

Möglichkeiten der Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung im Rahmen der Umsetzung des SGB II

Diskussionsvorschläge von Karsten Schuldt und Axel Troost, März 2006

1 Vorbemerkungen

Konstituierende **Merkmale** von öffentlich geförderter Beschäftigung sind im hier in Rede stehenden Kontext nachfolgende:

- Öffentlich geförderte Beschäftigung und die in diesem Zusammenhang entstehenden Beschäftigungsverhältnisse sind von vornherein befristet angelegt.
- Maßgebliche, jedoch nicht zwingend alleinige, Finanziere von öffentlich geförderter Beschäftigung sind öffentliche Haushalte. Bisherige Finanziere waren insbesondere der Bund, die Bundesagentur für Arbeit sowie Länder und Kommunen.
- Im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung werden gemeinnützige, zusätzliche und/oder im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten erbracht. Insofern handelt es sich in jedem Fall um Arbeiten außerhalb des allgemeinen Arbeitsmarktes, so dass bei öffentlich geförderter Beschäftigung auch vom so genannten zweiten Arbeitsmarkt die Rede ist.

Für öffentlich geförderte Beschäftigung kommen bzw. kamen im Wesentlichen folgende **Förderinstrumente** zum Einsatz:

- Das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) eröffnete verschiedene Möglichkeiten zu Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung. Zu nennen sind diesbezüglich insbesondere die §§ 18 bis 20 BSHG. Mit Einführung des SGB II zum 1.1.2005 wurde das BSHG in seiner Ausrichtung mitsamt seiner Fördermöglichkeiten zugunsten öffentlich geförderter Beschäftigung obsolet.
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). ABM sind in den §§ 260 bis 271 SGB III detailliert geregelt und wurden zuletzt mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt mit Wirkung zum 1.1.2004 neu ausgerichtet. ABM sind gegenwärtig sowohl im Rechtskreis des SGB III als auch des SGB II förderfähig.
- Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM). SAM waren ursprünglich geregelt in den §§ 272 bis 279 SGB III, sind jedoch mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt mit Wirkung zum 1.1.2004 eingestellt worden bzw. in ABM aufgegangen. Durch Übergangsregelungen können bereits bewilligte Maßnahmen bis zum Ende des Bewilligungszeitraumes fortgeführt werden.
- Gemeinnützige und zusätzliche Arbeiten im Sinne des § 19 Abs. 3 BSHG. Diese Form öffentlich geförderter Beschäftigung ist mit Wirkung zum 1.8.1994 als Abs. 3b in § 134 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) eingefügt worden und zum 1.1.1998 wortgleich als § 199 in das SGB III übernommen worden. Bis 2004 kam dieses Förderinstrument jedoch nicht

zum Einsatz. Im Vorgriff auf die Einführung des SGB II kam, im Rahmen der Initiative zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten für Langzeitarbeitslose, dieses Förderinstrument als Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung erstmals innerhalb des SGB III zur Anwendung. Unter eben dieser Begrifflichkeit wurde dieses Förderinstrument auch in § 16 Abs. 3 des seit 1.1.2005 geltenden SGB II übernommen.

- Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt (AG Entgelt). AG Entgelt fußen ebenfalls auf den Erfahrungen mit dem BSHG. Sie werden im Gesetzestext des SGB II zwar nicht explizit benannt, nach Rechtsauffassung des Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) umfasst jedoch der in § 16 Abs. 3 Satz 1 verwandte Begriff „Arbeitsgelegenheiten“ auch diese Form öffentlich geförderter Beschäftigung. Entsprechend dieser Rechtsauffassung finden sie auch in der Förderpraxis des SGB II ihren Niederschlag.

2 Warum und wo öffentlich geförderte Beschäftigung? Einige sozioökonomische Argumente

Durch die Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung ist es erstens möglich, den gesellschaftlichen, regionalwirtschaftlichen und individuellen Folgen von Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit (z. B. Kaufkraftverlust, Armut, Abwanderung, Dequalifizierung, soziale Ausgrenzung, Bildung sozialer Brennpunkte, politische Destabilisierung.) zumindest temporär entgegen zu wirken. Dies zumindest dann, wenn ein problemadäquater Umfang öffentlich geförderter Beschäftigung erreicht werden kann.

Zweitens entsteht durch sinnvolle öffentlich geförderte Beschäftigung sowohl materieller als auch ideeller Nutzen, und zwar einerseits auf der lokalen Umsetzungsebene und andererseits bei den ansonsten Arbeitslosen.

Des Weiteren zeichnet sich drittens öffentlich geförderte Beschäftigung, wie noch zu zeigen sein wird, durch relativ hohe Selbstfinanzierungsquoten aus – d. h. die Kosten für öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse übersteigen nur vergleichsweise geringfügig die ansonsten bei Arbeitslosigkeit ohnehin anfallenden Kosten.

Insofern ist es mit Blick auf die o. a. Schadensvermeidung und Nutzengenerierung nicht nur vernünftig, sondern auch finanziell interessant, (öffentlich geförderte) Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren.

Öffentlich geförderte Beschäftigung sollte dort geschaffen werden, wo Marktprozesse allein ganz offenbar nicht zu einem quantitativen Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage führen. In solchen – letztlich nicht funktionsfähigen – Arbeitsmärkten muss selbst die optimalste Arbeitsvermittlung an ihre Grenzen stoßen.

