

Pandemiebedingte Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit bekämpfen – Paritätischer legt 9-Punkte-Katalog zur Überwindung der Langzeitarbeitslosigkeit vor

Die Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit war eines der wesentlichen Vorhaben der aktuellen Bundesregierung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Und tatsächlich ist die Langzeitarbeitslosigkeit in den Vorjahren vor der Pandemie zurückgegangen, doch die Pandemie hat die gute Entwicklung ins Gegenteil verkehrt. Im Verlauf der Pandemie ist die Langzeitarbeitslosigkeit auf über eine Million Menschen im Juli 2021 angestiegen. Die Langzeitarbeitslosigkeit liegt damit im Vergleich zum Februar 2020 um über 47 Prozent höher. Knapp die Hälfte der langzeitarbeitslosen Menschen (ebenfalls 47 Prozent) ist bereits zwei Jahre oder länger arbeitslos.¹

Aktuell gibt es zwar eine leichte Belebung am Arbeitsmarkt, doch die Jobchancen für langzeitarbeitslose Menschen sind weiterhin schlecht. Langfristig werden sich, bedingt durch den Strukturwandel, insbesondere die Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten verschlechtern, die daher besonders in den Fokus zu rücken sind.

Einem weiteren Anstieg und der Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit sind jetzt entgegenzuwirken. Der Paritätische fordert Politik und Arbeitsverwaltung dazu auf, der aktiven Arbeitsmarktpolitik einen neuen Schub zu geben. Gezielte Aktivitäten in den Arbeitsagenturen und Jobcentern sowie der Kommunen zur Vermeidung und Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit sind dazu ebenso erforderlich, wie gesetzliche Impulse zur Anpassung vorhandener Förderinstrumente und eine bedarfsgerechte Mittelausstattung im SGB II. Der Paritätische konkretisiert diese Vorschläge mit einem 9-Punkte-Katalog.

1. Persönliche Kontakte erhöhen

Von den pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen in Arbeitsagenturen und Jobcentern, die direkte Kontakte mit den Arbeitslosen auf die Klärung existenzieller Notfalllagen und die Kontaktherstellung für Betreuung und Förderung auf Telefon oder E-Mail beschränken, sind arbeitsmarktfremere, sozial benachteiligte Personengruppen besonders negativ betroffen, weil sie die Kontaktformate gar nicht oder nur mit erheblichen Einschränkungen wahrnehmen können. Der Großteil der Langzeitleistungsbeziehenden bei den Jobcentern hatte schon vor der Pandemie an keiner Maßnahme der Arbeitsförderung teilgenommen.²

Der Paritätische fordert dazu auf, dass die Arbeitsagenturen Jobcenter jetzt zügig eine persönliche Kontaktmöglichkeit mit den Arbeitssuchenden schaffen und dabei besonders diejenigen in den Blick nehmen, zu denen längere Zeit gar kein Kontakt mehr bestand. Es sind wieder persönliche Beratungsgespräche ohne Androhung von Sanktionen bzw. Sperrzeiten anzubieten.

¹ Siehe Bundesagentur für Arbeit. Statistik: Langzeitarbeitslosigkeit, Monatszahlen (Juli 2021).

² URL <https://www.o-ton-arbeitsmarkt.de/o-ton-news/hartz-iv-langzeitbezieher-drei-viertel-seit-mindestens-einem-jahr-ohne-foerderung-3> (letzter Abruf am 15.07.2021)

2. Differenzierte Beratungsmöglichkeiten und attraktive Fördermöglichkeiten zur Verfügung stellen

Nach den zurückliegenden längeren Phasen der Kontaktbeschränkungen müssen die Arbeitsagenturen und Jobcenter Beratungsangebote machen, die die langzeitarbeitslosen Menschen gut in ihrer jetzigen Situation abholen und unterstützen. Ein sanktionsfreies, von Wertschätzung geprägtes Angebot ist entscheidend. Auf diesem Verständnis aufbauend, werden jetzt differenzierte Zugänge und Beratungsangebot benötigt; von niedrigschwelligen, offenen Beratungs- und Begegnungsangeboten im Sozialraum und Beratungen mit einem psychosozialen Schwerpunkt bis hin zu beruflichen Coachings, die eine individuelle, längere Begleitung ermöglichen. Besonders sorgsam müssen die Behörden mit psychisch erkrankten Personen umgehen, deren Anzahl und Problemlagen nach Einschätzungen aus der Praxis in letzter Zeit zugenommen haben.

