

Mitteilung des Senats vom 3. April 2012**Öffentliche Aufträge mit Beschäftigungsförderung verknüpfen**

Die Fraktion der SPD hat unter Drucksache 18/248 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Große Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung

In Bremen besteht ein Arbeitskreis, der sich mit den Möglichkeiten einer Realisierung eines Pilotvorhabens im beschriebenen Sinne beschäftigt. Die in der Großen Anfrage gestellten Fragen sind zurzeit noch nicht abschließend beantwortbar, da der Arbeitskreis sich noch um Klärung möglicher Verfahren bemüht. Die Antworten auf die einzelnen Fragen geben daher den aktuellen Diskussionsstand wieder.

Generelle Zielsetzung bei der Realisierung eines Pilotvorhabens nach dem Modell des sogenannten Essener Konsens ist es, durch die Kooperation von Handwerksbetrieben und Trägern öffentlich geförderter Beschäftigung den Übergang in den ersten Arbeitsmarkt zu erleichtern. Die Kreishandwerkerschaft beabsichtigt, für ca. 70 % der Teilnehmenden des Pilotvorhabens im Anschluss an den Förderzeitraum einen Übergang in eine ungeforderte Beschäftigung bei den Betrieben einzuleiten.

1. Wie könnten in Bremen und Bremerhaven öffentliche Aufträge im oben beschriebenen Sinne für die Beschäftigungsförderung Langzeitarbeitsloser genutzt werden?

In Bremen gibt es bereits Vorbereitungen für die Realisierung eines ersten Pilotprojektes im oben beschriebenen Sinne (Projekt nach dem Muster des sogenannten Essener Konsens). In den ersten gemeinsamen Gesprächen des „Arbeitskreises Bremer Konsens“ wurde deutlich, dass die Instrumentenwahl (welche Form von öffentlich geförderter Beschäftigung) und die Art öffentlicher Aufträge in großen Teilen voneinander abhängen:

- a) Instrumentenwahl

Im Arbeitskreis „Bremer Konsens“ wird zurzeit der Einsatz von AGH-MAE (im Folgenden unter Nr. 2 dargestellt) favorisiert.

1. Der Einbezug von öffentlich geförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung mit den veränderten Rahmenbedingungen der Instrumentenreform gestaltet sich in einem Projektvorhaben schwierig:

Mit der Instrumentenreform des Bundes wurde die sozialversicherungspflichtige öffentlich geförderte Beschäftigung neu organisiert. Es entfällt die bislang bestehende Voraussetzung an die Zusätzlichkeit der zu verrichtenden Arbeiten. Arbeitgeber/-innen müssen einen mindestens 25-%-igen Eigenanteil zu den Lohnkosten erbringen. Darüber hinaus haben die zuzuweisenden Teilnehmenden multiple Vermittlungshemmnisse und sind auf absehbare Zeit nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt vermittelbar. Begleitende Qualifizierungen und/oder Eignungsfeststellungen sind bei diesem neuen Instrument (nach §16e SGB II) nicht vorgesehen.

Das Ziel einer nachhaltigen Vermittlung in den Arbeitsmarkt durch das in der Anfrage skizzierte Modell kann künftig durch sozialversicherungspflichtige öffentlich geförderte Beschäftigung in Einzelfällen realisiert werden. Generell können Arbeitgeber jederzeit – auch unabhängig von einem konkreten öffentlichen Auftrag – die Zuweisung eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten auf der Basis dieses Instrumentes (§ 16e SGB II) oder auf der Basis von Eingliederungszuschüssen beantragen.

2. Für die Realisierung eines Projektvorhabens mit systematischer Verzahnung von Beschäftigung, Eignungsfeststellung und Qualifizierung ist der Einsatz von Maßnahmeteilnehmenden auf der Basis von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (AGH-MAE, auch „In-Jobs“ oder „1-Euro-Jobs“) erfolgversprechender. Hier ist für Teilnehmende auch eine – oft erforderliche – gesonderte Eignungsfeststellung nach § 16 Abs. 1 SGB II in Verbindung mit § 45 SGB III (zu Beginn der Maßnahme) möglich.

