

Arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM)

# Administration bremst Innovation

**Bildungs- und Eingliederungsprogramme erhalten von den Behörden starre Vorgaben, und die Aufträge werden immer wieder neu ausgeschrieben. Dies behindert die Innovationskraft und die stetige Verbesserung der Massnahmen.**

Von **Christophe Dunand**, Generaldirektor der Sozialfirma **Réalise**

Seit den 1990er-Jahren haben sich die Bildungs- und Eingliederungsprogramme für stellensuchende Sozialhilfe-, ALV- und IV-Bezüger vervielfacht. In allen Kantonen haben verschiedenste private Organisationen neue Massnahmen für die Arbeitsintegration entwickelt, die auf die besonderen Bedürfnisse einzelner Regionen und Personengruppen abgestimmt sind. So sind immer mehr gemeinnützige und gewinnorientierte Sozialfirmen entstanden.

### Kontraproduktive Anforderungen

Das Hauptziel der gemeinnützigen Organisationen ist die Bereitstellung von Bildungs- und Eingliederungsangeboten für gering qualifizierte Personen. Gewinnorientierte Unternehmen sind hingegen eher auf eine höher qualifizierte Klientel ausgerichtet. Mit den Jahren hat sich ein regelrechter Bildungs- und Eingliederungsmarkt entwickelt. Leider fehlen fundierte Zahlen zu den Beiträgen von Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe und Invalidenversicherung, doch diese dürften zusammen mehr als eine Milliarde Franken pro Jahr betragen. Solch hohe Summen erfordern zweifellos klare Regeln für die Verwendung und Verwaltung der Gelder. Doch diese dürfen den angestrebten politischen Zielen nicht im Wege stehen.

Seit 30 Jahren bin ich Direktor einer Sozialfirma. In dieser Zeit habe ich zahlreiche Führungspersonen und Fachleute aus diesem Bereich kennengelernt – beispielsweise im Verband Arbeitsintegration Schweiz –, an vielen Tagungen teilgenommen und als Dozent an der Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) gelehrt. Dabei habe ich die Erfahrung gemacht, dass die hohen administrativen Anforderungen, die von den meisten Behörden gestellt werden, die Innovationskraft und die stetige Verbesserung der Massnahmen und der Angebotsqualität behindern.

Diese bereits heute problematische Situation dürfte sich mit der Digitalisierung und dem damit verbundenen Wandel des Arbeitsmarkts noch verschärfen. Wenn, wie vermutet wird, in 20 Jahren nur noch die Hälfte der heutigen Berufe existiert, müssen wir auch die Hälfte der Bildungs- und Eingliederungsprogramme anpassen. Wie diese Anpassung genau aussehen muss, wissen wir heute noch nicht, sie wird aber auf jeden Fall hohe Flexibilität und Innovationsfähigkeit erfordern.

### Zweierlei Mass

Die Schweizer Politik legt grossen Wert darauf, dass die Rahmenbedingungen für Unternehmen Innovation und Entwicklung ermöglichen. Bürokratie gilt als Hemmschuh und sowohl der Bund als auch die Kantone wollen sie abbauen. Im Bildungs- und Integrationsbereich aber werden private Anbieter häufig wie halböffentliche Unternehmen behandelt und

### Es wird nicht Qualität, sondern Preisdrückerei gefördert.

müssen staatliche Vorgaben erfüllen, die kein KMU akzeptieren würde. Die Innovationen im Bereich Arbeitsintegration sind eher sozialer als technologischer Natur und werden deshalb nicht als solche wahrgenommen, obwohl es noch vor drei Jahrzehnten überhaupt keine entsprechenden Angebote gab.

Ich möchte die übertriebenen Anforderungen an einigen Beispielen illustrieren: In aller Regel lassen die auftraggebenden Kantone ihren Auftragnehmern kaum Spielraum beim Einsatz der zugesprochenen Mittel. Das Budget ist klar vorgegeben, jede zusätzliche Stelle muss bewilligt werden, jede Ausgabe wird überprüft, obwohl

die Buchführung von einem Revisor kontrolliert wird und die Jahresrechnung von gemeinnützigen Organisationen öffentlich ist. Gleichzeitig sind die Anforderungen für gewinnorientierte Anbieter deutlich tiefer, obwohl hier oft die Profitmaximierung im Vordergrund steht. Gemeinnützige Organisationen müssen Ertragsüberschüsse zurückerstatten, können also keine Reserven für Innovation oder für schwierige Jahre anlegen. Erzielen sie dagegen Verluste, müssen sie sich meistens selber helfen. Das entbehrt jeglicher unternehmerischer und sozialer Logik.

### Öffentliche Beschaffung

Die öffentlichen Ausschreibungsverfahren, die in vielen Kantonen zur Anwendung kommen, haben deutlich mehr Nachteile als Vorteile. Die Aufträge werden in der Regel für einen Zeitraum von vier Jahren ausgeschrieben. Für die Definition des Angebots, die öffentliche Ausschreibung und die Auswahl der Offerten muss mindestens ein Jahr eingerechnet werden, das heisst, das Programm ist für mindestens fünf Jahre fixiert. Der Auftragnehmer kann nicht auf die sich rasch ändernden Bedürfnisse der Stellensuchenden eingehen, weil er vom offerierten Programm nicht abweichen darf. Dadurch sind die Massnahmen schon bald nicht mehr auf dem neusten Stand und die Ergebnisse verschlechtern sich.

