



Das Sanktionierungswesen muss revidiert werden

Pensionierung Interinstitutionelle Zusammenarbeit und Jugendarbeitslosigkeit sind seine besonderen Anliegen, Handlungsbedarf sieht er in der Prävention: Hermann Engler, Leiter des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) des Kantons Aargau, ging Ende Juli in Pension. Im Gespräch nimmt er Stellung zu seiner Arbeit und den Veränderungen innerhalb seines Amtes.

Text Robin Ziltener Fotos Martin Heimann

«der arbeitsmarkt»: Herr Engler, haben Sie nach 25 Jahren genug von Themen, die den Arbeitsmarkt betreffen?

Hermann Engler: Nein, gar nicht. Aber im Moment geniesse ich das Gefühl von Ungebundenheit. Mit der Zeit wird wohl das Bedürfnis kommen, wieder tätig zu sein. Volkswirtschaftliche und arbeitsrechtliche Fragen beschäftigen mich nach wie vor sehr, und ich möchte mich in diesen Bereichen weiter engagieren. Kontakte und Ideen sind vorhanden, konkret ist noch nichts.

Wie hat sich Ihre Arbeit im Verlauf Ihrer Amtszeit geändert?

H. E.: Als ich angefangen habe, hatte das KIGA, wie das Amt damals hiess, 25 Mitarbeitende. Wir waren noch für die Lufthygiene zuständig, und der Aufgabenbereich war wesentlich umfangreicher als gegen Ende meiner Amtszeit. Im ganzen Kanton waren nur ungefähr 200 Arbeitslose gemeldet, es war mir noch möglich, einmal im Monat die Akten aller Arbeitslosen anzuschauen. Bei meiner Pensionierung verfügte das Amt über 330 Mitarbeitende, und es gab über

10 000 Arbeitslose. Alles in allem also eine gewaltige Veränderung.

Haben Sie in der Anfangszeit mit den Arbeitslosen persönlich zu tun gehabt?

H. E.: Nicht direkt. Die Arbeitslosen mussten sich damals bei ihrer Wohngemeinde melden, die auch für die Arbeitsvermittlung zuständig war. Auf dem KIGA haben sich nur zwei Leute mit der Arbeitsvermittlung befasst. Ein Mann war zuständig für die männlichen Arbeitslosen, eine Frau für die weiblichen. Die Hauptaufgaben des AWA-Leiters lagen damals

im Bereich des Arbeitsinspektorats und umfassten vor allem arbeitsgesetzliche Bewilligungen und Planbewilligungsverfahren. Dazu kamen Aufgaben im Bereich Umwelt, die mich damals ziemlich beschäftigt haben.

In welchem Bereich waren die Veränderungen besonders ausgeprägt?

H. E.: Der ganze Aufgabenbereich hat sich verändert. Der Amtsleiter war damals auch Personalchef und erstellte das Budget selber, was angesichts des geringen Personalbestands ohne weiteres möglich war. Für diese Aufgaben und Funktionen, die es damals noch gar nicht gab – etwa Informatik und Controlling – gibt es heute Spezialistinnen und Spezialisten. Es ist ein Apparat entstanden, der wegen der Grösse und Komplexität heute zweifellos nötig ist. Dies brachte auch eine Entlastung des Amtsleiters, der sich nun stärker auf strategische und grundsätzliche Fragen konzentrieren kann.

Ich höre eine gewisse Wehmut heraus. Waren die Aufgaben am Anfang vielfältiger?

H. E.: Ja, das kann man schon so sagen. Der Amtsleiter war anfänglich für viele Sachbearbeiteraufgaben direkt zuständig und musste sich auch mit Detailproblemen intensiv befassen. Ausserdem wurde ich immer wieder mit mir anfänglich fremden Aufgaben konfrontiert und hatte dadurch eine Frontnähe, die ich später oft vermisste. Ich habe mir dann einfach die Zeit genommen, mich mit gewissen Fragen persönlich auseinander zu setzen. So zum Beispiel bei Vernehmlassungen zu Bundesgesetzen, die ich immer selber geschrieben habe, wobei das wohl auch in Zukunft auf Grund der politischen Bedeutung vom Amtsleiter selber gemacht wird. Insgesamt konnte ich mich zuletzt mit vielen Angelegenheiten nur noch in einem knapp genügenden Mass beschäftigen, und die Qualität der Arbeit war sicher nicht mehr die gleiche wie am Anfang, wo mehr Zeit da war.

