

Arbeitsmarktliche Massnahmen als Instrument einer aktiven Arbeitsmarktpolitik

Die Aufnahme der arbeitsmarktlichen Massnahmen in die gesetzlichen Bestimmungen über die Arbeitslosigkeit erfolgte in den 1980er-Jahren. Die zunächst rein «präventiv» angelegten Massnahmen erfuhren 1996 im Zuge der partiellen Revision des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschädigung (AVIG) eine grundlegende Neuausrichtung. Angesichts wachsender Arbeitslosenzahlen in den 1990er-Jahren erwies sich der Ansatz, der sich im Wesentlichen auf die Ausrichtung von Arbeitslosenentschädigungen an stellenlose Personen beschränkte, als unzureichend. Als Antwort auf diese Situation leitete die Arbeitslosenversicherung eine aktive Arbeitsmarktpolitik ein, die auf die Integration der stellensuchenden Personen – insbesondere über die arbeitsmarktlichen Massnahmen – ausgerichtet ist.

1 Regionales Arbeitsvermittlungszentrum (RAV), Logistik arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM), Arbeitslosenkassen, kantonale Arbeitsämter, AMM.

2 Stellensuchende werden in zwei Gruppen eingeteilt: registrierte Arbeitslose und nichtregistrierte Stellensuchende. Erstere sind sofort vermittelbar, während die zweite Gruppe zwar eine Arbeit sucht, aber nicht sofort für eine Beschäftigung zur Verfügung steht.



Trotz finanziellen Einschränkungen waren die AMM stets auf das Ziel der Rückkehr der Arbeitslosen in die Beschäftigung ausgerichtet. Den Erfolg verdankt dieses wirksame Instrument der entwickelten Flexibilität sowie der Berücksichtigung der Bedürfnisse von Versicherten und Arbeitsmarkt.

Bild: Keystone

Mehr als 400 Mio. Franken hat die Arbeitslosenversicherung (ALV) 2009 für die aktive Arbeitsmarktpolitik in Form von EDV- und Sprachkursen, Temporärarbeitsprogrammen, Ausbildungszulagen und ähnlichen Massnahmen ausgegeben. Seit ihrer Einführung vor etwa 30 Jahren haben sich die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) zu wirksamen Instrumenten der Wiedereingliederung im Dienste der arbeitslos gemeldeten Personen entwickelt.

Zwischen 1990 und 1998 erhöhten sich die investierten Beträge von 16,1 Mio. auf 1,16 Mrd. Franken. Zugleich wurde der Katalog der vom Gesetz vorgesehenen Massnah-

men im Zuge der verschiedenen Teilrevisionen erweitert. Heute sind die AMM integraler Bestandteil der Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Sie verlangen längerfristige Orientierung, kohärente Planung, Controlling, Qualitätskontrolle und eine Evaluation der Ergebnisse.

Wirkungsorientierte Leistungsvereinbarung

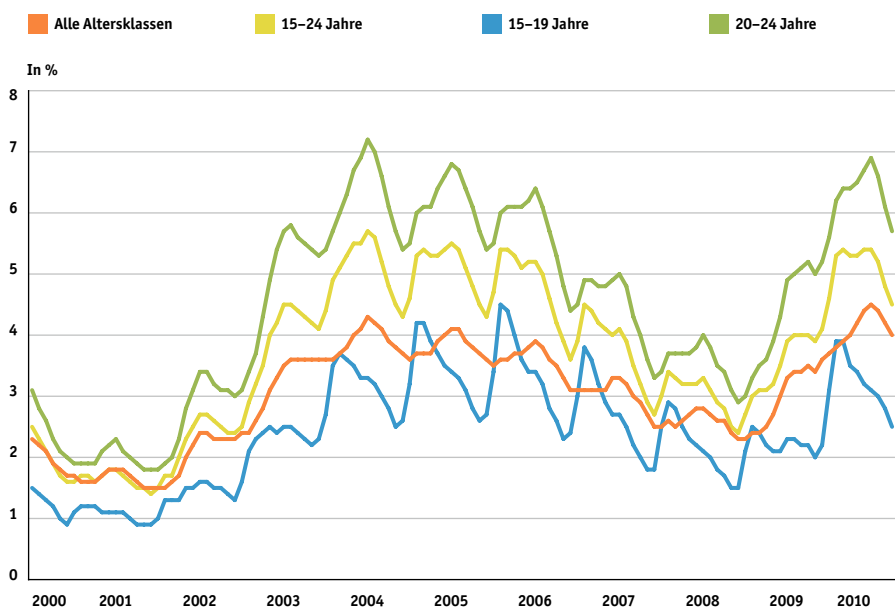
Seit 1999 ist die Durchführung der ALV Gegenstand einer wirkungsorientierten Leistungsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen. Letztere geniessen Wahlfreiheit bezüglich ihrer Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und erhalten im Gegenzug eine Reihe Instrumente¹ an die Hand, zu denen die arbeitsmarktlichen Massnahmen gehören. Vorrangiges Ziel ist es, jeden Stellensuchenden² und jede Person, die ALV-Leistungen bezieht, so schnell und so nachhaltig wie möglich auf dem Arbeitsmarkt einzugliedern bzw. wieder einzugliedern. Die berufliche Wiedereingliederung steht im Zentrum aller Anstrengungen. Sie bildet den roten Faden für die vor Ort ergriffenen Mass-



