



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.9.2015
COM(2015) 462 final

2015/0219 (NLE)

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt

{SWD(2015) 176 final}

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

Gründe und Ziele

Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008-2009 kam es in den meisten EU-Mitgliedstaaten zu einem massiven Wirtschaftsabschwung, der zu einer erheblichen Verschlechterung der Lage auf dem Arbeitsmarkt führte. Die Arbeitslosenquote erreichte EU-weit ein historisches Hoch; mittlerweile geht sie wieder zurück.

Vor allem bei jungen Menschen¹ und bei Langzeitarbeitslosen ist die Arbeitslosenquote nach wie vor hoch. Die Zahl der Langzeitarbeitslosen (d. h. Personen, die seit mehr als einem Jahr arbeitslos sind)² hat sich seit 2007 verdoppelt, und diese Gruppe macht die Hälfte aller Arbeitslosen aus, nämlich 12,1 Mio. Menschen (5 % der Erwerbsbevölkerung in der EU); 62 % von ihnen waren 2014 seit mindestens zwei aufeinanderfolgenden Jahren arbeitslos³. Auch in den Jahren 2013 und 2014 stagnierte die Zahl der Langzeitarbeitslosen EU-weit auf sehr hohem Niveau.

Die einzelnen Mitgliedstaaten sind unterschiedlich stark betroffen, je nach makroökonomischer Lage und Wirtschaftsstruktur, den Auswirkungen der Krise und dem Funktionieren des nationalen Arbeitsmarktes. Von Arbeitslosigkeit betroffen sind verschiedene Gruppen, die in der Regel wenig beschäftigungsfähig und in vielen Fällen mehrfach benachteiligt sind. Geringqualifizierte Personen und Drittstaatsangehörige haben ein doppelt so hohes Risiko, langzeitarbeitslos zu werden, wie andere Personengruppen. Menschen mit Behinderung und benachteiligte Minderheiten wie Roma sind ebenfalls deutlich stärker betroffen.

Selbst wenn in den Mitgliedstaaten die Beschäftigung wieder steigt, laufen Langzeitarbeitslose Gefahr, auf der Strecke zu bleiben, weil sie am weitesten vom Arbeitsmarkt entfernt sind: Je länger eine Person arbeitslos ist, desto schwieriger wird es für sie, eine neue Stelle zu finden, weil sie ihre Fähigkeiten mit der Zeit verliert. Die Folgen wären persönliche Entbehrungen, eine geringere Nutzung des Humankapitals, die Vergeudung von Wirtschaftspotenzial und steigende Sozialausgaben, was die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs noch verschärfen würde. Bei vielen, die ein Jahr und länger arbeitslos waren, besteht die Gefahr, dass sie überhaupt nicht mehr in den Arbeitsmarkt zurückkehren. Jedes Jahr gibt ein Fünftel von ihnen die Arbeitssuche auf und wird als nichterwerbstätig eingestuft.

Langzeitarbeitslosigkeit kann Armut und soziale Ausgrenzung zur Folge haben. Außerdem trägt sie dazu bei, dass Armut an die in Erwerbslosenhaushalten lebenden Kinder „vererbt“

¹ Im Juli 2015 betrug die Jugendarbeitslosenrate in der EU28 20,4 %. Weitere Informationen über Jugendarbeitslosigkeit und Maßnahmen auf EU-Ebene:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036&langId=de>.

² Als langzeitarbeitslos gelten Personen, die seit mindestens einem Jahr keine Arbeit haben und aktiv eine Beschäftigung suchen; siehe Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Long-term_unemployment.

³ EU-Arbeitskräfteerhebung, 2014.

wird, da diese Kinder nachweislich schwächere schulische Leistungen erbringen. Eine Erwerbstätigkeit würde sowohl den betroffenen Arbeitskräften als auch ihren Familien einen Weg aus der Armut eröffnen, da die Hälfte derjenigen, die einen Arbeitsplatz finden, dem Armutsrisiko entkommen.

Die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit würde dank höherer Beschäftigung zu nachhaltigem Wachstum und Zusammenhalt beitragen und würde durch niedrigere Sozialausgaben und höhere Steuereinnahmen den Druck auf die öffentlichen Haushalte verringern.

Langzeitarbeitslosigkeit ist eine der wichtigsten Herausforderungen der Agenda für Beschäftigung und Wachstum, die die Kommission in ihrem Jahreswachstumsbericht und ihrem Arbeitsprogramm 2015⁴ aufgeführt hat. Laut den Politischen Leitlinien von Kommissionspräsident Juncker zählt die Arbeitslosigkeit zu den größten politischen Herausforderungen. Auch nach Ansicht des Europäischen Parlaments⁵, des Rates⁶ und der Europäischen Zentralbank⁷ ist die Langzeitarbeitslosigkeit eines der Haupthindernisse für Wachstum.

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erfordert eine ganze Bandbreite an Maßnahmen – einschließlich Strukturreformen – in verschiedenen Politikbereichen (Beschäftigung, Wirtschaft, Fiskalpolitik, Investitionen in Humankapital) und verlangt, dass Gegenmaßnahmen und Präventivmaßnahmen kombiniert werden. Die EU verfolgt eine an mehreren Punkten ansetzende Strategie, um ein positives makroökonomisches Umfeld zu gewährleisten, in dem Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen, der soziale Zusammenhalt gestärkt, die Entwicklung von Fähigkeiten gefördert und Langzeitarbeitslosigkeit abgebaut werden können. Der Schritt zurück in die Erwerbstätigkeit hängt für Langzeitarbeitslose nicht nur von der Qualität der angebotenen Dienstleistungen ab, sondern auch von der makroökonomischen Lage, der Wirtschaftsstruktur und dem Funktionieren des Arbeitsmarktes im jeweiligen Mitgliedstaat.

Die Mitgliedstaaten ergreifen bereits Maßnahmen, um Langzeitarbeitslose bei der Arbeitssuche zu unterstützen. 2014 schwankte der Anteil der Langzeitarbeitslosen, die vor Ablauf des zweiten Jahres ohne Beschäftigung wieder eine Stelle fanden, je nach Mitgliedstaat jedoch zwischen 11 % und 46 %. Die entsprechende Leistung hängt zwar von zahlreichen Faktoren ab, die großen Unterschiede zeigen jedoch, dass es noch Spielraum für die Übernahme erfolgreicher Verfahren aus der ganzen EU gibt.

Maßnahmen auf EU-Ebene, mit denen die Bemühungen der Mitgliedstaaten unterstützt werden, Langzeitarbeitslosen die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt zu ermöglichen, würden deshalb einen Mehrwert bieten. Bereits vorhandene Maßnahmen sollten ergänzt werden, um dafür zu sorgen, dass diejenigen, die Unterstützung benötigen, diese auch bekommen, und um die Wirksamkeit dieser Unterstützung zu verbessern, indem u. a. Arbeitssuchende auf ihrem Weg zurück in den Arbeitsmarkt begleitet werden. Ausgangspunkt dafür können der

⁴ COM(2014) 902 final.

⁵ Bericht über das Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Beschäftigungspolitische und soziale Aspekte im Jahreswachstumsbericht 2015 (A8-0043/2015).

⁶ Schlussfolgerungen des Rates zum Jahreswachstumsbericht 2015 und Gemeinsamer Beschäftigungsbericht: Politische Weichenstellung für beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen, 6147/15.

⁷ <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140822.de.html>.

jahrelange Austausch und die Erfahrungen mit der Koordinierung beschäftigungspolitischer Strategien sein; die europäischen Struktur- und Investitionsfonds und insbesondere der Europäische Sozialfonds können zur Finanzierung beitragen.

Mit dieser speziellen Initiative sollen den Mitgliedstaaten Leitlinien für die Erbringung von Dienstleistungen an die Hand gegeben werden, um die Zahl der Menschen zu erhöhen, die aus der Langzeitarbeitslosigkeit in die Beschäftigung zurückkehren. Die Empfehlung umfasst genau beschriebene Maßnahmen zur Verbesserung einer personalisierten Unterstützung für Langzeitarbeitslose, die von den Arbeitsverwaltungen und den Sozialämtern durchgeführt werden.

