

Zusammenfassung der Evaluation des Pilotprojektes „ArbeitPlus“

Ausgangslage

Die in der Baubranche der Zentralschweiz tätigen Betriebe der Käppeli Holding AG beschäftigten anfangs 1998 rund 300 Arbeitnehmer. Aufgrund der schlechten Auftragslage wurde der Abbau von 60 - 70 Arbeitsplätzen erwogen. Mit einer an die Auftragslage angepassten Reduktion der jährlichen Gesamtarbeitszeit (um maximal 20%) strebte die aus der Käppeli Holding AG und der Gewerkschaft GBI bestehende Trägerschaft die Erreichung folgender Ziele an:

1. Kurz-, mittel- und längerfristige Erhaltung der bestehenden rund 300 Arbeitsplätze (anstelle der Streichung von 60 – 70 Stellen),
2. Erhöhung der Vermittlungsfähigkeit der Teilnehmer auf dem Arbeitsmarkt durch Weiterbildung und
3. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe der Käppeli Holding AG durch die Weiterbildung der Mitarbeiter.

Die Aufsichtskommission der ALV bewilligte im Herbst 1997 ArbeitPlus als arbeitsmarktlches Pilotprojekt (gemäss Art. 110a AVIG). Es wurde vereinbart, dass die ALV die gesamten Kosten der geplanten Weiterbildung sowie 50% der Arbeitszeit- bzw. Verdienstausfälle übernimmt. Die Arbeitnehmer, denen während der Projektdauer ein Kündigungsschutz gewährt wurde und die Arbeitgeber trugen je 25% der verbleibenden Kosten der Verdienstausfälle.

