

**Langzeitarbeitslosigkeit in Niedersachsen abbauen -  
Beschäftigung öffentlich fördern**

## **Impressum**

Herausgeber:

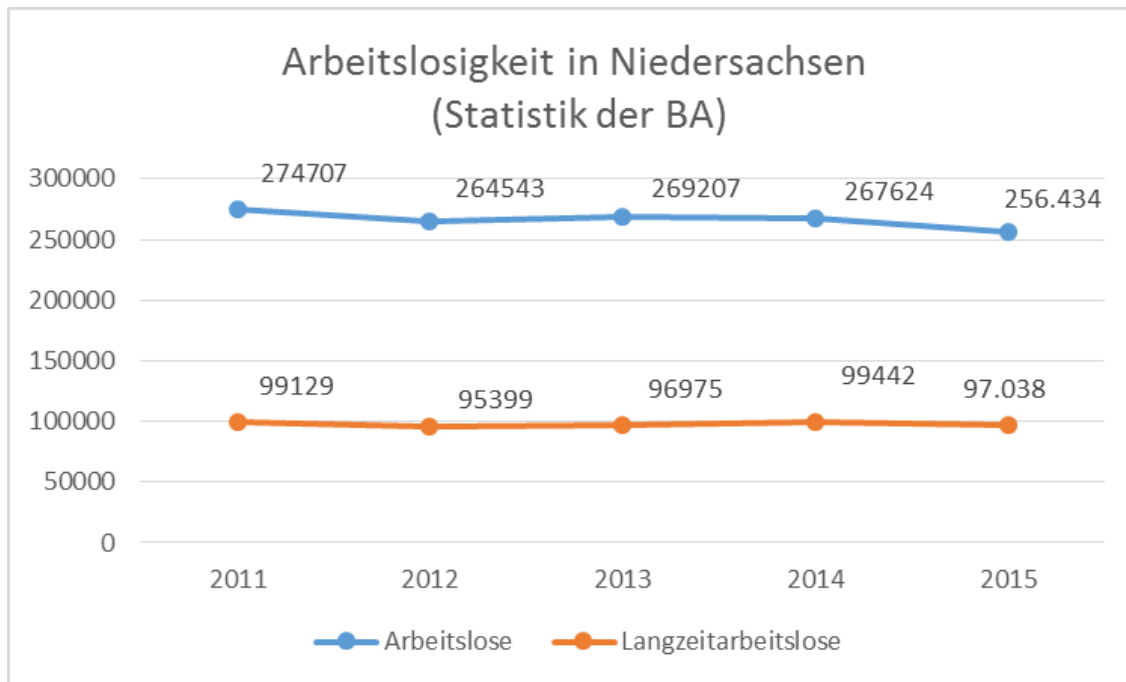
DGB-Bezirk Niedersachsen – Bremen – Sachsen-Anhalt  
Otto-Brenner-Str. 7  
30159 Hannover  
[www.niedersachsen.dgb.de](http://www.niedersachsen.dgb.de)

verantwortlich: Lars Niggemeyer

Stand: Mai 2016

## Langzeitarbeitslosigkeit in Niedersachsen

Im Jahr 2015 suchten in Niedersachsen 97.038 arbeitslose Menschen seit einem Jahr oder länger einen Job. Dies entspricht einem Anteil von 37,8 Prozent aller Arbeitslosen. Anders als die Zahl der registrierten Arbeitslosen insgesamt, die seit 2011 zurückgegangen ist, ist die Zahl der Langzeitarbeitslosen fast unverändert. Infolge dieser Entwicklung hat sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen am Arbeitslosenbestand in Niedersachsen seit 2009 langsam aber stetig erhöht von 34% auf 38%.



