

MIT SCHAFFENSDRANG IN ARBEIT



MIT SCHAFFENSDRANG IN ARBEIT

Vera Bünnagel, Johann Eekhoff und Steffen J. Roth

VORWORT

Deutschland muss seine Zukunftsfähigkeit sichern. Der Abbau von Arbeitslosigkeit ist daher eine der größten Herausforderungen für Politik und Gesellschaft.

Wir alle sind gefordert, Lösungen zu finden, um vor allem die vielen geringqualifizierten oder langfristig arbeitslosen Menschen in Arbeit zu bringen. Dies wird nur durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik und den Einstieg in einen Arbeitsmarkt für einfache Tätigkeiten gelingen. Derartige Beschäftigungspotenziale sind jedoch nur erschließbar, wenn sie wieder bezahlbar werden. Derzeit besteht hier eine Diskrepanz, so dass viele einfache Tätigkeiten nicht nachgefragt werden.

Und: Problematisch ist, dass die in Deutschland gesetzlich verankerte und verfassungsrechtlich mehrfach bestätigte Verpflichtung zur Selbsthilfe in der öffentlichen Diskussion häufig in Frage gestellt wird. So entsteht der Eindruck, dass Arbeit mit einem Einkommen einhergehen müsse, welches die staatlichen Transferzahlungen bei Arbeitslosigkeit übersteigt. Anderenfalls sei es irrational und nicht einzufordern, dass Menschen einer Tätigkeit nachgehen. Diese Diskussion ist unverständlich und schädlich, da sie richtig verstandene Solidarität verringert, einfache Arbeit unabhängig von ihrer Wertschöpfung zu bezahlen wäre und viele Beschäftigte als irrational anklagt.

Menschen, die das Selbsthilfegebot ernst nehmen, gebührt die Unterstützung unserer Gesellschaft. Aus diesem Grund hat das iwv – Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln unterstützt durch die vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. einen Lösungsweg für Arbeitslose entwickelt, die kooperationsbereit sind und arbeiten wollen. Durch Schaffensdrang kann ein Markt für einfache Arbeit in unserem Land entstehen!

Das Projekt Schaffensdrang:

- ist ein Angebot, Kenntnisse und Fähigkeiten in eine produktive Tätigkeit einzubringen;
- entlastet die Solidargemeinschaft, da auf zusätzliche Subventionen des Arbeitens verzichtet wird;
- ermöglicht allen arbeitswilligen Transferempfängern eine Sinn stiftende produktive Beschäftigung;
- erhält das Sozialrechtsverhältnis, so dass die Teilnehmer unverändert Arbeitslosengeld II empfangen;
- ermöglicht marktnahe Beschäftigung zu produktivitätsgerechten Kosten;
- gliedert sich in die bestehende Struktur der Arbeitsvermittlung ein.

Nur wenn einfache Arbeit in Deutschland wieder Realität wird, gelingt es uns, die soziale Marktwirtschaft als wirtschaftliches und gesellschaftliches Leitbild für Deutschland zu erhalten. Nur wenn ein Abbau der Arbeitslosigkeit durch die Schaffung einfacher Tätigkeiten gelingt, kann Deutschland in eine erfolgreiche Zukunft blicken.

Es ist an der Zeit, neue Wege zu gehen!

München, im Juli 2006



Randolf Rodenstock

Präsident

vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.

MIT SCHAFFENSDRANG IN ARBEIT

Vera Bünnagel, Johann Eekhoff und Steffen J. Roth

EXECUTIVE SUMMARY

Die Ausgangslage und Motivation von Schaffensdrang

In Deutschland sind rund sechs Millionen Menschen arbeitslos. Gesamtwirtschaftlich bedeutet die anhaltende Arbeitslosigkeit den Verzicht der Gesellschaft auf die Fähigkeiten und Leistungsbereitschaft dieser Bürger. Die Gesellschaft nimmt dadurch nicht nur die Ausgrenzung der Betroffenen aus der Erwerbsgesellschaft hin, die die Menschen frustriert und längerfristig den Zusammenhalt der Gesellschaft gefährdet. Sie verzichtet darüber hinaus auf die Wertschöpfung, die bei einer Nutzung der derzeit brachliegenden Arbeitskraft erzielbar wäre. Gleichzeitig bewirken die Abgaben zur Finanzierung der Transfers gefährliche Sekundärwirkungen, da sie die Leistungsanreize der noch Beschäftigten vermindern.

Der hier unterbreitete Vorschlag wird dieses drängendste Problem Deutschlands nicht alleine und nicht vollständig lösen können. Aber Schaffensdrang zeigt einen Weg auf, einem großen Teil der Arbeitslosen zumindest wieder Möglichkeiten einzuräumen, sinnvollen Tätigkeiten nachzugehen, die ihren Fähigkeiten, Erfahrungen und Kenntnissen entsprechen. Schaffensdrang entlastet die regulär beschäftigten Steuer- und Beitragszahler unmittelbar, da die Wertschöpfung der Teilnehmer das Transfererfordernis verringert. Gleichzeitig dürfte mittel- und langfristige Akzeptanz des Sozialstaates wieder erhöht werden, da das Konzept wechselseitiger Solidarität gestärkt und sichtbar umgesetzt wird.

Die Idee hinter Schaffensdrang

Versuchen Sie alle Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die Sie aus der Diskussion kennen, für einen Moment zu vergessen – das erleichtert es, die Idee hinter Schaffensdrang zu sehen. Im Grunde handelt es sich um einen sehr einfachen Ansatz, der das der Hartz-Gesetzgebung ursprünglich zugrunde liegende Motto „Fördern und Fordern“ unmittelbar und ohne Schnörkel umsetzt. Schaffensdrang erschließt Aufgaben und Tätigkeiten für Arbeitslose und fordert Transferempfänger auf, freiwillig diese Möglichkeit aufzugreifen, ihrer Selbsthilfeverpflichtung und Gegenleistungspflicht gegenüber der Solidargemeinschaft nachzukommen.

Schaffensdrang stellt für viele Arbeitslose die Annahme in Frage, sie würden sich aufgrund einer zu unattraktiven Entlohnung der für sie erreichbaren Stellen freiwillig für Arbeitslosigkeit entscheiden. Es wird nicht bestritten, dass es solche Menschen unter den Arbeitslosen gibt. Der Vorschlag der Schaffensdrang-Beschäftigung zielt jedoch auf eine andere Gruppe ab: Die meisten Menschen halten es nach wie vor für selbstverständlich, dass jeder nur die Hilfe in der Gesellschaft in Anspruch nimmt, die nach vorhergehender größtmöglicher Eigenanstrengung tatsächlich benötigt wird. Die Subsidiarität der Unterstützung durch das staatliche Mindestsicherungssystem und die Verpflichtung zur Selbsthilfe sind geltendes Gesetz. Und natürlich gibt es viele Bürger, die dieser Selbsthilfeverpflichtung nachkommen wollen: Menschen, die „nichts geschenkt haben“ möchten. Menschen, deren Stolz und Selbstbewusstsein maßgeblich dadurch bestimmt wird, dass sie sich nach Kräften bemühen, so weit wie möglich selbst für ihren Lebensunterhalt aufzukommen.

Doch das ist nicht der einzige Grund dafür, dass die Konzentration auf kurzfristige finanzielle Arbeitsanreize die komplexe Realität nicht ausreichend erfasst. Die Annahme einer Schaffensdrang-Beschäftigung kann der Aufrechterhaltung der Beschäftigungsfähigkeit dienen. Sie demonstriert eindrucksvoll den eigenen Leistungswillen. Dadurch kann sie als Investition in zukünftige Beschäftigungs- und Einkommenschancen verstanden werden. Dazu kommen der individuelle Wunsch nach einer Teilhabe an unserer stark durch Arbeitstätigkeit geprägten Gesellschaft und das natürliche Verlangen nach Kontakt zu anderen Menschen. Die meisten Bürger haben also gute Gründe, auch dann einer Beschäftigung nachzugehen zu wollen, wenn dies ihr verfügbares Einkommen kurzfristig nicht erhöht.

Die Bereitschaft zur Selbsthilfe ist von allen Transferbeziehern einzufordern. Die Gesellschaft sollte sich weniger mit der Frage aufhalten, wie sie mit einer eventuellen Verweigerungshaltung einiger Transferbezieher umgehen soll, die diesem Anspruch nicht genügen. In jedem Fall darf sie darüber nicht die Förderung derjenigen vernachlässigen, die sich regelgerecht verhalten wollen.

Schaffensdrang konzentriert sich auf die Gruppe von Arbeitslosen, die der moralischen und gesetzlichen Verpflichtung zur Selbsthilfe durch Arbeit tatsächlich nachkommen möchten. Schaffensdrang ist mithin in erster Linie ein Angebot an arbeitswillige und kooperationsbereite Transferempfänger. Die Förderung dieser Personen erfordert keine zusätzlichen finanziellen Anreize und keine Androhung härterer Sanktionen. **Diese Menschen benötigen Unterstützung beim Auffinden und Organisieren passender Beschäftigungsmöglichkeiten und die respektvolle Anerkennung ihrer Bemühungen.** Hier setzt Schaffensdrang an: Die Teilnehmer erhalten die Chance, in ihre

zukünftigen Vermittlungsperspektiven zu investieren, indem sie in geeigneten Projekten ihre Fähigkeiten ausbauen, aktualisieren und unter Beweis stellen können. Sie erhalten die Gelegenheit, sich wieder in die Erwerbsgesellschaft zu integrieren und durch die Verrichtung sinnvoller Tätigkeiten wieder ein besseres Selbstwertgefühl und die Anerkennung anderer zu erfahren.

Die Ausgestaltung des Vorschlags in aller Kürze

Schaffensdrang bietet den Transferempfängern Beschäftigungsmöglichkeiten an, die ihren Fähigkeiten entsprechen. Die Schaffensdrang-Beschäftigung erfolgt in Projektform und begründet im rechtlichen Sinne kein Arbeitsverhältnis; die Teilnehmer bleiben unverändert im Sozialrechtsverhältnis. Die Arbeitsverwaltung hat unverändert die Aufgabe, die Teilnehmer in reguläre Arbeit zu vermitteln, die Statistik wird nicht geschönt.

Für ihre Tätigkeit erhalten die Teilnehmer eine Aufwandspauschale, die sich am tatsächlichen Mehraufwand für Arbeitskleidung, Arbeitswege, etc. orientiert. Es werden ausdrücklich keine monetären Arbeitsanreize zur Teilnahme an den Schaffensdrang-Beschäftigungen gesetzt. Dies bedeutet umgekehrt, dass die monetären Anreize zur Suche nach regulärer Arbeit durch Schaffensdrang nicht reduziert werden: Denn eine Erhöhung der verfügbaren Einkommen gelingt erst durch eine reguläre Beschäftigung, nicht bereits durch die Teilnahme an der arbeitsmarktpolitischen Maßnahme.

Attraktiv werden die Schaffensdrang-Beschäftigungen für die Teilnehmer, weil die Einsatzgebiete nicht auf so genannte „zusätzliche“ Tätigkeiten beschränkt werden. Im Gegenteil: Es können und sollen möglichst produktive Tätigkeiten verrichtet werden, die zugleich den Fähigkeiten der Teilnehmer entsprechen und in die Eingliederungspläne der Arbeitsvermittler passen. Des Weiteren erfolgt keine Beschränkung auf steuerrechtlich als gemeinnützig anerkannte Projektträger. **Die Privatwirtschaft wird ausdrücklich aufgefordert, im Rahmen ihrer Möglichkeiten Schaffensdrang-Beschäftigungen zu erschließen.** Dies erhöht die Chancen der Betroffenen, praktische und am Markt verwertbare Erfahrungen zu sammeln und womöglich in reguläre Beschäftigung übernommen zu werden.

Dabei sind die jeweiligen Projekte in Schaffensdrang für die Gesellschaft mindestens kostenneutral. Dies wird dadurch erreicht, dass keinerlei Subventionen gezahlt werden. Kosten, die durch die Schaffensdrang-Tätigkeit anfallen, werden den jeweiligen Projektträgern angelastet, die die Schaffensdrang-Teilnehmer einsetzen. Genau dadurch wird gewährleistet, dass innerhalb von Schaffensdrang tatsächlich nur produktive Tätigkeiten verrichtet werden: In

Frage kommen nur Tätigkeiten, für die mindestens eine kostendeckende Zahlungsbereitschaft der „Auftraggeber“ besteht. Beschäftigungstherapien, die mehr Ressourcen verbrauchen als Wertschöpfung erzielen, sind ausgeschlossen.

In vielen Tätigkeiten erbringen die Teilnehmer eine höhere Wertschöpfung als zur Deckung der Kosten erforderlich. Dieser zusätzliche Wert fließt an die Solidargemeinschaft, die für die Transferzahlungen aufkommt. Die Teilnehmer reduzieren damit die im Saldo in Anspruch genommene Hilfeleistung, sie sparen der Solidargemeinschaft einen Teil der Kosten der sozialen Mindestsicherung ein. Umgesetzt wird dies durch frei ausgehandelte Entleihgebühren: Diese müssen die Projektträger an den jeweiligen Transferträger bezahlen, wenn sie einen arbeitswilligen Transferempfänger beschäftigen möchten.

Da die Projekte mindestens kostenneutral sind, häufig sogar Kosten sparend, entfällt die Notwendigkeit, einzelne Arbeitslose auszuschließen oder nach kurzer Zeit wieder in Untätigkeit zurück zu schicken. Schaffensdrang kann sowohl auf eine Einschränkung der Zielgruppe als auch auf Befristungen verzichten. Jeder teilnahmewillige Arbeitslose kann einer Schaffensdrang-Beschäftigung nachgehen, solange die Arbeitsvermittlung dieser Tätigkeit zustimmt.

Schaffensdrang ist Teil einer Gesamtstrategie des „Förderns und Forderns“ Schaffensdrang fördert die Bürger, die tatsächlich Hilfe beim Wiedereinstieg in eine regelmäßige marktnahe Beschäftigung brauchen. Diese arbeitswilligen Transferbezieher verdienen die Aufmerksamkeit, die Unterstützung und den Respekt der Gesellschaft: Sie sind freiwillig bereit, ihre Kraft, ihre Erfahrung, ihre Kenntnisse und Fähigkeiten in eine produktive Tätigkeit einzubringen, ohne gleichzeitig Ansprüche auf weitere Anteile des Sozialprodukts zu stellen, die durch ihre Wertschöpfung nicht gedeckt sind. Die Schaffensdrang-Teilnehmer entlasten die Gemeinschaft, indem sie einen Teil der andernfalls notwendigen Transfereinkommen selbst erwirtschaften. Sie agieren darüber hinaus als Vorbilder einer gegenseitigen Solidarität. Sie demonstrieren, dass der Versuch, die in Anspruch genommene Hilfe so gering wie möglich zu halten, ebenso selbstverständlich ist wie die Garantie, von der Solidargemeinschaft die noch verbleibende notwendige Hilfe zu erhalten. Sie wirken damit der Entwicklung einer immer stärkeren Anspruchsmentalität entgegen.

Selbstverständlich muss in einem zweiten Schritt bei weniger kooperativen arbeitslosen Transferempfängern die Selbsthilfeverpflichtung und die Gegenseitigkeit von Solidarität konsequent eingefordert werden. Dafür ist Schaffensdrang jedoch nicht der richtige Rahmen. Maßnahmen für Arbeitsverweigerer dürfen auf keinen Fall mit Schaffensdrang vermischt werden.

Schaffensdrang eröffnet neue Chancen für alle Beteiligten

Für arbeitswillige Transferbezieher erhöht Schaffensdrang die Chancen auf eine (Wieder-)Eingliederung in reguläre Beschäftigung, indem sie ihre Beschäftigungsfähigkeit, Produktivität und Leistungsbereitschaft aufrechterhalten und verbessern können und ein entsprechendes Signal an potenzielle Arbeitgeber senden. Darüber hinaus eröffnen die Schaffensdrang-Beschäftigungen unmittelbar die Möglichkeit zur Selbsthilfe und zur Erbringung einer Gegenleistung für die empfangene Unterstützung. Sie schaffen Gelegenheit zur Knüpfung von Kontakten und zur Teilhabe an der Arbeitsgesellschaft.

Als Projektträger können in Schaffensdrang kommunale, gemeinnützige und privatwirtschaftliche Unternehmen ebenso Beschäftigungen erschließen wie Vereine, Bürgerinitiativen und private Haushalte. Für diese Projektträger ergeben sich durch Schaffensdrang neue Möglichkeiten, zahlreiche Tätigkeiten legal verrichten zu lassen, die sonst unerledigt bleiben oder der Schattenwirtschaft überlassen werden, da die Wertschöpfung im Verhältnis zu den Beschäftigungskosten zu gering ist. Die Schaffensdrang-Beschäftigung wird ein weiterer Wettbewerbsparameter der Unternehmen, indem sie die angebotenen Dienstleistungen und Produkte ausweiten und ergänzen können. Gleichzeitig ergeben sich für die Projektträger Möglichkeiten der Hilfestellung für arbeitslose Transferbezieher sowie zur Erprobung neuer Tätigkeitsfelder und potenzieller neuer Mitarbeiter.

Die Arbeitsvermittler haben die Aufgabe, mit den einzelnen Arbeitslosen individuelle Eingliederungsstrategien zu erarbeiten. Schaffensdrang bedeutet für die Mitarbeiter der Arbeitsvermittlung nicht zusätzliche Arbeit, denn die Zahl der Kunden und ihre Problemsituation verschärft sich durch den Vorschlag nicht. Schaffensdrang stellt den Arbeitsvermittlern umgekehrt ein zusätzliches Instrument zur Verfügung. Seine Integration in die Eingliederungspläne ermöglicht, mehr Menschen eine Beschäftigung anzubieten, die ihren Fähigkeiten entspricht und ihre Chancen auf Vermittlung in reguläre Beschäftigung erhöht.

Schaffensdrang kann zunächst in einzelnen Kommunen oder Arbeitsamtsbezirken erprobt werden. Es werden sich verantwortungsvolle Politiker und Arbeitsmarktakteure finden, die den Vorschlag in ihrem Verantwortungsbereich aufgreifen, weil sie erkennen, dass es dadurch nichts zu verlieren, aber eine ganze Menge zu gewinnen gibt.

Die motivierten und leistungsbereiten Transferempfänger verdienen die respektvolle und ernsthafte Unterstützung der Solidargemeinschaft bei ihrem Versuch der Selbsthilfe. Es ist an der Zeit, neue Wege zu gehen!

MIT SCHAFFENSDRANG IN ARBEIT

Vera Bünnagel, Johann Eekhoff und Steffen J. Roth

1. Ausgangslage	18
1.1 Unvertretbar hohe Arbeitslosigkeit	18
1.2 Die politische Diskussion fokussiert die falschen Instrumente	21
2. Ziele und Zielgruppe von Schaffensdrang	26
2.1 Erschließung produktiver Beschäftigung	26
2.2 Eine Chance für alle, die derzeit aufgrund einer Differenz zwischen Arbeitskosten und Produktivität keine reguläre Beschäftigung finden	28
2.3 Eine Chance für motivierte Arbeitssuchende, die aus unterschiedlichsten Gründen freiwillig teilnehmen möchten	30
2.3.1 Wunsch nach Eigenverantwortlichkeit	30
2.3.2 Zukünftige materielle Besserstellung	32
2.3.3 Sinnstiftung durch produktive Tätigkeiten	33
3. Konkrete Ausgestaltung von Schaffensdrang	38
3.1 Status der Teilnehmer	38
3.1.1 Verbleib im Sozialrechtsverhältnis	38
3.1.2 Freiwillige Teilnahme	39
3.1.3 Kurzfristige Wechsel in reguläre Beschäftigung und zwischen Projekten	41
3.1.4 Mitsprache bei Einsatzbereichen	43
3.1.5 Offener Zugang, aber kein Rechtsanspruch	45
3.2 Ausgestaltung und Organisation der Projekte	46
3.2.1 Ansiedlung auf lokaler Ebene	46
3.2.2 Eine Koordinierungsstelle initiiert Projekte und vermittelt Teilnehmer	47
3.2.3 Gegenfinanzierung aller Kosten durch die Projektträger	50
3.2.4 Keine Beschränkung des Umfangs und der Dauer der Beschäftigung	57
3.3 Potenzielle Projektträger	58
3.4 Potenzielle Tätigkeiten	60

4. Abgrenzung zu und Kompatibilität mit anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten	74
4.1 Kombilöhne	75
4.2 Workfare-Modelle	79
4.3 1-Euro-Jobs	80
4.4 Kostenlose Praktika	82
4.5 Mini- und Midi-Jobs	83
4.6 Arbeitnehmerüberlassung	85
5. Fazit und Ausblick	88
Literatur	92

Abbildungsverzeichnis	
Abb. 1: Wohlfahrtsverluste durch Arbeitslosigkeit	20
Abb. 2: Wohlfahrtsverluste durch Kombilöhne	22
Abb. 3: Wohlfahrtsgewinne durch Schaffensdrang	27
Abb. 4: Das Problem zu geringer Produktivität	29
Abb. 5: Motivation zur freiwilligen Teilnahme an Schaffensdrang-Projekten	35
Abb. 6: Dreiecksbeziehung zwischen Teilnehmer, Projektträger und Koordinierungsstelle	38
Abb. 7: Bestimmungsfaktoren des Einsatzbereichs	43
Abb. 8: Aufgaben der Koordinierungsstelle	48
Abb. 9: Finanzbeziehungen	51
Abb. 10: Haushaltsbelastung mit und ohne Schaffensdrang	56

Side-Steps	
Solidarität ist keine Einbahnstraße	31
Können die Transferempfänger diese positiven Effekte nicht ebenso gut durch ehrenamtliches Engagement erzielen?	34
Ist Schaffensdrang überhaupt mit dem Recht auf ein selbstbestimmtes Leben vereinbar?	41
Kommt es durch die Koordinierungsstellen zu zusätzlichem bürokratischen Aufwand?	49
Bereichern sich durch Schaffensdrang die Projektträger auf Kosten der Solidargemeinschaft?	55
Schafft Schaffensdrang durch die Projekte einen zweiten Arbeitsmarkt?	60
Kommt es durch Schaffensdrang zu Wettbewerbsverzerrungen?	67
Verdrängen Schaffensdrang-Projekte reguläre Beschäftigungsverhältnisse?	69
Vernachlässigt Schaffensdrang die Transferentzugsproblematik?	77

1

■ Ausgangslage

- 1.1 Unvertretbar hohe Arbeitslosigkeit
- 1.2 Die politische Diskussion fokussiert die falschen Instrumente



MIT SCHAFFENSDRANG IN ARBEIT

Vera Bünnagel, Johann Eekhoff und Steffen J. Roth*

1. AUSGANGSLAGE

1.1 Unvertretbar hohe Arbeitslosigkeit

In Deutschland fehlen sechs Millionen Arbeitsplätze. In Deutschland fehlen rund sechs Millionen Arbeitsplätze.¹ Seit Jahrzehnten verschärft sich das Problem der Unterbeschäftigung kontinuierlich – die existierenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente konnten diesen Trend bislang weder stoppen noch umkehren.

Die hohe Arbeitslosigkeit ist das größte gesellschaftliche Problem der Bundesrepublik Deutschland. Die folgenden drei Dimensionen verdeutlichen dies jede für sich und erst recht in ihrer Summe: Erstens liegen die Fähigkeiten der betroffenen Menschen brach, zweitens leiden viele Arbeitslose stark unter der mit diesem Status verbundenen Stigmatisierung und Ausgrenzung und drittens entstehen aufgrund des hohen Transfervolumens erhebliche Verzerrungen der Leistungsanreize in allen Einkommensklassen.

Die Gesellschaft verzichtet auf die Nutzung der Fähigkeiten der Arbeitslosen. Die sechs Millionen Arbeitslosen verfügen über wertvolle Fähigkeiten und Kenntnisse, die viele von ihnen gern in die Gesellschaft einbringen würden, indem sie zur Produktion von Waren und zur Bereitstellung von Dienstleistungen beitragen. Der Verzicht auf ihre Arbeitskraft schmälert den Wohlstand der Gesellschaft erheblich – Schätzungen zufolge um 230 Milliarden Euro allein im Jahr 2002.² Schaffensdrang ermöglicht diesen Menschen eine produktive Beschäftigung und darüber die Nutzung der brachliegenden Arbeitskraft – zum Vorteil dieser Menschen und zum Vorteil der Gesellschaft.

Den Betroffenen fehlt die Sinnstiftung durch produktive Tätigkeiten. Natürlich ist die materielle Situation der Betroffenen durch das Fehlen von Erwerbsmöglichkeiten beeinträchtigt. Neben finanziellen Problemen spielen jedoch vielfach psychosoziale Beeinträchtigungen eine mindestens ebenbürtige Rolle: Unsere Gesellschaft definiert sich zu großen Teilen über die Erwerbsarbeit. Wer nicht aktiv an der Erwerbsgesellschaft teilhat, wird häufig

implizit oder explizit stigmatisiert – ungeachtet der Tatsache, dass es den Betroffenen vielfach an geeigneten Möglichkeiten fehlt, sich produktiv einzubringen. Und selbst, wenn das soziale Umfeld der Betroffenen Verständnis für ihre Situation aufbringt und anerkennt, dass viele Arbeitslose nicht freiwillig in Untätigkeit verharren, sondern trotz umfassender Bemühungen durch Reglementierungen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind – mit Gefühlen wie Entmutigung und Verlust des Selbstwertgefühls, die mit Arbeitslosigkeit häufig einhergehen, müssen die Betroffenen dennoch fertig werden. Die produktiven Tätigkeiten im Rahmen von Schaffensdrang ermöglichen den Transferempfängern die Überwindung dieser für sie persönlich sehr unbefriedigenden Situation.³

Die dritte Dimension schließlich folgt aus der Reduzierung der Leistungsanreize infolge der materiellen Unterstützung der Arbeitslosen durch die Gesellschaft. Transfers zur Sicherung des Existenzminimums sind in Deutschland politisch weitgehend unumstritten und ökonomisch gut zu begründen. Allerdings dürfen ihre Nebenwirkungen nicht unbeachtet bleiben. Finanzielle Aspekte sind bei weitem nicht die einzigen Motive, einer regulären Beschäftigung nachzugehen, aber dennoch ein wichtiger Anreiz zur Erbringung einer produktiven Leistung – insbesondere bei der Entscheidung über eine Ausdehnung des Umfangs der erbrachten Tätigkeit. Je höher die staatlichen Umverteilungsleistungen, desto stärker muss der Staat zu ihrer Finanzierung die durch produktive Tätigkeit erzielten Einkommen seiner Bürger beschneiden. Die Lohnsignale werden verzerrt: Ein höheres Einkommen erhöht den materiellen Wohlstand der leistungsfähigen Bürger bei hohen Steuern und Sozialabgaben weniger stark als ohne diese Beschneidung. Die Abgabenbelastung reduziert damit beispielsweise die Anreize, sich fortzubilden oder mehr zu arbeiten.

Hinzu kommt die Beeinträchtigung materieller Leistungsanreize infolge der Belastung durch Unterstützungsleistungen.

Die Schaffensdrang-Projekte helfen dabei, die Steuer- und Abgabensituation mittelfristig zu entschärfen: Die in den Projekten erbrachte Wertschöpfung kommt der Gesellschaft zu Gute und verringert den Transferbedarf. Die Lohnsignale nähern sich wieder stärker den tatsächlichen Knappheitsverhältnissen, Verzerrungen werden abgebaut, der gesamtgesellschaftliche Wohlstand erhöht sich.

* Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln. www.iwp.uni-koeln.de. Ein Teil der Vorarbeiten für diese Studie wurde im Rahmen des durch die Fritz Thyssen Stiftung geförderten Forschungsprojekts „Nicht-intendierte Wirkungsmechanismen in der Arbeitsmarktpolitik“ geleistet.

1 Vgl. exemplarisch Fuchs, Walwei und Weber (2005), S. 3.

2 Vgl. Bach und Spitznagel (2003), S. 2-3.

3 Vgl. zu den extremen nicht-pekuniären Kosten der Arbeitslosigkeit etwa die Ergebnisse der Panel-Analyse von Winkelmann und Winkelmann (1998). Auch Umfragen unter Teilnehmern vor und während der Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit im Kreis Herford zeigen eine deutliche Stabilisierung des individuellen Selbstwertgefühls, mehr Unternehmungslust und Verbesserungen hinsichtlich des empfundenen Gesundheitszustands (Vgl. Kempken und Trube, 1997). Vgl. auch Hackenberg und Wagner (1997), S. 221, die resümieren: „Von daher haben arbeitslose Menschen im Durchschnitt einen enormen Arbeitsanreiz.“

Abb. 1: Wohlfahrtsverluste durch Arbeitslosigkeit



Auch die Leistungsanreize der Transferempfänger werden beeinträchtigt. Auch die Leistungsanreize der Transferempfänger werden durch die Unterstützungszahlungen der Gesellschaft reduziert, da selbst erzielte Markteinkommen in der Regel aus guten Gründen auf die Transfers angerechnet werden. Mangelnde finanzielle Anreize dürften jedoch nur teilweise die Ursache der Arbeitslosigkeit sein. Ein Großteil der Arbeitslosen möchte gern einer Tätigkeit nachgehen, auch wenn sie das verfügbare Einkommen kurzfristig nicht erhöht.⁴

Die Hauptursache von Arbeitslosigkeit ist das Fehlen passender Beschäftigungsmöglichkeiten. Vielfach dürfte somit ein Fehlen passender Beschäftigungsmöglichkeiten die Ursache andauernder Arbeitslosigkeit sein. Schaffensdrang konzentriert sich deshalb darauf, den arbeitswilligen Transferempfängern die Gelegenheit zur Selbsthilfe zu ermöglichen. Die zahlreichen zu unrecht in die Schublade der „Faulenzer“ eingeordneten unfreiwilligen Transferempfänger sollen die Möglichkeit erhalten, ihre Umwelt von ihrem Willen und ihrer Fähigkeit zur eigenständigen (wenn auch in einigen Fällen vielleicht nicht vollständig aus eigener Kraft möglichen) Existenzsicherung zu überzeugen. Es geht um die Gewährung von Freiheitsrechten – der Ausschluss dieser Menschen von der Erwerbsgesellschaft ist nicht zu rechtfertigen. Schaffensdrang ermöglicht ihnen die Teilhabe an der Erwerbsgesellschaft und darüber Selbsthilfe und Selbstverwirklichung, ohne gesamtgesellschaftlich negative Nebenwirkungen hervorzurufen.

Die Kosten einfacher Tätigkeiten übersteigen bislang vielfach die Zahlungsbereitschaft. Die von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen verfügen über wertvolle Fähigkeiten, zur Erstellung von Produkten oder Dienstleistungen beizutragen, die anderen Menschen Nutzen stiften würden. Hauptgrund für den Mangel an Jobs ist somit nicht ein Mangel an Aufgaben, sondern dass die Inanspruchnahme einfacher Tätigkeiten derzeit in vielen Fällen zu teuer ist.⁵ Die

⁴ Zu den Motiven einer freiwilligen Teilnahme vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3.

⁵ Dass es Deutschland in Zukunft für grundsätzlich arbeitsfähige Personen keine Beschäftigung mehr geben sollte, erscheint aus ökonomischer Perspektive absurd. Dennoch identifiziert Layard (1997), S. 13 eben diesen von ihm als „lump-of-labour fallacy“ bezeichneten weit verbreiteten Irrtum als den Haupthinderungsgrund effektiver Politik gegen Langzeitarbeitslosigkeit.

für solche Tätigkeiten bestehende Zahlungsbereitschaft deckt vielfach nicht die Kosten, die eine Erledigung der Aufgaben in regulärer Beschäftigung in bestehenden Lohnbereichen verursachen würde. Das gilt für die private Nachfrage nach Dienstleistungen ebenso wie für die Erledigung von im öffentlichen Interesse stehenden Leistungen oder die Kosten-Nutzen-Abwägung von Unternehmen, die die Einstellung zusätzlicher Mitarbeiter erwägen. In Schaffensdrang-Projekten soll dieses Beschäftigungspotenzial erschlossen werden.

1.2 Die politische Diskussion fokussiert die falschen Instrumente

Die aktuelle politische Debatte fokussiert den Mangel an finanziellen Arbeitsanreizen auf Seiten der Transferbezieher. Es ist unbestritten, dass ein Teil der Arbeitslosen das gesetzlich fixierte und im Wertegefüge eines Großteils der Menschen verankerte Selbsthilfegebot missachtet und Möglichkeiten zur Erzielung eigenen Einkommens nicht oder nicht ausreichend nutzt. Diese Einstellung sollte man jedoch nicht verallgemeinern und die arbeitswilligen Transferempfänger damit weiter stigmatisieren. Erst recht sollte man diese Einstellung nicht belohnen und dadurch weiter verstärken. Genau dies jedoch würde durch die Umsetzung der aktuell diskutierten Subventionierung niedrig entlohnter Tätigkeiten durch Kombilöhne geschehen. Kombilöhne setzen die falschen Signale und bergen gefährliche Nebenwirkungen.

Kombilöhne suggerieren, dass ein Job nur zumutbar sei, wenn dadurch das verfügbare Einkommen des Transferempfängers erhöht wird. Dies widerspricht aber den von vielen Gesellschaftsmitgliedern geteilten Normen und bestehenden Gesetzen.⁶ Zudem würden den Kombilohnempfängern mit Hilfe staatlicher Zuschüsse Einkommen zugestanden, die mit dem Bedürftigkeitsprinzip⁷ nicht vereinbar sind.

Die Subventionierung durch Kombilöhne ist teuer und setzt falsche Signale.

Normwidriges Verhalten würde belohnt.

⁶ Vgl. dazu „Solidarität ist keine Einbahnstrasse“ in Abschnitt 2.3.1.

⁷ Das Bedürftigkeitsprinzip ist ein zentraler Grundsatz unseres Steuer-Transfersystems, das dem Leistungsfähigkeitsprinzip zur Seite gestellt ist. Das Leistungsfähigkeitsprinzip besagt, dass die zur Finanzierung öffentliche Güter und staatlicher Aufgaben erforderlichen finanziellen Mittel von den Bürgern nach Maßgabe der individuellen Leistungsfähigkeit erhoben werden: Wer mehr Einkommen hat, trägt einen größeren Anteil der Kosten als jemand mit geringem Einkommen. Wessen Einkommen gerade zur Sicherung der eigenen Existenz ausreicht, der ist im einkommensteuerrechtlichen Sinne nicht leistungsfähig: Er ist von der Steuerfinanzierung der öffentlichen Aufgaben befreit und zahlt keine Einkommensteuer. Wer lediglich über ein Einkommen unterhalb des soziokulturellen Existenzminimums verfügt, ist bedürftig, also „negativ leistungsfähig“. Nur wer in diesem Sinne bedürftig ist, hat Anspruch auf Unterstützung durch die Solidargemeinschaft („Bedürftigkeitsprinzip“). Je weiter das Einkommen unter dem Existenzminimum liegt, desto größer ist die Bedürftigkeit und desto höher der Anspruch, die Hilfe der Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen. Zu den damit einhergehenden Verpflichtungen vgl. die Abschnitte 2.3.1 und 3.1.2.

Bereits die Diskussion über die Notwendigkeit finanzieller Arbeitsanreize scheint das Fehlverhalten der Leistungsverweigerer zu legitimieren. Sie untergräbt damit die normgerechte Einstellung derjenigen, die ihrer Selbsthilfeverpflichtung nachkommen oder bereit dazu wären, wenn Ihnen ein Job angeboten würde. Kombilöhne fördern damit eine noch verstärkte Anspruchsmentalität und verschärfen so das Problem, das sie zu bekämpfen versuchen. Hinzu kommt die enorme fiskalische Belastung in Folge der Subventionierung. Selbst bei einer – im übrigen stark diskriminierenden – Beschränkung des Transfers auf bestimmte Gruppen wird die Gesellschaft mit Milliardenbeträgen belastet, was wiederum Arbeitsanreize vermindert und durch die erforderlichen Steuern und Abgaben reguläre Jobs vernichtet.⁸

Abb. 2: Wohlfahrtsverluste durch Kombilöhne



Schaffensdrang setzt stattdessen auf das Selbsthilfegebot und die Selbsthilfebereitschaft vieler Transferempfänger.

⁸ Zur ausführlichen Diskussion verschiedener Kombilohnvorschläge und ihrer Wirkung siehe die vbw-Broschüre „Vorsicht vor Kombilöhnen“ (Eekhoff und Roth, 2006). Eine kurze Abgrenzung der Kombilöhne zu Schaffensdrang erfolgt in Abschnitt 4.1. Genau genommen existieren auch heute bereits Kombilöhne: Die Freibeträge beim Arbeitslosengeld II innerhalb bestimmter Grenzen haben genau diese Wirkung. Die aktuelle Diskussion fokussiert Subventionen noch über diese Freibeträge hinaus.

A hand pointing to the right against a blue, textured background. The hand is in the foreground, and the background is a repeating pattern of blue and white shapes, possibly representing water or a woven material.

2

■ Ziele und Zielgruppe von Schaffensdrang

- 2.1 Erschließung produktiver Beschäftigung
- 2.2 Eine Chance für alle, die derzeit aufgrund einer Differenz zwischen Arbeitskosten und Produktivität keine reguläre Beschäftigung finden
- 2.3 Eine Chance für motivierte Arbeitssuchende, die aus unterschiedlichsten Gründen freiwillig teilnehmen möchten
 - 2.3.1 Wunsch nach Eigenverantwortlichkeit
 - 2.3.2 Zukünftige materielle Besserstellung
 - 2.3.3 Sinnstiftung durch produktive Tätigkeiten

2. ZIELE UND ZIELGRUPPE VON SCHAFFENSDRANG

2. ZIELE UND ZIELGRUPPE VON SCHAFFENSDRANG

2.1 Erschließung produktiver Beschäftigung

Teilnehmer erhalten die Möglichkeit, ihre Fähigkeiten zu nutzen und auszubauen.

Schaffensdrang erschließt in lokalen Projekten bei Kommunen und öffentlichen Einrichtungen, bei Unternehmen und privaten Arbeitgebern Beschäftigungsmöglichkeiten. Dabei handelt es sich ausschließlich um produktive Tätigkeiten, die einen Mehrwert schaffen, in denen also zusätzliche Wertschöpfung generiert wird: Die Teilnehmer produzieren Güter und erbringen Dienstleistungen, für die andere Menschen eine Zahlungsbereitschaft besitzen, die diesen also Nutzen stiften. Viele Waren und Dienstleistungen können zusätzlich oder zu geringeren Preisen angeboten werden. Der gesellschaftliche Wohlstand steigt.

Die Projekte geben Arbeitslosen die Möglichkeit, Tätigkeiten nachzugehen, die ihren Fähigkeiten und Neigungen entsprechen. Bislang sind viele von ihnen durch unterschiedlichste Regulierungen de Facto vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen.⁹ Schaffensdrang ermöglicht ihnen, ihre Leistungsbereitschaft unter Beweis zu stellen, ihre Kenntnisse und Qualifikationen einzubringen und „on the job“ auszubauen sowie gleichzeitig ihre Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung so weit wie möglich zu reduzieren. Es sollte gesellschaftlich selbstverständlich sein, diese Mitbürger in ihrer Selbsthilfebemühung zu bestärken und zu unterstützen.

Schaffensdrang ermöglicht verantwortungsbewusstes Verhalten und trägt dazu bei, dieses zu fördern.

Schaffensdrang setzt dabei nicht auf finanzielle Anreize zur Aufnahme von Tätigkeiten, sondern auf verantwortungsbewusstes, norm- und gesetzestreu Verhalten der Transferempfänger. Selbsthilfebemühungen werden nicht subventioniert, zahlen sich für die Teilnehmer aber trotzdem aus.¹⁰ Es kommt zu keiner fiskalischen Belastung. Im Gegenteil: der Ertrag, den die Teilnehmer erwirtschaften, kommt der Solidargemeinschaft zu Gute, es kommt zu einer fiskalischen Entlastung.¹¹

⁹ Beispielhaft hervorzuheben ist an dieser Stelle das Günstigkeitsprinzip in seiner sehr einseitigen Interpretationsweise. Es besagt, das von tarifvertraglichen Regelungen nur „zu Gunsten“ eines Arbeitnehmers abgewichen werden darf. Als begünstigend werden mehr Lohn, mehr Kündigungsschutz, weniger Arbeitsstunden, mehr Urlaubstage etc. gesehen. Die Abwägung zwischen den einzelnen Komponenten oder ein (teilweiser) Verzicht zur Sicherung des eigenen Arbeitsplatzes durch einen bereits Beschäftigten oder die Ermöglichung eines Arbeitsplatzes für einen Arbeitslosen ist durch dieses Prinzip nicht gedeckt. Diese Mindestleistungen beschränken die Vertragsfreiheit und verhindern das Zustandekommen von Arbeitsverhältnissen. Eine First-Best-Lösung wäre sicherlich der Abbau dieser Einschränkungen, dies erscheint jedoch aktuell schwer durchsetzbar. Im Gegenteil – die Debatte um Mindestlöhne zeigt, dass sich dieses Problem eher noch zu verschärfen droht.

¹⁰ Zur Rationalität der freiwilligen Teilnahme auch ohne die Subventionierung der Projektstätigkeit vgl. Abschnitt 2.3.

¹¹ Vgl. dazu ausführlicher den Abschnitt 3.2.3 zur Finanzierung.

Die Vermittlung in reguläre Beschäftigungsverhältnisse ist ausdrückliches Ziel des Vorschlags. Es ist so ausgestaltet, dass eine solche Vermittlung jederzeit möglich und attraktiv ist. Die Schaffensdrang-Beschäftigungen werden in den Eingliederungsplan des Arbeitssuchenden eingepasst. Die Tätigkeit in den Projekten wird für viele Teilnehmer mit verbesserten Chancen auf eine Vermittlung in reguläre Beschäftigung einhergehen. Ein Übergang hat explizit Vorrang vor der weiteren Teilnahme.

Eine Vermittlung in reguläre Beschäftigung wird explizit angestrebt.

Anders als durch Subventionsmodelle werden Normen und Gesetze durch die Schaffensdrang-Projekte nicht untergraben, sondern gestärkt und öffentlichkeitswirksam eingefordert. Transferempfänger, die bislang bewusst gegen das Selbsthilfegebot verstoßen, indem sie die Annahme von Jobs verweigern, werden ihr Verhalten möglicherweise überdenken. Die Leistungsverweigerer geraten in einen Rechtfertigungszwang sich selbst und ihrem Umfeld gegenüber, wenn sie erkennen müssen, dass ihr soziales Umfeld eine Gegenleistung erwartet, und dass es Transferempfänger gibt, die diese Ansichten teilen und danach handeln.

Abb. 3: Wohlfahrtsgewinne durch Schaffensdrang



Darüber hinaus hat Schaffensdrang eine Reihe positiver Nebenwirkungen: So dürfte die Schwarzarbeit zurückgehen, weil einfache Tätigkeiten wieder auf legalem Wege zu Preisen angeboten werden können, die Unternehmen und Verbraucher zu zahlen bereit sind. Die Integration von Migranten könnte erleichtert werden, da gerade sie in Deutschland aufgrund von Sprachschwierigkeiten häufig lediglich einfache Tätigkeiten ausführen können und damit bislang nur geringe Chancen auf eine schnelle Integration in die Erwerbsgesellschaft haben. Diese Chancen werden durch Schaffensdrang erhöht. Ähnliches gilt für die Verbesserung der Berufs- und Ausbildungsfähigkeit von Jugendlichen.

Schaffensdrang ist mit positiven Nebenwirkungen verbunden, etwa bezüglich illegaler Beschäftigung.

2. ZIELE UND ZIELGRUPPE VON SCHAFFENSDRANG

Es erfolgt keine Beschränkung auf formal Geringqualifizierte, ... Selbstverständlich können die spezifischen Probleme dieser Menschen nicht durch Schaffensdrang alleine gelöst werden, sondern erfordern zusätzliche Instrumente und Anstrengungen. Ein „training on the job“ im Rahmen von Schaffensdrang kann jedoch begleitend oder überbrückend helfen, Fähigkeiten auszubauen, Kontakte zu knüpfen und potenzielle Arbeitgeber von den eigenen Fähigkeiten zu überzeugen.

2.2 Eine Chance für alle, die derzeit aufgrund einer Differenz zwischen Arbeitskosten und Produktivität keine reguläre Beschäftigung finden

Von Arbeitslosigkeit – in vielen Fällen Langzeitarbeitslosigkeit – betroffen sind zum großen Teil Menschen mit geringer Qualifikation oder mit Qualifikationen, die inzwischen entwertet wurden – durch Strukturwandel und technischen Fortschritt oder durch internationale Arbeitsteilung. Diese sehr große und sehr heterogene Gruppe kann zusammenfassend als „geringproduktive Arbeitssuchende“ bezeichnet werden. Dies soll ausdrücken, dass ihre Produktivität aktuell nicht hoch genug ist, um die Kosten ihrer Beschäftigung zu decken. Sie erwirtschaften für ihre potenziellen Arbeitgeber weniger, als diesen durch ihre Beschäftigung an Lohnkosten, Lohnzusatzkosten und Aufwendungen für die Bereitstellung und Ausrüstung des Arbeitsplatzes entsteht. Diese „Lücke“ zwischen Aufwendungen und Ertrag für einen zusätzlichen Beschäftigten hält potenzielle Arbeitgeber davon ab, diese Arbeitssuchenden im Rahmen regulärer Beschäftigung anzustellen.¹²

Die von dieser „Lücke“ Betroffenen sind die Hauptzielgruppe von Schaffensdrang, wobei an beiden Seiten angesetzt wird: Ermöglicht wird eine Beschäftigung zu geringeren Kosten und eine allmähliche Steigerung der Produktivität der Teilnehmer. Die „Lücke“ wird verkleinert.

... denn auch bei qualifiziertem Abschluss kann die individuelle Produktivität die Beschäftigungskosten unterschreiten. Die Zielgruppe ist damit bewusst nicht ausschließlich oder vorwiegend auf die Gruppe formal Geringqualifizierter eingeschränkt, sondern schließt arbeitslose Menschen mit qualifizierten Abschlüssen explizit ein. Denn auch mit einem formalen Abschluss kann die individuelle Produktivität geringer sein als die Beschäftigungskosten. Entscheidend ist letztlich immer dieses Verhältnis. Da die Beschäftigungskosten im regulären Arbeitsmarkt und zu bestehenden Lohnstrukturen mit der formalen Qualifikation variieren und die formale Qualifikation darüber hinaus kein Garant für bestimmte individuelle Erträge ist,

kann die beschriebene Lücke bei ganz unterschiedlichen Qualifikationsniveaus vorliegen. Von „Geringproduktivität“ im oben definierten Sinne können also ganz unterschiedliche Menschen betroffen sein.

Abb. 4: Das Problem zu geringer Produktivität



Auch in die andere Richtung erfolgt keine Zugangsbegrenzung: Auch Transferempfänger, die zwar arbeitsfähig sind, deren erwartete Leistungsfähigkeit jedoch so gering ist, dass sie sich kurz-, mittel- oder auch langfristig vermutlich nicht vollständig aus ihrer Hilfebedürftigkeit befreien können, erhalten die Möglichkeit zur dauerhaften Selbsthilfe im Rahmen ihrer Möglichkeiten.

Schaffensdrang-Projekte belasten die öffentlichen Haushalte nicht und stehen daher grundsätzlich jedem motivierten Hilfeempfänger offen. Im Gegensatz dazu ist der Zugang bei subventionierten Instrumenten meist auf bestimmte Personengruppen beschränkt, um die Finanzierbarkeit zu gewährleisten. Anhand letztlich willkürlicher Kriterien muss dann festgelegt werden, ob ein Bedürftiger die Möglichkeit erhält, an einem Projekt teilzunehmen und so in den Genuss der damit verbundenen Vorteile zu kommen, oder ob ihm der Zugang verwehrt wird.

Bei Schaffensdrang erfolgt hingegen keinerlei Diskriminierung beim Zugang zu den Projekten – weder nach unterschiedlicher Dauer der Arbeitslosigkeit noch nach Alter, nach formaler Qualifikation oder Bezug unterschiedlicher Transferarten (steuer- vs. beitragsfinanzierte Ansprüche). Es ist lediglich sicherzustellen, dass die Wertschöpfung aus den Projekten dem jeweiligen Transferträger zu Gute kommt und mindestens die anfallenden Organisations- und Verwaltungskosten deckt. Konflikte durch Ungleichbehandlung werden ausgeschlossen.

Es kommt zu keinerlei Diskriminierung beim Zugang zur Teilnahme an den Projekten – weder nach Alter noch nach Qualifikation, Eingliederungschancen, Dauer der Arbeitslosigkeit oder Art der bezogenen Transfers.

¹² Vgl. auch Sachverständigenrat (2005), S. 179. Dazu hat nicht zuletzt die zunehmende Kompression der Lohnstruktur beigetragen: In den unteren Lohngruppen wurden die Löhne in den vergangenen Jahren häufig überproportional erhöht oder sie wurden abgeschafft. Vgl. auch Sachverständigenrat (2005), S. 159f.

2. ZIELE UND ZIELGRUPPE VON SCHAFFENSDRANG

2.3 Eine Chance für motivierte Arbeitssuchende, die aus unterschiedlichsten Gründen freiwillig teilnehmen möchten

Schaffensdrang ist als Angebot für Arbeitssuchende gedacht. Die freiwillige Teilnahme an Schaffensdrang-Projekten ist keineswegs irrational. Schaffensdrang ist als Angebot an motivierte Arbeitssuchende konzipiert, die sich mit ihren Fähigkeiten in die Gesellschaft einbringen möchten. Zielgruppe sind also all die Arbeitssuchenden, die freiwillig an einem der Projekte teilnehmen möchten. Die freiwillige Teilnahme ist auch ohne höhere verfügbare Einkommen keineswegs irrational, sondern intuitiv nachvollziehbar und gut erklärbar.¹³ Einige Begründungsmuster werden nachfolgend kurz skizziert.

2.3.1 Wunsch nach Eigenverantwortlichkeit

Wer teilnimmt, gewinnt ein Stück Unabhängigkeit zurück. Viele Transferempfänger wollen nicht alleine von der Unterstützung der Gesellschaft abhängig sein, sondern sich selbst helfen und darüber ihr Selbstwertgefühl steigern. Es entspricht dem Selbstverständnis vieler Menschen, für sich selbst zu sorgen und niemandem „auf der Tasche liegen“ zu wollen. Sie möchten nur dann und nur soweit die Unterstützung durch gesellschaftlich finanzierte Transfers in Anspruch nehmen, wie die Sicherung der Existenz eigenständig nicht möglich ist.

Die Projekte bieten den Teilnehmern die Möglichkeit, ihre Abhängigkeit von staatlichen Unterstützungsleistungen zu reduzieren, indem sie eine Überlassungsgebühr erwirtschaften: Die Teilnehmer werden gegen Zahlung einer Überlassungsgebühr von einer Koordinierungsstelle an öffentliche Einrichtungen, Unternehmen oder Kommunen vermittelt. Der Ertrag ihres Einsatzes fließt – nach Abzug der entstehenden Kosten – an den Transferträger. Dessen Bedarf an Steuermitteln sinkt, wodurch die Solidargemeinschaft entlastet wird.¹⁴

Eine freiwillige Teilnahme ist aus diesen Gründen also durchaus rational, auch wenn für den Teilnehmer zunächst keine individuellen finanziellen Anreize bestehen.

¹³ Zur Rationalität der Annahme eines Jobs, der das individuelle verfügbare Einkommen nicht unmittelbar erhöht, vgl. auch Snower (1997), S. 166 und S. 194.

¹⁴ Zur konkreten Ausgestaltung vgl. ausführlich Abschnitt 3.2.2.

Solidarität ist keine Einbahnstraße

Der hier erläuterten Einstellung liegen die Normen und Werte zu Grunde, auf denen auch das Selbsthilfegebot und entsprechende Gesetze basieren – Solidarität ist keine Einbahnstraße, sondern ein auf Gegenseitigkeit beruhendes Konzept. Auch dem christlichen Konzept der Solidarität wird unmittelbar das Konzept der Subsidiarität zur Seite gestellt: Es beschränkt den Hilfeanspruch auf das nach eigenem Bemühen noch Notwendige und verlangt, die Hilfebedürftigkeit weder willentlich herbeizuführen noch beizubehalten (Vgl. bereits die Sozialzyklika „Quadragesimo anno“ von Papst Pius XI., S. 49).

Diese Normen und Werte werden in weiten Teilen der Gesellschaft geteilt – dies macht das gelegentlich geäußerte Verständnis für eine Verweigerung zumutbarer Tätigkeiten durch Transferempfänger so unverständlich: Die gesetzlich verankerte und verfassungsrechtlich mehrfach bestätigte Verpflichtung zur Selbsthilfe wird in der öffentlichen Diskussion gelegentlich in Frage gestellt. Es wird dabei der Eindruck erweckt, die Verrichtung von Tätigkeiten ohne eine deutliche Verbesserung des verfügbaren Einkommens könne man von den Transferempfängern nicht erwarten oder sie sei sogar irrational. Diese Diskussion ist unverständlich und schädlich, da sie das Fehlverhalten scheinbar legitimiert und die entsprechende zugrunde liegende unsolidarische Einstellung verstärkt. An Stelle der Menschen, die gegen geltendes Recht verstoßen, müssen sich womöglich Menschen für ihr Verhalten rechtfertigen, die das Selbsthilfegebot ernst nehmen und befolgen: Ihnen wird indirekt unterstellt, sie handelten nicht rational. Die zugrunde liegenden Normen werden unterlaufen und damit mittelfristig zerstört. Die Gesellschaft sollte eine Befolgung der Normen und Gesetze konsequent einfordern. Dies sollte allerdings getrennt von Schaffensdrang und mit eigenen, hierfür geeigneten Instrumenten erfolgen. Schaffensdrang verzichtet bewusst darauf, Arbeitssuchende zur Teilnahme an den Projekten zu verpflichten, um deren Erfolg nicht zu gefährden (vgl. Abschnitt 3.1.2).

Allein die Existenz dieser Normen und Werte weckt jedoch in vielen Menschen das Bedürfnis, diese zu erfüllen und diesen Erwartungen gerecht zu werden. Auch ohne dazu gezwungen zu werden dürften daher viele Transferempfänger gerne an Schaffensdrang-Projekten teilnehmen. Ziel des Vorschlags ist, diesen Arbeitssuchenden verstärkt die Möglichkeit zu eröffnen, den geschilderten gesellschaftlichen Erwartungen gerecht zu werden.

2. ZIELE UND ZIELGRUPPE VON SCHAFFENSDRANG

2.3.2 Zukünftige materielle Besserstellung

Die Projektteilnahme kann als Investition zur Erzielung künftiger höherer Einkommen angesehen werden.

