



Brüssel, den 11.4.2019
COM(2019) 169 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT

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

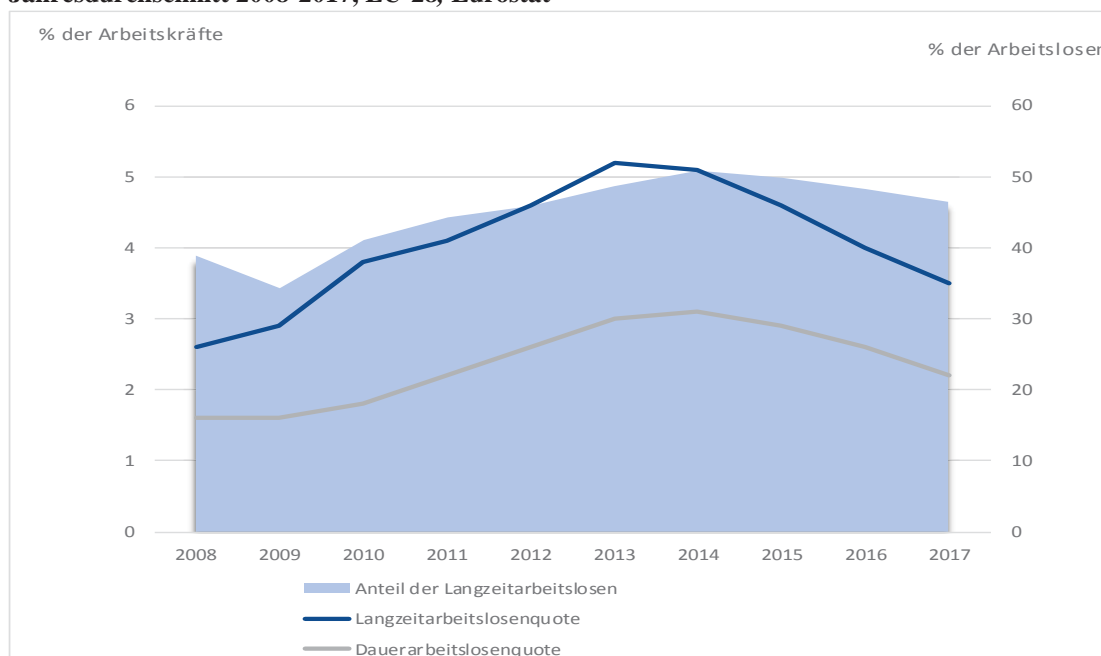
{SWD(2019) 154 final} - {SWD(2019) 155 final}

1. EINLEITUNG

Von 2007 bis 2013 verdoppelte sich die Zahl der Menschen in Europa, die über ein Jahr lang arbeitslos waren. Von diesem rasanten Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit waren zu Spitzenzeiten rund 12 Millionen Menschen in der gesamten Europäischen Union betroffen. Diese Herausforderung anzugehen, war eines der wichtigsten Ziele der Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel¹ im Rahmen von Präsident Junckers Politischen Leitlinien.

Im Zuge des anschließenden konjunkturellen Aufschwungs verbesserten sich die Arbeitslosenzahlen, aber die Quoten der erfolgreichen Beschäftigungssuche unter den Langzeitarbeitslosen blieben niedrig. In den meisten Mitgliedstaaten nahm der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen weiter zu, mit verheerenden sozialen Folgen.

Abbildung 1: Langzeitarbeitslosigkeitsquoten und Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit, (20-64 Jahre), Jahresdurchschnitt 2008-2017, EU-28, Eurostat



Ziel der 2016 angenommenen **Empfehlung des Rates zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt**² ist auf diese Herausforderungen zu reagieren, mit der Förderung von Maßnahmen zur Beschleunigung der Rückkehr in den Arbeitsmarkt kurz- und mittelfristig. In der Empfehlung werden die Mitgliedstaaten zu Folgendem aufgefordert:

1. Förderung der **Meldung** von Langzeitarbeitslosen bei der Arbeitsverwaltung
2. Stärkung einer **individualisierten Unterstützung** der Langzeitarbeitslosen durch eine detaillierte Bedarfsanalyse und eine **Wiedereingliederungsvereinbarung** spätestens 18 Monate nach dem Verlust ihres Arbeitsplatzes

¹ https://ec.europa.eu/commission/publications/president-junckers-political-guidelines_de

² Empfehlung 2016/C 67/01 des Rates.

3. Förderung der Kontinuität der Unterstützung durch die Koordinierung der Dienstleistungen für Langzeitarbeitslose über eine **zentrale Kontaktstelle**
4. Aufbau von **Partnerschaften** zwischen Arbeitgebern, Sozialpartnern, Arbeitsverwaltungen, sozialen Einrichtungen, Behörden sowie Anbietern allgemeiner und beruflicher Bildung und die Entwicklung von **Dienstleistungen für Arbeitgeber**.

Auf diese Weise wird mit der Empfehlung nicht nur die Stärkung der Europäischen Beschäftigungsstrategie und des Beschlusses des Rates zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten³ angestrebt, sondern auch die Ergänzung der Empfehlung der Kommission von 2008 zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen⁴ und der Empfehlung des Rates zur Einführung einer Jugendgarantie⁵ von 2013.

In den letzten fünf Jahren verzeichnete die EU ein ununterbrochenes Wirtschaftswachstum, das zur Erholung der Investitionen, einer stärkeren Verbrauchernachfrage, einer verbesserten Finanzlage der öffentlichen Haushalte und zur weiteren Schaffung von Arbeitsplätzen führte. Die Rekordzahl von 240 Millionen Beschäftigten wurde erreicht. Vor diesem Hintergrund ist die Langzeitarbeitslosenquote in der EU weiter gesunken, von 5,2 % im Jahr 2013 auf durchschnittlich 3,5 % im Jahr 2017.⁶ Seit der Annahme der Empfehlung ist die Zahl der Langzeitarbeitslosen um mehr als 2,5 Millionen Personen gesunken. Die Situation in der EU ist jedoch nach wie vor heterogen, und in einigen Mitgliedstaaten wurden die Werte der Vorkrisenzeit noch immer nicht erreicht. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen liegt noch bei rund 45 %.

