

## Forum „Öffentlich geförderte Beschäftigung – neue Wege?“

### 1. Öffentlich geförderte Beschäftigung ist mehr als Marktersatz („Zweiter Arbeitsmarkt“) (vgl. Folie 2)

Öffentlich geförderte Beschäftigung lässt sich nicht auf Marktersatzmaßnahmen (sog. Zweiter Arbeitsmarkt) verengen. Mit öffentlichen Mitteln, sowohl beitrags- als auch steuerfinanziert, wird auch im allgemeinen oder „ersten“ Arbeitsmarkt über einen befristeten Zeitraum gefördert (Eingliederungszuschüsse). Der sog. Zweite Arbeitsmarkt im Sinne von zusätzlichen Arbeitsplatz schaffenden Maßnahmen (sog. Marktersatz) teilt sich in Maßnahmen zum Ausgleich individueller (Minder-)Beschäftigungsfähigkeit auf (Bsp. neuer Beschäftigungszuschuss nach § 16a SGB II), aber auch zum Ausgleich regionaler Strukturschwächen (Bsp. Kommunal-Kombi).

Die Abgrenzung zur Beschäftigungsförderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ist dabei fließend, wie auch am Beispiel der Vergabe-ABM erkennbar ist.

Der Zweite Arbeitsmarkt ist einerseits sozialpolitisch motiviert (Bsp. Beschäftigungszuschuss) und/oder andererseits strukturpolitisch begründet (Bsp. Kommunal-Kombi). Aus Gewerkschaftssicht sind beide Formen dieses Zweiten Arbeitsmarkts notwendig und werden unter dem Begriff des Sozialen Arbeitsmarkt zusammengefasst. Die Gewerkschaften halten sowohl die befristete Förderung im allgemeinen Arbeitsmarkt als auch den sog. Zweiten Arbeitsmarkt für sinnvolle Bestandteile von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Risiken bestehen durchaus (z.B. Verdrängung ungeförderter Arbeit), sind jedoch durch regulierende Maßnahmen beherrschbar. Nicht akzeptabel ist hingegen die feststellbare Tendenz des Ersatzes von regulären Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor. Vor allem in den Bereichen Grünanlagen, Stadtreinigung, ÖPNV lässt sich eine Tendenz feststellen, ehemals kommunal finanzierte Aufgaben über öffentlich geförderte Beschäftigung zu erledigen. Der Arbeitsplatzabbau im öffentlichen Dienst seit Anfang der 90er Jahre ist ungebrochen. Nur noch knapp 12 % aller Erwerbstätigen arbeiten im öffentlichen Sektor (zum Vergleich Dänemark rd. 33 %).

### 2. Potenziale größer als Risiken (vgl. Folie 3)

Der DGB Bundesvorstand hat am 05.10.2004 gewerkschaftliche Eckpunkte zur öffentlich geförderten Beschäftigung beschlossen.<sup>1</sup> Bei der befristeten Förderung im allgemeinen Arbeitsmarkt besteht die Chance, auch Zielgruppen wie Langzeitarbeitslosen, sozial Benachteiligten etc. den Einstieg in eine Beschäftigung zu erleichtern. Dabei sollte nach Auffassung des DGB die Gefahr der Mitnahme von Lohnkostenzuschüssen von Unternehmen durch eine Wiederbelebung der Nachbeschäftigungspflicht begegnet werden. Außerdem sollten nur tarifliche bzw. ortsübliche Entlohnungen subventionsfähig sein. Ansonsten besteht die Gefahr, über Subventionen das Lohngefüge zu drücken. Eine weitere Anregung bezieht sich auf eine stärkere Berücksichtigung von KMU bei Lohnkostenzuschüssen. Hier sollte die Beratung durch BA bzw. Argen verbessert werden.

---

<sup>1</sup> Siehe Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik 3/2004.