Die Diskussion über vermeintlich fehlende finanzielle Arbeitsanreize vernachlässigt darüber hinaus die dynamische Komponente der Einkommensentwicklung. Erweitert man die Sichtweise um einen längeren zeitlichen Horizont, kann die Annahme eines kurzfristig finanziell nicht lukrativen Jobs mittel- bis langfristig durchaus auch aus finanziellen Gründen attraktiv sein: Er kann die spätere Erzielung höherer Einkommen ermöglichen, denn die produktive Tätigkeit in einem Schaffensdrang-Projekt kann die Chance auf eine Vermittlung in reguläre Beschäftigung erhöhen. Somit kann das Engagement als Investition in die Zukunft gewertet werden – zwar erhöht sich das verfügbare Einkommen nicht in kurzer, jedoch in mittel- bis langfristiger Sicht.

Dass zukünftige Einkommenschancen bei arbeitsmarktrelevanten Entscheidungen eine wichtige Rolle spielen, beweist nicht zuletzt die weit verbreitete Bereitschaft zur Aufnahme einer Lehre mit geringem Einkommen, eines Studiums ohne laufendes Einkommen oder gar einer kostenpflichtigen Aus- oder Weiterbildung.

So verbessert sich das verfügbare Einkommen zwar nicht kurzfristig, durch bessere Vermittlungschancen steigt jedoch für viele die Chance auf spätere materielle Verbesserungen.

Die Vermittlungschancen in reguläre Arbeitsverhältnisse verbessern sich durch die Projektteilnahme, da die Teilnehmer durch die regelmäßige Erledigung produktiver Tätigkeiten zeigen, dass sie arbeitsfähig und zuverlässig sind. Dies sind Eigenschaften, die insbesondere vielen Langzeitarbeitslosen stigmatisierend abgesprochen werden oder durch Effekte der Arbeitsentwöhnung bei langer Arbeitslosigkeit tatsächlich erodiert sein können. Fertigkeiten wie Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, Kommunikations- und Konfliktfähigkeit sowie Lernbereitschaft müssen dann zunächst wieder erworben werden.

Ein freiwilliger Teilnehmer an Schaffensdrang zeigt darüber hinaus ein hohes Maß an Leistungsbereitschaft und Arbeitsmotivation. Auch diese Eigenschaften halten Arbeitgeber in der Regel für sehr wichtig. Weil diese Eigenschaften jedoch vor der Anstellung potenzieller Arbeitnehmer nur schwer zu beobachten sind, werden sie häufig mit dem Beschäftigungsstatus verbunden. Arbeitgeber unterstellen den bereits Beschäftigten ein stärker ausgeprägtes Maß an Leistungsbereitschaft und Arbeitsmotivation als den Arbeitslosen. Dies dürfte ein Grund dafür sein, dass bei der Besetzung offener Stellen vielfach Bewerber bevorzugt werden, die sich aus einer Beschäftigung heraus bewerben.

Doch nicht nur die Signalwirkung der Tätigkeit dürfte die Chancen auf ein reguläres Beschäftigungsverhältnis verbessern – und die freiwillige Teilnahme damit auch aus individuellen Motiven heraus rational machen. Da die Teil-

nehmer keiner Beschäftigungstherapie nachgehen, sondern produktiven Tätigkeiten am oder nah am ersten Arbeitsmarkt, halten sie ihre Fähigkeiten durch „training on the job“ aufrecht. Sie aktualisieren sie oder erwerben sogar zusätzliche Qualifikationen. Angesichts der sich stetig wandelnden Anforderungen, der in vielen Berufen geringen „Halbwertszeit“ von Wissen und der Tatsache, dass viele Fertigkeiten Routine erfordern – beispielsweise der Umgang mit Textverarbeitungsprogrammen oder komplizierten Werkzeugen – ist dieser Vorteil nicht zu unterschätzen. Hinzu kommen die erwähnten Effekte der Arbeitsgewöhnung.

Die individuelle Produktivität erhöht sich somit als Folge der Tätigkeit in den Schaffensdrang-Projekten. Das Problem des eingangs als Hauptursache der Arbeitslosigkeit geringproduktiver erläuterten Auseinanderklaffens von individueller Wertschöpfung und Kosten der Beschäftigung für potenzielle Arbeitgeber verringert sich.

Darüber hinaus ermöglicht die Tätigkeit in arbeitsmarktnahen Projekten die Knüpfung wertvoller Kontakte, die bei der Vermittlung in reguläre Beschäftigung eine wichtige Rolle spielen. Wer sein Gegenüber bereits von seiner Qualifikation, Zuverlässigkeit und Leistungsbereitschaft überzeugt hat, dürfte deutlich größere Chancen auf einen Job haben als jemand, der sich lediglich auf eine schriftliche Bewerbung stützen kann. Bei dynamischer Betrachtungsweise ist die Teilnahme an Schaffensdrang-Projekten für viele Arbeitslose also auch aus rein finanzieller Sicht vernünftig.

Realistischerweise werden jedoch nicht alle Teilnehmer mittel- oder auch längerfristig ein Einkommen erwirtschaften können, das die Höhe des Existenz sichernden Transferniveaus erreicht oder überschreitet. Menschen mit sehr geringer oder im Zeitverlauf sehr stark entwerteter Qualifikation werden zumindest teilweise keine ausreichend hohe Wertschöpfung erbringen können, für die ein Arbeitgeber den verhältnismäßig hohen Lohn einer regulären Beschäftigung zu zahlen bereit ist.

2.3.3 Sinnstiftung durch produktive Tätigkeiten

Doch auch ohne die Aussicht auf schnelle Wiedereingliederungserfolge in reguläre Beschäftigung spricht über den oben angeführten Wunsch nach Unabhängigkeit von der Unterstützung durch die Solidargemeinschaft hinaus einiges für die freiwillige Teilnahme an einem Schaffensdrang-Projekt. Sehr viele Transferempfänger sind mit ihrer Situation unzufrieden. Arbeitslosigkeit ist mit Stigmatisierung und Vorurteilen verbunden, mit stillschweigenden „Faulenzer-Unterstellungen“ und gesellschaftlicher Ausgrenzung. Viele Transferempfänger

Neben der Signalwirkung der Tätigkeit erhält und erhöht die Erledigung marktfähiger, den individuellen Fähigkeiten entsprechender Tätigkeiten die individuelle Produktivität.

Auch das Knüpfen von Kontakten verbessert die Vermittlungschancen in reguläre Beschäftigung.

Nicht für alle Teilnehmer ist die Vermittlung in reguläre Beschäftigung realistisch. Dennoch gibt es auch für sie neben solidarischen egoistische Gründe zur freiwilligen Teilnahme.

Stigmatisierung und Vorurteile werden abgebaut, regelmäßiger Kontakt zu Kollegen und die Anerkennung des eigenen Tuns haben hohen immateriellen Wert.

2. ZIELE UND ZIELGRUPPE VON SCHAFFENSDRANG

möchten im regelmäßigen Kontakt mit Kollegen stehen, sich austauschen und einer Sinn stiftenden Tätigkeit nachgehen, für die sie Anerkennung und positives Feedback bekommen – unabhängig von finanziellen Motiven. Diese Möglichkeit bieten ihnen die Projekte im Rahmen von Schaffensdrang.

Was eine „Sinn stiftende Tätigkeit“ ist, entscheiden letztlich die Arbeitssuchenden mit ihrer freiwilligen Teilnahme an bestimmten Projekten. Nahe liegend ist, dass eine Aufgabe dann „Sinn stiftend“ ist, wenn sie produktiv ist – also keine Beschäftigungstherapie ist, sondern nützliche Ergebnisse hervorbringt. Weitere relevante Kriterien dürften sein, dass sie den individuellen Interessen und Fähigkeiten entspricht und gesellschaftlich anerkannt ist. Die Wertung dürfte individuell sehr unterschiedlich sein.

Können die Transferempfänger diese positiven Effekte nicht ebenso gut durch ehrenamtliches Engagement erzielen?

Die geschilderten Wirkungen sind durch ehrenamtliches Engagement in Kirchen oder Vereinen nicht zu erreichen. Das Ehrenamt stellt weder aus gesellschaftlicher noch aus individueller Sicht ein Substitut zur Beschäftigung in Schaffensdrang-Projekten dar. Sowohl Selbstverständnis als auch öffentliche Anerkennung dürften in diesen unterschiedlichen Tätigkeitsformen voneinander abweichen. In den Projekten erwirtschaften die Transferempfänger mit der Überlassungsgebühr einen Teil ihres Lebensunterhalts und reduzieren ihre Abhängigkeit von der Leistungsfähigkeit der Solidargemeinschaft. Das Ehrenamt erfüllt unbestritten wichtige gesellschaftliche Funktionen, ist dem Grundgedanken nach aber eine Form der Freizeitbeschäftigung und dient gerade nicht der Sicherung des Lebensunterhalts. Die Arbeit in Schaffensdrang-Projekten hingegen wird nicht neben oder anstelle der eigentlichen Arbeit ausgeführt, sondern ist eigentliche Arbeit. Hinzu kommt, dass die ehrenamtliche Tätigkeit in Umfang und Einsatzbereichen beschränkt ist. Dies beeinträchtigt das Knüpfen beschäftigungsrelevanter Kontakte. Vielfach ist dadurch zudem kein Einsatz entsprechend der individuellen Qualifikation möglich und die Beschränkung der bei Arbeitslosigkeit zulässigen Wochenstunden wie auch das Verbot fest eingeplant zu werden verhindern die Signalisierung der Fähigkeit, regelmäßig und zuverlässig einer regulären Arbeit nachgehen zu können. Es erscheint aber nicht ausgeschlossen, dass Vereine oder Kirchen in Zukunft ihr Angebot ausdehnen, indem sie ehrenamtlich Tätige und Schaffensdrang-Teilnehmer nebeneinander einsetzen.

Abb. 5: Motivation zur freiwilligen Teilnahme an Schaffensdrang-Projekten



3

■ Konkrete Ausgestaltung von Schaffensdrang

- 3.1 Status der Teilnehmer
 - 3.1.1 Verbleib im Sozialrechtsverhältnis
 - 3.1.2 Freiwillige Teilnahme
 - 3.1.3 Kurzfristige Wechsel in reguläre Beschäftigung und zwischen Projekten
 - 3.1.4 Mitsprache bei Einsatzbereichen
 - 3.1.5 Offener Zugang, aber kein Rechtsanspruch
- 3.2 Ausgestaltung und Organisation der Projekte
 - 3.2.1 Ansiedlung auf lokaler Ebene
 - 3.2.2 Eine Koordinierungsstelle initiiert Projekte und vermittelt Teilnehmer
 - 3.2.3 Gegenfinanzierung aller Kosten durch die Projektträger
 - 3.2.4 Keine Beschränkung des Umfangs und der Dauer der Beschäftigung
- 3.3 Potenzielle Projektträger
- 3.4 Potenzielle Tätigkeiten



3. KONKRETE AUSGESTALTUNG VON SCHAFFENSDRANG

3. KONKRETE AUSGESTALTUNG VON SCHAFFENSDRANG

3.1 Status der Teilnehmer

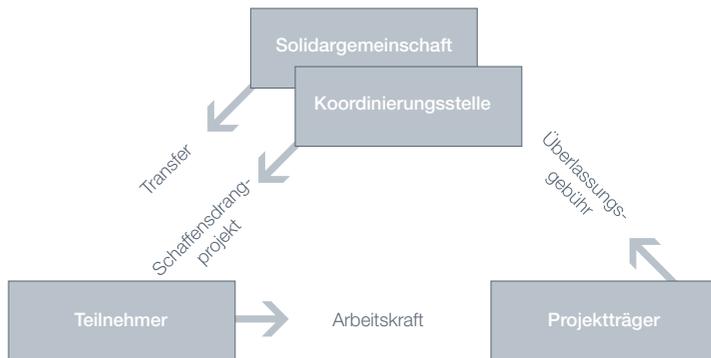
3.1.1 Verbleib im Sozialrechtsverhältnis

Ein unmittelbarer Arbeitsvertrag zwischen Teilnehmer und Projektträger wird nicht geschlossen. Eine Koordinierungsstelle ist zwischengeschaltet, es besteht also eine Dreiecksbeziehung.

Die Schaffensdrang-Teilnehmer verbleiben im Sozialrechtsverhältnis, beziehen also weiterhin unverändert Arbeitslosengeld II. Sie schließen keinen unmittelbaren Arbeitsvertrag mit dem Projektträger, sondern ihr direkter Vertragspartner ist eine lokale Koordinierungsstelle, die die Projekte initiiert und die Vermittlung von Teilnehmern organisiert. Diese schließt einen Vertrag mit dem Projektträger und ist dem Transferträger verpflichtet. Es existiert also ein Dreiecksverhältnis zwischen diesen drei Partnern.¹⁵

Die Projektträger zahlen weder Lohn noch Honorar an die Teilnehmer, sondern ausschließlich eine Überlassungsgebühr an die Koordinierungsstelle. Diese zahlt den Teilnehmern eine Aufwandspauschale für die Kosten, die in Verbindung mit der Tätigkeit in den Projekten zusätzlich anfallen – Fahrtkosten, Arbeitskleidung und ähnliches. Diese Aufwandsentschädigung muss streng an den tatsächlich anfallenden Kosten orientiert sein. Eine weitergehende Vergütung im Sinne eines finanziellen Anreizes ist nicht vorgesehen. Die Sicherung des Lebensunterhalts erfolgt unverändert über das Transfersystem, dem der Teilnehmer auch vor der Tätigkeit angehörte.

Abb. 6: Dreiecksbeziehung zwischen Teilnehmer, Projektträger und Koordinierungsstelle



¹⁵ Vgl. auch den Abschnitt 3.2 zur Organisation der Projekte.

Da die Teilnehmer im Sozialrechtsverhältnis verbleiben, entstehen keine neuen Ansprüche an die Systeme der Sozialversicherung. Auch ist ausgeschlossen, dass Transferempfänger in möglicherweise unpassende und unproduktive Tätigkeiten vermittelt werden, nur um die Zuständigkeit und insbesondere die Finanzierungsverantwortung an einen anderen Träger abzuschieben.

Für die Unfall- und Haftpflichtversicherung während der Tätigkeit in den Schaffensdrang-Projekten schließt die Koordinierungsstelle einen Gruppenvertrag mit einer Versicherung ab.

Der materielle Anreiz für den Teilnehmer, zum Zweck einer Einkommenssteigerung in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zu wechseln, bleibt uneingeschränkt bestehen. Nur solch ein Wechsel führt zu einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens.

3.1.2 Freiwillige Teilnahme

Auch ohne eine Verpflichtung zur Teilnahme an Schaffensdrang-Projekten und ohne die Subventionierung der Teilnehmer ist es für viele Arbeitssuchende rational, an Schaffensdrang-Projekten teilzunehmen.¹⁶ Von einer Verpflichtung Arbeitsloser zur Teilnahme wird abgesehen. Der zwangsweise Einsatz nicht hinreichend motivierter Teilnehmer würde potenzielle Projektträger abschrecken und damit den Erfolg des Vorschlags erheblich gefährden: Bereits heute klagen viele Unternehmen über die fehlende Leistungsbereitschaft vieler Bewerber, die ihnen von der Arbeitsagentur vermittelt werden und nur zur Wahrung ihrer Unterstützungsansprüche bei ihnen vorsprechen. Wer erwartet, mit unmotivierten Teilnehmern zusammen arbeiten zu müssen, wird eine Projektträgerschaft möglicherweise verwerfen. Auf Grund des Stigmatisierungseffektes würden auch motivierten, freiwilligen Teilnehmern wertvolle Chancen verbaut. Auch dürften Produktivität und Motivation arbeitswilliger Teilnehmer leiden, wenn sie mit Projektkollegen in einem Team arbeiten müssen, die der Tätigkeit unwillig und nur gezwungenermaßen nachgehen.

Darüber hinaus dürfte die gesellschaftliche Anerkennung eines freiwilligen Engagements und der freiwilligen Verwirklichung des Selbsthilfegebots seitens der Teilnehmer größer sein. Die freiwillige Teilnahme wird den Arbeitssuchenden helfen, ihr Bemühen zur eigenständigen Existenzsicherung zu beweisen und mögliche Vorurteile zu widerlegen. Ihre Motivation wird positiv beeinflusst.

¹⁶ Zur Motivation vgl. Abschnitt 2.3.

Es entstehen keine neuen Transferansprüche. Bestehende Ansprüche bleiben bestehen; mit ihnen auch der materielle Anreiz zum Wechsel in reguläre Beschäftigung.

Eine Verpflichtung zur Teilnahme würde den Erfolg des Vorschlags erheblich gefährden.

3. KONKRETE AUSGESTALTUNG VON SCHAFFENSDRANG

Und schließlich sollten Entleiher oder Koordinierungsstellen nicht durch den zusätzlichen Aufwand von Kontrollen und der Sanktionierung möglicherweise destruktiven Verhaltens belastet werden.

Der Verzicht auf die konsequente Einforderung der Selbsthilfe durch Schaffensdrang-Projekte soll jedoch explizit nicht die Existenz und den Sinn einer Selbsthilfeverpflichtung in Frage stellen.

Dies soll keineswegs die gesellschaftliche Erwartungshaltung und die bestehende Gesetzeslage in Frage stellen.¹⁷ Sie beinhalten, dass die finanzielle Unterstützung Bedürftiger durch die Solidargemeinschaft grundsätzlich gegenseitige Solidarität erfordert. Damit wird die grundsätzliche Bereitschaft eingefordert, den eigenen Lebensunterhalt im Rahmen der individuellen Möglichkeiten so weit wie möglich selbst zu erwirtschaften. Die Gesellschaft sollte sehr deutlich machen, dass nur die arbeitswilligen Transferempfänger sich norm- und gesetzesgerecht verhalten. Ein Fehlen dieser Bereitschaft geht auf Kosten der Solidargemeinschaft, die die entsprechenden Transfers finanzieren muss. Die Verweigerung einer Stelle bei gleichzeitigem Weiterbezug der Transfers vernichtet durch die resultierende Steuer- und Abgabenlast reguläre Arbeitsverhältnisse.

Dennoch sollte aus den genannten Gründen unbedingt zunächst der produktive Beitrag der motivierten Hilfebezieher genutzt werden. Die gesetzlich verankerte Verpflichtung zur Annahme zumutbarer regulärer Tätigkeiten und die existierenden Sanktionsmöglichkeiten bleiben hiervon unberührt. Verpflichtende Einsätze sollten jedoch organisatorisch und deklaratorisch streng von den Schaffensdrang-Projekten getrennt werden.

Sanfter finanzieller Druck innerhalb von Schaffensdrang könnte höchstens bei unkooperativem Verhalten von Transferempfängern in relativ frühen Phasen eingesetzt werden – etwa wenn sich ein Transferempfänger weigert, an Gesprächen zur Erstellung des individuellen Eingliederungsplans mitzuwirken oder eine generell abweisende Haltung einnimmt.

¹⁷ Zur gesetzlich verankerten Verpflichtung zur Selbsthilfe vgl. etwa SGB II § 2 (Grundsatz des Forderns) und SGB II § 31. Weniger eindeutig ist die Sanktionsmöglichkeit bei den Beziehern von Arbeitslosengeld I, da es sich um eine Versicherungsleistung handelt. Zumindest für künftige Versicherungsnehmer wäre eine Verpflichtung zur Schadensbeschränkung durch Selbsthilfe jedoch denkbar. In Frage kämen auch Wahltarife, die den Versicherten die Entscheidung darüber ermöglichen, ob sie sich zur Selbsthilfe bei Arbeitslosigkeit verpflichten oder höhere Prämien zahlen möchten. Vgl. auch den Side-Step „Solidarität ist keine Einbahnstrasse“ in Abschnitt 2.3.1.

Ist Schaffensdrang überhaupt mit dem Recht auf ein selbstbestimmtes Leben vereinbar?

Die Teilnahme an Schaffensdrang-Projekten ist als Angebot an die arbeitswilligen Transferempfänger gedacht. Im Regelfall soll nach diesem Konzept kein Zwang ausgeübt werden – die Teilnehmer bestimmen selbst, ob sie an einem Projekt teilnehmen. Zu einer Beeinträchtigung der individuellen Selbstbestimmung kommt es also nicht. Im Gegenteil: Die Umsetzung des Vorschlags ermöglicht vielmehr die Verwirklichung des Rechts auf ein selbstbestimmtes Leben. Denn dazu gehören das Recht auf Selbsthilfe, die Chance auf weitest mögliche Unabhängigkeit und Teilhabe am Erwerbsleben. Dazu gehört die Möglichkeit, einer Sinn stiftenden Tätigkeit nachzugehen, dem Prozess von Arbeitsentwöhnung entgegenzuwirken, Vorurteile und Stigmatisierung abzubauen (vgl. Abschnitt 2.3).

Auch eine Verpflichtung zur Erbringung einer Gegenleistung ist jedoch mit den Sozialstaatsprinzipien vereinbar und in geltendem Recht verankert – im Rahmen von Schaffensdrang wird lediglich auf die konsequente Einforderung verzichtet, um den Erfolg des Vorschlags nicht zu gefährden. Die Nettozahler innerhalb der Solidargemeinschaft finanzieren durch Steuern und Abgaben die Transfers an Bedürftige und weitere Gemeinschaftsaufgaben entsprechend ihrer individuellen Leistungsfähigkeit. Einen Anspruch auf die Befreiung von dieser Finanzierungsverpflichtung oder sogar finanzielle Unterstützung hat nur, wer selbst nicht in der Lage ist, seinen Lebensunterhalt zu erwirtschaften. Dieser Anspruch besteht darüber hinaus nur in dem Maße, wie die eigene Anstrengung nicht ausreicht. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass jeder, der die notwendige Unterstützung durch wertschöpfende Tätigkeiten reduzieren kann, dazu auch verpflichtet ist (vgl. auch den Side-Step „Solidarität ist keine Einbahnstrasse“ in Abschnitt 2.3.1).

3.1.3 Kurzfristige Wechsel in reguläre Beschäftigung und zwischen Projekten

Ein Wechsel der Teilnehmer in reguläre Beschäftigungsverhältnisse ist ausdrücklich erwünscht und jederzeit – auch kurzfristig – möglich. Die Möglichkeit besteht unabhängig davon, ob die reguläre Anstellung beim ursprünglichen Projektträger oder einem anderen Arbeitgeber erfolgt.

Der Wechsel in reguläre Jobs ist ausdrücklich erwünscht und jederzeit möglich.

3. KONKRETE AUSGESTALTUNG VON SCHAFFENSDRANG

Der kurzfristige Abzug eines Teilnehmers bedeutet für den Projektträger ein Risiko, daher kommen für die dauerhafte Erledigung innerhalb von Schaffensdrang-Projekten tendenziell nur Aufgaben in Betracht, die keine aufwendige Anlernphase erfordern. Allerdings ist der Verlust der entsprechenden Arbeitskraft für den Projektträger natürlich nicht zwangsläufig, schließlich kann auch er dem Teilnehmer eine reguläre Beschäftigung anbieten. In diesem Fall könnte die Projektstätigkeit eines Transferempfängers aus Sicht des Arbeitgebers eine Art unverbindlicher Probezeit darstellen. Übergangsweise wäre Schaffensdrang damit auch für einarbeitungsintensivere Tätigkeiten interessant, es käme damit jedoch zur Anbahnung, nicht zu einer Verdrängung regulärer Beschäftigung.

Sollte der Teilnehmer die Chance zum Übergang in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis bei einem anderen Arbeitgeber bekommen, während der bisherige Projektträger nicht zur Umwandlung in einen regulären Arbeitsvertrag bereit ist, wird die Koordinierungsstelle diesem im Regelfall kurzfristig einen anderen Teilnehmer vermitteln können. Die Anlernphase begänne jedoch von vorne.

Gleiches gilt für den Wechsel zwischen unterschiedlichen Projekten, sofern ein alternativer Einsatz die Gesellschaft stärker entlastet oder bessere Zukunftsaussichten bietet.

Auch ein Wechsel zwischen Projekten ist jederzeit möglich. Ziel von Schaffensdrang ist die Entlastung der Solidargemeinschaft. Dies ist nicht nur durch eine Vermittlung in reguläre Beschäftigung und vollständige Beendigung der Transferabhängigkeit des Teilnehmers möglich, sondern auch durch die Gegenfinanzierung eines größeren Teils des Lebensunterhalts. Sofern der Teilnehmer in einem anderen Projekt eine höhere Wertschöpfung erzielen kann, wird die Koordinierungsstelle prüfen, ihn in diesem anderen Projekt einzusetzen. Dort ist er möglicherweise produktiver, weil die Tätigkeit seinen Fähigkeiten besser entspricht oder weil der Projektträger effizienter organisiert ist. Möglicherweise ist der alternative Projektträger aber auch lediglich bereit, einen größeren Teil der vom Transferempfänger erbrachten Wertschöpfung in Form der Überlassungsgebühr an den Transferträger und damit die Gesellschaft weiterzugeben.¹⁸ Kurzfristige Wechselmöglichkeiten bewirken somit erst den Wettbewerb um arbeitswillige Transferempfänger. Erst dies stellt die Annäherung der Überlassungsgebühr an die tatsächliche Produktivität der Teilnehmer sicher sowie die jeweilige Beschäftigung der Transferempfänger in der produktivsten Tätigkeit. Dies ist die Voraussetzung für eine bestmögliche Entlastung der Solidargemeinschaft.

¹⁸ Zur konkreten Ausgestaltung der Vertragsverhältnisse vgl. Abschnitt 3.2.2.

Der jeweilige Projektträger erhält jedoch die Möglichkeit, den Teilnehmer durch Zahlung einer höheren Überlassungsgebühr oder durch Begründung eines regulären Arbeitsverhältnisses in der bisherigen Tätigkeit zu halten. Bei der Prüfung eines Projektwechsels muss seitens der Koordinierungsstelle zudem stets abgewogen werden, ob die alternativen Einsatzmöglichkeiten dem Ziel der mittel- bis langfristigen Reintegration in reguläre Beschäftigung in gleicher Weise dienlich sind.

3.1.4 Mitsprache bei Einsatzbereichen

Grundsätzlich entscheidet eine Koordinierungsstelle, welche Teilnehmer in welchen Projekten eingesetzt werden.¹⁹ Sie berücksichtigt dabei jedoch die individuellen Interessen und Fähigkeiten der Teilnehmer. Die Teilnehmer können jederzeit Wünsche und Vorschläge äußern oder selbst Projekte initiieren. Maßgeblich ist jedoch stets die Zustimmung des zuständigen Arbeitsvermittlers.

Die Koordinierungsstelle berücksichtigt bei der Vermittlung die Interessen und Fähigkeiten der Teilnehmer.

Die Koordinierungsstelle ist der Entlastung des Transferträgers und darüber der Solidargemeinschaft verpflichtet. Diesem Ziel dienlich sind die Vermittlung in ein reguläres Arbeitsverhältnis und die Vermittlung in die jeweils produktivste erreichbare Beschäftigung innerhalb der Schaffensdrang-Projekte. Diese verbessert wiederum die Chance auf eine Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung und damit die Beendigung der Transferabhängigkeit.

Abb. 7: Bestimmungsfaktoren des Einsatzbereichs



Das Ziel der Verbesserung der individuellen Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt dürften in der Regel auch die Teilnehmer verfolgen. Auch die Entlastung der Solidargemeinschaft durch eine höchstmögliche Vermittlungsgebühr wird im Interesse jener Teilnehmer liegen, die das Selbsthilfegebot

In der Regel dürften die Interessen von Vermittler und Teilnehmer gleich gerichtet sein.

¹⁹ Ausgestaltung und Aufgaben der Koordinierungsstelle werden in Abschnitt 3.2.2 ausführlicher erläutert.

