



Vorlage Stadtparlament

vom 8. November 2016

Nr. 4889

326.35 Stiftung für Arbeit

Stiftung für Arbeit - Finanzierung

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die Stadt St.Gallen stellt der Stiftung für Arbeit zur Erhöhung des Stiftungskapitals CHF 3 Mio. zur Verfügung. Dafür wird ein Verpflichtungskredit über CHF 3 Mio. gesprochen. Der Kredit wird in den Jahren 2017 bis 2019 beansprucht und in Tranchen zu je 1 Mio. an die Stiftung für Arbeit ausbezahlt.
2. Der jährliche Beitrag an die Dock Gruppe AG (Stiftung für Arbeit) von CHF 550'000 (4091.36551) fällt ab 2018 weg.
3. Mit dieser Neuregelung der Finanzierung der Stiftung für Arbeit und der Dock Gruppe AG wird die bei der Gründung im Jahr 1997 beschlossene Gewinnrückführung hinfällig.
4. Es wird festgestellt, dass der Beschluss von Ziffer 1 gemäss Artikel 8 Ziffer 6 littera a der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum untersteht.

1 Zusammenfassung

Die Stiftung für Arbeit (SfA) hat ein Modell der Arbeitsintegration geschaffen, das schweizweit Anerkennung gefunden hat und mittlerweile in Fachkreisen über die Landesgrenzen hinaus bekannt geworden ist. Das „St.Galler-Modell“ der unternehmerischen Sozialfirma wurde nach 2002 in St.Gallen in Zusammenarbeit mit der Stadt St.Gallen entwickelt. Ab 2006 wurde die Idee auch ausserkantonale umgesetzt. Nachdem die Städte Zürich und Arbon Interesse am St.Galler Modell bekundet hatten, konnte die Stiftung für Arbeit damit beginnen, Sozialfirmen nach dem gleichen Modell auch ausserkantonale aufzubauen. Zwischen 2007 und 2012 entstanden acht neue Betriebe in sechs Kantonen. Heute beschäftigt die Dock Gruppe AG im Auftrag der Stiftung für Arbeit rund 1'200 Langzeitarbeitslose aus der Sozialhilfe und bietet ihnen einen sicheren Arbeitsplatz, an dem sie ihre Leistungsfähigkeit



zeigen können. Sie erhalten ihre Arbeitsfähigkeit, arbeiten an Kundenaufträgen und können einen Teil ihres Einkommens selber verdienen.

Das Wachstum der Sozialfirma während den vergangenen zehn Jahre ist ein Erfolg. Es ist aussergewöhnlich, dass eine sozialinnovative Idee, die auf kommunaler Ebene entwickelt wurde, eine so starke Verbreitung finden kann. Heute arbeitet die Dock Gruppe mit rund zweihundert meist kommunalen Zuweisern zusammen.

Organisatorisch hat die Stiftung für Arbeit jedoch diesen Wandel und diese Entwicklung nie vollzogen. Die städtische Stiftung ist zwar immer noch in St.Galler Hand. Sie wird präsiert vom Direktor Soziales und Sicherheit und weitere fünf Mitglieder des Stiftungsrates sind Mitglieder des Parlaments der Stadt St. Gallen oder der Stadtverwaltung. Allerdings hat die Kapitalisierung mit der Unternehmensentwicklung nicht Schritt gehalten. Die Dock Gruppe hat heute einen jährlichen Umsatz von rund 26 Millionen Franken, sie verfügt jedoch lediglich über ein Aktienkapital von 620'000 Franken. Die Stiftung für Arbeit verfügt gemäss der jüngsten Bilanz über ein aktuelles Kapital von CHF 173'021.25 Franken. Dies ist eine unternehmerisch geringe Kapitalisierung.

Ausserdem wurde bis anhin in allen Vorlagen an das Stadtparlament, die die Stiftung für Arbeit betreffen¹, eine Rückföhrungsklausel an die Stadt St.Gallen im Falle eines Gewinnes aufgeföhrt. Diese entspricht nicht mehr den heutigen Gegebenheiten und soll aufgehoben werden.

2 Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	1
2	Inhaltsverzeichnis	2
3	Ausgangslage für die Stiftung für Arbeit	3
3.1	Rasches Wachstum	3
3.2	Veränderte Unternehmensstruktur.....	4
3.3	Die Dock Gruppe AG in Zahlen	5
3.4	Schwache Eigenkapitalbasis	7
3.5	Das Modell der Dock Gruppe aus finanzieller Sicht.....	7
4	Ausgangslage für die Stadt St.Gallen.....	8
4.1	Jährliche finanzielle Unterstützung der SfA	8

¹ Vorlage an den Grossen Gemeinderat vom 5. August 1997, Vorlage an den Grossen Gemeinderat vom 3. August 1999 Nr. 3657, Vorlage an den Grossen Gemeinderat vom 22. Oktober 2002 Nr. 2538, Vorlage an das Stadtparlament vom 25. Oktober 2005 Nr. 1131



4.2	Stärkung der Eigenkapitalbasis	9
4.3	Gewinnrückführung.....	10
5	Einzelheiten zur Dock Gruppe AG	10
5.1	Empowerment mit Kundenaufträgen	10
5.2	Lohnmodell und Auftragsakquisition	11
6	Einzelheiten zu sozialpolitischen Aspekten der Sozialfirma	14
6.1	Zusammenarbeit mit zuweisenden Stellen.....	14
6.2	Formen der Arbeitsintegration	15
7	Schluss.....	16

3 Ausgangslage für die Stiftung für Arbeit

Mit der Stiftungsurkunde vom 24. Oktober 1997 gründeten die Stadt St.Gallen, die Kirchgemeinden beider Konfessionsteile, die Ortsbürgergemeinde, der Gewerkschaftsbund und der Gewerbeverband die Stiftung für Arbeit, St.Gallen (SfA). Ihr Zweck lautet: „Planung, Trägerschaft, Finanzierung und Führung von Projekten, die arbeitslosen Personen in der Stadt St.Gallen und in mit der Stiftung verbundenen Gemeinden zu Arbeit verhelfen; mittels Arbeit und Verdienst soll die wirtschaftliche Eigenständigkeit dieser Personen unterstützt und ihre Integration in die Gesellschaft erhalten und gefördert werden.“ In den ersten Jahren bot die SfA in St.Gallen 40 Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose an.

Es wurde seit je her bewusst daran festgehalten, dass die SfA ein St.Galler-Modell ist und bleiben soll. Entsprechend setzt sich der Stiftungsrat auch vorwiegend aus Mitgliedern mit Wohnsitz in der Stadt St. Gallen zusammen. Trotz der Bereitschaft verschiedener Zuweiser hat die SfA bei sämtlichen Expansionsschritten bewusst darauf verzichtet, weitere Kommunen in die Stiftung einzubinden. Eine nun nachträgliche Anfrage einer Einbindung bzw. Mitfinanzierung von anderen Zuweisern würde nicht dieser Strategie entsprechen.

