

Arbeitsmarktpolitisches Programm der BAG W

Teilhabe am Arbeitsmarkt für Menschen in Wohnungsnot und besonderen sozialen Schwierigkeiten realisieren



Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe

Vorbemerkung

Im Jahr 2009 hat die BAG W ihr Arbeitsmarktpolitisches Programm veröffentlicht. Gerichtet an potentielle Kooperationspartner:innen der Hilfen für Menschen in Wohnungsnot wurden hier Grundsatzpositionen im fach- und sozialpolitischen Feld der Integration in den Arbeitsmarkt aufgezeigt. Handlungsansätze für spezielle Zielgruppen (z. B. Frauen) und zum Sozialen Arbeitsmarkt und Sozialunternehmen sowie auch Schnittstellen zu nicht oder nur mittelbar arbeitsmarktbezogenen Maßnahmen (z. B. tagesstrukturierende Angebote) wurden in den Folgejahren in Positionspapieren konkretisiert und ergänzten das Arbeitsmarktpolitische Programm.

Viele der in diesen Papieren dargestellten Positionen behalten weiterhin ihre Gültigkeit, andere Forderungen sind in Teilen realisiert worden, zudem gab es zwischenzeitlich eine Reihe gesetzlicher Änderungen, Entwicklungen am Arbeitsmarkt sowie gesellschaftliche Veränderungsprozesse. Daher ist es an der Zeit für eine Aktualisierung und Anpassung des Arbeitsmarktpolitischen Programms. Dem Programm ist ein Glossar mit wichtigen arbeitsmarktpolitischen Begriffen angefügt.

1 Einleitung

Arbeit spielt in unserer Gesellschaft eine äußerst wichtige Rolle und auch für eine gelingende soziale Integration von Menschen in Wohnungsnot ist „Arbeit“ von besonderer Bedeutung. Hierbei ist ein weitgefasstes Verständnis gemeint, welches Arbeit definiert als zielgerichtete, soziale, planmäßige und bewusste, körperliche und geistige Tätigkeit. Arbeit stellt ein wichtiges Identitätsmerkmal des Menschen dar. Eingebunden in vielgestaltige Arbeitsprozesse gehen Menschen soziale Beziehungen ein und finden Anerkennung. Sie können über die Teilhabe am Arbeitsleben nicht nur selbstständig ihre wirtschaftliche Existenzgrundlage sichern, sondern stärken ihr Selbst-

wertgefühl, erfahren Sinnhaftigkeit des eigenen Handelns und strukturieren mit Arbeit auch ihren Alltag. Teilhabe an der Arbeitswelt bedeutet also nicht nur das Funktionieren von Wirtschaft oder von wirtschaftlichen Abläufen zu gewährleisten, sondern hat darüber hinaus auch eine wichtige soziale Funktion für die Menschen. Bei der Frage, wie wir unsere Arbeitswelt gestalten, geht es somit auch um die Antwort auf die Frage, wie wir unsere Gesellschaft insgesamt gestalten wollen. Das vorliegende Arbeitsmarktpolitische Programm plädiert dabei nicht für einen rein auf das Ökonomische begrenzten Ansatz, sondern für einen Ansatz, der das soziale Ganze berücksichtigt und den Menschen und die Menschenwürde in den Mittelpunkt stellt.¹

Daher muss es das Ziel aller arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sein, möglichst alle arbeitsfähigen Menschen in Arbeit zu bringen. Denn das Recht auf Arbeit gehört zu den Menschenrechten, „*welches das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfasst*“ (Art. 6 UN-Sozialpakt) und es gilt, dieses Recht dementsprechend zu verwirklichen.

Menschen in Wohnungsnot (zur Zielgruppe siehe 2. Personenkreis und Bedarfe) kämpfen, neben der Wohnungslosigkeit in ganz individuell ausgeprägten Formen, mit einer Lebenslage, die häufig von verschiedensten Problemlagen geprägt und dabei in der Regel auch durch eine Exklusion aus dem Arbeitsleben gekennzeichnet ist. Ein Arbeitsplatzwechsel oder -verlust kann aber auch Ursache für Wohnungslosigkeit sein.²

Das Arbeitsmarktpolitische Programm aus dem Jahr 2009 bezifferte eine Quote von 80 % Erwerbsfähigen unter den Menschen in Wohnungsnot, dennoch waren viele von ihnen langzeitarbeitslos. Im Statistikbericht der BAG W aus dem Jahr 2020 galten 84,2 % als erwerbsfähig im Sinne des SGB II, gleichzeitig waren aber auch 85,3 % aller Klient:innen, die sich in den unterschiedlichsten Wohnungsnotfall-



situationen befanden, erwerbslos. Dies zeigt das Ausmaß der Ausgrenzung wohnungsloser bzw. von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen vom Arbeitsmarkt und dass sich die Situation seit dem Jahr 2009 nicht zum Besseren verändert hat.

Heute treffen sie zudem mit ihrem Wunsch nach (Re-) Integration auf eine Arbeitswelt, die unter einem ausgeprägten Mangel an qualifizierten Fachkräften leidet und in der unter dem Begriff Arbeit 4.0 über Arbeitsformen und Arbeitsverhältnisse einer digitalen Welt mit voraussichtlich völlig veränderten Arbeitsweisen diskutiert wird.

Hinzu kommt die Frage, wie sich sowohl die aktuellen Veränderungen der gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Deutschland und in der Welt auf die wirtschaftlichen Entwicklungen und damit verbunden auf den Arbeitsmarkt an sich auswirken werden. Nicht zuletzt gibt es durch die Einführung des Bürgergeldes veränderte rechtliche Rahmenbedingungen.

Dies ist Hintergrund und Anlass für das nachfolgende Update zum Arbeitsmarktpolitischen Programm der BAG W. Dessen Ziele sind:

- die Zielgruppe und deren aktuelle Bedarfe zu betrachten,
- die oben kurz angerissenen Entwicklungen der Arbeitswelt und deren Auswirkungen auf die vorab beschriebene Zielgruppe intensiver darzustellen,
- Grundpositionen für eine gelingende Arbeitsmarktintegration zu benennen,
- vorhandene arbeitsmarktpolitische Instrumente zu betrachten und
- möglichst viele neue „Denkanstöße“ zu geben.

2 Personenkreis und Bedarfe

Das vorliegende Papier nimmt Menschen in Wohnungsnot und in besonderen sozialen Schwierigkeiten (i. S. d. §§ 67 ff SGB XII) bzw. deren Bedarfe bei der Arbeitsmarktintegration in den Blick. Sie sind häufig aufgrund der vielfältigen Problemlagen in ihrer Arbeits- und Leistungsfähigkeit eingeschränkt. Auf den Kontext Arbeitsmarktintegration bezogene Herausforderungen können, neben der Situation der Wohnungslosigkeit oder der Wohnungsnot, vielfältig sein: Brüche in der Bildungs- und Erwerbsbiographie, fehlende Schul- und Bildungsabschlüsse, Delinquenz als Ausschlussgrund für bestimmte Arbeitsstellen, Lohnpändungen, gesundheitliche Einschränkungen, Suchtabhängigkeit, psychische Probleme bzw. Erkrankungen etc. Der Bedingungszusammenhang „Ohne Arbeit keine Wohnung – ohne Wohnung keine Arbeit“ bestätigt sich sowohl empirisch in den Zahlen der Erwerbslosigkeit (siehe 1. Einleitung) als auch in den individuellen Lebensgeschichten der betroffenen Menschen. Zeiten der Arbeitslosigkeit, Zeiten ohne Bezug von Transferleistungen, prekäre Beschäftigungszeiten im Niedriglohnssektor, Inhaftierung, Lücken im Sozialversicherungsverlauf und das Nicht-Ereichen eines (auskömmlichen) Anspruchs auf Rentenver-

sicherung erschweren sowohl den (Wieder-) Einstieg in Beschäftigung als auch die Beseitigung des Wohnungsnotfalls und verschärfen das Problem einer (drohenden) Altersarmut.

Wichtig ist, dass wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen bei den zuständigen Jobcentern, bei den überörtlichen Sozialhilfeträgern und den Trägern der Wohnungsnotfallhilfe ankommen und im Prozess bleiben. Kontinuierliche Beratung durch Integrationsfachkräfte, Vermeiden von Zuständigkeitswechseln, passgenaue Vermittlung in Maßnahmen, Akzeptanz von Maßnahmeabbrüchen, Verzicht auf Sanktionen, ein kleinschrittiger Integrationsprozess und die Berücksichtigung ihrer besonderen Lebenslage bei allen Integrationsschritten sind für die Zielgruppe wichtige Bausteine für eine Überwindung der besonderen Lebenslage. Nur so kann eine Integration in den sozialen Arbeitsmarkt oder in eine reguläre Beschäftigung gelingen.

