

## **Positionspapier: Öffentlich geförderte Beschäftigung**

### **Öffentlich geförderte Beschäftigung muss mehr als 1-Euro-Jobs sein – „Ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt“ ist notwendig**

#### **Eckpunkte:**

1. Zumindest mittelfristig ist öffentlich geförderte Beschäftigung unverzichtbar. Sie sollte auf Zielgruppen konzentriert werden. Für ältere Langzeitarbeitslose sowie gesundheitlich angeschlagene Arbeitnehmer/innen mit geringen Chancen auf dem „ersten“ Arbeitsmarkt fehlt ein Beschäftigungsinstrument „ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt“ zur mehrjährigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsförderung für Tätigkeiten, die der Allgemeinheit zu Gute kommen.
2. Die Unternehmen dürfen durch einen „ehrlichen zweiten Arbeitsmarkt“ nicht aus ihrer Verantwortung entlassen werden. Öffentlich geförderte Beschäftigung kann und darf falsche betriebliche Personalpolitik nicht auffangen. Deshalb sollten durch ein „Fördern und Fordern“ für Betriebe finanzielle Anreize für eine Vermeidung von Arbeitslosigkeit und gesundheitlichen Verschleiß und für mehr Qualifizierung von Beschäftigten gesetzt werden (Bonus-Malus-Konzept). Bisher auf die Sozialversicherung abgewälzte Kosten sollen stärker internalisiert werden.
3. Der „ehrliche zweite Arbeitsmarkt“ ermöglicht eine geförderte Beschäftigung über längere Zeit auch in Betrieben, die sich dem Wettbewerb stellen. Die Förderung soll hier einen Nachteilsausgleich bewirken nach dem Vorbild der Integrationsfirmen und sozialen Betriebe. Für marktferne Tätigkeiten im öffentlichen Interesse (Non-Profit-Bereich) sollen insbesondere Wohlfahrts- und Sozialverbände sowie Vereine als Arbeitgeber (Beschäftigungsträger) gewonnen werden. Hier geht es vor allem um Dienstleistungen zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur, die sonst nicht angeboten würden. Die örtlichen Arbeitsmarktakteure legen Umfang und Einsatzfelder fest.
4. Die Kosten von sozialversicherungspflichtiger öffentlich geförderter Beschäftigung sind für die öffentlichen Hände insgesamt kaum teurer, teilweise sogar günstiger, als die sog. 1-Euro-Jobs. Falsche Finanzanreize im SGB II für die beteiligten Träger verhindern einen Einsatz von 1-Euro-Jobs als *ultima ratio-Maßnahme*, wie gesetzlich im SGB II eigentlich angelegt. Ein einseitiger, begrenzter Deckungsvermerk im Bundeshaushalt zur Verstärkung des Eingliederungsbudgets im SGB II ist sinnvoll. Dadurch können passive ALG II-Mittel in begrenztem Umfang für aktive Eingliederungsmaßnahmen genutzt werden.

## A. Öffentlich geförderte Beschäftigung ist notwendig

Auf absehbare Zukunft ist der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik noch durch Unterbeschäftigung gekennzeichnet. Das Defizit an Arbeitsplätzen liegt derzeit bei bis zu 7 Millionen. Das Arbeitsvolumen gemessen an geleisteten Arbeitsstunden ist seit Jahrzehnten insgesamt leicht rückläufig. Im Zuge der fortschreitenden technischen Rationalisierung und des Kostensenkungswettbewerbs wird sich dieser Trend noch fortsetzen. Neben einer auf mehr qualitatives Wirtschaftswachstum und eine breitere Verteilung des vorhandenen Arbeitsvolumens setzenden Beschäftigungspolitik ist deshalb eine neue Qualität öffentlich geförderter Beschäftigung erforderlich.

Solange die Aufnahmefähigkeit des „ersten“ Arbeitsmarktes unterentwickelt ist, besitzt öffentlich geförderte Beschäftigung eine wichtige beschäftigungs- wie sozialpolitische Entlastungsfunktion. Im Instrumentenkasten der Arbeitsmarktpolitik klafft bisher eine Lücke hinsichtlich einer Förderung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung insbesondere im gemeinnützigen Bereich über einen Zeitraum von mehreren Jahren hinweg. Damit ließe sich das Arbeitsvolumen erhöhen. Ein solches Instrument würde die engen Grenzen der Arbeitsmarktpolitik überschreiten und wäre Teil einer offensiven Beschäftigungspolitik. Ein bloßes „weiter so“ mit kurzatmigen 1-Euro-Jobs oder auf wenige Monate befristete ABM ist keine Lösung. Die Eingliederungsquoten nach Abschluss der Maßnahmen sind niedrig und „Maßnahmekarrieren“ für die Betroffenen frustrierend und wenig Erfolg versprechend.

