

ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES:

„ESF-UNTERSTÜTZUNG ZUR BEKÄMPFUNG DER LANGZEITARBEITSLOSIGKEIT: MAßNAHMEN MÜSSEN ZIELGERICHTETER, BEDARFSGERECHTER UND BESSER ÜBERWACHT WERDEN“

ZUSAMMENFASSUNG

I. Die Unterstützung von Menschen, einschließlich benachteiligter Menschen wie Langzeitarbeitsloser, ist gemäß Artikel 3 der Verordnung 2014-2020 eines der Hauptanliegen des Europäischen Sozialfonds.

In den Schlussfolgerungen des Rates aus dem Jahr 2016 zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt wurde die Schlüsselrolle des Europäischen Sozialfonds (ESF) als wichtigstes Finanzinstrument der Union zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (LZA) hervorgehoben.

Auf EU-Ebene haben sich die Mitgliedstaaten auf die europäische Säule sozialer Rechte geeinigt, deren Grundsätze und Rechte für faire und gut funktionierende Arbeitsmärkte wesentlich sind. Darin heißt es ausdrücklich, dass jede Person das Recht auf frühzeitige und bedarfsgerechte Unterstützung zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsaussichten hat (Grundsatz 4), womit die Kernelemente der Empfehlung bekräftigt werden.

Zwischen 2014 und Ende 2020 wurden im Rahmen des ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen 5,9 Millionen Langzeitarbeitslose unterstützt, womit ihr Auftrag wirksam erfüllt wurde und den arbeitsmarktfernsten Menschen neue Chancen geboten wurden.

IV. Die Investitionspriorität (im Folgenden „IP“) des Europäischen Sozialfonds „Zugang zu Beschäftigung für Arbeitsuchende und Nichterwerbstätige, einschließlich Langzeitarbeitsloser und arbeitsmarktferner Menschen, auch durch lokale Beschäftigungsinitiativen und die Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte“ (IP 8i) ist die einzige, die sich ausdrücklich auf Langzeitarbeitslose bezieht. Es ist jedoch auch wichtig, die IP (9i) „Aktive Inklusion, nicht zuletzt durch die Förderung der Chancengleichheit und aktiver Beteiligung, und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ hervorzuheben. Diese Investitionspriorität spielte auch eine wesentliche Rolle bei der Bewältigung der Bedürfnisse dieser Zielgruppe, insbesondere durch ganzheitliche Maßnahmen, die sowohl Aktivierungsmaßnahmen als auch die Bereitstellung von Unterstützungsdiensten wie Wohnraum, Sozialfürsorge und Gesundheitsversorgung umfassten. Die Kommission stellt fest, dass zum Zeitpunkt der Prüfung 1,6 Millionen Langzeitarbeitslose im Rahmen der IP 8i und weitere 1,8 Mio. im Rahmen der IP 9i gefördert wurden.

VI. Der ESF ist das wichtigste Instrument des EU-Haushalts für Investitionen in Menschen. Die Mitgliedstaaten unterstützen Arbeitslose, einschließlich Langzeitarbeitsloser, jedoch auch durch nationale Maßnahmen und Programme.

Bei den Verhandlungen über die ESF-Programme 2014-2020 forderte die Kommission die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, die Investitionsprioritäten auszuwählen, die zur Bewältigung der in den länderspezifischen Empfehlungen ermittelten Herausforderungen am besten geeignet waren. Die Kommission schlug ferner vor, dass die Mitgliedstaaten diesen wichtigsten Herausforderungen eine kritische Masse an ESF-Mitteln zuweisen.

VII. Der individuelle Ansatz ist ein grundlegendes Element der an die Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlung des Rates vom 15. Februar 2016 zur Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser in den Arbeitsmarkt. Die Kommission fördert zwar die Verfolgung eines individualisierten Ansatzes, um auf die Bedürfnisse von Langzeitarbeitslosen einzugehen, und dies war auch eine Voraussetzung für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen, jedoch nicht für eine ESF-Finanzierung.

VIII. Im Zeitraum 2014-2020 wurde besonderes Augenmerk darauf gelegt, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einem angemessenen Verwaltungsaufwand und den Überwachungsanforderungen herzustellen. Um aussagekräftige und vollständigere Daten zu erhalten, wurden einige neue Elemente in den Überwachungs- und Bewertungsrahmen aufgenommen. Eines davon ist die Einführung gemeinsamer Output- und Ergebnisindikatoren, was dazu beigetragen hat, den Verwaltungsaufwand zu verringern und die Aggregation und die Gewinnung zuverlässigerer Daten zu erleichtern.