Umsetzung

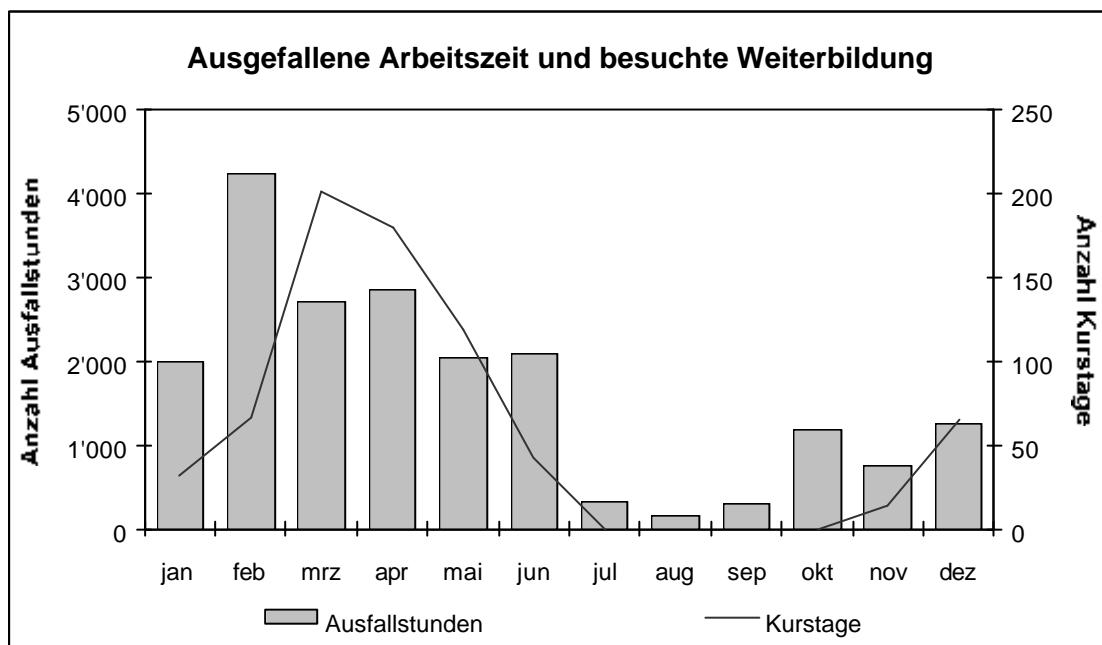
Arbeitszeitreduktion

Während des Pilotprojekts ArbeitPlus fielen insgesamt rund 20'000 Arbeitsstunden aus. Dies entspricht 4.9% des Solls der Jahresarbeitszeit, aber nur rund einem Viertel des von der Trägerschaft maximal erwarteten Ausmaßes. Die eingetretenen Arbeitszeitreduktionen variierten von Betrieb zu Betrieb, konzentrierten sich aber mehrheitlich auf die Monate Dezember bis April. Der Vollzug hinsichtlich der Minimierung der Ausfallzeiten bzw. der Anpassung an die Auftragslage sowie der Verteilung der Arbeitszeitreduktionen auf die Mitarbeiter war gut. Die Bestimmungen des Landesmantelvertrages des Bauhauptgewerbes wurden eingehalten.

Weiterbildung

In Zusammenarbeit mit 14 verschiedenen Kursveranstaltern wurden 50 Kurse und 718 Kurstage realisiert. Das realisierte Kursvolumen ist relativ gering, gemessen am Arbeitszeitausfall von 4,9% entspricht es aber den Zielsetzungen der Trägerschaft, obwohl der Aufwand zur Bereitstellung des Kursangebots zu Beginn unterschätzt wurde und die Weiterbildung nicht wie geplant auf die Wintermonate konzentriert

werden konnte. Die inhaltliche Ausrichtung am arbeitsmarktlich Erforderlichen hätte durch den Einbezug von (auf die Baubranche spezialisierten) RAV-Personalberatern oder durch eine begleitende, externe Evaluation verbessert werden können. Die mit der Programmkommission gewählte Projektorganisation war zweckmässig. Bewährt haben sich die rollende Planung und der periodisch zu erstellende Kurskalender als organisatorische Massnahme zur Sicherstellung der Kontinuität der Weiterbildung. Ein Optimierungspotenzial wurde bei der arbeitsmarktlich ausgerichteten Abklärung der Weiterbildungsbedürfnisse der Kursbesucher sowie bei der Information der Projektteilnehmer geortet. Die Eckdaten der Umsetzung des Pilotprojekts sind in der nachfolgenden Figur graphisch zusammengefasst:



Figur 1: Umfang der während des Pilotprojekts ArbeitPlus ausgefallenen Arbeitszeit und der besuchten Weiterbildung

Zielerreichung

Arbeitsplatzsicherung

Ursprünglich nahmen zehn Betriebe mit insgesamt 304 Mitarbeitenden an ArbeitPlus teil. Per Mitte 1998 wurden drei Betriebe mit 157 Arbeitnehmern durch die Holding veräussert. Diese schieden aus dem Pilotprojekt aus. Im Betrieb Käppeli AG Einsiedeln kam es in der Folge zu einer Restrukturierung: Der Mitarbeiterbestand wurde von 75 auf 27 Arbeitnehmer reduziert, wobei auch 16 Entlassungen vorgenommen wurden. Insgesamt verzeichneten die drei aus der Holding ausgegliederten Betriebe nach Abschluss des Pilotprojekts 50 Arbeitsplätze weniger als zu Beginn. Dadurch wurde die Evaluation des Ziels der Arbeitsplatzerhaltung erschwert. Folgende zwei Situationen werden unterschieden:

- **Erhaltung der Arbeitsplätze in den Betrieben, die bis zum Abschluss von ArbeitPlus in der Käppeli Holding verblieben:**

Von den 147 Mitarbeitern der nicht veräusserten Betriebe wurden während der Projektdauer acht Stellen abgebaut (-5.4%, dabei erfolgten zwei Entlassungen aus disziplinarischen Gründen). Im gleichen Zeitraum ging im Kanton die

Beschäftigung im Bauhauptgewerbe um 10% zurück. In den nicht veräusserten Betrieben konnte das Ziel, die zu Projektbeginn vorhandenen Stellen zu erhalten, nicht erreicht werden. Der Stellenabbau war aber geringer als in den übrigen Betrieben des Bauhauptgewerbes im Kanton.

