	33%	0%	47%	11%	25%	17%
SK	4%	16%	80%	0%	4%	14%	80%	2%
Insgesamt	54%	13%	33%	0%	48%	18%	26%	9%

¹ Die Daten für Spanien sind die an den EMCO übermittelten Daten und beziehen sich nur auf die Situation von Personen, die in der SNGJ registriert sind.

² Nicht zutreffend: zum Zeitpunkt der Datenerhebung sind bei den betreffenden Teilnehmern noch keine sechs Monate seit dem Ausscheiden aus der Jugendgarantie vergangen.

Quelle: EMCO-Datenbank.

56. Der Trend bei den Personen, deren Ausstieg nach sechs Monaten weiterhin positiv war, blieb in den Jahren 2014 und 2015 außer in Spanien relativ stabil. In Spanien ging der Prozentsatz von 63 % auf 37 % zurück, während sich die negativen Ausstiege oder Ausstiege mit unbekanntem Status von 36 % auf 47 % erhöhten. Diese Ergebnisse sind zum Teil auf die Änderung der NEET-Zielgruppe, d. h. die Ausweitung auf die 25- bis 29-Jährigen, zurückzuführen (siehe Ziffer 42, erster Gedankenstrich).

57. In der Slowakei hatten den übermittelten Daten zufolge nur 4 % der jungen Menschen, die in den Jahren 2014 und 2015 aus dem Jugendgarantie-System ausgestiegen waren, nach sechs Monaten noch immer eine Arbeit oder absolvierten noch immer eine schulische oder berufliche Ausbildung. Dieses Ergebnis wurde maßgeblich durch den hohen Anteil (80 %) an unbekanntem Status mitbestimmt, weshalb es schwierig ist, die erreichte Dauerhaftigkeit der Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu beurteilen. Tatsächlich fehlten in diesen Fällen Angaben zum Status der jungen Menschen, was die Schwierigkeiten der slowakischen nationalen Behörden bei der Überwachung der aktuellen Situation der Teilnehmer verdeutlicht.

Situation 12 und 18 Monate nach dem Ausstieg aus der Jugendgarantie

58. Mit Ausnahme von Frankreich und Italien machten alle Mitgliedstaaten Angaben zur Situation der jungen Menschen 12 Monate nach ihrem Ausstieg aus dem System. Im Jahr 2014 war die Situation der jungen Menschen 12 Monate nach einem positiven Ausstieg die gleiche wie nach sechs Monaten. Eine Ausnahme ist Spanien, wo nach 12 Monaten nur noch 45 % diesen Status hatten, gegenüber 63 % nach sechs Monaten (siehe **Tabellen 5 und 6**). 18 Monate nach einem positiven Ausstieg war die Quote der erfolgreichen Eingliederung in allen Mitgliedstaaten außer Irland niedriger als nach 12 Monaten.

Table 6 - Positive, negative und unbekannte Situation 12 bzw. 18 Monate nach dem Ausstieg im Jahr 2014^{1, 2}

	2014 - nach 12 Monaten				2014 - nach 18 Monaten			
	Positiv	Negativ	Unbekannt	Nicht zutreffend ³	Positiv	Negativ	Unbekannt	Nicht zutreffend ³
IE	65%	28%	7%	0%	67%	25%	7%	0%
ES	45%	34%	21%	0%	33%	29%	38%	0%
HR	64%	17%	20%	0%	62%	14%	17%	7%
PT	56%	13%	32%	0%	41%	12%	26%	21%
SK	3%	18%	79%	0%	2%	19%	78%	2%
Insgesamt	46%	22%	32%	0%	41%	20%	33%	6%

¹ Die Daten für Spanien sind die an den EMCO übermittelten Daten und beziehen sich nur auf die Situation von Personen, die in der SNGJ registriert sind.

² Die oben aufgeführten Zahlen beziehen sich auf die Situation von Personen zu einem bestimmten Zeitpunkt, d. h. eine negative Situation nach 12 Monaten kann sich nach 18 Monaten in eine positive Situation geändert haben.

³ Nicht zutreffend: zum Zeitpunkt der Datenerhebung sind bei den betreffenden Teilnehmern noch keine 12 bzw. 18 Monate seit dem Ausscheiden aus der Jugendgarantie vergangen.

Quelle: EMCO-Datenbank.

59. Für junge Menschen, die 2015 aus dem System ausstiegen, nahm der Hof keine Bewertung der Situation 12 Monate nach einem positiven Ausstieg vor, da lediglich vier Mitgliedstaaten diesbezügliche Zahlen übermittelten. Außerdem hatten fast zwei Drittel der gemeldeten Teilnehmer den Schwellenwert von 12 Monaten noch nicht erreicht.

Faktoren, die sich auf die Ergebnisse der Jugendgarantie auswirken

60. In diesem Abschnitt wird bewertet, ob sich die Mitgliedstaaten in ausreichendem Maße mit den Faktoren befasst haben, die sich nachteilig auf die Umsetzung der Jugendgarantie auswirken könnten. Insbesondere bewertete der Hof, ob die Mitgliedstaaten

- geeignete Strategien zur Registrierung aller NEETs entwickelt hatten;
- die Gesamtkosten der Jugendgarantie und die Höhe der verfügbaren Finanzmittel veranschlagt hatten;
- Maßnahmen für eine dauerhafte Eingliederung der NEETs ergriffen hatten;
- ein geeignetes Überwachungs- und Berichterstattungssystem eingerichtet hatten.

Keine Strategien mit klaren Etappenzielen und Zielsetzungen zur Erreichung aller NEETs

61. Der Empfehlung des Rates zufolge besteht das Ziel der Jugendgarantie darin, alle jungen Menschen unter 25 Jahren innerhalb von vier Monaten nach Eintritt der Arbeitslosigkeit oder Verlassen des Bildungssystems zu erreichen. Die Mitgliedstaaten sollten aktive Schritte zur Ermittlung und Registrierung aller NEETs unternehmen und sie zum Eintritt in das System der Jugendgarantie motivieren. In der Empfehlung des Rates wird auch betont, wie wichtig die Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den maßgeblichen Interessenträgern (darunter öffentliche und private Arbeitsvermittlungsdienste, Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen, Arbeitgeber, Jugendorganisationen und nichtstaatliche Organisationen mit jungen Menschen als Zielgruppe) ist, um die gesamte Bevölkerungsgruppe der NEETs zu erreichen.

62. Daher untersuchte der Hof, ob die Mitgliedstaaten

- eine kohärente Strategie mit konkreten und messbaren Zielsetzungen zur Erreichung aller NEETs festgelegt hatten;
 - die maßgeblichen Interessenträger eingebunden und konsultiert hatten.
-

Einige Mitgliedstaaten beschränkten sich auf eine eng gefasste Teilgruppe der NEETs

63. Ausgehend von seiner Analyse der Pläne zur Umsetzung der Jugendgarantie stellte der Hof fest, dass die nationalen Behörden in zwei der sieben geprüften Mitgliedstaaten (Italien und Irland) entschieden hatten, sich auf eine enger gefasste Teilgruppe (siehe **Kasten 2**) zu konzentrieren. Dies führte dazu, dass ein erheblicher Teil der NEETs von Anfang an nicht zur Zielgruppe gehörte.

Kasten 2 - NEET-Zielgruppe in Irland und Italien: etwa 30 % der Gesamtgruppe der NEET werden nicht erfasst

Italien: Der Plan zur Umsetzung der Jugendgarantie war auf junge Menschen im Alter von 15 bis 29 Jahren ausgerichtet, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen (1 723 000 im Jahr 2013). Allerdings blieben Jugendliche, die vor der Registrierung in dem System keine Erklärung über die sofortige Verfügbarkeit (*DID - Dichiarazione di immediata disponibilità*) eingereicht hatten (28 % der Gesamtgruppe der NEETs im betreffenden Jahr), bei der Berechnung der Zielvorgabe unberücksichtigt.

Irland: Der Plan zur Umsetzung der Jugendgarantie konzentriert sich auf junge Menschen im Alter von 18 bis 24 Jahren, die im vierten Quartal 2013 keine Arbeit hatten und Arbeitslosenleistungen bezogen bzw. nach Eigenangaben arbeitslos waren (45 000, 70 % der Gesamtgruppe der NEETs). Arbeitslose Schüler/Studierende, nach Eigenangaben nicht erwerbstätige Schüler/Studierende, Pflegepersonen und junge Menschen, die aufgrund einer Behinderung keine Erwerbstätigkeit ausübten, blieben bei der Zielvorgabe unberücksichtigt. Letztere Gruppe umfasste 18 900 Personen (30 % der Gesamtgruppe der NEETs).

Teilnahme setzt Eigeninitiative der NEETs voraus

64. Ein weiterer Aspekt, der den Anwendungsbereich der Jugendgarantie in einigen Mitgliedstaaten einschränkt, ist die erforderliche Eigeninitiative der betreffenden Personen. In Spanien müssen sich NEETs für eine Teilnahme am Jugendgarantie-System auf eigene Initiative beim *Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ)*, dem nationalen Jugendgarantie-System, registrieren lassen. Diese Verpflichtung zur Eigeninitiative ist auch im nationalen Beschäftigungsgesetz 18/2014 verankert. Infolgedessen konnten Personen, die bereits bei anderen Stellen, z. B. bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung, gemeldet waren, nicht

automatisch in die Jugendgarantie übernommen werden, sondern mussten sich erneut registrieren lassen.

65. Der Hof stellte auch fest, dass in Irland ein anderes Konzept verfolgt wurde, das zwar kostenaufwendig war, sich aber als wirksames Mittel zur Ermittlung der gesamten Bevölkerungsgruppe der NEETs über 18 Jahren erwies (siehe **Kasten 3**).

Kasten 3 - Beihilfe zur Einkommenssicherung in Irland

Irland gewährt allen Arbeitslosen ab 18 Jahren eine Einkommensbeihilfe von mindestens 100 Euro pro Woche für eine Person ohne Kinder. Daher gehen die Behörden davon aus, dass bis auf einen unbedeutenden Anteil alle NEETs ab 18 Jahren beim nationalen Ministerium für soziale Sicherheit gemeldet sind.

66. Der Hof gelangte zu der Einschätzung, dass die Strategien der Mitgliedstaaten nicht gezielt genug waren, keine quantifizierten Ziele umfassten und keinen klaren Zeitplan für die Erreichung der gesamten NEET-Gruppe vorsahen. Allerdings stellte der Hof auch fest, dass mehrere der besuchten Mitgliedstaaten innovative Strategien zur Erreichung zuvor nicht ermittelter NEETs entwickelt hatten, für die sie Sensibilisierungsmaßnahmen über traditionelle und moderne Medienkanäle (z. B. soziale Netzwerke) nutzten.

67. Die Kommission gelangte in ihrer Mitteilung¹⁸ zu dem Schluss, dass weitere Bemühungen erforderlich sind, um diejenigen jungen Menschen zu unterstützen, die auf dem Arbeitsmarkt am schwersten zu vermitteln sind, d. h. die NEETs, die schon immer am schwersten zu erreichen waren (auch vor der Krise) und bisher am wenigsten von den Verbesserungen profitieren konnten. Dies bestätigt die Feststellungen des Hofes im Zusammenhang mit den Fortschritten bei der Ermittlung und Registrierung aller NEETs.

¹⁸ COM(2016) 646 final, Die Jugendgarantie und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen - Dreijahresbilanz, S. 12-13 (der deutschen Fassung).

Einbindung maßgeblicher Interessenträger nicht klar definiert

68. Die sieben besuchten Mitgliedstaaten merkten zwar an, dass maßgebliche Interessenträger eingebunden und konsultiert werden müssen, äußerten sich jedoch nicht dazu, wie diese Partnerschaften zu dem übergreifenden Ziel der Erreichung aller NEETs beitragen würden. Die einzige Ausnahme war Portugal, wobei selbst hier unklar blieb, wie die Partner zur Ermittlung und Registrierung aller NEETs beitragen sollten (siehe **Kasten 4**).

Kasten 4 - Der portugiesische Plan zur Umsetzung der Jugendgarantie - Zielvorgaben für die Ermittlung/Registrierung der Bevölkerungsgruppe der NEETs

Das Ziel des portugiesischen Plans zur Umsetzung der Jugendgarantie besteht darin, bis 2019 die gesamte Bevölkerungsgruppe der NEETs zu erreichen. Die Aufgabe der maßgeblichen Interessenträger besteht darin, den Anteil von 47 % der NEETs zu erreichen, die nicht bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung gemeldet sind. Allerdings werden in dem Plan nur allgemeine Ziele festgelegt, die von den maßgeblichen Interessenträgern zu verfolgen sind, und keine konkreten Zielsetzungen für die einzelnen Partner. Ebenso fehlen Angaben zur finanziellen Beteiligung der maßgeblichen Interessenträger oder dazu, wie sie die Zielsetzung ohne zusätzliche Ressourcen verwirklichen sollen.

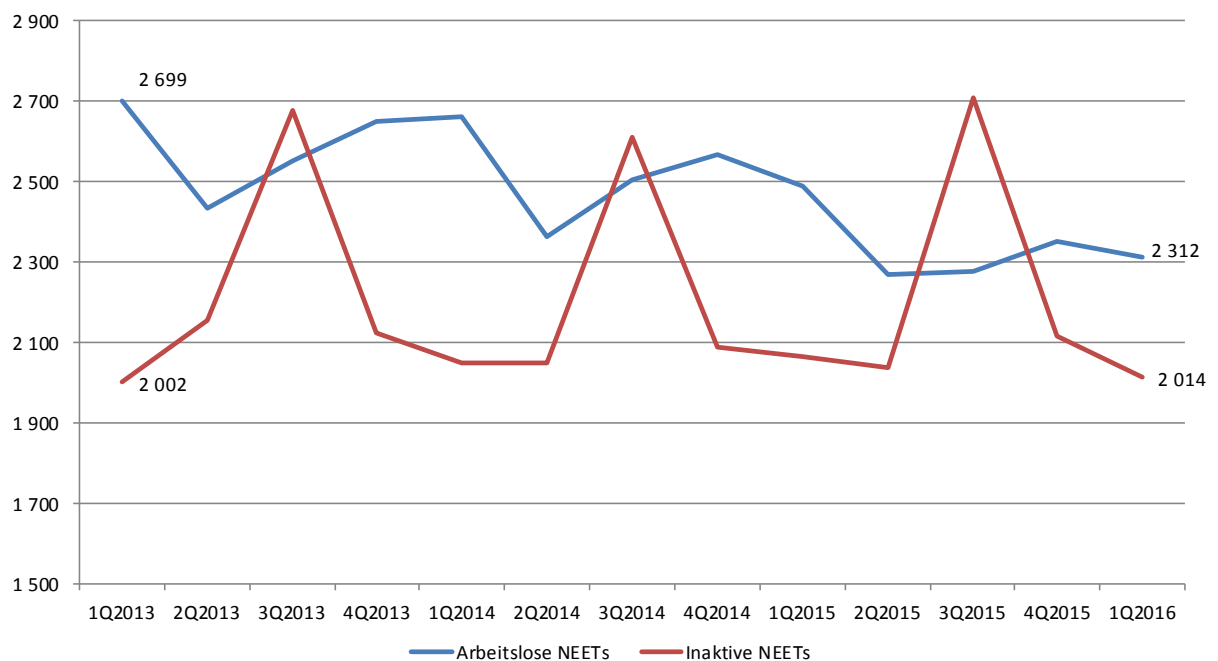
69. Zudem stellte der Hof fest, dass seit der Einführung der Jugendgarantie in allen besuchten Mitgliedstaaten spezielle Vereinbarungen mit maßgeblichen Interessenträgern unterzeichnet worden waren. In Spanien beispielsweise hatte die nationale Arbeitsverwaltung mit Einrichtungen wie dem nationalen Jugendinstitut, *Instituto de la Juventud* (INJUVE), der Vereinigung der Unternehmensverbände der Beschäftigungsgesellschaften, *Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Inserción* (FAEDEI), und dem spanischen Roten Kreuz Vereinbarungen zur Erreichung der am stärksten gefährdeten NEETs unterzeichnet. Die Slowakei hatte im Jahr 2015 drei Vereinbarungen mit ESF-finanzierten Sozialpartnern unterzeichnet, die darauf abzielten, nicht erwerbstätige NEETs zur Registrierung bei Arbeitsvermittlungsstellen zu motivieren. Allerdings wurde in allen Fällen nicht festgelegt, welche genauen Zielvorgaben die Partnerorganisation erreichen sollte.

70. Dies deutet auf eine zunehmende Einbeziehung maßgeblicher Interessenträger hin, die in engem Kontakt mit der Untergruppe der nicht erwerbstätigen NEETs arbeiten. Es muss jedoch noch klarer festgelegt werden, wie sie sich beteiligen und möglichst effizient und wirksam zu dem Prozess beitragen können.

Zahl der arbeitslosen NEETs ging zurück, während die der nicht erwerbstätigen NEETs unverändert blieb

71. Die NEET-Gesamtzielgruppe der Jugendgarantie ging in den sieben besuchten Mitgliedstaaten zwischen dem ersten Quartal 2013 und Ende März 2016 von 4,7 Millionen auf 4,3 Millionen zurück (siehe **Abbildung 12**).

Abbildung 12 - Anzahl der arbeitslosen und nicht erwerbstätigen NEETs in den sieben besuchten Mitgliedstaaten (erstes Quartal 2013 - Ende März 2016)(in Tausend)



Quelle: Eurostat-Daten zur Anzahl der arbeitslosen und nicht erwerbstätigen NEETs.

72. Grund für den Rückgang war eine Abnahme des Arbeitslosenanteils in der Bevölkerungsgruppe der NEETs (- 387 000 Personen), während die Zahl der nicht

erwerbstätigen NEETs praktisch unverändert blieb (+ 13 000 Personen)¹⁹. Dies untermauert die Tatsache, dass zur Erreichung der nicht erwerbstätigen NEETs zusätzliche Anstrengungen erforderlich sind²⁰.

Keine Bewertung der Gesamtkosten der Jugendgarantie und der verfügbaren Finanzmittel durch die Mitgliedstaaten

73. Vor Einführung der Jugendgarantie stellten alle Mitgliedstaaten für arbeitslos gemeldete junge Menschen bereits im Rahmen ihrer aktiven Arbeitsmarktpolitik und insbesondere über ihre öffentlichen Arbeitsverwaltungen (oder vergleichbare Stellen) Unterstützung bereit. Die Einführung der Jugendgarantie stellte die Mitgliedstaaten vor zwei zusätzliche Herausforderungen:

- Erstens sollen mit der bereitgestellten Unterstützung alle NEETs erreicht werden und nicht nur diejenigen, die bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung arbeitslos gemeldet sind.
- Zweitens soll die für alle NEETs bereitgestellte Unterstützung dazu führen, dass innerhalb von vier Monaten nach Verlassen des Bildungssystems oder Eintritt der Arbeitslosigkeit ein Angebot unterbreitet wird.

74. Daher untersuchte der Hof, ob die Mitgliedstaaten die zusätzlichen Kosten für die Bereitstellung des Angebots, das allen NEETs nach Maßgabe der Empfehlung des Rates innerhalb von vier Monaten zu unterbreiten ist, veranschlagt hatten und ob sie die Höhe der verfügbaren Finanzmittel ermittelten.

75. Der Hof stellte Folgendes fest:

- Keiner der sieben besuchten Mitgliedstaaten konnte eine Schätzung zu den für seine spezielle Situation erwarteten Zusatzkosten vorlegen.

¹⁹ Die saisonalen Spitzen in den dritten Quartalen sind durch das Ende des akademischen Jahres bedingt.

²⁰ COM(2016) 646 final, S. 10 (der deutschen Fassung).

- Im Allgemeinen sahen die Pläne zur Umsetzung der Jugendgarantie in allen besuchten Mitgliedstaaten eine Reihe von Maßnahmen vor, die den NEETs auf der Grundlage der ESI-Fonds-Finanzierung für 2014-2020, insbesondere im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und des Europäischen Sozialfonds (ESF), angeboten werden sollten.

76. In aktuellen Forschungsarbeiten unabhängiger Organisationen werden Richtwerte zu den möglichen Kosten für die Erreichung aller NEETs in der EU angegeben. Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) schätzt die jährlichen Kosten auf etwa 45,4 Milliarden Euro²¹, während Eurofound 50,4 Milliarden Euro pro Jahr veranschlagt²².

