

# Option sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Positionspapier des Diakonischen Werkes der EKD e.V.

## Einleitung

Mit der Entwicklung einer Option auf sozialversicherungspflichtige Beschäftigung wird das Ziel verfolgt, einen Weg aus der Armut durch Erwerbslosigkeit aufzuzeigen. Es soll den Menschen wieder ermöglicht werden, durch Arbeit ein Existenzsicherndes Einkommen zu erzielen. Gleichzeitig sollen die Haushalte des Bundes und der Kommunen kurzfristig nicht höher und langfristig sogar geringer belastet werden als bisher. Das nachfolgend entwickelte Modell ist ein Ansatz, den Betroffenen durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung Perspektiven aufzuzeigen und die erheblichen Finanzmittel für diesen Bereich effektiver für die Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit einzusetzen.

Ausgangspunkt für die Entwicklung einer Option sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung war die Überlegung, dass Erwerbslosigkeit eine der wesentlichsten Ursachen von Armut in Deutschland ist. Dabei ist Armut mehr als der reine Mangel an Geld. Armut führt zu gesellschaftlicher und sozialer Ausgrenzung und beschneidet Bildungs- und Partizipationschancen. Gleichzeitig widerspricht Armut durch Erwerbslosigkeit dem Gerechtigkeitsempfinden der Bevölkerung und den sozialetischen Grundsätzen des Sozialstaates<sup>1</sup>.

Im Rechenschaftsbericht 2005 „Teilhabegerechtigkeit in einer sich wandelnden Gesellschaft“ des Diakonischen Werks der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. wird einleitend festgestellt: *„Gerechtigkeit wird verfehlt, wenn nicht jeder einen angemessenen Zugang zu den Ressourcen der Gemeinschaft hat .... Der Wandel der Gesellschaft darf Menschen nicht sozial ausgrenzen.“*<sup>2</sup>

Die Beseitigung der Armut durch Erwerbstätigkeit ist damit gleichermaßen eine Frage der Gerechtigkeit wie der volkswirtschaftlichen Logik.

Trotz seit langem bekannter volkswirtschaftlicher und sozialer Auswirkungen wurden bis heute keine nachhaltigen Instrumente zur Aufrechterhaltung der Beschäftigungspotenziale der Bevölkerung und der Vermeidung von Armut durch Erwerbslosigkeit entwickelt.

---

<sup>1</sup> (vgl. Art. 20,28 GG)

<sup>2</sup> Rechenschaftsbericht 2005 des Diakonischen Werks der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V.

**Fakt ist:**

- Seit 30 Jahren reduziert sich in vielen Branchen der Bedarf an menschlicher Arbeitskraft. Die Produktivität konnte enorm gesteigert und mit weniger Menschen eine größere Menge an Produkten und Dienstleistungen generiert werden.
- Seit 30 Jahren verfestigt sich Erwerbslosigkeit, insbesondere für bestimmte Personengruppen; Strukturelle Erwerbslosigkeit auf hohem Niveau ist die Folge.
- Seit 30 Jahren wechseln sich Bund, Land und Kommunen mit unabgestimmten Programmen ab; es wird über die Zuständigkeit für die Finanzierung von Arbeitsmarktintegration zwischen Bund, Ländern und Kommunen diskutiert.
- Die Diakonie verfügt über eine lange Erfahrung in der Beschäftigung erwerbsloser Menschen unter widrigen Bedingungen. Sie gibt in Beratungsstellen wie z. B. in den Bereichen der Schuldner-, Sucht- und Lebensberatung erwerbslose Menschen ihren Situationen entsprechend angepasste Hilfestellung. Darüber hinaus verfügt die Diakonie u. a. in Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften über Kompetenzen und Erfahrungen bei der Qualifizierung und Beschäftigung schwervermittelbarer, z. B. älterer erwerbsloser Menschen.
- Viele gesellschaftlich sinnvolle Aufgaben vor allem in sozialen und ökologischen Bereichen liegen brach: Dienstleistungen für ältere Menschen, im Bildungsbereich, Verbesserung kommunaler Serviceleistungen, haushaltsnahe Dienstleistungen u.v.m. Dies sind Aufgaben, die derzeit nur unzureichend erfüllt werden können, da der Staat deren Finanzierung erheblich reduziert hat bzw. eine Kostenübernahme durch private Haushalte nur eingeschränkt möglich ist.

Hier liegen Chancen, hier müssen wir ansetzen, um die Beschäftigung langzeitarbeitsloser Menschen und die Umsetzung gesellschaftlich notwendigen Aufgaben zusammenzubringen.

Ziel der Option sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung soll daher die Verbindung der vorhandenen und brachliegenden Aufgaben im sozialen und ökologischen Bereich mit der Nachfrage nach Arbeit unter Auflösung der strukturellen Schwächen der bisherigen Arbeitsmarktförderung sein.

## 1. Arbeitslosigkeit und Armut

### 1.1. Erwartbare Entwicklungen bei Arbeitslosigkeit und Armut

Mit der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe seit Januar 2005 konnte erstmalig die verdeckte Arbeitslosigkeit ansatzweise offen gelegt werden. Laut Statistik der Bundesagentur für Arbeit leben in Deutschland 5,01 Mio. registrierte arbeitslose Menschen. Um aber die tatsächliche Unterbeschäftigung zu beschreiben, muss die so genannte stille Reserve<sup>3</sup> zu den registrierten arbeitslosen Menschen hinzugezählt werden. Demnach muss lt. IAB-Bericht<sup>4</sup> von ca. 6 Mio. arbeitslosen Menschen in Deutschland ausgegangen werden. Auch in den nächsten Jahren rechnet das IAB nicht mit einer relevanten Wirtschaftsentwicklung, die zur Schaffung von ausreichend Arbeitsplätzen führen würde. Alle Daten deuten darauf hin, dass auch in 2006 ein preisbereinigtes Wirtschaftswachstum von nur ca. 1,7 % zu erwarten ist.

Das IAB rechnet frühestens im Jahr 2020 mit einer Halbierung der Erwerbslosigkeit. Aber auch dann werden immer noch 3 Mio. Menschen ohne einen Arbeitsplatz sein. Ein stetiger Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist zeitgleich mit der steigenden Erwerbslosigkeit zu beobachten. In Deutschland lag die Zahl der Erwerbstätigen bei 39,368 Mio.<sup>5</sup> und somit ungefähr in der Größenordnung vom Vergleichsmonat des Vorjahres.

