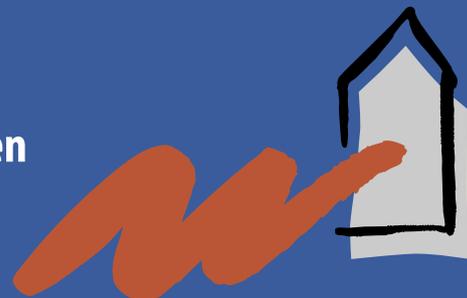


# Arbeitsmarktpolitisches Programm

der BAG Wohnungslosenhilfe e.V.

## Beteiligung von Menschen in Wohnungsnot und in besonderen sozialen Schwierigkeiten am Arbeitsleben



erarbeitet vom Fachausschuss Arbeit der BAG W und am 26.11.2009 vom Vorstand der BAG W verabschiedet

### Vorbemerkung

*Das arbeitsmarktpolitische Programm der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W) stellt die Grundsatzposition der BAG W im fach- und sozialpolitischen Feld der Integration in den Arbeitsmarkt dar. In erster Linie wendet es sich an die möglichen Kooperationspartner der Hilfen für Menschen in Wohnungsnot. Es baut auf dem Grundsatzprogramm der BAG W von 2001 auf.*

*Es ist beabsichtigt, auf der Basis des arbeitsmarktpolitischen Programms in Zukunft verschiedene konkrete Empfehlungen für das Helfefeld der so genannten Arbeitshilfen zu entwickeln. Dem Programm ist ein Glossar wichtiger arbeitsmarktpolitischer Begriffe beigelegt.*

### I. Einleitung

Themen dieses Programms sind die Arbeitsmarktpolitik und die Hilfen zur Verbesserung der Beteiligung am Arbeitsleben von Menschen in Wohnungsnot (Wohnungsnotfälle) und in besonderen sozialen Schwierigkeiten. Dazu zählen auch die Menschen, die vorübergehend nicht erwerbsfähig sind und erhebliche Vermittlungshemmnisse aufweisen.

Arbeitsmarktpolitik muss als staatliche Aufgabe auf allen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) Arbeitskräfteangebot und -nachfrage sinnvoll ausgleichen, einen Beitrag zur sozialen Sicherung (Ausgleich bei nicht ausreichender Einkommenssicherung durch Erwerbsarbeit), zur Chancengleichheit und zur Förderung und Stützung der Arbeitssuchenden leisten. Dabei ist ein Schwerpunkt auf die besonderen Problemgruppen des Arbeitsmarktes in der Weise zu legen, dass die notwendigen Instrumente für individuelle Hilfen zur Integration in Arbeit gesetzlich festgelegt und in ausreichender Zahl vorhanden sind.

Der Schlüssel zu einer sinnvollen Arbeitsmarktpolitik ist die Entwicklung und Stabilisierung eines geförderten Sektors

an Arbeitsangeboten, der eine sinnvolle Einheitlichkeit der Organisation und institutionelle Kontinuität für die Hilfeanbieter garantiert.

Unter Hilfen zur Beteiligung am Arbeitsleben verstehen wir einen kontinuierlich zu organisierenden Prozess von Hilfen für arbeitslose Menschen in Wohnungsnot und besonderen sozialen Schwierigkeiten zur Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt bis hin zur Aufnahme einer späteren Beschäftigung und der Begleitung des Überganges. Die Verbesserung der Teilhabe am Arbeitsleben ist ein Kernbereich der sozialen Integration von Menschen in Wohnungsnot und in besonderen sozialen Schwierigkeiten, deren Lebenslage – je nach Einzelfall – durch Kombination von Langzeitarbeitslosigkeit, Wohnungslosigkeit, Einkommensarmut und verschiedenste psycho-soziale und körperliche Handicaps (Sucht, Krankheit, psychische Störungen, Behinderungen etc.) gekennzeichnet sein kann. Die Verbesserung der Integration in das Arbeitsleben ist nur Personen orientiert und im ganzheitlichen und koordinierten Zusammenwirken mit Hilfen für andere Lebensbereiche möglich. Langfristiges Ziel der Arbeitshilfen (Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt) ist die Wiederaufnahme bezahlter Erwerbsarbeit; wo sich dies – auch mit staatlicher Unterstützung – als nicht oder noch nicht möglich erweist, die Wiederaufnahme sinnvoller tagesstrukturierender Tätigkeiten im Rahmen von Beschäftigungsprojekten.

### Menschenrecht auf Arbeit als Gemeinschaftsaufgabe

Die BAG W steht für ein Menschenrecht auf Arbeit ein. Sie lehnt es entschieden ab, Menschen zu unbezahlter Arbeit als „Gegenleistung für Transferleistungen“ zu verpflichten. Die BAG W fordert eine angemessene Entlohnung bezogen auf ein menschenwürdiges Leben in unserer Gesellschaft. Hilfen zur Verbesserung der Integration wohnungsloser Menschen ins Arbeitsleben sind eine Gemeinschaftsaufgabe! Nach der Schaffung des Sozialgesetzbuches II sind zwar nach wie vor die Träger der Wohnungslosenhilfe selbst und die örtlichen und überörtlichen Träger der Hilfen nach dem SGB XII gefordert, neue



Ansätze für Arbeitshilfen zu entwickeln; noch mehr müssen aber die Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende, in deren Aufgabenbereich die Arbeitshilfen fallen, die früher im BSHG angesiedelt waren, Lösungen entwickeln.

Es sei jetzt schon festgestellt, dass bundesweit durch die massiven Organisationsprobleme seit der Umsetzung der SGB II Reformen Arbeitshilfen stark beeinträchtigt sind. Wir erwarten ins. von der Bundesagentur für Arbeit vermehrte Anstrengungen zum zielgruppenorientierten und beschäftigungsorientierten Fallmanagement für Menschen in Wohnungsnot (vgl. BAG W 2004).

Mit diesem Papier möchte die BAG Wohnungslosenhilfe

1. ihre arbeitsmarktpolitische Grundsatzposition darlegen und den Gesetzgeber auffordern, seine Arbeitsmarktpolitik für besondere Problemgruppen neu auszurichten.
2. Eckpunkte für moderne, passgenaue und geschlechtsdifferenzierte Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt entwickeln, um den sozialpolitischen Akteuren der Arbeitsmarktpolitik und den Trägern der Arbeitshilfen eine grundlegende Orientierung über zukünftige Herausforderungen und sinnvolle Ansätze der Arbeitshilfen für Menschen in Wohnungsnot (Wohnungsnotfälle) und in sozialen Schwierigkeiten geben.
3. mit diesen Akteuren und Trägern in einen Diskussionsprozess über den besten Weg zur Verbesserung der Teilhabe am Arbeitsleben eintreten und die Träger anregen, mehr ziel- und passgenaue sowie geschlechtsdifferenzierte Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt zu entwickeln als bisher.

Die Antworten der Sozialpolitik auf die Veränderungen in der Arbeitswelt haben eine riskantere Ausgestaltung von Arbeitsverhältnissen zur Folge gehabt. Diese Entwicklung muss in der gebotenen Kürze im Überblick nachgezeichnet werden, um Ansatzpunkte für eine Neujustierung der Arbeitsmarktpolitik für Problemgruppen des Arbeitsmarktes zu gewinnen.