Es sind verstärkt solche Förderungen anzubieten, die aus der Perspektive der jeweiligen Arbeitsuchenden auf dem Weg ihrer Integration besonders motivierend sind. Um das passende Förderangebot zu finden, ist das persönliche Gespräch jetzt die entscheidende Voraussetzung. Nach Praxisrückmeldungen führen andere Kontaktformate aktuell eher zu vermehrten Fehlzusweisungen. Besonders motivierende Förderangebote können im Einzelfall z. B. die Wiederaufnahme einer unterbrochenen Sprachförderung oder der Einstieg in eine Fort- und Weiterbildung sein.

3. Regionale Handlungsansätze umsetzen

Langzeitarbeitslosigkeit fällt regional sehr unterschiedlich aus und ist überdurchschnittlich stark in bestimmten Regionen, wie insbesondere den deutschen Großstädten, ausgeprägt.³ Regionen, die auch schon vor Ausbruch der Pandemie strukturschwach waren, haben im Verlauf der pandemischen Krise eine vergleichsweise negative Entwicklung bei der Arbeitslosigkeit erlebt.⁴ Problemlagen von steigender Arbeitslosigkeit und sich verfestigender Langzeitarbeitslosigkeit, Armut und Zugangsschwierigkeiten zu Bildung und sozialer Teilhabe bündeln sich regional.

Diese komplexen Probleme aufzulösen, erfordert integrierte Handlungsansätze vor Ort und ein gemeinsames Engagement von Arbeitsverwaltung, Kommunen, Trägern der Wohlfahrtspflege und Wirtschaftsförderung. Die Kommunen sind aufgefordert, die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit wieder stärker als eigene Gestaltungsaufgabe zu begreifen und mit eigenen Finanzmitteln zu unterlegen, denn verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit eines größeren Teils der vor Ort lebenden Bevölkerung stellt eine Belastung für alle Bürger*innen dar.

Hilfreiche Bausteine eines solchen Handlungsansatzes sind eine stärkere Präsenz der Jobcenter in den Sozialräumen⁵ und die Verknüpfung der öffentlichen Aufträge der Kommunen an die Beschäftigung von langzeitarbeitslosen Menschen durch die auftragsausführenden Unternehmen.

³ So stieg die Langzeitarbeitslosigkeit im Vorjahresvergleich überdurchschnittlich stark in den 15 Großstädten, nämlich um 56,7 Prozent, während sie im Bundesgebiet ohne diese 15 Großstädte um 37,7 Prozent stieg, siehe: URL <http://biaj.de/archiv-materialien/1521-langzeitarbeitslose-im-april-2021-bund-und-grossstaedte-im-vorjahresvergleich.html> (letzter Abruf am 15.07.2021)

⁴ Buch, Tanja; Niebuhr, Annetkatrin; Stöckmann, Andrea (2021): Der coronabedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Hamburg. Entwicklung im Zeitraum April bis September 2020. (IAB-Regional. Berichte und Analysen aus dem Regionalen Forschungsnetz. IAB Nord, 01/2021), Nürnberg, 32 S.

⁵ Siehe auch Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2021): Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Präsenz von Jobcentern in Sozialräumen

4. Qualifizierung von Langzeitarbeitslosen ausbauen

Die Arbeitsmarktchancen sind für Menschen mit geringen Qualifikationen zumal in längerer Perspektive ungünstig. In der Förderpraxis von Arbeitsagenturen und Jobcentern gibt es dennoch massive Lücken bei der Qualifizierung von Arbeitslosen; nur etwa 1,5 Prozent der Langzeitarbeitslosen nahmen zuletzt an einer beruflichen Weiterbildung teil.⁶

Auch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat mit der Vorlage eines „Entwurfs eines Elften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze“ deutlich gemacht, dass der gesetzliche Rahmen für die bestmögliche Umsetzung der Fort- und Weiterbildung von gering Qualifizierten, ob arbeitslos oder beschäftigt, noch unzureichend ist. Der Paritätische fordert, dringend benötigte flankierende Regelungen zur Fort- und Weiterbildung zu schaffen; darunter vor allem eine verbesserte Lebensunterhaltssicherung in Phasen einer längerfristigen abschlussorientierten Weiterbildung (Einführung einer monatlichen, anrechnungsfreien Aufwandsentschädigung während einer Weiterbildung), die Auflösung des bestehenden starren Vermittlungsvorrangs und eine Lockerung des Verkürzungsgebots bei abschlussbezogenen Umschulungen. Außerdem ist im SGB II ein eigenständiges, niedrigschwelliges Instrument zur Förderung von Grundkompetenzen zu schaffen, sodass Leistungsberechtigte auch unabhängig von einer Fort- und Weiterbildung beim nachträglichen Erwerb von Grundkompetenzen unterstützt werden können.

