

Expertise

im Auftrag der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit
und Frauen des Landes Berlin

Öffentlich geförderte Beschäftigung mit den Mit- teln der Grundsicherung für Erwerbsfähige (im Geltungsbereich des SGB II)

Diskussionsentwurf

(Vorschlag für die politische Diskussion)

Berlin und Teltow, November 2005

Impressum

Titel: Öffentlich geförderte Beschäftigung mit den Mitteln der Grundsicherung für Erwerbsfähige (im Geltungsbereich des SGB II)

Bearbeitung: FIA Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt, Berlin
PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung, Teltow
Dr. Alexandra Wagner (FIA), Dr. Karsten Schuldt (PIW)

Kontakte: FIA Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt
Jägerstraße 56, 10117 Berlin
Tel.: (030) 20 64 77 26
Fax: (030) 20 64 77 98
Email: fia@fia-institut.de

PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung
Maxim-Gorki-Straße 3, 14513 Teltow
Tel.: (03328) 30 30 11
Fax: (03328) 30 30 10
Email: piw-teltow@t-online.de

Gliederung der Expertise

1	Auftrag und Aufbau der Expertise	4
1.1	Hintergrund	4
1.2	Forschungsleitende Fragestellungen	4
1.3	Struktur der Expertise und methodisches Vorgehen	6
2	Zum Erfordernis öffentlich geförderter Beschäftigung	8
3	Öffentlich geförderte Beschäftigung nach dem SGB II	12
3.1	Darstellung und Bewertung des rechtlichen Rahmens	12
3.2	Aktuelle Umsetzungspraxis und finanzielle Implikationen	18
3.2.1	Förderpraxis im Überblick	18
3.2.2	Finanzielle Implikationen der verschiedenen Formen zur Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung nach dem SGB II	21
4	Unser Vorschlag: Umwandlungsfähigkeit von Leistungen zur Grundsicherung in einen Lohnkostenzuschuss für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im öffentlich geförderten Arbeitsmarkt	24
4.1	Zur Gesamtkontur des Vorschlags	25
4.2	Zur Ausgestaltung des auf dem Vorschlag beruhenden Instruments	28
4.2.1	Transformierbarkeit der Grundsicherungsleistungen	28
4.2.2	Beschäftigungsfelder und Träger der Maßnahmen	28
4.2.3	Zielgruppe und Zumutbarkeit	31
4.2.4	Förderdauer und „Drehtüreffekte“	32
4.2.5	Zuweisung auf Antrag	33
4.2.6	Förderhöhe	34
4.2.7	Entgelthöhe und Kofinanzierung	35
4.3	Beispielrechnungen und fiskalische Kosten-Nutzen-Bilanz	36
4.4	Notwendige rechtliche Voraussetzungen	42
5	Fazit	44

1 Auftrag und Aufbau der Expertise

1.1 Hintergrund

Das Sozialgesetzbuch Zweites Buch Grundsicherung für Arbeitsuchende (kurz: SGB II) hat zum 1. Januar 2005 Rechtskraft erlangt. Die damit vollzogene Zusammenlegung der bisherigen Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe kann mit Fug und Recht als die folgenreichste Arbeitsmarkt- und Sozialreform in der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik charakterisiert werden. Befürworter/-innen heben vor allem hervor, dass mit den erwerbsfähigen und bedürftigen (ehemaligen) Sozialhilfeempfängenden nunmehr ein bislang diesbezüglich benachteiligter Personenkreis systematische Unterstützungsleistungen zur Eingliederung in Arbeit erhalten kann. Demgegenüber verweisen Kritiker/-innen insbesondere auf den mit dieser Reform angelegten Systemwandel im Bereich der sozialen Sicherung und die mit der Reform verbundenen sozialen Einschnitte, insbesondere bei den ehemaligen [Arbeitslosenhilfeempfängenden](#) sowie auf die Schieflage beim „Fordern und Fördern“ und die Ausweitung von Zwangsmechanismen und Sanktionsmöglichkeiten.

In Abgrenzung zu diesen eher grundsätzlichen Positionen fokussiert die vorliegende Expertise – vor dem Hintergrund von andauernder Massen- sowie Langzeitarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik und vielerorts nicht funktionsfähigen Arbeitsmärkten – auftragsgemäß auf die derzeitigen Möglichkeiten des SGB II, Beschäftigung auf dem öffentlich geförderten Arbeitsmarkt zu schaffen sowie neue diesbezügliche Optionen zu erschließen. Das SGB II bildet somit den Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen. Eine mögliche und ggfs. sinnvolle grundsätzliche Reformierung des SGB II ist nicht Gegenstand dieser Expertise.

1.2 Forschungsleitende Fragestellungen

Angesichts dieser Ausgangssituation und mit Blick auf die vielfältigen Erfahrungen mit verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Förderansätzen zur Schaffung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf dem öffentlich geförderten Arbeitsmarkt¹ hat die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin die vorliegende Expertise in Auftrag gegeben. Darin sollen die rechtlichen, fiskalischen und förderpolitischen Möglichkeiten eruiert werden, die verschiedenen Leistungen nach dem SGB II (Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts; Leistungen zur Eingliederung in Arbeit) zu bündeln, diese gegebenenfalls umzuwandeln und zur Schaffung von Beschäftigung auf dem öffentlich geförderten Arbeitsmarkt einzusetzen. Ebenso soll auf Hemmnisse und Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieses Vorschlags eingegangen werden.

¹ Zu verweisen ist etwa auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), auf den früheren § 249 h des SGB III und die daraus entstandenen Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) oder auch auf die ehemaligen Möglichkeiten des Bundessozialhilfegesetzes zur Schaffung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im öffentlich geförderten Arbeitsmarkt (nach § 19 des früheren BSHG).

Im Einzelnen waren im Rahmen der Expertise folgende **forschungsleitende Fragestellungen** zu beantworten: ~~von denen insbesondere die letztgenannten im übrigen für jeglichen Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten hohe Relevanz besitzen.~~

Status quo

- Welche instrumentellen und finanziellen Möglichkeiten eröffnet das SGB II in Hinblick auf die Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung im Allgemeinen und sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse im öffentlich geförderten Arbeitsmarkt im Besonderen?
- Welche Rangigkeit von Leistungen zur Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung sind mit dem SGB II intendiert?
- Inwieweit werden das gesetzlich mögliche Förderspektrum zur Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung in der aktuellen arbeitsmarktpolitischen Praxis genutzt und die intendierten instrumentellen Förderpräferenzen beachtet?
- Weshalb sind die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung gegenwärtig das dominierende Instrument zur Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung?
- Welche Kosten fallen bei welchen Akteuren an, um Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung zu finanzieren? Für welche Akteure sind damit in welcher Höhe fiskalische Zu- bzw. Rückflüsse verbunden?
- Welche Vor- und Nachteile haben für die involvierten Akteure die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung gegenüber den anderen vom SGB II vorgesehenen Formen öffentlich geförderter Beschäftigung?

Perspektiven

- ~~ob nicht~~ Gibt es effektivere sowie effizientere Alternativen zum derzeitigen Instrumentenmix und zum derzeitigen Finanzmitteleinsatz und wie können diese aussehen? ~~gleichermaßen möglich sowie praktikabel sind?~~ Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden, um derartige Alternativen in die Förderpraxis des SGB II einfließen zu lassen?
- Welche Lösungen sind insbesondere denkbar, um das bei Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung umgesetzte kumulative Finanzierungsprinzip aus Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und Eingliederungsleistungen so zu ersetzen, dass die Finanzierung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse im Non-Profit-Sektor möglich wird?
- Wie hoch müssen Zuschüsse zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im öffentlich geförderter Arbeitsmarkt sein, um die Unabhängigkeit von Leistungen der Grundsicherung zu erreichen? Welcher Fehlbedarfsbetrag ergibt sich zusätzlich zur „kapitalisierten“ Grundsicherung? Woraus könnte dieser abgedeckt werden?

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

- Welche „Drehtüreffekte“ entstehen durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im öffentlich geförderten Arbeitsmarkt? Welche dieser Effekte sind erwünscht und welche unerwünscht? Wie können unerwünschte „Drehtüreffekte“ verhindert werden?
- Welche Beschäftigungsfelder sind geeignet und wie sind die Rechtsbegriffe „Zusätzlichkeit“ sowie „öffentliches Interesse“ auszugestalten, um eine tragfähige Abgrenzung zwischen dem wettbewerblich organisierten allgemeinen Arbeitsmarkt und dem öffentlich geförderten Arbeitsmarkt zu erreichen?
- Welche finanziellen Be- und Entlastungen ergeben sich aus einem solchen Modell gemessen am finanziellen Aufwand für beschäftigungsfördernde Maßnahmen nach geltender Rechtslage?

Insgesamt werden mit dem so konturierten gutachterlichen Auftrag von der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin folgende Intentionen verfolgt: Erstens die Schaffung uneingeschränkt² sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse im öffentlich geförderten Arbeitsmarkt mit positiven Rückwirkungen auf alle Zweige der Sozialversicherung. Zweitens die Umwidmung der (passiven) Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II in (aktive) Leistungen zur Eingliederung in (öffentlich geförderte) Arbeit, und zwar nach dem Prinzip „Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit“. Drittens die Orientierung auf weitgehende Kostenneutralität für die öffentlichen Haushalte, d. h. Ausrichtung der Zuschüsse zugunsten dieser sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse im öffentlich geförderten Arbeitsmarkt an den so ersparten Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (insbesondere des Arbeitslosengeldes II sowie der Kosten für Unterkunft und Heizung). Viertens die Vermeidung unerwünschter Rückwirkungen der so öffentlich geförderten Beschäftigung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt.

1.3 Struktur der Expertise und methodisches Vorgehen

Entsprechend dem vorstehend skizzierten Untersuchungsauftrag strukturiert sich die vorliegende Expertise wie folgt.

In **Kapitel 2** werden die arbeitsmarktlichen und individuellen Erfordernisse eines öffentlich geförderten Arbeitsmarktes skizziert sowie die diesbezüglichen Intentionen des SGB II herausgearbeitet.

Kapitel 3 befasst sich zum einen mit den instrumentellen und finanziellen Möglichkeiten des SGB II zur Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung. Zum anderen wird der aktuelle Umfang öffentlich geförderter Beschäftigung im Rechtskreis des SGB II untersucht und den diesbezüglichen finanziellen Implikationen nachgegangen.

² Gemeint ist die Versicherungspflicht in allen Zweigen der Sozialversicherung.

In **Kapitel 4** werden zunächst die von der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin vorgegebenen Prämissen zur Schaffung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im öffentlich geförderten Arbeitsmarkt durch eine Kapitalisierung von Grundsicherungsleistungen vorgestellt. Schließlich werden die gutachterlichen Vorschläge zur instrumentellen und finanziellen Neugestaltung der Schaffung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im öffentlich geförderten Arbeitsmarkt auf der Grundlage des – partiell entsprechend zu verändernden – SGB II entwickelt.

Bei der Erarbeitung der vorliegenden Expertise kam ein Mix verschiedener Untersuchungsmethoden zum Einsatz. Hinzuweisen ist auf Literatur- und Dokumentenanalysen sowie deskriptiv-statistische Untersuchungen ebenso wie auf eigene Modellrechnungen und ergänzende Gespräche mit Expertinnen und Experten.

2 Zum Erfordernis öffentlich geförderter Beschäftigung

Ungeachtet der zahlreichen Auffassungsunterschiede im Detail besteht sowohl in der sozialwissenschaftlichen Arbeitsmarktforschung als auch in der Arbeitsmarktpolitik weitgehendes Einvernehmen darüber, dass angesichts anhaltend hoher Arbeitslosigkeit und sich weiter verfestigender (Langzeit-) Arbeitslosigkeit zu einem problemadäquaten arbeitsmarktpolitischen Instrumentenmix auch solche Förderinstrumente gehören, die der temporären Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung dienen. Spiegelbilder dieser breiten Akzeptanz sind u. a.:

- Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) betont immer wieder die Notwendigkeit eines differenzierten Policy- und Instrumentenmix, um den gegenwärtigen Schwierigkeiten auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt problemadäquat begegnen zu können.³
- Zum gesetzlich verankerten Instrumentenkanon des SGB III (ABM) wie auch des SGB II (ABM; Arbeitsgelegenheiten) gehören Förderinstrumente, die dezidiert auf die temporäre Schaffung von öffentlich geförderter Beschäftigung auf dem so genannten zweiten Arbeitsmarkt abzielen.
- In der Begründung zum Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt heißt es zum umgestalteten Förderinstrument ABM: „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.“
- Das SGB II fordert die Träger der Leistungen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende in § 16 Abs. 3 Satz 1 explizit auf, unter bestimmten Bedingungen öffentlich geförderte Beschäftigung zu schaffen: „Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden.“

Sozioökonomische und gesellschaftspolitische Grundlage dieser Positionen sind die bekanntermaßen⁴ weitreichenden Konsequenzen von Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit auf die davon betroffenen Regionen und Individuen. An dieser Stelle seien nur einige in diesem Kontext wesentliche Stichworte benannt: Abwanderung, Dequalifizierung, soziale Ausgrenzung, Armut, Entstehung sozialer Brennpunkte, politische Destabilisierung.

³ Vergleiche dazu Schnur, P./ Walwei, U./ Zika, G. (2004): Massnahmen gegen die Arbeitslosigkeit. Das Strategiebündel für mehr Beschäftigung - Was wurde aus den Vorschlägen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung von 1996?. In: Hauptsache Arbeit. Newsletter Deutscher Studienpreis, Ausgabe 27, August S. 7-19

⁴ Die weltweit diesbezüglich erste prominente Studie wurde von Harvey M. Brenner aus den USA vorgelegt. Vergleiche dazu: Brenner, Harvey M., *Mental Illness and the Economy*, Harvard University Press Cambridge, Massachusetts 1973

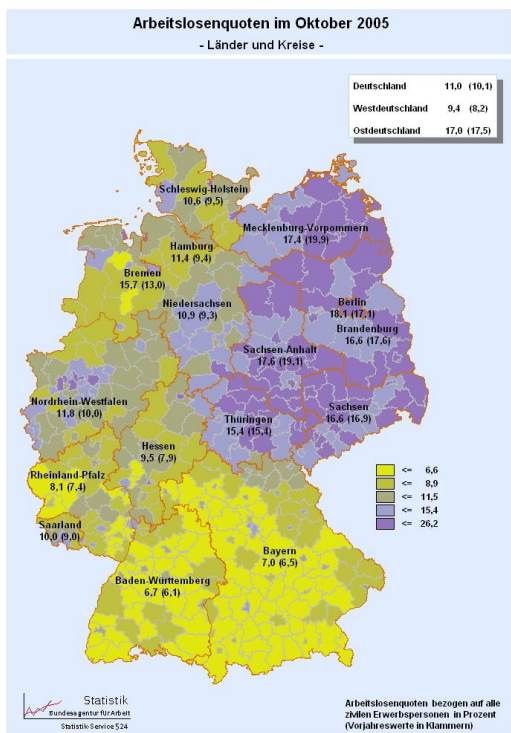
Im Oktober 2005 waren bundesweit 4.555.921 Personen als arbeitslos registriert, was einer Arbeitslosenquote von 12,2 % der abhängigen zivilen Erwerbspersonen entspricht. Die regionale Differenzierung weist dabei eine außerordentlich große Spannweite auf:

- Während die entsprechende Arbeitslosenquote in Westdeutschland bei 10,5 % liegt, ist sie in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) mit 18,7 % fast doppelt so hoch.
- Baden-Württemberg (7,5 %) und Bayern (8 %) sind die Bundesländer mit den geringsten Arbeitslosenquoten, Sachsen-Anhalt (19 %) und Berlin (20,7 %) diejenigen mit den höchsten Arbeitslosenquoten.
- Der Agenturbezirk Freising in Bayern hat auf dieser regionalen Ebene mit 3,9 % die derzeit niedrigste Arbeitslosenquote, der Berliner Agenturbezirk Mitte mit 23,3 % die höchste Arbeitslosenquote.
- Unter den Landkreisen bzw. kreisfreien Städte weist der bayerische Landkreis Erding (Arbeitslosenquote 4 %) die günstigste Arbeitsmarktsituation auf, der brandenburgische Landkreis Uckermark hingegen die schlechteste (28,7 %).