- **Arbeitsplatzerhaltung in allen Betrieben, die bei Programmbeginn der Käppeli Holding angehörten:**
Während des Pilotprojekts ArbeitPlus wurden insgesamt 58 von ursprünglich 304 Arbeitsplätzen abgebaut. Dies entspricht einer Abnahme von gut 19% und liegt über dem im kantonalen Durchschnitt verzeichneten Beschäftigungsrückgang im Bauhauptgewerbe.

Die Bilanz des Pilotprojekts ArbeitPlus in bezug auf seine prioritäre Zielsetzung fällt angesichts dieser empirischen Evidenz mindestens dann ernüchternd aus, wenn davon ausgegangen wird, dass die Veränderungen in den veräusserten Betrieben mitzuberücksichtigen sind. Das Ausmass des Stellenabbaus entspricht dann in etwa den Befürchtungen der Trägerschaft über die Anzahl der gefährdeten Arbeitsplätze bei Projektbeginn. Die Strukturbereinigung hat auch während des Pilotprojekts stattgefunden, wofür auch der Verkauf eines Teils der Betriebe spricht. Die am Projekt teilnehmenden Betriebe waren davon stärker betroffen, als andere im Kanton Schwyz domilizierte Unternehmen des Bauhauptgewerbes.

Durch das implementierte Arbeitszeitmodell konnte kein über das Projektende hinausreichender Beschäftigungseffekt erzielt werden. Das Ausmass der mit einzelnen Arbeitnehmern nach Projektende individuell vereinbarten Arbeitszeitreduktionen war mit insgesamt 45-Stellenprozenten zu gering, um Kündigungen zu verhindern oder neue Arbeitnehmer einzustellen. Die Ausschöpfung des Potenzials für weitere Arbeitszeitreduktionen scheiterte an Widerständen in den Betrieben.

Arbeitsmarktliche Vermittlungsfähigkeit

Bei einigen bereits gut qualifizierten Teilnehmern wurde durch die besuchten Kurse eine berufliche Spezialisierung festgestellt. Die arbeitsmarktliche Vermittlungsfähigkeit konnte jedoch kaum gefördert werden. Dazu war die realisierte Weiterbildung zu wenig auf die arbeitsmarktlch angezeigten Bedürfnisse der Teilnehmenden ausgerichtet, die im Vorfeld des Projekts nicht ausreichend abgeklärt wurden. Der Schwerpunkt der besuchten Weiterbildung bildete die Vermittlung von berufsbezogenen Fähigkeiten, was angesichts der Arbeitsmarktsituation nicht angemessen war. Zur Aneignung von persönlichkeitsbezogenen, breiter anwendbaren Fähigkeiten waren die bereitgestellten Angebote zu wenig spezifisch, die Dauer der Kurse zu kurz und der Bildungsprozess zu wenig stetig.

Betriebliche Wettbewerbsfähigkeit

Der Verzicht auf die „Bagatellklausel“¹ führte dazu, dass der anrechenbare Verdienstausfall bei ArbeitPlus wesentlich höher lag, als dies bei Kurzarbeit der Fall

1 Die sog. „Bagatellklausel“ ist die in Art. 32 Abs. 1 lit. b AVIG geregelte Bestimmung, dass mindestens 10% der betrieblichen Arbeitszeit ausfallen muss, damit der Arbeitsausfall beim Instrument Kurzarbeit anrechenbar ist.

