25. April 2023

Positionspapier

Perspektiven für Langzeitarbeitslose

Sowohl den Übergang in bezahlte Beschäftigung (Erster Arbeitsmarkt) fördern
als auch öffentlich geförderte Beschäftigung dauerhaft ermöglichen (Sozialer Arbeitsmarkt)

Positionen

- *Teilhabechancengesetz* und *Bürgergeldgesetz* haben Perspektiven für Langzeitarbeitslose bei öffentlich geförderter Beschäftigung und Bildungsmaßnahmen erweitert.
- Allerdings sind Erwartungen, damit werde der Einstieg in den Sozialen Arbeitsmarkt eröffnet, nicht erfüllt worden.
- Die neuen Instrumente §§ 16e und 16i im SGB II sind dafür weder ausreichend mit Finanzmitteln unterlegt, noch ist die Dauer der öffentlich geförderten Beschäftigung entfristet worden; so bleiben sie auf den Ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet.
- Können Langzeitarbeitslose in den Ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden, setzt das für die Mehrzahl zunächst öffentlich geförderte Beschäftigung als Eingewöhnung in Arbeitsstrukturen voraus.
- Auch eine Qualifizierungsmaßnahme wird die Mehrzahl der Langzeitarbeitslosen nur aufnehmen können, wenn sie zuvor über regelmäßige Beschäftigung hinreichend stabilisiert worden sind; am erfolgreichsten hat sich erwiesen – wo immer möglich – Beschäftigung mit Qualifizierung zu verbinden.
- Eine erhebliche Zahl der Langzeitarbeitslosen ist aus verschiedenen, vor allem gesundheitlichen Gründen vorübergehend oder grundsätzlich nicht in der Lage, unter Strukturen und Leistungsanforderungen des Ersten Arbeitsmarkts zu arbeiten.
- Wer nicht im Ersten Arbeitsmarkt ankommt, kann immer noch mit sinnvoller, gemeinnütziger Tätigkeit einen Beitrag für die Gesellschaft leisten;
- Dafür muss es den Sozialen Arbeitsmarkt geben, der eine solche gemeinwohlorientierte Beschäftigung ermöglicht und organisiert.
- Der Sozialer Arbeitsmarkt muss zwei Ziele verfolgen: Sowohl den Übergang in bezahlte Beschäftigung offenhalten und fördern als auch öffentlich geförderte Beschäftigung dauerhaft ermöglichen („Abbruchkante“ vermeiden).
- Beschäftigungsträger schaffen im Sozialen Arbeitsmarkt eine verlässliche Grundlage für sinnstiftende, gemeinwohlorientierte Arbeit, sie erbringen damit Arbeitsleistungen für die Gesellschaft, sie bieten soziale Teilhabe und eröffnen darüber hinaus für einen Teil der Langzeitarbeitslosen über Qualifizierung und Weiterbildung einen Weg in den Ersten Arbeitsmarkt.

.....

- Der Weg zu einem Sozialen Arbeitsmarkt führt über einen geänderten § 16d im SGB II (Arbeitsgelegenheiten); allerdings müssen dafür die Förderdauer entfristet und die Förderbedingungen analog zum § 16i im SGB II übernommen werden, also ohne Zusätzlichkeit und Wettbewerbsneutralität, aber mit Gemeinwohlorientierung.
- Die Finanzierung des Sozialen Arbeitsmarkts muss so ausgestaltet sein, dass eine Beschäftigung dauerhaft gesichert ist und ausreichend Plätze verfügbar sind.
- Ein wesentlicher Betrag zur Finanzierung des Sozialen Arbeitsmarkts kann im Leistungsaustausch mit Kommunen durch die Vergabe von Aufträgen an Beschäftigungsträger liegen.

Begründung

1 Wie ist die Situation auf dem Arbeitsmarkt?

Der Arbeitsmarkt hat sich in den vergangenen Jahren als erstaunlich stabil erwiesen. Auch durch die Corona-Pandemie und die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine ist die Zahl der Beschäftigten bislang nicht eingebrochen. Vielmehr ist die absolute Beschäftigtenzahl in Deutschland noch nie so hoch gewesen wie derzeit.

