

Klaus-Peter Danner
Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren
Baden-Württemberg
August 2015

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/2888

A01

Das baden-württembergische Passiv-Aktiv-Transfer-Modell

Im Koalitionsvertrag der baden-württembergischen Regierungsparteien ist ausgeführt: „Auch Baden-Württemberg braucht einen sozialen Arbeitsmarkt. Wir wollen den Menschen, die schon lange arbeitslos sind, die Teilhabe am Erwerbsleben zu fairen Bedingungen eröffnen. (...) Wir wollen Menschen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt derzeit keine Chance haben, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ermöglichen.“

Einem erheblichen Anteil der Langzeitarbeitslosen ist es trotz zum Teil mehrfacher Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen seit längerem nicht gelungen, eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen. Ursächlich hierfür sind nicht allein Defizite im Bereich von Fach- und sozialer Kompetenz, sondern auch gesundheitliche und soziale Probleme sowie ein regional unterschiedlich ausgeprägtes Angebot an Einfacharbeitsplätzen.

Zur Begrifflichkeit: auf dem sog. 2. Arbeitsmarkt werden Arbeitsverhältnisse vorübergehend öffentlich subventioniert (§ 16e SGB II: Förderung von Arbeitsverhältnissen - FAV) mit dem Ziel, die Arbeitnehmer in den 1. Arbeitsmarkt zu integrieren. Auf dem sog. 3. Arbeitsmarkt werden Arbeitnehmer wegen ihrer nicht nur vorübergehenden Minderleistung auf Dauer subventioniert (wie bei den Integrationsunternehmen für Menschen mit Behinderung). Der baden-württembergische Ansatz für einen Sozialen Arbeitsmarkt liegt zwischen dem 2. und 3. Arbeitsmarkt und verfolgt damit einen systemübergreifenden Ansatz: zum einen wird die unzureichende Förderung von Arbeitsverhältnissen auf der Grundlage des SGB II mit weiteren notwendigen Elementen (Begleitung, Anreiz für Arbeitgeber) versehen und über den Passiv-Aktiv-Transfer finanziert. Zum anderen zeigt sich jetzt

schon nach 3 Jahren Modellprojekt, dass bei einem Teil der Projektteilnehmer eine nicht nur vorübergehende Minderleistung vorliegt, mithin das SGB II – System eine – entsprechend dem Modell der Integrationsunternehmen für Menschen mit Behinderung – Weiterentwicklung erfahren sollte.

Mit dem Konzept sollen Arbeitgeber – insbesondere aus der freien Wirtschaft – animiert werden, Langzeitarbeitslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen, die in der Regel bereits seit 36 Monaten im Leistungsbezug sind, sozialversicherungspflichtig zu beschäftigen. Zielgruppe ist somit der „harte Kern“ der Arbeitsuchenden im SGB II, der mit den bislang zur Verfügung stehenden Förderinstrumenten nicht in erforderlichem Maße erreicht und unterstützt werden kann. Mit dem Modellprojekt soll unter anderem nachgewiesen werden, dass der aktive Einsatz bislang passiv geleisteter Mittel – dies sind im Wesentlichen der vom Bund finanzierte Regelbedarf und die kommunal finanzierten Kosten für Unterkunft und Heizung – dieser Zielgruppe besser gerecht wird. Die ehemals Langzeitarbeitslosen sind aufgrund ihrer sinnvollen Beschäftigung wieder aktiver Teil der Gesellschaft. Durch das Aktivieren lediglich ohnehin passiv zu leistender Mittel wird insgesamt bei Alleinstehenden kein zusätzlicher, bei Familien ein geringer Kostenaufwand ausgelöst.

Da dieser sogenannte Passiv-Aktiv-Transfer, d. h. die Umwidmung der finanziellen Mittel, gesetzlich nicht vorgesehen ist – mittelfristiges Ziel des Projekts ist die Änderung des SGB II durch entsprechende Bundesratsinitiativen –, kann er im Rahmen des Modellprojektes nur simuliert werden. Dies stellt auch die Begründung für den Einsatz von Landesmitteln dar.