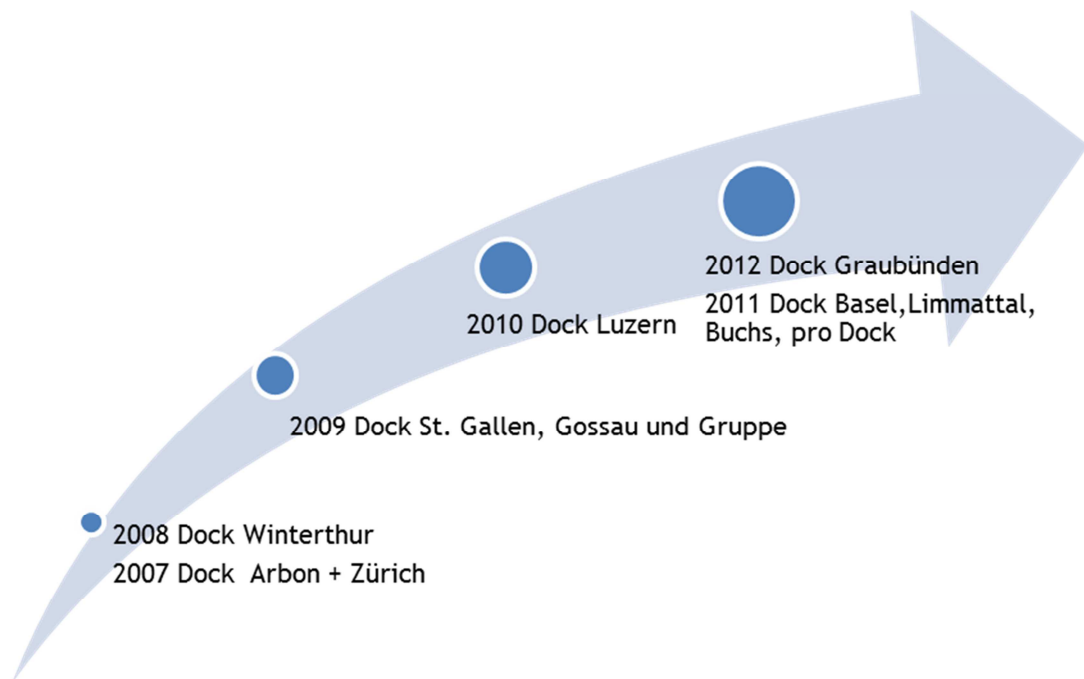
Im Vorfeld dieses Antrags wurde eine Mitfinanzierung des Kantons St.Gallen geprüft. Der Kanton anerkennt den Nutzen der Arbeit der Stiftung. Ihm fehlt allerdings eine rechtliche Grundlage, sich an einer Zusatzfinanzierung der Stiftung für Arbeit zu beteiligen.

3.1 Rasches Wachstum

Was vor knapp 20 Jahren als lokal begrenzter Taglohnbetrieb begann, entwickelte sich nach 2006 in grossen Schritten weiter. Ab 2007 wurden mehrere neue Standorte eröffnet: Die einzelnen „Docks“, in denen die Langzeitarbeitslosen aus der Sozialhilfe im Rahmen des „St.Galler-Modells“ erwerbstätig sind, befinden sich inzwischen an folgenden neun Standorten: St.Gallen, Haag, Arbon, Chur, Regensdorf, Limmattal, Winterthur, Wolhusen-Markt und



Basel. Damit gehört die Dock Gruppe AG heute zu einer der grössten Sozialfirmen für langzeitarbeitslose und ausgesteuerte Menschen in der Schweiz.



Die Dock Gruppe AG ist Gründungsmitglied des Fachverbands unternehmerisch geführter Sozialfirmen² (FUGS), welcher an einer einheitlichen Definition, einem Codex und an standesethischen Regeln für Sozialfirmen arbeitet. Eines der Ziele lautet: Sozialfirmen sollen untereinander vergleichbarer werden, zu diesem Zweck sollen Kennzahlen errechnet werden, die über die Kosten, und die volkswirtschaftliche Wirkung sozialunternehmerischen Handelns verbindlich Auskunft geben.

3.2 Veränderte Unternehmensstruktur

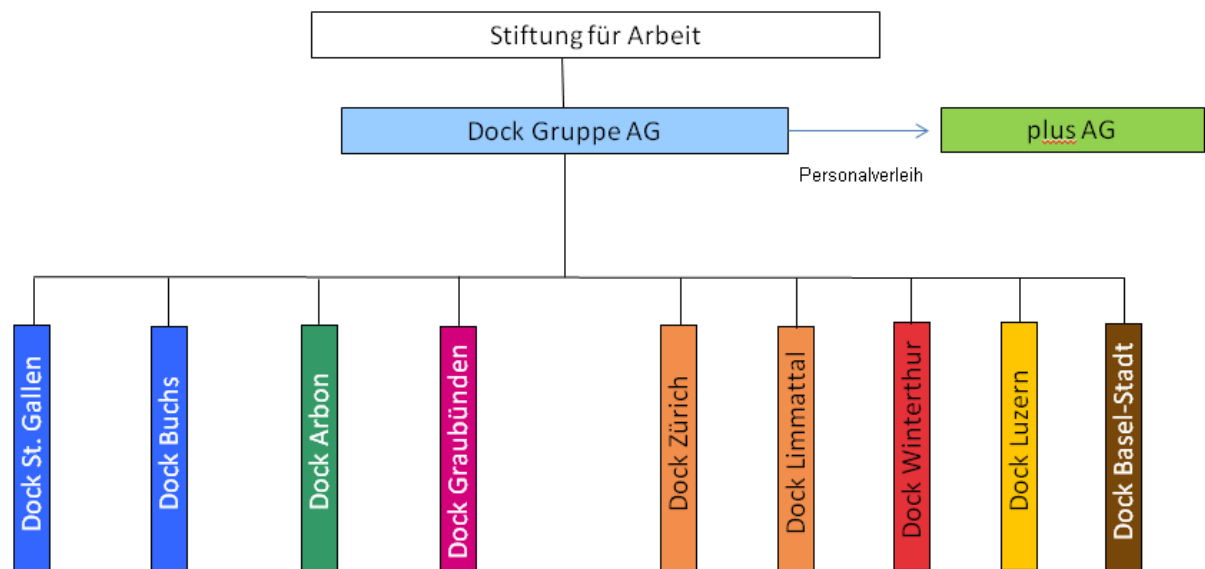
Als die ersten ausserkantonalen Niederlassungen gegründet wurden, legte man grossen Wert darauf, die Finanzflüsse transparent zu halten. Darum wurden in den ersten Jahren bei jeder neuen Standortgründung neue 100%ige Tochterfirmen der Stiftung für Arbeit gegründet. Dies geschah auch, um die wirtschaftlichen Risiken für den Standort St.Gallen zu minimieren. Diese Unternehmensstruktur erwies sich jedoch als schwerfällig. Das Unternehmen war nur führbar, wenn es viele Parallelmandate gab, was natürlich auch von der Corporate Governance her unbefriedigend war. Abgesehen vom enormen administrativen Aufwand für die Mitarbeitenden verfügte jede Aktiengesellschaft für sich nur über das gesetzliche Minimum an Eigenkapital. Zudem musste für jede einzelne Tochterfirma jeweils die Steuerbefreiung als gemeinnützige Aktiengesellschaft neu beantragt werden. Die Stiftung für Arbeit gründete deshalb Ende 2009 die Dock Gruppe AG, in der alle Aktiengesellschaften zusammengefasst wurden. Auch die Dock Gruppe AG gehört zu hundert Prozent der Stiftung für Arbeit. Die Sozialfirma wurde damit administrativ entlastet und hatte wieder mehr Kräfte frei,

