

Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit

Programme, Projekte und Perspektiven in NRW



Von den 675.903 im Oktober 2017 arbeitslos gemeldeten Menschen in Nordrhein-Westfalen waren 286.078 Menschen in NRW länger als ein Jahr arbeitslos gemeldet und gelten damit als langzeitarbeitslos. Rund die Hälfte von ihnen ist schon länger als 30 Monate im Leistungsbezug.¹ Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit sinken die Chancen auf eine Integration in den Arbeitsmarkt.

¹ Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Mit dem Landesprogramm „Öffentlich geförderte Beschäftigung NRW“ (ÖgB NRW) und der flankierenden Landesförderung des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ zeigt Nordrhein-Westfalen, wie auch langzeitarbeitslose Menschen zurück in Beschäftigung kommen können. Um dem Phänomen massenhafter Langzeitarbeitslosigkeit zu begegnen, müssen auch neue Wege erprobt werden, beispielsweise durch verstärkte Orientierung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt (im privaten, öffentlichen und gemeinnützigen Beschäftigungssektor).

Die neue Landesregierung hat das aufgenommen und im Koalitionsvertrag als politisches Ziel benannt, möglichst viele langzeitarbeitslose Menschen in Beschäftigung auf den ersten Arbeitsmarkt integrieren zu wollen. Dabei setzt sie auf die Einbindung der Unternehmen und fördert in Dortmund bereits ein erstes Modellprojekt: Das „Service Center lokale Arbeit“. Den aktuellen Erkenntnissen und Ergebnissen über die Landesprogramme und -projekte zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit widmen wir uns auf den folgenden Seiten ausführlich.

Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit

Einerseits hat ein großer Teil der langzeitarbeitslosen Menschen nur geringe Chancen auf eine dauerhafte Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt und auf sozialversicherungspflichtige und existenzsichernde Vollzeitstel-

len. Und auch mit Unterstützung durch Coaching, beruflicher Qualifizierung und Lohnkostenzuschüssen von 75 % findet nur ein Teil dauerhaft den Weg in den allgemeinen Arbeitsmarkt zurück. Gründe dafür sind das Alter, der Gesundheitszustand, die begrenzte physische wie psychische Leistungsfähigkeit, Suchtverhalten, ungelöste Betreuungssituation von Angehörigen, mangelnde soziale und/oder berufliche Kompetenzen und Kenntnisse.

Auch der Rückgang der Einfacharbeitsplätze in den letzten Jahren, die es Menschen mit vielfältigen Problemlagen erlaubte, einfache Tätigkeiten mit einer geringeren Stundenzahl auszuüben, sowie der Strukturwandel in einer Vielzahl von Regionen in NRW verhindern einen schnellen Abbau struktureller Arbeitslosigkeit. Dies sind keine neuen Erkenntnisse, eine Vielzahl von Veröffentlichungen verweisen auf die Notwendigkeit eines Teilhabe- bzw. sozialen Arbeitsmarktes, um „den Abgehängten“ eine Perspektive zu geben.

Andererseits hat ein großer Teil von langzeitarbeitslosen Menschen durchaus eine Chance auf eine dauerhafte berufliche Integration. An einer Reihe von Bundes- wie Landesprogrammen sowie Modellprojekten haben in den letzten Jahren zehntausende langzeitarbeitslose Menschen, teilweise mit guten Übergangsquoten, teilgenommen – trotz häufig vielfältiger persönlicher Probleme und Hemmnisse.

Programme und Projekte

Seit 2012 – anfänglich noch über Modellprojekte, später mit dem Landesprogramm „Öffentlich geförderte Beschäftigung“ (ÖgB) – fördert das Land NRW Projektleitung, Coaching und Qualifizierung in rund 125 Projekten mit 2.700 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen. Die Förderung erfolgt durch einen individuellen Lohnkostenzuschuss (SGB II) der Jobcenter durch § 16 e SGB II, Unterstützungsbausteine durch Leistungen nach § 16 a SGB II sowie kommunale Leistungen. Arbeitgeber sind öffentliche oder gemeinnützige Träger, die anteilig die Differenz zu den Lohnkosten und den weiteren Betriebskosten (bis 75 %) durch Markteinnahmen decken.