Durch den PAT sollen bestehende, aus dem Eingliederungsbudget des Bundes finanzierte Jobcenter-Fördermöglichkeiten nicht einfach kofinanziert werden, sondern sollen diese umgebaut und durch zusätzliche, zielgruppenspezifische Fördererlemente ergänzt werden. Dies bedeutet, dass durch den Einsatz von Passivmitteln (im Modellversuch bezüglich des Regelbedarfes zwangsläufig simuliert durch Landesmittel) der Beschäftigungszuschuss an Arbeitgeber gemäß § 16e SGB II ergänzt wird durch eine Prämie für den Arbeitgeber und die sozialpädagogische Begleitung der Teilnehmer.

Konkretisierung des Modellkonzeptes

Das Konzept ist nach Abstimmung mit den kommunalen Landesverbänden und der Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit Baden-Württemberg im Detail ausgearbeitet worden.

Das Modell sieht vor, dass Arbeitgeber Langzeitarbeitslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen sozialversicherungspflichtig zu einem Stundenlohn (Tarif- bzw. ortsüblicher Lohn) von mindestens 8,50 € beschäftigen und hierzu auf Antrag ein Gesamtpaket an Förderleistungen erhalten können, das aus nachfolgenden, miteinander verbundenen Komponenten besteht:

Beteiligung Jobcenter:

- einen von der individuellen Minderleistung abhängigen Zuschuss des Jobcenters an den Arbeitgeber zur Beschäftigung nach § 16e SGB II in Höhe von bis zu 75 % des berücksichtigungsfähigen Entgelts aus dem Eingliederungsbudget des Bundes über maximal 2 Jahre;

Beteiligung Kommunen:

- einen Zuschuss vom Stadt- oder Landkreis an den Arbeitgeber an Stelle der ersparten kommunalen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung (KdUH). Dieser einheitliche pauschale Zuschuss von monatlich 400 € pro Teilnehmer stellt keinen Minderleistungsausgleich dar. Er soll den Arbeitgebern einen Anreiz geben, besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose eine Beschäftigungschance auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu fairen Bedingungen zu ermöglichen. Der Zuschuss dient auch der anteiligen Kompensation des zusätzlichen Aufwands, der mit der Beschäftigung von Arbeitnehmern aus dieser Zielgruppe zwangsläufig verbunden ist. Die Pauschalierung drängt sich zur Vereinfachung der Umsetzung auf. Auch kann es aus Sicht der Arbeitgeber hinsichtlich der Höhe dieser Prämie keinen Unterschied machen, ob die beschäftigte Person hohe oder niedrige Unterkunftskosten verursacht, also in einer Bedarfsgemeinschaft oder in einem Einpersonenhaushalt lebt (keine „Spitzabrechnung“);

- eine in der Regel vom Stadt- oder Landkreis organisierte Betreuungsfachkraft, die gleichermaßen den Arbeitgebern und den Beschäftigten als ständiger Ansprechpartner helfend und begleitend zur Verfügung steht. Die Inanspruchnahme einer begleitenden und aufsuchenden Beratung und Betreuung soll den Teilnehmenden mit ihren ausgeprägten Vermittlungshemmnissen und ihren unterschiedlichsten Biografien helfen, die besonderen Schwierigkeiten einer Beschäftigungsaufnahme zu bewältigen. Arbeitgebern hilft die soziale Betreuung insoweit, als sie bei auftretenden Problemen fachliche Unterstützung einholen können. Die Betreuung dient dazu, die Teilhabe der benachteiligten langzeitarbeitslosen Menschen am Arbeitsleben und in der Gesellschaft nachhaltig zu stabilisieren und vermeidbare Beendigungen des Arbeitsverhältnisses, etwa durch persönliche Krisen, zu verhindern.