Auf der anderen Seite bleibt die Zahl der Langzeitarbeitslosen in Deutschland unverändert hoch. Etwa 1.000.000 Menschen sind länger als ein Jahr von Beschäftigung ausgeschlossen.

Wir vertreten die Position, dass in einer solchen Situation zwar von Vollbeschäftigung gesprochen werden kann, aber das kann nicht bedeuten, die gleichbleibend hohe Zahl der Langzeitarbeitslosen in der aktuellen politischen Debatte vergessen zu lassen.

2 Welche arbeitsmarktpolitischen Instrumente haben wir?

Mit dem *Teilhabechancengesetz*, in Kraft getreten am 1. Januar 2019, hatte die damalige Bundesregierung die Erwartung geweckt, ein für den Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit entscheidenden Schritt einzuleiten. Mit diesem Gesetz werde der Einstieg in den Sozialen Arbeitsmarkt eröffnet. Der Gesetzgeber hat dafür zu dem bereits bestehenden Instrument § 16d (Arbeitsgelegenheiten) im SGB II als weitere beschäftigungsorientierte Instrumente die §§ 16e und 16i eingeführt. Bis zu 150.000 Langzeitarbeitslose sollten öffentlich gefördert in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gebracht werden. Diese Zahl wurde nie erreicht. Die dafür vorgesehenen Mittel in den Hauhalten der Jobcenter waren von Anfang an nicht ausreichend bemessen. In der Spitze haben lediglich rd. 42.000 Langzeitarbeitslose dadurch eine Beschäftigung erreicht. Die Zahl der so Beschäftigten nimmt inzwischen wieder ab.

Das *Bürgergeldgesetz*, in Kraft getreten am 1. Januar 2023, hat mit zusätzlichen Regelungen für Weiterbildung, der Entfristung der Regelungen nach §§ 16e und 16i und Coaching nach § 16k im SGB II zusätzliche Perspektiven für Langzeitarbeitslose eröffnet. Die wünschenswerten Veränderungen bei den Zugangsbedingungen in eine geförderte Beschäftigung nach § 16i – schädliche Unterbrechung für z.B. Straffällige oder Geringverdienstgrenze – wurden nicht berücksichtigt. Ob die von Abgeordneten im Bundestag in die Diskussion eingebrachte Fortschreibung des Bürgergeldgesetzes mit weitergehenden Regelungen zur öffentlich geförderten Beschäftigung in dieser Legislaturperiode in ein Gesetzgebungsverfahren mündet, erscheint bislang fraglich, weil das nicht Bestandteil der Koalitionsvereinbarung im Bund ist.

……

Der Bundesagentur für Arbeit sind im Eingliederungstitel (EGT), aus dem auch die öffentlich geförderte Beschäftigung finanziert wird, für 2023 nur noch rd. 4,4 Mrd. € eingeräumt worden. Das sind rd. 0,41 Mrd. € weniger als im Bundeshaushalt für das vergangene Jahr 2022, was einer Kürzung um rd. 9 % entspricht. Das von der Bundesregierung vorgebrachte Argument, mit den nicht verausgabten Mitteln des Vorjahres bedeute das für 2023 insgesamt betrachtet keine Kürzung, ist nicht stichhaltig. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass ausgerechnet in diesem Jahr wie in keinem der Jahre zuvor restlos alle Mittel von den Jobcentern umgesetzt werden. Darüber hinaus werden sich durch Inflation und Anhebung des Mindestlohns seit dem 1. Oktober 2022 die Maßnahmen nach §§ 16e und 16i SGB II verteuern. Damit wird die Zahl der öffentlich geförderten Beschäftigten noch weiter abnehmen.

