



► An den Grossen Rat

FD/ P058421
Basel, 9. Januar 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 8. Januar 2008

Anzug Christine Keller und Konsorten betreffend Pilotprojekt „Sabbatical“

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat uns in seiner Sitzung vom 19. Januar 2006 den Anzug Christine Keller und Konsorten betreffend Pilotprojekt „Sabbatical“ zum Bericht überwiesen.

„Zur Lösung des Problems der Erwerbslosigkeit und steigenden Sozialhilfeabhängigkeit, insbesondere für die Reintegration von Langzeiterwerbslosen ins Erwerbsleben, sind neue, kreative und innovative Ansätze gefragt. Die Einsicht liegt nahe, dass es wahrscheinlich kein „Allerweltsheilmittel“ oder Patentrezept gibt. Einzelne Massnahmen können aber als Puzzleteile eines Ganzen zu einer Verbesserung beitragen. Dabei gilt es, auch ungewohnte Modelle zu prüfen und gegebenenfalls im Sinne eines Pilotprojektes auszuprobieren, um konkrete Erfahrungen auswerten zu können. Schweden beschreitet seit einiger Zeit neue Wege mit dem sogenannten „Sabbatjahr“. Ein (jedenfalls teilweise) bezahltes Freijahr soll den Arbeitsmarkt durchlässiger machen. Der „Ausstieg auf Zeit“ soll müde gewordenen Arbeitskräften eine Verschnaufpause ermöglichen, während sich gleichzeitig Arbeitslose für die Rückkehr ins Berufsleben qualifizieren können. Gravierende Mehrkosten entstehen dadurch nicht: was man den einen als „Sabbatlohn“ (dort 85% des Arbeitslosengeldes) bezahlt, erspart man sich als Arbeitslosenentschädigung (bzw. allenfalls auch Sozialhilfe) bei den anderen. Der / die „StellvertreterIn“ des Urlaubers am Arbeitsplatz kann sich während seines zwischen drei Monaten und maximal einem Jahr dauernden Einsatzes für die Rückkehr ins Erwerbsleben qualifizieren und sich so bessere Chancen für die Stellensuche schaffen. Weil es dem Urlauber erlaubt ist, sich während des Sabbaticals nicht nur weiterzubilden, sondern auch den Start in eine selbständige Erwerbstätigkeit zu prüfen, kann aus dem „Sprungbrett“ ins Erwerbsleben für den/die StellvertreterIn auch eine dauernde Beschäftigung am Sabbaticalarbeitsplatz werden. In Schweden verlief der Test in einem Dutzend Probekommunen mit dem oben skizzierten Modell so vielversprechend, dass das Freijahr seit Anfang dieses Jahres allen Arbeitnehmerinnen offen steht. Auch in Basel könnte sich ein Pilotprojekt innerhalb der kantonalen Verwaltung lohnen und wenigstens für einen Teil der Arbeitslosen bzw. Sozialhilfeempfänger, u.U z.B auch für junge Schul- oder Studienabgänger oder stellenlose Junglehrerinnen, eine Perspektive bieten. Gleichzeitig könnte Basel-Stadt auf kostengünstige Art und Weise die Motivation seiner Angestellten verbessern und so seine Attraktivität als Arbeitgeber erhöhen. Die Unterzeichnenden bitten daher den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob

in Basel-Stadt ein Pilotprojekt für die Einführung des „Sabbatical“-Jahres innerhalb der Kantonalen Verwaltung gestartet werden soll.

