

Job-Perspektive/ Job-Offensive

Die erfolgreiche Umsetzung des Konzeptes „Bürgerarbeit“ im Freistaat Bayern



Bundesagentur für Arbeit
Regionaldirektion Bayern

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	3
2. Konzeptinhalte	3
3. Ziele des Konzeptes	5
4. Das Stufensystem	5
4.1 Stufe 1 – Aktualisierung und Aktivierung	5
4.2 Stufe 2 – Vermittlungsaktivitäten	6
4.3 Stufe 3 – Einsteuerung in Maßnahmen	6
4.4 Stufe 4 – Zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten	7
4.5 Stufe 5 – Übergang in den Ersten Arbeitsmarkt	7
5. Praktische Umsetzung	7
6. Vergütung der zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten	8
7. Verdrängen die zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten reguläre Beschäftigung?	8
8. Wie verläuft die Umsetzung des Konzeptes in der Praxis?	9
9. Weitere Schritte	10
10. Auswirkungen im Gesamtsystem Bayerns	10

1. Einleitung

Bis zum Ende des Jahres 2008 haben die Arbeitslosenzahlen in Deutschland eine sehr erfreuliche Entwicklung genommen. Mit 3,7 % oder 237.000 Arbeitslosen wurde in Bayern ein historischer Tiefpunkt erreicht. Trotz der Wirtschafts- und Finanzkrise stieg die Arbeitslosigkeit im Jahr 2009 nur moderat, das Jahr wurde mit einer bayerischen Arbeitslosenquote von 4,6% abgeschlossen.

Der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit wurde zwar reduziert, blieb aber weiterhin bestehen. Die Ursachen hierfür sind mannigfaltig. Zum einen liegen sie bei den veränderten Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten, zum anderen aber auch bei der mit der Dauer der Arbeitslosigkeit wachsenden Resignation und der damit einhergehenden sinkenden Motivation.

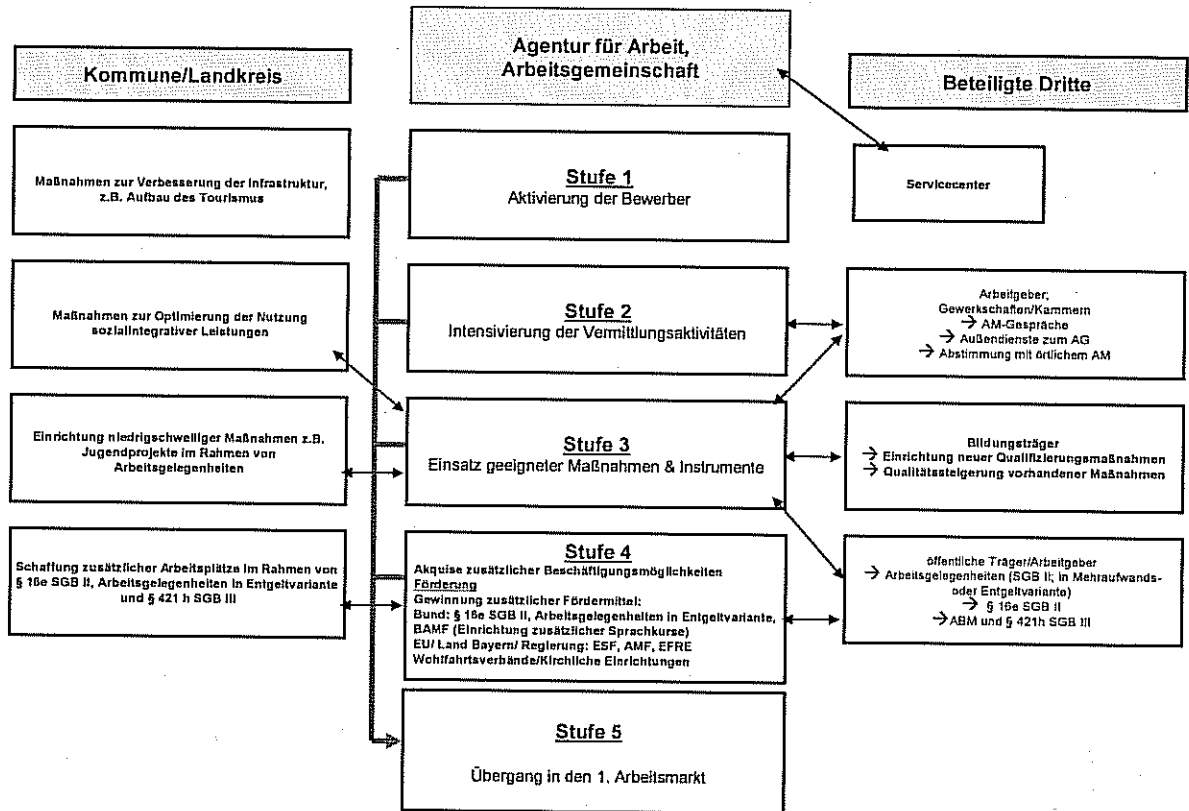
Die Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit sind gravierend. Die Beseitigung dieser stellt alle Arbeitsmarktakteure vor große Herausforderungen. Die aktuellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verschärfen noch die Konkurrenz der Arbeitslosen untereinander. Mit den bekannten Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik lässt sich dieses Phänomen nicht mehr nachhaltig genug bekämpfen.

