



Ministerium für Arbeit, Soziales,
Frauen und Familie



Europäischer Sozialfonds
im Land Brandenburg

Positionspapier des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Frauen und Familie

zum Themenworkshop:

*„Aktive Eingliederung in der neuen ESF -
Förderperiode 2014 – 2020“*

Stand: 25. September 2012

**Gefördert durch das Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen und
Familie aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds und des Landes
Brandenburg**



EUROPÄISCHE UNION
Europäischer Sozialfonds

Investition in Ihre Zukunft

**Positionspapier zum Workshop:
„Aktive Eingliederung in der neuen ESF-Förderperiode 2014 – 2020“**

Inhalt

1	Einordnung des Handlungsfeldes	2
2	Situationsbeschreibung für Brandenburg	2
3	Einordnung in die arbeitspolitische Strategie „Gute Arbeit für alle - sichere Übergänge“	3
4	Aktuelle Aktivitäten und Interventionen	4
5	Schlussfolgerungen für die neue ESF-Förderperiode	5

Stand: 25. September 2012

1 Einordnung des Handlungsfeldes

Die Reduktion des Anteils armutsgefährdeter Personen um EU-weit 20 Mio. Menschen ist eines von fünf Kernzielen der Strategie Europa 2020 der EU.¹ Im Verordnungsentwurf zum Europäischen Sozialfonds (ESF) 2014 – 2020 wird dieses Ziel im Rahmen des thematischen Ziels „Förderung der sozialen Eingliederung und Bekämpfung der Armut“ aufgegriffen. Der Vorschlag sieht vor, dass auf nationaler Ebene mindestens 20 % der ESF-Mittel hierfür eingesetzt werden sollen. Die „Aktive Eingliederung“ ist in diesem Bereich eine wesentliche Investitionspriorität für den ESF.² Im „Nationalen Reformprogramm Deutschland“ wird das EU-Ziel zur Armutsbekämpfung in ein nationales Ziel übersetzt. Da Langzeitarbeitslosigkeit ein wesentlicher Grund für Armut und soziale Ausgrenzung ist, soll sie hiernach bis 2020 gesenkt werden.³ Darüber hinaus wird als qualitatives Ziel für Maßnahmen zur Armutsbekämpfung die „Verbesserung der Bildungschancen und Chancen auf soziale Teilhabe von Kindern und Jugendlichen in sozialen Risikolagen“ angeführt.⁴

2 Situationsbeschreibung für Brandenburg

Die Arbeitslosigkeit in Brandenburg ist in den letzten fünf Jahren deutlich zurückgegangen. Sie reduzierte sich um 54.920 Personen von 198.066 arbeitslosen Menschen in 2007 auf 143.146 Arbeitslose in 2011 (-27,7 %). Im gleichen Zeitraum sank die Anzahl der Brandenburgerinnen und Brandenburger, die länger als ein Jahr arbeitslos waren (Langzeitarbeitslose) von 92.585 Personen in 2007 auf 51.301 Personen in 2011 (-44,6 %). Damit ging die Langzeitarbeitslosigkeit sogar viel stärker zurück als die Arbeitslosigkeit insgesamt. Noch deutlicher ging die starke Langzeitarbeitslosigkeit zurück. Die Zahl der Personen, die zwei Jahre und länger arbeitslos waren, reduzierte sich von 53.820 Menschen in 2007 auf 26.756 Menschen in 2011 (-50,3 %).⁵ Der überproportionale Rückgang bei der Langzeitarbeitslosigkeit führte entsprechend auch zum Rückgang beim Anteil der Langzeitarbeitslosen (LZA) an allen Arbeitslosen. Er lag 2011 bei 35,8 % und damit um 10,9 Prozentpunkte niedriger als 2007 (46,7 %).