## II. Wandel der Arbeitswelt

### Von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft

Zwischen 1970 und 2007 ist die fast vollständige Schrumpfung des Agrarsektors (Primärer Sektor) auf einen kleinen Anteil der Erwerbstätigen von 2,1 % (2007) zu verzeichnen; ferner die fortschreitende Abnahme der Industrieproduktion - 2007 betrug der Anteil 25,4 % (Sekundärer Sektor) - und die Zunahme des Dienstleistungssektors (Tertiärer Sektor), der heute mit 72,4 % (2007) der dominierende Beschäftigungssektor ist (vergl. Tab 1)

**Tab 1 Struktur der Wirtschaftssektoren**

	Zahl der Erwerbstätigen in Mio	Landwirtschaft (Anteil in %)	Industrie (Anteil in %)	Dienstleistung (Anteil in %)
1970	26.589	8,4	46,5	45,1
2007	39.737	2,1	25,4	72,4

(Quelle: Eigene Berechnung nach Statistischem Bundesamt)

Diese Tendenz wird sich in Zukunft fortsetzen: Entsprechend wird es in Zukunft weniger Beschäftigung und Arbeitsplätze in der Land- und Forstwirtschaft und vor allem im verarbeitenden Gewerbe, dem Baugewerbe sowie der Energie- und Wasserversorgung und dem Bergbau, also in weiten Teilen des primären und sekundären Sektors geben. Arbeitsplatzgewinne verzeichnet zukünftig der tertiäre Sektor (Architekten, Makler, Messegesellschaften, Rechtsanwälte, Steuerberater, Softwarehäuser, Werbeagenturen, Datenverarbeiter etc.). Deutliche Arbeitsplatzgewinne wird es auch in den personenbezogenen Dienstleistungen geben (Gesundheitswesen, häusliche Dienstleistungen, Erziehungs- und Unterrichtswesen). Der Umfang wissensbasierter Tätigkeiten nimmt zu, während einfache Tätigkeiten quer über alle Wirtschaftsbereiche abnehmen werden.

Diese Entwicklung wird weiterhin zu einer rasanten Dequalifizierung vieler Arbeitnehmer, zu einer rapiden Abnahme „einfacher Tätigkeiten“ und damit zu einem erhöhten Bedarf an höher qualifizierten Arbeitskräften führen. Darauf haben Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik in Deutschland bis heute keine überzeugende Antwort gefunden.

### Strukturelle Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung

Der skizzierte wirtschaftliche Wandel hat – in Verbindung mit unzureichenden sozial-, bildungs-, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Antworten – zu einem fortlaufenden Anstieg strukturell und konjunkturell bedingter Arbeitslosigkeit und ins. der Langzeitarbeitslosigkeit geführt.

Im Juli 2009 betrug die Zahl der Arbeitslosen für Gesamtdeutschland 3.462.000, davon 2.268.000 in Westdeutschland und 1.094.000 in Ostdeutschland. Die Arbeitslosenzahlen wären vermutlich um mindestens 500.000 höher ausgefallen, wenn nicht Kurzarbeit und Vorruhestandsregelungen die Arbeitslosigkeit abgefangen hätten. Die Zahl der Kurzarbeiter ist in der ersten Jahreshälfte 2009 gegenüber dem Vorjahr um ca. 1,3 Millionen gestiegen! ( BA, 2009).

Von den 3.462.000 Arbeitslosen im Juli 2009 wurden 1.214.000 oder **35 Prozent** im Rechtskreis SGB III von einer Agentur für Arbeit und 2.249.000 oder **65 Prozent** im Rechtskreis SGB II von einem Träger der Grundsicherung betreut.

Die BA stellte im Juli 2009 fest: „Die Arbeitslosenquote auf Basis aller zivilen Erwerbspersonen belief sich im Juli auf 8,2 Prozent. Im Vergleich zum Vorjahr nahm sie um 0,5 Prozentpunkte zu. Die saisonbereinigte Arbeitslosenquote blieb gegenüber dem Vormonat unverändert bei 8,3 Prozent. In Ostdeutschland war die Quote mit 12,9 Prozent fast doppelt so groß wie im Westen mit 7,0 Prozent. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Quote in Westdeutschland um 0,6 Prozentpunkte und in Ostdeutschland um 0,1 Prozentpunkte erhöht.“ (Bundesagentur f. Arbeit, 2009)

Die Arbeitslosenquoten von Frauen und Männern unterscheiden sich kaum: Männer (8,4%), Frauen (8,1 %). Im Rechtskreis SGB II betrug der **Langzeitarbeitslosenanteil** 40,3 Prozent und im Rechtskreis SGB III 10,9 Prozent.

Deutlicher wird das Ausmaß der Arbeitsmarktproblematik, wenn man die **Unterbeschäftigung** einbezieht: Im Juli 2009 belief sich die Unterbeschäftigung (ohne Kurzarbeit) auf 4.527.000. Fasst man Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zusammen, so ergeben sich insgesamt fast 8 Millionen Menschen in Deutschland, die nicht in den Arbeitsmarkt integriert sind.

Schon allein der quantitative Rahmen macht deutlich, dass nur ein umfassender Politikansatz der großen Dimension dieser sozialen Desintegrationstendenzen gewachsen sein kann.

**Die soziale Spaltung des Arbeitsmarktes und die soziale Ausgrenzung**

Die Arbeitswelt hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten tief greifend gewandelt. Es wird und wurde angesichts hoher Arbeitslosenzahlen die Frage gestellt, ob der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht und ob die

Trennung von bezahlter und unbezahlter Arbeit aufrechterhalten werden sollte, z.B. in der Debatte um ein Grundeinkommen. Wir erwarten nicht, dass klassische Lohnarbeit sich allmählich auflöst oder an die Stelle der bezahlten Arbeit zunehmend eine staatlich subventionierte sinnvolle Tätigkeit tritt.

Wir sind der Auffassung, dass der Unterschied zwischen Arbeit und Arbeitslosigkeit, bezahlter und unbezahlter Arbeit nicht nur ein konstitutives Element unserer Gesellschaft ist, sondern auch als Ausgangspunkt für die Entwicklung von Arbeitsmarktpolitik und Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt unverzichtbar bleibt. Entscheidend sind die grundlegenden Veränderungen der Struktur des Arbeitsmarktes, die sich daraus ergebenden Wandlungen der Art der Arbeitsverhältnisse und der Formen ihrer sozialen Absicherung.

Mit der folgenden Übersicht (vergl. Tabelle 2) der „Arbeitsverhältnisse im Wandel“ lässt sich der Strukturwandel der Arbeitsmärkte und Arbeitsverhältnisse in allgemeiner Form abbilden; jeder Dimension sind die dazu geführten typischen gesellschaftlichen Diskurse zugeordnet. Man kann deutlich erkennen, dass in al-