Die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verringerte sich im Jahr 2005 deutschlandweit um ca. 350.000 Stellen<sup>6</sup> und lag nach ersten Hochrechnungen der Bundesagentur für Arbeit bei 26,586 Mio. Stellen<sup>7</sup>.

Für das Jahr 2006 wird zwar mit einem abgeschwächten Rückgang sozialversicherungspflichtiger Vollzeitbeschäftigung gerechnet, aber immer noch der Verlust von 200.000 Stellen prognostiziert. Der Beschäftigungsabbau hält weiter an und liegt in Ostdeutschland bei - 2,7 % und in Westdeutschland bei - 0,9 %<sup>8</sup>

Der Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Stellen erklärt sich insbesondere mit:

- einer abnehmenden Bedeutung der Wirtschaftszweige mit hoher Vollzeit-Quote,
- einer zunehmenden Tendenz von Teilzeitbeschäftigung und der damit verbundenen Flexibilität bzw. Verfügbarkeit von Teilzeitkräften und geringfügig Beschäftigten,
- dem Produktivitätsfortschritt und
- der Abgabenlast auf sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung.

Zur Bekämpfung der Erwerbslosigkeit fordern immer wieder unterschiedliche Interessenträger einen Niedriglohnsektor. Laut Bericht des Institut für Arbeit und Technik<sup>9</sup> vom August

---

<sup>3</sup> Nicht gemeldete und in Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik befindliche Personen

<sup>4</sup> Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 23/2005.

<sup>5</sup> Bericht Bundesagentur für Arbeit Stand Oktober 2005 (aktuellster Stand)

<sup>6</sup> IAB-Bericht Nr. 24 / 8.12.2005

<sup>7</sup> September 2005 (aktuellster Stand)

<sup>8</sup> IAB-Bericht: Ausgabe Nr. 24 / 8.12.2005

<sup>9</sup> vgl. IAT-Jahrbuch 2005

2005 hat die Beschäftigung im Niedriglohnbereich<sup>10</sup> in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Lag der Anteil der Niedriglohnbezieher 1994 noch bei 14 %, so arbeiteten 2002 in Westdeutschland 16,6 % und in Ostdeutschland 19 % der Vollzeitbeschäftigten zu Niedriglöhnen.

Die Bundesagentur für Arbeit teilte mit, dass 906.000 Menschen<sup>11</sup> in Deutschland trotz Arbeit ergänzende ALG II – Leistungen bekommen. Demzufolge existiert ein Niedriglohnsektor, der den Menschen nicht das soziokulturelle Existenzminimum sichert. Vor diesem Hintergrund hat sich ein Personenkreis der „working poor“<sup>12</sup> etabliert, der trotz Arbeit kein Leben oberhalb der Armutsgrenze<sup>13</sup> führen kann. Der Niedriglohnsektor hat die Erwerbslosigkeit nicht verringert. Vielmehr stieg die Zahl der Erwerbslosen an und stagnierte bestenfalls monatsweise.

## **2. Option versicherungspflichtige Beschäftigung durch Passiv-Aktiv-Transfer – ein diakonischer Lösungsvorschlag**

Zur volkswirtschaftlich zwingend notwendigen Erhaltung oder dem Aufbau des Beschäftigungspotenzials erwerbsloser Menschen und zur Erledigung gesellschaftlich notwendiger, derzeit aber nicht finanzierter Leistungen im sozialen und ökologischen Bereich muss durch die finanziellen Leistungen der öffentlichen Hand die Schaffung von Arbeitsangeboten in dem sozialen Sektor angeregt und ein Anreiz für die erwerbslosen Menschen zur Annahme solcher Arbeitsangebote geschaffen werden, ohne bestehende Arbeitsplätze zu verdrängen.

Das Konzept des „Passiv-Aktiv-Transfer“ baut darauf auf, die bisher schon dem Leistungsberechtigten zugute kommenden finanziellen Mittel zu bündeln, ihm Perspektiven auf Beschäftigung anzubieten und gesellschaftlich notwendige aber bisher brachliegende Aufgaben zu erbringen.

Der „Passiv-Aktiv-Transfer“ entspricht keinem der derzeit im politischen Raum diskutierten Kombilohnmodellen. Es geht im Gegensatz zu den bisher diskutierten Kombilohnmodellen nicht davon aus, dass zusätzliche Mittel bereitgestellt werden müssen, um Niedriglöhne zu subventionieren, sondern dass durch die Kombination von ohnehin aufgebrauchten Mitteln eine für alle Beteiligten pareto-optimale<sup>14</sup> Situation entsteht.

### **2.1. Anforderungen**

Die Definition von Anforderungen ist erforderlich, um die Substitution regulärer Beschäftigungsverhältnisse zu verhindern, die öffentlichen Gelder für die sowieso zu finanzierende

---

<sup>10</sup> OECD-Definition Niedriglohn ist hier 2/3 des Medianentgeltes, Medianlohn 2002 West = 1.709 € und Ost = 1.296 €

<sup>11</sup> Quelle: Bericht der Statistik der BA vom März 2006.

<sup>12</sup> Armut trotz Arbeit

<sup>13</sup> NÄE = Nettoäquivalenzeinkommen lt. EU – Definition von 2001 = 50 % des Durchschnittseinkommens aller vergleichbaren Haushalte, Armutrisiko 2003: West = 812 € und Ost = 668 € (bezogenen auf einen Single)

<sup>14</sup> Optimale Güterverteilung zwischen Individuen, bei der durch Umverteilung ein Individuum seinen Nutzen nur dadurch erhöhen kann, dass ein anderes Individuum schlechter gestellt wird. (aus Gablers Wirtschaftslexikon).

Daseinsfürsorge zu verwenden und die Voraussetzungen für die haushaltstechnische Umsetzung zu schaffen.

### **2.1.1. Zielgruppen**

Die Frage der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen durch die Option sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist vom Grundsatz her für alle am Arbeitsmarkt benachteiligten Zielgruppen denkbar. Ausgehend von dem christlichen Leitmotiv der freien Willensentscheidung eines jeden Einzelnen, sollte die Option sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung möglichst vielen erwerbswilligen arbeitslosen Menschen zur Verfügung stehen.