² <http://www.sozialfirmen.ch>



um auch grössere Aufträge zu akquirieren und die Arbeiten je nach Bedarf an mehreren Standorten gleichzeitig auszuführen. Möglich war damit auch eine gemeinsame Buchhaltung. Dank einem Kontoplan, der immer noch auf den einzelnen Betrieben aufbaut, sind die einzelnen Betriebe einfach miteinander vergleichbar und eine grosse Kostentransparenz ist möglich.

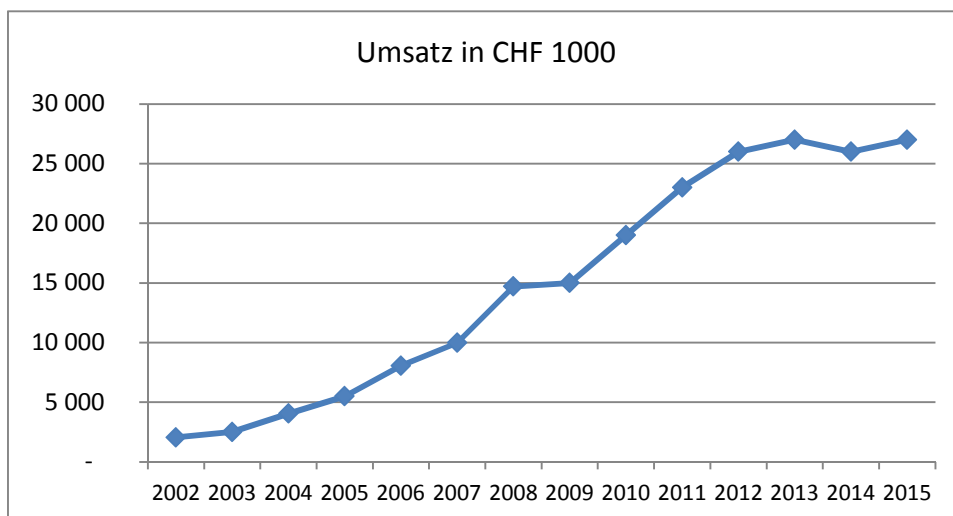
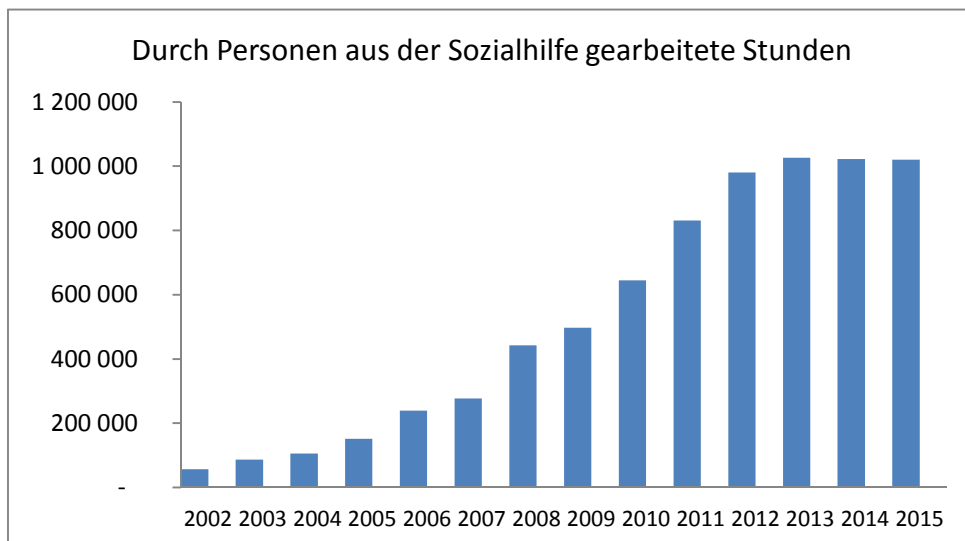
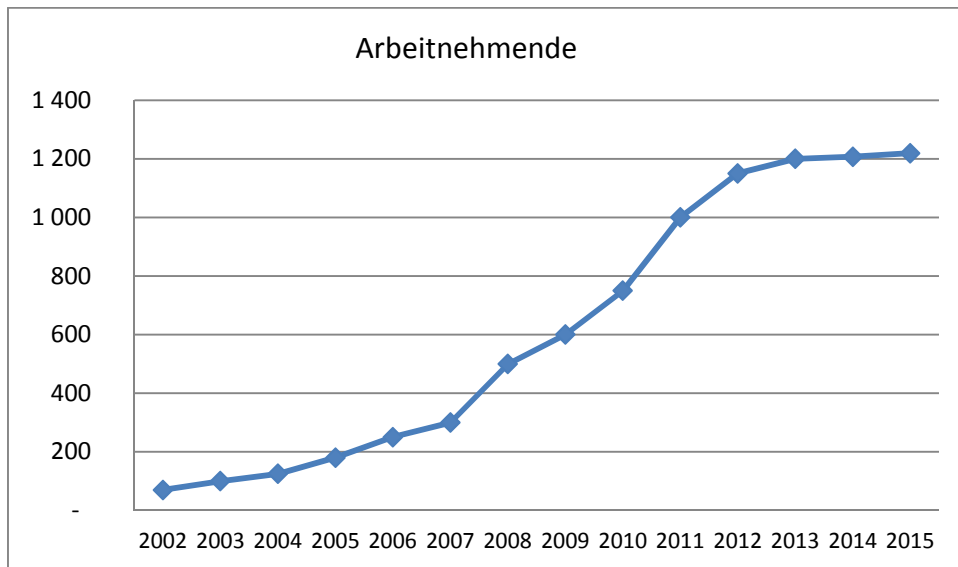
Die Struktur der SfA mit der angegliederten Dock Gruppe AG präsentiert sich heute wie folgt:



3.3 Die Dock Gruppe AG in Zahlen

Aus dem ursprünglichen Ansatz ist bis heute eine in der Praxis vielfach erprobte und inzwischen weit über die Landesgrenzen hinaus anerkannte Sozialfirma für Menschen entstanden, die von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. Die Dock Gruppe AG ist als steuerbefreites Unternehmen tätig und verfügt in der Schweiz über 55 festangestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie über 1'200 über die verschiedenen Vertragspartner (Sozialämter, Arbeitslosen- und Invalidenversicherung) zugewiesene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.