Seit 2009 (LZA-Anteil: 37,6 %) hat der Rückgang des Anteils von Langzeitarbeitslosen jedoch an Schwung verloren. Im konjunkturellen Aufschwung werden weniger Menschen arbeitslos bzw. finden schneller wieder eine neue Beschäftigung. Gleichzeitig bleibt die Vermittlung von Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen schwierig. Die Struktur der Arbeitslosigkeit „verschlechtert“ sich wieder. Für Langzeitarbeitslose bleibt auch in wirtschaftlich guten Zeiten die Rückkehr in Arbeit schwierig. Der individuelle Aktivierungs- und Unterstützungsbedarf steigt mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit.⁶

Zu bedenken ist darüber hinaus, dass in Brandenburg die Anzahl der Langzeitleistungsbeziehenden nach SGB II⁷ weit über dem Bundesdurchschnitt liegt (11,1 % in Brandenburg gegenüber 7,4 % im

¹ Europäische Union: Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, S. 5.

² EU-Kommission: Vorschlag zur ESF-Verordnung, S. 6 und 13.

³ In Nationalen Reformprogrammen (NRP) wird die nationale Umsetzung der Strategie Europa 2020 beschrieben. Das NRP von Deutschland wurde unter Einbeziehung der Bundesländer erarbeitet. Die Zielerreichung (Reduktion um 20 %) wird gemessen am Jahresdurchschnitt der Zahl der Langzeitarbeitslosen in 2008.

⁴ Bundesregierung: Nationales Reformprogramm Deutschland 2011, S. 10.

⁵ Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Jahresdurchschnitte.

⁶ Bundesagentur für Arbeit: „Sockel- und Langzeitarbeitslosigkeit“, 2011, S. 9.

⁷ Langzeitleistungsbezieher (LZB) sind erwerbsfähige Leistungsberechtigte nach SGB II, die in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate hilfebedürftig waren (§ 6 Abs.1 RVO zu § 48a SGB II).

Bundesdurchschnitt⁸). In Brandenburg gibt es 76.300 Langzeitleistungsbeziehende (Februar 2012, ohne Angaben der zugelassenen kommunalen Träger).

Die Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit ist ein wichtiger Aspekt bei der Armutsbekämpfung, da rund zwei Drittel aller Langzeitarbeitslosen (67 % in Brandenburg) von Armut bedroht sind.⁹ In Brandenburg leben insgesamt 13,6 % der Bevölkerung mit einem Armutsrisiko. Kinder sind mit 17,5 % überdurchschnittlich betroffen. Personen im Ausbildungsalter haben mit 20,6 % das höchste Armutsrisiko. Besonders betroffen sind Personen, die in arbeitsmarktfernen Haushalten leben. 78,2 % der Einpersonenhaushalte von erwerbslosen Menschen unter 60 Jahren sind in Brandenburg armutsgefährdet und rund zwei Drittel der erwerbslosen Familien mit Kindern leben unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle. Dies macht deutlich, wie wichtig es für die soziale Integration eines gesamten Haushalts ist, dass mindestens ein Familienmitglied am Arbeitsmarkt integriert ist.¹⁰

Daten aus dem Mikrozensus 2010 zeigen, dass es in Brandenburg rund 13.000 Ehepaare bzw. nicht-eheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern gibt, in denen beide Partner staatliche Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts beziehen. Darüber hinaus sind ca. 12.000 Alleinerziehende in Brandenburg arbeitssuchend oder arbeitslos gemeldet.¹¹