Beteiligung Land:

Das Land gewährt den Kreisen pro gefördertem Beschäftigungsverhältnis Zuschüsse wie folgt:

- Monatliche Betreuungspauschale in Höhe von 300 €.
- Monatlicher Pauschalzuschuss zum Kostenaufwand in Höhe von 300 € pro teilnehmender Person. Hintergrund ist, dass die Kreise zwar einen pauschalen Zuschuss durch Aktivierung ersparter Kosten für Unterkunft und Heizung an die Arbeitgeber leisten, aber – bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern und der gesetzlich vorrangigen Anrechnung des Einkommens zunächst auf die Bundesleistung – in vielen Fällen eine Unterkunfts-kosten-Ersparnis nicht erzielen werden. Mit dieser Pauschale soll der Durchschnitt der unterschiedlichen Bedarfsgemeinschaftsgrößen berücksichtigt werden. Daneben wird mit der Pauschale ein erhöhter kommunaler Verwaltungsaufwand abgegolten.

Beispielhafte Darstellung eines Beschäftigungsverhältnisses:

Bei einer Vollzeitbeschäftigung (169 Stunden/Monat) zu 8,50 € in der Stunde erhält ein Beschäftigter ein Bruttogehalt von 1.436,50 €. Bei einer alleinstehenden Person entspricht dies netto ca. 1057 €. Das nach Abzug des Erwerbstätigenfreibetrages (300 €) anrechenbare Einkommen von (1057 € - 300 € =) 757 € liegt über dem durchschnittlichen Bedarf nach SGB II (Regelbedarf und Kosten der Unterkunft und Heizung) von rund 724 €. Somit scheidet die Person aus dem Bezug der passiven Leistungen aus. Bei Bedarfsgemeinschaften, insbesondere Familien mit Kind(ern), ist mit diesem Gehalt allerdings immer noch ein ergänzender Leistungsbezug verbunden (sog. „Aufstocker“).

Bei den Arbeitgebern entstehen bei 8,50 € Stundenlohn einschließlich Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung Lohnkosten in Höhe von ca. 1.700 €. Diese werden je nach (vom Jobcenter) festgestellter individueller Minderleistung bis zu maximal 75 % (bis ca. 1.277 €) bezuschusst. Der ergänzende kommunale Zuschuss in Höhe von 400 € soll einerseits einen Anreiz für die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen mit multiplen Vermittlungshemmnissen bieten, andererseits den bei den Arbeitgebern zusätzlich entstehenden Verwaltungs- und Kostenaufwand anteilig kompensieren.

Organisations- und Verwaltungsaufwand

Die miteinander verbundenen Förderbausteine für Arbeitgeber und Teilnehmende werden von drei Projektpartnern getragen. Deshalb ist es wichtig, das Modell unter Wahrung der jeweiligen Kompetenzen administrativ schlank zu halten und möglichst einheitliche Ansprechpartner anzubieten. Das gesamte Förderpaket wird über einen Antrag des Arbeitgebers beim Jobcenter für die Bundesleistung ausgelöst. Das Jobcenter sendet nach positiver Vorprüfung das Bewilligungsformular für § 16e SGB II-Leistungen ausgefüllt an den Stadt- oder Landkreis gemeinsam mit dem unterschriebenen Antrag des Arbeitgebers auf Bewilligung der kommunalen Förderleistungen. Erst wenn der Kreis die kommunale Förderung bewilligt, wird zeitgleich die § 16e-Förderung wirksam.

Bei einem Zuwendungsaufwand für das Land von monatlich 600 € pro Beschäftigungsverhältnis können jährlich bis zu 560 Personen gefördert werden.