Das Budget der Dock Gruppe AG für 2016 geht von über einer Million produktiven Stunden und einem Umsatz von CHF 27 Mio. aus. Der Gewinn ist mit CHF 278'000 budgetiert. Ende 2015 wies die Dock Gruppe AG Aktiven von CHF 4.26 Mio. aus, bei einem Eigenkapital von CHF 686'193.60. Der Gewinn 2015 betrug CHF 15'205.64.

3.4 Schwache Eigenkapitalbasis

Die Dock Gruppe AG muss als ungenügend kapitalisiert eingestuft werden. Bei einem Umsatz von CHF 27 Mio. und über 1'200 Beschäftigten müssten zur Absicherung des unternehmerischen Risikos dringend Rückstellungen gebildet beziehungsweise das Eigenkapital durch thesaurierte Gewinne geäufnet werden. Ein Drittel des Jahresumsatzes – also etwa CHF 9 Mio. - ist dabei eine anerkannte Richtgrösse. Da die Dock Gruppe AG jedoch die Löhne der zugewiesenen Arbeitskräfte (ca. 18 Millionen) staatlich refinanziert bekommt, verkleinert sich das unternehmerische Risiko auf die verbleibenden ca. 9 Millionen Franken des Umsatzes. Ein Drittel davon würde als Risikoabsicherung im Stiftungskapital genügen: Wünschbar wären also mindestens 3 Millionen Franken als sichere Kapitalbasis für die Zukunft. Die Dock Gruppe AG hat heute einen Viertel davon (CHF 686'193.60) als Aktienkapital.

Eine stabile und grössengerechte Kapitalbasis in der Stiftung für Arbeit würde es der Dock Gruppe AG erlauben, auch bei einem schlechten Geschäftsgang die Löhne bezahlen zu können und den weiteren Verpflichtungen für etwa ein Quartal nachzukommen. Die Dock Gruppe AG muss darauf bedacht sein, mit genügend Risikokapital ausgestattet zu sein. In schwierigeren wirtschaftlichen Phasen besteht sonst die Gefahr, aufgrund von (auch nur vorübergehenden) Liquiditätsproblemen bereits nach kurzer Zeit die Bilanz deponieren und das Unternehmen schliessen zu müssen, was sich sozialpolitisch vor dem Hintergrund der Bedeutung des Unternehmens für Langzeitarbeitslose in den betroffenen Regionen, insbesondere aber auch in der Stadt St.Gallen, nicht vertreten liesse.

Das primäre Ziel der Dock Gruppe AG beziehungsweise ihrer Vorläufer war nie die Erwirtschaftung von Gewinn. Es ging stets darum, langzeitarbeitslosen Menschen eine Perspektive zu geben und für sie sinnvolle Arbeitsmöglichkeiten zu schaffen, damit sie wenigstens einen Teil ihres Einkommens selber generieren können. Eine gesunde finanzielle Basis ist jedoch eine wichtige Voraussetzung für eine sichere Geschäftsführung.

3.5 Das Modell der Dock Gruppe aus finanzieller Sicht

Den Initiantinnen der Dock Gruppe war es von Anfang an ein Anliegen, den zuweisenden Gemeinden ein möglichst günstiges Arbeitsintegrationsangebot zu bieten, das auch möglichst gut auf die wirklichen Bedürfnisse der betroffenen Langzeitarbeitslosen zugeschnitten war. Zu diesem Zweck wird seit ca. 2007 ein einfaches Finanzierungsmodell praktiziert, das die unternehmerische Energie anfachte. Die Zuweiser bezahlten für die Zuweisung keine



Projektkosten, sondern lediglich die Lohnkosten für die Zugewiesenen. Wenn jemand wenig arbeitete, bekam er dafür auch wenig Lohn, wenn er mehr arbeitete, stieg der Lohn an. Die Differenz zum Bedarf, inklusive Einkommensfreibetrag, wurde direkt durch die Sozialhilfe ausbezahlt. Durch dieses einfache Modell wurde für den Betroffenen leicht erfahrbar, welchen Teil seines Bedarfs er durch seine eigene Arbeit „verdient“ hatte und welchen Teil er von der Sozialhilfe noch dazu bekam. Dazu kamen nur sehr geringe Projektkosten für die öffentliche Hand, die direkt der Dock Gruppe zukamen. Diese wurden entweder als Pauschalen (Stadt St.Gallen) oder als Anmeldegebühren (alle übrigen Zuweiser) erhoben. Sie machen insgesamt weniger als 7 % des Umsatzes der Dock Gruppe aus. Im Vergleich zu anderen Angeboten für den zweiten Arbeitsmarkt, die heute genutzt werden können, ist es für die Gemeinden deutlich kostengünstiger, einen Langzeitarbeitslosen bei Dock zu platzieren. Da die Integrationsquote im Dock mit teureren Angeboten durchaus vergleichbar ist, entschieden sich viele Gemeinden dafür, ihre Klienten ins Dock zu schicken, wo sie unbefristete Arbeitsmöglichkeiten und ein gutes Arbeitsplatzumfeld finden können.

Durch die konsequente betriebswirtschaftliche Orientierung und dank ihren schlanken und effizienten Führungs- und Organisationsstrukturen ist es der Dock Gruppe sogar gelungen, durch Arbeitsintegration einen messbaren volkswirtschaftlichen Mehrwert zu schaffen. Es fließen ungleich höhere Beträge in die Sozialversicherungen der Löhne und an die Mehrwertsteuer ab, als Objektgelder der öffentlichen Hand in die Dock Gruppe fließen. Somit entsteht heute ein volkswirtschaftlicher Gewinn von ca. CHF 2.40 pro gearbeitete Stunde eines zugewiesenen Sozialhilfeempfängers. Die Sozialhilfeempfangenden, die in der Dock Gruppe arbeiten, erwirtschaften also heute zusammen bei rund 1 Million Stunden jährlich einen volkswirtschaftlichen Gewinn von rund 2.5 Millionen Franken.