IX. Erster Aufzählungspunkt – Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Bei den Verhandlungen über die Programme wird die Kommission darauf hinweisen, dass in Mitgliedstaaten und Regionen, in denen die Langzeitarbeitslosigkeit nach wie vor hoch ist, gezielter auf die Bedürfnisse Langzeitarbeitsloser eingegangen werden muss.

Zweiter Aufzählungspunkt – Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, bei der Umsetzung von Aktivierungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose im Rahmen des Ausschusses des ESF+ einen individualisierten Ansatz zu verfolgen.

Dritter Aufzählungspunkt – Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Bei diesen Evaluierungen wird eine Reihe von Zielgruppen, einschließlich Langzeitarbeitsloser, für alle thematischen Ziele untersucht, da sie alle zum Erfolg von Maßnahmen beitragen, die auf Langzeitarbeitslose oder andere benachteiligte Gruppen ausgerichtet sind. Nach Möglichkeit werden bewährte Verfahren ermittelt und „reaktionsfähige Maßnahmen“ zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten ausgetauscht.

EINLEITUNG

03. Die vierteljährliche Überprüfung im Rahmen des Berichts zur Beschäftigung und zur sozialen Lage in Europa (ESDE) vom September 2021 zeigt, dass sich die Wirtschaft und der Arbeitsmarkt der EU allmählich von der COVID-19-Pandemie erholen; insbesondere Beschäftigung und Arbeitslosigkeit liegen fast auf Vorkrisenniveau.

23. Die Investitionspriorität des ESF „Zugang zu Beschäftigung für Arbeitsuchende und Nichterwerbstätige, einschließlich Langzeitarbeitsloser und arbeitsmarktferner Menschen, auch durch lokale Beschäftigungsinitiativen und die Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte“ ist die einzige, die sich ausdrücklich auf Langzeitarbeitslose bezieht. Es muss jedoch betont werden, dass die IP „Aktive Inklusion, nicht zuletzt durch die Förderung der Chancengleichheit und aktiver Beteiligung, und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ eine wesentliche Rolle bei der Bewältigung der Bedürfnisse dieser Zielgruppe gespielt hat.

Die Kommission stellt fest, dass zum Zeitpunkt der Prüfung 1,6 Millionen Langzeitarbeitslose im Rahmen der IP 8i und weitere 1,8 Mio. im Rahmen der IP 9i (soziale Inklusion) gefördert wurden.

25. Die Mitgliedstaaten haben die Langzeitarbeitslosigkeit entweder über die IP 8i oder andere Prioritäten unterstützt. Angesichts der Anforderungen bezüglich der thematischen Konzentration haben einige Mitgliedstaaten auch beschlossen, diese Herausforderungen mit nationalen Mitteln anzugehen.

Investitionen, die für die soziale Eingliederung Langzeitarbeitsloser erforderlich sind, können beispielsweise im Rahmen des thematischen Ziels 9 gefördert werden.

Im Rahmen dieses thematischen Ziels können die Mitgliedstaaten beispielsweise integrierte Wege unterstützen, die verschiedene Formen von Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit miteinander verbinden, wie individuelle Unterstützung, Beratung, Orientierung, Zugang zur allgemeinen und beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie Zugang zu

Dienstleistungen, insbesondere zu Gesundheits- und Sozialdiensten, Kinderbetreuung und Internetdiensten.

28. Wie aus dem zweiten halbjährlichen Durchführungsbericht hervorgeht, hat das Europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) die schwerwiegenden sozioökonomischen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie erfolgreich abfedern können. Schätzungen zufolge haben die durch SURE unterstützten nationalen Arbeitsmarktmaßnahmen im Jahr 2020 in den 19 begünstigten Mitgliedstaaten die Arbeitslosigkeit um fast 1,5 Millionen Menschen gesenkt. Am 4. März 2021 legte die Kommission eine Empfehlung zur wirksamen aktiven Beschäftigungsförderung (EASE) nach der COVID-19-Krise vor. Darin wird ein strategischer Ansatz dargelegt, um schrittweise von den während der Pandemie ergriffenen Sofortmaßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen zu neuen Maßnahmen überzugehen, die für eine beschäftigungsintensive Erholung erforderlich sind. Im Rahmen der EASE-Empfehlung werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die verfügbaren EU-Mittel, einschließlich der neuen Mittel, die im Rahmen des Programms NextGenerationEU bereitgestellt werden – insbesondere die Aufbau- und Resilienzfazilität und REACT-EU (Aufbauhilfe für den Zusammenhalt und die Gebiete Europas) – zu nutzen.