Bereits diese Zahlen deuten an, dass Teile Ostdeutschland besonders hohe Arbeitslosenquoten aufweisen.

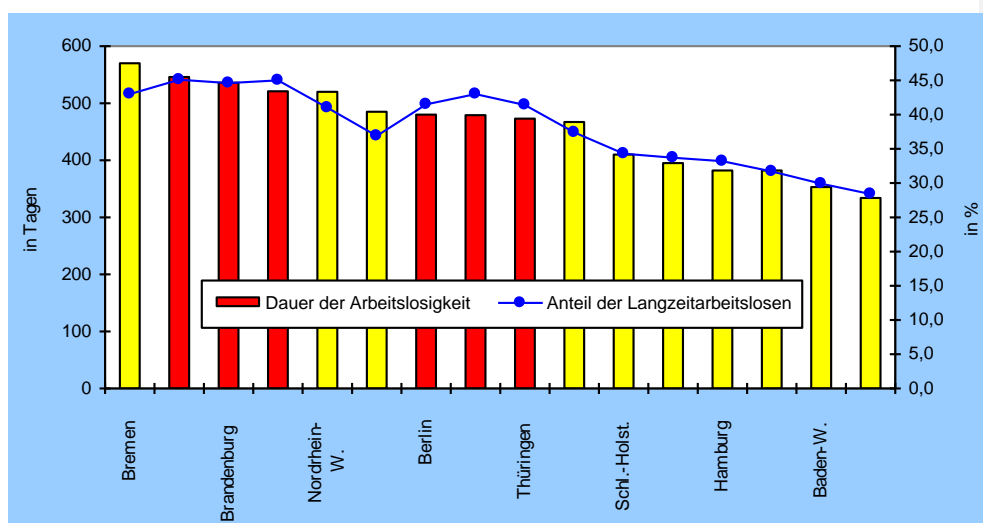
Übersicht 1 Arbeitslosenquote in Prozent der zivilen Erwerbspersonen im Oktober 2005

Die neben stehende Karte bestätigt dies nachdrücklich und zeigt zudem, dass die neuen Bundesländer nahezu flächendeckend mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit konfrontiert sind. Bundesweit findet sich kein auch nur annähernd so großes Gebiet, welches in vergleichbarem Umfang von Arbeitslosigkeit betroffen ist. Lediglich das nördliche Ruhrgebiet kommt hinsichtlich der Höhe der Arbeitslosigkeit, nicht aber in Bezug auf deren räumliche Ausdehnung zumindest in die Nähe der ostdeutschen Problemdimension. Darüber hinaus sind in Westdeutschland einige kleinräumige Gebiete anzutreffen, die ebenfalls deutlich überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten aufweisen, so etwa der Südosten Niedersachsens oder auch die Städte Bremerhaven und Saarbrücken.



Auch der Blick auf die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit und den Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen bestätigt, dass Ostdeutschland nicht nur überdurchschnittlich stark mit Massenarbeitslosigkeit, sondern auch mit Langzeitarbeitslosigkeit konfrontiert ist.

Übersicht 2 Durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit und Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen im Jahr 2004



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, RD Berlin-Brandenburg

Das Erfordernis von öffentlich geförderter Beschäftigung ist jedoch nicht nur vor dem Hintergrund der aktuellen Arbeitsmarktsituation zu diskutieren, sondern muss auch die künftige Entwicklung von Arbeitsmarkt und Beschäftigung berücksichtigen. So wäre etwa öffentlich geförderte Beschäftigung trotz derzeit hoher Arbeitslosigkeit kontraproduktiv, wenn sich kurzfristig eine deutliche Besserung der Arbeitsmarktlage abzeichnen würde. Auch derartige Entwicklungen müssten gegebenenfalls Beachtung finden, um Fehlallokationen und Beeinträchtigungen des allgemeinen Arbeitsmarktes durch öffentlich geförderte Beschäftigung zu vermeiden.

Aktuelle Prognosen und Projektionen zeigen jedoch auch bezüglich dieses Kriteriums öffentlich geförderter Beschäftigung deutliche Unterschiede zwischen Ostdeutschland und Westdeutschland:

- Während etwa die aktuelle Projektion des IAB zum Arbeitskräftebedarf für Ostdeutschland mit einem Rückgang der Erwerbstätigenzahl von 7,4 Mio. im Jahr 2005 auf

6,8 Mio. im Jahr 2010 rechnet, wird für Westdeutschland im gleichen Zeitraum von einem Anstieg von gegenwärtig 31,6 Mio. auf dann 32,4 Mio. ausgegangen.⁵

- Auch das jüngste Gemeinschaftsgutachten der Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute kommt in seiner Prognose zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zum Ergebnis, dass sich Ostdeutschland kurzfristig weiterhin schlechter entwickeln wird als Westdeutschland. So wird für Ostdeutschland im Jahr 2006 ein Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts von 0,9 % erwartet, für Westdeutschland dagegen eine Zunahme des BIP von 1,2 %. Die Erwerbstätigkeit wird nach dieser Prognose in Ostdeutschland in 2006 lediglich um 15.000 zunehmen, in Westdeutschlands dagegen um 200.000 ansteigen.⁶

Zwischenfazit

Angesicht dieser Prognosen und unter Berücksichtigung weiterer Merkmale der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungssituation – wie etwa regionalen Unterbeschäftigungsquoten von 30 % und mehr oder äußerst geringen Zahlen an offenen Stellen seitens der Wirtschaft – muss davon gesprochen werden, dass in weiten Teilen Ostdeutschlands und in einigen wenigen kleinräumigen Gebieten Westdeutschlands derzeit und auf absehbare Zeit keine voll funktionsfähigen Arbeitsmärkte bestehen. Dies wiederum bedeutet, dass in diesen Regionen selbst die effektivste und effizienteste Arbeitsvermittlung die dramatischen Lücken zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage auf absehbare Zeit nicht schließen können. Vornehmlich in solchen Regionen geht es darum, neue Wege der temporären Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung zu gehen.

⁵ Vergleiche dazu: Schur, Peter; Zika, Gerd, Projektion des Arbeitskräftebedarfs bis 2020, IAB-Kurzbericht Nr. 12 vom 27.7.2005, Nürnberg

⁶ Vergleiche dazu HWWA-Report 258, Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2005, Hamburg, 2005

43 Öffentlich geförderte Beschäftigung nach dem SGB II

3.1 Darstellung und Bewertung des rechtlichen Rahmens

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Nachfolgend werden ausschließlich diejenigen gesetzlichen Regelungen des SGB II betrachtet, die im Hinblick auf den Untersuchungsauftrag der vorliegenden Expertise thematisch relevant sind.

Aufgaben und Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende

§ 1 (1) 1 Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, stärken und dazu beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können. 2 Sie soll erwerbsfähige Hilfebedürftige bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen und den Lebensunterhalt sichern, soweit sie ihn nicht auf andere Weise bestreiten können. 3 Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist als durchgängiges Prinzip zu verfolgen. 4 Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass

1. durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert wird,
2. die Erwerbsfähigkeit des Hilfebedürftigen erhalten, verbessert oder wieder hergestellt wird,
3. geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entgegengewirkt wird,
4. die familienspezifischen Lebensverhältnisse von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, berücksichtigt werden,
5. behindertenspezifische Nachteile überwunden werden.

Nach § 1 SGB II sind wesentliche Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die Eigenverantwortung zu stärken, dazu beizutragen, dass der Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestritten werden kann, zu diesem Zweck die Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit zu unterstützen sowie - soweit dies nicht anderweitig möglich ist – den Lebensunterhalt zu sichern.

Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende

§ 1 (2) Die Grundsicherung für Arbeitsuchende umfasst Leistungen

1. zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Arbeit und
2. zur Sicherung des Lebensunterhalts.

Demnach unterscheidet das SGB II zwei unterschiedliche Leistungsformen – Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach § 16 und § 29 sowie Leistungen zur Sicherung des Le-

bensunterhalts; wobei sich letztere nach den §§ 19-28 wie folgt zusammen setzen können: Arbeitslosengeld II einschließlich Kosten für Unterkunft und Heizung als Regelleistungen bzw. als Leistungen für Mehrbedarfe zur Sicherung des Lebensunterhalts, Leistungen für Erstausrüstungen, befristete Zuschläge nach Bezug von Arbeitslosengeld, Leistungen bei medizinischer Rehabilitation der Rentenversicherung und bei Anspruch auf Verletztengeld aus der Unfallversicherung, Zuschüsse zur Sozialversicherung, Sozialgeld für etwaige Angehörige der Bedarfsgemeinschaft.

Im Kontext des vorliegenden Untersuchungsauftrages ist anzumerken, dass das SGB II den Einsatz von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts für Zwecke der Eingliederung in Arbeit, d. h. eine Umwidmung oder „Kapitalisierung“ nicht vorsieht. Demgemäß sind auch die entsprechenden Haushaltsstellen in Kapitel 0912 des Bundeshaushaltes für das Haushaltsjahr 2005 in der Titelgruppe 01 (Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende) nicht gegenseitig deckungsfähig. Haushalterisch deckungsfähig sind hingegen

- a) die Ausgaben für „Arbeitslosengeld II“ und die Ausgaben für die „Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung“ sowie
- b) die Ausgaben für „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ und die „Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende“.⁷

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass nach § 46 Abs. 1 Satz 4 eine „Pauschalierung von Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten“ möglich ist.

Wesentlich ist, dass § 3 verschiedene Kriterien für den Einsatz der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit formuliert (Erforderlichkeit, Vorrang unmittelbarer Integration, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit) und für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, zudem Unverzüglichkeit verlangt.

Ergänzend dazu besagt § 14 Satz 1, dass die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit von den Trägern der Leistungen unterstützt werden. Im übrigen erbringen die Träger der Leistungen alle im Einzelfall für die Eingliederung in Arbeit erforderlichen Leistungen (§ 14 Satz 3). Um die für die Eingliederung in Arbeit erforderlichen Aktivitäten zu bestimmen und darauf hin festzulegen sieht das SGB II insbesondere die Instrumente des persönlichen Ansprechpartners und der Eingliederungsvereinbarung vor. § 14 Abs. 1 Satz 2 bestimmt, dass für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und die mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft Lebenden ein persönlicher Ansprechpartner benannt werden soll. Die für die Eingliederung erforderlichen Leistungen sollen im Einvernehmen mit jedem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Eingliederungsvereinbarung vereinbart werden (§ 15 Abs. 1 Satz 1).

⁷ Vergleiche dazu ausführlicher ANHANG 1.

Grundsätze der Leistungserbringung und des Förderns

§ 3 (1) 1 Leistungen zur Eingliederung in Arbeit können erbracht werden, soweit sie zur Vermeidung oder Beseitigung, Verkürzung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit für die Eingliederung erforderlich sind. 2 Bei den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit sind

1. die Eignung,
2. die individuelle Lebenssituation, insbesondere die familiäre Situation,
3. die voraussichtliche Dauer der Hilfebedürftigkeit und
4. die Dauerhaftigkeit der Eingliederung

der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu berücksichtigen. 3 Vorrangig sollen Maßnahmen eingesetzt werden, die die unmittelbare Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ermöglichen. 4 Bei der Leistungserbringung sind die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

(2) 1 Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, sind unverzüglich nach Antragstellung auf Leistungen nach diesem Buch in eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln. 2 Können Hilfebedürftige ohne Berufsabschluss nicht in eine Ausbildung vermittelt werden, soll die Agentur für Arbeit darauf hinwirken, dass die vermittelte Arbeit oder Arbeitsgelegenheit auch zur Verbesserung ihrer beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten beiträgt.

(3) Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts dürfen nur erbracht werden, soweit die Hilfebedürftigkeit nicht anderweitig beseitigt werden kann.

Das SGB II erlaubt damit nach § 16 ein breites Spektrum arbeitsmarktpolitischer Förderinstrumente: Beratung; Vermittlung; Unterstützung der Beratung und Vermittlung durch Bewerbungs- sowie Reisekosten; Maßnahmen der Eignungsfeststellung; Trainingsmaßnahmen; Mobilitätshilfen; Arbeitnehmerhilfe; Förderung der beruflichen Weiterbildung; Eingliederungszuschüsse; Einstellungszuschuss bei Neugründungen; Förderung der beruflichen Weiterbildung durch Vertretung; Förderung der Berufsausbildung und der beruflichen Weiterbildung; Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben; Förderung der Berufsausbildung und Beschäftigung begleitende Eingliederungshilfen; Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen; Förderung von Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen; Förderung beschäftigter Arbeitnehmer; Vermittlungsgutschein; Beauftragung von Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen; Tragung der Beiträge zur Arbeitsförderung bei Beschäftigung älterer Arbeitnehmer; Sozialpädagogische Begleitung bei Berufsausbildungsvorbereitung nach dem Berufsbildungsgesetz; Leistungen zur Förderung der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben; Arbeitsgelegenheiten; Einstiegsgeld; Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz.

Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

§ 16 (1) 1 Als Leistungen zur Eingliederung in Arbeit kann die Agentur für Arbeit alle im Dritten Kapitel, im Ersten bis Dritten und Sechsten Abschnitt des Vierten Kapitels, im Fünften Kapitel, im Ersten, Fünften und Siebten Abschnitt des Sechsten Kapitels und die in den §§ 417, 421g, 421i, 421k und 421m des Dritten Buches geregelten Leistungen erbringen. 2 Für Eingliederungsleistungen an erwerbsfähige behinderte Hilfebedürftige nach diesem Buch gelten die §§ 97 bis 99, 100 Nr. 1 bis 3 und 6, § 101 Abs. 1, 2, 4 und 5, §§ 102, 103 Satz 1 Nr. 3, Satz 2, § 109 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 des Dritten Buches entsprechend. 3 Soweit dieses Buch für die einzelnen Leistungen nach den Sätzen 1 und 2 keine abweichenden Voraussetzungen regelt, gelten diejenigen des Dritten Buches. 4 Die §§ 8 und 37 Abs. 4 des Dritten Buches sind entsprechend anzuwenden. 5 § 41 Abs. 3 Satz 4 des Dritten Buches ist mit der Maßgabe entsprechend anzuwenden, dass an die Stelle des Arbeitslosengeldes das Arbeitslosengeld II tritt. 6 Den zugelassenen kommunalen Trägern obliegt auch die Arbeitsvermittlung für Bezieher von Leistungen nach diesem Buch.

(2) 1 Über die in Absatz 1 genannten Leistungen hinaus können weitere Leistungen erbracht werden, die für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind. 2 Dazu gehören insbesondere

1. die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen,
2. die Schuldnerberatung,
3. die psychosoziale Betreuung,
4. die Suchtberatung,
5. das Einstiegsgeld nach § 29,
6. Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz.