3. KONKRETE AUSGESTALTUNG VON SCHAFFENSDRANG

ernst nehmen. Die Tätigkeit, in der der Transferempfänger die höchste Überlassungsgebühr erwirtschaftet, wird darüber hinaus in den meisten Fällen diejenige sein, die den individuellen Interessen und Fähigkeiten bestmöglich entspricht: Dort kann sich der Projektteilnehmer optimal einbringen und ist entsprechend hoch motiviert. Die Ziele der Koordinierungsstelle stehen somit in den meisten Fällen im Einklang mit der Berücksichtigung der Interessen und Fähigkeiten der arbeitswilligen Transferempfänger.

Letztlich steht jeder Einsatz unter dem Zustimmungsvorbehalt der Koordinierungsstelle, die einen Wettbewerb der Projektträger sicherstellen muss. Damit der Wettbewerb um Projektteilnehmer funktioniert und sich die Überlassungsgebühr der tatsächlichen Wertschöpfung annähert, muss die Koordinierungsstelle die Möglichkeit haben, den Teilnehmer aus einem Projekt abzuziehen und in ein anderes zu vermitteln. Ein Wechsel des Einsatzbereiches erfolgt immer dann, wenn an anderer Stelle eine für die Zukunftsaussichten des Teilnehmers besser geeignete Beschäftigung erreichbar oder ein produktiverer Einsatz möglich ist, also eine höhere Überlassungsgebühr geboten wird.

Falls es in Einzelfällen zu Konflikten kommt, ... Im Regelfall wird ein solcher Wechsel den Interessen des Teilnehmers aus den genannten Gründen nicht widersprechen. In Einzelfällen kann es dennoch zu Konflikten kommen – etwa wenn der Teilnehmer sich im aktuellen Arbeitsumfeld wohl fühlt und einem Wechsel daher kritisch gegenübersteht, oder weil eine alternative Tätigkeit mit erhöhtem Aufwand verbunden ist, den er vermeiden möchte.

Die Koordinierungsstelle sollte entsprechende Einwände prüfen. Ein möglicher Mehraufwand könnte über eine höhere Aufwandspauschale entgolten werden – dies gilt jedoch nur für tatsächliche materielle Aufwendungen, nicht etwa für die zeitliche Dimension einer in zumutbarem Rahmen weiteren Anfahrt.

Sowohl die Koordinierungsstelle als auch der Teilnehmer selbst können selbstverständlich versuchen, mit dem aktuellen Projektträger über eine höhere Überlassungsgebühr oder eine reguläre Beschäftigung zu verhandeln und somit den Verbleib in der Tätigkeit herbeiführen.

... muss die Koordinierungsstelle einen Einsatz beenden können. Wenn mit dem Projektträger keine Einigung auf eine konkurrenzfähige und der Produktivität entsprechende Überlassungsgebühr möglich ist, muss die Koordinierungsstelle die Möglichkeit haben, das Beschäftigungsverhältnis innerhalb des entsprechenden Projekts auch entgegen den Wünschen des Teilnehmers zu beenden. Sie nimmt dabei in Kauf, dass der Teilnehmer sein freiwilliges Engagement für Schaffensdrang aufgibt. Kurzfristig wird damit eine finanzielle Entlastung des Transferträgers verhindert.

In – vermutlich seltenen – Einzelfällen kann dies jedoch notwendig sein zur Wahrung der langfristigen Interessen von Koordinierungsstelle, Transferträger und Solidargemeinschaft: Nur wenn die Projektträger mit einem Abzug der arbeitswilligen Transferempfänger rechnen müssen, kann die Bereitschaft zur Zahlung angemessener Überlassungsgebühren sicher gestellt werden. Und zwar gilt dies für die entsprechenden konkreten Fälle genau wie allgemein und grundsätzlich, da solche Fälle Signalwirkung haben dürften. Dies verhindert bzw. erschwert auch unlautere Absprachen zwischen Projektträgern und Teilnehmern zulasten der Allgemeinheit: Etwa indem der Projektträger illegaler Weise ein Handgeld unmittelbar an den Projektteilnehmer entrichtet. In diesen Fällen kann die Koordinierungsstelle den Teilnehmer abziehen und ihn an einen Projektträger vermitteln, der bereit ist, eine höhere Überlassungsgebühr zu zahlen.

3.1.5 Offener Zugang, aber kein Rechtsanspruch

Eine Zugangsbegrenzung für die Teilnahme an Schaffensdrang-Projekten im Sinne eines Ausschlusses bestimmter Gruppen ist nicht erforderlich. Die Teilnahme ist weder auf alte noch auf junge Transferempfänger begrenzt, weder auf gut noch auf weniger gut vermittelbare Teilnehmer, weder auf AIG I-Empfänger noch auf AIG II-Empfänger.

Eine Zugangsbegrenzung ist nicht erforderlich.

Dies liegt wesentlich daran, dass das Instrument ohne Subventionen auskommt, der Einsatz der Transferempfänger die Gesellschaft also nicht zusätzlich belastet, sondern sie im Gegenteil sogar entlastet – anders als etwa Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, 1-Euro-Jobs oder Kombilöhne.

Ein Rechtsanspruch auf die Organisation und Vermittlung einer Schaffensdrang-Beschäftigung oder sogar in konkrete, von interessierten Arbeitssuchenden erwünschte Tätigkeiten besteht dennoch nicht. Dies ist im vorliegenden Vorschlag zu rechtfertigen, da keinerlei zusätzliche Subventionen an die Teilnehmer fließen. Interessierte, denen kein passendes Angebot unterbreitet werden kann, stellen sich also finanziell nicht schlechter.²⁰

Dennoch ist es erklärtes Ziel des Vorschlags, allen arbeitswilligen Transferempfängern eine Sinn stiftende produktive Beschäftigung zu ermöglichen. Es ist

²⁰ Der Nachfrageüberhang bei 1-Euro-Jobs und die Zugangsbegrenzung zu Kombilöhnen auf bestimmte Gruppen sind hingegen mit dem Gleichheitsgrundsatz schwer vereinbar. Eine Gruppe von Transferempfängern wird durch die Gesellschaft über das bedürftigkeitsgeprüfte Existenzsicherungs-niveau hinaus unterstützt, während anderen – mit teils fast identischen Merkmalen – die Chance auf diese materielle Besserstellung verwehrt bleibt.

3. KONKRETE AUSGESTALTUNG VON SCHAFFENSDRANG

Erklärtes Ziel ist, alle Interessenten in passende Projekte zu vermitteln. Dies ist langfristig realistisch.

wünschenswert, jedem Interessenten die Chance zu Qualifizierung, Selbstverwirklichung und Selbstversorgung zu geben – aus Sicht der potenziellen Teilnehmer ebenso wie aus Sicht der Solidargemeinschaft. Da Schaffensdrang die Gemeinschaft nicht belastet und die Beschäftigung in den Projekten zu produktivitätsgerechten Kosten ermöglicht, ist zu erwarten, dass man dem Ziel eines bedarfsdeckenden Angebots deutlich näher kommt als mit subventionierenden Instrumenten. Langfristig besteht durchaus Hoffnung, allen interessierten Teilnehmern ein passendes Projekt anbieten zu können.

In Arbeitsmarktregionen, die das Instrument grundsätzlich nutzen, sollte jeder arbeitswillige Transferempfänger die Möglichkeit haben, sich mit eigenen Ideen und Vorschlägen zu potenziellen Beschäftigungsfeldern einzubringen und damit seine Chance zur Teilnahme zu verbessern. Soweit die Tätigkeit nicht den Eingliederungsplänen entgegensteht, die die Arbeitsvermittlung vorsieht, sollten entsprechende Vorschläge unterstützt und Projekte initiiert werden. Voraussetzung ist jedoch, dass sich ein Projektträger findet, der mindestens zur Deckung aller anfallenden Kosten bereit ist.

3.2 Ausgestaltung und Organisation der Projekte

3.2.1 Ansiedlung auf lokaler Ebene

Die räumliche Nähe ermöglicht die bestmögliche Betreuung und Koordination der Interessen von Teilnehmern und Projektträgern.

Die Projekte und ihre Organisation sollten auf lokaler Ebene angesiedelt sein. So können Beschäftigungschancen und lokale Bedarfe optimal identifiziert werden. Außerdem ist es sinnvoll, bei der Betreuung und Koordination möglichst nah an den potenziellen und tatsächlichen Teilnehmern sowie an den potenziellen und tatsächlichen Projektträgern zu sein.

Dabei ist die Umsetzbarkeit des Vorschlags keineswegs auf die 69 Optionskommunen beschränkt, die für die alleinige Zuständigkeit in der Betreuung und Vermittlung der Bezieher von Arbeitslosengeld II optiert haben, anstatt sich die Zuständigkeit mit der Bundesagentur für Arbeit in so genannten Arbeitsgemeinschaften zu teilen.

Eine Beschränkung auf die 69 Optionskommunen ist weder sinnvoll noch notwendig.

Die Zugehörigkeit zu Optionskommunen oder ‚normalen‘ Kommunen beeinflusst jedoch die konkreten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten: Diese hängen davon ab, wer Träger der Transferleistungen ist. Ihm müssen die in den Projekten erzielten Erträge (nach Abzug der Organisationskosten) zu Gute kommen. Daher müssen die Koordinierungsstellen dem Transferträger verantwortlich sein oder es muss eine entsprechende kooperative Vereinbarung getroffen werden.

3.2.2 Eine Koordinierungsstelle initiiert Projekte und vermittelt Teilnehmer

Auf lokaler Ebene sind Koordinierungsstellen zu gründen, die als Ansprechpartner für alle beteiligten Akteure zur Verfügung stehen. Die Koordinierungsstellen versuchen, lokale Bedarfe im Bereich der kommunalen Aufgaben und bei den ansässigen Betrieben zu identifizieren, die durch Projekte im Rahmen von Schaffensdrang gedeckt werden können. Sie versuchen, entsprechende Projekte zu initiieren. Dabei treten sie jedoch nicht selbst als Projektträger auf.

Die Koordinierungsstellen identifizieren Einsatzbereiche und vermitteln passende Arbeitskräfte in die Projekte.

Neben der Erschließung von Einsatzbereichen vermitteln sie arbeitswillige Transferempfänger in die Projekte. Sie fungieren also als Vermittler zwischen Projektträgern und Teilnehmern. Es besteht ein Dreiecksverhältnis: Die Koordinierungsstelle schließt einen Vertrag mit dem Projektträger, der Transferempfänger bleibt jedoch im Sozialrechtsverhältnis.²¹

Die Koordinierungsstelle sollte eng mit der lokalen Arbeitsvermittlung kooperieren und die Einsätze der Teilnehmer in den Projekten mit den jeweils zuständigen Arbeitsvermittlern koordinieren: Schaffensdrang muss sich in die Vermittlungsbemühungen der Arbeitsverwaltung und die individuellen Eingliederungspläne der Transferempfänger eingliedern. Die konkreten Zuständigkeiten hängen unter anderem davon ab, ob es sich um Optionskommunen handelt oder eine Arbeitsgemeinschaft für Unterstützung, Betreuung und Wiedereingliederung der Arbeitslosen zuständig ist.

Eine enge Kooperation mit den lokalen Arbeitsvermittlern ist sinnvoll.

Die Kooperation ist idealer Weise durch die dauerhafte Entsendung eines Mitarbeiters aus der für die Arbeitsvermittlung zuständigen Stelle in die Koordinierungsstelle sicher zu stellen.

²¹ Es kommt nicht zum Abschluss eines Arbeitsvertrages zwischen Koordinierungsstelle und Teilnehmer analog zu den Personal-Service-Agenturen. Dort bestehen Vertragsverhältnisse unabhängig von der konkreten Vermittlung in eine produktive Tätigkeit (vgl. Abschnitt 4.6). Für den konkreten Einsatz innerhalb eines Projektes kann eine schriftliche Vereinbarung zwischen Koordinierungsstelle und Teilnehmer sinnvoll sein, um Art und Umfang des Einsatzes sowie die Aufwandspauschale schriftlich festzuhalten und versicherungstechnischen Anforderungen zu genügen. Es kommt jedoch nicht zu einem Arbeitsvertrag im herkömmlichen Sinne, da der Teilnehmer im Transferbezug verbleibt.

3. KONKRETE AUSGESTALTUNG VON SCHAFFENSDRANG

Abb. 8: Aufgaben der Koordinierungsstelle



Dies sollte nicht als zusätzliche Belastung der Arbeitsvermittler gewertet werden, sondern als Erleichterung.

Eine Befürchtung von Mehraufwand seitens der vielfach bereits überlasteten Arbeitsvermittler ist jedoch weitgehend unbegründet. Die Koordinierungsstelle organisiert mit den Schaffensdrang-Projekten einen Wiedereingliederungsweg für Transferempfänger über die bestehenden – in den meisten Fällen und insbesondere für Transferempfänger mit besonders geringer Produktivität unzureichenden – Instrumente hinaus. Aufgabe der Koordinierungsstelle ist, die Arbeitsvermittler bei der individuellen und umfassenden Betreuung der Transferempfänger zu unterstützen. Letztlich liefert Schaffensdrang dem Betreuer ein zusätzliches Instrument, das nicht zwangsläufig mit Mehraufwand verbunden ist, sondern seine Arbeit vereinfachen und erleichtern kann: Schaffensdrang erweitert seine Möglichkeiten, die Aufgabe der Erstellung individuell angemessener Eingliederungsstrategien für die einzelnen Transferempfänger erfolgreich zu erfüllen. Durch Schaffensdrang sind nicht mehr Menschen zu betreuen, sondern die Möglichkeit zur erfolgreichen Betreuung der unveränderten Klientel wird verbessert. Die Vermittler können einer größeren Anzahl von Menschen eine ihren Qualifikationen entsprechende Tätigkeit anbieten, statt mangels freier Stellen in einer reinen Verwaltung der Arbeitslosigkeit verharren zu müssen.

Die Arbeitseinsätze der Transferempfänger generieren gleichzeitig zusätzliche Informationen über die Fähigkeiten und die Produktivität der Teilnehmer. Auch dies sollte die Vermittlung mittelfristig erleichtern.

Langfristig dürften mehr Arbeitslose in Beschäftigung vermittelt werden können.

Langfristig ist zu erwarten, dass ein größerer Teil der Teilnehmer aufgrund einer verbesserten Einsatzfähigkeit und eines besseren Informationsstandes über die individuelle Einsatzfähigkeit in reguläre Beschäftigungsverhältnisse vermittelt werden kann. Das führt zu weniger Arbeitslosigkeit und weniger Vermittlungserfordernissen. Dadurch wird die Arbeitsagentur letztlich entlastet,

wenn auch selbstverständlich eine enge Kooperation mit der Koordinierungsstelle erforderlich ist.

Kommt es durch die Koordinierungsstellen zu zusätzlichem bürokratischen Aufwand?

Zwar wird mit der Koordinierungsstelle eine zusätzliche Institution geschaffen. Der bürokratische Zusatzaufwand für die Vermittlung der Teilnehmer in Schaffensdrang-Projekte dürfte sich jedoch in engen Grenzen halten und durch die oben beschriebenen zusätzlichen Vermittlungschancen leicht aufgewogen werden. Schaffensdrang belastet die Arbeitsvermittlung nicht durch zusätzliche Aufgaben oder zusätzlich zu betreuende Arbeitssuchende. Es stellt vielmehr ein zusätzliches Instrument und damit einen weiteren Baustein zur Gestaltung erfolgreicher Eingliederungsstrategien für die ohnehin zu betreuende Klientel zur Verfügung.

Die Koordinierungsstellen sind dem jeweiligen Transferträger und damit der Solidargemeinschaft verpflichtet. Ihr Ziel muss sein, die Gesellschaft möglichst weitgehend von Transferzahlungen zu entlasten. Dieses Ziel ist erreichbar, indem die Transferempfänger in möglichst produktive Tätigkeiten vermittelt werden, da die Wertschöpfung dieser Tätigkeiten an den jeweiligen Transferträger fließt und diesen entlastet. Darüber hinaus ist es diesem Ziel selbstverständlich förderlich, Teilnehmer aus dem Transferbezug in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu vermitteln.

Bei der Identifizierung möglicher Projekte und Einsatzbereiche können Anregungen der unterschiedlichsten Akteure hilfreich sein: etwa Einsatzwünsche der Transferempfänger, Bedarfsanmeldungen der Kommune, lokaler Unternehmen, Vereine oder Bürgerinitiativen, aber auch erfolgreiche Projekte anderer Koordinierungsstellen. Der Koordinierungsstelle kommt nicht nur die Aufgabe zu, entsprechende Anregungen zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen. Sie hat weitergehend die Aufgabe, Anregungen aktiv einzufordern, indem sie auf die Akteure zugeht, die Idee des Vorschlags und das Angebot zur Vermittlung entsprechend qualifizierter Projektteilnehmer kommuniziert. Alle konstruktiven Anregungen oder Bedarfsäußerungen, die an die Koordinierungsstelle herangetragen werden, sollten stets sorgfältig geprüft werden; Ablehnungen sollten gut begründet sein.

Nicht nur für Anregungen, auch zur Lösung möglicherweise auftretender Probleme ist die Koordinierungsstelle der Ansprechpartner.

Die Koordinierungsstellen sind den jeweiligen Transferträgern verpflichtet.

Sie sollten Anregungen unterschiedlichster Akteure aufgreifen und auch aktiv einfordern.

3. KONKRETE AUSGESTALTUNG VON SCHAFFENSDRANG

3.2.3 Gegenfinanzierung aller Kosten durch die Projektträger

Die öffentlichen Haushalte werden durch Schaffensdrang-Projekte grundsätzlich nicht belastet. Die Gegenfinanzierung der geringen zusätzlichen Verwaltungs- und Organisationskosten wird durch die Erlöse aus dem Einsatz in produktiven Tätigkeiten sichergestellt.

Kosten für Vermittlung, Versicherung und Aufwandspauschalen

Einen Anspruch auf intensive und individuelle Betreuung haben potenzielle Teilnehmer bereits heute.

Es entstehen Kosten durch die Organisation der Vermittlung arbeitswilliger Transferempfänger in die einzelnen, zu ihren Interessen und Fähigkeiten passenden Schaffensdrang-Projekte. Bei der Bewertung dieser Kosten sollte stets berücksichtigt werden, dass die Transferempfänger bereits heute einen Anspruch auf intensive Betreuung und die Erstellung eines individuellen Eingliederungsplanes haben. Die Vermittlung in Schaffensdrang-Projekte wird Teil dieses Eingliederungsplans werden. Sie wird eine spätere Vermittlung in reguläre Beschäftigung durch das Generieren zusätzlicher Arbeitserfahrung und erweiterter Qualifikationen sowie zusätzlicher Informationen über die Interessen und Fähigkeiten der Teilnehmer mittelfristig erleichtern.

Über die Organisation und Vermittlung hinaus entstehen Kosten für eine Unfall- und Haftpflichtversicherung der Teilnehmer während ihrer Tätigkeit in den Projekten.

Die Aufwandspauschalen orientieren sich streng an den tatsächlich anfallenden Kosten.

Eine direkte oder mittelbare Subventionierung der Tätigkeiten erfolgt hingegen nicht: Dem Teilnehmer entsteht also kein unmittelbarer monetärer Vorteil durch die Teilnahme. Es wird jedoch sichergestellt, dass die Transferempfänger sich durch ihre Tätigkeit nicht materiell schlechter stellen. Daher wird ihnen der mit der Tätigkeit verbundene materielle Mehraufwand in Form einer Aufwandspauschale entgolten. Anders als etwa bei den 1-Euro-Jobs orientiert sich die Höhe der Pauschale dabei streng an den tatsächlich anfallenden Kosten, etwa Fahrt-, Kleidungs- und Reinigungskosten. Eine Kopplung an die geleisteten Arbeitsstunden – wie sie etwa bei den 1-Euro-Jobs praktiziert wird – ist in den meisten Fällen nicht angemessen, da sich solche Kosten in der Regel nicht proportional zur geleisteten Stundenzahl entwickeln.

Da die Teilnehmer im Sozialrechtsverhältnis verbleiben, entstehen keine zusätzlichen Ansprüche an die Systeme der Sozialen Sicherung. Auch auf diesem indirekten Weg wird die Solidargemeinschaft durch Schaffensdrang also nicht belastet.

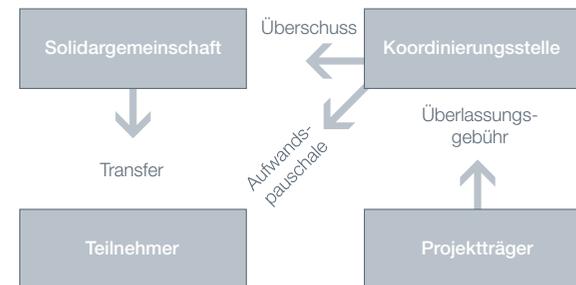
Gegenfinanzierung durch Überlassungsgebühren

Projektträger, die Arbeitssuchende im Rahmen von Schaffensdrang beschäftigen möchten, müssen der Koordinierungsstelle als Gegenleistung für die Nutzung der Arbeitskraft eine Überlassungsgebühr bezahlen. Durch die Erhebung einer Überlassungsgebühr werden unproduktive „Beschäftigungstherapien“ ausgeschlossen und es wird sichergestellt, dass die Tätigkeit der Transferempfänger der Allgemeinheit zu Gute kommt. Erwirtschaftet die Koordinierungsstelle nach Abzug der Kosten für Organisation, Betreuung und Versicherung der Teilnehmer einen Überschuss, so fließt dieser an den Transferträger. So werden die übrigen Gesellschaftsmitglieder entsprechend dem reduzierten Transfervolumen von Steuer- und Beitragszahlungen entlastet.

Die Projektträger zahlen eine Überlassungsgebühr an die Koordinierungsstelle ...

Es ist wichtig, explizit hervorzuheben, dass die Überlassungsgebühr nicht an die Teilnehmer gezahlt wird, sondern an die Koordinierungsstelle. Die arbeitswilligen Transferempfänger beziehen die bisherigen Unterstützungsleistungen unverändert weiter. Sie erbringen dem Selbsthilfegebot entsprechend eine Gegenleistung dafür, dass die Solidargemeinschaft ihren Lebensunterhalt sichert. Eine gesonderte Subventionierung der Teilnehmer findet nicht statt.

Abb. 9: Finanzbeziehungen



Die Überlassungsgebühr soll sich an der Wertschöpfung orientieren, die die Teilnehmer in der entsprechenden Tätigkeit erbringen. Die Wertschöpfung, die durch den Einsatz der Transferempfänger in den Projekten entsteht, wird dadurch (zumindest zu großen Teilen) abgeschöpft und zur Entlastung der Solidargemeinschaft eingesetzt. Der Lebensunterhalt des arbeitenden Transferempfängers wird somit nur noch teilweise durch die Steuer- und Beitragszahler finanziert. Die Gesellschaft wird entlastet, die Abhängigkeit des Transferempfängers von der Leistungsfähigkeit der Mitbürger reduziert.

... und finanzieren so einen Teil des Lebensunterhalts der Transferempfänger an Stelle der Solidargemeinschaft.

3. KONKRETE AUSGESTALTUNG VON SCHAFFENSDRANG

Die Überlassungsgebühr muss mindestens alle bei der Koordinierungsstelle anfallenden Kosten decken.

Die Mindesthöhe der Überlassungsgebühr entspricht der Summe aus der Aufwandspauschale, die an den Teilnehmer gezahlt wird, und den anteiligen Kosten für Personal und Verwaltung der Koordinierungsstelle. Die Überlassungsgebühr stellt somit sicher, dass es nicht zu einer finanziellen Belastung der Gesellschaft durch Schaffensdrang-Projekte kommt. Tätigkeiten, deren Kosten die erbrachte Wertschöpfung übersteigen, werden ausgeschlossen. Im ungünstigsten Fall bleibt die finanzielle Belastung der Solidargemeinschaft kurzfristig unverändert.

Doch auch in diesen Fällen, in denen die Überlassungsgebühr nur die Kosten deckt, profitiert die Gesellschaft von den Projekten: Statt die Fähigkeiten der Transferempfänger brachliegen zu lassen, werden zusätzliche Güter und Dienstleistungen erstellt. Die Qualifikationen der Teilnehmer werden erhalten und aufgebaut. Dies ermöglicht den Transferempfängern langfristig die Erwirtschaftung einer höheren Überlassungsgebühr und somit eines größeren Teils ihres Lebensunterhalts. Die kurzfristig nur kostenneutrale Tätigkeit kann also die Chancen auf eine mittelfristige Entlastung der Solidargemeinschaft verbessern. Und schließlich wird möglicherweise auch die Gesellschaft eine erhöhte individuelle Lebenszufriedenheit der Teilnehmer und die Gewährung der entsprechenden Freiheitsrechte an bisher vom Erwerbsleben ausgeschlossene Gruppen als Bereicherung anerkennen.

Im Regelfall dürfte die Wertschöpfung der Teilnehmer die anfallenden Kosten überschreiten. Die Solidargemeinschaft wird entlastet.

Da sich die Überlassungsgebühr an der Produktivität der Teilnehmer orientieren soll, dürfte der genannte Fall, in dem die Gebühr gerade die Kosten deckt, nicht der Regelfall sein. In vielen Fällen wird die Wertschöpfung der arbeitenden Transferempfänger vielmehr die entstehenden Kosten überschreiten. Die Projektträger dürften also bereit sein, eine höhere Gebühr zu bezahlen, als zur Deckung der Kosten der Koordinierungsstelle erforderlich ist. Übersteigen die Einnahmen aus den Gebühren die Kosten, fließen die Überschüsse dem Transferträger zu. In diesen Fällen kommt es zu direkten Entlastungen der Solidargemeinschaft.

Die „richtige“ Höhe der Überlassungsgebühr ist im Voraus kaum zu bestimmen – dies ist jedoch auch nicht zwingend erforderlich, ...

Die „richtige“, also der Wertschöpfung des Projektteilnehmers entsprechende Überlassungsgebühr wird für unterschiedliche Transferempfänger unterschiedlich hoch sein – je nach individuellen Interessen und Fähigkeiten, nach Motivation und konkretem Einsatzbereich. Dabei kann die Wertschöpfung der Teilnehmer und damit die angemessene Überlassungsgebühr im Voraus kaum festgelegt werden. Dies ist jedoch auch nicht zwingend erforderlich. Die „richtige“ Höhe kann auf Basis der in der Praxis geäußerten Zahlungsbereitschaft der Projektträger ermittelt werden, die die Teilnehmer einsetzen möchten.

Eine annähernde Schätzung wäre denkbar, wenn die Projektteilnehmer exakt zurechenbare Produkte und Dienstleistungen erstellen, die am Markt angeboten werden. In diesem Fall erlaubt der erzielte Marktpreis Rückschlüsse auf die erbrachte Wertschöpfung. Gegenzurechnen wären allerdings die Produktionskosten über die Arbeitskraft hinaus, was eine Schätzung auch hier erschwert. Die exakte Zurechenbarkeit von marktreifen Produkten dürfte jedoch ohnehin die Ausnahme sein, in den meisten Fällen wird die Koordinierungsstelle die Wertschöpfung schwer beobachten oder schätzen können.