Die Initiative zielt u. a. auf folgende spezifische Probleme ab: mangelnde Unterstützung Langzeitarbeitsloser bei der Arbeitssuche, wodurch sich in einigen Mitgliedstaaten immer weniger Personen bei den öffentlichen Arbeitsverwaltungen melden (niedrige Erfassungsquote); die Schwierigkeit, den komplexen Ursachen von Arbeitslosigkeit Rechnung zu tragen (die Unterstützung muss sowohl an die Bedürfnisse der Arbeitgeber als auch der betroffenen Personen angepasst sein); nach dem Auslaufen der Arbeitslosenleistungen werden auch keine Dienstleistungen mehr angeboten.

Diese Maßnahmen müssen in umfassendere politische, EU-weite und/oder nationale Maßnahmen eingebettet werden, die es erlauben, die Arbeitsmärkte anzupassen und dabei sich verändernde Arbeitsformen zu berücksichtigen sowie das Wirtschaftswachstum zu fördern – dazu zählen Bemühungen, ein positives makroökonomisches Umfeld herzustellen, die Gestaltung von Leistungssystemen und Systemen der sozialen Sicherheit sowie die Gestaltung der allgemeinen und beruflichen Bildungssystemen, der Arbeitsbesteuerung und der Beschäftigungsschutzbestimmungen.

Kohärenz mit bestehenden Maßnahmen

Auf EU-Ebene gibt es bereits eine Reihe politischer Strategien, Instrumente und Initiativen zur Förderung der Beschäftigung, insbesondere das Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die europäischen Struktur- und Investitionsfonds und speziell den Europäischen Sozialfonds (ESF), sowie die „Benchlearning“-Initiative im Rahmen des Netzes der öffentlichen Arbeitsverwaltungen.

Die Empfehlung soll den im Rahmen der Europa-2020-Ziele gestarteten Reformprozess unterstützen; vor allem soll sie dazu beitragen, die Beschäftigungsquote zu erhöhen und die Armutsquote zu senken. Sie folgt der Aufforderung des Rates *„Vorschläge zu erarbeiten, die zur Unterstützung der Langzeitarbeitslosen beitragen, und dabei Lehren aus der EU-weiten Einführung von Jugendgarantien zu ziehen. Gleichzeitig sollten sie umfassend in die Europäische Beschäftigungsstrategie einfließen“*⁸.

Die übergeordneten Ziele des Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik werden durch integrierte Leitlinien unterstützt, zu denen die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die beschäftigungspolitischen Leitlinien gehören. Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik setzen Prioritäten wie Investitionsförderung, Wachstumsförderung durch

⁸ Schlussfolgerungen des Rates zum Jahreswachstumsbericht 2015 und Gemeinsamer Beschäftigungsbericht: Politische Weichenstellung für beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen, 6147/15.

Strukturreformen, Beseitigung wesentlicher Hindernisse für Wachstum und Beschäftigung auf EU-Ebene und Verbesserung der Nachhaltigkeit und Wachstumsfreundlichkeit öffentlicher Finanzen. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien definieren Prioritäten wie die Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen, Verbesserung des Arbeitskräfteangebots und der Qualifikationen, Verbesserung der Funktionsweise der Arbeitsmärkte und Förderung der sozialen Eingliederung, Armutsbekämpfung und Förderung der Chancengleichheit.

Die Empfehlung fußt auf den nach Artikel 148 Absatz 2 AEUV vorgesehenen beschäftigungspolitischen Leitlinien, in denen eine signifikante Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit und Präventivmaßnahmen gefordert werden. Die derzeit geltenden beschäftigungspolitischen Leitlinien zielen auf die Beseitigung struktureller Hindernisse im Zusammenhang mit starren Arbeitsmarktstrukturen und unzureichenden Qualifikationen oder unzureichenden Investitionen in Humankapital ab. Zu den Themen, die in den länderspezifischen Empfehlungen besonders hervorgehoben werden, gehören die Reduzierung negativer finanzieller Arbeitsanreize, die Anpassung von Mechanismen zur Entgeltfestsetzung, die Verlagerung der Steuerlast weg vom Faktor Arbeit, die Stärkung aktiver Arbeitsmarktmaßnahmen und die Modernisierung der Berufsbildungssysteme sowie der Lehrlingsausbildung. Laut dem Vorschlag für die neuen beschäftigungspolitischen Leitlinien soll die Zahl der Langzeitarbeitslosen mithilfe umfassender Strategien deutlich gesenkt werden, u. a. durch die spezielle, aktive Unterstützung Langzeitarbeitsloser bei der Rückkehr in den Arbeitsmarkt⁹.

In den länderspezifischen Empfehlungen von 2015¹⁰ wird unterstrichen, dass die Langzeitarbeitslosigkeit mit einer Kombination aus wirksamem Sozialschutz und Förderung der Beschäftigungsfähigkeit bekämpft werden muss. In diesem Zusammenhang wird betont, dass effiziente, wirksame und vorausschauende Programme der beruflichen Aus- und Weiterbildung, die gezielte Maßnahmen der Erwachsenenbildung einschließen, eine zentrale Rolle bei der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit spielen. Ferner wird darauf hingewiesen, dass die öffentlichen Arbeitsverwaltungen in einigen Mitgliedstaaten gestärkt werden müssen und aktive Arbeitsmarktmaßnahmen effizienter auf die arbeitsmarktfernsten Bevölkerungsgruppen ausgerichtet werden könnten.

Was den Austausch bewährter Verfahren angeht, so werden bereits Maßnahmen in Form politischer Lernprozesse zur Unterstützung der Europa-2020-Strategie durchgeführt. Das Netz der öffentlichen Arbeitsverwaltungen (ÖAV) entwickelt ein „Benchlearning“-Verfahren, um die Leistung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in allen Mitgliedstaaten miteinander zu vergleichen und um voneinander zu lernen.

Auch der ESF leistet einen erheblichen Beitrag zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Im derzeitigen Programmplanungszeitraum 2014-2020 sind mindestens 10 % der aus ESF-Mitteln unterstützten Personen Langzeitarbeitslose. Mit den ESF-Zuweisungen kann sowohl die finanzielle Unterstützung der Arbeitsmarktintegration als auch deren Wirksamkeit verbessert werden. Zusätzlich können die ESF-finanzierten Maßnahmen durch Mittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung ergänzt werden. So können zum Beispiel Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen oder zur Modernisierung der Berufsbildungssysteme und der öffentlichen Arbeitsverwaltungen gefördert werden.

⁹ Vorschlag für einen Beschluss des Rates zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, COM(2015) 98 final.

¹⁰ Empfehlungen des Rates zu den nationalen Reformprogrammen, ABl. 215/C 272 vom 18.8.2015.

Die Empfehlung könnte dazu beitragen, den Fokus der Interventionen der europäischen Struktur- und Investitionsfonds – insbesondere des ESF – in der aktuellen Programmperiode stärker auf die Integration von Langzeitarbeitslosen und die Verbesserung der Wirksamkeit der auf sie ausgerichteten Maßnahmen zu lenken. In der Empfehlung wird die Grundstruktur für ein System personalisierter Unterstützung für Langzeitarbeitslose behandelt, auf dem weitere ESF-Maßnahmen aufsetzen können.

Die Empfehlung soll die bereits existierenden Instrumente ergänzen, indem sie einen Rahmen für Maßnahmen zur Integration Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt schafft, der für alle Mitgliedstaaten gilt und die Wirksamkeit der Arbeitsmarktintegration insgesamt verbessern soll. Auf dieser Grundlage soll die Arbeitsplatzbeschaffung für Langzeitarbeitslose auf nationaler Ebene Priorität erhalten und die Möglichkeit geschaffen werden, die notwendigen Mittel – auch aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds – bereitzustellen. Damit soll ein Impuls gegeben werden, um Verwaltungskapazitäten zu stärken, die Zusammenarbeit zwischen den Dienstleistern zu verbessern, die Partnerschaft mit dem privaten Sektor auszubauen und die Effizienz der öffentlichen Ausgaben zu steigern.