(3) 1 Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. 2 Werden Gelegenheiten für im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche Arbeiten nicht nach Absatz 1 als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert, ist den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zuzüglich zum Arbeitslosengeld II eine angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen zu zahlen; diese Arbeiten begründen kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts; die Vorschriften über den Arbeitsschutz und das Bundesurlaubsgesetz sind entsprechend anzuwenden; für Schäden bei der Ausübung ihrer Tätigkeit haften erwerbsfähige Hilfebedürftige nur wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Allgemeinen Vorrang im skizzierten breiten Instrumentenspektrum genießen nach § 3 Abs. 1 Satz 3 solche Maßnahmen, die die unmittelbare Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ermöglichen⁸. Die konkrete Form und der Ort einer solchen Erwerbstätigkeit werden zwar nicht benannt. Gleichwohl lässt sich aus den Zielen des SGB II ableiten, dass es sich dabei nach Möglichkeit um eine solche Erwerbstätigkeit handeln soll, die die Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit erwarten lässt. Dies wiederum dürfte in ers-

⁸ Das SGB II ist somit in der Grundausrichtung wesentlich klarer an der Zielsetzung der (unmittelbaren) Arbeitsmarktintegration orientiert, als es im bisherigen Bundessozialhilfegesetz der Fall war.

ter Linie auf eine Erwerbstätigkeit im allgemeinen Arbeitsmarkt zutreffen, dieses Ziel gilt gleichwohl aber auch für Erwerbstätigkeiten im öffentlich geförderten Arbeitsmarkt.

Wichtig im Kontext der vorliegenden Expertise ist folgendes:

- Neben den explizit benannten Instrumenten enthält das SGB II in § 16 Abs. 2 Satz 1 eine Generalklausel für weitere, nicht näher spezifizierte und damit im Ermessen der Jobcenter liegende Eingliederungsleistungen. Dies erinnert an die freie Förderung nach § 10 SGB III und ermöglicht „... ein flexibles Experimentierfeld, um maßgeschneiderte Instrumente zur Förderung zu entwickeln.“⁹
- Zu den explizit im SGB II benannten Instrumenten zählen sowohl solche zur Schaffung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im öffentlich geförderten Arbeitsmarkt (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen, Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt¹⁰) als auch Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, die ebenfalls eine gewisse Form öffentlich geförderter Beschäftigung, allerdings in einem Sozialrechtsverhältnis, darstellen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass sich gemäß § 16 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 die Nachrangigkeit von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung gegenüber allen anderen Förderinstrumenten, insbesondere jenen ergibt, die inhaltlich auf dem SGB III fußen. Explizit wird darüber hinaus die Nachrangigkeit von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung gegenüber ABM benannt (§ 16 Abs. 3 Satz 2); Stahlmann bezeichnet sie daher auch als arbeitsmarktpolitische ultima ratio.¹¹

Eine Umkehrung des Vorrangs von ABM gegenüber Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung ergäbe sich entsprechend den anzustrebenden Zielen und anzuwendenden Grundsätzen des SGB II (Überwindung der Hilfebedürftigkeit; Eingliederung in Arbeit; individuelle Erforderlichkeit; förder- bzw. arbeitsmarktpolitische Eignung; Wirtschaftlichkeit; Sparsamkeit) nur dann, wenn sich Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung in Hinblick auf diese Kriterien als erfolgreicher erweisen als andere Förderinstrumente. Zumindest in Hinblick auf die Überwindung der Hilfebedürftigkeit können Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung diesen Erfolgsmaßstab expressis verbis, da die in diese Arbeitsgelegenheiten einbezogenen Personen auch weiterhin Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts beziehen, nicht erfüllen. Inwieweit die anderen Kriterien erreicht werden, bleibt noch an anderer Stelle zu analysieren.

⁹ Eicher, Wolfgang; Spellbrink Dr., Wolfgang (Hrsg.), SGB II Grundsicherung für Arbeitsuchende. Kommentar, München, 2005, S. 347

¹⁰ Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante 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. Vergleiche dazu: BA, Schaffung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II). Arbeitshilfe zur Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten, 2. Änderungsversion (Stand: 2. September 2005), Nürnberg, 2005, S. 1

¹¹ Stahlmann, Günther: 1-Euro-Jobs aus rechtlicher Sicht, unveröffentlichtes Manuskript, o.O., 2005, S. 7

Im Kontext der hier vorgelegten Expertise ist schließlich von besonderem Interesse:

- Das SGB II erlegt den Leistungsträgern als Sollbestimmung auf, für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, in öffentlichem Interesse liegende, zusätzliche Arbeitsgelegenheiten zu schaffen (§ 16 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. § 16 Abs. 3 Satz 2).

Zwischenfazit

Im SGB II ist die Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung unter bestimmten Bedingungen intendiert, wobei als mögliche Formen – jedoch nicht abschließend – ABM und Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung genannt werden (§ 16 Abs. 3 Satz 2). Auch eine derart bestimmte Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung hat sich an den Kriterien der Überwindung der Hilfebedürftigkeit, der individuellen Erforderlichkeit, der förder- bzw. arbeitsmarktpolitischen Eignung sowie an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu orientieren. Damit sind gegebenenfalls, was noch zu untersuchen sein wird, andere Formen öffentlich geförderter Beschäftigung als die beiden explizit benannten zielführender.

Für etwaige Anpassungen der Rechtsgrundlagen ist darauf hinzuweisen, dass sich die gesetzliche Regelungsdichte bei den drei wesentlichen vom SGB II intendierten Formen zur Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung deutlich unterscheidet. ABM sind in den §§ 260 bis 271 SGB III teilweise bis ins Detail geregelt und bei Nutzung dieses Förderinstruments im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende sinngemäß anzuwenden. Zu Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung formuliert das SGB II einige grundsätzliche, jedoch keineswegs vollständige Regelungen (z. B. Angemessenheit der Entschädigung, kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrecht, Geltung des Arbeitsschutz- und Bundesurlaubsgesetzes). Bezüglich der Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt finden sich im SGB II gar keine Vorschriften. Zwar ist auf weitere Förderhinweise zu verweisen, die bundesweit einheitliche Umsetzungen sichern sollen. Letztlich liegt die Anwendung dieser Förderhinweise jedoch im Ermessen der jeweils zuständigen Akteure bzw. Institutionen; bindend sind allein die gesetzlichen Regelungen. Im Einzelnen handelt es sich bei diesen Förderhinweisen um die Durchführungsanweisung ABM der BA (Grundwerklieferung und 1. bis 5. Ergänzung) sowie um die Arbeitshilfe zur Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten der BA, Schaffung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II 1. Änderungsversion bzw. 2. Änderungsversion). Bezüglich der an zweiter Stelle genannten Förderhinweise ist zu bemerken, dass sich diese nur knapp ABM und Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt widmet sondern Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung in den Mittelpunkt stellt,

Schließlich ist darauf zu verweisen, dass nach der derzeit gültigen Rechtslage aufgrund nicht gegebener Deckungsfähigkeit der Budgets Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nicht in Leistungen zur Eingliederung in Arbeit umgewidmet werden können.

3.2 Aktuelle Umsetzungspraxis und finanzielle Implikationen

3.2.1 Förderpraxis im Überblick

Wie vorstehend gezeigt werden konnte, eröffnet das SGB II mehrere Optionen für die Implementation öffentlich geförderter Beschäftigung:

- ABM (Arbeitsrechtsverhältnisse mit Versicherungspflicht in allen Zweigen der Sozialversicherung mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung),
- Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (Sozialrechtsverhältnisse),
- Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt (Arbeitsrechtsverhältnisse mit Versicherungspflicht in allen Zweigen der Sozialversicherung) sowie
- nicht näher beschriebene weitere Fördermöglichkeiten.¹²

In der aktuellen Förderpraxis zugunsten öffentlich geförderter Beschäftigung dominieren, wie die folgende Abbildung zeigt, mit deutlichem Abstand Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung die Teilnehmendenzahlen: Der gleitende Jahresdurchschnittsbestand¹³ an Teilnehmenden beträgt bei den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung 168.400 Personen¹⁴, bei ABM 16.000 Personen und bei Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt 6.000 Personen.¹⁵

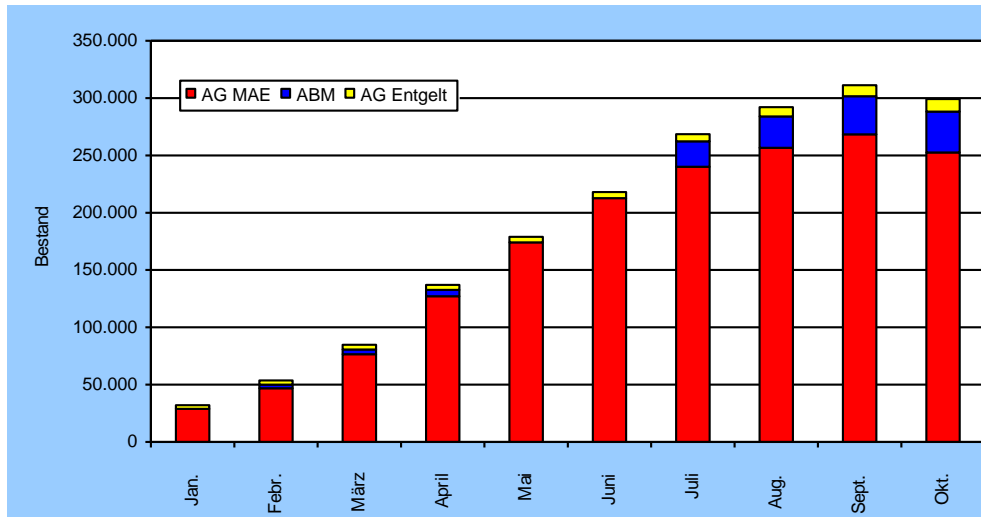
¹² Entsprechend einer in § 16 Abs. 2 Satz 1 enthaltenen Generalklausel. Vergleiche dazu Abschnitt 3.1.

¹³ Januar bis Oktober 2005

¹⁴ Der Anschein, die Zahl der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung sei im Oktober gegenüber dem Vormonat gesunken, ist vermutlich falsch. Die berichteten Zahlen am aktuellen Rand werden im Verlauf der Folgemonate noch stark nach oben korrigiert: So wurden z.B. im September wurden für den September z. B. eine Zahl von 254.797 berichtet; diese wurde jedoch im Oktober um 23.311 nach oben korrigiert.

¹⁵ Diese und alle nachfolgenden Förderinformationen beziehen nur die Förderungen aus BA-Systemen ein, beinhalten also keine Förderinformationen kommunaler Träger.

Übersicht 3 Entwicklung des Teilnehmendenbestandes bei ABM und Arbeitsgelegenheiten im Rechtskreis des SGB II seit Januar 2005



Förderungen nur aus BA-Systemen, ohne Förderungsinformationen kommunaler Träger

Quelle: Bundesagentur für Arbeit

Der oben beschriebenen, im SGB II vorgesehenen Rangigkeit der Förderinstrumente wird damit seitens der Umsetzungspraxis derzeit nicht gefolgt. Diese Dominanz der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung gilt nicht nur, wie in der Abbildung dargestellt, in Hinblick auf die möglichen Instrumente zur Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung, sondern auch in Bezug auf den gesamten Instrumenteneinsatz in diesem Rechtskreis: Nach den für Oktober vorgelegten Zahlen erhalten derzeit gut 545.000 Personen Unterstützung nach dem SGB II bzw. nach dem SGB II in Verbindung mit dem SGB III – von Eignungsfeststellungs- und Trainingsmaßnahmen (41.600) über die Beauftragung Dritter mit der Vermittlung (104.300) bis hin zu ABM (35.684). Bei derzeit 252.600 Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung entfällt damit auf dieses eine Förderinstrument fast die Hälfte aller unterstützten Personen – ein in der Geschichte bundesdeutscher Arbeitsmarktpolitik bislang einmaliger Umstand, der sich wohl kaum daraus erklärt, dass dieses Förderinstrument besonderes effektiv und effizient ist; diesbezügliche Ergebnisse der Wirkungsforschung liegen nämlich noch nicht vor.¹⁶

Sind es gegebenenfalls die Vorgaben des SGB II, die dazu führen, dass Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung das derzeit dominierende Förderinstrument in diesem Rechtskreis sind?

¹⁶ Zumindest ein diesbezügliches Schlaglicht liefert der Evaluationsbericht der essener Arbeit Beschäftigungsgesellschaft mbH und der Arbeit & Bildung Essen GmbH für das Jahr 2004. Danach konnten von 232 in Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung tätigen Personen lediglich 6 % in Arbeit einmünden. Vergleiche dazu: Jahresbericht 2004, Evaluaton der Ergebnisse, Essen, 2005, S. 23

Die eventuell mögliche Erreichung des Ziels der **Überwindung der Hilfebedürftigkeit** ist es nicht, da die in Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung einbezogenen Personen ohne Abzug von ihrer Mehraufwandsentschädigung weiterhin Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, im wesentlichen Arbeitslosengeld II sowie Kosten für Unterkunft und Heizung, beziehen.

Inwieweit die individuelle **Erforderlichkeit** sowie die förder- bzw. arbeitsmarktpolitische **Eignung** von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung für die einbezogenen Personen gründlich geprüft wurde, kann gegenwärtig nicht valide eingeschätzt werden. Allerdings lassen die verfügbaren Informationen über die Entwicklungsfortschritte hinsichtlich des Fallmanagements bei den Trägern der Grundsicherung für Arbeitsuchende sowie in Bezug auf den Abschluss der vom Gesetz vorgesehenen Eingliederungsvereinbarungen Zweifel darüber aufkommen, dass derartige Prüfungen umfangreich, umfassend und damit – im Sinne des Gesetzes – sachgerecht vorgenommen wurden:

- So berichten drei Viertel von 4.400 von Stiftung Warentest befragten Personen davon, dass sie noch nicht den vorgeschriebenen Persönlichen Ansprechpartner benannt bekommen haben und des Weiteren lediglich ein Siebentel eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen haben.¹⁷
- Von den derzeit 95.700 Jugendlichen unter 25 Jahren, die eine Unterstützung nach dem SGB II bzw. nach dem SGB II in Verbindung mit dem SGB III erhalten, befinden sich mehr als 50.000 in Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung. Dies dürfte kaum mit den, bezogen auf diese Personengruppen strengen, Vorgaben des SGB II kompatibel sein, welches in § 3 Abs. 2 vorrangig und unverzüglich die Vermittlung von Jugendlichen in Arbeit oder Ausbildung verlangt. Im übrigen trägt dies auch nicht dem durchaus breiten Förderspektrum des SGB II (in Verbindung mit dem SGB III) Rechnung.¹⁸

In Ermangelung veröffentlichter Zahlen zu den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit kann auch keine Aussage darüber getroffen werden, ob der Einsatz von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung den Grundsätzen der **Wirtschaftlichkeit** und **Sparsamkeit** entspricht.

Diesbezüglich liegt bislang erst eine einzige und zudem mit anderen Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende vermengte Zahl vor: Nach Angaben des Bundesministeriums für Finanzen wurden in den ersten acht Monaten des Jahres 2005 insgesamt 3,735 Mrd. Euro für „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“, für „Verwaltungskosten für

¹⁷ Stiftung Warentest, Auf Hartz und Nieren, in: FINANZ test Heft 11/2005, Berlin 2005, S. 14-18

¹⁸ Das Beispiel der Potsdamer Arbeitsgemeinschaft zur Grundsicherung für Arbeitsuchende (PAGA) bestätigt, hier für Jugendliche unter 25 Jahren, die Befragungsergebnisse von Stiftung Warentest. Nach dem aktuellen Armutsbericht der Potsdamer Stadtverwaltung wird jeder dritte jugendliche Arbeitslosengeld II-Empfangende nicht von einem Fallmanager betreut.

die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ und andere nicht näher genannte Ausgaben verausgabt.¹⁹

Zwischenfazit

Die aktuelle Förderpraxis widerspricht nach den bislang vorliegenden Informationen einerseits den Bestimmungen des SGB II zur Rangigkeit der Förderinstrumente, und zwar auch bezogen auf diejenigen zur temporären Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung. Gleichzeitig gibt es kein plausibles Argument dafür, dass das Förderinstrument der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung die Eingliederungsleistungen dominiert. Es ist nicht ersichtlich, dass damit die grundsätzlichen Förderprinzipien des SGB II besser umgesetzt werden können als mit anderen Instrumenten.

