

Vorfahrt für reguläre Beschäftigung

Positionspapier zu Aufgaben, Kriterien und Grenzen öffentlich geförderter Beschäftigung

April 2008



Ansprechpartner

Abteilung Arbeitsmarkt:
Tel. +49 30 2033-1400
Abt_04@bda-online.de

Zusammenfassende Bewertung:

1. Die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt muss jederzeit absoluten Vorrang vor öffentlichen Beschäftigungsprogrammen besitzen.
2. Für die Integration von Langzeitarbeitslosen und gering Qualifizierten in den ersten Arbeitsmarkt müssen bei konsequenter Umsetzung des Prinzips von „Fördern und Fordern“ alle Kräfte auf eine umfassende Vermittlungs-, Qualifizierungs- und Betreuungsoffensive konzentriert werden.
3. Anstelle unsinniger staatlicher Beschäftigungsprogramme müssen konsequente Reformen für mehr Wachstum und Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt durchgeführt werden.
4. Öffentliche Beschäftigung leistet keinen Beitrag zur Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt. Im Gegenteil: Statt weniger gibt es mehr Arbeitslose, wenn Milliardenbeträge von Steuer- oder Beitragszahlern wirkungslos verschwendet, ungeforderte Arbeitsplätze durch künstliche, hoch subventionierte Beschäftigungsverhältnisse verdrängt, Anreize zur Arbeitsaufnahme verringert und Menschen vom ersten Arbeitsmarkt weggeführt werden.
5. Öffentliche Beschäftigung für Arbeitslose darf deshalb nur als Ausnahme unter eng definierten Bedingungen organisiert werden: Zur Prüfung von Arbeitsbereitschaft, als streng subsidiäre Gelegenheit zu sinnvoller Betätigung im Interesse der Allgemeinheit und zur Stärkung des Bewusstseins, dass für die Unterstützung mit Arbeitslosengeld II eine Gegenleistung für die Solidargemeinschaft zu erbringen ist.
6. Öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse dürfen nur in absoluter Transparenz und bei einem Vetorecht von Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer eingerichtet werden. Dies ist gesetzlich durch Beiräte vor Ort sicher zu stellen. Die alarmierenden Mängel bei den bestehenden öffentlichen Arbeitsgelegenheiten müssen schnell beseitigt werden.
7. Für einen sinnvollen Einsatz öffentlicher Beschäftigung müssen folgende Grundsätze und Kriterien strikt beachtet werden:
 - Über einen Einsatz muss immer im Einzelfall auf Basis eines konsequenten Profilings entschieden werden.
 - Öffentliche Beschäftigung darf grundsätzlich nicht in privaten Unternehmen am ersten Arbeitsmarkt stattfinden.
 - Das „Entgelt“ in der Arbeitsgelegenheit darf die an einen Bedürftigen und ggf. seine Familie gezahlte Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II (einschließlich einer angemessenen Mehraufwandsentschädigung) nicht überschreiten („Gegenleistungsprinzip“).
 - Für jüngere Menschen unter 25 Jahren muss die Teilnahme an längerfristigen öffentlichen Beschäftigungsmaßnahmen grundsätzlich ausgeschlossen sein.
 - Künstlich geschaffene Arbeitsgelegenheiten dürfen nicht als sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse ausgestaltet werden, weil ansonsten Arbeitslosen suggeriert wird, einer regulären Beschäftigung nachzugehen.



Positionspapier zu
Aufgaben, Kriterien
und Grenzen öffentlich
geförderter Beschäfti-
gung

April 2008

- Öffentliche Arbeitsgelegenheiten müssen grundsätzlich so kurz wie möglich eingesetzt werden. Als Ultima Ratio sollte im Einzelfall unter konsequenter Einhaltung der beschriebenen Grundsätze auch eine längere Beschäftigung möglich sein, wenn der Arbeitslose trotz intensiver Bemühungen noch keine Arbeit am ersten Arbeitsmarkt gefunden hat. Dies muss allerdings mit fortgesetzten Anstrengungen der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt verbunden sein.
8. Völlig absurd wäre es, Menschen erst über produktivitätsferne Mindestlöhne oder neue Beschränkungen des gerade für Langzeitarbeitslose wichtigen „Sprungbrettes“ Zeitarbeit vom Arbeitsmarkt auszusperrern, um sie dann dauerhaft in „künstlicher Beschäftigung“ zu „fördern“.
 9. Die tatsächliche Arbeitsmarktlage darf nicht länger durch die irreführende Herausnahme von Arbeitslosen in künstlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aus der offiziellen Arbeitslosenstatistik geschönt werden. Schon gar nicht dürfen Arbeitslose in solchen Maßnahmen als Beschäftigte gezählt werden.

