

Arbeitsintegrationszuschüsse (AIZ) für Langzeitarbeitslose

Grundlagenpapier

Luzern / St. Gallen, 16. April 2014



Gesundheits- und Sozialdepartement

Dienststelle Wirtschaft und Arbeit (wira)

Bürgenstrasse 12
Postfach 3439
6002 Luzern
Telefon 041 228 68 88
Telefax 041 228 69 35
www.wira.lu.ch



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage und Beurteilung	1
2	Das Modell AIZ.....	2
2.1	Teilnahme	2
2.2	Rahmenbedingungen	2
2.3	Sozialpolitische Wirkung.....	3
3	Anforderungskriterien an AIZ-Anbieter.....	3
3.1	Steuerbefreiung.....	3
3.2	Konkurrenzverbot.....	3
3.3	Lohnmodell und Personalverleih.....	3
3.4	Finanzierung Betrieb.....	4
3.5	Getrennte Rechnung	4
3.6	Reporting	4
4	Wichtigste Ziele von AIZ	4
4.1	Integration in den Ersten Arbeitsmarkt.....	4
4.2	Vermeidung Drehtüreffekt und Verbesserung der Schnittstellen ALV/SoHi	4
5	Vorteile und Stärken von AIZ.....	5
5.1	Arbeit statt Beschäftigung.....	5
5.2	Lohn für Arbeit.....	5
5.3	Finanzielle Auswirkungen für Teilnehmende und die Öffentliche Hand.....	6
5.4	AIZ-Effekt im Lohnstufenmodell.....	7
6	Chancen und Risiken für Versicherte	7
7	Chancen und Risiken für die ALV.....	8
8	Volkswirtschaftlicher Nutzen.....	9
9	Pilotversuch	9
9.1	Vorgehen	9
9.2	Evaluation	10
9.3	Quantitative und qualitative Auswertung.....	10
9.4	Finanzevaluation.....	10
9.5	Empfehlungen des Evaluationsteams für den weiteren Betrieb.....	11
10	Multiplikation des Modells in anderen Kantonen.....	11

1 Ausgangslage und Beurteilung

Das Modell Arbeitsintegrationszuschüsse (AIZ) wurde von der Dienststelle Wirtschaft und Arbeit (wira) des Kantons Luzern entwickelt und wird im Rahmen eines Pilotprojekts der Arbeitslosenversicherung seit dem 1. Januar 2011 erfolgreich im Betrieb der Dock Gruppe in Wolhusen im Kanton Luzern getestet.

2015 – 2017 soll die Testphase auf mehrere Standorte und verschiedene Betriebe in der Schweiz erweitert werden.

- Seit den 90er Jahren nimmt die Sockelarbeitslosigkeit in der Schweiz zu. Dies hat sich auch seit der jüngsten AVIG-Revision (April 2011) über die Jahre mit Vollbeschäftigung in der Schweiz fortgesetzt. Dabei ist die Zahl der langzeitarbeitslosen Menschen deutlich angestiegen.
- Das hängt wesentlich mit der zunehmenden Globalisierung und der rasch voranschreitenden technologischen Entwicklung zusammen, denn damit verbunden steigen die Anforderungen an Kompetenzen und Qualifikationen von Arbeitnehmenden. Dieser Trend verstärkt sich im Zuge der laufenden Entwicklungen (weitere Technologisierung der Arbeit, demografische Entwicklung) weiter.
- Als Folge davon genügen zunehmend mehr Stellensuchende den Anforderungen des Arbeitsmarktes nicht mehr. Die Zahl von wiederholt arbeitslos werdenden Stellensuchenden mit mehreren Rahmenfristen nimmt zu.
- An dieser Entwicklung vermag auch der Einsatz von Arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) wenig zu ändern. AMM sind Instrumente, um Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Führt die Teilnahme an AMM jedoch nicht zum Ziel, Stellensuchende im Ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, fehlt den RAV heute ein Instrument, um Langzeitstellensuchende zu betreuen, die sich um Arbeit bemühen, aber keine finden oder ihre Stelle immer wieder verlieren.
- AIZ ist ein neues Instrument, welches diese Lücke bei den RAV künftig schliessen kann. AIZ wurden von der Dienststelle Wirtschaft und Arbeit (wira) Luzern konzipiert und als neue, spezielle Massnahme beim Dock Luzern erfolgreich getestet. Es bietet Langzeitarbeitslosen (LZA) im Rahmen der ALV eine neue Chance, die Aussteuerung zu verhindern.
- Das Evaluationsteam des Pilotversuchs im Dock Luzern empfiehlt in seinen Berichten eine Verlängerung der Testphase und eine Ausweitung des Pilotversuchs auf mehrere Standorte in der Schweiz. Zudem empfiehlt es den Handlungsrahmen weiter zu präzisieren.
- Die rechtliche Grundlage für die Einführung der AIZ als neue AMM ist in den Art. 75a und Art. 75b des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) verankert.

2 Das Modell AIZ

AIZ ist eine neue, vom wira Luzern entwickelte und lancierte AMM für die nachhaltige Wiedereingliederung von LZA. AIZ wurden für schwer vermittelbare ALV-Versicherte konzipiert, die von den bestehenden AMM nicht profitieren konnten und mit grosser Wahrscheinlichkeit ausgesteuert werden, weil ihre Chancen, im Ersten Arbeitsmarkt wieder eine Stelle zu finden, als gering beurteilt werden. Statt ohne Perspektive zu bleiben, erhalten Langzeitstellensuchende mit AIZ Zugang zu einem nach marktwirtschaftlichen Bedingungen geführten Arbeitsplatz und damit eine neue Chance zur Integration in den Ersten Arbeitsmarkt.

In diesem Rahmen können sie ihre Arbeitsmarktfähigkeit¹ verbessern und damit ihre Integrationschancen (=Zusammenspiel von individuellen Voraussetzungen (Arbeitsangebot) und Anforderungen des Arbeitsmarkts (Arbeitsnachfrage)) im Ersten Arbeitsmarkt erhöhen.

2.1 Teilnahme

AIZ sind konzipiert für Stellensuchende,

- die arbeitsfähig und mindestens 25 Jahre alt sind
- die mindestens in der zweiten Rahmenfrist stehen
- die mit ihrem versicherten Teil- oder Vollzeitpensum mindestens noch 6 Monate Anspruch auf Taggeld haben
- bei welchen absehbar ist (Einschätzung durch Personalberatende RAV), dass sie innerhalb der verbleibenden Rahmenfrist keine Anstellung im Ersten Arbeitsmarkt finden werden und die Aussteuerung bevorsteht
- bei denen Bemühungen mit herkömmlichen Instrumenten wie Beratung, Vermittlung, Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen erfolglos geblieben sind
- die ihre Arbeitsmarktfähigkeit verbessern wollen.

2.2 Rahmenbedingungen

Die Teilnahme an AIZ ist grundsätzlich freiwillig. Mit der Anstellung durch den AIZ-Anbieter werden die AIZ-Teilnehmenden beim RAV abgemeldet und der AIZ-Anbieter übernimmt die Verantwortung für die AIZ-Teilnehmenden. Über die Verfügung des Übertritts zum AIZ-Anbieter entscheidet ein geschulter AIZ-Personalberater auf Basis einer umfassenden und sorgfältigen Abklärung.

Für ihre Tätigkeit im Rahmen von AIZ erhalten die Teilnehmenden einen Leistungslohn und bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses ein Arbeitszeugnis bzw. eine Arbeitsbestätigung.

Die leistungsabhängigen Löhne der AIZ-Teilnehmenden inkl. der Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherungen werden durch die ALV refinanziert.

¹ Arbeitsmarktfähigkeit ist gemäss Bericht Arbeitsgruppe Arbeitsmarktfähigkeit definiert als die Fähigkeit, eine Stelle zu finden, eine Anstellung zu behalten, sich in einem bestehenden Arbeitsverhältnis zu qualifizieren oder die Wahrscheinlichkeit, bei Stellenverlust oder bei unfreiwilliger Erwerbslosigkeit (wieder) eine Stelle zu finden.

2.3 Sozialpolitische Wirkung

- AIZ haben sich in der ersten Pilotphase als wirkungsvolles Instrument zur Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit von schwer vermittelbaren LZA erwiesen.
- RAV erhalten mit AIZ ein Instrument, welches ihnen ermöglicht, Langzeitarbeitslosigkeit zu managen und Betroffene nicht ihrem Schicksal überlassen zu müssen, weil alle bisherigen Bemühungen um eine Integration in den Ersten Arbeitsmarkt nicht gegriffen haben.
- Mit AIZ wird der Drehtüreffekt ALV – Sozialhilfe – ALV nachhaltig verhindert, weil (1) die AIZ-Teilnehmenden mit der Anstellung beim AIZ-Anbieter vom RAV abgemeldet werden und (2) im Rahmen von AIZ keine Rahmenfristen aufgebaut werden können. Damit ist die Richtung vorgegeben und ein Zurück nicht möglich.
- Im Rahmen von AIZ lässt sich die Zusammenarbeit an den Schnittstellen von ALV zur Sozialhilfe verbessern. Zeichnet sich bei AIZ-Teilnehmenden eine Aussteuerung ab, weil eine Integration in den Ersten Arbeitsmarkt nicht möglich ist, sucht der AIZ-Anbieter gemeinsam mit dem zuständigen Sozialamt eine Anschlusslösung, die möglichst aus einer Anschlussfinanzierung durch die Sozialhilfe und damit eine Weiterbeschäftigung beim AIZ-Anbieter besteht.

3 Anforderungskriterien an AIZ-Anbieter

AIZ-Anbieter müssen folgende Kriterien erfüllen:

3.1 Steuerbefreiung

Sie müssen über eine kantonale Steuerbefreiung verfügen. Damit können allfällige Gewinne nicht von Privatpersonen abgeschöpft werden und Infrastrukturen bleiben im Konkursfall der Öffentlichkeit erhalten.

3.2 Konkurrenzverbot

Sie akquirieren und erledigen Aufträge aus der Privatwirtschaft, dürfen dabei aber den Ersten Arbeitsmarkt nicht konkurrenzieren. Sie führen Aufträge aus, die für den Ersten Arbeitsmarkt nicht mehr kostendeckend sind.

3.3 Lohnmodell und Personalverleih

Sie bieten den AIZ-Teilnehmenden Leistungslöhne, deren Basis ein mehrstufiges marktwirtschaftliches Lohnmodell mit Entwicklungsmöglichkeiten ist.

Als oberste Stufe dieses Lohnmodells und Praxistest zur Prüfung der Integrationschancen bietet der AIZ-Anbieter den AIZ-Teilnehmenden die Möglichkeit, mittels Personalverleih tageweise im Ersten Arbeitsmarkt arbeiten zu können (z.B. bei seinen Kunden). Dabei dürfen die Entschädigungen für die Einsätze im Personalverleih den GAV nicht unterschreiten.

3.4 Finanzierung Betrieb

Sie finanzieren ihren laufenden Betrieb ausschliesslich mit den am Markt durch die AIZ-Teilnehmenden erwirtschafteten Erträgen. Der laufende Betrieb darf weder durch Querfinanzierungen aus der Trägerschaft noch durch Spenden gestützt werden. Einzig die Löhne der AIZ-Teilnehmenden werden inkl. der Arbeitgeberbeiträge an die Sozialversicherungen durch die ALV refinanziert.

3.5 Getrennte Rechnung

Sie führen für AIZ eine eigene Rechnung, die gegenüber ihren weiteren Angeboten (z.B. Programme, Arbeitsplätze für Teilnehmende mit Zuweisung SoHi) klar abgegrenzt ist und über separate Kostenstellen läuft.

3.6 Reporting

Sie rapportieren die Ergebnisse der laufenden Geschäftstätigkeit an die zuweisende Stelle.

4 Wichtigste Ziele von AIZ

AIZ verfolgen zwei Ziele:

4.1 Integration in den Ersten Arbeitsmarkt

Oberstes Ziel von AIZ ist die Reintegration der AIZ-Teilnehmenden in den Ersten Arbeitsmarkt. Durch AIZ erhalten schwer vermittelbare Stellensuchende, die lange vom Arbeitsprozess ausgeschlossen waren und bei denen bisher durchgeführte Qualifizierungs- bzw. Beschäftigungsprogramme nicht die gewünschte Wirkung gezeigt haben, einen Arbeitsplatz mit Arbeitsbedingungen, die dem Ersten Arbeitsmarkt entsprechen. Der Rahmen der marktnahen Arbeitsbedingungen schafft Voraussetzungen, dass AIZ-Teilnehmende ihre Arbeitsmarktfähigkeit soweit wieder aufbauen können, dass eine Integration in den Ersten Arbeitsmarkt möglich wird.

4.2 Vermeidung Drehtüreffekt und Verbesserung der Schnittstellen ALV/SoHi

Der an die AIZ-Teilnehmer ausbezahlte Leistungslohn wird vollständig (inkl. Arbeitgeberbeiträge) durch die ALV refinanziert. Wegen der Refinanzierung durch die öffentliche Hand ist der Verdienst (gemäss Art. 23 Abs. 3^{bis} AVIG) nicht versichert. Entsprechend können mit einer AIZ-Teilnahme keine neuen Rahmenfristen aufgebaut werden. Somit entsteht kein unerwünschter Drehtüreffekt zwischen ALV und Sozialhilfe, vielmehr arbeiten alle Beteiligten zusammen in die gleiche Richtung.

AIZ schaffen den Rahmen, eine direkte Anschlusslösung für AIZ-Teilnehmende mit nur geringen Integrationschancen zu finden. Dazu bemüht sich der AIZ-Anbieter um eine Zusammenarbeitsvereinbarung mit dem zuständigen Sozialamt bezüglich einer nahtlosen Weiterbeschäftigung nach der Aussteuerung. Spätestens 3 Monate vor Ablauf der Rahmenfrist klärt der AIZ-Anbieter den Einzelfall mit dem Sozialfall auf Basis einer Qualifikation des AIZ-Teilnehmenden ab. Die RAV-PB werden in diese Abklärungen einbezogen, falls notwendig und sinnvoll (Persönlichkeitsschutz).

5 Vorteile und Stärken von AIZ

5.1 Arbeit statt Beschäftigung

Das Arbeitsverhältnis der AIZ-Teilnehmenden entspricht marktwirtschaftlichen Bedingungen bezüglich Anstellung, Führung und Leistungserbringung.

- Die AIZ-Teilnahme ist für AIZ-Teilnehmende freiwillig.
- AIZ ist mit der Abmeldung vom RAV verbunden. Die Verantwortung für den AIZ-Teilnehmenden geht an den AIZ-Anbieter über.
- Die Teilnehmenden erhalten einen Arbeitsvertrag nach Obligationenrecht (OR).
- Sie werden wie Arbeitskräfte im Ersten Arbeitsmarkt geführt und nicht betreut. Anstatt Bildungsangebote zu besuchen, Arbeitsbemühungen nachzukommen oder an Beschäftigungsprogrammen teilzunehmen, erfüllen sie durch ihre Arbeitsleistung fristgerecht Aufträge.
- Sie sind in Arbeitsstrukturen und -prozesse eingebunden, die denen des Ersten Arbeitsmarkts entsprechen.
- Die auszuführenden Arbeiten müssen die Qualitätskriterien und Anforderungen der Kunden erfüllen.
- Ein Lohnausweis bescheinigt die geleistete Arbeit, das Arbeitsverhältnis wird in Form einer Arbeitsbestätigung oder eines Arbeitszeugnisses bestätigt.

Damit schafft AIZ die nötigen Voraussetzungen, dass Teilnehmende:

- ihre Arbeitsmarktfähigkeit wiedererlangen, erhalten und verbessern können
- ihre persönliche Leistungsfähigkeit steigern können
- dank der neuen Arbeitsstelle Selbstwertgefühl, Selbstvertrauen und Motivation zurückgewinnen
- insgesamt ihre psychische Verfassung und Lebenssituation wesentlich verbessern können.

5.2 Lohn für Arbeit

Anders als in den meisten Beschäftigungsprogrammen sind AIZ-Teilnehmende beim AIZ-Anbieter angestellt und erhalten für die geleistete Arbeit einen Lohn. Die Lohnzahlungen orientieren sich an einem Lohnmodell mit verschiedenen Leistungsstufen und entsprechenden Entwicklungsmöglichkeiten für die AIZ-Teilnehmenden. Durch Leistungsverbesserungen haben sie die Möglichkeit, anspruchsvollere Aufträge zu übernehmen und eine höhere Lohnstufe zu erreichen. Liegt der erarbeitete Lohn unter dem ALV-Taggeld, wird der Differenzbetrag durch eine Kompensationszahlung, den Arbeitsintegrationszuschuss (AIZ), ergänzt. Im Rahmen von AIZ können keine neuen Rahmenfristen aufgebaut werden.

Erreichen die Leistungen der AIZ-Teilnehmenden die Anforderungen des Ersten Arbeitsmarkts, wird ab dem ersten Qualifikationsgespräch die Reintegration durch Zielvereinbarungen und vor allem mit dem Mittel des Personalverleihs intensiv unterstützt. Im Personalverleih gelangen die AIZ-Teilnehmenden tageweise zum Einsatz im Ersten Arbeitsmarkt und können dort ihre Arbeitsmarktfähigkeit ausprobieren. Die Personalverleih-Einsätze erfolgen strikt nach den Vorschriften des GAV.

In Fällen, in denen eine Reintegration aus persönlichen, beruflichen oder arbeitsmarktlichen

Gründen nicht möglich ist und sich eine Aussteuerung abzeichnet, wird frühzeitig, spätestens aber 3 Monate vor Ablauf der Rahmenfrist eine Anschlussfinanzierung für eine Weiterbeschäftigung im selben Betrieb oder aber eine andere, besser geeignete Anschlusslösung gesucht.

5.3 Finanzielle Auswirkungen für Teilnehmende und die Öffentliche Hand

AIZ-Teilnehmende beziehen für ihre Arbeit als Angestellte des AIZ-Anbieters einen Leistungslohn. Dieser Lohn wird einschliesslich der Sozialversicherungsbeiträge von der ALV an den AIZ-Anbieter zurückerstattet. Liegt der Lohn für geleistete Arbeit unter dem versicherten Verdienst, wird er mit dem AIZ ergänzt. Der AIZ ist analog zum Zwischenverdienst eine Lohnergänzung von 70 bzw. 80 Prozent des Differenzbetrags vom versicherten Verdienst abzüglich des Leistungslohns.

AIZ bilden eine neue, bisher nach geltendem Recht nicht mögliche Form von Integrationsleistung.

Berechnungsbeispiel für einen AIZ-Teilnehmenden

Monatliche Zahlungen	in CHF	Bemerkungen
Versicherter Verdienst ALV	3800 (brutto)	Versicherter Verdienst bei einem Ø Taggeld von CHF 140
Einkommen AIZ-Anbieter	1925	Stundenlohn / Integrationsstufe: 14 (netto) => 14.75 (brutto); Ø Beschäftigung / Monat 75 Prozent => ca. 130,5 Arbeitsstunden / Monat => 14.75 x 130 = 1925
Differenz zum versicherten Verdienst	1875	3800 - 1925 = 1875
AIZ (=Lohnergänzungszahlung der ALV)	1500	1875 x 80 Prozent (=Taggeldansatz) = 1500
Einkommen mit AIZ	3425	Einkommen AIZ-Teilnehmer plus AIZ (=Lohnergänzungszahlung der ALV)
Einkommen ohne AIZ	3040	Ø Arbeitslosenentschädigung ohne AIZ-Einsatz

Die Berechnung zeigt, dass AIZ-Teilnehmende ihre Einkommen (CHF 3425) gegenüber Nichtteilnehmenden (CHF 3040) erhöhen können.

Die Refinanzierungskosten der ALV belaufen sich für AIZ Teilnehmer auf CHF 3575. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus dem Einkommen der AIZ-Teilnehmenden (CHF 3425) und dem Arbeitgeberbeitrag an die Sozialversicherungen von CHF 150 in diesem Berechnungsbeispiel.

Bei einer Kosten/Nutzen-Betrachtung ist mit zu berücksichtigen, dass die AIZ-Teilnehmenden bei ihren RAVs abgemeldet sind und damit der Aufwand der RAV-Beratung und der Kontrollgespräche entfällt. Die Evaluation zeigte, dass die Mehrkosten für die Refinanzierung eines Arbeitsplatzes beim AIZ-Anbieter im Vergleich zum Verbleib bei der ALV mit CHF 19 pro Tag vergleichsweise tief und verglichen mit der Gruppe derjenigen, die auf eine Teilnahme am Pilotprojekt verzichtet haben, in etwa neutral sind. Auch wenn der Einsatz beim AIZ-Anbieter keine Wirkung auf eine verbesserte oder raschere Ablösung in den Ersten Arbeitsmarkt erzielen sollte, kann die Massnahme an sich laut Evaluation dennoch als kostengünstig erachtet werden.

Eine detaillierte Kosten-Nutzen-Analyse, bei der zudem die Anschlusslösungen sämtlicher AIZ-Teilnehmenden einzubeziehen wären, war aufgrund der kleinen Anzahl von AIZ-Teilnehmenden bisher nicht möglich.

5.4 AIZ-Effekt im Lohnstufenmodell

AIZ sehen ein Lohnstufenmodell mit Leistungslohn und in der Regel eine 100 Prozent Beschäftigung vor.

Das folgende Beispiel (Versicherter Lohn CHF 3000, Taggeldanspruch CHF 2400, Stundenlohn CHF 12, 14, 16) zeigt die signifikanten Effekte der Leistungssteigerungen bei AIZ-Teilnehmenden auf den AIZ: Je mehr sich die Leistungen der AIZ-Teilnehmenden verbessern und der Leistungslohn ansteigt, umso mehr profitieren Teilnehmende von der eigenen Leistung (Auszahlung pro Monat im AIZ: 2800, 2880, 2976 statt Taggeld von 2400). Abhängig von der Höhe des Leistungslohns nimmt andererseits der AIZ an die Versicherten (800, 480, 96) ab.

	Taggeldbezug	Arbeit im Dock Betrieb mit AIZ 12 / 14 / 16 CHF p. Std / vollzeitbeschäftigt		
Versicherter Verdienst (vV)	CHF 3000	CHF 3000	CHF 3000	CHF 3000
Taggeld 80 Prozent	CHF 2400			
Leistungslohn (LI)		CHF 2000	CHF 2400	CHF 2880
AIZ 80 Prozent von vV-LI		CHF 800	CHF 480	CHF 96
Auszahlung pro Monat	CHF 2400	CHF 2800	CHF 2880	CHF 2976

6 Chancen und Risiken für Versicherte

Nach negativen Erfahrungen von LZA aus oft jahrelangen Anstellungen in vielen kurzen, oft unsicheren Arbeitsverhältnissen, die mit Resignation und sozialem Abstieg auf Raten verbunden sind, bietet der AIZ die Einbindung in einen grundsätzlich strukturierten und marktnahen Arbeitsprozess an, die wesentlich zur persönlichen Stabilisierung und zur Erhaltung oder Wiedererlangung der Arbeitsmarktfähigkeit beiträgt.

Persönliche Chancen für AIZ-Teilnehmende sind:

- Tagesstruktur und Arbeit statt Beschäftigung
- Ressourcenaufbau für eine neue Integrationschance in den Ersten Arbeitsmarkt
- Bei geklärter Anschlussfinanzierung Möglichkeit einer dauerhaften Anstellung und damit berufliche Normalität
- Wieder «dazugehören», Wertschätzung und Achtung für Geleistetes erfahren, in ein soziales Netz eingebunden sein
- tägliche Zusammenarbeit im Team
- Einbindung in die Realwirtschaft (Beitrag zur Wertschöpfung des Unternehmens, Leistungslohn und Personalführung statt Betreuung)
- Stärkung von Sekundärtugenden wie Selbstvertrauen, Motivation, Pünktlichkeit, Teamfähigkeit
- wachsende Motivation zu gezielter, selbstsicherer und erfolgreicher Stellensuche und damit
- Möglichkeit einer vorzeitigen Ablösung aus der ALV

Risiken für AIZ-Teilnehmende sind:

- Die Arbeit beim AIZ-Anbieter wird von Anfang an nicht nur als vorübergehende Lösung gesehen – die Integrationschance wird verpasst.
- Sie erhalten nicht die angemessene Förderung oder Unterstützung durch den AIZ-Anbieter.
- Sie können selbst im Personalverleih keine neuen Ansprüche bei der ALV erwerben.

7 Chancen und Risiken für die ALV

Chancen: Entlastungen der RAV

- Mit AIZ verfügen die RAV erstmals über ein wirkungsvolles Instrument, um die Langzeitarbeitslosigkeit zu managen und sie dem betroffenen Menschen erträglicher zu machen. Das ist mit heutigen AMM nicht möglich.
- Durch die Abmeldung der Versicherten vom RAV reduziert sich der Arbeitsaufwand für die RAV-Mitarbeitenden. Es finden keine Beratungs- und Kontrollgespräche mehr statt, Vermittlung in andere AMM entfallen. Die versicherten AIZ-Teilnehmenden können sich vollumfänglich auf die Verbesserung ihrer Arbeitsmarktfähigkeit konzentrieren und im günstigen Fall sogar den persönlichen Erfolg einer selbst erarbeiteten Integration in den Ersten Arbeitsmarkt erleben, im ungünstigen Fall aber mindestens die drohende soziale und psychische Abwärtsspirale, dämpfen.
- Die Qualität der RAV erhöht sich, weil sich die Mitarbeitenden verstärkt auf Versicherte mit realen Vermittlungschancen konzentrieren können.
- Die RAV-Kosten reduzieren sich, weil AIZ-Teilnehmende keine weiteren AMM nutzen.
- Kosteneinsparungen.
- AIZ bietet eine weitere Chance, schwer vermittelbare LZA nach dem Scheitern aller bisherigen Bemühungen erfolgreich in den Ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.
- AIZ sind kostengünstiger als die meisten bestehenden AMM.
- Menschen erhalten eine Perspektive, gebraucht zu werden und einen sinnvollen ökonomischen Beitrag zu leisten. Damit können gesundheitliche und soziale Folgen und Kosten von Langzeitarbeitslosigkeit (Destabilisierung, Suchtverhalten, Verwahrlosung,

Kriminalität etc.) verhindert oder reduziert werden.

- Der Drehtüreffekt ALV – Sozialhilfe – ALV wird verhindert, weil mit AIZ keine Rahmenfristen aufgebaut werden können.

Risiken

- Ein mögliches Risiko besteht in der Fehlzuzuweisung von Langzeitarbeitslosen durch das RAV. Dies kann jedoch durch eine gezielte Schulung der RAV-Beratenden vermieden werden, die bei Einführung des AIZ erfolgen muss.
- Es wird versucht Kosten zu senken durch «Abschiebung» ins AIZ.

8 Volkswirtschaftlicher Nutzen

AIZ generiert Beiträge an die Volkswirtschaft, indem:

- AIZ-Teilnehmende und AIZ-Anbieter Sozialversicherungsbeiträge entrichten,
- AIZ-Anbieter neue, niederschwellige Arbeitsplätze schaffen und Wertschöpfung generieren,
- Arbeiten in der Schweiz gehalten werden, die sonst ins Ausland ausgelagert würden und so das vorhandene Potenzial von nicht hochqualifizierten Arbeitsplätzen genutzt wird,
- von den AIZ-Teilnehmenden und Mitarbeitenden des AIZ-Anbieters Einkommenssteuern entrichtet werden,
- Mehrwertsteuern auf den Umsätzen bezahlt werden, die durch die AIZ-Teilnehmenden am Markt erwirtschaftet werden.

9 Pilotversuch

9.1 Vorgehen

Gestützt auf Artikel 75 AVIG wurde AIZ im Rahmen eines Pilotprojekts getestet und ausgewertet.

Dazu gelangte die kantonale Dienststelle Wirtschaft und Arbeit (wira) des Kantons Luzern an die Dock Gruppe, St. Gallen, mit dem Vorschlag, Arbeitslose, die sich in einer noch laufenden Rahmenfrist befinden, im Dock Luzern anzustellen. Die Dock Gruppe, die sich bisher ausschliesslich auf die Arbeitsintegration von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern beschränkte, war mit dem Versuch einverstanden. Darauf beantragte die wira beim SECO, einen entsprechenden Pilotversuch durchführen zu dürfen. Das SECO erteilte nach der Bewilligung der Aufsichtskommission der wira diesen Auftrag.

Im Rahmen dieses Pilotversuchs sollte untersucht werden, ob die Menschen durch die Arbeit im Dock ihre Arbeitsfähigkeit aufbauen bzw. zumindest erhalten können. Gleichzeitig sollte ein Modell erarbeitet werden, das im Aussteuerungsfall einen nahtlosen Übergang in die Sozialhilfe gewährleisten kann. Und schliesslich interessierte das SECO, wie vielen von den Arbeitnehmenden im Pilotversuch es gelingen würde, sich selbständig wieder in den Ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, obwohl die RAV ihre Chancen als sehr gering einstufen. Projektstart war der 1. Januar 2011.

9.2 Evaluation

Das SECO beauftragte ein Evaluationsteam, folgende Fragen zu klären:

- Erweist sich der AIZ bei der definierten Zielgruppe hinsichtlich der Erhaltung der Arbeitsmarktfähigkeit, der nachhaltigen Ablösung aus der ALV und im Idealfall der Integration in den Ersten Arbeitsmarkt als wirkungsvoll?
- Kann der für die Integration in den Ersten Arbeitsmarkt hinderliche Drehtüreneffekt durch den AIZ unterbunden werden?
- Inwieweit gelingt es durch den AIZ mehr Versicherte bei entsprechender Wirtschaftslage aus der ALV abzumelden oder im Idealfall in den Ersten Arbeitsmarkt zu integrieren und das Abrutschen in die Armut zu verhindern?

Dazu wurden mit dem Start des Pilotversuchs zwei Evaluationen in Auftrag gegeben:

- Büro BASS sollte zusammen mit der Hochschule Luzern die Ergebnisse des Projekts qualitativ und quantitativ auswerten und erste Befunde zur Wirkung des Pilotversuchs liefern.
- Egger, Dreher & Partner wurde mit der Analyse der Finanzierungsaspekte beauftragt.

9.3 Quantitative und qualitative Auswertung

- 35 Prozent der Teilnehmenden, die als schwer vermittelbar eingeschätzt wurden, gelang die vorzeitige Ablösung aus der ALV. Sie fanden vor Ablauf des Taggeldanspruchs eine Stelle im Ersten Arbeitsmarkt. Die Arbeit im AIZ konnte den Teilnehmenden die Chancen bieten, ihre Arbeitsmarktfähigkeit so weit aufzubauen, dass sie wieder fit für den Ersten Arbeitsmarkt waren. Zentrale Elemente waren dabei laut Rückmeldung seitens der AIZ-Teilnehmenden der fehlende Bewerbungsdruck und die geregelte Anstellung.
- 38 Prozent der Teilnehmenden konnte dank Refinanzierungszusagen der Sozialhilfe nahtlos weiterbeschäftigt werden.
- Für die übrigen Teilnehmenden konnte das Dock Luzern keine Anschlussfinanzierung finden, da entweder die kommunalen Sozialämter keine Refinanzierung übernehmen wollten oder die Arbeitnehmenden keinen Sozialhilfeanspruch hatten. Es konnte allerdings nicht überprüft werden, ob diese Teilnehmenden in anderen Programmen untergekommen waren bzw. welche Anschlusslösungen für sie gefunden wurden.
- Die Anstellung im AIZ hatte insgesamt eine positive Wirkung auf die persönliche Befindlichkeit der Teilnehmenden und den Erhalt ihrer Arbeitsfähigkeit. Die Arbeitsfähigkeit konnte insbesondere dort, wo sie bei Arbeitsaufnahme auf einem sehr tiefen Niveau lag, verbessert werden. In jenen Fällen, wo sie bereits bei Einstieg intakt war, konnte dieses Niveau gehalten oder bis zur Arbeitsmarktfähigkeit gesteigert werden.

9.4 Finanzevaluation

- Die ALV bezahlte keine Programmbeiträge, sondern refinanzierte ausschliesslich die Lohnkosten (inkl. Arbeitgeberbeiträge AHV/ALV) für die Teilnehmenden. Durch die Refinanzierung der Löhne entstanden für die ALV im Vergleich zu einem Verbleib beim RAV Mehrkosten von CHF 19 pro Tag, was vergleichsweise wenig ist.
- Dem Betriebsaufwand im Rahmen von AIZ standen Erträge aus Verkäufen von Produkten

und Dienstleistungen am Markt in derselben Höhe gegenüber, d.h. AIZ verursachten keine zusätzlichen Kosten.

- Die AIZ-Arbeitsplätze wurden beim AIZ-Anbieter klar abgegrenzt und unter einer eigenen Kostenstelle geführt. Die Beiträge für die Abgeltung zentral erbrachter Leistungen innerhalb des Trägers wurden nachvollziehbar ausgewiesen.
- Die für eine Kosten-Nutzen-Berechnung notwendige Vergleichsgruppe konnte aufgrund der grossen Heterogenität der Teilnehmenden statistisch zu wenig abgesichert werden. Werden aber die Kosten der Pilot-Gruppe mit den Kosten derjenigen Personen verglichen, die auf eine Teilnahme verzichtet haben und weiterhin vom RAV betreut wurden, war das Projekt bereits kostenneutral. Und die erfolgreiche Vermittlung von 14 Teilnehmenden oder 38 Prozent gibt schliesslich einen klaren Hinweis auf eine positive Kosten-Nutzen-Bilanz.

9.5 Empfehlungen des Evaluationsteams für den weiteren Betrieb

- Die zuweisende Stelle soll verstärkt prüfen, ob die Befreiung vom Bewerbungsdruck in Kombination mit einer geregelten Arbeitstätigkeit für die betreffende Person neue Chancen eröffnen kann.
- Die Freiwilligkeit des AIZ ist zentral und muss beachtet werden.
- Eine Anschlusslösung muss von Anfang an berücksichtigt werden, insbesondere aber, wenn weniger als sechs Monate bleiben bis zur Aussteuerung. Dabei ist auch eine Zusammenarbeit mit der IV zu prüfen.
- Alle Versicherten sollten ungehindert Zugang zu Förderung und Unterstützung erhalten.
- Jeder Auftrag ist auf ordnungspolitische Unbedenklichkeit zu prüfen.
- Der Personalverleih muss zu marktüblichen Preisen angeboten werden.
- Der AIZ-Anbieter muss auf jeden Fall eine getrennte Rechnung führen, auch wenn es sich dabei nicht um eine eigene Firma handelt.

10 Multiplikation des Modells in anderen Kantonen

Die Evaluationen haben gezeigt, dass das Dock Luzern und die dahinter stehende Dock Gruppe, St. Gallen, in der Lage waren, AIZ erfolgreich aufzubauen und zu betreiben.

Um eine breitere Basis für die Wirkungsmessung zu erhalten und gleichzeitig eine weiter gefasste Bedürfnisabklärung vorzunehmen, soll in einem nächsten Schritt geprüft werden, ob es auch anderen Anbietern in anderen Kantonen gelingt, AIZ erfolgreich umzusetzen.