Die Empfehlung baut auf den Erfahrungen mit der Jugendgarantie und den Lehren daraus auf. Die Jugendgarantie wurde 2013 vom Rat eingeführt, um die hohe Jugendarbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit junger Menschen infolge der Krise zu bekämpfen und den Übergang von der Schule ins Berufsleben zu erleichtern. Die Jugendgarantie hat gezeigt, dass gezielte EU-Initiativen nationale Maßnahmen anstoßen und stärken können, mit denen versucht wird, eine Ursache für Arbeitsmarktineffizienz und soziale Not zu bekämpfen. Die Jugendgarantie löste einen politischen Impuls aus, das Unterstützungsangebot zu reformieren; aufrechterhalten und verstärkt wurde dieser Impuls zusätzlich durch die multilaterale Überwachung.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

Rechtsgrundlage

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

Die Zuständigkeit der EU im Bereich der Beschäftigungspolitik ist in Titel IX AEUV festgelegt, vor allem in Artikel 145 über die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie und in Artikel 147 über den Beitrag der EU zu einem hohen Beschäftigungsniveau durch die Förderung und die Ergänzung der einzelstaatlichen Maßnahmen. Der Vorschlag ist ein Beitrag zu den Zielen des Vertrags – insbesondere zur Hinwirkung auf Vollbeschäftigung und Förderung des sozialen Zusammenhalts (Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union).

Subsidiarität

Bei der Entwicklung einer Beschäftigungsstrategie ist die EU dafür zuständig, die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu koordinieren und zu unterstützen sowie die Zusammenarbeit zu fördern. Unter Wahrung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten wird durch die Empfehlung dieses Ziel mit konkretem Inhalt gefüllt, insbesondere durch den Austausch bewährter Verfahren.

Eine schlechte Leistung der nationalen Arbeitsmärkte in Bezug auf die Langzeitarbeitslosenquote und die Eingliederung in den Arbeitsmarkt kann sich negativ auf die gesamte Wirtschaft auswirken und dem sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt in der EU schaden. Zwar trägt Wirtschaftswachstum selbst entscheidend zur Schaffung von Arbeitsplätzen bei, eine dauerhaft hohe Langzeitarbeitslosigkeit kann das Wirtschaftswachstum und seine Nachhaltigkeit jedoch beeinträchtigen.

Im Zusammenhang mit Unterstützungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose gibt es zahlreiche Herausforderungen (siehe Abschnitt 4 „Analyse“). Eine neue EU-Initiative soll als Impuls dienen, um die Wirksamkeit und die Standards dieser Unterstützungsleistungen für Langzeitarbeitslose zu verbessern. Die Initiative setzt auf erfolgreichen Verfahren der Mitgliedstaaten auf; die dort gewonnenen Erfahrungen fließen in einen Aktionsrahmen ein, der den Mitgliedstaaten die Modernisierung ihrer Beschäftigungs- und Sozialsysteme ermöglicht.

Verhältnismäßigkeit

Die Empfehlung enthält eine unverbindliche Liste von Maßnahmen, die auf nationaler Ebene ergriffen werden können. Sie entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da sie einen flexiblen Rahmen und Leitlinien für Modernisierungs- und Reformprozesse in den Mitgliedstaaten bietet. Sie trägt der Tatsache Rechnung, dass die Mitgliedstaaten sie aufgrund unterschiedlicher nationaler, regionaler oder lokaler Gegebenheiten unterschiedlich umsetzen könnten. Die zuständigen Behörden werden von den Mitgliedstaaten benannt; je nach den nationalen Rahmenbedingungen können dies Arbeitsverwaltungen oder andere Einrichtungen sein.

Die Empfehlung bietet einen Handlungsrahmen zur Unterstützung Langzeitarbeitsloser; ihr Geltungsbereich ist darauf beschränkt, Arbeitsverwaltungen oder anderen zuständigen Einrichtungen und ihren Partnern Leitlinien an die Hand zu geben, wie sie Schritt für Schritt ein personalisiertes Unterstützungssystem für die Rückkehr Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt einrichten können. Eine effizientere Eingliederung ist entscheidend für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Die Empfehlung wahrt ein hohes Maß an Flexibilität für die Mitgliedstaaten, sowohl was die Gestaltung als auch was den Inhalt der Umsetzungsmaßnahmen angeht.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen tragen den Verfahren der Mitgliedstaaten und der Vielfalt der sozialen Systeme Rechnung. Die Empfehlung ist dem Bedarf der Mitgliedstaaten nach einem differenzierten Ansatz angepasst, der die unterschiedlichen wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Gegebenheiten, die Arbeitsmarktbedingungen und die vielfältigen Ursachen für Langzeitarbeitslosigkeit berücksichtigt.

3. ERGEBNISSE DER KONSULTATIONEN INTERESSIERTER KREISE

Vom 19. Februar 2015 bis 15. Mai 2015 fand eine öffentliche Konsultation über die Erbringung von Dienstleistungen für Langzeitarbeitslose in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene statt. 159 Beiträge wurden eingereicht¹¹. Die meisten Beiträge stimmten den in der Konsultation beschriebenen Herausforderungen zu und unterstrichen die Notwendigkeit von Unterstützungsleistungen für die Integration in den Arbeitsmarkt und individuell abgestimmte Leistungen für Langzeitarbeitslose. In mehr als zwei Dritteln der Beiträge wurde eine Reform der Unterstützung Langzeitarbeitsloser befürwortet, unter anderem die Einführung eines maßgeschneiderten Angebots aktiver Unterstützung, eine zentrale Anlaufstelle, Pflichten für beide Seiten und eine stärkere Einbindung in aktive Unterstützungsmaßnahmen. Die große Mehrheit der Konsultierten begrüßte eine weitere Initiative auf EU-Ebene, um die Langzeitarbeitslosigkeit mit Hilfe allgemeiner Grundsätze für einen wirksamen Rahmen für aktive Arbeitsmarktpolitik und entsprechenden Leitlinien in den Griff zu bekommen.

In der Konsultation interessierter Kreise betonte das Europäische Netz der öffentlichen Arbeitsverwaltungen die Bedeutung maßgeschneiderter Dienstleistungen, einer besseren Koordinierung und der Unterstützung der Arbeitgeber sowie die Notwendigkeit von Verpflichtungen für beide Seiten. Der Ausschuss des Europäischen Sozialfonds unterstrich, dass der ESF bei der Umsetzung der Initiative im laufenden Programmplanungszeitraum eine wichtige Rolle spielen könne und betonte, dass die Initiative die Wirksamkeit der ESF-Maßnahmen erhöhen könnte. Der Beschäftigungsausschuss hob hervor, dass die Heterogenität der Gruppe der Langzeitarbeitslosen eine auf jeden Einzelnen zugeschnittene aktive Unterstützung erfordere und die Mitgliedstaaten die Flexibilität erhalten müssten, ihre Politik entsprechend zu gestalten. Der Ausschuss für Sozialschutz unterstrich die Notwendigkeit, Ressourcen weiter für Gruppen zu verwenden, die sich mehreren Beschäftigungshindernissen gegenüber sehen. Bei einer Anhörung der Sozialpartner zu der Initiative am 24. April 2015 wurde darauf hingewiesen, dass ein auf Integrationsinstrumenten basierender Ansatz mit allgemeinen politischen Leitlinien kombiniert werden könne.

Die Ergebnisse der Konsultation lassen sich wie folgt zusammenfassen: Es besteht dringender Handlungsbedarf; Elemente, die sich auf Verfahren und Instrumente beziehen, müssen besser auf allgemeine politische Leitlinien abgestimmt werden; den sehr unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten ist durch einen flexiblen Ansatz Rechnung zu tragen; die Heterogenität der Gruppe der Langzeitarbeitslosen ist anzuerkennen, indem ein personalisierter Ansatz gefördert wird.

4. ANALYSE

Die Kommission hat eine Analyse der Wirksamkeit und der möglichen Auswirkungen einer Empfehlung des Rates durchgeführt, die in der begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen veröffentlicht wird. Bei der Analyse stützte sich die Kommission auf internes und externes Fachwissen, u. a. auf eine Aufstellung von Eingliederungsverträgen und der Koordinierung von Einkommensbeihilfen mit Aktivierungsmaßnahmen, eine Sammlung von ESF-Initiativen zu bewährten Verfahren, eine Übersicht über vorhandene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von Interventionen im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit, einschließlich einer eingehenden Untersuchung von fünf Mitgliedstaaten und Berichten von Veranstaltungen des wechselseitigen Lernens zum Thema Langzeitarbeitslosigkeit.

¹¹ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14186&langId=en>.

