



Wirksamkeit und Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Bericht in Erfüllung des Postulates 13.3361 der
Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR
vom 22. April 2013

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Ausgangslage	8
1.1 Parlamentarischer Auftrag	8
1.2 Untersuchungsgegenstand	8
1.3 Aufbau des Berichts	10
2 Die öffentliche Arbeitsvermittlung	11
2.1 Ziele, Aufgaben, Organisation und Finanzierung	11
2.1.1 Einleitung	11
2.1.2 Ziele und Aufgaben	11
2.1.3 Organisation	11
2.1.4 Finanzierung	12
2.2 Steuerung	14
2.2.1 Ausgangslage und Entwicklung	14
2.2.2 Steuerungsmechanismus	15
2.2.3 Umsetzung durch wirkungsorientierte Vereinbarungen	17
3 Analyse der kantonalen Unterschiede	21
3.1 Ergebnisse der Wirkungsmessung	21
3.2 Fragestellung und Grundlage der Analyse	22
3.3 Rahmenbedingungen und Vorgaben	23
3.3.1 Organisation der Vollzugsstellen	23
3.3.2 Ziele und Strategien	25
3.3.3 Mitteleinsatz	26
3.3.4 Führung und Kultur in den Vollzugsstellen	28
3.4 Vollzugspraktiken	31
3.4.1 Beratung	31
3.4.2 Vermittlung	32
3.4.3 Kontrolle	34
3.4.4 Arbeitsmarktliche Massnahmen	36
4 Schlussfolgerungen	41
5 Anhang	45
5.1 Postulat	45
5.2 Kantonale Wirkungsergebnisse	46
5.3 Berechnung der Plafonds für Vollzugskosten und arbeitsmarktliche Massnahmen	47
5.4 Bibliografie	48
5.5 Abkürzungsverzeichnis	49

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vereinfachte schematische Einbettung der Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung	9
Abbildung 2: Schematische Darstellung der Organisation der öffentlichen Arbeitsvermittlung	12
Abbildung 3: Anzahl Stellensuchende und Anzahl RAV-Mitarbeitende 2001-2014.....	13
Abbildung 4: Wirkungsergebnisse 2009-2014 nach Kanton ⁹	21
Abbildung 5: RAV-Grösse in Vollzeitstellen und Anzahl Stellensuchende; N = 87 RAV	24
Abbildung 6: Betriebs- und Personalkosten 2013 pro Stellensuchenden-Monat nach Kanton	27
Abbildung 7: AMM-Kosten 2013 pro Stellensuchenden-Monat nach Kanton.....	27
Abbildung 8: Betriebskosten pro Stellensuchenden-Monat 2013 im Vergleich zum Wirkungsindex	28
Abbildung 9: Zielvereinbarung mit RAV-Leitenden / Wirkungsindex als Ziel bei Beurteilung RAV-Leitende und effektiver Wirkungsindex des jeweiligen RAV	30
Abbildung 10: Anzahl monatlicher Beratungsgespräche nach Sprachregion 2014; N = 110 RAV	32
Abbildung 11: Anzahl Abmeldungen mit Stellenantritt und erfasster Abmeldegrund 2005-2014.....	33
Abbildung 12: Monatliche Anzahl Zuweisungen pro 100 Stellensuchende 2014; N = 110 RAV	34
Abbildung 13: Sanktionshäufigkeit (Durchschnittliche Anzahl Sanktionen pro 1'000 Stellensuchende pro Monat) und Sanktionshärte (Durchschnittliche Anzahl Einstelltage pro verfügte Sanktion); N = 110 RAV	35
Abbildung 14: Verhältnis zwischen Sanktionshärte und Wirkungsindex; N = 110 RAV	36
Abbildung 15: Anteil Stellensuchende mit arbeitsmarktlichen Massnahmen; N = 110 RAV...37	
Abbildung 16: Bewertung der AMM durch die RAV-Leitenden; N = 95 RAV.....	38
Abbildung 17: Bewertung der AMM durch die RAV-Leitenden und Wirkungsindex; N = 95 RAV	39

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Betriebskosten, Personalkosten, Anzahl Mitarbeitende 2008-2014	14
Tabelle 2: Ausgaben für ALE, AMM und Verwaltungskosten in Mio. CHF	15
Tabelle 3: Wirkungsindikatoren RAV/LAM/KAST	17
Tabelle 4: Anzahl versandter und ausgefüllter Fragebogen	22
Tabelle 5: Korrigierter Gesamtindex pro Kanton 2005-2014	46

Zusammenfassung

Mit dem Postulat „Vollzug des AVIG durch die Kantone“ verlangt die Kommission für Wirtschaft und Abgaben einen Bericht, welcher die kantonalen Effizienzunterschiede beim Vollzug der Arbeitslosenversicherung (ALV) analysiert. Dabei soll nicht nur die Ebene der einzelnen Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) untersucht werden, sondern vielmehr die kantonalen Rahmenbedingungen und der unterschiedliche Vollzug unter Berücksichtigung der exogenen und endogenen Einflüsse.

Ausgangspunkt des Postulats bildet der Vollzug des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG). Die durch dieses Gesetz geregelte Arbeitslosenversicherung (ALV) umfasst mehrere Entschädigungsarten: Die Arbeitslosenentschädigung, die Kurzarbeits- und die Schlechtwetterentschädigung sowie die Insolvenzenschädigung, wobei der überwiegende Anteil der Kosten der ALV auf die Arbeitslosenentschädigung entfällt. Da die Fragestellung des Postulats sich auf die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV bezieht, fokussiert der vorliegende Bericht auf die kantonalen Stellen der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Auf die übrigen Entschädigungsarten der ALV und deren Vollzugsorgane wird nicht weiter eingegangen.

Seit dem Jahr 2000 regelt eine sogenannte wirkungsorientierte Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen den Vollzug der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Die zentralen Elemente dieser Vereinbarung sind die Messung und das Benchmarking der erzielten Wirkungen der kantonalen Vollzugsstellen mittels einem Wirkungsindex. Damit setzt der Bund den Kantonen den durch das AVIG bezweckten Anreiz, ihre Tätigkeiten auf die möglichst rasche und dauerhafte Wiedereingliederung der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt auszurichten. Für die Abgeltung der Vollzugskosten steht jedem Kanton ein bestimmter Höchstbetrag zur Verfügung, welcher in Abhängigkeit von der Anzahl der betreuten Stellensuchenden festgesetzt wird. Dank der Steuerung der Vollzugsstellen über die Wirkung können den Kantonen bei der konkreten Ausgestaltung ihrer Vollzugstätigkeit grosse Handlungsspielräume gewährt werden. Damit wird gewährleistet, dass die Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung bestmöglich auf die regionalen Rahmenbedingungen abgestimmt werden können.

Ziel dieses wettbewerbsorientierten Steuerungsmodells ist die Steigerung der Gesamteffizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung durch eine fortlaufende Verbesserung der Wirksamkeit. Diese Wirkungsorientierung ist einerseits volkswirtschaftlich effizient: Sie hält die öffentliche Arbeitsvermittlung zur Schaffung und Erhaltung eines möglichst ausgeglichenen Arbeitsmarktes an, was ihrem gesetzlichen Auftrag gemäss AVG entspricht. Andererseits ist die Wirkungsorientierung aus Sicht der ALV effizient: Da die Arbeitslosenentschädigung den Grossteil der Ausgaben der ALV ausmacht, trägt die möglichst rasche und dauerhafte Integration der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt am effektivsten zu einer Senkung der Gesamtausgaben der ALV bei und generiert darüber hinaus Einnahmen in Form von Versicherungsbeiträgen.

Die öffentliche Arbeitsvermittlung ist von Gesetzes wegen den Zielen der raschen und dauerhaften Wiedereingliederung der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt verpflichtet. Obwohl die Ausrichtung auf diese Ziele in der überwiegenden Mehrheit der kantonalen Vollzugsstellen ausgesprochen hoch ist, sind erhebliche Unterschiede in der Zielerreichung bzw. der Wirksamkeit der Kantone feststellbar. Der vorliegende Bericht untersucht die Gründe für diese Wirkungsunterschiede. Dabei werden insbesondere die unterschiedlichen kantonalen Rahmenbedingungen und Vorgaben sowie die verschiedenartigen kantonalen Vollzugspraktiken analysiert.

Kantonale Unterschiede in einem föderalistisch geprägten Vollzug sind zu erwarten und nicht per se ein Zeichen von mangelnder Wirksamkeit oder Effizienz. Die dezentral organisierten kantonalen Vollzugsstellen der öffentlichen Arbeitsvermittlungen reagieren flexibel auf die lokalen Umfeldbedingungen. Als Folge davon unterscheidet sich der kantonale Vollzug sowohl bezüglich der Rahmenbedingungen und Vorgaben (Organisation, Ziele, Strategien, Mitteleinsatz, Führung und Kultur) wie auch bezüglich der operativen Vollzugspraktiken (Beratung, Vermittlung, Kontrolle und Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen). Im wirkungsorientiert

gesteuerten System der öffentlichen Arbeitsvermittlung treten die kantonalen Vollzugstellen in einen Wettbewerb um Wirksamkeit, während sich innovative und erfolgreiche Vollzugspraktiken mittels einem institutionalisierten Erfahrungsaustausch verbreiten. Diese Mechanismen lassen sich auch in Zukunft zur Wirksamkeits- und Effizienzsteigerung sowie zur Diffusion der hier vorgelegten Befunde nutzen.

Die diesem Bericht zu Grunde liegende Analyse liefert eine deskriptive Bestandsaufnahme von Unterschieden im kantonalen Vollzug der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Dabei zeigt sich grundsätzlich ein sehr hoher Professionalisierungsgrad der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der überwiegenden Mehrheit der Kantone. Die Befunde dieser Analyse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die unterschiedliche Organisation der kantonalen Vollzugsstrukturen ist weniger den kantonalen Zielsetzungen, als vielmehr der unterschiedlichen Grösse eines Kantons und der Geschichte der Institutionen geschuldet. Es zeigt sich dabei, dass die Grösse und die Struktur im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung in den Kantonen in Bezug auf die Wirkung kein erfolgskritischer Faktor ist.

Den Zielen der raschen und dauerhaften Wiedereingliederung kommt in den kantonalen Vollzugsstellen implizit oder explizit eine hohe Bedeutung zu. Obwohl die kantonalen Zielvorgaben sehr unterschiedlich sind, decken sie sich zu einem sehr grossen Teil mit den Zielsetzungen des Bundes.

Vor allem die rasche Wiedereingliederung und die Befähigung der Stellensuchenden, selbst eine Stelle zu finden, sind zentrale Elemente der kantonalen Strategien und Zielvorgaben. Die rasche Wiedereingliederung ist im föderalen Vollzug die übergeordnete Zielgrösse, wird aber auf einer tieferen Zielebene durch konkretere kantonalen Zielvorgaben ergänzt. Rund 70% der Kantone besitzen eine explizite Strategie zur Wiedereingliederung der Stellensuchenden. Auffällig ist, dass die drei Kantone mit dem tiefsten Wirkungsindex keine explizite Strategie zur Wiedereingliederung aufweisen.

Der Mitteleinsatz zur Umsetzung der verhältnismässig homogenen Zielvorgaben unterscheidet sich deutlich zwischen den Kantonen. Es gibt jedoch im kantonalen Vergleich keine klare Evidenz, dass ein höherer Mitteleinsatz für den Betrieb der öffentlichen Arbeitsvermittlung eine grössere Wirksamkeit zur Folge hätte. Ähnliches gilt für die Ausgaben für die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM): Ein höherer Kosteneinsatz bei den AMM geht nicht mit einer besseren Wirkung einher.

Die wichtigste Zieldimension bei der Führung der Mitarbeitenden ist der Wirkungsindex. Es besteht sowohl auf Ebene der RAV-Leitenden als auch der RAV-Teamleitenden ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Wichtigkeit des Wirkungsindex bei der persönlichen Beurteilung und dem effektiven Wert des Wirkungsindex: In jenen RAV, bei denen der Wirkungsindex bei der Beurteilung keine Rolle spielt, fällt die erzielte Wirkung deutlich unterdurchschnittlich aus.

Die Beratung von Stellensuchenden ist die eigentliche Kernaufgabe der RAV. Es zeigt sich, dass jene RAV, die insgesamt überdurchschnittlich viele Ressourcen in die Beratung von Stellensuchenden investieren, tendenziell auch gute Wirkungswerte aufweisen. Naheliegend ist deshalb, dass ein wesentlicher Teil, wenn nicht sogar der Hauptteil der Wirkung in den Gesprächen mit den Stellensuchenden erzielt wird. Vermutlich ist der entscheidende Faktor für gute Wirkungen, dass es den Personalberatenden in den Gesprächen möglichst gut gelingt, die Stellensuchenden zu aktivieren und zu beraten.

