



Dem öffentlich geförderten Beschäftigungssektor durch Passiv-Aktiv-Transfer Kontinuität verleihen – ein Modellprojekt aus Baden-Württemberg

Martin Maier und Klaus Kittler

In Baden-Württemberg gibt es seit Jahren eine im Bundesvergleich besonders günstige Arbeitsmarktsituation, aber damit verbindet sich auch eine besonders ausgeprägte verfestigte Langzeitarbeitslosigkeit. Nach unserer Auffassung sind gerade langzeitarbeitslose Menschen auf öffentlich geförderte Beschäftigung angewiesen sind, weil sie auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt kaum noch Anstellungschancen haben.

Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes

Die ag arbeit in Baden-Württemberg hat sich bereits seit mehreren Jahren für die Wiederaufnahme eines Landesarbeitsmarktprogramms eingesetzt. Mit den Sozialpolitikern aller Landtagsfraktionen bestand hierüber seit längerem Einigkeit. Auch das Sozialministerium konnte schon 2010 dafür gewonnen werden und als es 2011 zum Regierungswechsel kam, war die Gestaltung des Arbeitsmarktes eines der zentralen Kapitel des Koalitionsvertrages¹. In diesem Rahmen sollte auch ein Landesarbeitsmarktprogramm aufgelegt werden, das als Landesprogramm für „Gute und sichere Arbeit“ inzwischen weitgehend Gestalt angenommen hat. Neben vier weiteren Eckpunkten² nimmt hier die modell-

hafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes eine herausgehobene Stellung ein und er wird direkt mit dem Passiv-Aktiv-Transfer verknüpft. Die seitens der Sozial- und Fachverbände seit Jahren erhobene Forderung, dem öffentlich geförderten Beschäftigungssektor durch einen Passiv-Aktiv-Transfer Kontinuität zu verleihen und ihn dauerhaft finanzierbar zu machen, scheint Wirklichkeit zu werden

Die Zielgruppe des Konzepts zum sozialen Arbeitsmarkt in Baden-Württemberg sind „Langzeitarbeitslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen, die in der Regel bereits seit 36 Monaten im Leistungsbezug sind“³, für die insbesondere bei Arbeitgebern aus der freien Wirtschaft Arbeitsplätze geschaffen werden sollen. Aus diesem Grund wird auch bewusst auf die einschränkenden Bedingungen für die Arbeitsmöglichkeiten nach § 16d SGB II (Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität) verzichtet.

In einem früheren Eckpunktepapier⁴ wurde diese Zielgruppe in Baden-Württemberg mit knapp 4.000 Personen angegeben, von denen bei einem jährlichen Einsatz von drei Millionen Euro aus Landesmitteln bis

zu 420 Personen gefördert werden können (s.u.).

Modellprojekt Passiv-Aktiv-Transfer

„Mit dem Modellprojekt soll unter anderem nachgewiesen werden, dass der aktive Einsatz bislang passiv geleisteter Mittel ... dieser Zielgruppe besser gerecht wird. ... Da dieser Passiv-Aktiv-Transfer ... gesetzlich nicht vorgesehen ist ..., kann er im Rahmen des Modellprojektes nur simuliert werden.“⁵

Dieser Ansatz löste einen längeren Konflikt mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) aus, das darin eine unzulässige und wettbewerbsschädliche Personalkostenförderung sah und mit der Rückforderung eigener Fördergelder drohte. Erst im März 2012 konnte dieser Konflikt insoweit beigelegt werden, als von Seiten des BMAS der baden-württembergische Ansatz jetzt zumindest geduldet wird. Da die Landesförderung aber zwangsläufig auf die Grundförderung durch den § 16e SGB II aufsetzen muss, hat auch die Bundesagentur für Arbeit mit ihrer Regionaldirektion ihren Einfluss geltend gemacht, in deren Augen die Aufstockung durch Landesmittel ebenfalls nicht zu einer zusätzlichen Personalkostenförderung führen darf.