Langanhaltende sowie hohe Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit sind Indikatoren für ein derartiges Marktversagen; allerdings sind die konkreten „Schwellenwerte“ letztlich politisch zu definieren. Zum Einen dürfte Marktversagen dann konstatiert werden können, wenn seit

vielen Jahren Arbeitslosenquoten von 20 % und mehr sowie Langzeitarbeitslosenanteile von 40 % und mehr – wie dies beispielsweise in großen Teilen Ostdeutschlands der Fall ist – anzutreffen sind. Zum Anderen dürfte öffentlich geförderte Beschäftigung dort unangebracht sein, wo die Arbeitslosigkeit konjunkturell und saisonal stark schwankt, Arbeitslosenquoten von 5 % und weniger sowie Langzeitarbeitslosenanteile von 20 % und weniger vorzufinden sind; dies gilt beispielsweise für den bayerischen Agenturbezirk Freising.

Darüber hinaus ist die räumliche Ausdehnung des Arbeitslosigkeitsproblems zu beachten: Dort wo „nur“ punktuell hohe Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit vorhanden ist, d. h. dort wo in räumlicher Nähe günstigere Arbeitsmärkte vorhanden sind, die durch Pendeln zur Arbeit erreicht werden können, ist öffentlich geförderte Beschäftigung nur bedingt zielführend. In solchen Brennpunkten von Arbeitslosigkeit dürften vielmehr vorrangig andere arbeitsmarktpolitische Förderinstrumente – angefangen von Mobilitätshilfen über Lohnkostenzuschüsse bis hin zu beruflicher Weiterbildung – sinnvoller sein. Umgekehrt ist öffentlich geförderte Beschäftigung besonders dort erforderlich, wo Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit flächendeckende Merkmale der Arbeitsmarktsituation sind.

3 Intentionen des Gesetzgebers – Öffentlich geförderte Beschäftigung im SGB III und im SGB II

Sowohl das SGB III als auch das SGB II intendieren vorrangig den Einsatz solcher Förderinstrumente, die eine Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt ermöglichen. Darüber hinaus wird in beiden Rechtskreisen explizit die Schaffung von öffentlich geförderter Beschäftigung erlaubt, wenngleich nachrangig zu den auf Arbeitsmarktintegration abzielenden Förderinstrumenten und nur unter bestimmten Bedingungen.

Entsprechend § 260 **SGB III kann** in diesem Rechtskreis öffentlich geförderte Beschäftigung mittels ABM geschaffen werden. Nach § 263 SGB III sollen derartige temporäre Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen eröffnet werden, die allein durch eine solche Förderung eine Beschäftigung aufnehmen können, mithin anderweitig nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt integrierbar sind. Ergänzend heißt es dazu in der Begründung zum Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: „Im Kern geht es um die öffentliche Förderung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten. Diese sollen arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Menschen eine Alternative zur Arbeitslosigkeit eröffnen, wenn die Aufnahme einer ungeforderten Beschäftigung wegen zu geringer Aufnahmefähigkeit des regionalen Arbeitsmarktes oder in der jeweiligen Person liegenden Vermittlungshemmnissen nicht möglich ist.“¹

Unabhängig vom Vorliegen dieser (individuelle Vermittlungshemmnisse; geringe Aufnahmefähigkeit des regionalen Arbeitsmarktes) und weiterer Fördervoraussetzungen (z.B. Zusätzlichkeit der und öffentliches Interesse an den Tätigkeiten) liegt der Einsatz von ABM zugun-

¹ Begründung zum Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, S. 12

ten öffentlich geförderter Beschäftigung in jedem Fall im Ermessen der ABM bewilligenden oder eben nicht bewilligenden Akteure in den regionalen Arbeitsagenturen.

Die aktuell weitgehende Abstinenz von ABM im SGB III² wird von den Akteuren in den regionalen Arbeitsagenturen häufig damit begründet, dass in diesem Rechtskreis das Klientel für öffentlich geförderter Beschäftigung, nämlich Personen mit (multiplen) Vermittlungshemmnissen, kaum noch vorhanden sei. Dem widerspricht allerdings grundsätzlich das Konzept der Kundendifferenzierung, nach dem zumindest ein Teil der „Kunden“ im SGB III zum Segment der so genannten Betreuungskunden gehört. Für diese Kundengruppen wiederum sehen die entsprechenden Handlungsprogramme der Bundesagentur für Arbeit ein Förderportfolio vor, welches als Zieloption auch Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt vorsieht und damit beispielsweise auch ABM als Förderoption einschließt.

Die Option öffentlich geförderter Beschäftigung ist im **SGB II** ungleich stärker verankert als im SGB III. So heißt es in § 16 Abs. 3 Satz 1 SGB II: „Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, **sollen** Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden.“ Gleichwohl stellt, juristisch betrachtet, auch eine solche Wortwahl des Gesetzgebers die Entscheidung für oder wider öffentlich geförderter Beschäftigung in das pflichtgemäße Ermessen der zuständigen Akteure in den Arbeitsgemeinschaften bzw. in den Optionskommunen.

