

Brüssel, den 11.4.2019
SWD(2019) 155 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

**KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER – ZUSAMMENFASSENDE
BERICHT**

Begleitunterlage zum

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

**zur Bewertung der Empfehlung des Rates zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser
in den Arbeitsmarkt**

{COM(2019) 169 final} - {SWD(2019) 154 final}

KONTEXT - EMPFEHLUNG DES RATES ZUR LANGZEITARBEITSLOSIGKEIT

In der Empfehlung des Rates zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt aus dem Jahr 2016 heißt es, dass die Kommission „in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und nach Konsultation der betroffenen Interessenvertreter die als Reaktion auf diese Empfehlung ergriffenen Maßnahmen bewerten und dem Rat bis zum 15. Februar 2019 über die Ergebnisse dieser Bewertung Bericht erstatten“ sollte.¹

Ziel der Konsultation der Interessengruppen war die Ermittlung von Daten sowie die Sammlung der Erfahrungen und Meinungen von relevanten Gruppen und der Öffentlichkeit zu den Schlüsselkriterien der Empfehlung. Dies steht im Einklang mit den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung². In diesem Bericht sind die Konsultationen und deren wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst.

Fahrplan der Bewertung

Die Kommission forderte interessierte Personen und Gruppen auf, eine Rückmeldung zum Fahrplan der Bewertung zu geben³. Zu diesem Zweck stand vom 29. Juni 2017 bis zum 27. Juli 2017 ein Fragebogen im Internet bereit. Daraus gingen sechs Antworten hervor: vier von Nichtregierungsorganisationen, eine von einem Unternehmensverband und eine weitere, die als „Sonstige“ gekennzeichnet war. Die Stellungnahmen bezogen sich auf die Empfehlung selbst und umfassten die Forderungen, sich stärker auf die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze zu konzentrieren, soziale Unternehmen für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt und zivilgesellschaftliche Organisationen einzubeziehen sowie die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu verstärken.

Öffentliche Konsultation

Vom 2. Mai 2018 bis zum 31. Juli 2018 wurde auf der Plattform für Online-Konsultationen der Kommission in allen EU-Amtssprachen – mit Ausnahme von Irisch – eine öffentliche Konsultation von interessierten Bürgerinnen, Bürgern und Interessengruppen durchgeführt. Es wurden 482 Antworten von 205 Einzelpersonen und 277 Organisationen eingeholt. Die Befragten aus Bulgarien waren in der Konsultation überrepräsentiert, da sie 48 % der gesamten Stichprobe ausmachten. Die Befragten waren zu 75 % der Ansicht, dass die Empfehlung zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit noch immer relevant sei (wobei dieser Aussage mehr Organisationen als Einzelpersonen zustimmten). Unter Ausschluss der Stichprobe aus Bulgarien kam es zu einer positiveren Bewertung der Relevanz der Empfehlung. Unter Berücksichtigung der Antworten aus Bulgarien waren 40 % der Befragten der Ansicht, die EU sollte auch andere Maßnahmen ergreifen, um Langzeitarbeitslosen bei der Arbeitssuche zu helfen, während diese Zahl unter Ausschluss der Antworten aus Bulgarien auf 66 % anstieg.

¹ Empfehlung des Rates vom 15. Februar 2016 zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt (2016/C 67/01).

² Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung, SWD(2017) 350.

³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3234290_en

Die meisten Befragten waren der Meinung, dass sich die Maßnahmen für Geringqualifizierte sowie für Personen mit geistigen und/oder psychischen Behinderungen in den letzten zwei Jahren verbessert haben. Die Mehrheit der Befragten war nicht der Ansicht, dass Verbesserungen für andere Risikogruppen unter den Langzeitarbeitslosen eingeführt wurden.