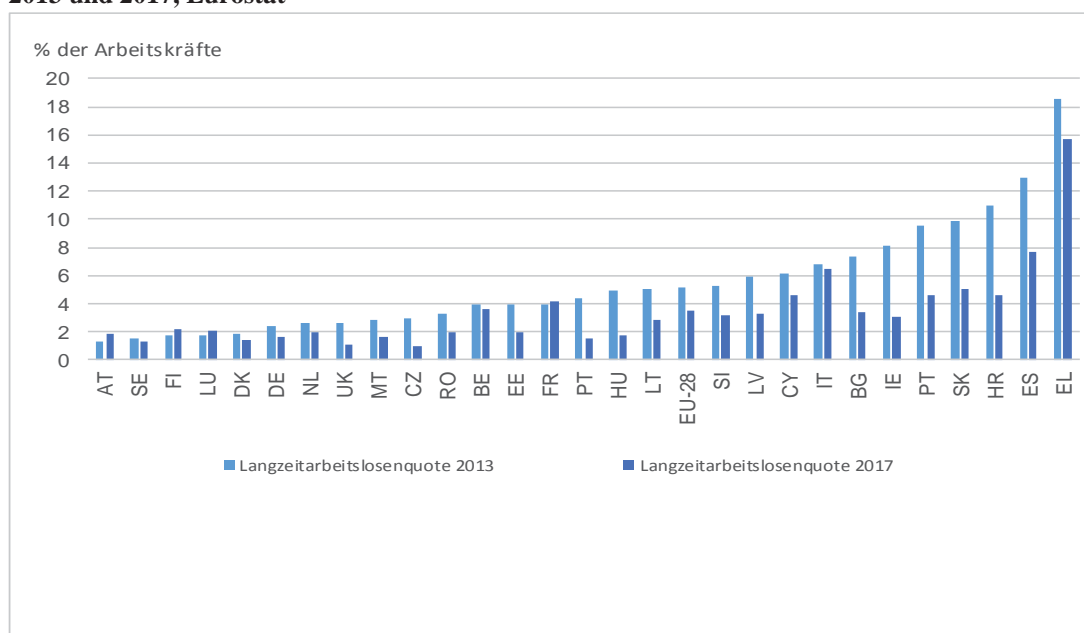
³ Beschluss (EU) 2018/1215 des Rates.

⁴ Empfehlung 2008/867/EG der Kommission.

⁵ Empfehlung 2013/C 120/01 des Rates.

⁶ Angaben zu den neuesten Quartalsdaten stehen in dem Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, das diesem Bericht beigelegt ist, zur Verfügung.

Abbildung 2: Langzeitarbeitslosenquote nach Ländern (20-64 Jahre)), Jahresdurchschnittswerte für 2013 und 2017, Eurostat



2. DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE DER BEWERTUNG

In der Empfehlung wird von der Kommission verlangt, dem Rat im Jahr 2019 über die Umsetzung der Maßnahmen in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene Bericht zu erstatten. Die Bewertung umfasst die fünf in den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung aufgestellten Kriterien: Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, Relevanz und EU-Mehrwert.⁷ Der erfasste Zeitraum erstreckt sich von der ersten Jahreshälfte 2015 bis November 2018.

Die Bewertung hat ergeben, dass die EU-Mitgliedstaaten der Empfehlung entsprechende Maßnahmen ergriffen haben. Die bedeutsamsten Änderungen der Politikmaßnahmen wurden in Mitgliedstaaten mit wenig Unterstützungsleistungen für Langzeitarbeitslose eingeführt, was zu einer stärkeren Konvergenz der Ansätze in der gesamten EU geführt hat. Da in der Empfehlung jedoch auch strukturelle Änderungen gefordert werden, sind sowohl politische Unterstützung als auch ein ausreichender Zeitrahmen für die Umsetzung der Maßnahmen erforderlich. Deshalb ist es noch zu früh, um Schlussfolgerungen über volle Auswirkungen der Empfehlung, auch auf die Arbeitslosenquoten, zu ziehen. Auch externe Faktoren, insbesondere die insgesamt günstige Wirtschaftsentwicklung, spielen eine Rolle. Im Allgemeinen ist davon auszugehen, dass eine umfassendere Bewertung der Auswirkungen der Empfehlung erst nach mindestens drei vollen Jahren, nachdem die Daten über die Umsetzung der Maßnahmen vorliegen, möglich ist.⁸

⁷ Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung, SWD (2017) 350.

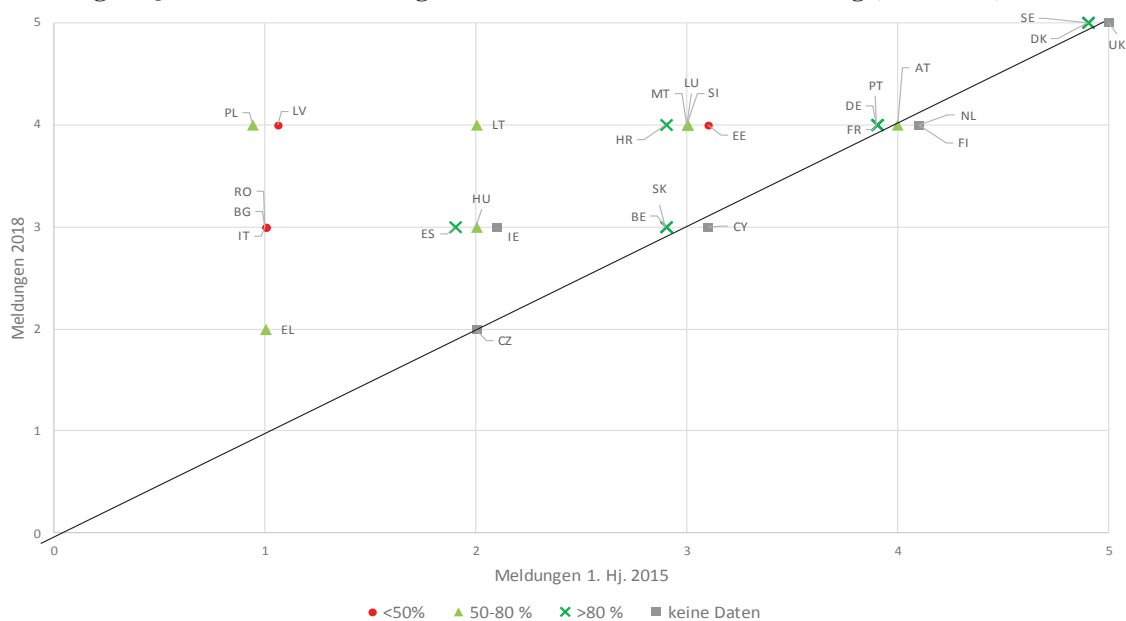
⁸ Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung, SWD (2017) 350.

2.1 Wirksamkeit

Förderung eines proaktiven Ansatzes

Die Meldung bei einer öffentlichen Arbeitsverwaltung ist Voraussetzung für den Erhalt von Unterstützungsleistungen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. In den meisten Mitgliedstaaten mit hohen Meldequoten ist die Leistungsgewährung an bestimmte Voraussetzungen geknüpft.