Da jedoch die Mindestgebühr auf Basis der für Vermittlung, Organisation und Aufwandspauschale entstehenden Kosten problemlos kalkulierbar ist, ist dies nicht problematisch. Die Koordinierungsstelle startet mit einer Gebühr in dieser Höhe und die „richtige“ Höhe der Überlassungsgebühr wird anschließend im Wettbewerb potenzieller Entleiher ermittelt: Bei gleicher Eignung der Beschäftigungsmöglichkeiten für eine zukünftige Vermittlung der Teilnehmer in reguläre Arbeit werden diese jeweils bei dem Projektträger eingesetzt, der die höchste Überlassungsgebühr zu zahlen bereit ist. Wenn Teilnehmer mit einem bestimmten Profil unter Wert entliehen werden, ruft dies Mitbewerber auf den Plan, die die bisherige Überlassungsgebühr überbieten. Sofern der bisherige Projektanbieter nicht zur Zahlung einer höheren Gebühr bereit ist, werden die Teilnehmer umgehend in dem Projekt mit höherer Zahlungsbereitschaft und offenbar höherer Wertschöpfung eingesetzt. Die Konkurrenz um die Teilnehmer wird also dafür sorgen, dass es zu einer Annäherung an die „richtige“ Höhe der Entleihgebühren im Sinne einer Produktivitätsorientierung und einer weitgehenden Abschöpfung der erzielten Wertschöpfung durch die Solidargemeinschaft kommt.

Die Höhe der entsprechenden Überlassungsgebühr ist keine fixe Größe, sondern kann sich im Zeitverlauf ändern – je nach Veränderung der Qualifikationen der Teilnehmer, aber auch je nach zur Verfügung stehenden Einsatzbereichen. In einem Projekt, das den individuellen Fähigkeiten des Transferempfängers besser entspricht, das ihn für anspruchsvollere Tätigkeiten einsetzen kann oder das ihn aufgrund höherer Chancen der Vermittlung in eine reguläre Beschäftigung stärker motiviert, wird der Teilnehmer eine höhere Wertschöpfung erbringen können. Der Projektträger wird dann auch grundsätzlich zur Zahlung einer höheren Überlassungsgebühr bereit sein.

Die Erwirtschaftung einer höheren Wertschöpfung und die damit einhergehende theoretische Bereitschaft des Projektträgers zur Zahlung einer höheren Überlassungsgebühr garantiert zunächst noch nicht, dass diese auch tatsächlich entrichtet wird. Schließlich sind die Höhe der individuellen Wertschöpfung des

... da die Mindesthöhe problemlos kalkulierbar ist und die Zahlungsbereitschaft potenzieller Projektträger Rückschlüsse auf weitere Spielräume erlaubt.

Die „richtige“ Höhe der Gebühr ist keine fixe Größe.

Eine angemessen hohe Gebühr kann durchaus im Interesse der Projektträger liegen.

3. KONKRETE AUSGESTALTUNG VON SCHAFFENSDRANG

Teilnehmers und die Zahlungsbereitschaft des Projektträgers wie erläutert in den wenigsten Fällen offensichtlich beobachtbar. Doch da unterschiedliche Projektträger Interesse am Einsatz der jeweiligen Teilnehmer haben und konkrete Kandidaten abwerben können, birgt eine niedrige Gebühr die Gefahr, dass der Transferempfänger kurzfristig an anderer Stelle eingesetzt wird.

Anpassungen sind jederzeit und auch in laufenden Projekten möglich. Der ursprüngliche Projektträger muss in diesem Fall auf einen anderen, möglicherweise zunächst oder auch langfristig weniger produktiven Teilnehmer zurückgreifen. Dieser erbringt eine geringere Wertschöpfung und ermöglicht dem Projektträger geringere Gewinne. Ihm entstehen Kosten durch Fluktuation und mögliche Erfordernisse eines erneuten Anlernens. Er geht das Risiko ein, dass Tätigkeiten vorübergehend nicht erledigt werden. Eine angemessene Überlassungsgebühr kann somit durchaus im Interesse der Projektträger liegen. Erforderlich hierfür ist jedoch der Wettbewerb um die arbeitswilligen Transferempfänger: Die Gefahr eines Abwerbens muss tatsächlich bestehen.

Eine Beschäftigung erfolgt, wenn sich der Einsatz für die Projektträger graduell lohnt.

Auch die Koordinierungsstelle ist an einer hohen Überlassungsgebühr interessiert, schließlich ist sie dem Transferträger verpflichtet. Wenn sie den Eindruck hat, dass die Wertschöpfung des entliehenen Teilnehmers höher liegt als die gezahlte Überlassungsgebühr, wird sie die Gebühr nach oben anzupassen oder den Teilnehmer an anderer Stelle einzusetzen versuchen. Der Projektträger wird sich auf eine höhere Überlassungsgebühr einlassen, solange sich die Beschäftigung für ihn graduell lohnt, seine Kosten also die Wertschöpfung zumindest nicht übersteigen.

Dies führt jedoch nicht zu unberechtigten Bereicherungen auf Kosten der Gesellschaft.

Der Großteil der Wertschöpfung der Teilnehmer kommt dann nicht den Projektträgern zu Gute, sondern der Solidargemeinschaft, da die Überlassungsgebühren die erforderlichen Transferzahlungen reduzieren. Auch bei Verbleib eines graduellen Gewinns beim Projektträger kommt es daher nicht zu einer unberechtigten Bereicherung dieser Träger auf Kosten der Gesellschaft.

Der Raum für illegale Absprachen ist begrenzt.

Eine Bereicherung auf Kosten der Gesellschaft kann nur dann erfolgen, wenn die Projektkosten die Überlassungsgebühr übersteigen würden oder Projektträger und Teilnehmer illegale Absprachen treffen. Ersteres ist durch die Regel ausgeschlossen, mindestens die entstehenden Kosten erwirtschaften zu müssen (Mindestgebühren). Letzteres ist nicht vollständig auszuschließen, aber unwahrscheinlich. Theoretisch könnten sich Teilnehmer und Projektträger absprechen und eine unangemessen niedrige Überlassungsgebühr vereinbaren. Den Gewinn, also die Differenz zwischen gezahlter und angemessener Überlassungsgebühr, könnten Projektträger und Teilnehmer untereinander aufteilen und der Gesellschaft so einen Teil der ihr zustehenden

Erträge vorenthalten. Um es ganz klar zu sagen, solch ein Verhalten ist nicht legal und muss entsprechenden geahndet und sanktioniert werden: Es handelt sich um Schwarzarbeit und Transferbetrug. Gleichzeitig ist jedoch die Gefahr solcher Absprachen eher gering, da die Koordinierungsstelle einen Teilnehmer jederzeit an einen Projektträger vermitteln kann, der eine höhere Überlassungsgebühr zu zahlen bereit ist. Der Wettbewerb um Projektteilnehmer schränkt den Spielraum für illegale Absprachen damit stark ein.

Bereichern sich durch Schaffensdrang die Projektträger auf Kosten der Solidargemeinschaft?

Insbesondere, da Projekte auch bei privaten Unternehmen angesiedelt sein können, ist der Vorwurf zu erwarten, dass sich diese ungerechtfertigt auf Kosten der Solidargemeinschaft bereichern. Der Vorwurf würde lauten, dass sie den Nutzen von Schaffensdrang für die Allgemeinheit untergraben, indem sie durch den Einsatz von Transferempfängern ihre Gewinne erhöhen und die Finanzierung des Lebensunterhalts der Teilnehmer der Gesellschaft überlassen. Dieser Vorwurf ist unberechtigt. Zwar finanziert die Solidargemeinschaft über Steuern und Abgaben weiterhin einen Teil des Lebensunterhalts der Transferempfänger, entscheidend ist jedoch, dass die Erträge der Tätigkeit zu angemessenen Teilen der Allgemeinheit zugute kommen. Dies ist der Fall, da die Nutzung der Arbeitskraft der arbeitswilligen Transferempfänger die Zahlung einer Überlassungsgebühr voraussetzt (zur Höhe und zur Bildung der Überlassungsgebühr vgl. obige Ausführungen). Unangemessene Mitnahmeeffekte privater Haushalte und Unternehmen werden so ausgeschlossen. Die Einnahmen aus der Überlassungsgebühr nutzen der Gemeinschaft. Eine steuerrechtliche Gemeinnützigkeit der Projektträger ist dafür nicht erforderlich.

Hinzu kommt, dass auch die Teilnehmer an produktiven Einsätzen und transparenten hohen Entleihgebühren interessiert sind. Die Projektteilnehmer profitieren nicht unmittelbar materiell von der Erwirtschaftung einer höheren Überlassungsgebühr, da diese ja an die Koordinierungsstelle gezahlt wird und dem Transferträger bzw. der Solidargemeinschaft zu Gute kommt. Doch möglichst produktive Einsatzmöglichkeiten ermöglichen ihnen eine bessere Erfüllung des Selbsthilfegebots und die Reduzierung der Abhängigkeit von der Unterstützung durch die Solidargemeinschaft. Darüber hinaus verbessern produktivere Einsätze ihre Chance auf Vermittlung in reguläre Beschäftigungsverhältnisse durch eine entsprechende Signalwirkung höherer

Der Teilnehmer profitiert nicht unmittelbar von höheren Überlassungsgebühren.

3. KONKRETE AUSGESTALTUNG VON SCHAFFENSDRANG

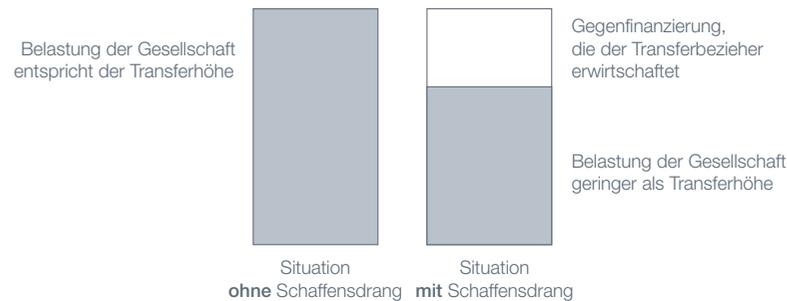
Produktivität. Der Kontakt zu einem Projektträger und damit potenziellen Arbeitgeber, bei dem der arbeitswillige Transferempfänger eine höhere Wertschöpfung erbringt, ist für den Teilnehmer ebenfalls wertvoller, da die Chance des Zustandekommens eines regulären Beschäftigungsverhältnisses größer ist: Die Lücke zwischen Wertschöpfung und regulären Beschäftigungskosten, die eingangs als Ursache der Arbeitslosigkeit Geringproduktiver skizziert wurde, ist kleiner. Und schließlich dürfte die produktivere Beschäftigung dem Erhalt und Ausbau der individuellen Fähigkeiten zuträglich sein.

Keine Belastung der öffentlichen Haushalte

Es ist hervorzuheben, dass die Selbstfinanzierung gesichert ist – anders als bei vielen existierenden oder diskutierten Vorschlägen.

Es ist noch einmal ausdrücklich hervorzuheben, dass der hier erläuterte Vorschlag nicht zu einer Belastung der öffentlichen Haushalte führt. Die Tätigkeiten im Rahmen der Schaffensdrang-Projekte werden weder direkt noch indirekt subventioniert. Die Projektträger kommen mit der Zahlung der Überlassungsgebühr an die Koordinierungsstelle mindestens für alle dort anfallenden Kosten auf, so dass eine Belastung der öffentlichen Haushalte durch die Projekte ausgeschlossen ist. In vielen Fällen dürfte die Überlassungsgebühr die bei der Koordinierungsstelle anfallenden Kosten überschreiten, so dass es zu einer Entlastung kommt, da die Koordinierungsstelle den nach Abzug der Organisations- und Versicherungskosten verbleibenden Überschuss an den Träger der Transferleistungen weiterleitet.

Abb. 10: Haushaltsbelastung mit und ohne Schaffensdrang



Nur kostendeckende Projekte kommen überhaupt zustande.

Diese gesicherte Selbstfinanzierung ist ein entscheidender Unterschied zu vielen existierenden oder aktuell diskutierten Arbeitsmarktinstrumenten. In den meisten Fällen stehen erwarteten Transfereinsparungen wesentlich stärkere Belastungen über die Vermittlungsorganisation hinaus gegenüber, etwa durch die Subventionierung der Löhne und der Arbeitgeber. Mitnahmeeffekte

verstärken das Problem. Vielfach ist eine Selbstfinanzierung unmöglich oder sehr unwahrscheinlich; Modellrechnungen, die anderes suggerieren, sind oftmals an problematische Annahmen bezüglich der Beschäftigungswirkung gebunden. Die Selbstfinanzierung der Schaffensdrang-Projekte hingegen ist evident: Projekte kommen nur bei Kostendeckung überhaupt zustande.

3.2.4 Keine Beschränkung des Umfangs und der Dauer der Beschäftigung

Von einer Beschränkung des Umfangs oder der Dauer der Beschäftigung in Projekten im Rahmen von Schaffensdrang ist seitens der Koordinierungsstelle abzusehen. Selbstverständlich ist es denkbar, dass ein Projektträger den Einsatz arbeitswilliger Transferempfänger beschränkt – er entscheidet, in welchem Umfang und in welcher Frist eine produktive Beschäftigung möglich und sinnvoll ist und die erforderliche Überlassungsgebühr erwirtschaftet werden kann.

Grundsätzlich entscheidet der Projektträger, in welchem Umfang und für welche Dauer er Projekte anbietet.

Eine Beschränkung des Umfangs seitens staatlicher Institutionen über die üblichen Arbeitsschutzbestimmungen hinaus wäre hingegen ausschließlich bei subventionierenden Arbeitsmarktinstrumenten sinnvoll. In diesem Fall würde die Beschäftigung die Solidargemeinschaft belasten und diese Belastung würde durch die Beschränkung von Umfang und Dauer der subventionierten Tätigkeit begrenzt. Die Notwendigkeit einer Beschränkung des Umfangs ist ebenso wie das Erfordernis einer Begrenzung der Teilnehmerzahl stets ein zuverlässiges Indiz dafür, dass ein Arbeitsmarktinstrument die Solidargemeinschaft belastet, nicht entlastet.

Begrenzt wird die Dauer der Beschäftigung bestimmter einzelner Teilnehmer in konkreten Schaffensdrang-Projekten durch die Möglichkeit des kurzfristigen Übergangs in reguläre Beschäftigungsverhältnisse und des kurzfristigen Wechsels zwischen verschiedenen Einsatzmöglichkeiten. Sofern aus der Sicht des Teilnehmers und/oder der Koordinierungsstelle der Einsatz in einem anderen Projekt sinnvoller ist, wird die Beschäftigung im bestehenden Projekt kurzfristig beendet. Das Projekt kann jedoch weiterlaufen, die Koordinierungsstelle wird versuchen, dem Projektträger einen anderen, für die Tätigkeit qualifizierten Transferempfänger zu vermitteln.

Die Dauer konkreter Einsätze der einzelnen Teilnehmer wird allerdings begrenzt durch die Möglichkeit des kurzfristigen Wechsels in reguläre Jobs oder produktivere Projekteinsätze.

Tätigkeiten, die eine langwierige und kostspielige Einarbeitung erfordern, sind für die Projekte daher nur sehr bedingt geeignet.²² Es gibt jedoch zahlreiche

²² Lediglich, wenn der Arbeitgeber die Projektstätigkeit von vornherein als Übergangsphase zur Einarbeitung versteht lohnt sich diese Investition. Dies relativiert gleichzeitig die Gefahr möglicher Verdrängungseffekte sehr stark, vgl. dazu Abschnitt 3.4.

3. KONKRETE AUSGESTALTUNG VON SCHAFFENSDRANG

einfache Tätigkeiten, die weniger einarbeitungsintensiv sind. Diese Stellen zu erschließen ist ausdrücklich Ziel des Vorschlags. Darüber hinaus ist ein Verlust des Projektteilnehmers für den Projektträger nach erfolgter Einarbeitung nie zwangsläufig – der Unternehmer kann die höhere Überlassungsgebühr eines Konkurrenten überbieten oder dem Teilnehmer eine reguläre Beschäftigung anbieten, wenn ein Verlust droht.

3.3 Potenzielle Projektträger

Eine Beschränkung der Projektträgerschaft hätte problematische Verzerrungswirkungen und ist weder sinnvoll noch erforderlich. Bisher war allgemein von „Projektträgern“ die Rede. Nachfolgend wird erläutert, dass und warum es bei der Projektträgerschaft keinerlei Beschränkungen gibt. Voraussetzung für die Vermittlung von Teilnehmern in konkrete Projekte ist lediglich, dass es auf Seiten der Transferempfänger Interessenten für die entsprechende Tätigkeit in diesem Projekt gibt und dass die Überlassungsgebühr die bei der Koordinierungsstelle anfallenden Kosten deckt. Eine Beschränkung auf den Einsatz bei bestimmten Trägern würde die potenziellen Einsatzbereiche der Teilnehmer unnötig beschneiden und die marktnahe Beschäftigung verhindern. Diese Nähe ist zum Erwerb und Erhalt von Fähigkeiten, die am Arbeitsmarkt verwertbar sind, sowie zum Knüpfen wertvoller Kontakte jedoch unabdingbar.

Beim Einsatz in Optionskommunen sind Transferträger und Projektträger identisch. Besonders nahe liegend ist die Projektträgerschaft von und damit der Einsatz der Transferempfänger bei den Institutionen, die die Transfers finanzieren. Projektträger und Transferträger sind dann identisch – etwa beim Einsatz arbeitswilliger AIG II-Empfänger in Projekten in der Trägerschaft der so genannten Optionskommunen.²³ Der Nutzen aus der Tätigkeit käme direkt dem Finanzier der Transferleistungen zu Gute und würde den entsprechenden Haushalt entlasten. Somit verbleibt die gesamte Wertschöpfung abzüglich der Verwaltungs- und Organisationskosten in diesem Fall beim Transferträger. Sowohl zur Herstellung der für das wettbewerblich organisierte Verfahren erforderlichen Transparenz als auch zur Anerkennung der Leistung der Teilnehmer sollten dennoch Entleihgebühren ausgewiesen werden.

Eine Übereinstimmung von Projektträgerschaft und Transferträgerschaft ist nicht erforderlich. Die Übereinstimmung von Transferträger und Projektträger ist jedoch keineswegs die Voraussetzung für eine sinnvolle Umsetzung von Schaffensdrang.

²³ Seit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum steuerfinanzierten Arbeitslosengeld II teilen sich im Regelfall Kommunen und Bundesagentur die Zuständigkeit für die Betreuung und Vermittlung der arbeitsfähigen Transferempfänger in so genannten Arbeitsgemeinschaften. Die Transferfinanzierung erfolgt durch die Bundesagentur, die Kommunen kommen allerdings für die Wohnkosten der Transferempfänger auf. Die 69 Optionskommunen hingegen haben dafür votiert, die alleinige Zuständigkeit zu übernehmen. In diesem Fall erfolgt die Finanzierung des AIG II aus dem kommunalen Haushalt.

Wichtig ist lediglich, dass ein Großteil der erzielten Wertschöpfung dem jeweiligen Transferträger zu Gute kommt. Auch bei einem Auseinanderfallen von Projektträger und Transferträger sorgt die Koordinierungsstelle dafür, dass dies der Fall ist, indem sie eine Überlassungsgebühr erhebt und die nach Abzug der Kosten für Vermittlung, Versicherung und Aufwandspauschale verbleibenden Überschüsse an die jeweiligen Transferträger weiterleitet.

Somit ist auch der Einsatz von AIG I-Empfängern in Projekten der Optionskommunen problemlos möglich, ebenso der Einsatz von AIG II-Empfängern in Kommunen, die sich die Zuständigkeit für die arbeitsfähigen Transferempfänger mit der Bundesagentur teilen und somit nicht Träger der Transferzahlungen sind, sowie der Einsatz von Transferempfängern bei nichtöffentlichen Projektträgern.

Auch in den Optionskommunen gilt, dass der in den Tätigkeiten erzielte Nutzen die Kosten für Vermittlung, Versicherung und Aufwandsentschädigung decken muss. Nur durch Ausweisung einer kalkulatorischen Überlassungsgebühr kann außerdem sichergestellt werden, dass die Teilnehmer stets in der produktivsten Einsatzmöglichkeit beschäftigt werden. Ein alternativer Projektträger muss die Gelegenheit haben, einen Teilnehmer durch Überbieten der Überlassungsgebühr abzuwerben. Und schließlich dürften unterschiedliche Posten des kommunalen Haushalts betroffen und eine Vermischung daher problematisch sein.

Eine Beschränkung auf bestimmte Projektträger – etwa öffentliche oder gemeinnützige Einrichtungen – wäre auch aus wettbewerblichen Gründen problematisch: Diese Einrichtungen bieten vielfach Produkte und Dienstleistungen an, die auch private Unternehmen bereitstellen. Wären letztere beim Einsatz arbeitswilliger Transferempfänger diskriminiert, erlitten Sie im Wettbewerb mit den als Projektträger zugelassenen Anbietern Kostennachteile.²⁴ Diese Wettbewerbsverzerrung führt zu Ineffizienzen und zur Vernichtung regulärer Arbeitsplätze und ist nicht zu rechtfertigen. Arbeitswillige Transferempfänger sollen also explizit auch in privaten Unternehmen eingesetzt werden können.

Da nur produktive Tätigkeiten im Rahmen der Schaffensdrang-Projekte durchgeführt werden sollen, muss jeder Projektträger selbst sicherstellen, dass ihm auf Grund der von den Teilnehmern erbrachten Wertschöpfung auch nach Abzug der Überlassungsgebühr kein Verlust entsteht. Eine

²⁴ Dies ist etwa beim Einsatz von 1-Euro-Jobbern der Fall. Zur Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen vgl. ausführlicher die Abschnitte 3.4 (Unterkapitel „Keine Zusätzlichkeitserfordernis“ und 4.3.

Eine Übereinstimmung von Projektträgerschaft und Transferträgerschaft ist nicht erforderlich.

Auch wenn der Projektträger gleichzeitig Transferträger ist, ist eine Überlassungsgebühr auszuweisen.

Gemeinnützige Träger stehen vielfach in Konkurrenz zu privaten Unternehmen. Dieser Wettbewerb darf nicht verzerrt werden.

Keine Subventionierung der Projektträger.

3. KONKRETE AUSGESTALTUNG VON SCHAFFENSDRANG

Subventionierung der Projektträger, wie bei den 1-Euro-Jobs vorgesehen, ist nicht angebracht und würde dem Grundgedanken, produktiver Tätigkeiten, zuwider laufen.

Schafft Schaffensdrang durch die Projekte einen zweiten Arbeitsmarkt?

An staatlich initiiertes Beschäftigung innerhalb von Instrumenten wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und 1-Euro-Jobs wird häufig – und zu recht – kritisiert, dass sie einen zweiten Arbeitsmarkt schaffen, der neben dem regulären Arbeitsmarkt existiert und kaum durchlässig zu diesem ist: Subventionierte Löhne lassen einen Übergang in reguläre Beschäftigung für die Teilnehmer unattraktiv erscheinen. Darüber hinaus sind die Beschäftigungen vielfach marktfern und die dort erworbenen Qualifikationen – abgesehen von Arbeitsgewöhnungseffekten – am regulären Arbeitsmarkt kaum verwertbar.

Schaffensdrang hingegen schafft keinen zweiten Arbeitsmarkt, sondern ist eine Brücke in den regulären Arbeitsmarkt. Die Einsätze der Teilnehmer erfolgen gerade nicht in künstlichen kommunalen Dienstleistungskonzernen, sondern in Projekten in unterschiedlichster Trägerschaft nah am und im ersten Arbeitsmarkt. Sie ermöglichen den Erwerb verwertbarer Qualifikationen und das Knüpfen nützlicher Kontakte zu potenziellen regulären Arbeitgebern. Der Übergang in reguläre Arbeitsverhältnisse ist erwünscht, jederzeit möglich und sowohl finanziell als auch aus dem Selbstverständnis vieler Menschen heraus attraktiv.

Statt bestehende Ausgrenzungen zu zementieren, werden durch Schaffensdrang also bislang weitgehend ausgegrenzte und isolierte Gruppen – deren Wertschöpfung nicht zur Sicherung des eigenen Lebensunterhalts ausreicht – wieder stärker integriert.

3.4 Potenzielle Tätigkeiten

Zahlungsbereitschaft besteht nur für produktive Tätigkeiten. Grundsätzlich kommen alle Tätigkeiten als Projekte im Rahmen von Schaffensdrang in Frage, für die es Interessenten unter den arbeitswilligen Transferempfängern gibt sowie Projektträger mit einer Zahlungsbereitschaft, die alle bei der Koordinierungsstelle anfallenden Kosten deckt.

Produktive Tätigkeiten

Die Bedingung, dass die Zahlungsbereitschaft des Projektträgers ausreichen muss, um alle bei der Koordinierungsstelle anfallenden Kosten zu decken, und der Verzicht auf jegliche Subventionierung der Projektträger garantieren, dass ausschließlich produktive Tätigkeiten zustande kommen. Ein Projektträger wird einen arbeitswilligen Transferempfänger nur dann einsetzen, wenn die Kosten seiner Beschäftigung die erbrachte Wertschöpfung nicht übersteigen, die Wertschöpfung also die Überlassungsgebühr sowie alle darüber hinaus anfallenden Kosten der Beschäftigung abdeckt. Dies ist gesamtwirtschaftlich wünschenswert – alles andere wäre Ressourcenverschwendung.

Der ausschließliche Einsatz in produktiven Tätigkeiten ist auch für die Erreichung der weiteren mit Schaffensdrang verfolgten Ziele über die finanzielle Entlastung der Solidargemeinschaft hinaus entscheidend. In unproduktiven, marktfernen „Beschäftigungstherapien“ können die Teilnehmer in den seltensten Fällen auf dem Arbeitsmarkt verwertbare Qualifikationen und Fähigkeiten erwerben. Die Beschäftigung entsprechend der individuellen Qualifikation würde in den meisten Fällen ausgeschlossen. Die Signalisierung der individuellen Produktivität gegenüber potenziellen regulären Arbeitgebern wäre stark beeinträchtigt. Die Selbsthilfe im Sinne einer Entlastung der Solidargemeinschaft von einem Teil der zur Sicherung des Lebensunterhalts gezahlten Transfers fände nicht statt. Die Steigerung des Selbstwertgefühls und der Lebenszufriedenheit der Teilnehmer würde nicht erreicht – sie wären unverändert abhängig von der Unterstützung durch die Gesellschaft und bekämen nicht die Möglichkeit, zumindest einen kleinen Beitrag zum eigenen Lebensunterhalt selbst zu verdienen. Die Chancen auf die Beschäftigung in einem regulären Arbeitsverhältnis würden kaum erhöht.

Es ist somit besonders wichtig, den teilnahmewilligen Arbeitssuchenden produktive Tätigkeiten in unmittelbarem Kontakt zum regulären Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Schaffensdrang erschließt daher ausdrücklich breite Beschäftigungsfelder. Denkbar sind Einsätze bei der Kommune, bei öffentlichen und karitativen Trägern, Stiftungen, Kirchen und Vereinen, sowie eben ausdrücklich auch in privaten Unternehmen und Haushalten.

Potenzielle Beschäftigungsfelder: Einige Ideen

Durch den Einsatz arbeitswilliger Transferempfänger in Kommunen könnten diese ihr Angebot an Dienstleistungen ausweiten – etwa die Öffnungszeiten von Museen, Kindergärten, Schwimmbädern und Bibliotheken verlängern. Die Allgemeinheit würde einerseits von den zusätzlichen Dienstleistungen

Unproduktive Tätigkeiten würden nicht zur Erreichung der Ziele des Vorschlags beitragen.

Kommunen könnten Museen, Schwimmbäder und Kindergärten länger öffnen.

3. KONKRETE AUSGESTALTUNG VON SCHAFFENSDRANG

bzw. Gütern profitieren. Darüber hinaus könnten in manchen Fällen zusätzliche Einnahmen über die Überlassungsgebühr hinaus erzielt werden, die den Haushalt entlasten.²⁵ Die eingesparten Mittel könnten über niedrigere Steuern und Abgaben an die Solidargemeinschaft weitergegeben werden oder an anderer Stelle eingesetzt werden: Etwa zur Schaffung von Kindergärten oder zur Tilgung von Schulden. Auch dies käme wiederum der Solidargemeinschaft zugute.