Damit Erwerbslose sich für die Aufnahme einer solchen Tätigkeit freiwillig entscheiden, sollten auch materielle und immaterielle Anreize gegeben werden. Dazu ist die Beschäftigung als sozialversicherungspflichtige Tätigkeit auszugestalten, damit der Erwerbslose eigene Ansprüche auf Renten- und Krankenversicherung erwirbt und in die gesellschaftlichen Strukturen integriert wird. Gleichzeitig sollte für Menschen, die nicht unmittelbar vor dem Rentenalter stehen, durch die Qualifikation, Weiterbildung und Beschäftigung die Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erhöht werden. Daneben muss eine aktive Vermittlung durch die Agenturen für Arbeit /ARGE n und Optionskommunen treten. Ein Wechsel in reguläre Beschäftigung muss jederzeit möglich sein. Entwicklungsprognosen sind in regelmäßigen Abständen – spätestens aber alle 2 Jahre – zwischen den Agenturen für Arbeit/ ARGE n bzw. Optionskommunen, Leistungsberechtigten und Leistungserbringern zu erarbeiten. Dabei sollte geprüft werden, ob und inwieweit die Chancen auf eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt durch Qualifikation, Weiterbildung und Beschäftigung ausreichend ausgenutzt werden oder ggf. ein anderes Maßnahmeangebot sinnvoll wäre.

In der Einführungsphase bietet es sich an, das Instrument zunächst für Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen, Personen vor dem Renteneintritt oder jungen Langzeitarbeitslosen einzusetzen.

#### *2.1.1.1. Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen*

Neben den oben genannten Personengruppen ist der „Passiv-Aktiv-Transfer“ für Erwerbslose geeignet, die auf Grund ihrer persönlichen Umstände nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelt werden können. Die Chancen für Erwerbslose mit multiplen Vermittlungshemmnissen ein dauerhaftes reguläres Beschäftigungsverhältnis einzugehen, sind sehr eingeschränkt. Wenn schon für qualifizierte Fachkräfte kein Arbeitsangebot zur Verfügung steht, stehen für Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen erst recht keine Arbeitsplätze zur Verfügung. Um das Beschäftigungspotential dieses Personenkreises aufrecht zu erhalten und ihnen eine langfristige Perspektive zu eröffnen, ist es für diesen Personenkreis sinnvoll, eine dauerhafte Beschäftigung in einem geschützten Bereich je nach individuellen Voraussetzungen mit oder ohne Qualifizierungsmaßnahmen anzubieten.

### 2.1.1.2. *Personen vor dem Renteneintritt*

Für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist die Situation auf dem Arbeitsmarkt derzeit besonders schwierig, weil sie einerseits als zu teuer und andererseits fälschlicherweise als zu krankheitsanfällig und langsam betrachtet werden. Auch wenn die Unterstellungen nicht den Tatsachen entsprechen, wird es eine Zeit des Umdenkens brauchen, um langfristig auch diesem Personenkreis wieder die ihm gebührende Anerkennung in der Arbeitswelt zukommen zu lassen. Zur Überbrückung dieses Zeitraums ist es wesentlich, den in dieser Phase von Erwerbslosigkeit bedrohten Personen eine Perspektive zu geben und ihr volkswirtschaftliches Potential auszuschöpfen.

Studien<sup>15</sup> haben aufgezeigt, dass einer Einstellung immer noch sehr häufig die gemutmaßte geringere Leistungsfähigkeit entgegensteht. Dies kontrastiert mit zahlreichen Studien, die älteren Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen mehr Vorteile in den Bereichen Lebens- und Berufserfahrung, hoher Urteilsfähigkeit und ein zunehmendes Pflicht- und Verantwortungsbewusstsein attestieren. Die physische Ausdauer, die Konzentrationsfähigkeit, die Informationsaufnahme, Kreativität und Leistungsorientierung bleiben gleich. Abnehmend sind nur die körperliche Leistungsfähigkeit, die Geschwindigkeit der Informationsaufnahme, das Kurzzeitgedächtnis sowie die geistige Beweglichkeit. Die Ablehnung der Beschäftigung Älterer steigt zudem mit der Betriebsgröße. Arbeitsfelder für arbeitslose ältere Menschen sollten daher eher in kleinen bis mittelständigen Unternehmen gesucht werden.

### 2.1.1.2. *Junge Langzeitarbeitslose*

Für jüngere Arbeitnehmer ist die Langzeitarbeitslosigkeit ebenfalls fatal, weil ihnen die Perspektive der Arbeitstätigkeit und damit auch die Beschäftigungsfähigkeit genommen werden. Dieser Personenkreis ist als zukünftiger Leistungsträger für die Gesellschaft erforderlich. Deshalb muss sein Beschäftigungspotential unbedingt erhalten und ausgebaut werden. Das gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass zukünftig aufgrund der demografischen Entwicklung mit einem Arbeitskräftemangel zu rechnen ist. Eine verlorene Generation junger Menschen kann sich daher keine Volkswirtschaft leisten.

Bedingt durch technische Innovation und Abwanderung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen in so genannte Niedriglohnländer fallen die Arbeitsplätze mit einem geringen Qualifikationsniveau weg. Der Zugang zum regulären Arbeitsmarkt ist für einige junge Erwerbslose dadurch dauerhaft verschlossen. Das BMWA hat in der letztlich veröffentlichten Studie die Entwicklung der Zahlen nochmals veranschaulicht: Der Anteil der Arbeitsplätze ohne Qualifikationsanforderungen ging seit 1980 um 20 % auf 16,8 % zurück. Faktisch sind nur noch 3,5 Mio. Menschen in Arbeitsplätzen mit geringen Qualifikationsanforderungen ohne Berufsabschluss tätig<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> vgl. Elke Dahlbeck, Michael Cirkel (Institut Arbeit und Technik): „Arbeitsmarktlage Älterer und Beschäftigungspotentiale für Ältere“ Endbericht des Teilprojektes „Lebensqualität im Alter – ein Arbeitsfeld für ältere Arbeitslose?“ im Rahmen der EQUAL-Entwicklungspartnerschaft – Offensive für Ältere – Gelsenkirchen im September 2004.

<sup>16</sup> Stellenbesetzungsprozess im Bereich einfacherer Dienstleistungen, BMWA-Dokumentation 550, S.17, 19

Die Zahl der Schulabbrecher und der Jugendlichen ohne schulischen Abschluss ist steigend. Nach Angaben des Instituts der Deutschen Wirtschaft liegt die Quote der Jugendlichen ohne Schulabschluss bei 9,4% eines Jahrgangs. Dies entspricht etwa 88.500 Schülern. Die Anzahl der Ausbildungsabbrüche lag im selben Zeitraum bei etwa 25%.