Wesentliche Inhalte sind die systematische Verknüpfung mit den kommunalen Leistungen (§ 16 a SGB II) und ein begleitendes Coaching sowie seit dem Jahr 2015 die Möglichkeit eines vorgelagerten und nachgelagerten Coachings. Berufs- und tätigkeitsbezogene Qualifizierungen sind möglich. Aufgrund der ausreichenden Vorlaufzeiten zur Teilnehmersauswahl, ebenfalls seit 2015, gelang es, laut einer Evaluation des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nordrhein-Westfalen (IAB) und des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) besonders arbeitsmarktferne Personen für das Programm auszuwählen und gleichzeitig Lock-In-Effekte (Einsperr-

effekte durch mangelnde Bereitschaft zum Übergang in ungeforderte Arbeit) zu vermeiden. Es gibt zudem einen erheblichen Bedarf der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Coaching und eine an das betriebliche Geschehen eng angebundene Begleitung, die wichtig ist für die Eingewöhnung der Geförderten in den Betrieben sowie die Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit.² Das Gefühl gesellschaftlicher Teilhabe aufgrund einer regelmäßigen Erwerbstätigkeit mit sozialversicherungspflichtigem Einkommen ist hoch, stellte das IAB fest.³

Die ermutigenden Ergebnisse der Projekte im Bereich „Öffentlich geförderte Beschäftigung“ (ÖgB) hinsichtlich der gelungenen Teilnehmersauswahl, des unterstützenden Coachings und des Teilhabeaspekts haben dazu geführt, dass sich das Land NRW mit einer flankierenden Förderung am Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“ engagiert. Ziel des Bundesprogramms ist es, soziale Teilhabe zu ermöglichen und Übergänge von Langzeitarbeitslosen (4 Jahre und länger) in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu unterstützen.

Im Fokus des Bundesprogramms sind Leistungsberechtigte mit gesundheitlichen Einschränkungen sowie Menschen, die mit Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Gefördert werden

² Siehe dazu auch das Interview mit Dr. Bauer und Dr. Fuchs, Seite 40 ff.

³ Vgl. IAB-Kurzbericht Nr. 10, 3.5.2016



bundesweit rund 20.000 sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse, die zusätzlich und wettbewerbsneutral sind und im öffentlichen Interesse liegen. Die Förderung beträgt bei 30 Wochenstunden maximal 1.320 Euro. Die Flankierung des Landes NRW umfasst in der seit 2017 umgesetzten „3. Welle“ ergänzende Maßnahmen zur Aktivierung, Begleitung, Qualifizierung, Anleitung und organisatorischen Umsetzung für bis zu 3.328 Teilnehmende bei 22 Jobcentern.

Eine Evaluation des Bundesprogramms Anfang 2017⁴ stellte fest, dass aus der Sicht der Jobcenter gesundheitliche Einschränkungen und Mangel an Kenntnissen und Qualifikationen die

dominierenden Hemmnisse für eine Erwerbsintegration sind. Trotzdem lag der inhaltliche Schwerpunkt der Förderung weder beim Thema Gesundheitsförderung (Rang 6 von 9) noch beim Erneuern beruflicher Kenntnisse (Rang 7 von 9). Dies verdeutlicht, dass die vordringlichen Probleme zwar erkannt wurden, aber (noch) nicht die geeigneten Förderansätze zur Verfügung stehen.

⁴ Forschungsbericht: Evaluation des Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Erster Zwischenbericht. BMAS, Februar 2017, S. 49 ff.

⁵ Siehe Artikel zur Umsetzung des Programms durch das Jobcenter des Kreis Unna, Seite 54 ff.

