

Nr: 83

Erlassdatum: 31. Januar 1991

Fundstelle: BAnz 48/1991; BWP 3/1991; Ergebnisniederschrift Sitzung HA 1/1991

Beschließender Ausschuss: Hauptausschuss des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB)

Hauptausschuß des Bundesinstituts für Berufsbildung

Bonn, 1. Februar 1991

Nachqualifizierung von Langzeitarbeitslosen Situation, Maßnahmen, Empfehlungen

Die seit Jahren hohe Langzeitarbeitslosigkeit konnte 1989 zum erstenmal deutlich gesenkt werden. Der derzeitige Bestand von nahezu 600.000 Langzeitarbeitslosen¹⁾ stellt jedoch weiterhin ein bedrückendes soziales Problem dar. Besonders besteht die Gefahr einer sich verhärtenden Arbeitslosigkeit, durch die alle Wiedereingliederungsbemühungen erheblich erschwert werden. Der Hauptausschuß des Bundesinstituts für Berufsbildung hält deshalb verstärkte Anstrengungen für einen wirksamen Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit für dringend erforderlich.

Langzeitarbeitslosigkeit hat sich als ein vielschichtiges arbeitsmarktpolitisches und soziales Problem erwiesen, für dessen Lösung keine Patentrezepte zur Verfügung stehen. Ein Bündel von aufeinander abgestimmten wirtschafts-, arbeitsmarkt-, sozial- und bildungspolitischen Maßnahmen ist notwendig, um spürbare Erfolge im Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit zu erzielen. Hierzu gehören auch Qualifizierungsmaßnahmen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß die Weiterbildung ein wirksames Instrument zum Abbau bzw. zur Vermeidung von individueller Arbeitslosigkeit darstellt. Der Hauptausschuß empfiehlt deshalb zur Verstärkung der bisher bewährten Ansätze ein konsequentes zielgruppenorientiertes Vorgehen zum weiteren Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit.

Darüber hinaus verlangt der langfristige Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit auch, Möglichkeiten präventiver Weiterbildung zu nutzen. Dazu gehört vor allem die Verstärkung der betrieblichen Weiterbildung für alle Erwerbstätigen, insbesondere für den Personenkreis der Un- und Angelernten.

1 Langzeitarbeitslosigkeit: Ausgangssituation

1.1 Daten und Strukturen

Als Langzeitarbeitslosigkeit wird eine registrierte Zeit der Arbeitslosigkeit von einem Jahr und länger bezeichnet. Dabei bleiben Unterbrechungen durch geringfügige Beschäftigungen außer Betracht²⁾.

Unter dem Aspekt beruflicher Qualifikation gilt es als unbestritten, daß sich mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit ein Prozeß der Dequalifizierung vollzieht; die Wiedereingliederungschancen der Betroffenen werden dadurch verschlechtert.

Häufig weisen Langzeitarbeitslose zusätzliche Merkmale auf, die die Vermittlung auf einen Arbeitsplatz besonders erschweren. Hierzu gehören:

- Alter,
- gesundheitliche Beeinträchtigungen,
- geringe Beherrschung der Kulturtechniken,
- geringe Mobilität.

Die in diesen vermittelungshemmenden Merkmalen deutlich werdenden Defizite können durch Weiterbildung nur zu einem Teil behoben werden. Qualifizierung ist nur dann ein geeignetes Instrument zur Erhöhung der Vermittlungschancen von Langzeitarbeitslosen, wenn fehlende oder geringe berufliche Qualifikation eine der (Haupt-) Ursachen der Arbeitslosigkeit ist. Der Realisierung beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen stehen jedoch häufig Schwierigkeiten gegenüber, die in der fehlenden oder geringen schulischen und beruflichen Vorbildung sowie in der meist nicht vorhandenen Weiterbildungserfahrung von Langzeitarbeitslosen begründet sind.

1.2 Zur Qualifikation von Langzeitarbeitslosen

Die Langzeitarbeitslosen bilden unter dem Aspekt beruflicher Qualifikation zwei Gruppen:

- Langzeitarbeitslose mit beruflichem Abschluß, der auf dem Arbeitsmarkt nicht oder nicht ohne weiteres verwertbar ist (= 47 v.H.);
- Langzeitarbeitslose ohne beruflichen Abschluß, die während ihres Arbeitslebens berufspraktische Qualifikationen erworben, jedoch ihren Arbeitsplatz z.B. aufgrund wirtschaftlicher, technologischer oder sektoraler Veränderungsprozesse verloren haben (= 53 v.H.).

Weder der vorhandene berufliche Abschluß noch die erworbenen berufspraktischen Qualifikationen reichen aus, um einen neuen Arbeitsplatz vermittelt zu bekommen.