Tony Erb
Leiter des Ressorts
Arbeitsmarkt-
massnahmen, Staatssekretariat für Wirtschaft
SECO, Bern

Grafik 1

Arbeitslosenquoten, 2000–2010



Anmerkung: Anzahl der am Stichtag bei der ALV angemeldeten Personen geteilt durch die Anzahl der aktiven Personen (ab 1. Januar 2000: 3 946 988 gemäss Volkszählung).

Quelle: SECO / Die Volkswirtschaft

nahmen und macht die AMM zu strategischen und an messbare Ergebnisse gebundenen Instrumenten. Selbstverständlich unterliegen diese Ergebnisse zugleich äusseren Faktoren, welche sich dem Einfluss der Durchführungsstellen entziehen. Zu diesen so genannten exogenen Variablen gehören unter anderem saisonale Branchen, Grenzgänger, strukturelle Disparitäten oder die Staatsangehörigkeit oder Altersstruktur der Stellensuchenden. Auf der Basis der ökonomischen Analyse und unter Berücksichtigung dieser Faktoren lassen sich die Ergebnisse der Kantone miteinander vergleichen.

Eine Obergrenze für die Kosten

Eine weitere wichtige Etappe in der Entwicklung der AMM war die Einführung eines neuen Finanzierungssystems. Seit 2006 sind die kantonalen Behörden gehalten, einen AMM-Plafond einzuhalten, der sich nach der durchschnittlichen Anzahl Stellensuchender pro Jahr bemisst. Ursprünglich lag dieser bei 3500 Franken pro Person; gegenwärtig sieht die Verordnung einen degressiven Beitrag vor (siehe *Kasten 1*). So betragen die zugewiesenen Plafonds für das Jahr 2010 im Kanton Zürich geschätzte 117 Mio. Franken, in Bern 75,8 Mio. Franken und in Schaffhausen 5,7 Mio. Franken. An die Stelle des vom Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco)³ festgelegten Systems der Maximal-Tagesansätze trat das Prinzip von nach der Entwicklung der Arbeitslosigkeit gestaffelten Subventionen.

Das neue Finanzierungssystem hatte Auswirkungen auf den Einsatz der AMM durch die Kantone, indem es sie zwang, ihre Bedürfnisse zu planen und zu priorisieren. Zwar steht es den Kantonen frei, den Gesamtbetrag zu verwalten und den verschiedenen AMM-Kategorien zuzuweisen. Bei einer Überschreitung der jährlichen Obergrenze, die im Jahresverlauf variieren kann (siehe *Kasten 2*), müssen sie jedoch für die zusätzlichen Kosten aufkommen. Das System, das die Kantone zur Wahl der wirksamsten und zugleich wirtschaftlichsten Massnahmen anhält, führte zur Öffnung des AMM-Marktes und in mehreren Kantonen zur Einführung eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens für alle oder für einen Teil der AMM. Auf Seiten der Leistungserbringer, den so genannten AMM-Organisatoren, hat sich ein erhöhter Wettbewerb herausgebildet. Sie sind seit 1998 im Schweizerischen Verband der Organisationen von Arbeitsmarktmassnahmen (SVOAM)⁴ zusammengeschlossen. Wesentliches Ziel des Verbandes ist die Qualitätssicherung der angebotenen Leistungen. Die kantonalen Behörden verfügen dadurch über mehr Entscheidungssicherheit.