Ein Drittel der Befragten antwortete, es gebe Synergien zwischen den Maßnahmen der EU zur Unterstützung von Langzeitarbeitslosen. 89 % der Befragten hielten die Bereitstellung von EU-Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit für nützlich. Die meisten Beteiligten gaben an, dass die Empfehlung einige politische Änderungen ausgelöst hat (Priorisierung / Finanzierung / Beschleunigung von Maßnahmen). Es gingen 23 ergänzende Dokumente ein, die größtenteils den Positionspapieren zivilgesellschaftlicher Organisationen (ZGO) entsprachen. In drei Papieren wurde die Bedeutung integrierter bzw. koordinierter Dienstleistungen hervorgehoben und in vier wurde festgestellt, dass Menschen mit Behinderungen stärker einbezogen werden sollten. In drei weiteren wurde darauf hingewiesen, dass umfassende Maßnahmen so früh wie möglich ergriffen werden sollten und dass die Frist von 18 Monaten zu spät einsetzt. Drei zivilgesellschaftliche Organisationen stellten fest, dass die Umsetzung effektiver hätte sein können, wenn sie mit zweckgebundenen Mitteln unterstützt worden wäre, und eine weitere kritisierte, dass zivilgesellschaftlichen Organisationen keinerlei Funktion zugewiesen worden wäre. Zwei erwähnten die Bedeutung der Aus- und Fortbildung. In einem finnischen Papier wurde ein bewährtes Verfahren vorgestellt, das als Beispiel in das Arbeitsdokument der Dienststellen aufgenommen wurde.

Seminare mit nationalen Kontaktstellen für Langzeitarbeitslose

Es wurden drei Seminare mit nationalen Kontaktstellen durchgeführt. Diese Kontaktstellen wurden von den Mitgliedstaaten im Einklang mit der im Jahr 2016 vom EMCO durchgeführten Prüfung zum Thema Langzeitarbeitslosigkeit benannt. Ziel der Seminare war der Erhalt informeller Beiträge für die Bewertung, insbesondere für die Begleitstudie und ein Austausch über die bei der Umsetzung gewonnenen Erkenntnisse. Der Schwerpunkt des ersten Seminars, das am 19. März 2018 stattfand, lag auf der Begleitstudie und der Methode zur Datenerhebung. Im zweiten Seminar, das am 28. Juni 2018 durchgeführt wurde, wurden die Bestandsaufnahme und zwei Beispiele für sozial innovative Projekte der Zivilgesellschaft vorgestellt. Im letzten Seminar, das am 6. November 2018 stattfand, wurden die Probleme bei der Umsetzung besprochen. Die Seminare trugen dazu bei, die Bestandsaufnahme zu klären und die in der Bewertung verwendeten Definitionen zu präzisieren.

Treffen zum strategischen Dialog mit Organisationen der Zivilgesellschaft (ZGO)

Am 15. November 2018⁴ fand auf EU-Ebene ein Treffen zum strategischen Dialog mit Organisationen der Zivilgesellschaft statt, um Rückmeldungen von Organisationen zu erhalten, die direkt oder indirekt mit Langzeitarbeitslosen arbeiten oder diese vertreten. Die Gruppengespräche bei dem Treffen drehten sich um die Rolle der ZGO, um aktuelle Verfahren und Empfehlungen für die Zukunft.

⁴ Treffen vom 15. November 2018 zum strategischen Dialog mit Organisationen der Zivilgesellschaft (ZGO), Bericht wird demnächst veröffentlicht.

Alle Teilnehmer waren sich einig, dass die Beratung von Dienstleistern bezüglich der Unterstützung von Langzeitarbeitslosen wichtig sei. Der Ansatz der Empfehlung wurde als umfassend und integrativ wahrgenommen. Als problematisch wurde immer wieder angesehen, dass in der Empfehlung nicht auf die Bereitstellung zweckgebundener Mittel eingegangen wurde, was die Wirksamkeit der Maßnahmen einschränkte, und dass die 18-Monatsfrist für die Wiedereingliederungsvereinbarungen zu spät angesetzt war. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer betonten auch, die Empfehlung ließe wenig Raum für Innovationen, da ihr Ansatz recht streng sei. Es wurden mehr qualitative Indikatoren für die Überwachung, die Dienstleistungserbringung und die Qualität der Arbeitsplätze gefordert. Die ZGO betonten auch den Mangel an Mentoring und Schulungen nach der Vermittlung. Schließlich äußerten die Beteiligten ihre Besorgnis darüber, dass den ZGO keine Funktion zugewiesen worden war.