77. Zum Vergleich: Die den 28 EU-Mitgliedstaaten im Zeitraum 2014-2020 insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel des ESF/der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen belaufen sich auf 86,4 Milliarden Euro (d. h. 12,3 Milliarden Euro pro Jahr). Zudem wurden im Rahmen des Siebenjahresprogramms Mittel des ESF/der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen in Höhe von 12,5 Milliarden Euro (oder 1,8 Milliarden Euro pro Jahr) der ESF-Investitionspriorität 8.ii (dauerhafte Eingliederung von jungen Menschen in den Arbeitsmarkt) zugewiesen, von denen 6,4 Milliarden Euro für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen vorgesehen sind, die unmittelbar auf NEETs ausgerichtet ist.

78. Demnach reichen entgegen der Erwartung, die mit der Empfehlung des Rates geweckt wurde, die Ressourcen aus dem EU-Haushalt allein nicht aus, um die gesamte Bevölkerungsgruppe der NEETs zu erreichen. In diesem Zusammenhang sind die Mitgliedstaaten gefordert, die Kosten ihrer Jugendgarantie-Systeme angemessen zu bewerten und die damit verbundenen Maßnahmen entsprechend den verfügbaren Finanzmitteln zu priorisieren.

²¹ ILO, *The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges* (Das Jugendgarantieprogramm in Europa: Besonderheiten, Umsetzung und Herausforderungen), August 2015.

²² Eurofound, *Social Inclusion of Young People* (Die soziale Eingliederung von jungen Menschen), September 2015.

Vorgehensweise der Mitgliedstaaten hat Auswirkungen auf die dauerhafte Eingliederung von NEETs

79. Das letztliche Ziel der Jugendgarantie besteht darin, die Qualifikationen/Beschäftigungsfähigkeit von NEETs zu verbessern und sie dauerhaft in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Der Empfehlung des Rates zufolge sollten Maßnahmen im Rahmen eines Jugendgarantie-Systems, deren Ziel die Verbesserung der Qualifikationen und Kompetenzen Einzelner ist, dazu beitragen, bestehende Diskrepanzen zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage zu beseitigen und so den Arbeitsmarktbedarf besser zu erfüllen. Des Weiteren gilt: Je weiter die betreffende Person vom Arbeitsmarkt abgekoppelt ist, desto mehr Unterstützung benötigt sie für ihre Eingliederung. Die Angebote sollten an das Profil und das Qualifikationsniveau der jeweiligen Person angepasst sein. Zudem sollten sie die Mindestanforderungen an ein hochwertiges Angebot erfüllen.

80. Daher untersuchte der Hof, ob die besuchten Mitgliedstaaten

- im Rahmen ihrer Jugendgarantie systematisch gegen das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage vorgegangen sind;
- die Profile der NEETs bewertet und eine einheitliche Vorgehensweise bei den verschiedenen Anbietern sichergestellt haben;
- eine Definition für den Begriff "hochwertiges Angebot" angewendet haben.

Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage im Rahmen der Jugendgarantie nicht ermittelt und beseitigt

81. Die Bevölkerungsgruppe der NEETs ist stark heterogen²³. Dennoch hatte keiner der besuchten Mitgliedstaaten eine umfassende Analyse dieser Bevölkerungsgruppe, einschließlich einer Analyse des Missverhältnisses zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage, durchgeführt. In Portugal und Spanien beispielsweise beruhte der Plan zur

²³ Eurofound, *Exploring the diversity of NEETs* (Sondierung der Vielfalt von NEETs), Juli 2016.

Umsetzung der Jugendgarantie lediglich auf den statistischen Daten der nationalen statistischen Ämter zu NEETs, wie Altersstruktur, Qualifikationen und Geschlecht.

82. Von den geprüften Mitgliedstaaten hatte lediglich Irland einen systematischen Ansatz zur Beseitigung des Missverhältnisses zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage und zur Anpassung des Berufsbildungsportfolios für NEETs an die lokalen Bedürfnisse entwickelt. Das diesbezügliche Verfahren wird auf jährlicher Basis für ein bestimmtes Einzugsgebiet durchgeführt und besteht aus einer Kombination aus Bevölkerungszählung und Arbeitserhebung, an denen Vertreter der kommunalen Arbeitgeber und Ausbildungsanbieter mitwirken. Dieses System bestand jedoch schon vor der Einführung der Jugendgarantie.

83. Alle anderen besuchten Mitgliedstaaten befassten sich mit dem Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage im Rahmen spezifischer Studien und/oder Analysen, die von verschiedenen Einrichtungen durchgeführt wurden. Allerdings wurden diese Studien bei der Konzeption der Art und der Anzahl der in die Pläne zur Umsetzung der Jugendgarantie aufzunehmenden Angebote entweder gar nicht oder nur teilweise berücksichtigt.

Profiling-Systeme in drei der besuchten Mitgliedstaaten aufgrund der Jugendgarantie angepasst

84. Die Einführung der Jugendgarantie zog in Italien, Spanien und Irland eine Anpassung des Profiling-Systems für NEETs nach sich. Hingegen behielten Kroatien, die Slowakei, Frankreich und Portugal ihr früheres System bei.

85. In Kroatien und der Slowakei (wo der einzige Anbieter der Jugendgarantie die öffentliche Arbeitsverwaltung ist) stützt sich das Profiling-System auf die qualitative Einschätzung eines Fallmanagers. In Frankreich wird die Einschätzung von NEETs ebenfalls von einem Fallmanager vorgenommen, aber es gibt für diese Aufgabe eine Vielzahl von Dienstleistern, die keinen einheitlichen Ansatz verfolgen.

86. Portugal, Irland und Italien nutzen ein System, das erstens auf einem automatisierten Punktesystem und zweitens auf einem qualitativen Profiling aufgrund der Einschätzung eines

Fallmanagers beruht. In Irland und Portugal ist die öffentliche Arbeitsverwaltung der einzige Anbieter der Jugendgarantie, der Einschätzungen von NEETs vornimmt, während in Italien mehrere Anbieter diese Aufgabe übernehmen (siehe **Kasten 5**).

Kasten 5 - Ein neues Profiling-System für NEETs für die Jugendgarantie in Italien

Italien hat im Rahmen des Jugendgarantie-Systems für alle Anbieter der Jugendgarantie ein Standardverfahren für das Profiling von NEETs eingeführt. Dieses schließt die Berechnung eines Gefährdungskoeffizienten (gering, mittel, hoch oder sehr hoch) für jeden betroffenen jungen Menschen ein. Die Berechnung erfolgt anhand der persönlichen Merkmale (wie Alter, Geschlecht, Bildungshintergrund, Arbeitserfahrung usw.) und des Wohnsitzes (Profil des lokalen Produktionssystems, regionale oder provinziale Arbeitslosenquote usw.) dieser Personen. Mit dieser Bewertung wird eine standardisierte Grundlage geschaffen, mit der Arbeitsberater das am besten geeignete Angebot für die jeweilige Person bestimmen können. Die Arbeitsberater verfügen über einen weiten Ermessensspielraum bei der Festlegung des Weges, den NEETs im Rahmen des Jugendgarantie-Systems einschlagen werden. Derzeit werden Leitlinien erarbeitet, mit denen Mitarbeiter von Arbeitsämtern beim qualitativen Profiling unterstützt werden sollen, das in die Unterzeichnung einer individuellen Dienstleistungsvereinbarung mündet. Die obligatorische Nutzung dieses Systems trägt zu einer einheitlichen Behandlung aller NEETs bei.

87. Spanien geht derzeit von einem nicht harmonisierten multiregionalen Profiling durch einen Fallmanager zu einem gemeinsamen landesweiten Rahmen für die Bewertung und das Profiling von NEETs über. Grundlage wird ein standardisierter Fragebogen zur Beschäftigungsfähigkeit sein, der von der öffentlichen Arbeitsverwaltung und den Autonomen Regionen erarbeitet worden ist.

88. Ein automatisiertes System ist einem vollständig personalisierten oder kombinierten System nicht zwangsläufig überlegen. Dabei ist jedoch zu betonen, dass Ersteres mit größerer Wahrscheinlichkeit für eine einheitliche und kohärente Behandlung aller NEETs sorgt, während Letzteres in stärkerem Maße von der Kompetenz und Erfahrung der Fallmanager abhängig ist.

Verschiedene Mitgliedstaaten haben den Begriff des hochwertigen Angebots definiert

89. Auch wenn sich die Auffassungen zum Begriff des hochwertigen Angebots zwischen den Mitgliedstaaten unterscheiden²⁴, bestehen einige gemeinsame Kriterien. In Irland, Frankreich und Portugal ist die Definition eines hochwertigen Angebots in den nationalen Plänen zur Umsetzung der Jugendgarantie eher allgemein gehalten und unmittelbar an eine dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt geknüpft. Andererseits sind im spanischen Plan zur Umsetzung der Jugendgarantie für jede Angebotsart die wesentlichen Kennzeichen für Hochwertigkeit festgelegt.

90. Darüber hinaus hat die Jugendgarantie in zwei der Mitgliedstaaten, auf die sich der vorliegende Bericht bezieht (Italien und die Slowakei), zur Erarbeitung einer umfassenden Definition für ein hochwertiges Angebot beigetragen, die im Falle der Slowakei Rechtsverbindlichkeit hat (siehe **Kasten 6**). Kroatien hat bisher noch keine Begriffsbestimmung für ein hochwertiges Angebot eingeführt, doch dieser Aspekt wird derzeit vom neu eingerichteten Rat zur Durchführung des Plans zur Umsetzung der Jugendgarantie geprüft.

Kasten 6 - Definition eines hochwertigen Angebots in der Slowakei

Die Definition eines hochwertigen Angebots ist im Arbeitsvermittlungsgesetz festgelegt. Jedes Stellenangebot, das aus dem Staatshaushalt oder im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF subventioniert wird, muss eine Mindestarbeitszeit und eine Mindestlaufzeit des Arbeitsvertrags/der selbstständigen Tätigkeit bieten und Anforderungen an die Dauerhaftigkeit der Beschäftigung nach Auslaufen der Unterstützung erfüllen. Außerdem sind in dem Gesetz die Höhe des monatlichen Zuschusses und die Gesamtdauer der Unterstützung geregelt. Die Angebote müssen auch dem Gesundheitszustand der jeweiligen Begünstigten, ihren Qualifikationen und beruflichen Fähigkeiten und ihrer bisherigen Erfahrung Rechnung tragen. Im April 2015 wurde im Gesetz Nr. 61/2015 Slg. zur beruflichen Aus- und Weiterbildung genau festgelegt, was im Rahmen der dualen Ausbildung unter einem hochwertigen Ausbildungsangebot zu verstehen ist.

²⁴ Im Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Umsetzung der Jugendgarantie und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (15015/16 vom 1. Dezember 2016) wird dazu aufgerufen, im Kontext des Indikatorrahmens Normen für Qualitätskriterien zu erörtern.

91. Eine rechtliche Definition des Begriffs "hochwertiges Angebot" bietet für sich genommen noch keine Gewähr für die positive Wirkung einer Teilnahme an der Jugendgarantie. Unabhängig von der Qualität der Angebote ist Wirtschaftswachstum die Voraussetzung für eine dauerhafte Eingliederung von NEETs in den Arbeitsmarkt.

Die mangelhafte Qualität der Daten erschwerte die Bewertung der Ergebnisse der Jugendgarantie

92. In der Empfehlung des Rates wird betont, dass alle Maßnahmen im Rahmen der Jugendgarantie-Systeme überwacht und evaluiert werden müssen. Es bedarf einer guten Datenqualität, um auf der Grundlage dessen, was sich wo und wie bewährt hat, faktengestützte Strategien und Maßnahmen zu entwickeln und so die effiziente Nutzung der Ressourcen und eine positive Investitionsrendite sicherzustellen.

93. Daher prüfte der Hof, ob die Mitgliedstaaten Systeme eingeführt hatten, mit denen die angemessene Überwachung und Evaluierung der Umsetzung der Jugendgarantie ermöglicht wurde.

94. Eine Voraussetzung für die Bewertung der durch die Jugendgarantie erzielten Fortschritte ist die Verfügbarkeit von Informationen über die Ausgangssituation vor ihrer Umsetzung (z. B. die Anzahl der NEETs, die vor der Einführung der Jugendgarantie von den öffentlichen Arbeitsverwaltungen Unterstützung erhalten haben). In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass alle besuchten Mitgliedstaaten nur über begrenzte Informationen über die Art der Unterstützung, die den NEETs zuteilgeworden ist, über die Anzahl der bereitgestellten Angebote/Dienste und die entsprechenden Kosten verfügten.

95. Außerdem stellte der Hof bei den von den Mitgliedstaaten an den Beschäftigungsausschuss übermittelten Daten mehrere Unstimmigkeiten und Zuverlässigkeitsprobleme fest. Die Vergleichbarkeit ist beeinträchtigt, da die Mitgliedstaaten die Daten in unterschiedlicher Form an den Beschäftigungsausschuss melden. Dies betrifft beispielsweise die Zielaltersgruppe, die Methode zur Berechnung der Neuzugänge seit Einführung der Jugendgarantie, die Informationen über die Ausstiege und die Verfügbarkeit von Folgedaten (siehe auch den **Anhang**).

96. Probleme, auch bezüglich der Vollständigkeit der Daten, wurden in Mitgliedstaaten festgestellt, in denen es mehrere Anbieter der Jugendgarantie gab, aber kein einheitliches einziges Berichtssystem.

97. Dies ist z. B. in Frankreich der Fall, wo die nationalen Behörden nicht in der Lage sind, über die Situation der NEETs Bericht zu erstatten, nachdem sie das System verlassen haben (siehe Ziffer 55). Außerdem erfasst das französische Überwachungssystem nicht alle potenziellen Anbieter der Jugendgarantie. So sind beispielsweise Angebote für Schulabbrecher, die das Bildungsministerium über die *Réseaux Formation Qualification Emploi* bereitstellt, nicht eingeschlossen. Eine ähnliche Situation lag in Portugal vor, wo Angebote des Bildungsministeriums für NEETs nicht gemeldet wurden.

98. Italien hat andererseits ein umfassendes elektronisches Überwachungssystem für das Jugendgarantie-System eingeführt (siehe **Kasten 7**).

Kasten 7 - Verwendung einer integrierten Datenbank zur Überwachung der Jugendgarantie (Italien)

Im Jahr 2014 richtete Italien ein elektronisches System zur Verwaltung der Jugendgarantie ein. Es ist so konzipiert, dass der NEET-Status der Teilnehmer in einer einzigen Datenbank registriert und später überprüft werden kann. Die in das System eingegebenen Daten mit Informationen über den Beschäftigungsstatus der Teilnehmer umfassen auch Informationen, die von den Provinzabteilungen und Arbeitsagenturen übermittelt werden. Das System ist auch an die Datenbank des Bildungsministeriums angebunden, sodass die Bildungssituation der betroffenen Personen überprüft werden kann. Wöchentliche Berichte über die Anzahl der registrierten NEETs und der unterbreiteten Angebote werden im Überwachungsbereich einer speziellen Jugendgarantie-Website veröffentlicht.

Bewertung des Beitrags der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen

99. Die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen wurde eingeführt, um die Umsetzung der Jugendgarantie zu unterstützen und die Bereitstellung von Maßnahmen für einzelne NEETs zu verbessern und zu beschleunigen.

100. Da die Mittel der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen die im Rahmen des ESF verfügbare Finanzierung ergänzen und einen erheblichen Anteil der zur Umsetzung der Jugendgarantie verfügbaren finanziellen Ressourcen ausmachen, bewertete der Hof ihren

Beitrag zu den Aspekten, die schon in den vorhergehenden Abschnitten dieses Berichts über die allgemeine Umsetzung der Jugendgarantie behandelt wurden.

101. Daher untersuchte der Hof,

- ob die in den operationellen Programmen enthaltenen Interventionen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen angemessen analysiert und bewertet wurden;
- ob zur Bewertung der Ergebnisse aussagekräftige Ziele und Überwachungsmechanismen ausgearbeitet wurden;
- welche Ergebnisse bislang erzielt wurden und ob sie mit den festgesetzten Zielvorgaben im Einklang stehen.

Die unzureichende Bewertung der Bevölkerungsgruppe der NEETs beeinträchtigt die Konzeption der OP der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen

102. In Anbetracht der Heterogenität der Bevölkerungsgruppe der NEETs, eine Tatsache, die in der Empfehlung des Rates unterstrichen wurde, wäre eine detaillierte Bewertung nötig gewesen, um die Zielbevölkerung der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen angemessen zu bestimmen.

103. Der Hof stellte fest, dass die von den besuchten Mitgliedstaaten zur Bestimmung der Zielbevölkerung der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen durchgeführten Bewertungen oberflächlich und unspezifisch waren. Alle fünf Mitgliedstaaten hatten die Zielbevölkerung der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen in zwei Untergruppen unterteilt: nicht erwerbstätige NEETs und arbeitslose NEETs. Eine spezifische Ausrichtung auf Kategorien wie Schulabbrecher, wirtschaftlich und sozial benachteiligte Personen, Langzeitarbeitslose oder am stärksten vom Arbeitsmarkt abgekoppelte Personen fand nicht statt.

104. So weist beispielsweise in Frankreich das nationale OP der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen aus, dass die Hälfte der NEETs im Alter von 15 bis 24 Jahren hochqualifiziert und vorübergehend vom Arbeitsmarkt abwesend ist. Allerdings wird nicht dargelegt, ob die

Ressourcen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen auf die übrige Bevölkerungsgruppe konzentriert werden, die mit größerer Wahrscheinlichkeit der Hilfe bedarf.

105. Keiner der fünf besuchten Mitgliedstaaten nahm eine umfassende Bewertung der Merkmale der Bevölkerungsgruppe der NEETs vor: Alle zogen nur statistische Daten wie Alters- und Gebietsverteilung und Bildungsniveau zur Begründung der im operationellen Programm enthaltenen Optionen heran. Die nationalen Behörden haben somit keine angemessene Defizitbewertung durchgeführt.

106. Überdies wurden keine Untersuchungen durchgeführt, um die Wohnorte der NEETs oder ihren sozialen, familiären und wirtschaftlichen Hintergrund zu ermitteln. Ebenso wenig wurde ermittelt, welche Maßnahmen sich für die dauerhafte Eingliederung der verschiedenen Untergruppen der NEETs in den Arbeitsmarkt am besten eignen könnten. Außerdem wurden keine Marktanalysen herangezogen, um die Anzahl der Personen zu bestimmen, die zu Fördermaßnahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (wie Arbeitsangebote, Weiterbildungsmaßnahmen, Praktika oder Ausbildungsstellen) angemeldet werden sollten. Es wurden weder Defizitbewertungen noch Bewertungen des Missverhältnisses zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage vorgenommen, um die Prioritätsbereiche der Maßnahmen zu rechtfertigen.

107. In den fünf besuchten Mitgliedstaaten wurde die Gesamtzahl der NEETs, die von der Finanzierung im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen profitieren, anhand des einer bestimmten Art von Angebot zuzuweisenden Betrags und der entsprechenden Kosten pro Einheit bestimmt. Die Zuweisungen für jede spezifische Art von Angebot basierten nicht auf einer Bewertung.

108. So genehmigte beispielsweise Spanien eine Reihe von Maßnahmen, die mit Mitteln der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen finanziert werden sollten. Die einzelnen Regionen waren jedoch befugt, die genauen Merkmale und Kosten jeder Maßnahme festzulegen, die durch die Beschäftigungsinitiative kofinanziert werden sollte.

109. Die fehlende umfassende Kenntnis der Bevölkerungsgruppe der NEETs trug zu einer eher vagen Konzeption der operationellen Programme bei, in denen weder die Zielgruppen

angegeben wurden, die am dringendsten Unterstützung benötigen, noch dargelegt wurde, warum sich die vorgeschlagenen Maßnahmen am besten zur Beseitigung der bestehenden Missverhältnisse eignen würden.

110. Der Hof stellte fest, dass der wichtigste Faktor für die Zuweisung der Finanzmittel die Verfügbarkeit von Anbietern war, die den NEETs Angebote machen konnten. Im ESF-OP Kroatiens wird ausdrücklich erwähnt, dass die Mittel der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen für nicht erwerbstätige und arbeitslose NEETs vorgesehen sind, die zügig in Maßnahmen aufgenommen werden können, während langzeitarbeitslose NEETs ab 2019 durch den ESF finanziert werden sollen.

111. Bei der Ausarbeitung der operationellen Programme wurden die maßgeblichen Interessenträger, insbesondere Jugendverbände, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, in der Tat konsultiert. Einige dieser Organisationen bemängelten jedoch bei der Befragung durch den Hof die Transparenz des Verfahrens und vertraten die Auffassung, dass keine gebührende Konsultation stattgefunden habe. So beklagten zum Beispiel die Vertreter der Gewerkschaften und Jugendverbände in Portugal, dass sie erst in einem fortgeschrittenen Stadium der Ausarbeitung des operationellen Programms zur Mitwirkung eingeladen worden seien.