Die Revision des AVIG

Die letzte partielle Revision des AVIG, welche das Parlament am 19. März 2010⁵ verabschiedete, stellte weder die Berechtigung der aktiven Arbeitsmarktpolitik noch die Existenz der AMM in Frage. Jedoch wurden seither Einsparungen bei den durch die Massnahmen anfallenden Ausgaben in Höhe von mindestens 60 Mio. Franken gefordert. Sie werden seit dem 1. Januar 2009 durch die Abänderung der Verordnung über die Finanzierung der AMM durchgeführt, die den Plafond für die einzelnen Kantone reduziert. Zudem brachte die AVIG-Revision mit der Begrenzung der Leistungsbezugsdauer für Jugendliche eine Verschärfung der AVL-Bestimmungen für diese Zielgruppe, wobei aber der Zugang zu den AMM nicht eingeschränkt wird (Berufspraktika und Motivationssemester). Dadurch werden die Probleme, welche die Revision für diese Bevölkerungsgruppe hätte mit sich bringen können, abgeschwächt.

Verschiedene AMM-Typen

Es können drei Kategorien arbeitsmarktlischer Massnahmen unterschieden werden:

- *Bildungsmassnahmen*: Sie umfassen Umschulungs-, Integrations-, Weiterbildungskurse, Ausbildungspraktika und die Praxisfirmen.
- *Beschäftigungsmassnahmen*: Hierunter fallen die Programme vorübergehender

Kasten 1

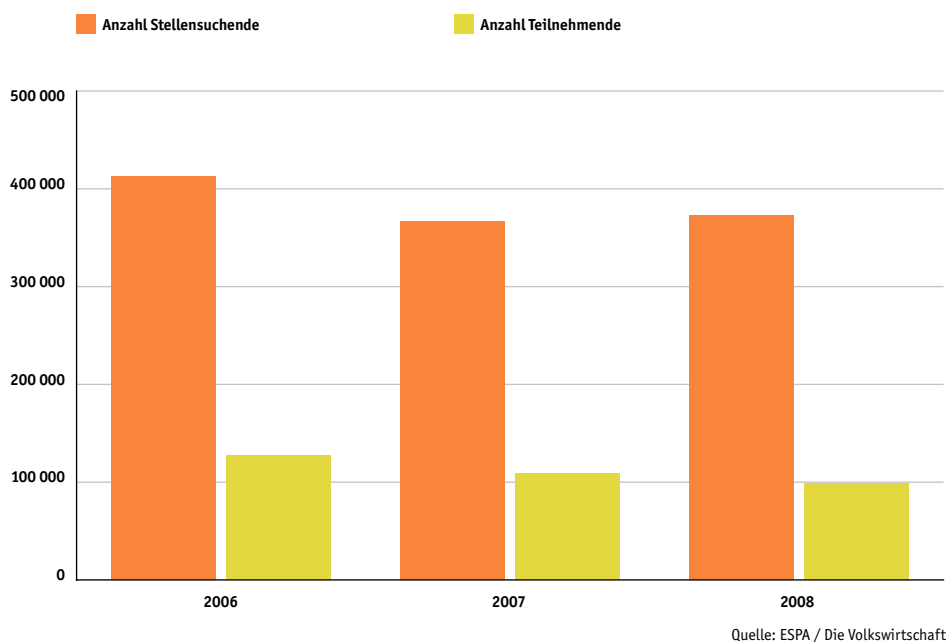
Das degressive Finanzierungssystem der AMM

- Bis zu 1,2% Stellensuchende: 3500 Franken pro Bezüger;
- zwischen 1,3% und 4% Stellensuchende: 2700 Franken;
- zwischen 4,1% und 10% Stellensuchende: 1700 Franken.

Die Summe dieser drei Tranchen entspricht dem jährlichen Höchstbetrag, der den Kantonen zur Verfügung steht. Der Kanton Waadt zum Beispiel geht von einer geschätzten Arbeitslosenquote von 8,4% aus. Die Summe der Beträge der einzelnen Niveaus ergibt 2010 als provisorischen AMM-Höchstbetrag für den Kanton Waadt 65 Mio. Franken.

Grafik 2

Anzahl Teilnehmende an AMM, 2006–2008



Quelle: ESPA / Die Volkswirtschaft

Beschäftigung, Praktika und Motivationssemester (Semo).