3 Entwicklungen der Arbeitswelt

Die vorliegende Betrachtung der Arbeitsmarktlage soll eher die Entwicklung über einen längeren Zeitraum in großen Linien zeichnen als eine Analyse der gegenwärtigen Situation vornehmen. Dadurch soll, soweit möglich, ein grobes Verständnis für die Faktoren, die Arbeitsmärkte beeinflussen, entwickelt werden. Hier spielen selbstverständlich auch kurzfristige Krisen eine gewisse Rolle. Aus der Beschreibung einer längerfristigen Entwicklung lassen sich aber ggf. langfristige Trends erkennen und die Wirkung arbeitsmarktpolitischer Entscheidungen beobachten und daher eher arbeitsmarktpolitische Forderungen ableiten.

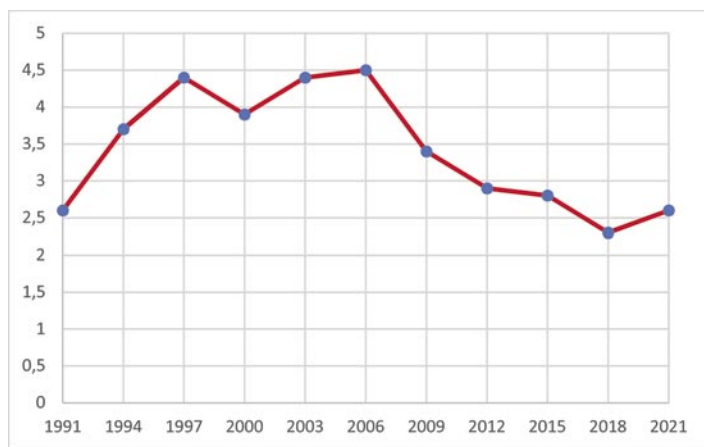
Um die Entwicklung des Arbeitsmarktes darzustellen, reicht es nicht, die erwerbstätigen oder die arbeits- bzw. erwerbslosen Menschen in absoluten Zahlen darzustellen, sondern es muss auch betrachtet werden, ob es sich um prekäre Arbeit handelt und wie die Rahmenbedingungen sind. Beim Thema Arbeits- bzw. Erwerbslosigkeit geht es um die Frage, welche Menschen als arbeits- oder erwerbslos³ gezählt werden und welche nicht. Eine andere Frage könnte sein, wie hoch die Unterbeschäftigung ist, also die Zahl der Menschen, die mehr arbeiten würden, wenn sie könnten. Diese Faktoren sollen zumindest kurz auch in den Blick genommen werden, daher wird neben der Quote der erwerbstätigen und arbeits- bzw. erwerbslosen Menschen auch die Qualität der Arbeitsverhältnisse betrachtet. Eine Entwicklung bezüglich der Erwerbsarbeit und der Arbeits- bzw. Erwerbslosigkeit für einen langen Zeitraum, z. B. seit Ende des Krieges, in Deutschland (statistisch) darzustellen ist aufgrund der Phase des Wiederaufbaus nach dem Krieg und der deutschen Teilung bis zum Jahr 1990 problematisch. Aus den genannten Gründen ist es sinnvoll, sich hauptsächlich auf Daten nach der Vereinigung bzw. ab dem Jahr 1991 zu konzentrieren. Dabei steht die

Betrachtung der Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit am Anfang.⁴

Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit

Im Jahr 2021 lag die Zahl der arbeitslosen Menschen mit gut 2,6 Mio. etwa gleich hoch wie vor 30 Jahren. Nachdem die Arbeitslosigkeit von 2,6 Mio. im Jahre 1991 auf 4,4 Mio. in 1997 stieg, in den Folgejahren bis 2001 auf 3,9 Mio. sank, um bis 2005 erneut auf 4,9 Mio. zu steigen, nahm sie danach kontinuierlich ab und erreichte 2019 für den hier betrachteten Zeitraum mit 2,27 Mio. ihren Tiefststand. In 2020 gab es erstmalig seit 15 Jahren wieder einen Anstieg der Arbeitslosenzahlen.⁵

Abb. 1 Arbeitslosigkeit 1991-2021 (in Mio.)



Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2022): Statistik, Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf: Entwicklung der Arbeitslosenquote (Strukturmerkmale), Stand Juli 2022.

Würde man ost- und westdeutsche Bundesländer getrennt betrachten, ergäbe sich noch mal ein anderes Bild. Denn die Arbeitslosenquote lag in den ostdeutschen Bundesländern im gesamten Zeitraum höher. Nachdem sie lange Zeit fast doppelt so hoch lag wie in den westdeutschen Bundesländern, haben sich die Quoten inzwischen angenähert und der Unterschied betrug zuletzt weniger als 2 %.

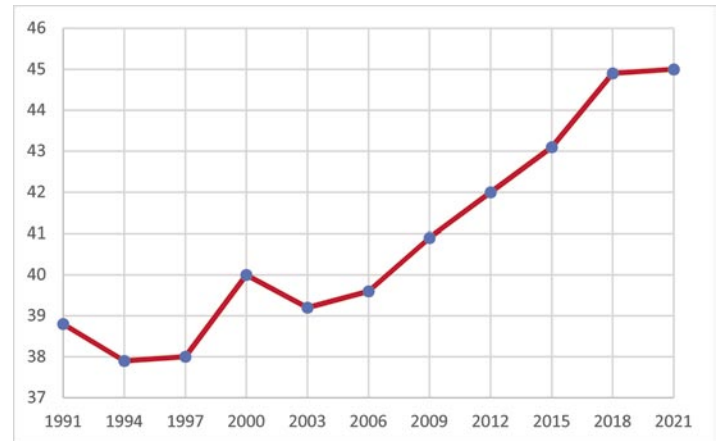
In der Zeit von 2000 bis 2020 schwankte der Anteil der langzeitarbeitslosen Menschen an allen arbeitslosen Menschen zwischen 30,3 % (2020) und 46,1 % (2007), lag aber in der Regel immer zwischen 30 und 40 Prozent. Das Risiko langzeitarbeitslos zu werden, steigt mit höherem Alter und bei geringer Qualifikation. Während beispielsweise im Jahr 2021 ungefähr die Hälfte aller arbeitslosen Menschen über keinen Berufsabschluss verfügte, waren es bei den Langzeitarbeitslosen 60 %. Ende des 1. Halbjahres 2022 waren 906.000 Menschen langzeitarbeitslos.

Erwerbstätigkeit, Arbeitsstunden und Qualität der Arbeit

Während im Jahr 1991 38,7 Mio. Menschen in Deutschland erwerbstätig waren, sind es im Jahr 2006 39,5 Mio.

gewesen und im 2. Quartal 2022 schließlich rund 45,5 Mio. Die Zahl der erwerbstätigen Menschen ist in den letzten 30 Jahren also stetig gestiegen. Dies war kein linearer Prozess (wie Abbildung 2 zeigt), sondern immer wieder von krisenbedingten Einbrüchen begleitet.

Abb. 2 Erwerbstätigkeit 1991-2021 (nach dem Inlandskonzept, in Mio.)



Quelle: Destatis (2022): Erwerbstätigenrechnung - Erwerbstätige in Deutschland am 26.08.2022, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/inlaender-inlandskonzept.html>

Die Entwicklung der reinen Zahlen in Ost- und Westdeutschland zeigt, dass in allen westdeutschen Bundesländern die Zahl der Erwerbstätigen im Zeitraum 1991 bis 2021 insgesamt gestiegen ist, hingegen sie in den ostdeutschen Bundesländern überall sank. Dies muss jedoch mit den Bevölkerungszahlen in Relation gebracht werden. Betrachtet man die Erwerbstätigenquote, so lag diese in Westdeutschland 1991 bei 66,6 % und 2021 bei 75,7 %. In Ostdeutschland lag sie 1991 bei 72,1 % und 2021 bei 76,4 %, wobei es gerade in den Jahren nach der Wiedervereinigung starke Einbrüche gab und die Marke von 72 % erst 2011 wieder erreicht wurde. Abschließend lässt sich sagen, dass der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung insgesamt gestiegen ist, doch ist damit auch das Arbeitsvolumen gestiegen?