An instrumentellen Möglichkeiten zur Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung sieht das SGB II nach § 16 Abs. 3 Satz 2 sowohl Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als auch Arbeitsgelegenheiten vor. Entsprechend der „Arbeitshilfe zur Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten“ der Bundesagentur für Arbeit kann es sich bei diesen allgemein benannten Arbeitsgelegenheiten um Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung und Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt handeln. Darüber hinaus enthält nach Eicher/Spellbrink das SGB II in § 16 Abs. 2 Satz 1 eine Generalklausel für weitere, nicht näher spezifizierte und damit im frei gestaltbaren Ermessen liegende Eingliederungsleistungen.³

Welches Förderinstrument im individuellen Einzelfall zur Anwendung zu bringen ist, überlässt das SGB II ebenfalls dem pflichtgemäßen Ermessen der handelnden Akteure – allerdings

- setzt das SGB II erstens den Vorrang von Eingliederungsleistungen nach dem SGB III und betrachtet demnach öffentlich geförderte Beschäftigung als arbeitsmarktpolitische ultima ratio (§ 16);
- formuliert das SGB II zweitens diesbezüglich zu beachtende Kriterien, nämlich die arbeitsmarktpolitische Eignung, individuelle Erforderlichkeit sowie Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 3).

² Vergleiche dazu das folgende Kapitel.

³ Eicher, Wolfgang; Spellbrink Dr., Wolfgang (Hrsg.), SGB II Grundsicherung für Arbeitsuchende. Kommentar, München, 2005, S. 347

4 Entwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung seit dem Jahr 2000

4.1 Die wichtigsten Instrumente im Überblick

Die wichtigsten, nach der derzeit gültigen Rechtslage möglichen, Instrumente zur Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung im Rahmen des SGB II sind ABM, Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung sowie Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt. Die wesentlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede dieser Instrumente zur Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung lassen sich, die gesetzlichen Vorgaben reflektierend, wie folgt konturieren.

Übersicht 1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede der aktuellen Instrumente zur Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung im Rahmen des SGB II

	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung	Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt
Art des Beschäftigungsverhältnis	Arbeitsrechtsverhältnis	Sozialrechtsverhältnis	Arbeitsrechtsverhältnis
Versicherungspflicht	einkommensabhängige Versicherung in Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung	Pauschalversicherung in Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung	einkommensabhängige Versicherung in Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung
Einkommen/Mehraufwandsentschädigung	pauschal in qualifikationsbezogenen Stufen (900, 1.100, 1.200 bzw. 1.300 EURO)	gesetzlich nicht normiert („angemessen“)	gesetzlich nicht normiert
Förderumfang	regelmäßig bis 75 %, in Ausnahmen 90-100 % des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts	gesetzlich nicht normiert	gesetzlich nicht normiert
Beschäftigungs- bzw. Förderdauer	regelmäßig bis 12 Monate, in Ausnahmen 24-36 Monate	gesetzlich nicht normiert	gesetzlich nicht normiert

Die vorstehende Übersicht zeigt, dass die gesetzliche Regelungsdichte bei den einzelnen Instrumenten zur Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung sehr unterschiedlich ist – bei ABM ist sie am restriktivsten, bei Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt am offensten. Dementsprechend verschieden sind auch die jeweiligen Handlungsspielräume der Akteure vor Ort.

Da viele Bereiche bei den beiden Formen der Arbeitsgelegenheiten gesetzlich nicht normiert sind, liegt der zentrale Unterschied zwischen den verschiedenen Instrumenten zur Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung bei der Art des Beschäftigungsverhältnisses und damit zusammenhängend bei der Versicherungspflicht. Dabei haben Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt die umfassendste arbeits- und versicherungsrechtliche Absicherung.

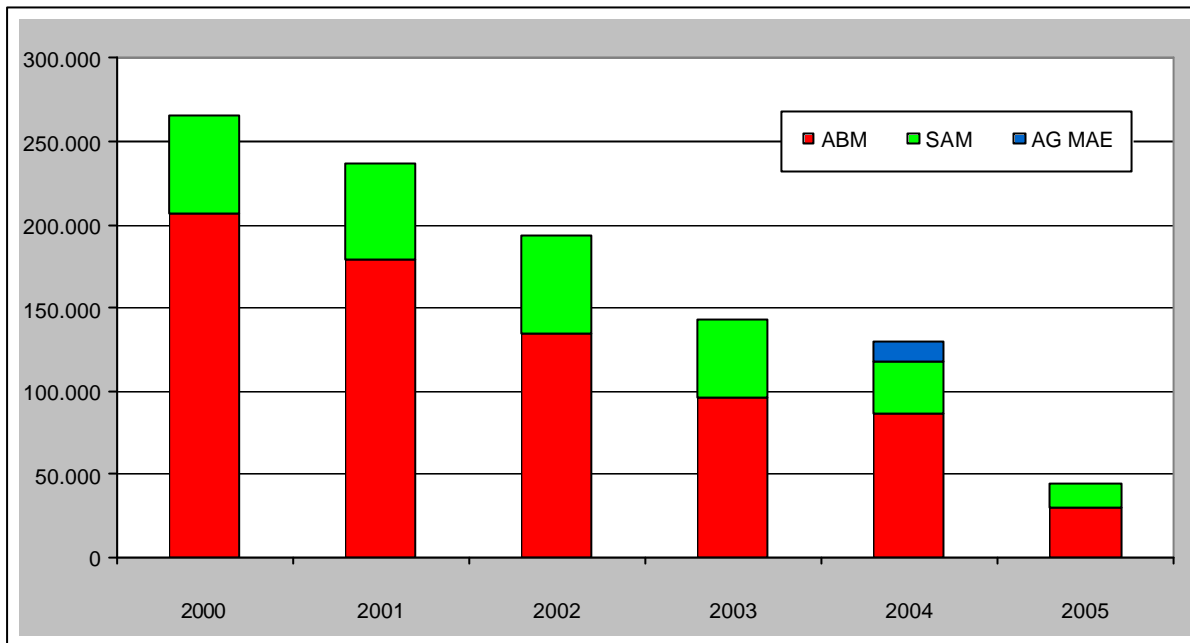
4.2 Zur Entwicklung öffentlich geförderter Beschäftigung

Öffentlich geförderte Beschäftigung unterlag in den letzten Jahren einem massiven Wandel, wobei folgende Grundtendenzen zu konstatieren sind.

