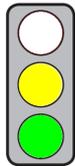


KERNPUNKTE

Ziel der Empfehlung: Die (unverbindlichen) Empfehlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten sollen helfen, die Langzeitarbeitslosigkeit zu reduzieren.

Betroffene: Langzeitarbeitslose, andere Arbeitslose, Arbeitgeber, Behörden.



Pro: (1) Eine zentrale Anlaufstelle kann den bürokratischen Aufwand für Langzeitarbeitslose verringern und deren Wiedereingliederung beschleunigen.

(2) Die „Wiedereinstiegsvereinbarung“ bietet Rechtssicherheit sowohl für den Langzeitarbeitslosen als auch für die Anlaufstelle.

(3) Eine Einbindung der Arbeitgeber erleichtert eine bedarfsorientierte Qualifizierung Langzeitarbeitsloser.

Contra: Finanzielle Vergünstigungen für die Beschäftigung Langzeitarbeitsloser können zwar Anreize für die Einstellung schaffen; die Bedingung der Kommission – eine Ausgestaltung, die Mitnahmeeffekte und Verdrängungseffekte unterbindet – lässt sich in der Praxis jedoch nicht erfüllen.

INHALT

Titel

Empfehlung COM(2015) 462 vom 17. September 2015: Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur **Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziel

- Langzeitarbeitslosigkeit liegt vor, wenn eine Person länger als zwölf Monate arbeitslos ist und aktiv eine Arbeit sucht (S. 2).
- Infolge der Euro-Krise ist die Anzahl der Langzeitarbeitslosen in der EU stark angestiegen. Während es 2007 in der EU noch sechs Millionen Langzeitarbeitslose gab, hat sich die Anzahl bis 2014 auf zwölf Millionen verdoppelt. Seitdem stagniert sie. Die Hälfte aller Arbeitslosen ist langzeitarbeitslos. (S. 2)
- 2014 lag der Anteil der Langzeitarbeitslosen bezogen auf den erwerbsfähigen Teil der Bevölkerung – d.h. die Einwohner eines Landes zwischen 15 und 74 Jahren – in den Mitgliedstaaten zwischen [SWD(2015) 176, S. 6]
 - 1,5% in Österreich und Schweden sowie
 - 19,5% in Griechenland.
- Das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit hängt nicht nur von der Qualität der Maßnahmen zur Wiedereingliederung ab, sondern auch von der makroökonomischen Lage, der Wirtschaftsstruktur und der Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte in den einzelnen Mitgliedstaaten (S. 3).
- Zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit sind insbesondere Strukturreformen – z.B. in den Bereichen Beschäftigung, Wirtschaft und Fiskalpolitik – sowie Investitionen in Humankapital erforderlich (S. 3).
- Um die Zahl insbesondere der Langzeitarbeitslosen zu verringern, schlägt die Kommission den Mitgliedstaaten in der Empfehlung zusätzlich insbesondere folgende Maßnahmen vor:
 - Erhöhung der Meldequote von Langzeitarbeitslosen,
 - Einführung einer zentralen Anlaufstelle für Langzeitarbeitslose,
 - Erstellung einer „individuellen Bestandsaufnahme“ und einer „Wiedereinstiegsvereinbarung“ sowie
 - Einbeziehung der Arbeitgeber zur besseren Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen.
- Die großen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Senkung der Langzeitarbeitslosenquote zeigen, dass die Staaten mit hoher Langzeitarbeitslosenquote erfolgreiche Verfahren aus anderen Mitgliedstaaten übernehmen können (S. 3).
- Die europäischen Struktur- und Investitionsfonds, insbesondere der Europäische Sozialfonds, können sich an den Kosten dieser Maßnahmen beteiligen (S. 4).

► Erhöhung der Meldequote von Langzeitarbeitslosen

- Die Meldequote – d.h. der Anteil Langzeitarbeitsloser, der arbeitslos gemeldet ist – liegt EU-weit bei 73%. In einigen Mitgliedstaaten liegt sie unter 50%. (S. 9)