Der wachsenden Anzahl schlecht ausgebildeter und sozial benachteiligter Jugendlicher steht eine steigende Zahl von Arbeitsplätzen mit hohem Qualifikationsbedarf konträr gegenüber.

Deshalb ist es erforderlich, jungen langzeitarbeitslosen Menschen im Rahmen der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung Bildungsperspektiven zu eröffnen und das Beschäftigungspotential zu erhalten.

Wegen der besonderen Bedeutung der Beschäftigung im allgemeinen Arbeitsmarkt gerade für junge Langzeitarbeitslose ist es darüber hinaus aber wesentlich, den Erfolg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung engmaschig zu überprüfen. Die Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt ist hierzu in den Vordergrund zu stellen.

### **2.1.2. Einsatzfelder**

Als Beschäftigungsfelder kommen grundsätzlich Tätigkeiten im sozialen und ökologischen Sektor in Betracht. Gleichzeitig muss ausgeschlossen werden, dass bestehende Arbeitsplätze vernichtet werden. Im Fokus steht daher die Neu- und Wiedergewinnung von Beschäftigungsfeldern.

Als wiederzugewinnende Beschäftigungsfelder kommen zum Beispiel Angebote in Betracht, die bisher wegen der hohen Arbeitskosten von ausländischen Arbeitskräften billiger angeboten werden oder nur von einer finanzstarken Klientel nachgefragt werden können.

Als Beispiele seien hier aufgeführt,

- zusätzliche hauswirtschaftliche Leistungen im Bereich der Pflegestufe 0,
- hauswirtschaftliche und Familienunterstützende Leistungen,
- Begleitung zur Sicherstellung der gesellschaftlichen Teilhabe,
- zusätzliche Kinderbetreuung außerhalb des gesetzlichen Rahmens,
- Qualifizierungs- und Begleitangebote für Jugendliche durch ältere Arbeitslose,
- Ersatz für ausscheidende Frührentner.
- ökologische Infrastrukturmaßnahmen und
- Pflege der Kulturlandschaft.

Als neue Tätigkeitsbereiche, die durchaus keinen Nischencharakter haben, wären folgende Bereiche denkbar:

- Soziale unterstützende Dienstleistungen in der Altenpflege in Form einer Assistenz,
- Erschließung von Haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen für Einkommensschwache,

- Senientourismus / Freizeit und Entwicklung spezifischer senientouristischer Angebote,
- Befriedung in der Schülerbeförderung

Der Abbau regulärer Beschäftigung ist auszuschließen, wenn Angebote generiert werden, die derzeit wegen der hohen Kosten und der deshalb fehlenden Nachfrage nicht angeboten werden. Es darf keine Konkurrenzsituation zwischen dem Ehrenamt und den Beschäftigungsverhältnissen eintreten. Bei langfristiger, öffentlich finanzierter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist gerade bei den unter 25jährigen sicherzustellen, dass die Motivation auf eine Arbeit im allgemeinen Arbeitsmarkt nicht absinkt.

Für den Personenkreis mit multiplen Vermittlungshemmnissen sind ggf. Tätigkeiten in Beschäftigungsunternehmen mit mehr oder weniger intensiven Qualifizierungsanteilen sinnvoll. Um eine Verdrängung regulärer Beschäftigung zu verhindern, sind auf Bundesebene abstrakte Kriterien zu entwickeln, deren konkrete Umsetzung auf der kommunalen Ebene zu erfolgen hat.

### **2.1.3. Finanzierung**

Der „Passiv-Aktiv-Transfer“ soll die finanziellen Mittel, die haushaltstechnisch die ALG II-Empfänger binden, in aktive Mittel für erwerbslose Menschen umwandeln.

Die Bruttopersonalkosten für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung des Leistungsberechtigten werden aus den bisher geflossenen Transferleistungen an die ALG II-Empfänger und den Verwaltungsaufwendungen finanziert.

Die Transferleistungen setzen sich zusammen aus dem Arbeitslosengeld II – den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und den Kosten der Unterkunft – sowie den Aufwendungen der SGB II-Leistungsträger für Verwaltung, Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung. Insgesamt ergibt sich daraus ein Betrag in Höhe von 1.393,80 Euro (West) und 1.324,80 Euro (Ost) monatlich für einen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Die genauen Einzelheiten ergeben sich aus Anlage 1.

Damit diese Summe von den SGB II-Leistungsträgern ohne Einbußen zur Verfügung gestellt werden kann ist sicherzustellen, dass in den ARGEn/Optionskommunen dafür ein besonderer Haushaltstopf zur Verfügung steht. In diesen Haushaltstopf müssen die bisher für die Leistungen zuständigen Leistungsträger die auf sie entfallenden Finanzierungsanteile einzahlen. Die Agenturen für Arbeit bzw. die Bundesagentur für Arbeit müssen ihren Finanzierungsanteil für die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts in Höhe von 100 % des Regelsatzes und die Beiträge für die Kranken-, Pflege und Rentenversicherung einzahlen. Die kommunalen Träger müssen den Finanzierungsanteil für die Kosten der Unterkunft in Höhe der durchschnittlichen Kaltmiete eines Einpersonenhaushalts zuzüglich einer Pauschale für die Heizungskosten zur Verfügung stellen. Mit Blick auf die Einsparungen bei den Verwaltungsaufwendungen ist dieser eingesparte Anteil in Höhe von ca. 2/3 der Verwaltungsaufwendungen von beiden Leistungsträgern einzuzahlen. Der Bund hat seinen Zuschuss entsprechend § 46 Abs. 5 u. 6 SGB II einzuzahlen.

Dazu muss im Bundeshaushalt 2006 die einseitige Deckungsfähigkeit der im Kapitel 0912 Titelgruppe 01 befindlichen Passivleistungen mit den Aktivleistungen hergestellt werden. Nur dadurch kann aus haushalterischer Sicht sichergestellt werden, dass die zuständigen Kostenträger des SGB II die notwendigen Mittel für die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verbinden können.

Eine gegenseitige Deckungsfähigkeit zwischen den Aktiv- und den Passivleistungen ist dagegen auszuschließen, weil sonst die Mittel für die Eingliederungsleistungen zur Sicherstellung der Passivleistungen zweckentfremdet werden können. Die Herstellung der einseitigen Deckungsfähigkeit der Passiv- mit den Aktivleistungen ist grundsätzlich möglich. Gem. Ziffer 20 Abs. 2 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) können im Haushaltsplan „Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen jeweils für gegenseitig oder einseitig deckungsfähig erklärt werden, wenn ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht oder eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung gefordert wird.“ Ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang soll dann vorliegen, wenn die Ausgaben oder die Verpflichtungsermächtigung der Erfüllung ähnlichen oder verwandten Zwecken dienen.