Erstens: Im Rechtskreis des SGB III sind die traditionellen Förderinstrumente zur Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung (ABM, SAM) in den letzten Jahren, ungeachtet anhaltend hoher Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit, deutlich zurück gefahren worden. Im Vorgriff auf Regelungen im SGB II wurden von September bis Dezember 2004 im Rahmen der

Initiative „Arbeitsmarkt im Aufbruch“ Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung für Arbeitslosenhilfebeziehende im SGB III eingerichtet.

Übersicht 2 Öffentlich geförderte Beschäftigung im SGB III, Teilnehmende im Jahresdurchschnitt



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Zweitens: Öffentlich geförderte Beschäftigung auf der Grundlage des BSHG hat bis zur Einstellung der diesbezüglichen Förderung im Jahr 2004, wie Informationen aus einzelnen Bundesländern zeigen, eine durchaus gewichtige Rolle gespielt. Allerdings liegen über den bundesweiten Umfang der BSHG-Förderung keine flächendeckenden Informationen vor. Praktisch alle Bundesländer hatten im Rahmen ihrer Landesarbeitsmarktpolitik derartige BSHG-Maßnahmen unter verschiedenen Bezeichnungen (z. B. „Arbeit statt Sozialhilfe“ oder „Tariflohn statt Sozialhilfe“) unterstützt. Den beträchtlichen Umfang der BSHG-Förderung in der Vergangenheit verdeutlichen folgende Beispiele:

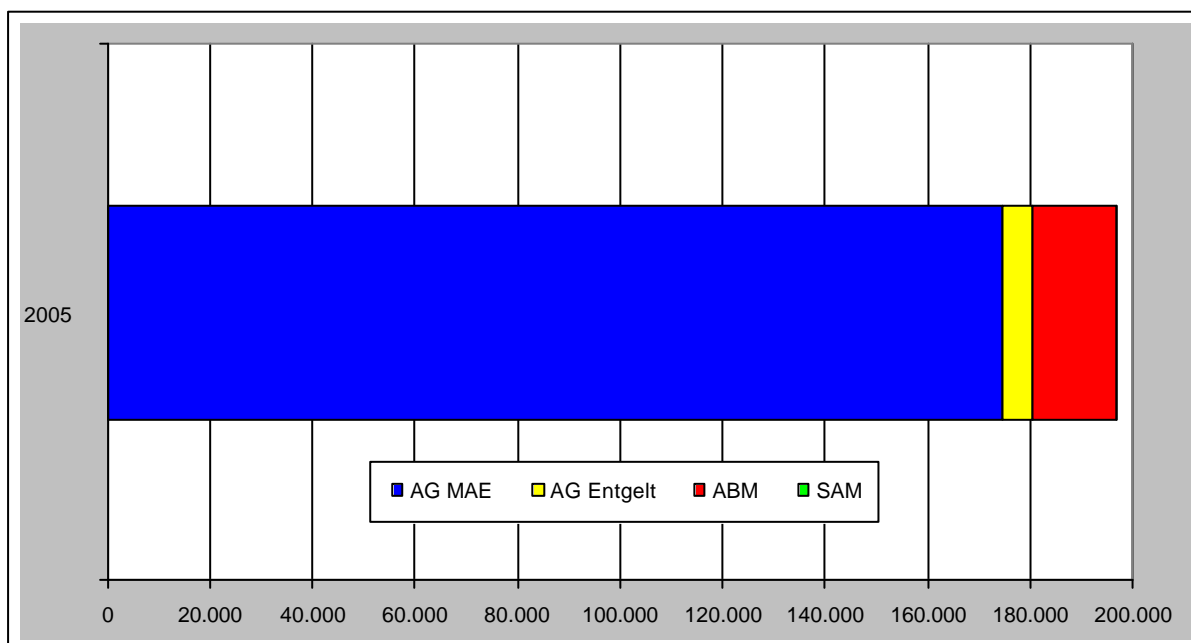
- Das Programm „Tariflohn statt Sozialhilfe“ der Freien und Hansestadt Hamburg nutzte bis Ende 2004 die Fördermöglichkeiten nach dem BSHG. Während in den Jahren 2000-2002 p.a. etwa 50 Mio. EURO an Landesmitteln für dieses Programm eingesetzt wurden, verringerte sich mit der Neuausrichtung der Hamburger Landesarbeitsmarktpolitik dieses finanzielle Engagement etwas: Im Zeitraum 2003-2004 wurden zwischen 40 Mio. EURO und 45 Mio. EURO für dieses Programm bereit gestellt. Unabhängig von dieser Mittelverringerung war das Programm „Tariflohn statt Sozialhilfe“ im Zeitraum 2000-2004 das finanzstärkste Förderprogramm der Hamburger Landesarbeitsmarktpolitik. Mit diesen Mitteln wurden in diesem Zeitraum jahresdurchschnittlich etwa 2.000 Personen bzw. Beschäftigungsverhältnisse in BSHG-Maßnahmen gefördert. Im Vergleich dazu befanden sich in Hamburg in diesem Zeitraum jahresdurchschnittlich maximal 2.900 Personen (2000) bzw. minimal 1.900 Personen (2004) in ABM/SAM – somit befanden sich in Hamburg in der Vergangenheit fast genau so viele Personen in öffentlich geförderter Beschäftigung in Form von BSHG-Maßnahmen wie in ABM/SAM.