Abbildung 3: Qualitative Veränderung der Maßnahmen zur Meldeförderung (2015-2018)⁹



Quellen: Begleitstudie zur Bewertung, Ramboll, 2019. Anmerkung: Die Länder sind nach den Meldequoten zur Langzeitarbeitslosigkeit (LTU) aus dem Jahr 2014 kodiert. Die LTU-Meldequote ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen, die bei Arbeitsverwaltungen gemeldet sind (AKE-Daten).

Seit der Annahme der Empfehlung haben 15 Mitgliedstaaten die Qualität ihrer Maßnahmen bezüglich der Meldung von Langzeitarbeitslosen verbessert (Abbildung 3). Zu den am häufigsten durchgeführten Maßnahmen gehören die Information nicht gemeldeter Personen über verfügbare Unterstützungsleistungen und Outreach-Maßnahmen, mit denen bestimmte inaktive Gruppen erreicht werden sollen. Es wurde ermittelt, dass begrenzte Kapazitäten ein Hindernis für die Umsetzung der Maßnahmen sind. Die Ergebnisse zeigen, dass die Mitgliedstaaten insbesondere schutzbedürftige Gruppen (z. B. Roma, Drittstaatsangehörige) angesprochen haben, sowohl durch die Änderung bestehender Verfahren als auch durch die Einführung neuer Maßnahmen. Inwieweit die Maßnahmen diese Gruppen tatsächlich erreichen und ob deren Konzeption und Umsetzung auf die Empfehlung zurückzuführen sind, lässt sich jedoch nicht abschließend feststellen, teilweise wegen mangelnder Qualität und Vollständigkeit der verfügbaren Daten. Es gibt noch keine eindeutigen Beweise dafür, dass die Maßnahmen

⁹ Die Ergebnisse basieren auf der Bestandsaufnahme geänderter Maßnahmen, die von nationalen Experten im Rahmen der Begleitstudie zu zwei Zeitpunkten durchgeführt wurde: im ersten Halbjahr 2015 und im September 2018. Bewertet wird die Qualität der während dieser beiden Zeiträume umgesetzten Maßnahmen mit einer Ratingskala von 1 bis 5. „1“ bedeutet keine oder nur grundlegende Implementierung und „5“ steht für etablierte und gut ausgebaute Dienstleistungen/Funktionen, die alle Bestandteile der Empfehlung erfüllen. Das Gleiche gilt für die Abbildungen 3, 4, 6 und 8.

zu einer Erhöhung der Meldequoten geführt haben. Mehrere Faktoren, die nicht im Zusammenhang mit der Empfehlung stehen, könnten eine Rolle spielen, wie z. B. eine günstige Konjunkturlage oder eine langsame Veränderung der Wahrnehmung der Dienstleistungsqualität.

Kasten 1: Beispiel für Outreach-Maßnahmen

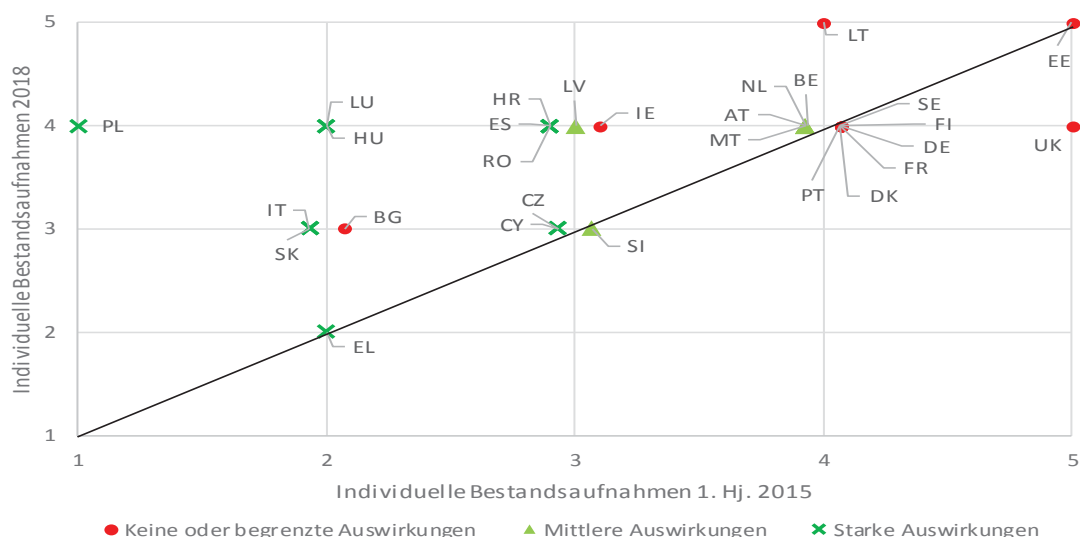
Seit 2017 hat die Arbeitsverwaltung in **Malta** neue Maßnahmen für verschiedene Gruppen von Langzeitarbeitslosen eingeführt. In Zusammenarbeit mit Sozialarbeitern, Migrantenverbänden, Bildungseinrichtungen und Nichtregierungsorganisationen richtete die Arbeitsverwaltung Beratungsdienste für arbeitssuchende Migranten ein und führte Outreach-Aktivitäten zur Ermittlung und Meldung langzeitarbeitsloser Alleinerziehender durch.

Den Schwerpunkt auf die Einzelperson legen

Die Empfehlung ruft dazu auf, allen Langzeitarbeitslosen spätestens 18 Monate nach dem Verlust des Arbeitsplatzes eine eingehende, individualisierte Bestandsaufnahme und eine Wiedereingliederungsvereinbarung anzubieten. Letztere sollte ein individualisiertes Angebot von Beschäftigungs-, Sozial- und anderen Dienstleistungen umfassen, die möglichst von einer zentralen Kontaktstelle erbracht werden sollten. Darin sollten Ziele, Zeitpläne, gegenseitige Verpflichtungen und verfügbare Integrationsmaßnahmen für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt festgelegt werden.

Seit 2015 hat sich die Qualität der Maßnahmen für individuelle Bestandsaufnahmen in 12 Mitgliedstaaten verbessert (Abbildung 4), einschließlich in fast allen Mitgliedstaaten, die bisher über schwache Instrumente verfügten.

Abbildung 4: Qualitative Veränderung der Maßnahmen zur Förderung individueller Bestandsaufnahmen (2015-2018)



Quelle: Begleitstudie zur Bewertung, Ramboll, 2019. Anmerkung: Erwartungen aus dem Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen (EK, 2015).