Risiko, dass Mittel der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF an die Stelle nationaler Fördermittel treten

112. Die Mittel der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen aus dem EU-Haushalt sind zur Aufstockung der schon für die operationellen Programme des Zeitraums 2014-2020 verfügbaren ESF-Mittel gedacht, damit zusätzliche Unterstützung bereitgestellt werden kann, die einzelnen NEETs, insbesondere denen, die am dringendsten Hilfe benötigen, zugutekommt. Die für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/den ESF verwendeten EU-Mittel sollten jedoch öffentliche oder gleichwertige Ausgaben der Mitgliedstaaten nicht ersetzen²⁵.

²⁵ Artikel 95 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

113. Die besuchten Mitgliedstaaten konnten nicht bestätigen, ob die Mittel der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF eine Nettoerhöhung der den NEETs zugewiesenen öffentlichen Ausgaben bewirken würden. Daher besteht das Risiko, dass die Ressourcen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF nicht zu einer Nettoerhöhung der für NEETs verfügbaren Mittel führen und zumindest teilweise Ausgaben ersetzen werden, die zuvor aus den nationalen Haushalten finanziert wurden. Dadurch, dass die Ausgaben seit September 2013 förderfähig waren, obgleich die Kommission die ersten OP/Prioritätsachsen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF erst im Juni/Juli 2014 genehmigte (in Frankreich und Italien) und die übrigen vier bewerteten operationellen Programme Ende 2014 genehmigt wurden, wurde dieses Risiko noch erhöht.

114. Außerdem stellte der Hof bei seiner Bewertung der OP/Prioritätsachsen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF fest, dass die meisten Maßnahmen, die Finanzmittel der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen erhalten sollten, schon vor der Einführung der Jugendgarantie bestanden. In Portugal war dies bei 81 % der Mittel der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen der Fall. Dies ist zwar an sich nicht unbedingt negativ, zeigt aber, dass das Risiko besteht, dass die Unterstützung im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF an die Stelle nationaler Mittel tritt.

115. Außerdem ist nicht klar, ob die Zielwerte der Leistungsindikatoren für die Outputs der OP der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF einer Nettoerhöhung der Anzahl von unterstützten NEETs entsprechen oder nicht. Beispielsweise hat die Prioritätsachse "Beschäftigungsinitiative für junge Menschen" des spanischen ESF-OP zum Ziel, Unterstützung für 1 057 527 NEETs bereitzustellen. Die nationalen Behörden haben jedoch nicht bestätigt, dass diese Zahl einer Nettoerhöhung der Anzahl von Angeboten entspricht, die ihnen zur Verfügung gestellt würden (im Vergleich zum Stand vor dem Inkrafttreten der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen).

116. Noch schwieriger ist die Bewertung des zusätzlichen Nutzens der Mittel der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen bei der Unterstützung der NEETs, wenn die operationellen Programme die Zuweisung der verfügbaren Mittel nur teilweise ausweisen. Das trifft auf Kroatien zu, wo nur 69 % der verfügbaren Mittel für die Prioritätsachse

"Beschäftigungsinitiative für junge Menschen" des ESF-OP spezifischen Maßnahmen zugewiesen werden, während die übrigen 31 % noch nicht mit Maßnahmen verknüpft sind.

Die Datenqualität und der Leitfaden der Kommission zur Datensammlung beeinträchtigen die Messung der Ergebnisse der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen

117. Zur Messung der erzielten Ergebnisse in Bezug auf die Verwendung der Mittel der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF sind in der Verordnung 12 verbindliche Ergebnisindikatoren festgelegt²⁶. Für alle diese Indikatoren sollten ein Ausgangsszenario und Zielvorgaben festgelegt und die Daten der Durchführung anschließend überwacht und gemeldet werden.

118. Der Hof hat die Angemessenheit der von den besuchten Mitgliedstaaten festgelegten Ausgangsszenarios und Ergebniszielvorgaben sowie ihre Modalitäten der Zusammenstellung und Meldung der Überwachungsdaten bewertet.

Die Datenqualität erschwert die Bewertung der Ausgangsszenarios und Zielvorgaben

119. Bei den Verhandlungen über die operationellen Programme muss die Kommission die Zuverlässigkeit der verwendeten Ausgangsszenarios bewerten, um die Plausibilität der Zielvorgaben sicherzustellen. Dies ist Teil der Prüfung der Ex-ante-Konditionalitäten; wenn die Ausgangswerte nicht durch Nachweise untermauert werden können oder historische Daten fehlen, sollte vom betreffenden Mitgliedstaat ein Aktionsplan ausgearbeitet werden.

120. Die Kommission gibt den Mitgliedstaaten Leitlinien zur Ermittlung der Ausgangswerte an die Hand. Der Hof stellte jedoch bei allen untersuchten Mitgliedstaaten fest, dass sich die Ausgangswerte für die Ergebnisindikatoren im Allgemeinen auf historische Daten von Erfolgsquoten beim Abschluss ähnlicher Maßnahmen, auf die nachfolgende Eingliederung der Teilnehmer in den Arbeitsmarkt und auf statistische Daten wie z. B. die Aufteilung zwischen nicht erwerbstätigen und arbeitslosen Teilnehmern stützten.

²⁶ Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 (Anhang II).

121. Die nationalen Behörden wurden gebeten, Nachweise zur Stützung der diesbezüglichen Basisdaten zu erbringen. Alle Mitgliedstaaten gaben allgemeine Erläuterungen zum Verfahren der Zusammenstellung der Daten ab, doch war keiner von ihnen in der Lage, die gewünschten Informationen vollumfänglich bereitzustellen.

122. In Italien und Spanien beispielsweise war die Zusammenstellung der Daten das Ergebnis eines Bottom-up-Ansatzes. Tatsächlich wurde für beide Mitgliedstaaten der Nachweis erbracht, dass die Daten über die Erfolgsquote der NEETs beim Beenden der Maßnahmen und die spätere Quote ihrer Eingliederung in den Arbeitsmarkt regional erhoben wurden. Die Basisdaten, welche die verschiedenen Regionen verwendet haben, um die Ausgangswerte zu erhalten, wurden dem Hof jedoch nicht zur Bewertung verfügbar gemacht.

123. In Portugal wurden die Basisdaten bereitgestellt, doch stellte der Hof Fehler bei der Berechnung der Indikatoren fest. Außerdem waren die zur Veranschlagung der Ausgangsindikatoren verwendeten Daten nicht umfangreich genug (siehe **Kasten 8**).

Kasten 8 - Festgestellte Mängel bei der Festlegung der Ausgangswerte in Portugal

Rechenfehler: In der Berechnung des Ausgangswerts für den Indikator CR01 ("Arbeitslose Teilnehmer, die die Teilnahme an dem durch die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen unterstützten Vorhaben beendet haben") stand der verwendete Nenner nicht im Einklang mit den zur Berechnung des Zählers verwendeten Daten, da der Nenner mehr Maßnahmen umfasste, als zur Berechnung des Zählers verwendet wurden. Wären beide einheitlich gewesen, hätte sich der Ausgangswert von 50,5 % auf 79 % erhöht. Ähnliche Probleme wurden bei den Indikatoren CR04 und CR07 festgestellt, die eine Variante von CR01 darstellen, allerdings angewandt auf langzeitarbeitslose und nicht erwerbstätige NEETs.

Unzureichende Repräsentativität: Die mit dem INSERJOVEM-Programm erzielten Ergebnisse wurden als Referenzwerte zur Schätzung der Indikatoren CR02 ("Arbeitslose Teilnehmer, denen nach ihrer Teilnahme eine Arbeitsstelle oder eine weiterführende Ausbildung, ein Ausbildungs- oder ein Praktikumsplatz angeboten wird") und CR03 ("Arbeitslose Teilnehmer, die nach ihrer Teilnahme eine schulische/berufliche Bildung absolvieren, eine Qualifizierung erlangen oder einen Arbeitsplatz, einschließlich einer selbständigen Tätigkeit, haben") herangezogen. INSERJOVEM ist jedoch nicht hinreichend breit angelegt, um für Maßnahmen in den Bereichen Bildung und unternehmerische

Initiative repräsentativ zu sein. Ähnliche Probleme wurden bei den Indikatoren CR05, CR06, CR08 und CR09 festgestellt, die eine Variante von CR02 und CR03 darstellen, allerdings angewandt auf langzeitarbeitslose und nicht erwerbstätige NEETs.

124. Bei der Festlegung sowohl der Ausgangswerte als auch der Zielwerte für die Leistungsindikatoren ist es wichtig, die voraussichtliche Erfolgsquote der Teilnehmer zu bestimmen. In Kroatien und Portugal wurden in Abhängigkeit vom Eintrittsstatus der Teilnehmer unterschiedliche Erfolgsquoten verwendet, wobei die voraussichtliche Erfolgsquote der nicht erwerbstätigen NEETs niedriger war. Es wurden jedoch keine Nachweise erbracht, um die Verwendung unterschiedlicher Quoten zu begründen. In Spanien und Italien wurden, unabhängig davon, ob die Teilnehmer nicht erwerbstätig oder arbeitslos waren, die gleichen voraussichtlichen Erfolgsquoten verwendet, da keine statistische Korrelation zwischen dem Eintrittsstatus und der Erfolgsquote vorlag.

125. Was die im Referenzjahr zu erreichenden Zielwerte angeht, wurde festgestellt, dass nicht alle Mitgliedstaaten Fortschritte im Vergleich zur Ausgangssituation erwarteten. Im nationalen französischen OP der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF ähnelten beispielsweise die zu erreichenden Ziele den schon in der Vergangenheit ermittelten Zahlen. Wenn höhere geschätzte Erfolgsquoten als Ziele vorgegeben wurden, wurde dies nicht oder nur in sehr allgemeiner Weise begründet.

126. Die Zuverlässigkeit der Ausgangsszenarios und die Zielvorgaben konnten bei keinem der Mitgliedstaaten bewertet werden, weil die zugrunde liegenden Daten entweder dem Hof nicht zur Verfügung gestellt wurden, oder - wenn sie zur Verfügung gestellt wurden - nach Dafürhalten des Hofes von unzureichender Qualität waren.

Probleme mit dem Leitfaden der Kommission zur Datensammlung

127. Um die Mitgliedstaaten zu unterstützen und die Kohärenz der Berichterstattung über die Ergebnisindikatoren sicherzustellen, hat die Kommission einen Leitfaden herausgegeben,

in dem die Mindestanforderungen angegeben sind, die jedes Überwachungssystem erfüllen muss, um die von den Verordnungen verlangten Aufgaben erfüllen zu können²⁷.

128. Laut dem Leitfaden der Kommission sollte durch die Ergebnisindikatoren der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF erfasst werden, ob die Teilnehmer die Intervention im Rahmen der Beschäftigungsinitiative beenden, ob sie anschließend ein Angebot erhalten oder tatsächlich etwas an ihrer Situation ändern, unabhängig davon, ob sie die Intervention beenden oder nicht, und ob das erhaltene Angebot mit ihrer Teilnahme an der durch die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/den ESF geförderten Maßnahme in Verbindung steht. Eine Person, die eine Intervention oder eine Maßnahme, die mit Mitteln der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF kofinanziert wird, nicht beendet, kann daher im Hinblick auf die erhaltenen Angebote und die Annahme als positives Ergebnis gezählt werden, was bedeutet, dass die Indikatoren der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF nicht mehr den Mehrwert einer Aktion der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen bewerten. Dieser Ansatz ist mit dem Risiko einer Überbewertung der Ergebnisse verbunden (siehe **Kasten 9**).

²⁷ Anhang D - *Practical guidance on data collection and validation* (Praktischer Leitfaden zur Datensammlung und Datenvalidierung) - Mai 2016.

Kasten 9 - Ergebnisse der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen überbewertet

Als Beispiel sei der Fall eines NEET angeführt, der für ein einjähriges Ausbildungsprogramm angemeldet war - mit dem Ziel, ihm eine Qualifizierung zu verschaffen, die ihm beim Eintritt in den Arbeitsmarkt helfen sollte. Es sei angenommen, diese Person hat die Maßnahme nach sechs Monaten abgebrochen, ohne die Weiterbildung abgeschlossen und einen Nachweis erhalten zu haben, um beispielsweise ein Angebot für einen Zweimonatsjob in einem ganz anderen Berufsfeld anzunehmen. Der Leitfaden der Kommission legt nahe, dass diese Person als Person gezählt werden sollte, die die Intervention im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen nicht beendet hat, die aber nach dem Abbruch der Intervention ein Angebot erhalten und innerhalb von vier Wochen nach Beendigung der Maßnahme im Rahmen der Beschäftigungsinitiative ein Angebot angenommen hat. Der Indikator schreibt das Arbeitsangebot also der Intervention im Rahmen der Beschäftigungsinitiative zu, obwohl dies in Wirklichkeit nicht zutrifft.

129. Auf der Grundlage dieser Auslegung lässt sich nur schwer ermitteln, ob die Interventionen im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen zur dauerhaften Eingliederung von NEETs in den Arbeitsmarkt beigetragen haben.

130. Außerdem wird im Leitfaden der Kommission ausdrücklich gesagt, dass die Ergebnisindikatoren alle Angebote, ungeachtet ihrer Qualität, berücksichtigen sollten, um die Situation einer Person vier Wochen und sechs Monate nach ihrer Teilnahme an der kofinanzierten Maßnahme klar zu ermitteln. Allerdings ist nicht genau festgelegt, wann ein Angebot in den Ergebnisindikatoren erfasst wird, denn die Bedingung "nach Abbruch" wird recht flexibel ausgelegt. Während der Förderung im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen erhaltene Angebote werden ebenso als Ergebnis gezählt wie Angebote, die nicht mit dem über die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen geförderten Angebot verknüpft sind oder aus der Eigeninitiative des Teilnehmers resultieren.

131. Der Leitfaden der Kommission besagt ferner, dass die Ergebnisindikatoren diejenigen, die als Resultat der Intervention eine Qualifizierung erlangt haben, einschließen sollten²⁸.

²⁸ Anhang D - *Practical guidance on data collection and validation* (Praktischer Leitfaden zur Datensammlung und Datenvalidierung) - Mai 2016, S. 95.

Wenn die Intervention der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen beispielsweise darin besteht, eine zertifizierte Ausbildung, die zu einem Abschluss führt, zu erteilen, so wird diese Person als jemand gezählt, der die Maßnahme zur Qualifizierung erfolgreich beendet hat. Dieser Erfolg fließt jedoch ebenfalls automatisch als Ergebnis in die gemeldeten Indikatoren für die Situation nach vier Wochen und nach sechs Monaten ein. Dies wurde beim Besuch in Spanien festgestellt.

132. Ein weiterer problematischer Punkt im Leitfaden der Kommission betrifft die Teilnehmer, die im Rahmen einer Maßnahme der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen ein Angebot erhalten, es aber nicht annehmen. Der Leitfaden gibt an, dass dieses Angebot auch dann als positives Ergebnis gezählt werden sollte, wenn es abgelehnt wird und dem Profil der Person nicht entspricht.

133. Gleichermäßen gibt es den Fall, dass ein Teilnehmer der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen ein anderes Angebot (das ebenfalls über die Beschäftigungsinitiative gefördert wird) im selben oder in einem anderen Berufsfeld erhält. Nimmt diese Person das zweite Angebot an, fließt sie in die Zählung sowohl als Person ein, welche die vorherige Maßnahme nicht beendet hat, als auch als Person, die dank der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen ein Angebot erhalten hat. Tatsächlich wird diese Person zweimal gezählt und die Ressourcen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen "konkurrieren" auf ineffiziente Weise um dieselbe Person.

134. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen kommt der Hof zu dem Schluss, dass die Auslegung der Kommission in ihrem Leitfaden dazu führen kann, dass die zur Berichterstattung über die Ergebnisindikatoren verwendeten Daten nicht richtig widerspiegeln, wie sich die über die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen kofinanzierten Maßnahmen auswirken, wobei eine Tendenz besteht, die Ergebnisse überzubewerten.

Die Mitgliedstaaten haben die zusätzlichen Vorschüsse für die OP der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF nur zum Teil genutzt

135. Im Mai 2015 hat die Kommission eine Erhöhung der Rate des ersten Vorschusses für die besondere Mittelzuweisung zugunsten der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des

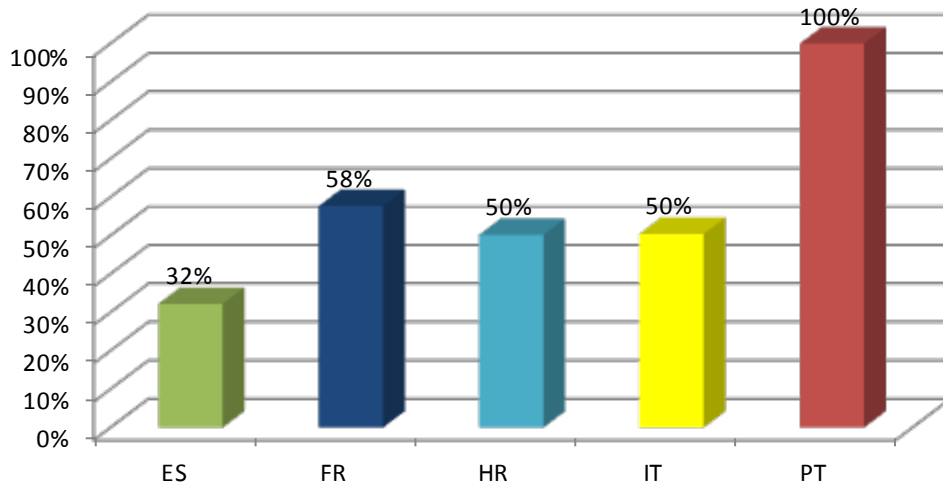
ESF auf 30 % (anstatt wie üblich 1 %) vorgeschlagen, um rasch auf die Jugendarbeitslosigkeit zu reagieren²⁹. Dieselbe Verordnung enthält auch die Bestimmung, dass für 50 % des zusätzlichen Vorschussbetrags, oder 14,5 % der den Mitgliedstaaten insgesamt zugewiesenen Mittel für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen, bis zum 23. Mai 2016 Nachweise in Form von Anträgen auf Zwischenzahlung vorgelegt werden müssen. Mitgliedstaaten, die diese Bedingung nicht erfüllen, müssen den Gesamtbetrag des zusätzlichen ersten Vorschusses zurückerstatten.

136. Abgesehen von Portugal, das den gesamten zusätzlich erhaltenen Vorschuss bis zum 23. Mai 2016 rechtfertigen konnte, waren die übrigen besuchten Mitgliedstaaten nicht in der Lage, Zahlungsanträge vorzulegen, die mehr als einem Teil des zusätzlich erhaltenen Vorschusses entsprachen. Dieser Anteil lag zwischen 58 % im Falle Frankreichs und 32 % im Falle Spaniens (siehe **Abbildung 13**).

137. Im Jahr 2016 verlangte die Kommission von Spanien die Rückerstattung von 273,6 Millionen Euro, weil der gerechtfertigte Betrag weniger als 50 % ausmachte. Dies führte jedoch nicht dazu, dass der Mitgliedstaat EU-Mittel einbüßte, da der insgesamt zugewiesene EU-Beitrag unverändert blieb.

²⁹ Verordnung (EU) 2015/779 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 hinsichtlich eines zusätzlichen ersten Vorschussbetrags für durch die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen geförderte operationelle Programme (ABl. L 126 vom 21.5.2015, S. 1).

Abbildung 13 - Prozentsatz der bis zum 23. Mai 2016 gerechtfertigten zusätzlichen Vorschüsse für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen



Quelle: SFC2014.

138. Die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten den erhöhten Vorschussbetrag nur teilweise nutzen konnten, lässt erkennen, dass die Kommission bei ihrem Vorschlag zur zusätzlichen Erhöhung des Vorschusses unterschätzte, wie viel Zeit benötigt wird, um geeignete Strukturen für die Tätigkeit und Meldung von Ausgaben zu schaffen.

Die gemeldeten Ergebnisse erfüllen nicht die Erwartungen an die mit Mitteln der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF geförderten Maßnahmen

139. Die Ergebnisse der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen müssen klar demonstriert und vermittelt werden. Außerdem sind spezifische Regelungen für die Begleitung und Bewertung³⁰ zusätzlich zum normalen jährlichen Durchführungsbericht, der der Kommission für jedes ESF-OP zu übermitteln ist³¹, vorzusehen.

140. Der Hof hat die jährlichen Durchführungsberichte der fünf besuchten Mitgliedstaaten geprüft, um die seit 2013 gemachten Fortschritte zu bewerten. Kroatien wurde von dieser Analyse ausgenommen, da die Vereinbarung über die Zuschüsse im Rahmen der

³⁰ Artikel 19 der Verordnung (EU) Nr. 1304/2013.