3.2.2 Finanzielle Implikationen der verschiedenen Formen zur Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung nach dem SGB II

Der Einsatz der nach dem SGB II dezidiert möglichen Formen zur temporären Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigung – ABM, Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung und Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt – hat unterschiedliche fiskalische Konsequenzen für die an der Umsetzung dieser Förderinstrumente beteiligten Akteure bzw. Institutionen. Diese finanziellen Implikationen werden zunächst allgemein in ihrem Mechanismus dargestellt, wobei – im Vorgriff auf den gutachterlichen Vorschlag²⁰ – ABM nicht berücksichtigt werden. Im Rahmen des gutachterlichen Vorschlages werden darauf aufbauend zwei konkrete Beispielrechnungen, für Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung bzw. Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt, vorgelegt.²¹

Finanzströme im Überblick

Im Mittelpunkt der folgenden Darstellung stehen die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts in Form von Arbeitslosengeld II sowie den Kosten für Unterkunft und Heizung und Leistungen zur Eingliederung in Form der Mehraufwandsentschädigung einer-

¹⁹ Bundesministerium für Finanzen, Monatsbericht September 2005, Bonn, S. 7
Schätzungen des Bremer Instituts für Arbeit und Jugend gehen davon aus, dass im gesamten Jahr 2005 von den im Bundeshaushalt veranschlagten 6,55 Mrd. Euro für „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ lediglich etwa 3 Mrd. Euro verausgabt werden. Diese erheblichen Minderausgaben bei den „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ sind der nach wie vor unzureichenden Förderung von Arbeitslosen und Arbeitsuchenden durch die Träger der Grundsicherung sowie der Schwerpunktsetzung bei den „Leistungen zur Eingliederung“ geschuldet. Die überwiegende Zahl der Maßnahmen beenden den Bezug von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts bei Eintritt in die Maßnahme nämlich nicht. Dies gilt insbesondere auch für den derzeitigen quantitativen Förderschwerpunkt, die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung. Mit anderen Worten: Die im Bundeshaushalt veranschlagten Mittel für „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ wären durch die mögliche Förderung von mehr ABM oder mehr Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt stärker ausgeschöpft worden und die Mehrausgaben für die im Bundeshaushalt und in den kommunalen Haushalten veranschlagten Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (insbesondere Arbeitslosengeld II sowie Kosten für Unterkunft und Heizung) wären deutlich geringer gewesen als bei der starken Förderung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung.

²⁰ Vergleiche dazu Kapitel 4.

²¹ Ebenda

seits bzw. Lohnkostenzuschüssen zur Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung andererseits. Berücksichtigt wird zudem eine in der Förderpraxis gebräuchliche Trägerpauschale für die Durchführung der Maßnahme (Anleitung, Betreuung, Verwaltung u. ä.). Andere Kosten, die mit der Förderung verbunden sind, wie z. B. die Verwaltungskosten der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende, bleiben ebenso wie mögliche Einnahmen der Maßnahmeträger / Arbeitgeber außer Betracht. Darüber hinaus wurde aus Gründen der Vereinfachung auf einen Ein-Personen-Haushalt bzw. eine Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaft abgestellt²².

Übersicht 4 Wesentliche Finanzströme bei Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung

Kommune	Bund				
Sicherung Lebensunterhalt KdU (70,9 %)	Sicherung Lebensunterhalt KdU (29,1 %)	Sicherung Lebensunterhalt ALG II	Eingliederungsleistung MAE	Eingliederungsleistung Trägerpauschale	Sicherung Lebensunterhalt SV-Beiträge (ohne AV) „Regelsatz“
anteiliger „Regelsatz“	anteiliger „Regelsatz“	Regelsatz			
↓	↓	↓	↓	↓	↓
„Regelsatz“ KdU		Regelsatz ALG II	MAE	Trägerpauschale	„Regelsatz“ SV-Beiträge
Erwerbsfähige/r				MAE-Träger	KV, PV, RV

Die vorstehende Übersicht verdeutlicht, dass die Finanzströme bei Arbeitsgelegenheiten im Wesentlichen innerhalb des Systems des SGB II verlaufen²³.

Übersicht 5 Wesentliche Finanzströme bei Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt

Kommune	Bund				Arbeitgeber (Träger) / Dritter
Sicherung Lebensunterhalt KdU (70,9 %)	Sicherung Lebensunterhalt KdU (29,1 %)	Sicherung Lebensunterhalt ALG II	Eingliederungsleistung Lohnkostenzuschuss	Sicherung Lebensunterhalt SV-Beiträge	Eigenanteil / weitere Zuschüsse
entfällt*	entfällt*	entfällt*		entfällt	
			↓		↓
			Lohnkostenzuschuss		Eigenanteil / weitere Zuschüsse
Arbeitgeber (Träger)					
Sach- u. a. Kosten		AN-Netto	SV-Beiträge	Lohnsteuer	
↓		↓	↓	↓	
Arbeitgeber (Träger)		Erwerbsfähige/r	AV, KV, PV, RV	Bund, Länder, Kommune	

* bei entsprechender Höhe des AN-Netto

²² Ein weiterer Grund besteht darin, dass die Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften derzeit über die Hälfte aller Bedarfsgemeinschaften stellen.

²³ Lediglich die Träger der Arbeitsgelegenheiten mit MAE und die Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung sind über die pauschale Zahlung von Sozialversicherungsbeiträge aus Mitteln der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf der Einnahmeseite beteiligt.

Diese Abbildung zu den maßgeblichen Finanzströmen bei Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt zeigt einerseits, dass – so das gutachterliche Konzept²⁴ – weitere Akteure an der Finanzierung solcherart öffentlich geförderter Beschäftigung beteiligt werden. Da aus den Mitteln der Grundsicherung für Arbeitsuchende keine Vollfinanzierung des sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses erfolgen soll, müssen der Arbeitgeber (Träger) bzw. interessierte Dritte Eigenanteile bzw. weitere Zuschüsse aufbringen.

Andererseits wird deutlich, dass mit dieser Form öffentlich geförderter Beschäftigung auch fiskalische Entlastungen bei und Rückflüsse an die finanziellen Leistungsträger der Grundsicherung für Arbeitsuchende, den Bund und die Kommunen, verbunden sind. Bei einer entsprechenden Höhe des Arbeitnehmer-Nettoentgeltes werden die früheren erwerbsfähigen Hilfebedürftigen von den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II unabhängig, und es erfolgen Steuerzahlungen, die für die Gebietskörperschaften mit Einnahmen verbunden sind.

²⁴ Vergleiche dazu Kapitel 4.

14 Unser Vorschlag: Umwandlungsfähigkeit von Leistungen zur Grundsicherung in einen Lohnkostenzuschuss für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im öffentlich geförderten Arbeitsmarkt

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Anknüpfend an die Intentionen der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin zu dieser Expertise – Schaffung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse im öffentlich geförderten Arbeitsmarkt; Umwidmung der (passiven) Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II in (aktive) Leistungen zur Eingliederung in (öffentlich geförderte) Arbeit nach dem Prinzip „Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit“; Kostenneutralität für die öffentlichen Haushalte; Vermeidung unerwünschter Rückwirkungen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt²⁵ – gehen die gutachterlichen Überlegungen davon aus, dass mit den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante bereits ein geeignetes, auf dem SGB II fußendes Förderinstrument existiert, das – in geringfügig modifizierter Form - für einen Vorschlag genutzt werden kann.

Strukturell besteht das Problem der Finanzierung der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsmarktpolitik darin, dass in Zeiten hoher Massenarbeitslosigkeit der Umfang an passiven (Pflicht-) Leistungen steigt, gleichzeitig der Bedarf an arbeitsmarktpolitischen Eingliederungshilfen wächst, während die Beitrags- und Steuereinnahmen tendenziell jedoch sinken. Ergebnis ist eine sogenannte prozyklische Maßnahmesteuerung: In Zeiten steigender Arbeitslosigkeit werden die Spielräume zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit geringer. Unser Vorschlag zielt darauf, die Arbeitsmarktpolitik zumindest teilweise aus dieser prozyklischen Falle zu befreien, indem die Möglichkeit geschaffen wird, passive Leistungen in Eingliederungsleistungen umzuwidmen. Der Bereich, auf den wir uns beziehen, ist dabei auftragsgemäß der des Sozialgesetzbuches II.

Mit unserem Vorschlag stützen wir uns auf das Argument, dass in Zeiten hoher Massenarbeitslosigkeit ein großer Teil der Hilfebeziehenden nach SGB II zumindest nicht kurzfristig unabhängig von den Grundsicherungsleistungen werden wird²⁶ und diese deshalb über längere Fristen zu zahlen sind. Der Vorschlag basiert in Anlehnung an die Konstruktion der früheren Paragraphen 249h und 242s Arbeitsförderungsgesetz²⁷ bzw. der früheren Paragraphen 272 bis 279 des inzwischen revidierten Sozialgesetzbuches III auf der Überlegung, dass ansonsten zu beziehende Grundsicherungsleistungen in Zuschüsse zum Entgelt in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung umgewandelt werden.

²⁵ Vergleiche dazu Abschnitt 1.2.

²⁶ Möglichkeiten des Unabhängigwerdens von Grundsicherungsleistungen des SGB II sind neben der Aufnahme einer ausreichend hoch entgoltenen Erwerbstätigkeit auch die Veränderung der persönlichen Lebenssituation (Veränderungen in der Bedarfsgemeinschaft).

²⁷ Vgl. Knuth M. / Wagner, A. (1995): Arbeitsmarktpolitische Innovationen im ostdeutschen Transformationsprozess. In: Nolte, D. / Sitte, R. / Wagner, A.: Wirtschaftliche und soziale Einheit Deutschlands. Eine Bilanz, Bund-Verlag Köln, S. 288-309

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht sowie aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Effizienz sind dabei bestimmte Bedingungen einzuhalten, die im folgenden näher erläutert werden. Die Darstellung beschränkt sich jedoch auf die *Grundzüge* der Funktionsweise und Ausgestaltung eines möglichen neuen Instruments bzw. Verfahrens. Auf dieser Basis sind unterschiedliche Detaillösungen und -regelungen möglich und - je nach Veränderung der Lage auf dem Arbeitsmarkt und den Möglichkeiten der öffentlichen Haushalte - sinnvoll. Die Ausgestaltung im Detail sollte Gegenstand weiterer Diskussionen sein, wenn über das Grundkonstrukt des hier vorgestellten Vorschlags Übereinstimmung erzielt worden sein sollte. Wir gehen davon aus, dass zwar einerseits eine längerfristige Rechtssicherheit über die Implementationsmöglichkeiten eines Lohnkostenzuschusses für öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung anzustreben ist²⁸, gleichzeitig andererseits aber politische Steuerungsmöglichkeiten in Bezug auf dieses Instrument bzw. Verfahren ausdrücklich erhalten bleiben sollen.

4.44.1 Zur Gesamtkontur des Vorschlags

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Wir schlagen vor, im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Förderung von Beschäftigung erstens die mit dem SGB II gegebenen Möglichkeiten zur Förderung von Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (§ 16 Absatz 3 Satz 1 SGB II) breiter als bisher zu nutzen und zweitens mit dem Ziel der Stärkung der arbeitsmarktpolitischen Funktion und der Effizienz des Mitteleinsatzes bei der Nutzung dieser Möglichkeit einige Änderungen gegenüber der aktuellen Gesetzeslage vorzunehmen, die die Ausgestaltung des Instruments betreffen. Im Zentrum steht dabei der gesamtgesellschaftliche Nutzen.

Die im folgenden näher beschriebene Maßnahme wird dabei für die Anwendung in solchen Regionen vorgeschlagen, wo keine funktionsfähigen Arbeitsmärkte bestehen (vgl. Abschnitt 2) und eine Integration in reguläre Arbeit deshalb kaum möglich ist. Ein Indikator dafür, dass andere Alternativen zur Einlösung der gesetzlich vorgeschriebenen Orientierung auf Eingliederung in Erwerbsarbeit nicht bestehen, sind (stark) überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten und / oder überdurchschnittlich hohe Anteile von Langzeitarbeitslosen in der Region.

Die *Ziele* des hier vorgeschlagenen Vorgehens bestehen darin,

1. im gesellschaftlichen Interesse liegende Tätigkeiten, die aus Gründen anderweitig nicht mobilisierbarer Ressourcen derzeit nicht durchgeführt werden können, durch Lohnkostenzuschüsse zu ermöglichen und damit ungedeckte gesellschaftliche Bedarfe zu befriedigen,

²⁸ Die Erfahrung zeigt, dass häufige und kurzfristige Änderungen des Förderrechts der Effektivität der geförderten Maßnahmen und der Stabilität der dafür zuständigen Träger eher abträglich sind.

2. die Eingliederung erwerbsloser Personen, die Hilfebedürftige nach dem SGB II sind, durch befristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu fördern,
3. die Teilhabemöglichkeiten der Hilfebedürftigen nach SGB II zu stärken, indem sie selbst in die Konzipierung und Organisation der Maßnahmen eingebunden werden.

Die *Argumente für diesen Vorschlag* – auch im Vergleich zu anderen denkbaren Möglichkeiten der Integrationsförderung im Rahmen des SGB II - ergeben sich vor allem aus folgenden Überlegungen:

- Die aktuelle Arbeitsplatzknappheit geht anerkanntermaßen mit nicht gedeckten Bedarfen an gesellschaftlich notwendiger Arbeit einher. Die Schwierigkeit besteht darin, diese Arbeiten bezahlbar zu machen, indem für sie eine kaufkräftige öffentliche oder private Nachfrage geschaffen wird. Für viele dieser Bedarfe dürfte jedoch nur eine öffentliche oder öffentlich organisierte Nachfrage in Frage kommen. Nachdem die Förderung im Bereich von ABM und SAM in den letzten Jahren erheblich zurück gefahren worden ist, kann davon ausgegangen werden, dass die Einsatzmöglichkeiten für öffentlich geförderte Beschäftigung breiter sind als ihre aktuelle Ausfüllung.
- Die Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch Zuschüsse zum Entgelt ist im Rahmen des SGB II bereits nach aktueller Gesetzeslage möglich. Sie wird bisher lediglich nicht den gesetzlich gegebenen Möglichkeiten entsprechend genutzt. Die Erfahrungen mit der kommunalen Hilfe zur Arbeit sprechen für die Präferenzierung der Entgeltvariante gegenüber der Variante mit Mehraufwandsentschädigung, da auf diesem Weg leichter Übergängen in reguläre Beschäftigung möglich sind.
- In Bezug auf die Ausgestaltung des Instruments der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante werden im Gesetz nur wenige Vorgaben gemacht, so dass es einen ausreichend großen Spielraum dafür gibt, dieses Instrument den jeweiligen konkreten Zielen und (regionalen Arbeitsmarkt-) Bedingungen entsprechend zu gestalten. Dieser Spielraum ist größer als bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§ 16 Abs. 1 SGB II in Verbindung mit §§ 260 ff. SGB III) und bei den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (§ 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II).
- Ein wichtiger Vorteil des Instruments der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante gegenüber ABM und den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung besteht darin, dass diese voll sozialversicherungspflichtig sind, d. h. eine Beitragspflicht in allen Zweigen der Sozialversicherung inklusive der Arbeitslosenversicherung entsteht. Für ABM wurde zum 1.1.2004 eine Versicherungsfreiheit eingeführt (vgl. § 27 Abs. 3 Nr. 5 SGB III).
- Durch die o. g. Spielräume und die volle Sozialversicherungspflicht ist es möglich, mit den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante – anders als bei den derzeit umfangreich praktizierten Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung – bei und

nach der Förderung eine Unabhängigkeit von der Grundsicherung für Erwerbsfähige zu erreichen²⁹.