Treffen zum strategischen Dialog mit den Sozialpartnern

Am 28. Juni 2018 wurde die Empfehlung auf EU-Ebene mit den Sozialpartnern besprochen. Business Europe forderte eine stärkere Konzentration auf die Beschäftigung von Inaktiven. Der EGB betonte seine Enttäuschung darüber, dass die Rolle der Gewerkschaften nicht anerkannt worden war und hob den Beitrag der Gewerkschaften an Fortbildungs- und Unterstützungsmaßnahmen am Arbeitsplatz hervor.

Konsultation des Europäischen Netzwerks der öffentlichen Arbeitsverwaltungen

Das Europäische Netz der öffentlichen Arbeitsverwaltungen leistete einen umfassenden Beitrag zur Überwachung und führte eine Kapazitätserhebung unter den Arbeitsvermittlungsstellen durch, die sich mit der Umsetzung der Empfehlung befasste (siehe Anhang 1). Vom 29. Juni bis zum 9. Juli wurden die Berater des Europäischen Netzes der öffentlichen Arbeitsverwaltungen zu dem Bericht, in dem die Ergebnisse dieser Umfrage vorgestellt wurden, befragt, was schließlich zu einer Ex-post-Prüfung der Auslegung der Ergebnisse führte.

Konsultation des Ausschusses des Europäischen Sozialfonds

Die informelle technische Arbeitsgruppe des ESF-Ausschusses wurde am 5. Oktober 2018 konsultiert. Ein Ad-hoc-Bericht⁵ über die Nutzung des ESF zur Unterstützung der Langzeitarbeitslosen wurde erstellt und floss in die Bewertung ein.

Anhörung des Ausschusses für Sozialschutz

Der Ausschuss für Sozialschutz wurde am 30. Oktober 2018 konsultiert und stimmte der Verwendung seines thematischen Berichts 2018⁶ für die Bewertung zu.

Gezielte Interviews auf EU-Ebene

⁵ Thematische Anmerkung zur Unterstützung von Langzeitarbeitslosen durch den ESF und YEI sowie zur Umsetzung der Empfehlung des Rates zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt.

⁶ Thematischer Bericht des Ausschusses für Sozialschutz: 'Social services that complement active labour market inclusion measures for people of working age who are furthest away from the labour market' (Sozialdienste zur Ergänzung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen um Menschen im erwerbsfähigen Alter einzugliedern, die auf dem Arbeitsmarkt am schwersten zu vermitteln sind), 2018.

Im Rahmen der Begleitstudie wurden Interviews auf EU-Ebene mit neun Beteiligten durchgeführt, darunter drei Organisationen der Zivilgesellschaft⁷, vier Sozialpartner⁸ und zwei Behörden⁹. Die Befragten wurden um ihre Stellungnahme zur Relevanz, Wirksamkeit, Kohärenz und zum EU-Mehrwert der Empfehlung gebeten.

Alle befragten Interessengruppen waren sich einig, dass die Empfehlung für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit relevant war und es auch weiterhin ist. Arbeitgeberverbände und ZGO hoben die Bedeutung des individualisierten Ansatzes und der Koordination der Dienstleistungen hervor. Zwei ZGO kritisierten die in der Wiedereingliederungsvereinbarung erwähnte 18-Monatsfrist. Nach Meinung einer ZGO und eines Sozialpartners, fehlt es an einer Bewertung der spezifischen Arbeitsmarktlagen, die Langzeitarbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten verursachen. Die Gewerkschaften betonten, ihnen käme in der Empfehlung keine Funktion zu.