Christine Keller, Gabi Mächler, Beat Jans, Urs Müller, Philippe Pierre Macherel, Martina Saner, Michael Wüthrich, Hans-Peter Wessels, Patrizia Bernasconi, Sibylle Schürch, Roland Engeler, Claudia Buess, Tobit Schäfer, Martin Lüchinger“

Wir gestatten uns, zu diesem Anzug wie folgt zu berichten:

1. Einleitende Bemerkungen

Die grundsätzliche Idee des Anzuges ist die Einführung eines „Sabbaticals“ nach schwedischem Vorbild und damit primär im Sinne einer Massnahme zur Bekämpfung des Problems „der Erwerbslosigkeit und steigenden Sozialhilfeabhängigkeit“. Das „Sabbatical“ wurde in Schweden unter der Bezeichnung „Freijahr“ als *arbeitsmarktpolitische* Massnahme, als *Beschäftigungsmodell* eingeführt, mit welchem die Hoffnung auf positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt verbunden war. Daneben ist der Ausdruck „Sabbatical“ aber seit längerem bekannt für eine *spezielle Form der Teilzeitarbeit*, bei welcher die Möglichkeit besteht, eine längere, bezahlte „Auszeit“ von der Arbeit zu erhalten. Auf Einzelheiten zu den beiden Arten wird unter Ziff. 2. eingegangen. Danach wird der Bedarf der Einführung eines Sabbaticals in der kantonalen Verwaltung untersucht (Ziff. 3.).

2. Definition Sabbatical

Unter einem Sabbatical („Sabbatjahr“ oder auch „Langzeiturlaub“ genannt) verstehen wir im Allgemeinen eine flexible Arbeitszeitgestaltung, die es den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ermöglicht, für eine längere Zeit und unter Beibehaltung des Lohnes eine Auszeit zu nehmen, um danach wieder an den ursprünglichen Arbeitsplatz zurückzukehren.

Heute wird der Begriff für sehr unterschiedliche Formen von Auszeiten verwendet:

a) Als Beschäftigungsmodell nach schwedischem Vorbild

Wie bereits erwähnt, wurde in Schweden ein sogenanntes Freijahr als *arbeitsmarktpolitische Massnahme* eingeführt. Es sollte einerseits dazu dienen, Angestellten die Möglichkeit zur Erholung, Weiterbildung oder zur Gründung eines eigenen Unternehmens zu bieten, andererseits sollte es Arbeitslosen ermöglichen, ihre Stellung auf dem Arbeitsmarkt durch vorübergehende Beschäftigung zu verbessern. Die Bewilligung eines Freijahres war dabei an verschiedene Voraussetzungen¹ geknüpft:

- Zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer musste Einverständnis über die Beurlaubung herrschen.
- Der Arbeitnehmer musste seit mindestens zwei Jahren beim Arbeitgeber beschäftigt gewesen sein.
- In Rücksprache mit dem Arbeitsamt musste der Arbeitgeber als Vertretung für den Beurlaubten oder für einen anderen Arbeitnehmer, der die Stelle des Beurlaubten übernahm, eine angemeldete arbeitslose Person anstellen.
- Der vorübergehend Angestellte musste mindestens mit dem gleichen Arbeitspensum wie der Beurlaubte beschäftigt werden. Die Beurlaubung musste dabei mindestens drei und durfte höchstens 12 Monate dauern.
- Die Abmachung verlor ihre Gültigkeit wenn die beurlaubte Person in Übereinkunft mit dem Arbeitgeber ihre Arbeit wieder aufgenommen hatte.

¹ Angaben gemäss Informationsblatt des schwedischen Arbeitsamtes vom Oktober 2006

- Der Beurlaubte hatte die Pflicht, das Arbeitsamt über veränderte Verhältnisse zu informieren.

Wurden diese Voraussetzungen erfüllt, so konnte das Freijahr bewilligt werden, wobei landesweit maximal 12'000 Personen pro Jahr ein Freijahr beziehen konnten. Den Freijahrbezüglern wurde während ihrer Auszeit von der Arbeitslosenkasse eine Entschädigung in Höhe von 85% der ihnen zustehenden Arbeitslosenentschädigung ausgerichtet. Die Aushilfen wurden von den Arbeitgebern entlohnt.