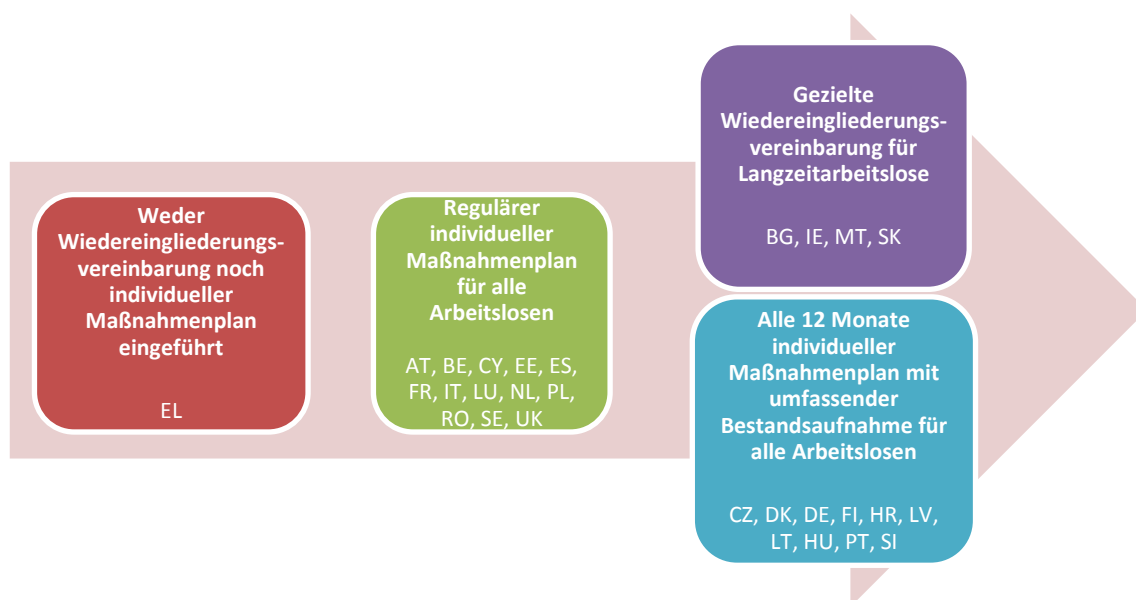
In mehr als der Hälfte der Arbeitsverwaltungen erhalten Langzeitarbeitslose stärker individualisierte Bestandsaufnahmen und Beratungen als andere Gruppen Arbeitsloser.

Sie haben in der Regel Zugang zu einer breiteren Dienstleistungspalette (z. B. Motivations- und Schuldnerberatung) und häufigeren Kontakt zu Beratern als andere Gruppen.

Aus den Kontrolldaten¹⁰ geht hervor, dass die meisten Arbeitsverwaltungen allen gemeldeten Arbeitslosen kurz nach ihrer Meldung, oft spätestens nach sechs Monaten, einen individuellen Maßnahmenplan anbieten. Nach einer ersten Bestandsaufnahme werden in dem individuellen Maßnahmenplan das Leistungsangebot sowie die Rechte und Pflichten von Dienstleistern und Arbeitssuchenden festgelegt. Das bildet somit praktisch die Grundlage für die in der Empfehlung geforderte Wiedereingliederungsvereinbarung. Individuelle Maßnahmenpläne werden je nach Bedarf fortlaufend überprüft.

Der Grad der Umsetzung der Wiedereingliederungsvereinbarung ist unterschiedlich. Nur die Hälfte der Mitgliedstaaten bietet einen Plan, der Unterstützungsleistungen umfasst, die über die typischen beschäftigungsbezogenen Dienstleistungen der Arbeitsverwaltungen hinausgehen, wie z. B. Rehabilitation, Gesundheits- und Langzeitpflege oder Wohnzuschüsse. Nur die Hälfte der Arbeitsverwaltungen führt eine umfassende Bestandsaufnahme zu Beginn der Phase der Langzeitarbeitslosigkeit durch (Abbildung 5).

Abbildung 5: Umfassende individuelle Bestandsaufnahme im Zusammenhang mit Wiedereingliederungsvereinbarungen oder individuellen Maßnahmenplänen



Quelle: Datenerhebung der GD EMPL zur Überwachung der Empfehlung zur Langzeitarbeitslosigkeit: Bericht von 2017

¹⁰ Datenerhebung für die Bewertung der Empfehlung zur Langzeitarbeitslosigkeit: 2017.

Der Anteil der Langzeitarbeitslosen mit einer Wiedereingliederungsvereinbarung liegt zwischen 25 % und 100 %. Die verschiedenen Ansätze (Abbildung 5) scheinen noch keinen wesentlichen Einfluss auf die Arbeitsvermittlungsquoten gehabt zu haben. Ein vielversprechender Trend ist jedoch, dass in Ländern, in denen Langzeitarbeitslosen eine Wiedereingliederungsvereinbarung oder ein individueller Maßnahmenplan zusammen mit einer umfassenden Bestandsaufnahme angeboten wird, der Anteil derjenigen, die ein Jahr später noch immer erwerbstätig waren, größer war¹¹ als in Ländern, in denen nur ein regulärer, individueller Maßnahmenplan ausgearbeitet wurde.

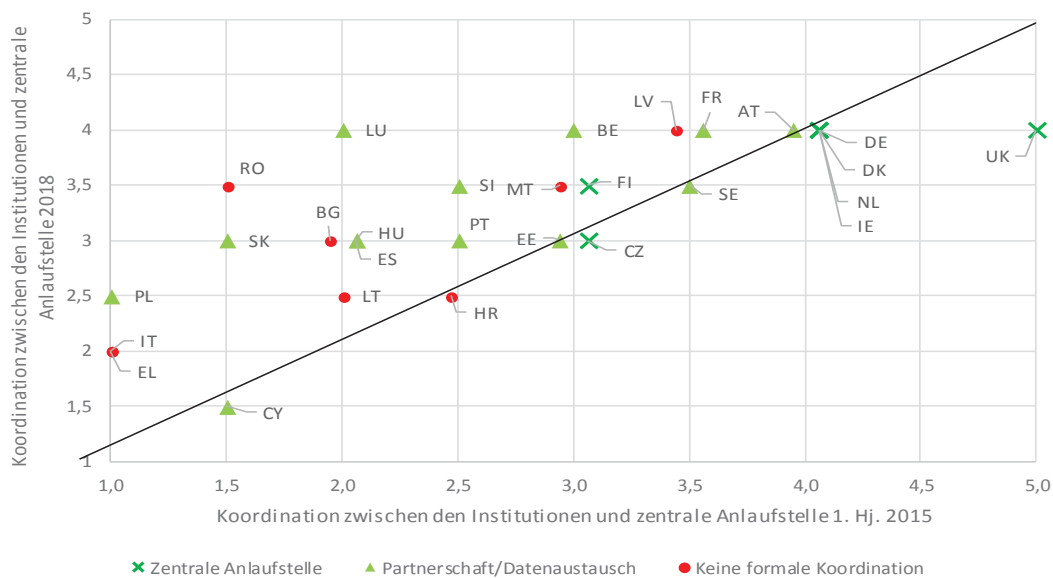
Kasten 2: Beispiel für Maßnahmen zur Verbesserung des individualisierten Ansatzes