Öffentlich geförderte Beschäftigung sollte bei den Menschen ansetzen, die auf dem Arbeitsmarkt keine oder nur wenige Chancen haben. Das sind primär Langzeitarbeitslose und Menschen mit mehreren Vermittlungshemmnissen. Gerade die Langzeitarbeitslosigkeit ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Betrachtet man die individuellen Verläufe von Arbeitslosigkeit ohne kurzfristige Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit z.B. durch Krankheit, dann ist etwa jede/r zweite Arbeitslose länger als ein Jahr ohne Arbeit.

Öffentlich geförderte Beschäftigung muss sich ausrichten am konkreten Einzelfall der Arbeitslosen und an den Notwendigkeiten des jeweiligen regionalen Arbeitsmarktes. Die Übergangsperspektive in den sog. ersten Arbeitsmarkt hat grundsätzlich Vorrang vor einem dauerhaften Verbleib in geförderter Beschäftigung. Diese „Brückenfunktion“ ist aber in strukturschwachen Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und/oder für Personengruppen mit mehreren Vermittlungshemmnissen in der gegenwärtigen und absehbaren Arbeitsmarktsituation weitgehend unreal. Dies einzugestehen und daraus beschäftigungspolitische Konsequenzen zu ziehen ist ein Gebot der politischen Ehrlichkeit.

Deshalb fordern die Gewerkschaften ergänzend zu befristeten, auf Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt setzenden Hilfen (z.B. Lohnkostenzuschüsse zum Ausgleich von anfänglichem Minderleistungspotenzial) auch die Möglichkeit einer zeitlich längeren subventionierten Beschäftigung in gesellschaftlich sinnvollen Arbeitsbereichen. Es gibt bundesweit eine Vielzahl solcher Arbeiten, die ohne öffentliche Förderung auf absehbare Zeit nicht erbracht werden können. In diesem „ehrlichen zweiten Arbeitsmarkt“ steht das Ziel der Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt realistischere nicht im Vordergrund. Es geht um die Ermöglichung von für die betreffenden Arbeitslosen sinnvoller Beschäftigung zu anständigen Bedingungen als einzig realistische Perspektive zur Arbeitslosigkeit. Öffentlich geförderte Beschäftigung in sozialversicherungspflichtiger Form ist volkswirtschaftlich betrachtet nur mit geringen Mehrkosten im Vergleich zu passiven Sozialleistungen verbunden, bringt aber zusätzliche Wertschöpfung insbesondere im Bereich der sozialen Infrastruktur.

Die Forderung der Gewerkschaften nach einem „ehrlichen zweiten Arbeitsmarkt“ bezieht sich unmittelbar auf den Koalitionsvertrag der Bundesregierung. Dort heißt es: „Personen, deren Erwerbsfähigkeit eingeschränkt ist und die keine Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt finden können, müssen eine Perspektive bekommen. Wir werden prüfen, ob und wie die Rahmenbedingungen so gestaltet werden können, dass auch für diese Menschen Arbeits-

plätze zur Verfügung stehen, die eine sinnvolle und den individuellen Möglichkeiten entsprechende Entfaltung zulassen.“

Auch der Ombudsrat der Bundesregierung zur Grundsicherung für Arbeitsuchende (Hartz IV) schreibt in seinem Schlussbericht vom 23.06.06 unmissverständlich von „Langzeitarbeitslosen, die in absehbarer Zeit aufgrund mehrfacher Vermittlungshemmnisse nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können.“ Diese sollen „sinnvolle und notwendige Aufgaben für das Allgemeinwohl übernehmen, die sonst unerledigt bleiben, weil die notwendige Finanzierung fehlt. Über Qualität, Art und Umfang öffentlich geförderter Beschäftigung bedarf es neuer gesellschaftlicher Übereinkünfte.“

Es ist Zeit für diese Übereinkunft.