Im Einzelnen:

Rückfall in die falsche Politik: Öffentlich geförderte Beschäftigung wieder auf dem Vormarsch

Seit der Wiedervereinigung hat Deutschland umfangreiche Erfahrungen mit öffentlich geförderter Beschäftigung gesammelt. Diese haben vor allem eines gezeigt: Hierdurch ist das Ziel, die Chancen für geringer Qualifizierte und Langzeitarbeitslose auf Beschäftigung zu verbessern, nicht zu erreichen. Im Gegenteil: Solche Ansätze sind in der Regel sogar kontraproduktiv – gerade wenn es am Arbeitsmarkt aufwärts geht.

Dennoch hat die Regierungskoalition im Jahr 2007 zwei neue Programme für mehr öffentliche Beschäftigung auf den Weg gebracht. Zusätzlich zu den rund 330.000 öffentlichen Arbeitsgelegenheiten (vor allem „Ein-Euro-Jobs“) sollen mit den Instrumenten „Job-Perspektive“ und „Kommunal-Kombi“ weitere 200.000 vermeintlich nicht mehr vermittelbare Arbeitslose in „künstlichen“ Beschäftigungsverhältnissen untergebracht werden. Mit dem irreführenderweise „Job-Perspektive“ genannten Programm sollen aus öffentlichen Kassen 100.000 dauerhafte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse bei Sozialbetrieben, Integrationsfirmen und sogar Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes finanziert werden. Mit dem „Kommunal-Kombi“ sollen bis 2009 weitere 100.000, ebenfalls sozialversicherungspflichtige Stellen für Arbeitslosengeld II-Bezieher bei Kommunen oder gemeinwohlorientierten Unternehmen (z. B. Wohlfahrtsunternehmen) entstehen. Dieser Weg ist nicht zuletzt deswegen völlig inakzeptabel, weil es wegen der noch immer nicht hinreichend funktionierenden Aktivierung und Vermittlung im Bereich der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II bislang überhaupt keine validen Zahlen gibt, wie viele schwer Vermittelbare sich tatsächlich unter den Arbeitslosen befinden. Damit ist auch nicht gewährleistet, dass ausschließlich „nicht Vermittelbare“ in öffentliche Beschäftigungsprogramme aufgenommen werden. Insgesamt ist die politisch motivierte, massive Ausweitung öffentlich geförderter Beschäftigung ein verhängnisvoller Schritt zurück in Zeiten einer ebenso teuren wie erfolglosen Arbeitsmarktpolitik, die nicht auf Wirkung und Wirtschaftlichkeit gerade auch im Interesse der Betroffenen selbst setzt. Letztlich wird



Positionspapier zu
Aufgaben, Kriterien
und Grenzen öffentlich
geförderter Beschäftigung

April 2008

hier darauf abgezielt, Arbeitslosigkeit künstlich durch „Marktersatz“ zu verringern.

Die immer wieder genährte Illusion, es gebe eine beschäftigungspolitische Alternative zu einem regulären, ungeforderten Arbeitsplatz am ersten Arbeitsmarkt in Form einer (dauerhaften) subventionierten, öffentlichen Beschäftigung an einem „zweiten“ oder „dritten Arbeitsmarkt“ ist falsch. Fakt ist, dass es in einer funktionierenden Marktwirtschaft nur einen Arbeitsmarkt geben kann. Es ist grundsätzlich auch nicht nachvollziehbar, warum jemand, der voll erwerbsfähig ist, in der Lage sein soll, einer öffentlich geförderten (Vollzeit-) Beschäftigung nachzugehen, nicht aber einer regulären Tätigkeit am ersten Arbeitsmarkt. Öffentlich geförderte Beschäftigung ist daher bestenfalls ein Instrument zur handverlesenen Unterstützung der (Re-)Integration besonders arbeitsmarktferner Personen, die nicht unmittelbar in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden können und erst wieder an eine geregelte Beschäftigung herangeführt werden müssen. Arbeitslosen mit besonders schweren Vermittlungshemmnissen wird so die Möglichkeit zur Teilhabe eröffnet. Die Vermittlung in reguläre Beschäftigung muss aber auch hier jederzeit Vorrang haben.