In dieser Form könnte ein zusätzlicher öffentlicher Auftrag als gemeinsames Projekt von Handwerksbetrieben und Trägern öffentlich geförderter Beschäftigung durchgeführt werden. Wichtig ist hier das Kriterium der „Zusätzlichkeit“: eine Arbeit darf ohne den Einsatz von Teilnehmenden nicht, nicht in dem geplanten Umfang bzw. in der Qualität durchgeführt werden. Es ist also nicht möglich, Regelaufgaben mit AGH-MAE durchzuführen. Der Auftrag müsste ausgeschrieben werden.

3. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, Teilnehmende in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bei Bedarf – z. B. bei einem kleineren öffentlichen Auftrag, der sich zur Einbeziehung von langzeitarbeitslosen Menschen eignet – begleitend zu qualifizieren und in Form eines Praktikums für einige Monate bei Handwerksbetrieben einzusetzen. Der Einsatz von Praktikantinnen/Praktikanten müsste allerdings Bestandteil des Vertrages mit diesen Handwerksbetrieben sein, der Vertrag müsste ursprünglich bereits mit dieser Bedingung vergeben worden sein. Eine auf freiwilliger Basis geschlossene nachträgliche Einigung mit einem Auftragnehmer über die Beschäftigung von Praktikanten – in der Regel inklusive Aufwandsentschädigung – wäre nicht zu empfehlen, da nachträgliche Vertragsänderungen vergaberechtlich häufig angreifbar sind.

Problematisch bei diesem Ansatz ist die schwer bestimmbare Steuerung. Darüber hinaus besteht diese grundsätzliche Möglichkeit seit Jahren, ohne dass sich hieraus konkrete gemeinsame Vorhaben entwickelt haben und ohne signifikante Auswirkungen auf eine Vermittlung.

b) Nutzung öffentlicher Aufträge

Für eine Verzahnung von öffentlich geförderter Beschäftigung mit der Arbeit von Betrieben wären hinsichtlich öffentlicher Aufträge verschiedene Möglichkeiten denkbar. Im Arbeitskreis zum Bremer Konsens wird die Möglichkeit unter Nr. 3 als am sinnvollsten angesehen:

1. Bei Vergabeverfahren könnte der Einbezug von Langzeitarbeitslosen in öffentlich geförderter Beschäftigung als Vertragsbedingung aufgenommen werden, wenn ein Auftrag sich zur Einbeziehung Langzeitarbeitsloser eignet. Der ressortübergreifende Arbeitskreis „Bremer Westen“ empfiehlt dieses Vorgehen, um für arbeitslose Menschen Übergänge zu erleichtern. Für Betriebe würden sich als Instrumente sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (siehe unter a) 1.) oder das Angebot von Praktika (siehe unter a) 3.) anbieten. Eine Verzahnung mit Beschäftigungsträgern wäre nicht zwingend erforderlich, könnte sich unter Umständen aber ergeben.

Die Aufnahme dieser Bedingung in eine Ausschreibung erfordert selbstverständlich, dass den Betrieben nach Zuschlagserteilung auch entsprechende Teilnehmende zugewiesen werden können. Das setzt voraus, dass vor dem Beginn des Vergabeverfahrens ein entsprechendes

Einvernehmen mit dem Jobcenter über den Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung erzielt wird.