- Ein großer Teil der hier vorgestellten Vorschläge zur Ausgestaltung des Instruments kann untergesetzlich geregelt werden.

Für die *Ausgestaltung des Instruments* werden folgende Vorschläge unterbreitet (nähere Erläuterungen dazu vgl. Abschnitt 4.2):

- Die Leistungen der Grundsicherung zum Lebensunterhalt (Arbeitslosengeld II inklusive der Kosten für Sozialversicherungsbeiträge und Kosten der Unterkunft) sind in Eingliederungsleistungen (Lohnkostenzuschuss) transformierbar und mit Mitteln aus dem Eingliederungstitel des SGB II kombinierbar.
- Öffentlich geförderte Beschäftigung mit Lohnkostenzuschuss ist nachrangig gegenüber der Vermittlung in ungeforderte Beschäftigung oder in Ausbildung, bleibt insofern „ultima ratio“.
- Die öffentlich geförderte Beschäftigung mit Lohnkostenzuschuss soll im Hinblick auf ihre Anwendungsfelder den gleichen Kriterien entsprechen wie ABM, d. h. sie soll im öffentlichen Interesse und zusätzlich sein.
- Die Förderung erfolgt befristet, wobei die Mindestförderdauer zwölf Monate deutlich überschreiten sollte.
- Zielgruppe der Maßnahmen sollen absehbar nicht auf dem regionalen Arbeitsmarkt vermittelbare Personen sein, die die erforderlichen Qualifikationen aufweisen und deren Beschäftigungsfähigkeit nicht erst hergestellt werden muss.
- Die Zuweisung in diese Maßnahmen erfolgt auf Antrag von Trägern oder auf Antrag von zu fördernden Personen, eine Zuweisung gegen den Willen der zu fördernden Personen ist ausgeschlossen.
- Die Förderhöhe unterliegt der politischen Steuerung, sollte jedoch mindestens den durchschnittlichen Kosten der Förderung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung entsprechen und maximal 90 vH des Gesamtentgelts (Arbeitgeberbrutto) entsprechen.
- Die Stundenentgelte sollen entweder den tariflichen Regelungen oder den branchen- bzw. ortsüblichen Entgelten entsprechen.

Das Instrument soll den örtlichen Gegebenheiten entsprechend flexibel handhabbar sein und es den ARGEn und optierenden Kommunen ermöglichen, eigenverantwortlich aktiv

²⁹ Ob diese Unabhängigkeit von den Hilfeleistungen des SGB II tatsächlich eintritt, hat nur bedingt mit der Förderung selbst zu tun (Entgelthöhe). Auch die persönlichen Lebensumstände der Geförderten (Kosten für Unterkunft und Heizung, Größe der Bedarfsgemeinschaft) spielen eine Rolle. Im Fall von ABM kann unter Umständen für die Zeit der Förderung eine Unabhängigkeit von Grundsicherungsleistungen eintreten, nach Auslaufen der Maßnahme ohne Integrationschance in den regulären Arbeitsmarkt wird jedoch der Hilfebezug in gleichem Umfang notwendig wie schon vor der Maßnahme.

zu werden und auf der Basis von wenigen Grundbestimmungen selbst Ziele und Umsetzung differenziert zu steuern.

4.44.2 Zur Ausgestaltung des auf dem Vorschlag beruhenden Instruments

4.2.1 Transformierbarkeit der Grundsicherungsleistungen

Formatiert: Nummerierung und Aufzählungszeichen

Die passiven Leistungen der Grundsicherung für Erwerbsfähige (Arbeitslosengeld II inklusive der Kosten für Sozialversicherungsbeiträge und Kosten der Unterkunft) sollen unbegrenzt in Zuschüsse zum Entgelt in geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung umwandelbar sein. Die Begründung dafür ergibt sich daraus, dass diese Kosten längerfristig anfallen würden und als Lohnkostenzuschuss sinnvoller eingesetzt sind.

Die umgewidmeten Leistungen sollen darüber hinaus mit aus dem Eingliederungstitel des SGB II zur Verfügung stehenden Mitteln kombinierbar sein, so dass der Lohnkostenzuschuss sich sowohl aus bisher passiv gezahlten Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts als auch aus originär für die Eingliederung zur Verfügung stehenden Geldern zusammensetzt.

Notwendige Voraussetzung dafür ist eine einseitige Deckungsfähigkeit der entsprechenden Budgets, die entweder durch eine Gesetzesänderung bzw. eine entsprechende Verordnung herzustellen ist.

4.2.2 Beschäftigungsfelder und Träger der Maßnahmen

Die öffentlich geförderte Beschäftigung mit Lohnkostenzuschuss soll im Hinblick auf ihre Anwendungsfelder den gleichen Kriterien entsprechen wie die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach §§ 260 ff. SGB III, d. h. sie soll *im öffentlichen Interesse* und *zusätzlich* sein. Die öffentlich geförderte Beschäftigung ist nachrangig gegenüber dem regulären (ungeförderten) Arbeitsmarkt und darf die Funktionsfähigkeit der regulären Arbeitsmärkte nicht stören. Aus den Merkmalen öffentliches Interesse und Zusätzlichkeit ergibt sich die Abgrenzung der öffentlich geförderten Beschäftigung gegenüber dem sogenannten ersten Arbeitsmarkt.

Dies bedeutet, dass Beschäftigung lediglich in den Feldern geschaffen werden kann, die durch den regulären Arbeitsmarkt (Privatwirtschaft und öffentlicher Dienst bzw. quasi-öffentliche Bereiche im sogenannten Dritten Sektor) nicht oder nur ungenügend abgedeckt werden. Eine Verdrängung und Substitution regulärer Arbeitsplätze muss in jedem Fall vermieden werden, und auch die Wettbewerbsfähigkeit privater Anbieter darf durch die arbeitsmarktpolitische Subventionierung der Beschäftigung nicht beeinträchtigt wer-

den³⁰. Ebenso müssen Mitnahmeeffekte vermieden werden, d. h. es dürfen keine Arbeitsplätze gefördert werden, die auch ohne diese Förderung entstanden wären. Insbesondere muss eine schleichende Übernahme öffentlicher (Pflicht-) Aufgaben durch öffentlich geförderte Beschäftigung und damit die Verschiebung regulärer öffentlicher Beschäftigung in arbeitsmarktpolitisch geförderte verhindert werden³¹.

Förderungsfähige Maßnahmen im Rahmen von ABM

§ 261 SGB III

Förderungsfähige Maßnahmen

(1) Maßnahmen sind förderungsfähig, wenn die in ihnen verrichteten Arbeiten zusätzlich sind und im öffentlichen Interesse liegen.

(2) Arbeiten sind zusätzlich, wenn sie ohne die Förderung nicht, nicht in diesem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden. Arbeiten, die auf Grund einer rechtlichen Verpflichtung durchzuführen sind oder die üblicherweise von juristischen Personen des öffentlichen Rechts durchgeführt werden, sind nur förderungsfähig, wenn sie ohne die Förderung voraussichtlich erst nach zwei Jahren durchgeführt werden.

(3) Arbeiten liegen im öffentlichen Interesse, wenn das Arbeitsergebnis der Allgemeinheit dient. Arbeiten, deren Ergebnis überwiegend erwerbswirtschaftlichen Interessen oder den Interessen eines begrenzten Personenkreises dient, liegen nicht im öffentlichen Interesse. Das Vorliegen des öffentlichen Interesses wird nicht allein dadurch ausgeschlossen, dass das Arbeitsergebnis auch den in der Maßnahme beschäftigten Arbeitnehmern zugute kommt, wenn sichergestellt ist, dass die Arbeiten nicht zu einer Bereicherung einzelner führen.

(4) Angemessene Zeiten einer begleitenden beruflichen Qualifizierung und eines betrieblichen Praktikums sind förderungsfähig.

(5) Die Träger oder durchführenden Unternehmen haben spätestens bei Beendigung der Beschäftigung des geförderten Arbeitnehmers eine Teilnehmerbeurteilung für die Agentur für Arbeit auszustellen, die auch Aussagen zur Beurteilung der weiteren beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten des Arbeitnehmers enthält. Auf seinen Wunsch ist dem Arbeitnehmer eine Ausfertigung der Teilnehmerbeurteilung zu übermitteln.

Dabei gibt es ein grundsätzliches Dilemma: Viele sinnvolle gesellschaftlich nützliche Tätigkeiten, würden grundsätzlich in den Verantwortungsbereich des öffentlichen Dienstes fallen und werden aus einem einzigen Grund derzeit in seinem Bereich nicht ausgeführt: weil die öffentlichen Haushalte angesichts der Kombination von geringen Einnahmen und hoher Verschuldung aktuell nicht über die notwendigen finanziellen Mittel dafür verfügen.

³⁰ Diese Aussage stimmt insofern, als funktionierende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach anerkannten Standards nicht verdrängt werden darf. Demgegenüber liegt eine Verdrängung nicht deklarerter Erwerbstätigkeit (Schwarzarbeit) oder unterhalb der gesellschaftlich akzeptierten Standards liegender ungeförderter Beschäftigung (Prekarität, Sittenwidrigkeit) durch öffentlich geförderte Beschäftigung durchaus im gesellschaftlichen Interesse.

³¹ Aus diesem Grund ist eine gleichzeitige Implementierung öffentlich geförderter Beschäftigung bei Einstellung bisheriger Empfänger/innen von Hilfen nach dem SGB II und eine Reduzierung der im öffentlichen Dienst Beschäftigten nicht tolerierbar.

Aus diesem Grund ist es sowohl möglich als auch sinnvoll, von einer weiten Definition der Zusätzlichkeit auszugehen, damit die vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Ressourcen für sinnvolle Tätigkeiten im öffentlichen Interesse eingesetzt werden können – gegebenenfalls nur übergangsweise. Unter diesen Bedingungen sollte in Anlehnung an den § 261 Abs. 2 SGB III bereits als „zusätzlich“ gelten, was im Moment bzw. in den nächsten zwei bis drei Jahren³² auf anderem Wege nicht in Angriff genommen werden kann. Dies bedeutet: Grundsätzlich in den Aufgabenbereich des öffentlichen Dienstes fallende Tätigkeiten, die derzeit aus (vorwiegend) Haushaltsgründen nicht ausgeführt werden, können befristet³³ mit Mitteln der Arbeitsmarktpolitik öffentlich gefördert werden. Nicht förderbar sind jedoch Arbeiten, die zu den rechtlichen Pflichtaufgaben der Kommunen und sozialen Einrichtungen gehören und nicht zwei Jahre liegen bleiben dürfen.

Die Beschäftigungsbedingungen sollen – mit Ausnahme der an die öffentlich geförderte Beschäftigung gebundenen Merkmale Förderung und Befristung – denen der anderen Angestellten im selben Bereich entsprechen (vgl. Abschnitt 4.2.7).

Denkbar ist die Förderung von innovativen und zusätzlichen Arbeitsplätzen im Umweltschutz, der Landschaftspflege, der kommunalen Infrastruktur, der Kultur (inklusive Kunst, Sport, Freizeit) und des Gesundheits- und Sozialwesens. Dies könnten z. B. Pflege- und Betreuungsarbeiten, Wissenschafts-, Informations- und Beratungsdienste, Alten-, Jugend- und Stadtteilarbeit sein.

Es ist eine möglichst hohe allokativen Effizienz anzustreben, d. h. es ist treffgenau dort anzusetzen wo die öffentliche, verkehrliche, soziale, ökologische Infrastruktur die dringenden Bedarfe aufweist und wo an endogene Potentiale angeknüpft werden kann. Eine Beschäftigung um der Beschäftigung willen und eine undifferenzierte Branchensubventionierung sind zu vermeiden. Ausgesprochen sinnvoll ist demgegenüber eine Verbindung mit konkreten Projekten, die zeitlich befristet und inhaltlich abgrenzbar sind.

Es ist aus rechtlichen, politischen und praktischen Gründen nicht möglich eine Positivliste möglicher Einsatzfelder zu erstellen. Vielmehr ist eine Prüfung in jedem Einzelfall notwendig. An dieser Prüfung sollten Akteure der regionalen Wirtschafts- Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik inklusive der arbeitslosen Hilfeempfangenden, der Gewerkschaften und der Betriebs- und Personalräte beteiligt werden.

Um zu verhindern, dass arbeitsmarktpolitisch subventionierte Preise für (auch) auf dem Markt angebotene Güter und Dienstleistungen reguläre Anbieter verdrängen, bedarf es spezifischer Regelungen zur Abgrenzung des Markteinflusses. So könnten z. B. subven-

³² Der jeweils zu prüfende Zeitraum sollte mit der Förderdauer der jeweils beantragten Maßnahme übereinstimmen.

³³ Eine künftige Überführung in die Verantwortung der Gebietskörperschaften und damit in reguläre Beschäftigung des öffentlichen Dienstes soll ausdrückliches Ziel sein.

tionierte Preise nur denjenigen gewährt werden, die vergleichbare Güter und Dienstleistungen ansonsten gar nicht nachfragen würden. Wenn durch Preiselastizität die Nachfrage nach neuen Marktsegmenten erschlossen werden kann, die zu einer Verdrängung von Schwarzarbeit und ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen führt, ist dieser Effekt gesellschaftlich erwünscht, da auf diese Weise arbeits- und sozialrechtlich geschützte Arbeitsverhältnisse an die Stelle ungeschützter treten.

Es ist anzunehmen, dass zunächst (im ersten Schritt nach Einführung des Instruments) wahrscheinlich eher Arbeitsplätze mit geringem Kapitalbedarf für diese Maßnahmen in Frage kommen, da sie schnell implementierbar sind. Grundsätzlich sind jedoch auch kapital- und sachkostenintensive Arbeiten – z. B. im Infrastrukturbereich – förderbar, sofern die notwendige Kofinanzierung gesichert werden kann (vgl. Abschnitt 4.2.7)

Bei sinnvoller Implementation können die beiden entscheidenden Defizite für die Schaffung von gesellschaftlich sinnvoller Beschäftigung gemildert werden: Der Mangel an Kaufkraft (Nachfrageseite) durch zielgruppenbezogene Preise und der Mangel an Eigenkapital (Angebotsseite) durch die Umwidmung passiver Grundsicherungsleistungen in Lohnkostenzuschüsse.

Träger der Maßnahmen können neben der öffentlichen Hand diejenigen juristischen Personen oder Personengesellschaften sein, die hinsichtlich der beiden entscheidenden Fördervoraussetzungen – öffentliches Interesse und Zusätzlichkeit der Tätigkeiten – die Bedingungen erfüllen und eine strikte Abgrenzung zum ungeforderten Arbeitsmarkt gewährleisten können³⁴. Die Träger müssen gegenüber den Arbeitsgemeinschaften ihre Eignung nachweisen. Eine Orientierung auf Gewinnerzielung ist mit dem Kriterium „öffentliches Interesse“ nicht vereinbar. Gegebenenfalls auftretende Erlöse sind als Eigenmittel der Träger in die Stabilisierung bzw. Ausweitung der Beschäftigung zu reinvestieren.

4.2.3 Zielgruppe und Zumutbarkeit

Zielgruppe der Maßnahmen sollten in Regionen mit nicht funktionsfähigen Arbeitsmärkten absehbar nicht auf dem regionalen Arbeitsmarkt vermittelbare arbeitslose Personen im Rechtskreis des SGB II sein, die die für die jeweiligen Tätigkeiten erforderlichen Qualifikationen aufweisen und deren Beschäftigungsfähigkeit nicht erst hergestellt werden muss. Nicht zur Zielgruppe dieser Maßnahmen gehören hingegen Personen, die nicht zu den arbeitslosen Hilfebedürftigen gehören; Personen, die über keine abgeschlossene berufliche Ausbildung verfügen (hier: Vorrang von Qualifizierungsmaßnahmen) oder Personen, deren Beschäftigungsfähigkeit erst (wieder-) hergestellt werden muss (hier: Vorrang anderer Instrumente des Fallmanagements, ggfs. Einsatz von Trainingsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung).