gewesen wäre. Für den Vergleich mit dem Instrument Kurzarbeit hat der höhere anrechenbare Verdienstausfall (auf der Basis der tatsächlich eingetretenen Arbeitszeitausfälle) zur Folge, dass die finanzielle Beteiligung von ALV und Arbeitnehmer um insgesamt 230'000 Fr. höher ausfiel und diejenige der Betriebe sich um den gleichen Betrag reduzierte. Dem stehen Eigenleistungen der Trägerschaft bei der Durchführung des Projekts im Umfang von rund 2'200 Stunden gegenüber. Der Vorteil der Anrechenbarkeit von geringfügigen Arbeitszeitausfällen wird ausserdem dadurch relativiert, dass Arbeitszeitausfälle von über 20% nicht hätten angerechnet werden können und dass sich die Betriebe in grösserem Umfang an den Verdienstausfällen beteiligten als bei Kurzarbeit. Bei grösseren Arbeitszeitausfällen (>10%) wäre ArbeitPlus aufgrund des vereinbarten Kostenverteilungsschlüssels für die ALV günstiger und für die Betriebe teurer zu stehen gekommen als Kurzarbeit.

Schwarzarbeit

Das Pilotprojekt hat keine Anreize zur Förderung der Schwarzarbeit vermittelt. Die Disponibilität und Planbarkeit der „arbeitsfreien“ Zeit, zwei wichtige Voraussetzungen, um schwarz arbeiten zu können, waren beim Projekt nicht gegeben.

Kosten der Massnahme

Die Kosten der Durchführung des Pilotprojekts belaufen sich auf insgesamt rund 813'000 Fr. Davon tragen Arbeitnehmer und Arbeitgeber je 170'000 Fr. Die ALV beteiligt sich mit rund 440'000 Fr. an den Kosten des Pilotprojekts, wovon circa 100'000 Fr. auf den Bildungsteil entfallen. Der Parifonds hat rund 35'000 Fr. zur Finanzierung des Bildungsteils beigetragen.

Insgesamt sind die Kosten der effektiv eingetretenen Arbeitszeitausfälle beim Projekt ArbeitPlus und bei der Kurzarbeit identisch. Die anrechenbaren Verdienstausfälle belaufen sich bei der Kurzarbeit wegen der „Bagatellklausel“ jedoch nur auf 377'000 Fr. Beim Modell ArbeitPlus betragen diese 677'000 Fr. Dies wirkt sich insbesondere auf die Verteilung der angefallenen Kosten aus. Im Vergleich zur Kurzarbeit steigt bei ArbeitPlus die durch die eingetretenen Arbeitszeitausfälle verursachte finanzielle Belastung der ALV um 135'000 Fr., diejenige der Arbeitnehmer um 94'000 Fr. Unter Berücksichtigung der Weiterbildung liegen die Kosten der ALV beim Modell ArbeitPlus um insgesamt circa 235'000 Fr. höher bei der Kurzarbeit. Die Alternative „Nichts-tun“, d.h. 60 - 70 Entlassungen hinzunehmen, hätte schätzungsweise Kosten von ungefähr 1.2 Mio. Fr. verursacht und wäre für die ALV und die Arbeitnehmer mit negativen finanziellen Folgen verbunden gewesen.

Folgerungen

Im Falle des Pilotprojektes zeigte sich, dass wirtschaftlich bedingte Restrukturierungen zur partiellen Auflösung der im Arbeitszeitmodell getroffenen Vereinbarungen führen können (ein Teil der Betriebe trat nach der Veräusserung aus dem Modell aus). Im Pilotprojekt konnte umstrukturierungsbedingter Stellenabbau nicht verhindert bzw. durch Teilzeitarbeit auf die Beschäftigten verteilt werden.

Die Erfahrungen mit ArbeitPlus haben einem Teil der Beschäftigten die Möglichkeiten von Teilzeitarbeit vermittelt. Weil ein gestiegener Anteil der ArbeitPlus-Teilnehmer eine Teilzeitarbeit (mit Lohnausfall) auch bei guter Auftragslage in Betracht zieht, kann davon ausgegangen werden, dass ArbeitPlus einen nachhaltigen Beitrag an die Verteilung des knappen Arbeitsvolumens auf mehr Beschäftigte leistete.