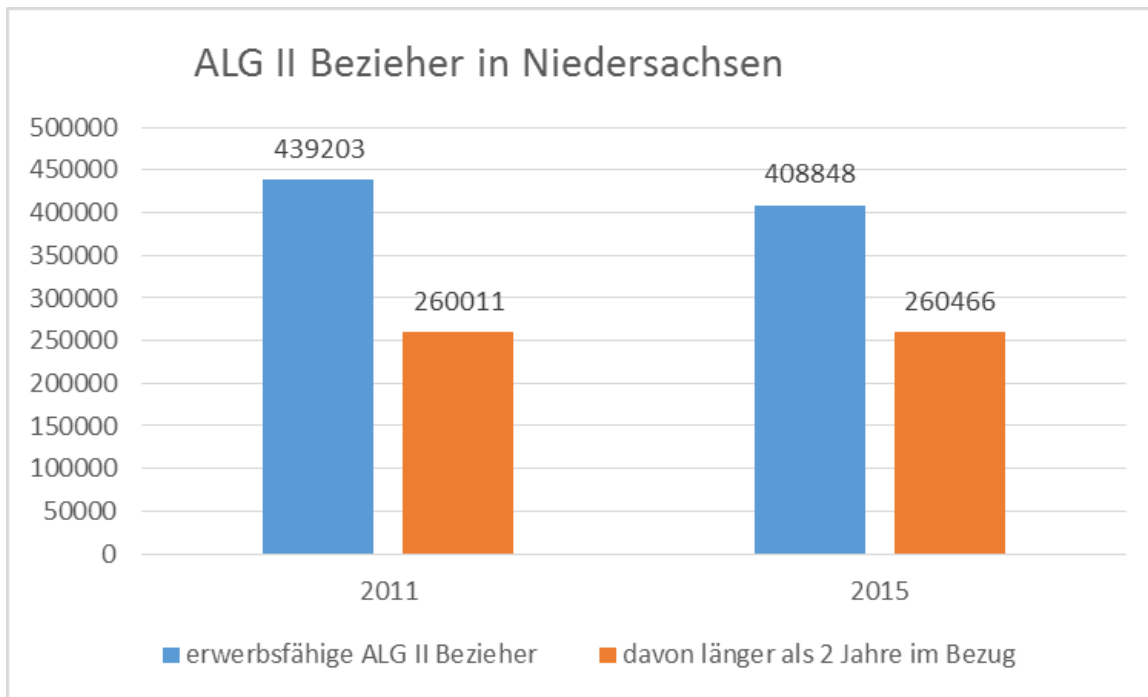
Nur ein sehr kleiner Teil derjenigen, die Langzeitarbeitslosigkeit überwinden oder unterbrechen können, haben einen neuen Job auf dem regulären Arbeitsmarkt gefunden. Weit über 80 Prozent aller Abgänge aus Langzeitarbeitslosigkeit sind auf andere Gründe zurückzuführen, wie ein Rückzug vom Arbeitsmarkt in die sogenannte stille Reserve oder Rente, längere Krankheit oder eine Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen.

Als Langzeitarbeitslose werden nämlich nur diejenigen gezählt, die durchgehend ein Jahr und länger arbeitslos sind. Nur wenn die Arbeitslosigkeit z. B. wegen Krankheit oder Sperrzeit für weniger als 6 Wochen unterbrochen wird, werden Phasen der Arbeitslosigkeit zusammengerechnet. Viele Bewegungen in und aus Arbeitslosigkeit sind eher statistischer Natur, denn bei nicht nur vorübergehender Beendigung – egal aus welchem Grund – beginnt die Messung wieder von vorne und es werden Phasen vor und nach einer Unterbrechung nicht mehr zusammengezählt und die Betroffenen gelten zunächst wieder als Kurzeitarbeitslose.

Die Chance auf reguläre Beschäftigung ist für Langzeitarbeitslose sehr gering: In den letzten Jahren gelang etwa 9 Prozent aller Kurzeitarbeitslosen (Arbeitslosigkeit unter einem Jahr) pro Monat die Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung. Von den Langzeitarbeitslosen überwinden nur 1,4 Prozent je Monat die Arbeitslosigkeit. Dabei hat sich die Abgangsrate dieser Gruppe seit 2010 deutlich verschlechtert, vor fünf Jahre lag sie noch bei 2 Prozent (IAB Kurzbericht 20/2015).