³⁴ Träger können z. B. sein: Kommunen, Wohlfahrtsverbände, Beschäftigungsgesellschaften, gemeinnützige Vereine, Genossenschaften, Sozialbetriebe.

Aus Effektivitäts- und Effizienzgründen muss die Tätigkeit der jeweils ausführenden Person angemessen sein. Nur unter dieser Voraussetzung können eine ausreichende Motivation, das notwendige Engagement und die gute Qualität der zu erstellenden Produkte und Dienstleistungen gewährleistet werden. Nur unter dieser Voraussetzung sind folglich die oben genannten Ziele überhaupt erreichbar. Um die Integrationschancen in reguläre Beschäftigung³⁵ zu optimieren, sollte die Auswahl der zu fördernden Personen so passgenau wie möglich mit deren Berufsplanung übereinstimmen. Die Vermittlung von solchen Personen in die Maßnahmen, deren Qualifikation nicht den dort geforderten Anforderungen entspricht, muss aus Gründen der Qualitätssicherung ausgeschlossen werden.

Ein wichtiger Erfolgsfaktor besteht darin, dass eine Zuweisung von arbeitslosen Personen in geförderte Beschäftigung gegen deren ausdrücklichen Willen ausgeschlossen ist. Weil die Zielerreichung Freiwilligkeit zwingend voraussetzt und somit im gesellschaftlichen Interesse liegt, darf eine Ablehnung entsprechender Angebote nicht zu Sanktionen führen. Eine Kürzung der Leistungen muss in diesen Fällen ausgeschlossen sein, um zu verhindern, dass arbeitslose Hilfebedürftige allein unter dem Druck angedrohter Leistungskürzungen Arbeiten übernehmen. Das hier vorgeschlagene Instrument soll ausdrücklich nicht zur Überprüfung der Arbeitsbereitschaft eingesetzt werden, es zielt ausdrücklich auf eine andere Klientel.

4.2.4 Förderdauer und „Drehtüreffekte“

Die Förderung der Maßnahmen soll nur befristet erfolgen. Dies ist erforderlich, um Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten bei veränderter Arbeitsmarktsituation zu erhalten. Die Förderdauer soll sich an dem zeitlichen Bedarf an den zu fördernden Arbeiten orientieren³⁶.

Die Förderdauer sollte jedoch deutlich über 12 Monaten liegen. Kürzere Förderzeiten sind angesichts notwendiger Einarbeitungen und des anfallenden verwaltungstechnischen Aufwands nicht sinnvoll. In vielen Bereichen sozialer Dienstleistungen sind zudem häufige Rotationen der Qualität der Dienstleistung abträglich. Als Höchstförderdauer werden 36 Monate vorgeschlagen.

Bei einer 12 Monate überschreitenden voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung werden durch die Betragszahlungen in die Arbeitslosenversicherung Ansprüche auf Arbeitslosengeld nach dem SGB III aufgebaut. Sollten geförderte Personen nach Abschluss der Maßnahme wieder arbeitslos werden, würden sie - bzw. wahrscheinlich zumindest ein

³⁵ Der Übergang in reguläre Beschäftigung ist gegenüber der Fortsetzung der Maßnahme vorrangig und kann sowohl während der Maßnahme als auch nach der Maßnahme erfolgen.

³⁶ Da unabweisbare Daueraufgaben nicht dem Kriterium der Zusätzlichkeit entsprechen, sind sie nach der hier dargelegten Logik auch nicht förderfähig.

Teil von ihnen - in den Geltungsbereich des SGB III übergehen³⁷. Dieser Übergang ist ausdrücklich erwünscht und hat nichts zu tun mit den gängigen politischen Diskussionen über „Verschiebebahnhöfe“ und „unerwünschte Drehtüreffekte“.

Die Legitimation des Übergangs in das Versicherungssystem der Arbeitslosenversicherung ergibt sich aus der vorangegangenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, der Ausführung von im gesellschaftlichen Interesse liegenden Arbeiten mit entsprechenden Wertschöpfungen und – das liegt auf der Hand - der pflichtgemäßen Beitragszahlung in die Arbeitslosenversicherung. Der Übergang in das andere System der arbeitsmarktnahen sozialen Sicherung ist eine Verbesserung, die ausdrücklicher Bestandteil des hier vorgestellten Vorschlags ist. Es kann erwartet werden, dass die Vermittlungschancen in reguläre Arbeit für die arbeitslose Personen aus dem System des SGB III günstiger sind.

Von Verschiebebahnhöfen oder unerwünschten Drehtüreffekten kann in diesem Zusammenhang deshalb nicht gesprochen werden, weil die Förderung andere Ziele als diese verfolgt. Nicht zuletzt die lange Förderdauer und die finanzielle Einbindung der unterschiedlichen öffentlichen Haushalte in die Maßnahmeförderung sind Argumente gegen die genannten Unterstellungen.

4.2.5 Zuweisung auf Antrag

Die Zuweisung in diese Maßnahmen liegt in der Hand der Arbeitsgemeinschaften bzw. der optierenden Kommunen. Entscheidend für die Zuweisung ist die Prüfung der Förder Voraussetzungen. Nachgewiesen werden muss

- dass die beantragte Tätigkeit zusätzlich ist und im öffentlichen Interesse liegt, dass der reguläre Arbeitsmarkt durch diese Maßnahmen nicht beeinträchtigt wird, d. h. Verdrängung, Substitution und Mitnahmeeffekte ausgeschlossen sind,
- dass die zuzuweisende Person im Besitz der für diese Tätigkeit erforderlichen Qualifikation, dafür geeignet und freiwillig dazu bereit ist,
- dass der Träger in der Lage ist, die Maßnahme in guter Qualität durchzuführen und eine evtl. notwendige Kofinanzierung gesichert ist.

Sind alle diese Voraussetzungen gegeben, ist die ARGE / optierende Kommune dazu verpflichtet, die Maßnahme zu bewilligen. Eine Mittelknappheit kann aufgrund der weitge-

³⁷ Ob – sowohl während der Förderung als auch danach – die Hilfebedürftigkeit im Sinne des SGB II überwunden wird, hängt zum einen von den Entgelthöhe und zum anderen von den persönlichen Lebensverhältnissen der Person ab. Möglich wäre folglich auch ein weiterer (aufstockender) Bezug von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II.

henden Kostenneutralität (vgl. Abschnitt 4.3) nicht als Argument zur Ablehnung der Maßnahme dienen.³⁸

Die Antragstellung kann sowohl von den Trägern als auch von den zu fördernden Personen vorgenommen werden.

Hilfebedürftige Arbeitslose im Sinne des SGB II sollen ausdrücklich dazu ermuntert werden, selbst Ideen für sinnvolle Tätigkeiten im öffentlichen Interesse zu entwickeln, Projekte zu konzipieren und entsprechende Anträge bei den ARGE n und optierenden Kommunen (auf Förderung) und bei Dritten (Stiftungen u. ä auf Kofinanzierung) zu stellen. Diese Möglichkeit befindet sich in vollständiger Übereinstimmung mit der dem SGB II zugrunde liegenden Idee der Aktivierung, stellt sie jedoch vom Kopf auf die Füße. Hier liegen bisher unterschätzte emanzipatorische Potentiale der öffentlich geförderten Beschäftigung. Sofern Vorschläge von Arbeitslosen über von ihnen geplante Projekte als im öffentlichen Interesse und zusätzlich bewertet werden, sollen die Kommunen verpflichtet werden, diese Projekte durchzuführen, ggfs. bei der Suche nach Kofinanzierung unterstützend zu wirken³⁹ und die zu fördernden Personen als Arbeitgeber zu betreuen.

4.2.6 Förderhöhe

Die Förderhöhe, d. h. die Höhe des durch die ARGE n bzw. die optierenden Kommunen zur Verfügung zu stellenden Lohnkostenzuschusses unterliegt der politischen Steuerung, sollte jedoch mindestens den durchschnittlichen Kosten der Förderung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwand entsprechen. Die Begründung ergibt sich aus der auf diese Art möglichen Umwandlung der aktuell breit praktizierten Organisation der sogenannten 1-Euro-Jobs in die in vielen Fällen der Situation angemessenere Förderung in der Entgeltvariante.

Die maximale Förderhöhe sollte allerdings 90 vH der Gesamtlohnkosten (Arbeitgeberbrutto) nicht überschreiten⁴⁰. Eine – wenn im Einzelfall auch geringe - Kofinanzierung ist aus Steuerungsgesichtspunkten angebracht, um die allokativen Effizienz zu stärken.

Eine zusätzliche Trägerpauschale – wie bei Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung – ist nicht erforderlich. Die zu fördernden Personen müssen nicht qualifiziert oder aufwändig angeleitet und sozial betreut werden. Dies ergibt sich aus der Definition

³⁸ Für den Fall, dass die Mittel aus dem Eingliederungstitel des SGB II bereits vollständig verbraucht worden sind, kann zumindest ein Lohnkostenzuschuss in Höhe der alternativ zu zahlenden Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erfolgen.

³⁹ Ggfs. kann die Kofinanzierung auch ganz oder teilweise durch die Kommune oder andere Dritte übernommen werden.

⁴⁰ Die Förderhöhe kann deutlich über den durchschnittlichen passiven Aufwendungen für ALG II und Kosten der Unterkunft pro Person liegen, da zusätzlich Mittel aus dem Eingliederungstitel dafür verwendet werden können.

der Zielgruppe (vgl. Abschnitt 4.2.3). Damit werden für die Träger keine finanziellen Anreize gesetzt, die geförderte Beschäftigung als Selbstzweck bzw. zum eigenen Vorteil einzurichten⁴¹. Denkbar sind demgegenüber – im Vergleich zur Trägerpauschale jedoch deutlich niedrigere – Verwaltungs- und Sachkostenzuschüsse. Um Fehlallokationen zu vermeiden, sollte der Träger gleichwohl in jedem Fall Eigenmittel in gewissem Umfang einbringen müssen.

4.2.7 Entgelthöhe und Kofinanzierung

Die Stundenentgelte in geförderter Beschäftigung sollen entweder den tariflichen Regelungen oder den branchen- bzw. ortsüblichen Stundenentgelten entsprechen. Untertarifliche Entlohnung und Absenkung der Standards werden abgelehnt, da sie sich auf die Beschäftigten und die Qualität der Tätigkeit bzw. der Produkte kontraproduktiv auswirkt. Untertarifliche Entlohnung kann eher zu Motivationsverlust führen als dass sie Kompensation für (nur zugeschriebene) geringere Produktivität ist.

Wenn aus Gründen der Mittelknappheit (z. B. nicht ausreichende Kofinanzierung) nur ein im Vergleich zum tariflichen Monatsentgelt geringeres Entgelt gezahlt werden kann, dann sollte eine Absenkung des Monatseinkommens tarifkonform zustande kommen, nämlich durch eine entsprechende Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit.

Die Berechnungen in Abschnitt 4.3 zeigen, dass mit der gleichen Mittelverwendung, wie sie für eine Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung praktiziert wird, bereits tarifliche Vollzeitlöhne im Bereich niedriger Qualifikation gezahlt werden könnten. Dies ist die mindestens gegebene Möglichkeit, kostenneutral sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu schaffen. Für höher Qualifizierte wäre mit gleichem Aufwand eine tarifkonforme Teilzeitbeschäftigung möglich. Bei zusätzlichem Einsatz von Ressourcen aus dem Eingliederungstitel und der Mobilisierung von weiteren Mitteln für die Kofinanzierung sind auch im höheren Qualifikationsbereich Vollzeittätigkeiten förderbar.

Für die Kofinanzierung kommen weitere öffentliche Mittel (z. B. ESF-Mittel der Länder, Mittel der Fachressorts in den Ländern und Kommunen) ebenso in Frage wie Eigenmittel der Träger aus Gebühren und Erlösen.

⁴¹ Inzwischen ist bekannt, dass im Fall der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung die Trägerpauschale nicht immer zweckentsprechend eingesetzt wird.

4.3 Beispielrechnungen und fiskalische Kosten-Nutzen-Bilanz

Nachstehend sollen zwei vergleichende Beispielrechnungen vorgenommen werden. Dafür wurde ein Ein-Personen-Haushalt bzw. eine Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaft mit der Lohnsteuerklasse I zugrunde gelegt.⁴²

Die Finanzierung von **Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung** unterscheidet sich grundsätzlich von der Finanzierung der beiden anderen Varianten öffentlich geförderter Beschäftigung im Rahmen des SGB II. Während die Schaffung der anderen Arbeitsgelegenheiten (ABM und Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt) gemäß SGB II insgesamt aus den Mitteln im Bundeshaushalt für „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ zu finanzieren sind⁴³, werden die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung nur zu einem geringen Teil aus Bundesmitteln für „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ finanziert. Lediglich die Mehraufwandsentschädigung und die Zuschüsse an die Träger (Trägerpauschale) müssen vom Bund aus diesem „Eingliederungsbudget“ finanziert werden.

Bei einer unterstellten Mehraufwandsentschädigung von monatlich 200 Euro und einer monatlichen Trägerpauschale von 300 Euro wird das „Eingliederungsbudget“ im Bundeshaushalt mit 500 Euro pro Monat bzw. 6.000 Euro pro Jahr belastet. Der weitaus größere Teil der Kosten wird außerhalb des „Eingliederungsbudgets“ im Rahmen der (Weiter-)Gewährung von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (insbesondere Arbeitslosengeld II einschließlich der Leistungen für Unterkunft und Heizung und der Sozialversicherungsbeiträge) finanziert.⁴⁴ Bei einer Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts in Höhe von monatlich 345 Euro, Kosten der Unterkunft und Heizung von monatlich 319 Euro und Sozialversicherungsbeiträgen in Höhe von 215 Euro entstehen weitere – das „Eingliederungsbudget“ nicht belastende – Kosten in Höhe von 879 Euro pro Monat bzw. 10.548 Euro pro Jahr.

Von den Gesamtkosten in Höhe von **1.379 Euro pro Monat** bzw. **16.548 Euro pro Jahr** entfallen nach der gültigen Rechtslage zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung auf den **Bund 13.834 Euro pro Jahr** und auf die **Kommunen 2.714 Euro pro Jahr**.⁴⁵

⁴² Im Oktober 2005 lebte nach vorläufigen Daten der Bundesagentur für Arbeit in 57,3 % (2,112 Millionen) der insgesamt 3,688 Millionen Bedarfsgemeinschaften nur eine Person (der oder die Arbeitslosengeld II-Empfänger/in). In 71,1% (2,621 Millionen) der Bedarfsgemeinschaften lebte nur ein oder eine Arbeitslosengeld II-Empfänger/in und ein oder mehrere nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige (insbesondere Kinder).

⁴³ Bei ABM gilt dies nur bis zu den in den §§ 264, 266 (und ggf. 270a Abs. 1) SGB III vorgegebenen Grenzen.

⁴⁴ Bei Entscheidungen, die das Eingliederungsbudget betreffen, werden diese Finanzierungsanteile i.d.R. nicht oder nur unzureichend berücksichtigt.