- Im Programm „Arbeit für Schleswig-Holstein 2000“ (ASH2000) waren im Zeitraum 2000-2004 nahezu alle arbeitsmarktpolitischen Interventionen des Landes Schleswig-Holstein gebündelt. Unter den mehr als 30 verschiedenen Interventionen befand sich auch der Förderpunkt „Beschäftigung/Qualifizierung für Langzeitarbeitslose und Sozialhilfeempfangende“, mit dem vornehmlich sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in BSHG-Maßnahmen unterstützt wurden. Von den im Rahmen des ASH2000 bewilligten Gesamtmitteln in Höhe von etwa 120 Mio. EURO⁴ entfielen allein ein Drittel auf diesen Förderpunkt; damit wurden im Zeitraum 2000-2003 jahresdurchschnittlich etwa 3.400 Personen bzw. Beschäftigungsverhältnisse in BSHG-Maßnahmen gefördert. Im Vergleich dazu befanden sich in Schleswig-Holstein in diesem Zeitraum jahresdurchschnittlich maximal 4.000 Personen (2000) bzw. minimal 1.300 Personen (2004) in ABM/SAM – somit befanden sich in Schleswig-Holstein in der Vergangenheit mehr Personen in öffentlich geförderter Beschäftigung in Form von BSHG-Maßnahmen als in ABM/SAM.

Ausgehend von diesen beiden Länderbeispielen kann vermutet werden, dass zwischen 2000 und 2004 bundesweit ähnlich viele Personen in öffentlich geförderten BSHG-Maßnahmen beschäftigt waren wie in ABM/SAM.

Drittens: Im Rechtskreis des SGB II sind Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung gegenüber ABM und Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt gegenwärtig die weitaus dominante Form von öffentlich geförderter Beschäftigung.⁵

Übersicht 3 Öffentlich geförderte Beschäftigung im SGB II, Teilnehmende im Jahresdurchschnitt 2005



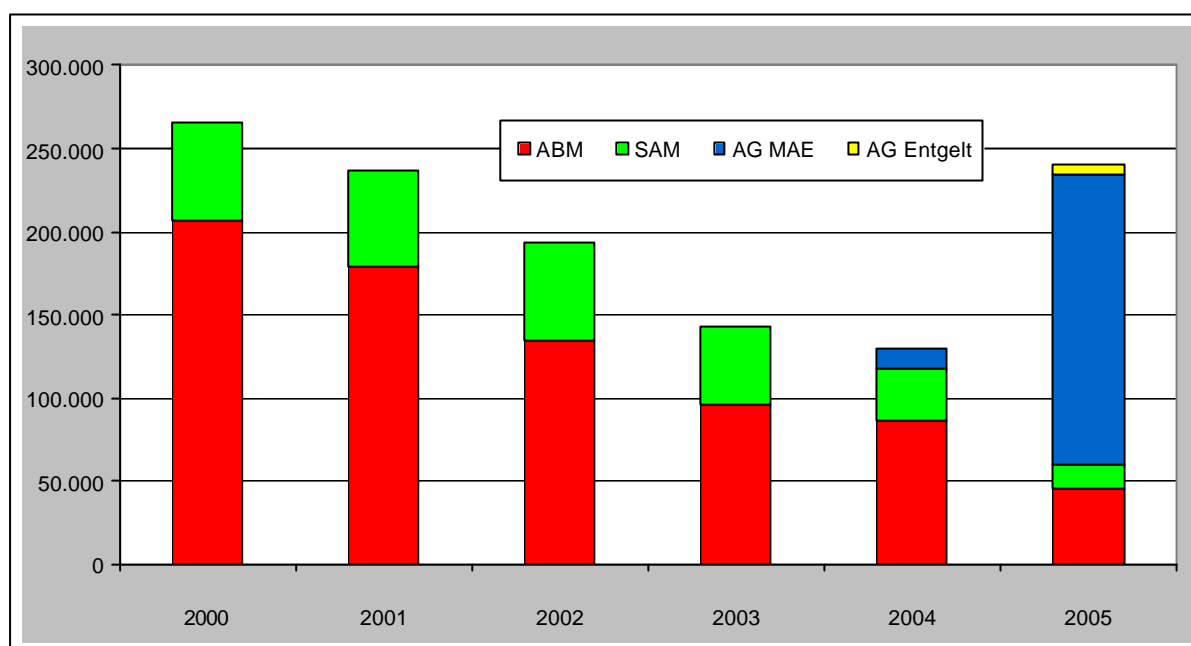
Quelle: Bundesagentur für Arbeit

⁴ Bewilligungen vom 1.1.2000 bis 31.8.2003

⁵ ohne Förderinformationen der Optionskommunen

Viertens: Werden die Rechtskreise des SGB III und des SGB II übergreifend betrachtet, so haben die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, also öffentlich geförderte Beschäftigung im Sozialrechtsverhältnis, die bislang traditionellen Instrumente zugunsten öffentlich geförderter Beschäftigung in arbeits- und versicherungsrechtlich weitgehend abgesicherten Beschäftigungsverhältnissen (ABM, SAM) ersetzt.