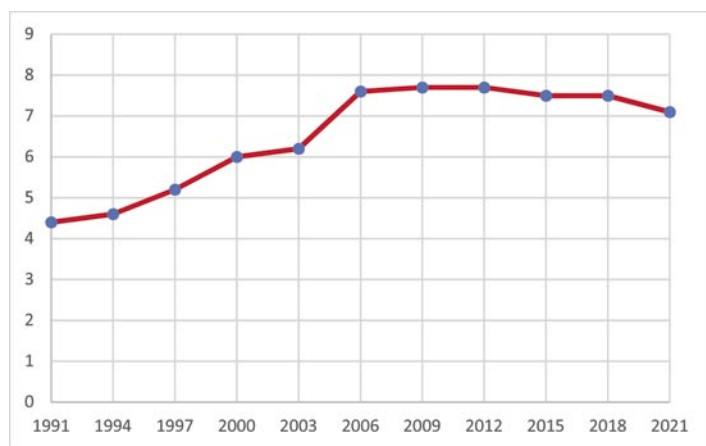
Im Jahr 1991 wurden insgesamt 60.408 Mio. Arbeitsstunden geleistet, im Jahr 2021 waren es 60.281 Mio. Arbeitsstunden. Das Volumen der Arbeitsstunden ist also nicht gestiegen, es hatte in den vergangenen 30 Jahren im Jahr 2005 mit 56.310 Mio. Stunden seinen Tiefststand und 2019 mit 62.127 Mio. Stunde seinen Höchststand. Warum dies so ist, erschließt sich schnell, wenn man die durchschnittlichen Arbeitsstunden pro Person betrachtet. Während 1991 eine erwerbstätige Person im Schnitt 1.554 Stunden arbeitete waren es 1.340 Stunden im Jahr 2021. So lässt sich festhalten, dass der Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung gestiegen, die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden pro Erwerbstätigen jedoch gesunken ist. Als Gründe lassen sich laut Statistischem Bundesamt die starke Zunahme der Erwerbsbe-



teilung von Frauen, aber auch von älteren Menschen sowie die durch den Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft veränderten Strukturen am Arbeitsmarkt anführen (Destatis 2021).

Betrachtet man die Form der Beschäftigungsverhältnisse, zeigt sich folgerichtig, dass das sogenannte Normalarbeitsverhältnis, also Vollzeit und unbefristet, zunehmend an Bedeutung verloren hat, auch wenn es immer noch den größten Teil der Arbeitsverhältnisse darstellt. Die sogenannten atypischen Formen der Beschäftigung haben in den letzten 30 Jahren stetig an Bedeutung gewonnen. Sie stiegen von gut 4,4 Mio. Beschäftigungsverhältnissen in 1991 auf knapp 7,1 Mio. in 2021. Die höchste Anzahl atypischer Beschäftigungsverhältnisse gab es 2010 mit fast 8 Mio. Beschäftigungsverhältnissen.

Abb. 3 Atypische Beschäftigung (in Mio.)



Quelle: Destatis (2022): Kernerwerbstätige nach einzelnen Erwerbsformen, Ergebnisse des Mikrozensus am 05.09.2022, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/atyp-kernerwerb-erwerbform-zr.html>

Zahlen des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2019 zeigen, dass Menschen mit einer geringeren beruflichen Qualifikation bzw. ohne abgeschlossene Berufsausbildung deutlich häufiger atypisch beschäftigt sind (35 %) als z. B. Menschen, die über einen (Fach-)Hochschulabschluss verfügen (14 %). Der Anteil der atypisch Beschäftigten an allen Erwerbstätigen betrug 19 % (Destatis 2021).

Weitere Indikatoren für die Qualität der Arbeit sind der Niedriglohnsektor und die Zahl der sogenannten Aufstocker:innen bzw. der erwerbstätigen Leistungsbeziehenden. Der Niedriglohnsektor ist zwischen 1995 und 2019 von 16,9 % auf 19,9 % angestiegen und lag zwischenzeitlich sogar bei 24,1 % (2011). Die Zahl der erwerbstätigen Leistungsbezieher:innen lag im Jahr 2007 bei gut 1,2 Mio. und im Dezember des Jahres 2021 bei knapp 0,9 Mio. Somit ist die Gruppe der erwerbstätigen Leistungsbeziehenden relativ stabil bzw. ist im Vergleich zur Arbeitslosigkeit wesentlich weniger gesunken.⁶

Entwicklung nach Qualifikationsniveau und Sektoren

Wenn man sich die Entwicklung von Arbeitsplätzen nach Qualifikationsniveau anschaut, so lässt sich feststellen, dass die Arbeitsplätze für Menschen mit geringer Qualifikation, d. h. ohne Berufsabschluss, seit den 1990er Jahren kontinuierlich gesunken sind. Dies ist allerdings eine Entwicklung, die auch schon vor dieser Zeit in Westdeutschland zu beobachten war. In den letzten 30 Jahren ließ sich aber auch feststellen, dass die Arbeitsplätze in diesem Bereich eine immer geringere Stabilität haben. Dies zeigt sich darin, dass die Zahl der neu entstandenen Arbeitsplätze mit geringem Qualifikationsniveau in diesem Zeitraum gestiegen ist, aber eben noch mehr Arbeitsplätze in diesem Segment weggefallen sind. Ebenfalls gesunken ist in den letzten 30 Jahren die Anzahl der Arbeitsplätze mit mittlerem Qualifikationsniveau, also für Menschen mit Berufsausbildung. Einzig die Anzahl der Arbeitsplätze mit hohem Qualifikationsniveau (Beschäftigte mit Hochschulabschluss) ist gestiegen. Dies spiegelt sich in den Arbeitslosenquoten wieder. Während bei den Menschen mit geringer Qualifikation 2019 eine Arbeitslosenquote von 17 % bestand, lag diese bei Menschen mit einem Fachabschluss oder einer Lehre bei 3,3 %, bei Menschen mit Hoch- oder Fachhochschulabschluss sogar nur bei 2 %. Bis 2022 gab es einen weiteren Anstieg und die Arbeitslosenquote der Menschen ohne Berufsausbildung lag bei 19,8 %.

Der Blick auf die Zahlen der Erwerbstätigen zeigt zudem, wie stark der Wandel zur „Dienstleistungsgesellschaft“ ist. Im Jahr 2021 waren 33,7 Mio. Menschen im Dienstleistungssektor erwerbstätig, im Jahr 1991 waren es noch knapp 10 Mio. weniger, nämlich 23,8 Mio. Die Zahl der erwerbstätigen Menschen ist im gleichen Zeitraum jedoch nur um 6,9 Mio. gestiegen. Die Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe sowie Land- und Forstwirtschaft und Fischerei sind im gleichen Zeitraum gesunken.

Fazit Arbeitswelt

Würde man die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit oberflächlich betrachten, so könnte man von einer großen Erfolgsgeschichte ausgehen, da in den letzten 30 Jahren immer weniger Menschen arbeitslos und immer mehr Menschen erwerbstätig waren. Rückläufige Arbeitslosenzahlen und höhere Erwerbstätigkeitsquoten sind aber nur bedingt aussagekräftig, wie dieses Kapitel gezeigt hat. Eine abschließende Einschätzung des Arbeitsmarktes abzugeben bleibt jedoch – besonders in dem hier möglichen Rahmen – schwer, da viele weitere Faktoren eine Rolle spielen. Die Benennung von weiteren relevanten Themen wie z. B. der demografische Wandel oder die Globalisierung, aber auch Themen wie Vereinbarkeit von Privatleben und Beruf, auskömmliche Renten oder Fachkräftemangel zeigt, wie viele weitere Themen für eine abschließende Beschreibung der Gesamtsituation und eine Deutung der Daten betrachtet werden müssten und wie aufwändig dies wäre. Andere relevante Faktoren wie die Mechanisierung und Automatisierung sowie Digi-

alisierung der Arbeitswelt zeigen zudem, wie schwierig es ist, Prognosen abzugeben. Denn entgegen den häufig geäußerten Erwartungen haben sie bisher, zumindest im Dienstleistungsbereich, nicht zu einem Verlust von Arbeitsplätzen geführt.

Ein weiterer Aspekt sind die regional sehr unterschiedlichen Arbeitsmärkte bzw. die Unterschiede zwischen strukturschwachen und -starken Regionen innerhalb Deutschlands. Auf der anderen Seite stellt sich in einer globalisierten Welt die Frage, inwieweit eine rein nationale Betrachtung sinnvoll ist und wie viel Einfluss einzelne Staaten auf ihren Arbeitsmarkt in einer globalisierten Weltwirtschaft haben. Zudem hat sich in der letzten Zeit wieder stärker der Einfluss von Krisen gezeigt und auch hier ist es schwierig, deren langfristige Wirkung auf den Arbeitsmarkt einzuschätzen. So muss man, wie die International Labour Organization (ILO) in ihrem Bericht von 2022, festhalten, dass die (globalen) Beschäftigungs- und Sozialaussichten unsicher und fragil bleiben (ILO, 2022).