## **B. „Ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt“ darf nicht zum Ausfallbürgen für Personalabbau werden**

Die Einrichtung und Finanzierung eines „ehrlichen zweiten Arbeitsmarktes“ über Steuern und Sozialversicherungsbeiträge darf nicht zum Alibi für die Wirtschaft werden, sich auf Kosten der Allgemeinheit von Mitarbeitern/innen zu trennen. Gerade ältere und/oder gesundheitlich angeschlagene Arbeitnehmer/innen werden von der Wirtschaft schnell zu Lasten der Sozialversicherung aussortiert. Das Überangebot an Arbeitskräften ermöglicht den Unternehmen eine Personalpolitik der „Bestenauslese“. Eigene Bemühungen zur Personalentwicklung, zur Weiterbildung und Gesundheitsförderung bleiben oft aus, weil der Nachschub an jüngeren, gesundheitlich unverbrauchten Arbeitskräften anhält.

Der DGB will die volkswirtschaftlichen Kosten einer auf Verschleiß und frühzeitige Aussortierung setzenden betrieblichen Personalpolitik stärker internalisieren. Die Finanzanreize in den Betrieben müssen so gesetzt sein, dass eine „gute“, auf gesundheitsförderliche Arbeitsbedingungen, auf Weiterbildung und Beschäftigung bis zur Regelaltersgrenze setzende Personalpolitik belohnt wird. Umgekehrt sollen die Unternehmen stärker in die Finanzierung der Kosten der Sozialversicherung einbezogen werden, wenn sie eine solche Personalpolitik zu Lasten der Beitragszahler unterlassen (Bonus-Malus-Prinzip).

Der DGB schlägt im Hinblick auf ältere Arbeitnehmer/innen vor, die Kosten eines vorzeitigen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben stärker nach dem Verursachungsprinzip zuzuordnen. Vor dem Hintergrund der gesetzlich angehobenen Altersgrenzen beim Rentenzugang und der Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld drohen in Zukunft noch mehr ältere Arbeitnehmer/innen längere Zeit in Arbeitslosigkeit zu verbringen. Die Zeitspanne zwischen Erwerbsaustritt und Rentenzugang vergrößert sich. Im Jahr 2004 betrug sie im Durchschnitt bereits 2,7 Jahre.

Ein großer Teil der Kündigungen Älterer erfolgt ohne das Einverständnis der Arbeitnehmer/innen. Trotzdem ist zum 1.2.2006 die bisherige Erstattungsregel zum Arbeitslosengeld durch den Arbeitgeber ersatzlos entfallen. Auch wenn die Regelung kompliziert war, geht davon ein völlig falsches Signal für Arbeitgeber aus. Die Rechtmäßigkeit der Erstattungspflicht für Arbeitgeber bei Entlassung langjährig Beschäftigter wurde zudem höchstrichterlich bestätigt.

Die systematisch richtige Lösung ist, dieses Instrument zu schärfen, um in Fällen missbräuchlichen Ausnutzens der Versicherungsgemeinschaft den Verursacher an den Kosten zu beteiligen. Damit würde auf Arbeitgeberseite eine der Sperrzeitenregelung für Arbeitnehmer, die ihre Arbeitslosigkeit (mit)verschuldet haben, entsprechende Regelung geschaffen.

Die „Bonus-Malus-Regelung“ im österreichischen Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz kann als Vorbild dienen. Einem Bonus für Arbeitgeber bei Einstellung Älterer steht eine Strafzahlung bei der Entlassung langjährig Beschäftigter ohne zwingenden Grund gegenüber. Einnahmen aus diesem „Bonus-Malus-System“ fließen in arbeitsmarktpolitische Integrationsmaßnahmen.

Der DGB schlägt vor, die über einen durch Maluszahlungen in einem Fonds gesammelten Beträge zielgerichtet zur Beschäftigung von schwer zu vermittelbaren älteren Arbeitslosen zu verwenden. Dies kann in Betrieben im ersten Arbeitsmarkt oder in gemeinnützigen Organisationen geschehen (siehe Abschnitt D).

### **C. Personenkreis für den „ehrlichen zweiten Arbeitsmarkt“**

Die Notwendigkeit einer Beschäftigung im „ehrlichen zweiten Arbeitsmarkt“ ergibt sich individuell, nicht pauschal nach einem Merkmal „Dauer der Arbeitslosigkeit“, „Bildungsniveau“ oder „Alter“. Stellt man auf die Arbeitsmarktnähe von arbeitslosen ALG II-Beziehern ab, ergibt sich laut IAB, dass rund 750.000 (35%) in den letzten sechs Jahren keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hatten. Davon waren gut 300.000 noch nie beschäftigt, 320.000 „nur“ in den letzten sechs Jahren nicht und weitere 140.000 geringfügig beschäftigt.