**Tab 2 Struktur der Arbeitsverhältnisse nach Arbeitsmarktsektoren**

Dimensionen der Arbeit	Soziale Absicherung	Bezahlung	Arbeitsvertrag	Dauer	Umfang	Ausbildung und Qualifikation	Öffentliche Förderung	
Inhalt und Funktion	Absicherung im Alter, bei Krankheit und Arbeitslosigkeit	Lohnhöhe und ihre tarifliche Absicherung	Art und Qualität rechtlicher Absicherung	Befristete vs. unbefristete Arbeitsverhältnisse	Wochenarbeitszeit	Zugangsvoraussetzungen	Art und Umfang der individuellen (Arbeitnehmer) oder kollektiven (Betriebe) Förderung	
<b>Etablierter Sektor</b>	Arbeitsmarktsektoren	Volle Absicherung	Weitgehende tarifliche Absicherung	Regelarbeitsvertrag	Unbefristeter Vertrag	40 Stundenwoche und mehr plus Überstunden (Überlastung)	Gute Ausbildung	Starke betriebliche Subventionen und ausreichende Absicherung gegen Arbeitslosigkeit
<b>Prekärer Sektor</b>		Keine ausreichende Absicherung	Untertarifliche Absicherung	Reduzierter Rechtsschutz (Kleinbetriebe z.B.)	Befristete Verträge	Teilzeitarbeit, aber nicht sichernd	Zu wenig Umschulungsangebote	Lückenhafte und zu geringe öffentliche Subventionen bzw. keine spezifische öffentliche Förderung
<b>Niedriglohnssektor</b>		Keine Absicherung	Unterhalb von 6,68 €, resp. 401,-- €	Kein Arbeitsvertrag	Keine feste Dauer	Tagelöhnerexistenz	Unzureichende Ausbildung und Dequalifikation	Aufstockende Individualsubventionen
<b>Staatlich regulierter Sektor</b>		Reduzierte Absicherung	Aufstockende Bezahlung zu einer Grundsicherung	- WfB - Strafvollzugsgesetz - SGB II/III	Begrenzte Dauer	1/5 der Normalleistung (WfB) 15 Stunden SGB II	Diverse Instrumente	Systematische öffentliche Subventionen
<b>Diskurse</b>	Entkoppelung von sozialer Absicherung und Arbeitsverhältnis, da Lohnarbeit nicht mehr grund-sichernd	Mindestlöhne, da Löhne zunehmend nicht mehr existenzsichernd	Illegale Beschäftigung, Scheinselbstständigkeit u. Schwarzarbeit, da reguläre Arbeitsverträge abnehmen	Flexicurity: wegen erhöhten Wandels im Arbeitsmarkt Absinken der Durchschnittsdauer eines Arbeitsverhältnisses (s.a. soziale Absicherung)	Reduktion der Wochenarbeitszeit, Arbeitszeiten-debatte	Zunahme der Geschwindigkeit der Dequalifizierung und des Risikos bei fehlender Ausbildung keine Arbeit zu finden	Neue Formen der öffentlichen Intervention: Verschärfung der Koppelung von Arbeitspflicht und sozialer Unterstützung; Mindestsicherungsdebatte	



len Dimensionen der Arbeitsverhältnisse der gesellschaftliche Wandel tiefe Spuren hinterlassen hat. Die sozialpolitischen Diskurse dazu laufen leider zum Teil getrennt voneinander ab (vergl. Tabelle 2) Die Spaltung des Arbeitsmarktes in einen **etablierten Sektor**, einen **prekären Sektor**, einen **Niedriglohnsektor** und einen **staatlich regulierten Sektor**, die in der Übersicht schematisch aufgezeigt wird, macht aber deutlich, dass es einer umfassenden Reform der Arbeitsmarktpolitik bedarf, die alle Sektoren des Arbeitsmarktes im Blick hat. Dies gilt ins. für den Niedriglohnsektor und den staatlich regulierten Sektor, die u.a. die so genannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes umfassen, zu denen auch Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten und Wohnungsnot zählen.

Generell lässt sich für die dargestellten Sektoren des Arbeitsmarktes festhalten (vergl. Statistisches Bundesamt, 2009):

1. Die Beschäftigtenzahlen im etablierten Sektor nehmen fortschreitend ab zugunsten der anderen Sektoren, obwohl die Zahl der Beschäftigten zwischen 1998 und 2008 um rund zwei Millionen gestiegen ist. Die Zahl der Beschäftigten im etablierten Sektor ist in den letzten 10 Jahren um ca. 800.000 gesunken. Während 1998 noch 72,6 % der Erwerbstätigen in Normalarbeitsverhältnissen beschäftigt waren, sank der Anteil in 2008 auf 66,6 %. 3,2 Prozent der Normal-Arbeitnehmer galten 2008 als armutsgefährdet.
2. Der Niedriglohnsektor atypischer Beschäftigungsverhältnisse (Durchschnittsstundenlohn 2006 bei 11,98 € (Frauen 12,05 €; Männer:11,85 €)); Zeitarbeiter: 9,71 € (Frauen: 8,94 €; Männer: 9,98 €); geringfügig Beschäftigte: 8,98 € (Frauen: 9,07 €; Männer: 8,78 €) nimmt aufgrund staatlicher Umsteuerung in der Sozialpolitik deutlich zu. Ihre Gesamtzahl ist von 1998 nach 2008 um ca. 2.5 Millionen! gestiegen. Das Armutsrisiko lag 2008 hier bei 13 %, ein Anstieg um 46 % gegenüber 1998!
3. Die Prekarisierung führt also zu einem erhöhten Risiko für erwerbsfähige Menschen im etablierten Sektor, in den Niedriglohnsektor abgedrängt zu werden, z.B. in Branchen, in denen kein Mindestlohn gilt.
4. Diese Tendenzen führen zu einem Anstieg der Beschäftigten im vollständig staatlich regulierten Sektor (1 € Job, sonstige befristete Maßnahmen).
5. Zugleich werden erwerbsfähige Personen gänzlich aus dem Arbeitsmarkt verdrängt und laufen Gefahr, als Langzeitarbeitslose langfristig dequalifiziert zu werden und einen Abbau ihrer Erwerbsfähigkeit zu erleiden.

### Frauen stärker betroffen als Männer

Generell sind Frauen, ins. auch Frauen in Wohnungsnot, von den beschriebenen Tendenzen deutlich stärker betroffen als Männer. 57 Prozent der Frauen, aber nur 17 Prozent der Männer gehören zu den „Atypischen“, haben die Forscher Seifert und Brehmer ermittelt. Sie werteten Daten aus dem Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) von

1989 bis 2007 aus. Eine aktuelle Studie des Statistischen Bundesamtes belegt:

„Frauen sind sehr viel häufiger in atypischer Beschäftigung als Männer. So waren 2008 34,4 % der Frauen und gerade 12,0 % der Männer atypisch beschäftigt. Die größte Gruppe atypisch beschäftigter Frauen – 26,8 % aller erwerbstätigen Frauen – arbeitete in Teilzeit. Im Jahr 2008 waren 34,9 % junger Männer zwischen 15 und 24 Jahren atypisch beschäftigt. In den Gruppen mit einem höheren Alter sank dieser Anteil bis unter 10 %. Unter den jungen erwerbstätigen Frauen zwischen 15 und 24 Jahren waren 40,3 % atypisch beschäftigt (Statistisches Bundesamt, 2009).

Die durchschnittlich geringere Bezahlung von Frauen gegenüber Männern („Gender Pay Gap“) spiegelt sich auch in einem größeren Anteil niedrig entlohnter Frauen wider. Der Anteil der Niedriglohnbezieherinnen an allen Arbeitnehmerinnen ist mit 27,2 % knapp doppelt so groß wie der entsprechende Anteil bei den Männern mit 14,3 %. Dies erklärt sich daraus, dass zum einen der Anteil der Frauen in der schlechter bezahlten atypischen Beschäftigung deutlich höher ist: „Zum anderen beziehen aber auch Normalarbeitnehmerinnen häufiger einen Niedriglohn als Normalarbeitnehmer. Die entsprechenden Anteile liegen bei 16,7 % für die Frauen gegenüber 7,7% bei den entsprechend beschäftigten Männern.“ (Statistisches Bundesamt, 2009).

Dies zeigt, dass Frauen generell schlechter entlohnt werden als Männer. Infolgedessen tragen Frauen auch ein höheres Armutsrisiko bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit: „In allen Erwerbsformen waren 2008 die Alleinerziehenden die Gruppe, die vorrangig vom Armutsrisiko (24,5 %) betroffen war. Für allein erziehende geringfügig Beschäftigte lag das Risiko bei 53,5 % und für Teilzeitbeschäftigte bei 42,6 %.“ (Statistisches Bundesamt, 2009).