Grundsätzlich lassen sich aber zwei Dinge feststellen: Zum einen gab es eine eindeutige Entwicklung hin zu einer „Dienstleistungsgesellschaft“. Zum anderen lässt sich sagen, dass vor allem Menschen mit einer geringeren Qualifikation das größte Risiko am Arbeitsmarkt tragen bzw. es schwerer haben, eine gute Erwerbstätigkeit zu bekommen. Die Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 haben zwar in dieser Gruppe zu einer höheren Beschäftigungsquote geführt, doch diese Beschäftigungsverhältnisse sind häufig prekär, also unsicher und vom Stundenumfang und von der Bezahlung her nicht ausreichend für ein auskömmliches Leben. So hatten 8,6 % aller Erwerbstätigen ab 18 Jahren im Jahr 2021 in Deutschland einen Verdienst unterhalb der Armutgefährdungsgrenze.⁷ Die Entwicklung im Niedriglohnbereich und die recht stabile Zahl der Personen, die trotz Erwerbstätigkeit Leistungen nach dem SGB II beziehen, zeigen ebenfalls, dass es für viele Menschen schwierig ist, ein auskömmliches Einkommen zu erzielen. Betrachtet man einzelne Faktoren wie die höhere Erwerbstätigenquote bei älteren Menschen, zeigt sich, dass dies auch auf die Zeit nach dem Erwerbsleben Auswirkungen hat. Zwar lässt sich die höhere Quote auf das veränderte Renteneintrittsalter und ein gestiegenes Bildungsniveau zurückführen, aber eben auch auf Rentenbezüge, die nicht ausreichen, um alle Kosten des Lebensunterhalts zu decken. Bei den erwerbstätigen Menschen über 65 gaben 39 % an, dass ihr Verdienst dazu, diene den überwiegenden Teil ihres Lebensunterhalts abzudecken.⁸ Für bestimmte Bevölkerungsgruppen gibt es immer noch einen Mangel an guten Arbeitsverhältnissen, die den Menschen Sicherheit und Planbarkeit bieten, die den Lebensunterhalt abdecken und vor (Alters-) Armut schützen. Die aktuellen Rahmenbedingungen sorgen also dafür, dass mehr Menschen in den Arbeitsmarkt integriert werden, aber für bestimmte Gruppen der Preis dafür prekäre Beschäftigung und soziale Unsicherheit ist.

Für die wohnungslosen Menschen zeigte der Statistikbericht der BAG W von 2020, dass auch hier die Gruppe der Menschen mit einer niedrigen Qualifikation⁹ die weitaus größte darstellt. Im Jahr 2010 betrug diese 74,7 % und 2020 immer noch 66,1 %. Bei den Berufsabschlüssen ergibt sich nach Altersklassen betrachtet ein heterogenes Bild. Der Anteil (noch) nicht abgeschlossener beruflicher Ausbildungen ist bei den unter 21-Jährigen sehr hoch, mit zunehmendem Alter sinkt dieser jedoch.¹⁰ Menschen in Wohnungsnotfallsituationen gehören also definitiv zu der hier beschriebenen Gruppe mit hohem Risiko. Die Zahl der Menschen dieser Gruppe, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, ist im gleichen Zeitraum von 6,5 % auf 11,4 % gestiegen. Dies könnte ebenfalls ein Indiz dafür sein, dass es mehr Arbeitsplätze gibt, die keine vollumfängliche soziale Absicherung ermöglichen.

Es zeigt sich also, dass es Eingriffe des Staates wie den Mindestlohn braucht, um gute Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Im Sinne der Teilhabe aller Menschen an der Arbeitswelt braucht es weitere zielgerichtete arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.

4 Grundsätzliche Anforderungen an eine gelingende Arbeitsmarktintegration

Menschen in Wohnungslosigkeit oder Wohnungsnot sind stark von prekärer Arbeit, Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Sie befinden sich in einer Lebenslage mit einer Vielzahl von Herausforderungen jenseits der Arbeitssuche, die es extrem schwierig macht, einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Die Anforderungen in Berufen mit einem Fachkräftemangel passen nicht unbedingt zu den vorhandenen Qualifikationen und Ressourcen der wohnungslosen und von Wohnungsnot bedrohten Menschen.

Für eine gelingende Arbeitsmarktintegration braucht es daher möglichst passgenaue, ganzheitliche Angebote für jeden Einzelfall. Darüber hinaus braucht es Hilfeanbieter, die diese realisieren können. Das koordinierte Zusammenwirken mit Hilfen für andere Lebensbereiche ist ein weiterer Baustein. Es geht also um die grundsätzliche Ausrichtung der Arbeitspolitik und um gesetzliche und finanzielle Rahmenbedingungen für öffentliche und freie Träger. Neben Maßnahmen der Arbeitsförderung sind andere arbeitsmarktpolitische Weichenstellungen, wie der Mindestlohn von Bedeutung. In einem ersten Schritt werden die aus unserer Sicht notwendigen Rahmenbedingungen dargelegt, die wir im bestehenden gesetzlichen Rahmen bzw. der bisherigen Arbeitsweise der Jobcenter nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt sehen.

Gesetzliche und finanzielle Rahmenbedingungen

Die BAG W fordert eine Kooperation über die Rechtskreise hinweg. Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt werden immer noch auf der Grundlage verschiedener Rechtskreise und deren Träger erbracht. Überall, wo es



Schnittstellen oder Übergänge zwischen den Rechtskreisen gibt, sind verbindliche Kooperationen und Absprachen erforderlich. Besondere Bedeutung hat hier aus Sicht der Wohnungsnotfallhilfe die Schnittstelle SGB II und SGB XII. Dies betrifft nicht nur Maßnahmen der Wohnungssuche oder des Wohnungserhalts, sondern auch Angebote der Tagesstrukturierung nach den §§ 67 ff. SGB XII. Diese Maßnahmen können eine Brücke zur Arbeitsmarktintegration sein, sollten aber regelmäßig mit den Jobcentern abgestimmt werden.

Als weitere besonders relevante Schnittstellen sind die Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) und das Gesetz zur Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (SGB IX) zu nennen. An diesen Stellen muss durch entsprechende Vorgaben sichergestellt werden, dass eine bedarfsgerechte Unterstützung erfolgt und Zuständigkeiten im Zweifelsfall später geklärt werden und dann ggf. ein Wechsel eingeleitet wird. Noch besser wären rechtskreisübergreifende Verbünde mit wechselseitiger Durchlässigkeit.

Die BAG W fordert, dass der Grundsatz des Förderns als Kernprinzip der Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II auch im neugeschaffenen Bürgergeld gelebt und mit den erforderlichen Finanzmitteln ausgestattet wird.

Die Arbeitsfähigkeit der Träger muss durch eine entsprechende Finanzierung gesichert sein. Dies bedeutet für die öffentlichen Träger ausreichende Mittel für Personal und Strukturen, aber auch für die Förderung. Die notwendigen Mittel im Bundeshaushalt für die geplanten Fördermaßnahmen müssen konjunkturunabhängig eingestellt werden. Die Bereitstellung der Mittel für die Förderung sollte zweckgebunden erfolgen, um eine Umschichtung in andere Bereiche wie z. B. die Verwaltung zu vermeiden. Dies war in der Vergangenheit nicht immer gewährleistet.¹¹

Eine stufenweise Reduzierung des Eingliederungstitels kann nicht schematisch unter haushaltstechnischen Gesichtspunkten erfolgen und somit unabhängig von der Größe des förderungsfähigen Personenkreises geplant werden.

Eine bloße „Elendsverwaltung“ besonders benachteiligter und arbeitsmarktferner Personengruppen darf niemals eine Option sein. Die individuellen Folgen wären für die betroffenen Menschen schwerwiegend. Die damit einhergehende dauerhafte gesellschaftliche Entkoppelung von Bevölkerungsgruppen gefährdet nicht nur die betroffenen Menschen individuell, sondern auch den gesellschaftlichen Frieden und widerstrebt dem Gedanken der Teilhabe aller Menschen an der Arbeitswelt.

Anreize vorrangig vor Leistungsminderungen

Die Schaffung von Anreizen ist gerade auch für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen von Bedeutung, da diese durch Beziehungs-, Arbeits- und Wohnungsverluste in ihrem Leben schon häufig die Erfahrung von Ablehnung oder auch Sanktionierung gemacht

haben. Im Gegensatz zu Sanktionen/ Leistungsminderungen¹² führen Anreize dazu, dass die Betroffenen eine Motivation entwickeln, eine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt anzustreben. Wir begrüßen daher die Einführung von Boni und Weiterbildungsgeld für Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen.

Erfahrungen aus der Praxis und auch erste wissenschaftliche Beschäftigungen mit der Thematik Sanktionen/ Leistungsminderungen¹³ legen nahe, dass diese bei den betroffenen Menschen nicht die gewünschten motivierenden Effekte haben, sondern eher gegenteilig wirken.