ABM sind kontraproduktiv: Sie verschlechtern die Chancen am Arbeitsmarkt

Die Erfahrungen mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) haben gezeigt, dass durch breit angelegte öffentliche Beschäftigungsprogramme Arbeitslosigkeit meist nicht nur nicht verringert, sondern sogar weiter verfestigt wird. Völlig zu Recht heißt es im Bericht der Bundesregierung über die Evaluation der Hartz-Gesetze:

„ABM-Beschäftigte [beenden] auf Grund dieser Tätigkeit [...] später als vergleichbare andere Arbeitslose ihre Arbeitslosigkeit [...] ABM verschlechtern also die Integrationschancen von Teilnehmern.“

Auch Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) zum Integrationserfolg arbeitsmarktpolitischer Instrumente im Bereich der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II belegen, dass Maßnahmen öffentlicher Beschäftigung i. d. R. nicht den gewünschten Erfolg am Arbeitsmarkt erzielen. Die sog. Eingliederungsquote, die angibt, wie viele der Teilnehmer sechs Monate nach Beendigung einer Maßnahme sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, ist bei „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ äußerst niedrig. Dabei schneiden öffentliche Arbeitsgelegenheiten (zum größten Teil „Ein-Euro-Jobs“) und ABM gleichermaßen schlecht ab: Von den Personen im Bereich der Fürsorgeleistung, die zwischen Oktober 2005 und September 2006 (aktuellste Zahlen der BA) einen „Zusatzjob“ absolviert haben, waren ein halbes Jahr später lediglich 16 % sozialversicherungspflichtig beschäftigt; von den ehemaligen ABM-Teilnehmern hatte im Anschluss an die Maßnahme nur etwa jeder Fünfte einen Job.

„Künstliche“ Beschäftigungsprogramme gefährden Arbeitsplätze

Neben der Gefahr, dass sich durch eine massive Ausweitung öffentlich geförderter Beschäftigungsprogramme die Aussichten von geringer Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen auf eine Rückkehr in eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt weiter verschlechtern, besteht das große Risiko, dass reguläre Arbeitsplätze verdrängt werden und es zu erheblichen Wettbewerbsbeein-



Positionspapier zu
Aufgaben, Kriterien
und Grenzen öffentlich
geförderter Beschäfti-
gung

April 2008

trüchtigungen kommt. Verdrängungseffekte werden umso wahrscheinlicher, je „marktgängiger“ die im Rahmen der Maßnahme verrichteten Tätigkeiten sind. Daher ist es besonders fatal, solche Beschäftigten – wie etwa im Rahmen der „Job-Perspektive“ – unmittelbar in privaten Wirtschaftsunternehmen einzusetzen. Das Argument, alle Unternehmen könnten gleichermaßen öffentlich geförderte Beschäftigte einsetzen und eventuelle Wettbewerbsverzerrungen würden somit ausgeglichen, ist dabei nur eine gefährliche Beruhigungsspiel: Auf Gewinnerzielung ausgerichtete Unternehmen haben natürlich ein Interesse daran, sich auch unter vermeintlich „nicht Vermittelbaren“ die arbeitsmarktnähesten und produktivsten Personen herauszusuchen. Diese können am ehesten einen Beitrag zur Wertschöpfung leisten. Auch geförderte Arbeitnehmer werden von Wirtschaftsbetrieben nur dann eingestellt, wenn sich dies für den Betrieb rechnet. Somit entsteht ein Anreiz bis hin zum Zwang für Konkurrenten, dies ebenfalls zu tun. Damit wächst die Gefahr, dass ungeforderte Stellen für einfache Arbeit, die für gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose die größte Chance für einen Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt bieten, in öffentlich subventionierte Arbeitsplätze „umgewandelt“ werden, wegfallen oder mit Förderfällen regelrecht „verstopft“ werden.

Hinzu kommen die finanziellen Belastungen für die Beitrags- und Steuerzahler, die mit öffentlich geförderter Beschäftigung verbunden sind. Diese sind deutlich höher als bei anderen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik. So kommt ein im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung erstelltes Gutachten zu dem Ergebnis, dass

„[...] öffentlich bereitgestellte Beschäftigung zwangsläufig teurer [ist] als die Subventionierung eines Beschäftigungsverhältnisses am ersten Arbeitsmarkt, denn zusätzlich zum Ausgleich der geringen individuellen Produktivität muss noch die Anpassung der Arbeitsabläufe finanziert werden“.

Somit konterkarieren breit angelegte, teure Programme für „künstliche“ Beschäftigung das richtige Ziel, die Steuer- und Beitragslast insgesamt zu senken und so die Voraussetzungen für die Entstehung neuer Arbeitsplätze zu verbessern. Öffentliche Beschäftigung bewirkt damit genau das Gegenteil dessen, was sie vorgibt: Statt weniger gibt es mehr Arbeitslose, wenn Milliardenbeträge von Steuer- oder Beitragszahlern wirkungslos verschwendet, ungeforderte Arbeitsplätze durch künstliche, hoch subventionierte Beschäftigungsverhältnisse verdrängt, Anreize zur Arbeitsaufnahme verringert und Menschen vom ersten Arbeitsmarkt weggeführt werden.

Aktivieren und vermitteln, statt in öffentlicher Beschäftigung versorgen

Fehlende Verantwortlichkeiten und Fehlanreize beim Arbeitslosengeld II stehen heute oft einer zügigen Arbeitsaufnahme erwerbsfähiger Hilfebedürftiger entgegen. Dabei sind auch im Bereich einfacher Arbeit noch viele Beschäftigungspotenziale ungenutzt: Nach Angaben der BA sind fast ein Drittel der gemeldeten offenen Stellen Angebote für Arbeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen. Vielfach ist jedoch eine öffentlich geförderte Beschäftigung für den Einzelnen attraktiver als die Aufnahme einer ggf. auch geringer entlohnten Einstiegs-Tätigkeit am ersten Arbeitsmarkt. Neben einer Beseitigung dieser aktivierungshemmenden Defizite beim Arbeitslosengeld II müssen für die Integration von Langzeitarbeitslosen und Geringqualifizierten jetzt erst einmal alle Kräfte auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt fokussiert werden. Das Prinzip von „Fördern und Fordern“ muss konsequent umgesetzt



Positionspapier zu
Aufgaben, Kriterien
und Grenzen öffentlich
geförderter Beschäftigung

April 2008

und durch eine umfassende Vermittlungs-, Qualifizierungs- und Betreuungsoffensive gestärkt werden.

Grundlegende Voraussetzung für eine optimale Aktivierung und Unterstützung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger ist ein konsequentes Profiling zur Ermittlung individueller Stärken und Vermittlungshemmnisse. Nur auf dieser Basis kann der Arbeitsvermittler im Einzelfall entscheiden, ob und wenn ja welche arbeitsmarktpolitischen Instrumente sinnvoll eingesetzt werden können und müssen. Dreh- und Angelpunkt für eine zielgerichtete und professionelle Unterstützung ist darüber hinaus ein wirksames Fallmanagement. Weder Profiling noch Fallmanagement sind heute im SGB II-Bereich aber in ausreichender Weise sichergestellt.

Um Langzeitarbeitslose und geringer Qualifizierte mit Vermittlungshemmnissen gezielt bei der Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu unterstützen, gibt es umfangreiche und marktnahe Fördermöglichkeiten. Das an der individuellen Hilfebedürftigkeit anknüpfende Kombi-Einkommen aus eigenem Erwerbseinkommen und ergänzendem Arbeitslosengeld II stellt bereits heute grundsätzlich sicher, dass auch Erwerbstätige, die wegen ihrer geringen Produktivität nur ein geringes Entgelt am ersten Arbeitsmarkt erzielen können, insgesamt immer ein Existenz sicherndes Einkommen erreichen. Arbeitsvermittler haben überdies die Möglichkeit, Arbeitgebern, die Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen einstellen, einen Lohnkostenzuschuss zu zahlen. Solche Zuschüsse müssen allerdings strikt darauf beschränkt werden, individuelle temporäre Minderleistungen des Arbeitslosen auszugleichen. Lohnkostenzuschüsse, die über den Ausgleich von Minderleistungen hinausgehen, überschreiten den ordnungspolitischen Rubikon von einer sinnvollen Arbeitsmarktpolitik zur abzulehnenden Subventionierung von Arbeitsplätzen. Flächendeckende Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber lehnt die BDA ab.

Mehr Beschäftigungschancen für geringer Qualifizierte und Langzeitarbeitslose statt neuer Beschäftigungshemmnisse

Mit dem massiven Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung – vor allem, wenn dies in der Privatwirtschaft geschieht – werden fundamentale Regeln der Sozialen Marktwirtschaft auf den Kopf gestellt: Es ist nicht Aufgabe des Staates, Beschäftigung zu organisieren, sondern Unternehmen fragen Arbeitskräfte nach und schaffen Arbeitsplätze, wenn die Geschäftsentwicklung dies ermöglicht bzw. erfordert. Der Staat kann und muss hingegen bestmögliche Voraussetzungen für mehr Arbeitsplätze schaffen, indem er die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung optimal setzt. Die BDA lehnt daher einen breit angelegten, „künstlichen“ Arbeitsmarkt nachdrücklich ab.

Stattdessen müssen fortbestehende Beschäftigungsbremsen im Bereich einfacher Arbeit gelöst werden. Damit verstärkt auch geringer Qualifizierte und Langzeitarbeitslose mittelfristig in eine ungeforderte Stelle am ersten Arbeitsmarkt integriert werden können, müssen vor allem die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen verbessert, verkrustete Strukturen am Arbeitsmarkt aufgebrochen und Fehlanreize im Bereich der Fürsorgeleistung für erwerbsfähige Hilfebedürftige beseitigt werden. Überdies darf die tatsächliche Arbeitsmarktlage nicht länger durch die irreführende Herausnahme Arbeitsloser in öffentlichen Beschäftigungsprogrammen aus der offiziellen Arbeitslo-



Positionspapier zu
Aufgaben, Kriterien
und Grenzen öffentlich
geförderter Beschäfti-
gung

April 2008

senstatistik geschönt werden. Schon gar nicht dürfen Arbeitslose in solchen Maßnahmen als Beschäftigte gezählt werden.

Nicht nachvollziehbar ist auch die anhaltende Diskussion um eine Einführung gesetzlicher Mindestlöhne. Diese verteuern einfache Arbeit, verhindern eine produktivitätsorientierte Entlohnung und verringern so die Aussichten geringer Qualifizierter und Langzeitarbeitsloser auf eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt. Gleiches gilt für alle Bestrebungen, die den Erfolg der Zeitarbeit durch die Rücknahme von Reformen und neue Reglementierungen torpedieren wollen. Denn die Zeitarbeit eröffnet wie keine andere Branche gerade Einstiegschancen für gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose am ersten Arbeitsmarkt. Über die Hälfte der Zeitarbeitnehmer waren zuvor arbeitslos, viele davon sogar ein Jahr oder länger; 30 Prozent verfügen nicht über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Neue Beschränkungen der Zeitarbeit würden sich damit ebenso wie nicht produktivitätsgerechte Mindestlöhne letztlich gegen diese Menschen richten, weil sie bestehende bzw. potenzielle Arbeitsplätze im Bereich einfacher Arbeit vernichten. Völlig absurd und geradezu zynisch wäre es, gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose erst über teure Mindestlöhne oder Beschränkungen der Zeitarbeit vom Arbeitsmarkt auszusperren, um sie dann dauerhaft in öffentlicher Beschäftigung „zu fördern“.

Öffentliche Arbeitsgelegenheiten können im Einzelfall sinnvoll sein

Eine internationale Vergleichsstudie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB-Forschungsbericht 9/2005) zur Wirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik kommt zu dem Ergebnis, dass

„Beschäftigungssubventionen im öffentlichen Sektor [...] eigentlich nur sozialpolitisch (Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit, Überbrückungsfunktion) oder als Test des Arbeitswillens (Zusatzjobs) begründet werden [können]“.

Öffentliche Beschäftigung für Arbeitslose darf daher nur als Ausnahme unter eng definierten Bedingungen organisiert werden: Zur Prüfung von Arbeitsbereitschaft, als streng subsidiäre Gelegenheit zu sinnvoller Betätigung im Interesse der Allgemeinheit und zur Stärkung des Bewusstseins, dass für die Unterstützung mit Arbeitslosengeld II eine Gegenleistung für die Solidargemeinschaft zu erbringen ist. Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante („Ein-Euro-Jobs“) können – richtig ausgestaltet und eingesetzt – diese Funktionen erfüllen. Allerdings müssen bislang bestehende Fehler dringend behoben werden, damit solche Arbeitsgelegenheiten im Interesse des Einzelnen und der Allgemeinheit sinnvoll eingesetzt und negative Arbeitsmarkteffekte vermieden werden. Mängel, wie sie der Bundesrechnungshof im Mai 2006 bei der Durchführung von „Ein-Euro-Jobs“ festgestellt hat, sind völlig inakzeptabel: Bei fast einem Viertel der „Ein-Euro-Jobs“ lagen die Fördervoraussetzungen nicht vor, in knapp der Hälfte der Fälle wusste die Behörde nicht, was in den Arbeitsgelegenheiten gemacht wurde.

Keine sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse

Die von der BDA abgelehnten Programme „Job-Perspektive“ und „Kommunal-Kombi“ erwecken durch die Ausgestaltung als sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse bei den Maßnahmeteilnehmern die Fehlvorstellung, einer regulären Beschäftigung nachzugehen. Dadurch sinkt der Anreiz, eine ungeforderte, gegebenenfalls geringer entlohnte Tätigkeit am ersten Arbeitsmarkt zu suchen. Außerdem ist es systemwidrig wenn – wie beim



Positionspapier zu
Aufgaben, Kriterien
und Grenzen öffentlich
geförderter Beschäfti-
gung

April 2008

„Kommunal-Kombi“ – aus der steuerfinanzierten Fürsorgeleistung neue Ansprüche in der Arbeitslosenversicherung entstehen. Dies führt zu neuen, kontraproduktiven Drehtüreffekten zwischen Fürsorge- und Versicherungssystem.

„Job-Perspektive“ und „Kommunal-Kombi“ sind auch wegen der tariflichen bzw. ortsüblichen „Entlohnung“ ein völlig falscher Weg. Ein unangemessen hohes Entgelt übt eine Sogwirkung gerade auf die Leistungsbereiten und Leistungswilligen aus und sorgt dafür, dass oft eben gerade nicht die besonders schwer Vermittelbaren eine öffentliche Beschäftigungsmaßnahme aufnehmen. Durch ein – gemessen an der eigenen Beschäftigungsfähigkeit – überhöhtes Entgelt wird zudem der Weg zurück in den ersten Arbeitsmarkt wesentlich erschwert, wenn nicht gar versperrt: Dieser wäre für den Einzelnen im Regelfall mit einer Einkommensverschlechterung verbunden. Ohnehin ist es widersprüchlich und unsinnig, jemandem, der auf Grund erheblicher Vermittlungsdefizite angeblich nicht in den ersten Arbeitsmarkt integrierbar ist, ein Entgelt in Höhe tariflicher oder ortsüblicher Löhne zu zahlen. Da der Fürsorgeempfänger angeblich nicht zu einer vergleichbaren Leistung fähig ist, wie sie Arbeitnehmer am ersten Arbeitsmarkt zu tariflichen bzw. ortsüblichen Löhnen erbringen, wird er gegenüber jenen in ungerechtfertigter Weise privilegiert. Noch weniger zu rechtfertigen ist dies gegenüber Arbeitnehmern, die am ersten Arbeitsmarkt zu niedrigeren rechtmäßigen Löhnen arbeiten. Tarifliche oder ortsübliche „Löhne“ in öffentlichen Arbeitsgelegenheiten stellen das Solidaritätsprinzip regelrecht auf den Kopf.