### Soziale Spaltung verschärft sich in Deutschland

An der zunehmenden Ungleichheit der Chancen des Zugangs zu Erwerbseinkommen, der Höhe der Erwerbseinkommen und des Grades sozialer Absicherung in den verschiedenen Sektoren wird deutlich, was sich auch an allen anderen Lebensbereichen zeigen lässt: Durch neue gesellschaftliche Entwicklungen und langfristige Umverteilungsprozesse hat sich in den letzten 10 - 15 Jahren die **Armut in Deutschland verschärft**. Das durchschnittliche Armutsrisiko (die Armutsgefährdungsquote ist gemäß EU-Definition der Anteil der Personen, die mit weniger als 60 % des mittleren Einkommens der Bevölkerung auskommen müssen) lag im Jahr 1998 bei 12 % (1998) und im Jahr 2005 bei 18 % (SOEP), eine Steigerung um 6 % (DW der EKD, 2008). Dies bedeutet die Herausbildung eines strukturellen Prekariats, d.h. einer wachsenden Gruppe von Menschen, die von der Teilhabe an vielen Lebensbereichen - sogar trotz Arbeit - ausgeschlossen werden. Hauptursache dieser Entwicklung ist die aufgezeigte, sozialpolitisch gewollte, forcierte Ausweitung eines Niedrig-

lohnsektors in Verbindung mit der relativen Absenkung von Transferleistungen im Rahmen der SGB II-Reform.

Im Zuge dieser Entwicklung hat sich die **soziale Ungleichheit (Drittgesellschaft)** verschärft, was von weiten Teilen der Bevölkerung zunehmend als soziale Ungerechtigkeit wahrgenommen wird. Während das untere Drittel, zu dem das Prekariat zählt, wächst, wird das mittlere Drittel zunehmend von tatsächlichen oder befürchteten Abstiegsprozessen erfasst und verteidigt seinen Besitzstand; das obere Drittel weitet seinen Besitzstand konsequent aus.

Dieser seit Jahren anhaltende Prozess wird durch die seit Herbst 2008 beispiellos herbeigeführte Weltwirtschaftskrise beschleunigt und weiter vorangetrieben. Und die vorliegenden Prognosen über die Zukunft des Arbeitsmarktes zeigen, dass diese Entwicklung bisher nicht gekannte Dimensionen annehmen wird. Um so mehr ist es Sache des Staates geworden regulierend einzugreifen. Sozialpolitik als Daseinsvorsorge steht vor der Herausforderung, über umfassende sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dieser Entwicklung gegenzusteuern und einen Schutzschirm für die sozial Benachteiligten zu spannen, der die weitere Desintegration der Gesellschaft sowie die drohende Zunahme sozialer Ausgrenzung und Armut über die soziale Exklusion vom Arbeitsmarkt (Langzeitarbeitslosigkeit) verhindert.

### III. Eckpunkte für eine grundlegende Änderung der Arbeitsmarktpolitik - Konsequenzen für eine teilhabeorientierte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Vor dem Hintergrund der andauernden und durch die Weltwirtschaftskrise sich verschärfenden Umbrüche der Arbeitsgesellschaft fordert die BAG W von Politik und Verwaltung eine umfassende „Reform der Reform“, die sich an den dargelegten langfristigen Herausforderungen für die Sicherung des Zugangs aller Menschen zum Arbeitsmarkt orientiert.

#### Kernpunkte für eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik

Das Leitbild Fordern und Fördern reicht auf Dauer nicht aus. Wir brauchen eine strategische Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik, die die neuen Herausforderungen beantwortet:

- Als strategische Leitkonzepte sind notwendig: **Flexicurity** oder **Übergangsarbeitsmärkte** mit dem Ziel, Übergänge in Erwerbsarbeit abzusichern. Diesem neuen Leitbild entspricht auch der Ersatz der Arbeitslosenversicherung durch eine sog. **Beschäftigungsversicherung**, mit der nicht nur das Risiko der Arbeitslosigkeit abgesichert wird, sondern der Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit bei Übergängen in verschiedene Formen der Erwerbstätigkeit. Die Beschäftigungsversicherung sollte ein Recht auf berufliche Weiterbildung beinhalten. Über ein Beschäfti-

gungsversicherungsgesetz soll auch denjenigen eine Beschäftigung gesichert werden, die nicht in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden können.

- Ziel der Arbeitsmarktpolitik muss es bleiben, dass der **Lebensunterhalt über Erwerbsarbeit gesichert** werden kann. Aufstockung von Erwerbseinkommen zur Sicherung des Lebensunterhaltes darf es nur geben bei Personen mit geringem Leistungsvermögen oder geringer Qualifikation, bei denen Qualifikationsmaßnahmen nur begrenzt einsetzbar sind. **Die BAG W fordert die Politik auf, bundesweite existenzsichernde Mindestlöhne wie in der Mehrheit (20 von 27) der EU-Staaten festzulegen, um den Fahrstuhl in das Prekariat** nicht-existenzsichernder Löhne anzuhalten. Die BAG W fordert den Gesetzgeber auf, diesen Mindestlohnansatz mit einer **einheitlichen Mindestsicherung** zu verbinden, deren Niveau deutlich über der jetzigen Sozialhilfe liegen muss.
- Arbeitskräfte mit geringer oder nicht mehr zeitgemäßer **Qualifikation werden es insgesamt schwer haben**, einen Arbeitsplatz zu finden. Um dem zu begegnen, brauchen wir eine **Offensive der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Bildungspolitik**. Weiterbildung muss zu einem zentralen Zukunftsthema für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, für Betriebe und für die soziale Arbeit zur Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit werden. Gefordert wird daher eine bessere Verzahnung zwischen dem allgemeinen Bildungssystem und der Weiterbildungsförderung in der Arbeitsmarktpolitik, z.B. Lernzeitkonten.
- Die Fragmentierung der Arbeitsförderung in zwei Rechtsbereiche - SGB II und SGB III - führt zu großen Koordinationsproblemen, weil sie „Verschiebebahnhöfe“ für Kostenübernahmen fördert. Die BAG W fordert eine Aufhebung der Rechtskreise und die Schaffung eines einheitlichen Rechtes für Arbeit und berufliche Wiedereingliederung.
- Nach der Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente vom Dezember 2008 sind auch neue Förderstrategien für Menschen in Wohnungsnot unter Beteiligung der bestehenden Dienste und Einrichtungen freier Träger verstärkt zu entwickeln.

#### Grundsätze einer Arbeitsmarktpolitik für besondere Problemgruppen

Die Arbeitsmarktpolitik für besondere Problemgruppen bedarf einer Weiterentwicklung, die an folgenden Eckpunkten orientiert sein sollte:

- **Gleichstellung der Angebotsstrukturen bei Langzeitarbeitslosen:** Der Gesetzgeber sollte einen **gesetzlichen Rahmen für gemeinnützige Sozialunternehmen in einem einheitlichen Regelwerk** schaffen, das die besonderen Bedingungen der sozialen Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt berücksichtigt. Sinnvoll ist dazu die Schaffung von Integrationsbetrieben in Analogie zu SGB IX.



- **Vereinheitlichung der Entlohnungssysteme:** Auf diese Weise könnten auch die unterschiedlichen **Entlohnungssysteme im Sozialrecht angeglichen werden.** So sind beispielsweise Arbeitsgelegenheiten auf der Basis des Mehraufwandes in Höhe von € 1,- aus tarifpolitischer Sicht keinesfalls als Dauerinstrument akzeptabel.

Bei den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante oder bei der Umsetzung des § 16 e zeigen sich unterschiedlichste Tarifformen: Gewerketarife, AVR, TVöD, BAT in kirchlicher Fassung, spezifische Arbeitsrechtsregelungen, Haustarife. Neben unterschiedlicher Entgelthöhe variieren die Tarifwerke in der Frage, welchen Status sie den hilfebedürftigen Maßnahmeteilnehmerinnen und -teilnehmern zubilligen: Arbeitnehmerstatus oder nicht. Dieses aus der Geschichte des §§ 19 BSHG bekannte Phänomen ist bis heute nicht gelöst. Eine Beschäftigung auf der Basis des Mehraufwandes bleibt ein sozialrechtliches Rechtsverhältnis. Die gleichen Menschen mit mehreren Vermittlungshemmnissen und fehlender Prognose zur Erlangung einer Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkterlangend durch § 16 e ein Arbeitsverhältnis. Die Entlohnung sollte bei einem Mindest-Stundenlohn über 7,50 € liegen, damit Leistungsberechtigte aus der Bedürftigkeit herauskommen.

- **Frauenförderung bei der beruflichen Integration:** Auf die besondere Lebenslage von Frauen ist bei der weiteren Novellierung des SGB II und der Ausrichtung von Förderprogrammen besonders Rücksicht zu nehmen. Viele der gegenwärtigen Regelungen führen zu geschlechtsspezifischen Benachteiligungen von Frauen. So ist die Quote der geförderten Frauen gerade bei den besonders erfolgreichen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten besonders gering. (Kalina / Weinkopf, 2007). Dazu zählt vor allem eine Verzahnung mit der Bildungspolitik, z.B. bei der Bereitstellung von Betreuungsplätzen von Kindern und beruflichen Integrationsmaßnahmen.
- **Zielgruppenübergreifende Ansätze:** Spezifische Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik sind z.Zt. Migranten, alleinerziehende Frauen, über 50-Jährige, Langzeitarbeitslose, Jugendliche. Die Zielgruppenmerkmale differieren also nach Alter, Geschlecht und Herkunft, **nicht mehr** nach besonderen individuellen Problemlagen wie Krankheit, Benachteiligung, Sucht o.ä. Der Europäische Sozialfonds oder auch die Politik der Bundesländer reagieren in der Arbeitsmarktpolitik fast nur noch auf diese Großgruppen und entwickeln entsprechende Angebote. Menschen, die Wohnungsnotfälle sind und ihre Hilfeinstitutionen werden sich darauf einstellen müssen, dass es im SGB II, SGB III, SGB XII kaum oder keine spezifischen problemlagenorientierten Förderinstrumente mehr geben wird. Zwar ist unter dem Aspekt gesellschaftlicher Integration - als Ziel der Hilfe - diese Richtung einerseits zu begrüßen, aber andererseits müssen parallel

dazu die für viele Zielgruppenangehörige zu hohen Schwellen durch gezielte Vermittlungsprogramme abgebaut werden. Kriterium ist eher die eingeschränkte Vermittlungsaussicht, die Bildungs- und Arbeitsmarktferte, deren Begründung in psychischer Erkrankung, Behinderung, Wohnungslosigkeit, Sucht, Schulden etc. liegt. Hier sind Unterstützungsformen im Rahmen des § 16 Abs. 1 SGB II in Verbindung mit § 46 Abs. 1 SGB III zu entwerfen. Auch die Möglichkeiten des § 16 f Freie Förderung sind für diese Zielgruppen entsprechend BA Anweisung 19-2009 (Freie Förderung nach § 16 f SGB II) auszuschöpfen.

- **Einheitlicher Integrationsplan zur beruflichen Integration:** Die Beantwortung der individuellen Förderstrategie ist nicht nach der Frage der Refinanzierung, der Hilfeart und dem begründenden Rechtsanspruch, sondern nach dem besten Weg zu beantworten. Gerade im Falle wohnungs- und arbeitsloser Menschen sind Unterstützungsleistungen in Kombination von SGB II-Leistungen und SGB XII-Leistungen möglich und häufig erforderlich.
- **Gleichstellung von sozialer Benachteiligung und Behinderung hinsichtlich der Sozialversicherung:** Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten (§§ 67-69 SGB XII) sollten mit den für Behinderung geltenden Standards sozialer Absicherung gleichgestellt werden. Bisher können z.B. Menschen, die in tagesstrukturierten Maßnahmen der Wohnungslosenhilfe zu Arbeitsprämien arbeiten, keine sozialversicherungsrechtlichen Ansprüche erwerben. Zielführend wäre einerseits die Ausrichtung konkreter längerfristiger Beschäftigungsmöglichkeiten in Analogie zur Werkstatt für Behinderte Menschen (ohne die Beschränkung der Gemeinnützigkeit), die Ermöglichung der Sozialversicherung, arbeitnehmerähnliche Schutzrechte wie andererseits die Einbeziehung in neue Formen der Übergangsgestaltung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt (Unterstützte Beschäftigung, ambulante, virtuelle Werkstatt etc.)
- **Förderquoten für besonders benachteiligte Gruppen:** Die öffentlich geförderte Beschäftigung sollte konsequent auf die **Reintegration der vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Gruppen** so ausgerichtet werden, dass über Quoten, die dem Anteil dieser Gruppen an den Langzeitarbeitslosen entsprechen, Fördermittel (der BA) vergeben werden.

#### IV. Typische Bedarfsgruppen und Anforderungen an die Programmstrukturen der Arbeitsförderung

Die veränderten Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes und der Sozialstruktur unserer Gesellschaft erfordern bei den Arbeitsförderprogrammen ein differenzierteres Vorgehen als bisher. Ins. die langfristigen psycho-sozialen Folgen jahrelanger Dauerarbeitslosigkeit, Armut und sozialer Ausgrenzung müssen bei der Ausrichtung von

Programmen berücksichtigt werden. Wenn der Grundsatz des „Förderns“ nicht ein weitgehend papierner Anspruch bleiben soll, müssen sich die Förderprogramme an die neuen gesellschaftlichen Realitäten anpassen.

Deshalb muss die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik für die folgenden Unterstützungsbedarfe systematisch spezifische Programmstrukturen ausbilden. Wir unterscheiden je nach typischem Unterstützungsbedarf fünf Programmtypen:

**Aktivieren:** Dieses Programm sollte sich schwerpunktmäßig auf die vorübergehend nicht-erwerbsfähigen und mit erheblichen Vermittlungshemmnissen belasteten Personen beziehen. Dies sind Menschen mit oder ohne Behinderung, die längere Zeit benötigen, um wieder in das Arbeitsleben eingegliedert werden zu können. Zielgruppe wären vor allem Personen, die seit Jahren in Armut und Dauerarbeitslosigkeit leben.

Eine Mehraufwandsentschädigung, die im Rahmen solcher Programme gezahlt wird, ist vor dem Hintergrund der real erbrachten Arbeitsleistung als Motivationszulage und nicht als Entlohnung zu behandeln.

**Qualifizieren:** Dieses Programm sollte mindestens vier Formen umfassen

- a) Basisqualifikationen (Sozialkompetenzen), Lesen, Schreiben, Rechnen etc.
- b) Schulische Qualifikationen: z.B. Nachholen von Abschlüssen
- c) Berufliche Qualifikationen: Anlernen, Ausbilden etc.
- d) Kenntnisvermittlung über staatsbürgerliche und allgemeine Lebenszusammenhänge

Es richtet sich damit vor allem auf Zielgruppen, deren Allgemeinbildung, schulische Bildung oder berufliche Bildung angesichts der Entwicklung des Arbeitsmarktes nicht mehr den üblichen Anforderungen entspricht.

**Unterstützen:** Dieses Programm sollte die Integration in den Arbeitsmarkt durch Arbeitsplatzangebote (Arbeitsprojekte) in Form öffentlich subventionierter Arbeitsplätze fördern

- a) Unterstütztes, aber entlohntes Arbeiten
- b) Nicht unterstütztes, aber entlohntes Arbeiten

Insbesondere infolge der durch den wirtschaftlichen Wandel wegbrechenden Arbeitsplätze hat der Sozialstaat die Verpflichtung, gezielt das Angebot öffentlich subventionierter Arbeitsplätze zu verstetigen, für Männer und für Frauen gleichermaßen.