Da Arbeitgeber in der ersten Welle des Programms 2016 erhebliche Schwierigkeiten in der betrieblichen Praxis mit den Beschäftigten hatten, die begleitende betriebsinterne Einarbeitung und Betreuung sehr zeit- und personalaufwändig und das eingerichtete Coaching nicht ausreichend war, bewerteten Jobcenter die flankierende Landesförderung als sehr hilfreich.⁵

Auch hatte sich bei einer Vielzahl von Arbeitsaufnahmen herausgestellt, dass die gesundheitlichen Beeinträchtigungen gravierender waren, als die Kunden und Arbeitsvermittler dies zuvor eingeschätzt hatten. Da bis zu 87 Prozent der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an einem Standort gesundheitliche Einschränkungen aufweisen, entwickelte das Jobcenter Köln mithilfe der flankierenden Landesförderung eine medizinische Statusfeststellung und ein professionelles Gesundheitscoaching, das zur Verbesserung der Arbeitsfähigkeit führen, persönliche Erfolge messbar machen, das persönliche Wohlbefinden verbessern und das Selbstbewusstsein steigern soll.

Modellprojekte zur Integration Langzeitarbeitsloser

Die Orientierung auf öffentliche und gemeinnützige Arbeitgeber beim Landesprogramm ÖgB NRW, die Festlegung des BMAS auf zusätzliche, wettbewerbsneutrale und im öffentlichen Interesse liegende Tätigkeiten beim Bundesprogramm „Soziale Teilhabe am Arbeits-

markt“ und die Förderdauer von maximal 24 Monaten wirft trotz erfolgreicher Umsetzung Fragen nach einer nachhaltigen Strategie zur gesellschaftlichen Teilhabe langzeitarbeitsloser Menschen, auch über eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, auf.

Der neuen nordrhein-westfälischen Landesregierung ist die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit ebenfalls ein Anliegen. Ihr Ziel ist die erfolgreiche Integration und Teilhabe langzeitarbeitsloser Menschen: vorrangig durch eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt. An vier ausgewählten Standorten will die Landesregierung Modellprojekte fördern, in denen Betriebe des ersten Arbeitsmarktes eingebunden sind – in Dortmund fördert sie diesen Ansatz bereits durch das Projekt „Service Center lokale Arbeit“. Zielgruppe sind langzeitige Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II, die absehbar keine Beschäftigungschancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt haben.

Das Besondere: die Fokussierung auf Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarktes, speziell auf die private Wirtschaft ist gewünscht, dabei sind die Kommunen selber mit ihren kommunalen Beteiligungsgesellschaften und Töchtern einbezogen. Kommunale Auftragsvergaben stehen für die gewünschte Marktnähe. Der strategische Ansatz der kommunalen Arbeitsförderpolitik besteht hier darin, Arbeitsplätze bei Arbeitgebern zu schaffen und diese mit Langzeitarbeitslosen zu beset-

zen, die jeweils passende Kompetenzen mitbringen. Das Dortmunder Drei-Säulen-Modell macht die Einstellung von langzeitarbeitslosen Menschen zur Bedingung bei Vergabeverfahren, fördert neue kommunale Servicefelder und neue einfache Arbeiten in Unternehmen. Das kommunale „Service Center lokale Arbeit“ wählt die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in enger Zusammenarbeit mit dem Jobcenter aus. Externe Träger übernehmen das Coaching und die Qualifizierung.

Drei weitere Reviergroßstädte sind eingeladen, eine Konzeption für entsprechende Modellprojekte zu entwickeln.

Alle hier skizzierten Projekte und Programme geben bereits eine Vielzahl von Hinweisen auf Lösungsansätze sowie Hinweise auf weiter bestehende Herausforderungen bei der Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit.

Eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Herausforderungen und Perspektiven zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit finden Sie auf den folgenden beiden Seiten 38 und 39.