Aus diesem Grund wurde das Konzept „Bürgerarbeit“, das im Regionaldirektionsbezirk Sachsen-Anhalt-Thüringen seit 2006 erfolgreich umgesetzt wurde, unter der Bezeichnung „Job-Perspektive“ bzw. „Job Offensive“ in Bayern umgesetzt und weiterentwickelt.

2. Konzeptinhalte

Die Grundidee besteht in der konsequenten Aktivierung des gesamten – rechtskreisunabhängigen – Arbeitslosenbestandes bei gleichzeitigem Angebot von insbesondere gemeinnütziger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung für diejenigen Menschen, die trotz guter konjunktureller Lage auch mittelfristig keine Chance am Ersten Arbeitsmarkt haben werden. Gemäß einem fünfstufig kaskadierten System wird jedem Arbeitslosen ein auf seine individuelle Situation zugeschnittenes Angebot unterbreitet. Es ist gewährleistet, dass das gültige Geschäftsprozessmodell der Bundesagentur für Arbeit in jedem Fall eingehalten wird.

Bürgerarbeit in Bayern – Einbindung aller Beteiligten



3. Ziele des Konzeptes

Durch die konsequente Aktivierung aller Arbeitslosen und das Angebot zusätzlicher sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsalternativen - falls kurz- oder mittelfristig keine Chance auf dem Ersten Arbeitsmarkt absehbar ist - wird eine nachhaltige Reduzierung der Arbeitslosigkeit erreicht. Mit den Modellversuchen in den Regionaldirektionsbezirken Sachsen-Anhalt-Thüringen und Bayern wurde bewiesen, dass es für Langzeitarbeitslose möglich ist, insbesondere im Non-Profit-Bereich genügend Stellen zu akquirieren, um eine sinnvolle Tätigkeit leisten. Scheinbar chancenlose Arbeitslose erleben so das Gefühl, von der Gesellschaft wieder gebraucht zu werden. Die Erwerbsfähigkeit und Qualifikation bleiben langfristig erhalten und können erweitert werden. Gesundheitliche und soziale Folgekosten werden gemindert und die sozialen Beziehungen stabilisiert.

Über die Aktivierung der Bewerber, die Aktualisierung ihrer Bewerberprofile und die darauf ausgerichteten konkreten Arbeitsangebote ist es möglich zu lokalisieren, wer wirklich von Arbeitslosigkeit betroffen ist. Durch die Umsetzung der „Job-Perspektive“/„Job Offensive“ können daher auch Tätigkeiten in der sogenannten „Schattenwirtschaft“ erheblich einschränken.

Mit den Ergebnissen der bisherigen wissenschaftlichen Untersuchungen und weitergehenden Berechnungen wird belegt, dass ein solches Modell mit den aktuell vorhandenen Mitteln der aktiven und passiven Arbeitsmarktförderung bezahlt werden kann und in der Summe nicht teurer ist als die Finanzierung der Arbeitslosigkeit. Durch die gewonnene Veränderungsmotivation der Mitarbeiter bzgl. der stringenten Durchführung des Konzeptgedankens wird auch kein zusätzliches Personal benötigt.

4. Das Stufensystem

4.1 Stufe 1 – Aktualisierung und Aktivierung

Alle Arbeitslosen werden in dichter zeitlicher Abfolge zu Beratungsgesprächen in die zuständige Agentur für Arbeit bzw. zu dem Grundsicherungsträger eingeladen. Ziel des Gesprächs ist die Feststellung der aktuellen Bedarfe und Ressourcen des Kunden. Ist seine Nähe zum Arbeitsmarkt erkannt, können weitere Schritte in Richtung der individuellen Integration unternommen werden. Diese werden gemeinsam mit dem Kunden besprochen und in der Eingliederungsvereinbarung festgehalten. Um das Profiling und die weiteren Schritte so rasch wie möglich durchführen und festlegen zu können, sollten ggf. erforderliche ärztliche Gutachten unverzüglich in Auftrag

gegeben werden. Die ärztliche Präsenz in unmittelbarer Nähe wird im Vorfeld entsprechend organisiert. Als ebenso erfolgreich hat sich das Hinterfragen ggf. angeblich in Aussicht stehender Beschäftigungsmöglichkeiten beim potenziellen Arbeitgeber erwiesen. Dem Kunden muss definitiv klar sein, dass die Arbeitslosigkeit in den kommenden Wochen beendet sein wird, da jeder Kunde ein Angebot erhält.