Die meisten Befragten argumentierten, dass die Umsetzung der Empfehlung in den Händen der Mitgliedstaaten läge und dass die EU eine begrenzte Rolle spiele. Die Mehrheit war der Ansicht, dass die EU die Umsetzung der Empfehlung überwachen und weiterverfolgen sollte sowie die Mitgliedstaaten, in denen nur begrenzte Fortschritte erzielt wurden, anmahnen sollte. Weitere Vorschläge waren, dass die EU dazu beitragen sollte, das soziale Stigma gegenüber Langzeitarbeitslosen abzubauen (laut einer ZGO) und den Austausch von Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten fördern sollte (laut eines Sozialpartners).

Eine Gewerkschaft war der Ansicht, dass dank der Empfehlung die Langzeitarbeitslosigkeit in der politischen Agenda weiter nach oben gerückt sei. Die ZGO argumentierten, die Empfehlung hätte positive Auswirkungen gehabt. Der Vertreter/die Vertreterin einer Behörde sagte, die Empfehlung habe harmonisierte Ansätze für die Integration von Langzeitarbeitslosen geschaffen. Die Mehrheit der Befragten meinte, die Empfehlung sei mit anderen EU-Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vereinbar. Es wurde festgestellt, dass die Verwendung von EU-Mitteln verbessert werden könnte, beispielsweise – wie von einem Sozialpartner vorgeschlagen – durch die Nutzung des ESF zur Überwindung der Kapazitätsengpässe der öffentlichen Arbeitsverwaltungen. Nach Ansicht der meisten Befragten bestand der EU-Mehrwert der Empfehlung darin, dass dem Thema Langzeitarbeitslosigkeit ein (höherer) Platz auf der politischen Agenda zugewiesen wurde und Leitlinien zur Umsetzung der Maßnahmen gegeben wurden. Eine ZGO argumentierte, dass die Empfehlung mehr Mindeststandards für diejenigen Mitgliedstaaten enthalten sollte, deren Unterstützungssysteme weniger gut ausgebaut sind. Dennoch wurde eine hypothetische Aufhebung der Empfehlung von allen Befragten als negativ bewertet.

Gezielte Interviews für die Fallstudien

Im Rahmen der externen Begleitstudie¹⁰ wurden acht Fallstudien durchgeführt, an denen sich Kroatien, Finnland, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Rumänien und die Slowakei

⁷ European Network of Social Integration Enterprises (ENSIE), Eurocities und Eurodiaconia.

⁸ Arbeitgeberorganisationen: SMEUnited, CEEP und BusinessEurope. Gewerkschaften: EGB.

⁹ Ausschuss der Regionen und Europäische Kommission – GD Beschäftigung, Soziales und Integration.

¹⁰ Begleitstudie zur Bewertung der Empfehlung des Rates zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt, Ramboll Management Consortium für die Europäische Kommission, 2019.

beteiligten. Die von den benannten nationalen Experten im Rahmen ihrer Feldarbeit gesammelten Informationen wurden durch gezielte Interviews mit Interessengruppen aus den Mitgliedstaaten ergänzt. Die nationalen Kontaktstellen für Langzeitarbeitslose wurden zu den Ergebnissen befragt. Weitere Informationen finden Sie in Anhang 5: Fallstudien.

Kroatien

Die Befragten aus Kroatien berichteten, dass die Empfehlung ein Wendepunkt in der nationalen Politik war und zu Änderungen in der Gesetzgebung und zur Neugestaltung der internen Verfahren beigetragen hatte. Das wurde von den meisten als der EU-Mehrwert der Empfehlung verstanden. Die Wirksamkeit der Empfehlung war jedoch je nach vorgeschlagener Maßnahme unterschiedlich. Die befragten Arbeitgeber äußerten sich positiv über finanzielle Anreize, waren aber im Allgemeinen nicht an Partnerschaften zur Einstellung von Langzeitarbeitslosen interessiert. Die meisten Beteiligten waren angesichts des angenommenen Nutzens der Empfehlung (Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit) und der Tatsache, dass die meisten Maßnahmen bereits galten, der Ansicht, die Kosten für die Umsetzung der Empfehlung seien nicht überhöht. Die meisten sprachen von Synergien mit der nationalen Politik. Mehr gegenseitiges Lernen wurde begrüßt.