Zwischen der Anzahl der Vermittlungen und dem Wirkungsindex kann kein Zusammenhang festgestellt werden. Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass Vermittlungen unwirksam sind. Entscheidend ist aber, wie gezielt auf eine aktive Vermittlung zurückgegriffen wird. Interessant ist zudem, dass RAV mit überdurchschnittlichen Wirkungen eher durchschnittlich viele Ressourcen in die Vermittlung investieren und dafür mehr Zeit für den Beratungsprozess aufwenden.

Bei den Kontroll- und Sanktionstätigkeiten der RAV lassen sich grosse kantonale Unterschiede beobachten. Sowohl die Zuständigkeiten zur Sanktionierung, als auch die daraus resultierenden Sanktionsregime sind sehr verschieden. Dabei unterscheiden sich sowohl die Häufigkeit einer Sanktionierung, als auch deren durchschnittliche Härte deutlich zwischen den Kantonen. Es lässt sich ein klar positiver Zusammenhang zwischen Sanktionshäufigkeit, Sanktionshärte und dem Wert des Wirkungsindex beobachten. Auffällig ist dabei, dass vor allem die beiden in der Wirkungsmessung sehr schlecht abschneidenden Kantone eine sehr nachsichtige Sanktionierungspraxis leben. Daraus lässt sich jedoch nicht schliessen, dass undifferenziertes häufiges und hartes Sanktionieren allgemein bessere Wirkungen zur Folge hat. Sicher scheint jedoch, dass eine rasche und konsequente Aktivierung der Stellensuchenden, die sich aller zur Verfügung stehenden Mittel (darunter die Sanktionierung) angemessen bedient, erfolgsversprechend ist.

Unterschiedliche Schwerpunkte in den Kantonen zeigen sich auch bezüglich dem Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen. Trotz weitgehend gleicher Zielsetzungen in den Kantonen unterscheidet sich der Massnahmeneinsatz deutlich. AMM werden in der lateinischen Schweiz intensiver genutzt als in der Deutschschweiz. Allerdings lässt sich kein Zusammenhang zwischen der Intensivität der AMM-Nutzung und dem Wirkungsindex feststellen. Hingegen ist eine höhere Zufriedenheit der RAV-Leitenden mit dem Angebot der AMM, sowohl hinsichtlich Zahl und Art, mit einem höheren Wirkungsindex verbunden. Dies ist ein Hinweis darauf, dass eine Bereitstellung von AMM entlang der Bedürfnisse der RAV den Erfolg der Wiedereingliederung positiv beeinflusst.

Aus den oben beschriebenen Vollzugsunterschieden lassen sich die folgenden Handlungsfelder für eine Verbesserung der Wirksamkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung ableiten:

- **Schaffung einer wirkungsorientierten Führungskultur über alle Hierarchiestufen**
Die Verbindlichkeit von Zielvorgaben scheint ein wichtiger Erfolgsfaktor zu sein: Kantone mit Zielvereinbarungen auf der Stufe RAV-Leitung und RAV-Teamleitung weisen deutlich höhere Wirkungen auf als andere Kantone. Ebenfalls erscheint die Auseinandersetzung mit den Wirkungsindikatoren bei der Beurteilung von Personen mit leitenden Aufgaben im kantonalen Vollzug eine erfolgsversprechende Strategie.
- **Bestimmung klarer Strategien zur Wiedereingliederung und Frühintervention**
Die Analyse zu den Zielen und Strategien der Vollzugstellen macht deutlich, dass eine klare Strategie bei der Wiedereingliederung und Frühintervention wichtig ist. Dabei spielt es offensichtlich weniger eine Rolle, ob die Strategien eher kooperativ oder direktiv ausgerichtet sind. Erfolgsversprechend ist hingegen eine klare Strategie.
- **Konsequente und frühzeitige Aktivierung der Stellensuchenden**
Im Gegensatz zur Ausrichtung der Wiedereingliederungsstrategie scheint eine angemessene Sanktionierungspraxis ein weiterer Erfolgsfaktor zu sein. Insbesondere Kantone mit einer vergleichsweise lockeren Sanktionierungspraxis weisen einen tiefen Wirkungsindex aus, während eine angemessene Sanktionierungspraxis in der Tendenz einen höheren Wirkungsindex nach sich zieht.
- **Förderung des zielgerichteten Einsatzes von arbeitsmarktlichen Massnahmen**
Mehrere Untersuchungen haben gezeigt, dass nicht alle AMM zielgerichtet eingesetzt werden und dass die Wirksamkeit einzelner Massnahmen im Hinblick auf ein angestrebtes Ziel nicht immer ausreichend überprüft wird. Dies lässt vermuten, dass in mehreren Kantonen die Wirksamkeit der AMM deutlich erhöht werden kann, wenn ihr Einsatz konsequent zielgerichtet erfolgt und auf erwiesenermassen wirkungsvolle Massnahmen reduziert wird. Es wäre deshalb erfolgsversprechend, wenn alle Kantone ihre AMM regelmässig auf deren Wirksamkeit hin evaluieren lassen würden.
- **Gute Zusammenarbeit zwischen LAM und RAV**
Nicht die unterschiedlichen Kompetenzen der RAV und der kantonalen Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM) bei der Bereitstellung und Verfügung der AMM

weisen einen Zusammenhang mit dem Wirkungsindex auf, sondern die Qualität der Zusammenarbeit zwischen LAM und RAV zur Bereitstellung von AMM scheint ein Erfolgsfaktor zu sein, welcher eine raschere und dauerhafte Wiedereingliederung begünstigt.

In diesen Handlungsfeldern könnte die Vereinheitlichung kantonaler Praktiken durch eine angemessene Verbreitung von Best-Practice-Erfahrungen zu besseren Wirkungsergebnissen und damit zu geringeren Kosten für die ALV führen. Insbesondere in Kantonen mit unterdurchschnittlichen Wirkungsergebnissen wird das SECO deshalb gezielte Massnahmen initiieren, deren Umsetzung begleiten und nachverfolgen. Diese Massnahmen erfordern dabei keinen neuen regulatorischen Rahmen, sondern sind bereits in der wirkungsorientierten Vereinbarung angelegt. Mit der Umsetzung dieser Massnahmen hat das SECO schon begonnen.

1 Ausgangslage

1.1 Parlamentarischer Auftrag

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats hat am 22. April 2013 das Postulat „Vollzug des AVIG durch die Kantone“ eingereicht (siehe Anhang 5.1). Dieses wurde am 10. Juni 2013 vom Nationalrat angenommen. Das Postulat verlangte einen Bericht, welcher die kantonalen Effizienzunterschiede beim Vollzug der Arbeitslosenversicherung (ALV) analysiert. Untersucht werden soll dabei nicht nur die Ebene der einzelnen Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), sondern auch die kantonalen Rahmenbedingungen und der unterschiedliche Vollzug unter Berücksichtigung der exogenen und endogenen Einflüsse.

1.2 Untersuchungsgegenstand

Zum besseren Verständnis des Untersuchungsgegenstandes und zu seiner Abgrenzung im breiteren Kontext des zugrundeliegenden Themengebiets wird dieser im Folgenden kurz umrissen.

Ausgangspunkt des Postulats bildet der Vollzug des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG). Die durch dieses Gesetz geregelte Arbeitslosenversicherung (ALV) umfasst mehrere Entschädigungsleistungen: Die Arbeitslosenentschädigung, die Kurzarbeits- und die Schlechtwetterentschädigung sowie die Insolvenzenschädigung, wobei der überwiegende Anteil der Kosten der ALV auf die Arbeitslosenentschädigung entfällt. Für den Vollzug des AVIG sind verschiedene Stellen mit unterschiedlichen Aufgaben betraut: Die kantonalen Arbeitsmarktbehörden und die öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen. Da die Fragestellung des Postulats sich auf die RAV bezieht, fokussiert der vorliegende Bericht auf die kantonalen Stellen der öffentlichen Arbeitsvermittlung.

Die öffentliche Arbeitsvermittlung befindet sich im Geltungsbereich zweier Gesetze: Das Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG) regelt neben der öffentlichen auch die private Arbeitsvermittlung sowie den Personalverleih, das AVIG hingegen regelt die Leistungen und Organisation der öffentlichen Arbeitsvermittlung aus Sicht der ALV. Neben der Arbeitslosenentschädigung sieht das AVIG noch drei weitere Entschädigungsarten vor: Die Schlechtwetterentschädigung (versichert das Einkommen von Arbeitnehmenden bei wetterbedingten Arbeitsausfällen in bestimmten Erwerbszweigen), die Insolvenzenschädigung (versichert das Einkommen der Arbeitnehmenden für den Fall der Zahlungsunfähigkeit [Insolvenz] des Arbeitgebers) und die Kurzarbeitsentschädigung (versichert das Einkommen für den Fall einer bewilligten Reduktion der Arbeitszeit oder einer Einstellung der Arbeit im Betrieb und bietet so eine Alternative zur Entlassung). Im Vergleich zur Arbeitslosenentschädigung sind die Ausgaben für diese drei Leistungsarten jedoch äusserst gering: Zusammengenommen betrugen sie 2014 nur etwa 2% der Arbeitslosenentschädigungen. In Übereinstimmung mit den Fragestellungen des Postulats wird im vorliegenden Bericht auf diese drei Leistungsarten nicht weiter eingegangen.

Weiter sind im Vollzug des AVIG die Abklärung des Anspruchs auf Arbeitslosenentschädigung und sowie das Auszahlen der Versicherungsleistungen zentral. Während die OECD diese Tätigkeiten zur öffentlichen Arbeitsvermittlung zählt (Egger et al. 2001), wurde in der Schweiz die Verwaltung der Arbeitslosenentschädigung bewusst getrennt. Letztere wurde institutionell den privaten und öffentlichen Arbeitslosenkassen (ALK) übertragen. Wiederum im Einklang mit der Fragestellung des Postulats sind die ALK – mit Ausnahme eines Abschnitts zur Kontrolltätigkeit der RAV – nicht Gegenstand dieses Berichts.

In Abbildung 1 sind die Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung (farblich hervorgehoben) sowie deren Abgrenzung zu den übrigen Leistungsarten gemäss AVG und AVIG in vereinfachter Art und Weise schematisch dargestellt.

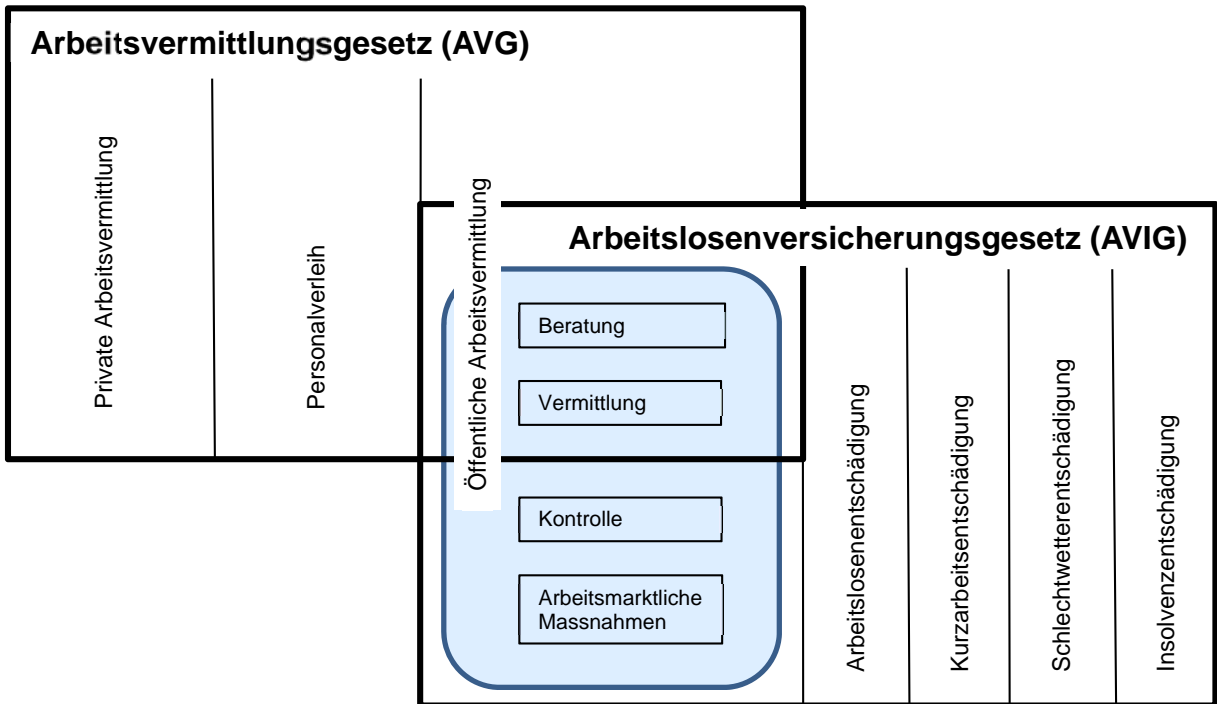


Abbildung 1: Vereinfachte schematische Einbettung der Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Seit dem Jahr 2000 regelt eine sogenannte wirkungsorientierte Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen den Vollzug der öffentlichen Arbeitsvermittlung (Art. 92 Abs. 7 AVIG und Art. 122c AVIV). Die zentralen Elemente dieser Vereinbarung sind die Messung und das Benchmarking der erzielten Wirkungen der kantonalen Vollzugsstellen. Damit setzt der Bund den Kantonen den durch das AVIG bezweckten Anreiz, ihre Tätigkeiten auf die möglichst rasche und dauerhafte Wiedereingliederung der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt auszurichten. Für die Abgeltung der Vollzugskosten steht jedem Kanton ein bestimmter Höchstbetrag zur Verfügung, welcher in Abhängigkeit von der Anzahl der betreuten Stellensuchenden festgesetzt wird. Dank der Steuerung der Vollzugsstellen über die Wirkung können den Kantonen bei der konkreten Ausgestaltung ihrer Vollzugstätigkeit grosse Handlungsspielräume gewährt werden. Damit wird gewährleistet, dass die Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung bestmöglich auf die regionalen Gegebenheiten abgestimmt werden können.