Nach einem anfänglich vielversprechenden Start und der Ausweitung des Programms auf ganz Schweden wurde es aber per 23. Oktober 2006 vorerst und bis auf weiteres wieder eingestellt. Dies weil sich bei späteren Auswertungen des Projekts gezeigt hat, dass für die Vertretungen von Seiten der Arbeitgeber jene Arbeitsuchenden bevorzugt wurden, die ohnehin auf dem Arbeitsmarkt beste Chancen gehabt hätten. Zudem verlangten die Unternehmen nach Angestellten, die ohne grössere Einarbeitungszeit sofort einsatzfähig waren². Die Wirksamkeit des Projekts zur Verminderung der Arbeitslosigkeit wurde durch diese Ergebnisse in Frage gestellt. Die Kosten des Projekts scheinen für die Einstellung aber auch massgeblich gewesen zu sein, was sich aus einer entsprechenden Informationsbroschüre des schwedischen Arbeitsamtes sowie einer Mitteilung auf dessen Internetseite entnehmen lässt³.

b) Sabbatical als Teilzeitarbeitsmodell

Der Begriff Sabbatical wird daneben vornehmlich für die Umschreibung eines speziellen Teilzeitarbeitsmodells verwendet. Dabei kann meist auf einem Arbeitszeitkonto Zeit angespart oder ein gewisser Lohnanteil in ein Zeitguthaben umgewandelt werden. Die so angesparte Zeit kann dann zu einem späteren Zeitpunkt als Freizeit wieder eingelöst werden. Verbreitet ist auch die Umsetzung dergestalt, dass über einen bestimmten Zeitraum voll gearbeitet wird, der Lohn aber nur einem gewissen Prozentsatz entspricht wobei nach einer bestimmten Anzahl Jahren der Vollbeschäftigung ein ganzes Freijahr bezogen werden kann, man dabei aber weiterhin den vereinbarten Lohn erhält (z.B. 100 % Arbeiten während drei Jahren, anschliessend ein Jahr Auszeit, wobei alle vier Jahre entsprechend einem Beschäftigungsgrad von 70% entlohnt werden).

In den folgenden Ausführungen beziehen wir uns ausschliesslich auf das Modell der Anzugstellerin.

3. Einführung eines Sabbaticals im Kanton Basel-Stadt?

a) Bedarf eines Pilotprojekts „Sabbaticals“ nach schwedischem Vorbild

Bereits heute bietet der Kanton Basel-Stadt diverse Unterstützungsangebote für Erwerbslose an, darunter auch diverse innovative Pilotprojekte. Neben den arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM), welche im Rahmen der Arbeitslosenversicherungsgesetzgebung angeboten werden, zählen dazu auch diverse Projekte, die über den Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (mit)finanziert werden. Zu nennen sind diesbezüglich die Arbeitslosenhilfe, die schon heute Unterstützung für Langzeitarbeitslose, die ihren Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung ausgeschöpft haben, anbietet, oder das Pilotprojekt Teillohn, in welchem die Soziale Stellenbörse leistungsbeeinträchtigte Jugendliche im Stil einer Verleihfirma an Firmen im ersten Arbeitsmarkt vermittelt⁴.

² siehe <http://www.hrcareer.de/europahr/se.careerbreak.html>

³ vgl. Fn. 1 und Mitteilung auf der Internetseite des schwedischen Arbeitsamtes unter <http://www.ams.se/go.aspx?A=55174>

⁴ vgl. zu weiteren Projekten auch den aktuellen Politikplan 2008-2011, S. 37, S. 84

Die Einführung eines „Sabbaticals“ müsste, sofern wie beim schwedischen Modell ein Teil der Kosten durch die Arbeitslosenversicherung getragen werden soll, als neue arbeitsmarktliche Massnahme eingeführt werden. Solche Massnahmen dienen gemäss Art. 59 AVIG dem Ziel, die Vermittelbarkeit der Versicherten zu verbessern, um sie rasch und dauerhaft ins Erwerbsleben zu integrieren. Neue AMM sollen aber nur dann eingeführt werden, wenn der Bedarf durch bestehende Massnahmen nicht ausreichend abgedeckt werden kann. Die vertiefte Prüfung der Einführung eines „Sabbaticals“ nach schwedischem Vorbild ist deshalb nur dann sinnvoll, wenn dafür auch effektiv ein Bedarf besteht.