Da die Verbindung der Passiv- und Aktivleistungen der Finanzierung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung dient, erfüllt sie gleichermaßen den Zweck der Sicherstellung des Lebensunterhalts, wie der Aktivierung und Eingliederung in den Arbeitsmarkt.

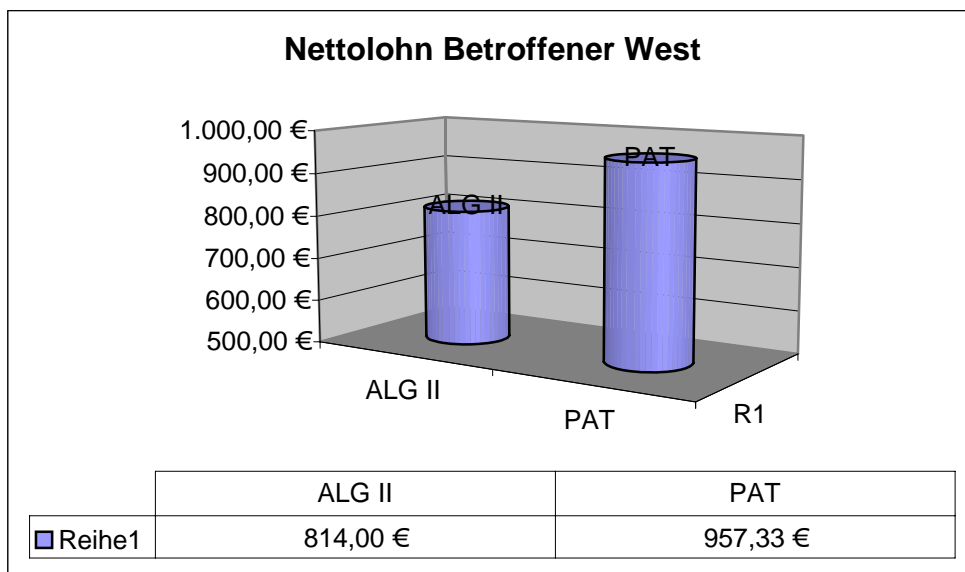
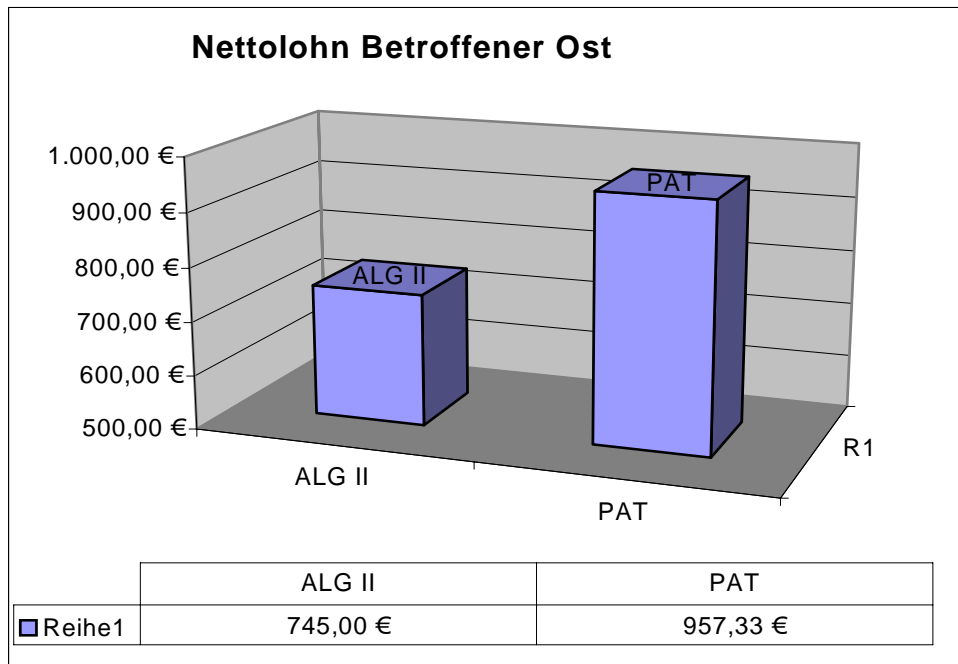
Andererseits ist sicherzustellen, dass durch die einseitige Deckungsfähigkeit der Passiv- mit den Aktivleistungen, die Passivleistungen nicht zweckentfremdet eingesetzt werden. Es ist deshalb klarzustellen, dass die einseitige Deckungsfähigkeit nur unter der Maßgabe erklärt wird, dass dies für einen begrenzten Haushaltsrahmen gilt, der für die Option sozialversicherungspflichtige Beschäftigung eingesetzt werden kann.

## **2.2. Auswirkungen**

Der „Passiv-Aktiv-Transfer“ führt für alle Beteiligten zu Verbesserungen.

### *2.2.1. Arbeitnehmer/Leistungsberechtigter*

Die Leistungsberechtigten, die sich für die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung in den oben beschriebenen Einsatzfeldern entscheiden, erhalten nicht nur eine Reintegration in den Arbeitsprozess, sondern ein reguläres Einkommen oberhalb des ALG II und damit einen Arbeitsanreiz.



Im Rahmen einer Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung verfügen die ALG II-Leistungsberechtigten über ein Nettoeinkommen – inklusive Kosten für Unterkunft und Heizung – in Höhe von 814 € (West) und 745 € (Ost) monatlich. Demgegenüber erhalten Leistungsberechtigte/Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen durch die **Option sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung** ein monatliches Nettoeinkommen in Höhe von 957,33 € im Osten und Westen gleichermaßen.

Der Wechsel aus der bestehenden Beschäftigung in den ersten Arbeitsmarkt kann von den Leistungsträgern weiter vorangetrieben werden.

### 2.2.2. Arbeitgeber

Mit Blick auf die geschilderten Vorbehalte der Arbeitgeber mit Personen aus der Zielgruppe der am Arbeitsmarkt benachteiligten Personen ein Beschäftigungsverhältnis einzugehen, ist es von elementarer Bedeutung, den Arbeitgebern finanzielle Anreize zu liefern.