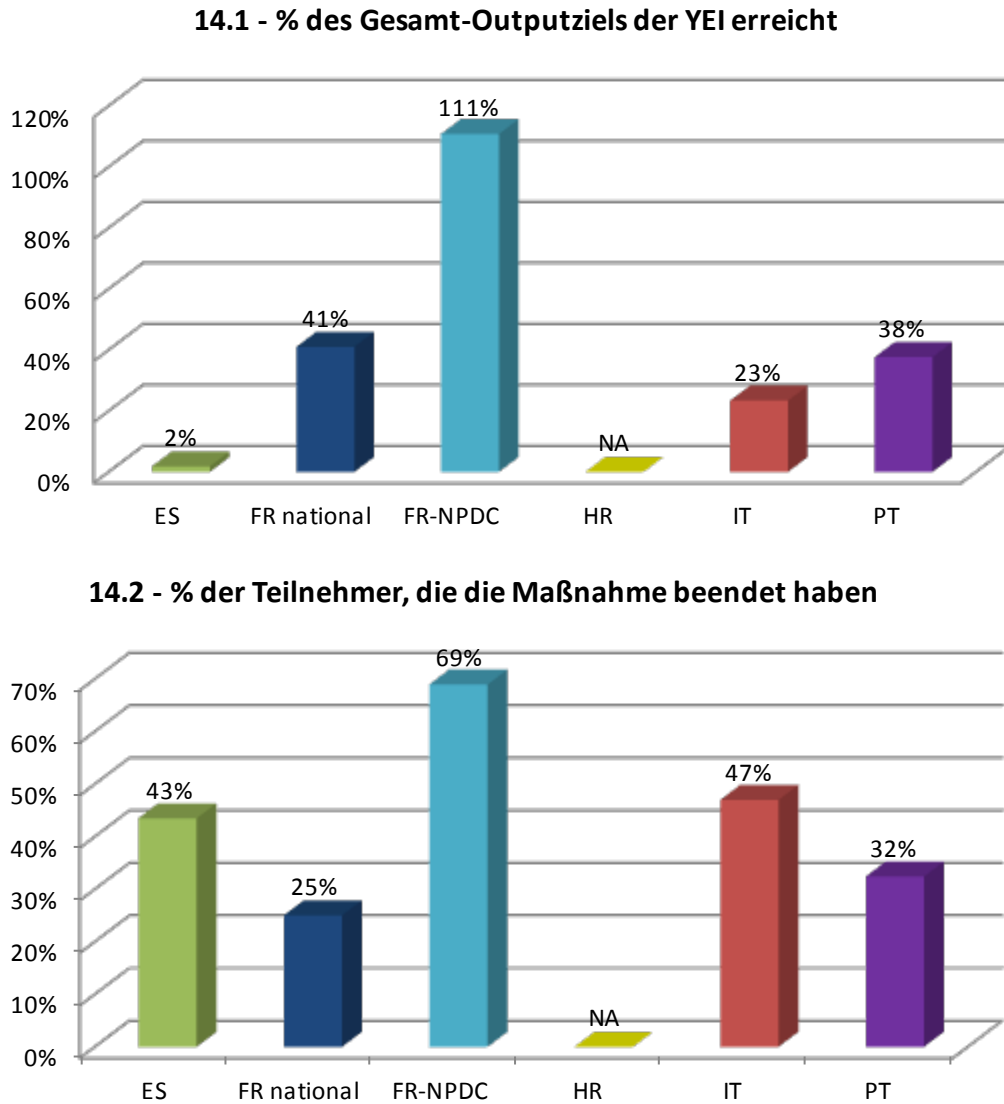
³¹ Artikel 50 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013.

Beschäftigungsinitiative für junge Menschen erst im November 2015 unterzeichnet wurde und die Umsetzung erst in der zweiten Hälfte von 2015 begann. Außerdem enthielt der jährliche Durchführungsbericht Spaniens für das Jahr 2015 keine aktualisierten Zahlen, sondern wies wieder die Zahlen von 2014 aus³².

141. Bis Ende 2015 erreichten die Mitgliedstaaten die Output-Zielvorgaben für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen in unterschiedlichem Maße: In Frankreich (Nord-Pas-de-Calais) wurden die ursprünglichen Output-Ziele, d. h. die Teilnehmerzahl, schon überschritten (111 %), während in Italien nur rund 23 % des ursprünglichen Ziels erreicht wurden (siehe **Abbildung 14.1**).

³² Im jährlichen Durchführungsbericht Spaniens für 2015 wurden die bereits im ersten jährlichen Durchführungsbericht vorgelegten Zahlen, bei denen es sich um Schätzungen handelte, nicht aktualisiert, weil die nationalen Behörden beschlossen hatten, keine Zahlen vorzulegen, die sich auf noch nicht förmlich ausgewählte Vorhaben oder auf nur zum Teil umgesetzte Vorhaben bezogen.

Abbildung 14 - Bis Ende 2015 mit den Mitteln der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF erzielte Ergebnisse¹



¹ Die Daten Spaniens beziehen sich nur auf das Jahr 2014.

Quelle: Jährlicher Durchführungsbericht 2015.

142. Auch der Anteil der Teilnehmer, die das mit Mitteln der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF finanzierte Jugendgarantie-System durchlaufen haben, unterscheidet sich bei den Mitgliedstaaten: Insbesondere ist festzustellen, dass weniger als ein Drittel der Teilnehmer die Intervention im Falle des nationalen französischen OP der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF und der Prioritätsachse Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/ESF des portugiesischen ESF-OP beendet haben. Dies wirft Fragen hinsichtlich der Wirksamkeit der im Rahmen der

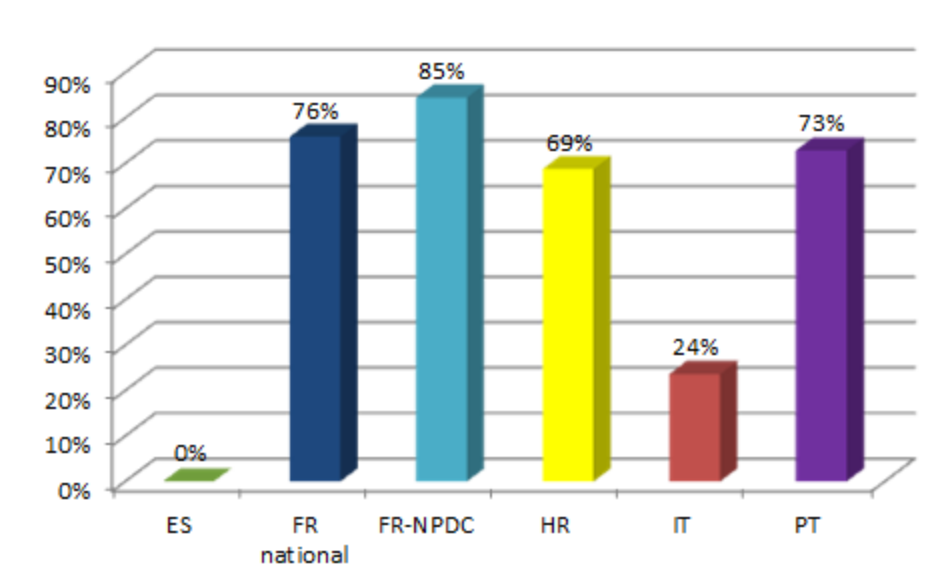
Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und des ESF geförderten Jugendgarantie-Maßnahmen auf (siehe **Abbildung 14.2**).

143. Aus den von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten geht auch hervor, dass die Gruppe der nicht erwerbstätigen NEETs am wenigsten davon profitierte. So stammte beispielsweise in Portugal keiner der Teilnehmer aus der nicht erwerbstätigen Gruppe. Ferner waren in den fünf Mitgliedstaaten lediglich 1 % der Teilnehmer behinderte Personen, 8 % waren Zuwanderer (davon 95 % in Frankreich), und 22 % kamen aus einem erwerbslosen Haushalt (der Anteil Portugals hieran belief sich auf 50 %).

Begrenzte Nutzung der Fördermittel der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF bis Ende 2015

144. Die in den jährlichen Durchführungsberichten 2015 angegebenen Ausgabenniveaus zeigen, dass nur Portugal einen Zahlungsantrag vorlegte, der 47 % der gesamten Haushaltsmittel der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF während des Jahres entsprach. Abgesehen von Spanien, das keinen Betrag für gebundene Ausgaben angab, nahmen die übrigen Mitgliedstaaten Mittelbindungen in Höhe von 24 % (Italien) bis 85 % (Frankreich - Nord-Pas-de-Calais) der Gesamthaushaltsmittel vor (siehe **Abbildung 15**).

Abbildung 15 - Prozentsatz der Ende 2015 gebundenen Ausgaben



Quelle: Jährlicher Durchführungsbericht 2015.

145. Dies zeigt, dass die durch die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/den ESF verfügbar gemachten zusätzlichen EU-Finanzmittel von den Mitgliedstaaten nicht vollständig genutzt wurden, um zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen für NEETs bereitzustellen, woraus das Risiko erwächst, dass die zusätzlichen Vorschüsse möglicherweise an die Kommission zurückerstattet werden müssen (siehe Ziffern 135-138). Im Hinblick hierauf machten viele der Mitgliedstaaten geltend, dass sie noch nicht die entsprechenden administrativen Vorkehrungen getroffen hätten, um die angefallenen Ausgaben zu bescheinigen (d. h., sie hatten die Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden noch nicht benannt). Ein verbreitetes Problem bestand in dieser Hinsicht in der Einrichtung eines IT-Systems, mit dem die Rückverfolgbarkeit der Ausgaben sichergestellt werden konnte.

Verzögerungen bei der Umsetzung begrenzten den Wert der ersten Bewertungen der Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF

146. Die Mitgliedstaaten sollten mindestens zweimal im Programmplanungszeitraum eine Bewertung vornehmen, um die Wirksamkeit, die Effizienz und die Auswirkungen der Unterstützung durch den ESF/im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen zu beurteilen. Die erste Bewertung sollte bis zum 31. Dezember 2015³³ und die zweite Bewertung bis zum 31. Dezember 2018 abgeschlossen sein.

147. Die Analyse des Hofes ergab, dass in keinem der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Bewertungsberichte die Wirtschaftlichkeit, die Kosteneffizienz oder die Auswirkungen der im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen finanzierten Maßnahmen bewertet wurde, da sich die Programme noch in ihrem Anfangsstadium befanden. Einschränkungen bei den Überwachungssystemen und das Fehlen zuverlässiger Daten wirkten sich ebenfalls nachteilig auf die Qualität dieser Bewertungen aus. Insbesondere Spanien, Kroatien und Portugal vermeldeten Probleme bei der Einrichtung des zur Verwaltung der Informationsdatenbank verwendeten IT-Systems.

³³ Artikel 19 Absatz 6 der Verordnung (EU) Nr. 1304/2013.

148. Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen vertritt der Hof die Auffassung, dass zwar in der Verordnung vorgesehen war, dass die ersten Bewertungen bis zum 31. Dezember 2015 vorgelegt werden mussten, diese wegen der Verzögerungen bei der Umsetzung aber nur einen begrenzten Wert hatten.

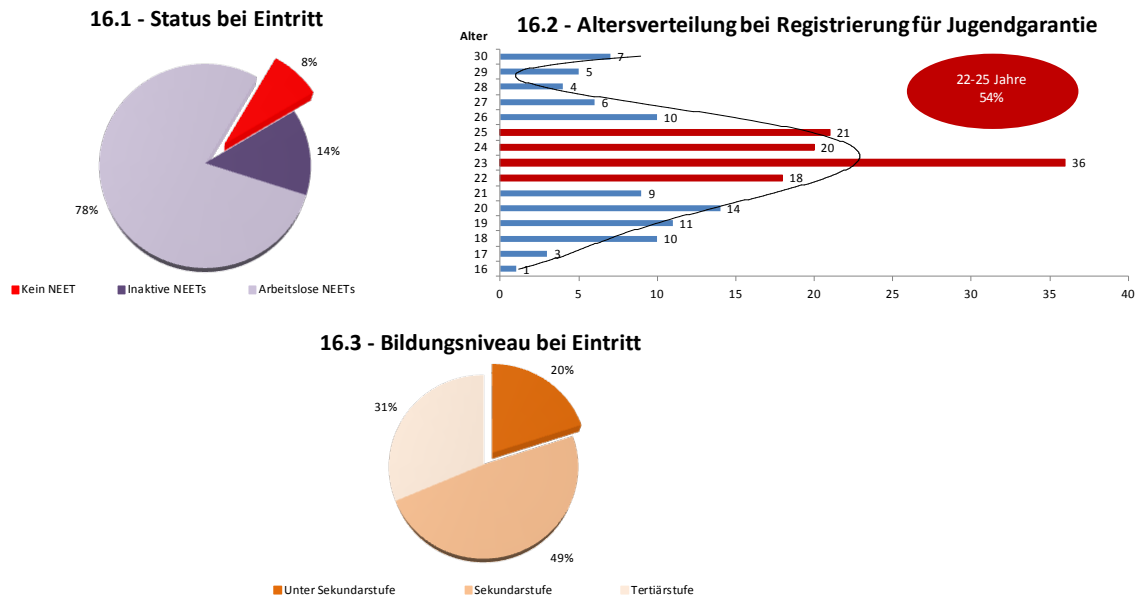
Die Probleme bei der Umsetzung wurden durch die direkte Stichprobe von Einzelfällen bestätigt

149. Der Hof prüfte auch die Einzelfälle einer Stichprobe von 175 Teilnehmern an Jugendgarantie-Maßnahmen, die mit Mitteln der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF kofinanziert wurden. In jedem Mitgliedstaat wurden 35 Personen nach dem Zufallsprinzip ausgewählt, ausgenommen Frankreich, wo 20 Teilnehmer aus dem nationalen OP und weitere 15 aus dem OP der Region Nord-Pas-de-Calais ausgewählt wurden.

150. Beim Eintritt in das Jugendgarantie-System waren 78 % der ausgewählten Teilnehmer arbeitslos, 14 % waren nicht erwerbstätig und 8 % erfüllten nicht die Kriterien, um als NEETs angesehen zu werden (siehe **Abbildung 16.1**). Überdies hatten 11 % der Teilnehmer die Maßnahme vor Einführung der Jugendgarantie begonnen oder gehörten nicht zu der im OP festgelegten Altersgruppe³⁴, sodass sie keinen Anspruch auf die Kofinanzierung hatten.

³⁴ Die spanischen Förderfähigkeitsregeln verlangten die vorherige Registrierung in der Jugendgarantie-Datenbank - *Sistema nacional de Garantía Juvenil*. Obgleich Spanien am 3.12.2015 bei der Kommission anfragte, ob es das Alter für Mittelempfänger des OP der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen heraufsetzen könne, stellte sich heraus, dass einige Teilnehmer vor diesem Tag älter als 25 Jahre waren.

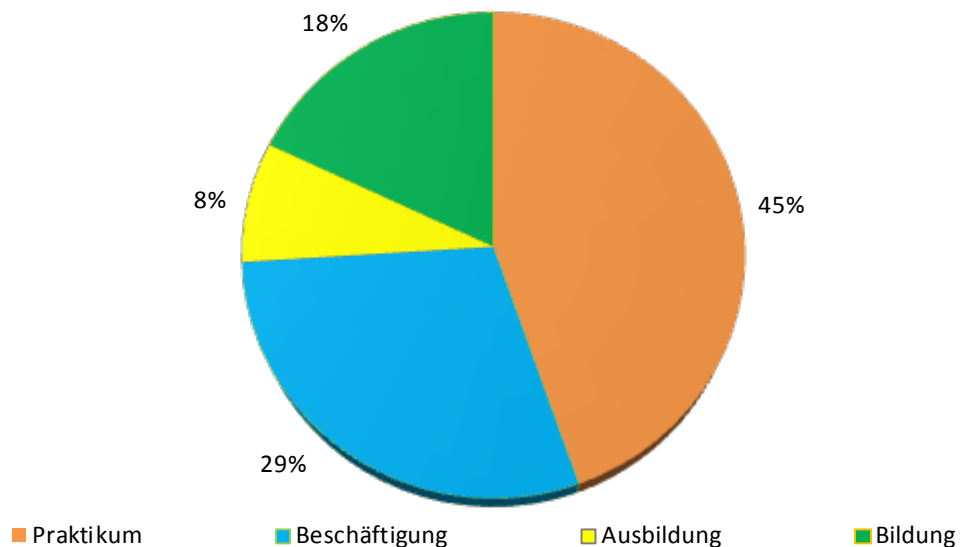
Abbildung 16 - Merkmale der Teilnehmer an der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen in der Stichprobe



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Mitgliedstaaten zu den Einzelpersonen.

151. 54 % der Teilnehmer gehörten zur Altersgruppe 22-25 Jahre (siehe **Abbildung 16.2**). Außerdem hatten 80 % eine Sekundar- oder höhere Bildung, wobei mehr als 30 % eine Hochschulbildung hatten (siehe **Abbildung 16.3**). Diese Zahlen bestätigen, dass die besser qualifizierten und gebildeten Personen am meisten von der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen profitierten.

152. 25 der von dieser Überprüfung erfassten 175 Personen hatten die Jugendgarantie verlassen, ohne ein Beschäftigungs-, Praktikums-, Bildungs- oder Ausbildungsangebot erhalten zu haben. Die übrigen 150 Personen erhielten ein Angebot, wobei allein die Praktikumsangebote 45 % der Angebote ausmachten (siehe **Abbildung 17**). In den 25 Fällen, in denen ein Angebot ausblieb, war dies entweder darauf zurückzuführen, dass die Begünstigten die Teilnahme abbrachen, oder darauf, dass die Begleitmaßnahme auslief, ohne zu einem Angebot zu führen. Dies war in Frankreich der Fall, wo einige Anbieter der Jugendgarantie ihre Unterstützung der NEETs nach vier Monaten einstellten, weil sie die Anwendung der Vier-Monats-Regel falsch auslegten.

Abbildung 17 - Angebotsarten

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Mitgliedstaaten zu den Einzelpersonen.

153. In Bezug auf Italien ist festzustellen, dass es in allen zur Stichprobe gehörenden Fällen von Personen, die ein Praktikumsangebot annahmen (neun Personen), zu erheblichen Verzögerungen bei den Zahlungen kam (mindestens zwei Monate). Italien räumte ein, dass die Zahlungsverzögerung ein immer wiederkehrendes Problem bei den Praktika im Allgemeinen ist und nicht nur die Stichprobe betrifft. Tatsächlich betrug die durchschnittliche Verzögerung bis zum Eingang der Zahlung 64 Tage.

154. Der zeitliche Abstand zwischen der Registrierung für die Jugendgarantie und der Annahme des Angebots betrug im Durchschnitt 112 Tage (also weniger als vier Monate). In 27 % der Fälle betrug der zeitliche Abstand zwischen der Registrierung und der Annahme allerdings mehr als vier Monate und in 7 % der Fälle mehr als ein Jahr.

155. Auf der Grundlage der Kriterien der Mitgliedstaaten für ein hochwertiges Angebot wurden die den Teilnehmern gemachten Angebote in 91 % der Fälle als hochwertig angesehen. Allerdings waren Diskrepanzen zwischen den Profilen der Teilnehmer und den Angeboten festzustellen (siehe **Kasten 10**).

Kasten 10 - Beispiele für Diskrepanzen zwischen den individuellen Profilen und den Angeboten

Ein Teilnehmer mit einem Hochschulabschluss als Bauingenieur und drei Jahren Berufserfahrung als Mathematiklehrer erhielt ein Angebot für ein einjähriges Praktikum an einer Sprachschule, wobei das Ziel des Praktikums darin bestand, seine Fähigkeiten als Lehrer zu verbessern und den Umgang mit einer Schulklasse zu lernen. Nach neun Monaten brach der Teilnehmer das Praktikum ab und gab der Arbeitslosigkeit den Vorzug.

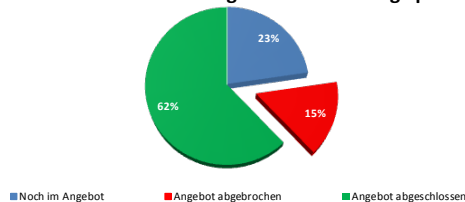
Ein Teilnehmer mit einem Hochschulabschluss im Bereich der Arbeitsbeziehungen erhielt ein Angebot für eine zweiwöchige Tätigkeit als Bauarbeiter, obgleich seine Akte keinen Hinweis auf frühere Erfahrungen in diesem Bereich oder auf ein besonderes Interesse an einer Arbeit in diesem Berufsfeld enthielt.