Ziel dieses wettbewerbsorientierten Steuerungsmodells ist eine Steigerung der Gesamteffizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung durch eine fortlaufende Verbesserung der Wirksamkeit. Diese Wirkungsorientierung ist einerseits volkswirtschaftlich effizient: Sie hält die öffentliche Arbeitsvermittlung zur Schaffung und Erhaltung eines möglichst ausgeglichenen Arbeitsmarktes an, was ihrem gesetzlichen Auftrag gemäss AVG entspricht. Andererseits ist die Wirkungsorientierung aus Sicht der ALV effizient: Da die Arbeitslosenentschädigung den Grossteil der Ausgaben der ALV ausmacht, trägt die möglichst rasche und dauerhafte Integration der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt am effektivsten zu einer Senkung der Gesamtausgaben der ALV bei und generiert darüber hinaus Einnahmen in Form von Versicherungsbeiträgen.

Wie in der Begründung des Postulats festgehalten, zeigen die jährlichen Wirkungsmessungen, dass sich die Kantone hinsichtlich ihrer Wirksamkeit deutlich unterscheiden. Der vorliegende Bericht analysiert daher diese kantonalen Unterschiede in der Wirksamkeit des Vollzugs der öffentlichen Arbeitsvermittlung und will die folgenden Fragestellungen klären:

- Welche Gründe können für die unterschiedliche Wirksamkeit der Kantone identifiziert werden?

- Welche Rolle spielen dabei Unterschiede in den kantonalen Rahmenbedingungen bzw. Vorgaben und Vollzugspraktiken?

Aus den Ergebnissen sollen Handlungsfelder abgeleitet werden, über welche die Wirksamkeit des kantonalen Vollzugs gesteigert werden könnten.

1.3 Aufbau des Berichts

Der Bericht ist wie folgt strukturiert: Im nachfolgenden Kapitel 2 werden vorab die Ziele, die Organisation, die Aufgaben sowie die Finanzierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung rekapituliert. Danach folgen eine vertiefte Beschreibung der Funktionsweise der wirkungsorientierten Steuerung sowie die Darstellung der Wirkungsergebnisse der kantonalen Vollzugsstellen. Die ausführliche Analyse der möglichen Gründe für die kantonalen Wirkungsunterschiede erfolgt sodann in Kapitel 3. Dabei wird sowohl auf die organisatorischen und betrieblichen Rahmenbedingungen als auch auf die Vollzugspraktiken der Kantone eingegangen. Zuletzt werden in Kapitel 4 Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen gezogen.

2 Die öffentliche Arbeitsvermittlung

2.1 Ziele, Aufgaben, Organisation und Finanzierung

2.1.1 Einleitung

Das heutige System der öffentlichen Arbeitsvermittlung hat seinen Ursprung in der AVIG-Revision 1995. Auslöser der Revision war der drastische Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Schweiz, als die Anzahl registrierter Arbeitsloser zwischen 1990 und 1997 auf das Zehnfache kletterte (Robert, 2000).

Schnell zeigte sich vor diesem Hintergrund, dass die damals bestehenden Vollzugstrukturen dem gestiegenen Andrang und den neuen Herausforderungen nicht mehr gewachsen waren. Ausserdem führte der Anstieg der Arbeitslosigkeit zu einer Verschuldung der ALV. Die AVIG Revision aus dem Jahr 1995 bettete die öffentliche Arbeitsvermittlung darum verstärkt in die umfassende Strategie der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein. Zwei wichtige Elemente der AVIG Revision 1995 waren darum einerseits die Schaffung der RAV und andererseits die Einführung von arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) zur Bekämpfung von struktureller Arbeitslosigkeit. Damit wurde ein markanter Richtungswechsel in der Arbeitsmarktpolitik vollzogen: Weg von der Verwaltung von Arbeitslosigkeit durch die Gemeinden und kantonalen Arbeitsämter hin zu regional ausgerichteten und professionellen Institutionen, die auf die aktive Wiedereingliederung spezialisiert sind (Egger et al., 2001; Robert, 2000).

2.1.2 Ziele und Aufgaben

Die übergeordneten Ziele der öffentlichen Arbeitsvermittlung ergeben sich aus den Zweckartikeln des AVIG und des AVG: Die öffentliche Arbeitsvermittlung soll gemäss Art. 1a Abs. 2 AVIG „drohende Arbeitslosigkeit verhüten, bestehende Arbeitslosigkeit bekämpfen und die rasche und dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt fördern“ bzw. nach Art. 1 Bst. b AVG „zur Schaffung und Erhaltung eines ausgeglichenen Arbeitsmarktes beitragen.“ Dabei muss die öffentliche Arbeitsvermittlung sowohl den Stellensuchenden und Arbeitgebern dienen, als auch die Finanzlage der Arbeitslosenversicherung und die weiteren Kosten der Arbeitslosigkeit berücksichtigen (Egger et al., 2001).

Die öffentliche Arbeitsvermittlung erbringt die vier folgenden Leistungen: Beratung, Kontrolle, Vermittlung und Einsatz von AMM. Diese verfolgen zusammengenommen stets den übergeordneten Zweck der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Die rasche und dauerhafte Integration der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt. Die Beratung von Stellensuchenden hat zum Ziel, die Stellensuchenden zu aktivieren und zu motivieren. Gleichzeitig wird aber immer auch die Einhaltung der Pflichten der versicherten Person geprüft und gegebenenfalls werden Sanktionen ausgesprochen. Zu diesen Pflichten jedes einzelnen angemeldeten Stellensuchenden gehört, sich eigenständig um Arbeit zu bemühen. Allerdings kann subsidiär zu diesen Bemühungen die öffentliche Arbeitsvermittlung auch Vermittlungen vornehmen, also Stellensuchende und geeignete Stellen zusammenführen. Die AMM schliesslich zielen spezifisch auf Stellensuchende, die erschwert vermittelbar sind und deren Arbeitsmarktfähigkeit mit entsprechenden Massnahmen verbessert werden kann.

2.1.3 Organisation

Die Ausgleichsstelle der ALV, welche vom SECO geführt wird, ist unter anderem für die Aufsicht und die Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung zuständig. Für den Vollzug des AVIG und des AVG und damit für die operative Führung der öffentlichen Arbeitsvermittlung sind die Kantone verantwortlich, wobei verschiedene Organisationseinheiten involviert sind. In Abbildung 2 ist die Organisation der öffentlichen Arbeitsvermittlung schematisch dargestellt.

Den eigentlichen Kern der öffentlichen Arbeitsvermittlung bilden die schweizweit 119 RAV. Sie stehen im direkten Kontakt mit den Stellensuchenden und übernehmen deren Beratung, Vermittlung, Kontrolle und Zuweisung auf AMM. Unterstützt werden die RAV von den Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM). Jeder Kanton betreibt eine solche Logistikstelle¹, die mit der Beschaffung und Evaluation von AMM betraut ist. Weiter ist jeder Kanton verpflichtet, eine Kantonale Amtsstelle (KAST) zu betreiben, die je nach Kanton verschiedene Aufgaben der öffentlichen Arbeitsvermittlung übernimmt (Art. 85 AVIG). Alle drei Organe der kantonalen öffentlichen Arbeitsvermittlung werden deshalb auch als RAV/LAM/KAST zusammengefasst.

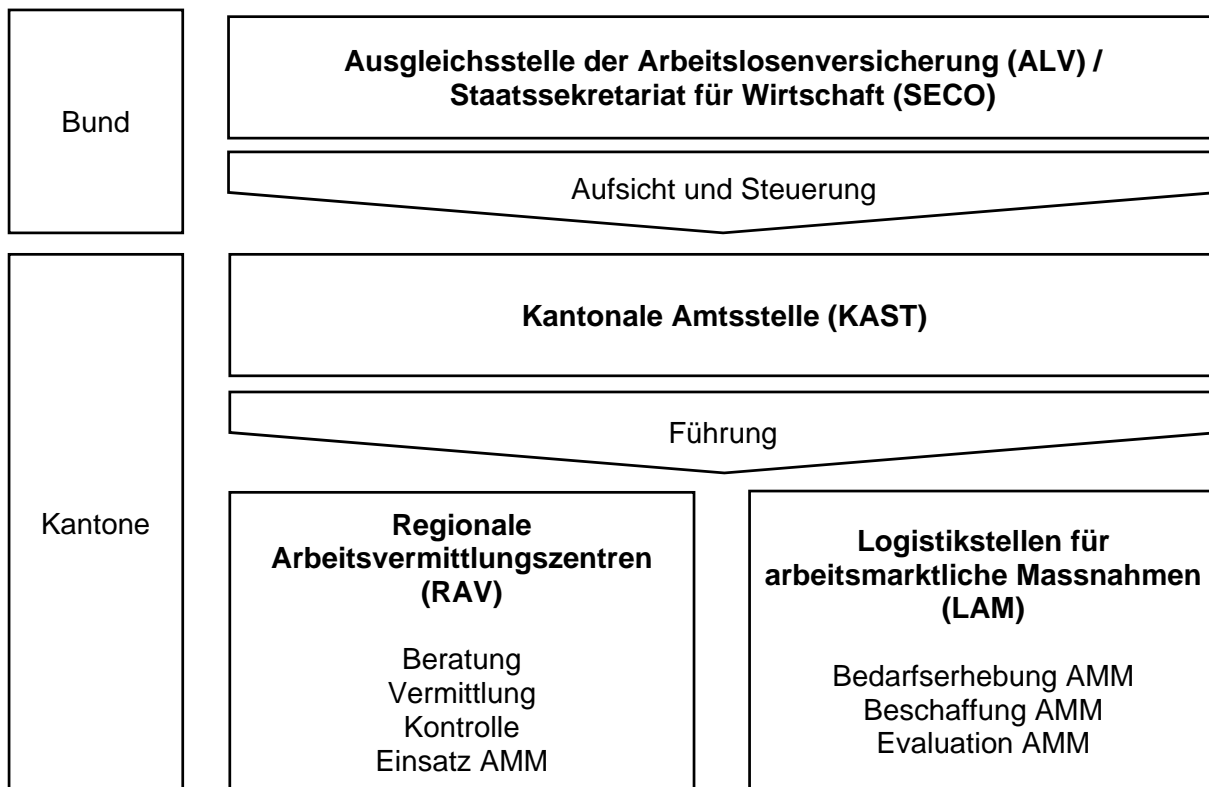


Abbildung 2: Schematische Darstellung der Organisation der öffentlichen Arbeitsvermittlung

2.1.4 Finanzierung

Finanziert wird die ALV hauptsächlich durch Lohnbeiträge. Diese belaufen sich derzeit auf 2.2% des versicherten Lohneinkommens, wobei paritätisch je 1.1% zu Lasten der Arbeitgebenden und der Arbeitnehmenden gehen (Art. 3 AVIG). Das maximal versicherte Einkommen beträgt CHF 126'000 brutto pro Jahr². Bis sich die finanzielle Lage des Fonds der ALV erholt hat, wird auf Lohnanteile über diesem Wert zusätzlich ein Solidaritätsbeitrag von 1% (wiederum paritätisch) erhoben. Das Risiko der Arbeitslosigkeit wird also grundsätzlich schweizweit von allen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden zusammen getragen.