Bei dem dargestellten Stundenlohn in Höhe von 7,50 € muss der Arbeitgeber ein Gesamtbruttogehalt in Höhe von 1.472,31 € monatlich einplanen. Da die Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer unter den Bedingungen des regulären Arbeitsmarktes eingeschränkt ist und die sozialen und ökologischen Einsatzfelder eine ausschließliche privat-gewerbliche Refinanzierung unattraktiv machen besteht die Notwendigkeit, dass diese Gesamtbruttokosten von den Leistungsträgern getragen werden. In Abhängigkeit von der Marktnähe und den Refinanzierungsmöglichkeiten der Arbeitgeber ist eine finanzielle Beteiligung der Arbeitgeber vorzusehen. In der Anlage 1 wird exemplarisch dargestellt, dass der Arbeitgeber einen geringfügigen Differenzbetrag zu dem Gesamtbruttolohn beisteuert.

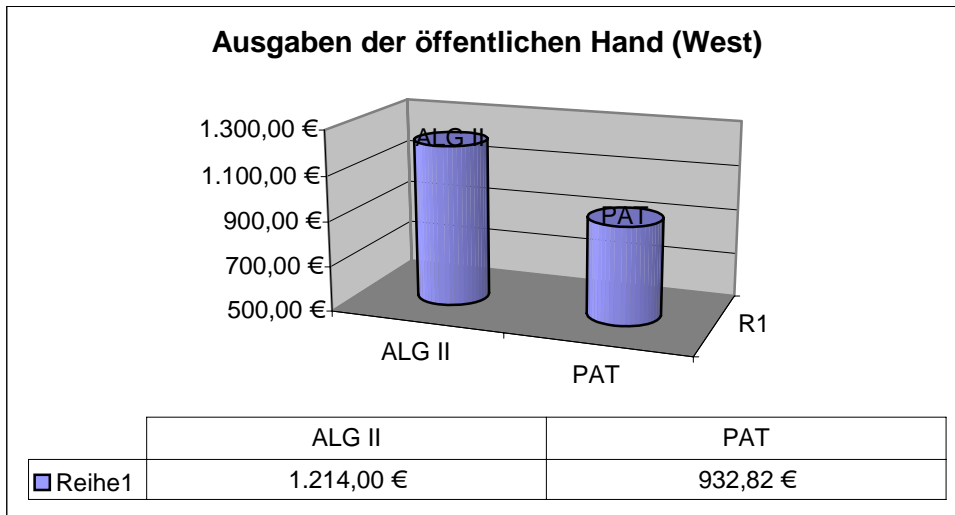
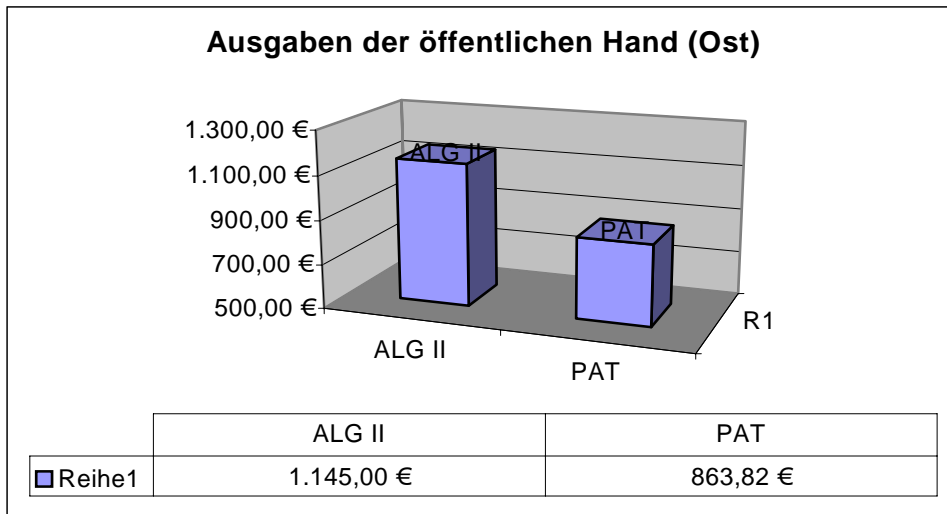
### 2.2.3. Leistungsträger

Die Aufwendungen für die Leistungsträger (Optionskommune/ARGEn) bezogen auf die tatsächlichen Auszahlungen und den Verwaltungsaufwand werden zur Refinanzierung des Gesamtbruttolohnes zur Verfügung gestellt, so dass sich für die Leistungsträger keine Ersparnis ergibt. Eine Möglichkeit der Ersparnis besteht in Abhängigkeit der finanziellen Beteiligung der Arbeitgeber, die sich an der Leistungsfähigkeit der Leistungsberechtigten orientieren kann.

In der exemplarischen Darstellung des „Passiv-Aktiv-Transfer“ wird mit einem fiktiven Mehraufwand in Höhe von 50 € monatlich gerechnet. Dieser fiktive Mehraufwand resultiert aus den Verwaltungsaufwendungen der Leistungsträger, die zwar bedeutend geringer sind, als im Falle der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung, aber dennoch anfallen werden.

### 2.2.4. Öffentliche Hand

Bezieht man in die Gesamtnutzenrechnung die Rückflüsse an die Öffentliche Hand – insbesondere die Sozialversicherung – mit ein, so zeigt sich ein gesteigertes Nutzenniveau des „Passiv-Aktiv-Transfer“ gegenüber den Arbeitsgelegenheiten. Die Rückflüsse von Beiträgen in die Sozialversicherung sind bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung um 271,10 € monatlich höher als bei den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung. Hinzu kommen Rückflüsse in Höhe von 64,08 € aus der Erhebung der Lohnsteuer.



Im Rahmen der gesamtgesellschaftlichen Betrachtungsweise spart die öffentliche Hand 3.374,16 € je Leistungsempfänger pro Jahr. Bei hunderttausendfacher Umsetzung des „Passiv-Aktiv-Transfer“ bedeutet dies eine Ersparnis in Höhe von 337.416.000 €.

### 3. Umsetzung und Ausblick

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist nicht der Königsweg aus der Massenarbeitslosigkeit. Diesen gibt es nicht. Mit dem „Passiv-Aktiv-Transfer“ als einer **Option für sozialversicherungspflichtige Beschäftigung** unterbreitet das Diakonische Werk der EKD e.V. jedoch im Rahmen der vielfältigen Angebote der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ein innovatives und zugleich einfach umzusetzendes Instrument.