Ein Teilnehmer mit einem Masterabschluss in Rechts- und forensischer Psychologie erhielt ein Berufsbildungsangebot im Bereich Marketing und Management, ohne irgendein besonderes Interesse hierfür gezeigt zu haben.

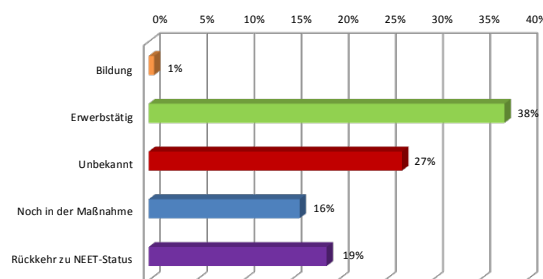
156. Zum Zeitpunkt der Überprüfung hatten 62 % der Teilnehmer die Maßnahme beendet, 23 % waren noch in die Maßnahme eingebunden und 15 % hatten die Maßnahme abgebrochen (rund zwei Drittel davon in Kroatien) (siehe **Abbildung 18.1**).

Abbildung 18 - Abschlussquote der Maßnahmen und aktueller Status der Teilnehmer

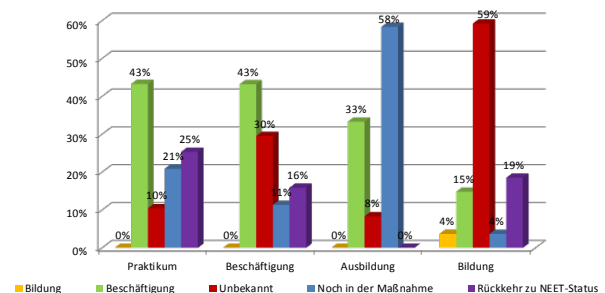
18.1 - Maßnahmenbezogene Durchführungsquote



18.2 - Status der Teilnehmer nach Abschluss der Maßnahme



18.3 - Status der Teilnehmer nach Abschluss der Maßnahme bezogen auf die Art des erhaltenen Angebots



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Mitgliedstaaten zu den Einzelpersonen.

157. Die Dauerhaftigkeit der Eingliederung der Teilnehmer in den Arbeitsmarkt ist nach wie vor eine Herausforderung. 38 % der Teilnehmer wurden angestellt oder absolvierten eine Bildungsmaßnahme, doch 19 % der Teilnehmer sind wieder in den NEET-Status zurückgekehrt. Ferner ist die Situation von 27 % der Teilnehmer (vor allem in Spanien, Frankreich und Italien) nicht bekannt (siehe **Abbildung 18.2**).

158. Bei den Beschäftigungs- und Praktikumsangeboten zeigten sich bessere Quoten der Eingliederung der Teilnehmer in den Arbeitsmarkt (siehe **Abbildung 18.3**). Dies kann zum Teil damit erklärt werden, dass die Teilnehmer dieser Maßnahmen weniger stark vom Arbeitsmarkt abgekoppelt waren, die höchsten Bildungsgrade aufwiesen und mehr Jahre der Berufserfahrung vorweisen konnten. Ausbildungsstellen führten zu den besten Ergebnissen, wenn es darum ging, die Rückkehr der Teilnehmer in den NEET-Status zu verhindern. Dies hängt mit der Länge der Ausbildungen zusammen, die ein bis drei Jahre betragen kann.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

159. Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass die sieben Mitgliedstaaten zwar Fortschritte bei der Umsetzung der Jugendgarantie erzielt haben und einige Ergebnisse festzustellen waren, der aktuelle Stand, mehr als drei Jahre nach Annahme der Empfehlung des Rates, aber den ursprünglich an die Einführung der Jugendgarantie geknüpften Erwartungen, d. h. dem Ziel, allen NEETs innerhalb eines Zeitraums von vier Monaten ein hochwertiges Angebot zu unterbreiten, nicht gerecht wird. Darüber hinaus hatte die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen zum Zeitpunkt der Prüfung in den fünf besuchten Mitgliedstaaten nur sehr begrenzt zum Erreichen der Ziele der Jugendgarantie beigetragen.

Bewertung der Fortschritte bei der Umsetzung der Jugendgarantie

160. Ausgehend von den Erwartungen, die durch die Anforderungen der Ratsempfehlung zur Einführung der Jugendgarantie geweckt wurden, gelangt der Hof zu der Einschätzung, dass noch kein Mitgliedstaat sichergestellt hat, dass alle NEETs die Möglichkeit haben, innerhalb von vier Monaten ein Angebot anzunehmen, das ihnen bei der dauerhaften Eingliederung in den Arbeitsmarkt hilft. Da die Jugendgarantie auf einer Empfehlung des Rates, d. h. auf nicht zwingendem Recht (Soft Law) basiert, hängt ihre Umsetzung vom guten Willen der Mitgliedstaaten ab.

161. In Bezug auf den Fortschritt bei der Ermittlung und Registrierung der NEETs stellte der Hof fest, dass sich der Anteil der registrierten NEETs bis Ende 2015 nicht merklich erhöht hatte und dass es überdies schwierig war, den Beitrag der Jugendgarantie zu bewerten (siehe Ziffern 36-42).

162. Im selben Zeitraum war das Ausmaß der positiven Ausstiege aus der Jugendgarantie in den besuchten Mitgliedstaaten unterschiedlich, wobei eine Beschäftigung die häufigste Ausstiegsart darstellte. Die Zahl der positiven Ausstiege entsprach im Jahr 2014 nur rund der Hälfte der gesamten Registrierungen und erhöhte sich 2015 auf 62 % (siehe Ziffern 43-50).

163. Außerdem wurde im Jahr 2014 bei 70 % der positiven Ausstiege die Frist von vier Monaten eingehalten. Allerdings verschlechterte sich die Situation im Jahr 2015 in vier der besuchten Mitgliedstaaten, sodass der Gesamtdurchschnitt auf 59 % zurückging (siehe Ziffern 51-52).

164. Im Hinblick auf die Dauerhaftigkeit der positiven Ausstiege analysierte der Hof die verfügbaren Daten der Teilnehmer sechs, 12 und 18 Monate nach dem Verlassen der Jugendgarantie. Er stellte fest, dass sich die Dauerhaftigkeit nach sechs Monaten bzw. 12 oder 18 Monaten zunehmend verschlechterte (siehe Ziffern 53-59).

Empfehlung 1

Bei künftigen Initiativen im Beschäftigungsbereich sollten die Mitgliedstaaten und die Kommission

- die Erwartungen durch die Festlegung realistischer und umsetzbarer Ziele und Vorgaben steuern;
- vor der Einrichtung der Systeme Defizitbewertungen und Marktanalysen durchführen.

Frist für die Umsetzung: sobald eine neue Initiative vorgeschlagen wird.

Analyse der Faktoren, die sich auf die Ergebnisse der Jugendgarantie auswirken

Keine angemessenen Strategien zur Erreichung aller NEETs

165. Die Mitgliedstaaten haben keine angemessenen Strategien mit klaren Etappenzielen und Zielsetzungen geschaffen, um alle NEETs zu erreichen. So haben einige Mitgliedstaaten nicht, wie in der Empfehlung des Rates verlangt, auf alle jungen Menschen abgestellt, sondern nur auf eine Teilgruppe. Zudem wurde in einigen Fällen den NEETs die Pflicht auferlegt, proaktiv am Programm teilzunehmen. Daher sind weitere Bemühungen erforderlich, um die am stärksten vom Arbeitsmarkt abgekoppelten jungen Menschen zu unterstützen, eine Schlussfolgerung, die sich auch der Mitteilung der Kommission entnehmen lässt³⁵ (siehe Ziffern 61-67).

166. Die maßgeblichen Interessenträger können eine Schlüsselrolle spielen, wenn es darum geht, die Menschen zu erreichen, die auf dem Arbeitsmarkt am schwersten zu vermitteln sind. Zwar waren sie in allen besuchten Mitgliedstaaten in gewissem Maße eingebunden, es ist jedoch noch notwendig, eindeutig festzulegen, wie sie sich beteiligen und möglichst effizient und wirksam zu dem Prozess beitragen können (siehe Ziffern 68-70).

167. Zur Gruppe der nicht erwerbstätigen NEETs (die am weitesten vom Arbeitsmarkt entfernt ist) zählten zwischen 2013 und Ende März 2016 in den besuchten Mitgliedstaaten unverändert etwa 2 Millionen Menschen, während sich die Gruppe der arbeitslosen NEETs von 2,7 Millionen auf 2,3 Millionen Menschen verkleinerte (siehe Ziffern 71-72).

³⁵ COM(2016) 646 final.

Empfehlung 2

Die Mitgliedstaaten sollten geeignete Strategien der Öffentlichkeitsarbeit einführen, um jeweils die gesamte Bevölkerungsgruppe der NEETs zu ermitteln und zu registrieren. In diesen Strategien sollten konkrete und messbare jährliche Ziele festgelegt sowie die wichtigsten Probleme und die zu ihrer Behebung geeigneten Aktionspläne identifiziert werden. Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten hierbei unterstützen.

Frist für die Umsetzung: Mitte 2018.

Keine Bewertung der Kosten und der verfügbaren Finanzmittel durch die Mitgliedstaaten

168. Obwohl die Beschäftigungspolitik in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, war keiner der sieben besuchten Mitgliedstaaten in der Lage, eine Schätzung vorzulegen, welche voraussichtlichen zusätzlichen Kosten anfallen, um allen NEETs innerhalb von vier Monaten ein Angebot zu unterbreiten. Außerdem sahen ihre Pläne zur Umsetzung der Jugendgarantie eine Reihe von Maßnahmen vor, die den NEETs auf der Grundlage der ESI-Fonds-Finanzierung für 2014-2020 insbesondere im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen und des ESF angeboten werden sollten (siehe Ziffern 73-75).

169. Verglichen mit den geschätzten Kosten für die Umsetzung der Jugendgarantie auf EU-Ebene würden die für den Zeitraum 2014-2020 verfügbaren Mittel der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF laut einer kürzlich von der ILO und von Eurofound durchgeführten Untersuchung nur einen kleinen Teil des erforderlichen Betrags abdecken. Entgegen der durch die Empfehlung des Rates geweckten Erwartung ist es daher nicht möglich, allein mit den aus dem EU-Haushalt verfügbaren Ressourcen alle jungen Menschen, die arbeitslos werden oder die Schule verlassen, einzubeziehen (siehe Ziffern 76-78).

Empfehlung 3

Die Mitgliedstaaten sollten eine vollständige Übersicht über die Kosten für die Umsetzung der Jugendgarantie zugunsten der gesamten Bevölkerungsgruppe der NEETs erstellen. Auf der Grundlage dieser Schätzung sollten sie die damit verbundenen Maßnahmen entsprechend den verfügbaren Finanzmitteln priorisieren.

Falls die Mitgliedstaaten dies wünschen, sollte die Kommission sie dabei unterstützen.

Frist für die Umsetzung: Mitte 2018.

Probleme bei der dauerhaften Eingliederung der NEETs

170. Der Bewertung des Hofes zufolge wurde keine umfassende Analyse der Bevölkerungsgruppe der NEETs durchgeführt. Alle besuchten Mitgliedstaaten haben zwar in verschiedenen Studien das Missverhältnis zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage thematisiert, doch wurden ihre Schlussfolgerungen bei der Konzeption der Art und der Anzahl der in die Pläne zur Umsetzung der Jugendgarantie aufzunehmenden Angebote nicht hinreichend berücksichtigt (siehe Ziffern 81-83).

171. Alle Mitgliedstaaten haben eine Definition eines hochwertigen Angebots einbezogen, und obgleich sich die Konzepte unterscheiden, gibt es doch einige gemeinsame Kriterien. In drei Mitgliedstaaten ist die Definition in den Plänen zur Umsetzung der Jugendgarantie eher allgemein gehalten und unmittelbar an eine dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt geknüpft. Diese Entwicklung ist zwar begrüßenswert, bietet aber für sich genommen noch keine Gewähr für die positive Wirkung einer Teilnahme an der Jugendgarantie, denn eine dauerhafte Eingliederung der NEETs in den Arbeitsmarkt setzt ein ausreichendes Wirtschaftswachstum voraus (siehe Ziffern 89-91).

172. Dieses Problem wird vorstehend im Abschnitt zu den Ergebnissen hervorgehoben, in dem dargelegt wird, dass der Anteil positiver Ausstiege nach dem Verlassen des Programms im Laufe der Zeit abnahm (nach sechs, 12 bzw. 18 Monaten). Eine angemessene Kompetenzbewertung und ein bedarfsgerechtes Profiling mit Blick auf die Nachfrage des

Arbeitsmarkts sind von entscheidender Bedeutung, um die Dauerhaftigkeit zu verbessern (siehe Ziffern 84-88).

Empfehlung 4

Die Kommission sollte zusammen mit dem Beschäftigungsausschuss Normen für Qualitätskriterien, die bei Angeboten im Zusammenhang mit der Jugendgarantie gelten sollten, ausarbeiten und vorschlagen.

Die Mitgliedstaaten sollten dafür Sorge tragen, dass Angebote nur dann als hochwertig eingestuft werden, wenn sie dem Profil des Teilnehmers und der Arbeitsmarktnachfrage entsprechen und zu einer dauerhaften Eingliederung in den Arbeitsmarkt führen.

Frist für die Umsetzung: Mitte 2018.

Mangelhafte Qualität der Daten

173. Alle besuchten Mitgliedstaaten verfügten nur über begrenzte Informationen über die Art der Unterstützung, die den NEETs vor Einführung der Jugendgarantie zuteilgeworden war, sowie über die Anzahl der bereitgestellten Angebote/Dienste und die entsprechenden Kosten. Außerdem stellte der Hof bei den von den Mitgliedstaaten an den Beschäftigungsausschuss übermittelten Daten mehrere Unstimmigkeiten und Zuverlässigkeitsprobleme fest, die sich nachteilig auf die Vergleichbarkeit auswirkten. Probleme, auch bezüglich der Vollständigkeit der Daten, wurden in Mitgliedstaaten festgestellt, in denen es mehrere Anbieter der Jugendgarantie gab, aber kein einheitliches Berichtssystem (siehe Ziffern 92-98).

Empfehlung 5

Die Kommission sollte auf der Grundlage ihres Einblicks in die bestehenden Systeme der einzelnen Mitgliedstaaten bewährte Verfahren im Bereich der Überwachung und Berichterstattung ermitteln und verbreiten.

Die Mitgliedstaaten sollten an der Verbesserung ihrer Überwachungs- und Berichterstattungssysteme arbeiten, damit regelmäßig hochwertige Daten bereitgestellt werden können, die der Entwicklung einer stärker faktenbasierten Jugendpolitik zugutekommen. Insbesondere sollten die Ausstiege von Teilnehmern aus der Jugendgarantie besser weiterverfolgt werden können, damit die Zahl der Ausstiege mit unbekanntem Status so weit wie möglich reduziert wird.

Frist für die Umsetzung: Mitte 2018.

Bewertung des Beitrags der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen

174. Da die Mittel der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen die im Rahmen des ESF verfügbare Finanzierung ergänzen und einen erheblichen Anteil der zur Umsetzung der Jugendgarantie verfügbaren finanziellen Ressourcen ausmachen, bewertete der Hof ihren Beitrag zur allgemeinen Umsetzung der Jugendgarantie. Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass der Beitrag der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen in den fünf besuchten Mitgliedstaaten wegen konzeptioneller Unzulänglichkeiten der OP im Hinblick auf die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen, Problemen in Bezug auf die Messung ihrer Ergebnisse und einer nur partiellen Nutzung der zur Verfügung gestellten zusätzlichen Vorschüsse bislang sehr gering war.

Konzeptionelle Unzulänglichkeiten der OP im Hinblick auf die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen

175. Keiner der fünf besuchten Mitgliedstaaten nahm eine umfassende Bewertung der Merkmale der Bevölkerungsgruppe der NEETs vor und es gab keine angemessene Defizitbewertung seitens der nationalen Behörden. Die Gesamtzahl der NEETs, die von der Finanzierung im Rahmen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen profitieren, wurde anhand des zuzuweisenden Betrags bestimmt, ohne dass eine Bewertung der Angebotsart und der entsprechenden Kosten pro Einheit vorgenommen wurde. Zwar wurden maßgebliche Interessenträger konsultiert, einige von ihnen bemängelten jedoch die Transparenz des Verfahrens und vertraten die Auffassung, dass keine gebührende Konsultation stattgefunden habe (siehe Ziffern 102-111).

Empfehlung 6

Die Kommission sollte mit ihrem Genehmigungsverfahren für Änderungen an OP insbesondere mit Blick auf die anstehende erhebliche Aufstockung der Mittelausstattung der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten eine umfassende Bewertung der Merkmale der Bevölkerungsgruppe der NEETs vornehmen, damit gewährleistet ist, dass die in den OP vorgesehenen Maßnahmen der Beschäftigungsinitiative den Bedürfnissen der jungen Menschen in angemessener Weise entsprechen.

Umsetzungszeitpunkt: Änderung der OP nach Aufstockung der Mittelausstattung der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen.

Risiko, dass Mittel der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF an die Stelle nationaler Fördermittel treten

176. Die besuchten Mitgliedstaaten konnten nicht bestätigen, ob die Mittel der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF eine Nettoerhöhung der den NEETs zugewiesenen öffentlichen Ausgaben bewirken würden. Daher besteht das Risiko, dass die Ressourcen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF nicht zu einer Nettoerhöhung der für NEETs verfügbaren Mittel führen und zumindest teilweise Ausgaben ersetzen werden, die zuvor aus den nationalen Haushalten finanziert wurden. Die Bewertung der OP/Prioritätsachsen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF durch den Hof zeigte, dass die meisten Maßnahmen, die Finanzmittel der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen erhalten sollten, schon vorher bestanden, was dieses Risiko erhöht (siehe Ziffern 112-116).

Die Datenqualität und der Leitfaden der Kommission zur Datensammlung beeinträchtigen die Messung der Ergebnisse der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen

177. Der Hof kommt zu dem Schluss, dass die Zuverlässigkeit der Ausgangsszenarios und die Zielvorgaben für die Ergebnisindikatoren der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen

nicht in allen besuchten Mitgliedstaaten bewertet werden konnten, weil die zugrunde liegenden Daten entweder nicht zur Verfügung gestellt wurden, oder - wenn sie zur Verfügung gestellt wurden - von unzureichender Qualität waren (siehe Ziffern 119-126).

178. Außerdem kann die Auslegung der Kommission in ihrem Leitfaden zur Datensammlung dazu führen, dass die zur Berichterstattung über die Ergebnisindikatoren verwendeten Daten nicht richtig widerspiegeln, wie sich die über die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen kofinanzierten Maßnahmen auswirken, wobei eine Tendenz besteht, die Ergebnisse überzubewerten (siehe Ziffern 127-134).

Empfehlung 7

Die Kommission sollte ihren Leitfaden zur Datensammlung überarbeiten, um die Gefahr einer Überbewertung von Ergebnissen möglichst gering zu halten. Insbesondere sollte sie dabei Folgendes beachten:

- Die Ergebnisindikatoren der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen sollten sich nur auf Teilnehmer der Beschäftigungsinitiative beziehen, die die Maßnahme abgeschlossen haben, und sollten deren Situation vier Wochen und sechs Monate nach dem Abschluss aufzeigen.
- Bei Berufsbildungsmaßnahmen, die zu einem Nachweis führen sollen, sollte der Abschluss der Maßnahme vier Wochen und sechs Monate später nicht erneut als Erfolg gezählt werden.

Die Mitgliedstaaten sollten ihre Ausgangswerte und Zielvorgaben entsprechend überarbeiten.

Frist für die Umsetzung: September 2017; rechtzeitig genug, damit die Mitgliedstaaten dies in ihrem jährlichen Durchführungsbericht 2017 berücksichtigen können.

Vorschüsse für OP der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF nicht vollständig genutzt

179. Sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten unterschätzten die Zeit, die erforderlich war, um vor Ort die notwendigen administrativen Vorkehrungen zu treffen, die der Verwendung und Geltendmachung der Mittel aus der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen vorausgehen mussten; dies führte dazu, dass die Mitgliedstaaten die zusätzlichen Vorschüsse nur teilweise nutzten. Ende 2015 hatte nur Portugal der Kommission einen Zahlungsantrag vorgelegt. Spanien wurde zur Rückerstattung von 273,6 Millionen Euro aufgefordert (siehe Ziffern 135-138).

