

Unterrichtung

durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Chancen eröffnen – soziale Teilhabe sichern Konzept zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit

Die Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist gut: fast 43 Millionen Erwerbstätige, über 30 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Diese Entwicklung müssen wir fortschreiben und alles dafür tun, die Beschäftigung weiter hoch zu halten. Das ist das Kernziel unserer Arbeitsmarktpolitik.

Bei allen Erfolgen sehen wir: Vom Aufbau der Beschäftigung profitieren Langzeitarbeitslose derzeit kaum. Langzeitarbeitslosigkeit ist jedoch kein Naturphänomen: Bis weit in die 70er-Jahre hinein war Arbeitslosigkeit in den allermeisten Fällen nur vorübergehend. In den 80er- und 90er-Jahren wuchs jedoch abseits der konjunkturellen Wellenbewegungen ein Sockel strukturell bedingter Arbeitslosigkeit auf. Mit der deutschen Einheit waren in den neuen Ländern plötzlich zusätzlich Hunderttausende unerwartet mit Arbeitslosigkeit konfrontiert. Dieser Herausforderung war das damalige sozial- und arbeitsmarktpolitische Regelwerk nicht gewachsen: Den Sozialhilfeempfängern war der Zugang zur Arbeitsförderung verwehrt, die langen Bezugszeiten von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe erschwerten eine schnelle Aktivierung, die Regelungen zur Frühverrentung ermöglichten ein schnelles Abschieben älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Kurzum, es gelang nicht optimal, Langzeitarbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Grundlegende Reformen haben seitdem den Arbeitsmarkt verändert, nicht zuletzt die Hartz-Reformen der 2000er-Jahre. Auch Menschen, die bisher noch keine Arbeit hatten oder schon lange arbeitslos sind, steht das gesamte Instrumentarium der Arbeitsförderung zur Verfügung. Die Arbeitsmarktpolitik setzt heute auf Aktivierung, auf das Fördern und auf das Fordern. Damit und durch die gute konjunkturelle Entwicklung ist es gelungen, die Langzeitarbeitslosigkeit durchaus spürbar zu senken. In den Jahren 2007 bis 2009 ist die Langzeitarbeitslosigkeit um über ein Drittel zurückgegangen (minus 34,3 Prozent auf 1,14 Mio.). Seitdem ist sie jedoch kaum noch gesunken.

Davor zu kapitulieren, kommt jedoch nicht in Frage. Jeder hat eine Chance verdient.

Teil der Herausforderung ist, dass wir es bei den Langzeitarbeitslosen nicht mit einer homogenen Gruppe zu tun haben, den Normalfall gibt es nicht: Etwa eine Million Menschen sind länger als ein Jahr ohne Arbeit, gelten also im statistischen Sinn als langzeitarbeitslos. Das ist circa ein Drittel aller Arbeitslosen. Fast die Hälfte der Langzeitarbeitslosen ist wiederum seit mindestens zwei Jahren arbeitslos, rund 20 Prozent sogar schon vier Jahre oder länger. Rund ein Viertel der Langzeitarbeitslosen ist 55 Jahre oder älter, dagegen liegt der Anteil der unter 25-jährigen bei nur drei Prozent. Mehr als die Hälfte der Langzeitarbeitslosen hat keinen Berufsabschluss, oft gibt es gleich mehrere erkennbare Vermittlungshemmnisse.

Dass die Chancen von SGB-II-Leistungsempfängern auf eine dauerhafte und bedarfsdeckende Beschäftigung trotz gewisser Erfolge weiterhin als eher gering einzustufen sind, hat vielfältige Gründe. Auf der individuellen Ebene kann eine Vielzahl von Hemmnissen den Übergang in den Arbeitsmarkt erschweren, insbesondere fehlende Bildungs- bzw. Ausbildungsabschlüsse, gesundheitliche Einschränkungen, eine lange Verweildauer im Leistungsbezug, Mutterschaft, ein Alter über 50 Lebensjahren, der Status als Zuwanderer oder die mangelnde Beherrschung der deutschen Sprache. Bemerkenswert ist, dass 70 Prozent der Leistungsberechtigten mehr als eines dieser „Risikomerkmale“ aufweisen. Dies hat weitreichende Konsequenzen für deren Arbeitsmarktchancen, verringert sich doch die Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden, mit der Kumulation der genannten Merkmale erheblich.