Neben den Lohnbeiträgen zahlen auch Bund und Kantone direkt einen Beitrag in den ALV Fonds (Art. 90a und 92 Abs. 7bis AVIG). Dies geschieht zur Mitfinanzierung der AMM sowie in Anerkennung des Auftrags der öffentlichen Arbeitsvermittlung, der wie erwähnt auch dem AVG unterliegt und nicht ausschliesslich auf Bezüger von Arbeitslosenentschädigungen eingeschränkt ist. Gesetzlich festgelegt ist ein Beitrag des Bundes resp. der Kantone von 0.159%

¹ Der Kanton AI hat seine LAM derjenigen des Kantons SG angeschlossen.

² Ab 1.1.2016 beträgt das maximal versicherte Einkommen CHF 148'200.

resp. 0.053% der insgesamt von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme. Im Jahr 2014 waren dies in absoluten Zahlen CHF 605.8 Mio. (CHF 454.4 Mio. Bund und CHF 151.4 Mio. Kantone).

Für den Vollzug der öffentlichen Arbeitsvermittlung – d.h. für die Betriebs- und Investitionskosten der RAV/LAM/KAST sowie für die Kosten der AMM – werden die Kantone aus dem ALV-Fonds entschädigt. Die Entschädigung der Vollzugskosten der RAV/LAM/KAST und der AMM-Kosten sind in der Verordnung über die Entschädigung der Kantone für den Vollzug des AVIG sowie in der Verordnung über die Vergütung von AMM geregelt. Ausgestaltet sind diese Entschädigungen nach drei Leitprinzipien: Erstens gibt es für jeden Kanton einen Plafond, der die Entschädigung gegen oben begrenzt und unterhalb dem die Kantone nur für die tatsächlichen, anrechenbaren Kosten entschädigt werden. Zweitens steigt dieser Plafond in Abhängigkeit von der Anzahl der Stellensuchenden. Damit passen sich die maximal entschädigten Vollzugskosten automatisch der Konjunktur an. Drittens enthält die Entschädigung einen „forcierten Skaleneffekt“, indem die entschädigten Kosten pro Stellensuchenden mit steigender Stellensuchendenquote abnehmen (siehe Anhang 5.3). Die Anbindung der maximal vergüteten Kosten an die Anzahl Stellensuchende bietet den Vorteil, dass sowohl der Personalbestand der öffentlichen Arbeitsvermittlung als auch der Umfang der arbeitsmarktlichen Massnahmen der Situation auf dem Arbeitsmarkt angepasst werden kann. Diese Flexibilität verhindert Über- bzw. Unterkapazitäten und wird, wie Abbildung 3 zeigt, von den Kantonen auch genutzt.

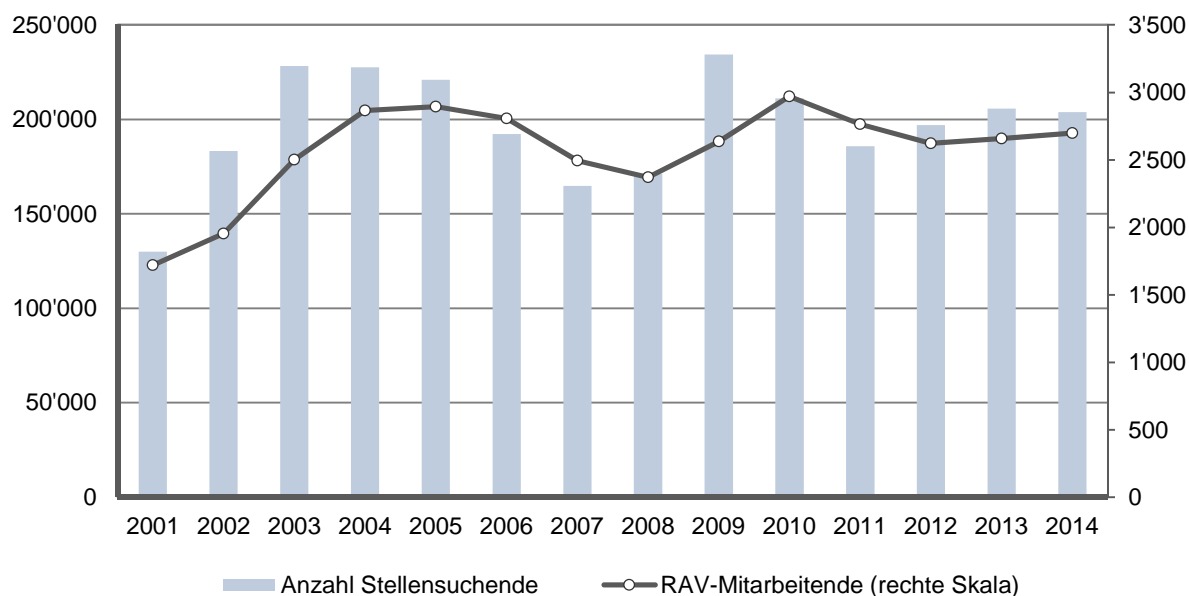


Abbildung 3: Anzahl Stellensuchende und Anzahl RAV-Mitarbeitende 2001-2014

Der grösste Posten im Budget der Betriebskosten besteht in den Personalkosten (siehe Tabelle 1). Gut 85% der Betriebskosten sind im schweizerischen Durchschnitt Personalkosten. Der Anteil RAV-Mitarbeitende am Total der Mitarbeitenden RAV/LAM/KAST beträgt rund 83% (2014). Ein wesentlicher Teil der Vollzugskosten wird damit getrieben durch die Grösse des Personalbestandes in den RAV. Die Betriebskosten pro Stellensuchenden werden demnach massgeblich dadurch bestimmt, für wie viele Stellensuchende ein Personalberater zuständig ist (sogenannte Dossierbelastung der Personalberatenden).

Tabelle 1: Betriebskosten, Personalkosten, Anzahl Mitarbeitende 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Betriebskosten in Mio. CHF	371.7	414.7	456.9	442.4	433.0	438.7	447.4
Personalkosten in Mio. CHF	318.2	356.1	396.5	381.9	372.4	377.7	387.4
<i>Anteil Personalkosten an Betriebskosten RAV/LAM/KAST</i>	86%	86%	87%	86%	86%	86%	87%
Total Mitarbeiter (VZÄ)	2829	3120	3511	3302	3160	3200	3254
Mitarbeitende RAV (VZÄ)	2360	2636	2970	2764	2622	2657	2699
<i>Anteil Mitarbeitende RAV an Total der Mitarbeitenden RAV/LAM/KAST</i>	83%	84%	85%	84%	83%	83%	83%

2.2 Steuerung

2.2.1 Ausgangslage und Entwicklung

Die organisatorische Trennung zwischen dem zentralen Fonds der ALV und dem föderal organisierten Vollzug durch die Kantone birgt das Risiko, dass die Vollzugsstellen nicht vollständig im Sinne der ALV handeln bzw. nicht alles Mögliche unternehmen, um den Schaden für die Versicherung zu minimieren. Aus Steuerungssicht kann diesem Umstand auf zwei Arten begegnet werden: Entweder erlässt die zentrale Instanz detaillierte Vorgaben, wie der Vollzug konkret zu erfolgen hat (input- oder leistungsorientierte Steuerung) oder sie setzt den Vollzugsstellen klare Wirkungsziele, für deren Erreichung sich die Vollzugsstellen bestmöglich einsetzen (wirkungsorientierte Steuerung).

In einer ersten Phase (1997-1999) nach Einführung der rund 150 RAV im Jahr 1996 wurden die kantonalen Vollzugsstellen über einen Leistungsauftrag gesteuert. Darin wurden beispielsweise Regelungen bezüglich dem Umfang des Vollzugspersonals und der Infrastruktur festgelegt. Weiter wurden auch Planvorgaben bezüglich der Beratung, der Zuweisung und der Vermittlung gesetzt und gesetzlich ein Mindestangebot an AMM oder eine Mindestanzahl von Beratungspersonen pro Anzahl Stellensuchende festgeschrieben.

Eine erste Evaluation der öffentlichen Arbeitsvermittlung im Jahre 1999 zeigte dann jedoch erhebliche Wirkungsunterschiede zwischen den RAV. Die durchschnittliche Dauer der Stellensuche variierte unter Kontrolle der nicht beeinflussbaren Umweltbedingungen (sog. exogene Faktoren) je nach RAV zwischen 149 und 331 Tagen (Imboden et al., 1999). Obwohl für den Aufbau der RAV zweckdienlich, war die Steuerung mittels Leistungsauftrag aufgrund fehlender Ergebnisverantwortung und zu geringer Flexibilität für einen längerfristig wirksamen Vollzug eher ungeeignet.

Gleichzeitig bietet der föderale, dezentrale Vollzug aus Steuerungssicht grosse Vorteile. Die Kantone können so ihre Strukturen, Prozesse und Dienstleistungsangebote flexibel den lokalen Gegebenheiten anpassen. Ausserdem fördert der föderale Vollzug die Innovation, indem er es erlaubt, mit Organisationsformen und Instrumenten zu experimentieren und in einem Erfahrungsaustausch voneinander gute Vollzugspraktiken („good practices“) zu übernehmen. Aus Sicht des Bundes ist diese Art des Vollzugs wünschenswert und birgt das Potenzial für stetige Verbesserungen.

Diese Erkenntnisse und der damalige Trend, die öffentlichen Verwaltungen im Sinne des New Public Management zu modernisieren und verstärkt nach den Kriterien der Wirksamkeit auszurichten, haben dazu geführt, die Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung grundlegend

zu reformieren. Wesenszüge dieser Reform waren eine stärkere Markt- und Wettbewerbsausrichtung, eine ziel- und ergebnisorientierte Steuerung, mehr Autonomie für die Verwaltungseinheiten sowie eine stärkere Kunden- bzw. Bürgerorientierung.

Vor diesem Hintergrund erarbeitete der Bund ein Leitbild für die RAV mit dem Ziel einer einheitlichen Grundhaltung im Hinblick auf die zwei wichtigsten Ziele des AVIG, die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt (Imboden et al., 1999) und führte im Jahr 2000 die wirkungsorientierte Steuerung ein (Egger et al., 2001), welche bis heute in ihren Grundzügen Bestand hat.

2.2.2 Steuerungsmechanismus

Die wirkungsorientierte Steuerung kombiniert die Vorteile des dezentralen Vollzugs und minimiert gleichzeitig das Risiko, dass die Vollzugsstellen nicht im Sinne der ALV handeln könnten. Das System basiert auf einem ökonomisch fundierten Wettbewerbsmodell, welches von Shleifer (1985) zur Regulierung einer grösseren Zahl von regional tätigen öffentlichen Dienstleistern³ vorgeschlagen wurde (vgl. Egger et al. 2001). Im Modell des sogenannten Yardstick-Wettbewerbs bemisst die strategische Steuerung die Entschädigung jedes Dienstleisters am Durchschnitt der Kosten aller anderen. Daraus resultiert ein Wettbewerb zwischen diesen Einheiten, ihr Produkt effizienter herzustellen. In gewisser Weise wird also ein Markt zwischen den öffentlichen Dienstleistern simuliert. Eine Anpassung des Modells an die Situation der RAV war allerdings erforderlich. Während im Yardstick-Wettbewerb über den Preis der Dienstleistung gesteuert wird, so geschieht dies im Falle der öffentlichen Arbeitsvermittlung über deren Wirksamkeit.