Analysiert wurden in erster Linie Dienstleistungen zur Integration Arbeitsuchender in den Arbeitsmarkt und die möglichen Auswirkungen der Einführung eines personalisierten Unterstützungssystems speziell für Langzeitarbeitslose in Form einer Wiedereinstiegsvereinbarung, die durch allgemeine politische Leitlinien zur Einbindung der Arbeitgeber und eine vorherige individuelle Bestandsaufnahme ergänzt wird.

Es sprachen mehrere Gründe für diese Analyse ohne Folgenabschätzung. Die Empfehlung bietet allgemeine Leitlinien für die Einrichtung eines personalisierten Unterstützungssystems für die Rückkehr Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt und gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, je nach ihrer nationalen Praxis verschiedene optionale und flexible Elemente umzusetzen. Die Auswirkungen der Empfehlung hängen nicht nur davon ab, wie die Mitgliedstaaten die Maßnahmen umsetzen, sondern auch von zahlreichen länderspezifischen Faktoren wie der makroökonomischen Lage, der Wirtschaftsstruktur und dem Funktionieren des Arbeitsmarktes, weshalb eine Beurteilung der spezifischen Wirkung des Vorschlags unter Ausschluss anderer Faktoren nur schwer möglich ist. Bei einer umfassenderen Bewertung des Empfehlungsvorschlags müssten die in den Mitgliedstaaten ergriffenen Begleitmaßnahmen und die jeweiligen institutionellen Strukturen berücksichtigt werden. Eine detaillierte quantitative Bewertung wäre unverhältnismäßig, da die entsprechenden Daten nicht einfach zu erhalten oder schnell zu erheben sind¹².

Die Analyse stützt sich daher auf bereits vorliegende einschlägige Analysen und Untersuchungen, deren Ergebnisse und strategischen Empfehlungen größtenteils übereinstimmen. Sie verwendet Daten bezüglich der Wirksamkeit und Kosten ähnlicher, im Zuge von Reformen durchgeführter Maßnahmen.

Darüber hinaus soll die Empfehlung die Datenerhebung auf EU-Ebene verbessern, da sie eine engmaschige Beobachtung der von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen vorsieht. Sie enthält eine Evaluierungsklausel, damit die Auswirkungen der als Reaktion auf die Empfehlung ergriffenen Maßnahmen nach einer ersten Umsetzungsphase umfassend bewertet werden können.

Wichtigste Ergebnisse der Analyse

Die Analyse berücksichtigte zwar strukturelle Ursachen für Langzeitarbeitslosigkeit wie Qualifikationen, Bildungsergebnisse und Bildungsniveau, die makroökonomische Situation und das Funktionieren des Arbeitsmarktes. Ihr Schwerpunkt lag jedoch auf der Organisation von Unterstützungsdienstleistungen für Langzeitarbeitslose, um ihnen den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Es wurden mehrere Faktoren ermittelt, die die Leistung der Mitgliedstaaten bei der Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt beeinträchtigen:

- Mit der Arbeitslosmeldung erhalten Arbeitslose Zugang zu Unterstützung. Niedrige Meldequoten lassen vermuten, dass die Unterstützung nur einem Teil der Langzeitarbeitslosen zugutekommt. Die Meldequote beträgt im EU-Durchschnitt 73 %. In mehreren Mitgliedstaaten liegt sie unter 50 %. Laut den verfügbaren Daten

¹² Der Fahrplan ist unter folgender Adresse zu finden: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_de.htm

nahmen 2012 lediglich 13,5 % der über 25-jährigen Langzeitarbeitslosen an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen teil.

- In den meisten Mitgliedstaaten sind Leistungen an die Arbeitssuche oder an Mindestaktivierungsanforderungen geknüpft. Diese Auflagen werden jedoch nicht immer durchgesetzt, was in den meisten Fällen daran liegt, dass ein entsprechendes Maßnahmenangebot fehlt. In mehreren Mitgliedstaaten konzentrieren sich die öffentlichen Arbeitsverwaltungen in erster Linie auf Arbeitslose, die einen Anspruch auf Arbeitslosenleistungen haben, und setzen mit ihren Maßnahmen aus Effizienzgründen bereits zu Beginn einer Phase der Arbeitslosigkeit an.
- Leistungen bei Arbeitslosigkeit werden in vielen Mitgliedstaaten höchstens ein Jahr lang gewährt. Nach dem Ende des Leistungsanspruchs können Langzeitarbeitslose ein beitragsunabhängiges Mindesteinkommen oder andere Sozialleistungen beantragen. Je nach Mitgliedstaat sind unterschiedliche Stellen für diese Leistungen zuständig (meist die Sozialämter oder die öffentlichen Arbeitsverwaltungen). Die Kommunen, Wohlfahrtseinrichtungen und NRO können weitere soziale Dienstleistungen anbieten. Es ist daher möglich, dass Langzeitarbeitslose sich im Laufe der Zeit bei verschiedenen Behörden um Unterstützung bemühen müssen.
- Die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt kann durch den Wechsel der Unterstützung von Arbeitslosenleistungen seitens der öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu Sozialleistungen, für die die Sozialämter zuständig sind, behindert werden. Sind die Zuständigkeiten nicht klar zwischen den Agenturen verteilt, werden Akten nicht weitergeleitet und die Koordinierung der Dienstleistungen ist nicht gewährleistet. Unterbrechungen können daher den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt verzögern. Einige Mitgliedstaaten bieten bereits integrierte Dienstleistungen und zentrale Anlaufstellen an, in anderen dagegen mangelt es an politischer Koordinierung auf nationaler Ebene, was zu einem fragmentierten und widersprüchlichen Angebot führt. In ihrer Bewertung der Durchführung der Empfehlung zur aktiven Eingliederung unterstrich die Kommission die Bedeutung eines koordinierten und integrierten Ansatzes für die Erbringung von Dienstleistungen und für beschäftigungspolitische Maßnahmen. Dazu gehören auch zentrale Anlaufstellen, in denen Arbeitslosenunterstützung und Sozialschutz zusammenlaufen¹³.
- Langzeitarbeitslose haben nicht immer Zugang zu personalisierten Dienstleistungen wie Bestandsaufnahme und Profilerstellung. Interventionen im Rahmen von Programmen, die auf einzelne Untergruppen von Langzeitarbeitslosen ausgerichtet sind, gehen nicht auf sämtliche individuellen Bedürfnisse ein. Zudem entfällt nur ein kleiner Teil der Ausgaben für aktive Maßnahmen für Langzeitarbeitslose auf Fortbildung und Gründungshilfen. Die Wahrscheinlichkeit für geringqualifizierte Arbeitslose, an Maßnahmen des lebenslangen Lernens teilzunehmen, ist viermal geringer als bei anderen Gruppen, und Grundfertigkeiten werden nur selten gefördert.
- Programme für Langzeitarbeitslose sind nicht auf die Bedürfnisse der Arbeitgeber zugeschnitten. In einigen Ländern liegt der Schwerpunkt auf öffentlichen Beschäftigungsprogrammen (schätzungsweise 31 % der im Jahr 2012 getätigten

¹³ Siehe Empfehlung der Kommission vom 3. Oktober 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen (2008/867/EG, ABl. L 307 vom 18.11.2008, S. 11) und SWD(2013) 39 final im Sozialinvestitionspaket.

Ausgaben für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen für Langzeitarbeitslose), die nicht immer den Weg zurück in den Arbeitsmarkt öffnen. Arbeitgeber sind oft nicht ausreichend in die von Arbeits- und Sozialämtern organisierten Aktivitäten eingebunden.

- Da Langzeitarbeitslosigkeit nach 12 Monaten der Arbeitslosigkeit beginnt und die Zahl derer, die wieder einen Arbeitsplatz finden, zwischen dem 12. und 24. Monat stark sinkt, empfiehlt es sich, spätestens bis zum 18. Monat Maßnahmen zu ergreifen. Dies entspricht zudem der gängigen Praxis in den Mitgliedstaaten, die die Langzeitarbeitslosigkeit am erfolgreichsten reduziert haben.

Die Analyse ergab eine Reihe von Faktoren in Bezug auf die Gestaltung, die Organisation und den Schwerpunkt von Maßnahmen zur Integration Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt, die für die erfolgreiche Erbringung von Dienstleistungen ausschlaggebend sind.