Die gemeldeten Ergebnisse erfüllen nicht die Erwartungen an die mit Mitteln der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF geförderten Maßnahmen

180. Auf der Grundlage einer Überprüfung der jährlichen Durchführungsberichte der besuchten Mitgliedstaaten stellte der Hof fest, dass diese die Output-Zielvorgaben für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen in unterschiedlichem Maße erfüllten und auch bei den Prozentanteilen der Teilnehmer, die die Intervention beendeten, Unterschiede bestanden. Der Hof stellte überdies fest, dass die Gruppe der nicht erwerbstätigen NEETs am wenigsten von der bereitgestellten Unterstützung profitierte und dass die Mittel der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen/des ESF bis Ende 2015 nur in begrenztem Umfang genutzt worden waren (siehe Ziffern 138-142).

181. Zwar war in der Verordnung vorgesehen, dass die ersten Bewertungen der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen bis zum 31. Dezember 2015 vorgelegt werden mussten, wegen der Verzögerungen bei der Umsetzung hatten diese aber nur einen begrenzten Wert (siehe Ziffern 144-148).

Die Probleme bei der Umsetzung wurden durch die direkte Stichprobe von Einzelfällen bestätigt

182. Die Ergebnisse der Stichprobe ergaben, dass die Personen, die am meisten von den über die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen kofinanzierten Maßnahmen profitierten, auch am leichtesten zu erreichen waren, während die am stärksten benachteiligten Gruppen

unterrepräsentiert waren. Es wurden Probleme im Hinblick auf die Förderfähigkeit der Teilnehmer festgestellt und auch die Dauerhaftigkeit der Eingliederung der Teilnehmer in den Arbeitsmarkt bildete eine Herausforderung. Ferner gab es Unzulänglichkeiten beim Profiling einzelner Teilnehmer und bei den Entscheidungen, wem welches Angebot unterbreitet wird (siehe Ziffern 149-158).

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Iliana IVANOVA, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 8. März 2017 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner LEHNE

Präsident

ANHANG

Überwachung der Jugendgarantie: Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei den bereitgestellten Daten

	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Altersgruppe	18-24	15-29	16-25	15-29	15-29	15-29	15-29
Ausgangspunkt	Januar 2014	Juli 2014	Januar 2014	Januar 2014	Mai 2014	März 2013	Januar 2014
Zugänge	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Nur Neuanfänge: Neuanfänge innerhalb des Jahres (inkl. Wiedereintritte).	X	X			X		
Neuanfänge plus Anfangsbestand: Neuanfänge innerhalb des Jahres (inkl. Wiedereintritte) plus Bestand der schon zum Zeitpunkt der Einführung der Jugendgarantie registrierten Personen.				X		X	X
Kontinuierliche Berichterstattung: Neuanfänge innerhalb des Jahres (inkl. Wiedereintritte).			X				
Merkmale der Zugänge	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Eintritt in die Jugendgarantie deckt sich mit der Arbeitslosmeldung (oder mit dem Beginn eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld).	X			X		X	X
Individuelle Anmeldung bei einem Jugendgarantie-Dienst, gefolgt von der Validierung des NEET-Status (es ist unklar, ob die Personen notwendigerweise arbeitslos gemeldet sein müssen).		X					
Individueller Antrag auf Eintritt in die Jugendgarantie, gefolgt von Statusbewertung.					X		
Unbekannt			X				
Bestand	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Alle Personen, die gegenwärtig in der Jugendgarantie registriert sind (und kein Angebot angenommen haben). Umfasst definitionsgemäß nur Personen, die seit dem Zeitpunkt der Einführung der Jugendgarantie hinzugekommen sind (2014).	X	X			X		
Alle Personen, die gegenwärtig in der Jugendgarantie registriert sind (und kein Angebot angenommen haben), ungeachtet des Zeitpunkts der Registrierung.				X		X	X
Alle Personen, die gegenwärtig registriert sind (und kein Angebot angenommen haben), ungeachtet des Zeitpunkts der Registrierung.			X				
Ausstiege	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Alle Ausstiege innerhalb des Jahres - bezeichnet definitionsgemäß Personen, die auch 2014 hinzugekommen sind.	X	X			X		
Alle Ausstiege innerhalb des Jahres.			X				
Alle Ausstiege innerhalb des Jahres, einschließlich derjenigen Personen, die zum Anfangsbestand gehören und sich vor dem Zeitpunkt der Einführung der Jugendgarantie zum ersten Mal registriert haben.				X		X	X
Vollständigkeit der Daten zu den Ausstiegen nach Verbleib (positiv)	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
JA		X			X	X	
Partiell	X		X	X			X
Vollständigkeit der Daten zu den Ausstiegen nach Verbleib (negativ)	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
JA	X			X		X	X
Partiell					X		
NEIN		X	X				

Vollständigkeit anderer Situationen in den Weiterverfolgungsdaten	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
JA	X	X		X	X	X	X
NEIN			X				
Dauer	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Ermittelt ab dem Zeitpunkt der Registrierung.	X	X			X		
Ermittelt ab dem Registrierungsdatum - jede Dauer möglich.			X				
Ermittelt ab dem Zeitpunkt der Einführung der Jugendgarantie (für diejenigen, die bereits vor der Jugendgarantie zum Bestand gehörten) und dem Zeitpunkt der Registrierung (für Neuzugänge innerhalb des Jahres).				X		X	X

Besondere Bemerkungen:

Irland:

- Die Ausstiege in Ausbildungen sind unter Bildung eingeschlossen.

Spanien:

- Die ursprüngliche Zielgruppe waren 15-24-Jährige; sie wurde im Jahr 2015 erweitert, um die 25-29-Jährigen einzuschließen.
- Alle Ausstiege wurden als gefördert gemeldet. Es ist unklar, ob/wie Angebote auf dem freien Markt gezählt werden. Aus diesem Grund wurden für Spanien die von den öffentlichen Arbeitsverwaltungen übermittelten Daten verwendet, da sie auch die nicht geförderten Angebote einschließen.
- Die Weiterverfolgungsdaten nach sechs Monaten für 2014 sind auf verschiedene Situationen bezogen nur für Beschäftigte und Arbeitslose vollständig.

Frankreich:

- Frankreich stellte Daten für zwei Anbieter, *Pôle Emploi* und *Missions Locales*, bereit.
- Da das Risiko der doppelten Zählung besteht, wurden die Datensätze nicht aggregiert, und die Tabellen mit den Ergebnissen der Datensammlung umfassen nur die Daten für den Anbieter, der die größte Population junger Menschen abdeckt (*Pôle Emploi*).

Kroatien:

- Die Ausstiege in Ausbildungen sind unter Bildung eingeschlossen.

Italien:

- Die Zugänge in Italien für 2014 umfassen den Zeitraum Mai 2014-Dezember 2014, sodass ein erheblicher Teil der Zugänge nicht die Möglichkeit gehabt haben wird, vier Monate zu erreichen.

Portugal:

- Die Ausstiege in die Arbeitslosigkeit schließen Teilnehmer von Kurzschulungen (25-300 Stunden) ein.
-

ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFS

„JUGENDARBEITSLOSIGKEIT — HABEN DIE MASSNAHMEN DER EU WIRKUNG GEZEIGT? EINE BEWERTUNG DER JUGENDGARANTIE UND DER BESCHÄFTIGUNGSINITIATIVE FÜR JUNGE MENSCHEN“

ZUSAMMENFASSUNG

Über diesen Bericht

Die Kommission ist der Auffassung, dass die bislang bei der Umsetzung der Jugendgarantie erzielten Ergebnisse nicht hinter den ursprünglich an sie geknüpften Erwartungen zurückbleiben.

Wenngleich die Kommission einräumt, dass weiterhin verstärkte Anstrengungen unternommen werden müssen, um alle jungen Menschen zu erreichen und rechtzeitig qualitativ hochwertige Angebote zu machen, hebt die Kommission hervor, dass mit der Jugendgarantie bereits positive Ergebnisse erzielt wurden. Wie in der Mitteilung der Kommission (COM(2016) 646) „Die Jugendgarantie und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen – Dreijahresbilanz“ ausführlich beschrieben, hat sie insbesondere starke Impulse für Strukturreformen und politische Innovation gegeben, d. h. für Bereiche, die dieser Bericht nicht abdeckt.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern VI bis VIII:

Die Kommission ist der Auffassung, dass die bislang bei der Umsetzung der Jugendgarantie erzielten Ergebnisse nicht hinter den ursprünglich an sie geknüpften Erwartungen zurückbleiben. Die Kommission merkt an, dass die Schlussfolgerungen des Hofes auf einer Einschätzung der Aspekte beruhen, die im Rahmen des Prüfungsumfangs untersucht wurden. In der Mitteilung der Kommission (COM(2016) 646) vom Oktober 2016 „Die Jugendgarantie und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen – Dreijahresbilanz“ werden erste positive Ergebnisse und weitere wichtige Elemente aufgezeigt, etwa die positiven Anreize, die die Jugendgarantie für Strukturreformen und politische Innovationen bot. In Anerkennung dieser Ergebnisse rief der Europäische Rat am 15. Dezember 2016 zur Fortsetzung der Jugendgarantie auf und begrüßte die verstärkte Unterstützung für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen. Überdies bestätigte der Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) auf seiner Tagung am 8. Dezember 2016 die ersten positiven Ergebnisse der bisher umgesetzten Maßnahmen und Reformen.

In ihrer Mitteilung vom Oktober stellt die Kommission fest, dass Jugendgarantie-Programme noch nicht alle jungen Menschen erreichen, die arbeitslos geworden sind oder die Schule verlassen haben, und zeigt eine Reihe von Schlüsselbereichen auf, die einer Verbesserung bedürfen, darunter eine bessere Berücksichtigung nicht registrierter Jugendlicher, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden (Not in Employment Education or Training – NEETs), und gering qualifizierter Jugendlicher.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen (YEI) einen wesentlichen Beitrag zur Jugendgarantie in diesen Mitgliedstaaten geleistet hat. Bei der Umsetzung wurden trotz der Verzögerungen in einigen Mitgliedstaaten 2016 stetig Fortschritte erzielt. Im Juli 2016 hatten 1,4 Millionen Menschen in 20 förderfähigen Mitgliedstaaten an einer Maßnahme im Rahmen der YEI teilgenommen. Bis Ende November 2016 war ihre Zahl auf 1,6 Millionen angestiegen. Die YEI wird von all diesen Mitgliedstaaten als Schlüsselinstrument bzw. Hebelmechanismus zur Umsetzung der Jugendgarantie wahrgenommen. In manchen Fällen ist sie die Finanzierungsquelle für die meisten wenn nicht gar alle im Rahmen von Jugendgarantie-Programmen geplanten Maßnahmen, beispielsweise in Spanien, wo 80 % aller Jugendgarantie-

Aktionen über die YEI finanziert werden. In Italien bewirkte die YEI eine umfassende Reform und die Einrichtung neuer Arbeitsvermittlungsstellen für Jugendliche.

In der Mitteilung der Kommission (COM(2016) 646) „Die Jugendgarantie und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen – Dreijahresbilanz“ werden diese Ergebnisse hervorgehoben.

Wenngleich es noch verfrüht ist, die Ergebnisse zu bewerten – da die Maßnahmen noch laufen und viele dieser Jugendlichen noch Unterstützung erhalten – lässt sich bereits sagen, dass die YEI eines ihrer wichtigsten Ziele bereits erreicht hat, nämlich die Beschäftigung junger Menschen in den Fokus der politischen Entscheidungen in den Mitgliedstaaten zu rücken.

IX.

Erster Aufzählungspunkt: Die Kommission ist der Auffassung, dass die Empfehlung in erster Linie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

Die Kommission nimmt die Empfehlung in dem Maße an, in dem sie an die Kommission gerichtet ist, und beabsichtigt, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, wenn neue Initiativen vorgeschlagen werden.

Wenngleich die Kommission in vollem Umfang anerkennt, dass die Steuerung von Erwartungen und die Festlegung realistischer Zielvorgaben wichtig ist, möchte sie betonen, wie bedeutsam die Festlegung eines ehrgeizigen politischen Ziels ist und dass dies dazu beigetragen hat, eine politische Dynamik rund um die Jugendgarantie zu schaffen.

Zweiter Aufzählungspunkt: Die Kommission ist der Auffassung, dass die Empfehlung in erster Linie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

Die Kommission nimmt die Empfehlung in dem Maße an, in dem sie an die Kommission gerichtet ist, und beabsichtigt, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, wenn neue Initiativen vorgeschlagen werden.

Bei der Erstellung der Jugendgarantie-Umsetzungspläne (YGIPs) der Mitgliedstaaten ersuchte die Kommission die Mitgliedstaaten, für ihre nationale Lage relevante zentrale strukturelle Probleme und spezifischen Finanzbedarf zu ermitteln und zu analysieren und einen vorläufigen Zeitplan für die allmähliche Umsetzung der Jugendgarantie zu erstellen, sofern eine solche geplant ist.

X.

Erster Aufzählungspunkt: Die Kommission weist darauf hin, dass die Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten bereits bei der Einführung ihrer aufsuchenden Strategien durch finanzielle Unterstützung und politische Beratung in Form technischer Unterstützung, Kapazitätenaufbaus und wechselseitigen Lernens.

Zweiter Aufzählungspunkt: Die Kommission weist darauf hin, dass die Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

Die Kommission würde eine bessere Übersicht über die geschätzten Kosten für alle geplanten Maßnahmen zur Umsetzung der Jugendgarantie in der Tat begrüßen und wird die Mitgliedstaaten hierbei auf Anfrage nach Möglichkeit unterstützen. Die Modalitäten für diese Unterstützung können im jetzigen Stadium allerdings noch nicht festgelegt werden.

Dritter Aufzählungspunkt: Die Kommission weist darauf hin, dass die Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

Vierter Aufzählungspunkt: Die Kommission weist darauf hin, dass diese Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

XI.

Erster Aufzählungspunkt: Die Kommission nimmt diese Empfehlung in dem Maße an, in dem sie an die Kommission gerichtet ist, und wird ausloten, in wie weit es dem Beschäftigungsausschuss (EMCO, Employment Committee) bei seiner Arbeit zur Überwachung der Jugendgarantie möglich ist, Standards für Qualitätskriterien zu erörtern.

Zweiter Aufzählungspunkt: Die Kommission nimmt die Empfehlung an und erachtet sie als teilweise umgesetzt.

Die Kommission arbeitet in diesem Bereich bereits eng mit den Mitgliedstaaten zusammen, und zwar insbesondere durch die Arbeit in der Arbeitsgruppe „Indikatoren“ des Beschäftigungsausschusses, durch die Unterstützung für Mitgliedstaaten, die im Indikatorrahmen Daten melden, und durch die gezielte Unterstützung durch das Internationales Arbeitsamt IAA (International Labour Office – ILO), die drei Mitgliedstaaten im Rahmen der Maßnahme der Europäischen Kommission und des IAA zur Jugendbeschäftigung gewährt wird.

Dritter Aufzählungspunkt: Die Kommission nimmt diese Empfehlung nicht an.

In den Verordnungen ist nicht festgelegt, dass die Merkmale der verschiedenen Untergruppen junger Menschen, die in dem operationellen Programm Unterstützung durch die YEI erhalten, detailliert bewertet werden müssen.

Trotzdem arbeitet die Kommission in verschiedenen Foren mit den Mitgliedstaaten zusammen, um sie bei Tätigkeiten zu unterstützen, mit denen sie inaktive junge Menschen zu erreichen versuchen. In diesem Zusammenhang wird die Kommission den Mitgliedstaaten weiterhin Leitlinien für die Entwicklung von Maßnahmen an die Hand geben, die auf die Bedürfnisse der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zugeschnitten sind, die mit der YEI erreicht werden sollen.

Vierter Aufzählungspunkt: Die Kommission nimmt diese Empfehlung nicht an.

Wenn nur die Situation solcher YEI-Teilnehmer gemessen wird, die die Maßnahme abgeschlossen haben, besteht das Risiko einer unzureichenden Erfassung der Ergebnisse. Zudem würde die vom Hof vorgeschlagene Überarbeitung zu geänderten Beweggründen für die Messung führen, während die gemeinsamen Ergebnisindikatoren für alle Mitgliedstaaten verpflichtend sind und mit ihnen vereinbart wurden.

Die Kommission betont, dass die für die YEI angewendete Zählmethode auf den bei ESF-Indikatoren vorherrschenden Konventionen beruht, insbesondere die Zählung positiver Ausstiege, egal ob die Maßnahmen abgeschlossen wurden oder nicht. Außerdem würde jede derartige Änderung der bestehenden Vorschriften den Mitgliedstaaten erheblichen Aufwand verursachen und die Vergleichbarkeit der Daten mit den vor der Änderung der Konventionen gemeldeten Daten beeinträchtigen.

Damit festgestellt werden kann, ob die Ergebnisse für einen Teilnehmer direkt dem YEI- (oder ESF-)Vorhaben zuzuschreiben sind, ist eine Bewertung erforderlich, die innerhalb des Überwachungssystems nicht machbar ist.

Die Kommission wird ihre Bemühungen fortsetzen, Fragen der Überwachung klarer zu regeln, indem sie die Mitgliedstaaten weiterhin im Rahmen der bestehenden einschlägigen Foren berät und deren Rückmeldungen einholt.

BEMERKUNGEN

40. Dieses Verfahren wurde gewählt, um eine landesweit zuverlässige Erfassung der Teilnehmer am Jugendgarantie-System zu gewährleisten.

48. In der Slowakei richten sich Jugendgarantie-Projekte vor allem an langzeitarbeitslose Jugendliche. Die Erfolgsrate ist bei diesen schwer vermittelbaren Fällen in der Regel niedriger, da bei ihnen die Wahrscheinlichkeit höher ist, dass sie das Programm vorzeitig abbrechen.

52. Die Kommission sieht dieses Ergebnis vor dem Hintergrund der hohen Anforderungen des Indikatorrahmens besonders positiv: der Ausstieg aus dem Jugendgarantie-Programm erfolgt nicht bei Annahme eines Angebots, sondern erst bei Aufnahme der Tätigkeit.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu Ziffer 63 und Kasten 2:

Wenngleich der NEET-Indikator für politische Entscheidungen sehr wichtig und der aussagekräftigste verfügbare Wert für die Überwachung der Jugendgarantie ist, ist es wichtig, die Heterogenität der NEET-Gruppe aufzubrechen, um besser zu verstehen, wodurch sich die einzelnen Untergruppen auszeichnen und worin ihr Bedarf besteht. Hierdurch können die Mitgliedstaaten feststellen, welche Initiativen und Maßnahmen am dringendsten benötigt werden, um junge Menschen wieder wirksam in den Arbeitsmarkt oder das jeweilige Ausbildungssystem zu integrieren und die Jugendgarantie so schrittweise umzusetzen. Um die Jugendgarantie gemäß der Empfehlung des Rates schrittweise umzusetzen, arbeitet Italien seit 2017 daran, die Zielpopulation zu erweitern.

64. In Spanien ist in dem Königlichen Gesetzesdekret vom 23. Dezember 2016 festgelegt, dass junge Menschen, die sich bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung als arbeitslos registrieren oder erneut registrieren lassen, automatisch im Jugendgarantie-System erfasst werden.

75.

Erster Aufzählungspunkt: Die Kommission würde eine bessere Übersicht über die geschätzten Kosten sämtlicher geplanter Maßnahmen zur Umsetzung der Jugendgarantie in jedem Mitgliedstaat zwar begrüßen, ist sich aber bewusst, dass jedwede Schätzung der Kosten einer Jugendgarantie nur mit Vorbehalten abgegeben werden kann, da die Umsetzung der Jugendgarantie in vielen Mitgliedstaaten auch tief greifende strukturelle Reformen von Ausbildungs-, Arbeitsvermittlungs- und Bildungssystemen erfordert, um den Übergang von der Schule ins Berufsleben und die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen massiv zu verbessern.

Daher weichen die zur Umsetzung einer Jugendgarantie erforderlichen Mittel je nach Mitgliedstaat deutlich voneinander ab, und obwohl die EU umfangreiche Mittel zur Verfügung stellt, bedarf es in jedem Fall nationaler Mittel zur Unterstützung junger NEET und zur Umsetzung der notwendigen Reformen. Diesen sollte in den nationalen Haushalten Priorität eingeräumt werden.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 77 und 78:

Neben den vom Hof erwähnten 12,5 Milliarden EUR sind noch weitere Mittel aus der ESF/YEI-Gesamtmittelzuweisung für die Jugendgarantie veranschlagt, da Mitgliedstaaten den Maßnahmen zur Umsetzung der Jugendgarantie auch Mittel aus anderen Investitionsprioritäten zugewiesen haben. Rund 11 Milliarden EUR wurden Maßnahmen wie der Modernisierung der Arbeitsverwaltungen und Maßnahmen für Selbstständige zugewiesen, die indirekt auch die Beschäftigungssituation junger Menschen verbessern werden, während rund 27 Milliarden EUR dem thematischen Ziel Nr. 10 (Bildung, Kompetenzen, lebenslanges Lernen) zugewiesen werden, das insbesondere jungen Menschen zugutekommt.