Die Gruppe der Langzeitarbeitslosen oder der ALG II-Bezieher ist aber sehr heterogen. Insofern ist die vorgenannte Abgrenzung nach der Arbeitsmarktnähe nur bedingt aussagefähig. Die Personengruppe der ALG II-Bezieher umfasst Menschen mit stark unterschiedlichem Bildungsprofil und beruflichen Werdegang. Beispielsweise sind Universitätsabgänger ohne Job im ALG II-System, da sie infolge des Studiums keine Vorbeschäftigungszeiten aufweisen. Teilweise haben Hochqualifizierte ihre Erwerbstätigkeit infolge von Familienaufgaben unterbrochen und suchen „nur“ den Wiedereinstieg in den Beruf.

Sinnvoller als nur auf ein Merkmal abzustellen ist es deswegen, mehrere Vermittlungshemmnisse in Kombination zu betrachten. So umfasst der Personenkreis der langzeitarbeitslosen über 50-Jährigen mit gesundheitlichen Einschränkungen und ohne formalen Berufsabschluss knapp 100.000 Personen (IAB). Neben den personenbezogenen Vermittlungshemmnissen müssen auch die regionalen Bedingungen des Arbeitsmarktes mitberücksichtigt werden, um die Erforderlichkeit einer geförderten Beschäftigung zu erkennen. Nur so lassen sich die besonderen Probleme strukturschwacher Regionen, nicht nur in Ostdeutschland, angemessen berücksichtigen.

Der DGB schlägt vor, den Arbeitsagenturen und Argen/Optionskommunen große Freiheitsgrade bei der Zuordnung von Personen und beim Umfang der Maßnahmen zu belassen. Sie sollen im Zusammenwirken mit den örtlichen Arbeitsmarktakteuren ausgerichtet an den lokalen Notwendigkeiten entscheiden.

Aus Sicht des DGB erscheint es sinnvoll, Beschäftigungsprojekte im „ehrlichen zweiten Arbeitsmarkt“ insbesondere für rentennahe Jahrgänge zu starten. Für ältere Langzeitarbeitslose ab 55 Jahren und für gesundheitlich angeschlagene Arbeitslose, bei denen eine Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt nach durchgeführtem Profiling äußerst unwahrscheinlich ist, sollte eine gezielte Initiative gestartet werden. Als Vorbild kann das erfolgreiche „Aktiv zur Rente“-Programm in Sachsen-Anhalt in seiner ursprünglichen Form als fünfjährige Strukturanpassungsmaßnahme dienen. Inzwischen wurde es als Folge der Änderungen im Arbeitsförderungsrecht weitgehend auf sog. 1-Euro-Jobs umgestellt. 1-Euro-Jobs für maximal drei Jahre am Ende eines Berufslebens werden von den Beteiligten aber vielfach als würdelos empfunden.

Eine Konzentration auf rentennahe Jahrgänge hat den Vorteil, dass eine Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt nicht mehr im Vordergrund steht. Es geht um einen sozialverträglichen

Übergang in den Ruhestand in einer als sinnvoll empfundenen Erwerbstätigkeit. Die Konzentration auf rentennahe Langzeitarbeitslose hat den Vorteil, dass damit nicht „Verschiebebahnhöfe“ zurück in das Versicherungssystem mit Ansprüchen auf Arbeitslosengeld I organisiert werden. Zugleich wird der Vorwurf eines „lock in-Effektes“ entkräftet, wonach Arbeitnehmer/innen in dauerhafter öffentlich geförderter Beschäftigung angeblich stigmatisiert und dadurch ihrer Rückkehrchancen in den ersten Arbeitsmarkt beraubt würden.

#### **D. Zwei Durchführungsformen**

Zur Organisation eines „ehrlichen zweiten Arbeitsmarktes“ bieten sich nach Auffassung des DGB zwei Durchführungsformen an.

Die erste zielt auf eine dauerhafte geförderte Beschäftigung in Betrieben, die sich auf dem ersten Arbeitsmarkt bewegen, also auch in Konkurrenz zu anderen Unternehmen stehen. Die Subventionierung der Arbeitskosten stellt einen gewissen Ausgleich zum Minderleistungspotenzial der geförderten Beschäftigten dar und wirkt einem dadurch entstehenden Wettbewerbsnachteil dieser Betriebe entgegen. Ein Vorbild findet diese Form der Beschäftigung in den Integrationsfirmen, die derzeit rund 26.000 schwerbehinderte Menschen beschäftigen.