2. Ein öffentlicher Auftrag könnte Elemente enthalten, die durch öffentlich geförderte Beschäftigung zu realisieren sind, weil sie ohne Einsatz von geförderter Beschäftigung nicht erledigt werden könnten (z. B. Sanierung einer Schule als Kernauftrag, Verschönerungsarbeiten in Räumen und Pausenhof als zusätzliches Element). In einem gemeinsamen Vorhaben könnten Betriebe und Beschäftigungsträger in einem Objekt, aber getrennten Einsatzbereichen tätig werden. Auch hier wäre bei der Vergabe der Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung als Vertragsbedingung zu formulieren. Gegebenenfalls wäre auch die Kooperation mit einem Beschäftigungsträger, der öffentlich geförderte Beschäftigte in den (zusätzlichen) Bereichen einsetzt, als Bedingung formulierbar. Auch hier ist erforderlich, dass nach der Zuschlagserteilung entsprechende Teilnehmende zugewiesen werden können, und dass vor dem Vergabeverfahren ein entsprechendes Einvernehmen mit dem Jobcenter über den Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung erzielt wird.
3. Ein öffentlicher Auftrag wird insgesamt gezielt zusätzlich erteilt für ein Projekt zur gemeinsamen Arbeit von Betrieben und öffentlich geförderten Beschäftigten. Hier bestünde der größtmögliche Gewinn für alle Seiten: Fachkräfte und öffentlich geförderte Beschäftigte könnten gemeinsam an einem gemeinsamen Objekt arbeiten, wobei Hilfstätigkeiten eher bei den geförderten Beschäftigten, Facharbeiten bei den Fachkräften angesiedelt wären. Beide Seiten könnten aber im Sinne eines gemeinsamen Arbeitsprozesses voneinander profitieren. Das Erfordernis der Zuweisung von Teilnehmenden und des Einvernehmens mit dem Jobcenter besteht auch in diesem Falle.

Wenn AGH-MAE eingesetzt werden, dann ist eine wichtige Anforderung für öffentliche Aufträge, dass der Auftrag strikt zusätzlich ist: Ohne Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung dürften die Arbeiten nicht bzw. auf absehbare Zeit nicht erledigt werden müssen. Damit ist das Spektrum möglicher Arbeiten relativ gering. Es ist nicht möglich, einen beliebigen öffentlichen Auftrag mit dem unterstützenden Einsatz von AGH-MAE durchzuführen. Hier muss sehr genau geprüft werden, ob ein gezielter öffentlicher Auftrag zur Unterstützung des Modells zusätzlich oder vorzeitig vergeben werden kann oder ob es bei einem öffentlichen Auftrag zusätzliche Bestandteile gibt, die durch AGH-MAE wahrgenommen werden (und sonst nicht realisiert werden würden).

Beim Einsatz sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und/oder Praktika ist die Zusätzlichkeit nicht erforderlich, jedoch bestehen andere Hürden, nämlich

- hohe Kosten und zu erbringende Eigenmittel bei sozialversicherungspflichtigen Teilnehmenden, die zugleich eher arbeitsmarktfremd sind und nicht parallel qualifiziert/geschult werden können,
- die problematischen Steuerungen bei Praktika sowie das Problem, dass die Zuweisungen in Praktika nur für bis zu zwölf Wochen erfolgen können.

Zugleich muss ein öffentlicher Auftrag bestimmte inhaltliche Anforderungen erfüllen, um für ein Pilotprojekt geeignet zu sein:

- Die Arbeiten für Teilnehmende müssen einfach und leicht erlernbar sein; das Verhältnis zwischen – von Betrieben abzudeckenden – Facharbeiten und Hilfsarbeiten muss entsprechend ausgewogen gestaltet sein. Die zu verrichtenden Arbeiten von Teilnehmenden müssen einen hohen Anteil an einfachen Arbeiten enthalten, die keine Fachausbildung erfordern.
- Die Arbeiten dürfen nicht zeit- und punktgenau fertiggestellt sein, da bei Teilnehmenden längere Einarbeitungen und eventuell höhere krankheitsbedingte Fehlzeiten einzuplanen sind.
- Das oder die Auftragsvolumen muss/müssen einen längeren Zeitraum abdecken, um Teilnehmende produktiv beschäftigen zu können. Darüber hinaus muss das Vorhaben so dimensioniert sein, dass viele Teilnehmende parallel beschäftigt werden können.

Vorstellbar wäre z. B. ein Auftrag, Betreuungseinrichtungen für Kinder und Jugendliche sukzessive zu verschönern und/oder instandzuhalten.