Ein Konzept personalisierter Dienstleistungen mit einer Kombination aus intensiver Unterstützung, Monitoring der Ergebnisse und einem Fokus auf dem Arbeitgeber soll dazu beitragen, die Zahl der Personen, die wieder in den Arbeitsmarkt zurückkehren, zu erhöhen und die Vermittlung von passenden Beschäftigungsmöglichkeiten an Langzeitarbeitslose zu verbessern. In einigen Mitgliedstaaten mit hohen Rückkehrquoten werden die in der Empfehlung vorgeschlagenen Maßnahmen bereits jetzt umgesetzt. Eine Initiative würde deshalb in Mitgliedstaaten mit schwächeren Unterstützungsstrukturen und einer höheren Langzeitarbeitslosenquote eine stärkere Wirkung erzielen. Wiedereinstiegsvereinbarungen sollen eine Änderung in Richtung stärkerer Unterstützungsstrukturen bewirken. Sollten die schwächeren Staaten so gegenüber den stärkeren Ländern aufholen, könnten durch die vollständige Umsetzung des Vorschlags jedes Jahr mehr Menschen damit rechnen, eine neue Beschäftigung zu finden¹⁴.

Diese Wirkung hängt jedoch auch noch von einer ganzen Reihe weiterer Faktoren ab. In Verbindung mit anderen Strukturreformen zur Schaffung von Arbeitsplätzen kann die vorliegende Empfehlung zu einer allgemeinen Steigerung der Beschäftigungszahlen beitragen, indem das Wachstumspotenzial gestärkt und die strukturelle Arbeitslosigkeit gesenkt, das Missverhältnis zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage durch personalisierte Dienstleistungen für Langzeitarbeitslose abgebaut und die Gefahr von Armut und sozialer Ausgrenzung verringert werden.

Durch die Umwidmung bereits verfügbarer Finanzmittel für Programme zur Förderung der direkten Eingliederung in den Arbeitsmarkt (z. B. für Einstellungsbeihilfen) könnten die Arbeitgeber stärker eingebunden werden. Angesichts einer geringen Arbeitskräftenachfrage und nur wenig finanzpolitischen Spielraums können solche Anreize ein attraktives Förderinstrument für mehr Beschäftigung sein, das gleichzeitig die Beschäftigungsfähigkeit Langzeitarbeitsloser verbessert. Solche Beihilfen müssen jedoch sorgfältig konzipiert sein, da sonst lediglich öffentliche Gelder verschwendet werden, vor allem wenn die subventionierten Arbeitsplätze ohnehin geschaffen worden wären (Mitnahmeeffekt), wenn die Anreize Arbeitgeber lediglich dazu veranlassen, Arbeitskräfte einer Kategorie anstelle einer anderen einzustellen (Verdrängungseffekt), oder wenn sie eine unnötige Fragmentierung des Steuersystems bewirken würden.

¹⁴ Siehe die zum Vorschlag gehörige Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Abschnitt 7.1.

Die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Agenturen wie den öffentlichen Arbeitsverwaltungen, Sozialämtern und Kommunen im Rahmen einer zentralen Anlaufstelle würde die Kontinuität der Dienstleistungen gewährleisten und deren Relevanz und Wirksamkeit verbessern, was sich wiederum positiv auf den Sozialschutz und die arbeitsmarktfernsten Gruppen auswirken würde. Langzeitarbeitslose würden profitieren, weil sie einfacheren Zugang zu Dienstleistungen hätten, und Arbeits- und Sozialämter sowie Dienstleister müssten ihre Verfahren anpassen und zusammenarbeiten, um Wiedereinstiegsvereinbarungen umzusetzen.

Für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie Arbeitgeber sind keine Befolgungskosten vorgesehen. Für Bestandsaufnahmen, Monitoring und Aktualisierung der Wiedereinstiegsvereinbarungen sowie für den Zugang zu Dienstleistungen und Arbeitgeberanreizen können Online-Kanäle genutzt werden.

Die Initiative stärkt den Schutz der Grundrechte. Besserer Zugang zu Unterstützungsdienstleistungen und personalisierte Dienstleistungsangebote für Langzeitarbeitslose gewährleisten und stärken das Recht auf Zugang zu unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdiensten gemäß Artikel 29 der Grundrechtecharta der Europäischen Union. Besserer Schutz für Langzeitarbeitslose steht auch im Einklang mit den Grundsätzen in Artikel 34 der Grundrechtecharta, da er den Anspruch Langzeitarbeitsloser auf Leistungen der sozialen Sicherheit und sozialer Dienste bei Arbeitslosigkeit verbessert und zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung und schließlich zur Stärkung der Menschenwürde beiträgt.

5. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag für eine Empfehlung des Rates wird sich auf die Mittelzuweisungen auf nationaler Ebene auswirken, insbesondere durch die Umwidmung von ESF-Mitteln auf Direktleistungen für Kundinnen und Kunden sowie durch Erstinvestitionen in Dienstleistungs- und Koordinierungskapazitäten. Die Empfehlung bietet einen flexiblen Interventionsrahmen, so dass die Staaten bereits vorhandene Mittelzuweisungen für die Unterstützung Arbeitsloser und andere soziale Dienste entsprechend ihrer Haushaltssituation anpassen können.

Obwohl die Umsetzung anfängliche Verwaltungskosten für den Aufbau eines koordinierten Angebots und personalisierter Unterstützung verursachen wird, werden sich die finanziellen Auswirkungen insgesamt in Grenzen halten oder mittelfristig sogar positiv sein, sofern dadurch mehr Menschen wieder in die Erwerbstätigkeit zurückkehren, vor allem, wenn die Maßnahmen mit anderen wichtigen Arbeitsmarktreformen einhergehen.

Die Mittelzuweisungen aus dem mehrjährigen Finanzrahmen der europäischen Struktur- und Investitionsfonds können verwendet werden, um die Umsetzung zu unterstützen; dies schließt zusätzliche Investitionen in Verwaltungskapazitäten von Arbeitsverwaltungen und Sozialbehörden ein.

Soziale Innovationsprojekte zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt können im Rahmen des vereinbarten Budgets der Progress-Komponente des EU-Programms für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) 2014-2020 im Zuge von Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen kofinanziert werden.

Der Vorschlag der Ratsempfehlung erfordert keine zusätzlichen EU-Haushalts- oder Personalressourcen für die Kommission.

6. GRUNDZÜGE DES VORSCHLAGS

Das übergeordnete Ziel des Vorschlags für eine Ratsempfehlung besteht darin, die Zahl der Langzeitarbeitslosen, die eine neue Beschäftigung finden, zu erhöhen. Die Einzelziele, zu denen diese Initiative beitragen soll, lauten: (1) Steigerung des Erfassungsgrades durch mehr Meldungen bei den Arbeitsverwaltungen und aktive Unterstützung Langzeitarbeitsloser, (2) Gewährleistung der Kontinuität und Koordinierung unterschiedlicher Dienstleistungen und Stellen und (3) Erhöhung der Wirksamkeit sowohl von Interventionen für die Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen als auch die Zielgruppe der Arbeitgeber.

Es werden im Wesentlichen drei konkrete Schritte vorgeschlagen, die die Arbeitsmarktintegration erleichtern sollen:

- (1) Förderung der Meldung bei einer Arbeitsverwaltung;
- (2) Bestandsaufnahme des individuellen Bedarfs und des Potenzials von Langzeitarbeitslosen spätestens 18 Monate nach Verlust der Arbeit;
- (3) Angebot einer Wiedereinstiegsvereinbarung für Langzeitarbeitslose spätestens 18 Monate nach Verlust der Arbeit.

Die vorliegende Empfehlung strebt die Integration der Zielgruppe in den Arbeitsmarkt an. Die Qualität der in der Wiedereinstiegsvereinbarung vorgeschlagenen Angebote und Maßnahmen muss daher diesem Ziel entsprechen und wird daran gemessen werden.

Mehrere Elemente der Empfehlung, u. a. die Maßnahmen zur Förderung der Meldung bei den Arbeitsverwaltungen, die personalisierte Unterstützung und die an die Arbeitgeber gerichteten Maßnahmen, können sehr flexibel umgesetzt werden, so dass die Mitgliedstaaten bereits existierende Verfahren und Maßnahmen nutzen und miteinander kombinieren können.