Faire Löhne und existenzsichernde Grundsicherung

Das Menschenrecht auf Arbeit soll jeder Person ermöglichen, ihren „Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen“ (Artikel 6 des UN-Sozialpaktes). Daher braucht es faire Löhne, die den Lebensunterhalt – zumindest bei einem entsprechenden Umfang von Wochenstunden – tatsächlich decken und zugleich Rücklagen für wichtige Anschaffungen ermöglichen. Um zu beurteilen, ob dies der Fall ist, braucht es eine realistische Vorstellung davon, wie hoch die finanziellen Mittel hierfür sein müssten. Diese scheint momentan nicht gegeben zu sein, wie die Zahlen der prekär Beschäftigten und die Armutsgefährdungsquote zeigen (siehe auch 3. Entwicklung der Arbeitswelt). Auch unter dem Gesichtspunkt der Prävention von Wohnungslosigkeit sind faire Löhne von besonderer Bedeutung. Der Staat ist hier in der Verantwortung, einen entsprechenden Mindestlohn festzulegen bzw. immer wieder anzupassen und prekäre Beschäftigungsverhältnisse durch gesetzliche Regelungen zu bekämpfen, anstatt diese zu befördern. Daher sollten bei der Festlegung des Mindestlohns nicht nur die Auswirkungen auf die Beschäftigung und die Betriebe berücksichtigt werden, sondern auch, ob dieser vor Armut schützt. Ein fairer Mindestlohn muss mehr als existenzsichernd sein.

Dies gilt generell auch für die Höhe der Grundsicherung. In diesem Sinne müssen die aktuellen Regelungen zur Berechnung der Regelsätze und für die Kosten der Unterkunft verbessert werden, damit eine existenzsichernde Grundsicherung gewährleistet ist.

Eine existenzsichernde Grundsicherung, faire Löhne und bezahlbarer Wohnraum sind der beste Schutz vor Wohnungslosigkeit!

Wertschätzung von ehrenamtlichem Engagement und Freiwilligendiensten

Ehrenamtliche Tätigkeiten und Freiwilligendienste von Langzeitarbeitslosen können beschäftigungsfördernde Wirkungen haben. Durch das ehrenamtliche Engagement, das auch einen gesellschaftlichen Nutzen darstellt, können langzeitarbeitslose Menschen Wertschätzung und Bestätigung erfahren. Ihre oftmals verschütteten Ressourcen werden dabei von ihnen wiederentdeckt. Dadurch werden sie ermutigt, sich zuzutrauen, auch berufliche Arbeitstätig-

keiten aufzunehmen. Aus der Zusammenarbeit mit anderen ehrenamtlich Engagierten ergeben sich Chancen, die insbesondere wohnungslosen Menschen dabei helfen, Teilhabe zu erfahren. Im Idealfall knüpfen die Betroffenen

Dies muss sich auch auf der Ebene der Rechtsansprüche und der bereitgestellten Mittel für die Förderung widerspiegeln. Die Programmtypen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Tab. 1 Programmtypen

Bedarfe	Programmziele	Programmtypen	Rechtskreise
Aufbau von Fähigkeiten, Fertigkeiten und Bereitschaft zur regelmäßigen Erwerbstätigkeit	Wiederherstellung bzw. Förderung der Arbeitsfähigkeit	„Beraten“	DVO § 5 § 69 SGB XII ¹⁵ / § 16 ff SGB II; § 11 SGB XII / § 13 SGB VIII / SGB IX
Schulische, berufliche Qualifikationsbedarfe, Ausbildung, Umschulungsbedarfe etc.	Vermittlungsfähigkeit steigern	„Qualifizieren“	SGB XII / SGB II / SGB III / SGB VIII / SGB IX
Passgenaue Arbeitsplatzangebote aufbauen und anbieten	Öffentlich geförderte (subventionierte) Arbeitsplätze anbieten	„Unterstützen“	SGB XII / SGB II / SGB VIII / SGB IX
Passgenaue Vermittlung in Arbeitsplätze, auch unter Berücksichtigung von Integrationsbedarfen	Vermittlung in den Arbeitsmarkt	„Vermitteln“	SGB XII / SGB II / SGB III / SGB IX
Nachgehende Unterstützung zur Sicherung der Arbeitsaufnahme	Erhaltung des Arbeitsplatzes und der Arbeitsfähigkeit	„Begleiten“	SGB XII / SGB II / SGB III / SGB XIII / SGB IX

auch beruflich relevante Netzwerke. Diese erhöhen die Chance einer Arbeitsmarktintegration von betroffenen Menschen. Ehrenamt darf einer Arbeitsaufnahme oder Integrationsmaßnahme nicht im Wege stehen. Ehrenamt darf zudem keine hauptamtlichen Strukturen ersetzen und nicht zu einer Ausnutzung der Menschen führen. Die Erhöhung des Freibetrages für Aufwandsentschädigungen auf 3.000 Euro jährlich begrüßen wir.

Bedarfsgerechte Förderung

Die Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedarfe einzelner Personengruppen bei der Förderung ist von großer Bedeutung. Dies bezieht sich nicht nur auf eine möglichst breitgefächerte Angebotsstruktur was Tätigkeiten oder Berufe betrifft, sondern ebenso auf die unterschiedlichen Unterstützungsbedarfe, wie z. B. psychische und/oder körperliche Beeinträchtigungen oder Suchtproblematiken. Der Bedarf sollte die Wahl des Unterstützungsinstruments bestimmen. Eine Unterteilung in Zielgruppen rein nach Merkmalen wie Alter, Geschlecht oder Herkunft sowie starre Vorgaben zu Bezugszeiten von Leistungen sind hingegen nicht zielführend.¹⁴

Das Leitprinzip von Programmen zur Arbeitsmarktintegration muss daher lauten:

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

Daher sollte sichergestellt sein, dass für die Menschen, entsprechend der jeweiligen Phase der Arbeitsintegration Programme zur Verfügung stehen, die die Bereiche Beraten, Qualifizieren, Unterstützen, Vermitteln und Begleiten umfassen. Diese Programme müssen sozial- und arbeitsmarktpolitisch gleichberechtigt sein und je nach lokaler und individueller Bedarfslage auch gezielt zum Einsatz kommen.

Bei der Zielgruppe wohnungsloser bzw. von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen gilt es, alle Bedürfnisse rund um die Wohnungssuche und Wohnungssicherung in den Blick zu nehmen und entsprechend zu unterstützen. Die Teilhabe am Arbeitsmarkt ist ein wichtiges Ziel, eine Wohnung ist aber eine Grundvoraussetzung für eine gelingende Teilhabe am Arbeitsmarkt und an der Gesellschaft generell. Von daher muss neben den Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration auch das Ziel des Erhalts oder des Findens einer geeigneten Wohnung Priorität haben und umfassend unterstützt werden. Dabei ist auch die Kooperation mit dem Rechtskreis SGB XII von großer Bedeutung. Eine gezielte Zusammenarbeit an den Schnittstellen der Rechtskreise SGB II und SGB XII ist zielführender als die Schaffung von Parallelstrukturen im SGB II. Eine Zusammenarbeit kann auch bei Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration sinnvoll sein, z. B. durch die gezielte Einbeziehung von Angeboten der Tagesstrukturierung nach den §§ 67 ff. SGB XIII in eine regionale Gesamtstrategie.

Geschlechtergerechte Förderung

Bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration ist auf Gendergerechtigkeit (männlich, weiblich, divers, ohne) und Gleichstellung zu achten. Dazu braucht es entsprechende Analyse- und Steuerungsinstrumente, wie z. B. eine gendergerechte Haushaltsplanung, auch Gender Budgeting genannt. Ziel sollte es sein, eine Chancengerechtigkeit für alle zu fördernden Personen zu gewährleisten. Auswertungen der Maßnahmen zur Teilhabe am Arbeitsmarkt zeigen, dass dies aktuell noch nicht der Fall ist.¹⁶



Sozialer Arbeitsmarkt und Sozialunternehmen

Im Positionspapier der BAG W aus dem Jahr 2013 zu dieser Thematik hieß es, „*der Gesetzgeber sollte einen gesetzlichen Rahmen für Sozialunternehmen in einem einheitlichen Regelwerk schaffen, das die besonderen Bedingungen der sozialen Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt berücksichtigt. Es geht dabei um einen zentralen Baustein im Rahmen eines öffentlich geförderten (subventionierten) Arbeitsmarktes, eines sozialen Arbeitsmarktes.*“ (BAG W 2013, S. 1) Und weiter: „*Ebenso wie der freie Wohnungsmarkt auf die Ergänzung durch den sozialen Wohnungsbau angewiesen ist, ist der freie Arbeitsmarkt auf die komplementäre Funktion des sozialen Arbeitsmarktes angewiesen.*“ (BAG W 2013, S. 3)

Die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen (§ 16e SGB II) und die Teilhabe am Arbeitsmarkt (§ 16i SGB II) sind Instrumente bei denen die Kriterien der Zusätzlichkeit und der Wettbewerbsneutralität entfallen. Dies fordern wir auch bei Maßnahmen nach § 16d SGB II, solange es sich um die Vermittlung und das Training von beruflichen Grundkenntnissen in Sozialbetrieben handelt.