2. Wie kann die hierfür erforderliche Zusammenarbeit von Unternehmen und Beschäftigungsträgern konkret gestaltet werden?

Im Anfang 2012 entstandenen Arbeitskreis zum „Bremer Konsens“ werden erstmals systematische Ansätze einer Zusammenarbeit gemeinsam diskutiert und geplant. Die Vorgespräche für ein Pilotprojekt werden zurzeit zwischen der Kreishandwerkerschaft, dem Jobcenter Bremen, dem HandWERK Bremen, dem Arbeit- und Lernzentrum Bremen e. V. (alz) und dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (SWAH), Referat 23, geführt.

Im Arbeitskreis wird ein gemeinsames Pilotprojekt als sinnvoll angesehen, um die Möglichkeiten und Chancen der Zusammenarbeit zu erproben. Derzeit wird der Einsatz von nicht sozialversicherungspflichtigen AGH-MAE in Kombination mit begleitender Eignungsfeststellung und Kompetenzvermittlung als praktikabelster Weg angesehen.

Im Moment sieht die Planung vor, in der zweiten Jahreshälfte 2012 handwerkliches Vorhaben gemeinsam von Handwerksbetrieben und Teilnehmenden arbeitsmarktlicher Vorhaben – in Trägerschaft eines arbeitsmarktpolitischen Dienstleisters – durchzuführen. Hierfür ist eine zwölfmonatige Zuweisung in einer Arbeitsgelegenheit in der Mehraufwandsvariante (AGH-MAE) durch das Jobcenter vorgesehen. In den ersten zwölf Wochen der Maßnahme sollen eine achtwöchige Eignungsfeststellung und vierwöchige Kenntnisvermittlung durch einen Bildungsträger mit der AGH-MAE verzahnt werden. In der Beschäftigungsphase soll eine Anleitung gemeinsam von Beschäftigungsträger und Handwerksbetrieb übernommen werden, eine sozialpädagogische Unterstützung wird – soweit erforderlich – vom Beschäftigungsträger geleistet. Die Beantragung und Abrechnung der Maßnahme erfolgt durch den Beschäftigungsträger, die Auftragsabrechnung durch den Handwerksbetrieb.

3. Mit welchen Akteuren und in welchem Zeitrahmen kann ein solches kooperatives Arbeitsmarktinstrument im Land Bremen realisiert werden?

Für die Realisierung bedarf es noch der Perspektive eines Auftrages, der in Volumen, Zeithorizont und fachlichem Anforderungsprofil als Pilotvorhaben für dieses Modell geeignet scheint.

Ein Auftrag muss rechtzeitig – ca. drei bis vier Monate vor Beginn der Arbeiten – erteilt sein, damit Zuweisungen von Teilnehmenden in die Beschäftigungsmaßnahme und die Feststellungsmaßnahme vorgenommen werden können. Über die Kreishandwerkerschaft wird die Beteiligung von Handwerksbetrieben koordiniert, als Beschäftigungsträger soll nach dem Willen der Handwerkskammer vorrangig das Arbeit- und Lernzentrum e. V. (alz) einbezogen werden, als Qualifizierungsträger das HandWERK Bremen.

Die beteiligten Handwerksbetriebe werden in dem Vorhaben aller Voraussicht nach im Schwerpunkt Malereibetriebe sein (vergleiche erwarteter Projektzuschnitt, Frage 1). HandWERK Bremen entwickelt derzeit ein entsprechendes Qualifizierungsmodul in diesem Gewerk, das der Einsatzphase vorgeschaltet werden soll.

4. Wie viele Arbeitslose könnten davon in Bremen und Bremerhaven profitieren?

Zunächst ist ein Pilotvorhaben für bis zu 30 arbeitslose Menschen geplant. Inwieweit das Vorhaben später auf einen größeren Personenkreis ausgedehnt werden kann, hängt von Auftragsvolumen des Landes Bremen, von verfügbaren Mitteln im Eingliederungstitel der Jobcenter und von den konkreten Arbeitsergebnissen des Pilotvorhabens ab.