Zur Person

Hermann Engler kam 1942 in Basel zur Welt. Nach dem Studium der Volkswirtschaft und dem Abschluss seiner Dissertation arbeitete er in der Basler Pharmaindustrie und als Hochschulassistent. Eigentlich hatte er vor, die wissenschaftliche Laufbahn einzuschlagen und an der Uni York (GB) mit einer Habilitationsarbeit zu beginnen, entschied sich dann aber für eine praktische Tätigkeit in der Verwaltung. 1972 trat das SP-Mitglied beim damaligen Beauftragten für Wirtschaftsfragen im Finanzdepartement des Kantons Aargau eine Stelle als Adjunkt an und wurde 1980 zum Leiter des Amtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) gewählt. Neben seiner Tätigkeit als KIGA- und späterer AWA-Leiter war Engler auf Bundesebene ein gefragter Experte und hat in verschiedenen Kommissionen mitgewirkt. Von 1998 bis 2003 präsierte er den Verband

Wie hat sich der Umgang mit dem Thema Arbeitslosigkeit verändert?

H. E.: Heute besitzt die Arbeitslosigkeit auch politisch einen viel grösseren Stellenwert, und der Einfluss des Bundes auf den Vollzug ist gewachsen. Auch die Einstellung von Politikern und der Bevölkerung gegenüber der Arbeitslosigkeit hat sich stark verändert. Damals sprach man bei einer Arbeitslosenquote von 1 Prozent offiziell von «erhöhter Arbeitslosigkeit», während heute eine Arbeitslosigkeit von deutlich über 2 Prozent noch als Vollbeschäftigung gilt.

Sie haben lange mit der Arbeitslosengesetzgebung und der ALV zu tun gehabt. Gibt es Lücken oder Dinge, die Sie stören?

H. E.: Ja, die gibt es tatsächlich. Ich halte die vom ALV-Gesetz vorgeschriebene Sanktionspraxis für masslos übertrieben und kontraproduktiv. Nehmen wir das Beispiel einer allein erziehenden Mutter, die wegen ihres Kindes zu einem verlangten «Probearbeitstag» statt am nächsten erst am übernächsten Tag antreten kann und deswegen laut Arbeitgeber die Stelle nicht erhält. Dafür muss sie laut Gesetz wegen «schwerem Verschulden» mit mindestens 31 Sperrtagen gebüsst werden. Das entspricht bei einem versicherten Monatsverdienst von 4000 Franken einer Busse von 4500 Franken. Sanktionen in dieser Grössenordnung sind im Vergleich zur Schwere des Vergehens absolut unverhältnismässig und gehen weit über das hinaus, was zu einer Änderung des Verhaltens der betroffenen «Sünderin» nötig wäre. Ein «arbeitslosenversicherungskonformes Verhalten» könnte auch mit einem Fünftel oder Zehntel der heutigen Sanktionshöhe durchgesetzt werden.

Wie werden solche hohen Sperrfristen denn gerechtfertigt?

H. E.: Oft wird eingewendet, die Taggeldkürzungen hätten auch den Charakter von Schadenersatzleistungen. Das heisst, die Be-