In **Kroatien** wurde ein statistisches Instrument zur Profilerstellung entwickelt, das die bei der Arbeitsverwaltung registrierten Arbeitssuchenden unterstützt, indem entsprechend ihrer Entfernung vom Arbeitsmarkt die Wahrscheinlichkeit einer Anstellung innerhalb von 12 Monaten nach der Meldung geschätzt wird. Arbeitssuchende mit einem hohen Risiko, in die Langzeitarbeitslosigkeit überzugehen, erhalten dann eine zusätzliche umfassende Beratung.

Aufbrechen der Isolation und Verbesserung der Koordination

Die Koordinierung der Dienstleistungen ist für die Beseitigung der zahlreichen Hindernisse, denen Langzeitarbeitslose oft ausgesetzt sind, von großer Wichtigkeit. Infolge der Empfehlung wurden die Bemühungen um eine stärkere Vernetzung der Dienstleistungserbringung intensiviert und 17 Mitgliedstaaten verbesserten die Qualität ihrer Maßnahmen in diesem Bereich (Abbildung 6).

Abbildung 6: Qualitative Veränderung der Maßnahmen zur Verbesserung der Koordination verschiedener Institutionen und zur Einrichtung einer zentralen Kontaktstelle (2015-2018)



Quelle: Begleitstudie zur Bewertung, Ramboll, 2019.

¹¹ Für 12 Länder sind Daten aus dem Jahr 2016 verfügbar.

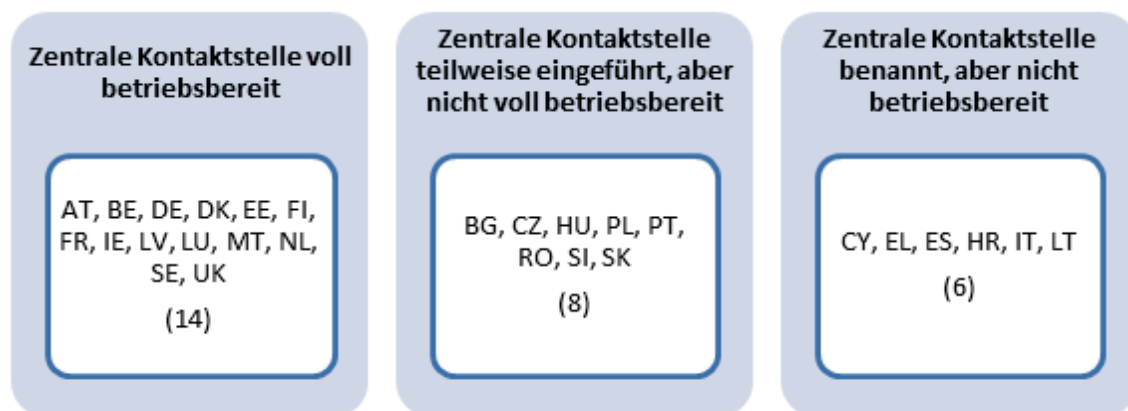
Instrumente zur Koordination von Arbeitsverwaltung und sozialen Einrichtungen – wie z. B. Vereinbarungen über den Datenaustausch oder Verweisungssysteme – gibt es inzwischen in allen Mitgliedstaaten, wenn auch in unterschiedlicher Form. Verfahren zum Datenaustausch sind am gängigsten. Diese sind unerlässlich für die Einrichtung einer zentralen Kontaktstelle, deren Zuständigkeit darin besteht, gemeldete Langzeitarbeitslose mit einem koordinierten Dienstleistungsangebot zu unterstützen, das auch die verfügbaren Arbeitsvermittlungsdienste, sozialen Unterstützungsleistungen und andere Dienste umfasst. Die Einführung der zentralen Kontaktstelle hat eine starke institutionelle Komponente. Sie unterliegt dem rechtlichen Rahmen für den Informationsaustausch über Personen und das Verfahren kann angesichts des Vorhandenseins verschiedener Verwaltungsebenen recht komplex sein.

Kasten 3: Beispiel für eine zentrale Kontaktstelle

In **Finnland** haben Langzeitarbeitslose dank eines Kooperationsmodells zwischen mehreren Diensten Zugang zu einer Reihe von Unterstützungsleistungen. Die Arbeitsverwaltung, die Gemeinde, die Sozial- und Gesundheitsdienste erbringt, und die Sozialversicherungsanstalt, die für die berufliche Rehabilitation zuständig ist, arbeiten entweder am gleichen Standort, über eine zentrale Kontaktstelle oder eine mobile Einrichtung zusammen.

Von den 15 Mitgliedstaaten, die 2015 über keine zentrale Kontaktstelle verfügten, haben neun Staaten Maßnahmen zur Einrichtung einer solchen eingeleitet oder geplant. Der Grad der Umsetzung ist jedoch nicht einheitlich. Einige Mitgliedstaaten haben Schlüsselemente (z. B. Instrumente für den Datenaustausch) eingeführt, während andere eine Behörde als zentrale Kontaktstelle benannt haben, deren Funktionsfähigkeit aber noch nicht gewährleistet ist (Abbildung 7).