Diese subventionierten Arbeitsplatzangebote können bei freien, öffentlichen oder privaten Trägern angesiedelt sein.

**Vermitteln:** Diese Programme sollten das Erschließen der regulären Vermittlungsangebote der BA oder privater Vermittler organisieren oder im Falle freier Träger, eigene Vermittlungen in den Arbeitsmarkt unterstützen.

Dieses Programm richtet sich vor allem an die Zielgruppen, die prinzipiell in der Lage sind, Stellen am ersten oder zweiten Arbeitsmarkt zu besetzen.

**Begleiten:** Diese Programme sollten schwerpunktmäßig die Stabilisierung des Vermittlungserfolges nach der Vermittlung in den Arbeitsmarkt leisten.

Dieser Programmtyp richtet sich an Zielgruppen, bei denen der Vermittlungserfolg noch gefährdet ist.

Die Tabelle 3 fasst die genannten Programmtypen zusammen.

Aktivieren, Qualifizieren, Unterstützen, Vermitteln und Begleiten müssen sozialpolitisch und arbeitsmarktpolitisch **gleichberechtigte** Programme sein. Dafür ist Voraussetzung, dass sie nach lokaler und individueller Bedarfslage auch gezielt zum Einsatz kommen. Das Leitprinzip passgenau geschneiderter Programme lautet:

**Nicht die Menschen dem Programm anpassen, sondern die Programme den Menschen!**

Dies muss sich auch auf der Ebene der Rechtsansprüche und der bereit gestellten Mittel für die Förderung widerspiegeln.

Generell sind an die Programme folgende **Kernanforderungen** zu stellen:

- Soweit als möglich sollen Arbeitsangebote dem Prinzip der Inklusion folgen, d.h. innerhalb der Regelinstitutionen vollzogen werden. Andererseits sind gerade Programm-Angebote des **Aktivierens**

**Tab 3 Programmtypen nach Unterstützungsbedarf**

Bedarfe	Programmziele	Programmtypen	Rechtskreise
Aufbau von Fähigkeiten, Fertigkeiten und Bereitschaft zur regelmäßigen Erwerbstätigkeit	Wiederherstellung bzw. Förderung der Erwerbsfähigkeit	„Aktivieren“	DVO § 5 § 69 SGB XII / § 16 ff SGB II; § 11 SGB XII
Schulische, berufliche Qualifikationsbedarfe, Umschulungsbedarfe etc.	Vermittlungsfähigkeit steigern	„Qualifizieren“	SGB XII / SGB II / SGB III / SGB VIII
Passgenaue Arbeitsplatzangebote aufbauen und anbieten	Öffentlich geförderte (subventionierte) Arbeitsplätze anbieten	„Unterstützen“	SGB XII / SGB II / SGB VIII
Passgenaue Vermittlung in Arbeitsplätze, auch unter Berücksichtigung von Integrationsbedarfen	Vermittlung in den Arbeitsmarkt	„Vermitteln“	SGB XII / SGB II / SGB III
Nachgehende Unterstützung zur Sicherung der Arbeitsaufnahme	Erhaltung des Arbeitsplatzes und der Erwerbsfähigkeit	„Begleiten“	SGB XII / SGB II / SGB III



im Regelfall in gesonderten Projektsettings (Beschäftigungsprojekte) sinnvoll, um neben der Reaktivierung der Arbeitsfähigkeit und ihrer Stabilisierung die unbedingt notwendige psycho-soziale Betreuung zu gewährleisten.

- Prinzipiell sind alle Programme **geschlechterdifferenziert** zu strukturieren unter Einhaltung der Grundsätze des **Gender Mainstreaming**.
- Für Programme des Aktivierens, Qualifizierens und Unterstützens müssen **institutionelle Leistungskerne** finanziell gesichert werden. Ein wettbewerblicher Rahmen wie er mit der rigorosen Anwendung des Vergaberechts hergestellt wird, ist ordnungspolitisch für nicht-marktbezogene Anbieter prinzipiell kein angemessener Weg, sondern zerstört langsam, aber sicher sinnvolle Anbieterstrukturen und Netzwerke.
- Die **Beteiligung der KlientInnen** muss gewährleistet werden. Eine bloße Zuweisung an Maßnahmen und eine Zuteilung in feste Bedarfskategorien widerspricht nicht nur dem Prinzip der Effizienz und Effektivität (Hohe Abbrecherquoten), sondern auch dem Grundsatz der Partizipation.
- Trotz der Notwendigkeit stabiler Programmstrukturen, muss die **Möglichkeit zu flexiblen Leistungen** erhalten bleiben; nicht jeder Bedarf passt in ein Fach. Daher ist vor alle Programme eine **Clearingphase** zu schalten, in der der individuelle Bedarf festgestellt wird.
- **Trägerüberreifende Verbände statt Konkurrenten am Arbeitsmarkt:** Vermittlung auf den Arbeitsmarkt betreiben:

Agentur für Arbeit,	SGB II / III
ARGEn und Optionskommunen	SGB II
Kommunale Sozialhilfeträger	SGB VIII / XII
Integrationsfachdienste	SGB IX
Berufsbildungswerke	SGB III
Träger der Beruflichen Rehabilitation	SGB VI / VII
Träger der Teilhabe am Arbeitsleben (Integrationsassistenten)	SGB IX

Je nach Angebot gibt es unterschiedliche Formen des Ausgleiches der Minderleistung (Nachteilsausgleiche), der Förderung zur Einrichtung von Arbeitsplätzen, der Begleitung und Assistenz („erst platzieren, dann trainieren“) direkt am Arbeitsplatz, Lohnsubventionierungen, Lohnkostenzuschüsse etc. auf der Basis der unterschiedlichen Sozialrechtsansprüche. Auf diese Weise werden die Anspruchsberechtigten zu Konkurrenten. Deshalb sollte es nach Möglichkeit zu trägerübergreifenden Verbänden mit wechselseitiger Durchlässigkeit kommen. Die gesetzlichen Voraussetzungen dazu wären zu schaffen (vergl. Grundsätze).

## V. Standort und Aufgabenbestimmung der Arbeitshilfen für Menschen in Wohnungsnot und in besonderen sozialen Schwierigkeiten im Kontext der Arbeitsmarktpolitik

### Problemanzeigen und Grundsätze

Im Kontext der Hilfen für Wohnungsnotfälle stellen konkrete Arbeitshilfen (Beratung, Motivation, Bildung, Qualifizierung, Beschäftigung, sozialversicherungspflichtige Arbeit, Vermittlung etc.) eine nächste Stufe auf dem Weg der sozialen und beruflichen Wiedereingliederung dar, nachdem der vorrangige Notfall, nämlich die fehlende Wohnung und die damit in Verbindung stehenden psycho-sozialen oder erkrankungsbedingten Beeinträchtigungen den nächsten Schritt zulassen. Individuelle Erwerbsfähigkeit und Verfügbarkeit sind Grundvoraussetzungen des Einsatzes von Arbeitshilfen.

Es ist festzustellen, dass weder landesweite noch bundesweite Förderstrategien für diese Zielgruppe existieren, sondern dass Menschen in Wohnungsnot und in besonderen sozialen Schwierigkeiten zu den jeweiligen regionalen Bedarfsgruppen gehören. Die Planung von Unterstützungsmaßnahmen obliegt insofern i.d.R. den Trägern des SGB II im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten (Eingliederungstitel) zur Gestaltung der örtlichen Arbeitsmarktpolitik. Mit dem strengen Ziel der Träger des SGB II, nämlich der schnellen Vermittlung arbeitsloser Menschen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt vor Augen, wird deutlich, dass arbeitslose Menschen mit multiplen Problemlagen in den meisten Fällen für recht lange Zeit der Unterstützung bedürfen.