- *Spezielle Massnahmen* wie kollektive Einarbeitungszuschüsse (EAZ), Ausbildungszuschüsse (AZ), Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit sowie Pendlerkosten- und Wochenaufenthaltsbeiträge.

Die Kosten für marktwirtschaftliche Massnahmen beliefen sich 2009 auf schätzungsweise 433 Mio. Franken, wobei rund 184 Mio. Franken auf Bildungsmassnahmen, 212 Mio. Franken auf Beschäftigungsmassnahmen und 37 Mio. Franken auf spezielle Massnahmen entfielen. Die durchschnittlichen Kosten pro Massnahme und Tag liegen bei rund 110 Franken, wobei je nach Art oder Dauer der Massnahme grosse Unterschiede bestehen können. Im Durchschnitt verbringt ein Versicherter 41 Tage in einer AMM. Die Eingliederungsquote während oder unmittelbar nach der Massnahme liegt bei ungefähr 45%.

Kenntnis der Bedürfnisse der versicherten Person

Der Erfolg der AMM hängt massgeblich von zwei Faktoren ab: der *Geschwindigkeit*, mit der die Bedürfnisse der versicherten Person evaluiert werden, und der *Angemessenheit* der gewählten Massnahme. Eine noch so gute Massnahme ist unwirksam, wenn sie den Bedürfnissen des Begünstigten nicht entspricht. Im Gegenteil: Sie verlängert den Integrationsprozess und damit die Dauer der Arbeitslosigkeit. Die optimale Evaluierung

der Bedürfnisse der Begünstigten ist entscheidend für die Definition konkreter und erreichbarer Ziele. Erst eine an diesen Grundsätzen ausgerichtete Hilfe erzeugt messbare Erfolge und erlaubt es, die Vermittlungsfähigkeit der Versicherten zu verbessern sowie ihre Wiedereingliederung auf den Arbeitsmarkt entscheidend zu erleichtern.

Aufgrund der oben erwähnten finanziellen Zwänge und aus praktischen Gründen ist der Zugang zu AMM begrenzt.⁶ Nicht jeder arbeitslosen Person kann der Zugang zu einer Massnahme gewährt und zugleich auf die schnellen Fluktuationen der Arbeitslosenrate reagiert werden. Deshalb müssen die zur Verfügung stehenden Massnahmen jenen zu Gute kommen, die bei ihren Eingliederungsbemühungen die grössten Schwierigkeiten haben. Bei der Analyse jedes Einzelfalles ist grösste Sorgfalt anzuwenden, um zu evaluieren, ob eine gegebene AMM für eine bestimmte Person geeignet ist und gegebenenfalls deren Typ, Zielwerte, Dauer und Kosten festzulegen.

Aktuelle Tendenzen

Gegenwärtig sind mehrere Angebote für bestimmte Zielgruppen in Entwicklung oder Gegenstand von Projekten. Es sind dies nicht oder gering qualifizierte Personen, Jugendliche, arbeitslose Personen in fortgeschrittenem Alter und modulare Ausbildungen mit Validierung von Bildungsleistungen.

Nicht oder gering qualifizierte Personen

Für diese Zielgruppe wurden Massnahmen zum Erwerb der Grundkompetenzen entwickelt: Unterricht in den auf dem Arbeitsmarkt verlangten Sprachen, Erwerb von Rechenkenntnissen (Alltagsmathematik) und Ausbau technologiebezogener Kompetenzen. Die Massnahmen sollen die Bezüger zum Einstieg in den Arbeitsmarkt befähigen. Ist diese erste Etappe durchlaufen, verfügen die Versicherten nun über die erforderlichen Fähigkeiten zur Teilnahme an Kursen und zum Bestehen von Prüfungen und können somit eine berufliche Aus- oder Weiterbildung ins Auge fassen. Möglich ist auch eine Grundausbildung, die etwa in Form einer Ausbildungszulage unterstützt wird, deren Dauer mit dem erlernten Beruf im Verhältnis stehen muss. Für nicht oder gering qualifizierte Personen ist der Kompetenzerwerb eine unerlässliche Etappe innerhalb eines längerfristigen Wiedereingliederungsprozesses. Das Überspringen von Etappen oder das Hinwegsetzen über diese notwendige Abstufung im Ausbildungsprozess führen allzu oft zum Misserfolg, der umso stärker als Niederlage empfunden wird,

3 Das alte Finanzierungssystem sah für jede Massnahmenart Maximalansätze pro Teilnehmer und Tag vor. So lag die Obergrenze für einen Sprachkurs bei 95 Franken, für einen Informatikkurs bei 153 Franken usw.