4 Ausgangslage für die Stadt St.Gallen

4.1 Jährliche finanzielle Unterstützung der SfA

Die Stadt St.Gallen beziehungsweise die Sozialen Dienste St.Gallen (SDS) arbeiten mit einer Reihe von Sozialfirmen zusammen. Mit der SfA verbindet sie aber als eine der Mitgründerinnen eine besondere Geschichte. Deshalb hat die Stadt St.Gallen die SfA von Anfang an jährlich mit fixen Beiträgen unterstützt. Die Stadt St.Gallen hat sich seit der Gründung der SfA mit einem maximalen Beitrag von CHF 750'000 beteiligt. Dieser Betrag musste aufgrund des Spardrucks bei der Stadt St.Gallen reduziert werden und belief sich bis 2013 auf CHF 650'000. Aktuell erhält die SfA aus städtischen Mitteln einen Sockelbeitrag von jährlich CHF 550'000.

Ab 2018 sind Massnahmen geplant, um auf den Sockelbeitrag der Stadt St. Gallen verzichten zu können. So arbeitet die Dock Gruppe AG zusammen mit der SVA St.Gallen daran, das Lohnmodell so zu entschlacken, so dass die Prozesse vereinfacht und entsprechend admi-



nistrative Strukturen eingespart werden können. Eine solche Modellanpassung hätte zur Folge, dass den Zuweisern ein noch attraktiveres und kostengünstigeres Angebot gemacht werden könnte. Die Dock Gruppe AG arbeitet aktuell mit rund 220 Gemeinden über die Deutschschweiz verteilt zusammen. Sollten die Einsparungen nicht durch eine Modellanpassung erzielt werden können, beabsichtigt die Dock Gruppe AG aufgrund dessen, dass die Stadt St.Gallen das Kapital stellt, diesen Beitrag über alle Zuweiser umzulegen und mit allen Beteiligten eine Lösung zu finden.

4.2 Stärkung der Eigenkapitalbasis

Es ist – wie in Ziff. 3.4 ausgeführt - nachvollziehbar, dass die Dock Gruppe AG aus politischen und sozialen Gründen keine Gewinnziele verfolgt. Im Gegensatz zu privaten Firmen, die gewinnorientiert sind, muss die Dock Gruppe AG keine Erwartungen von renditeorientierten Kapitalgebern erfüllen. Die alleinige Aktionärin SfA erwartet keinen finanziellen Profit. Jedoch steht die SfA unter dem Druck, dass ihr Stiftungskapital für den Betrieb der Dock Gruppe AG viel zu tief ist. Insoweit muss auch die SfA trotz ihres besonderen Unternehmenscharakters – wie jedes andere Unternehmen – auf eine solide Basis gestellt werden.

Die Stärkung der Eigenkapitalbasis kann auf verschiedene Weise erreicht werden. Denkbar sind weitere Kapitaleinschüsse durch das Aktionariat, durch die Erweiterung des Aktionariats oder durch weitere nicht gewinnorientierte Geldgeber (zum Beispiel weitere zuweisende Städte und Gemeinden sowie gemeinnützige Stiftungen). Möglich wäre auch die Erhöhung der Preise für die Zuweiser, damit Gewinn erwirtschaftet werden kann. Das bedingt aber, dass die Gewinnrückführungsklausel aufgehoben wird (vgl. Ziff. 4.3).

Nach Prüfung der verschiedenen Varianten sieht der Stadtrat vor, die Eigenkapitalbasis der Dock Gruppe AG durch die Einbringung von CHF 3 Mio. in die Stiftung für Arbeit zu stärken. Mit diesen Mitteln soll das Stiftungskapital der Stiftung für Arbeit geäufnet werden. Für eine allfällig nötige weitere Äufnung ihres Eigenkapitals ist dann die Dock Gruppe AG selbst besorgt. Diese Mittel könnten im Falle eines schlechten Geschäftsganges zur Verfügung gestellt werden und den Weiterbetrieb der Dock Gruppe AG gewährleisten, ohne dass die Bilanz sofort deponiert werden müsste.

Die Dock Gruppe kann damit ihre Solvenz gegenüber Vermietern oder Banken besser belegen, was ihr auch im Alltagsgeschäft einiges erleichtern wird.

Mit Blick auf die überregionale Bedeutung der Dock Gruppe AG werden nach Annahme dieser Vorlage auch andere Varianten zur Äufnung von genügend Eigenkapital umgesetzt, damit auch die anderen Zuweiser zum zukünftigen Kapitalaufbau beitragen können.



4.3 Gewinnrückführung

Die Stadt hat mit der SfA seit der Gründung 1997 eine Gewinnrückführung vereinbart. In den Jahren 2002 bis 2006 bezahlte auf dieser Rechtsgrundlage die SfA zwischen CHF 6'000 und 40'000 an die Stadt St.Gallen zurück. Danach war das nicht mehr möglich. Die operative Tätigkeit wurde damals aus der SfA ausgelagert und in juristisch selbstständige Dock-Gesellschaften überführt, und in den Aufbaujahren der Dock Gruppe entstand auch kein Gewinn. Die SfA erzielte 2014 einen Verlust von CHF 2'144 und 2015 einen Gewinn von CHF 1'021. Deswegen konnte in den vergangenen Jahren auch kein Gewinn rückgeführt werden.

Die Fortführung der vereinbarten Gewinnrückführung durch die nunmehr juristisch selbstständige Dock Gruppe AG ist aus verschiedenen Gründen nicht mehr sinnvoll:

- Die Dock Gruppe AG ist eine steuerbefreite Aktiengesellschaft. Eine der Bedingungen für die Steuerbefreiung ist das Verbot der Dividendenzahlung oder von Gewinnrückführungen an die Aktionäre in anderer Form.
- Die Dock Gruppe AG ist ferner gering kapitalisiert (vgl. oben) – ein Entzug von Finanzmitteln durch eine Gewinnrückführung würde die Situation nicht verbessern.
- Die Stiftung für Arbeit ist zwar alleinige Aktionärin der Dock Gruppe AG. Diese hat sich aber in den letzten Jahren von einer lokalen zu einer Deutschschweizer Institution entwickelt. Das heutige Eigenkapital der Dock Gruppe AG ist nicht nur durch die Stiftung für Arbeit bzw. die Stadt St. Gallen geleistet worden, sondern durch die verschiedenen Standortkantone und -gemeinden. Das bestehende Aktienkapital beträgt CHF 620'000. Lediglich CHF 100'000 davon entstammen der ehemaligen Dock St.Gallen AG. CHF 50'000 sind durch die vorübergehend bestehende Holdingfirma Dock Gruppe GmbH beigesteuert worden und CHF 470'000 wurden durch die Docks in Zürich, Winterthur, Luzern und Arbon eingebracht. Der Buchwert der Beteiligung an der Dock Gruppe beträgt zurzeit CHF 155'000. Müsste eine Gewinnrückführung geleistet werden, so wäre zu prüfen, ob die anderen finanzierenden Gemeinden nicht auch einen Anspruch darauf haben.