Vom Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), welches für die Einführung neuer AMM zuständigen ist, wurde daher eine Bedarfsanalyse vorgenommen. Dabei wurden die in der kantonalen Verwaltung seit Jahren für Arbeitslose angebotenen Plätze ausgewertet. Dazu gehören einerseits im Rahmen des Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 25. Juni 1982 (AVIG) die Plätze für vorübergehende Beschäftigung (vB) und andererseits gezielt gesuchte Angebote für Kandidatinnen und Kandidaten, welche von der Arbeitslosenhilfe unterstützt werden. In den Jahren 2003 bis 2006 standen zwischen rund 150 bis 300 Stellenprofile für AVIG-Bezüger für eine vorübergehende Beschäftigung zur Verfügung. Mit der Tripartiten Kommission war (und ist weiterhin) vereinbart, dass bis 100 Plätze durch die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) frei genutzt werden können.

Die Gesetzgebung des Bundes regelt diese Einsätze und macht Einschränkungen, weshalb die Art der Bedarfserhebung für AVIG-Plätze nur bedingt übertragbar ist auf das vorgeschlagene Projekt Sabbatical. Zudem stehen kurzfristigere Qualifizierungsmassnahmen am Anfang einer Begleitung von Arbeitslosen durch die RAV. Ein grosser Teil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer kann sich schon während oder nach einem ersten Kurs in Arbeit abmelden. Die vorübergehende Beschäftigung folgt als spätere Massnahme und umfasst als Teilnehmergruppe eher schwieriger vermittelbare Personen, was einerseits Spezialistinnen und Spezialisten oder höhere Kaderleute mit höherem Alter sein können, andererseits aber auch Personen mit sehr niedrigen beruflichen Qualifikationen.

Die Nutzung der vB-Plätze beim Kanton zeigt folgendes Bild:

	Einsätze total	Ø Belegung	im Anschluss vom Einsatzort übernommen
2003	143	49.3	5
2004	133	42.1	4
2005	99	29.3	8
2006	97	27.8	4

Aus dieser Tabelle lässt sich ablesen, dass das Angebot des Kantons durch die RAV nicht voll ausgeschöpft werden kann. Offenbar entspricht jedoch ein Teil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer den Anforderungen der Stelle, dass sogar eine Anstellung möglich wird. In den meisten Fällen handelt es sich um den Ersatz eines Abgangs durch Pensionierung.

Die Arbeitslosenhilfe des Kantons legt – im Gegensatz zum Bundesgesetz – einen Einsatz normalerweise auf ein Jahr fest, welcher mit einem Arbeitsvertrag geregelt wird. Dieses Verhältnis liegt damit etwas näher beim Modell des Sabbatical und eine Bedarfserhebung könnte sich auf die Ergebnisse dieser Massnahmen beziehen.

Die Kandidatinnen und Kandidaten werden vor der Aufnahme einem Assessment unterzogen; bei Eignung wird für sie gezielt eine ihrem Profil entsprechende Stelle gesucht. Diese werden primär in der Verwaltung akquiriert, ein kleinerer Teil in Nonprofit-Organisationen. Bei den Austritten in der untenstehenden Tabelle wurden nur die Einsätze bei der Verwaltung berücksichtigt.

	Eintritte total	Austritte in Beschäftigung	durchschnittli- che Dauer (Tage)
2004	41		
2005	78	31	180
2006	41	15	193
2007 (Stand Oktober)	24	11	196

Da ein Teil der Einsätze aus gesundheitlichen oder andern persönlichen Gründen abgebrochen werden musste, wurden lediglich die Austritte in Beschäftigung als Potential für Sabbatical-Plätze interpretiert.