4 Internet: www.svoam.ch.

5 Der Text der von den Eidgenössischen Räten in der Frühlingssession 2010 verabschiedeten Revision ist auf dem Internet zugänglich unter www.seco.admin.ch, Rubriken «Themen», «Arbeit», «Revision Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)».

6 Gemäss Erhebungen des Seco nahmen zwischen 2006 und 2008 durchschnittlich 30% der Stellensuchenden an einer AMM teil. Siehe Grafik 2.

als die Hoffnungen auf Eingliederung und Autonomie ursprünglich gross waren.

Jugendliche

Der Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit gehört weiterhin zu den prioritären Zielen der Vollzugsorgane und der Politik. Die Instrumente des AVIG werden sowohl im Hinblick auf den Übergang I (Schule – Zugang zur Ausbildung) als auch auf den Übergang II (Ausbildung – Zugang zum Arbeitsmarkt) eingesetzt, wobei in Zeiten wachsender Arbeitslosigkeit die Zahl der Massnahmen für Jugendliche erhöht wird. Das AVIG wird durch kantonale Massnahmen ergänzt, die von Kanton zu Kanton variieren. Auch hier ist stets das Ziel einer schnellen Integration der Jugendlichen – entweder im Rahmen einer Ausbildung oder auf dem Arbeitsmarkt – im Vordergrund, um das für diese Gruppe besonders negative Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit möglichst zu begrenzen. Der Bund hat seinerseits mehrere Massnahmen⁷ entwickelt, um die Integration Jugendlicher zu erleichtern und das Arsenal der zur Verfügung stehenden Massnahmen zu vervollständigen. Ende April 2010 war die Arbeitslosenquote in der Gruppe der Jugendlichen von 15 bis 24 Jahren dadurch von 5,2% auf 4,2% auf Vorkrisenniveau zurückgegangen (ungefähr 22400 Personen). Diese zweifellos günstige Entwicklung, die auch vor dem Hintergrund einer verbesserten allgemeinen Wirtschaftslage zu sehen ist, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass junge Menschen in Krisenzeiten grössere Gefahr laufen, arbeitslos zu werden und dass die Erwerbslosenquote jedes Jahr in den Monaten saisonal ansteigt, in denen die Jungdiplomierten⁸ am Ende ihrer Ausbildung auf den Arbeitsmarkt gelangen. Die Absorption dieser neuen Arbeitskräfte durch den Arbeitsmarkt vollzieht sich häufig erst nach Inanspruchnahme der Leistungen der ALV.

Ältere Arbeitslose

Obwohl Arbeitnehmende über 50 Jahre ihre Arbeit nicht häufiger verlieren als jüngere, sind sie dennoch besonders von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht. Zwar haben sie länger Anspruch auf den Bezug von Arbeitslosenentschädigung, doch ihre Wiedereingliederung ist schwieriger und komplexer. Dafür gibt es verschiedene Gründe, die teilweise mit Vorurteilen bezüglich ihres Alters zusammenfallen: mangelnde Flexibilität, eingeschränkte körperliche Leistungsfähigkeit, anfälliger Gesundheitszustand und höhere Lohnnebenkosten. Angesichts dieser Situation bemüht sich die ALV, die Stärken und Qualitäten älterer Arbeitnehmender in Bezug auf Verlässlichkeit, Kompetenzen, Kenntnisse

und Erfahrung hervorzuheben. Ein Übertritt älterer Arbeitsloser in den Status der Langzeitarbeitslosigkeit ist unbedingt zu verhindern, da ansonsten die Invalidität oder – vor dem Hintergrund der erschwerten Anerkennung von Invalidität vermehrt – der Status des Sozialhilfeempfängers droht, was einen Vermögensverlust und ein Abgleiten in die Armut mit sich bringt. Mittelfristig wird in der Schweiz die Beteiligung der älteren Arbeitnehmenden im Arbeitsmarkt – wie in anderen Ländern – aufgrund der demografischen Entwicklung an Bedeutung gewinnen.⁹ Daher muss die ALV sehr wachsam bleiben und sich auch weiterhin um die über 50-jährigen Arbeitslosen kümmern.