Förderung der Meldung bei einer Arbeitsverwaltung

Förderung der Meldung Langzeitarbeitsloser bei einer öffentlichen Arbeitsverwaltung oder anderen sozialen Diensten durch Informationsangebote, die von Partnerschaften unterstützt werden, und aus denen klar hervorgeht, welche auf die Bedürfnisse der jeweiligen Person zugeschnittenen Unterstützungsmaßnahmen für eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

Individuelle Bestandsaufnahme und entsprechendes Konzept

Die Unterstützung von Langzeitarbeitslosen erfordert eine Kombination von Maßnahmen, mit deren Hilfe alle Herausforderungen, vor denen die Betroffenen stehen, ermittelt und angegangen werden. Im Empfehlungsvorschlag werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, eine umfassende individuelle Bestandsaufnahme für Langzeitarbeitslose einzuführen, die zwischen 12 und 18 Monaten nach Verlust des Arbeitsplatzes erstellt wird. Dies schließt eine individuelle Bestandsaufnahme zu einem früheren Zeitpunkt der Arbeitslosigkeit nicht aus.

Vielmehr könnten die frühzeitige Beratung und gezielte Maßnahmen, das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit senken. Die umfassende individuelle Bestandsaufnahme sollte eine Überprüfung der Fähigkeiten beinhalten, gefolgt von Beratung und Orientierung auf der Grundlage der Erfahrung der betreffenden Person, ihrer bisherigen Arbeitssuche, geschlechterspezifischer Beschäftigungshindernisse sowie der Bedürfnisse des Arbeitsmarktes.

Wiedereinstiegsvereinbarungen

Die Wiedereinstiegsvereinbarung ist ein maßgeschneidertes Interventionsangebot mit einer Kombination von Maßnahmen unterschiedlicher Einrichtungen (Arbeitsverwaltungen, Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie soziale Einrichtungen), in dem die Rechte und Pflichten beider Parteien festgelegt sind. Sie wird allen Langzeitarbeitslosen, die nicht unter die Jugendgarantie fallen, spätestens 18 Monate nach Verlust der Arbeitsstelle angeboten.

Im Anschluss an die individuelle Bestandsaufnahme wird ein Plan aufgestellt, der die Rückkehr in den Arbeitsmarkt ermöglichen soll. In der Empfehlung wird die Einführung einer Wiedereinstiegsvereinbarung befürwortet.

Die Vereinbarung sollte Folgendes umfassen:

- Ein individuelles Dienstleistungsangebot, das die Bedürfnisse und die Fähigkeiten der langzeitarbeitslosen Person widerspiegelt und auf Maßnahmen beruht, die auf nationaler Ebene zur Verfügung stehen (Hilfe bei der Arbeitssuche, Schulungen einschließlich Sprachkurse, Arbeitserfahrung, Validierung nichtformalen und informellen Lernens, Mentoring, Schuldenberatung, Rehabilitation, Kinderbetreuungs- und Pflegeangebote, Wohn- und Transportkostenzuschüsse) und einen individuellen Weg für die Rückkehr in den Arbeitsmarkt skizzieren.
- Eine schriftliche Vereinbarung zwischen der langzeitarbeitslosen Person und einer zentralen Anlaufstelle mit einer detaillierten Beschreibung des Angebots in Form der jeweiligen Rechte und Pflichten beider Parteien, um das gemeinsame Engagement (z. B. Teilnahme an Bildungsmaßnahmen, Vorstellungsgespräche und Beratung) sowohl der begünstigten Person als auch der beteiligten Einrichtung zu gewährleisten.
- Die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle und eines persönlichen Bezugspunkts, die die Kontinuität und Kohärenz der von verschiedenen Stellen wie Arbeitsverwaltungen, Sozialämtern und Kommunen angebotenen Unterstützung gewährleisten. Die Mitgliedstaaten werden die notwendigen rechtlichen und institutionellen Schritte unternehmen, um Langzeitarbeitslosen eine Reihe koordinierter Dienstleistungen zu bieten. Die zentrale Anlaufstelle sollte Organisationen mit folgenden Zuständigkeiten umfassen: Arbeitssuche, Verwaltung von Leistungen und Sanktionen, soziale Hilfs- und Unterstützungsdienste usw. Dazu gehören auch Mechanismen zur Zusammenführung von Informationen und – wo möglich – zur gemeinsamen Nutzung von Daten, damit alle betroffenen Akteure Zugang zu den Akten mit der Fallgeschichte ihrer Kunden haben.

Einbindung der Arbeitgeber

Um Langzeitarbeitslose wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, müssen die Arbeitsverwaltungen und Unterstützungsdienste auch die Bedürfnisse der Arbeitgeber besser berücksichtigen. Die Wirksamkeit der Integrationsmaßnahmen lässt sich verbessern, wenn Arbeitgeber stärker eingebunden werden.

Eine erweiterte Bandbreite von Dienstleistungen und gezieltere Arbeitgeberanreize können Unternehmen stärker motivieren und gleichzeitig den mit dem Zugang zu dieser Unterstützung verbundenen Verwaltungsaufwand vor allem für KMU minimieren.

In der Empfehlung werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre politischen Strategien zu überprüfen und so anzupassen, dass die Arbeitgeber stärker in die Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt eingebunden werden. Die dafür notwendigen Impulse könnten aus der Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern kommen. Die Umwidmung verfügbarer Mittel auf zielgerichtete finanzielle Anreize in Verbindung mit Dienstleistungen für Arbeitgeber (z. B. Vorauswahl geeigneter Bewerber/innen, Unterstützung bei und nach der Vermittlung, berufspraktische Ausbildung) machen das System für die Arbeitgeber attraktiver.

Die Kommission legt hiermit einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Unterstützung der Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt vor.

Vorschlag für eine

EMPFEHLUNG DES RATES

zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

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

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008-2009 erreichte die Arbeitslosenquote EU-weit ein historisches Hoch. Mittlerweile geht sie langsam wieder zurück, aber die Langzeitarbeitslosenquote ist nach wie vor sehr hoch. Die Mitgliedstaaten sind unterschiedlich stark betroffen, da auch die Krise die Staaten unterschiedlich getroffen hat und die makroökonomische Lage, die nationalen Wirtschaftsstrukturen und die Funktionsweise des Arbeitsmarktes von Land zu Land verschieden sind.
- (2) Nach Jahren des gedämpften Wachstums, in denen nur wenig neue Arbeitsplätze geschaffen wurden, waren 2014 mehr als 12 Millionen Arbeitskräfte (5 % der Erwerbsbevölkerung in der EU) länger als ein Jahr arbeitslos. 62 % von ihnen waren seit mindestens zwei aufeinanderfolgenden Jahren arbeitslos.
- (3) Langzeitarbeitslosigkeit wirkt sich auf die Betroffenen aus, beeinträchtigt das potenzielle Wachstum der EU-Volkswirtschaften, verschärft soziale Ausgrenzung, Armut und Ungleichheit und erhöht den Druck auf die Sozialsysteme und die öffentlichen Haushalte. Sie führt zu Einkommensverlusten, Fähigkeiten gehen verloren, Gesundheitsprobleme treten häufiger auf, und die Zahl der von Armut betroffenen Haushalte steigt.
- (4) Am stärksten von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht sind Geringqualifizierte, Drittstaatsangehörige, Menschen mit Behinderung und benachteiligte Minderheiten wie beispielsweise Roma. Auch die vor dem Verlust der Arbeit ausgeübte Tätigkeit spielt eine wichtige Rolle, da in einigen Ländern sektorale und zyklische Aspekte wesentliche Ursachen für anhaltende Langzeitarbeitslosigkeit sind.
- (5) Jedes Jahr geben fast ein Fünftel der Langzeitarbeitslosen aufgrund erfolgloser Bemühungen um einen Arbeitsplatz jede Hoffnung auf eine Beschäftigung auf und gelten somit als nichterwerbstätig. Da die Hindernisse für eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt zahlreich sind und häufig mehrere Hindernisse aufeinandertreffen,

erfordert die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt ein maßgeschneidertes, personalisiertes Konzept.