78. Wie erwähnt übersteigen die ESF/YEI-Mittel, die verwendet werden können, um die Empfehlung des Rates zur Jugendgarantie umzusetzen, 12,5 Milliarden EUR. Überdies hat die

Kommission den Mitgliedstaaten Leitlinien an die Hand gegeben und sie dringend ersucht, mehr Mittel aus dem ESF und ihren nationalen Haushalten für die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit einzusetzen¹.

85. In Frankreich wenden Pôle Emploi (öffentlichen Arbeitsverwaltung) und Missions Locales (kommunale Arbeitsagenturen) zwar unterschiedliche Vorgehensweisen an, dies ist jedoch dadurch gerechtfertigt, dass sich letztere an eine bestimmte Zielgruppe richten, nämlich hauptsächlich geringqualifizierte junge Menschen. Gleichzeitig werden die beiden Systeme 2017 im Rahmen von „Tramjam“ gemeinsam überwacht, um einen Überblick über die beiden Systeme zu gewinnen und Nachverfolgungsindikatoren zu ermitteln, mit der sich die Überwachung verbessern lässt.

Derzeit werden Diagnoseinstrumente entwickelt, die sowohl von Bildungsakteuren (PSAD) als auch von Beschäftigungsakteuren (Missions Locales) eingesetzt werden können.

95. Die Daten der Erhebung aus dem Jahr 2015 zeugen von einer deutlichen Verbesserung, was die Vollständigkeit und Qualität der Daten gegenüber der Erhebung aus dem Jahr 2014 anbelangt. Eine Reihe von Ländern haben erhebliche Anstrengungen unternommen, die Methoden für die Erhebung und/oder Zusammenstellung der Daten zur Überwachung der Jugendgarantie zu verbessern, um sie verstärkt an die Spezifikationen des Indikatorrahmens anzupassen. Die qualitativen Daten zu den Merkmalen der Angebote wurden ebenfalls verbessert. Diese Bemühungen tragen dazu bei, die Daten der verschiedenen Länder vergleichbarer zu machen, wenngleich bei der Auslegung der Ergebnisse immer noch einige spezielle Umstände berücksichtigt werden müssen.

Das größte Verbesserungspotenzial besteht bei der Vervollständigung der Folgedaten (die für 8 Länder immer noch nicht verfügbar sind) und der Reduzierung der Fälle, in denen der Status direkt nach Teilnahme an der Jugendgarantie (Daten zum Ausstieg) und später (Folgedaten) unbekannt ist.

97. Die Kommission merkt an, dass die Daten des französischen Überwachungssystem deshalb unvollständig sind, weil Einzelpersonen aufgrund des Gesetzes „Informatique et Libertés“ aus dem Jahr 1978 nicht ohne Weiteres über das System ermittelt werden können (da es nicht eine Verwaltungsnummer pro Person gibt), so dass das Risiko der Doppelzählung besteht. Daher wurde beschlossen, die Datenerhebung nur auf die beiden wichtigsten öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu beschränken – Pôle Emploi und Missions Locales.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 102 und 103:

Die Kommission weist darauf hin, dass die YEI nach Artikel 16 der EFS-Verordnung auf junge Menschen unter 25 oder unter 30 abgestellt sein sollte, die keine Arbeit haben und keine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren. Eine detaillierte Bewertung der Merkmale der verschiedenen Untergruppen junger Menschen ist nicht vorgesehen. Angesichts der geteilten Mittelverwaltung obliegt es den Mitgliedstaaten, die Zielgruppe der YEI zu bestimmen. Die Mitgliedstaaten haben entschieden, YEI-Mittel auf bestimmte Zielgruppen zu konzentrieren und mit ESF-Mitteln andere Maßnahmen zu finanzieren, die die Gruppen junger Menschen unterstützen sollen, die sich in der problematischsten Lage befinden und am schwierigsten zu erreichen sind.

Die Kommission hat verschiedene Mittel eingesetzt, um in den Gesprächen mit den Mitgliedstaaten über die Programme herauszufinden, an welche Population sich diese mit der YEI richten. Zunächst einmal stützte sich die Kommission auf die Ex-ante-Bewertung, die im Rahmen aller operationeller

¹ „Guidance on implementing the Youth Employment Initiative“ – Themenpapier des Europäischen Sozialfonds – September 2014 – Europäischen Kommission – Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration.

Programme (gemäß Artikel 26 Absatz 4 und Artikel 55 der Dachverordnung) vorgenommen wurde. Im Falle der YEI mussten die Mitgliedstaaten zudem Ex-ante-Konditionalitäten einhalten, aufgrund derer sie einen strategischen Politikrahmen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation junger Menschen einrichten mussten.

Weiterhin ersuchte die Kommission die Mitgliedstaaten, in ihren operationellen Programmen eine Beschreibung der Hauptgruppen junger Menschen auf Grundlage ihrer Bewertung vorzusehen, die mit der YEI erreicht werden sollen. Diese Beschreibung sollte insbesondere Informationen zu den Altersgruppen enthalten, auch wenn diese nicht genau bestimmt sind.

Schließlich sprach die Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten Empfehlungen aus, wie die Zielpopulation der YEI zu bestimmen ist².

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 104 bis 106:

In den Verordnungen wird von den Mitgliedstaaten nicht verlangt, dass sie die Population, an die sich die YEI richtet, in Untergruppen einteilen. Dennoch ist augenscheinlich, dass die Maßnahmen, die in Frankreich mit YEI-Mitteln unterstützt werden, auf geringqualifizierte arbeitsmarktferne junge Menschen zugeschnitten sind, da die Gesamtmittelausstattung zu rund 40 % für diese Gruppe bestimmt ist. Zu dieser Feststellung passt, dass 45,9 % der Teilnehmer gemäß dem jährlichen Durchführungsbericht 2015 ein Qualifikationsniveau aufwiesen, das unter dem Abschluss der Sekundarstufe II lag.

108. Gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Dachverordnung sind die Mitgliedstaaten auf geeigneter territorialer Ebene und gemäß ihrem institutionellen, rechtlichen und finanziellen Rahmen für die Vorbereitung und Durchführung von Programmen zuständig. Somit ist diese Vorgehensweise auf den spezifischen institutionellen Aufbau des Mitgliedstaats zurückzuführen.

In Spanien gibt es einen gemeinsamen Katalog mit Angeboten, die auf nationaler Ebene im Jugendgarantiesgesetz festgelegt sind, und jede Region, die befugt ist, aktive Arbeitsmarktpolitik zu betreiben, ist berechtigt, Angebote auszuwählen, die für die soziale und wirtschaftliche Situation in der jeweiligen Region am besten geeignet sind.

111. Gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Dachverordnung bereiten die Mitgliedstaaten gemäß ihrem institutionellen und rechtlichen Rahmen die Partnerschaftsvereinbarung und die operationellen Programme vor. Diese Verfahren sollten transparent sein, die Einbeziehung und Konsultierung maßgeblicher Partner ermöglichen und den Bestimmungen des Europäischen Verhaltenskodex für Partnerschaften genügen (Artikel 5 und Artikel 26 der Dachverordnung). Die Verordnungen schreiben die Einbeziehung und Konsultierung maßgeblicher Partner vor. Somit sollten im Rahmen des operationellen Programms Informationen über die getroffenen Maßnahmen gegeben werden, um die Partner in die Vorbereitung des operationellen Programms einzubeziehen.

In Portugal wurde die bereits geleistete Zusammenarbeit/Validierung zur Umsetzung der YGIP bei der Vorbereitung des YEI-Teils des operationellen Programms als angemessen erachtet. Die Konsultationsverfahren im Vorfeld des operationellen Programms wurden eingehalten.

113. Die Mitgliedstaaten sind nach Artikel 95 der Dachverordnung nicht verpflichtet, ihre öffentlichen Ausgaben für bestimmte Arten von Maßnahmen oder Zielgruppen zu erhöhen. Gefordert werden von den Mitgliedstaaten vielmehr öffentliche oder gleichwertige Strukturausgaben in einer bestimmten Höhe. Gemäß Artikel 95 Absatz 4 und Anhang X wird die

² „Guidance on implementing the Youth Employment Initiative“ – Themenpapier des Europäischen Sozialfonds – September 2014 – Europäischen Kommission – Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, Seite 7.

Einhaltung der Zusätzlichkeit, wenn überhaupt, nur auf regionaler, wenn nicht gar nationaler Ebene überprüft und nicht nach Art der Maßnahme oder Zielgruppe.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 115 und 116:

In Artikel 95 und Anhang X der Dachverordnung ist nicht vorgeschrieben, dass netto mehr Menschen gefördert werden müssen, als zuvor von aus dem nationalen Haushalt finanzierten Maßnahmen profitierten. Vielmehr wird in den Verordnungen verlangt, dass die Mittel für Maßnahmen verwendet werden, mit denen die im operationellen Programm festgelegten Investitionsprioritäten und spezifischen Ziele verfolgt werden.

119. Neben der vom Hof beschriebenen Anforderung hatte die Kommission den Mitgliedstaaten 2013, also lange vor den Diskussionen, zwei Hintergrundpapiere zur Festlegung und Anpassung von Zielvorgaben für den ESF bereitgestellt. Überdies bat die Kommission die Mitgliedstaaten um Vorlage einer Unterlage über die Methodik, wenn die Informationen zur Stützung des Basisszenarios nicht in der Ex-ante-Bewertung enthalten waren. Die Kommission hält diese beiden Vorkehrungen zusammen genommen für ausreichend.

120. Die Mitgliedstaaten haben bei der Festlegung der Basiswerte die Leitlinien beachtet und die einschlägigen statistischen Daten hinzugezogen.

121. Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 119.

122. Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 119.

123. Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 119.

Bei der Schätzung der Basiswerte für die Indikatoren wurden historische politische Entscheidungen sowie in der Vergangenheit getroffene Maßnahmen, die als Zielsetzungen galten, und/oder Zielgruppen berücksichtigt. Dies war allerdings das erste Mal, dass eine solche Methode angewandt wurde und dass spezifische inaktive junge NEETs eine Zielgruppe der finanzierten Beschäftigungs- und Ausbildungsmaßnahmen bildeten. Hierdurch waren die Ausgangswerte und das erwartete Ergebnis schwer festzulegen. Im Falle Portugals war das Hauptproblem hierbei, dass keine historischen Daten zu inaktiven NEETs vorlagen.

Kasten 8 - Festgestellte Mängel bei der Festlegung der Basiswerte in Portugal

Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 119.

124. Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 119.

125. Siehe Antwort der Kommission zu den Ziffern 119 und 120, insbesondere in Bezug auf die Notwendigkeit zur Berücksichtigung makroökonomischer Bedingungen und den Ehrgeiz bei der Festlegung der Ziele.

In Frankreich lassen die erwarteten Erfolgsquoten erkennen, dass die meisten eingerichteten Programme auf gering qualifizierte arbeitsmarktferne junge Menschen zugeschnitten sind. Hierbei wurden bisherige Erfahrungen berücksichtigt und die geschätzte Quote, mit der NEET ermittelt werden.

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 128 bis 134:

Die Kommission betont, dass die für die YEI angewendete Methode auf den bei ESF-Indikatoren vorherrschenden Konventionen beruht, insbesondere auf der Zählung aller positiver Ausstiege,

darunter vorzeitige Ausstiege. Die Kommission hat den Mitgliedstaaten Leitlinien³ zur Messung häufiger Ergebnisindikatoren an die Hand gegeben, in denen vor allem verlangt wird, positive Ausstiege nur einmal zu zählen, wenn der Teilnehmer zum wiederholten Male an derselben Maßnahme teilnimmt. Daher ist das Risiko nach Auffassung der Kommission begrenzt. Überdies müssen die Verwaltungsbehörden mindestens zweimal während der Programmlaufzeit die Wirksamkeit, Effizienz und Auswirkung der YEI beurteilen und dabei auch die Nachhaltigkeit der Ergebnisse im Auge behalten.

138. Die Kommission hat vorgeschlagen, den Vorschussbetrag im Rahmen der YEI zu erhöhen, um einigen Mitgliedstaaten unter die Arme zu greifen, die aufgrund unzureichender Finanzierung Maßnahmen nicht einleiten bzw. nicht fortführen konnten. Aus der letzten Berichterstattung der Mitgliedstaaten geht hervor, dass sich der zusätzliche Vorschuss vor Ort positiv auswirkte. Wenngleich einige Mitgliedstaaten nicht ausreichend Ausgaben belegen konnten, um den zusätzlichen Vorschussbetrag in Anspruch nehmen zu können, konnte dadurch die Umsetzung gefördert werden. Überdies ist darauf hinzuweisen, dass die meisten Mitgliedstaaten den zusätzlichen Vorschussbetrag nutzen konnten.

142. Dass in Frankreich eine vergleichsweise große Teilnehmerzahl die Maßnahme nicht beendet, ist darauf zurückzuführen, dass ein bedeutender Teil die Maßnahme vorzeitig mit einer positiven Wirkung abbricht. So ist auch im jährlichen Durchführungsbericht 2015 vermerkt, dass 53 % der Teilnehmer entweder vor oder am Ende des Programms einen positiven Ausstieg vollzogen (etwa, weil sie eine Arbeitsstelle gefunden hatten, was die wünschenswerteste Wirkung ist).

143. Es obliegt den Mitgliedstaaten, die Zielgruppe der YEI zu bestimmen. Da die YEI nur mit Mitteln in begrenztem Umfang ausgestattet ist, haben die Mitgliedstaaten entschieden, YEI-Mittel auf bestimmte Zielgruppen zu konzentrieren und mit ESF-Mitteln (oder Mitteln aus dem nationalen Haushalt) andere Maßnahmen zu finanzieren.

Nach Auffassung der Kommission ist es normal, dass die Teilnehmer in Portugal nicht zur Gruppe der inaktiven NEET zählten, und zwar aus folgenden Gründen:

- zum Zeitpunkt der Prüfung wurden nur Maßnahmen der öffentlichen Arbeitsverwaltung mit Mitteln der YEI finanziert. Die öffentliche Arbeitsverwaltung arbeitet mit der Gruppe der arbeitslosen NEETs hauptsächlich auf zwei Arten zusammen: Praktika und Unterstützung bei der Arbeitsplatzsuche;
- als die Jugendgarantie in Portugal anlief, wurde in Bezug auf alle bei den öffentlichen Arbeitsverwaltungen bereits gemeldeten jungen Menschen eingeschätzt, ob sie als NEET eingestuft werden konnten, und wenn ja, wurden sie als Begünstigte von prioritären Vorhaben vorgeschlagen;
- die in Abbildung 5 analysierten Daten zeigen, dass sich die NEET-Quote stärker aus Arbeitslosen als aus Inaktiven zusammensetzt

145. Dass einige Mitgliedstaaten den zusätzlichen Vorschussbetrag nicht in Anspruch nehmen konnten, bedeutet nicht, dass die Umsetzung der YEI-Maßnahmen in diesen Mitgliedstaaten deswegen langsamer von statten ging. Die Mitgliedstaaten hatten in vielen Fällen Ausgaben in ausreichender Höhe zu verzeichnen, konnten diese aber nicht geltend machen, da sie die erforderlichen Bedingungen für die Übermittlung von Zahlungsanträgen an die Kommission nicht

³ Monitoring and Evaluation of European Cohesion Fund – Europäischer Sozialfonds – Programmplanungszeitraum 2014-2020 – Juni 2015 – Anhang D – Practical Guidance on data collection and validation – Mai 2016

erfüllten (beispielsweise da sie noch keine Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden benannt hatten).

147. Bei den YEI-Bewertungen wurden die verfügbaren Informationen und Daten bestmöglich ausgewertet.

Der Schwerpunkt der ersten YEI-Bewertungen, die die Mitgliedstaaten der Kommission vorlegten, lag zumeist auf der Ausgestaltung der angenommenen Maßnahmen, ihrer Relevanz und der Durchführung der Vorhaben.

148. Da die seit September 2013 getätigten Ausgaben förderfähig sind, waren die Bewertungsergebnisse nach Auffassung der Kommission nützlich für die Steuerung der Programme im verbleibenden Zeitraum.

153. Diese Entwicklung wird von der Kommission aufmerksam verfolgt. Die Verwaltungsbehörde des YEI-Programms versucht in Zusammenarbeit mit den Regionen, neue Lösungen für die Bezahlung von Praktikanten im Rahmen des Programms zu entwickeln, damit es zu weniger Zahlungsverzögerungen kommt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 159 und 160:

Die Kommission ist der Auffassung, dass die bislang bei der Umsetzung der Jugendgarantie erzielten Ergebnisse nicht hinter den ursprünglich an sie geknüpften Erwartungen zurückbleiben. Die Kommission merkt an, dass die Schlussfolgerungen des Hofes auf einer Einschätzung der Aspekte beruhen, die im Rahmen des Prüfungsumfangs untersucht wurden. In der Mitteilung der Kommission (COM(2016) 646) vom Oktober 2016 „Die Jugendgarantie und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen – Dreijahresbilanz“ werden erste positive Ergebnisse und weitere wichtige Elemente aufgezeigt, etwa die positiven Anreize, die die Jugendgarantie für Strukturreformen und politische Innovation bot. In Anerkennung dieser Ergebnisse rief der Europäische Rat am 15. Dezember 2016 zur Fortsetzung der Jugendgarantie auf und begrüßte die verstärkte Unterstützung für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen. Überdies bestätigte der Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) auf seiner Tagung am 8. Dezember 2016 die ersten positiven Ergebnisse der bisher umgesetzten Maßnahmen und Reformen.

In ihrer Mitteilung vom Oktober stellt die Kommission fest, dass Jugendgarantie-Programme noch nicht alle jungen Menschen erreichen, die arbeitslos geworden sind oder die Schule verlassen haben, und zeigt eine Reihe von Schlüsselbereichen auf, die einer Verbesserung bedürfen, darunter eine bessere Berücksichtigung nicht registrierter Jugendlicher, die sich weder in Ausbildung noch in Beschäftigung befinden (Not in Employment Education or Training – NEETs), und gering qualifizierter Jugendlicher.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die YEI einen wesentlichen Beitrag zur Jugendgarantie in diesen Mitgliedstaaten geleistet hat. Bei der Umsetzung wurden trotz der Verzögerungen in einigen Mitgliedstaaten 2016 stetig Fortschritte erzielt. Im Juli 2016 hatten 1,4 Millionen Menschen in 20 förderfähigen Mitgliedstaaten an einer Maßnahme im Rahmen der YEI teilgenommen. Bis Ende November 2016 war ihre Zahl auf 1,6 Millionen angestiegen. Die YEI wird von all diesen Mitgliedstaaten als Schlüsselinstrument bzw. Hebelmechanismus zur Umsetzung der Jugendgarantie wahrgenommen. In manchen Fällen ist sie die Finanzierungsquelle für die meisten wenn nicht gar alle im Rahmen von Jugendgarantie-Programmen geplanten Maßnahmen, beispielsweise in Spanien, wo 80 % aller Jugendgarantie-Aktionen über die YEI finanziert werden. In Italien bewirkte die YEI eine umfassende Reform und die Einrichtung neuer Arbeitsvermittlungsstellen für Jugendliche.

In der Mitteilung der Kommission (COM(2016) 646) „Die Jugendgarantie und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen – Dreijahresbilanz“ werden diese Ergebnisse hervorgehoben.

Wenngleich es noch verfrüht ist, die Ergebnisse zu bewerten – da die Maßnahmen noch laufen und viele dieser Jugendlichen noch Unterstützung erhalten – lässt sich bereits sagen, dass die YEI eines ihrer wichtigsten Ziele bereits erreicht hat, nämlich die Beschäftigung junger Menschen in den Fokus der politischen Entscheidungen in den Mitgliedstaaten zu rücken.

161. In ihrer Mitteilung vom Oktober 2016 räumt die Kommission ein, dass weitere Bemühungen erforderlich sind, um diejenigen jungen Menschen zu unterstützen, die auf dem Arbeitsmarkt am schwersten zu vermitteln sind. Auch wenn sich vor Ort konkrete Ergebnisse zeigen, konnten mit den Jugendgarantie-Programmen noch nicht alle junge Menschen erreicht werden, die arbeitslos geworden sind oder die Schule verlassen haben, und junge Menschen, die am stärksten benachteiligt sind, beispielsweise gering Qualifizierte und nicht registrierte NEETs, sind bei den Begünstigten unterrepräsentiert.