LANGZEITARBEITSLOSIGKEIT: ZEHN HERAUSFORDERUNGEN

1. Für eine arbeitsmarktliche Förderung zum deutlichen Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit in NRW ist die erste Herausforderung eine Verständigung über die Zusammensetzung der Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen und über Ziele von Förderangeboten, die von der Erwerbsintegration bis zur gesellschaftlichen Teilhabe reichen können. Das beinhaltet auch eine Vereinbarung über Auswahlkriterien und letztlich über Zuweisungsprozesse in Jobcentern. Die Auswahlkriterien sollten so gestaltet sein, dass sie nicht diskriminierend sind und objektiv messbare Merkmale – wie z. B. die Dauer der Arbeitslosigkeit – enthalten.
2. Aufgrund der Konzentration auf vereinbarte Integrationsquoten und der Allokation der Eingliederungs- und Personalmittel auf die „arbeitsmarktnahen“ Leistungsbeziehenden fehlen den Jobcentern oftmals schlichtweg die Mittel und Instrumente zur Förderung von Teilhabearbeitsplätzen.
3. Eine Ausweitung der Arbeitsgelegenheiten (AGH/„1-Euro-Jobs“) löst das Problem fehlender Teilhabe nur bedingt, da diese in der aktuellen Verfasstheit auf maximal 36 Monate beschränkt sind (und zu meist nur zwischen 4 und 12 Monate genutzt werden), eine nur geringe Entschädigung für Mehraufwendungen beinhalten und zusätzlich und wettbewerbsneutral sein sowie im öffentlichen Interesse liegen müssen. Faktisch bedeutet dies, dass als Quartierskümmerer beschäftigte langzeitarbeitslose Menschen keine Glühbirne wechseln dürfen.
4. Engagierte Arbeitgeber und geförderte Arbeitnehmer benötigen Vorbereitungszeit und begleitende Unterstützung. Beratung und Coaching müssten bereits im Vorfeld und zur Vorbereitung aller Beteiligten auf die Tätigkeitsaufnahme angeboten werden. Lange Zeiten der Arbeitslosigkeit führen zu Motivationsproblemen, Versagensängsten, Stresssituationen. Selbstbewusstsein muss wiedererlangt werden, Normverhalten angepasst und das Selfempowerment zur Bewältigung der Anforderungen gestärkt werden.
5. Über 30 Prozent der langzeitarbeitslosen Menschen haben mindestens einmal im Jahr eine psychische Beeinträchtigung oder Belastungssituationen erlebt. In Programmen wie der „Sozialen Teilhabe“ sind bis zu 90 Prozent der Teilnehmenden gesundheitlich eingeschränkt. 45 Prozent der männlichen und 38 Prozent der weiblichen Hartz-IV-Empfänger nannten bei der Befragung⁶ schwerwiegende gesundheitliche Einschränkungen, wiesen eine amtlich anerkannte Behinderung auf oder haben einen Antrag auf Anerkennung einer Behinderung gestellt.
6. Unter den langzeitarbeitslosen Menschen ist der Anteil unqualifizierter Personen besonders groß. Modulare und Kurz-Qualifizierung, niederschwellige Heranführung an Weiterbildungsangebote, Unterstützungsangebote auf dem Weg zum berufsqualifizierenden Abschluss bedürfen dringend der Weiterentwicklung.
7. Die Akquise offener Stellen für Langzeitarbeitslose und die Entwicklung adäquater Stellenprofile im allgemeinen Arbeitsmarkt stellt die Jobcenter vielerorts vor Herausforderungen.
8. Ein deutlicher Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit in NRW wird nur mit der Beteiligung von privaten, öffentlichen und gemeinnützigen Arbeitgebern gelingen. Dazu bedarf es unter anderem Anreizsysteme über die Vergabe öffentlicher Aufträge sowie eine stärkere Beteiligung an kommunaler Aufgabenerledigung.⁷
9. Die langfristigen Beschäftigungseffekte bei Bildungsträgern sind minimal.⁸ Eine Weiterentwicklung des Angebots der Qualifizierungs- und Bildungsträgerlandschaft hinsichtlich Beratungs- und Coaching-Angebote im Vorfeld und während der Tätigkeitsaufnahme sowie modularem Qualifizierungsangebot in enger Zusammenarbeit mit Arbeitgebern müsste parallel erfolgen.
10. Die Umsetzung eines Passiv-Aktiv-Transfers (PAT) müsste auf Bundesebene beschlossen werden und ist eine Voraussetzung zur Teilfinanzierung eines umfassenden Abbaus von Langzeitarbeitslosigkeit. Aber ohne den Aufbau von Förderstrukturen, der Entwicklung von Stellenprofilen und ohne Öffnung der privaten Wirtschaft sowie gemeinnütziger und öffentlicher Arbeitgeber wird auch kein „warmer Geldregen“ eines PAT bei der Reduzierung von Langzeitarbeitslosigkeit helfen.