Viele zusätzliche soziale Servicedienstleistungen in Schulen, Pflegeheimen oder Kindergärten sind denkbar.

Bedarf am Einsatz von Schaffensdrang-Teilnehmern könnte zudem in Schulen bestehen, in Kindertagesstätten, Senioren- und Pflegeheimen. Konkret geht es um die Erbringung sozialer oder anderer Dienstleistungen, etwa als Schülerlotsen, zur Hausaufgabenbetreuung, zur Betreuung nachmittäglicher Spiel- und Arbeitsgemeinschaften, zum Verkauf von Schulmilch, Obst und belegten Brötchen in den Pausen, um Koch- bzw. Küchendienste, Fahr- und Begleitedienste. Spielplätze könnten verstärkt instand gehalten werden, öffentliche Grünflächen gepflegt und bepflanzt werden.

Auch die rückläufigen Zahlen der Zivildienstleistenden eröffnen Einsatzmöglichkeiten.

Auch können viele bislang von Zivildienstleistenden erledigte Arbeiten angesichts rückläufiger Zahlen der Dienstpflichtigen in Schaffensdrang-Projekte umgewandelt werden.²⁶ Entscheidend ist dabei aber nicht der Status des Projektträgers, sondern dass mindestens kostendeckende Überlassungsgebühren erwirtschaftet werden und das wirtschaftliche Ergebnis der Tätigkeiten der Gemeinschaft zu Gute kommt.

Private Unternehmen könnten verstärkt personenbezogene Dienstleistungen anbieten und Tätigkeiten aus dem Ausland zurück nach Deutschland verlagern.

In Unternehmen sind all die Tätigkeiten geeignet, für die die private Zahlungsbereitschaft groß genug ist zur Deckung aller anfallenden Kosten, in denen reguläre Beschäftigung jedoch bislang aus Kostengründen nicht erfolgt. Dazu dürften insbesondere personenbezogene Dienstleistungen zählen. Denkbare Einsatzmöglichkeiten sind beispielsweise Gärtnereien oder Baumärkte: sie könnten Helfer für die Gartenarbeit oder verwandte einfache Tätigkeiten vermitteln. Touristikunternehmen können die Gepäcktransfers von Unterkunft zu Unterkunft für Wanderer, Fahrrad- und Kanuwanderer organisieren, ebenso wie Bügel- und Reparaturarbeiten bei Schneidereien und Reinigungen. Denkbar sind auch Transport- und Aufbauhilfen bei Möbelhäusern und Elektronikfachmärkten. Zusätzlich könnten mittelfristig eventuell Tätigkeiten wie Datener-

²⁵ Dauerhaft dürfte dieser Zustand in den wenigsten Fällen sein, da diese Gewinne Konkurrenzprojekte auf den Plan rufen dürften, so dass sich die Überlassungsgebühr der tatsächlichen Wertschöpfung annähert. Dies ist ausdrücklich erwünscht. So wird sichergestellt, dass die Teilnehmer in möglichst produktiven Projekten eingesetzt werden und die entsprechenden Güter und Dienstleistungen von dem Projektträger angeboten werden, dessen Preise und Qualität den Wünschen der Verbraucher am besten entsprechen.

²⁶ Allein in NRW sind laut Arbeitsminister Karl-Josef Laumann derzeit 16.000 von rund 33.000 Zivildienststellen unbesetzt.

fassung und Wäschereidienste wieder in Deutschland erledigt werden, die derzeit auf Grund der Lohnkosten vermehrt ins Ausland verlagert werden.

Natürlich kommen auch die aus anderen Ländern bekannten Hilfen in Supermärkten zum Tütenpacken oder Heimbringen von Einkäufen in Frage, gleichermaßen die Innenraumpflege oder das Scheibenputzen von PKW an Tankstellen.

Die Erschließung der Beschäftigungsmöglichkeiten in allen Bereichen erlaubt es aber eben auch, an anspruchsvollere Tätigkeiten zu denken. So könnten arbeitslose Germanisten eben nicht nur Autos säubern. Vielleicht besteht eine Zahlungsbereitschaft gemeinnütziger Fördervereine für Tätigkeiten eines Germanisten im Bereich der Bibliotheks- oder Stadtarchivpflege. Vielleicht können anspruchsvolle Museumsführungen zu Preisen angeboten werden, die eine entsprechende Nachfrage erschließen. Vielleicht können gut ausgebildete ältere Arbeitslose, die zuvor jahrelang in der Buchhaltung gearbeitet haben, von Lohnsteuerhilfevereinen an überforderte Steuerzahler vermittelt werden oder von Gründungsinitiativen damit beauftragt werden, Selbständigen ohne entsprechendes Know-how bei der Buchführung zur Hand zu gehen. Vielleicht ist sogar die Arbeitsverwaltung selbst bereit dazu, gegen entsprechende Gebühr an die Koordinierungsstelle geeignete Transferempfänger zu beschäftigen, um anderen Arbeitslosen auf den Fluren und in den Wartehallen beim Ausfüllen der umfangreichen und zum Teil anspruchsvollen Formulare zu helfen.

Dies sind nur erste Ideen potenzieller Einsatzbereiche und Tätigkeiten. Die tatsächliche Nachfrage wird sich erst bei einer Umsetzung des Vorschlags zeigen und dürfte lokal unterschiedlich sein. Kommunen, Vereine, Bürgerinitiativen und Unternehmen haben eine viel bessere Vorstellung davon als die theoretisch Planenden, welche Tätigkeiten bei Ihnen im Einzelfall sinnvoll und lohnend erscheinen. Diese Vorstellungen gilt es mit Unterstützung der Koordinierungsstelle zu konkretisieren und umzusetzen. Welche Einsatzmöglichkeiten tatsächlich nachgefragt werden, welche Fähigkeiten die freiwilligen Teilnehmer einbringen können und welche Tätigkeiten den Arbeitsvermittlern hinsichtlich der individuellen Eingliederungspläne der Transferempfänger geeignet erscheinen, kann letztlich nur die Praxis zeigen. Erst sie wird die existierenden Bedürfnisse und Möglichkeiten zuverlässig und annähernd vollständig aufzeigen. Vieles ist denkbar und im Vorfeld wird die Fantasie immer zu kurz greifen. Die Palette tatsächlich möglicher Einsatzbereiche dürfte daher deutlich über die geschilderten Ideen hinausgehen. Gleichzeitig steht eine Verwirklichung dieser Ideen selbstverständlich unter dem Vorbehalt, dass auch Projektträger diese Beschäftigungsfelder als lohnend einschätzen.

Auch anspruchsvollere Tätigkeiten sind denkbar: Etwa Museumsführungen oder Hilfen bei Lohnsteuererklärung und Buchführung.

Die tatsächlich marktfähigen Einsatzbereiche werden sich erst in der Praxis zeigen, die Fantasie der Planer greift immer zu kurz.

3. KONKRETE AUSGESTALTUNG VON SCHAFFENSDRANG

Keine Zusätzlichkeitserfordernis

Das Zusätzlichkeitsprinzip soll die Verdrängung regulär Beschäftigter durch Maßnahmenteilnehmer verhindern.

Das Zusätzlichkeitsprinzip ist eine von politischer Seite entwickelte Anforderung an verschiedene Instrumente der Arbeitsmarktpolitik (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Hilfe zur Arbeit, 1-Euro-Jobs). Es besagt, dass Tätigkeiten nur dann im Rahmen dieser Beschäftigungsmaßnahmen erbracht werden dürfen, wenn sie am regulären Arbeitsmarkt „nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht zu diesem Zeitpunkt verrichtet werden würden“. Damit will man verhindern, dass Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt durch staatlich organisierte und subventionierte Beschäftigung verdrängt wird: Gleich einem Drehtüreffekt könnte sonst für jeden beschäftigten Teilnehmer ein anderer Arbeitnehmer in die Arbeitslosigkeit gedrängt werden.

Dieses Ziel ist grundsätzlich sinnvoll, wird durch das Zusätzlichkeitsprinzip in seiner derzeitigen Form jedoch nicht erreicht.

Das mit der Vorschrift verfolgte Ziel, eine Verdrängung von Arbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt zu vermeiden, ist grundsätzlich sinnvoll. Die Interpretation und Umsetzung dieses Ziels hingegen ist kontraproduktiv. Daher wird das Kriterium in dieser Form für Schaffensdrang nicht verwendet.

Die Schaffensdrang-Projekte erfordern keine Subventionen. Der Solidargeinschaft entstehen keine Kosten, sondern sie wird entlastet bzw. profitiert von zusätzlicher Wertschöpfung, die die anfallenden Kosten übersteigt. Gesamtwirtschaftlich betrachtet wird dadurch zusätzliche Beschäftigung geschaffen – ganz im Unterschied zu oben genannten Instrumenten, für die das Zusätzlichkeitsprinzip besteht.

Entscheidend ist, dass insgesamt zusätzliche Beschäftigung geschaffen wird. Die Beschäftigungsstruktur kann sich dabei allerdings verändern.

Dies ist theoretisch auch dann der Fall, wenn eine Kommune einen regulär beschäftigten Bademeister durch einen ausreichend qualifizierten Transferempfänger ersetzen würde. Gesamtwirtschaftlich gesehen käme es zur Entstehung zusätzlicher Beschäftigung. Die Kommune spart durch den Ersatz Mittel ein, die sie zur Einstellung zusätzlicher Beschäftigter an anderer Stelle nutzen kann – etwa einer neuen Kindergärtnerin oder einer Sozialarbeiterin im örtlichen Jugendzentrum. Oder sie investiert die Mittel zum Kauf von Gütern in der privaten Wirtschaft – etwa neuer Bilderrahmen für das Stadtmuseum. Die entsprechenden privaten Unternehmen – im vorliegenden Fall der Rahmenbauer – würden dadurch möglicherweise einen zusätzlichen Beschäftigten einstellen (oder nicht entlassen). Und schließlich könnte die Kommune die eingesparten Mittel zur Senkung der Steuern und Abgaben nutzen. Dadurch verbliebe den Menschen mehr Einkommen, das sie zur Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen nutzen können – und somit Nachfrage nach Arbeitskräften in der Privatwirtschaft schaffen. Insgesamt wird keine Beschäftigung verdrängt.

Die Struktur der Beschäftigung kann sich allerdings ändern – was für den betroffenen Bademeister schmerzhaft ist. Doch selbst wenn ein zuvor Arbeitsloser durch Schaffensdrang einen regulären Arbeitnehmer ersetzen sollte – gleichzeitig entsteht an anderer Stelle ein zusätzlicher Arbeitsplatz. Das ist für den betroffenen Arbeitnehmer ein schwacher Trost, er wird die Entwicklung als ungerecht empfinden. Ebenso ungerecht ist jedoch seine bisherige Privilegierung gegenüber einem anderen ausreichend qualifizierten Bewerber, der keine Chance zur Einbringung seiner Fähigkeiten in die Gesellschaft bekommt, sondern vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen ist. Gesamtwirtschaftlich kommt es auch im Fall einer Verdrängung nicht zu Nachteilen.

Wie weiter unten gezeigt wird, dürfte ein direkter Ersatz regulär Beschäftigter durch Schaffensdrang-Teilnehmer jedoch ohnehin nur in den seltensten Fällen vorgenommen werden, da ein Großteil der bislang regulär erbrachten Tätigkeiten für die Erledigung innerhalb von Schaffensdrang-Projekten nicht in Frage kommt.

In seiner derzeitigen Form wirkt das Zusätzlichkeitskriterium kontraproduktiv, da es die Erzielung zusätzlichen Nutzens für die Allgemeinheit untergräbt: Die konsequente Einhaltung der Vorschrift erfordert das Verbot jeglicher Tätigkeiten, die auch in anderem Umfang und irgendeiner Form von regulär Beschäftigten ausgeführt wird. Es verbleiben lediglich weitgehend unproduktive Tätigkeiten, für die keine oder eine nur sehr geringe Zahlungsbereitschaft besteht. Mögliche Wohlfahrtsgewinne durch den produktiven Einsatz der Fähigkeiten von Transferempfängern werden nicht realisiert.

Das Zusätzlichkeitsprinzip ist damit in der Realität kaum konsequent durchzuhalten. Auch ein zweiter Bademeister, den die Kommune zu dem bisher bereits beschäftigten Bademeister einstellt, wäre nicht zwangsläufig ein „zusätzlicher“ Arbeitsplatz. Wer kann ausschließen, dass die Kommune nicht ohnehin einen weiteren regulär beschäftigten Bademeister eingestellt hätte? Wer kann ausschließen, dass das kommunale Schwimmbad nun nicht dank der erhöhten Sicherheit der Badegäste über einen Wettbewerbsvorteil gegenüber dem privat betriebenen Konkurrenzunternehmen verfügt? Dort könnten daraufhin die Badegäste ausbleiben, so dass es zu Entlassungen kommt.

Dies zeigt sich auch bei den 1-Euro-Jobs. Zwar sollen ausschließlich zusätzliche Tätigkeiten verrichtet werden, um einen Wettbewerbsvorteil der steuerrechtlich als gemeinnützig anerkannten Betriebe gegenüber privaten Anbietern zu verhindern. Die Grenzen verlaufen jedoch fließend, die Abgrenzung ist im Einzelfall häufig sehr ungenau. Sehr häufig sind gemeinnützige Träger in Bereichen tätig, in denen sie in Konkurrenz zu privaten Unternehmen stehen,

Ein Ersatz regulärer Beschäftigungsverhältnisse wird nur in sehr seltenen Fällen vorkommen.

Das derzeitige Zusätzlichkeitskriterium würde eigentlich ein Verbot jeglicher Tätigkeiten erfordern, die auch in regulären Jobs erledigt werden.

Das Zusätzlichkeitsprinzip ist in der Realität kaum durchsetzbar. Es kommt zu Wettbewerbsverzerrungen.

3. KONKRETE AUSGESTALTUNG VON SCHAFFENSDRANG

die nicht auf 1-Euro-Jobber zurückgreifen können: Selbst Hausmeisterhilfstätigkeiten und die Toilettenreinigung in Schulen werden in diesem Rahmen derzeit als „zusätzlich“ bezeichnet. Die entsprechenden Tätigkeiten werden aus Steuermitteln subventioniert und belasten somit die Solidargemeinschaft. Somit sind Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten privater Unternehmen die beinahe zwangsläufige Folge des Instruments: Private Unternehmen bzw. ihre Beschäftigten, die die gleichen Dienstleistungen anbieten, erhalten diese zusätzlichen Mittel nicht – bzw. finanzieren sie sogar über ihre Steuern und Abgaben – und verlieren ihre Wettbewerbsfähigkeit.²⁷ Reguläre Jobs werden vernichtet – das Zusätzlichkeitsprinzip verfehlt sein Ziel.

Schaffensdrang vermeidet diese Verzerrungen. Im Rahmen von Schaffensdrang hätten alle potenziellen Arbeitgeber die Möglichkeit, als Projektträger aufzutreten und die Vorteile in Anspruch zu nehmen. Es kommt weder zu einer Wettbewerbsverzerrung noch zu einer finanziellen Belastung der Solidargemeinschaft. Konkret heißt das: die Kommune muss vergleichen, ob es günstiger ist, die Dienstleistung der Toilettenreinigung in Schulen bei einem privaten Unternehmen einzukaufen, das eventuell auch Schaffensdrang-Teilnehmer einsetzt, oder einen eigenen Schaffensdrang-Teilnehmer zu beschäftigen. Die Kommune und die private Firma würden mithin um den betreffenden Teilnehmer konkurrieren, solange der Koordinierungsstelle für die betreffenden Personen keine besser geeigneten Tätigkeiten zur Verfügung stehen. Zum Zuge käme der Projektträger, der die Tätigkeit am besten und effizientesten organisiert, unabhängig von seinem Status.

Ein formales Zusätzlichkeitserfordernis würde die Ziele von Schaffensdrang unterlaufen. Eine konsequente Umsetzung des Zusätzlichkeitsprinzips und damit ein Ausschluss aller Tätigkeiten des regulären Arbeitsmarktes würde die Ziele von Schaffensdrang unerreichbar machen. Die Fähigkeiten der Arbeitslosen würden nicht bestmöglich genutzt, die erreichbare Gegenleistung des Arbeitslosen für empfangene Transfers würde verhindert. Gleichzeitig nähme man den Arbeitslosen die Chance, sich für Jobs auf dem regulären Arbeitsmarkt zu qualifizieren und würde ihnen so den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt erschweren. Die soziale Ausgrenzung würde zementiert. Beides führt zu einer größeren Belastung der regulär Beschäftigten für die Unterstützung Arbeitsloser und so mittelbar zu weniger regulärer Beschäftigung. Vom Zusätzlichkeitsprinzip ist daher abzusehen.

²⁷ Zur Verhinderung entsprechender Wettbewerbsverzerrungen müssten subventionierte und auf bestimmte Arbeitgeber beschränkte Maßnahmen daher tatsächlich zusätzlich sein. Das müsste dann jedoch unbedingt konsequent umgesetzt werden, wodurch die Maßnahmen bezüglich der Verbesserung der Chancen auf reguläre Beschäftigung noch stärker als bisher schon an Nutzen verlieren würden. Dadurch würde die Belastung der Solidargemeinschaft zur Finanzierung der Subventionen noch fragwürdiger. Besser ist von vornherein der Verzicht auf Subventionierung und Beschränkung der Projektträger, wodurch der Einwand der Wettbewerbsverzerrung entkräftet wird.

Kommt es durch Schaffensdrang zu Wettbewerbsverzerrungen?

Ein denkbarer Einwand wäre, dass es zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen kommt, die arbeitswillige Transferempfänger einsetzen, und solchen, die nicht auf Projektteilnehmer zurückgreifen. Selbstverständlich stehen Unternehmen stets im Wettbewerb miteinander – dies ist erwünscht, damit das Angebot an Gütern und Dienstleistungen durch neue Ideen und Innovationen laufend verbessert und an die Wünsche der Verbraucher angepasst wird. Nicht umsonst versucht der Staat an anderer Stelle, Wettbewerbsbeschränkungen zu verhindern. Entscheidend ist, dass nicht einzelne Unternehmen im Wettbewerb behindert werden.

Dies ist im Zusammenhang mit den Schaffensdrang-Projekten nicht gegeben. Der Einsatz von Projektteilnehmern ist ein neuer Wettbewerbsparameter. So können Unternehmen sich beispielsweise durch Verbesserungen des Kundenservices und durch Dienstleistungen, die die bisherige Produktpalette ergänzen, von anderen Anbietern absetzen (vgl. die oben skizzierten potenziellen Einsatzbereiche). Da jedoch alle Unternehmen gleichermaßen Projekte anbieten können, keinerlei Subventionen fließen und einzelne geeignete Arbeitssuchende jederzeit abgeworben werden können, kommt es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen.

Es ist durchaus denkbar, dass beispielsweise die Hausaufgabenhilfe über Schaffensdrang-Projekte preisgünstiger angeboten werden kann als in der bisherigen Form. Dies ist jedoch eine zulässige Konkurrenz. Eltern könnten sich frei entscheiden, bei welchem Anbieter ihnen das Preis-Leistungs-Verhältnis besser zusagt. Entscheiden sie sich für einen neuen, günstigeren Anbieter, verändert sich die Nachfragestruktur. Dies ist aus der Sicht der Allgemeinheit zu begrüßen. Für einen Schutz der Auftragslage eines einzelnen Unternehmens – des bisher bevorzugten Anbieters von Hausaufgabenhilfe – durch ein Verbot des entsprechenden Schaffensdrang-Projektes gibt es keine Rechtfertigung. Es steht dem ursprünglichen, kommerziellen Anbieter frei, selbst als Projektträger aufzutreten und arbeitswillige Transferempfänger zu beschäftigen.

Trotz des Verzichts auf die formelle Einforderung von Zusätzlichkeit ist eine unmittelbare Konkurrenz der Schaffensdrang-Projektteilnehmer mit regulär beschäftigten Arbeitnehmern nur in Ausnahmefällen zu erwarten. Der Grund ist, dass ein solcher Ersatz in den meisten Tätigkeiten mit Risiken für die

Zum Ersatz regulärer Jobs sind die Projekte nur sehr bedingt geeignet, ...

3. KONKRETE AUSGESTALTUNG VON SCHAFFENSDRANG

Arbeitgeber verbunden wäre: Jeder einzelne Einsatz arbeitswilliger Transferempfänger innerhalb des konkreten Projekts kann jederzeit beendet werden – etwa wenn der Teilnehmer einen regulären Job gefunden hat oder in anderen Projekten besser eingesetzt werden kann.

... da hohe Fluktuationskosten durch Wechsel der Teilnehmer drohen.

Würden Unternehmen reguläre Stellen durch entsprechende Schaffensdrang-Projekte ersetzen, drohen hohe Fluktuationskosten. Zwar werden beim Wechsel eines Teilnehmers nach Möglichkeit andere passende Transferempfänger in das entsprechende Projekt vermittelt, doch diese müssen – je nach Tätigkeit – zunächst eingearbeitet werden, was Kosten und zeitlichen Aufwand erfordert, und es droht eine vorübergehende Nichtbesetzung der entsprechenden Stelle. Für die meisten regulären Stellen kommt ein Ersatz regulär Beschäftigter durch Projektteilnehmer daher nicht in Frage – insbesondere dort nicht, wo eine Einarbeitung oder der Aufbau eines Vertrauensverhältnisses erforderlich sind oder eine Nichtbesetzung der Stelle Auswirkungen auf andere Arbeitsbereiche hat.

Das heißt jedoch nicht, dass ein Einsatz arbeitswilliger Transferempfänger im Rahmen von Schaffensdrang-Projekten für Unternehmen grundsätzlich nicht attraktiv ist. Es sind zahlreiche Tätigkeiten denkbar, in denen kaum eine Einarbeitung erforderlich und in denen eine häufige Neubesetzung unproblematisch ist. Viele dieser Tätigkeiten müssen heute von regulär Beschäftigten zusätzlich zu deren eigentlicher Aufgabe übernommen werden. In diesen Bereichen könnten sich entsprechende Einsätze von Schaffensdrang-Teilnehmern lohnen.

Damit kommt es weniger zu einer Konkurrenz mit regulär Beschäftigten, als vielmehr zur Konkurrenz in Aushilfstätigkeiten, die derzeit durch Schüler und Studenten oder in illegaler Schwarzarbeit erledigt werden. Dies ist aus gesellschaftlicher Sicht unproblematisch bzw. sogar erwünscht.

Wenn es in Einzelfällen zu Konkurrenz kommt, wären die bisher Beschäftigten extrem privilegiert gewesen.

Sofern es in Einzelfällen doch zu Konkurrenzsituationen mit regulär Beschäftigten kommt, wären die davon betroffenen Arbeitnehmer bisher extrem privilegiert gewesen. Institutionelle Vorgaben hätten dort bislang offenbar produktivitäts- und knappheitsgerechte Löhne verhindert. Das ermöglicht zwar wenigen Beschäftigten relativ hohe Einkommen und gesellschaftliche Anerkennung, obwohl ihre Tätigkeit kaum oder gar keine Einarbeitung erfordert und auch eine eventuelle Nichtbesetzung keine Schwierigkeiten bereitet. Die Vorgaben verhindern jedoch offenbar die Beschäftigung anderer geeigneter Arbeitskräfte, die in der Folge somit vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, da sie die herrschenden Löhne nicht unterbieten können. Für die ganz überwiegende Mehrheit der regulär Beschäftigten trifft dies nicht zu.

Verdrängen Schaffensdrang-Projekte reguläre Beschäftigungsverhältnisse?

Auch ohne die formelle Einforderung der Zusätzlichkeit von Projekten dürfen für die Schaffensdrang-Beschäftigung arbeitswilliger Transferempfänger vorrangig Tätigkeiten in Frage kommen, die in regulärer Beschäftigung derzeit nicht erbracht werden. Tätigkeiten, die langfristig angelegt sind und eine Einarbeitung oder den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses erfordern, kommen für die Erledigung innerhalb der Schaffensdrang-Projekte eher nicht in Frage, da die Teilnehmer jederzeit und kurzfristig in andere Projekte oder reguläre Beschäftigung wechseln können. Die Gefahr häufiger und kurzfristiger Teilnehmerwechsel ist bei diesen Tätigkeiten mit Kosten verbunden, die Beschäftigung regulärer Arbeitskräfte vorteilhaft.

Konkurrenz besteht vielmehr zu Aushilfsjobs für Studenten oder zu illegaler Schwarzarbeit, was jedoch unproblematisch bzw. sogar erwünscht ist. Umgekehrt könnten die Projekte sogar zur Sicherung des Kerngeschäfts eines Unternehmens und damit regulärer Beschäftigung beitragen. Betriebe könnten durch Projekte ihren Tätigkeitsbereich ausdehnen, indem etwa eine Gärtnerei künftig auch Helfer bei der Gartenarbeit an private Haushalte vermittelt. Darüber könnten Kunden gebunden und hinzugewonnen und die Nachfrage nach dem bisherigen Kerngeschäft ausgedehnt werden: Etwa durch den Verkauf zusätzlicher Pflanzen, Dünge- und Pflegemittel. Davon würden auch die ursprünglich Beschäftigten profitieren.

Die Angst vor einer Verdrängung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist also zu relativieren. Den sicher zu erwartenden Sorgen und Bedenken der Belegschaften, Betriebsräte oder Gewerkschaften muss mit Information und Aufklärung über die Wirkungszusammenhänge begegnet werden. Das Selbstverständnis der meisten Betriebsratsmitglieder und Gewerkschaftsangehöriger rechtfertigt keinesfalls eine offensive Verteidigung eigener Privilegien zu Lasten Dritter und somit eine offene Abwehrhaltung gegenüber Arbeitslosen. Die negativen Folgen einer Blockade der Schaffensdrang-Projekte darf nicht verschwiegen werden: Nachteile für die direkt von der Ablehnung betroffenen, teilnahmewilligen konkreten Arbeitslosen sowie für die Solidargemeinschaft. Wenn es gelingt, die positive Idee von Schaffensdrang zu vermitteln, dann werden Belegschaften und Betriebsräte den Arbeitslosen und der Steuerzahlergemeinschaft die mit den Projekten verknüpften positiven Effekte nicht vorenthalten.

3. KONKRETE AUSGESTALTUNG VON SCHAFFENSDRANG

Mangel an Projekten und Projektträgern?

Dass auf Dauer kein Interesse am Einsatz arbeitswilliger Transferempfänger besteht, erscheint unplausibel.

Dass es trotz dieses Fluktuationsrisikos Einsatzmöglichkeiten für Projektteilnehmer gibt, ist kaum zu bezweifeln. Unternehmen und andere potenzielle Projektträger werden Kosten und Risiken sowie Chancen und Nutzen entsprechender Beschäftigungsangebote sorgfältig abwägen und frei entscheiden, ob und für welche Tätigkeiten eine Erledigung im Rahmen eines Schaffensdrang Projekts in Frage kommt. Niemand kann dies besser beurteilen als die Projektträger selbst. Mancher wird sich dagegen entscheiden. Dass jedoch allgemein keine Nachfrage nach dieser Beschäftigungsform besteht, erscheint in Anbetracht von Schüler- und Studenten-Aushilfstätigkeiten, Nebenjobs von Pensionären etc. abwegig. Solche Stellen und zahlreiche erst neu zu erschließende Beschäftigungsfelder sind die natürlichen Potentiale von Schaffensdrang.