29. Mit den Investitionsinitiativen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise (CRII und CRII+), gefolgt von REACT-EU, hat die Kommission ihre Reaktionsfähigkeit angesichts einer beispiellosen sozialen, wirtschaftlichen und gesundheitlichen Krise und ihre Fähigkeit, kurz-, mittel- und langfristige Lösungen zur Bewältigung dieser Krise vorzuschlagen, unter Beweis gestellt.

So umfasst die Zahl „über 1 Mrd. EUR“ für die Slowakei beispielsweise auch die Mittel aus COVID-19-CRII+ (aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung umgeschichtete Mittel) zur Bewältigung der Pandemie, um die Kurzarbeitsregelungen zu finanzieren.

Vor COVID-19 belief sich die Finanzierung durch die Union im Rahmen des thematischen Ziels 8 auf 796 Mio. EUR.

BEMERKUNGEN

37. Die Kommission stellt fest, dass zum Zeitpunkt der Prüfung 1,6 Millionen Langzeitarbeitslose im Rahmen der IP 8i und weitere 1,8 Mio. im Rahmen der IP 9i (soziale Inklusion) gefördert wurden.

38. Für den Zeitraum 2021-2027 will die Kommission die vorübergehende direkte Schaffung von Arbeitsplätzen durch Kommunen ausschließen, sofern sie nicht mit einer Weiterbildungskomponente einhergeht.

40. Die Mitgliedstaaten hatten die Möglichkeit, die in den länderspezifischen Positionspapieren ermittelten Herausforderungen entweder mit EU- oder nationalen Mitteln anzugehen.

41. Die Kommission und die beiden gesetzgebenden Organe hielten es nicht für notwendig, in den Rechtsvorschriften über die europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI-Fonds) 2014-2020 eine eigene Investitionspriorität für Langzeitarbeitslose zu schaffen, auch um unnötige Komplexität zu vermeiden.

Zwischen 2014 und Ende 2020 wurden im Rahmen des ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen 5,9 Millionen Langzeitarbeitslose unterstützt, womit ihr Auftrag wirksam erfüllt wurde und den arbeitsmarktfernen Menschen neue Chancen geboten wurden.

45. Mit der Empfehlung des Rates zur Stärkung der Jugendgarantie aus dem Jahr 2020 verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, einen besonderen Schwerpunkt auf die Unterstützung junger Menschen zu legen, die am weitesten vom Arbeitsmarkt entfernt sind, um das Risiko des „Creaming-Effekts“ zu verringern.

46. Die Kommission ist sich des Risikos bewusst und überwacht weiterhin, ob sie Anhaltspunkte sieht, die auf ein mögliches Auftreten hindeuten.

47. Bis Ende 2020 hatten der ESF und die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen 5,9 Millionen Langzeitarbeitslose in allen ihren Investitionsprioritäten unterstützt. Nur 35 % dieser Langzeitarbeitslosen wurden im Rahmen der Investitionspriorität „Zugang zu Beschäftigung“ gefördert.

48. Der ESF ist das wichtigste Instrument des EU-Haushalts für Investitionen in Menschen. Die Mitgliedstaaten unterstützen Arbeitslose, einschließlich Langzeitarbeitsloser, jedoch auch durch nationale Maßnahmen und Programme.

Bei den Verhandlungen über die ESF-Programme 2014-2020 forderte die Kommission die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, die Investitionsprioritäten auszuwählen, die zur Bewältigung der in den länderspezifischen Empfehlungen ermittelten Herausforderungen am besten geeignet waren. Die Kommission schlug ferner vor, dass die Mitgliedstaaten diesen wichtigsten Herausforderungen eine kritische Masse an ESF-Mitteln zuweisen.

49. Die Kommission ist der Auffassung, dass der ESF ein wirksames Instrument zur Unterstützung von Menschen ist, die sich weiter vom Arbeitsmarkt entfernt befinden. Fast 75 % aller vom ESF unterstützten Teilnehmer waren entweder arbeitslos, langzeitarbeitslos oder nicht erwerbstätig.

50. Die Programmplanung ist ein komplexes Unterfangen, da sie zahlreichen Herausforderungen in den Mitgliedstaaten Rechnung tragen muss.