⁶ <http://www.iab.de/de/informationsservice/presse/presseinformationen/kb2314.aspx>

⁷ Siehe Kölner Beispiel im G.I.B.-Info 3_17

⁸ Interview Dr. Bauer und Dr. Fuchs, Seite 40 ff.

⁹ Matthias Knuth: Sozialer Arbeitsmarkt: Förderstrukturen und Instrumente. (04/2017). <http://nrw.dgb.de/neuer-sozialer-arbeitsmarkt-experten-workshop>.

ANSPRECHPARTNER IN DER G.I.B.

Roland Golding, Tel.: 02041 767243, r.golding@gib.nrw.de

Helmut Kleinen, Tel.: 02041 767208, h.kleinen@gib.nrw.de

Benedikt Willautzkat, Tel.: 02041 767204, b.willautzkat@gib.nrw.de

AUTOR

Dr. Frank Nitzsche, Tel.: 02041 767157, f.nitzsche@gib.nrw.de

PERSPEKTIVEN

Der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit kann nur schrittweise erfolgen. Um in den nächsten Jahren rund die Hälfte der Langzeitarbeitslosen abzubauen, muss intensiv über die Schaffung von Arbeitsplätzen im allgemeinen Arbeitsmarkt diskutiert werden. Ohne Einbezug der privatwirtschaftlichen und kommunalen Unternehmen und deren Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen wird es nicht gehen. Hierbei ist zunächst der öffentliche Sektor als Auftraggeber für Kommunen und kommunale Eigenbetriebe sowie Unternehmen in mehrheitlich öffentlichem Eigentum gemeint, dann der privatwirtschaftliche Sektor und die gemeinnützigen Arbeitgeber sowie der „Dritte Sektor“ als Kompetenzträger mit Beschäftigungsträgern und Sozialbetrieben mit Zugängen zu Produkt- oder Dienstleistungsmärkten.⁹

Neue Arbeit in Unternehmen

Unternehmen werden Fachkräfte aufgrund des wachsenden Personal mangels von einfachen Tätigkeiten entlasten müssen. Für Ungelernte können neue Aufgaben und Perspektiven in Unternehmen entstehen. Das Thema Qualifizierung gewinnt zunehmend an Bedeutung. Mit dem Angebot der „Lebensbegleitenden Berufsberatung“ reagiert die Bundesagentur für Arbeit auf den Wandel in der Berufs- und Lebenswelt und bietet neue Einkaufsmaßnahmen an. „Marktplatz der eigenen Möglichkeiten“ (Baukastensystem, Module im Vorfeld von Qualifizierung/Förderung beruflicher Weiterbildung) sowie „Lust auf Lernen“ (Coaching mit psychologischer Begleitung). Mit dem „Kölner Bildungsmodell“ haben Agentur für Arbeit, Jobcenter und die Kammern in Köln ein niederschwelliges, modulares Weiterbildungsangebot entwickelt, dessen Module jeweils mit einem betrieblichen Praktikum abgeschlossen und zertifiziert werden.