Die Projektanbieter – öffentliche und karitative Einrichtungen, private Haushalte und Unternehmen – erhalten die Möglichkeit, Menschen zu produktivitätsgerechten Löhnen zu beschäftigen. Zwar kommt eine Beschäftigung von Projektteilnehmern nur für Tätigkeiten in Frage, die kein langes Anlernen und keine langfristige Bindung erfordern, da kurzfristige Wechsel in andere Projekte und reguläre Jobs möglich sind. Dennoch können zahlreiche einfache Tätigkeiten, deren Wertschöpfung die derzeitigen Beschäftigungskosten nicht deckt, zusätzlich erschlossen werden. Öffentliche Einrichtungen und Unternehmen können ihren Service verbessern und ihre Produktpalette ausweiten, private Haushalte mehr Tätigkeiten legal von Dritten erledigen lassen. Es kommt zu zusätzlicher Wertschöpfung und höherem gesellschaftlichen Wohlstand, da mehr und günstigere Produkte und Dienstleistungen angeboten werden können. Die Beschäftigung arbeitswilliger Transferempfänger wird zu einem zusätzlichen Wettbewerbsparameter.

4

■ Abgrenzung zu und Kompatibilität mit anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten

- 4.1 Kombilöhne
- 4.2 Workfare-Modelle
- 4.3 1-Euro-Jobs
- 4.4 Kostenlose Praktika
- 4.5 Mini- und Midi-Jobs
- 4.6 Arbeitnehmerüberlassung

4. ABGRENZUNG ZU UND KOMPATIBILITÄT MIT ANDEREN ARBEITSMARKTPOLITISCHEN INSTRUMENTEN

4. ABGRENZUNG ZU UND KOMPATIBILITÄT MIT ANDEREN ARBEITSMARKTPOLITISCHEN INSTRUMENTEN

Eine ausführliche Darstellung anderer Instrumente erfolgt an dieser Stelle nicht. Dazu hat die vbw im Frühjahr 2006 eine andere Studie veröffentlicht.

Eine ausführliche Darstellung unterschiedlicher arbeitsmarktpolitischer Instrumente kann an dieser Stelle nicht vorgenommen werden. Einige alternativ oder parallel zu Schaffensdrang diskutierte oder bereits umgesetzte Vorschläge sollen jedoch kurz skizziert werden, um Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufzuzeigen und Folgen einer parallelen Existenz deutlich zu machen. Eine ausführliche Analyse konkreter wissenschaftlich und politisch diskutierter Vorschläge zur Erschließung eines Niedriglohnssektors findet sich jedoch in der vbw-Broschüre „Vorsicht vor Kombilöhnen“ (Eekhoff und Roth, 2006).

Bestehende subventionierende Instrumente stehen einer parallelen Einführung der Schaffensdrang-Projekte nicht grundsätzlich entgegen.

Bereits heute existieren mehrere mit öffentlichen Mitteln finanzierte arbeitsmarktpolitische Instrumente. Dies kann sich negativ auf die Bereitschaft einiger Transferempfänger auswirken, an Schaffensdrang-Projekten teilzunehmen: Aus kurzfristiger Sicht oder bei sehr geringer Produktivität könnten andere Instrumente für manche Transferempfänger attraktiver sein, da sie – sofern man einen der begrenzten Plätze erhält – anders als die Schaffensdrang-Projekte ein subventioniertes Einkommen über die existenzsichernden Transfers hinaus ermöglichen.

Eine parallele Existenz der Schaffensdrang-Projekte ist trotz dieser Beeinträchtigung denkbar. Jedoch sollten Arbeitsvermittler und Transferträger die Projekte unbedingt frühzeitig und vorrangig in die Eingliederungsbemühungen einbeziehen und deutlich machen, dass der Zugang zu den subventionierenden Instrumenten begrenzt und nachrangig ist. Hierzu ist eine entsprechende Informations- und Überzeugungsarbeit bei den Vermittlern vor Ort erforderlich. Wer an Schaffensdrang-Projekten teilnimmt, sollte auf keinen Fall als „bereits versorgt“ von der Teilnahme an subventionierenden Maßnahmen ausgeschlossen werden, damit Schaffensdrang-Teilnehmer sich durch die Projekte nicht die Chance auf höhere Einkommen verbauen.

Sofern diese Instrumente fortbestehen, sollte freiwilliges Engagement die Chance auf subventionierte Maßnahmenplätze verbessern.

Sofern nicht ganz auf Subventionen verzichtet wird, sollten die Schaffensdrang-Projekte als vorgeschaltetes Instrument betrachtet werden und die Chance auf die Vermittlung in kurzfristig finanziell lukrativeren Einsätzen sogar verbessern. Nur so ist eine Belohnung derjenigen zu vermeiden, die ihrer Selbsthilfeverpflichtung nicht freiwillig nachkommen. Eine bevorzugte Vermittlung derjenigen, die sich auch freiwillig engagieren, ist durchaus mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz vereinbar: Es würde nicht gleiches ungleich behandelt, sondern Fehlverhalten würde sich negativ auswirken, während vorbildliches Verhalten als solches anerkannt und belohnt würde.

Aus ordnungspolitischer Sicht wäre jedoch eigentlich eine Abschaffung sämtlicher subventionierter Maßnahmen angezeigt. Dieses Ziel wird kurzfristig kaum erreichbar sein, sollte jedoch nicht aus den Augen verloren werden.

4.1 Kombilöhne

Der Oberbegriff Kombilohn bezeichnet die Subvention von – meist eine bestimmte Höhe nicht überschreitenden – Lohneinkommen. Die staatlichen Zuschüsse werden entweder an die Arbeitgeber oder an die Arbeitnehmer gezahlt. Die Parameter der kollektiven Lohnsetzung werden allerdings in fast allen Vorschlägen in Richtung aggressiverer Lohnforderungen verändert, so dass die Arbeitnehmer einen Großteil der Subvention abschöpfen dürften. Die Beschäftigungschancen insbesondere Geringproduktiver werden weiter beeinträchtigt.

Die Subventionen werden über das Existenzsicherungsniveau hinaus gewährt, was gesellschaftlich nicht zu rechtfertigen ist: Wird das Mindestsicherungsniveau als zu gering angesehen, muss es für alle Gruppen – auch für nicht arbeitsfähige Transferempfänger – angehoben werden, statt diese zu diskriminieren. Darüber hinaus wird häufig auf eine Bedürftigkeitsprüfung verzichtet und lediglich der in einer bestimmten Beschäftigung erzielte Stundenlohn oder zumindest ausschließlich das Einkommen aus abhängiger Beschäftigung betrachtet. Auch dies ist nicht zu rechtfertigen – schließlich werden so möglicherweise Menschen subventioniert, die grundsätzlich leistungsfähig sind und deren verfügbares Einkommen vielleicht sogar höher ist als das derjenigen, die die Subventionen über Steuern finanzieren. Schließlich sollte auch die Kehrseite der Ausgaben – die Vernichtung regulärer Beschäftigung und die Beeinträchtigung von Leistungsanreizen durch höhere Steuern und Abgaben – nicht vernachlässigt werden.

Die Anreizproblematik ist Hintergrund einer Vielzahl von Kombilohn-Vorschlägen: Hinter der Subvention steht meist die Annahme, aufgrund der hohen Transferentzugsrate fehle vielen Transferempfängern der Anreiz, eine Beschäftigung anzunehmen. Insbesondere bei Geringqualifizierten, die am Arbeitsmarkt nur geringe Löhne erzielen können, erhöht selbst erwirtschaftetes Einkommen das verfügbare Haushaltseinkommen kurzfristig häufig nur unwesentlich, da Hinzuverdienste zu einem großen Teil auf die Transfers angerechnet werden. Die Betroffenen verbleiben nach dieser These lieber im AIG II-Bezug, um sich mit der Arbeit verbundene Mühe zu ersparen. Verfechter dieser Argumentation fordern daher die Aufstockung der Löhne von Geringverdienern, um die Transferentzugsrate zu senken und die Arbeitsanreize zu erhöhen: Die Aufnahme einer Tätigkeit soll das verfügbare Einkommen stärker erhöhen als bislang.

Kombilöhne subventionieren die Lohneinkommen, die bestimmte Grenzen nicht überschreiten.

Es erfolgt eine solidarisch nicht zu rechtfertigende Subvention über die bedürftigkeitsgeprüfte Mindestsicherung hinaus.

Hintergrund ist die Vermutung mangelnder finanzieller Arbeitsanreize. Das Problem wird jedoch nicht gelöst, sondern lediglich verlagert.

4. ABGRENZUNG ZU UND KOMPATIBILITÄT MIT ANDEREN ARBEITSMARKTPOLITISCHEN INSTRUMENTEN

Die Relevanz dieser Erklärungskomponente wurde oben bereits stark relativiert, die negativen Folgen allein der Diskussion einer Notwendigkeit der Schaffung zusätzlicher finanzieller Anreize zur Aufnahme von Jobs auf die Wertvorstellungen und das Selbsthilfegebot wurden bereits erläutert.²⁸ Hinzu kommt jedoch, dass Kombilöhne die Transferentzugsproblematik lediglich verlagern, nicht jedoch aufheben: Sie schaffen Anreize, lediglich in Teilzeit zu arbeiten und beeinträchtigen die relative Attraktivität von Beschäftigungen mit höheren Marktlöhnen. Bei geringen Einkommen verbleibt von jedem zusätzlich verdienten Euro ein größerer Teil beim Arbeitnehmer, bei höheren Einkommen werden die Transfers aus Finanzierungsgründen hingegen zwangsläufig stark abgeschmolzen und die Transferentzugsraten sind erheblich.²⁹ Die Lohnsignale werden verzerrt, die Bereitschaft zu längerer oder unbequemerer Arbeit sinkt, Fortbildungen verlieren an Reiz. So wird zusätzliche Wertschöpfung verhindert und dem Staat entgehen Steuern und Abgaben.

Die Beschränkung auf bestimmte Gruppen ist erforderlich, um die ohnehin immensen Kosten nicht noch weiter steigen zu lassen, hat jedoch problematische Diskriminierungswirkungen.

In der Regel werden Kombilöhne auf bestimmte Arbeitnehmergruppen beschränkt, um die Ausgaben einzudämmen, die mit der Subvention verbunden sind. Das führt zu unberechtigter Diskriminierung einzelner Gruppen von Arbeitnehmern bzw. Arbeitslosen. So werden etwa die Beschäftigungschancen von AIG II-Empfängern zu Lasten der AIG I-Empfänger oder von sehr alten und sehr jungen Arbeitssuchenden zu Lasten von Transferempfängern mittleren Alters verbessert. Darüber hinaus erfolgt in den meisten Vorschlägen eine Diskriminierung von bereits Beschäftigten, die für die gleiche Tätigkeit ein geringeres verfügbares Einkommen erzielen als geförderte, zuvor arbeitslose Beschäftigte. Nicht arbeitsfähige Transferempfänger bekommen ohnehin nicht die Gelegenheit, von dieser stärkeren gesellschaftlichen Unterstützung zu profitieren – obwohl sie möglicherweise die hilfebedürftigsten Individuen unserer Gesellschaft sind.

²⁸ Vgl. insbesondere Abschnitt 2.3.

²⁹ Bei einer konsequent bedürftigkeitsorientierten Transfergestaltung verbleiben jedem Arbeitnehmer immerhin rund 50 Prozent des über die existenzsichernden Freibeträge hinausgehenden Lohnes. In subventionierten Programmen hingegen muss in der Regel in höheren Einkommensbereichen eine höhere implizite Grenzsteuerbelastung aufrecht erhalten werden, um die Förderung nicht auf zu breite Bevölkerungskreise auszudehnen und das Umverteilungsvolumen nicht ins Unermessliche steigen zu lassen. Zwar verbleibt von den ersten zusätzlich verdienten Euros ein größerer Teil beim Arbeitnehmer, in mittlere Einkommensklassen aufzusteigen verliert jedoch deutlich an Attraktivität. Zu einer ausführlichen Untersuchung der Transferentzugsraten verschiedener Kombilohnvorschläge vgl. Eekhoff und Roth (2006). Zur Kritik an Kombilöhnen vgl. auch Sachverständigenrat (2005), S. 198ff.

Vernachlässigt Schaffensdrang die Transferentzugsproblematik?

Nach der mit diesem Einwand angesprochenen These ist Arbeitslosigkeit in erster Linie ein Problem mangelnder finanzieller Arbeitsanreize. Die Bedeutung kurzfristiger finanzieller Gründe bei der Entscheidung über das individuelle Arbeitsangebot soll nicht bestritten werden, sie ist jedoch zu relativieren, da sie der komplexen Lebenswirklichkeit und dem Empfinden vieler Arbeitssuchender nicht gerecht wird (vgl. die Ausführungen in Abschnitt 2.3). Es ist davon auszugehen, dass eine beachtliche Gruppe unter den Transferempfängern auch ohne eine kurzfristige Erhöhung ihres verfügbaren Einkommens gerne einer Beschäftigung nachgehen würde.

Die Existenz einer Gruppe von Selbsthilfeverweigerern wird nicht negiert, diese ist jedoch nicht Zielgruppe des Vorschlags Schaffensdrang: Erstens, um dessen Erfolg nicht zu gefährden (vgl. Abschnitt 3.1.2). Zweitens, um die vielen schädlichen Nebenwirkungen zu vermeiden, die subventionierende Instrumente aufweisen (vgl. die Kritik an Kombilöhnen in diesem Kapitel). Die Frage nach der Vernachlässigung der Transferentzugsrate ist somit mit nein zu beantworten. Die Problematik finanzieller Arbeitsanreize wird jedoch weniger stark in den Mittelpunkt gerückt und um die Betrachtung weiterer Arbeitsanreize ergänzt. Und sie wird außerdem auf die Beachtung möglicher finanzieller Arbeitsanreize in allen relevanten Einkommensbereichen ausgeweitet.

Schaffensdrang vermeidet diese unerwünschten Nebeneffekte. Es kommt nicht zu einer zusätzlichen Belastung der Solidargemeinschaft, da keine Subventionen gezahlt werden – im Gegenteil: Eine Entlastung ist wahrscheinlich. Da der Gesellschaft durch die Projekte keine Kosten entstehen, ist keine Beschränkung der Zielgruppe erforderlich – eine Diskriminierung einzelner Gruppen von Arbeitslosen wird vermieden. Arbeitsfähige werden gegenüber nicht arbeitsfähigen Transferempfängern nicht besser gestellt, da keine gesellschaftlich finanzierten Einkommen über das bedürftigkeitsgeprüfte Existenzsicherungs-niveau hinaus ermöglicht werden. Die Parameter der kollektiven Lohnsetzung werden in Richtung moderater Abschlüsse verändert.

Freibetragsregelungen im Arbeitslosengeld II

Mit den Freibetragsregelungen im Rahmen des AIG II existiert bereits eine Art Kombilohn. Zwar werden keine zusätzlichen Transfers gezahlt. Man verzichtet jedoch im Rahmen gewisser Einkommensgrenzen auf die Anrechnung der

Schaffensdrang vermeidet diese unerwünschten Nebeneffekte.

Auch die Freibeträge des AIG II sind als Kombilohn zu verstehen ...

4. ABGRENZUNG ZU UND KOMPATIBILITÄT MIT ANDEREN ARBEITSMARKTPOLITISCHEN INSTRUMENTEN

selbst erzielten Einkünfte auf die gesellschaftlich finanzierten Transfers, obwohl die individuelle Bedürftigkeit durch die eigenen Einkommen reduziert wird. Es kommt zu einer Förderung über das gesellschaftlich definierte Niveau der sozialen Mindestsicherung hinaus und damit zu einer fiskalischen Belastung.

... und weisen die erwähnten problematischen Nebenwirkungen auf. Die oben skizzierten Kritikpunkte und Wirkungen gelten zu überwiegenden Teilen auch für die Freibetragsregelung.³⁰ Aus ordnungspolitischer Sicht sollten alle erzielten Einkommen – nach Abzug der mit der Beschäftigung verbundenen Kosten – voll auf die solidarisch finanzierten Transfers angerechnet werden. Die möglichst weitgehende Selbsthilfe und das Streben nach der Unabhängigkeit von gesellschaftlichen Transfers ist kein zu subventionierender Tatbestand, sondern eine Selbstverständlichkeit.

Eine Abschaffung wäre ordnungspolitisch sinnvoll, ist jedoch keine Voraussetzung für die Umsetzung von Schaffensdrang. Die Existenz der Freibetragsregelungen steht einer Umsetzung von Schaffensdrang jedoch nicht entgegen. Zwar kann sie die Bereitschaft zur Teilnahme durch die Verschleierung der Gegenseitigkeit solidarischen Verhaltens oder die Vermittlung von Hoffnung auf kurzfristig finanziell lukrativere Lösungen beeinträchtigen. Da jedoch kurzfristige Wechsel möglich sind, beeinträchtigt die Teilnahme an einem Schaffensdrang-Projekt die Inanspruchnahme der Freibetragsregelungen nicht. Im Gegenteil – zur Inanspruchnahme der Freibetragsregelungen muss zunächst einmal eine reguläre Beschäftigung gefunden werden. Die Chance darauf kann durch Qualifizierung und die Signalisierung von Zuverlässigkeit und Leistungsbereitschaft innerhalb eines Schaffensdrang-Projekts erhöht werden. Wiederum ist sicherzustellen, dass die Arbeitsvermittler bei der Besetzung entsprechender Stellen auch oder sogar bevorzugt auf Projektteilnehmer zurückgreifen. Eine bevorzugte Behandlung ist zu rechtfertigen als Anerkennung der freiwilligen Erfüllung des Selbsthilfegebots.

Eine Übertragung der finanziellen Besserstellungen des AIG II im Vergleich zur Sicherung des Mindestlebensstandards auf Schaffensdrang-Projekte kommt nicht in Betracht, um die oben skizzierten negativen Folgen der Kombilohn-Vorschläge zu vermeiden. Ohnehin werden die Freibeträge von vielen Transferempfängern auch in den unteren Einkommensbereichen mit sehr geringen Transferentzugsraten nicht genutzt. Dies gibt der Infragestellung der dem Instrument zu Grunde liegenden Diagnose und seiner Wirksamkeit zusätzliches Gewicht. Den negativen Wirkungen und enormen Mitnahmeeffekten ohnehin Arbeitswilliger stehen somit kaum positive Beschäftigungswirkungen gegenüber.

³⁰ Lediglich die Zielgruppenbegrenzung fällt weg; die Diskriminierung nicht-arbeitsfähiger Transferempfänger bleibt hingegen bestehen.

4.2 Workfare-Modelle

Workfare-Modelle sind insbesondere aus den Vereinigten Staaten bekannt; in Deutschland beinhaltet die aktuell diskutierte „Aktivierende Sozialhilfe“ eine Spielart dieser Modellkategorie.³¹

Hintergrund dieser Vorschläge ist wiederum die Identifikation fehlender Arbeitsanreize auf Seiten der Transferempfänger als wesentliche Ursache der Massenarbeitslosigkeit. Unabhängig von allen Vorbehalten gegenüber dieser Einschätzung stehen den entsprechenden Vorschlägen sozialpolitische Einwände entgegen.

Workfare-Modelle knüpfen die Unterstützung Bedürftiger durch solidarisch finanzierte Transfers an die Erfüllung der Selbsthilfepflicht, also an eine Tätigkeit zur Erzielung eigenen Einkommens. Das Unterstützungsniveau wird abgesenkt und unterschreitet damit das zur Existenzsicherung erforderliche Niveau. Zur Erreichung des bisherigen, die Existenz vollständig sichernden Niveaus, ist eine Beschäftigung erforderlich.

Die Einforderung des Selbsthilfegebots ist mit den sozialstaatlichen Prinzipien Deutschlands eindeutig vereinbar.³² Eine dauerhafte Absenkung der Transfers unter das Existenzsicherungsniveau dürfte jedoch problematisch sein, insbesondere wenn indirekt unterhaltspflichtige Familienangehörige betroffen sind. Darüber hinaus setzt die Absenkung der Transfers voraus, dass allen Betroffenen tatsächlich eine Beschäftigung angeboten werden kann, die ihnen ein Erreichen des existenzsichernden Einkommens ermöglicht. Dies erscheint in kurzer Frist angesichts der Masse der Arbeitslosen und der unverändert bestehenden institutionellen Hürden für die Entstehung von Beschäftigung unrealistisch. Im Zweifel müsste stets zu Gunsten des Transferempfängers entschieden werden. Ein Fehlurteil würde einen arbeitswilligen Menschen dazu verurteilen, von einem Einkommen unterhalb des Existenzminimums zu leben, was der Garantie des Existenzminimums zuwider laufen würde. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Produktivität des Transferempfängers ausreichend sein muss, um die Lücke zwischen der herabgesetzten Transferzahlung und dem Existenzminimum selbst verdienen zu können.

Für nicht arbeitsfähige Transferempfänger wäre eine Absenkung unter das existenzsichernde Niveau mit den sozialstaatlichen Prinzipien nicht vereinbar.

³¹ Vgl. Sinn et. al. (2002). Zu einem weiteren Workfare-Vorschlag vgl. Schneider (2006).

³² Vgl. dazu Side-Step ‚Solidarität ist keine Einbahnstrasse‘ in Abschnitt 3.1.2.

Workfare-Modelle identifizieren ebenfalls fehlende finanzielle Arbeitsanreize als Ursache der Arbeitslosigkeit.

Das Existenzsicherungsniveau wird unterschritten, im Gegenzug werden Markteinkommen nur eingeschränkt auf die Transfers angerechnet.

Das Selbsthilfegebot ist unumstritten, die Durchsetzung einer Absenkung der Transfers wirft jedoch erhebliche Umsetzungsprobleme auf.

4. ABGRENZUNG ZU UND KOMPATIBILITÄT MIT ANDEREN ARBEITSMARKTPOLITISCHEN INSTRUMENTEN

Die Entscheidung über Arbeitswilligkeit und Arbeitsfähigkeit ist selten eindeutig zu treffen. Auch dies wirft Abgrenzungsprobleme auf. Gerade die Zielgruppe von Workfare – arbeitsunwillige Transferempfänger – würde sich aller Voraussicht nach gezielt darum bemühen, als arbeitsunfähig eingestuft zu werden. Die Diskussion, die im Rahmen der Umsetzung von Hartz IV entbrannt ist, hat gezeigt, wie schwierig die Entscheidung im Einzelfall sein kann. Wiederum müsste im Zweifel für den Transferempfänger entschieden werden, da anderenfalls möglicherweise einem arbeitsunfähigen Menschen die vollständige Sicherung der Existenz durch die Solidargemeinschaft vorenthalten würde.

Schaffensdrang setzt ebenfalls auf das Selbsthilfegebot, der Verzicht auf Zwangsmassnahmen verhindert jedoch Abgrenzungsprobleme und verbessert die Chance der Entstehung von Beschäftigungsmöglichkeiten. Schaffensdrang setzt zwar ebenfalls auf Selbsthilfe und fordert diese aktiv ein, verzichtet jedoch zunächst auf Zwangsmassnahmen: Die Projekte sind als Angebot an die arbeitswilligen Transferempfänger konzipiert. Die Freiwilligkeit erhöht darüber hinaus die Attraktivität der Projekte für potenzielle Projektträger, die mit motivierten Teilnehmern besser zusammenarbeiten können. Gleichzeitig wird Beschäftigung zu produktivitätsorientierten Kosten (Überlassungsgebühren) ermöglicht.

Eine parallele Existenz von Workfare-Programmen und Schaffensdrang-Projekten erscheint schwierig. Sind die Transfers erst einmal abgesenkt, sind die Transferempfänger zur Sicherung ihrer Existenz auf die Erzielung zusätzlichen Einkommens angewiesen. Die gleichzeitige Erschließung subventionierter Beschäftigungsmaßnahmen und unsubventionierter Schaffensdrang-Projekte in großem Umfang erscheint ebenfalls fragwürdig. Die Umsetzung von Workfare-Vorschlägen ist vor dem Hintergrund sozialstaatlicher Bedenken derzeit in der Bundesrepublik jedoch ohnehin unwahrscheinlich.

4.3 1-Euro-Jobs

Ähnlichkeiten mit den Schaffensdrang-Projekten bestehen nur auf den ersten oberflächlichen Blick. Auf den ersten Blick erscheinen 1-Euro-Jobs und die Einsätze in Schaffensdrang-Projekten ähnlich. Die beiden Instrumente sind jedoch grundverschieden – sowohl in ihrer Herangehensweise an das Problem der Massenarbeitslosigkeit als auch in ihrer jeweiligen Ausgestaltung und ihren Nebenwirkungen.

Bei den 1-Euro-Jobs werden sowohl die Transferempfänger subventioniert, ... Mit den 1-Euro-Jobs wird die Aufnahme von Beschäftigung subventioniert. Zwar gilt die an den Transferempfänger gezahlte Subvention – die einen Euro pro Stunde übrigens häufig überschreitet – offiziell als Aufwandsentschädigung. Sie ist jedoch nicht an den tatsächlich durch die Beschäftigung anfallenden Kosten orientiert, sondern verfolgt ausdrücklich das Ziel, finanzielle Arbeitsanreize zu schaffen. Beides stellt einen Unterschied zu den Schaffensdrang-Projekten dar.

In der Folge kommt es durch die 1-Euro-Jobs zu einer finanziellen Belastung der Solidargemeinschaft. Gleichzeitig zementiert die Subventionierung der 1-Euro-Jobber eine Anspruchsmentalität und senkt den finanziellen Anreiz, in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu wechseln.³³

Auch die Anbieter von 1-Euro-Jobs – also die Arbeitgeber – werden für die Bereitstellung der Arbeitsgelegenheiten staatlich bezuschusst. Im Gegensatz zu den Schaffensdrang-Projekten zahlen sie also nicht für die Nutzung der Arbeitskraft der Transferempfänger und erhalten darüber hinaus eine vom Steuerzahler finanzierte Subvention. Das hat mehrere Wirkungen: Einerseits die Sekundärwirkungen einer zusätzlichen Abgabenbelastung auf den Arbeitsmarkt, wodurch reguläre Beschäftigung vernichtet wird. Darüber hinaus fördert die Subvention die Entstehung unproduktiver Beschäftigungstherapien: Nicht nur, dass die Kosten für Vermittlung und Aufwandspauschale nicht zwangsläufig gedeckt sind, darüber hinaus sind Tätigkeiten möglich, die auch den Arbeitgeber mehr kosten als sie an Wertschöpfung erbringen. Und drittens kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen, da lediglich steuerrechtlich als gemeinnützig anerkannte Arbeitgeber 1-Euro-Jobber beschäftigen dürfen. Da Stiftungen, Vereine und karitative Einrichtungen vielfach in Konkurrenz zu privaten Unternehmen stehen und ähnliche Güter oder Dienstleistungen anbieten, haben sie sowohl durch die Nutzungsmöglichkeit billiger Arbeitskräfte als auch durch die Subvention für die Schaffung der Arbeitsgelegenheit einen Wettbewerbsvorteil. Dieser kann private Unternehmen Marktanteile und darüber reguläre Jobs kosten.

Die Beschränkung auf gemeinnützige Träger sowie das Zusätzlichkeitsprinzip³⁴ für in 1-Euro-Jobs erbrachte Tätigkeiten verhindern darüber hinaus die effiziente Nutzung der Arbeitskraft der Transferempfänger. Es ist zweifelhaft, dass in den Tätigkeiten Qualifikationen erhalten oder aufgebaut werden, die am ersten Arbeitsmarkt verwertbar sind und die Chance auf Vermittlung in reguläre Beschäftigung verbessern. Da die 1-Euro-Jobs gleichzeitig in Folge der mit ihnen einhergehenden Belastung der Solidargemeinschaft zeitlich befristet sind, eröffnen sie den Transferempfängern keine langfristige Perspektive.