Mit dem Bürgergeldgesetz wird Weiterbildung als Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik eindeutig gestärkt. Längere Weiterbildungszeiten, Bildungsgeld sowie Geldprämien bei erfolgreicher Zwischen- und Abschlussprüfung stellen auch für Langzeitarbeitslose erfreuliche Verbesserungen dar. Allerdings sind dafür keine zusätzlichen Mittel im Eingliederungstitel vorgesehen. Das bedeutet, über die ohnehin beschlossenen und realen Mittelkürzungen hinaus werden noch weniger Mittel zur Verfügung stehen, um öffentlich geförderte Arbeitsplätze einzurichten.

Die Jobcenter reagieren bereits bundesweit auf diese Entwicklung, wenn auch noch unterschiedlich. Über das *Bundesnetzwerk für Arbeit und soziale Teilhabe* wissen wir vom Abbau von Plätzen bei öffentlich geförderter Beschäftigung in den meisten Bundesländern. Am stärksten werden in den östlichen Bundesländern solche Arbeitsplätze gestrichen. In den Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen sind die Jobcenter dagegen bemüht, für das Jahr 2023 noch den Status quo zu erhalten.

Die Instrumente nach §§ 16e und 16i im SGB II für öffentlich geförderte Beschäftigung werden durchgängig als Erfolg sowohl bei der Vermittlung in den Ersten Arbeitsmarkt als auch für soziale Teilhabe für Langzeitarbeitslose bewertet. Das belegen die Daten, die das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in der von ihr durchgeführten Evaluation erhoben hat. Aber ohne eine zeitliche Entfristung auch bei der Dauer öffentlich geförderter Beschäftigung nach § 16i im SGB II endet soziale Teilhabe durch Beschäftigung nach maximal fünf Jahren.

Solange es kein arbeitsmarktpolitisches Instrument gibt, das Beschäftigung dauerhaft öffentlich fördert, fallen Langzeitarbeitslose nach Ablauf von Maßnahmen wieder in eine Lebenssituation ohne Beschäftigung zurück (Abbruchkante). Als einziger Ausweg bleibt der Übergang in den Ersten Arbeitsmarkt. Aus Erfahrung wissen wir, auch belegt durch und Statistiken der Bundesagentur für Arbeit, dass das für die Mehrzahl der Langzeitarbeitslosen unrealistisch ist.

Wir vertreten die Position, dass von einem Sozialen Arbeitsmarkt erst dann gesprochen werden kann, wenn Langzeitarbeitslosen dauerhaft eine öffentlich geförderte Beschäftigung eröffnet wird. Und zwar so lange, wie sie nicht im Ersten Arbeitsmarkt ankommen. Nur so sind Langzeitarbeitslose nicht mehr durch das bevorstehende Ende einer Maßnahme blockiert. Sie müssen nicht mehr fürchten, wieder in Arbeitslosigkeit zurückzufallen.

3 Warum benötigen wir einen Sozialen Arbeitsmarkt?

In dieser Gesellschaft geschieht soziale Teilhabe wesentlich über Integration in Arbeitsprozesse. Dauerhaft davon ausgeschlossen zu sein ist ein schweres individuelles Schicksal. Hier ist der Sozialstaat gefordert, das zu korrigieren. Durch Unterstützung für jedes Individuum, aber auch aus unmittelbar gesellschaftlichem Eigeninteresse. Soziale Teilhabe kann zu volkswirtschaftlich bedeutsamen Kosteneinsparungen beitragen, z.B. bei Gesundheitskosten oder bei Sozialkosten, weil vermittelt durch die Vorbildfunktion als Eltern in Beschäftigung der „vererbte“ SGB II-Leistungsbezug durchbrochen werden kann.

Wir vertreten die Position, dass auch Langzeitarbeitslose arbeiten können. Allerdings ist ein erheblicher Teil von ihnen aus verschiedenen, vor allem gesundheitlichen Gründen vorübergehend oder

……

grundsätzlich nicht in der Lage, sich in den Strukturen und unter den Leistungsanforderungen des Ersten Arbeitsmarkts zurechtzufinden. Wer nicht im Ersten Arbeitsmarkt ankommt, kann aber immer noch mit sinnvoller, gemeinnütziger Tätigkeit einen Beitrag für die Gesellschaft erbringen, was wiederum Anerkennung einbringen und soziale Teilhabe verstärken kann. Dafür muss es den Sozialen Arbeitsmarkt als die Einrichtung geben, die eine solche gemeinwohlorientierte Beschäftigung ermöglicht und organisiert.