Modulare Ausbildung und Validierung von Bildungsleistungen

Eine Ausbildung, die genügend Kohärenz aufweist, um in mehrere Bildungsbausteine zerlegt zu werden, bezeichnet man als modular. Modulare Ausbildungen ermöglichen es den Bezüglern, entweder die gesamte Ausbildung oder nur bestimmte Module zu belegen. Die Bildungsleistungen werden unabhängig voneinander modulweise validiert; die Teilnehmer erhalten einen klaren Überblick über Aufbau, Ziele und Modalitäten der Ausbildung. Modulare Ausbildungen und die Validierung von Bildungsleistungen sind für die ALV interessant, da sie die Möglichkeit bieten, bestimmte Elemente der Grundausbildung während der Arbeitslosigkeit zu erwerben. Im Horlogerie-Sektor wurde die modulare Ausbildung 1994¹⁰ eingeführt. Dort können arbeitslose Personen während der Arbeitslosigkeit ein Modul als AMM ableisten und die übrigen Module nach der beruflichen Reintegration anschliessen. So können sie innerhalb weniger Jahre ein EFZ in der Horlogerie z.B. als Operateur/Operatrice oder Polisseur/Polisseuse erwerben. Sowohl die modulare Ausbildung als auch die Validierung der Bildungsleistungen werden in Zukunft weiter ausgebaut werden, da sie eine adäquate Antwort auf die Qualifikationsbedürfnisse der Versicherten darstellen.

Fazit

Trotz Einschränkungen aufgrund der angespannten finanziellen Situation waren die arbeitsmarktlichen Massnahmen stets auf das Ziel der Rückkehr der Arbeitslosen in die Beschäftigung ausgerichtet. Den Erfolg verdankt dieses wirksame Instrument der entwickelten Flexibilität sowie der Berücksichtigung der Bedürfnisse von Versicherten und Arbeitsmarkt. ■

Kasten 2

Budgetberechnung für AMM

Bei der Budgetberechnung der AMM stützt sich die kantonale Amtsstelle entweder auf die Stellensuchendenquote des Vorjahres oder auf die Prognosen für das laufende Rechnungsjahr. Die höhere dieser beiden Zahlen ist massgeblich. Für den Kanton Freiburg etwa wurde das Rahmenbudget für das Jahr 2008 nicht auf der Basis der Prognose von 5600 Stellensuchenden für das Jahr 2008, sondern von 6200 Stellensuchenden im Jahr 2007 berechnet, wodurch ein höherer Betrag bezogen werden konnte (21,7 Mio. Franken).

7 Dritte Stufe der am 25. September 2009 vom Parlament verabschiedeten Stabilisierungsmassnahmen. Internet: www.stabilisation.ch.

8 Die Jugendarbeitslosigkeit ist stark saisonal geprägt: Sie steigt im Herbst nach Abschluss des Schuljahres und der Berufslehren, erreicht ihren Höhepunkt im Winter, geht dann zurück und steigt im folgenden Sommer erneut an. Im Jahr 2010 werden 65 700 Diplome im Rahmen der beruflichen Grundbildung und 27 600 in der höheren Berufsbildung verliehen. Internet: www.bbt.admin.ch, Rubriken «Dokumentation», «Veröffentlichungen», «Berufsbildung».

9 Heute ist ein Viertel der erwerbstätigen Bevölkerung in der Schweiz über 50 Jahre alt. Gemäss den demografischen Prognosen des BFS ist davon auszugehen, dass diese Zahl bis 2050 auf ein Drittel steigt. Siehe Erwerbstätigkeit der Personen ab 50 Jahren – Eine Untersuchung zu den Ergebnissen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung und der Lohnstrukturerhebung, Neuenburg, 2008.

10 Das Centre interrégional de perfectionnement (CIP) in Tramelan (BE) hatte eine Vorreiterrolle bei der Entwicklung modularer Ausbildungen für Erwachsene in der Schweiz. 130 EFZ Horloger/gères und mehrere hunderte Zertifikate als Opérateur/trices wurden seit der Schaffung dieser neuen Ausbildung vergeben. Die grosse Nachfrage der vergangenen Jahre bezeugt den Erfolg dieses Ausbildungstyps. Internet: www.cip-tramelan.ch.