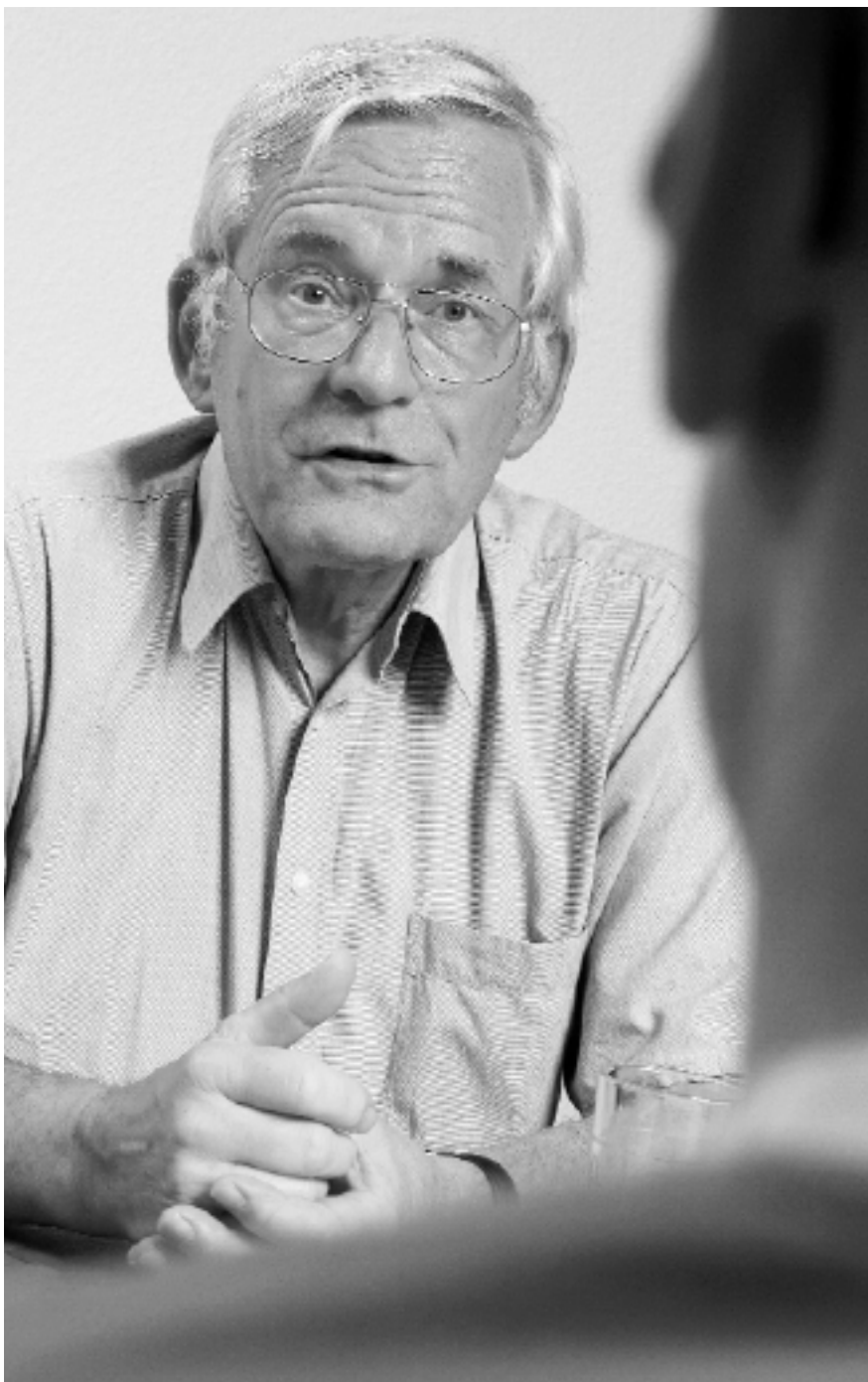
troffenen hätten damit einen Teil der Mehrkosten zu tragen, die der Arbeitslosenversicherung aus ihrem Fehlverhalten – sprich längere Arbeitslosigkeit – entstanden seien. Solche Schäden lassen sich jedoch in der Regel weder nachweisen noch beziffern und rechtfertigen daher auch keine Schadenersatzleistungen, die unter Umständen höher sind als der effektiv entstandene Schaden.

Die Höhe der Taggeldkürzungen wird sicher auch von vielen Arbeitslosen und RAV-Personalberatenden als willkürlich empfunden?