Finnland

Die Relevanz der Empfehlung wurde nicht als hoch eingestuft, abgesehen von einer stärkeren Bewusstseinsbildung über die Möglichkeiten, die Arbeitgeber für die Einstellung von Langzeitarbeitslosen haben. Die Wirksamkeit der Empfehlung wurde in Finnland als gering eingestuft, da alle vorgeschlagenen Maßnahmen bereits galten. Einige Mitarbeiter/-innen der öffentlichen Arbeitsverwaltung erwähnten, es habe einige inkrementelle Änderungen bei einigen operativen Maßnahmen gegeben, die jedoch nicht Folge der Empfehlung waren. Alle Elemente stehen im Einklang mit der finnischen Beschäftigungspolitik.

Deutschland

Die Empfehlung wurde für Deutschland nicht als relevant erachtet, da sie nicht zu politischen Veränderungen führte (alle vorgeschlagenen Maßnahmen waren bereits in Kraft oder noch weiter fortgeschritten). Nur die Hälfte der Befragten aus Deutschland kannte die Empfehlung vor der Befragung. Einige Fallmanager der öffentlichen Arbeitsverwaltung waren der Meinung, die ESF-Projekte sollten freier gestaltet werden. Da keine Maßnahmen eingeführt wurden, kann deren Wirksamkeit auch nicht beurteilt werden.

Griechenland

Es scheint, dass die im Rahmen des Finanzhilfeprogramms 2012 getroffenen Maßnahmen mit den in der Empfehlung dargelegten Maßnahmen im Einklang stehen. Diese umfassten die Umstrukturierung der Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsverwaltung durch Modernisierung, Weiterbildung des Personals im Hinblick auf eine stärker individualisierte Betreuung und die Einrichtung von Bürgerzentren. Die Empfänger von Arbeitslosenunterstützung waren mit den erbrachten Dienstleistungen und dem verwendeten individuellen Maßnahmenplan zufrieden. Arbeitsberater betonten, ein individualisierter

Ansatz sei entscheidend und die Einführung von Wiedereingliederungsvereinbarungen sei von Vorteil. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände äußerten sich zögerlich, Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsverwaltung in Anspruch zu nehmen, da diese wenig flexibel und der bürokratische Aufwand zu hoch sei. Die Unternehmen zeigten sich enttäuscht darüber, dass sie nicht an der Entwicklung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik beteiligt waren. Die Beteiligten sahen den EU-Mehrwert in der Zurverfügungstellung von Mitteln durch den ESF und im Wissensaustausch. Auf nationaler und lokaler Ebene wurde die Besorgnis geäußert, dass die Strategien hierarchisch von oben nach unten und ohne die Einführung gezielter Maßnahmen konzipiert worden waren.

Irland

Die Befragten waren sich einig, dass die Empfehlung auch weiterhin relevant ist. Sie führte zu einem besseren Verständnis der Zielgruppe und ermöglichte die Ermittlung von Risikogruppen unter den Langzeitarbeitslosen. Interessengruppen auf nationaler Ebene waren der Ansicht, dass die vor der Empfehlung eingeführten Maßnahmen durch die Empfehlung bestätigt wurden und diese zu einer verstärkten Zusammenarbeit und einem stärker integrierten Ansatz geführt hatte. Das wurde von Befragten auf regionaler Ebene bestätigt. Die Beteiligten waren der Meinung, Arbeitgeber erhielten mehr Unterstützung. Sie berichteten nicht über finanzielle Auswirkungen der Empfehlung. Man war der Ansicht, die Empfehlung stünde im Einklang mit anderen EU-Initiativen. Unter EU-Mehrwert wurde verstanden, dass verschiedene Institutionen, die Langzeitarbeitslose unterstützen, ein gemeinsames Ziel verfolgen. Die Beteiligten regten zudem mehr wechselseitiges Lernen zwischen den Mitgliedstaaten an.