Im Sinne einer auf soziale Teilhabe ausgerichteten Arbeitsmarktpolitik und der Ermöglichung von sinnstiftenden und abwechslungsreichen Betätigungen bedarf es vielmehr einer gewissen Wettbewerbsduldung. Ob eine Wettbewerbssituation tatsächlich in vielen Branchen besteht, wäre ohnehin erst einmal zu überprüfen.

5 Unterstützungsinstrumente für die Arbeitsmarktintegration wohnungsloser Menschen im Bürgergeld

Mit der Einführung des Bürgergeldes im Jahr 2023 gab es eine Reihe von Änderungen. Der Gesetzgeber versucht, dem erhöhten Unterstützung- und Förderbedarf der Zielgruppe gerecht zu werden. Als besondere Zielgruppen des Arbeitsmarktes wurden Menschen in Wohnungsnot, falls bekannt, bisher als integrations- und arbeitsmarktferne Kunden eingestuft und somit der Zugang zu sozialpädagogisch begleiteten arbeitsmarktintegrierenden Instrumenten eröffnet. Im Bürgergeld sollen sowohl individuelle Stärken als auch Umstände, die eine berufliche Eingliederung voraussichtlich erschweren, in den Blick genommen werden. Dies lässt hoffen, dass es perspektivisch einen differenzierteren, weniger stigmatisierenden Blick auf die betroffenen Menschen gibt. Im Folgenden werden die für unsere Zielgruppe relevantesten Instrumente kritisch betrachtet, Weiterentwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt und Anregungen gegeben.

Qualifizierung

Im Bereich der Qualifizierung enthält das Bürgergeld eine Reihe von neuen Ansätzen. Grundsätzlich soll individueller und zielgenauer gefördert und unterstützt werden. Qualifizierung und Ausbildung verbessern die persönlichen Chancen auf Integration am Arbeitsmarkt. Die BAG W un-

terstützt grundsätzlich einen Vorrang von Qualifizierung vor Vermittlung, insofern individuelle Lebenslagen berücksichtigt werden. Der eingeschlagene Weg, Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen mit Hilfe von Bürgergeldbonus und Weiterbildungsgeld zusätzlich auch finanziell zu fördern, ist richtig und kann die Bereitschaft zur Qualifizierung erhöhen.

Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund bedeutsam, dass im Niedriglohnsektor die Konkurrenz der Arbeitnehmer:innen kontinuierlich steigt, die Anzahl der Stellen sinkt und die berufliche Qualifizierung generell immer wichtiger wird.

Mit erfolgreicher Qualifizierung steigen auf mittlere Sicht die Chancen der Zielgruppe auf dauerhaft bestehende, adäquat bezahlte und sichere Beschäftigungsverhältnisse. Nach Möglichkeit sollte eine Qualifizierung entsprechend einer möglichen späteren (geförderten) Beschäftigung abgestimmt und anschlussfähig zu weiteren Arbeitsförderungsmaßnahmen gestaltet sein.

Der Kooperationsplan, der die bisherige für die berufliche Reintegration weitgehend wirkungslose Eingliederungsvereinbarung ersetzt (ab 01. Juli 2023), sollte der Zielgruppe entsprechend zeitlich flexibel gestaltbar sein. Es sollte beispielsweise möglich sein, den Kooperationsplan aus gesundheitlichen Gründen zu unterbrechen, ohne dass dies zu Leistungsminderungen führt. Die individuellen Möglichkeiten und Grenzen sollten in einem gemeinsamen Prozess mit gemeinsamen Zielen bestimmt und regelmäßig überprüft werden. Dies gilt insbesondere für die Frage der Aufnahme einer beruflichen Qualifizierung in Abwägung zur Vermittlung in eine (geförderte) Beschäftigung.

Folgende Aspekte erscheinen für die Zielgruppe zusammenfassend wichtig:

- Grundsätzlich sollte Qualifizierung vor Vermittlung gehen, die Entscheidung darüber fällt im Klärungsprozess der individuellen Ziele und Möglichkeiten (Kooperationsplan)
- Angebote der Qualifizierung sollten inhaltlich und zeitlich verschränkt werden mit (geförderten) Beschäftigungsverhältnissen
- Gesundheitliche Probleme spielen bei wohnungslosen und bei von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen häufiger eine Rolle. Eine Unterbrechung und spätere Wiederaufnahme von Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sollten daher stets möglich sein
- Der Kooperationsplan sollte individuell entwickelt und so lange wie nötig gestaltet werden
- Leitendes Ziel der Fördermaßnahmen muss es sein, individuell entwickelte berufliche Perspektiven für unsere Zielgruppe zu schaffen und das Armutsrisiko für die Betroffenen durch Qualifizierung zu senken.

Erhöhung der Wirksamkeit des Kampfes gegen die Langzeitarbeitslosigkeit durch Neubetrachtung der bestehenden Förderinstrumente

Die BAG W fordert eine weitergehende Reform der Zugangsvoraussetzungen für geförderte Beschäftigungsverhältnisse und eine Ausweitung des Sozialen Arbeitsmarktes.

Die in den §§ 16e und 16i SGB II geschaffenen Fördermöglichkeiten der beruflichen (Wieder-) Eingliederung langzeitarbeitsloser Menschen in die Grundsicherung nach dem SGB II sind ein wichtiger und richtiger Schritt zur Erhöhung der sozialen Teilhabechancen für Menschen in Wohnungsnot.

Die BAG W begrüßt ausdrücklich, dass die Teilhabe am Arbeitsmarkt gemäß § 16i SGB II dauerhaft in den Maßnahmekatalog der Eingliederungshilfen aufgenommen worden ist. Die soziale Teilhabe durch Arbeit ermöglicht Menschen sinnstiftende Betätigungen und bietet weitere Entwicklungsmöglichkeiten sowie soziale Integration. Zugleich wird somit die finanzielle Abhängigkeit gemindert, wenn nicht gar abgebaut. Auch den häufig durch Arbeitslosigkeit entstehenden erhöhten Krankheitskosten kann so entgegengewirkt werden.

Die unverändert fortbestehenden Zugangsschranken zu dieser Förderung müssen jedoch abgebaut werden, um noch mehr Menschen die Zugänge zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. So bspw. die Einschränkung, dass für insgesamt mindestens sechs Jahre innerhalb der letzten sieben Jahre Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II bezogen werden mussten und die förderfähigen Personen in dieser Zeit nicht oder nur kurzzeitig sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigt oder selbständig tätig gewesen sein dürfen. Bekanntermaßen reduziert sich die Beschäftigungsfähigkeit über die Dauer von Nichtbeschäftigung kontinuierlich. Auch vor dem Hintergrund der sich ständig schneller verändernden Arbeitswelt muss man konstatieren, dass nicht erst eine Beschäftigungsunterbrechung von sechs und mehr Jahren eine nicht oder nur äußerst schwer überwindbare Barriere im Zugang zum Arbeitsmarkt darstellt. Hier kann und muss im Kampf gegen die Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit wirksam eingegriffen und der Kreis der Förderberechtigten deutlich erweitert werden.

Gleichfalls nicht nachvollziehbar ist der pauschalierte Ausschluss von Menschen mit Förderbedarf, die in den Jahren zuvor nicht nur kurzzeitig über ein anderes Förderinstrument, wie z. B. Programme aus dem Europäischen Sozialfonds, gefördert wurden. Mit dieser Regelung wird gerade nicht auf den individuellen Unterstützungsbedarf abgestellt, sondern allein darauf, dass bereits eine Förderung in Anspruch genommen wurde. In der Folge wird damit den aus diesem Grund von der Förderung ausgeschlossenen leistungsbeziehenden Menschen eine Teilhabechance vorenthalten.

Weitere Probleme ergeben sich daraus, dass teilweise die betroffenen Personen bei der Kundenauswertung des Jobcenters aber auch EDV-technisch nicht erfasst werden und damit als nicht förderungsfähig gelten. Auch rechtliche Zuständigkeiten bzw. Rechtskreisgrenzen beeinträchtigen die notwendige Förderung von Beschäftigungsverhältnissen.