⁴⁵ Die kommunale Beteiligung an der Finanzierung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung ist auch von der Höhe der Kosten der Unterkunft und Heizung abhängig. D. h., in den Fällen bzw. Regionen mit hohen „angemessenen“ Kosten der Unterkunft und Heizung wird die Kommune stärker zur

Übersicht 6 Beispielrechnung für die wesentlichen Finanzströme bei Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, gerundete Monatsbeträge

Kommune	Bund				
Sicherung Lebensunterhalt KdU (70,9 %)	Sicherung Lebensunterhalt KdU (29,1 %)	Sicherung Lebensunterhalt ALG II	Eingliederungsleistung MAE	Eingliederungsleistung Trägerpauschale	Sicherung Lebensunterhalt SV-Beiträge (ohne AV)
227 Euro	93 Euro	345 Euro	200 Euro	300 Euro	215 Euro
⇓	⇓	⇓	⇓	⇓	⇓
319 Euro KdU		345 Euro ALG II	200 Euro MAE	300 Euro Trägerpauschale	215 Euro SV-Beiträge
Erwerbsfähige/r insgesamt 864 Euro				MAE-Träger	KV, PV, RV

Von den monatlichen Gesamtkosten in Höhe von 1.379 Euro

- erhält der oder die **erwerbsfähige Hilfebedürftige** in der Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung insgesamt **864 Euro (netto)**.⁴⁶ Die Beiträge zur Rentenversicherung in Höhe von 78 Euro⁴⁷ führen, wie beim ausschließlichen Bezug von Arbeitslosengeld II, nach einem Jahr zu einer Erhöhung des Rentenanspruchs um monatlich 4,26 Euro;
- bekommt der **Träger** der Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung **300 Euro**;
- fließen der **Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung** insgesamt **215 Euro** zu;
- entstehen **Bund und Kommunen keine Rückflüsse**.

Im übrigen: Vor und nach der Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung betragen die Kosten – bei Arbeitslosigkeit – in dem gewählten Beispiel insgesamt 879 Euro pro Monat bzw. 10.548 Euro pro Jahr.⁴⁸ Von diesen Ausgaben sind durch die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Unterkunft und Heizung vom Bund 7.834 Euro pro Jahr aufzubringen und von den Kommunen entsprechend 2.714 Euro pro Jahr. Das bedeutet: Für die Kommunen ändern sich während der Förderung einer Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung die Ausgaben gegenüber der gegebenenfalls folgenden Weiterzahlung von ausschließlich Arbeitslosengeld II nicht.⁴⁹

Kofinanzierung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung herangezogen als in den Fällen bzw. Regionen mit niedrigen „angemessenen“ Kosten der Unterkunft und Heizung.

⁴⁶ Diese 864 Euro netto sind Berechnungsgrundlage für das Arbeitgeberbrutto mit einem entsprechenden Netto-Entgelt im folgenden Schritt.

⁴⁷ 19,5 % von 400 Euro; Teil der SV-Beiträge von etwa 215 Euro insgesamt.

⁴⁸ Von den monatlichen Gesamtausgaben vor und nach der Maßnahme in Höhe von 879 Euro erhält der oder die erwerbsfähige Hilfebedürftige insgesamt 664 Euro (netto).

⁴⁹ Das Interesse der Kommunen an den hunderttausendfach geförderten Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung scheint einerseits in den im Rahmen der Arbeit in diesen Arbeitsgelegenheiten geschaffenen Produkten und Dienstleistungen zu bestehen und andererseits in der Hoffnung, durch eine anschließende Eingliederung in Arbeit finanziell entlastet zu werden. Diese Entlastung tritt aber erst dann

Eine **Arbeitsgelegenheit mit** voll sozialversicherungspflichtigen **Entgelt**, die ebenfalls zu einem Nettoeinkommen von 864 Euro führen soll, erfordert in Lohnsteuerklasse I ein Arbeitgeberbrutto von 1.375 Euro pro Monat bzw. 16.500 Euro pro Jahr. Die **Gesamtkosten** einschließlich für notwendig erachteter Verwaltungs- und Sachkostenausgaben in Höhe von monatlich 100 Euro⁵⁰ betragen demnach insgesamt **1.475 Euro pro Monat** bzw. **17.700 Euro pro Jahr**.⁵¹

Nach dem hier vorgestellten Vorschlag wären von den Gesamtkosten **1.153 Euro pro Monat** bzw. **13.834 Euro pro Jahr** pauschaliert vom **Bund** aus den im Bundeshaushalt veranschlagten Mitteln für „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ zu finanzieren. Dies entspräche kostenneutral genau jenem Betrag, denn der Bund derzeit insgesamt auch für die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung aus Mitteln des SGB II aufzubringen hat. Um Fehlallokationen auf Seiten der Träger zu vermeiden und deren Engagement zu stärken, sollte der Bundeszuschuss maximal 90% des Arbeitgeberbruttos erreichen.

Damit müssen weitere 322 Euro pro Monat bzw. 3.866 Euro pro Jahr von den Arbeitgebern bzw. Trägern und interessierten Dritten aufgebracht werden. Aus gutachterlicher Sicht sollten davon kostenneutral **227 Euro pro Monat** bzw. **2.724 Euro pro Jahr** von den Kommunen getragen werden; diese sind letztlich diejenige Gebietskörperschaft, die am stärksten von den lokal erbrachten Leistungen im Rahmen öffentlich geförderter Beschäftigung partizipiert. Überdies entspräche diese Höhe genau jenen Beträgen, die die Kommunen im vorstehend skizzierten Fall der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung auch aufbringen. Die verbleibenden 95 Euro pro Monat bzw. 1.142 Euro pro Jahr wären vom Arbeitgeber bzw. Träger als Eigenmittel oder aber von anderen Dritten, beispielsweise den Ländern, zu finanzieren. Die Beteiligung der Arbeitgeber bzw. Träger erscheint schon deshalb zwingend, um deren Eigeninteresse an den öffentlich geförderten Tätigkeiten und deren Qualität zu stärken – mithin um Fehlallokationen durch finanzielle Nichtbeteiligung zu vermeiden.

ein, wenn das in einer folgenden Erwerbstätigkeit erzielte Einkommen den Arbeitslosengeld II-Bezug beendet oder ihn soweit reduziert, dass dadurch nicht nur der vorrangig zu entlastende Bund entlastet wird.

⁵⁰ Hier wurde ein geringer Kostenaufwand für die Arbeitgeber bzw. Träger unterstellt, da nach dem gutachterlichen Vorschlag grundsätzlich Personen mit vorhandener Beschäftigungsfähigkeit in dieser Form öffentlich geförderter Beschäftigung eingebunden werden, so dass keine umfangreichen Kosten für Betreuung u. ä. anfallen.

⁵¹ Bei einem monatlichen Nettoentgelt von 864 Euro werden, in Abhängigkeit von den konkreten individuellen Bedingungen keine und nur geringe aufstockende Leistungen nach dem SGB II erforderlich.

Übersicht 7 Modellrechnung für die wesentlichen Finanzströme bei Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt, gerundete Monatsbeträge

Kommune	Bund				Arbeitgeber (Träger) / Dritter
Sicherung Lebensunterhalt KdU (70,9 %) entfällt*	Sicherung Lebensunterhalt KdU (29,1 %) entfällt*	Sicherung Lebensunterhalt ALG II entfällt*	Eingliederungsleistung Lohnkostenzuschuss 1.153 Euro	Sicherung Lebensunterhalt SV-Beiträge entfällt	Eigenanteil / weitere Zuschüsse 322 Euro
			↓		↓
			Lohnkostenzuschuss		Eigenanteil / weitere Zuschüsse
Arbeitgeber (Träger): 1475 Euro					
Sach- u. a. Kosten ↓ 100 Euro		AN-Netto ↓ 864 Euro	SV-Beiträge ↓ 474 Euro	Lohnsteuer ↓ 37 Euro	
Arbeitgeber (Träger)		Erwerbsfähige/r	AV, KV, PV, RV	Bund, Länder, Kommune	

Von den monatlichen Gesamtausgaben in Höhe von 1.475 Euro

- erhält der oder die sozialversicherungspflichtig **Beschäftigte** in der Arbeitsgelegenheit mit Entgelt insgesamt **864 Euro (netto)**. Die Beiträge zur Rentenversicherung in Höhe von etwa 222 Euro⁵² führen nach einem Jahr zu einer Erhöhung des Rentenanspruchs um monatlich 12,12 Euro;
- stehen dem **Arbeitgeber bzw. Träger 100 Euro** für Sach- u. a. Ausgaben zur Verfügung;
- erhalten **Bund, Land** (je 42,5 %) und **Kommune** (15 %) steuerliche Rückflüsse aus der Lohnsteuer in Höhe von **insgesamt 37 Euro**;
- fließen den Sozialversicherungsträgern (**Arbeitslosen-, Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung**) insgesamt **474 Euro** zu, darunter etwa 74 Euro der Bundesagentur für Arbeit.

Auf Seiten von Bund und Kommune ist damit zu berücksichtigen, dass diese Gebietskörperschaften bei Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt nicht nur mit Kosten – wie oben beschrieben – belastet werden, sondern auch Rückflüsse in Form der Lohnsteuer des öffentlich geförderten Beschäftigungsverhältnisses zu verzeichnen haben.⁵³ Bei Berücksichtigung dieser finanziellen Rückflüsse verbleiben beim Bund Nettokosten in Höhe von **1.137 Euro pro Monat** und bei den Kommunen Nettokosten in Höhe von **222 Euro pro Monat**.

⁵² 19,5 % von 1.138 Euro; Teil der SV-Beiträge von etwa 474 Euro insgesamt.

⁵³ Wie bereits erwähnt gehen die Gutachter/-innen bei dem hier vorgestellten Fall von der Lohnsteuerklasse 1 aus, so dass 37 Euro Lohnsteuer anfallen. Diese verteilen sich nach dem entsprechenden Schlüssel mit je 16 Euro auf Bund und Land; 5 Euro fließen der Kommune zu.

Nach einer einjährigen Beschäftigung in einer Arbeitsgelegenheit mit Entgelt und Eintritt einer Arbeitslosigkeit betragen die Kosten in dem gewählten Beispiel in den ersten sechs Monaten insgesamt 985 Euro pro Monat. Von diesen Ausgaben sind 833 Euro von der Bundesagentur für Arbeit zu tragen (Arbeitslosengeld einschließlich Beiträge zur Sozialversicherung) und von der Kommune etwa 108 Euro. Der Bund hätte in diesen ersten sechs Monaten monatlich 44 Euro zu tragen. Nach Ende der Anspruchsdauer auf das beitragsfinanzierte Arbeitslosengeld und andauernder Arbeitslosigkeit würde ein Anspruch auf Arbeitslosengeld II in der Höhe wie vor der Beschäftigung entstehen.

Die Einnahmen des Arbeitslosen betragen sowohl während des Arbeitslosengeld- als auch des Arbeitslosengeld II-Anspruchs insgesamt 664 Euro. Während der Anspruchsdauer auf das Arbeitslosengeld setzt sich dieser Betrag aus Arbeitslosengeld in Höhe von etwa 512 Euro und Leistungen für Unterkunft und Heizung (ergänzendes Arbeitslosengeld II) in Höhe von 152 Euro zusammen. In der halbjährigen Phase des Arbeitslosengeldbezuges erwirbt der Arbeitslose einen monatlichen Rentenanspruch von 4,85 Euro gegenüber 2,13 Euro bei einem halbjährigen ausschließlichen Arbeitslosengeld II-Bezug.

Gesamtwirtschaftliche und akteursbezogene fiskalische Kosten-Nutzen-Bilanz der beiden Varianten von Arbeitsgelegenheiten

Die folgende Übersicht stellt die monatlichen fiskalischen Bruttoausgaben, die Zuflüsse sowie die Nettokosten gegenüber, die bei den beiden Varianten der Arbeitsgelegenheiten auf Seiten der einzelnen beteiligten Akteuren bzw. Institutionen entstehen. Darüber hinaus ist die jeweilige Nettobelastung der öffentlichen Haushalte dargestellt.

Übersicht 8 Gesamtwirtschaftliche und akteursbezogene fiskalische Kosten-Nutzen-Bilanz der beiden Varianten von Arbeitsgelegenheiten

	Angaben in Euro pro Monat (gerundet)		
	Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung	Arbeitsgelegenheit mit Entgelt	Differenz der Nettokosten bzw. Nettozuflüsse
Maßnahmekosten insgesamt	-1.379	-1.475	-96
Bruttoausgaben Bund	-1.153	-1.153	
Zuflüsse Bund (Lohnsteueranteil)	0	+16	
Nettokosten Bund	-1.153	-1.137	+16
Zuflüsse Land (Lohnsteueranteil)	0	+16	+16
Bruttoausgaben Kommune	-227	-227	
Zuflüsse Kommune (Lohnsteueranteil)	0	+5	
Nettokosten Kommune	-227	-222	+5
Zuflüsse Sozialversicherung	+215	+474	+259
Zuflüsse Hilfebedürftige/Beschäftigte	+864	+864	+/-0
Zuflüsse Träger/Arbeitgeber („Eigenverbrauch“)	+300	+100	
Eigenmittel* Träger/Arbeitgeber	0	-95	
Nettozuflüsse bzw. -kosten Träger/Arbeitgeber	+300	+5	-295
Nettokosten Öffentliche Haushalte	-1.165	-901	+264

* könnten ggf. durch weitere Dritte (anteilig) übernommen werden

Mit dem vorgelegten Modell gehen, entsprechend der vorstehenden Abbildung, folgende fiskalische Wirkungen einher:

- Die gesamten Maßnahmekosten für Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt würden – aufgrund der Mobilisierung von Mitteln Dritter, insbesondere der Träger bzw. Arbeitgeber und gegebenenfalls weiterer Dritter (s. u.) – etwas über diejenigen liegen, die bei Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung anfallen. Dem stünden einerseits gesamtwirtschaftliche Nachfragezuwächse sowie andererseits materielle und ideelle Wohlstandsgewinne gegenüber.
- Den Hilfebedürftigen bzw. Beschäftigten fließt in beiden Varianten der gleiche Nettobetrag zu. Allerdings erhöht die Arbeitsgelegenheit mit Entgelt die späteren Rentenansprüche, darüber hinaus werden Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung aufgebaut.
- Für die öffentlichen Haushalte ist der Vorschlag nicht nur kostenneutral, vielmehr werden sie durch die Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt insgesamt sogar deutlich entlastet. Damit zeigt sich nicht nur der arbeitsmarktpolitische, sondern auch der gesellschaftliche Nutzen des hier entwickelten Vorschlags. Die Entlastung für die öffentlichen Haushalte verteilt sich allerdings unterschiedlich: Während Bund, Länder und Kommunen von den Veränderungen nur leicht positiv tangiert sind, sind es vor allem die Sozialversicherungen, die an einem solchen Modell gewinnen.⁵⁴
- Maßgeblicher Nettofinanzier der, insgesamt gegenüber den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung etwas teureren, Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt wären die Arbeitgeber bzw. Träger. Diese müssten in stärkerem Maße selbst Eigenmittel einbringen und/oder erwirtschaften bzw. (Ko-)Finanzierungsmittel bei solchen Dritten akquirieren, die an der öffentlich geförderten Beschäftigung bzw. den in diesem Rahmen erbrachten Arbeitsleistungen Interesse haben. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass bislang – und zwar berechtigterweise – bei von EU, Bund, Ländern sowie Kommunen öffentlich geförderter Beschäftigung auch immer Eigenanteile der Träger abverlangt wurden. Dies vermeidet Fehlallokationen auf Seiten dieser Träger und trägt zur Stärkung von deren Interessen an der Maßnahmendurchführung und damit der Maßnahmequalität bei.

Entsprechend der Aufgabenstellung der vorliegenden Expertise sollen abschließend einige ergänzende Hinweise zu den Beispielrechnungen gegeben werden.