3 Einordnung in die arbeitspolitische Strategie „Gute Arbeit für alle - sichere Übergänge“

Maßnahmen zur aktiven Eingliederung sind ein wichtiger Baustein im Rahmen der arbeitspolitischen Strategie des Landes. Hiernach verfolgt die Arbeitspolitik das Ziel, jedem die Möglichkeit zur Teilhabe an Erwerbstätigkeit und Bildung zu geben. Der Begriff „Gute Arbeit“ bezeichnet dabei Arbeitsbedingungen, die den „arbeitenden Menschen ein hohes Niveau an Entwicklungs-, Einfluss- und Lernmöglichkeiten“ ermöglichen.¹² Arbeitsbedingungen und Arbeitsqualität stehen in einem direkten Zusammenhang. Die Beschäftigungschancen von Problemgruppen sollen erhöht und ihre soziale Ausgrenzung durch maßgeschneiderte Maßnahmen vermieden werden. Für besonders marktferne Arbeitslose, die mittelfristig nicht in den regulären Arbeitsmarkt integriert werden können, wird die Notwendigkeit zur Schaffung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsmöglichkeiten im gemeinwohlorientierten Bereich gesehen. Auch bei der Integration von Arbeitslosen gelten die Anforderungen an „Gute Arbeit“, insbesondere auch hinsichtlich der Entlohnung. Letzteres ist wichtig zu betonen, da nicht nur Arbeitslose von Armut bedroht sind, sondern auch Erwerbstätige. Aktuell sind 8,9 % der Erwerbstätigen in Brandenburg von Arbeitsarmut betroffen.¹³

⁸ Anzahl der Langzeitleistungsbeziehenden im Alter von 25 bis 65 Jahren an den Erwerbspersonen im Alter von 15 bis 65 Jahren. Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Regionaldirektion Berlin-Brandenburg: Zukunftsprogramm Berlin-Brandenburg – „Gemeinsam für die Region“, S. 8, August 2012.

⁹ Hier ist die Armutsgefährdungsquote gemeint. Die Armutsgefährdungsquote ist ein Indikator zur Messung relativer Einkommensarmut. Unter Einkommensarmut wird der Bezug eines Nettoeinkommens unterhalb der Armutsrisikoschwelle verstanden. Sie liegt gemäß dem EU-Standard bei 60 % des Medians der Äquivalenzeinkommen. Die Armutsgefährdungsschwelle lag für einen Brandenburger Einpersonenhaushalt in 2010 bei 777 EUR.

¹⁰ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg: Regionaler Sozialbericht Berlin und Brandenburg 2011, S. 8 – 14.

¹¹ Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

¹² Strategische Ansätze der Brandenburger Arbeitspolitik für die 5. Legislaturperiode – „Gute Arbeit für alle - sichere Übergänge“, S. 2.

¹³ Statistik im Rahmen der Sozialberichterstattung durch die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder: Armutsgefährdungsquote gemessen am Bundesmedian.

4 Aktuelle Aktivitäten und Interventionen

Aktuell fördert das MASF die aktive Eingliederung von Arbeitslosen über die Förderprogramme Regionalbudget, Arbeit für Brandenburg (AfB) und Einstiegszeit für junge Leute. Als weitere Förderung in dem Handlungsfeld wird Ende 2012 das Programm „Integrationsbegleitung für Langzeitarbeitslose“ starten.

Das Programm „Beschäftigungsperspektiven eröffnen – Regionalentwicklung stärken (Regionalbudget)“ fördert in den Kreisen und kreisfreien Städten des Landes verschiedene regionale Projekte, die Benachteiligte am Arbeitsmarkt in vielfältiger Art unterstützen. Ein Schwerpunkt hierbei ist die Förderung der sozialen Kompetenzen. Die Maßnahmen und Projekte werden in den Regionen entwickelt und ausgewählt. Ein Vorteil der Förderung ist die Einbindung der regionalen Entscheidungsträger. Dadurch sollen neue Wege in der Beschäftigungsförderung beschritten werden, die den Arbeitslosen neue Perspektiven eröffnen und zugleich die Regionalentwicklung stärken.