Besonders bei Langzeitarbeitslosen ohne beruflichen Abschluß tritt häufig neben der fehlenden beruflichen Qualifikation eine Kombination mehrerer vermittelungshemmender Merkmale auf. Das hat in der Vergangenheit dazu geführt, daß der Personenkreis der Schwerstvermittelbaren in die Maßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung nicht ausreichend einbezogen werden konnte.

Neben Lernschwierigkeiten können Lernprozesse von Langzeitarbeitslosen auch beeinträchtigt werden durch

- Konfliktsituationen im sozialen Umfeld,
- finanzielle Probleme sowie
- Alkohol- und Drogenprobleme.

Das Auftreten eines oder mehrerer dieser Faktoren muß bei der Planung und Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen berücksichtigt werden, wenn das Maßnahmeziel nicht gefährdet werden soll.

2 Maßnahmen zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit

Mit einer Vielzahl von Maßnahmen und Aktivitäten wird versucht, Langzeitarbeitslosigkeit abzubauen bzw. Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern.

2.1 Maßnahmen der Arbeitsverwaltung

In der Förderpraxis sind Maßnahmetypen entwickelt worden, die auf die besonderen Belange der Langzeitarbeitslosen zugeschnitten sind.³⁾ Nennenswerte Anteile von Langzeitarbeitslosen sind bei folgenden Maßnahmetypen festzustellen:

- Maßnahmen nach [§ 41 a AFG](#) dienen der Verbesserung der Vermittlungsaussichten der Teilnehmer (1989: 8.881 Langzeitarbeitslose = 32,3 % aller Eintritte in diesen Maßnahmetyp).
- In Übungswerkstätten werden unter realistischen Bedingungen in der Verbindung von Lernen und Arbeiten Produktionsprozesse neu erlernt, geübt und/oder vertieft (1989: 7.055 Langzeitarbeitslose = 26,9 % aller Eintritte in diesen Maßnahmetyp).
- Übungsfirmen simulieren betriebliche Abläufe zum Erlernen entsprechender Tätigkeiten (1989: 2.787 Langzeitarbeitslose = 17,4 % aller Eintritte in diesen Maßnahmetyp).
- Durch Umschulungsmaßnahmen wird der Übergang in eine andere berufliche Tätigkeit

gefördert (1989: 8.689 Langzeitarbeitslose = 14,3 % aller Eintritte in diesen Maßnahmetyp).

- Sonstige Maßnahmen der beruflichen Fortbildung dienen dazu, berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten festzustellen, zu erhalten, zu erweitern oder der technischen Entwicklung anzupassen (1989: 22.685 Langzeitarbeitslose = 11,9 % aller Eintritte in diesen Maßnahmetyp).
- Die Förderung der betrieblichen Einarbeitung ermöglicht die Einstellung von Langzeitarbeitslosen unter zeitlich befristeter Übernahme von anteiligen Lohnkosten (1989: 4.764 Langzeitarbeitslose = 11,7 % aller Eintritte in diesen Maßnahmetyp).

Darüber hinaus bieten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) auch Langzeitarbeitslosen Gelegenheit, zeitlich befristete Tätigkeiten auszuüben. Im Jahresschnitt 1989 waren 96.911 Personen in allgemeinen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, davon 50.793 Langzeitarbeitslose (= 52,4 % aller Eintritte in diesen Maßnahmetyp) und 20.441 in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer tätig. Diese Maßnahmen wenden sich an zuvor arbeitslose Personen, die ansonsten kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt hätten.

2.2 Sonderprogramme der Bundesregierung

Seit Juli 1989 führt die Arbeitsverwaltung zwei Sonderprogramme der Bundesregierung zum gezielten Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit durch.

Das eine, die "Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose", umfaßt ein Volumen von 1,5 Milliarden DM, die für berufliche Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in Form von Lohnkostenzuschüssen bereitgestellt sind. Innerhalb dieses Sonderprogramms ist eine Summe von 50 Millionen DM für die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen unter erweiterten Förderungsvoraussetzungen zugunsten besonders schwer vermittelbarer Arbeitsloser vorgesehen; die Arbeitsverwaltung führt damit 51 Modellvorhaben in 8 ausgewählten Arbeitsamtsbezirken durch. – Insgesamt ist dieses Sonderprogramm auf 60.000 bis 70.000 Förderungsfälle für den Zeitraum bis Ende 1991 ausgelegt.

Ein zweites Sonderprogramm "Maßnahmen für besonders beeinträchtigte Langzeitarbeitslose und weitere schwerstvermittelbare Arbeitslose", das zunächst auf ein Volumen von 250 Mio DM ausgelegt war, ist mit dem Haushaltsentwurf 1991 der Bundesregierung zeitlich verlängert und für die Haushaltsjahre 1991 bis 1994 um jeweils 60 Mio DM aufgestockt und damit auf ein Gesamtvolumen von 490 Mio DM nahezu verdoppelt worden. Mit diesem Programm werden neue Wege bei der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit beschritten: Maßnahmeträgern, die besonders beeinträchtigten Langzeitarbeitslosen und schwerstvermittelbaren Arbeitslosen Arbeitsplätze anbieten, sie beruflich qualifizieren und/oder sozial betreuen, werden erstmals im Wege der Projektförderung Mittel für Investitionen, Betriebsmittel und Personalkosten bereitgestellt.