Tabelle 2: Ausgaben für ALE, AMM und Verwaltungskosten in Mio. CHF

	2012		2013		2014	
Arbeitslosenentschädigung	4277.1	(73.9%)	4809.1	(74.3%)	4907.2	(75.5%)
AMM	538.8	(9.3%)	557.7	(8.6%)	580.3	(8.9%)
Vollzugskosten	666.0	(11.5%)	674.1	(10.4%)	683.9	(10.5%)
davon RAV/LAM/KAST	439.8	(7.6%)	441.0	(6.8%)	451.5	(6.9%)
Total Aufwand ALV	5786.3		6469.1		6501.9	

Um die Kosten der ALV zu minimieren, muss der Wettbewerb zwischen den RAV auf optimale Wirksamkeit angelegt sein. Dies lässt sich aus der Ausgabenstruktur der ALV ablesen (siehe Tabelle 2). Von den Gesamtkosten der ALV entfallen rund 75% auf die Arbeitslosenentschädigungen, wohingegen die Vollzugskosten der RAV/LAM/KAST zusammen nur rund 7% ausmachen. Eine weitere einfache Gegenüberstellung verdeutlicht, wie wichtig die Wirksamkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung für die Kosteneffizienz der ALV insgesamt ist. Im Jahr 2014 wurden rund 179'000 Abmeldungen vom Taggeldbezug gezählt (ohne die rund 36'000 Aussteuerungen mitzuzählen). Hätten alle diese Abgänger ein Taggeld mehr bezogen – bei einem durchschnittlichen Bruttobetrag von CHF 176 pro Taggeld – so wären der ALV dadurch zusätzliche Taggeldkosten in der Höhe von CHF 32 Mio. entstanden. Dies entspricht 8.4% der Vollzugskosten der RAV/LAM/KAST im entsprechenden Jahr. Bei einem durchschnittlichen Taggeldbezug von 154.5 Tagen (Wert von 2014) entspricht eine Verringerung der Wirksamkeit um 1% (gemessen an der durchschnittlichen Taggeldbezugsdauer) bereits gut 10% der Verwaltungskosten der Kantone. Dies bedeutet, dass beispielsweise eine generelle Senkung der kantonalen Vollzugskosten um 5% insgesamt Mehrkosten verursachen würde, wenn sie eine

³ Shleifer (1985) entwickelte sein Modell für staatlich garantierte regionale Monopole im Allgemeinen, darunter fallen grundsätzlich auch alle regional tätigen, öffentlichen Dienstleistungserbringer.

gesamtschweizerische Verringerung der Wirksamkeit um mehr als 0.46% zur Folge hätte. Trotz einigen vereinfachenden Annahmen verdeutlicht diese Rechnung: Der Wettbewerb zwischen den RAV um maximale Wirksamkeit minimiert die Gesamtkosten der ALV. Als willkommener Nebeneffekt führt dieses System dazu, dass damit die öffentliche Arbeitsvermittlung auf einen volkswirtschaftlich effizienten Arbeitsmarkt ausgerichtet ist.

Anstatt um tiefe Vollzugskosten konkurrieren die RAV so um gute Wirkungen. Die RAV werden am Durchschnitt der anderen RAV gemessen und müssen sich fortlaufend verbessern. Und in der Masse, indem alle RAV besser werden, steigt auch der Benchmark, an dem die RAV beurteilt werden. Eine optimale Wirksamkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung – also eine schnelle und dauerhafte Integration der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt – bedeutet für die ALV, dass sie ihren gesetzlich vorgegebenen Auftrag mit minimalen Kosten erfüllt. Die Kombination von Wirkungsmessung mit dezentralem Vollzug der öffentlichen Arbeitsvermittlung verhindert Effizienzverluste und liefert somit ein starkes Argument sowohl für den dezentralen Vollzug als auch für die Wirkungsmessung: Nur über eine Wirkungssteuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung kann eine hohe Gesamteffizienz der ALV erreicht werden. Eine gleichzeitige Steuerung der Vollzugsstellen über Input- (Vollzugskosten) oder Outputgrößen (Leistungen) würde die Wirkungssteuerung konterkarieren und – wie die Phase in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahren gezeigt hat – zu einer tieferen Gesamteffizienz der ALV führen. Eine erfolgreiche Wirkungssteuerung bedingt daher, dass den Kantonen bezüglich des Mitteleinsatzes, der Strukturen, Prozesse und Vollzugspraktiken Handlungsspielräume belassen werden.

Diese Form der Steuerung durch Wirkungs-Benchmarking hat sich insgesamt klar bewährt. Ein Vergleich der Schweiz mit sieben europäischen Ländern findet kein Steuerungssystem im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung, das dem Schweizer System vorzuziehen wäre (Kaltenborn & Kaps, 2013). Die wirkungsorientierte Steuerung hat zudem zur Verbreitung erfolgreicher Betriebsprozesse beigetragen. So attestiert eine 2013 durchgeführte detaillierte Analyse allen 14 untersuchten RAV ein hohes Niveau bei den Kernelementen eines wirkungsvollen Vollzugs (Egger, Dreher & Partner AG, 2013). Die vor Einführung der Wirkungsmessung festgestellte extreme Heterogenität bei der Zielausrichtung und den Prozessen der einzelnen RAV (Imboden et al., 1999) wurde also durch die wirkungsorientierte Steuerung weitgehend beseitigt. Diesen Befund von Konvergenz stützt die Analyse von Sheldon (2008): Nicht nur hat die Streuung der Wirksamkeit der RAV zwischen 1998 und 2007 abgenommen, sondern die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung steigerte sich um 20%.⁴

Die wirkungsorientierte Steuerung mittels Yardstick-Wettbewerb anstatt mittels vorgegebener Ziele ist im europäischen Vergleich einzigartig (Kaltenborn & Kaps, 2013). Die zweite Besonderheit betrifft die Exogenitätskorrektur, welche die Wirkung verschiedener RAV miteinander vergleichbar macht. Damit wird den unterschiedlichen Voraussetzungen und Umständen in den Kantonen Rechnung getragen (Shleifer, 1985; Egger et al., 2001). Je nach Arbeitsmarkt und Zusammensetzung der Stellensuchenden gestaltet sich die Wiedereingliederung einfacher oder schwieriger. Ein RAV mit vielen Stellensuchenden aus der Baubranche profitiert zum Beispiel auch ohne eigenes Zutun jedes Frühjahr von vielen saisonal bedingten Abmeldungen. Aus diesem Grund werden die Wirkungswerte der RAV mittels eines Regressionsmodells um exogene Faktoren bereinigt. Exogene Faktoren sind Einflussgrößen, welche die RAV oder Kantone nicht direkt beeinflussen können, die aber einen positiven oder negativen Einfluss auf die Wirkungen der RAV haben (Imboden et al., 1999). Endogene Faktoren sind dagegen jene Größen, welche die RAV oder der betreffende Kanton direkt beeinflussen können und die einen potenziellen Einfluss auf die Wirkungen der RAV haben. Hierzu gehören *einerseits* die von den RAV erbrachten Leistungen: Beratungsgespräche, die Kontrolle von Arbeitsbemühungen, das Verfügen von Sanktionen, die Zuweisung auf offene Stellen und der Einsatz von

⁴ Ein Studienauftrag für die erneute Überprüfung der Entwicklung der Gesamtwirksamkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung über das Jahr 2007 hinaus wurde im Herbst 2015 ausgeschrieben.

AMM. Andererseits gehören aber auch die betriebsinterne Organisation der RAV, die eingesetzten Führungsinstrumente sowie die Prozessstrukturen dazu (Imboden et al., 1999).

2.2.3 Umsetzung durch wirkungsorientierte Vereinbarungen

Die Umsetzung der wirkungsorientierten Steuerung erfolgt seit 2000 im Rahmen einer Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen. Diese gilt in der Regel für vier Jahre und wird danach erneuert⁵. Kernstück der Vereinbarung ist die Wirkungsmessung. Über deren konkrete Ausgestaltung befindet eine Kommission, in welcher die Kantone vertreten sind und die vom Bund geleitet wird. Darüber hinaus regelt die Vereinbarung die folgenden weiteren Steuerungsinstrumente:

- Lagebeurteilungen
- Evaluationen
- Führungskennzahlen
- Erfahrungsaustausch

Wirkungsmessung

Die Wirkungsmessung erfolgt, abgeleitet von den übergeordneten Zielen der öffentlichen Arbeitsvermittlung – der raschen und dauerhaften Wiedereingliederung der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt – anhand von vier Wirkungsindikatoren.⁶ Aus den vier gewichteten Indikatoren wird ein Gesamtindex gebildet. Tabelle 3 listet die Indikatoren und ihre Gewichtung für den Gesamtindex auf. Diese Indikatoren liefern die Rohdaten der Wirkungsmessung.

Tabelle 3: Wirkungsindikatoren RAV/LAM/KAST

Wirkung	Indikator	Gewichtung
Rasche Wiedereingliederung	Wirkungsindikator 1: Wie viele Taggelder beziehen die Taggeldbezüger durchschnittlich?	50%
Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden	Wirkungsindikator 2: Wie viele der Taggeldbezüger werden langzeitarbeitslos?	20%
Aussteuerungen vermeiden	Wirkungsindikator 3: Wie viele der Taggeldbezüger werden ausgesteuert?	20%
Wiederanmeldungen vermeiden	Wirkungsindikator 4: Wie viele der Abmeldungen führen zu einer Wiederanmeldung?	10%
Rasche und dauerhafte Wiedereingliederung	Gesamtindex	100%

Die Rohdaten werden wie in Kapitel 2.2.2 erwähnt um die nicht beeinflussbaren Faktoren bereinigt. Die verwendeten exogenen Faktoren stammen aus verschiedenen statistischen Quel-

⁵ Die Vereinbarung kann von beiden Parteien mit einer Kündigungsfrist von drei Monaten auf das Jahresende gekündigt werden. Sollte die Vereinbarung von einem Kanton nicht unterzeichnet werden, so bestimmt gemäss Art. 122c Abs. 5 AVIV der Bund per Verfügung darüber, in welchem Umfang diese angewendet wird. Weil bisher alle Kantone die Vereinbarungen immer unterzeichnet haben, kam diese Regelung bisher nie zur Anwendung. Auch von einer vorzeitigen Kündigung der Vereinbarung hat keine Partei je Gebrauch gemacht.

⁶ Diese vier Indikatoren gelten für die Wirkungsmessung bis 2014 und damit für den Analysezeitraum des vorliegenden Berichts. Sie bilden die hauptsächlichen Ziele der öffentlichen Arbeitsvermittlung im Vollzug des AVIG ab. Ab 2015 werden - vorerst im Rahmen einer Pilotphase – zwei zusätzliche Indikatoren gemessen, welche die Ziele der öffentlichen Arbeitsvermittlung im Vollzugsbereich AVG widerspiegeln, d.h. die Integration von Personen ohne Anrecht auf Taggelder der ALV.

len des SECO und des Bundesamts für Statistik (BFS). Sie müssen auf Ebene der RAV berechnet werden können und eine hohe Qualität aufweisen. Die Auswahl der exogenen Faktoren erfolgt nach rein ökonomischen Gesichtspunkten: Aus über 100 potenziellen Variablen wurden diejenigen ausgewählt, für welche ein statistisch signifikanter Zusammenhang mit den Wirkungsindikatoren besteht und die den Erklärungsgehalt des Regressionsmodells maximieren. In den Jahren 2006 bis 2014 wurden die folgenden exogenen Faktoren berücksichtigt:⁷

- Saisonale Branchen: Anteil der Zugänge von Leistungsbezügern aus saisonalen Branchen (Bau- und Gastgewerbe) an allen Neuzugängen des RAV.
- Schweizeranteil: Anteil der Zugänge von schweizerischen Leistungsbezügern an allen Neuzugängen des RAV.
- Arbeitsmarktzustand: Anteil der Zugänge von Leistungsbezügern an der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter⁸ (15 bis 64 Jahre) in der Region des RAV.
- Grenzgängeranteil: Anteil Grenzgänger an der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter⁸ (15 bis 64 Jahre) in der Region des RAV.
- Agglomerationsgrösse: Grösse der Agglomeration, in welcher sich das RAV befindet.

Die vier Wirkungsindikatoren (Rohdaten) werden je einzeln auf diese fünf exogenen Faktoren regressiert. Aus den Ergebnissen wird dann der sogenannte korrigierte Gesamtindex berechnet. Ein Gesamtindexwert unter 100 entspricht einer unterdurchschnittlichen Wirkung, ein Wert über 100 einer überdurchschnittlichen Wirkung. Dieser Benchmark wird den kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren jedes Jahr kommuniziert.

Weitere Instrumente der Wirkungssteuerung

Um dem Aspekt des Wettbewerbs unter den Kantonen die Spitze zu brechen, beinhaltet die Vereinbarung seit dem Jahr 2003 auch Elemente, die den Vollzug im operativen Tagesgeschäft unterstützen und das gegenseitige Lernen sowie den Austausch und die Weitergabe von guten Vollzugspraktiken fördern. Diese Instrumente wurden in den vergangenen Jahren stetig optimiert und den sich wandelnden Anforderungen angepasst. Die folgenden Instrumente dienen dazu, die öffentliche Arbeitsvermittlung kontinuierlich zu einer lernenden Organisation weiterzuentwickeln.

Lagebeurteilungen

In Kantonen mit stark unterdurchschnittlichen oder sich rasch verschlechternden Wirkungen führt das SECO sogenannte Lagebeurteilungen zur nachhaltigen Verbesserung der Wirkungen durch. Zudem haben die Kantone die Möglichkeit, beim SECO die Durchführung einer Lagebeurteilung zu beantragen.

Die dabei zu durchlaufenden Verfahrensschritte orientieren sich an der Idee des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses. Nach der Analyse der Wirkungs- und Führungskennzahlen (siehe Absatz Führungskennzahlen) und einer allfälligen Prozessanalyse (siehe Absatz Evaluationen) durch das SECO werden zusammen mit dem Kanton mögliche Handlungsfelder zur Verbesserung der Wirkungsergebnisse definiert. Daraus werden in einem nächsten Schritt vom Kanton konkrete Verbesserungsmassnahmen abgeleitet, deren Umsetzung danach

⁷ Für die Wirkungsmessung ab 2015 wurde das Regressionsmodell optimiert, wobei die berücksichtigten exogenen Faktoren geringfügig ändern. Die Agglomerationsgrösse wird mangels Signifikanz nicht mehr verwendet und beim Faktor Saisonalität des regionalen Arbeitsmarktes werden die Zugänge aus Baubranche und Beherbergung neu als zwei separate Variablen betrachtet.

⁸ Bis 2010 konnte anstelle der Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter die Anzahl Erwerbspersonen verwendet werden.

durch das SECO überwacht und abschliessend von einem externen Experten hinsichtlich ihrer Wirksamkeit überprüft wird.

Bisher wurde mit acht Kantonen Lagebeurteilungen durchgeführt, wobei drei auf Initiative des Kantons erfolgten. In fünf Kantonen konnten seither signifikante und nachhaltige Wirkungssteigerungen erzielt werden. Bei einem Kanton hat sich nach einer anfänglichen Verbesserung das Wirkungsergebnis seither wieder verschlechtert. In zwei Kantonen konnte bisher keine Verbesserung erreicht werden, weshalb mit diesen Kantonen zurzeit bereits eine zweite bzw. dritte Lagebeurteilung durchgeführt wird.

Evaluationen

Regelmässige Evaluationen sollen Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirksamkeit und Effizienz der Vollzugsstellen, zur Erhöhung der Arbeitsmarkttransparenz und zur Identifikation von guten Vollzugspraktiken aufzeigen. Gemäss Art. 73 und Art. 73a AVIG fördert deshalb die ALV Forschungsvorhaben und führt zu diesem Zweck in enger Zusammenarbeit mit den Vollzugsstellen qualitative und quantitative Evaluationen durch. Die Ergebnisse der Evaluationen werden den Vollzugsstellen in geeigneter Form zugänglich gemacht.

Zugleich unterstützt das SECO die Vollzugsstellen bei der Evaluation von kantonalen Projekten und Vorhaben. So wurden beispielsweise ab 2013 gemeinsam mit einem externen Experten in 27 RAV Prozessanalysen durchgeführt, um zu identifizieren, welches die zielführenden Faktoren in der Prozess- und Organisationsstruktur, der Führung und der Ressourcenausstattung eines RAV sind. Aufgrund der sehr positiven Erkenntnisse sollen diese RAV-Prozessanalysen künftig weiter gefördert werden (siehe Lagebeurteilung und Erfahrungsaustausch).

Führungskennzahlen

Das SECO stellt den kantonalen Vollzugsstellen für ihre Führungsarbeit neben den Wirkungskennzahlen weitere aussagekräftige Kennzahlen zur Verfügung. Diese operativen Kennzahlen stammen aus verschiedenen Quellen – aus den Fachapplikationen AVAM und ASAL, aus der Finanzapplikation der VKE sowie aus Umfragen bei Arbeitgebern, privaten Arbeitsvermittlern, Stellensuchenden. Alle diese Daten werden von der Ausgleichsstelle einheitlich erhoben und je nach Kennzahl und Bedarf der Vollzugsstellen in passender Form aufbereitet. Für die Überprüfung und Weiterentwicklung der operativen Kennzahlen und der Kundenbefragungen besteht je eine Arbeitsgruppe mit Vertretern der Vollzugsstellen.

Die Definition und Darstellung der operativen Kennzahlen richtet sich an den Zielsetzungen der Balanced Scorecard aus: Für verschiedenen Zielgruppen werden stufengerecht Kennzahlen in den Perspektiven Umfeld, Prozesse und Finanzen zur Verfügung gestellt. So gibt es beispielsweise für die RAV- und LAM-Leitenden je ein Führungscockpit. Im internationalen Vergleich einmalig sind die Interpretationshilfen. Allen Personalberatenden wird halbjährlich ein Set an individuellen Kennzahlen zugestellt, mit Hilfe dessen jeder Personalberatende seine Arbeit mit anderen Personalberatern vergleichen kann.

Das SECO nutzt die operativen Kennzahlen für weitergehende Analysen (z.B. Lagebeurteilungen und Erfahrungsaustausch). Damit die Vergleichbarkeit der wichtigsten Kennzahlen gewährleistet wird, unterhält das SECO ein Datenqualitätsmanagement.

Erfahrungsaustausch

Zur stetigen Verbesserung der Wirkungen der Vollzugsstellen werden mittels einem institutionalisierten Erfahrungsaustausch gute Vollzugspraktiken identifiziert und deren Weitergabe gefördert.

Um den Austausch möglichst effizient zu gestalten wurden zehn RAV-Cluster mit ähnlichen Rahmenbedingungen und ähnlicher Grösse gebildet. Der Ablauf gestaltet sich wie folgt: In

einem ersten Schritt werden die Wirkungen und die Führungskennzahlen der RAV und LAM durch das SECO analysiert. Bei Bedarf kann in den beteiligten Vollzugsstellen eine Prozessanalyse (siehe Evaluationen) durchgeführt werden. Anschliessend wird in einem Kick-off mit den kantonalen Amtsleitenden aufgrund dieser Analysen ein Themenfeld bestimmt, welches bei Bedarf gemeinsam mit den kantonalen RAV-Koordinatoren, den RAV-Leitenden oder LAM-Leitenden konkretisiert wird. Danach wird der eigentliche Erfahrungsaustausch durchgeführt, die Ergebnisse und Erkenntnisse dokumentiert und allen anderen Vollzugsstellen zur Kenntnis gebracht.

Ergänzend dazu führt das SECO regelmässig Tagungen mit den kantonalen RAV-Koordinatoren und LAM-Leitenden zu aktuellen Vollzugsthemen durch.

3 Analyse der kantonalen Unterschiede

3.1 Ergebnisse der Wirkungsmessung

Abbildung 4 zeigt die korrigierten Wirkungsergebnisse für die Jahre 2009 bis 2014 für jeden Kanton⁹. In Tabelle 5 im Anhang 5.2 sind zudem alle Werte der letzten zehn Jahre nach Kanton aufgelistet. Für die Analyse der Zusammenhänge zwischen den verschiedenen kantonalen Rahmenbedingungen bzw. Vollzugspraktiken und dem Wirkungsindex wurde im vorliegenden Bericht jeweils der durchschnittliche Wirkungsindex der Jahre 2009-2013 verwendet (breiter hellblauer Balken und angezeigter Wert in Abbildung 4).

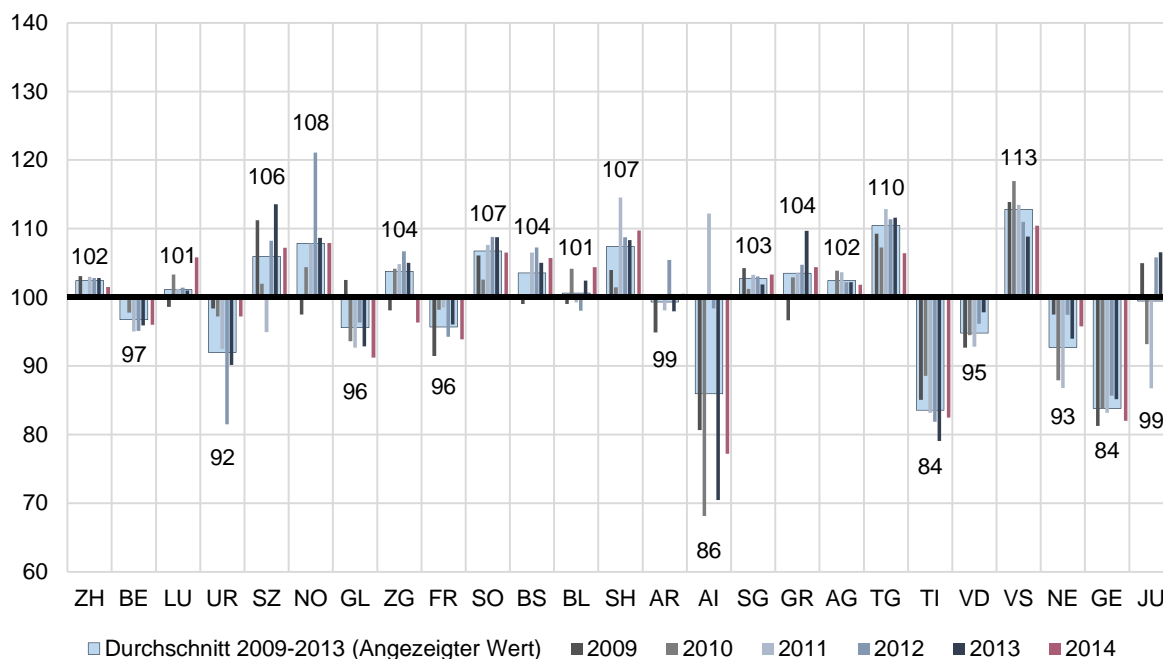


Abbildung 4: Wirkungsergebnisse 2009-2014 nach Kanton⁹

Knapp die Hälfte der Kantone liegt in der Regel im mittleren Band von 95 bis 105 Punkten, während jeweils ein guter Viertel über 105 bzw. unter 95 Punkten liegt. Festgestellt werden kann, dass im Jahresvergleich oft dieselben Kantone über- bzw. unterdurchschnittliche Wirkungen erzielen. Im Bereich der unterdurchschnittlichen Wirkungen sind zudem regelmässig auffallend viele Kantone der lateinischen Schweiz (Westschweiz und Tessin) vertreten.

Auf Seiten der Arbeitsmarktbehörden der lateinischen Schweiz (CRT) führte dieser Umstand zu Kritik am ökonomischen Modell, auf dem die korrigierten Wirkungswerte basieren. Insbesondere wurde bemängelt, dass es zwischen der Deutschschweiz und der lateinischen Schweiz Mentalitätsunterschiede gebe, die es in der Korrektur ebenfalls zu berücksichtigen gelte. Die CRT berief sich dabei auf Studien¹⁰, die aufzeigen, dass an der Sprachgrenze Unterschiede in der Dauer der Arbeitslosigkeit existieren. Diese Unterschiede wurden in der Folge¹¹ als von kulturellen Unterschieden mitverursacht interpretiert.

Ungeklärt blieb jedoch die Frage, ob die mit unterschiedlichen Mentalitätsausprägungen einhergehenden Wirkungsunterschiede vor allem als exogen (d.h. von den Arbeitsmarktbehörden

⁹ Die Kantone Obwalden und Nidwalden betreiben zusammen ein RAV in Nidwalden und werden darum in den folgenden Analysen zusammen mit der Abkürzung NO ausgewiesen.

¹⁰ Siehe Flückiger et al. (2007) und Brügger, Lalive und Zweimüller (2007).

¹¹ Siehe Brügger, Lalive und Zweimüller (2009).

nicht beeinflussbar) oder als endogen (d.h. durch mentalitätsbedingte Unterschiede in den Strategien und Vollzugspraktiken verursacht) zu betrachten sind. In Anbetracht dieser offenen Fragen und aufgrund der Tatsache, dass es sich beim AVIG um ein nationales Gesetz handelt, das dieselben Massstäbe für alle Regionen der Schweiz besitzt, wurde von der Einführung einer exogenen Variable zu Mentalitätsunterschieden abgesehen. Um die Frage der Exogenität von Mentalitätsunterschieden dennoch nach Möglichkeit zur beleuchten, wurde im vorliegenden Bericht bei der Analyse der Vorgaben und Vollzugspraktiken ein besonderes Augenmerk auf Unterschiede entlang der Sprachgrenze gelegt.

3.2 Fragestellung und Grundlage der Analyse

Vor dem Hintergrund dieser Wirkungsergebnisse stellt das Postulat die berechtigte Frage, welche Gründe für die deutlichen Unterschiede in der Wirksamkeit des Vollzugs der öffentlichen Arbeitsvermittlung ausgemacht werden können. Da die Kantone in der Ausgestaltung des Vollzugs wie erwähnt beträchtliche Freiheiten geniessen, liegt die im Postulat geäusserte Vermutung nahe, dass nicht alle Kantone den Vollzug auf optimale Wirksamkeit ausgestaltet haben. Effizienzverluste durch die kantonale Ausgestaltung sind dabei in zwei Bereichen denkbar:

- in den kantonalen **Rahmenbedingungen und Vorgaben**: Organisation, Ziele, Strategien, Mitteleinsatz, Führung, Kultur sowie
- in den **kantonalen Vollzugspraktiken**: Beratung, Vermittlung, Kontrolle und Einsatz AMM.