Als weitere arbeitsmarktliche Massnahme steht den Arbeitslosen die Möglichkeit eines Praktikums zur Verfügung; das Ausbildungspraktikum, welches in der Regel drei Monate dauert und einem durch die Beteiligten vereinbarten Ausbildungsprogramm folgt und das sechsmonatige Berufspraktikum, welches Berufseinsteigerinnen und Berufseinsteigern zu einer ersten Praxis verhelfen soll. Es ist die Aufgabe der Versicherten, einen geeigneten Partner in der Wirtschaft oder der Verwaltung für ihr Praktikum zu suchen. Einsätze in der Verwaltung werden äusserst selten gesucht.

Die Frage, wie gross das zahlenmässige Potential der angemeldeten Arbeitslosen ist, kann nicht leicht beantwortet werden. Angesichts der Tatsache, dass bei einem Sabbatical eine Dauer von drei Monaten bis zu einem Jahr vorgesehen ist, kann jedoch die Menge der Teilnehmerinnen und Teilnehmer von arbeitsmarktlichen Massnahmen herangezogen werden. Personen, die keine Massnahme besuchen, sind in der Regel leicht vermittelbar, der grösste Teil findet innerhalb eines halben Jahres wieder eine Stelle, ein weiterer Teil arbeitet z.B. im Zwischenverdienst usw.

Aktuell sind knapp 20% der Stellensuchenden in Massnahmen, wobei ungefähr die Hälfte sich in solchen von kurzer Dauer befindet (dies sind die meisten Kurse) und die andere Hälfte in Langzeitmassnahmen (v.a. vB).

Fazit

Der Kanton stellt heute Arbeitsplätze für Arbeitslose zur Verfügung in einem Umfang, der von den zuweisenden Stellen nicht ausgeschöpft bzw. bedient werden kann.

Aufgrund der Erfahrungen bei den Zuweisungen bestehen daneben erhebliche Zweifel, ob eine zeitgerechte Vermittlung von geeigneten Personen möglich ist.

Auch wenn durch Lockerungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen der Personenkreis erweitert werden könnte ist das Potential von 20 bis 30 Personen, welche im Rahmen eines Sabbatical eingesetzt werden könnten, eher als optimistisch einzuschätzen.

Berücksichtigt man neben dieser auf die AMM ausgerichteten Analyse noch die Eingangs erwähnten weiteren Projekte, die durch den Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit finanziert werden, sowie den sich erholenden Arbeitsmarkt insgesamt, besteht zur Zeit keine Veranlassung, ein Pilotprojekt Sabbatical einzuführen, da die bereits laufenden Projekte den Bedarf decken und somit genügend Unterstützungsangebote für Stellenlose bestehen.

b) Sabbatical als Teilzeitarbeitsmodell

Teil des Human Resources Management (HRM) des Kantons ist es, die Arbeitszeitmodelle laufend den aktuellen Bedürfnissen und Gegebenheiten anzupassen. Das heisst, dass auch die Einführung eines Sabbaticals im Sinne eines Teilzeitarbeitsmodells regelmässig überprüft wird. Solche Sabbaticals sind z.B. in der deutschen Beamtenge-