Bezüglich von Marktersatzmaßnahmen hält der DGB grundsätzlich am Prinzip der Nachrangigkeit im Vergleich zur Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt fest. Sowohl für Menschen mit geringeren Eingliederungschancen (sog. multiple Vermittlungshemmnisse) als auch für Menschen in strukturschwachen Regionen bietet jedoch der Zweite Arbeitsmarkt häufig die einzig realistische Beschäftigungsperspektive. Selbst bei derzeit guter Arbeitsmarktlage gelingt es nicht, durchgreifend Langzeitarbeitslose mit weiteren Vermittlungshemmnissen in Beschäftigung zu bringen. Die Motivation für Maßnahmen des Zweiten Arbeitsmarkts ist damit sowohl sozialpolitisch (Stabilisierung der Teilnehmer) als auch strukturpolitisch.

Das Risiko der Verdrängung ungeförderter Arbeit soll nach Vorstellung des DGB über einen regional zu organisierenden Konsens über Einsatzfelder und Größenordnung öffentlich geförderter Beschäftigung eingeschränkt werden. D.h. die Merkmale „zusätzlich“ und „öffentliches Interesse“ lassen sich wohl vom Gesetzgeber nicht weiter zentral regeln bzw. ausdifferenzieren. Stattdessen sollten die regionalen Arbeitsmarktakteure für ihre Region entscheiden, in welchem Umfang öffentlich geförderte Beschäftigung in welchen Bereichen sinnvoll ist. Hierbei könnte an das Instrument der früheren ABM-Ausschüsse angeknüpft werden. Sinnvoll ist auch ein regionales Gesamtkonzept öffentlich geförderter Beschäftigung als Bestandteil des Arbeitsmarktprogramms.

### **3. Entwicklung bei den Eingliederungsquoten** (vgl. Folie 4)

Betrachtet man die Austritte bei Marktersatzmaßnahmen im Zeitraum 2004 bis 2007 lässt sich für das vielfach diskreditierte Instrument ABM eine deutliche Steigerung der Eingliederungsquote von 22,1% auf 39,2% im SGB III-Rechtskreis feststellen. Bei quantitativer Abnahme von ABM ist damit die Wirksamkeit, gemessen an der Eingliederungsquote, deutlich verbessert worden. Sie liegt exakt auf dem Niveau der zurzeit häufig als „Mode-Instrument“ angewendeten Beauftragung von privaten Trägern mit Eingliederungsmaßnahmen (§ 421i SGB III). Neben dem verbesserten ökonomischen Umfeld werden sich stärkere Eingliederungsbemühungen der ABM-Träger positiv ausgewirkt haben.

Betrachtet man den SGB II-Bereich, lässt sich weiterhin eine klare Dominanz der sog. 1-Euro-Jobs feststellen. Mit über 700.000 Austritten innerhalb eines Jahres waren sie das mit Abstand dominante Instrument, das zugleich mit einer Eingliederungsquote von 16,2% die schlechteste (Eingliederungs-)Wirkung aller Instrumente aufwies. Im SGB II-Bereich weisen ABM mit 24,1% und AGH in der Entgeltvariante mit 30,8 % deutlich bessere Werte bei vergleichbarer Teilnehmerstruktur auf. D.h. neben der u.a. vom Bundesrechnungshof festgestellten oft rechtswidrigen Anwendung von 1-Euro-Jobs lässt sich gemessen an der Eingliederungsquote auch eine schlechte Wirkung feststellen. Das von Politik und vielen SGB II-Trägern angekündigte Umsteuern von 1-Euro-Jobs hin zu einem breiten Instrumentenmix, insbesondere auch Qualifizierung, lässt sich an den Bestandszahlen bei den 1-Euro-Jobs noch nicht feststellen, die sich etwa bei 300.000 eingependelt haben. Das Argument, 1-Euro-Jobs zielten nicht auf eine unmittelbare Arbeitsmarktintegration, lässt sich allerdings anhand der Eingliederungsquote so nicht widerlegen. Hier wäre zu prüfen, inwieweit 1-Euro-Jobs tatsächlich das Einstiegsmodul einer Kette von Eingliederungsmaßnahmen sind, die am Ende zu einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt führen.