Öffentliche Beschäftigung nie unbefristet und so kurz wie möglich

Obgleich öffentliche Arbeitsgelegenheiten grundsätzlich immer so kurz wie möglich eingesetzt werden müssen, kann – als Ultima Ratio im Einzelfall – bei einer im Übrigen richtigen Ausgestaltung auch eine Dauer über die heutige zeitliche Begrenzung von in der Regel sechs Monaten hinaus erwogen werden. So macht es z. B. keinen Sinn, jemanden der trotz intensiver Bemühungen noch keine Arbeit am ersten Arbeitsmarkt gefunden hat, aus einer vernünftigen gemeinnützigen Beschäftigung nur deshalb herausnehmen zu müssen, weil eine abstrakte Frist abgelaufen ist und ihn stattdessen in alimentiertes Nichtstun abzudrängen. Jedoch dürfen öffentliche Beschäftigungsmaßnahmen nicht von vornherein unbefristet angesetzt werden. Auch eine Entfristung nach einer zunächst auf zwei Jahre beschränkten Förderdauer – wie es die „Job Perspektive“ vorsieht – ist eindeutig der falsche Weg. Vielmehr kann es nur darum gehen, eine Maßnahme ggf. auch mehrmals zu verlängern, sollte sich dies im Verlauf als notwendig und sinnvoll erweisen. Dies muss allerdings mit fortgesetzten intensiven Anstrengungen für eine Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt verbunden sein.

Längerfristige oder gar unbefristete öffentliche Beschäftigungsprogramme senken nicht nur die Chancen auf Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt, sondern bergen die Gefahr, dass so neue Brücken in die Frühverrentung gebaut werden. Es wäre fatal, hierdurch Bemühungen, wieder mehr Ältere in Beschäftigung zu bringen, zu konterkarieren – gerade jetzt, da der richtige Kurs zur Rückführung von Frühverrentungsanreizen messbare Erfolge zeigt: Im Jahr 2007 hat Deutschland erstmals das Lissabonziel der EU, dass eine Beschäftigungsquote von 50 Prozent bei 55-64-Jährigen bis 2010 vorsieht, erfüllt und sogar übertroffen – noch 2001 lag die Erwerbsbeteiligung Älterer bei unter 38 Prozent. Es wäre daher absurd, das Ziel der Re-Integration Älterer in Beschäftigung aufzugeben und neue Frühverrentungsprogramme aufzule-



Positionspapier zu
Aufgaben, Kriterien
und Grenzen öffentlich
geförderter Beschäfti-
gung

April 2008

gen. Vor allem bei Älteren müssen vielmehr die Vermittlungsbemühungen deutlich intensiviert werden.

Grundsätze und Kriterien für einen sinnvollen Einsatz öffentlicher Beschäftigung

- Über einen Einsatz öffentlicher Beschäftigung muss immer im Einzelfall auf Basis eines konsequenten Profilings entschieden werden: „100.000er-Programme“ widersprechen einer an den individuellen Vermittlungshemmnissen ansetzenden Arbeitsmarktpolitik und stehen der auch im Bereich der Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II notwendigen Steuerung arbeitsmarktpolitischer Instrumente nach den Kriterien Wirkung und Wirtschaftlichkeit entgegen.
- Öffentliche Beschäftigungsprogramme dürfen keinesfalls attraktiver sein als eine zügige Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt: Anderenfalls werden beschäftigungs- und sozialpolitisch völlig falsche Signale gesetzt und Strukturprobleme am Arbeitsmarkt noch verschärft: Eigenbemühungen werden verringert, die Verweildauer in Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug erhöht und die Chancen auf Rückkehr in eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt sinken.
- Öffentliche Beschäftigung darf grundsätzlich nicht in privaten Unternehmen am ersten Arbeitsmarkt stattfinden: Dies führt zwangsläufig zu kontraproduktiven, unkontrollierbaren Verdrängungsprozessen. Auch ein großflächiger Verleih an private Unternehmen ist abzulehnen, da dies zur „Verstopfung“ potenzieller Stellen am ersten Arbeitsmarkt führt.
- Öffentliche Beschäftigung muss vollständig transparent sein: Absolute Transparenz und ein Vetorecht für die Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in den vor Ort einzurichtenden Beiräten sind gesetzlich sicher zu stellen. Überdies müssen die Beachtung und Überprüfung der Kriterien „öffentliches Interesse“ und „Zusätzlichkeit“ für jede Form der öffentlichen Beschäftigung maßgeblich bleiben und auch eingehalten werden. Zu überlegen ist ferner, ob für den zulässigen Umfang öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse pro Wirtschaftszweig generelle Obergrenzen sinnvoll festgesetzt werden können.
- Das „Entgelt“ für die in der öffentlichen Beschäftigung erbrachte Leistung darf die individuelle Fürsorgeleistung Arbeitslosengeld II nicht überschreiten. Eine (auch pauschalierte) Aufwandsentschädigung muss sich am tatsächlichen Aufwand orientieren, der mit der Aufnahme einer solchen Beschäftigung verbunden ist und darf keine versteckte zusätzliche Entlohnung beinhalten. Nur so wird das „Gegenleistungsprinzip“ gewahrt, wonach der Fürsorgeempfänger mit seiner Leistung in der öffentlichen Beschäftigung eine Gegenleistung für die Unterstützung durch die Allgemeinheit mit dem Arbeitslosengeld II erbringt.
- Künstlich geschaffene Arbeitsgelegenheiten dürfen nicht zu sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen gemacht werden: Durch die Ausgestaltung als sozialversicherungspflichtiges, tariflich entlohntes Arbeitsverhältnis werden fatale Fehlanreize zum Verbleib in öffentlicher Beschäftigung gesetzt (Lohnabstandsgebot). Arbeitslosen wird hierdurch suggeriert, einer regulären Beschäftigung nachzugehen.