Jobcenter und Arbeitsagentur sollten aber auch unter den bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen ihr Engagement zur abschlussbezogenen Fort- und Weiterbildung verstärken, gering qualifizierte Arbeitsuchende gezielt für eine Fortbildung ansprechen und dabei unterstützen, den Weg der berufsabschlussbezogenen Nachqualifizierung zu gehen.

Nach Praxiserfahrungen aus dem Paritätischen kann es auch bei einem Teil der gering qualifizierten Langzeitarbeitslosen gut gelingen, sie mit einer berufsbegleitenden, modular aufgebauten Qualifizierung bis zum Berufsabschluss zu fördern.

5. Förderangebote der Arbeitsagenturen zugunsten älterer Langzeitarbeitsloser schaffen

Langzeitarbeitslosigkeit ist ein wachsendes Problem, nicht nur im Hartz IV-System, sondern auch in der Arbeitslosenversicherung. Aktuell sind es 140.000 Personen; 41,6 Prozent mehr als im Vorjahr.⁷

Der Paritätische sieht den Bedarf für eine intensivere Förderung dieses Personenkreises, um möglichst einen Rechtskreiswechsel ins Hartz IV-System zu vermeiden. In der Praxis neu aufgelegte Fördermaßnahmen⁸ müssen individueller ausgestaltet und zukünftig mit Qualifizierungsanteilen unterfüttert werden. Mit dieser Weiterentwicklung wäre auch eine breitere Förderung sinnvoll.

Darüber hinaus wird aber auch ein Angebot an öffentlich geförderter Beschäftigung benötigt. Knapp 70 Prozent der Langzeitarbeitslosen im SGB III sind älter als 55 Jahre.⁹ Die Wahrscheinlichkeit für viele dieser älteren Langzeitarbeitslosen, in der jetzigen Arbeitsmarktsituation ihre Arbeitslosigkeit noch zu überwinden, ist denkbar gering. Angebote der öffentlich geförderten Beschäftigung gibt es im SGB III jedoch nicht mehr. Älteren

⁶ Bundestagsdrucksache 19/28245

⁷ BA-Statistik a.a.O.

⁸ Hier die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung mit der Bezeichnung „Unterstützung - § 45 I S. 1 SGB III“.

⁹ Bundesagentur für Arbeit a.a.O.

Langzeitarbeitslosen im SGB III ohne realistische Chance auf Rückkehr in Erwerbsarbeit, berufliche Umschulung oder frühen Renteneintritt ist ein freiwilliges Angebot der öffentlich geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu eröffnen. Dafür ist eine neue gesetzliche Grundlage im SGB III nach dem Vorbild der früheren Arbeitsgelegenheiten Entgeltvariante zu schaffen.

6. Stärkung und Weiterentwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung im Förderspektrum der Jobcenter

Es gibt zu wenig Angebote der öffentlich geförderten Beschäftigung und die Instrumente sind nicht an jeder Stelle so ausgestaltet, dass sie in der Praxis gut funktionieren können:

Zuletzt konnten nur 3 Prozent der Langzeitarbeitslosen mit einer Beschäftigung im „2. Arbeitsmarkt“¹⁰ ihre Langzeitarbeitslosigkeit beenden. Mit dem neu eingeführten Instrument der „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ wurde zwar eine wichtige Förderlücke im Förderspektrum der Jobcenter geschlossen, allerdings bleibt das Förderangebot bislang überschaubar. Aktuell werden in 14 von 16 Bundesländern weniger als 2 Prozent der Langzeitleistungsbeziehenden mit dem Instrument gefördert.¹¹

Der Paritätische spricht sich für eine Stärkung und Weiterentwicklung der öffentlich geförderten Beschäftigung im Förderspektrum der Jobcenter aus.