Italien

Die Empfehlung wurde als relevant angesehen, da sie das Bewusstsein für bestehende Probleme schärfte und dazu beitrug, eine politische Agenda zu ihrer Lösung zu entwerfen. Es wurde jedoch argumentiert, sie sei nicht besonders wirksam. Die Befragten auf lokaler Ebene aus zwei Regionen stellten fest, die Reichweite und damit die Meldung Langzeitarbeitsloser bei den Arbeitsverwaltungen sei gering geblieben. Aus Sicht der Befragten auf regionaler und lokaler Ebene bestehen regionale Unterschiede bei der individuellen Betreuung¹¹, wobei die regionalen Befragten dies auf Personalmangel zurückführten. Die Befragten äußerten, die Zusammenarbeit mit anderen Dienstleistern sei informell und unstrukturiert und die Arbeitgeber erhielten zu geringe Anreize, um starke Beziehungen zur öffentlichen Arbeitsverwaltung aufzubauen. Es wurde bestätigt, dass die in der Empfehlung dargelegten Maßnahmen mit der von 2012 bis 2018 eingeführten nationalen Beschäftigungspolitik zur Bekämpfung der Armut vereinbar seien.

Rumänien

¹¹ Ein Beauftragter der regionalen Arbeitsverwaltung in der Lombardei erklärte, der individualisierte Ansatz sei seit 2007 Bestandteil ihrer Arbeit, während Beteiligte aus den Marken feststellten, dass im Rahmen des Pakts für maßgeschneiderte Dienstleistungen (italienische Wiedereingliederungsvereinbarung) neue, sehr innovative Leitlinien ausgearbeitet wurden.

Die Empfehlung wurde als relevant erachtet, insbesondere zur Unterstützung der auf dem Arbeitsmarkt am stärksten benachteiligten Gruppen. Ihre Wirksamkeit wurde als hoch eingestuft. Die Befragten auf lokaler Ebene erwähnten, dass zwar an der Entwicklung einer zentralen Kontaktstelle gearbeitet wird, diese aber noch nicht eingeführt worden sei. Ein Arbeitgeber hielt die Unterstützung nach der Vermittlung durch die Arbeitsverwaltungen für relevant. Personen, die mit Langzeitarbeitslosen arbeiten, betonten die Wirksamkeit der Vermittlungsdienste. Die Beteiligten sagten, die Empfehlung schaffe neue Möglichkeiten zur Unterstützung der Klienten. Die Effizienz sollte durch eine bessere Koordination der Dienstleistungen, den Wegfall redundanter Verfahren, ein verbessertes Feedback und erhöhte Kundenzufriedenheit gesteigert worden sein. Eine gewisse Kohärenz mit der Jugendgarantie wurde festgestellt, nicht aber mit anderen politischen Initiativen der EU in Rumänien. Der EU-Mehrwert bestand darin, dass in Rumänien die Unterstützung von Langzeitarbeitslosen auf nationaler Ebene angeregt wurde.

Slowakei

Abgesehen von der Melde-Maßnahme erschienen alle in der Empfehlung vorgeschlagenen Maßnahmen für die Slowakei relevant und wurden als wirksam angesehen. Nach Ansicht der Mitarbeiter/-innen der öffentlichen Arbeitsverwaltung war die Verkürzung der Frist von 24 auf 18 Monate am effektivsten, obwohl dies von den gemeldeten Arbeitssuchenden nicht so gesehen wurde. Die Befragten gaben an, dass die bestehenden Maßnahmen zur Meldung von Arbeitssuchenden ausgebaut wurden. Es wurden Maßnahmen zur Einführung einer zentralen Kontaktstelle ergriffen. Deren Wirksamkeit ist jedoch fraglich, da sich die Meinungen von Arbeitsvermittlern und Arbeitssuchenden widersprechen. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände waren mit den Dienstleistungen zufrieden. Die Empfehlung stand im Einklang mit den nationalen Strategien und trug zu einer breiteren Umsetzung dieser Strategien bei.