Hier, aber auch bei den anderen Fördermaßnahmen nach den §§ 16 ff. SGB II, muss ein Umsteuern erfolgen. Es braucht eine Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Förderinstrumenten. Direkte Anschlussperspektiven nach einer Maßnahmeteilnahme sollten, soweit notwendig, regelhaft geschaffen werden, um den Maßnahmeerfolg zu sichern und der Gefahr des Wiederaufbaus der Zugangshemmnisse wirksam zu begegnen. Förderinstrumente sollten auch nicht zwingend aufeinander aufbauen, sondern nur wenn dies aufgrund des Förderbedarfs notwendig ist. Dies bedeutet, dass es möglichst keine Zugangsschranken geben, sondern die Passgenauigkeit des Förderinstruments im Fokus stehen sollte. Auch eine strikte Beschränkung auf fünf Jahre ist nicht in jedem Fall hilfreich. Die Förderung eines Arbeitsverhältnisses kann natürlich nicht unbefristet erfolgen, aber in Einzelfällen und unter strenger Kontrolle der Jobcenter kann eine längere Förderung durchaus sinnvoll sein. So z. B. bei plötzlichen Krisen zum Ende oder kurz nach Ende der Förderzeit. Zudem kann im Verlauf eines langen Arbeitslebens auch bei einer Person, die bereits fünf Jahre gefördert wurde, eine erneute Förderung notwendig und sinnvoll sein. Dabei sollten die individuellen Voraussetzungen und die Lebenslage der Menschen handlungsleitend bei der Auswahl von Förderinstrumenten sein.

Bereitstellung finanzieller Mittel zur Förderung von Beschäftigung im Rahmen des Passiv-Aktiv-Transfers (PAT)

Die BAG W fordert, dass der Passiv-Aktiv-Transfer (PAT) für den Sozialen Arbeitsmarkt zu einem regelhaft zu nutzenden Instrument wird. Er sollte idealerweise gesetzlich verankert, d. h. in das SGB II aufgenommen werden.

Beim PAT werden Gelder, die den Menschen zuvor als Sozialleistungen (Bürgergeld, Kosten für Unterkunft und Heizung) ausgezahlt wurden, dem Arbeitgeber als Lohnkostenzuschuss zur Verfügung gestellt. Der PAT ist damit eine gute Möglichkeit, den Sozialen Arbeitsmarkt zu finanzieren und mehr Menschen in diesem Rahmen zu fördern. Dabei sollte sichergestellt werden, dass sowohl Bundesmittel als auch kommunale Mittel bei der Umsetzung eingesetzt werden, damit das volle finanzielle Potential für die Förderung ausgeschöpft wird.

Es ist für die langzeitarbeitslosen Menschen hilfreich, dass mit diesem Instrument ihre Arbeit statt ihrer Arbeitslosigkeit finanziert wird. Da die Einzelnen über das



Arbeitsverhältnis einen Arbeitslohn erhalten, erleben sie diesen als Wertschätzung. Dieses Instrument fördert die betroffenen Menschen in ihrer persönlichen Stabilisierung, beruflichen Qualifizierung und in ihrer sozialen Teilhabe. Die Möglichkeit einer Begleitung durch vom Jobcenter geförderte Soziale Arbeit und Qualifizierungsmaßnahmen kann diesen Prozess maßgeblich unterstützen. Die Menschen erhalten gute Chancen, dauerhaft auf dem ersten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Im Idealfall kann eine Unabhängigkeit von Sozialleistungen erreicht werden. Gerade für wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen bzw. für Betroffene mit vergleichbaren Problemlagen, die viele Erfahrungen von Ausgrenzungen in ihrer Biografie erlebt haben, ist dieses Instrument zudem sehr hilfreich, um am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben.

Wahlfreiheit bei der Coachingwahl

Die BAG W fordert, dass die zu coachende Person bezüglich ihres Coaches eine Wahlfreiheit hat.

Nutzung und Verfügbarkeit eines Coachings stellt für die Zielgruppe eine zentrale Unterstützungsleistung dar, um wieder nachhaltig am Arbeits- und Gesellschaftsleben teilnehmen zu können. Durch die individuellen Unterstützungen können die multiplen Hemmnisse der Betroffenen zielgerichtet aufgearbeitet werden. Die Menschen werden dabei gestärkt, berufliche und persönliche Ziele zu erfassen und anzugehen.

Im § 16k SGB II (ab 01.07.2023) heißt es: „Zum Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten kann die Agentur für Arbeit oder ein durch diese beauftragter Dritter eine erforderliche ganzheitliche Betreuung erbringen.“

Vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips und der unterschiedlichen Rollen ist die Möglichkeit eines Coachings durch die Agentur für Arbeit bzw. der Jobcenter kritisch zu betrachten. Die Wahlfreiheit des Coaches durch den Kunden spielt eine wichtige Rolle beim Vertrauensaufbau, um eine tragfähige Arbeitsbeziehung sicherzustellen. Der Coach darf nicht durch Leistungsträger oder Arbeitgeber bestimmt werden.

Coachingangebote müssen wohnungslosen und von Wohnungsnot betroffenen Personen niederschwellig zur Verfügung gestellt werden, damit die Angebote auch die Betroffenen erreichen. Die Leistungen müssen bedarfsorientiert gesichert und in angemessenem Rahmen verfügbar sein. Die Eignung der coachenden Mitarbeitenden muss sichergestellt sein.

Die Mitarbeitenden der Jobcenter sollten dabei eine beratende Funktion einnehmen, um die Betroffenen über die verfügbaren Angebote zu informieren und eine Nutzung dieser zu ermöglichen. Um diese besondere Beratungsleistung erbringen zu können, müssen die Mitarbeitenden der Jobcenter die entsprechenden Qualifizierungen, Angebots- und Fachkenntnisse erhalten.

- ¹ Oder wie es Jürgen Seifert schon 1989 formuliert hat: „Sie [die Bundesrepublik] braucht eine Ökonomie auch für das ganze Soziale, die nicht das Ökonomische verabsolutiert, sondern im ursprünglichen Sinne des Wortes oikos (Haus) für das »ganze Haus« sorgt, also für die Arbeitslosen ebenso wie für die Umwelt, für die Alten ebenso wie für die Jugend, für die Gesundheit ebenso wie für die Verteilung von Arbeit zwischen den Geschlechtern. ... Es geht um eine Ökonomie, die das soziale Ganze im Blick hat.“ (Negt, Oskar (2001): Arbeit und menschliche Würde, Göttingen, S. 318)
- ² Im Statistikbericht 2020 der BAG W gaben 5,4 % der Klient:innen einen Arbeitsplatzwechsel oder -verlust als Grund für ihre Wohnungsnotfallsituation an.
- ³ Zum Unterschied zwischen Arbeits- und Erwerbslosigkeit siehe Glossar.
- ⁴ Es werden die Statistiken der Bundesagentur für Arbeit verwendet (siehe Literatur/Quellen).
- ⁵ Die Zahl der erwerbslosen Personen ist in diesem Zeitraum parallel zur Zahl der arbeitslosen Personen verlaufen, jedoch auf einem niedrigeren Niveau.
- ⁶ Auch die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten hat sich im gleichen Zeitraum von 5,24 Mio. auf 3,79 Mio., also wesentlich stärker, verringert.
- ⁷ Destatis – Statistisches Bundesamt (2022): Europa. Armutsgefährdung von Erwerbstätigen, <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Soziales-Lebensbedingungen/Arm-trotz-arbeit.html> (abgerufen am 10.06.2023).
- ⁸ Destatis – Statistisches Bundesamt (2022): Bevölkerung. Erwerbstätigkeit älterer Menschen, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/Aeltere-Menschen/erwerbstaetigkeit.html?nn=238640> (abgerufen am 10.06.2023).
- ⁹ Diese Personen hatten einen Sonder-, Haupt- oder Volkschulabschluss bzw. noch keinen Schulabschluss.
- ¹⁰ In der Altersgruppe 18-21 besitzen 94,2 % keinen Berufsabschluss, in der Altersgruppe 60 Jahre und älter sind es noch 27,4 %.
- ¹¹ Deutscher Verein (2022): Der Soziale Arbeitsmarkt – wie wirkt das Teilhabechancengesetz, Archiv H. 4., S. 36.
- ¹² Im Bürgergeld wurden die Sanktionsmöglichkeiten nicht nur eingeschränkt, sondern der Begriff „Sanktionen“ auch durch den Begriff „Leistungsminde- rung“ ersetzt.
- ¹³ Siehe hierzu auch die Studie Hartz Plus - Die Auswirkungen von Hartz IV Sanktionen des Instituts für empirische Sozial- und Wirtschaftsforschung, INES Berlin Im Auftrag von Sanktionsfrei e. V.
- ¹⁴ Aber auch andere Aspekte wie Kinderbetreuung oder familiengerechte Arbeitszeiten müssen noch stärker in den Blick genommen werden.
- ¹⁵ § 5 DVO führt aus wie Hilfen zur Ausbildung sowie zur Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes gestaltet werden können, „wenn andere arbeits- und beschäftigungswirksame Maßnahmen im Einzelfall nicht in Betracht kommen, vor allem Maßnahmen, die darauf gerichtet sind, die Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie die Bereitschaft zu erhalten und zu entwickeln, einer regelmäßigen Erwerbstätigkeit nachzugehen und den Lebensunterhalt für sich und Angehörige aus Erwerbseinkommen zu bestreiten.“
- ¹⁶ Deutscher Verein (2022): Der Soziale Arbeitsmarkt – wie wirkt das Teilhabechancengesetz, Archiv H. 4., S. 52ff.