Aus all diesen Gründen ist eine Übertragung der vereinbarten Gewinnrückführung auf die Dock Gruppe AG klar zu verneinen und die entsprechende Regelung wird aufgehoben.

5 Einzelheiten zur Dock Gruppe AG

5.1 Empowerment mit Kundenaufträgen

Die Grundidee dieser Sozialfirma lässt sich wie folgt skizzieren: Die Dock Gruppe AG versteht sich als Unternehmen, das mit betriebswirtschaftlichen Mitteln sozialpolitische Lösungen realisiert. Die Sozialfirma ist bestrebt, Arbeitsintegration für die Zuweiser (Einrichtungen aus dem sozialen Bereich, insbesondere die Sozialämter der politischen Gemeinden, aber ebenso die Arbeitslosen- oder die Invalidenversicherung) möglichst kostengünstig anzubieten. Dieses Ziel wurde besonders darum ins Auge gefasst, weil es oft Sinn macht, dass Langzeitarbeitslose länger als drei bis sechs Monate in einen Arbeitsprozess eingebunden



sein sollten, bis sie wieder eine Stelle finden. Die Zuweisung von Langzeitarbeitslosen an Institutionen mit unbefristeten Arbeitsplätzen sind für die Zuweiser jedoch nur möglich, wenn die Kosten dafür möglichst tief sind. Das Modell der Lohnkostenrefinanzierung (plus Anmeldegebühr oder Basispauschale) stellt sicher, dass die Nettokosten für die öffentliche Hand möglichst tief bleiben. Dies bedeutet auch, dass die öffentliche Hand die Ressource Arbeit der betroffenen Langzeitarbeitslosen subventioniert und nicht primär den Betrieb der Sozialfirma. Für ca. 80 % der Betriebskosten (Infrastruktur, Lohnkosten der festangestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Investitionen im laufenden Betrieb) muss die Sozialfirma selber besorgt sein und muss dafür über Kundenaufträge die nötigen finanziellen Mittel erwirtschaften. Dieses Modell ist sehr unternehmerisch. Es führt zu schlanken Organisationsstrukturen und zu einer flexiblen Aufstellung des Unternehmens, es hat aber auch klar positive Auswirkungen auf die zugewiesene Belegschaft. Wer im Dock arbeitet, kann, darf und soll auch Verantwortung übernehmen. So ist es in den Docks heute selbstverständlich, dass so zentrale Aufgaben wie die Logistik der Aufträge (Wareneingang und Warenausgang) weitestgehend selbständig von vormaligen Langzeitarbeitslosen übernommen werden und dass auch die tägliche Qualitätskontrolle vor Ort in der Produktion von erfahrenen Arbeitnehmenden übernommen und überwacht wird.

Somit ist das Empowerment der zugewiesenen Arbeitnehmenden quasi ein systemimmanenter Prozess und nicht ein agogisches Angebot. Dieser methodische Wechsel legt bei den Betroffenen viel Eigeninitiative, viel Eigenverantwortung und ein grosses Engagement frei. Wer im Dock arbeitet, wird dort gebraucht. Die Kundenaufträge haben Termine und jede und jeder leistet seinen Teil.

5.2 Lohnmodell und Auftragsakquisition

Die Dock Gruppe AG positioniert sich im zweiten Arbeitsmarkt. Das bedeutet, dass sie dem Konkurrenzverbot unterliegt. Im Alltag bedeutet dies, dass sie keine Aufträge übernehmen darf, die von einem Schweizer Unternehmen kostendeckend ausgeführt werden können.

In der Regel unterscheidet man drei verschiedene Arbeitsmärkte und betrachtet dabei, wie es um die staatlichen Eingriffe steht:

- Im ersten Arbeitsmarkt sind keine staatlichen Subventionen vorhanden;
- im zweiten Arbeitsmarkt gibt es teilweise staatliche Subventionen;
- der dritte Arbeitsmarkt wird mehrheitlich über staatliche Subventionen ermöglicht.

Die Dock Gruppe AG hat die Erfahrung gemacht, dass Menschen, die wieder in der Lage sind, eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt anzunehmen, dies auch tun. Wer eine Stelle hat, kann diese sofort antreten. Falls die Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt nicht gelingt, bietet die Sozialfirma diesen Personen einen langfristigen Arbeitsplatz mit möglichst normalen Anforderungen an. Wer überhaupt nicht arbeitet oder immer nur in befristeten Massnahmen, ist oft zögerlicher bei einer allfälligen Stellenchance. Darum gibt es in der Dock



Gruppe generell unbefristete Arbeitsverträge, die jedoch vom Arbeitnehmenden innert 24 Stunden aufgelöst werden können, wenn jemand eine Stelle gefunden hat.

Wer gut arbeitet, bekommt bei Dock mehr Verantwortung und ein höheres Arbeitspensum, der Lohn steigt zwar auch, aber nicht so stark, wie er steigen würde, wenn jemand im ersten Arbeitsmarkt arbeitet. Dadurch gibt es einen Anreiz für starke Arbeitnehmende, eine allfällige Stelle auch anzunehmen. Wenn jemand arbeitsmarktfähig ist, wird er auch durch Dock direkt in Temporärstellen vermittelt. Oft führt dies zu einer Anstellung. Eine Ablösung vom Zuweiser (Sozialhilfe, Arbeitslosen- und Invalidenversicherung) muss möglich sein und sie bleibt in jedem Fall das oberste Ziel. Die Sozialfirma bietet Chancen und setzt dabei auf Selbstverantwortung.

Die Integration in den ersten Arbeitsmarkt ist zwar das primäre, aber keineswegs das einzige Ziel der Dock Gruppe AG. Weitere Ziele sind die Schaffung eines realen Arbeitsplatzes, Erhalt der (psychischen) Gesundheit, soziale Kontakte, Stärkung des Selbstwertgefühls usw. Die geleistete Arbeit bringt eine Wertschöpfung mit sich und leistet damit einen Beitrag an das Bruttoinlandprodukt.