Ein Ausbau dieser Plätze ist möglich. Aber auch Betriebe, die neue Arbeitsplätze für den in Frage kommenden Personenkreis anbieten, sollen gefördert werden.

Auch die Erfahrungen mit der Beschäftigung Langzeitarbeitsloser in sozialen Betrieben in den 90er Jahren sollten hier einfließen. Diese konnten sich in der Regel solange am Markt behaupten und Langzeitarbeitslose beschäftigen, wie sie geförderte Arbeitslose zugewiesen bekamen. Ohne eine personenbezogene Förderung oder auch Projektförderung ist die Marktfähigkeit nicht gegeben.

Firmen, die auf diese Weise zusätzliche Beschäftigung für ältere und/oder gesundheitlich angeschlagene Arbeitnehmer/innen bis zum Rentenübergang anbieten, sollten aus einem umlagenfinanzierten Fonds (siehe Abschnitt B: Bonus-Malus-Prinzip) gefördert werden.

Die zweite Organisationsform zielt auf Beschäftigung im Non-Profit-Bereich. Dabei sollen gesellschaftlich sinnvolle Arbeiten, die die öffentliche Hand (vor allem die Kommunen) nicht (mehr) übernehmen können und die für Privatwirtschaft uninteressant sind, durch gemeinnützige Organisationen erledigt werden. Es geht um zusätzliche Arbeit in marktfernen Tätigkeitsfeldern. Hier sind vor allem die Wohlfahrtsverbände und Vereine als potenzielle Arbeitgeber angesprochen. Insbesondere die soziale Infrastruktur (personenbezogene Dienstleistungen) außerhalb des Investivbereichs soll verbessert werden.

Ein solches Beschäftigungsprogramm soll im Unterschied zu den sog. 1-Euro-Jobs an reguläre Beschäftigungsverhältnisse angelehnt werden und über mehrere Jahre gestreckt einen sozialverträglichen Übergang zum Altersruhestand in einer als sinnvoll empfundenen Beschäftigung bewerkstelligen. Da für die rentennahen Jahrgänge der Übergang in den Altersruhestand in Erwerbstätigkeit organisiert wird, kann die Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung entfallen. Damit entfällt auch der Einwand einer Rückverschiebung von Arbeitslosen in die Arbeitslosenversicherung durch neu aufgebaute Ansprüche auf Arbeitslosengeld.

Mit dem SGB II-Eingliederungsbudget stehen Mittel für Beschäftigungsprojekte zur Verfügung. Die Kosten sind kaum höher als bei den „Arbeitsgelegenheiten“, für die im vergangenen Jahr allein für die Pauschalen (Mehraufwandsentschädigung plus Trägerpauschale) 1,1 Mrd. Euro zuzüglich vollem ALG II, Sozialgeld und Unterkunftskosten aufgewendet wurde.

Die Argen bzw. Optionskommunen sollen mit der Non-Profit-Organisation eine Vereinbarung über Zielgrößen, Förderhöhe und –dauer schließen. Dadurch ist die Berücksichtigung regionaler Besonderheiten und besonderer Erfordernisse des konkreten Personenkreises möglich. Die Möglichkeit der Erzielung eigener Einnahmen durch (geringe) Nutzunggebühren für die bereitgestellten Dienstleistungen ist beabsichtigt. Die Non-Profit-Organisationen sollen auch einen Eigenanteil (z.B. 10%) an den Personalkosten tragen. Da die Arbeitslosen bei der Non-Profit-Organisation befristet angestellt werden, liegt auch kein „Maßnahmencharakter“ vor. Dadurch lässt sich die Akzeptanz des Programms bei der Zielgruppe erhöhen. Sie stehen in einem regulären Arbeitsverhältnis zu einem Arbeitgeber mit den damit verbundenen Rechten und Pflichten.

Bei den Tätigkeiten im Non-Profit-Bereich ist die Verdrängungsproblematik von ungeförderter Beschäftigung, aber auch die Abgrenzung zum ehrenamtlichen Sektor wichtig. Um Fehlentwicklungen zu verhindern müssen die Erfahrungen mit ABM, insbesondere den ABM-Ausschüssen in der Selbstverwaltung der Arbeitsagenturen, und aktuell den 1-Euro-Jobs einbezogen und aufgearbeitet werden.