4 Welche Ziele hat der Soziale Arbeitsmarkt?

Der Soziale Arbeitsmarkt muss zwei Ziele verfolgen: Sowohl den Übergang in bezahlte Beschäftigung (Erster Arbeitsmarkt) fördern als auch öffentlich geförderte Beschäftigung dauerhaft ermöglichen (Sozialer Arbeitsmarkt).

Wenn Langzeitarbeitslose in den Ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden können, setzt das für die Mehrzahl zunächst öffentlich geförderte Beschäftigung als Eingewöhnung in Arbeitsstrukturen voraus. Auch den Weg in Qualifizierungsmaßnahmen wird die Mehrzahl nur gehen können, wenn sie zuvor über regelmäßige Beschäftigung hinreichend stabilisiert worden ist. Am erfolgreichsten hat sich erwiesen – wo immer möglich – Beschäftigung mit Qualifizierung zu verbinden. Die aktuelle Entwicklung des Arbeitsmarkts (Fachkräfte- und insgesamt Arbeitskräftemangel) führt zu vermehrter Beschäftigung von angelernten Arbeitskräften, die Teilaufgaben übernehmen, die bislang von Fachkräften ausgeführt worden sind. In einer solchen Situation steigen die Chancen, durch öffentlich geförderte Beschäftigung und Qualifizierung im Sozialen Arbeitsmarkt auch Langzeitarbeitslose in den Ersten Arbeitsmarkt zu bringen.

Beschäftigungsträger als Organisatoren des Sozialen Arbeitsmarkts verstehen sich nicht nur als soziale Einrichtungen, die aus dem Arbeitsprozess gefallene oder dort nicht angekommene Menschen stützen. Sie sind vor allem auch Organisationen, die Langzeitarbeitslosen eine verlässliche Grundlage für sinnstiftende, gemeinwohlorientierte Arbeit bereitstellen.

Wir vertreten die Position, Beschäftigungsträger erbringen Arbeitsleistungen für die Gesellschaft, bieten damit soziale Teilhabe und eröffnen darüber hinaus für einen Teil der Langzeitarbeitslosen über Qualifizierung und Weiterbildung einen Weg in den Ersten Arbeitsmarkt.

5 Wie kann Sozialer Arbeitsmarkt geschaffen werden?

Das Ziel, die Finanzierung für öffentlich geförderte Beschäftigung nach §§ 16e und 16i im SGB II so auszuweiten, dass deutlich mehr Arbeitsplätze gefördert und darüber hinaus dauerhaft eine Beschäftigung ermöglicht werden, erscheint zunehmend unrealistisch. Unter den gegebenen gesellschaftspolitischen Bedingungen wird es auch unrealistisch sein, eine dauerhafte öffentlich geförderte Beschäftigung, entlohnt nach mindestens Mindestlohn, als Sozialen Arbeitsmarkt durchsetzen zu können. Mit dem Teilhabechancengesetz zwar neue Instrumente geschaffen worden, aber die Erfahrung in den vergangenen Jahren hat gezeigt, dass sie vor allem auf den Ersten Arbeitsmarkt orientieren. Demzufolge wird öffentlich geförderte Beschäftigung nach §§ 16e und 16i im SGB II von den Jobcentern inzwischen möglichst auf Plätze bei kommerziell aufgestellten Betrieben konzentriert, weil hier die Vermittlung in den Ersten Arbeitsmarkt eher gegeben sei.