Übersicht 4 Öffentlich geförderte Beschäftigung im SGB III und SGB II, Teilnehmende im Jahresdurchschnitt



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Fünftens: Unter Einschluss der bis 2004 umfangreichen, jedoch nicht flächendeckend quantifizierbaren, BSHG-Förderung ist davon auszugehen, dass der Gesamtumfang öffentlich geförderter Beschäftigung zwischen 2000 und 2005 bundesweit deutlich zurück gegangen ist; und zwar ungeachtet der massiv eingerichteten Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung.

5 Diskussionsvorschlag

5.1 Grundsätze

Wie vorstehend gezeigt werden konnte⁶, besteht sowohl aus individueller als auch aus arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischer Sicht aktuell das Erfordernis, öffentlich geförderte Beschäftigung (wieder) auszubauen.

Das SGB II bietet mit den Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt ein in vielerlei Hinsicht geeignetes Förderinstrument, um öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Die

⁶ Vergleiche dazu Kapitel 2.

Vorteile dieses Instrumentes gegenüber ABM und Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung können wie folgt charakterisiert werden:

- Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt sind gesetzlich nur in einigen wenigen grundlegenden Bereichen normiert (arbeitsrechtliche Stellung, Versicherungspflicht) – damit verfügen die Akteure vor Ort über umfangreiche Handlungsspielräume, dieses Förderinstrument gezielt entsprechend den jeweiligen regionalen bzw. lokalen Bedingungen einzusetzen.
- Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt unterliegen, wie ABM auch, allen Regularien des Arbeitsrechts – damit schafft dieses Förderinstrument für alle Beteiligten eine deutlich höhere Rechtssicherheit als Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, die öffentlich geförderte Beschäftigung im Sozialrechtsverhältnis darstellen.⁷
- Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt unterliegen im Unterschied zu ABM und zu Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung der vollen Versicherungspflicht in allen Zweigen der Sozialversicherung (Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung) – damit schafft dieses Förderinstrument nicht nur eine kurz- und langfristig bessere soziale Absicherung der öffentlich geförderten Beschäftigten, sondern stärkt zugleich auch durch die einkommensabhängigen Beiträge die Finanzkraft der sozialen Sicherungssysteme.

Weitere Vorzüge dieser Form öffentlich geförderter Beschäftigung ergeben sich aus den nachstehend formulierten Vorschlägen⁸ zur konkreten Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt.

5.2 Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt – Vorschläge zu Zielen und fördertechnischer Ausgestaltung

Der Ausbau von Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt zum künftig wichtigsten Förderinstrument des SGB II zugunsten öffentlich geförderter Beschäftigung sollte nachstehende **Ziele** verfolgen:

1. Schaffung temporärer, öffentlich geförderter Beschäftigungsmöglichkeiten für beschäftigungsfähige und beschäftigungswillige Personen, die ohne derartige Förderperspektiven arbeitslos bleiben würden. Mit der damit verbundenen Schaffung befristeter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse werden die sozioökonomische Teilhabe der ansonsten (Langzeit-)Arbeitslosen gestärkt sowie die negativen individuellen und gesellschaftlichen Folgen von Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit vermindert.
2. Realisierung von zusätzlichen und im gesellschaftlichen Interesse liegenden Tätigkeiten. Ohne öffentlich geförderte Beschäftigung in der vorgeschlagenen Form, würden derartige Arbeiten aufgrund eng begrenzter öffentlicher Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen nicht ausgeführt, gesellschaftlich notwendige Bedarfe blieben unbefriedigt.

⁷ Vergleiche dazu ausführlich: Stahlmann, Günther, 1-Euro-Jobs aus rechtlicher Sicht, unveröffentlichtes Manuskript, o.O., 2005

⁸ Vergleiche dazu den folgenden Abschnitt 5.2.

3. Finanzierung von aktiven Leistungen, von Arbeit anstatt der Finanzierung passiver Arbeitslosigkeit. Die Vorschläge sind so angelegt, dass öffentlich geförderte Beschäftigung im Vergleich zur ansonsten ohnehin anfallenden Finanzierung von Arbeitslosigkeit für die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen (gesamtwirtschaftlich) kostenneutral bleibt.
4. Verhinderung von negativen Rückwirkungen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt. Dieses Ziel wird durch die Einhaltung der folgenden Prinzipien gesichert:
 - Öffentlich geförderte Beschäftigung wird vorrangig in Regionen mit nicht funktionsfähigen Arbeitsmärkten unterstützt; d. h. in Regionen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit, in denen der Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage allein über Marktprozesse nicht gesichert wird.
 - Öffentlich geförderte Beschäftigung ist ausschließlich an zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Tätigkeiten gebunden.
 - Öffentlich geförderte Beschäftigung kommt nur Personen zu Gute, die grundsätzlich beschäftigungsfähig und beschäftigungswillig sind, die aber aufgrund der geringen Aufnahmefähigkeit der Arbeitsmärkte (s. o.) absehbar nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelbar sind.
 - Öffentlich geförderte Beschäftigung wird nur temporär bewilligt, so dass für den Fall sich verändernder Arbeitsmarktbedingungen entsprechende Umsteuerungsmöglichkeiten bestehen.

Diese Ziele können durch die nachfolgend skizzierte **fördertechnische Ausgestaltung** von Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt erreicht werden.