Kommunale Vergabe

Die Vergabe von Aufträgen zur kommunalen Daseinsvorsorge bzw. Dienstleistungen und Bauvorhaben in Verbindung mit der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen ist bislang nur in wenigen Kommunen verbreitet. VIELERORTS HÄLT SICH HARTNÄCKIG DAS VURURTEIL, DASS DIES EUROPÄISCHEM VERGABEBERECHT WIDERSPRICHT. IN ZUSAMMENARBEIT MIT VERGABESTELLEN DER KOMMUNE UND GGF. DEM RECHTSAMT KÖNNEN MITARBEITERINNEN UND MITARBEITER DER KOMMUNE (WIRTSCHAFTS- BZW. ARBEITSMARKTFÖRDERUNG ODER SOZIALVERWALTUNG) ÜBER GEEIGNETE AUSSCHREIBUNGEN FÜR DIE EINSTELLUNG VON LANGZEITARBEITSLIEN ENTSCHIEDEN. DIES WIRD IN KÖLN (G.I.B.-INFO 3_17) BEREITS SO GEHANDHABT UND IST IN DORTMUND GEPLANT (SIEHE DIESES G.I.B.-INFO, SEITE 58 FF.).

Die Bieter werden in einer öffentlichen Ausschreibung über die Verpflichtung zur Beschäftigung einer vorgegebenen Zahl von einzustellenden Langzeitarbeitslosen informiert.

Ein sowohl herausfordernder wie innovativer Ansatz zur Weiterentwicklung von kommunaler Aufgabenerledigung und Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen ist die aktuelle Diskussion, Aktivierung durch Arbeitsgelegenheiten und Teilqualifizierungen zu kombinieren, um so zu einer „Poolbildung“ von befähigten potenziellen Beschäftigten zu kommen. Aus diesem Pool könnten dann Unternehmen im Zuge ihrer Bewerbung um kommunale Aufträge Mitarbeitende einstellen.

Zuweisungsprozesse und aufeinander aufbauende Förderangebote

Die Erfahrungen in Modellprojekten und Förderprogrammen für Langzeitarbeitslose haben gezeigt, dass auch Menschen sozialversicherungspflichtige Teil- und Vollzeitbeschäftigung aufgenommen haben, denen aufgrund sogenannter Vermittlungshemmnisse wie fehlende Berufsqualifizierung, höheres Lebensalter, gesundheitliche Einschränkungen oder der Pflege von Angehörigen ein Übergang in reguläre Beschäftigung kaum zugetraut wurde. Die Herausforderung besteht darin zu verhindern, dass bei Personen Chancen auf Beschäftigung nicht erkannt werden und diese Menschen entweder aus dem Förderprozess fallen oder sie langjährigen Förderprogrammen zugewiesen werden. Einige benötigen eine kurze, beratende Unterstützung, andere langjährige und aufeinander aufbauende Förderangebote, um den Weg in den allgemeinen Arbeitsmarkt erfolgreich beschreiten zu können.

Daraus resultiert die Frage, welche aufeinander aufbauenden Förderangebote für alle erwerbsfähigen Arbeitslosen entwickelt werden können, die durchlässig und aufeinander abgestimmt folgende Schrittfolge beinhalten: Aktivierung, öffentlich geförderte Beschäftigung, gesellschaftliche Teilhabe – je nach Kompetenzen und Chancen der Teilnehmenden. So könnten beispielsweise alle langzeitarbeitslosen Leistungsbeziehenden zunächst in Arbeitsgelegenheiten oder Aktivierungsansätzen wie den Werkakademien aktiviert werden und dabei individuelle Eingliederungsstrategien durch gemeinsame Vorbereitung der Bewerberinnen und Bewerber in Kleingruppen entwickeln. Nach drei Monaten (und einer kurzen Übergangszeit) könnte dann eine öffentliche geförderte Beschäftigung mit Qualifizierungsmodulen anstehen, die, wenn nicht erfolgreich, nach drei Jahren zu einer Tätigkeit im Kontext sozialer Teilhabe führt.