### **4. Qualitative Stärkung öffentlicher Beschäftigungsförderung** (vgl. Folie 5)

Der DGB regt eine qualitative Stärkung der öffentlich geförderten Beschäftigung an. Hierbei sind aus unserer Sicht eine stärker einzelfallbezogene Förderung mit Ernst zu nehmenden Eingliederungsvereinbarungen (auf „gleicher Augenhöhe“ zwischen SGB II-Träger und Arbeitslosen abgeschlossen) und das Prinzip der Freiwilligkeit der Teilnahme entscheidend. Maßnahmen, die mit Zwang durchgesetzt werden oder als Test der Arbeitsbereitschaft dienen, sind von vornherein zum Scheitern verurteilt oder sind Etikettenschwindel. Für Tests zur Arbeitsverfügbarkeit bzw. -bereitschaft stehen andere Möglichkeiten zur Verfügung, soweit dies erforderlich ist.

Grundsätzlich sollte der Anteil von Qualifizierungselementen in Beschäftigungsmaßnahmen erweitert werden und eine Ausrichtung auf eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt das Ziel sein. Ein Unterbringen in irgendeiner Tätigkeit zu beliebigen Bedingungen am Arbeitsmarkt kann nicht das Ziel sein. Die Maßnahmen sollten grundsätzlich sozialversicherungspflichtig organisiert sein und müssen auskömmliche Löhne bieten. Bei Jugendlichen sind Marktersatzmaßnahmen grundsätzlich nicht angezeigt. Hier sollte die Berufsausbildung, ggfs. die Hinführung dahin, klar im Mittelpunkt stehen. Schließlich sollte die Förderung nicht erst nach dem Zugang in das SGB II-System ansetzen, sondern bereits der Zugang in dieses System vermindert werden. Hier sollte bei den Jugendlichen angefangen werden.

## **5. Aktuelle Herausforderungen für die Praxis** (vgl. Folie 6)

Nach Ansicht des DGB sollten die sog. 1-Euro-Jobs –wie es im Gesetz angelegt ist– als einzelfallbezogene Ultima-Ratio-Maßnahme eingesetzt werden und damit in ihrer Gesamtheit deutlich reduziert werden. Die bisherige Dominanz dieses Instruments erklärt sich aus den Anlaufschwierigkeiten nach dem Start von Hartz IV in vielen Argen, einen vernünftigen Instrumentenmix zu installieren. Der zweite Grund ist die fortbestehende finanziell bedingte Hegemonie dieses Instrumentes, bei dem nur die Träger- und Mehraufwandszuschüsse aus dem Eingliederungstitel zu tragen ist. Das Denken in verschiedenen Töpfen aktiver und passiver Finanzierung führt jedoch zu finanziellen Fehlanreizen bei den SGB II-Trägern. Hier sollte der Gesetzgeber durch eine begrenzte einseitige Deckungsfähigkeit passiver Leistungen zu Gunsten aktiver den Fehlanreiz zu Lasten sozialversicherungspflichtiger öffentlich geförderter Beschäftigung beenden.

Wo 1-Euro-Jobs eingesetzt werden, sollten sie der erste Schritt auf einer mehrstufigen Leiter hin in den ersten Arbeitsmarkt sein, aber nicht eine nur kurzfristige Unterbrechung der Arbeitslosigkeit ohne Anschlussperspektive sein. Zweitens sollten insbesondere für Jugendliche sowie Un- und Angelernte die Qualifizierungsmaßnahmen ausgebaut werden. Dabei sollte nicht nur die kurzfristige Eingliederungsperspektive entscheidend sein, sondern auch die mittelfristige Perspektive im Hinblick auf Fachkräftebedarf und demografische Entwicklung in der Region. Die dritte Herausforderung aus Gewerkschaftssicht besteht darin, die beiden neuen Instrumente „Beschäftigungszuschuss“ (§ 16a SGB II) und „Kommunal-Kombi“ ans „Laufen zu bringen“. Beide Instrumente finden gewerkschaftliche Unterstützung, wobei noch einige offene Fragen hinsichtlich der Entlohnungsbedingungen und Tätigkeitsfelder bestehen. Insgesamt ist jedoch ein deutlicher konzeptioneller Fortschritt im Vergleich zu den kurzatmigen 1-Euro-Jobs festzustellen. Der Gesetzgeber hat beim Beschäftigungszuschuss zentrale Elemente des DGB-Konzepts „Ehrlicher zweiter Arbeitsmarkt“<sup>2</sup> aufgegriffen. Ob diese Instrumente den Arbeitsmarkt faktisch entlasten können wird entscheidend von den Möglichkeiten der Kofinanzierung durch Träger bzw. Kommunen abhängen. Viertens regt der DGB an, die Kooperation mit den Agenturen zu suchen, um die Zugänge von Betreuungskunden aus dem Versicherungssystem