Wir vertreten die Position, dass die Arbeitsmarktinstrumente §§ 16e und 16i im SGB II auch so aufgefasst und zur Vorbereitung auf den Ersten Arbeitsmarkt genutzt werden müssen. Förderung nach § 16e für die Arbeitslosen, die einen kürzeren, und nach § 16i für die, die einem längeren Anlauf benötigen. Für eine solche Ausrichtung auf den Ersten Arbeitsmarkt müssen dann auch die Regelungen für den Zugang zur Förderung nach § 16i geändert werden. Öffentlich geförderte Beschäftigung nach § 16i muss schon nach drei Jahren Bürgergeldbezug möglich sein. Damit werden die Ergebnisse zahlreicher Studien berücksichtigt, wonach die Dauer der Arbeitslosigkeit ganz entscheidend den Grad der Dequalifizierung und Arbeitsmarktferne bestimmt.

.....

Die Arbeitsmarktinstrumente §§ 16e und 16i im SGB II können so ein wichtiger Teil im Sozialen Arbeitsmarkt sein, diesen aber nicht hinreichend ausfüllen, weil die Dauer der öffentlich geförderten Beschäftigung bei diesen Instrumenten begrenzt ist. Das Kriterium, das den Sozialen Arbeitsmarkt ausmacht, öffentlich geförderte Beschäftigung dauerhaft zu ermöglichen, ist nicht erfüllt.

Die Antwort auf die Frage, was ein möglicher Weg zu einem Sozialen Arbeitsmarkt sein kann, sehen wir in einem geänderten § 16d (Arbeitsgelegenheiten) im SGB II. Allerdings muss dafür die Förderdauer bei diesem Instrument unbefristet sein und die Förderbedingungen des § 16i im SGB II übernommen werden. Das bedeutet, Zusätzlichkeit und Wettbewerbsneutralität als Fördervoraussetzung im § 16d müssen gestrichen werden.

Die Regelungen eines geänderten § 16d im SGB II müssen noch in weiteren Punkten angepasst werden, um mit dem Sozialen Arbeitsmarkt beide Ziele – sowohl den Übergang in bezahlte Beschäftigung fördern als auch öffentlich geförderte Beschäftigung dauerhaft ermöglichen – erreichen zu können. Während der Beschäftigung muss es möglich sein, parallel an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen oder zwischenzeitlich ein Praktikum absolvieren zu können. Ebenfalls müssen Kooperationen zwischen Erstem Arbeitsmarkt und Sozialem Arbeitsmarkt ermöglicht werden.

Die Finanzierung des Sozialen Arbeitsmarkts muss so ausgestaltet sein, dass eine Beschäftigung dauerhaft gesichert ist, und es müssen ausreichend Plätze finanziert werden. Einen wesentlichen Betrag zur Finanzierung sehen wir im Leistungsaustausch mit Kommunen durch die Vergabe von Aufträgen an Beschäftigungsträger. Über die Leistungen der Jobcenter hinaus tragen die Kommunen so zur Finanzierung eines Sozialen Arbeitsmarkts bei. Beispiele für Aufträge wären Quartierservice (Saubere Stadt), Klima- und Umweltschutz oder Service für ältere Mitbürger. Die Liste der möglichen Tätigkeiten lassen sich in viele Richtungen erweitern.

Wir vertreten die Position, dass das Bürgergeldgesetz sehr wohl noch in dieser Legislaturperiode fortgeschrieben werden muss. Die Gesellschaft benötigt einen Sozialen Arbeitsmarkt. Der Schlüssel dafür liegt in einem geänderten § 16d im SGB II.

6 Schlussbemerkung

Sinnvoll ist eine Diskussion über eine Durchlässigkeit der Rechtskreise SGB II und SGB IX/XII. Es entsteht derzeit allerdinge eine ungute politische Debatte: Wer aus der Langzeitarbeitslosigkeit kommend nach fünf Jahren öffentlich geförderter Beschäftigung nach § 16i im SGB II nicht in den Ersten Arbeitsmarkt vermittelt wird, gelte als „austherapiert“ und gehöre in den Rechtskreis des SGB XII.

Diesem Bild über Menschen, die nicht den Anforderungen im Ersten Arbeitsmarkt standhalten, und den daraus abgeleiteten politischen Schlussfolgerungen, wollen wir einen positiven, produktiven Vorschlag für einen Sozialen Arbeitsmarkt entgegensetzen.