Erkennbar ist aus den Berechnungen zunächst die Kostenneutralität einer Umwidmung passiver in aktiver Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Seiten von Bund, Ländern und Kommunen sowie die Realisierung von erheblichen Finanzaufzügen

⁵⁴ Von einer Darstellung, wie sich die höheren Beiträge zur Rentenversicherung und die Beiträge zur Arbeitsförderung mittel- und langfristig auf die Be- bzw. Entlastung des Bundes, der Länder und der Kommunen auswirken bzw. auswirken könnten, wird an dieser Stelle abgesehen (z. B. Auswirkung auf Grundsicherung im Alter).

bei den Sozialversicherungsträgern. Darüber hinaus wird es möglich, private Mittel von Arbeitgebern bzw. Trägern zu mobilisieren. Inwieweit eine vollständige Überwindung der Hilfebedürftigkeit der geförderten Personen erreicht wird, hängt in erster Linie von der Höhe des den Berechnungen zugrunde gelegten Nettoarbeitseinkommen ab. Insofern stellt die vorgestellte Beispielrechnung möglicherweise eine diesbezügliche Untergrenze dar, so dass im konkreten Einzelfall gegebenenfalls geringfügige aufstockende Leistungen aus dem SGB II erforderlich werden. Dem stehen allerdings erhebliche materielle und ideelle Wohlstandsgewinne gegenüber. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die vollständige Überwindung der Hilfebedürftigkeit in erster Linie von den Aufnahmemöglichkeiten des allgemeinen Arbeitsmarktes abhängt und damit nicht allein und autark aus den Ressourcen des SGB II realisiert werden kann. Diesbezüglich sind vielmehr andere Politikbereiche (v. a. Beschäftigungs-, Finanz-, Regional-, Steuer-, Struktur- und Wirtschaftspolitik) und deren Ressourcen gefragt – mithin Akteure und Institutionen außerhalb des Rechtskreises des SGB II.

Abschließend der Hinweis, dass sich das vorgelegte Beispiel für eine Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaft nicht ohne weiteres auf Mehr-Personen-Bedarfsgemeinschaften übertragen lässt. In entsprechende Berechnungen wären nicht nur weitaus mehr Faktoren – wie etwa die Größe der Bedarfsgemeinschaft, Erwerbsstatus sowie etwaige Einkünfte der anderen Personen innerhalb der Bedarfsgemeinschaft, Steuerklassen etc. – zu berücksichtigen, Entscheidend ist vielmehr, dass die äußerst dürftige Datenlage hinsichtlich der finanziellen Umsetzung des SGB II derartige Berechnungen derzeit nicht zulässt. Denkbar wäre jedoch, dass in einem nächsten Schritt auf der Grundlage der konkreten Daten einer (Berliner) Arbeitsgemeinschaft zur Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitssuchende solche Berechnungen zu realisieren.

4.4 Notwendige rechtliche Voraussetzungen

Entscheidende rechtliche Voraussetzung, um den hier vorgelegten Vorschlag umsetzen zu können, ist die Schaffung der Möglichkeit zur Umwidmung von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (hier des Arbeitslosengeld II) in Leistungen zur Eingliederung in Arbeit. Dies erfordert eine entsprechende Veränderung des Sozialgesetzbuch Zweites Buch Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) bzw. der darauf fußenden haushalterischen Regularien. Dazu könnten Anleihen bei früheren Regelungen im Kontext des § 249 h SGB III genommen werden: So sah der Haushalt der damaligen Bundesanstalt für Arbeit in einem Haushaltsvermerk zum Eingliederungstitel (Kapitel 2) vor, dass Mehrausgaben im Eingliederungstitel in Höhe der rechnerischen Einsparungen beim Arbeitslosengeld geleistet werden dürfen. Hinzuweisen ist darauf, dass eine solche Regelung natürlich nur dann wirkt, wenn sich nicht bereits bei der Haushaltsaufstellung Mehrausgaben bei den passiven Leistungen abzeichnen, wie dies etwa in 2005 bei den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, konkreter beim Haushaltsansatz für das Arbeitslosengeld II, der Fall war.

Aufgrund der Anbindung des Vorschlages an die Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt, zu denen das SGB II kaum rechtliche Regelungen trifft, sind nur einige wenige weitere Änderungen am SGB II erforderlich. Dies betrifft insbesondere den Verzicht auf die Umsetzung der Zuweisungspflicht in öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse nach dem hier vorgestellten Vorschlag. Praktisch alle weiteren Regularien zur konkreten Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten mit Entgelt könnten auf untergesetzlicher Ebene vorgenommen werden.

5 Fazit

In dem vorliegenden Gutachten wird vorgeschlagen, für arbeitslose Hilfeempfangende in Regionen mit nicht funktionierenden Arbeitsmärkten, deren Beschäftigungsfähigkeit nicht erst hergestellt werden muss, Möglichkeiten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung durch Umwandlung von „passiven“ Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts in „aktive“ Eingliederungsleistungen zu schaffen. Dieser Vorschlag verbleibt im Rahmen des Geltungsbereichs des SGB II und stützt sich weitgehend auf bereits bestehende gesetzliche Regelungen zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten (§ 16 SGB II). Gegenüber der aktuellen Gesetzeslage müssten allerdings die einseitige Deckungsfähigkeit der entsprechenden Budgets hergestellt und Veränderungen im Bereich der Regelungen zur Zumutbarkeit vorgenommen werden.

Die inhaltliche Begründung für diesen Vorschlag ergibt sich daraus, dass auf diese Weise unterschiedliche im gesamtgesellschaftlichen Interesse liegende Ziele miteinander verbunden werden können: die Befriedigung aktuell nicht gedeckter gesellschaftlicher Bedarfe, die Erhaltung und Verbesserung der Erwerbsfähigkeit der geförderten Personen, die Vermeidung dauerhafter Exklusion aus dem Erwerbsleben mit allen damit zusammenhängenden Folgewirkungen, die Aktivierung der arbeitslosen Hilfebedürftigen, ein wirtschaftlicher Einsatz von Ressourcen und die Befreiung der Arbeitsmarktpolitik aus der prozyklischen Falle.

Weil auf diesem Wege Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanziert würde, ist mit erheblichen Selbstfinanzierungseffekten zu rechnen, wenngleich – je nach Entgelthöhe sowie Umfang ggfs. notwendiger Sachkosten – ein gewisses Ausmaß zusätzlicher Mitteln erforderlich sein wird. Die verbleibenden Nettokosten können jedoch volkswirtschaftliche Kreislaufwirkungen haben, da das Angebot an öffentlichen Leistungen erhöht und teilweise Angebotsbedingungen verbessert werden⁵⁵. Vielgliedrige Wirkungsketten kommen ins Spiel, die im Rahmen dieses Gutachtens nicht dargestellt werden konnten. Auch in Bezug auf den hier vorgelegten Vorschlag gilt jedoch, dass „der Arbeitsmarktpolitik neben den aktuell fassbaren Entlastungseffekten auch positive Allokationseffekte zugeschrieben werden können, die dem Arbeitsmarkt oft auf mehr oder weniger lange Sicht zugute kommen und die Nettokosten verringern dürften.“⁵⁶ Eine Untersuchung des IAB zu Wirkungen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen konnte beachtliche arbeitsplatzgenerierende Effekte belegen⁵⁷.

⁵⁵ Diese Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik sind jedoch schwer quantifizierbar. Hierzu besteht noch erheblicher Forschungsbedarf (vgl. Bach U./ Spitznagel, E. (2003), Was kostet uns die Arbeitslosigkeit? Gesamtfiskalische Modellrechnungen. IAB Kurzbericht Nr. 10 vom 21. Juli)

⁵⁶ Bach U./ Spitznagel, E. (2000), Volkswirtschaftliche Kosten der Arbeitslosigkeit und gesamtfiskalische Budgeteffekte arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Heft 3, S. 513

⁵⁷ vgl. Koße S. et. al (2003), Neue Arbeitsplätze durch ABM? Exemplarische und quantitative Studien über arbeitsplatzgenerierende Effekte im Rahmen von öffentlich geförderter Beschäftigung. IAB Werkstattbericht Nr. 11 vom 22. Oktober

Aus sozialpolitischer und ethischer Sicht ist die Verhinderung dauerhafter Exklusion ein entscheidender Vorzug des hier vorgeschlagenen Herangehens. Die Integration in Erwerbsarbeit geht einher mit gesellschaftlicher Anerkennung, neuen sozialen Kontakten und neuen Möglichkeiten der Selbstverwirklichung. Selbst wenn nach Auslaufen der Förderung ein unmittelbarer Übergang in reguläre Beschäftigung nicht möglich sein sollte, gelangen die geförderten Personen durch den Erwerb neuer Ansprüche in der Arbeitslosenversicherung zunächst in den Geltungsbereich des SGB III, wo sie die arbeitsmarktpolitischen Angebote des SGB III nutzen können, die ihnen zwar auch als ALG-II-Beziehende grundsätzlich offen stehen, aber seltener angeboten werden. Arbeitsmarktpolitisch könnte die geförderte Beschäftigung als ein Schritt im Rahmen eines längerfristigen Integrationsprozesses angesehen werden. Durch neue Berufserfahrungen und die Integration in Arbeiterteams, neue gesellschaftliche Zusammenhänge und Netzwerke werden die Vermittlungschancen langfristig verbessert⁵⁸.

Der Vorschlag enthält auch gesellschaftlich erwünschte emanzipatorische Potentiale. So sollen Hilfeempfangende ausdrücklich ermuntert werden, eigene Ideen und Konzepte für eine geförderte Beschäftigung zu entwickeln. Die Antragsberechtigung der ALG-II-Empfangenden und die Unterstützungspflicht der Träger der Grundsicherung entspricht in vollem Maße der Forderung nach Aktivierung der Hilfebedürftigen und nach Stärkung ihrer Eigenverantwortung. Die für die Qualität der Beschäftigung erforderliche Motivation der Geförderten darf nicht durch eine Zuweisung gegen ihren Willen und durch Androhung von Sanktionen gefährdet werden. Aus diesem Grund wird für eine Änderung der aktuellen Regelungen zur Zumutbarkeit bei Anwendung des vorgeschlagenen Instruments plädiert.

Der Vorschlag zielt ausdrücklich nicht auf die Etablierung oder Ausweitung eines Niedriglohnssektors oder die Förderung einer Spaltung in besser gestellte Kern- und schlecht abgesicherte Randbelegschaften. Aufgrund einer tariflichen bzw. ortsüblichen Entlohnung in den Maßnahmen soll verhindert werden, dass Standards im ungeforderten Arbeitsmarkt unter Druck geraten. Ausdrücklich erwünscht ist hingegen eine (mögliche) Verdrängung nicht deklarer oder ungeschützter Erwerbstätigkeit.

Angesichts der beschriebenen Wirkungen für die lokale Wirtschaft und den sozialen Zusammenhalt ist davon auszugehen, dass die für die Umsetzung der Maßnahmen notwendige Kofinanzierung durch Dritte organisierbar ist. In Frage kommen neben den Eigenmitteln von Trägern vor allem die Länder und Kommunen. Daraus ergibt sich, dass das hier vorgeschlagene Instrument in Kontinuität der arbeitsmarktpolitischen Diskussionen über einen öffentlich geförderten Arbeitsmarkt steht. Ein öffentlich geförderter Arbeitsmarkt erfordert jedoch von allen beteiligten Akteuren einen verantwortlichen Umgang. Die Kriterien

⁵⁸ Nicht zuletzt aus diesem Grund dürfte das BMWA in den „Entwurf einer Konzeption zum Abschluss von Zielvereinbarungen zur Umsetzung des SGB II“ vom 8. September 2005 als einen Zielindikator die Integration in Erwerbstätigkeit inklusive geförderter Beschäftigung aufgenommen haben.

öffentliches Interesse und Zusätzlichkeit müssen sachgerecht interpretiert werden. Langfristiges Ziel sollte die Überführung von Teilen des öffentlich geförderten Arbeitsmarktes in den Bereich des regulären öffentlichen Dienstes bzw. in reguläre Beschäftigung im Rahmen des quasi-öffentlichen Dritten Sektors sein. Dies kann nur unter Mitwirkung anderer Politikbereiche – vor allem der Steuer- und Finanzpolitik – umgesetzt werden.

In letzter Konsequenz bleibt die Überwindung der Hilfebedürftigkeit das Ziel. Mit dem hier vorgeschlagenen Instrument allein kann die Unabhängigkeit von der Hilfebedürftigkeit nach SGB II – wenn überhaupt – nur formal erreicht werden. Eine nachhaltige Überwindung der Hilfebedürftigkeit erfordert letztlich die Mobilisierung von Ressourcen außerhalb des Geltungsbereichs des SGB II und die Schaffung von sich selbst tragenden Erwerbsarbeitsplätzen und liegt deshalb jenseits des Auftrags dieser Expertise.

Nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens sind außerdem die Anwendung anderer Eingliederungs- und Hilfeinstrumente des SGB II sowie die Unterstützung von Hilfebedürftigen, die nicht zu der hier angesprochenen Zielgruppe gehören.⁵⁹ Ein Problem besteht allerdings darin, dass nach dem hier vorgestellten Modell arbeitslose Nichtleistungsbezieher benachteiligt werden könnten, da aufgrund fehlender Transformierbarkeit von passiven Leistungen eine (annähernde) Kostenneutralität für die Träger des SGB II nicht unterstellt werden kann. Dieses Problem muss im Rahmen des Gesamtkonzepts der Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt und durch andere bzw. ergänzende Instrumente gelöst werden.

Die Gutachter verstehen die hier vorliegende Expertise als einen ersten und keineswegs abgeschlossenen Diskussionsbeitrag zur Fortentwicklung der Arbeitsmarktpolitik und sind an einem fachlichen Austausch mit anderen Expert/inn/en sehr interessiert.

⁵⁹ Im Kontext der Begründung des Vorschlags sollte jedoch deutlich geworden sein, dass die derzeit extensive Nutzung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung zugunsten des hier dargestellten Instruments zurückgefahren werden könnte und sollte.

ANHANG 1 Haushalterische Grundlagen der Finanzierung der Leistungen zur Grundsicherung

In Kapitel 0912 des Bundeshaushaltes für das Haushaltsjahr 2005 in der Titelgruppe 01 sind die „Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ in einer Höhe von insgesamt 27,65 Mrd. Euro veranschlagt worden.

Davon entfallen 14,6 Mrd. Euro auf das „Arbeitslosengeld II“ (0912/681 12), 3,2 Mrd. Euro auf die „Beteiligung des Bundes an den (kommunalen) Leistungen für Unterkunft und Heizung“ (0912/632 11), 6,55 Mrd. Euro auf „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ (0912/685 11), 3,27 Mrd. Euro auf die „Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (0912/685 11) und zusammen 30 Mio. Euro für die „Forschung, Untersuchungen und Ähnliches“, die „Kommunikative Begleitung der Implementierung der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ und den „Ombudsrat zum SGB II“.

Gegenseitig deckungsfähig sind

- a) die Ausgaben für das „Arbeitslosengeld II“ und die Ausgaben für die „Beteiligung des Bundes an den Leistungen für Unterkunft und Heizung“ und
- b) die Ausgaben für „Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ und die „Verwaltungskosten für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende“.

Eine gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen den unter a) genannten Haushaltsstellen einerseits und den unter b) genannten Haushaltsstellen andererseits besteht hingegen nicht.

Die gegenseitige Deckungsfähigkeit der unter b) genannten Haushaltsstellen hat ihre gesetzliche Grundlage im SGB II: „Die Mittel für die Erbringung von Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten werden in einem Gesamtbudget veranschlagt.“ (§ 46 Abs. 1 Satz 5). Dieses Gesamtbudget umfasst im Haushaltsjahr 2005 also insgesamt 9,82 Mrd. Euro. Das SGB II lässt eine „Pauschalierung von Eingliederungsleistungen und Verwaltungskosten“ zu (§ 46 Abs. 1 Satz 4).

In den Haushalten der Kommunen sollten gemäß dem Ergebnis des Vermittlungsausschusses vom 30. Juni 2004 auf der Ausgabeseite etwa 11 Mrd. Euro für die Kosten der Unterkunft und Heizung veranschlagt sein und auf der Einnahmeseite die oben genannten 3,2 Mrd. Euro bzw. 29,1 Prozent des Bundes.