Aussagekräftiger als die Zahl der Langzeitarbeitslosen ist der Langzeitbezieher von Leistungen nach SGB II. Dieser liegt vor, wenn seit mindestens 2 Jahren ALG II bezogen wird. Im Jahr 2015 gab es im Hartz-IV-System in Niedersachsen insgesamt ca. 260.000 erwerbsfähige Langzeitbeziehende; davon war nur rund die Hälfte als arbeitslos registriert. Trotz eines deutlichen Rückganges der Empfänger von ALG II seit 2011 ist die Zahl der Langzeitbeziehende gleich geblieben. In-

zwischen sind 63,7% aller erwerbsfähigen ALG-II-Empfänger in Niedersachsen seit mindestens 2 Jahren im Bezug, im Jahr 2011 waren es noch 59%. Ein nachhaltiger Ausstieg aus Hilfebedürftigkeit gelingt leider weit seltener, als die Entwicklung der Arbeitslosigkeit zunächst vermuten lässt. Das Ziel, durch Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit zu vermeiden oder zu beseitigen, ist für viele Menschen in schwierigen Lebenslagen immer noch eine Illusion. Das Hartz-IV-System stößt hier an Grenzen. Die ausschließliche Orientierung in Richtung erster Arbeitsmarkt ist offensichtlich für viele Arbeitslose nicht erfolgversprechend.



### Erfolgsbedingungen öffentlich geförderter Beschäftigung in Niedersachsen

Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der großen Integrationsherausforderung der Flüchtlinge muss eine neue Initiative zur Schaffung von guter öffentlich geförderter Beschäftigung entwickelt werden. Sie kann soziale Teilhabe ermöglichen, aus Armut herausführen und ein wichtiger Baustein bei der Bekämpfung und Vermeidung von Langzeiterwerbslosigkeit sowie zur Schaffung von Arbeitsplätzen für geringqualifizierte Zuwanderer sein. Sie kann zugleich jenseits und ergänzend zu bestehenden Beschäftigungsverhältnissen in vielen Bereichen gesellschaftliche Bedarfe aufgreifen und ermitteln. Daher ist eine grundlegende Reform des SGB II nötig, welche die Möglichkeiten geförderter Beschäftigung massiv ausweitet. Solange eine entsprechende umfassende Reform der öffentlichen Beschäftigung auf Bundesebene nicht erfolgt, muss auch im kleineren Maßstab auf Landes- und kommunaler Ebene gehandelt werden.

Das IAB hat in einer aktuellen Untersuchung nachgewiesen, dass lang dauernde Erwerbslosigkeit nicht nur die materiellen Lebensbedingungen, sondern auch die soziale Einbindung der Betroffenen massiv beeinträchtigt und geförderte Beschäftigung diese verbessert. (IAB Kurzbericht 3/2015). Dieser Inklusionseffekt ist dann am größten, „wenn die Maßnahme freiwillig aufgenommen wird, einen vergleichsweise hohen Stundenumfang aufweist und insgesamt einer regulären Erwerbstätigkeit möglichst ähnlich ist.“

Niedersachsen braucht einen öffentlichen Beschäftigungssektor („sozialer Arbeitsmarkt“) mit fairen Bedingungen. Unzweifelhaft gibt es enorme gesellschaftliche Bedarfe zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur, vor allem in den Bereichen Erziehung, Bildung, Pflege, Gesundheit und Kultur. Hier könnten Langzeitarbeitslose sinnvoll bei Kommunen und Wohlfahrtsverbänden auf freiwilliger Basis zu regulären, tariflichen Bedingungen beschäftigt werden. Damit wäre ein doppelter Nutzen verbunden: Zum einen der individuelle Nutzen der Förderung, der in der Teilhabe an Erwerbsarbeit und dem Ausbau der Arbeitsfähigkeit der Geförderten besteht und zum anderen der gesellschaftliche Nutzen, welcher