- Hilfsleistungen („Unterstützungsmaßnahmen“) erhalten Arbeitslose in den meisten Mitgliedstaaten nur, wenn sie arbeitslos gemeldet sind. Hilfsleistungen sind – neben der Hilfe bei der Arbeitssuche – insbesondere Schulungen, Sprachkurse, Schuldenberatung, Integrationshilfe für Migranten, Kinderbetreuung- und Pflegeangebote sowie Wohn- und Transportkostenzuschüsse. (S. 19)
 - Die Mitgliedstaaten sollen die Meldequote Langzeitarbeitsloser „durch ein besseres Informationsangebot“ zu den vorhandenen Hilfsleistungen erhöhen (S. 13).
- **Zentrale Anlaufstelle für Langzeitarbeitslose**
- Viele Mitgliedstaaten gewähren spezielle Geldleistungen für Arbeitslosigkeit für höchstens ein Jahr. Danach können Sozialleistungen beantragt werden. (S. 10)
 - Oft sind verschiedene nationale Stellen – wie Arbeitsverwaltungen, Sozialämter und Kommunen – für die finanzielle und sonstige Unterstützung zuständig. Dies verzögert die Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser und erhöht den bürokratischen Aufwand. (S. 10)
 - Die Mitgliedstaaten sollen eine zentrale Anlaufstelle für Langzeitarbeitslose benennen. Diese soll die Arbeit der nationalen Stellen, die für Arbeitslosenunterstützung und Sozialleistungen sowie Hilfsleistungen zuständig sind, koordinieren. (S. 14)
 - Zu diesem Zweck sollen die Mitgliedstaaten der Anlaufstelle und den inhaltlich zuständigen nationalen Stellen umfassenden Zugang zu Informationen über den jeweiligen Langzeitarbeitslosen gewähren, etwa zur Fallgeschichte und zu den erhaltenen finanziellen Leistungen und Hilfsleistungen (S. 14).
- **„Individuelle Bestandsaufnahme“ und „Wiedereinstiegsvereinbarung“**
- Jeder Langzeitarbeitslose soll spätestens nach 18 Monaten Arbeitslosigkeit eine „individuelle Bestandsaufnahme“ vom Arbeitsvermittler erhalten (S. 21).
 - Die individuelle Bestandsaufnahme umfasst (S. 14)
 - eine Beratung auf Grundlage der bisherigen beruflichen Erfahrung und Arbeitssuche des Langzeitarbeitslosen sowie
 - eine Überprüfung der Fähigkeiten des Langzeitarbeitslosen und die Erfassung der Defizite angesichts der Bedürfnisse des Arbeitsmarktes.
 - Die zentrale Anlaufstelle soll jedem Langzeitarbeitslosen spätestens nach 18 Monaten Arbeitslosigkeit eine schriftliche „Wiedereinstiegsvereinbarung“ anbieten (S. 21). Diese umfasst die Pflicht (S. 14)
 - der zentralen Anlaufstelle
 - gegenüber den nationalen Stellen zur Koordination von Hilfsleistungen, die an die individuellen Bedürfnisse und Fähigkeiten des Langzeitarbeitslosen angepasst sind,
 - gegenüber dem Langzeitarbeitslosen zur Unterstützung bei der Arbeitssuche und bei der Bereitstellung von Hilfsleistungen sowie
 - des Langzeitarbeitslosen gegenüber der zentralen Anlaufstelle insbesondere zur aktiven Arbeitssuche, Annahme eines geeigneten Stellenangebots sowie Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen.
 - Die „Wiedereinstiegsvereinbarung“ soll regelmäßig überprüft und an mögliche Änderungen der persönlichen Situation des Langzeitarbeitslosen angepasst werden (S. 22).
- **Einbindung der Arbeitgeber bei der Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser**
- Die Arbeitgeber sollen in die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt eingebunden werden (S. 15).
 - Die Hürden zur Einstellung von Langzeitarbeitslosen sollen gesenkt werden durch (S. 15, 22 f.)
 - Vorauswahl geeigneter Kandidaten durch die Arbeitsvermittler sowie
 - Betreuung und Fortbildung der vermittelten Langzeitarbeitslosen am Arbeitsplatz.
 - Außerdem sollen Arbeitgeber finanzielle Anreize in Form von Einstellungsbeihilfen und der Befreiung von Sozialversicherungsbeiträgen erhalten (S. 11).
 - Die finanziellen Anreize müssen so konzipiert werden, dass Folgendes vermieden wird:
 - eine Subventionierung von Arbeitsplätzen, die ohnehin geschaffen worden wären (Mitnahmeeffekt), und
 - eine Verdrängung von nicht-subventionierten Arbeitskräften durch die subventionierten Langzeitarbeitslosen (Verdrängungseffekt).
 - Die mitgliedstaatlichen Maßnahmen für Langzeitarbeitslose sollen auf die Bedürfnisse der Unternehmen ausgerichtet werden (S. 15). Dafür sollen Partnerschaften zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, Arbeitsverwaltungen, Sozialämtern und sonstigen Behörden eingerichtet werden (S. 22).
- **Bewertung der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen**
- Die Kommission will drei Jahre nach Verabschiedung der Empfehlung durch den Rat die bis dahin von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen bewerten und dem Rat darüber berichten (S. 23).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Eine hohe Langzeitarbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten kann sich negativ auf die gesamte Wirtschaft der EU auswirken. Sie kann dem sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt der EU schaden (S. 7). Deshalb ist eine Koordinierung auf EU-Ebene sachgerecht.