Förderfähige Personen: Zielgruppe öffentlich geförderter Beschäftigung sind Personen, die in Folge geringer Aufnahmefähigkeit der Arbeitsmärkte absehbar nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelbar sind, grundsätzlich jedoch sowohl beschäftigungsfähig als auch beschäftigungswillig sind. Personen, die über keine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen und/oder nicht beschäftigungsfähig und/oder nicht beschäftigungswillig sind, müssen im Rahmen des Fallmanagement andere arbeitsmarktpolitische Förderinstrumente angeboten werden. Um die Motivation sowie das Engagement der Beschäftigten zu stärken und die Qualität der zu erstellenden Produkte und (gegebenenfalls personenbezogenen) Dienstleistungen zu sichern, sollte die Zuweisung in öffentlich geförderte Beschäftigung in jedem Fall auf freiwilliger Basis erfolgen. Aus eben diesen Gründen ist darüber hinaus die weitgehende Übereinstimmung zwischen den Tätigkeitsanforderungen einerseits und den qualifikatorischen Voraussetzungen der Beschäftigten andererseits herzustellen.

Förderfähige Tätigkeiten: Öffentlich geförderte Beschäftigung soll, in Anlehnung an die Regelungen bei ABM, nur dann unterstützt werden, wenn sie zusätzlich ist und im öffentlichen Interesse liegt. Auch diese Regelung dient dazu, Beeinträchtigungen des allgemeinen Arbeitsmarktes, sei es im Bereich der Privatwirtschaft oder aber des Öffentlichen Dienstes, zu verhindern sowie Mitnahme- und Substitutionseffekte zu vermeiden. Generalisierende „Posi-

tivistischen“ werden nach vorliegenden Erfahrungen, insbesondere aufgrund erheblicher regionaler Unterschiede, jedoch nicht für zweckmäßig erachtet. Vielmehr sollte jede Unterstützung öffentlich geförderter Beschäftigung im Einzelfall geprüft werden; an diesen Einzelfallprüfungen sind Interessenvertretungen von privaten und öffentlichen Arbeitgebern, von Arbeitnehmern und Arbeitslosen/Arbeitsuchenden sowie Nichtregierungsorganisationen zu beteiligen.

Beschäftigungsstatus und Entlohnung: Entsprechend der Ausgestaltung öffentlich geförderter Beschäftigung durch Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt entstehen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, die arbeitsrechtlich abgesichert sind und der vollen Versicherungspflicht zu allen Zweigen der Sozialversicherung unterliegen. Aufgrund der zielgruppenspezifischen Ausrichtung auf beschäftigungsfähige und beschäftigungswillige Personen sollte sich die Entlohnung an tariflichen Regelungen bzw. an branchen- oder ortsüblichen Entgelten orientieren. Eine solche Entlohnung trägt auch dazu bei, die Qualität der zu erstellenden Produkte bzw. Dienstleistungen zu sichern und die Motivation sowie das Engagement der geförderten Personen zu stärken.

Förderdauer: Öffentlich geförderte Beschäftigung sollte grundsätzlich befristet sein, um Fehlallokationen zu vermeiden und Möglichkeiten zur Umsteuerung zu sichern. Angesichts notwendiger Einarbeitungszeiten, im Interesse einer hohen Maßnahmequalität sowie zur Sicherung personeller Kontinuität ist, in Abhängigkeit von den zu fördernden Tätigkeiten, eine individuelle Förderdauer von mindestens 12 Monaten und von maximal 36 Monaten vorzusehen. Bei der vorgeschlagenen vollen Versicherungspflicht werden bei individuellen Förderdauern von 12 Monaten und mehr durch die Beitragszahlungen Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung aufgebaut. Dies ist angesichts der geleisteten, im öffentlichen bzw. gesellschaftlichen Interesse liegenden und wertschöpfenden Tätigkeiten sachgerecht. Dies hat auch nichts mit unerwünschten „Verschiebebahnhöfen“ in den Rechtskreis des SGB III zu tun, da dies nicht das vordergründige Ziel öffentlich geförderter Beschäftigung ist.

Fördergebiete: Um negative Rückwirkungen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu verhindern, ist öffentlich geförderte Beschäftigung nur in Regionen mit nicht funktionsfähigen Arbeitsmärkten zu unterstützen. Dies sind Regionen, in denen überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquoten Ausdruck dafür sind, dass Marktprozesse allein keinen Ausgleich zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage herstellen können. Die präzise Abgrenzung der Gebietskulisse für öffentlich geförderte Beschäftigung ist politisch zu entscheiden. Vorgeschlagen wird, Regionen in jedem Fall als förderfähig einzustufen, die eine Arbeitslosigkeit von 12 % und mehr aufweisen.

Maßnahmeträger: Träger öffentlich geförderter Beschäftigung können alle öffentlichen und privaten juristischen Personen sein, die geeignet sind, die Fördervoraussetzungen der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses der Tätigkeiten (s. o.) sicher zu stellen. Gewinnerzielung im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung muss ausgeschlossen werden. Etwaige Erlöse aus den durch die Tätigkeiten erstellten Produkten bzw. Dienstleistungen sind in die Gesamtfinanzierung der Maßnahmen einzubringen, gegebenenfalls auftretende Über-

zuschüsse verringern nachträglich die Zuschüsse der Öffentlichen Hand für die öffentlich geförderte Beschäftigung.