Mit dem Landesprogramm „Arbeit für Brandenburg“ können befristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse für Langzeitarbeitslose geschaffen werden. Vorrangige Zielgruppe sind ältere Langzeitarbeitslose über 50 Jahre und diejenigen Arbeitslosen, die bereits länger als drei Jahre arbeitslos sind. Die konkreten Beschäftigungsmöglichkeiten werden im Regelfall für mindestens zwei Jahre eingerichtet. In Ausnahmefällen ist auch die Beschäftigung über drei Jahre möglich, sofern damit der Übergang in die Rente erfolgen kann. AfB baut auf vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten des Bundes auf und ergänzt diese durch einen Festbetragszuschuss zu den Lohn- und Sozialversicherungskosten aus Haushaltsmitteln des Landes in Höhe von 250 EUR monatlich. Positiv im Sinne der Strategie „Gute Arbeit“ ist, dass das Programm öffentlich geförderte Beschäftigung - und damit Teilhabe an Erwerbstätigkeit - zu Mindestlohnbedingungen (7,50 EUR pro Std.) ermöglicht. Problematisch ist die Koppelung an bestehende Bundesförderungen.

Ziel des Landesprogramms „Einstiegszeit“ ist die nachhaltige Eingliederung von arbeitslosen Jugendlichen im Alter von bis zu 30 Jahren mit abgeschlossener Berufsausbildung bzw. Fach- und Hochschulabschluss in den Arbeitsmarkt. Hierbei sollen die Arbeitsplätze der vorherigen Ausbildung entsprechen. Vermittlungen in prekäre Beschäftigungsverhältnisse werden nicht gefördert. Ein Mindestlohn von 7,50 EUR pro Stunde Arbeitnehmer-Brutto ist einzuhalten. Zudem sollen die Einstellungen in unbefristete bzw. mindestens einjährige sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse erfolgen. Bei den jungen Frauen wird der Berufseinstritt gleichzeitig mit einer beruflichen Entwicklung verbunden. So sind für mindestens 15 % der in Arbeit gebrachten jungen Frauen karriereorientierte Berufseinstiege zu organisieren. Gleichzeitig wendet sich die „Einstiegszeit“ an Brandenburger Unternehmen und unterstützt diese bei der Gewinnung junger Fachkräfte. Neben Beratungsangeboten werden im Zuge von Einstellungen und Karriereentwicklungen notwendige Anpassungsqualifizierungen für die Jugendlichen gefördert. Außerdem kann die Einstellung durch einen Eingliederungszuschuss der zuständigen Arbeitsagentur bzw. des zuständigen Trägers der Grundsicherung unterstützt werden. Es ist vorteilhaft, dass die Unterstützung für arbeitssuchende junge Fachkräfte und für Fachkräfte suchende Unternehmen gleichermaßen „aus einer Hand“ erfolgt.

Die Richtlinie „Förderung der Integrationsbegleitung von Langzeitarbeitslosen“ unterstützt Maßnahmen, die Langzeitarbeitslose nachhaltig in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung integrieren. Um dies zu erreichen, sollen Integrationsbegleiter/-innen die Langzeitarbeitslosen zielgerichtet und individuell unterstützen und begleiten, in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vermitteln und nach der Arbeitsaufnahme bis zu 6 Monate nachbetreuen. Die Nachbetreuung soll zu einer nachhaltigen Integration beitragen und den wiederholten Wechsel zwischen Arbeit und Arbeitslosigkeit reduzieren. Ferner wird eine intensive Betreuung vor der Integration ermöglicht, die die Chancen für eine passgenaue und somit auch nachhaltige Vermittlung verbessert. Somit trägt die Richtlinie zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit im Land Brandenburg bei.

Im Hinblick auf die neue Förderperiode ist bezogen auf die Förderprogramme festzuhalten, was sich bewährt hat und was sich eher nicht bewährt hat.