Der DGB hält es für zwingend erforderlich, die örtlichen Arbeitsmarktakteure (Gewerkschaften und Arbeitgeber) bei der Ausgestaltung der Beschäftigungsprogramme für Ältere und/oder gesundheitlich Angeschlagene zu beteiligen, um Mitnahme- und Verdrängungseffekte möglichst zu verhindern. Ziel sind Entscheidungen der örtlichen Akteure im Konsens hinsichtlich Umfang und Tätigkeitsfeldern; nicht aber zur konkreten Zuweisung von Arbeitslosen. Die Erfahrungen bei ABM zeigen, dass sich ein solcher Konsens finden lässt, wenn keine ungezielte Förderung in unmittelbarer Nähe des Handwerks oder Dienstleistungsgewerbes stattfindet.

Hinsichtlich der Abgrenzung zur ehrenamtlichen Bereich soll in Absprache mit den Non-Profit-Organisationen eine Ergänzung von deren Arbeit und keine Ersetzung erfolgen.

## **E. Kosten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung kaum höher**

Die Kosten für öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sind bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung unter Einschluss von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zumindest bei Singlehaushalten nicht teurer als Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (1-Euro-Jobs).

Der Bundesrechnungshof stellt in seinem Prüfbericht zur Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (19.05.2006) fest: „Unter Berücksichtigung der Maßnahmekostenpauschale und einer Mehraufwandsentschädigung für den Hilfebedürftigen von durchschnittlich 180 Euro neben den übrigen Kosten der Grundsicherung waren Arbeitsgelegenheiten nicht zwingend kostengünstiger als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, durch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden.“

## Kosten einer Arbeitsgelegenheit im Vergleich zu einer sozialversicherungspflichtigen öffentlich geförderten Beschäftigung

### Alleinstehender, Mehraufwandspauschale

ALG II incl. Unterkunftskosten	695
SV-Beiträge bei ALG II	208
Trägerpauschale <sup>1</sup>	353
Mehraufwand (1,25 €/Std.)	163
<b>Gesamtkosten</b>	<b>1.419</b>
Haushaltseinkommen des AN	858

### Alleinstehender, sv-pflichtige Beschäftigung

Stundenlohn	7,50
Brutto monatlich (170 Stdn.)	1.275
SV-Beiträge	-268
Steuern	-65
Wohngeld	ca. 50
Haushaltseinkommen	992

<b>Arbeitgeberkosten gesamt (Bruttolohn plus AG-SV)</b>	<b>1.543</b>
---	--------------

Bei den Sozialversicherungsbeträgen ist Versicherungspflicht auch in der Arbeitslosenversicherung angenommen. Entfällt diese (z.B. bei ABM), so ist die sozialversicherungspflichtige Variante sogar kostengünstiger als die Mehraufwandsvariante.

In der Rechnung ist nicht berücksichtigt, dass bei längerfristigen Projekten mit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auch ein Eigeninteresse des Trägers berücksichtigt werden kann, so dass dieser sich an den Kosten beteiligt, wodurch die öffentlichen Kosten weiter zurückgehen. Deswegen wurden bei der Berechnung der Gesamtkosten für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung keine Pauschalen für Verwaltungs- und Betreuungskosten des Trägers berücksichtigt.

### Volkswirtschaftliche Gesamtbetrachtung

Da bei einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sowohl Steuern als auch Sozialversicherungsbeiträge gezahlt werden, die wiederum dem Staat bzw. der Sozialversicherung zugute kommen, ist es sinnvoll, eine gesamtgesellschaftliche Betrachtung anzustellen.

#### a) bei Mehraufwandsentschädigung

<b>SGB II-Kosten gesamt</b>	<b>1.419</b>
abzügl. SV-Beiträge <sup>2</sup>	-208
<b>Gesamtgesellschaftliche Kosten „netto“</b>	<b>1.211</b>

#### b) bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung

<b>Arbeitgeber-Kosten</b>	<b>1.543</b>
abzügl. SV-Beiträge	-536
abzügl. Steuern	-65
Wohngeld	50
<b>Gesamtgesellschaftliche Kosten „netto“</b>	<b>992</b>

Die Kosten einer Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen sind damit in der sozialversicherungspflichtigen Variante für den öffentlichen Auftraggeber nicht viel teurer als die

<sup>1</sup> Die Werte für Mehraufwand und Trägerpauschale sind die von der BA (Jahresbericht Arbeitsgelegenheiten 2005, April 2006) angegebenen aktuellen Durchschnittswerte.

<sup>2</sup> Den Einnahmen durch SV-Beiträge stehen auch Ausgaben für Gesundheit und Rente entgegen, allerdings erst zu einem späteren Zeitpunkt. Wenn keine Sozialversicherungspflicht bestünde, würden auch Aufwendungen für Gesundheit und Alter (Grundsicherung) entstehen. Insofern ist es legitim, die Beiträge als Einnahmen abzusetzen.