durch zusätzliche, aber gesellschaftlich relevante Waren- und Dienstleistungsproduktion gekennzeichnet ist. Diese Beschäftigung muss allerdings zusätzlich und im öffentlichen Interesse sein, d.h. sie darf reguläre Beschäftigung nicht verdrängen. Öffentlich geförderte Beschäftigung darf nicht dazu führen, dass staatlich geförderte Langzeitarbeitslose reguläre ungeforderte Arbeitnehmer ersetzen. Die Wichtigkeit dieser Kriterien wird auch angesichts der Praxis der 1-Euro-Jobs deutlich: Kommunen haben hier zum Teil die Erledigung originärer Aufgaben auf Ein-Euro-Jobber übertragen. Die Gewerkschaften haben dabei verschiedene Missbrauchsfälle aufgedeckt. Deshalb sollte die in der Vergangenheit bei ABM bewährte Praxis, die Zustimmung der Verwaltungsausschüsse einzuholen, analog Anwendung finden. Im Bereich des SGB II ist es nötig, eine entsprechende Struktur in den Beiräten zu verankern (vgl. auch das gemeinsame Schreiben von BDA, ZDH, DGB und ver.di vom 3. Juni 2010):

- Bei jedem örtlichen Beirat muss ein eigener Ausschuss aus Vertretern der lokalen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen gebildet werden, der die Grundsicherungsträger beim Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigungsmaßnahmen berät.
- Im Ausschuss herrscht vollständige Transparenz, d.h. seinen Mitgliedern werden alle geförderten Beschäftigungsmaßnahmen – inklusive Tätigkeitsbeschreibungen für die einzelnen Arbeitsplätze - vorgelegt.
- Geförderte Arbeitsplätze werden nur nach Zustimmung des Ausschusses eingerichtet. Die Jobcenter entscheiden dann eigenständig über die Auswahl der Teilnehmer.

Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass in der Vergangenheit das Kriterium der Zusätzlichkeit häufig zu eng ausgelegt wurde. In Zukunft sollte es nicht um „zusätzliche Arbeiten“ sondern um „zusätzliche Beschäftigung“ gehen. Die Fördervoraussetzung der „zusätzlichen Arbeiten“ führte teilweise zu nicht sinnstiftenden und arbeitsmarktfernen Maßnahmen.

### **Rahmenbedingungen eines Landesprogrammes für Langzeitarbeitslose**

Für die sinnvolle Weiterentwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung unter den Rahmenbedingungen deutlicher Mittelkürzungen im Eingliederungstitel der SGB-II-Träger als auch der verengten Fördermöglichkeiten durch die jüngeren Instrumentenreformen sind die Voraussetzungen schwieriger geworden. Daher ist es zu begrüßen, dass der Bund zwei Sonderprogramme zur Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit („Programm Soziale Teilhabe“ und „ESF-Bundesprogramm gegen Langzeitarbeitslosigkeit“) beschlossen hat. Darüber hinaus ist es sinnvoll, auf Landesebene ein eigenes Förderprogramm für Langzeitarbeitslose aufzulegen, wie es auch die Landesregierung in ihrem Koalitionsvertrag vorgesehen hat:

*„Fair entlohnte, sichere und auskömmliche Arbeit ist das beste Mittel gegen Armut. Aber auch diejenigen, die selbst bei einer positiven Konjunkturentwicklung keine Chance am ersten Arbeitsmarkt haben, ist Teilhabe zu ermöglichen. Für die rot-grüne Koalition ist es deshalb notwendig, einen verlässlichen Sozialen Arbeitsmarkt zu schaffen. Voraussetzung dafür ist die Möglichkeit des Transfers von Passivleistungen zu Aktivleistungen im Sozialgesetzbuch II. Sollte dies nach der nächsten Bundestagswahl nicht realisiert werden können, wird die rotgrüne Koalition ein eigenständiges Landesprogramm zum Sozialen Arbeitsmarkt auflegen.“*

Vor dem Hintergrund der aktuell zur Verfügung stehenden Förderinstrumente könnte für ein entsprechendes Landesprogramm auf das SGB-II-Instrument der Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV) zurückgegriffen werden. Mit diesem Instrument können Langzeitarbeitslose mit mindestens zwei weiteren sogenannten Vermittlungshemmnissen gefördert werden. Dabei können bis zu 75 Prozent der Lohnkosten durch die Jobcenter bereitgestellt werden.