Es ist ferner eine Tatsache, dass neben Menschen in Wohnungsnot auch zahlreiche andere Personengruppen existieren, die erhebliche Vermittlungshemmnisse aufweisen, so dass die Förderstrategie durch die Träger des SGB II sehr individuell und nicht institutionell entworfen werden. Menschen in Wohnungsnot und in besonderen sozialen Schwierigkeiten unterscheiden sich trotz Berücksichtigung ihrer besonderen Problemlage hinsichtlich ihrer Beteiligungsmöglichkeiten am Arbeitsleben kaum von anderen extremen Bedarfsgruppen. Eine Verbesserung der Integrationschancen für arbeitsmarktfernste Personen wird zunehmend durch die ungeklärte Schnittstellenproblematik verschiedener Sozialgesetzbücher (SGB II / III, VIII, IX, XII) behindert.

Eine erste Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung – IAB (2009) weist daher u.a. darauf hin, dass die Bedarfslagen Benachteiligter mit einem besonders hohen Unterstützungsbedarf nach der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in der neuen Zuständigkeit keine ausreichende Berücksichtigung finden.

Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt müssen sich stärker als bisher auf die radikal geänderten Erwerbschancen durch die Verschiebung der Beschäftigungssektoren einstellen. Landwirtschaftliche Projekte werden in der Regel kaum noch Zukunft haben;

vorrangig sind dienstleistungsbezogene neben industrie-arbeitsbezogenen Projekten zu entwickeln.

### **Fördernde Faktoren für eine nachhaltige Heranführung und einen nachhaltigen Verbleib von Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt – Aspekte der Weiterentwicklung**

Den Trägern und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege wird hinsichtlich der sozialen Integration arbeitsmarktferner Personen eine bedeutende Rolle zugeschrieben. Erforderlich sind lokale, vernetzte Strukturen zur Schaffung niedrigschwelliger und individueller Angebote unter aktiver Beteiligung der Betroffenen. Die Absprachen der Akteure in den unterschiedlichen Lebensbereichen Betroffener sind erheblich zu verbessern: So sind Ziele und Schritte in der Kombination mehrerer Programme (vergl. Abschnitt V.) im Einzelfall z.B. zwischen Sozialdiensten der Wohnangebote (stationär, teilstationär, ambulant, Betreutes Wohnen etc.) und den Akteuren der Grundsicherungsträger für Arbeitsuchende im Dialog mit dem Leistungsberechtigten abzustimmen und in Abständen hinsichtlich ihrer Wirkungen zu bewerten.

### **Arbeitsgelegenheiten (AGH-MAE), Integrationsbetriebe und Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt**

Als Ergebnis der gemeinsam entwickelten individuellen Strategie kann eine Beschäftigung im Rahmen zusätzlicher, im öffentlichen Interesse liegender Arbeit eine bedarfsgerechte Antwort darstellen. Zu entwickeln sind aber auch Angebote in rechtlicher Analogie z.B. zu Integrationsbetrieben nach § 132 ff SGB IX. Damit besteht die Möglichkeit kreative Beschäftigungsformen in Betriebsstrukturen des allgemeinen Arbeitsmarktes, jenseits im öffentlichen Interesse liegender, zusätzlicher Arbeit zu initiieren und in die Kalkulation individuelle Nachteilsausgleiche der Beschäftigten einzubeziehen.

### **Unterstützte Beschäftigung**

Wegen der oftmals zu konstatierenden Nähe der Problemlagen von Menschen in Wohnungsnot und in besonderen sozialen Schwierigkeiten zu einer Indikation auf Maßnahmen der Eingliederungshilfe, sollte z.B. das neue SGB III-Instrument „Unterstützte Beschäftigung“ („supported employment“; erst platzieren, dann trainieren) auch für Menschen in Wohnungsnot eingesetzt werden können.

### **Aktivierung und Motivation**

Heranführung an die Erwerbsfähigkeit ist ein Unterstützungsangebot für Personen, die zum Zeitpunkt der ALG II Abklärungen als nicht erwerbsfähig beurteilt

werden, die aber auch nicht behindert sind im Sinne des SGB IX. Für diesen Personenkreis und für Personen, die mit den bestehenden Mitteln der Träger des SGB II nicht bedarfsgerecht hinsichtlich ihrer beruflichen Wiedereingliederung unterstützt werden können, sind weitergehende persönliche Maßnahmen zur Aktivierung nach § 11 Abs. 3 SGB XII oder nach § 3 bzw. § 5 DVO zu § 69 SGB XII zu konzipieren. Auch in diesen Fällen ist eine individuelle Unterstützungsstrategie zu entwerfen. Die Träger der Wohnungslosenhilfe und ihre Arbeitsprojekte verfügen traditionell über ausreichende Erfahrungen. Das Thema ist mit „Maßnahmen der Tagesstrukturierung“ nicht hinreichend überschrieben, weil es im Rahmen eines offenen Systems um Heranführung an Arbeit und Beschäftigung geht und nicht lediglich um die Gestaltung eines als sinnvoll erlebten Tagesablaufes.

### **Selbstbestimmte Beteiligung wohnungsloser Menschen durch ein Persönliches Budget für Arbeit**

Diese Leistungsform ist seit dem 01.01.2008 in der Eingliederungshilfe eine Wahlmöglichkeit. Die BA hat mit einer Geschäftsanweisung 12/2007 festgelegt, dass sämtliche Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben, auf Antrag als Persönliches Budget auszuführen sind und anerkannt, dass sämtliche zielgerichteten Leistungen prinzipiell budgetfähig sind (Rechtsanspruch). Es ist völlig unverständlich, warum Menschen in Wohnungsnot, die zum größten Anteil keiner gesetzlichen Betreuung unterliegen, diese Leistungsform nicht auch wählen können. „Der behinderte Mensch organisiert kompetent und eigenverantwortlich in Abstimmung mit seinem Reha-Träger die seinem Hilfebedarf entsprechenden Teilhabeleistungen, seinen Weg in Ausbildung und Beschäftigung“<sup>1</sup>. Einige Sozialleistungs- bzw. Reha-Träger in der Eingliederungshilfe lassen es bereits zu, dass der Anspruchsberechtigte den Tagessatz z.B. einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM) komplett erhält und sich damit bei einer Firma inkl. des Sozialversicherungsanteils „einkauft“. In jedem Fall sollte eine Budgetberatung / Unterstützung in angemessener Höhe Bestandteil des Budgets sein.

## **VI. Ausblick**

Es bedarf einer breiten Anstrengung der Parteien, der Gewerkschaften und der Spitzen- und Fachverbände der Freien Wohlfahrtspflege, um über das Notprogramm von 1- Euro-Jobs hinaus eine Strategie für die langfristig vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Menschen zu entwickeln, die der zunehmenden Verarmung Einhalt gebietet.