Viele Mitglieder von Arbeitsintegration Schweiz haben die Erfahrung gemacht, dass bei öffentlichen Ausschreibungen letztlich immer der Preis entscheidet, selbst wenn dieser nicht das einzige Zuschlagkriterium ist. So wird nicht Qualität, sondern Preisdrückerei gefördert. Werden Bildungs- oder Eingliederungsprogramme zu einem tieferen Preis angeboten, müssen Stellen gekürzt

und/oder Löhne gesenkt werden. Und das in einer Branche, die meiner Erfahrung nach weit davon entfernt ist, zu hohe Löhne zu zahlen oder zu viel Personal anzustellen.

#### **Die Grossen werden bevorzugt**

Öffentliche Ausschreibungen begünstigen zudem grosse Organisationen. Wie auch im Bauwesen können kleine Leistungserbringer die schwerfälligen und komplexen Verfahren nicht bewältigen. Dabei ist bekannt, dass KMU mit häufig weniger als zehn Mitarbeitenden die wichtigsten Innovationsmotoren unserer Wirtschaft sind. Was aber, wenn künftig nur noch Grossorganisationen den Bildungs- und Eingliederungsbereich dominieren?

Für die Umsetzung von arbeitsmarktlichen Massnahmen sind umfangreiche Investitionen und eine vollständige Unternehmensstruktur notwendig. Das gilt besonders für soziale Organisationen der Arbeitsintegration, die Werkstätten einrichten und interessante Produktionsaufträge für die auszubildenden Personen akquirieren müssen. Wenn die Programme alle vier Jahre neu vergeben werden, ist das eine enorme Verschwendung von Ressourcen und kann dazu führen, dass die Verantwortlichen angesichts der grossen finanziellen und personellen Risiken aussteigen. Das ist besonders bedauerlich, weil gerade die praxisorientierte Bildung nach dem Modell der Berufslehre als besonders wirksam für die Eingliederung von gering qualifizierten Personen gilt.

Das Risiko ist gross, dass innovative Lösungen und Verbesserungen an den hohen administrativen Hürden scheitern. Das kann dazu führen, dass Bildungs- und Eingliederungsmassnahmen weniger wirksam sind, wodurch wiederum höhere Sozialausgaben entstehen und mehr ausländische Arbeitskräfte angestellt werden müssen, um den Bedarf der Wirtschaft zu decken. Ist das nicht ein klarer Widerspruch zu den erklärten Zielen der Bildungs- und Eingliederungspolitik?

## Die Sicht des SECO

# **Wirtschaftlichkeit und Qualität**

**Öffentliche Ausschreibungsverfahren sind zielführend und sichern die Gleichbehandlung zwischen gewinnorientierten und gemeinnützigen Anbietern. Das SECO ist zudem bemüht, die Verfahren zu vereinfachen.**

---

Von Damien Yerly, Ressortleiter Markt und Integration beim SECO

---

Das SECO hat seit den frühen 2000er-Jahren zahlreiche Änderungen initiiert, um die Verwaltung der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) stärker auf den Faktor Qualität auszurichten und gleichzeitig den administrativen Aufwand zu verringern. So wurden etwa die Mindestzahl an Jahresplätzen und die Maximaltarife abgeschafft und dafür Kostendächer, die den Akteuren mehr Spielraum lassen, eingeführt sowie Qualitätsstandards entwickelt.

Zudem werden nur die direkt mit der Umsetzung des AMM-Auftrags verbundenen Ausgaben berücksichtigt, sodass all-

---

**Es wurden Kostendächer, die den Akteuren mehr Spielraum lassen, eingeführt sowie Qualitätsstandards entwickelt.**

---

fällige Überschüsse ausgeschlossen sind. Diese Regelung gilt für gewinnorientierte und gemeinnützige Organisationen gleichermaßen. Die Gleichbehandlung ist somit sichergestellt.

**Gleichbehandlung soll gewährleistet werden**

Auch das öffentliche Ausschreibungsverfahren soll eine Gleichbehandlung gewährleisten. Der Bundesrat hat im Februar 2017 die Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB) und die Botschaft zum revidierten WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen von 2012 verabschiedet und dem Parlament zur Beratung überwiesen, wo beide

Geschäfte zurzeit behandelt werden. Auf kantonaler Ebene läuft das Genehmigungsverfahren für die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB). Die Kantone werden die Ergebnisse der eidgenössischen Beratungen abwarten, bevor die zuständige interkantonale Regierungs- und Direktorenkonferenz die Vereinbarung definitiv verabschiedet.

Wenn das BöB in der vorgelegten Form in Kraft tritt und die Kantone die IVöB genehmigen, müssen AMM-Leistungen künftig zwingend öffentlich ausgeschrieben werden. Auf diese Entscheidungen hat das SECO keinen Einfluss. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen dürfte sich die öffentliche Ausschreibung positiv auf die Wirtschaftlichkeit und die Qualität der AMM auswirken. Mehrere Kantone wie Bern, Zürich, St. Gallen und Luzern setzen diese Praxis überdies schon seit Jahren um.

**Der Schlüsselfaktor ist ein gezielter Einsatz von AMM**

Die richtige Massnahme zur richtigen Zeit für die richtige Person trägt zu einer raschen und langfristigen Wiedereingliederung bei. Die Kostenkontrolle sowie die systematische Überwachung des Nutzens und der Wirksamkeit jeder AMM sind für eine effiziente Verwaltung der AMM unabdingbar. Deshalb arbeitet das SECO zurzeit an einem Pilotprojekt für einen gezielteren Einsatz von AMM.