Gesundheitliche Einschränkungen stellen ein wesentliches Vermittlungshemmnis dar. Viele Langzeitarbeitslose verfügen über vermittlungsrelevante gesundheitliche Einschränkungen. Am häufigsten sind psychische Erkrankungen und Verhaltensstörungen.

An zweiter Stelle kommen Ernährungs- und Stoffwechselkrankheiten, Erkrankungen des Muskel-Skelett-Systems sowie Herz-Kreislauf-Erkrankungen.

Es gibt gut 120.000 Langzeitarbeitslose, die alleinerziehend sind. Sie stehen vor besonderen Herausforderungen, allein oder mit Hilfe ihres sozialen Netzwerkes Erziehung und Sorge für ihre Kinder mit einem Beruf zu vereinbaren. Für sie gilt es, Kinderbetreuungsmöglichkeiten zu organisieren und Arbeitgeber zu finden, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen.

Für diese komplexe Realität gibt es kein Patent-Rezept. Für jeden Einzelnen muss es passgenaue Hilfen geben. Profiling und individuelles Fallmanagement sind Aufgabe der Vermittlungsfachkräfte in den Jobcentern. Durch Verbesserung der Betreuungsintensität im Regelgeschäft und den Aufbau von Aktivierungszentren sollen die Jobcenter dabei besser unterstützt werden.

Die Jobcenter brauchen vielfältige Handlungsmöglichkeiten. Denn es sind nicht allein individuelle Hemmnisse, die einer Integration in den Arbeitsmarkt entgegenstehen, sondern es ist häufig auch die Arbeitsmarktlage vor Ort.

1. Bessere Betreuung im Aktivierungszentrum

Durch verbesserte Betreuungsrelationen und gut qualifizierte Fachkräfte in den Jobcentern sollen die nötige Zeit und das Know-how für die Vermittlung bereitgestellt werden, um die Menschen mit ihren individuellen Problemlagen, Stärken und Schwächen noch besser kennenzulernen (Profiling) und ihnen dann geeignete Angebote machen zu können. Hierbei steht das gesamte Instrumentarium an Eingliederungs- und Förderleistungen des SGB II zur Verfügung wie z. B. Leistungen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, zur Berufsausbildung und beruflichen Weiterbildung, Lohnkostenzuschüsse sowie die kommunalen Eingliederungsleistungen.

Um diesen Impuls zu verstärken, erhalten die Jobcenter Unterstützung bei der Einrichtung von zusätzlichen Aktivierungszentren. Dort können Leistungsbechtigte gebündelte Unterstützungsleistungen erhalten, mit denen soziale, psychische und gesundheitliche Vermittlungshemmnisse ebenso wie fehlende Schul- oder Berufsabschlüsse beziehungsweise Grundbildungsdefizite angegangen werden können. Auch kann dort gezielt an einer größeren Motivierung und besseren Kompetenzen zur Bewältigung von Alltags Herausforderungen gearbeitet werden. Dies schließt die Unterstützungsleistungen aller örtlichen Akteure ein. Hier sind insbesondere die Länder und Kommunen gefragt, wenn es um Sucht- und Schuldnerberatung, Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder Mobilität durch den öffentlichen Nahverkehr geht. Aber auch die Krankenkassen und Reha-Träger sind gefordert, ihren Beitrag zu leisten.

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat bei der Umsetzung ihres Handlungsschwerpunkts „Alleinerziehende“ in den vergangenen Jahren festgestellt, dass ein großer Teil dieser Zielgruppe in den Bereichen Handel, Pflege und Gastronomie arbeiten kann und will. Gerade hier ist aber eine Kinderbetreuung auch in Randzeiten notwendig. Der entsprechende Ausbau von Kinderbetreuungsstrukturen ist daher wesentlich, um Alleinerziehenden besser in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Für eine erfolgreiche Integration von Menschen, die schon sehr lange arbeitslos sind, hat sich ein umfassendes, maßgeschneidertes Betreuungsangebot als zielführend erwiesen. Dies zeigt nicht zuletzt die erfolgreiche Arbeit des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“.