Folgendes hat sich bewährt:

- aufeinander aufbauende Fördermodule: sozialintegrative/gesundheitsfördernde/individuelle Betreuung – Motivation/Aktivierung – Coaching/Profiling/Bewerbungstraining/Berufswege-/Perspektivplanung – Arbeitsplatzakquisition – Beschäftigung (auch öff. gef.) – Nachbetreuung;
- längerfristige Perspektiven für Betroffene
- insbesondere für die Gruppe der jungen Leute („Einstiegszeit“) ausbildungsadäquate Vermittlung, Einhaltung Mindestlohn, Anpassungsqualifizierung, karriereorientierter Berufseinstieg für junge Frauen, Unterstützung von jungen Leuten und Beratung fachkräftesuchender Unternehmen aus einer Hand
- die Einbeziehung regionaler Akteure und Anliegen

Folgendes hat sich nicht bewährt:

- keine Vereinheitlichung gleicher Fördertatbestände
- direkte Abhängigkeit von Bundesförderungen

5 Schlussfolgerungen für die neue ESF-Förderperiode

Hinsichtlich der Armutsbekämpfungsziele stehen in der nächsten ESF-Förderperiode Maßnahmen zur Beendigung und zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit im Vordergrund.

Trotz der positiven konjunkturellen Entwicklung der letzten Jahre wurde die Integration der verbliebenen langfristig Arbeitslosen immer schwieriger. Die Aktivierungs- und Unterstützungsangebote mussten zunehmend individuell auf die Problemlagen jedes Einzelnen eingehen.¹⁴

Der überwiegende Teil der erwerbsfähigen Leistungsbezieher/-innen im SGB II wird als „integrationsfern“ eingestuft. Rund 60 % der in Brandenburg nach dem Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit erfassten Personen werden den komplexen Profillagen (Entwicklungs-, Stabilisierungs-, Unterstützungsprofil) zugerechnet.¹⁵ Für diesen Teil der Arbeitslosen wird eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt innerhalb von 12 Monaten als nicht wahrscheinlich angesehen. Eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration hängt für diesen Personenkreis im Wesentlichen davon ab, wie individuell, intensiv und passgenau sie betreut werden und wie hoch ihre eigene Motivationslage und Mitwirkungsbereitschaft ist. Die Maßnahmen für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration oder –perspektive müssen die biographischen Vorerfahrungen und die aktuelle Lebenspraxis der Betroffenen in ihren Angeboten berücksichtigen, und die Betroffenen müssen ihre Integration in den Arbeitsmarkt aktiv unterstützen. Dabei wird es Personen geben, die mithilfe geeigneter Unterstützung gute Chancen haben, auf dem regulären Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Andere werden aufgrund von zu großen Defiziten im Bereich von Fach-, Selbst- und sozialer Kompetenz oder auch gesundheitlichen und sozialen Problemen unmittelbar keine Möglichkeit haben, eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen. Für diese sind neben Maßnahmen, die die soziale Integration unterstützen, auch öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten unverzichtbar. Daher will sich Brandenburg gemeinsam mit anderen Bundesländern für öffentlich geförderte Beschäftigung auf Bundesebene einsetzen.

¹⁴ Dies zeigen u. a. Erfahrungen aus den Förderprogrammen „Regionalbudget“ und „Aktiv für Arbeit“.

¹⁵ Sonderauswertung der Brandenburger Jobcenter ohne zKT, Mai 2012.

Um das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit nachhaltig zu bekämpfen, sollte der ESF für beide Personengruppen in Abstimmung mit den regionalen Arbeitsmarktakteuren entsprechende Angebote fördern. Für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen, die eine erkennbare Arbeitsmarktnähe aufweisen, aber noch unterstützende Hilfen zur Überwindung ihrer Vermittlungshemmnisse benötigen, können individualisierte Vermittlungsmaßnahmen mit Nachbetreuungsangeboten die nachhaltige Arbeitsmarktintegration erwirken. Für „marktferne“ Langzeitarbeitslose steht zunächst meist die Erlangung und Stabilisierung ihrer Beschäftigungsfähigkeit im Vordergrund. Hier sind langfristige Maßnahmen gefragt, die die Betroffenen Schritt für Schritt wieder an Erwerbsarbeit heranführen und dabei ihr gesamtes soziales Umfeld mit berücksichtigen. Da Familien mit Kindern, die ausschließlich Leistungen nach dem SGB II beziehen, stark armutsgefährdet sind, hat der ESF hier besondere Anstrengungen zu unternehmen.