Positionspapier zu
Aufgaben, Kriterien
und Grenzen öffentlich
geförderter Beschäfti-
gung

April 2008

- Die Integration in reguläre Beschäftigung muss als oberstes Ziel beibehalten und durch begleitende intensive Vermittlungsanstrengungen verfolgt werden: Maßnahmen dürfen deshalb nie unbefristet oder mit einem Aussetzen der Vermittlungsanstrengungen verbunden sein. Eine ggf. auch mehrmalige Verlängerung öffentlicher Arbeitsgelegenheiten, die im Einzelfall durchaus gerechtfertigt sein kann, setzt daher voraus, dass regelmäßig überprüft wird, ob die Voraussetzungen hierfür noch erfüllt sind und darüber hinaus die Vermittlungsanstrengungen unvermindert fortgesetzt werden.
- Für Jugendliche unter 25 Jahren muss die Teilnahme an längerfristigen oder sogar unbegrenzten öffentlichen Beschäftigungsprogrammen grundsätzlich ausgeschlossen sein: Genau wie bei einer unkonditionierten Zahlung von Fürsorgeleistungen besteht sonst die Gefahr, dass Jugendliche die Erfahrung machen, dass der Staat sie ohne eigene Anstrengungen auf einem für sie relativ komfortablen Niveau absichert. Die Anreize für ungelernete Jugendliche, eine Ausbildung anzutreten oder mehr für die eigene Bildung zu tun, würden rapide sinken.
- Die Teilnahme an öffentlicher Beschäftigung kann auch – soweit dies sinnvoll ist – mit Qualifizierungsbausteinen verknüpft werden: Über eine arbeitsmarktnahe Qualifizierung können die Voraussetzungen für eine zügige Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt verbessert werden.
- Die im Rahmen öffentlicher Beschäftigung zu leistende Arbeitszeit muss die tatsächliche Situation am ersten Arbeitsmarkt widerspiegeln: Die hier bislang i. d. R. als Höchstgrenze angesetzte Arbeitszeit von 30 Std./Woche ist zu gering. Sie ist weit entfernt von dem, was heute üblich (z. B. 42 Std./Woche für Landesbeamte in Hessen und Bayern) und nach dem Arbeitszeitgesetz zulässig ist (48 Std./Woche). Auch um Schwarzarbeit wirkungsvoll einzudämmen, sollte die insgesamt in öffentlichen Arbeitsgelegenheiten zu erbringende Arbeitszeit (einschließlich Qualifizierung und Arbeitsstellensuche am ersten Arbeitsmarkt) erhöht werden.



Positionspapier zu
Aufgaben, Kriterien
und Grenzen öffentlich
geförderter Beschäfti-
gung

April 2008