Abbildung 7: Einführung einer zentralen Kontaktstelle

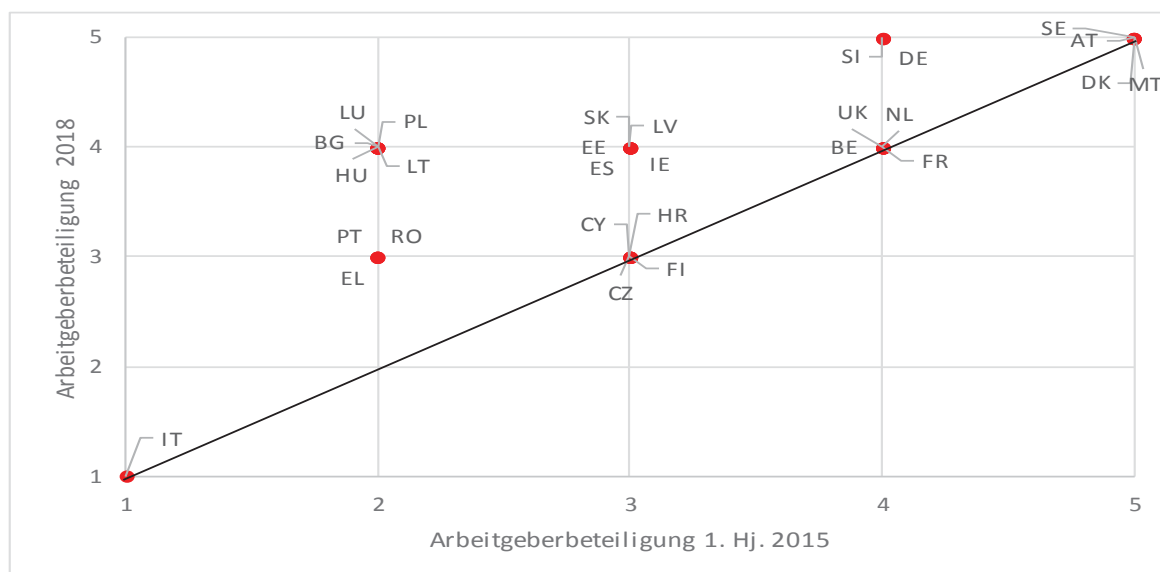


Quelle: GD EMPL, basierend auf der Begleitstudie und den Schlussfolgerungen der Prüfung durch EMCO.

Verstärkte Arbeitgeberbeteiligung

Seit der Annahme der Empfehlung haben 14 Mitgliedstaaten die Qualität ihrer Maßnahmen in Bezug auf eine stärkere Einbeziehung der Arbeitgeber verbessert (Abbildung 8).

Abbildung 8: Qualitative Veränderung der Maßnahmen zur verstärkten Einbeziehung der Arbeitgeber (2015-2018)



Quelle: Begleitstudie zur Bewertung, Ramboll, 2019.

Arbeitgeberanreize sind die häufigste Form der Arbeitgeberbeteiligung.¹² Alle Mitgliedstaaten bieten den Arbeitgebern jetzt bestimmte Dienstleistungen an: z. B. Screening von Bewerbern, Unterstützung bei der Vermittlung, Mentoring und Fortbildung am Arbeitsplatz (24).

Weniger verbreitet sind Maßnahmen zur Unterstützung sozialer Unternehmen und Unterstützungsleistungen nach der Arbeitsvermittlung. Die Einbindung der Arbeitgeber hängt auch vom lokalen Kontext, dem Umfeld des Unternehmens und der Kapazitäten der Sozialpartner ab. Innovative Ansätze zur Einbeziehung sozialer Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen befinden sich zumeist noch in der Testphase und es gelten weniger formale Regelungen.

Kasten 4: Beispiel für die Einbeziehung von Partnerschaften mit Arbeitgebern

In **Frankreich** wurden mit dem Projekt *Territoires zero chômeur de longue durée* beschäftigungsorientierte Unternehmen ins Leben gerufen, die Langzeitarbeitslose auf der Basis bezahlter, unbefristeter Verträgen einstellen. Der Gründung dieser Unternehmen geht eine Beurteilung der Bedürfnisse der Gemeinde voraus. Die Arbeitsverwaltung vermittelt die Kandidaten zur Besetzung offener Stellen und bereitet diese durch Qualifizierungsmaßnahmen auf die Wiedereingliederung ins Arbeitsleben vor. 2017 wurde dieses Pilotprojekt in zehn Orten eingeführt und bis 2019 soll es auf 50 Gemeinden ausgeweitet werden.

Weitere Fortschritte im Auge behalten

Die multilaterale Kontrolle im Rahmen des Europäischen Semesters hat zur Überwachung der Umsetzung der Empfehlung beigetragen. Zur weiteren Unterstützung richteten die Mitgliedstaaten mithilfe der Kommission einen quantitativen

¹² Ad-hoc-Modul zum „Assessment report on PES capacity“, 2018.

Überwachungsrahmen ein, der zur Datenerhebung in den Jahren 2016 und 2017 beitrug. Das Europäische Netz der öffentlichen Arbeitsverwaltungen hat eine Reihe von Qualitätsstandards für die zentrale Kontaktstelle und die Wiedereingliederungsvereinbarung ausgearbeitet, die die Grundlage für qualitative Überprüfungen durch die Mitgliedstaaten bilden. Das Europäische Netz der öffentlichen Arbeitsverwaltungen hat mit einer entsprechenden Umfrage und dem Benchlearning-Projekt auch zur Erhebung qualitativer Daten über die Umsetzung dieser Maßnahmen beigetragen.¹³ Die Bewertung zeigte jedoch, dass die Qualität der Umfrage verbessert werden sollte, was angesichts der Komplexität der Variablen und des Fehlens bestimmter Daten eine Herausforderung darstellte.

2.2 Effizienz

Die Empfehlung sollte wirtschaftlichen Nutzen bringen, aber in der kurzen Zeit, die zwischen der Annahme der Empfehlung und der Bewertung verstrichen ist, kann noch nicht beurteilt werden, ob dieser Nutzen tatsächlich eingetreten ist. Das liegt vor allem daran, dass in den Mitgliedstaaten die in der Empfehlung vorgeschlagenen Maßnahmen noch nicht vollständig umgesetzt worden sind.

Qualitative Daten deuten darauf hin, dass sich in einigen Mitgliedstaaten die mit der Umsetzung der Empfehlung verbundenen Kosten im Rahmen halten, da diese sich größtenteils auf Änderungen interner Verfahren, Leitlinien und Prozesse beziehen und/oder bestimmte Bestandteile bereits vorher vorhanden waren. In den Mitgliedstaaten, in denen neue Maßnahmen eingeführt wurden, waren politische Entscheidungsträger und Praktiker der Ansicht, die Kosten wären im Verhältnis zum wahrgenommenen Nutzen nicht übermäßig hoch. Die Ergebnisse zeigen jedoch auch, dass insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene fehlende Finanzmittel die Umsetzung behindern.

Außerdem ist es noch zu früh, den vollen Nutzen der Empfehlung zu bewerten, da erst einige Zeit verstreichen muss, bis bestimmte Auswirkungen feststellbar sind. Es ist auch schwierig, die Auswirkungen externer Faktoren – wie beispielsweise günstige wirtschaftliche Rahmenbedingung – von den Folgen, die von der Empfehlung selbst ausgehen, zu trennen. Es hat sich daher als schwierig erwiesen, in den Mitgliedstaaten gesicherte Fakten zur Quantifizierung der Kosten und des Nutzens, die in *direktem* Zusammenhang mit der Empfehlung stehen, zu ermitteln. Die beteiligten Interessengruppen halten die auf EU-Ebene anfallenden Kosten im Verhältnis zu den Vorteilen, die der Wissensaustausch und eine regelmäßige Überwachung mit sich bringen, für angemessen.