6.1. Erneuerung des gesetzlichen Rahmens für Arbeitsgelegenheiten (§ 16d SGB II)

Arbeitsgelegenheiten müssen als niederschwelliges Förderinstrument weiter entwickelt werden, etwa um Langzeitarbeitslose mit mehrfachen Unterstützungsbedarfen besser zu fördern. Der gesetzliche Rahmen ist dafür nicht passend: Mit den bestehenden Dreifachkriterien der „Zusätzlichkeit der Arbeiten“, des „öffentlichen Interesses“ und der „Wettbewerbsneutralität“ ist der Förderrahmen, gemessen an der Zielgruppe und des typischen Förderziels in skurriler Art und Weise scharf abgegrenzt von einer normalen Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt. So wundert es nicht, dass die Praxis Schwierigkeiten hat, sinnvolle Tätigkeiten durchzuführen. Mit der Förderung wird nur das reine Arbeiten in der Arbeitsgelegenheit unterstützt und es fehlen notwendige Förderkomponenten, etwa zur psychosozialen Betreuung der Teilnehmenden, zur niedrigschwelligen Qualifizierung oder zur Gesundheitsförderung. Die Förderung bleibt damit unzureichend für den Personenkreis, der in der aktuellen Förderpraxis in den Arbeitsgelegenheiten tätig ist; Menschen mit mehrfachen Belastungen, großer Ferne zum Arbeitsmarkt und häufig auch starken gesundheitlichen/psychischen Einschränkungen.

Der Paritätische fordert, den gesetzlichen Rahmen für die Arbeitsgelegenheiten zu erneuern, sodass sie als echte Förderleistungen umgesetzt werden können.¹²

¹⁰ Zum 2. Arbeitsmarkt zählt die BA-Statistik das Maßnahmenpektrum der öffentlich geförderten Beschäftigung, d. h. Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II, die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen gem. § 16e SGB II und die Teilhabe am Arbeitsmarkt gem. § 16i SGB II.

¹¹ Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung: Arbeitsmarkt kompakt – Teilhabechancen auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt nach §§ 16e und 16i SGB II, Nürnberg, April 2021

¹² Der Paritätische Gesamtverband (2015): Paritätisches Positionspapier zur Weiterentwicklung der Arbeitsgelegenheiten (§ 16d SGB II)

6.2. Weiterentwicklung und Ausbau des § 16e SGB II

Das zuletzt dafür geschaffene Förderinstrument zur Eingliederung von Langzeitarbeitslosen gem. § 16e SGB II greift erst nach zweijähriger Langzeitarbeitslosigkeit und wird in der Praxis nur mit überschaubarem Erfolg eingesetzt. Das Instrument ist weiterzuentwickeln und auszubauen. Mit der Zielsetzung, eine direkte Brücke in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu bauen, werden privatgewerbliche und gemeinnützige Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarkts adressiert. Das beschäftigungsbegleitende Coaching soll zur Qualitätsverbesserung von einer Vergabemaßnahme auf eine Gutscheinmaßnahme umgestellt und mit der Möglichkeit versehen werden, dass sich die geförderten Teilnehmer*innen ihren Coach selbst aussuchen können. Angesichts der sich verschlechterten Situation am Arbeitsmarkt wird den Jobcentern die Möglichkeit gegeben, die Förderung früher anzuwenden und bereits zum Zeitpunkt des Entstehens der Langzeitarbeitslosigkeit auszulösen. Um passende Anreize für Arbeitgeber -trotz einer aktuell restriktiven Neueinstellungspraxis- setzen zu können, soll der Lohnkostenzuschuss über den kompletten Förderzeitraum von bis zu zwei Jahren bei 75 Prozent bleiben; eine automatische Degression auf 50 Prozent ab dem zweiten Jahr gibt es nicht mehr.

6.3. Entfristung und Weiterentwicklung des 16i SGB II

Die neue Förderung zur „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ gem. § 16i SGB II hat sich im Grundsatz gut bewährt. Das Instrument ist auf gesetzlichem Weg zu entfristen und weiterzuentwickeln. Die gesetzliche Möglichkeit, den Nichtantritt oder Abbruch der Förderung zu sanktionieren, soll es dabei zukünftig nicht mehr geben, sondern in jedem Fall die Freiwilligkeit der auf Soziale Teilhabe abzielenden Förderung gewährleistet sein. Das beschäftigungsbegleitende Coaching soll auch hier auf eine Gutscheinmaßnahme umgestellt werden. Beschäftigungsträger, die bei dieser Förderung als Arbeitgeber eingebunden sind, erhalten zukünftig die Möglichkeit, das Coaching auch für die eigenen geförderten Beschäftigten anzubieten.