Um eine umfassende Gesamtsicht über die verschiedenen kantonalen Rahmenbedingungen, Strategien und Praktiken im Vollzug der öffentlichen Arbeitsvermittlung zu erlangen, wurde ein externes Mandat für eine entsprechende Erhebung vergeben. Die Ergebnisse dieser Untersuchung bilden die zentrale Grundlage dieses Kapitels.

Die externe Analyse beinhaltete eine schriftliche Befragung aller auf kantonaler Ebene in den Vollzug involvierten Institutionen: die kantonale Amtsstelle, die kantonale RAV-Koordination, die LAM und die RAV. Für jede Institution wurde ein separater Fragebogen gestaltet, welcher sich an die jeweilige Leitung richtete. Die Befragung wurde in Form einer Online-Umfrage in allen drei Landessprachen in den Monaten Oktober und November 2014 durchgeführt. Falls es Unklarheiten bei den Antworten einer Institution gab, wurde schriftlich oder telefonisch Rücksprache genommen. Bei der schriftlichen Befragung konnte ein sehr hoher Rücklauf erzielt werden:

Tabelle 4: Anzahl versandter und ausgefüllter Fragebogen

	Anzahl versandte Fragebogen	Anzahl ausgefüllte Fragebogen	Rücklauf in Prozent
Amtsleitung	26	22	85%
RAV-Koordination	25	24	96%
LAM-Leitung	24	22	92%
RAV-Leitung	111	97	87%

Die Auswertung der Fragebogen erfolgte qualitativ (offene Fragen) und quantitativ. Die quantitative Auswertung umfasste zum einen eine deskriptive Analyse der Antworten, zum anderen wurden die Antworten aus den Fragebogen mit Daten aus den Informationssystemen der ALV (AVAM / ASAL) verknüpft und ausgewertet. Besonderes Interesse galt dem Zusammenhang zwischen den Resultaten der Umfrage und dem Wirkungsindex der RAV/LAM/KAST.

Zusätzlich zur schriftlichen Befragung wurden in den folgenden acht Kantonen vertiefende Fallstudien durchgeführt: Zürich, Zug, Genf, Waadt, Solothurn, Schaffhausen, Uri und Obwalden/Nidwalden. Im Rahmen dieser Fallstudien wurden leitfadengestützte Interviews mit der Amtsleitung, den RAV-Koordinatoren, der LAM-Leitung sowie den Leitern von ein bis drei RAV geführt.

Neben dieser externen Analyse stützt sich der vorliegende Bericht auf die Ergebnisse früherer Studien zur öffentlichen Arbeitsvermittlung sowie auf interne Analysen des SECO, zum Beispiel die inzwischen in 27 RAV durchgeführten Prozessanalysen.

3.3 Rahmenbedingungen und Vorgaben

3.3.1 Organisation der Vollzugsstellen

Sowohl die Fallstudien als auch die schriftliche Befragung aller Vollzugsstellen der externen Analyse haben aufgezeigt, dass die Organisation des AVIG- und AVG-Vollzugs in der Schweiz durch eine starke föderalistische Pluralität geprägt ist. Die kantonalen Strukturen sind im Laufe der Jahrzehnte organisch gewachsen und in ihrem Aufbau jeweils einzigartig. Sie sind stark durch die Grösse des jeweiligen Kantons geprägt. Je grösser der Kanton, desto komplexer die Aufbauorganisation der Vollzugsstellen. Besonders bei kleinen Kantonen zeigt sich, dass eine Person, oftmals der Amtsleiter, mehrere Funktionen innerhalb des AVIG- und AVG-Vollzugs innehat. Im Kanton Uri beispielsweise fungiert der Amtsleiter des Amtes für Arbeit und Migration auch als RAV-Koordinator, als LAM-Leiter und als KAST-Leiter in einer Person. Die Kantone Obwalden und Nidwalden haben zudem ihre Vollzugsstellen teilweise fusioniert. Im Kanton Zürich dagegen gibt es nebst der Funktion des RAV-Koordinators zusätzlich 3 RAV-Regionalleiter, die den 16 RAV-Leitern des Kantons vorgesetzt sind.

Vielseitig gestaltet sich auch das **Verhältnis zwischen LAM und RAV-Koordination**. In der Mehrzahl der Kantone befindet sich die LAM- auf derselben hierarchischen Ebene wie die RAV-Koordination. Vor allem in der Westschweiz ist dies die Regel. In einem nicht unbedeutenden Teil der Kantone ist die LAM- jedoch der RAV-Koordination unterstellt.

Die RAV sind in ihrer **Grösse** sehr unterschiedlich. Das kleinste RAV, das an der Befragung teilgenommen hat, weist 3.5 Vollzeitstellen auf, das grösste RAV 78 Vollzeitstellen. Die meisten befragten RAV beschäftigen 10 bis 40 Mitarbeitende.

Es lässt sich ein klarer Zusammenhang zwischen Anzahl Mitarbeitenden und der Anzahl Stellensuchenden pro RAV feststellen. Dabei können keine Skaleneffekte festgestellt werden: Auf einen Mitarbeitenden kommen bei kleineren und grösseren RAV jeweils eine ähnliche Zahl von Stellensuchenden.

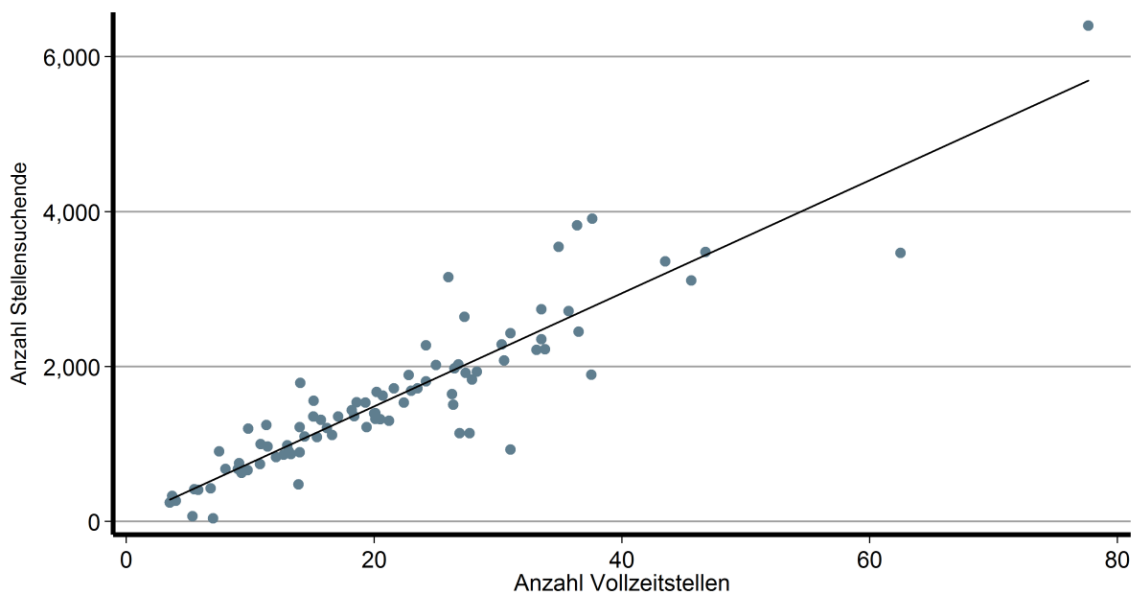


Abbildung 5: RAV-Grösse in Vollzeitstellen und Anzahl Stellensuchende; N = 87 RAV

Je grösser das RAV, desto eher wird zwischen dem RAV-Leitenden und den Personalberatern eine zusätzliche Hierarchiestufe benötigt. Das grösste RAV ohne Teamebene weist weniger als 2'000 Stellensuchende auf. Das Vorhandensein einer Teamebene zeigt keinen massgeblichen Zusammenhang mit der Performance eines RAV: Die Verteilung des Wirkungsindex in RAV mit und ohne Teamebene unterscheidet sich nur minim.¹²

Arbeitgeberkontakte werden in der Regel von allen RAV in einem Kanton wahrgenommen, in einzelnen Fällen geschieht dies durch eine zentrale Stelle oder spezialisierte RAV. Auch in den Kantonen der Fallstudien wird die Handhabung von Arbeitgeberkontakten unterschiedlich umgesetzt. Während einige Kantone die Beziehungen zu den Arbeitgebern als Aufgabe der einzelnen Personalberatern organisieren, verfügen andere über spezialisierte Vermittler pro Beratungsteam und wiederum andere Kantone haben dafür eine separat eingerichtete Stelle organisatorisch institutionalisiert.

Betreffend **Ort der Anmeldung zur Arbeitsvermittlung** lassen sich Unterschiede zwischen den Sprachregionen beobachten: In der Deutschschweiz findet in rund der Hälfte der Kantone die Anmeldung bei der Wohngemeinde statt, in der anderen Hälfte der Kantone meist bei den RAV, selten bei einer zentralen kantonalen Stelle. In der Westschweiz findet die Anmeldung in 6 von 7 Kantonen beim zuständigen RAV statt. Im Zeitverlauf lässt sich schweizweit ein klarer Trend hin zur Anmeldung beim RAV feststellen.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass der unterschiedliche Aufbau der Vollzugsstrukturen weniger den spezifischen kantonalen Zielsetzungen, als vielmehr der unterschiedlichen Grösse eines Kantons und der Geschichte der Institutionen geschuldet ist. Es zeigt sich dabei, dass die Grösse und die Struktur im Bereich der RAV/LAM/KAST in den untersuchten Kantonen in Bezug auf die Wirkung keine kritischen Faktoren sind: Es ist kein genereller Zusammenhang zwischen der Grösse und der Struktur der Institutionen und dem Wert des Wirkungsindex zu beobachten. Es lässt sich also aus der vorliegenden Analyse kein Erfolgsmodell für eine Vollzugsorganisation mit einer besonders guten Wirkung auf die rasche und nachhaltige Wiedereingliederung ableiten. Vielmehr widerspiegeln sich in der Aufbauorganisation historisch gewachsene Eigenheiten und klare Grösseneffekte.

¹² Im Unterschied dazu erachten Egger, Dreher & Partner (2013) eine Teamebene im RAV eher als negativ, weil dadurch das Risiko entsteht, dass die Ziele der RAV-Leitung nicht via Teamleitenden an die Mitarbeitenden transferiert werden.

3.3.2 Ziele und Strategien

Die Ziele des AVIG und AVG, insbesondere die rasche und nachhaltige Wiedereingliederung, sind beim kantonalen Vollzug implizit oder explizit von hoher Bedeutung. Die durchgeführte Befragung zeigte zudem, dass 77% der Kantone neben den Wirkungsindikatoren für den Vollzug auch **kantonale Zielvorgaben** kennen. Der Inhalt dieser kantonalen Zielvorgaben ist sehr heterogen, sie decken sich aber zu einem grossen Teil mit den Zielsetzungen des AVIG und AVG. Genannt werden eine kundenorientierte Beratung, dokumentierte Standortbestimmungen, schriftliche Wiedereingliederungsstrategien, Vermeidung von Trägerhaftung sowie spezifische Jahresziele.

Eine **Strategie für die Wiedereingliederung** der Stellensuchenden ist in den meisten Kantonen vorhanden und in der Regel auch schriftlich dokumentiert. Es gibt jedoch auch einige Kantone, die keine explizite Strategie zur Wiedereingliederung besitzen. Es zeigt sich, dass die drei Kantone mit dem tiefsten Wirkungsindex keine explizite Strategie zur Wiedereingliederung aufweisen.

Bei allen in den Fallstudien untersuchten Kantonen mit Wiedereingliederungsstrategie ist die schnelle Wiedereingliederung oberstes Ziel, was jedoch mit unterschiedlichen Strategieansätzen erreicht werden soll. Während ein Kanton eine explizite Druckstrategie im Umgang mit den Stellensuchenden verfolgt, beschreiben andere Kantone ihren Wiedereingliederungsansatz mit den Stellensuchenden als kooperativ.

Im Gegensatz dazu besitzt nur ein Drittel aller Kantone eine explizite **Frühinterventionsstrategie**. Von diesem Drittel der Kantone ist diese zudem nur in rund einem Drittel schriftlich dokumentiert, ansonsten besteht sie nur implizit. Dabei ist kein klares Muster erkennbar: Sowohl die Mehrheit der deutschsprachigen als auch der französisch- und italienischsprachigen Kantone besitzen keine Frühinterventionsstrategie. In der Tendenz haben grosse Kantone eher eine Frühinterventionsstrategie, wobei es einige gewichtige Ausnahmen gibt.

In gut jedem dritten Kanton findet eine **zielgruppenorientierte Beratung** statt. Die Zielgruppendefinition variiert dabei zwischen den Kantonen sehr stark. Verbreitet verwendete Kategorien sind Arbeitsmarktfähigkeit, Jugendliche oder Herkunftsbranche. Sowohl das Fehlen einer zielgruppenorientierten Beratung als auch die unterschiedlichen Zielgruppendefinitionen erstaunen, besteht doch seit 2012 eine nationale Richtlinie zur kundenorientierten Beratung¹³. Darin sind die Definitionen der verschiedenen Zielgruppen, mögliche Wiedereingliederungsstrategien und Beratungsaktivitäten beschrieben.