4.2 Stufe 2 – Vermittlungsaktivitäten

Die Aktivitäten der zweiten Stufe sind ein direktes Ergebnis des Profilings. Sofern passende Angebote auf dem Ersten Arbeitsmarkt unterbreitet werden können, sind die diesbezüglichen Aktivitäten und Erfolge konsequent nachzuhalten. Im Bedarfsfall erfolgen die Einladungen in rascher zeitlicher Abfolge. Andererseits ist hier darauf zu achten, dass bzgl. der Bewerbungen Qualität vor Quantität steht. Ggf. ist der Kunde entsprechend zu beraten bzw. zu schulen. In einigen Fällen wird erst eine bewerberorientierte oder sogar assistierte Vermittlung erfolgversprechend sein.

Bestrebungen zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit werden durch eingehende Beratung und ggf. durch geeignete Coachingmaßnahmen bzw. Gewährung des Gründungszuschusses oder Einstiegsgeldes unterstützt. Zur Abklärung der finanziellen Tragfähigkeit des Businessplanes – z. B. auch unter dem Einbezug von Kranken- und Rentenversicherung für die gesamte Familie – sollte neben den Kamern auch die Schuldnerberatung hinzugezogen werden.

4.3 Stufe 3 – Einsteuerung in Maßnahmen

Sofern das Ergebnis des Profilings einen Bedarf zur Erweiterung der Kenntnisse und Fertigkeiten aufzeigt, müssen geeignete Maßnahmen und Instrumente zum Einsatz kommen, z. B. Aktivierungs- und/oder Weiterbildungsmaßnahmen. Das Angebot dieser Maßnahmen dient dem Zweck der gezielten signifikanten Verbesserung der individuellen Eingliederungschancen in den Ersten Arbeitsmarkt.

Im Bereich SGB II sollten in dieser Stufe für Kunden mit marktferneren Profillagen auch Maßnahmen zur Erlangung von Integrationsfortschritten vorgehalten werden. Insbesondere zählen hierzu Arbeitsgelegenheiten zur psychischen Stabilisierung und niederschwellige Angebote.

Dass der Maßnahmeeintritt zeitnah zu erfolgen hat, ist sicherzustellen. Selbstredend sind die anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumente, die eine Eingliederung in Arbeit direkt oder indirekt unterstützen, in gleichem Maße verstärkt zu nutzen. Dazu ist

es unerlässlich, auch die Programme und Angebote des Bundes und der Länder zu kennen.

4.4 Stufe 4 – Zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten

Allen denjenigen Arbeitslosen, die durch die Stufen 1 bis 3 nicht in den Ersten Arbeitsmarkt integriert werden konnten bzw. auf Grund der persönlichen Situation eine Integration schon in Stufe 1 auch mittelfristig nicht wahrscheinlich erscheint, wird ein Angebot für eine zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeit unterbreitet. Durch dieses wird ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis - mit Ausnahme der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung - begründet. Die vereinbarte Arbeitszeit darf die Hälfte der vollen Arbeitszeit nicht unterschreiten.

Durch die zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten soll insbesondere die Marktfähigkeit der Kunden verbessert werden. Gleichzeitig verbessert diese Integration in das Erwerbsleben die soziale und gesellschaftliche Teilhabe. Die Aufnahme einer zusätzlichen Beschäftigung in der Stufe 4 stellt jedoch keine Einbahnstraße oder „Endstation“ dar. In Abhängigkeit von der individuellen Situation werden auch weiterhin Bewerbungsaktivitäten eingefordert. Dazu werden die persönlichen Fortschritte von den Vermittlungs- und Integrationsfachkräften in regelmäßigen persönlichen Kontakten analysiert und Möglichkeiten zur Unterstützung für eine nun näher ins Blickfeld gerückte Integration in den Ersten Arbeitsmarkt aufgezeigt. Dass der Eingliederungserfolg kein Einzelfall ist, zeigen die bisherigen Erfahrungen an allen 10 Modellstandorten in drei Bundesländern und insbesondere in Bayern.