Unser Ziel ist es daher, die im Zuge der Umsetzung des Bundesprogramms „Perspektive 50plus“ entwickelten regionalen und ganzheitlichen Konzepte in den Aktivierungszentren für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen insgesamt zu nutzen und weiterzuentwickeln. Damit der Wissens- und Erfahrungstransfer funktioniert, sollen die langjährig erfahrenen und qualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der „Perspektive 50plus“ weiterhin für diese Aufgaben eingesetzt werden können. Deswegen sollen die 1.000 Stellen aus dem laufenden Bundesprogramm für das Regelgeschäft erhalten bleiben. Außerdem wird das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) den fachlichen Austausch, die Kooperation und die Netzwerkstrukturen (Vernetzung der Jobcenter und der beteiligten kommunalen Akteure), die im Rahmen der „Perspektive 50plus“ entwickelt wurden, weiterhin fördern und unterstützen. Die Aktivierungszentren sollen im Lauf des Jahres 2015 schrittweise vorbereitet und eingerichtet werden und Anfang 2016 vollständig arbeitsfähig sein.

Die in zahlreichen Jobcentern bereits bestehenden Aktivierungszentren gilt es zu verstetigen und als Vorbilder bekannter zu machen, damit im Sinne des Voneinander-Lernens eine möglichst flächendeckende Einrichtung erfolgt. Hierzu sollen ab 2016 die Mittel aus dem bisherigen Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ über den Eingliederungstitel den Jobcentern zur Verfügung stehen.

2. ESF-Programm zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter

Mit dem ESF-Bundesprogramm gibt das BMAS den Jobcentern eine weitere Möglichkeit an die Hand, um arbeitsmarktfremde Langzeitarbeitslose ohne bzw. ohne verwertbaren Berufsabschluss bei der Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu unterstützen. Im Mittelpunkt stehen dabei die gezielte Ansprache und Beratung von Arbeitgebern, Arbeitnehmercoaching auch nach der Aufnahme einer Beschäftigung sowie der Ausgleich von geringerer Leistungsfähigkeit durch im Zeitverlauf abnehmende Lohnkostenzuschüsse.

Das Programm wird mit insgesamt rund 885 Mio. Euro aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (470 Mio. Euro) und dem SGB-II-Eingliederungstitel (415 Mio. Euro) über die Jahre 2015 bis voraussichtlich 2019 finanziert. Gefördert werden bis zu 33.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

Die Förderrichtlinie soll noch in diesem Jahr in Kraft treten, damit die Jobcenter im ersten Quartal 2015 mit der Umsetzung des Programms beginnen können.

3. Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt

Bleiben Aktivierungsanstrengungen ohne Erfolg oder bietet der örtliche Arbeitsmarkt keine ausreichenden Beschäftigungsmöglichkeiten für sehr arbeitsmarktfremde Langzeitarbeitslose, muss darüber nachgedacht werden, wie für die Betroffenen gleichwohl Möglichkeiten zur sozialen Teilhabe geschaffen werden können.

Soziale Teilhabe entsteht insbesondere durch die aktive Teilnahme am Erwerbsleben. Deshalb legt das BMAS ergänzend zu den dargestellten Maßnahmen ein Programm für öffentlich geförderte Beschäftigung für besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose auf, die keine direkte Chance auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben. Primäres Ziel des Programms soll sein, soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf Leistungsberechtigten, die wegen gesundheitlicher Einschränkungen besonderer Förderung bedürfen. Zweiter Schwerpunkt sollen Menschen sein, die mit Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Die Förderung erreicht hier nicht nur die Langzeitarbeitslosen selbst, die eine Perspektive erhalten und Struktur im Alltag gewinnen, sondern zugleich die im Haushalt lebenden Kinder, die erfahren und vorgelebt bekommen, dass Beschäftigung eine wichtige Rolle in ihrem Leben spielt (Vermeidung von Sozialhilfekarrieren).