Angesichts der Besonderheit der Zielgruppe erscheint es sinnvoll, die Teilnehmer im Umfang von ca. 30 Wochenstunden zu beschäftigen. Unter der Annahme eines durchschnittlichen Arbeitnehmerbruttos von 1.500 Euro (entspricht einer 0,75 Stelle TVÖD Entgeltgruppe 3) ergibt sich ein Arbeitgeberbrutto von ca. 1.800 Euro. Die Förderung eines Arbeitsplatzes ergibt damit eine finanzielle Belastung von rund 23.000 Euro pro Jahr (inkl. Jahressonderzahlung). Bei einer angenommenen Platzzahl von 2.000 geförderten Arbeitsplätzen entsteht ein Finanzbedarf von insgesamt 46 Millionen Eu-

ro. Dieser Betrag könnte maximal zu 75% von den Jobcentern getragen werden. Hier wird zunächst eine Beteiligung von 50% angenommen. Der Eingliederungstitel der Jobcenter würde in diesem Fall mit 23 Millionen Euro belastet. In der Vergangenheit konnten die Jobcenter die für Eingliederungsmaßnahmen vorgesehenen Mittel nicht voll ausschöpfen, so dass hier noch ein Potential zur Finanzierung geförderter Beschäftigung vorhanden ist. Vom Land müssten ebenfalls 23 Millionen Euro bereitgestellt werden.

Den Ausgaben stehen dabei auch Einsparungen gegenüber. Einerseits verringern sich die Aufwendungen der Jobcenter für Leistungen zum Lebensunterhalt. Für die Kommunen ergeben sich Einsparungen bei den Kosten der Unterkunft (KdU) für SGB-II-Bezieher/innen. Zudem sind durch die Förderungen positive Infrastruktureffekte zu erwarten, da Güter und Dienstleistungen angeboten werden können, die es ohne die Förderungen nicht oder nicht in dem Umfang gegeben hätte.

Der Kreis der zu fördernden Langzeitarbeitslosen wäre angesichts der begrenzten Anzahl von Plätzen eingeschränkt. Daher wäre es sinnvoll, sich auf eine Zielgruppe und Regionen zu konzentrieren. Als Zielgruppe bieten sich ältere Langzeitarbeitslose an. Für über 50jährige Langzeitarbeitslose sind die Chancen auf reguläre Beschäftigung minimal. Diese Gruppe benötigt dringend ein Angebot zur Integration in Gesellschaft und Arbeit als Übergangsarbeitsmarkt vor dem Renteneintritt. Regional könnte der Fokus auf Kreise mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit gelegt werden.

Konkret könnte es um folgende Tätigkeiten gehen:

- Pflege- und Betreuungsergänzung in Altenheimen
- Ergänzende Angebote bei Kinder- und Jugendarbeit
- Unterstützung bei der Medienbetreuung/EDV in Schulen
- Ergänzende Hauswirtschaftstätigkeiten (z.B. gesundes Frühstück)
- Stadtteilbezogene Beschäftigung in Kulturtreffs, Sportvereinen und Beschäftigungsinitiativen (z.B. in Gebrauchtmöbelmärkten, Sozialkaufhäusern, Transition Town)
- Unterstützung der ehrenamtlichen Helfer bei den „Tafeln“
- Anlegen von Bewohnergärten in Altenheimen
- Anlegen von Bewohnergärten in sozialen Brennpunkten
- Erhalt historisch wertvoller Kultur- und Industriedenkmale
- Künstlerische Verschönerungsarbeiten in den Stadtteilen
- Begleitservice für mobilitätsbeeinträchtigte Menschen
- Ergänzende Unterstützung für Flüchtlingskinder in Kitas
- Ergänzende Unterstützung für Flüchtlingskinder in Schulen