Die Dock Gruppe AG operiert im Umfeld einer globalisierten Marktwirtschaft, wobei sich die Angebotspreise an den Vollkostensätzen von Billiglohnländern oder an den Amortisationskosten einer Maschine orientieren. Die grosse Konkurrenz sind Billiglohnländer, an ihnen orientieren sich denn auch die Preise. Die Vergabe eines Auftrags an die Dock Gruppe AG soll die Kunden allenfalls geringfügig teurer zu stehen kommen als eine Auslagerung ins Ausland, sie soll aber nicht kostengünstiger sein. Die Preisgestaltung berücksichtigt auch die besonderen Stärken der Dock Gruppe AG wie Flexibilität, Qualitätsverständnis und räumliche Nähe zum Kunden. Die Dock Gruppe AG verhandelt keine Goodwillpreise und lehnt Wohltätigkeitskonditionen ab.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass dieses Akquisemodell auch der Schweizer Wirtschaft zu gute kommt. Oft müssen ganze Produktionsketten ins Ausland verlagert werden, weil die manuelle Nachbearbeitung in der Schweiz nicht mehr kostendeckend gemacht werden kann und die Firma deswegen nicht mehr konkurrenzfähig ist. Wenn manuelle Arbeitsschritte zu guten Konditionen im Land behalten werden können, kann die Firma auch viele qualifizierte Erstarbeitsmarktarbeitsplätze in der Schweiz behalten.

Das in der Dock Gruppe angewendete Lohnmodell ist den schweizerischen Gegebenheiten angepasst und wird je nach Lohnstufe am sozialen oder am betriebsrechtlichen Existenzminimum ausgerichtet. Für alle Langzeitarbeitslosen (unabhängig von welchem Zuweiser) wird dasselbe Lohnmodell angewendet. Beabsichtigt ist eine durchmischte Arbeitnehmerschaft hinsichtlich Alter, Herkunft, Religion, Geschlecht, Leistungsfähigkeit etc. Angesprochen sind dabei Personen über 25 Jahre, womit die Dock Gruppe AG grundsätzlich kein Arbeitsort ist für junge Sozialhilfeempfangende, mit zwei Ausnahmen: Im Thurgau und im



Limmattal wurde ein Projekt lanciert, welches für junge Erwachsene niederschwellige Arbeitstrainingsplätze anbietet.

Für jede zugewiesene Person, die arbeitswillig ist und die Grundanforderungen erfüllt, soll eine Anstellung in einer Dock möglich sein. Die Dock Gruppe AG lässt die Arbeitnehmenden in den ersten Monaten alle in der gleichen Stufe zu 50 % im Stundenlohn beginnen. Alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollen gleiche Neustartbedingungen haben und dann Schritt für Schritt wieder zu einer selbstständigen Sicherung ihres Lebensunterhalts zurückfinden. Der Lohn drückt immer und unabhängig von der Konjunkturlage aus, wie weit sie in diesem Unterfangen schon fortgeschritten sind.

Es findet keine sozialarbeiterische oder arbeitsagogische Betreuung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer statt, sondern sie werden durch erfahrenes Führungspersonal geführt. Auch die Förderung geschieht mit den Methoden einer modernen Personalentwicklung, wie sie in guten Firmen üblich ist. Soziale Betreuung muss, falls nötig, durch den Zuweiser, zum Beispiel durch das Sozialamt, geschehen. Jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer erhält mehrere Chancen; wenn im ersten Anlauf eine Kündigung nötig ist, gibt es nach drei bis sechs Monaten die Möglichkeit einer erneuten Einstellung.

Schliesslich trägt die Dock Gruppe AG bei ihrer gesamten Geschäftstätigkeit dem Umstand Rechnung, dass ihre Arbeitnehmenden aus unterschiedlichen Gesellschafts- und Kulturkreisen stammen und verschiedenen Religionsgemeinschaften angehören.

Arbeit, die in den einzelnen Dock-Betrieben verrichtet wird, soll und darf den ersten Arbeitsmarkt nicht konkurrenzieren. Die Arbeiten sollen jedoch breit diversifiziert sein und den Profilen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer so weit als möglich gerecht werden. Die Arbeit muss moralisch und ethisch vertretbar sein, und sie muss immer eine Wertschöpfung beinhalten. Ihre Dienstleistungen erbringt die Dock Gruppe AG für Industriebetriebe der Region und dort vor allem für Arbeitsschritte, die in der Schweiz nicht mehr rentabel ausgeführt werden können. Bevor ein Produktionsunternehmen Arbeitsschritte in ein Niedriglohnland verlagert, versucht die Dock Gruppe AG eine Alternative in der Schweiz zu bieten. Zu ihren Dienstleistungen gehören ferner der Personalausleih, und in sehr geringem Umfang auch Aufträge der öffentlichen Hand.

Die Dock Gruppe ist in verschiedenen Industrie- und Recyclingbranchen tätig. Besonders hervorzuheben sind die Metall- und die Kunststoffindustrie, wo es vor allem um Serienaufträge geht. Serien sind vorteilhaft, weil sich bei der Bearbeitung eine gewisse Routine einstellt. Nach Erlangung der Routinefähigkeit ist es möglich, an der Produktivität zu arbeiten und den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Produktivitätsziele vorzugeben.

Die Dock Gruppe AG ist seit 2008 ISO 9001, seit August 2015 zudem auf Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz nach OHSAS 18001:2007 zertifiziert.



6 Einzelheiten zu sozialpolitischen Aspekten der Sozialfirma

Das St.Galler-Modell stellt nicht nur sicher, dass die Dock Gruppe AG schlank und unternehmerisch aufgestellt ist, es ist auch eine sozialpolitische Antwort auf den Umstand der wachsenden „Sockelarbeitslosigkeit“ in unserer Gesellschaft. Wenn die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen für die öffentliche Hand nicht deutlich teurer ist als deren Nichtbeschäftigung, dann sind Sozialfirmen als langfristige Arbeitgeber nicht nur sozialpolitisch, sondern auch volkswirtschaftlich und finanzpolitisch interessant. Die Dock Gruppe AG ist sich dabei bewusst, dass sie in ihrem Handeln zwei Zielen verpflichtet ist, die immer wieder austariert werden müssen: Sie verfolgt sozialpolitische und betriebswirtschaftliche Ziele.

Allerdings stellen sich bei der Wirksamkeitsüberprüfung der Dock Gruppe immer wieder folgende Fragen: Wäre eine Ablösung durch die Wiederaufnahme einer Arbeitstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt auch ohne die Dock Gruppe AG zustande gekommen? Wie sehr diene die mehrjährige Beschäftigung eines Arbeitnehmers in der Sozialfirma seiner gesundheitlichen, psychischen und sozialen Stabilisierung und welche Gesundheitskosten konnten damit vermieden werden? Diese Fragen lassen sich nicht ganz genau beantworten, es liegt jedoch auf der Hand, dass jemand, der täglich einer Arbeit in einer sozialunternehmerisch geführten Sozialfirma nachgeht, leichter eine Arbeit findet als jemand, der vorher vereinsamt allein zuhause gesessen ist. Auch der Umstand, dass durch die Arbeitsplätze bei Dock Gesundheitskosten eingespart werden können, liegt auf der Hand, obwohl sich dies nicht auf den Franken genau beziffern lassen.