H. E.: Die unverhältnismässig hohen Sanktionen haben zur Folge, dass einige RAV-Personalberatende bei «sanktionswürdigen» Vorfällen zögern, Sanktionen auch tatsächlich einzuleiten. Dies, weil sie bei ihrer Arbeit auf ein gutes Verhältnis zu ihren Kunden angewiesen sind und diese nicht mit finanziell ruinösen Sanktionen in die Sozialhilfe-Abhängigkeit treiben wollen. Folge dieses durchaus verständlichen Verhaltens ist eine von Kanton zu Kanton sehr verschiedene Sanktionierungspraxis. Beispielsweise erhielten im Jahr 2004 in einem Kanton nur 3 Prozent der Versicherten eine Sanktion, während es in drei anderen Kantonen rund 30 Prozent waren. Erhebliche Unterschiede sind auch innerhalb ein und desselben RAV festzustellen. Alles in allem ist es rechtsstaatlich fragwürdig, ja unhaltbar, dass bei gleichem Verhalten das Risiko, sanktioniert zu werden, je nach Wohnort und Personalberatenden derart unterschiedlich ist. Mit vernünftigen, das heisst wesentlich tieferen Sanktionen würden diese Probleme kaum auftreten. Meines Erachtens drängt sich ein Überdenken und eine Revision des Sanktionierungswesens dringend auf.

Einer der Bereiche, für die Sie sich besonders eingesetzt haben, war die Jugendarbeitslosigkeit. Was würden Sie einem Jugendlichen raten, der ein halbes Jahr nach Abschluss der Lehre immer noch arbeitslos ist?

H. E.: Die Jugendarbeitslosigkeit ist ein Problem, das mich auch innerhalb der eigenen Familie beschäftigt. Man kann den Betroffenen eigentlich nichts anderes empfehlen, als mit den Stellenbemühungen nicht nachzulassen und jede Gelegenheit zum Sammeln praktischer Erfahrungen zu nutzen – sei es mit einem Praktikum oder einem Zwischenverdienst. Natürlich sind derartige Empfehlungen für die Betroffenen relativ unbefriedigend. Aber solange sich die Wirtschafts- und Beschäftigungslage nicht bessert und mehr Arbeitsplätze entstehen, bleibt die eigentliche Ursache der Jugendarbeitslosigkeit bestehen. Es bleibt einem unter diesen Umständen eigentlich nichts anderes übrig, als sich auf Massnahmen zu konzentrieren,



«Ich halte die vom ALV-Gesetz vorgeschriebene Sanktionspraxis für masslos übertrieben und kontraproduktiv.»

Hermann Engler

lensuche, beim Besuch der Berufsschule und im Lehrbetrieb informiert. In anderen Kantonen laufen ähnliche Massnahmen.

In den letzten Monaten stand das Thema «Sozialhilfe» und die steigende Zahl von Sozialhilfebezügern im Mittelpunkt der Diskussionen. Wie stellen Sie sich zu Vorschlägen wie demjenigen von Monika Stocker, 1000-Franken-Jobs einzuführen?

H. E.: Eine solche Massnahme geht meines Erachtens in die richtige Richtung, so unsympathisch sie auch sein mag. Man muss damit rechnen, dass es immer mehr Leute gibt, die man auch mit Aus- und Weiterbildungsmassnahmen nicht auf das Qualifikationsniveau bringen kann, das notwendig ist, um auf dem ersten Arbeitsmarkt ein existenzsicherndes Einkommen erzielen zu können. Man wird daher auch in der Schweiz dafür sorgen müssen, dass auf dem Arbeitsmarkt Stellen zur Verfügung stehen, die weniger anspruchsvoll sind und für die daher nur ein relativ niedriger Lohn bezahlt werden kann. Die Entstehung solcher Stellen muss unter Umständen sogar kontrolliert gefördert werden. Man sollte nicht einfach zusehen, wie sie wegrationalisiert oder in ein Billiglohnland verschoben werden. Leute, die auf solche Jobs angewiesen sind, können vom damit erzielbaren Lohn unter Umständen nicht leben – vor allem, wenn sie eine Familie haben. Es muss ihnen daher ein Zusatzeinkommen ausbezahlt werden, ein Vorgehen, das auf einen so genannten Kombilohn hinausläuft. Ein Arbeitgeber zahlt dann beispielsweise 1000 Franken aus, während weitere 2000 Franken oder mehr aus einer anderen, etwa staatlichen Kasse stammen.