4.5 Stufe 5 – Übergang in den Ersten Arbeitsmarkt

Ziel aller Aktivitäten in den Stufen 1-4 ist die dauerhafte und nachhaltige Integration den ersten Arbeitsmarkt.

5. Praktische Umsetzung

Um die intensivierete Kundenbetreuung gewährleisten zu können, ist ein Betreuungsschlüssel von 1:100 erstrebenswert. In den Stufen 1 bis 3 sind passfähige Maßnahmen aus dem Regelinstrumentarium der Bundesagentur für Arbeit zu nutzen. Kundenspezifisch und an die jeweiligen Rahmenbedingungen angepasst ist der Maßnahmenmix der jeweiligen Arbeitsagentur bzw. des jeweiligen Grundsicherungsträgers zu optimieren und aus dem zur Verfügung stehenden Eingliederungsbudget zu fi-

finanzieren. Zusätzliche Kooperationspartner, die das Projekt auch finanziell unterstützen, sind selbstverständlich erwünscht.

In der Vierten Stufe sollten je 50.000 Einwohner ca. 100 zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten angestrebt werden. Alle Netzwerkpartner sind bei der Akquise der zusätzlichen Beschäftigungsalternativen einzubinden.

6. Vergütung der zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten

Die Höhe des Entgelts wird durch die Qualifikationsanforderungen der jeweiligen Tätigkeit bestimmt. In Sachsen-Anhalt und Thüringen beträgt die Vergütung durchschnittlich 710 EUR Brutto bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 30 Stunden; in Bayern durchschnittlich 1.050 EUR. Das Teilzeitmodell wurde gewählt, um den Beschäftigten einen genügend großen zeitlichen Spielraum für eigene Bewerbungsaktivitäten, eventuell auch für eine tätigkeitsnahe Qualifizierung, zu lassen.

Die Finanzierung der laufenden Modellversuche erfolgt aus den Mitteln der aktiven Arbeitsförderung unter Beteiligung der Länder. Seit dem Inkrafttreten des § 16a SGB II (Beschäftigungszuschuss - seit 01.01.2009 § 16e SGB II) läuft die Förderung hauptsächlich in dessen Rahmen. Dies trifft auch auf die bayerischen Modellstandorte zu.

7. Verdrängen die zusätzlichen Beschäftigungsmöglichkeiten reguläre Beschäftigung?

Dies ist eine der wichtigsten Fragen bei der Umsetzung des Projektes. Um eine Substitution bestehender Arbeitsplätze und die Beschränkung der örtlichen Wirtschaft, etwa durch eine Reduzierung des Auftragsvolumens, zu verhindern, ist es wichtig, alle regionalen Arbeitsmarktakteure zu vernetzen und an der Entscheidung über die Einrichtung von zusätzlichen Beschäftigungsplätzen zu beteiligen.

An den Modellstandorten wurde bisher kein einziger Fall möglicher Verdrängung regulärer Beschäftigung bekannt. Ausgewählt wurden hauptsächlich sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten in insbesondere gemeinnützigen Bereichen z.B. bei Vereinen, Kirchen oder in der Seniorenbetreuung. Das sind Arbeiten, die ohne die „Job-Perspektive“/„Job Offensive“ nicht erledigt würden.

8. Wie verläuft die Umsetzung des Konzeptes in die Praxis?

Flächentest in Weiden, Hof und Coburg

Mit der Einführung des Konzeptes in der Stadt Weiden i. d. Opf. wurde der ganzheitliche Ansatz des Konzeptes seit dem 11. Februar 2008 erstmals auch im Freistaat Bayern erprobt. Ziel war es, die Arbeitslosigkeit im Stadtgebiet Weiden – eine der höchsten in Bayern – durch das Bündeln der vorhandenen Ressourcen deutlich zu senken und damit den Standort Weiden zu stärken. Die Stadt Weiden mit ca. 43.000 Einwohnern beteiligte sich unmittelbar am Projekt. Sie implementiert langfristige Strukturmaßnahmen, um das Projekt auch nachhaltig zu unterstützen.

Die Aktivierung der Arbeitslosen entspricht dem beschriebenen fünfstufigen Modell. Trotz unterschiedlicher Rahmenbedingungen konnten ähnliche Ergebnisse wie bei den Modelltests in den Neuen Bundesländern erzielt werden. Ab 30. November 2008 wies das Stadtgebiet statt 10,6 % nur noch 5,0 % Arbeitslosigkeit auf.