Gesamtkosten einer Maßnahme in der Mehraufwandsvariante. Bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung ist sozialversicherungspflichtige Beschäftigung insgesamt wirtschaftlicher.

## F. Notwendige gesetzliche Änderungen für mehr öffentlich geförderte Beschäftigung

Für einen „ehrlichen zweiten Arbeitsmarkt“ ist eine Überwindung der Schnittstelle SGB III-SGB II sinnvoll, sowie im SGB II-Bereich eine Beseitigung finanzieller Fehlanreize für die Argen/Optionskommunen beim Mitteleinsatz notwendig. Bisher findet bei den SGB II-Trägern ein kameralistisches „Töpfchendenken“ in aktiven und passiven Einzelbudgets statt, die nicht deckungsfähig sind. Aktuell sind sogar durch einen Deckungsvermerk im Bundeshaushalt in die falsche Richtung Mehrausgaben beim ALG II durch Kürzungen im Eingliederungsbudget finanzierbar.

Im SGB III-Bereich (ALG I) werden Beschäftigung schaffende Maßnahmen auch für kaum zu vermittelnde Arbeitslose immer mehr zur Ausnahme. Die betreffenden „Betreuungskunden“ werden im Regelfall nach 12 Monaten in das SGB II-System weitergereicht, da keine realistische Eingliederungsperspektive im ersten Arbeitsmarkt besteht und deshalb ein Maßnahmenereinsatz „unwirtschaftlich“ ist. Der Aussteuerungsbetrag als Strafgebühr für nicht innerhalb von 12 Monaten im ersten Arbeitsmarkt integrierte Arbeitslose setzt zusätzlich einen falschen Anreiz für die Arbeitsagenturen zum passiven Abwarten.

Im SGB II unterbleiben ebenfalls längerfristige Maßnahmen weitgehend (obwohl sie nach dem Gesetz möglich sind), da sie aus dem begrenzten Eingliederungsbudget der Arge/Optionskommune voll bezahlt werden müssen. Bei den 1-Euro-Jobs hingegen belastet nur die Mehraufwands- und Trägerpauschale den Eingliederungsetat. Die passiven Leistungen hingegen, die die Hauptkosten bei 1-Euro-Jobs ausmachen, muss der Bund in unbegrenzter Höhe tragen (siehe Punkt 3 unten).

### Beschäftigungsschaffende Maßnahmen im SGB II (ohne Optionskommunen)

	Bestandszahlen Juli 2006	
	Bund	
	<u>absolut:</u>	<u>relativ:</u>
<b>Gesamt</b>	315.507	100%
<b>Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung</b>	266.894	84,6%
<b>Arbeitsgelegenheiten mit Entgeltvariante</b>	14.479	4,6%
<b>ABM</b>	33.700	10,7%
<b>Sonstige</b>	434	0,1%



Der Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente im SGB II weist bisher einen klaren Schwerpunkt bei den Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (1-Euro-Jobs) auf. Im Laufe des Jahres 2005 haben 630.000 Arbeitslose eine Arbeitsgelegenheit aufgenommen. Das ist etwa das Zehnfache von ABM-Geförderten. Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (mit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung) spielen mit etwa 5% der gesamten Arbeitsgelegenheiten kaum eine Rolle.

Damit wird die gesetzliche Rangfolge (§ 16 SGB II; in dieser Reihenfolge: sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, ABM, Mehraufwandsvariante) in der Praxis auf den Kopf gestellt.

### **Der DGB fordert:**

#### 1. Durchsetzung der gesetzlichen Rangfolge des § 16 SGB II

Durch eine gesetzliche Klarstellung ist das *ultima ratio-Prinzip* beim Einsatz von Arbeitsgelegenheiten sicherzustellen. Arbeitsgelegenheiten machen (nur) Sinn bei Heranführung an Arbeit für Arbeitslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen, die bisher sehr arbeitsmarktfremd sind und als Teil einer aus mehreren Modulen bestehenden Eingliederungsplanung unter Einschluss von Qualifizierungselementen.

Das Prinzip der Freiwilligkeit der Teilnahme an sozialrechtlichen Arbeitsgelegenheiten sollte darüber hinaus eingeführt werden, insbesondere für zuvor langjährig Erwerbstätige. Die bisherigen Praxiserfahrungen zeigen, dass Arbeitslose selbst unattraktive 1-Euro-Jobs zur Beendigung ihrer Arbeitslosigkeit nutzen. Ein Zwang zur Annahme dieser Tätigkeit ist nicht erforderlich und in Verbindung mit den strikten Sanktionen verfassungsrechtlich fragwürdig.