Nach gut einem Jahr Laufzeit hat die "Aktion Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose" zur

Beschäftigung von über 48.000 ehemaligen Langzeitarbeitslosen geführt. Über 9.000 Personen, die als vormals Schwerstvermittelbare ohne Aussicht auf einen Arbeitsplatz waren, werden bislang von dem Sonderprogramm für "besonders beeinträchtigte Langzeitarbeitslose und weitere schwerstvermittelbare Arbeitslose" erfaßt.

Das "Forum Langzeitarbeitslosigkeit" in der Zeitschrift "ibv" der Bundesanstalt für Arbeit soll allen Beteiligten, der Arbeitsverwaltung, Maßnahmeträgern und anderen externen Stellen, eine Gelegenheit bieten, Langzeitarbeitslosigkeit unter allen Aspekten zu erfassen und zu diskutieren, um weitere Möglichkeiten des Abbaus von Langzeitarbeitslosigkeit zu schaffen.

Auch in den Ländern gibt es vielfältige Initiativen und Förderprogramme, die auf die berufliche Integration von Langzeitarbeitslosen abzielen.

2.3 Modellversuche

Seit 1984 werden im Rahmen der "Modellversuchsreihe zur beruflichen Qualifizierung von Erwachsenen, die keine abgeschlossene Berufsausbildung haben und ein besonders Arbeitsmarktrisiko tragen", mit Förderung durch den Bundesminister für Bildung und Wissenschaft Modellversuche durchgeführt.

Ziel dieser Modellversuche ist es, mit prototypischen Maßnahmen solchen Personen einen beruflichen Abschluß zu ermöglichen, die in der Vergangenheit häufig als nicht oder kaum bildungsfähig gegolten haben und die zu anderen Maßnahmen keinen Zugang hatten bzw. diese nicht erfolgreich abschließen konnten.

Die Modellversuche umfassen eine bis zu sechs Monaten dauernde Vorbereitungsphase, eine zweijährige Umschulungsphase und eine bis zu sechs Monaten dauernde Nachbereitungsphase. Sie werden mit einer Kammerprüfung abgeschlossen.

Allen Modellversuchen gemeinsam ist die sozialpädagogische Begleitung und die zusätzliche Ausstattung mit Lehrern für die Realisierung von Stütz- und Förderangeboten.

Die bisherigen Ergebnisse⁴⁾ der abgeschlossenen wie der laufenden Modellversuche zeigen, daß Langzeitarbeitslose ohne Bildungsabschluß solche Maßnahmen erfolgreich bestehen können. Dies belegen niedrige Abbruchquoten, gute Prüfungsergebnisse und hohe Vermittlungsquoten.

3 Empfehlungen

Der weitere Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit macht es erforderlich, die bisher bewährten Instrumente verstärkt einzusetzen und durch zielgruppenorientierte Ansätze der Maßnahmegestaltung zu ergänzen. Im einzelnen gibt der Hauptausschuß des Bundesinstituts für Berufsbildung folgende Empfehlungen:

1. Die Betriebe sollen sich bei der Qualifizierung der Langzeitarbeitslosen nicht allein an den staatlichen Fördermöglichkeiten orientieren. Mit der Besetzung auch neuer Arbeitsplätze sollten sie bei der Einstellung dieses Personenkreises eine entsprechende Qualifizierung auch im eigenen Interesse vornehmen. Private und öffentliche Arbeitgeber sollten insbesondere ihre Weiterbildungsmaßnahmen für Un- und Angelernte, ältere Arbeitnehmer und von Arbeitslosigkeit Bedrohte intensivieren.
2. Personen, die Merkmale der drohenden Langzeitarbeitslosigkeit aufweisen, müssen sofort nach Beginn der Arbeitslosigkeit hinsichtlich ihrer Qualifizierungsmöglichkeiten beraten werden, um ihnen einen möglichst raschen Eintritt in eine Maßnahme der beruflichen Weiterbildung zu ermöglichen.

So können die psychosozialen Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit aufgefangen bzw. verhindert werden.