Der Paritätische spricht sich für den gezielten Ausbau der Förderung aus. Der Ausbau soll mit einer Weiterentwicklung des Passiv-Aktiv-Transfers und Mittelzweckbindung im Bundeshaushalt unterstützt werden.

7. Umfassende Förderung erleichtern

Die Förderinstrumente des SGB II haben eine zu enge arbeitsmarktpolitische Fokussierung und gehen häufig an den tatsächlichen umfassenderen Förderbedarfen von Langzeitarbeitslosen vorbei. Dabei geht es vor allem um Unterstützungsbedarfe bei der psychosozialen Stabilisierung, um die Gesundheitsförderung, Sprachförderung und Grundbildung. Ein wichtiger Lösungsansatz dafür ist, das Förderspektrum des SGB II für die Jobcenter zu erweitern, sodass sie eine niederschwellige Fördermöglichkeit zur Förderung von Grundkompetenzen erhalten (s. o.) und darüber hinaus in die Lage versetzt werden, berufs- und ausbildungsbegleitende Sprachförderung anzubieten. Die Jobcenter sind darüber hinaus aufgefordert, innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens Mittel und Wege zu finden, um die Arbeitsförderung umfassend auszugestalten und sehr viel häufiger als in der bestehenden Praxis psychosozialen Hilfen oder Angebote der Gesundheitsförderung mit den Maßnahmen der Arbeitsförderung zu verzahnen.

8. Ressourcenausstattung der Jobcenter verbessern

Die aktuelle Mittelausstattung der Jobcenter ist nicht angepasst an die steigenden Fallzahlen während der Pandemie und die aufgetretenen höheren Förderbedarfe. Bei vielen

Leistungsberechtigten haben sich während der Pandemie die psychosozialen Belastungen verschärft und daran haben massiver werdende Armutproblematiken, der erzwungene Rückzug vom Arbeitsmarkt (etwa Wegfall von Jobperspektiven, Wegfall von bestehenden Beschäftigungen wie v. a. Minijobs und befristete Arbeitsverhältnisse) ihren Anteil, ebenso wie der Wegfall von Förderangeboten. Bei einigen Leistungsberechtigten mit geringen Deutschkenntnissen sind einmal erworbene Sprachkompetenzen infolge von sozialer Isolierung und unterbrochenen Sprachförderangeboten wieder verloren gegangen.

Die Finanzmittel für Verwaltung und Eingliederung der Jobcenter müssen angehoben werden, damit sie besser in die Lage versetzt werden, die Belastungen und Folgewirkungen der Pandemie aufzufangen, dem Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken und den Leistungsberechtigten mit Qualifizierung zum Anschluss an Arbeitsmarkt verhelfen können.

9. Verwaltungshandeln mit Respekt und auf Augenhöhe mit den Leistungsberechtigten

Grundsicherungsberechtigte erleben im Umgang mit den Jobcentern häufig ein hohes Maß an Intransparenz. Wechselnde Ansprechpartner*innen, Nachweis- und Mitwirkungsverpflichtungen und Sanktionsdrohungen erzeugen zusätzlich zu dem Stress, der mit Arbeitslosigkeit ohnehin verbunden ist, Druck und Ohnmachtsgefühle. Ein dringliches Anliegen der Leistungsberechtigten ist es deshalb, im Umgang mit den Behörden mit Respekt und auf Augenhöhe behandelt zu werden und keinem generellen Misstrauen ausgesetzt zu sein. Es gibt einzelne Jobcenter, die sich auf den Weg gemacht haben, um eine neue „Vertrauenskultur“ in ihrer Arbeit zu etablieren und die damit Vorreiter für eine positive Entwicklung der Jobcenter sein könnten. Dabei geht es um eigentlich selbstverständliches: transparentes Behördenhandeln mit nachvollziehbaren Entscheidungen, Beratung auf Augenhöhe mit den Leistungsberechtigten und die Berücksichtigung ihrer Wünsche. Das muss zu einem Minimalstandard ausgebaut und die Jobcenterkultur grundlegend angepasst werden. Ein geänderter gesetzlicher Rahmen ist ebenfalls unerlässlich; die Abschaffung der Sanktionen steht dabei an erster Stelle.

Berlin, den 29. Juli .2021
gez. Dr. Ulrich Schneider

Kontakt: Tina Hofmann, E-Mail: arbeitsmarkt@paritaet.org