5. Wie hoch wäre der Finanzbedarf, und wie könnten die erforderlichen Mittel aufgebracht werden?

Der Finanzbedarf kann noch nicht beziffert werden, denn: zurzeit ist ein Auftrag noch nicht im konkreten Gespräch. Davon hängen auch Maßnahmekosten ab.

Das Unterhaltsgeld von Teilnehmenden wird individuell vom Jobcenter berechnet.

Eine Fokussierung auf den Einsatz sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist grundsätzlich möglich. Allerdings stehen Handwerksbetriebe dem Einsatz dieses besonders marktfernen Personenkreises sehr kritisch gegenüber. Darüber hinaus wären aus Landesmitteln zusätzliche Lohnkosten für Teilnehmende und zusätzliche Anleitungskosten zu finanzieren, diese Kosten sind mit jährlich ca. 8 100 € pro gefördertem Beschäftigten zu veranschlagen.

Das Unterhaltsgeld für Teilnehmende und die Erstattung von Mehraufwand wird bei AGH-MAE zu 100 % aus dem Eingliederungstitel des Jobcenter gefördert, ebenso eine Maßnahmekostenpauschale für unmittelbare Anleitungskosten für Teilnehmende und Kosten für eine Eignungsfeststellung/Kompetenzvermittlung.

Aus ESF-Mitteln des Landes können für die Realisierung eines derartigen Vorhabens gegebenenfalls ergänzende Mittel getragen werden, wenn konzeptionelle und/oder konkrete Arbeiten für die Teilnehmenden nicht über den Eingliederungstitel des Jobcenter förderbar wären. Es sind 75 000 € vorsorglich „reserviert“ worden. Die Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen soll im Juni mit einem konkreten Fördervorschlag befasst werden.

Zusätzlich entstehen Materialkosten und Lohnkosten für die „normale Arbeit“ der Handwerksbetriebe. Diese Kosten hängen naturgemäß von der Art des Auftrages ab. Bei „Malerarbeiten in Betreuungseinrichtungen“ werden die Kosten deutlich geringer sein als bei einem Vorhaben, ein Gebäude neu zu errichten oder umzubauen.

Für eventuell von Immobilien Bremen finanzierbare Aufträge ist ein Gespräch mit Immobilien Bremen in der konkreten Planung (für den 4. April terminiert).

Ein zusätzlicher öffentlicher Auftrag ist durch den Einsatz von Mitteln des Landes zu finanzieren. Es darf sich dabei nicht um die Beauftragung einer Regelaufgabe handeln. Im Vergleich zu einem regulären Auftrag ohne Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung sind etwa 20 bis 30 % Kostenreduzierungen zu erwarten.

Das Vorhandensein eines tatsächlichen konkreten ersten Auftrages ist der entscheidende Punkt für die Umsetzung der Planungen. Damit verbunden ist natürlich die Frage, inwieweit das Land finanziell in der Lage ist, zusätzliche (nicht verpflichtende) Arbeiten zu vergeben. Hier ist zu berücksichtigen, dass – wenn 70 % der arbeitslosen Teilnehmenden im Anschluss an die Maßnahme einen existenzsichernden ungeforderten Arbeitsplatz erhalten – jährlich die Kommune Kosten der Unterkunft in Höhe von ca. 92 T€ einsparen würde (der monatliche Durchschnitt dieser Kosten bei Bedarfsgemeinschaften beträgt 366 €).

6. Wann könnten diese neuen Instrumente im Land Bremen eingesetzt werden?

Es würde sich bei der Umsetzung nicht um neue Instrumente, sondern um eine neuartige Verzahnung von bestehenden Instrumenten handeln. Daher sind die Vorhaben – entsprechende Vorlaufzeiten und die konkrete Auftragsvergabe vorausgesetzt – im Grundsatz sofort umsetzbar.