setzung, insbesondere für Lehrer, weit verbreitet⁵. Die Beschäftigungswirksamkeit solcher Arbeitszeitmodelle ist allerdings eher gering, was z.B. die Einführung von flexiblen Arbeitszeitmodellen in Zürich gezeigt hat. Das sogenannte Lebensarbeitszeitmodell erlaubt dort, auf einem Zeitkonto ein Zeitguthaben anzusammeln, welches zu einem späteren Zeitpunkt eingelöst werden kann. Die Wochenarbeitszeit bleibt dabei gleich, die Entlohnung wird aber um mindestens zwei bis höchstens acht Stunden pro Woche reduziert. Die Teilnehmerzahl hat sich dabei aber jeweils in einem sehr bescheidenen Rahmen gehalten, womit auch die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt entsprechend gering ausgefallen sind. Der primäre Fokus von solchen Teilzeitarbeitsmodellen liegt deshalb auf der Steigerung der Attraktivität des Arbeitgebers und der Mitarbeiterzufriedenheit und weniger auf der Ausgestaltung als beschäftigungswirksame Massnahme. Die Beschäftigungswirksamkeit eines solchen Sabbaticals wird aber auch in diesem Fall entscheidend davon abhängen, wie viele und welche Mitarbeitenden sich für eine Sabbatical-Anstellung entscheiden werden. Die Probleme, die bei der Umsetzung auftauchen könnten, dürften dieselben sein wie beim schwedischen Modell, d.h. eine Inkongruenz zwischen den Anforderungen an die zu besetzenden Stellen und den Fähigkeiten der Vertretungen im Vermittlungspool. Auch in Zürich hat sich gezeigt, dass das vergleichbare Lebensarbeitszeitmodell, welches dort ursprünglich im Rahmen von sogenannten „beschäftigungswirksamen Arbeitszeitmodellen“ eingeführt und aus obengenannten Gründen heute unter dem Titel „Bedarfsgerechte Arbeitszeitmodelle“ weitergeführt wird, in erster Linie von besonders qualifizierten, gut verdienenden Angestellten genutzt wird, obwohl die Möglichkeit allen Angestellten des Kantons offensteht. Eine ähnliche Entwicklung erscheint daher auch für ein Pilotprojekt im Kanton Basel-Stadt als realistisch. Die Beschäftigungswirksamkeit würde in diesem Fall aber weiter sinken, da es sich bei den zu besetzenden Stellen um solche mit einem anspruchsvollen Anforderungsprofil handeln dürfte und geeignete Vertretungen auf dem Arbeitsmarkt ohnehin keine grösseren Schwierigkeiten bei der Stellensuche haben dürften. Diese Entwicklung konnte, wie dies oben ausgeführt wurde, auch in Schweden beobachtet werden. In diesem Zusammenhang gilt es auch auf die demografische Entwicklung hinzuweisen, die bereits heute zu Problemen in der Rekrutierung von Personal gewisser, meist besser qualifizierter Berufsgruppen führt. Die jüngsten statistischen Erhebungen haben gezeigt, dass z.B. zu wenig Nachwuchspersonal im Informatikbereich oder aber im Medizinalbereich, insbesondere bei Ärzten, zur Verfügung steht. Mittelfristig ist aufgrund der Bevölkerungsentwicklung zudem davon auszugehen, dass ein Mangel an Arbeitskräften auch weitere Berufsgruppen betreffen wird. Die Besetzung der Sabbatical-Vakanzen dürfte damit noch problematischer werden, als die angesprochenen Modelle aus Schweden und Zürich gezeigt haben. Auch hier muss zudem auf die bereits oben getroffene Feststellung verwiesen werden, dass für einen Vermittlungspool von Seiten der Arbeitslosenvermittlung nur eine verschwindend geringe Anzahl Personen überhaupt zur Verfügung stehen würde.

Fazit

Vor dem Hintergrund eines primär auf Beschäftigungswirksamkeit ausgerichteten Modellvorschlags ist auch die Einführung eines Teilzeitarbeitsmodells aus genannten Gründen zur Zeit nicht opportun. Ob eine Einführung aus personalpolitischer Sicht sinnvoll ist, wird laufend vom HRM des Kantons überprüft.

4. Zusammenfassung

Aus den vorstehenden Ausführungen geht hervor, dass die pilotweise Einführung eines Sabbaticals im Sinne eines beschäftigungswirksamen Programms nach schwedischem

⁵ Vgl. z.B. die Übersicht unter www.gew.de/Binaries/Binary24210/sabbatjahr.pdf

Vorbild vom Kanton Basel-Stadt mangels Bedarf nicht sinnvoll ist. Laufend überprüft wird aber, ob die Einführung eines Pilotprojektes als Teilzeitarbeitsmodell angezeigt ist.

5. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, den Anzug Christine Keller und Konsorten betreffend Pilotprojekt „Sabbatical“ in Basel-Stadt als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel Stadt



Dr. Eva Herzog
Präsidentin



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber