

Welchen volkswirtschaftlichen Nutzen stiften die arbeitsmarktlichen Massnahmen des Bundes?

Die Eidgenossenschaft gibt jährlich zwischen 490 und 640 Mio. Franken für ihre Beschäftigungsprogramme aus. Diese sogenannten arbeitsmarktlichen Massnahmen haben zum Zweck, die Reintegration von Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt zu erleichtern und zu beschleunigen. Von Seiten der Politik ist in letzter Zeit immer wieder zu hören, die Massnahmen seien zu wenig wirksam und zu teuer. Das Beispiel von InnoPark Schweiz AG zeigt, dass einzelne Programme vermutlich einen hohen volkswirtschaftlichen Nutzen aufweisen.



InnoPark Schweiz AG wurde 2005 als Verein gegründet und verfügt gegenwärtig über acht Zentren in allen Landesteilen. Es bietet hoch qualifizierten Stellensuchenden während sechs Monaten Weiterbildung und individuelles Coaching. Foto: InnoPark Schweiz

InnoPark Schweiz AG ist eine von vielen Stellen, die im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) umsetzen. Konkret geht es bei InnoPark darum, hoch qualifizierten Stellensuchenden den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Das Programm dauert in der Regel sechs Monate und beruht auf vier Säulen. Die Teilnehmenden werden in Projektarbeit eingesetzt, auf den Stellensuchprozess vorbereitet, absolvieren eine auf ihre Bedürfnisse (und auf die Bedürfnisse des Marktes) ausgerichtete Weiterbildung und werden bei Bedarf individu-



René Kästli
Vizepräsident des
Verwaltungsrats von
InnoPark Schweiz AG

ell gecoacht. Die Erfolgsquote betrug im Jahre 2012 über 75%.¹ Das heisst, dass Teilnehmende beim Verlassen des Programms von InnoPark mit einer Wahrscheinlichkeit von über drei Vierteln keine oder nur noch eine reduzierte Arbeitslosenentschädigung beziehen.

Wie viel kann die öffentliche Hand einsparen?

Zu Recht wird immer wieder die Frage der Wirksamkeit der arbeitsmarktlichen Massnahmen gestellt. Im Folgenden wird versucht, dieser Frage am Beispiel von InnoPark nachzugehen. Als Erstes wird gefragt, welche Ersparnisse bei der öffentlichen Hand anfallen, wenn Teilnehmende dank einer Massnahme früher aus der Arbeitslosigkeit herausfinden als ohne eine solche Massnahme. Dabei sind die Ersparnisse umso höher, je höher die (wegfallende) Arbeitslosenentschädigung ist und je grösser die zeitliche Differenz zwischen der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt mit oder ohne Massnahme beträgt (siehe *Tabelle 3*).

¹ Vgl. InnoPark Schweiz AG, Geschäftsbericht 2012, Winterthur 2013 Seite 11.

Tabelle 1

Arbeitsmarktliche Massnahmen des Bundes, 2008–2012

In Mio. CHF	2008	2009	2010	2011	2012
Bildungsmassnahmen	219	239	275	244	214
Beschäftigungsmassnahmen	237	266	310	273	268
Spezielle Massnahmen	36	38	55	51	52
Total	492	543	640	568	534

Quelle: SECO, Jahresbericht 2011 (Jahre 2008–2011); SECO-interne Daten (2012) / Die Volkswirtschaft

Tabelle 2

Eckdaten von InnoPark, 2006–2012

	2006	2009	2010	2011	2012
Anzahl Teilnehmende	213	369	460	499	620
Programm beendet	145	222	324	356	430
Erfolgreiche Teilnehmende	110	144	215	249	330
Wiedereingliederungsquote ^a (in%)	76	65	66	70	77
Nettokosten (in 1000 CHF)	2045	2756	3358	4075	5062
Kosten pro Teilnehmertag (CHF)	120.00	88.50	84.00	99.17	96.80
Anzahl Zentren	6	7	8	8	8

a Die Wiedereingliederungsquote zeigt auf, wie viele der Teilnehmenden bei Beendigung des Programms bei InnoPark keine oder nur noch eine reduzierte Arbeitslosenunterstützung beziehen. So haben im Jahre 2012 430 Personen das Programm beendet, davon 330 (77%) erfolgreich.

Quelle: InnoPark / Die Volkswirtschaft

Tabelle 3

Ersparnis dank früherer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt für eine Einzelperson

Arbeitslosenentschädigung pro Monat (in CHF)	Längere Arbeitslosigkeit ohne AMM (in CHF)			
	0-3 Monate	4-6 Monate	7-9 Monate	10-12 Monate
4000	6 000	20 000	32 000	44 000
5000	7 500	25 000	40 000	55 000
6000	9 000	30 000	48 000	66 000
7000	10 500	35 000	56 000	77 000

Quelle: InnoPark / Die Volkswirtschaft

Tabelle 4

Ersparnis dank früherer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt für 330 Personen

Total: 11 573 000 CHF

Arbeitslosenentschädigung pro Monat (in CHF)	Längere Arbeitslosigkeit ohne AMM (in 1000 CHF)			
	0-3 Monate	4-6 Monate	7-9 Monate	10-12 Monate
4000	124	413	660	908
5000	155	516	825	1134
6000	186	619	990	1361
7000	217	722	1155	1588

Quelle: InnoPark / Die Volkswirtschaft

Bei InnoPark Schweiz AG konnten im Jahre 2012 330 Teilnehmende während der sechsmonatigen Dauer des Programms in den Arbeitsmarkt reintegriert werden.² Um die kumulierte Ersparnis zu ermitteln, wäre für jeden dieser 330 Stellensuchenden das für ihn zutreffende Feld in *Tabelle 3* zu ermitteln; anschliessend müssten die 330 resultierenden Beträge zusammengezählt werden.

Wie viel Arbeitslosenentschädigung die erfolgreichen Teilnehmenden vor der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt bezogen hatten, kann wegen mangelnder öffentlich zugänglicher Daten nicht ausgesagt werden. Es ist zu vermuten, dass beim Seco diese Daten – allerdings auf gesamtschweizerischer Ebene und nicht pro Massnahme – vorhanden sind. Ein Zugriff auf diese Daten würde helfen, die Effizienz von AMM besser zu beurteilen. Wenn jeder Organisator von AMM diese Daten erheben würde (dies war bisher aus Gründen des Datenschutzes nicht möglich), würde die Qualität der Beurteilung noch einmal steigen. Eine solche Erhebung könnte ohne weiteres auf anonymisierter Basis durchgeführt werden.

Die Frage, wie viel länger die erfolgreichen Stellensuchenden ohne ihre Teilnahme im InnoPark-Programm arbeitslos gewesen wären, kann nicht beantwortet werden, ist doch dieser Fall rein hypothetisch. Es ist aber zu vermuten, dass Stellensuchende, die vor Eintritt in eine Massnahme lange arbeitslos waren, schwer vermittelbar sind und somit ohne die Hilfe eines Programms noch weiter lange arbeitslos geblieben wären. Deshalb könnte die Länge der Arbeitslosigkeit eines Stellensuchenden vor Eintritt in eine Massnahme als Proxy für die vermutete weitere Länge der Arbeitslosigkeit ohne Hilfe eines Programms herangezogen werden.³

Aufgrund der schlechten Datenlage muss mit Annahmen gearbeitet werden. Hier wird die einfachste Konstellation einer Gleichverteilung der erfolgreichen 330 Teilnehmenden auf die 16 Felder in *Tabelle 4* angenommen. Unter dieser Annahme würde sich bei früherer Wiedereingliederung von 330 Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt dank AMM die Ersparnis der öffentlichen Hand wie folgt präsentieren:

Die Bruttoersparnisse – sie ergeben sich aus der Addition aller Felder in der Tabelle – würden damit für die öffentliche Hand rund 11,6 Mio. Franken betragen. InnoPark Schweiz AG hat im Jahr 2012 für den Bund einen Aufwand von ca. 5,1 Mio. Franken verursacht.⁴ Damit wäre der direkte Nutzen von InnoPark für das Jahr 2012 auf etwa 6,5 Mio. Franken zu veranschlagen. Zu diesen direkten Ersparnissen kommen indirekte Ersparnisse in Form von höheren Steuern und Bei-

trägen an die Sozialversicherungen, die von den bisher Stellensuchenden künftig bezahlt werden. Zudem ist damit zu rechnen, dass dank der Reintegration in den Arbeitsmarkt viele durch die Arbeitslosigkeit bedingte Krankheiten, vor allem psychische Probleme, wegfallen. Insgesamt dürften die für InnoPark eingesetzten Gelder eine hoch rentable Investition darstellen.

Ansätze für ein wirksames Controlling

Am Beispiel einer einzigen Institution, die ungefähr 1% des Budgets für arbeitsmarktliche Massnahmen beansprucht, kann natürlich nicht auf die Wirksamkeit des gesamten Pakets geschlossen werden.⁵ Aus dem Beispiel lässt sich aber ableiten, in welche Richtung eine Wirkungsanalyse und ein wirksames Controlling der einzelnen Organisatoren gehen muss.

Neben der Erfolgsquote, die heute in allen Facetten erfasst und analysiert wird, müssten weitere Abklärungen erfolgen. So wäre wichtig zu wissen, wie viel Arbeitslosenunterstützung Stellensuchende während ihrer Teilnahme am Programm beziehen. Bei der Erhebung dieser Daten ist auf die Anforderungen des Datenschutzes zu achten.

Anspruchsvoll ist die Schätzung der Verkürzung der Arbeitslosigkeit durch eine AMM. Hierfür müsste festgestellt werden, um wie viel im Durchschnitt die Arbeitslosigkeit durch eine Teilnahme in einem Programm verkürzt worden ist. Für eine aussagekräftige Analyse genügt eine einfache Unterteilung in Stellensuchende mit und ohne Teilnahme in einem Programm nicht. Es müsste vielmehr bei jedem einzelnen Programm die Teilnehmergruppe im Programm mit einer Gruppe von Stellensuchenden verglichen werden, die ein möglichst ähnliches Profil aufweisen und nicht an einem Programm teilnahmen. Durch eine sorgfältige Auswahl der beiden Gruppen und eine Erhebung ihrer durchschnittlichen Verweildauer in der Arbeitslosigkeit liesse sich dann ein weiteres Element der Wirksamkeit der AMM eruieren.

Zusätzliche Datenerhebungen würden sich lohnen

Durch eine systematische Erhebung des Erfolgs der einzelnen Institutionen, die AMM umsetzen, und eine konsequente Politik, die sich an diesen Erfolgen orientiert, könnte die Wirksamkeit der Massnahmen vermutlich deutlich gesteigert werden.

Ein weiterer wichtiger Schritt wäre die Ermöglichung von Peer Reviews für Organisatoren arbeitsmarktlicher Massnahmen. Bis-

her konnten die Daten von Institutionen, die ein ähnliches Zielpublikum anvisieren, nur bruchstückhaft ermittelt werden. Mithilfe von aussagekräftigen Vergleichszahlen könnten Schwachstellen bei einzelnen Institutionen ermittelt und eliminiert werden. Neben den vom Seco erhobenen Kennzahlen wurde ein weiterer wichtiger Schritt mit der Einsetzung einer für alle Organisatoren gleichen Prüfgesellschaft getan. Durch die Einführung eines einheitlichen Prüfrasters können wichtige Vergleichszahlen erhoben, analysiert und zur Behebung von Schwachstellen eingesetzt werden. Der zusätzliche Aufwand durch die Erhebung und Beurteilung von Datenmaterial würde die Wirksamkeit von AMM objektivieren. Dies würde eine politisch relevante Aussage darüber erlauben, aber auch die Effizienz der Massnahmen und deren Organisation verbessern.

Die Beurteilung der Wirksamkeit der arbeitsmarktlichen Massnahmen des Bundes beruht auf Vermutungen. Aufgrund des Beispiels von InnoPark Schweiz ist davon auszugehen, dass einzelne Massnahmen dieser Art einen hohen volkswirtschaftlichen Nutzen in Form von Ersparnissen für die öffentlichen Hände erbringen. Ein wirksames Controlling der Organisatoren von AMM, das allerdings nicht einfache Zusatzerhebungen erfordern würde, wäre wohl geeignet, die Effizienz dieses Instruments deutlich zu erhöhen. ■

2 Vgl. InnoPark Schweiz AG, Geschäftsbericht 2012, Winterthur 2013, Seite 11.

3 Vermutlich wären beim Seco auch solche Daten greifbar.

4 Vgl. InnoPark Schweiz AG, Geschäftsbericht 2012, Winterthur 2013, Seite 22.

5 Im Jahre 2004 wurden vom Seco sechs Studien zur Wirksamkeit der AMM in Auftrag gegeben. Fünf der sechs Studien wurden in Die Volkswirtschaft 10-2006 vorgestellt, eine weitere in der Seco-Publikation Nr. 20, Bern 2007. Alle diese Studien beziehen sich auf die Wirksamkeit aller AMM. Hier wird dafür plädiert, die Wirksamkeit einzelner Programme systematisch zu untersuchen und auszuwerten.