- (6) Langzeitarbeitslose stellen zwar die Hälfte aller Arbeitslosen in der EU, aber weniger als ein Fünftel der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen. Dementsprechend erhält nur ein geringer Anteil der Langzeitarbeitslosen (durchschnittlich 24 %) Arbeitslosenleistungen.
- (7) Es muss mehr und wirksamer in Humankapital investiert werden, um mehr Menschen nützliche und relevante Kompetenzen zu vermitteln, Qualifikationsdefizite zu beheben und so die Basis für einen reibungslosen Übergang von der Schule ins Berufsleben und für anhaltende Beschäftigungsfähigkeit zu schaffen. Leistungsfähigere und relevantere Bildungssysteme sollen helfen, die Zahl neuer Arbeitsloser gering zu halten. Dazu muss die Modernisierung der Bildungssysteme im Einklang mit dem Europäischen Semester, dem Strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung (ET 2020)¹⁵, der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Schlüsselkompetenzen für lebensbegleitendes Lernen¹⁶ und der Kommissionsempfehlung zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen¹⁷ vorangetrieben werden.
- (8) Im Hinblick auf die Ausarbeitung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie werden die Mitgliedstaaten in den Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen¹⁸ aufgefordert, Langzeitarbeitslosigkeit und strukturelle Arbeitslosigkeit mittels umfassender und sich gegenseitig verstärkender Strategien – dazu zählt die personalisierte Unterstützung für die Rückkehr in den Arbeitsmarkt – deutlich zu reduzieren.
- (9) In den Leitlinien werden die Mitgliedstaaten zudem aufgefordert, die Beschäftigungsfähigkeit durch Investitionen in das Humankapital zu verbessern. Dazu bedarf es geeigneter Bildungssysteme, die das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte effizient und wirksam verbessern. Zudem werden die Mitgliedstaaten ausdrücklich aufgerufen, Systeme für arbeitsbasiertes Lernen wie duale Bildungssysteme zu fördern und die berufliche Bildung aufzuwerten. Ganz allgemein sollen die Mitgliedstaaten auch den Grundsätzen und Leitlinien der Flexicurity Rechnung tragen und die aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen stärken, indem sie Wirksamkeit und Treffsicherheit, aufsuchende Qualität, Erfassungsgrad und Zusammenspiel mit Maßnahmen zur Einkommensstützung und der Erbringung sozialer Dienstleistungen verbessern.

¹⁵ Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Mai 2009 zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET 2020“).

¹⁶ Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zu Schlüsselkompetenzen für lebensbegleitendes Lernen.

¹⁷ C(2008) 5737.

¹⁸ COM(2015) 098.

- (10) Die in dieser Empfehlung vorgeschlagenen Maßnahmen sollten mit den im Rahmen des Europäischen Semesters abgegebenen länderspezifischen Empfehlungen in Einklang stehen; sie sollten unter Beachtung der Vorschriften des Stabilitäts- und Wachstumspakts umgesetzt werden.
- (11) Der Europäische Sozialfonds ist das wichtigste Finanzinstrument der Europäischen Union im Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit. Für den Zeitraum 2014-2020 haben die Mitgliedstaaten umfangreiche Finanzmittel zur Förderung der Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt vorgesehen. Die aus dem Europäischen Sozialfonds finanzierten Maßnahmen können auch mit Mitteln aus anderen Fonds wie dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums ergänzt werden, wobei die Mittelzuweisungen für die einschlägigen Investitionsprioritäten für den Zeitraum 2014-2020 einzuhalten sind. Zu diesen Prioritäten gehören die Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen und die Modernisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen sowie der Berufsbildungssysteme.
- (12) In seiner Empfehlung zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens von 2012 forderte der Rat Maßnahmen, um Personen die Möglichkeit zu geben, ihre außerhalb formeller allgemeiner und beruflicher Bildung erworbenen Kompetenzen unter Beweis zu stellen.
- (13) Auf seiner Tagung im März 2013¹⁹ betonte der Europäische Rat, dass der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit die größte soziale Herausforderung sei und dass dem Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit sowie der umfassenden Teilhabe älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entscheidende Bedeutung zukomme.
- (14) Der Rat „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“²⁰ unterstrich, dass die Langzeitarbeitslosigkeit zu einem kritischen Thema geworden sei, das dringend Aufmerksamkeit und unverzügliches Handeln erfordere. Auch nach Ansicht des Europäischen Parlaments²¹ und des Rates²² ist die Langzeitarbeitslosigkeit eines der Haupthindernisse für Wachstum.
- (15) Für die am stärksten von Langzeitarbeitslosigkeit Betroffenen sollten verstärkte Wiedereingliederungsmaßnahmen entwickelt werden. Diese müssen mit der Verbesserung der Meldequote bei Arbeitsverwaltungen und anderen zuständigen

¹⁹ Dok. EUCO 23/13.

²⁰ Dok. 6974/15: 3374. Tagung des Rates „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“, Brüssel, 9. März 2015.

²¹ Bericht über das Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik: Beschäftigungspolitische und soziale Aspekte im Jahreswachstumsbericht 2015 (A8-0043/2015).

²² Schlussfolgerungen des Rates „Jahreswachstumsbericht 2015 und Gemeinsamer Beschäftigungsbericht: Politische Weichenstellung für beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen“, Dok. 6147/15.

Einrichtungen einhergehen, um den unzureichenden Erfassungsgrad der Unterstützungsmaßnahmen zu beheben.

- (16) Präventions- und Aktivierungsmaßnahmen, die bisher vor allem in der Anfangsphase der Arbeitslosigkeit zum Einsatz kommen, müssen ergänzt werden. Spezielle Maßnahmen für Langzeitarbeitslose müssen spätestens 18 Monate nach dem Verlust des Arbeitsplatzes einsetzen, da sich ab diesem Zeitpunkt die Unterstützungsmechanismen und -dienstleistungen für diese Zielgruppe in den meisten Mitgliedstaaten ändern.
- (17) Personalisierte Unterstützungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose müssen die Hindernisse beseitigen helfen, die die Ursache für Dauerarbeitslosigkeit sind; dazu ist die bei der ersten Meldung erfolgte Bestandsaufnahme zu aktualisieren und zu ergänzen. Auf diese Weise sollen Arbeitsuchende zu Unterstützungsdiensten – z. B. Schuldenberatung, Rehabilitation, Sozial- und Pflegedienste, Integrationshilfe für Migrantinnen und Migranten, Wohn- und Transportkostenzuschüsse – gelenkt werden, die sich der Beseitigung von Beschäftigungshindernissen widmen und die Menschen in die Lage versetzen, klar definierte Ziele für den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu erreichen.
- (18) Für die Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt ist die Einbindung der Arbeitgeber von entscheidender Bedeutung und muss daher durch spezielle Dienstleistungen der Arbeitsverwaltungen gefördert werden, die mit gezielten finanziellen Anreizen und der Einbindung der Sozialpartner Hand in Hand gehen.
- (19) In jüngsten Initiativen wie der Jugendgarantie²³ kommen Partnerschaften als neue Methode zur Umsetzung sozial- und beschäftigungspolitischer Strategien zum Einsatz. Die Dienstleistungen müssen ein integriertes Angebot ergeben, vor allem in Mitgliedstaaten, in denen die Unterstützung Langzeitarbeitsloser auf öffentliche Arbeitsverwaltungen, Sozialämter und kommunale Behörden aufgeteilt ist.
- (20) Für die Zwecke der vorliegenden Empfehlung ist eine Wiedereinstiegsvereinbarung eine schriftliche Vereinbarung zwischen einer arbeitsuchenden Person und einer zentralen Anlaufstelle mit dem Ziel, die Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Die Vereinbarung spiegelt die Situation der arbeitsuchenden Person wieder und umfasst ein Paket personalisierter, auf nationaler Ebene verfügbarer Maßnahmen (Arbeitsmarkt, Aus- und Weiterbildung, soziale Dienstleistungen), die Arbeitsuchende in die Lage versetzen sollen, ihre individuellen Beschäftigungshindernisse zu überwinden. In der Vereinbarung werden Ziele, Zeitpläne, Pflichten beider Seiten sowie Überprüfungsklauseln definiert und sowohl die aktiven Maßnahmen und Einkommensstützungsmaßnahmen als auch die

²³ Empfehlung des Rates vom 22. April 2013 zur Einführung einer Jugendgarantie (ABl. C 120 vom 26.4.2013, S. 1).

Leistungen sozialer Unterstützung aufgeführt, die zur Verfügung stehen. Mit der Wiedereinstiegsvereinbarung ist der Bezug von Leistungen an die Teilnahme an aktiven Arbeitsmaßnahmen und an die aktive Arbeitssuche geknüpft, gemäß geltendem nationalem Recht.