Das Förderkonzept

Unter diesen Vorzeichen entstand ein Förderkonzept, nach dem jetzt das Land an die Kommunen 300,- Euro für den erhöhten Verwaltungs-

der Integration von Langzeitarbeitslosen, Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes, Unterstützung von Arbeitslosen(beratungs-)zentren und von Beschäftigungsförderungsstellen sowie Arbeit und Gesundheit

3 Kabinettsvorlage o. Datum (Febr./März 2012), S.6

4 Eckpunkte eines Programms „Gute und sichere Arbeit“, Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren, 26. September 2011

5 Kabinettsvorlage o. Datum (Febr./März 2012), S.6

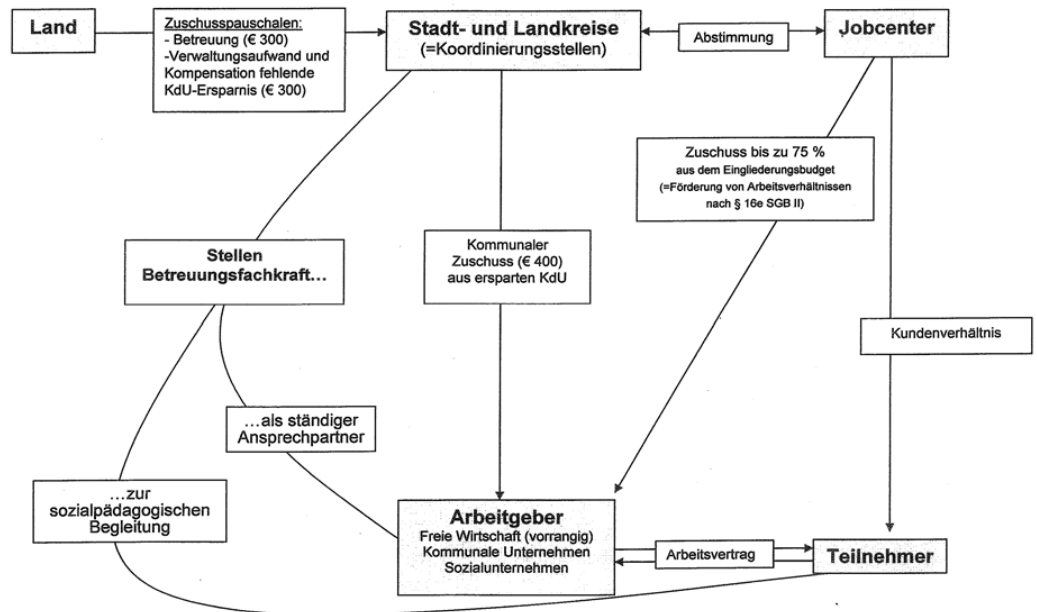
aufwand und 300,- Euro für die zusätzliche Betreuung der bisher Langzeitarbeitslosen zahlt, während die Kommune aus den ersparten Kosten der Unterkunft 400,- Euro an den Arbeitgeber für seinen zusätzlichen Aufwand leistet.

Von den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege und der ag arbeit in Baden-Württemberg wurde der Verzicht auf die Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität ausdrücklich begrüßt. Auch die Öffnung des sozialpolitischen Instruments für alle Arbeitgeber wird ausdrücklich unterstützt, weil gerade dadurch nach ihrer Überzeugung im Ergebnis die Notwendigkeit von sozialen Beschäftigungsunternehmen belegt würde. Aus Sicht der Verbände ist nicht zu erwarten, dass es ausreichend viele Unternehmen gibt, die sich für diese Zielgruppe und dieses Programm öffnen werden.

Dennoch stellt das Organisationsmodell für die Verbände und Sozialunternehmen auch eine Enttäuschung dar, da in einem grundsätzlichen Punkt von dem ursprünglichen Konzept des PAT abgewichen wird. Nach den Vorstellungen der Wohlfahrtsverbände bedeutet die Aktivierung der Regelleistungen und Unterkunftskosten, dass sie zur Finanzierung der Personalkosten eingesetzt werden.