#### 2. Rechtskreisgrenze SGB III-SGB II überwinden: Im Einzelfall frühzeitig Zugang in längerfristige Beschäftigungsmaßnahmen ermöglichen

Der DGB schlägt vor, längerfristige Beschäftigungsmaßnahmen je nach Einzelfall bereits beim Zugang in Arbeitslosigkeit zu ermöglichen und anteilig durch Agentur und Arge/Optionskommune zu finanzieren. Der Aussteuerungsbetrag entfällt dann in diesen Fällen.

#### 3. Teilweise Deckungsfähigkeit zwischen Alg II und aktivem Eingliederungsbudget

Sowohl auf Seiten der Argen/Optionskommunen als auch auf Seiten der Träger von Arbeitsmarktmaßnahmen besteht ein finanzieller Fehlanreiz zugunsten von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante. In diesen Fällen muss die Arge/Optionskommune lediglich die Mehraufwandsentschädigung und die Trägerpauschale (zusammen rund 500 Euro) aus dem Eingliederungsbudget zahlen. Für das Gros der fortlaufenden Gesamtkosten (ALG II, Sozialgeld, Sozialversicherungsbeiträge) kommt der Bund mit unbeschränkter Nachschusspflicht auf. Die SGB II-Träger können somit bei nur geringer Belastung ihres beschränkten Eingliederungsbudgets deutlich mehr Maßnahmen finanzieren als es bei Qualifizierungsmaßnahmen, ABM oder sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung der Fall wäre, die voll zu Lasten des Eingliederungstitels gehen.

Wie die Tabelle deutlich macht, ist bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung unter Berücksichtigung von Steuer- und Beitragsaufkommen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nicht teurer als eine Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante (siehe Abschnitt E).

Auch für die Träger von Arbeitsmarktmaßnahmen sind Arbeitsgelegenheiten oft lukrativer, da bei ihnen eine bei anderen Instrumenten geforderte Kofinanzierung entfällt. Ein weiterer

Fehlanreiz besteht hinsichtlich der Trägerpauschale. Träger, die wenig – aus der Pauschale zu finanzierende - Betreuung und Qualifizierung für die Teilnehmer/innen anbieten, erzielen höhere Gewinne.

Der DGB schlägt vor, Ausgaben aus dem Eingliederungsbudget für sozialversicherungspflichtige öffentlich geförderte Beschäftigung teilweise deckungsfähig zum (passiven) ALG II-Budget zu stellen. Dies kann umgesetzt werden, indem die SGB II-Träger zusätzlich bis zu 10 % vom Eingliederungsbudget erhalten, wenn sie damit innovative, sozialversicherungspflichtige Modellprojekte finanzieren. Das passive Budget (ALG II) wird im gleichen Umfang vermindert. Im Ergebnis trägt dies zu einer anteiligen Finanzierung der Maßnahme über das (passive) ALG II bei und entspricht damit der Finanzwirkung von Arbeitsgelegenheiten. Damit ließe sich der finanziell und nicht arbeitsmarktpolitisch begründeten Dominanz von Arbeitsgelegenheiten entgegenwirken.

#### 4. Eigenanteil des Trägers in der Regel obligatorisch

Eine 100%-Finanzierung der Personalkosten (Arbeitgeberkosten) von öffentlich geförderter Beschäftigung ist nicht sinnvoll und kann nur im Ausnahmefall bei sehr hohem Betreuungsaufwand gerechtfertigt sein. Eine Komplettfinanzierung fördert eher Mitnahmeeffekte und kann unlautere Gewinnabsichten hervorrufen. Durch die geleistete Arbeit der geförderten Beschäftigten entsteht eine Wertschöpfung, die bei Betrieben im ersten Arbeitsmarkt vermarktet wird. Im Non-Profit-Bereich ist die Erzielung von Einnahmen durch den Träger über geringe Gebühren für die angebotenen Dienstleistungen möglich und beabsichtigt.

Bei den 1-Euro-Jobs werden die Träger derzeit finanziell „überausgestattet“ durch eine vollständige Übernahme der Personalkosten plus der Trägerpauschale. Hier sollte eine Trägervergütung nur für konkret geleisteten Qualifizierungsaufwand erfolgen.