6.1 Zusammenarbeit mit zuweisenden Stellen

Die Dock Gruppe AG orientiert sich an zwei Kundengruppen: den Kunden aus der Wirtschaft und denjenigen aus dem sozialen Bereich (Zuweiser, z.B. Sozialämter). Der Finanzstrom zwischen den Zuweisern und der Sozialfirma ist wie folgt aufgebaut: Über die Wertschöpfung am Markt zahlt die Dock Gruppe AG die Infrastrukturkosten, das heisst die Löhne des Kaders (Angestellte) und die Betriebskosten.

Die effektiven Lohnkosten der zugewiesenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (einschliesslich der Sozialversicherungsbeiträge) werden der zuweisenden Stelle in Rechnung gestellt. Der von der Dock Gruppe ausbezahlte Stunden- oder Monatslohn wird mit der Sozialhilfe verrechnet und nötigenfalls durch diese ergänzt. Ausserdem fliessen Beiträge an die Sozialversicherungen (AHV, IV, ALV usw.) und bei einigen Arbeitnehmenden sogar an ihre Pensionskassen, was langfristig zu einer Entlastung der Sozialausgaben beiträgt.

Netto zahlt die Zuweisergemeinde pro Monat nur die Sozialversicherungsbeiträge zusätzlich zu den Sozialhilfekosten für den Arbeitsplatz bei Dock. Bei jeder Neuanmeldung erhebt die Sozialfirma aktuell eine einmalige Anmeldegebühr im Umfang von CHF 800, um den hohen administrativen Aufwand bei der Personaladministration im Rahmen der Einstellung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Dock Gruppe AG zu decken. In der Stadt St Gal-



len verzichtet die Dock Gruppe AG auf diesen Beitrag, da die Stadt der Stiftung für Arbeit jährlich einen Beitrag von CHF 550'000 (bis 2013 von CHF 650'000) ausrichtet.

Mit einer schriftlichen Vereinbarung regelt die Dock Gruppe AG die Zusammenarbeit mit einem Zuweiser. Das ermöglicht dem Vertragspartner eine unbürokratische Zuweisung von arbeitsfähigen Personen mittels eines einfachen Anmeldeformulars. Nach dieser Anmeldung werden die potentiellen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu einem mündlichen Vorstellungsgespräch aufgeboten. Anschliessend stellt die Sozialfirma die Personen regulär ein und gibt ihnen die Möglichkeit, sich wieder in Arbeitsstrukturen einzuleben und einem geregelten Arbeitsalltag nachzugehen. Die Förderung und Qualifikation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geschehen durch die Führungspersonen und durch die tägliche Arbeit in der Dock Gruppe AG.

6.2 Formen der Arbeitsintegration

Die Dock Gruppe AG hat die Erfahrung gemacht, dass es verschiedene Instrumente braucht, um eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt konstruktiv unterstützen zu können. Daher wendet sie ein Stufenmodell (Förderstufe, Integrationsstufe sowie Leistungsstufe) an und sie vereinbart mit den Personen aus der Sozialhilfe gezielte individuelle Fördermassnahmen. Die Methode fusst darauf, dass die Sozialfirma beim Eintritt der Betroffenen in den Betrieb „alle Zähler nochmals auf Null stellt“ und allen die gleichen Ausgangsbedingungen bietet. Wie Erfahrungen zeigen, hat dies für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer etwas Entlastendes und schafft Energie für einen Neustart. Für den Einstieg in den Arbeitsalltag stellt die Sozialfirma einen internen Arbeitsplatz zur Verfügung. Erst nach einem gegenseitigen Kennenlernen gibt es auch die Möglichkeit, in eine Abteilung zu wechseln, die ihre Arbeit direkt beim Kunden vor Ort verrichtet.

Wenn sich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bewähren und die Anforderungen für den ersten Arbeitsmarkt erfüllen, können sie zudem das direkte Wirkungsfeld der Dock Gruppe AG verlassen und über den Personalausleih bei einem externen Arbeitgeber erwerbstätig sein. Die Sozialfirma setzt die Bereitschaft für den Personalausleih und die Arbeit in der freien Wirtschaft in den oberen Stufen des Stufenmodells verbindlich voraus. In den oberen Stufen gibt es zudem verbindliche Zielvereinbarungen. Als Antwort auf die verschärfte Situation am Arbeitsmarkt für ältere Geringqualifizierte hat die Dock Gruppe in enger Kooperation mit der Caritas Schweiz eine nicht subventionierte Firma im ersten Arbeitsmarkt (Plus AG, Personal und Dienstleistungen) gegründet, die für Menschen in prekären Lebenslagen Arbeiten so organisiert, dass sie auch von mehreren Personen ausgeführt werden können. Damit soll es mittelfristig möglich sein, dass die zuweisenden Kommunen auch tiefere Sozialhilfekosten haben werden, weil sich leistungsfähige Personen aus der Sozialhilfe so wenigstens einen nicht refinanzierten Teilverdienst wieder selbst erwirtschaften können.



Das St.Galler Modell ist eine für den Staat sehr kostengünstige Antwort auf Langzeitarbeitslosigkeit, die auch bei einer steigenden Sockelarbeitslosigkeit wirkungsvoll ist, wie wir sie seit einigen Jahren konstatieren.

7 Schluss

Die Stiftung für Arbeit und mit ihr die Dock Gruppe AG hat in den vergangenen 19 Jahren gezeigt, dass es möglich ist, sozialinnovative Arbeitsintegrationsmodelle kostengünstig und wirkungsvoll zu betreiben. Es ist gerechtfertigt, dass die Stadt St. Gallen als Ursprungsstadt und Eigentümerin der Stiftung für Arbeit namhaft dazu beiträgt, dass die Eigenkapitalstruktur der Dock Gruppe AG ihrer Grösse und Aufgabe entsprechen kann und dass die mittlerweile überholte Gewinnrückzahlung an die Stadt St. Gallen aufgehoben wird.

Da es sich beim beantragten Verpflichtungskredit über CHF 3 Mio. nicht um eine laufende Finanzierung, sondern um Kapital für die Stiftung für Arbeit handelt, kann die Summe zu jährlichen Tranchen von je CHF 1 Mio. ausbezahlt werden. Die Mittel sollen die Sicherheit bei einem allfälligen schlechtem Geschäftsgang für den Weiterbetrieb der Dock Gruppe AG gewährleisten. Die bereits vorgängig erwähnte Planung der nächsten Jahre zeigt auf, dass der Betrieb die kommenden drei Jahre sichergestellt werden kann, was eine tranchenweise Auszahlung möglich macht.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