Nicht nur die Dauer der Beschäftigung in 1-Euro-Jobs, auch der Zugang zu ihnen ist in Folge der Kosten stark begrenzt. Nicht allen Interessenten kann eine Arbeitsgelegenheit angeboten werden. Es kommt zur Diskriminierung:

... als auch ihre Arbeitgeber. Die Solidargemeinschaft wird belastet, es kommt zu Wettbewerbsverzerrungen.

Die Beschränkung der Trägerschaft und das Zusätzlichkeitsprinzip fördern unproduktive Beschäftigungstherapien.

Dauer von und Zugang sind begrenzt, es kommt zu Diskriminierungen.

³³ Vgl. auch Sachverständigenrat (2005), S. 126f.

³⁴ Zu Umsetzungsproblemen und kontraproduktiven Wirkungen des Zusätzlichkeitsprinzips vgl. Abschnitt 3.4.

4. ABGRENZUNG ZU UND KOMPATIBILITÄT MIT ANDEREN ARBEITSMARKTPOLITISCHEN INSTRUMENTEN

Nicht alle arbeitsfähigen und arbeitswilligen Transferempfänger erhalten die Möglichkeit, ihr Einkommen durch zusätzliche Subventionen zu verbessern. Arbeitsunfähige Sozialgeld-Empfänger sind ohnehin von der Chance auf diese materielle Besserstellung ausgeschlossen.

4.4 Kostenlose Praktika

Praktika sollen durch gegenseitiges Testen und Kennenlernen reguläre Beschäftigungsverhältnisse anbahnen.

Auch zur bereits bestehenden Möglichkeit der Absolvierung von Praktika erscheinen die Schaffensdrang-Projekte auf den ersten Blick ähnlich.

Mit den Praktika wird das Ziel verfolgt, potenziellen Arbeitnehmern die Möglichkeit zu geben, ihre Fähigkeiten unter Beweis zu stellen, und potenziellen Arbeitgebern eine Erprobung spezifischer Teilnehmer zu ermöglichen. Die Hoffnung ist, dadurch im Anschluss eine direkte Wiedereingliederung in reguläre Beschäftigung zu bewirken, indem das Praktikum in ein Beschäftigungsverhältnis umgewandelt wird. Dieses Ziel verfolgt auch Schaffensdrang – jedoch nur als eines von mehreren Zielen.

Die Bereitschaft zur Teilnahme zeigt, dass die alleinige Fokussierung kurzfristiger finanzieller Anreize verkürzt ist.

Gleichzeitig zeigt die Bereitschaft vieler Arbeitsloser, Praktika ohne Bezahlung zu absolvieren, dass nicht allein kurzfristige finanzielle Anreize die Motivation bestimmen, einer Tätigkeit nachzugehen. Offenbar spielen die Chance zur Qualifizierung und das Sammeln von Erfahrungen, das Knüpfen von Kontakten und die Hoffnung auf eine spätere normal bezahlte Beschäftigung tatsächlich eine wichtige Rolle bei der Entscheidung über die Aufnahme einer Tätigkeit. Auch darauf setzt Schaffensdrang.

Dennoch existieren entscheidende Unterschiede. Praktika ergeben im arbeitsmarktpolitischen Kontext nur dann einen Sinn, wenn es tatsächlich darum geht, Informationen über die Eignung des jeweiligen potenziellen Vertragspartners zu gewinnen: Entweder, um aus Sicht des Praktikanten Informationen über die Tätigkeit zu gewinnen, der man im Falle des tatsächlichen Beschäftigungsverhältnisses langfristig nachgehen würde, oder um aus Sicht des Unternehmens die Eignung einer bestimmten Person für eine Festanstellung zu überprüfen.

Praktika ergeben deshalb im Grunde nur für entsprechend vorqualifizierte Arbeitslose einen Sinn. Im Mittelpunkt des Instruments steht nicht die Wertschöpfung während des Praktikums, sondern die Anbahnung künftiger regulärer Arbeitsverhältnisse.

Werden Arbeitslose hingegen ohne diesen Fokus auf Information, Erprobung oder Einarbeitung in spezifische Arbeitsfelder eingesetzt, ohne eine realistische Aussicht auf die Übernahme in reguläre Beschäftigung, so entspricht das so genannte „Praktikum“ einem missbräuchlichen Ausnutzen der Notlage der Teilnehmer. Das betreffende Unternehmen eignet sich die in der Tätigkeit erbrachte Wertschöpfung privat an, während die Solidargemeinschaft den Lebensunterhalt des Praktikanten finanziert (sofern es sich um einen Transferempfänger handelt).

Das ist bei den Schaffensdrang-Projekten nicht der Fall. Die Transferempfänger bieten ihre Arbeitskraft nicht unentgeltlich an, sondern die Unternehmen müssen für ihre Nutzung eine produktivitätsorientierte Überlassungsgebühr an die Koordinierungsstelle bezahlen. Die Wertschöpfung kommt – zumindest in weiten Teilen – der Solidargemeinschaft zu Gute. Im Mittelpunkt steht die unmittelbare Wertschöpfung der Teilnehmer als Gegenleistung für die gesellschaftlich finanzierte Transferunterstützung.

Eine eventuelle spätere Übernahme in reguläre Beschäftigung ist wünschenswert, jederzeit möglich und in vielen Fällen durchaus realistisch. Die Möglichkeit bzw. Wahrscheinlichkeit einer solchen Übernahme ist allerdings nicht die Voraussetzung für die Beschäftigung in den Projekten.

Die parallele Existenz der beiden Instrumente ist unproblematisch. Für Arbeitssuchende ergibt sich jedoch durch die Schaffensdrang-Projekte eine zusätzliche Möglichkeit zur Erreichung der Ziele eines Praktikums bei gleichzeitiger Entlastung der Solidargemeinschaft, die ihren Lebensunterhalt finanziert. Das Erfordernis zur Annahme unbezahlter Praktika dürfte zurückgehen und mit ihr die Bereitschaft vieler Transferempfänger, ihre Arbeitskraft in diesem Rahmen zur Verfügung zu stellen. Auch ohne ein Praktikum entstehen nicht das Stigma der Arbeitslosigkeit oder unangenehme Lücken im Lebenslauf.

4.5 Mini- und Midi-Jobs

Bereits heute haben Arbeitgeber die Möglichkeit, Arbeitnehmer in Mini- oder Midi-Jobs oder im Rahmen der Arbeitnehmerüberlassung zu reduzierten Kosten oder ohne das Eingehen langfristiger Verpflichtungen zu beschäftigen. Dennoch dürften durch Schaffensdrang-Projekte breite zusätzliche Einsatzmöglichkeiten über die mit diesen Jobs bereits erschlossenen Tätigkeiten hinaus entstehen.

Bei 400-Euro-Jobs – auch Mini-Jobs genannt – werden zwar weniger Steuern und Sozialabgaben fällig als bei regulär sozialversicherungspflichtig Beschäf-

Praktika dürfen nicht die Erbringung von Wertschöpfung fixieren, da die Erträge nicht der Solidargemeinschaft zu Gute kommen.

Schaffensdrang-Projekte hingegen verfolgen diese beiden Ziele parallel und sprechen daher eine größere Zielgruppe an.

Die parallele Existenz der Instrumente ist unproblematisch. Die private Aneignung der Wertschöpfung von Transferbeziehern durch Unternehmen wird durch Schaffensdrang erschwert.

Schaffensdrang-Projekte erschließen Einsatzfelder über die bestehenden Mini- und Midi-Jobs hinaus.

4. ABGRENZUNG ZU UND KOMPATIBILITÄT MIT ANDEREN ARBEITSMARKTPOLITISCHEN INSTRUMENTEN

Zwar fallen bei Mini- und Midi-Jobs reduzierte Abgaben an, die Beschäftigungskosten dürften die potenzielle Wertschöpfung bei geringer Produktivität dennoch häufig übersteigen.

tigten. Mit insgesamt 30 Prozent pauschaler Sozialabgabenbelastung³⁵ kann eine Entstehung von Beschäftigungsverhältnissen aber durchaus verhindert werden, insbesondere wenn die Produktivität des potenziell Beschäftigten gering ist. Hinzu kommt, dass das Arbeitsverhältnis einen Arbeitnehmerstatus begründet – und damit Ansprüche auf Urlaub, Lohnfortzahlung und Kündigungsschutz, was für den Arbeitgeber wiederum Kosten verursacht. Ähnlich ist es bei Midi-Jobs, also Tätigkeiten mit einem Einkommen zwischen 400 und 800 Euro (Gleitzone) – hier werden abgestufte Sozialbeiträge fällig.

Bei den Schaffensdrang-Projekten hingegen verbleibt der Arbeitslose im Sozialrechtsstatus. Dem Arbeitgeber entstehen Kosten ausschließlich in Höhe der Überlassungsgebühr, die sich an der Produktivität des Arbeitslosen orientiert und im Wettbewerb herausbildet. Weitere Verpflichtungen geht der Arbeitgeber nicht ein.

Schaffensdrang kann zu einer teilweisen Verdrängung der Mini-Jobs führen – dieses subventionierende Instrument ist jedoch ohnehin ordnungspolitisch problematisch.

Es ist möglich, dass es durch Schaffensdrang zur teilweisen Verdrängung der geringfügigen Beschäftigung kommt. Diese Beschäftigungsform ist ordnungspolitisch jedoch ohnehin fragwürdig. Häufig wird sie als Gelegenheitsarbeit und Hinzuverdienstmöglichkeit von Studenten oder Rentnern wahrgenommen oder von Ehepartnern genutzt, die sich „hauptberuflich“ für Haushalt und Familie zuständig fühlen und nicht allein von diesem Verdienst leben müssen. Es gibt aus gesellschaftlicher Sicht keinen Grund, diese Tätigkeiten durch den Verzicht auf Steuern und Abgaben zu subventionieren, da keine Bedürftigkeitsprüfung erfolgt. Für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen hingegen ist die Regelung ohnehin wenig interessant, da ihre Hinzuverdienste weitgehend mit dem Arbeitslosengeld verrechnet werden. Die ursprüngliche Idee der geringen pauschalen Steuer auf geringfügige Beschäftigung war es, regulär beschäftigten Arbeitnehmern oder Nichterwerbstätigen, die ein paar Euro hinzuverdienen, die Bürokratie mit allen speziellen Abgaben zu ersparen. Das ist aber letztlich nur mit wirklich geringen Beträgen vereinbar, also beispielsweise bis 150 Euro monatlich.

Die Gefahr einer Verdrängung regulärer Beschäftigung ist bei den Mini-Jobs im Übrigen deutlich größer als bei Schaffensdrang-Projekten, da der Arbeitgeber zumindest mittelfristig mit den Beschäftigten planen kann.

³⁵ Ab 1. Juli 2006 wird der Pauschalbeitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung von bisher 11 auf 13 Prozent und der Pauschalbeitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung von bisher 12 auf 15 Prozent angehoben. Dazu kommt eine pauschale Steuer von 2 Prozent sofern nicht per Lohnsteuerkarte abgerechnet wird). Geringfügig entlohnte Beschäftigungsverhältnisse in Privathaushalten sind von der Erhöhung nicht betroffen, bei ihnen werden weiterhin 25 Prozent Pauschalbeitrag an Kranken- und Rentenversicherung fällig.

4.6 Arbeitnehmerüberlassung

Das Instrument der Arbeitnehmerüberlassung hat insbesondere durch die Arbeit der Personal-Service-Agenturen an Bedeutung gewonnen. Analog zu Zeitarbeitsfirmen werden Arbeitslose befristet in Unternehmen eingesetzt. Das Ziel ist, dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse zu generieren.

Die Kosten dieses Instruments sind deutlich höher als die von Schaffensdrang-Projekten und führen zu einer zusätzlichen Belastung der Solidargemeinschaft über die existenzsichernden Transfers hinaus. Bereits beim Eintritt in eine PSA erhält der Arbeitslose unabhängig vom Zustandekommen eines produktiven Arbeitseinsatzes einen Arbeitsvertrag über mindestens neun Monate. Er wird tariflich entlohnt und genießt Sozialversicherungsschutz.

Auch für die potenziellen Arbeitgeber ist die Beschäftigung von Transferbeziehern im Rahmen dieses Instruments in vielen Fällen – nämlich bei geringer Produktivität der Arbeitskräfte – mit höheren Kosten verbunden als in Schaffensdrang-Projekten. Ein Tarifvertrag regelt, dass die entleihenden Betriebe die auf Zeit überlassenen Arbeitnehmer zu vergleichbaren Arbeitsbedingungen wie die übrigen Arbeitnehmer beschäftigen müssen. Damit existieren praktisch Mindestlöhne. Hinzu kommen weitere, für den Arbeitgeber mit Kosten verbundene arbeitsrechtliche Regeln.

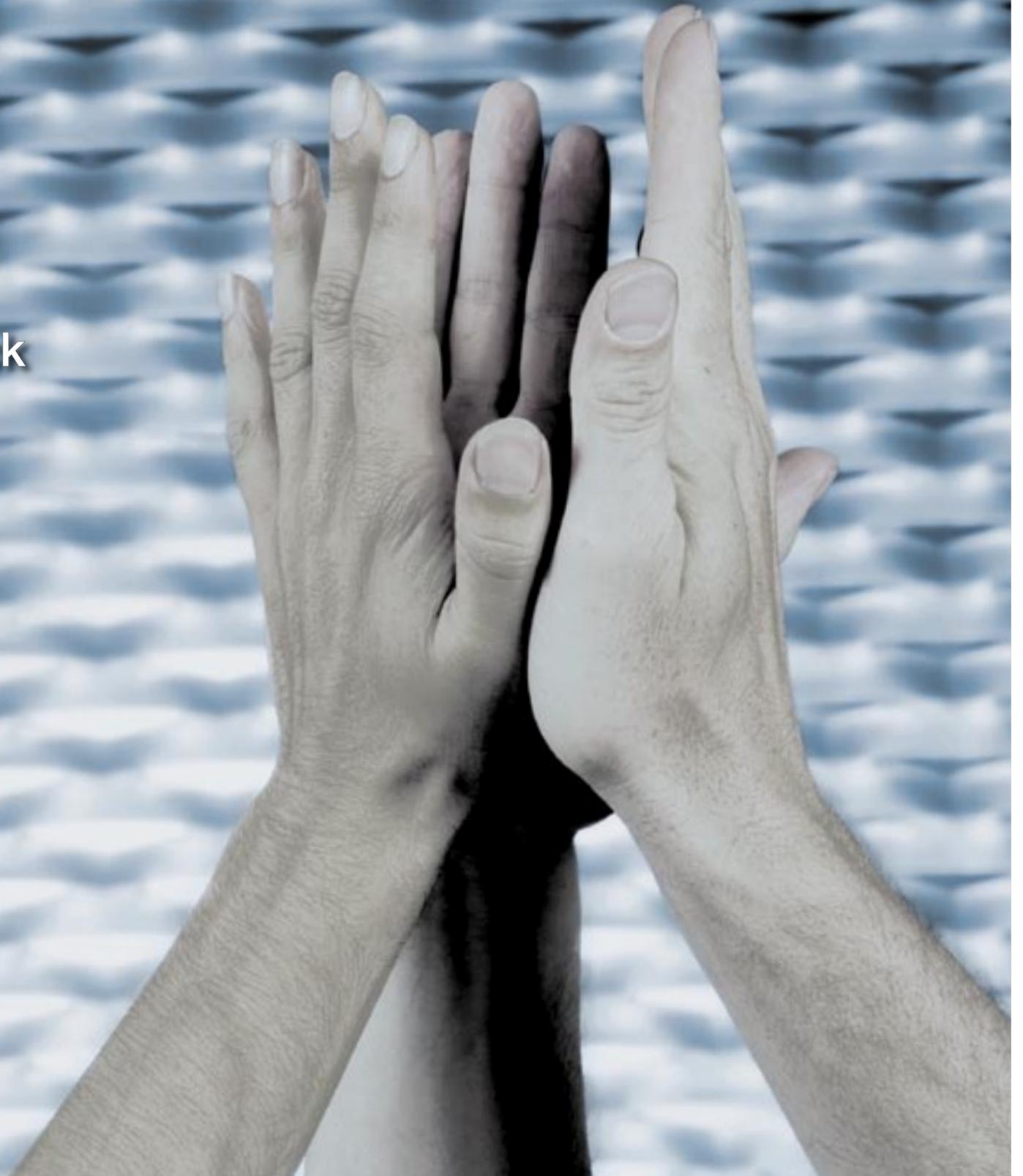
Bei den Schaffensdrang-Projekten hingegen verbleibt der Arbeitslose im Sozialrechtsstatus. Die vom Arbeitgeber an die Koordinierungsstelle zu zahlende Überlassungsgebühr orientiert sich an der Produktivität des Arbeitslosen und bildet sich im Wettbewerb.

Die Arbeitnehmerüberlassung führt zu zusätzlicher Belastung der Solidargemeinschaft.

Auch für Arbeitgeber ist der Einsatz entsprechender Arbeitskräfte mit höheren Kosten verbunden als der Einsatz von Projektteilnehmern.

5

■ Fazit und Ausblick



5. FAZIT UND AUSBLICK

Es ist Zeit, neue und innovative Wege zu gehen. Derzeit liegen die Fähigkeiten von rund sechs Millionen Menschen brach. Die Gesellschaft verzichtet auf die Nutzung der Fähigkeiten und der Leistungsbereitschaft dieser Mitbürger und schließt sie stattdessen von der Erwerbsgesellschaft aus. Ihr entgeht dadurch eine beachtliche Wertschöpfung, und die Lebenszufriedenheit dieses großen Teils der Gesellschaft ist sehr stark eingeschränkt. Die Transferbelastung der leistungsfähigen Bürger führt zur weiteren Bedrohung regulärer Jobs. Die entsprechende Beeinträchtigung der Leistungsanreize hat wiederum wohlfahrtsmindernde Sekundärwirkungen. Die Arbeitslosigkeit von sechs Millionen Menschen ist damit das dringendste gesellschaftliche Problem unseres Landes.

Die existierenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente haben versagt, sie konnten den Trend steigender Massenarbeitslosigkeit in den vergangenen Jahrzehnten weder stoppen noch umkehren. Es ist an der Zeit, neue und innovative Wege zu gehen.

Angesichts der enormen Abgabenbelastung und Staatsverschuldung und der negativen Sekundäreffekte weiter steigender Steuern und Abgaben auf die Beschäftigungssituation ist es von entscheidender Relevanz, dass die nachhaltige Finanzierung dieser neuen Wege gesichert ist und es zu keiner zusätzlichen Haushaltsbelastung kommt. Dies ist bei den meisten derzeit diskutierten Instrumenten – insbesondere bei der Subventionierung von Beschäftigung über Kombilöhne – nicht gegeben.

Die Schaffensdrang-Projekte sind ein innovativer Weg, der viel versprechend ist und ohne eine Belastung der öffentlichen Haushalte auskommt. Mit den Schaffensdrang-Projekten hingegen wird solch ein neuer Weg eröffnet. Er ermöglicht produktive Beschäftigung in großem Umfang. Zwar verbleiben die Teilnehmer zunächst im Sozialrechtsverhältnis, die Arbeitslosenzahlen sinken also kurzfristig nicht. Doch die Motivation und die Fähigkeiten der Arbeitssuchenden werden endlich wieder zum Wohl der Gemeinschaft genutzt: Zusätzliche Wertschöpfung wird erbracht, viele Waren und Dienstleistungen können zu günstigeren Preisen angeboten werden, die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt wird erhöht. Die Projektteilnehmer erwirtschaften einen Teil ihres Lebensunterhalts aus eigener Kraft, eine Entlastung der Solidargemeinschaft von einem Teil der Transfers ist sehr wahrscheinlich. Gleichzeitig erhöhen sich die mittelfristigen Vermittlungschancen der Teilnehmer in den regulären Arbeitsmarkt und ihre Lebenszufriedenheit steigt. Eine Haushaltsbelastung wird ausgeschlossen, da die Projektträger, die die Arbeitskraft der Teilnehmer nutzen, mindestens für alle im Rahmen der Vermittlung und Organisation anfallenden Kosten aufkommen. Die Akzeptanz des Sozialstaats dürfte sich verbessern.

Für den Erfolg des Vorschlags ist es von entscheidender Bedeutung, zunächst auf die freiwillig an einer Teilnahme interessierten Transferempfänger zu setzen. Ihnen wird die Chance gegeben, sich wieder in die Erwerbsgesellschaft zu integrieren, ihr Selbstwertgefühl zu erhöhen und Faulenzer-Unterstellungen zu widerlegen. Der Ansturm auf die 1-Euro-Jobs und die Bereitschaft vieler Arbeitsloser, unbezahlte Praktika zu absolvieren, zeigen, dass es eine große Gruppe arbeitswilliger Transferempfänger gibt.

Leistungsverweigerer, die sich entgegen der gesellschaftlich sehr weitgehend anerkannten Normen und entgegen der geltenden Gesetze verhalten und zumutbare Tätigkeiten ablehnen, werden durch Schaffensdrang-Projekte somit zunächst nicht erreicht – zumindest nicht direkt. Indirekt hingegen könnten die Tatsache, dass viele andere Transferempfänger zur Selbsthilfe bereit sind und die Erkenntnis, dass die Gesellschaft diese Selbsthilfe tatsächlich erwartet, auch vordergründig arbeitsunwillige Transferempfänger durchaus wieder dazu bringen, ihre Einstellung zu überdenken. Dazu ist die aktive Kommunikation dieser Erwartung und der Erfordernis gegenseitiger Solidarität notwendig.

Es ist an der Zeit, neue Wege zu gehen. Die motivierten Transferempfänger, die die potenziellen Schaffensdrang-Teilnehmer sind, verdienen die respektvolle Anerkennung und entsprechende Unterstützung der Gesellschaft.

Wie viele oder wie wenige Teilnehmer und Projektträger sich zu Beginn auch finden mögen: Durch ein Experimentieren mit Schaffensdrang in einzelnen Kommunen oder Arbeitsamtbezirken wird keinerlei Risiko eingegangen. Es gibt nichts zu verlieren, aber eine ganze Menge zu gewinnen – aus gesamtgesellschaftlicher Sicht sowie aus der Perspektive arbeitswilliger, kooperativer Transferempfänger.

Bei der Evaluierung des Erfolgs sollte nicht nur die Quote der Vermittlung in reguläre Beschäftigungsverhältnisse betrachtet werden. Die Vermittlung ist nur eines von mehreren Zielen des Vorschlags, und da explizit auch Transferempfänger mit sehr geringer Produktivität und sehr schlechten Vermittlungsperspektiven als Teilnehmer angesprochen werden, ist diese Quote kein umfassender Indikator.

Entscheidend ist, dass Projekte zustande kommen, die den Transferempfängern produktive und ihren Fähigkeiten entsprechende Tätigkeiten ermöglichen und alle dafür anfallenden Kosten decken. Bereits dies wäre ein klarer Erfolg.

Leistungsverweigerer werden nicht direkt erreicht. Entscheidender und ohnehin realistischer ist es zunächst, Arbeitswilligen eine Chance zu geben.

Es gibt nichts zu verlieren, aber eine Menge zu gewinnen – für die Teilnehmer und die Gesellschaft.

Schaffensdrang kann zunächst in einzelnen Kommunen ausprobiert werden, bei Erfolg sollten die Experimente ausgeweitet werden.

Die Überlassungsgebühren sollten sich dann im Laufe der Zeit nach oben und an die Produktivität der Teilnehmer anpassen – wenn sich die Möglichkeit des Einsatzes arbeitswilliger Transferempfänger herumspricht und eine Konkurrenz um die Teilnehmer entsteht. Dann wird es zu einer Entlastung der Solidargemeinschaft kommen. Damit wäre mehr gewonnen als viele arbeitsmarktpolitischen Akteure derzeit zu hoffen wagen.

LITERATUR

Bach, Hans-Uwe u. Spitznagel, Eugen (2003)

Gesamtfiskalische Modellrechnungen.

Was kostet uns die Arbeitslosigkeit?

IAB Kurzbericht 10/2003, Nürnberg

Eekhoff, Johann u. Roth, Steffen J. (2006)

Vorsicht vor Kombilöhnen – eine vergleichende Analyse ausgewählter Maßnahmen und Konzepte subventionierender Arbeitsmarktpolitik

vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V., München

Fehn, Rainer (1997)

Der strukturell bedingte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa. Ursachen und Lösungsansätze

Monographien der List Gesellschaft 19, Baden-Baden (Nomos)

Franz, Wolfgang (1994)

Arbeitsmarktökonomik

2. verbesserte Aufl., Berlin, Heidelberg, New York u.a. (Springer)

Fuchs, Johann; Walwei, Ulrich u. Weber, Brigitte (2005)

Die „Stille Reserve“ gehört ins Bild vom Arbeitsmarkt

in: IAB Kurzbericht 21/2005, Nürnberg

Hackenberg, Helga u. Wagner, Gert (1997)

Arbeitsanreize und Arbeitshemmnisse für Sozialhilfeempfänger

in: Wirtschaftsdienst, 77. Jg., H. 4, S. 220-226

Kempken, Jürgen u. Trube, Achim (1997)

Effektivität und Effizienz sozialorientierter Hilfen zur Arbeit

Münster (LIT Verlag)

Layard, Richard (1997)

How to Prevent Long-Term Unemployment

in: Beihefte der Konjunkturpolitik: Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung, 46. Jg., S. 9-25

Pius XI. (1931)

Die Enzyklika Pius' XI. Quadragesimo anno. Amtlicher deutscher Text

Köln

Roth, Steffen J. (2002)

Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik. Gemeinnützige Beschäftigung als Brücke zwischen Sozialsystem und Arbeitsmarkt

Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik 125, Köln

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005)

Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen

Jahresgutachten 2005/2006, Wiesbaden

Schneider, Hilmar (2006)

Hartz IV, Wege zu einer neuen Justierung

Beitrag innerhalb des Wirtschaftspolitischen Forums der Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 55. Jg., H. 2, im Druck

Sinn, Hans-Werner, Holzner, Christian, Meister, Wolfgang, Ochel, Wolfgang

u. Werding, Martin (2002)

Aktivierende Sozialhilfe –

Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum

in: ifo Schnelldienst, 52. Jg., H. 9, München

Snower, Dennis J. (1997)

The simple economics of benefit transfers

in: Snower, Dennis J. u. de la Dehesa, Guillermo (Hrsg.), Unemployment Policy: Government Options for the Labour Market, Cambridge (Cambridge University Press), S. 163-198

Winkelmann, Liliana u. Winkelmann, Rainer (1998)

Why Are the Unemployed So Unhappy? Evidence from Panel Data

in: Economica, 65. Jg., S. 1-15

IMPRESSUM

Herausgeber **vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.**
Max-Joseph-Straße 5
80333 München
www.vbw-bayern.de

Ansprechpartner **Hubertus Råde**
Ingo Schömmel
vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.
Max-Joseph-Straße 5, 80333 München
Telefon 089-551 78-210, bzw. -215
Telefax 089-551 78-214
E-Mail hubertus.raede@vbw-bayern.de
ingo.schoemmel@vbw-bayern.de

Konzeption und **KNOBLINGDESIGN**, München
Gestaltung www.knoblingdesign.de

Druck Druck & Medien Schreiber GmbH, Oberhaching

vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V.

Max-Joseph-Straße 5

80333 München

Telefon 089-551 78-100

Telefax 089-551 78-111

E-Mail info@vbw-bayern.de

www.vbw-bayern.de