3. Auch die Arbeitslosen selbst sind aufgefordert, alle Informations- und Beratungsmöglichkeiten zu nutzen und eigenverantwortlich ihre Qualifizierungsinteressen zu verfolgen.
4. Die Ansätze der Verbindung von Arbeiten und Lernen sollen ausgebaut werden. Dazu gehört auch, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen so zu gestalten, daß sie in stärkerem Maße zu Lernzwecken genutzt werden können. Die betriebliche Einarbeitung soll verstärkt mit der Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen verbunden werden.
5. Für Langzeitarbeitslose mit beruflichem Abschluß sollen verstärkt Maßnahmen der Anpassungsfortbildung zur Vermittlung arbeitsmarktgängiger Qualifikationen angeboten werden. Für diesen Personenkreis sind aber auch Maßnahmen der Aufstiegsfortbildung nicht ausgeschlossen.
6. Für Langzeitarbeitslose ohne beruflichen Abschluß sollen Weiterbildungsmaßnahmen angeboten werden, die auch durch modular gestaltete Lehrgänge die Zertifizierung erworbener Qualifikationen selbst bei vorzeitiger Beendigung der Maßnahme gestatten. Insbesondere sollten auch betriebliche Einzelumschulungsmaßnahmen unter verstärkter Einbeziehung von Klein- und Mittelbetrieben durchgeführt werden.
7. Für Problemgruppen, wie z.B. Schwerstvermittelbare oder Lernung gewohnte ohne beruflichen Abschluß, sollen verstärkt auch auf einen Abschluß bezogene Maßnahmen angeboten werden. Für diese Problemgruppen sollten je nach Bedarf berücksichtigt werden:
 - zusätzliche Zeiten für die Vor- und Nachbereitung,
 - praxisorientiertes Lernen,
 - sozialpädagogische Begleitung,

- Lernberatung sowie Stütz- und Förderangebote sowie
- zielgruppenpädagogisch vorgebildete Lehrkräfte.

Unter dem Aspekt des Erfolges sind die höheren Aufwendungen für solche Maßnahmen, die z.B. in Modellversuchen erprobt wurden, wirtschaftlich vertretbar.

8. Die Möglichkeiten der Kinderbetreuung müssen erweitert werden, um Betroffenen die kontinuierliche Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen zu gewährleisten. Dieses bezieht sich vor allem auch auf die Öffnungszeiten der Kinderbetreuungseinrichtungen.
9. Für eine erfolgreiche Weiterbildungsteilnahme ist eine finanzielle Förderung der Lernenden sicherzustellen. Dies gilt insbesondere für die Teilnehmer an Langzeitmaßnahmen, an deren Motivation und Durchhaltevermögen besonders hohe Anforderungen gestellt werden.

Von 1980 (106.140 = 12.9%) bis 1988 (684.670 = 32,6%) stieg die Anzahl der Langzeitarbeitslosen nahezu kontinuierlich an; 1989 sank die Anzahl der Langzeitarbeitslosen (591.306 = 31,4%). An diesem Rückgang waren in erster Linie die Arbeitslosen beteiligt, die 1 bis unter 2 Jahren ohne Beschäftigung waren (1988: 337.410 = 16,1%; 1989: 276.809 = 14,7%). Die Anzahl der Langzeitarbeitslosen, die 2 Jahre und mehr ohne Beschäftigung waren, sank dagegen nur von 347.260 = 16,5% (1988) auf 314.497 = 16,7% (1989).

(Vergl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, ANBA, 5/1990, S. 725 f.).

Von 1981 (17.900) bis 1986 (86.708) stieg die Anzahl der Langzeitarbeitslosen, die in eine Maßnahme der beruflichen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung eintraten, stark an; seit 1987 (78.362; 1989: 56.908) ist die Anzahl der Eintritte rückläufig. Von Januar bis Mai 1990 traten 24.740 Langzeitarbeitslose in eine Bildungsmaßnahme ein.

Der Anteil der Eintritte von Langzeitarbeitslosen in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (Fortbildung, Umschulung, Einarbeitung) gemessen an den Eintritten Arbeitsloser steigt von 1981 (13,6%) bis 1985 (25,4%); seit 1986 (24,8%) sank dieser Anteil bis auf 20,7% (1989); für Januar bis Mai 1990 beträgt er 16,0 %

(Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Statistik, IIb3 – 4401, 1990 und Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, ANBA, 7/1990, S. 1087 und 1090).

- 1) Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit:
- 2) Diese Definition wird in den Arbeitsverwaltungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft einheitlich verwendet.
- 3) Entwicklung der Eintritte von Langzeitarbeitslosen in berufliche Bildungsmaßnahmen:
- 4) Diese Ergebnisse werden laufend in einer eigenen Reihe des Bundesinstituts für Berufsbildung veröffentlicht. Die Reihe umfaßt derzeit 40 Praxisberichte, weitere sind in Vorbereitung. Sie können bei der Abteilung 4.2 des Bundesinstituts angefordert werden. Darüber hinaus vgl.: Empfehlungen zur Planung und Durchführung abschlußbezogener Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung für besondere Adressatengruppen, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Heft 3/1989, Seite 40 – 41.