Die Umsetzung kann dabei in zwei Schritten erfolgen:

#### 3.1. Der „Passiv-Aktiv-Transfer“ im Rahmen einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik:

Der „Passiv-Aktiv-Transfer“ kann erhebliche Beschäftigungspotentiale aktivieren. Auch in der Diakonie wäre die Schaffung neuer Arbeitsplätze möglich, wenn deren Arbeit auf eine vernünftige wirtschaftliche Basis gestellt würde. An Arbeit mangelt es weder in der Alten- noch der Behindertenhilfe, oder in Fahrdiensten bzw. bei Mobilitätshilfen usw. Für die Qualifizierung stehen insbesondere bei Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen diakonische Arbeitshilfe- und Qualifizierungsträger mit ihrem Know-how zur Verfügung.

Der „Passiv-Aktiv-Transfer“ führt zur Schaffung von versicherungspflichtiger Arbeit und Qualifizierung. Er erweitert somit „das Portfolio“ der bestehenden Integrationsansätze und -grundlagen, indem der Eingliederungstitel mit einem bedarfsgerechten Finanzvolumen ausgestattet wird.

Durch Forschung und international vergleichende, abgesicherte Befunde ist belegt: Die Effekte im Sinne nachhaltiger Eingliederung arbeitsloser Menschen sind umso größer, je mehr sie regulärer Beschäftigung ähneln<sup>17</sup>. Dies lässt uns diesen Ansatz mit der entsprechenden Vehemenz verfolgen.

Eine Umsetzung kann sofort erfolgen. Darüber hinaus ist es im Rahmen des „Passiv-Aktiv-Transfers“ neben der Förderung versicherungspflichtiger Arbeit und Qualifizierung möglich, das gesamte „Portfolio“ arbeitsmarktpolitischer Ansätze und Maßnahmen des SGB II und SGB III zu stärken, zu intensivieren und bedarfsgerechte Unterstützungen bereitzuhalten.

Dies stellt einen Instrumentenmix und Maßnahmezuschnitt dar, der auf den Einzelfall abgestimmte Lösungen aus einem Bündel an Möglichkeiten herausdestilliert, um nachhaltig wirksam zu sein.

#### 3.2. Der „Passiv-Aktiv-Transfer“ im Rahmen einer neuen und innovativen Beschäftigungspolitik

Nicht gelöst ist, wie bereits ausführlich dargelegt, das Problem der hohen Sockelarbeitslosigkeit, auch unter Hinzuziehung des demographischen Faktors. Gefordert ist also eine langfris-

---

<sup>17</sup> Zitiert aus IAB – Forschungsbericht Nr. 5 / 2006

tige Antwort im Rahmen einer neuen und innovativen Beschäftigungspolitik in Deutschland. Auch der „Passiv-Aktiv-Transfer“ bietet hierfür keine ausschließliche Lösungsoption an. Er begründet aber einen Erfolgversprechenden Weg zum Abbau insbesondere der Langzeit- und somit der Massenarbeitslosigkeit an.

Auch ordnungspolitisch lässt sich ein solcher, klar abgrenzbarer öffentlich geförderter Beschäftigungsmarkt sinnvoll begründen. Ein klar abgegrenzter, öffentlich geförderter Beschäftigungsmarkt, bei Bedarf auch mit persönlicher Betreuung, ist der richtige Weg. Unter der Maßgabe: „Neue Qualität bei öffentlichen Dienstleistungen“ wird ein beschäftigungspolitischer Schritt initiiert, der es ermöglicht, entgegen dem aktuellen Trend in ausreichendem und bedarfsgerechten Umfang öffentliche Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, deren Finanzierung gleichzeitig durch den Passiv-Aktiv-Transfer sichergestellt ist. Auch ordnungspolitisch lässt sich ein solcher, klar abgrenzbarer öffentlich geförderter Beschäftigungsmarkt sinnvoll begründen.

Die Diakonie ist bereit, auf dieser Basis gemeinsam mit den Sozialpartnern und den gesellschaftlich relevanten Kräften aus Kirche, Politik und Wissenschaft ein Beschäftigungsmodell zu entwickeln, das eine Antwort auf die Herausforderungen durch die hohe strukturelle Erwerbslosigkeit darstellt.

Denkbar sind Pilotprojekte, welche die Akzeptanz, die Auswirkungen und den Nutzen des „Passiv-Aktiv-Transfers“ evaluieren. Im Falle der erhofften positiven Effekte kann dadurch erwerbslosen Menschen der Weg zu einer versicherungspflichtigen Beschäftigung eröffnet werden, der gleichzeitig einen gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Doppelnutzen beinhaltet.

Eine solchermaßen modellhafte Umsetzung kann durch das Diakonische Werk der EKD und die gliedkirchlichen Diakonischen Werke im Rahmen von Projekten begleitet werden.

In diesem Kontext sind dann auch Fragen nach einem gesetzlichen Mindestlohn und nach einem Grundeinkommen zu beantworten.

Berlin, den 25.04.2006

## Kostenvergleichsrechnung: Arbeitsgelegenheit vs. versicherungspflichtige Beschäftigung

(ohne Arbeitslosenversicherung)

Berechnungsjahr 2006 (Ost-West)

### Berechnung A: Arbeitsgelegenheit

#### Durchschnittliche Kosten bei einem alleinstehenden ALG II - Bezieher / kein sonstiges Einkommen

Bezeichnung	Anmerkung	monatlich		Kosten pro Monat		Kosten pro Jahr	
		West	Ost	West	Ost	West	Ost
ALG II	Optionskommune/ARGE	345,00 €	345,00 €	345,00 €	345,00 €	4.140,00 €	4.140,00 €
Kosten der Unterkunft (Anm. 1a/1b)	Kommune	319,00 €	250,00 €	319,00 €	250,00 €	3.828,00 €	3.000,00 €
Kosten für 1 Euro-Jobs (Anm. 2)	Optionskommune/ARGE			400,00 €	400,00 €	4.800,00 €	4.800,00 €
Vergütung für Integrationsbeschäftigten	Bsp.: 100 Std. / 1,50 € = 150 €	150,00 €	150,00 €				
Sozialversicherung (KV = 125 €, RV = 40 €, PV = 14,80 €)	Optionskommune/ARGE			179,80 €	179,80 €	2.157,60 €	2.157,60 €
Verwaltungskosten (Anm. 3)	Optionskommune/ARGE			150,00 €	150,00 €	1.800,00 €	1.800,00 €
<b>Gesamtaufwand brutto A / ARGE</b>				<b>1.393,80 €</b>	<b>1.324,80 €</b>	<b>16.725,60 €</b>	<b>15.897,60 €</b>
- Rückfluß sv - Beträge				179,80 €	179,80 €	2.157,60 €	2.157,60 €
<b>Gesamtaufwand netto A / Ö.Hand</b>				<b>1.214,00 €</b>	<b>1.145,00 €</b>	<b>14.568,00 €</b>	<b>13.740,00 €</b>
<b>Nettolohn / Einkommen</b>		<b>814,00 €</b>	<b>745,00 €</b>				