Wie in der Mitteilung angegeben, wurde durch die Jugendgarantie der Schwerpunkt auf frühzeitige Maßnahmen und nicht registrierte NEETs gelegt, zudem wurden Lücken bei der Leistungsbereitstellung zutage gebracht und die aufsuchende Betreuung in den Mittelpunkt gerückt. Sie hat zudem dazu beigetragen, über alle Politikbereiche hinweg verhärtete Strukturen aufzubrechen und tragfähige Partnerschaften zwischen den für die aufsuchende Betreuung maßgeblichen Akteuren aufzubauen.

In den Zahlen zum durchschnittlichen jährlichen Pool junger Menschen, die sich 2014 und 2015 in der Vorbereitungsphase für ein Jugendgarantie-Programm befanden, schlägt sich die legitime Entscheidung einiger Mitgliedstaaten nieder, ihre Jugendgarantie-Programme schrittweise umzusetzen. Die Kommission wird erst mittelfristig nach Abschluss zusätzlicher Datenerhebungen in der Lage sein, die Fortschritte bei der Ermittlung und Registrierung von NEETs zu bewerten.

163. Die Kommission sieht diese Ergebnisse vor dem Hintergrund der hohen Anforderungen des Indikatorrahmens besonders positiv: der Ausstieg aus dem Jugendgarantie-Programm erfolgt nicht bei Annahme eines Angebots, sondern erst bei Aufnahme der Tätigkeit. Zudem stieg der Anteil der fristgerechten positiven Ausstiege (Aufnahme einer angebotenen Tätigkeit innerhalb von vier Monaten) aus der Jugendgarantie 2015 gegenüber 2014 in der EU insgesamt. Ebenfalls auf EU-Ebene zugenommen haben der Anteil der positiven Situationen sechs Monate nach den Ausstiegen sowie der Anteil der NEETs, die mit der Jugendgarantie erreicht werden.

Empfehlung 1

Erster Gedankenstrich: Die Kommission ist der Auffassung, dass die Empfehlung in erster Linie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

Die Kommission nimmt die Empfehlung in dem Maße an, in dem sie an die Kommission gerichtet ist, und beabsichtigt, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, wenn neue Initiativen vorgeschlagen werden.

Wenngleich die Kommission in vollem Umfang anerkennt, dass die Steuerung von Erwartungen und die Festlegung realistischer Zielvorgaben wichtig ist, möchte sie betonen, wie bedeutsam die Festlegung eines ehrgeizigen politischen Ziels ist und dass dies dazu beigetragen hat, eine politische Dynamik rund um die Jugendgarantie zu schaffen.

Zweiter Gedankenstrich: Die Kommission ist der Auffassung, dass die Empfehlung in erster Linie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

Die Kommission nimmt die Empfehlung in dem Maße an, in dem sie an die Kommission gerichtet ist, und beabsichtigt, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, wenn neue Initiativen vorgeschlagen werden.

Bei der Erstellung der Jugendgarantie-Umsetzungspläne (YGIPs) der Mitgliedstaaten ersuchte die Kommission die Mitgliedstaaten, für ihre nationale Lage relevante zentrale strukturelle Probleme und spezifischen Finanzbedarf zu ermitteln und zu analysieren und einen vorläufigen Zeitplan für die allmähliche Umsetzung der Jugendgarantie zu erstellen, sofern eine solche geplant ist.

165. Die Kommission stimmt zu, dass weitere Bemühungen erforderlich sind, um die arbeitsmarktnähesten jungen Menschen zu unterstützen, möchte den Rechnungshof aber gerne daran erinnern, dass die Empfehlung des Rates die Möglichkeit einräumt, Jugendgarantie-Programme schrittweise umzusetzen und dass es kein festgelegtes Datum gibt, bis zu dem die Jugendgarantie für sämtliche NEETs umgesetzt sein muss.

Ferner bleibt anzumerken, dass die aufsuchende Betreuung eine wesentliche Rolle im Konzept der Mitgliedstaaten für die Jugendgarantie spielte. Die meisten Mitgliedstaaten forderten junge Menschen auf, sich bei Diensten zu registrieren, und zwei Drittel der öffentlichen Arbeitsverwaltungen engagierten sich bei der Umsetzung der Jugendgarantie in der aufsuchenden Betreuung. Hierzu wurden Bekanntheitsgrad, Zugänglichkeit und Leistungsangebot der Dienste verbessert, nicht nur durch die Entwicklung von Online-Anmeldesystemen und gezielten Informationskampagnen, sondern auch über die Einrichtung von zentralen Anlaufstellen, mobilen oder dezentralen Diensten und proaktiver Arbeit mit einer erweiterten Gruppe von Partnern.

Empfehlung 2

Die Kommission merkt an, dass die Empfehlung in erster Linie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

Die Kommission nimmt diese Empfehlung in dem Maße an, in dem sie an die Kommission gerichtet ist, und weist darauf hin, dass sie diese Empfehlung bereits umsetzt. Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten in der Tat bereits jetzt bei der Einführung ihrer aufsuchenden Strategien durch finanzielle Unterstützung und politische Beratung in Form technischer Unterstützung, Kapazitätenaufbaus und wechselseitigen Lernens.

168. Wie hoch die für die Umsetzung der Jugendgarantie benötigten Mittel sind, kann sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stark unterscheiden. In vielen Mitgliedstaaten reichen die EU-Mittel wahrscheinlich nicht aus, um die ehrgeizigen Reformen, die für die Umsetzung der Jugendgarantie erforderlich sind, abzuschließen, und sollten durch nationale Mittel ergänzt werden.

Die Kommission würde eine bessere Übersicht über die geschätzten Kosten sämtlicher geplanter Maßnahmen zur Umsetzung der Jugendgarantie in jedem Mitgliedstaat zwar begrüßen, ist sich aber bewusst, dass jedwede Schätzung der Kosten einer Jugendgarantie nur mit Vorbehalten abgeben werden kann, da die Umsetzung der Jugendgarantie in vielen Mitgliedstaaten auch tief greifende strukturelle Reformen von Ausbildungs-, Arbeitsvermittlungs- und Bildungssystemen erfordert, um den Übergang von der Schule ins Berufsleben und die Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen massiv zu verbessern.

169. Die Kommission betont seit eh und je, dass die Mitgliedstaaten trotz der erheblichen finanziellen Unterstützung, die ihnen seitens der EU bereitgestellt wird, selbst auch Maßnahmen zur Beschäftigung junger Menschen in ihren nationalen Haushalten Priorität beimessen müssen.

Die Kommission räumt jedoch ein, dass die auf EU-Ebene bereitgestellten Mittel zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit aufgestockt werden müssen. Dementsprechend hat die Kommission kürzlich vorgeschlagen, die Mittel für die YEI für den Zeitraum 2017-2020 zu erhöhen.

Empfehlung 3

Die Kommission merkt an, dass die Empfehlung in erster Linie an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

Die Kommission würde eine bessere Übersicht über die geschätzten Kosten für alle geplanten Maßnahmen zur Umsetzung der Jugendgarantie in der Tat begrüßen und wird die Mitgliedstaaten hierbei auf Anfrage nach Möglichkeit unterstützen. Die Modalitäten für diese Unterstützung können im jetzigen Stadium allerdings noch nicht festgelegt werden.

Empfehlung 4

Die Kommission nimmt diese Empfehlung in dem Maße an, in dem sie an die Kommission gerichtet ist, und wird ausloten, in wie weit es dem Beschäftigungsausschuss (EMCO, Employment Committee) bei seiner Arbeit zur Überwachung der Jugendgarantie möglich ist, Standards für Qualitätskriterien zu erörtern.

Die Kommission stellt fest, dass der zweite Teil dieser Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

173. Die Daten der Erhebung aus dem Jahr 2015 zeugen von einer deutlichen Verbesserung was die Vollständigkeit und Qualität der Daten gegenüber der Erhebung aus dem Jahr 2014 anbelangt. Eine Reihe von Ländern haben erhebliche Anstrengungen unternommen, die Methoden für die Erhebung und/oder Zusammenstellung der Daten zur Überwachung der Jugendgarantie zu verbessern, um sie verstärkt an die Spezifikationen des Indikatorrahmens anzupassen. Die qualitativen Daten zu den Merkmalen der Angebote wurden ebenfalls verbessert. Diese Bemühungen tragen dazu bei, die Daten der verschiedenen Länder vergleichbarer zu machen, wenngleich bei der Auslegung der Ergebnisse immer noch einige spezielle Umstände berücksichtigt werden müssen.

Das größte Verbesserungspotenzial besteht bei der Vervollständigung der Folgedaten (die für 8 Länder immer noch nicht verfügbar sind) und der Reduzierung der Fälle, in denen der Status direkt nach Teilnahme an der Jugendgarantie (Daten zum Ausstieg) und später (Folgedaten) unbekannt ist.

Der Rat (Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz) hat die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre Bemühungen fortzusetzen, die auf einzelstaatlicher Ebene erhobenen Daten unter Berücksichtigung der bestehenden Möglichkeiten und Beschränkungen im Zusammenhang mit diesen Daten mit dem gemeinsamen Indikatorrahmen für die Überwachung der Jugendgarantie besser in Einklang zu bringen;

Empfehlung 5

Die Kommission nimmt den ersten Teil der Empfehlung an und erachtet ihn, wie nachstehend erläutert wird, als teilweise umgesetzt. Die Kommission arbeitet in diesem Bereich bereits eng mit den Mitgliedstaaten zusammen, und zwar insbesondere durch die Arbeit in der Arbeitsgruppe „Indikatoren“ des Beschäftigungsausschusses, durch die Unterstützung für Mitgliedstaaten, die im Indikatorrahmen Daten melden, und durch die gezielte Unterstützung durch das IAA, die drei Mitgliedstaaten im Rahmen der Maßnahme der Europäischen Kommission und des IAA zur Jugendbeschäftigung gewährt wird.

Die Kommission stellt fest, dass der zweite Teil dieser Empfehlung an die Mitgliedstaaten gerichtet ist.

174. Die Kommission ist der Auffassung, dass die YEI einen wesentlichen Beitrag zur Jugendgarantie in diesen Mitgliedstaaten geleistet hat. Bei der Umsetzung wurden trotz der Verzögerungen in einigen Mitgliedstaaten 2016 stetig Fortschritte erzielt. Siehe Antwort der Kommission zu Ziffer 159. Die Kommission nahm am 4. Oktober eine Mitteilung an, in der über die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Jugendgarantie und der YEI berichtet wurde

(COM(2016) 646 „Die Jugendgarantie und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen – Dreijahresbilanz“). Unter anderem wird in der Mitteilung der Schluss gezogen, dass die YEI trotz der Verzögerungen beim Aufbau der entsprechenden Strukturen unter den 20 förderfähigen Mitgliedstaaten als Schlüsselinstrument für die Umsetzung der Jugendgarantie gilt. In einigen Fällen wird sie zur Finanzierung der meisten oder sogar aller Maßnahmen im Rahmen der Jugendgarantie-Programme genutzt. Dieser Bericht zeigt ferner auf, dass seit Ende 2015 vermehrte Fortschritte zu verzeichnen sind. Aus der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten nicht für die volle Höhe des zusätzlichen Zuschusses Zahlungsanträge eingereicht haben, lässt sich nicht folgern, dass der Vorschuss nicht in vollem Umfang genutzt oder sogar darüber hinaus Mittel verwendet wurden. Da die Mitgliedstaaten nur die Hälfte des zusätzlichen Zuschusses als Unionsbeitrag (der die besondere Mittelzuweisung für die YEI und den ESF-Beitrag zur YEI umfasst) geltend machen mussten, könnten sie entschieden haben, die Ausgaben nicht sofort geltend zu machen (z. B. aus haushaltstechnischen Gründen oder wegen der Verifizierung der Ausgaben).

Zuletzt ist unbedingt anzumerken, dass Ergebnisse im jetzigen Stadium vorsichtig zu bewerten und als vorläufig zu betrachten sind. Erstens, da Maßnahmen länger als ein oder drei Jahre laufen können. Zweitens, da viele Mitgliedstaaten es vorziehen, nur über vollständig abgeschlossene Maßnahmen zu berichten (eine zulässige Option gemäß Rechtsrahmen der YEI).

175. Die Kommission weist darauf hin, dass in den Verordnungen nicht festgelegt ist, dass die Merkmale der verschiedenen Untergruppen junger Menschen, die Unterstützung durch die YEI erhalten, detailliert bewertet werden müssen. Die Verordnungen schreiben die Einbeziehung und Konsultierung maßgeblicher Partner vor, aber nicht, dass sämtliche von maßgeblichen Partnern vorgebrachte Vorschläge berücksichtigt werden. Somit sollten im Rahmen des operationellen Programms Informationen über die getroffenen Maßnahmen gegeben werden, um die Partner in die Vorbereitung des operationellen Programms einzubeziehen.

176. Die Kommission merkt an, dass Artikel 95 und Anhang X der Dachverordnung den Mitgliedstaaten nicht untersagen, ESI-Mittel zur Unterstützung von Maßnahmen zu verwenden, die zuvor aus ihrem nationalen Haushalt finanziert wurden. Zudem sind die Mitgliedstaaten nach diesen Bestimmungen auch nicht verpflichtet, ihre öffentlichen Ausgaben für bestimmte Arten von Maßnahmen oder Zielgruppen zu erhöhen.

Zweck des Artikels 95 ist zu unterbinden, dass Mitgliedstaaten ihre öffentlichen Investitionen kürzen. Die Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen über die Zusätzlichkeit erfolgt gemäß Artikel 95 Absatz 4 und Anhang X. Diese Überprüfung, sofern angezeigt, basiert auf der Gesamthöhe der öffentlichen Investitionen auf nationaler oder regionaler Ebene und nicht auf der Art der vom Mitgliedstaat finanzierten Maßnahmen.

Empfehlung 6:

Die Kommission nimmt diese Empfehlung nicht an.

In den Verordnungen ist nicht festgelegt, dass die Merkmale der verschiedenen Untergruppen junger Menschen, die in dem operationellen Programm Unterstützung durch die YEI erhalten, detailliert bewertet werden müssen.

Trotzdem arbeitet die Kommission in verschiedenen Foren mit den Mitgliedstaaten zusammen, um sie bei Tätigkeiten zu unterstützen, mit denen sie inaktive junge Menschen zu erreichen versuchen. In diesem Zusammenhang wird die Kommission den Mitgliedstaaten weiterhin Leitlinien für die Entwicklung von Maßnahmen an die Hand geben, die auf die Bedürfnisse der verschiedenen Bevölkerungsgruppen zugeschnitten sind, die mit der YEI erreicht werden sollen.

177. Die Kommission ist der Ansicht, dass die geltenden Vorschriften ausreichend waren.

Insbesondere wurden die Basisszenarios im Rahmen der Diskussion der Programme von der Kommission bewertet, um die Belastbarkeit der Zielvorgaben zu prüfen.

Konnten die Informationen nicht der Ex-ante-Bewertung entnommen werden, bat die Kommission in der Regel um Vorlage einer Unterlage über die Methodik.

Die Kommission hatte den Mitgliedstaaten 2013, also lange vor den Diskussionen, zwei Hintergrundpapiere zur Festlegung und Anpassung von Zielvorgaben für den ESF bereitgestellt. Konnte das Basisszenario nicht durch Belege untermauert werden oder fehlten historische Daten, war im Rahmen der allgemeinen Ex-ante-Konditionalität 7 ein Aktionsplan auszuarbeiten.

178. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Indikatoren verschiedene Schritte auf dem Weg zur Inklusion bzw. zum Arbeitsmarkt messen. Falls der Teilnehmer durch zwei aufeinanderfolgende, gleiche Vorhaben gefördert wird, zählt der Abschluss des YEI-Vorhabens und die Annahme des Angebots nur einmal, nämlich beim Ausstieg. Falls der Teilnehmer durch zwei verschiedene Maßnahmen gefördert wird und beide abgeschlossen sind, zählt die Teilnahme doppelt als Abschluss eines im Rahmen der YEI geförderten Vorhabens und mindestens einmal als Erhalt eines Angebots nach dem Ausstieg.

Empfehlung 7

Die Kommission nimmt diese Empfehlung nicht an.

Wenn nur die Situation solcher YEI-Teilnehmer gemessen wird, die die Maßnahme abgeschlossen haben, besteht das Risiko einer unzureichenden Erfassung der Ergebnisse. Zudem würde die vom Hof vorgeschlagene Überarbeitung zu geänderten Beweggründen für die Messung führen, während die gemeinsamen Ergebnisindikatoren für alle Mitgliedstaaten verpflichtend sind und mit ihnen vereinbart wurden.

Die Kommission betont, dass die für die YEI angewendete Zählmethode auf den bei ESF-Indikatoren vorherrschenden Konventionen beruht, insbesondere die Zählung positiver Ausstiege, egal ob die Maßnahmen abgeschlossen wurden oder nicht. Außerdem würde jede derartige Änderung der bestehenden Vorschriften den Mitgliedstaaten erheblichen Aufwand verursachen und die Vergleichbarkeit der Daten mit den vor der Änderung der Konventionen gemeldeten Daten beeinträchtigen.

Damit festgestellt werden kann, ob die Ergebnisse für einen Teilnehmer direkt dem YEI- (oder ESF-)Vorhaben zuzuschreiben sind, ist eine Bewertung erforderlich, die innerhalb des Überwachungssystems nicht machbar ist.

Die Kommission wird ihre Bemühungen fortsetzen, Fragen der Überwachung klarer zu regeln, indem sie die Mitgliedstaaten weiterhin im Rahmen der bestehenden einschlägigen Foren berät und deren Rückmeldungen einholt.

179. Die Kommission weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten in vielen Fällen Ausgaben in ausreichender Höhe zu verzeichnen hatten, diese aber nicht geltend machen konnten, da sie die erforderlichen Bedingungen für die Übermittlung von Zahlungsanträgen an die Kommission nicht erfüllten (beispielsweise da sie noch keine Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden benannt hatten).

Gemeinsame Antwort der Kommission zu den Ziffern 180 und 181:

Ergebnisse sind im jetzigen Stadium vorsichtig zu bewerten und als vorläufig zu betrachten. Erstens, da Maßnahmen länger als ein oder zwei Jahre laufen können. Zweitens, da viele Mitgliedstaaten es vorziehen, nur über vollständig abgeschlossene Maßnahmen zu berichten (eine zulässige Option gemäß Rechtsrahmen der YEI). Anhand der bei der Kommission geltend

gemachten Ausgaben lassen sich keine Schlüsse ziehen, da die finanzielle Ausführung die Umsetzung vor Ort nicht widerspiegelt.

181. Die Durchführung der ersten YEI-Bewertung bis spätestens Dezember 2015 war in der Verordnung ausdrücklich vorgeschrieben, um die Förderfähigkeit der seit September 2013 getätigten Ausgaben zu prüfen. Nach Auffassung der Kommission waren die Bewertungsergebnisse nützlich für die Steuerung der Programme im verbleibenden Zeitraum.

182. Die Kommission stimmt zu, dass die Maßnahmen auf den Bedarf junger Menschen zugeschnitten sein sollten und dass die Erstellung eines Profils der Teilnehmer sehr wichtig ist. In diesem Zusammenhang hat die Kommission die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung von Maßnahmen beraten.

In Artikel 16 der ESF-Verordnung ist festgelegt, dass junge Menschen unter 25 oder unter 30, die keine Arbeit haben und keine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren, die Zielgruppe der YEI bilden sollten. Der Artikel enthält keine Vorgaben zu bestimmten Gruppen, die unterstützt werden sollten. Daher ist es Sache der Mitgliedstaaten, die Zielgruppe der YEI im Rahmen der durch Artikel 16 der ESF-Verordnung gesteckten Grenzen und unter Berücksichtigung der tatsächlichen Gegebenheiten im Mitgliedstaat zu bestimmen. Da im Rahmen der YEI nur Mittel in begrenztem Umfang bereitgestellt werden, haben die Mitgliedstaaten entschieden, YEI-Mittel auf bestimmte Zielgruppen zu konzentrieren und mit ESF-Mitteln andere Maßnahmen zu finanzieren, die die Gruppen junger Menschen unterstützen sollen, die sich in der problematischsten Lage befinden und am schwierigsten zu erreichen sind. Viele der Maßnahmen, die sich an diese am stärksten benachteiligten Gruppen richten, sind unter der Investitionspriorität 9i geplant.

Verfahrensschritt	Datum
Annahme des Prüfungsplans/Prüfungsbeginn	9.9.2015
Offizielle Übermittlung des Berichtsentwurfs an die Kommission (oder eine andere geprüfte Stelle)	26.1.2017
Annahme des endgültigen Berichts nach Abschluss des kontradiktorischen Verfahrens	8.3.2017
Eingang der offiziellen Antworten der Kommission (oder einer anderen geprüften Stelle) in allen Sprachen	31.3.2017