2.3 Relevanz

Die Empfehlung bleibt relevant. Die Qualität der Unterstützungsleistungen für Langzeitarbeitslose ist nach wie vor unterschiedlich, und die Unterschiede in den Arbeitslosenquoten bestehen weiter. Die Empfehlung war für Mitgliedstaaten mit weniger ausgebauten Systemen relevanter, da sie das Bewusstsein für diese

¹³ Erstellt im Rahmen des Beschlusses Nr. 573/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen.

Herausforderung schärfte und in die politische Agenda einfluss. Sie ist auch für Länder mit stärker entwickelten Systemen von Bedeutung, da demografische Veränderungen und angespannte Arbeitsmärkte es immer wichtiger machen, dass jeder Arbeitswillige Arbeit findet. Da die Mitgliedstaaten es bevorzugt haben, die Maßnahmen früher einzuführen, und in praktisch allen Mitgliedstaaten den gemeldeten Arbeitslosen zu einem viel früheren Zeitpunkt individuelle Bestandsaufnahmen und individuelle Maßnahmenpläne/Wiedereingliederungsvereinbarungen zur Verfügung gestellt werden, hat der spezifische Bezug auf die 18-Monatsfrist an Bedeutung verloren.

2.4 Kohärenz

Es gibt einen engen Zusammenhang zwischen der Empfehlung und anderen politischen Instrumenten der EU, die darauf abzielen, Personen bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu unterstützen: z. B. die Empfehlung der Kommission zur aktiven Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, die Empfehlungen des Rates zur Einführung einer Jugendgarantie und für Weiterbildungspfade¹⁴ sowie der Aktionsplan zur Integration von Drittstaatsangehörigen.¹⁵

Die empfohlenen Maßnahmen stehen auch im Einklang mit der europäischen Säule sozialer Rechte¹⁶ und den neuesten beschäftigungspolitischen Leitlinien. Sowohl mit dem Europäischen Semester als auch mit der Arbeit des Europäischen Netzes der öffentlichen Arbeitsverwaltungen gibt es Synergien. Die vorgeschlagenen Maßnahmen entsprechen im Allgemeinen den nationalen Prioritäten.

Die Mitgliedstaaten nutzten auch Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) zur Umsetzung der Maßnahmen. Ende 2017 lag die Zahl der Langzeitarbeitslosen, die an vom ESF geförderten Maßnahmen teilnahmen, bei rund 2,6 Millionen, was 17 % aller bisherigen Nutzer des ESF entspricht.¹⁷

2.5 EU-Mehrwert

Die Empfehlung hat dazu beigetragen, dass dieses Thema auf europäischer Ebene und auf der politischen Agenda der Mitgliedstaaten ganz oben steht. Insbesondere in den Mitgliedstaaten, in denen starke Auswirkungen zu erwarten waren, wurden die Schwerpunktsetzung und die angeleitete Umsetzung der Maßnahmen von der Empfehlung beeinflusst. Dies wird in den vom Rat gebilligten Kernbotschaften des zuständigen Beschäftigungsausschusses (EMCO) 2018 bestätigt.¹⁸

Die Kommission hat die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Eingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt aktiv unterstützt. Sie hat dazu beigetragen, einen Überwachungsrahmen zu schaffen und qualitative Daten in allen Mitgliedstaaten zu erheben. Die Kommission hat mit dem Programm für Beschäftigung und soziale

¹⁴ Empfehlung 2016/C 484/01 des Rates.

¹⁵ COM(2016) 377 final.

¹⁶ Das Recht auf eine personalisierte, fortlaufende und beständige Unterstützung und das Recht auf eine umfassende, individuelle Bestandsaufnahme spätestens bis zu 18 Monaten nach dem Verlust des Arbeitsplatzes.

¹⁷ Thematische Anmerkung zur Unterstützung von Langzeitarbeitslosen durch den ESF und die YEI, Europäische Kommission, 2019.

¹⁸ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14409-2018-INIT/de/pdf>.

Innovation (EaSI) und dem Europäischen Netz der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, das auch die Grundlage für künftige politische Debatten geschaffen hat, auch zum wechselseitigen Lernen zwischen den Mitgliedstaaten beigetragen. Die Kommission unterstützt wechselseitiges Lernen ferner durch ein innovatives Projekt im Rahmen des länderübergreifenden Kooperationsnetzes für Beschäftigung des ESF. Im Rahmen des Projekts wurden Projekte mit bewährten Verfahren mit denjenigen Mitgliedstaaten abgestimmt, die ihre Unterstützung für Langzeitarbeitslose ausbauen möchten. Derzeit laufen einige Pilotprojekte, die mit Mitteln des ESF ausgebaut werden sollen.¹⁹

3. VERBLEIBENDE LÜCKEN BEI DER UMSETZUNG DER MAßNAHMEN

Die Mitgliedstaaten haben eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung der **Meldung** von Langzeitarbeitslosen ergriffen, was sich jedoch noch nicht in höheren Meldequoten niedergeschlagen hat. Es besteht noch Spielraum für eine stärkere gezielte Einbeziehung der öffentlichen Dienste.

Während die **individuellen Bestandsaufnahmen** ganzheitlicher angegangen werden, ist die Qualität dieser individuellen Bestandsaufnahmen sehr unterschiedlich. Das hängt einerseits von der Anzahl der Fälle ab und andererseits davon, ob eine umfassende Bestandsaufnahme mit einem gezielten Angebot zu dem Zeitpunkt erfolgt, an dem die arbeitssuchende Person in die Phase der Langzeitarbeitslosigkeit eintritt. Zur Unterstützung präventiver Ansätze sollte der Schwerpunkt frühzeitig auf Qualifikationsprognosen und Kompetenzbewertungen gelegt werden. Diese Maßnahmen sind von großer Bedeutung, um zu verhindern, dass Langzeitarbeitslosigkeit zu einem zusätzlichen Benachteiligungsfaktor wird.

Obwohl es in fast allen Mitgliedstaaten **Wiedereingliederungsvereinbarungen** in irgendeiner Form gibt, fehlen einige wichtige Merkmale. Sie umfassen in der Regel nur reguläre Arbeitsvermittlungen, was auf eine schwache Zusammenarbeit zwischen den Dienstleistern zurückzuführen ist.

Die Mitgliedstaaten unternehmen eindeutige Anstrengungen, um die **Koordinierung der Dienste** zu verbessern. Die Einführung **zentraler Kontaktstellen** ist noch immer unvollständig. Die mangelnde Fähigkeit der Schlüsselakteure, die Integration der Dienststellen zu steuern und politisch zu unterstützen, um institutionelle und/oder legislative Veränderungen herbeizuführen, ist hinderlich. Es besteht auch die Möglichkeit, weitere Akteure in Kooperationsvereinbarungen einzubeziehen, insbesondere die Zivilgesellschaft.