### Berechnung B: versicherungspflichtige Beschäftigung

#### Durchschnittliche Kosten bei einem alleinstehenden ALG II - Bezieher (incl. Arbeitslosenversicherung)

Bezeichnung	Anmerkung	monatlich		Kosten pro Monat		Kosten pro Jahr	
		West	Ost	West	Ost	West	Ost
Beschäftigungszuschuss an Arbeitgeber	Optionskommune/ARGE			1.393,80 €	1.324,80 €	16.725,60 €	15.897,60 €
Bsp.: Stunden - Lohn 7,50 € 167 Std. im Monat	Bruttopersonalkosten	1.472,31 €	1.472,31 €			17.667,77 €	17.667,77 €
	Bruttolohn	1.252,50 €	1.252,50 €			15.030,00 €	15.030,00 €
(Anm. 5)	SV-Beiträge AN (18,45%)	231,09 €	231,09 €			2.773,04 €	2.773,04 €
(Anm. 5)	SV-Beiträge AG (17,55%)	219,81 €	219,81 €			2.637,77 €	2.637,77 €
	LSt., KiSt. (St.klasse I/0)	64,08 €	64,08 €			768,96 €	768,96 €
Verwaltungskosten (Anm. 4)	Optionskommune/ARGE			50,00 €	50,00 €	600,00 €	600,00 €
<b>Gesamtaufwand brutto B / ARGE</b>				<b>1.443,80 €</b>	<b>1.374,80 €</b>	<b>17.325,60 €</b>	<b>16.497,60 €</b>
- Rückfluss in öff. Haushalte (SV-Beiträge, Steuern)				514,98 €	514,98 €	6.179,76 €	6.179,76 €
<b>Gesamtaufwand netto B / Ö.Hand</b>				<b>928,82 €</b>	<b>859,82 €</b>	<b>11.145,84 €</b>	<b>10.317,84 €</b>
<b>Nettolohn / Einkommen</b>		<b>957,33 €</b>	<b>957,33 €</b>				

### Berechnung C: Beschäftigte/r

<b>Nettolohn / Einkommen</b>	<b>Ein-Euro-Job</b>	<b>814,00 €</b>	<b>745,00 €</b>			<b>9.768,00 €</b>	<b>8.940,00 €</b>
<b>Nettolohn / Einkommen</b>	<b>vers.pfl. Beschäftigung</b>	<b>957,33 €</b>	<b>957,33 €</b>			<b>11.488,01 €</b>	<b>11.488,01 €</b>
<b>Saldo bei vers.pfl. Beschäftigung</b>		<b>143,33 €</b>	<b>212,33 €</b>			<b>1.720,01 €</b>	<b>2.548,01 €</b>

### Berechnung D: Optionskommune/ARGE

<b>Gesamtaufwand brutto A / Ein-Euro-Job</b>				<b>1.393,80 €</b>	<b>1.324,80 €</b>	<b>16.725,60 €</b>	<b>15.897,60 €</b>
<b>Gesamtaufwand brutto B / vers.pfl. Beschäftigung</b>				<b>1.443,80 €</b>	<b>1.374,80 €</b>	<b>17.325,60 €</b>	<b>16.497,60 €</b>
<b>Saldo bei vers.pfl. Beschäftigung</b>				<b>-50,00 €</b>	<b>-50,00 €</b>	<b>-600,00 €</b>	<b>-600,00 €</b>

### Berechnung E: Öffentliche Hand

<b>Gesamtaufwand netto A</b>				<b>1.214,00 €</b>	<b>1.145,00 €</b>	<b>14.568,00 €</b>	<b>13.740,00 €</b>
<b>Gesamtaufwand netto B</b>				<b>928,82 €</b>	<b>859,82 €</b>	<b>11.145,84 €</b>	<b>10.317,84 €</b>
<b>Saldo bei vers.pfl. Beschäftigung</b>				<b>285,18 €</b>	<b>285,18 €</b>	<b>3.422,16 €</b>	<b>3.422,16 €</b>

### Berechnung G: Einsparung bei hunderttausendfacher Umsetzung "vers.pfl. Beschäftigung" für Ö.Hand (Berechnung E)

<b>bei 100.000 ALG II - Beziehern</b>				<b>28.518.000 €</b>	<b>28.518.000 €</b>	<b>342.216.000 €</b>	<b>342.216.000 €</b>
---------------------------------------	--	--	--	---------------------	---------------------	----------------------	----------------------

<b>Anm. 1a (West):</b> errechnet aus durchschn. Kaltmiete 1-Pers- HH = 274.- € (ISG Köln, Stand Juli 2004) + Heizungskosten 45.- € 319.- € Bruttowarmmiete)	pauschal =
<b>Anm. 1b (Ost):</b> errechnet aus durchschn. Kaltmiete 1-Pers- HH = 208.- € (ISG Köln, Stand Juli 2004) + Heizungskosten 42.- € 250.- € Bruttowarmmiete)	pauschal =
<b>Anm. 2:</b> Mittelwert (Mehraufwand + Trägerpauschale) gibt es eine Spannweite von 120.- bis 600.- €. Von uns angenommener Durchschnittswert: 400.- €	hier
<b>Anm. 3:</b> Mittelwert; Ermittlung anhand Daten der Städte Stuttgart und Düsseldorf sowie verschiedener ARGEN nach der Formel: ARGE / Zahl der Leistungsberechtigten / 12 Monate = Verwaltungsaufwand pro Monat / Fall). Im Jahr 2004: 260 € Degression ab 2005: 200.- €, ab 2006: 150.- €)	Verwaltungsaufwand (angenommene
<b>Anm. 4:</b> bei SV-Beschäftigung fällt ein wesentlich geringer Verwaltungsaufwand an: angenommen 1/3 des Verwaltungsaufwands als bei €-Job	
<b>Anm. 5:</b> Der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung in Höhe von 3,25% (40,70€) wurde sowohl beim Nettolohn (Arbeitnehmer) sowie den Bruttopersonalkosten (Arbeitgeber) in Abzug gebracht.	