---

<sup>2</sup> [http://www.dgb.de/homepage\\_kurztexte/texte/buntenbach\\_arbeitsmarkt.pdf](http://www.dgb.de/homepage_kurztexte/texte/buntenbach_arbeitsmarkt.pdf)

besser zu steuern. Es macht wenig Sinn, eine Aktivierung erst nach Ablauf des Verbleibs im SGB III-System neu zu starten. Hier sollte durch örtliche Kooperation von Argon und Agenturen versucht werden, die gesetzliche Schnittstelle im Interesse der Betreuungskunden zu überwinden.

## **6. Gewerkschaftliche Forderungen und Anregungen**

(vgl. Folie 7)

Der DGB unterstützt den Sozialen Arbeitsmarkt für schwer vermittelbare Arbeitslose. Die Finanzierung darf aber nicht aus Mitteln des regulären EGT erfolgen. Die Folge wäre ein „Abräumen“ des Budgets, so dass ein ausgewogener Instrumentenmix nicht mehr zu gewährleisten wäre. Hier sollte ein separater Mittelansatz erfolgen und/oder eine einseitige (begrenzte) Deckungsfähigkeit passiv zu aktiv eingeführt werden. Die angesprochene Überwindung der Schnittstelle SGB III zu SGB II sollte gesetzlich erleichtert werden, z. B. durch eine Anrechnung von durch die BA getätigten Ausgaben für Betreuungskunden auf den Aussteuerungsbetrag.

Weiterhin fehlt nach Auffassung des DGB eine angemessene Möglichkeit der Projektförderung, womit Mittel der Arbeitsmarktpolitik mit regionaler Wirtschaftsfördergeldern verzahnt werden könnten. Ähnlich den früheren Strukturanpassungsmaßnahmen sollte dies ermöglicht werden. Der Kommunal-Kombi bietet hier ein Potenzial, wobei offen ist, ob dieses angesichts der Kofinanzierungsprobleme ausgeschöpft werden kann.

Eine Anregung an die SGB II-Träger ist die Erstellung eines Arbeitsmarktprogramms mit Integration eines regionalen Gesamtkonzeptes öffentlich geförderter Beschäftigung. Idealerweise sollte dieses rechtskreisübergreifend die Maßnahmen in der Region zusammenfassen. Die Mitwirkung der örtlichen Arbeitsmarktakteure sollte in institutionalisierter Form erfolgen. Die bisherigen Beiräte haben all zu oft nur Alibi-Charakter ohne wirkliche Mitspracherechte. Durch einen regionalen Konsens hinsichtlich Einsatzfeldern und Größenordnung öffentlich geförderter Beschäftigung könnten Beiräte oder ein anderes beratendes Gremium der Sozialpartner qualitativ aufgewertet werden. Aber auch die verschiedenen Behörden sollten unter SGB II-Bedingungen enger zusammen arbeiten wie dies in guten Fällen z. B. durch Jugendkonferenzen oder Fallkonferenzen unter Beteiligung von Jugendamt, Schule etc. geschieht. Denn die Schnittstellen sind mit Einführung des SGB II nicht weniger geworden. Schließlich sollte der Erfolg des Sozialen Arbeitsmarktes nicht nur an Eingliederungsquoten gemessen werden. Es braucht für den teilweise schwierigen Personenkreis der Alg II-Empfänger Indikatoren, die auch Teilintegration als Fortschritt erkennbar machen. Auch unterhalb einer Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt können durch Stabilisierung von Langzeitarbeitslosen mit weiteren Vermittlungshemmnissen gesellschaftliche Kosten an anderer Stelle vermieden werden.