Im Modell des Landes Baden-Württemberg werden diese (simulierten) Mittel aber eingesetzt als Anreiz (für Arbeitgeber), für zusätzlichen Aufwand (der Arbeitgeber), als Kostenersatz (für die KdU der Kommunen) und für zusätzliche Betreuung (durch Kommunen oder soziale Einrichtungen). Nach dem Konzept des PAT hätten solche zusätzlichen Leistungen für öffentlich geförderte Beschäftigung auch zusätzlich, also nicht aus den bisherigen Passivleistungen finanziert werden müssen. Dass eine zusätzliche Personalkostenförderung aus den Passivmitteln wettbewerbsverzerrend sein könnte, ist nicht nachzuvollziehen, wenn sich theoretisch jeder Arbeitgeber dieses Instruments bedienen kann.

Skizze Organisationsmodell – sozialer Arbeitsmarkt in Baden-Württemberg (PAT)



Quelle: Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen, Familien und Senioren Baden-Württemberg

Außerdem soll die Aktivierung der Passivleistungen ja gerade den Eingliederungstitel entlasten, während in diesem Modell jetzt weiterhin eine Förderung von bis zu 75 Prozent der Personalkosten allein aus den vorhandenen Eingliederungsmitteln erforderlich ist. Der eigentliche PAT-Effekt findet gar nicht statt.

An diesem Punkt zeigt sich allerdings auch, wie die politische Macht und die Einflussmöglichkeiten verteilt sind. Eine politische Lehrstunde, dass keine Gesetzesinitiative so umgesetzt wird, wie sie ursprünglich geplant war. Und damit verändert sich natürlich die Berechnung der Kosten und Finanzierung im PAT-Modell gegenüber dem klassischen Modell, in dem die Passivleistungen zur Finanzierung der Personalkosten eingesetzt werden.

In der Personalkostenrechnung des Landes Baden-Württemberg werden 8,50 Euro als Stundenlohn angesetzt, was dem gewerkschaftlichen Interesse und Einfluss geschuldet ist und sicherlich auch breit getragen wird. Wenn aber angestrebt wird, dass die Beschäftigten aus diesen Arbeitsverhältnissen in ungeforderte Stellen des allgemeinen Arbeitsmarktes überwechseln sollen,

sofern die persönliche Entwicklung und der Arbeitsmarkt dies zulassen, kann aus dieser Lohnhöhe der Konflikt entstehen, dass niemand aus diesen geförderten Stellen ausscheiden wird, weil er im ungeforderten Arbeitsmarkt keinen vergleichbaren Verdienst erzielen kann.

Zwar sind solche Übergänge kein explizites Thema des Landesprogramms, ohne sie entwickelt sich der Bereich öffentlich geförderter Beschäftigung aber tendenziell zu einem Ghetto, aus dem es keinen Ausgang gibt.

Auf der Finanzierungsseite wird die PAT-Simulation nicht konsequent umgesetzt. Die durchschnittlich auf der Bundesseite anfallenden Passivaufwendungen in Höhe von 530,- Euro (Regelbedarf und Sozialversicherung) werden mit den Landesaufwendungen für einen sozialen Arbeitsplatz in Höhe von 600,- Euro zwar noch übertroffen, sie fließen aber nicht in die Eingliederungsmittel bzw. Personalkosten, sondern an die Kommune. Die Kommune bringt zwar auch mehr ein, als sie sonst an durchschnittlichen Aufwendungen für die Unterkunftskosten zahlen müsste, allerdings wird ihr dieser Aufwand zumindest teilweise kompensiert.

Modell eines sozialen Arbeitsmarktes durch Passiv-Aktiv-Transfer – Modellrechnung zur Finanzierung eines Musterarbeitsplatzes

Lohn / Gehalt brutto	169 Stunden / Monat	8,50 €	1.437 €		
Gesamtsozialversicherungsanteil Arbeitgeber (19,715% ohne Beitrag zur Alo-Vers.)			283 €		
Gesamtpersonalkosten			1.720 €		
Aktivierbare passive Leistungen				1 Person	3-Pers-BG
					4-Pers-BG
Regelbedarf SGB II			374 €	925 €	1.176 €
Durchschnittskosten der Unterkunft und Heizung (KdUH)			350 €	550 €	600 €
Summe Bedarf(e)			724 €	1.475 €	1.776 €
Beiträge zur Sozialversicherung			155 €	153 €	153 €
Summe			880 €	1.628 €	1.929 €
Förderung nach §16e SGB II (max. 75% des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts)			1.277 €	1.277 €	1.277 €
Kostenträger/Finanzierungsbestandteile					
Bund (max. BEZ) bis zu			1.277 €		
Land Zuschusspauschale an Kommunen für Betreuungsleistung (ca.)			300 €		
Land Zuschusspauschale an Kommunen als KdU-Ausgleich (ca.)			300 €		
Stadt-/ Landkreise Zuschuss an Arbeitgeber (ca.)			400 €		
Arbeitgeber: ggf. Differenzbetrag zw. Gesamtpersonalkosten und Summe aus BEZ und Zuschuss, aufzubringen ggf. aus Markterlös)					
Im Ergebnis erhält nach der Modellrechnung eine "aktivierte" ehemals langzeitarbeitslose alleinstehende Person ca. 1.437 € brutto entsprechend 1.044 € netto. Das nach Abzug des Erwerbstätigenfreibetrages von 280 € anrechenbare Einkommen von 763 € liegt über dem Bedarf von 724 € (Regelbedarf + KdUH), so dass die Person aus dem Bezug passiver Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts ausscheidet. Beim "passiven" Verbleib in der Arbeitslosigkeit bekäme sie dagegen solche Leistungen in Höhe von 724 €. Eine im Familienhaushalt mit 1 Kind oder 2 Kindern zw. 6 und 13 Jahren lebende "aktivierte" ehemals langzeitarbeitslose Person erhält den gleichen Bruttolohn. Hieraus ergibt sich je nach Steuerklasse und Anzahl der Kinderfreibeträge ein höheres Nettoeinkommen und ein erhöhter Erwerbstätigenfreibetrag. Die Familie verbleibt in beiden Fällen aufgrund der Höhe des Familienbedarfs im ergänzenden Leistungsbezug.					

Stadt- / und Landkreise sowie das Land übernehmen hierbei modellhaft Leistungen des Bundes

Berechnung: Ministerium für Arbeit, Soziales, Frauen, Familien und Senioren Baden-Württemberg

Der Arbeitgeber erhält gegenüber seinen Bruttokosten von 1.720,- Euro (ohne Berufgenossenschaft, Overhead etc.) einen maximalen Zuschuss von 1.677,- Euro, der allerdings angesichts der gegenwärtigen Bewilligungspraxis der Jobcenter bei Beschäftigungsverhältnissen nach § 16e SGB II überaus unrealistisch erscheint und wahrscheinlich deutlich niedriger ausfallen wird. Außerdem wird aufgrund des sehr hoch kalkulierten Beschäftigungszuschusses einerseits und des begrenzten §-16e-Budgets⁶ andererseits die mögliche Zahl dieser Beschäftigungsverhältnisse stark begrenzt. Würden die bisherigen Passivleistungen den Eingliederungsmitteln zugerechnet, könnte der Zuschussbedarf aus den bereits geplanten Eingliederungsmitteln reduziert und gleichzeitig die Platzzahl erhöht werden.

⁶ Insgesamt dürfen 20 Prozent des EGT für Leistungen der §§ 16e und 16f SGB II eingesetzt werden.

Daneben kann die notwendige hohe Grundfinanzierung über den Beschäftigungszuschuss des § 16e SGB II zu weiteren möglicherweise vorübergehenden Anlaufproblemen führen, da die örtlichen Jobcenter ihre Mittel zum dritten Quartal zu einem großen Teil bereits verplant und gebunden haben, so dass in diesem Jahr wahrscheinlich nur wenige neue Beschäftigungsverhältnisse nach diesem Muster eingerichtet werden können.

Interessenbekundungsverfahren „Sozialer Arbeitsmarkt / Passiv-Aktiv-Transfer“ gestartet

Gleichwohl ist der Startschuss jetzt gefallen. Am 18. Juli 2012 wurde das Interessenbekundungsverfahren für den Baustein des Landesarbeitsmarktprogramms „Sozialer Arbeitsmarkt/Passiv-Aktiv-Transfer“ eingeleitet. Damit sind alle Kommunen (Städte und Landkreise) in Baden-

Württemberg eingeladen, bis zum 31. August mitzuteilen, ob und wie viele Arbeitsplätze sie nach diesem Programm einrichten wollen.

Dabei kommt in der Umsetzung noch ein weiterer, bereits in den Eckpunkten des Jahres 2011 angelegter Widerspruch zum Tragen, dass nämlich einerseits davon ausgegangen wird, dass viele Langzeitarbeitslose absehbar keine Chance auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt mehr haben, dass aber andererseits angestrebt wird, ihnen vor allem Arbeitsplätze bei Arbeitgebern der allgemeinen Wirtschaft zu organisieren. In dem mit der Interessensbekundung veröffentlichten „Zuwendungsvertrag“, der zwischen Land und Kommune abzuschließen ist, wird diese letzte Vorgabe so zugespitzt, dass öffentliche und gemeinnützige soziale Beschäftigungsunternehmen „zunächst nur zu insgesamt einem Drittel an den geförderten Arbeitsplätzen be-



teilt werden.⁷ Erst nach einem halben Jahr ab dem geplanten Umsetzungsbeginn, nach dem 31. März 2013, darf von dieser Kontingentierung abgewichen werden.

Alle bisherigen Erfahrungen mit Lohnkostenzuschüssen, die auch in der allgemeinen Wirtschaft eingesetzt werden können, bis hin zum jetzigen § 16e SGB II sind nach unserer Kenntnis nicht in dem Umfang von der Wirtschaft abgerufen und eingesetzt worden, in dem dies möglich gewesen wäre. Dies liegt nicht nur in den Defiziten des Klientels, sondern auch in der Stigmatisierung und strukturellen Benachteiligung von Langzeitarbeitslosen begründet.

Um solche Förderungen in der allgemeinen Wirtschaft zu platzieren, bedarf es u.E. intensiver Vorbereitung und Begleitung. Vorab muss bei möglichen Arbeitgebern intensiv für ein solches Instrument geworben und auch Unterstützung bei der Implementierung angeboten werden. Daneben muss geprüft werden, für welche Langzeitarbeitslosen ein solcher Platz infrage kommt und dann muss der Prozess der Einarbeitung begleitet und unterstützt werden.

Zwar wird im Modell des Landes Baden-Württemberg auch eine begleitende Unterstützung mit finanziert (300,- Euro pro Platz und Monat), die aber erst dann einsetzt, wenn die Einstellung erfolgt ist. Nach unseren Vorstellungen wäre es sinnvoller gewesen, zwei gleichberechtigte Stränge von Beschäftigungsverhältnissen in allgemeinen Wirtschaftsbetrieben und in sozialen Beschäftigungsunternehmen ohne eine Quotierung zwischen den beiden Bereichen zu planen. Innerhalb der Zielgruppe des Förderprogramms hätte dann zunächst durch die zur Unterstützung und Begleitung vorgesehenen Stellen und Personen geprüft werden können, wer von vornherein für einen Einsatz in einem Unternehmen

des allgemeinen Marktes infrage kommt, um dann einen passenden Arbeitsplatz gezielt zu suchen. Im Einzelfall kann nach einer Vorbereitungsphase in einem sozialen Beschäftigungsunternehmen der Übergang in ein Wirtschaftsunternehmen gelingen. Aber es wird in dieser Zielgruppe eine ganze Reihe von Menschen geben, die auf Dauer auf eine Beschäftigung in sozialen Beschäftigungsunternehmen angewiesen sein werden. Es ist zu hoffen, dass sich die Kommunen, die sich jetzt um die Landesförderung bewerben, diesbezüglich intensivere konzeptionelle Überlegungen machen.

Und das Stichwort der „Dauer“ muss nochmals verstärkt werden. In der traurigen Entwicklung des § 16a und § 16e des SGB II haben die sozialen Beschäftigungsunternehmen insbesondere nach Einsetzen der drastischen Kürzungen im Eingliederungstitel von Fällen berichtet, in denen Beschäftigungsverhältnisse nicht – wie vom Gesetz vorgesehen – entfristet, sondern lediglich verlängert wurden und dass schließlich selbst bei entfristeten Beschäftigungsverhältnissen des § 16a SGB II (alte Fassung) Förderungen wieder eingestellt wurden und Beschäftigungsverhältnisse wieder aufgehoben werden mussten. Wie hier mit den Menschen umgegangen worden ist, die sich Hoffnung auf eine längerfristige Perspektive und Integration gemacht haben, ist zum einen ein politisch-ethischer Skandal. Zum anderen ist es aber auch unter fachlichen Gesichtspunkten kontraproduktiv. Dass es für einen Teil der langzeitarbeitslosen Menschen einen dauerhaften Sektor öffentlich geförderter Beschäftigung geben müssen, ist mittlerweile unbestritten. Jedoch werden Akteure und Partner durch die politische und haushaltsmäßige Stop-And-Go-Tradition der Arbeitsmarktpolitik zunehmend demotiviert und aus dem Handlungsfeld vertrieben.⁸

Die Intention stimmt

Das Land Baden-Württemberg hat sich mit seinem Landesarbeitsmarktprogramm und den in den Ausschreibungen formulierten Absichtserklärungen immerhin schon für zumindest drei Jahre gebunden und zusätzlich ist eine politische Initiative auf der Bundesebene angekündigt worden. Die Verstetigung der Arbeitsmarktpolitik, der eingesetzten Mittel und ihrer Instrumente wird eine mindestens so große Aufgabe sein, wie ihre inhaltliche Konzeptionierung. Zum einen hat gerade die bisherige Evaluation gezeigt, welche lange Zeiträume zu beachten sind, wenn die Wirkung der Instrumente richtig greifen und eingeschätzt werden soll. Zum anderen brauchen die Menschen, für die die Arbeitsmarktpolitik da ist, langfristige Perspektiven auf soziale Teilhabe und Integration.

Die ag arbeit in Baden-Württemberg unterstützt ausdrücklich die Initiative der Landesregierung mit dem Landesprogramm „Gute und sichere Arbeit“. Die Landesregierung geht dabei die Problemlagen der besonders am Arbeitsmarkt benachteiligten Personen an. Die Intention stimmt. Wie sich dabei der soziale Arbeitsmarkt mit dem PAT entwickelt, bleibt bei den skizzierten schwierigen Förderbedingungen abzuwarten. Die ag arbeit wird diesen Prozess eng begleiten und Impulse setzen, die ein Gelingen fördern.

Martin Maier
Vorstandsmitglied ag arbeit in
Baden-Württemberg
Abteilungsleiter im Diakonischen
Werk Württemberg
Klaus Kittler
Geschäftsführer der ag arbeit
Referent im DWW für
Arbeitslosenhilfe
Heilbronner Straße 180
70191 Stuttgart
Tel. 0711/16 56 233
kittler.k@diakonie-wuerttemberg.de
www.agarbeit.de

⁷ Ausschreibung zur Interessenbekundung des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung... vom 18. Juli 2012, Zuwendungsvertrag, S.4

⁸ Paritätischer Gesamtverband, Längsschnitturnfrage zu den Kürzungen in der Arbeitsmarktpolitik 2010–2012, Mai 2012