Was für Anreize müssten auf Arbeitgeberseite da sein, um solche Stellen zu schaffen?

H. E.: Der Anreiz wäre, dass die Arbeitskraft relativ billig ist, das heisst, dass die Arbeit den Arbeitgeber nicht teurer zu stehen kommt, als wenn er sie im Ausland ausführen lässt. Zu verhindern ist, dass gut qualifizierte Leute in Billiglohnjobs abgedrängt werden und dort anspruchsvolle Arbeiten erledigen, für die sonst teureres Personal angestellt werden müsste.

die den Betroffenen helfen, die Zeit bis zum Antritt einer Stelle möglichst sinnvoll zu überbrücken.

Haben Sie konkrete Vorschläge?

H. E.: Gute Erfahrungen werden beispielsweise mit dem Coaching gemacht. Jugendliche, bei denen überdurchschnittliche Probleme bei der Lehrstellensuche zu erwarten sind, werden durch erfahrene Persönlichkeiten bereits im letzten Schuljahr bei der Berufswahl und der Lehrstellensuche beraten und unterstützt. Diese begleiten sie unter Umständen auch während der ersten Zeit der Berufslehre. Damit sollen vor allem die Chancen jener Jugendlichen verbessert werden, die etwa wegen ihres familiären Hintergrunds oder ihres Status als Ausländer benachteiligt sind.

Das sind Massnahmen, die bereits eingeleitet wurden. Gibt es dazu schon Ergebnisse?

H. E.: Derartige Bestrebungen sind im Aargau erst vor kurzem angelaufen. Es werden Leute gesucht, die auf ehrenamtlicher Basis arbeiten, eine gewisse berufliche Stellung haben und über die nötigen Kontakte und Beziehungen verfügen, damit sie auch wirkungsvoll helfen können. Bis jetzt dürften sich bei der aargauischen Projektleiterin rund 20 bis 25 Personen gemeldet haben, die vor ihrem Einsatz als Coach an einer kurzen Ausbildung teilnehmen werden. Ein anderes Projekt, das den Übergang von der Schul- in die Berufsausbildungszeit erleichtern soll, ist das so genannte «Rent-a-Stift», bei dem ein Lehrling Schülerinnen und Schüler über seine Erfahrungen bei der Berufswahl, der Lehrstel-

Welche Möglichkeiten sehen Sie sonst, den Anstieg der Zahl von Sozialhilfebezügern zu stoppen?

H. E.: Ein weiterer Ansatz ist die Früherkennung und das Einleiten präventiver Massnahmen, bevor es zur Sozialhilfeabhängigkeit kommt. Im Rahmen einer engen «interinstitutionellen Zusammenarbeit» zwischen Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe und Invalidenversicherung wird versucht, frühzeitig Entwicklungen zu erkennen, die später zu IV- und/oder Sozialhilfeabhängigkeit führen können. Durch in einem frühen Stadium eingeleitete Massnahmen – beispielsweise eine Therapie oder die Finanzierung einer Ausbildung – kann das oft irreversible Abgleiten in die IV- oder Sozialhilfeabhängigkeit unter Umständen verhindert werden, was später kaum mehr möglich ist. Natürlich muss hier von Fall zu Fall die richtige Lösung gesucht werden. Die 5. IV-Revision sieht derartige Massnahmen vor.

Wurde in Ihrem Amt über derartige präventive Massnahmen diskutiert?

H. E.: Bei der letzten AVIG-Revision hat der Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) einen Vorschlag formuliert, der von der Volkswirtschaftsdirektoren-Konferenz übernommen und dann mit meiner Mitwirkung der vorberatenden ständerätlichen Kommission vorgestellt wurde, dort allerdings auf wenig Verständnis stiess. Es wurde argumentiert, das sei nicht Aufgabe der Arbeitslosenversicherung.

Hat es im Laufe Ihrer Amtszeit Krisen gegeben, wo Sie am liebsten aufgehört hätten?