Politischer Kontext

Die Empfehlung ist Teil der Wachstumsstrategie Europa 2020 [KOM(2010) 2020; s. [cepAnalyse](#)]. Für Kommissionspräsident Juncker gehört die Schaffung von Arbeitsplätzen laut seinen politischen Leitlinien von 2014 [s. [ceplnput](#)] zu den wichtigsten politischen Herausforderungen. Der Rat forderte die Kommission im März 2015 auf, Vorschläge zur Unterstützung von Langzeitarbeitslosen zu erarbeiten. Von Februar bis Mai 2015 fand eine öffentliche Konsultation statt. Vorbild der Empfehlung war die Empfehlung des Rates zur Einführung einer Jugendgarantie, die Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren eine Beschäftigung oder Ausbildung zusichert [COM(2012) 729; s. [cepAnalyse](#)]. Das Europäische Parlament hat am 29. Oktober 2015 eine Entschließung [P8_TA-PROV(2015)0389] zur Empfehlung angenommen. Darin unterstützt es die Vorschläge der Kommission, kritisiert aber auch, dass die Kommission angesichts der hohen Langzeitarbeitslosenquote erst spät aktiv wurde.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Beschäftigung, Soziales und Integration (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Beschäftigung (federführend), Berichterstatter: David Casa (PPE), Javi López (S&D), Jana Žitňanská (ECR), Yana Toom (ALDE), Paloma López Bermejo (GUE/NGL), Terry Reintke (Verts/ALE), Laura Agea (EFDD), Dominique Martin (ENF); Haushalt, Regionale Entwicklung, Kultur und Bildung
Bundesministerien:	Arbeit und Soziales (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend), Ausschuss für Wirtschaft und Energie, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung vertreten)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Kommission weist zu Recht darauf hin, dass die Mitgliedstaaten für einen Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit vor allem Strukturreformen – insbesondere Reformen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes – und Investitionen in Humankapital durchführen müssen. Die Vorschläge der Empfehlung können in der Tat nur flankierend wirken.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Um einen Langzeitarbeitslosen weiterzubilden oder an einen Arbeitgeber vermitteln zu können, muss er arbeitslos gemeldet sein. Ob die vorgeschlagene Verbesserung des Informationsangebots zu den vorhandenen Hilfsleistungen dazu führt, dass der Langzeitarbeitslose eine bessere Übersicht über die vorhandenen Hilfsleistungen hat und sich deshalb arbeitslos meldet, hängt davon ab, ob ihn die Information erreicht. Da die Kommission dazu schweigt, wie das Informationsangebot ausgestaltet werden soll, hängt die Wirkung von der Ausgestaltung der Mitgliedstaaten ab.

Die Benennung einer zentralen Anlaufstelle, die die Hilfsleistungen koordiniert, entschärft das Problem, dass mehrere Behörden für die Betreuung eines Langzeitarbeitslosen zuständig sind. So ist bisher in vielen Mitgliedstaaten eine Behörde für die finanzielle Unterstützung und eine andere für die Vermittlung Langzeitarbeitsloser zuständig. **Eine zentrale Anlaufstelle kann zudem den bürokratischen Aufwand für Langzeitarbeitslose verringern und deren Wiedereingliederung beschleunigen.** Schließlich kann sie verhindern, dass ein Langzeitarbeitsloser nicht alle notwendigen Hilfsleistungen erhält oder die Hilfsleistungen nicht aufeinander abgestimmt sind. Voraussetzung hierfür ist – wie von der Kommission vorgeschlagen – dass die zentrale Anlaufstelle und die inhaltlich zuständigen Behörden auf alle benötigten Informationen über einen Langzeitarbeitslosen zugreifen können.

Die vorgeschlagene „individuelle Bestandsaufnahme“ für Langzeitarbeitslose erleichtert die Betreuung des Langzeitarbeitslosen ebenfalls. Es ermöglicht die Identifizierung von individuellen Defiziten, die eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt verhindern. So können notwendige Qualifikationen aufgefrischt oder erstmals vermittelt werden und passgenaue weitere Hilfsleistungen angeboten werden, die es dem Langzeitarbeitslosen erleichtern, eine Arbeitsstelle zu suchen und zu finden.