Förderhöhe und (Ko-)Finanzierung: Die Unterstützung öffentlich geförderter Beschäftigung aus Haushalten der Öffentlichen Hand ist so zu gestalten, dass sie in ihrer Höhe kostenneutral zu den im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung anfallenden Gesamtkosten für Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (Arbeitslosengeld II, Kosten für Unterkunft und Heizung, Sonstige Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts)⁹ und für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (Mehraufwandsentschädigung, Trägerpauschale) ausfällt. Darüber hinaus sollten von Bund, Ländern und Kommunen diejenigen finanziellen Mittel in die öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahmen (ebenfalls kostenneutral) eingebracht werden, die diesen öffentlichen Haushalten aus den Lohnsteuerzahlungen der geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten zufließen.

Die folgende Modellrechnung zeigt – am Beispiel einer Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaft – den ungefähren Umfang der aus öffentlichen Haushalten kostenneutral mobilisierbaren finanziellen Mittel zugunsten von öffentlich geförderter Beschäftigung in Form von Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt.

Regelsatz Arbeitslosengeld II	345 EURO	Bund
Sonstige Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts	10 EURO	Bund
Kosten für Unterkunft und Heizung (29,1% der angenommenen Höhe)	93 EURO	Bund
Kosten für Unterkunft und Heizung (70,9% der angenommenen Höhe)	227 EURO	Kommunen
Pauschalversicherung (Kranken-, Pflege-, Rentenversicherung)	215 EURO	Bund
Mehraufwandsentschädigung (angenommene durchschnittliche Höhe)	200 EURO	Bund
Trägerpauschale (angenommene durchschnittliche Höhe)	250 EURO	Bund
Zwischensumme	1.340 EURO	Bund, Komm.
Lohnsteuer (bei angenommenem Arbeitgeberbrutto von 1.400 EURO)	38 EURO	Bund, Länder, Komm.
Gesamtsumme	1.378 EURO	Bund, Länder, Komm.

Nach der Beispielrechnung stünden aus den Haushalten von Bund, Ländern und Kommunen insgesamt 1.378 EURO kostenneutral für die Finanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung durch Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt zur Verfügung.

Wird ein Arbeitnehmerbrutto in Höhe des geforderten Mindestlohnes von 1.400 EURO den künftigen Beschäftigungsverhältnissen zugrunde gelegt, müssen die Maßnahmeträger/Arbeitgeber Eigenmittel oder aber Mittel interessierter Dritter in Höhe von etwa 300 EURO bis 350 EURO je Beschäftigten und Monat in die Gesamtfinanzierung öffentlich geförderter Beschäftigung einbringen. Eine Vollfinanzierung der Gesamtmaßnahmekosten (wie auch des Arbeitgeberbrutto-Entgelts) durch öffentliche Haushalte wird aus allokativen Gründen dagegen nicht für zweckmäßig erachtet. Vielmehr dürfte das Erfordernis von Eigen- bzw. Drittmitteln bei den Maßnahmeträgern Anreize für die Realisierung sinnvoller und qualitätsvoller Tätigkeiten auslösen sowie zu Effizienzgewinnen führen. Im übrigen sind, im Unterschied zu Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, Trägerpauschalen

⁹ Rechtliche Voraussetzung für diese Umwidmung von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts in Lohnkostenzuschüsse zugunsten von Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt ist eine entsprechende Änderung des SGB II.

schon deshalb nicht erforderlich, weil nach dem hier vorliegenden Vorschlag öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse nur für beschäftigungsfähige und beschäftigungswillige Personen eingerichtet werden sollen, so dass kostenträchtige Qualifizierung, Betreuung, Anleitung o. ä. nicht notwendig ist.

Unter Berücksichtigung von überschaubaren Sach- und Verwaltungskosten für öffentlich geförderte Beschäftigung einerseits sowie von mobilisierbaren Beiträgen zur Maßnahmegesamtfinanzierung durch Eigenmittel der Träger/Arbeitgeber, Drittmittel (z. B. von Stiftungen) und Gebühren/Erlösen usw. andererseits, könnten qualifikationsbezogene Arbeitgeberbrutto-Entgelte von ca. 1.700 EURO erreicht werden. Damit wäre der gegenwärtig diskutierte Mindestlohn in Höhe von 8 EURO pro Arbeitsstunde gewährleistet. Im übrigen entspräche dies auch tariflichen bzw. branchen- oder ortsüblichen Entgelten, wie sie in niedrigen Qualifikationsstufen in Ostdeutschland aber auch in Teilen Westdeutschland üblich sind. Adäquate Entlohnungen für Tätigkeiten mit höheren Qualifikationsanforderungen könnten dadurch sicher gestellt werden, dass größere Finanzierungsbeiträge durch die Maßnahmeträger/Arbeitgeber oder Dritte aufgebracht werden. Sollte dies nicht gelingen, wäre die tarifliche bzw. branchen- oder ortsübliche Entlohnung gegebenenfalls über abgesenkte Arbeitszeiten zu gewährleisten.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass ein weiterer Vorteil von solcherart ausgestalteten öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnissen darin liegt, dass den Sozialversicherungskassen deutlich mehr Beiträge zufließen als bei der derzeit gängigen Praxis von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung. Bei dem vorstehend angenommenen Rechenbeispiel fließen in die Kassen von Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung mehr als dreifach so hohe Beiträge als auf Grundlage der Pauschalversicherung, die bei Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung zur Anwendung kommt (215 EURO).