Die Art der erforderlichen Weiterbildung hängt entscheidend von der arbeitsmarktlichen Situation ab. Bei bevorstehenden strukturellen Bereinigungen in der Branche muss sich die Weiterbildung auf die Verbesserung der Schlüsselqualifikationen und auf die Aneignung von Kompetenzen konzentrieren, die eine Vermittlung der Teilnehmer auch ausserhalb der mit Strukturproblemen kämpfenden Branche ermöglicht. Wird ArbeitPlus bei Strukturproblemen eingesetzt, muss daher die Weiterbildung entsprechend konzipiert und gezielt auf die Arbeitnehmer mit dieser Art von Weiterbildungsbedarf ausgerichtet werden. Das setzt aber voraus, dass die Allokation der Weiterbildung aufgrund einer Bedürfnisabklärung und geplant erfolgt. Die erforderlichen Weiterbildungsangebote werden dann anspruchsvoller, dauern tendenziell länger und sollten im Einzelfall nicht durch kurzfristige betriebliche Kapazitätsbedürfnisse unterlaufen werden. Bei konjunkturellen Arbeitsmarktproblemen ist die Weiterbildung stärker auf die brancheninterne Zusatzqualifikation, aber auch auf Schlüsselqualifikationen auszurichten.

Nutzen des Modells für die Beteiligten

ArbeitPlus erlaubt den Ausgleich von Kapazitätsschwankungen mit geringen Kosten für den **Arbeitgeber**: die Beteiligung an den Lohnausfällen und zusätzlicher Aufwand für die betriebsinterne Organisation und Abrechnung von ArbeitPlus und der Weiterbildung. Die Arbeitgeber können die Beschäftigung (innerhalb des gegebenen Rahmens von 80 – 100%) sehr präzise der Auslastung anpassen, saisonale Schwankungen können abgedeckt und Transaktionskosten bei Entlassungen und Wiedereinstellungen vermieden werden. Zudem verbessern die Weiterbildungsangebote von ArbeitPlus die Qualifikation ihrer Angestellten ohne Kosten für den Betrieb. Gegenüber der Kurzarbeit haben die Arbeitgeber einen beträchtlich grösseren Spielraum für flexible Arbeitszeitreduktionen.

Die **Arbeitnehmer** profitieren von der Arbeitsplatzerhaltung bei einer geringen Kostenbeteiligung bei reduzierter Beschäftigung. Das Weiterbildungsangebot ist eine Chance, das bei richtiger Ausgestaltung ihre langfristigen Beschäftigungsoptionen erhöht.

Aus der Sicht der **ALV** hängt die Wirkung von ArbeitPlus von der arbeitsmarktlichen Situation in der Branche, von der Umsetzung des Modells und von den Alternativen ab. Bei Strukturproblemen in der Branche bietet ArbeitPlus mit einem guten Weiterbildungsprogramm Chancen zur Verringerung strukturell ausgelöster Arbeitslosigkeit: In einer Übergangsphase wird der Einbruch des Arbeitsvolumens auf die Beschäftigten im jeweiligen ArbeitPlus-Betrieb verteilt und gleichzeitig mit Weiterbildung die Vermittlungsfähigkeit ausserhalb der bisherigen Strukturen verbessert. Bei konjunkturellen Beschäftigungsproblemen ist ArbeitPlus für die ALV günstiger als konjunkturell bedingte Entlassungen, verursacht aber höhere Kosten als Kurzarbeit. Problematisch ist die Möglichkeit, dass ArbeitPlus zur Abfederung geringfügiger sowie saisonal bedingter Beschäftigungsschwankungen eingesetzt

wird.