Arbeitgeber werden stärker **beteiligt**, jedoch zumeist auf der Grundlage finanzieller Anreize. Fördermaßnahmen für soziale Unternehmen und Unterstützungsleistungen nach der Vermittlung sind weniger stark ausgebaut. Partnerschaften mit einer großen Anzahl relevanter Akteure zur Gewährleistung einer nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt sind ebenfalls eher selten.

¹⁹ <https://ec.europa.eu/esf/transnationality/content/three-support-packages-fight-long-term-unemployment>

Was die **Überwachung** betrifft, so haben die Mitgliedstaaten bei der Datenerhebung erhebliche Fortschritte erzielt. Das ermöglicht eine bessere Vergleichbarkeit auf der Grundlage des vom Ausschuss für Beschäftigung des Rates entwickelten Indikatorrahmens.²⁰ Es bedarf jedoch weiterer Anstrengungen, um die Qualität und Vollständigkeit der Daten sowie die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zu verbessern, Angaben über die Beschäftigungslage der Personen zu sammeln, die eine Arbeitsstelle gefunden haben, beispielsweise durch die Verknüpfung verschiedener Register. Im Rahmen der **EU-Unterstützung** hat die Kommission eine aktive Rolle bei der Überwachung und beim gegenseitigen Lernen gespielt. Möglicherweise besteht ein Bedarf an weiteren Maßnahmen zur Unterstützung sozialer Innovationen im Rahmen des EaSI oder von freiwilligen Initiativen und Unternehmenspartnerschaften, die Langzeitarbeitslose unterstützen, wobei Letzteres stark von der Nachfrage vor Ort abhängt.

4. WEGE ZU EINER VERSTÄRKTEN UMSETZUNG DER EMPFEHLUNG

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, der sich verschärfenden Arbeitsmärkte und einer sich rasch verändernden Arbeitswelt ist es von entscheidender Bedeutung, dass jede und jeder arbeitsfähige Mensch einen Arbeitsplatz hat. Mit dem Ziel einer besseren Umsetzung der Maßnahmen haben die **Mitgliedstaaten** die Möglichkeit, ihre Bemühungen folgendermaßen zu verstärken:

Mehr Meldungen

- Stärkung der Kapazitäten der Beschäftigungs- und Sozialdienste zur Erreichung Nichterwerbstätiger
- Einbeziehung der Zivilgesellschaft, der lokalen Akteure und der Arbeitslosen selbst in die Gestaltung der Outreach-Maßnahmen
- Verstärkte Schwerpunktsetzung auf präventive Ansätze anhand von Frühwarnsystemen, Qualifikationsprognosen und die Anpassung der Qualifikationen

Verbesserung der Qualität individualisierter Unterstützungsleistungen

- Stärkung der Kapazitäten der öffentlichen Arbeitsverwaltungen für eine frühzeitige Bereitstellung individualisierter und umfassender Unterstützungsleistungen
- Gewährleistung, dass die den Langzeitarbeitslosen angebotenen aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zielgerichtet und auf die Bedürfnisse der Arbeitssuchenden zugeschnitten sind

Kontinuierliche Koordination der Dienste

- Beschleunigung der Einführung der zentraler Kontaktstellen durch politische Unterstützung und institutionelle und legislative Änderungen, die den

²⁰ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16934&langId=en>

Datenaustausch und die Koordinierung zwischen den Organisationen ermöglichen, beispielsweise durch die Verknüpfung verschiedener Register

Verstärkung der Arbeitgeberbeteiligung

- Verstärkte Unterstützung der Arbeitgeber durch die öffentlichen Arbeitsverwaltungen nach der Arbeitsvermittlung, auch auf der Grundlage starker Partnerschaften mit Organisationen der Zivilgesellschaft und Sozialpartnern
- Unterstützung der Entwicklung sozialer Unternehmen, die Langzeitarbeitslosen Beschäftigungs- und Fortbildungsmöglichkeiten bieten
- Förderung von unterstützten Beschäftigungsverhältnissen und „Job Carving“-Ansätzen

Überwachung

- Weitere Verbesserung der Qualität und Vollständigkeit der Daten, einschließlich derer, die Risikogruppen betreffen
- Sicherstellung eines zunehmend vollständigen Satzes an Follow-up-Daten zur Überwachung der Nachhaltigkeit der Ergebnisse

Die **Europäische Kommission** kann die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Empfehlung folgendermaßen unterstützen:

- Überwachung der Qualitätsaspekte der individuellen Bestandsaufnahmen und der Wiedereingliederungsvereinbarungen mit Unterstützung des Europäischen Netzes der öffentlichen Arbeitsverwaltungen
- Prüfung von Möglichkeiten zur Überwachung des Grades der Dienstleistungsintegration und der Einführung einer zentralen Kontaktstelle sowie zur weiteren Verbesserung der Qualität und Vollständigkeit der Daten, einschließlich derer, die Risikogruppen betreffen
- Festlegung von Qualitätskriterien für eine wirksame aktive Arbeitsmarktpolitik auf der Grundlage des vom EMCO durchgeführten Vergleichs aktiver arbeitspolitischer Maßnahmen
- Förderung des wechselseitigen Lernens über das Europäische Netz der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, den ESF-Ausschuss, Peer Reviews und anderen relevanten Interessengruppen
- Nutzung des EaSI zu folgenden Zwecken:
 - Förderung politischer Erprobungsszenarien mit Arbeitgebern, Sozialdiensten und Organisationen der Zivilgesellschaft
 - Unterstützung der Bewertung der Auswirkungen von Programmen und Maßnahmen, die sich an Langzeitarbeitslose in den Mitgliedstaaten richten
- Förderung der Nutzung der europäischen Struktur- und Investitionsfonds, insbesondere des Europäischen Sozialfonds, des Dienstes zur Unterstützung von Strukturreformen sowie des künftigen Europäischen Sozialfonds Plus, des Reformumsetzungsinstruments und des InvestEU-Programms zu nachstehenden Zwecken:

- Finanzielle Unterstützung von Maßnahmen, die sich an Langzeitarbeitslose richten, sowie von Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittelbarkeit und der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, insbesondere von Personen, die von der Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt bedroht sind
- Beitrag zum Kapazitätsaufbau verschiedener Dienste, die mit Langzeitarbeitslosen arbeiten, einschließlich Investitionen für die Einrichtung einer zentralen Kontaktstelle und für die IT-Infrastruktur.