In Ländern wie Irland machen EU-Mittel weniger als 3 % der öffentlichen Mittel aus. Daher muss die Kommission strategische Finanzierungsentscheidungen treffen, die – abgesehen von den in diesem Fall geltenden Regulierungsbedingungen – auch auf dem Grundsatz des besten Preis-Leistungs-Verhältnisses beruhen. In Irland wurde die LZA-Maßnahme mit nationalen Mitteln durchgeführt. Daher hatte die Entscheidung über den Rückzug des Projekts aus dem Programm keine negativen Auswirkungen auf Langzeitarbeitslose.

Was Italien betrifft, so war und ist die Unterstützung erheblich. An den Initiativen des ESF und der Beschäftigungsinitiative für junge Menschen, die unter verschiedenen Investitionsprioritäten stehen, waren bislang (31.12.2020) mehr als 1,1 Millionen Langzeitarbeitslose (1 108 038) beteiligt, was eine beachtliche Zahl ist.

Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten beschließen, einige große Herausforderungen eher mit nationalen Mitteln als mit EU-Mitteln zu unterstützen. ESF-Mittel sollten als Teil einer umfassenderen Investitionsstrategie betrachtet werden.

57. Die Kommission und die Mitgliedstaaten waren der Auffassung, dass eine Programmänderung in der überwiegenden Mehrheit der Fälle nicht erforderlich war, um der Empfehlung nachzukommen, da die entsprechenden Investitionsprioritäten bereits in fast allen Mitgliedstaaten ausgewählt waren.

65. Das gemeinsame Indikatorensystem des ESF musste den wesentlichen Informationsbedarf auf EU-Ebene mit den Kosten für die Erstellung der Informationen in Einklang bringen, weshalb eine Aufschlüsselung nach Zielgruppen in den Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten nicht beibehalten wurde.

Die 32 gemeinsamen ESF-Indikatoren (von denen 12 auch für die Beschäftigungsinitiative für junge Menschen verwendet werden) werden für alle Investitionsprioritäten und alle Vorhaben gemeldet. Dieser Ansatz gewährleistet allgemeine und vergleichbare Informationen über die Gesamtleistung des Fonds.

Der Ansatz gemeinsamer Ergebnisindikatoren, die sich auf die wichtigsten Arten von Ergebnissen konzentrieren (nicht nach Zielgruppen aufgeschlüsselt), wurde für die Verordnung über den ESF+ 2021-2027 beibehalten.

68. Siehe Antwort der Kommission auf Ziffer 65.

73. Die Kommission beabsichtigt, in den kommenden Jahren nach Abschluss des Zeitraums 2014-2020 zusätzlich zu den beiden vom Hof genannten Studien weitere Bewertungen der ESF-Unterstützung für Langzeitarbeitslose durchzuführen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

78. Siehe Antwort der Kommission auf die Ziffern 65 und 68.

Empfehlung 1 – ESF-Unterstützung für den „Zugang zu Beschäftigung“ auf Langzeitarbeitslose ausrichten, wenn die Langzeitarbeitslosigkeit hoch ist

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Bei den Verhandlungen über die Programme wird die Kommission darauf hinweisen, dass in Mitgliedstaaten und Regionen, in denen die Langzeitarbeitslosigkeit nach wie vor hoch ist, gezielter auf die Bedürfnisse Langzeitarbeitsloser eingegangen werden muss.

Empfehlung 2 – ESF-Unterstützung für den „Zugang zu Beschäftigung“ an einen individualisierten Ansatz für Langzeitarbeitslose knüpfen

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, bei der Umsetzung von Aktivierungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose im Rahmen des Ausschusses des ESF+ einen individualisierten Ansatz zu verfolgen.

Empfehlung 3 – Die Ergebnisse der ESF-Unterstützung für den „Zugang zu Beschäftigung“ in Bezug auf Langzeitarbeitslose bewerten

Die Kommission akzeptiert die Empfehlung.

Bei diesen Evaluierungen wird eine Reihe von Zielgruppen, einschließlich Langzeitarbeitsloser, für alle thematischen Ziele untersucht, da sie alle zum Erfolg von Maßnahmen beitragen, die auf Langzeitarbeitslose oder andere benachteiligte Gruppen ausgerichtet sind. Nach Möglichkeit werden bewährte Verfahren ermittelt und „reaktionsfähige Maßnahmen“ zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten ausgetauscht.