Erste Ergebnisse

Mit der Evaluation des Modellprojektes wurde das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH und das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung beauftragt. Ein vorläufiger Endbericht liegt vor. Aus den dort getroffenen Aussagen erscheinen insbesondere folgende Punkte besonders relevant:

Zusammenarbeit zwischen Jobcenter und Kommune:

Entscheidend für die Intensität und Ebene der Kooperation scheinen das Ausmaß des Engagements beider Institutionen und der Gestaltungsanspruch der Kommunen in der lokalen Arbeitsmarktpolitik zu sein.

Zustandekommen der Beschäftigungsverhältnisse:

Erforderlich ist ein „aktives“ Jobcenter, das sich sehr um Vermittlungen bemüht und Arbeitgeber kontaktiert. Auf eine möglichst passgenaue Zuweisung ist viel Wert zu legen; hierfür haben sich ein- oder zweiwöchige Vorschaltmaßnahmen für die zu Beschäftigenden und Veranstaltungen für Unternehmen sehr bewährt. Die meisten der teilnehmenden Betriebe sind kleine und mittelgroße Betriebe: 29 % haben weniger als 10 Mitarbeiter, 38 % 10 bis 50 Mitarbeiter, 27 % 50 bis 249 Mitarbeiter und nur 6 % mehr als 250 Mitarbeiter. Es bedarf besonderer Anstrengungen, Arbeitgeber aus der Privatwirtschaft für eine PAT-Anstellung zu motivieren: etwa die Hälfte der Beschäftigungsverhältnisse sind in der freien Wirtschaft plaziert.

Charakteristika der geförderten Beschäftigungsverhältnisse:

Es handelt sich überwiegend um handwerkliche Tätigkeiten, Reinigungsarbeiten sowie Arbeit an oder mit Maschinen. In mehr als 2/3 der Fälle hat sich der anfänglich zugewiesene Tätigkeitsbereich erweitert. 44 % der Betriebe waren tarifgebunden. Im Durchschnitt wurde ein Lohn von 10,31 Euro gezahlt.

Betreuung während der Förderung

Die sozialpädagogische Begleitung als Novum der Förderung kann als anspruchsvolle personengebundene Dienstleistung begriffen werden. Für eine erfolgreiche Bewältigung dieser Aufgabe ist die Kooperation mit dem Einsatzbetrieb und dessen Personal von erheblicher Bedeutung. Als Kern der betreuenden Arbeit ist das persönliche Gespräch zwischen Geförderten und Betreuungskräften zu bezeichnen. Hier geht es um die Bearbeitung persönlicher Vermittlungshemmnisse wie Schulden oder Alkoholismus, um die Unterstützung bei der Bewältigung alltagspraktischer Probleme, etwa dem Kontakt mit dem Jobcenter, um die Unterstützung bei der Einarbeitung samt Moderation der betrieblichen Integration sowie um die Überführung in ein ungefördertes Beschäftigungsverhältnis. Aus der Sicht der Geförderten stellt laut standardisierter Erhebung die Begleitung ganz allgemein einen bedeutsamen Rückhalt während der geförderten Beschäftigung dar.

Die Mehrheit der Arbeitgeber begrüßt die Begleitung der Beschäftigungsverhältnisse.

Kurzfristige Arbeitsmarktwirkungen der Förderung:

Die ökonometrischen Analysen zu den kurzfristigen Arbeitsmarktwirkungen der Förderung ergeben keine Hinweise auf statistisch signifikante Lock-In-Effekte in den ersten sechs Monaten des Förderzeitraums. Etwa bei $\frac{3}{4}$ aller Geförderten war das Einkommen aus dem Beschäftigungsverhältnis ausreichend, um den SGB II – Leistungsbezug verlassen zu können.