Durch Zuschüsse an Arbeitgeber zum Arbeitsentgelt sollen sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse gefördert werden. Die Zuschüsse können bis zu 100 Prozent betragen. Ergänzend dazu sollen Jobcenter und weitere Akteure, insbesondere Kommunen, die Aktivierung mit beschäftigungsvorbereitenden oder beschäftigungs-begleitenden Maßnahmen flankieren und stabilisieren. Dabei könnten auch Konzepte zum stufenweisen Eintritt oder Wiedereintritt in das Arbeitsverhältnis eine Rolle spielen und eine anfangs niedrigere Stundenzahl im Laufe der Zeit erhöht werden.

Das Programm soll ab Juli 2015 starten. Im ersten Programmjahr werden hierfür 75 Mio. Euro bereitgestellt, in den darauffolgenden Jahren jährlich 150 Mio. Euro für 10.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

4. Schnittstellen SGB II zur Gesundheitsförderung

Viele Langzeitarbeitslose sind gesundheitlich eingeschränkt. Gesundheitsförderung und Prävention können deshalb maßgeblich dazu beitragen, dass Beschäftigungsfähigkeit gefördert bzw. wiederhergestellt wird.

Die BA und die Jobcenter berücksichtigen den Gedanken der Prävention und Gesundheitsförderung bereits bei ihrer Integrationsarbeit und tragen damit dazu bei, dass den Versicherten eine Beschäftigung bis zur Regelaltersgrenze ermöglicht wird (z. B. gesundheitsbezogenes beschäftigungsorientiertes Fallmanagement,

gesundheitsbezogene Bestandteile von Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung, finanzieller Ausgleich von gesundheitsbezogenen Minderleistungen, Empfehlung zur Zusammenarbeit zwischen Bundesagentur für Arbeit und der Gesetzlichen Krankenversicherung zum Thema Arbeitslosigkeit und Gesundheit). Einen weiteren Beitrag zur Verbesserung der Gesundheitsförderung von Langzeitarbeitslosen können die Aktivierungszentren leisten.

Dazu ist der Dialog zum Thema Arbeitslosigkeit und Gesundheit insbesondere mit dem Bundesministerium für Gesundheit, mit den Gesetzlichen Krankenkassen sowie mit der Deutschen Rentenversicherung, aber auch zwischen den Akteuren vor Ort unerlässlich. Diesen Dialog wollen wir intensivieren. Ziel ist es, den Zugang von Langzeitarbeitslosen zu Leistungen der Prävention und Gesundheitsförderung sowie zur beruflichen Rehabilitation zu verbessern. Verfahren und Instrumente aus dem SGB IX, die sich bei der Integration von schwerbehinderten Menschen bewährt haben, sollen auch für Langzeitarbeitslose z. B. mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen im SGB II geöffnet bzw. zur Anwendung gebracht werden. Unter anderem sollen Integrationsprojekte stärker auch als Beschäftigungsmöglichkeit für Langzeitarbeitslose genutzt werden.

5. Weiterentwicklung der Instrumente im Dialog mit den Ländern und weiteren Partnern

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat mit den Ländern, mit den Kommunalen Spitzenverbänden und mit der Bundesagentur einen intensiven Dialog zu denkbaren Rechtsvereinfachungen im SGB II geführt. Die Ergebnisse werden in ein Gesetzgebungsverfahren einfließen. Welche Veränderungen bei den Förderinstrumenten darüber hinaus zu einem spürbaren, nachhaltigen und langfristigen Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit beitragen können, wollen wir mit den Ländern und weiteren maßgeblichen Akteuren erörtern. Hierzu haben auch die Länder bereits Vorschläge übermittelt, die in den Diskussionsprozess einbezogen werden. Dazu gehören unter anderem der erleichterte Einsatz von Arbeitsgelegenheiten und ein praktikableres Verfahren zur Feststellung der Zusätzlichkeit dieser Arbeitsgelegenheiten. Dieser intensive Dialog wird noch im Jahr 2014 aufgenommen, um gemeinsam zügig und stetig dem Ziel näherzukommen, Chancen zu eröffnen und soziale Teilhabe zu sichern.