Literatur/ Quellen

Bundesagentur für Arbeit (2021): Durchschnittliche Arbeitszeit und ihre Komponenten in Deutschland, https://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/AZ_Komponenten.xlsx (abgerufen am 26.09.2021).

Bundesagentur für Arbeit (2021): Erwerbstätige Arbeitslosengeld II-Bezieher, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201508/iii7/ehb-einkommen/ehb-einkommen-d-0-201508-xls.xls> (abgerufen am 26.09.2021).

Bundesagentur für Arbeit (2022): Arbeitsmarktsituation von langzeitarbeitslosen Menschen, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt.

Bundesagentur für Arbeit (2023): Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten - Deutschland, Länder, Kreise, Regionaldirektionen, Agenturen für Arbeit, Regionen (Jahreszahlen), https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html (abgerufen am 16.02.2023).

Bundesagentur für Arbeit (2023): Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/Aktuell/iii4/alo-zeitreihe-dwo/alo-zeitreihe-dwo-b-0-xlsx.xlsx> (abgerufen am 10.08.2022).

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2009): Arbeitsmarktpolitisches Programm – Beteiligung von Menschen in Wohnungsnot und in besonderen sozialen Schwierigkeiten am Arbeitsleben.

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2013): Sozialer Arbeitsmarkt und Sozialunternehmen: Voraussetzungen und Anforderungen eines innovativen Förderinstruments für die vom Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen.

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2020): Zu Lebenslagen wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen in Deutschland – Lebenslagenbericht, Statistikbericht.

Destatis – Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012): Arbeitsmärkte im Wandel, Wiesbaden.

Destatis – Statistisches Bundesamt (2021): Auszug aus dem Datenreport 2021 - Kapitel 5: Arbeitsmarkt und Verdienste. <https://www.destatis.de/DE/Service/Statistik-Campus/Datenreport/Downloads/datenreport-2021-kap-5.html> (abgerufen am 04.10.2022).

Destatis – Statistisches Bundesamt (2022): Kernerwerbstätige nach einzelnen Erwerbsformen, Ergebnisse des Mikrozensus am 05.09.2022 unter [destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/atyp-kernerwerb-erwerbsformzr.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/atyp-kernerwerb-erwerbsformzr.html) (abgerufen am 10.06.2023).

Destatis – Statistisches Bundesamt (2022): Erwerbstätigenrechnung - Erwerbstätige in Deutschland am 26.08.2022, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/inlaender-inlandskonzept.html> (abgerufen am 10.06.2023).

Destatis – Statistisches Bundesamt (2022): Europa. Armutsgefährdung von Erwerbstätigen, <https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Soziales-Lebensbedingungen/Arm-trotz-arbeit.html> (abgerufen am 10.06.2023).

Destatis – Statistisches Bundesamt (2022): Bevölkerung. Erwerbstätigkeit älterer Menschen, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/Aeltere-Menschen/erwerbstaetigkeit.html?nn=238640> (abgerufen am 10.06.2023).

Deutscher Verein (2022): Der Soziale Arbeitsmarkt – wie wirkt das Teilhabechancengesetz, Archiv H. 4.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (2020): Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten.

Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (2019): Entwicklung des Niedriglohnssektors, abbIII32, https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Einkommen-Armut/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIII32.pdf (abgerufen am 04.10.2022).

Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (2022): Langzeitarbeitslose, abbIV43, https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV43.pdf (abgerufen am 04.10.2022).

Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen (2022): Erwerbstätige ALG II Empfänger*innen 2007-2021, abbIV81b, https://www.sozialpolitik-aktuell.de/files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Arbeitsmarkt/Datensammlung/PDF-Dateien/abbIV81b.pdf (abgerufen am 04.10.2022).

International Labour Organization (2022): World Employment and Social Outlook: Trends 2022, Genf.

Negt, Oskar (2001): Arbeit und menschliche Würde, Göttingen.

Sanktionsfrei e.V. (Hg.) (2022): Hartz Plus – Die Auswirkungen von Hartz IV Sanktionen, Berlin.

Specht, Thomas & Rosenke, Werena & Jordan, Rolf & Giffhorn, Benjamin (2018): Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen: Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze, Berlin, Düsseldorf.



Glossar

Arbeitslosigkeit, Erwerbslosigkeit

In der Fachdebatte wird zwischen erwerbslosen und arbeitslosen Personen unterschieden. Personen gelten als arbeitslos, wenn sie bei der Bundesagentur für Arbeit als solche registriert sind. Diese Zahlen werden, da sie von der Sozialgesetzgebung definiert werden, von Änderungen wie sie z. B. durch das sogenannten Hartz-IV-Gesetz im Jahr 2005 erfolgt sind, beeinflusst. Anders verhält es sich bei der Zahl der Erwerbslosen, die sich nach der Definition der International Labour Organization (ILO) richtet. Als erwerbslos gelten laut ILO Personen im Alter von 15 bis 74 Jahren, die nicht erwerbstätig sind und in den vergangenen vier Wochen aktiv nach einer Tätigkeit gesucht haben. Der zeitliche Umfang der gesuchten Tätigkeit ist nicht relevant. Wo die betreffende Person die Arbeit sucht, ob über eine öffentliche Stelle (wie Agentur für Arbeit oder ein Jobcenter) oder nicht, ist ebenfalls irrelevant. Eine Arbeitsaufnahme innerhalb von zwei Wochen muss jedoch möglich sein.

Atypische Beschäftigung

Als atypische Beschäftigung gelten Teilzeitbeschäftigungen (unter 21 Wochenstunden), befristete Beschäftigungen, Zeitarbeit und geringfügige Beschäftigungen. Die Sozialversicherung unterscheidet zwei Formen von geringfügiger Beschäftigung: Die geringfügig entlohnte Beschäftigung (sogenannter Minijob) mit regelmäßig nicht mehr als 520 Euro Monatsentgelt und die kurzfristige Beschäftigung von längstens drei Monaten oder höchstens 70 Arbeitstagen im Kalenderjahr.

Coaching

Zum Begriff des Coachings gibt es in der Fachwelt kein Einverständnis und es gibt verschiedene Definitionen. Diese haben aber für Maßnahmen nach dem SGB II eher keine Relevanz. Hier wird Coaching als ganzheitliche (berufsbegleitende) Betreuung beschrieben. Der Coach soll helfen z. B. die soziale Situation zu stabilisieren, die Beschäftigungsfähigkeit zu stärken oder auch Arbeitgeber bei der Stabilisierung eines Beschäftigungsverhältnisses unterstützen.

Erwerbstätigkeit

Das Bundesamt für Statistik hält fest: „Zu den Erwerbstätigen rechnen alle Personen, die als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer (Arbeiterin, Arbeiter, Angestellte, Beamtin, Beamter sowie Heimarbeiterin, Heimarbeiter und marginal Beschäftigte) oder als Selbstständige einschließlich deren mithelfenden Familienangehörigen eine auf Erwerb gerichtete Tätigkeit ausüben, unabhängig von der Dauer der tatsächlich geleisteten oder vertragsmäßig zu leistenden Arbeitszeit. Grundlage für diese Definition bilden die von der International Labour Organization (ILO) aufgestellten Normen, die im Einklang mit den entsprechenden Definitionen im Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (ESVG) 1995 stehen.“ (Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2012), S. 7) Erwerbslose und erwerbstätige Menschen bilden zusammen den Kreis der Erwerbspersonen.

Gender Budgeting

Beim Gender Budgeting werden Maßnahmen etabliert und durchgeführt, die bei Aufstellung von öffentlichen Haushalten die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter (englisch: gender) fördern und schließlich erreichen sollen.

Inlandskonzept

Beim sogenannten Inlandskonzept (Wohnortkonzept) werden, alle Personen, die im jeweiligen Gebiet ihren Arbeitsort, haben erfasst. D. h. es werden auch Personen gezählt, die außerhalb dieses Gebietes wohnen, aber z. B. als Pendler dort arbeiten.

Langzeitarbeitslosigkeit

Nach sozialgesetzgeberischer Definition sind langzeitarbeitslose Menschen Arbeitslose, die ein Jahr und länger arbeitslos sind. „Die Teilnahme an einer Maßnahme nach § 45 sowie Zeiten einer Erkrankung oder sonstiger Nicht-Erwerbstätigkeit bis zu sechs Wochen unterbrechen die Dauer der Arbeitslosigkeit nicht.“ (§ 18 SGB III).

Subsidiaritätsprinzip

Im sozialpolitischen Rahmen bedeutet der Grundsatz der Subsidiarität, dass der Staat (soziale) Aufgaben nur dann wahrnehmen soll, wenn eine Erfüllung durch nichtstaatliche Einrichtungen, z. B. der freien Wohlfahrtspflege, nicht gewährleistet ist.