Erfahrungen / Rückmeldungen der PAT- Arbeitnehmer

Die Geförderten sprechen weit überwiegend von einer gelungenen Integration, einem respektvollen Umgang und einem angemessenen Passungsverhältnis von Fähigkeiten und Anforderungen. Für die große Mehrheit geht die Beschäftigung mit einer Verbesserung ihres Wohlbefindens einher. Daneben wird berichtet von einer allgemeinen Verbesserung der Arbeitsmarktchancen durch Gewöhnung und Qualifizierung, von einem Zugewinn als Selbstvertrauen, sowie einer Bearbeitung persönlicher und gesundheitlicher Probleme. Gegen Ende der Förderung fühlen sich $\frac{3}{4}$ der PAT- Arbeitnehmer den Herausforderungen des ersten Arbeitsmarktes gewachsen.

Gut 40 % haben einen Arbeitsvertrag beim jetzigen oder einem anderen Arbeitgeber bereits abgeschlossen oder zumindest in Aussicht.

Erfahrungen mit und Bewertung von geförderten Beschäftigungsverhältnissen durch die Arbeitgeber:

Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit sowie die betriebliche Integration der Geförderten werden weit überwiegend positiv beurteilt. Der Einsatz und das Engagement der Geförderten werden gelobt. Gleichwohl sieht die Mehrheit der Arbeitgeber noch verbleibende Defizite (qualifikatorische Mängel, höherer Unterstützungsbedarf). Für die Anbahnung einer ungeforderten Weiterbeschäftigung lassen sich zwei Wege identifizieren: die kontinuierliche Steigerung der Produktivität durch Anleitung, Gewöhnung und Qualifizierung oder die Übertragung neuer, anspruchsvoller Aufgaben. Fast alle Betriebe würden erneut einen Geförderten einstellen.

Zur Einordnung des baden-württembergischen PAT-Ansatzes in ein anzustrebendes Konzept öffentlich geförderter Beschäftigung:

Auf der Grundlage eines wieder anzustrebenden angemessenen Verwaltungs- und Eingliederungsbudgets für die Jobcenter erscheint folgendes Stufenkonzept Öffentlich geförderter Beschäftigung zielführend für eine Inklusion von Langzeitarbeitslosen in die Arbeitswelt:

1. Integration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt, welche dieses Ziel ohne weitere besondere Instrumente erreichen können.
2. Anwendung des Instrumentes „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ (§ 16 e SGB II) für aussichtsreiche Langzeitarbeitslose, die mit einer Förderung von bis zu 75 % der Arbeitgeberbruttokosten das Ziel erreichen können.
3. Anwendung des baden-württembergischen Ansatzes (§16 e SGB II, plus Sozialpädagogische Begleitung, plus Prämie an den Arbeitgeber) für Langzeitarbeitslose, die mindestens seit 36 Monaten im Leistungsbezug sind

der Begleitung bedürfen und zu erwarten ist, dass eine längere Einarbeitung erforderlich ist.

4. Teilhabe- / Integrationsjobs: Langzeitarbeitslosen, die (noch) nicht für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Frage kommen, sollten Beschäftigungsangebote gemacht werden unter folgenden Rahmenbedingungen:
 - kein Erfordernis der Zusätzlichkeit, des Öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität der Jobs sondern Absprache mit der örtlichen Wirtschaft; hierdurch können wirklichkeitsnahe Jobs entstehen, auch in der freien Wirtschaft
 - Einstieg grundsätzlich mit 15 Stunden / Woche, stufenweise Aufstockung
 - Anreiz- / Motivationsprämie für den Beschäftigten
 - Sozialpädagogische Begleitung.

5. Beschäftigungsangebote in geschützten Arbeitsfeldern (z.B. Tafelläden, Sozialkaufhäusern ...) für Langzeitarbeitslose, die noch nicht in der Lage sind, die Angebote unter Ziffer 4 in Anspruch zu nehmen und der psychosozialen Hilfestellung bedürfen (vgl. a. § 16 a SGB II).

Auf allen Stufen sollte eine regelmäßige Betrachtung der Stärken und Schwächen erfolgen. Der Verbleib auf den Stufen 4 und 5 sollte zeitlich nicht beschränkt sein, auf den Stufen 2 und 3 sollte bei Bedarf eine Verlängerung möglich sein.