H. E.: Ich kann mich nur an eine erinnern, und das war, als der Grosse Rat eine Erhöhung des Personalbestandes ablehnte, obwohl die Arbeitslosenzahlen sprunghaft angestiegen waren. Wir gerieten deshalb in grosse personelle Engpässe. Vor allem für die Mitarbeitenden war dies eine schwierige Zeit. Die Dossierzahl pro Personalberater wuchs an, und die Leute konnten ihre Aufgaben nicht mehr richtig erfüllen. Der Entscheid des Grossen Rates war umso weniger verständlich, als die Personalkosten voll von der Arbeitslosenversicherung bezahlt wurden und daher den Kanton Aargau gar nichts kosteten. Der Kanton hätte sogar Geld sparen können, weil das verweigernde Personal eine bessere Betreuung und Vermittlung ermöglicht hätte. Es wären weniger Arbeitslose ausgesteuert und sozialhilfeabhängig geworden. Das Problem wurde dann dadurch gelöst, dass sich ein Grossrat fand, der die Sache über ein Postulat wieder in den Grossen Rat eingebracht hat. Die Erhöhung des Personalbestandes wurde im zweiten Anlauf angenommen, aber auf Grund der parlamentarischen Abläufe verging ein ganzes Jahr.

Auf welche Leistungen während Ihrer Amtszeit sind Sie stolz?

H. E.: Erfolg ist nie nur dem Chef anzurechnen, aber ich würde sagen, dass wir im Kanton Aargau die Massnahmen gegen die Jugendarbeitslosigkeit doch relativ zügig vorangetrieben und umgesetzt haben. Dazu habe ich sicher beigetragen, indem die Initiative am Anfang vor allem bei mir lag, während das Bildungsdepartement erst später mitgezogen hat. Auch hinsichtlich der interinstitutionellen Zusammenarbeit haben wir einiges erreicht, da wir der Sache hohe Priorität einräumten.

Sie haben in einem Interview gesagt, Sie hätten bei Ihrer Tätigkeit auf gesamtschweizerischer Ebene mehr bewirken können als im Korsett der kantonalen Bestimmungen. Können Sie Beispiele nennen?

H. E.: Wir vollziehen auf Kantonsebene Bundesrecht, das unseren Handlungsspielraum für Innovationen begrenzt. Innovative Ideen haben daher mehr Chancen, wenn man sie bereits in einem frühen Stadium eines Gesetzgebungsprozesses einbringen kann, möglichst dann, wenn beim Bund die ersten Entwürfe geschrieben werden. Das seco gewährt den Kantonen über den Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA), den ich einige Jahre präsiert habe, relativ viele Mitwirkungsmöglichkeiten. So habe ich beispielsweise bei den AVIG-Revisionen die Zusammenarbeit zwischen dem seco und den Kantonen als sehr eng erlebt. Das seco lässt die Kantone bei einem neuen Projekt schon in einem sehr frühen Stadium in Arbeitsgruppen mitarbeiten, und auch auf Sachbearbeiterebene bestehen enge Kontakte. Wenn man bereit ist, für die Arbeit in Kommissionen Zeit zu investieren und sich gut vorzubereiten, hat man einen gewissen Einfluss.

Wo sehen Sie bei Ihrem Nachfolger in den nächsten Jahren die Prioritäten liegen?

H. E.: Einen Schwerpunkt sehe ich darin, dass man auf Kantonsebene vermehrt versuchen sollte, die Entstehung neuer Arbeitsplätze – nicht nur für Hochqualifizierte – zu fördern. Die Standortförderungs politik ist zu intensivieren. Dabei sollten nicht nur möglichst gute Steuerzahler angesprochen werden, sondern es ist auch darauf zu achten, dass Arbeitsplätze entstehen oder erhalten bleiben, die sich für nicht hochqualifizierte «Normalbürger» eignen. Ausserdem wird weiterhin wichtig sein, dass die interinstitutionelle Zusammenarbeit mit der IV einerseits und dem Bildungsdepartement andererseits funktioniert. Hier darf das Interesse nicht auf einzelne Projekte beschränkt bleiben, sondern muss darin liegen, die Zusammenarbeit auch langfristig aufrechtzuerhalten. ■■