Die Projektinitiatoren haben so bewiesen, dass durch die intensive Zusammenarbeit zwischen der Agentur für Arbeit und der Arbeitsgemeinschaft mit der Stadt, den Vereinen, Bildungsträgern, Kammern, Gewerkschaften und Unternehmern sehr positive Effekte eintreten. Das gemeinsame Auftreten am Arbeitsmarkt und die abgestimmte Vorgehensweise hinsichtlich der Integrations- und Qualifizierungsmöglichkeiten sind Grundlage des Erfolges. Damit wurde auch anderen Regionen des Freistaates gezeigt, wie durch das gemeinsame Agieren am Arbeitsmarkt Ziele besser erreicht werden und eine deutliche Reduzierung der Arbeitslosigkeit gewährleistet ist.

Aufgrund der hervorragenden Ergebnisse in Weiden i. d. Opf. wurde das Konzept auf die Städte Hof (ca. 48.000 Einwohner) und Coburg (ca. 42.000 Einwohner) in Oberfranken ausgeweitet. In der Stadt Hof, die gemeinsam mit Weiden in Bayern eine der höchsten Arbeitslosigkeit verzeichnete, konnte die Quote innerhalb des Zeitraums der Konzepteinführung bis Juli 2009 um 25,5 % von 9,4 % auf 7,1 % gesenkt werden; in Coburg auf 7,0 %.

9. Weitere Schritte

Erweiterung der Modellversuche in Bayern

Das Konzept hat sich in bisher drei Bundesländern als erfolgreiches und weithin anerkanntes Konzept zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit bewährt. In allen Standorten ging die Arbeitslosigkeit durch die konsequente Aktivierung des gesamten Arbeitslosenbestandes im Rahmen eines ganzheitlichen Ansatzes signifikant zurück.

Für die Bewertung der Übertragbarkeit des Konzepts auch auf größere Wirtschaftsräume ist als nächster Schritt ab dem 01.04.2010 die Einführung in weiteren Städten in Bayern vorgesehen. Geplant sind Traunstein, Freilassing, Passau und Weilheim bzw. die Ausweitung vom Stadtgebiet Weiden auf den gesamten Landkreis.

10. Auswirkungen im Gesamtsystem Bayerns

Die bisherigen Berechnungen der Begleitforschung zeigen, dass bei einem Abgang von 10,0 % der Arbeitslosen in den Stufen 1 bis 3 eine Einsparung an passiven Leistungen erzielt wird, mit der die Aufwendungen annähernd gedeckt wären. In allen Modellstandorten wurde aber eine Quote zwischen 20 und 30 % bei den Abgängen verzeichnet, so dass die Kosten von den erzielbaren Einsparungen deutlich überstiegen würden.

Die Kosten der Arbeitslosigkeit gehen somit durch die Konzeptumsetzung gesamtfiskalisch zurück; Steuermittel können eingespart werden.

Die bisher vorliegenden Ergebnisse der Begleitforschung zeigen auch, dass die „Job-Perspektive“/„Job Offensive“ einen erheblichen positiven Einfluss auf das individuelle Wohlbefinden der Beteiligten, die Steigerung der persönlichen Motivation und des Selbstwertgefühls, aber auch auf das soziale Leben und Miteinander innerhalb der Kommune ausübt. Für gezahlte Sozialleistungen wird eine Gegenleistung erbracht.

„Das Ziel der am Projekt beteiligten Akteure, Langzeitarbeitslosen durch eine Tätigkeit im gemeinnützigen Sektor wieder Hoffnung zu geben und ihr Selbstvertrauen zu stärken, war anspruchsvoll. Angesichts der hohen Zufriedenheit aller Beteiligten hat sich dieser Aufwand ohne Zweifel gelohnt:

Die Bürgerarbeiter gewannen nachweislich an Selbstbewusstsein, fühlten sich wichtig und gebraucht. Bei ihrer zweimaligen Befragung zeigten sich erstaunlich hohe Werte von Arbeits- und allgemeiner Lebenszufriedenheit.

Die Träger, die Stadt und die Einsatzstellen berichteten von einem hohen zusätzlichen Nutzen, den sie aus Bürgerarbeit ziehen konnte. Bürgerarbeit hatte und hat nachhaltig positive Wirkungen in Bad Schmiedeberg sowohl für das öffentliche Leben der Kommune als auch für das Leben der Bürgerarbeiter.

Die wichtigste Grundlage für diesen Erfolg von Bürgerarbeit bildete vor allem die Bereitschaft aller institutionellen Akteure, miteinander zu kommunizieren und zu kooperieren und dabei neue, durchaus auch unübliche Wege zu beschreiten.“

(aus dem Endbericht des Zentrums für Sozialforschung Halle e.V. „Evaluation des Projektes Bürgerarbeit“, Halle, Mai 2008)