Häufig bilden sich Armenmilieus, die weit in die Familien hineinreichen, sich verfestigen und die auf die nächste Generation vererbt werden. Kinder, die in von verfestigter Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen Familien aufwachsen, sind von Anfang an sozial stark benachteiligt. Ihre Bildungs- und damit Berufschancen sind im erheblichen Umfang eingeschränkt, da sie nicht selten die negativen Verhaltensmuster ihrer Eltern übernehmen und auch unter materieller Armut leiden. Es gilt, diesen Teufelskreislauf zu unterbrechen. Damit sich „Hartz-IV-Strukturen“ nicht in die nächste Generation vererben, muss das Familienleben wieder auf eine neue Basis gestellt werden. Hierzu gehören die schrittweise Heranführung an das Erwerbsleben und die Integration in Arbeit mindestens eines Elternteils, verbunden mit der Entwicklungsförderung aller Familienmitglieder. Langzeitarbeitslosigkeit bei den Eltern zu beenden und bei den Kindern zu vermeiden greifen hier ineinander.

Daneben gibt es Menschen in besonderen Lebenslagen, deren Arbeitsmarktintegration – ungeachtet des Umstands, ob sie langzeitarbeitslos oder arbeitsmarktfern im Sinne der BA-Profillagendefinition sind – besonderer Eingliederungshilfen bedarf. Hier ist zum einen an die Gruppe der Straffälligen zu denken. Ihre Resozialisierung und Reintegration in das „normale“ Leben, aber insbesondere auch in das Erwerbsleben, ist häufig erschwert. Hier sind neben dem Erwerb von Qualifikationen auch die Stärkung sozialer Kompetenzen und häufig Hilfen zur Bewältigung des Alltags erforderlich. Solche Angebote wurden in Vergangenheit und werden in der Gegenwart im Rahmen des Programms „Haftvermeidung durch soziale Integration“ unterbreitet. Sie sind auch künftig erforderlich.

Des Weiteren sind bildungsbenachteiligte Erwachsene zu berücksichtigen. Insbesondere geht es um funktionale Analphabeten, deren Anzahl nicht unterschätzt werden darf. Häufig bestehen aber auch Defizite im Bereich basaler Kommunikationsfähigkeiten, im Rechnen, im Hinblick auf in der Arbeitswelt unverzichtbare IT-Kenntnisse sowie bei der Bewältigung der Lebensführung. Eine Arbeitsmarktintegration setzt ein Mindestmaß an Kenntnissen der Fähigkeiten in den genannten Bereichen und damit deren gezielte Förderung voraus. Nur so lässt sich auch eine dauerhafte Transferabhängigkeit vermeiden.

Das höchste Armutsrisiko tragen schließlich Personen im Ausbildungsalter. Deshalb darf man, auch wenn momentan die Arbeitsmarktsituation vergleichsweise entspannt ist, junge Leute in der Arbeitsmarktförderung nicht unberücksichtigt lassen. Im Sinne einer vorbeugenden Armutsbekämpfungsstrategie müssen ihnen auch in Zukunft Maßnahmen angeboten werden, die den Übergang von der Ausbildung in den Beruf unterstützen. Die Übernahmequote junger Leute nach der Ausbildung ist in Brandenburg mit 57 % im Bundesvergleich immer noch zu niedrig.¹⁶ Aufgrund der fehlenden Berufserfahrung ist es für die Nachwuchskräfte häufig schwer, eine neue Anstellung zu finden. Damit junge Fachkräfte nach der Ausbildung nicht in Arbeitslosigkeit abrutschen oder aus Brandenburg abwandern, müssen ihnen Beschäftigungsperspektiven im Land aufgezeigt werden. Auch hier soll der neue ESF unterstützen.

¹⁶ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: 16. Welle des Betriebspanels Brandenburg, S. 73 f.