<sup>1</sup> Bundesagentur für Arbeit; Handlungsempfehlung / Geschäftsanweisung 12/2007; Geschäftszeichen SP III 23-5390.7/6531/3313/3312/3403/4411/71097



## Glossar

Begriffe	Erläuterungen
(Besondere) Problemgruppen des Arbeitsmarktes	<p>Mit diesem Terminus bezeichnet die BA im Regelfall im engeren Sinne Jugendliche, Frauen, Langzeitarbeitslose, MigrantInnen, Schwerbehinderte und ältere Menschen (50 +); wohnungslose Menschen sind keine gesonderte Zielgruppe, sondern können unter diese Gruppen fallen.</p> <p>Gruppen mit spezifischen „Handicaps“, also besondere Problemgruppen, werden von der BA in der Regel als so genannte „integrationsferne Kunden“ bezeichnet. In der üblichen Zielgruppendifferenzierung des Kundenkreises des SGB II werden unterschieden:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Integrationsnahe Kunden</li> <li>2. Integrationskunden mit kleinem Unterstützungsbedarf</li> <li>3. Integrationskunden mit großem Unterstützungsbedarf</li> <li>4. Integrationsferne Kunden</li> </ol>
Arbeitslosigkeit	<p>Die Definition der Arbeitslosigkeit findet sich im § 16 SGB III. Danach sind Arbeitslose Personen, die wie beim Anspruch auf Arbeitslosengeld</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen,</li> <li>2. eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen und dabei den Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit zur Verfügung stehen und</li> <li>3. sich bei einer Agentur für Arbeit arbeitslos gemeldet haben.</li> </ol>
Atypische Beschäftigung	<p>Unter atypischer Beschäftigung werden alle abhängigen Beschäftigungsverhältnisse verstanden, die eines oder mehrere der folgenden Merkmale aufweisen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Befristung</li> <li>• Teilzeitbeschäftigung mit 20 oder weniger Stunden</li> <li>• Zeitarbeitsverhältnis</li> <li>• geringfügige Beschäftigung</li> </ul>
Flexicurity	<p>Kombination aus den englischen Begriffen Flexibility (Flexibilität) und Security (Sicherheit). Zielt als Leitbegriff darauf ab, dass Arbeitsmarktpolitik gleichgewichtig Qualifizierung und Arbeitsplatzsicherheit fördern sollte.</p>
Niedriglohn	<p>In Anlehnung an die Definition der OECD wird Niedriglohn als ein Bruttolohn bezeichnet, der unterhalb von zwei Dritteln des nationalen Medianbruttolohns aller Vollzeitbeschäftigten liegt. Bei dem Medianlohn handelt es sich um den Median der Zahlenreihe, bestehend aus den effektiv gezahlten Bruttolöhnen aller Vollerwerbstätigen des Landes.</p>
SGB II	Sozialgesetzbuch II - Grundsicherung für Arbeitssuchende
SGB III	Sozialgesetzbuch III - Arbeitsförderung
SGB XII	Sozialgesetzbuch XII - Sozialhilfe
Unterbeschäftigung	<p>In der <b>Unterbeschäftigungsrechnung</b> werden zusätzlich zu den registrierten Arbeitslosen auch die Personen erfasst, die nicht als arbeitslos im Sinne des SGB gelten, weil sie Teilnehmer an einer Maßnahme der Arbeitsmarktpolitik sind oder einen arbeitsmarktbedingten Sonderstatus besitzen. Es wird unterstellt, dass ohne den Einsatz dieser Maßnahmen die Arbeitslosigkeit entsprechend höher ausfallen würde. Mit dem Konzept der Unterbeschäftigung wird zweierlei geleistet: (1) Es wird ein möglichst umfassendes Bild vom Defizit an regulärer Beschäftigung in einer Volkswirtschaft gegeben. (2) Realwirtschaftliche (insbesondere konjunkturell) bedingte Einflüsse auf den Arbeitsmarkt können besser erkannt werden, weil der Einsatz entlastender Arbeitsmarktpolitik zwar die Arbeitslosigkeit, nicht aber die Unterbeschäftigung verändert.</p>

## Literatur

Bundesagentur für Arbeit: Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Deutschland - Monatsbericht Juli 2009, Nürnberg, 2009

Bundesagentur für Arbeit: Handlungsempfehlung / Geschäftsanweisung 12/2007; Geschäftszeichen SP III 23-53 90.7/6531/3313/3312/3403/4411/71097

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.: Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. zur Kooperation der Wohnungslosenhilfe mit den Agenturen für Arbeit und zur zukünftigen Organisation der Arbeitshilfen, Bielefeld, 2004

Diakonisches Werk der EKD: Aktuelle Armutsgrenzen und Armutsquoten (Einkommensarmut), 2008

Kalina, Thorsten / Weinkopf, Claudia, 2009: Niedriglohnbeschäftigung 2007 weiter gestiegen: zunehmende Bedeutung von Niedrigstlöhnen. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report, Nr. 2009-05

Koch, Susanne/ Kupka, Peter/ Steinke, Joß: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe – vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende, Band 315 der Reihe IAB-Bibliothek, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld, 2009

Statistisches Bundesamt, Niedrigeinkommen und Erwerbstätigkeit, Wiesbaden, 2009



**Folgende Programme, Informationen, Empfehlungen und Positionen der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. liegen in gedruckter Form vor:**

**Abweichende Festsetzung der Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes für Leistungsberechtigte nach dem SGB II**

**Handreichung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V.**  
erarbeitet vom Fachausschuss Sozialrecht der BAG W  
Bielefeld, April 2010

**Handreichung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. zu Fragen aus dem Gebiet der Krankenversicherung**

erstellt vom Fachausschuss Gesundheit in Zusammenarbeit mit dem Fachausschuss Sozialrecht.  
Bielefeld, April 2010

**Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. zu Änderungsbedarfen und Auslegungsproblemen im SGB II und SGB XII in der Hilfe für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen**

erarbeitet vom Fachausschuss Sozialrecht der BAG W,  
verabschiedet vom Vorstand der BAG W am 26. November 2009

**Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe zur rechtskreisübergreifenden Organisation der Hilfen für Menschen in Wohnungsnot nach SGB II/ XII**

erarbeitet vom Fachausschuss Sozialrecht der BAG Wohnungslosenhilfe e.V.,  
verabschiedet vom Vorstand der BAG W am 26. November 2009

**SGB II und SGB XII und die Folgen für die Hilfen in Wohnungsnotfällen**

Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e.V.  
erarbeitet vom Fachausschuss Wohnen der BAG W,  
verabschiedet vom Vorstand der BAG W am 26. November 2008

**Merkblatt zu den rechtlichen Anspruchsgrundlagen nach den §§ 67 ff. SGB XII bei nichtdeutschen Personen**

Information der BAG Wohnungslosenhilfe e.V.  
erarbeitet vom Fachausschuss Sozialrecht der BAG W,  
verabschiedet vom Gesamtvorstand der BAG W am 08. Mai 2008

**Wohnungspolitik gegen Wohnungslosigkeit und soziale Ausgrenzung am Wohnungsmarkt**

Wohnungspolitisches Programm der BAG Wohnungslosenhilfe e.V.  
erarbeitet vom Fachausschuss Wohnen der BAG W,  
verabschiedet vom Gesamtvorstand der BAG W am 27. Oktober 2006

**Psychische Erkrankungen bei wohnungslosen Frauen und Männern**

**Darstellung der Problemlagen und Handlungsbedarfe Ein Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e.V.,**

Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe e.V.  
erarbeitet vom Fachausschuss Gesundheit der BAG W, verabschiedet vom Gesamtvorstand der BAG W am 6./7. April 2006  
**2008 erweitert um Beispiele aus der Praxis**

Weitere Positionspapiere zu den Bereichen

- Arbeit
- Frauen in Wohnungsnot
- Gesundheit
- Sozialrecht
- Wohnen
- Bürgerschaftliches Engagement
- Junge Erwachsene in Wohnungsnot

sind als pdf-Dateien erhältlich.

**Impressum:**

Bundesarbeitsgemeinschaft  
Wohnungslosenhilfe e.V.  
Postfach 13 01 48  
33544 Bielefeld  
Tel. (05 21) 1 43 96-0  
Fax. (05 21) 1 43 96-19  
E-mail info@bagw.de  
Bielefeld, November 2009

Der Förderverein der Wohnungslosenhilfe in Deutschland e. V. ist auf Ihre Spende angewiesen. Spenden sind steuerabzugsfähig.

Kto-Nr. 6456396  
Sparkasse Bielefeld  
BLZ 480 501 61  
IBAN: DE17 4805 0161 0006 4563 96  
SWIFT-BIC: SPBIDE3BXXX