- (21) Die in der vorliegenden Empfehlung vorgeschlagenen Maßnahmen tragen der Vielfalt der Mitgliedstaaten und ihrer unterschiedlichen Ausgangslage Rechnung, was makroökonomische Lage, Langzeitarbeitslosenquote, institutionelle Strukturen und Kapazitäten der verschiedenen Arbeitsmarktakteure angeht. Durch die Einführung flexibler Komponenten wie den personalisierten Ansatz, die Einbindung der Arbeitgeber und integrierte Dienstleistungen ergänzen und stärken die Maßnahmen den derzeit von vielen Mitgliedstaaten umgesetzten strategischen Ansatz.
- (22) Die Maßnahmen im Rahmen der vorgeschlagenen Empfehlung achten, stärken und fördern die Grundrechte, insbesondere die Rechte gemäß Artikel 29 und Artikel 34 der Grundrechtecharta der Europäischen Union —

EMPFIEHLT DEN MITGLIEDSTAATEN:

Die Meldung Arbeitssuchender bei den Arbeitsverwaltungen sollte gefördert und Integrationsmaßnahmen sollten stärker auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet werden. Gemeldeten Langzeitarbeitslosen sollte eine individuelle Bestandsaufnahme angeboten werden. Spätestens nach 18 Monaten der Arbeitslosigkeit sollte ihnen eine spezifische Wiedereinstiegsvereinbarung angeboten werden. Dafür ist Folgendes nötig:

Meldung

- (1) Die Meldung Langzeitarbeitsloser bei einer Arbeitsverwaltung sollte gefördert werden, vor allem durch ein besseres Informationsangebot zu den verfügbaren Unterstützungsmaßnahmen.

Individuelle Bestandsaufnahme und entsprechendes Konzept

Arbeitsverwaltungen und andere Partner, die die Eingliederung in den Arbeitsmarkt fördern, sollten den Betroffenen eine personalisierte Beratung bieten.

- (2) Langzeitarbeitslosen sollte spätestens 18 Monate nach dem Verlust ihres Arbeitsplatzes eine umfassende individuelle Bestandsaufnahme und Beratung angeboten werden. In dieser Bestandsaufnahme sollten die Beschäftigungsaussichten, die Beschäftigungshindernisse und die bisherigen Bemühungen bei der Arbeitssuche erfasst werden.
- (3) Langzeitarbeitslose sollten über Stellen- und Unterstützungsangebote in unterschiedlichen Branchen, Regionen und anderen Mitgliedstaaten informiert werden, besonders über das Netz der öffentlichen Arbeitsverwaltungen (EURES).

Wiedereinstiegsvereinbarungen

Bei einer Arbeitsverwaltung gemeldeten Langzeitarbeitslosen, die nicht unter die Jugendgarantie fallen, wird spätestens nach 18 Monaten der Arbeitslosigkeit eine Wiedereinstiegsvereinbarung angeboten. Diese muss mindestens ein personalisiertes Dienstleistungsangebot, das darauf ausgerichtet ist, eine Beschäftigung zu finden, und die Angabe einer zentralen Anlaufstelle enthalten.

- (4) Es sollte ein Angebot unterbreitet werden, das den besonderen Bedürfnissen der langzeitarbeitslosen Person Rechnung trägt und in einer Wiedereinstiegsvereinbarung Dienstleistungen und Maßnahmen verschiedener Organisationen kombiniert.
 - (a) Das Angebot sollte explizite Ziele und die von der langzeitarbeitslosen Person zu erfüllenden Pflichten im Detail darlegen, z. B. aktive Arbeitssuche, Annahme eines

geeigneten Stellenangebots, Teilnahme an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie an Qualifizierungs- oder Arbeitsmaßnahmen.

- (b) In dem Angebot sollten außerdem die Pflichten des Dienstleisters gegenüber der arbeitslosen Person aufgeführt sein. Je nach den persönlichen Umständen kann die Unterstützung Folgendes umfassen: Hilfe bei der Arbeitssuche, Validierung nichtformalen und informellen Lernens, Rehabilitation, Beratung und Orientierung, Aus- und Weiterbildung, Arbeitserfahrung und soziale Unterstützungsleistungen wie frühkindliche Bildung und Kinderbetreuung, Gesundheits- und Langzeitpflegedienste, Schuldenberatung, Wohn- und Transportkostenzuschüsse.
- (5) Die Mitgliedstaaten sollten die notwendigen rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen schaffen, um Kontinuität und Koordinierung der Dienstleistungen zu gewährleisten, und zwar durch die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle, in der die Anspruchsberechtigten Beratung und vereinfachten Zugang zu Leistungen, Beschäftigung und sozialer Unterstützung erhalten.

Um die Kontinuität der Dienstleistungen zu gewährleisten, sollte die reibungslose und sichere Übermittlung relevanter Informationen über bereits geleistete Unterstützung und über die individuelle Bestandsaufnahme der arbeitsuchenden Person zwischen Dienstleistern erleichtert werden, wobei die Datenschutzvorschriften einzuhalten sind.

Alle beteiligten Stellen sollten Informationen über Stellenangebote und Weiterbildungsmöglichkeiten erhalten. Es sollte sichergestellt werden, dass diese Informationen – unabhängig vom Dienstleister – bei den Langzeitarbeitslosen ankommen.

- (6) Die Wiedereintrittsvereinbarung sollte regelmäßig im Hinblick auf mögliche Änderungen der persönlichen Situation der arbeitslosen Person überprüft und, falls erforderlich, entsprechend angepasst werden, um einen maßgeschneiderten Weg zurück in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten.

Engere Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern

- (7) Es sollten Partnerschaften zwischen Arbeitgebern, Sozialpartnern, Arbeitsverwaltungen, Behörden und Sozialämtern eingerichtet werden, um zu gewährleisten, dass die Angebote auf die tatsächlichen Bedürfnisse von Unternehmen und Arbeitskräften abgestimmt sind.
- (8) Es sollten Dienstleistungen für Arbeitgeber entwickelt werden, die die berufliche Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen erleichtern, wie das Screening von Stellenangeboten, Unterstützung bei der Vermittlung, Mentoring und Fortbildung am Arbeitsplatz sowie Unterstützung nach der Vermittlung.

- (9) Finanzielle Anreize sollten sich auf die Förderung der direkten Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt konzentrieren, z. B. Einstellungsbeihilfen und die Befreiung von Sozialversicherungsbeiträgen, um mehr Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen.

Bewertung und Monitoring

- (10) Der Beschäftigungsausschuss sollte bis zum ... [binnen sechs Monaten nach Annahme der Empfehlung] eine Reihe von Monitoringindikatoren und Leitlinien für die Evaluierung auf nationaler Ebene aufstellen, einschließlich eines Berichterstattungsmechanismus. Anhand dieser Indikatoren sollte festgestellt werden können, wie viele Langzeitarbeitslose eine Beschäftigung gefunden haben, ob sie nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert wurden und inwiefern die Wiedereinstiegsvereinbarungen genutzt wurden und Wirkung gezeigt haben.

EMPFIEHLT DER KOMMISSION:

- (11) Die Kommission sollte die Bewertung der Leistungen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen im Hinblick auf die Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt, den Erfahrungsaustausch und den Austausch bewährter Verfahren im Rahmen des mit dem Beschluss Nr. 573/2014/EU geschaffenen Benchlearning des Europäischen Netzes der öffentlichen Arbeitsverwaltungen fördern.
- (12) Sie sollte mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, damit die europäischen Struktur- und Investitionsfonds, insbesondere der Europäische Sozialfonds, der Europäische Fonds für regionale Entwicklung und der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, entsprechend den einschlägigen Investitionsprioritäten für die Programme im Zeitraum 2014-2020 bestmöglich genutzt werden.
- (13) Sie sollte freiwillige Initiativen und Allianzen von Unternehmen fördern und koordinieren, die die Eingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt zum Ziel haben.
- (14) Sie sollte Projekte der sozialen Innovation zur Eingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt fördern, unter anderem im Rahmen der Progress-Komponente des EU-Programms für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI).
- (15) Sie sollte in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und nach Konsultation der betroffenen Interessenträger die als Reaktion auf diese Empfehlung ergriffenen Maßnahmen bewerten und dem Rat bis zum ... [3 Jahre nach Annahme der Empfehlung] über Erfahrungen Bericht erstatten.