Eine „Wiedereinstiegsvereinbarung“ die die Rechte und Pflichten des Langzeitarbeitslosen und der zentralen Anlaufstelle schriftlich festhält, ermöglicht – neben einem einfachen Überblick über die Verpflichtungen beider Parteien – einen Soll-Ist-Vergleich der Anforderungen, die der Langzeitarbeitslose erfüllen muss, mit seinen Leistungsansprüchen. **Die „Wiedereinstiegsvereinbarung“ bietet zudem Rechtssicherheit sowohl für den Langzeitarbeitslosen als auch für die zentrale Anlaufstelle,** beispielweise im Fall von Sanktionen oder der Verweigerung von Hilfsleistungen. Das Prinzip von Fördern und Fordern kann so besser durchgesetzt werden.

Eine Einbindung der Arbeitgeber bei der Wiedereingliederung **erleichtert eine bedarfsorientierte Qualifizierung Langzeitarbeitsloser.**

Finanzielle Vergünstigungen für die Beschäftigung Langzeitarbeitsloser, wie sie die Kommission vorschlägt, **können zwar** Unterschiede zwischen Lohnkosten und der – zumindest anfänglich – oft geringeren Arbeitsproduktivität von Langzeitarbeitslosen verringern und so **Anreize für die Einstellung schaffen. Die Bedingung der Kommission** für solche Vergünstigungen – **eine Ausgestaltung, die Mitnahmeeffekte und Verdrängungseffekte unterbindet – lässt sich in der Praxis jedoch nicht erfüllen.** Auch die Kommission erläutert nicht, wie dies genau funktionieren soll. Insbesondere werden sich diese Effekte in aller Regel nicht belastbar identifizieren lassen. Ihr Nichtauftreten taugt daher nicht als Voraussetzung für die Gewährung von Einstellungsbeihilfen.

Mitnahmeeffekte verzerren den Wettbewerb zwischen Unternehmen, weil die Arbeitskosten für Unternehmen sinken, die die finanziellen Leistungen in Anspruch nehmen. Aus fiskalischer Sicht sind Mitnahmeeffekte dann nicht problematisch, wenn ein positiver Nettoeffekt entsteht, d.h. die Lohnkostenzuschüsse geringer als die Sozialausgaben für Langzeitarbeitslose sind. Verdrängungseffekte führen zur Entlassung von Arbeitnehmern oder zumindest zur Nichteinstellung von Personen, die ohne die Subventionierung eingestellt würden.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die vorgeschlagenen Maßnahmen können, wie auch die Kommission einräumt, fehlende Strukturreformen der Mitgliedstaaten nicht kompensieren, sondern wirken nur ergänzend.

In dem Maße, wie ein Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit zu einer Verringerung der Arbeitslosigkeit insgesamt führt, ergeben sich positive Wirkungen auch auf das Wachstum.

Folgen für die Standortqualität Europas

Soweit ein Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit auch die Gesamtzahl der Arbeitslosen verringert, ergeben sich Spielräume für die Senkung der Steuern und der Sozialversicherungsbeiträge, was langfristig einen positiven Einfluss auf die Standortqualität Europas hat.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten (Art. 292 S. 1-3 AEUV). Die Sachkompetenz folgt aus der Rechtsgrundlage für Anreizmaßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zur Unterstützung nationaler Beschäftigungsmaßnahmen (Art. 149 AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch. Empfehlungen des Rates sind nicht verbindlich (Art. 288 AEUV). Es bleibt daher den Mitgliedstaaten überlassen, ob und wie sie die Empfehlungen umsetzen.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Unproblematisch.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Eine zentrale Anlaufstelle kann den bürokratischen Aufwand für Langzeitarbeitslose verringern und deren Wiedereingliederung beschleunigen. Die „Wiedereinstiegsvereinbarung“ bietet Rechtssicherheit sowohl für den Langzeitarbeitslosen als auch für die Anlaufstelle. Eine Einbindung der Arbeitgeber erleichtert eine bedarfsorientierte Qualifizierung Langzeitarbeitsloser. Finanzielle Vergünstigungen für die Beschäftigung Langzeitarbeitsloser können Anreize für die Einstellung schaffen; die Bedingung der Kommission – eine Ausgestaltung, die Mitnahmeeffekte und Verdrängungseffekte unterbindet – lässt sich in der Praxis jedoch nicht erfüllen.