Aus der Sicht der ALV ist ein arbeitsmarktlich austariertes Weiterbildungsprogramm zentral, um nachhaltige Wirkungen (Beschäftigung, bzw. Einsparungen von ALV-Geldern) zu erzielen.

Vergleich mit dem Instrument Kurzarbeit

Die Beurteilung von ArbeitPlus hängt von der Einschätzung der Branchensituation ab.

Wird angenommen, dass der **Beschäftigungsengpass konjunkturell bedingt** ist, kann die Wirkungsweise des Modells ArbeitPlus mit derjenigen des Instruments Kurzarbeit verglichen werden. Wichtige Unterschiede bestehen in den Anspruchsvoraussetzungen: Im Gegensatz zu ArbeitPlus sind bei der Kurzarbeit Bagatellausfälle (weniger als 10%) und branchenübliche saisonale Beschäftigungsschwankungen nicht anspruchsberechtigt. Die stark auf die Vermittlung von beruflichen Qualifikationen ausgerichtete Weiterbildung ist für einen eindeutig nur konjunkturell bedingten Beschäftigungsengpass nicht unbedingt erforderlich. Da in der Realität kaum ausschliesslich konjunkturelle Beschäftigungsprobleme auftreten, liefert die Weiterbildung von ArbeitPlus einen Beitrag zur nachhaltigen Beschäftigungssicherung durch Verbesserung der persönlichen Qualifikationen und der Vermittelbarkeit, der bei der Kurzarbeit fehlt.

Ist der **Strukturwandel** in einer Branche hingegen **nicht abgeschlossen**, weist das Modell gerade wegen der Möglichkeit zur Weiterbildung gegenüber der Kurzarbeit, die nur zu einem Hinausschieben der Stellenabbau führt und keine Perspektiven eröffnet, Vorzüge auf. Gezielte Investitionen in die Fähigkeiten und Kompetenzen von Arbeitnehmern einer dem Strukturwandel unterworfenen Branche sind volkswirtschaftlich sinnvoll, wenn die dabei erworbenen Kompetenzen ihre Vermittelbarkeit auch ausserhalb der Branche begünstigen. Dazu muss der Weiterbildung und der Vermittlung von sog. Schlüsselqualifikationen absolute Priorität eingeräumt werden. Die Kosten des Strukturwandels lassen sich mit einer derartigen Regelung gleichmässiger verteilen.

ArbeitPlus als neue arbeitsmarktliche Massnahme?

Durch den Einbau der Weiterbildung in das Arbeitszeitmodell erhält ArbeitPlus eine dynamische Dimension, die beispielsweise der Kurzarbeit fehlt und die bei den heute üblichen, mindestens teilweise strukturell bedingten Beschäftigungsproblemen grosse Bedeutung haben kann. Die Verbesserung der Vermittelbarkeit durch Weiterbildung erhöht die Nachhaltigkeit der arbeitsmarktlichen Massnahme und macht ArbeitPlus zu einer potentiell zukunftsweisenden Massnahme. Diese Einschätzung gilt aber nur, wenn die folgenden Voraussetzungen oder Rahmenbedingungen eingehalten werden:

Die Anforderungen an die Weiterbildung sind hoch: Sie müssen auf den Arbeitsmarkt und die Bedürfnisse/den Bedarf der ArbeitPlus-Teilnehmer abgestimmt sein. Die Einhaltung dieser Anforderungen ist eine Herausforderung an die ALV bzw. an die potentiellen Träger von ArbeitPlus-Modellen.

ArbeitPlus soll nicht zu einem Instrument zum Ausgleich saisonaler oder geringfügiger Beschäftigungsschwankungen durch die ALV werden. Geeignete Schwellen und Voraussetzungen / Vorgaben sind einzuführen.

Der Einsatz von ArbeitPlus zum Finetuning von Auslastung und Beschäftigung muss vermieden werden, da sonst die Planung der Weiterbildung und der kontinuierliche Vollzug der Weiterbildung gefährdet wird.