Ein spezifisches **Angebot für Stellensuchende ohne Taggeldbezug** besteht in gut der Hälfte der Kantone. Es zeigt sich dabei, dass alle Kantone der französisch- und italienischsprachigen Schweiz ein solches Angebot kennen. In der Deutschschweiz besitzt rund die Hälfte der Kantone ein spezifisches Angebot für Stellensuchende ohne Taggeldbezug. Auch hier besitzen (mit Ausnahmen) eher die grösseren Kantone spezifische Angebote.

Die Betreuung von Stellensuchenden ohne Taggeldbezug wird von den meisten Amtsleitern als wichtig eingestuft.¹⁴ Viele Kantone versuchen gemäss den Umfrageergebnissen, den Stellensuchenden ohne Taggeldbezug die gleiche Priorität und den gleichen Service wie den Taggeldbezüglern beizumessen. Auswertungen des SECO zeigen jedoch, dass die Beratungsintensität der Nichtleistungsbezüglern in allen Kantonen deutlich tiefer ist als bei den Leistungsbezüglern. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind zudem beträchtlich und

¹³ Mitteilung RAV/LAM/KAST 2012/10: Richtlinie zur kundenorientierten Beratung der Stellensuchenden

¹⁴ Zum Zeitpunkt der Befragung stand bereits fest, dass für die Vereinbarungsperiode 2015-2018 als Pilotprojekt eine Wirkungsmessung im Bereich Betreuung von Stellensuchenden ohne Taggeldbezug durchgeführt wird. Denkbar ist daher, dass sich die Aussagen bei der Befragung bereits auf die zukünftige und nicht die vergangene Wichtigkeit bezogen.

schwanken zwischen einer 25% bis 75% tieferen Beratungsintensität der Nichtleistungsbezügler. In einzelnen Kantonen gibt es Pilotprojekte zur besseren Zusammenarbeit zwischen den RAV und der Sozialhilfe. Die meisten Kantone bieten für Stellensuchende ohne Taggeldbezug arbeitsmarktliche Massnahmen an, deren Umfang jedoch stark variiert. Andere Kantone weisen hingegen ein weniger umfangreiches Angebot mit einem weniger regelmässigen Betreuungszyklus auf oder messen den Stellensuchenden ohne Taggeldbezug gemäss eigenen Angaben wegen der geringen Fallzahlen ein kleineres Gewicht bei.

Zielvereinbarungen mit den Stellensuchenden werden ebenfalls in gut der Hälfte der Kantone abgeschlossen. Hingegen gibt es nur in rund einem Drittel der Kantone eine Vorgabe bezüglich **Arbeitsbemühungen**. Diese beläuft sich zwischen 6 und 12 monatlichen Bewerbungen, ist aber in der Regel abhängig von den Möglichkeiten der Stellensuchenden. Es zeigt sich, dass die Kantone der lateinischen Schweiz in der Regel keine entsprechenden Zielvorgaben kennen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass bezüglich der grundsätzlichen Zielvorgabe – die rasche und nachhaltige Wiedereingliederung der Stellensuchenden – eine verhältnismässig grosse Homogenität zwischen den Kantonen herrscht. Die Mittel zur Umsetzung dieses übergeordneten Zieles und die daraus abgeleiteten Teilstrategien unterscheiden sich jedoch deutlich zwischen den Kantonen. Die Interpretation der kantonalen Vollzugsstellen, wie der Integrationsprozess gestaltet werden soll – insbesondere auch die Frage nach einer Druck- oder Kooperationsstrategie –, zeigt deutliche Disparitäten. Stellt man die Präsenz dieser Teilstrategien, Angebote und Vorgaben ins Verhältnis zum Wirkungsindex, so lassen sich aber keine systematischen Zusammenhänge erkennen. Gute Wirkungen können über verschiedene Strategien erreicht werden. Trotzdem scheint es erfolgsversprechend, wenn klare, ausformulierte Strategien zur Wiedereingliederung und Frühintervention vorhanden sind.

3.3.3 Mitteleinsatz

Der Plafond der Betriebskosten, d.h. die für den Betrieb des kantonalen Vollzugs zur Verfügung stehenden Mittel (vgl. Kapitel 2.1.4), wurde in den letzten fünf Jahren im Durchschnitt zu rund 90% ausgeschöpft. Die Kantone budgetieren diese Mittel in der Regel eher zurückhaltend, da bei einem Überschreiten des Plafonds der Kanton die zusätzlichen Kosten grundsätzlich selbst tragen muss¹⁵. In der Ausnützung des Betriebskostenplafonds sind kantonale Unterschiede feststellbar: Die Hälfte der Kantone schöpfte 2014 zwischen 83% und 92% des Plafonds aus, je ein Viertel der Kantone weniger bzw. mehr. Insbesondere ländlich geprägte Kantone mit einer niedrigen Stellensuchendenquote oder stark saisonal geprägter Arbeitslosigkeit weisen einen vergleichsweise tiefen Ausschöpfungsgrad auf.

Betrachtet man die kantonalen Betriebs- und Personalkosten 2013 pro Monat und pro Stellensuchenden¹⁶ (Abbildung 6) zeigt sich, dass die Betriebskosten pro Stellensuchenden-Monat in einem Bereich von plus/minus 20% um den gesamtschweizerischen Mittelwert von CHF 192 streuen (ohne Kanton Appenzell-Innerrhoden). Hier zeigt sich auch der Effekt des in Kapitel 2.1.4 erwähnten „forcierten Skalenertrags“: Kantone mit hoher Stellensuchendenquote weisen tendenziell unterdurchschnittlich hohe Kosten pro Stellensuchenden-Monat auf.

¹⁵ In besonderen Situationen können diese Kosten auch von der Ausgleichstelle entschädigt werden (Art. 7 VKE-Verordnung). Eine solche besondere Situation geltend zu machen, ist jedoch mit beträchtlichem Aufwand verbunden, welchen die Kantone vermeiden möchten.

¹⁶ Die *Anzahl Stellensuchenden-Monate* zählt jeden Monat der Stellensuche einzeln. Wenn ein Stellensuchender vier Monate angemeldet ist, dann ergibt dies vier Stellensuchenden-Monate. Damit kann den höheren Kosten pro Stellensuchenden bei einer längeren Arbeitslosigkeit Rechnung getragen werden. Die unterschiedliche Komplexität der Fälle, zum Beispiel Stellensuchende mit oder ohne AMM, kann jedoch auch auf diese Weise nicht berücksichtigt werden.

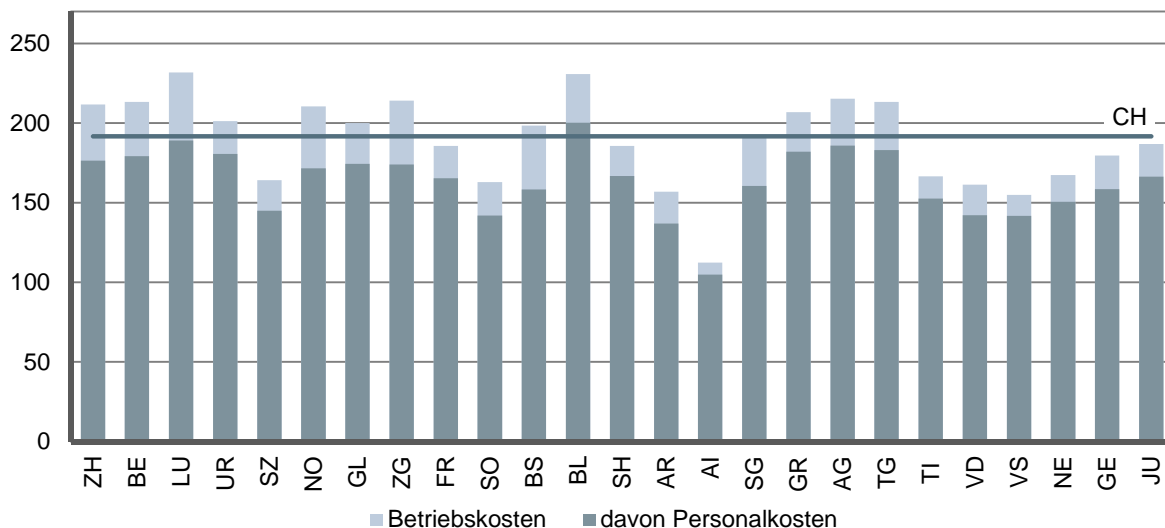


Abbildung 6: Betriebs- und Personalkosten 2013 pro Stellensuchenden-Monat nach Kanton

In allen Kantonen machen die Personalkosten den Hauptanteil der Betriebskosten aus, 2013 beträgt der entsprechende Anteil je nach Kanton zwischen 80% und 93%. Der Anteil RAV-Mitarbeitende am Total der Mitarbeitenden RAV/LAM/KAST beträgt 2014 je nach Kanton zwischen 71% und 91%. In allen Kantonen wird somit ein beträchtlicher Anteil der Vollzugskosten durch die Anzahl RAV-Mitarbeitende bzw. RAV-Beratende getrieben¹⁷.

Die Kosten für AMM pro Stellensuchenden-Monat streuen etwas stärker (Abbildung 7). Dies widerspiegelt den unterschiedlich ausgeprägten Einsatz von AMM als Instrument der öffentlichen Arbeitsvermittlung (siehe Kapitel 3.4.4). Die im Rahmen des Plafonds für AMM zur Verfügung stehenden Mittel werden insgesamt weniger stark ausgeschöpft (rund 77% in 2012 und 2013). Hier lassen sich Unterschiede entlang der Sprachgrenze feststellen: In der lateinischen Schweiz lag der Ausschöpfungsgrad 2013 in allen Kantonen über 80%, in zwei Kantonen über 90%. In der Deutschschweiz ist die durchschnittliche Plafondausnutzung deutlich tiefer: In einem Drittel der Deutschschweizer Kantone betrug sie 2013 weniger als 70%.

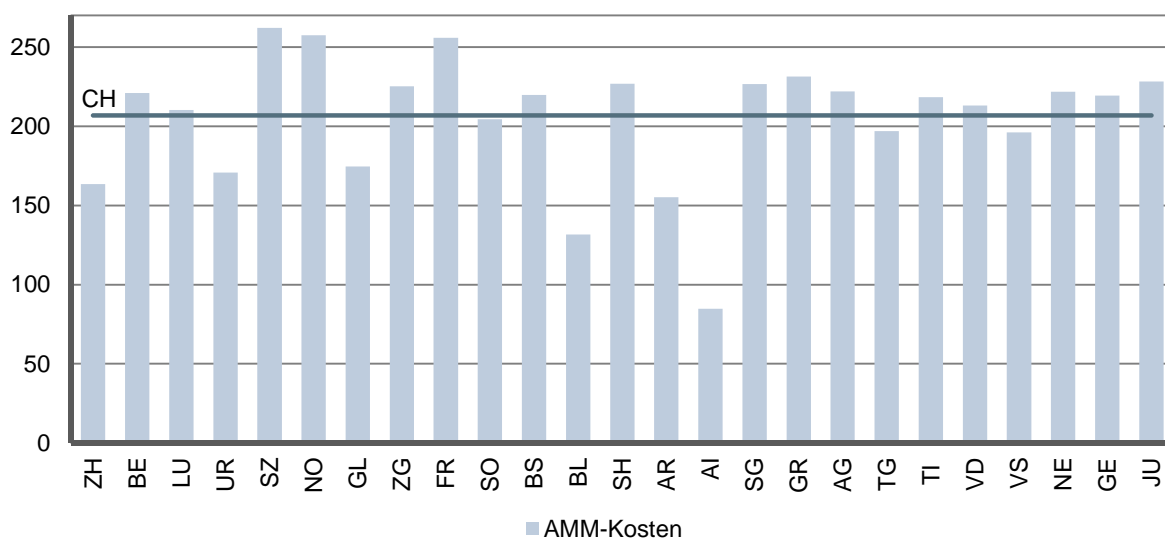


Abbildung 7: AMM-Kosten 2013 pro Stellensuchenden-Monat nach Kanton

¹⁷ Ebenfalls eine Rolle spielen von den Kantonen nur beschränkt beeinflussbare Faktoren wie das regionale Lohnniveau oder Immobilienpreise.

Es gibt im kantonalen Vergleich keine klare Evidenz, dass ein höherer Mitteleinsatz für den Betrieb eine grössere Wirksamkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung zur Folge hätte. Zwar ist in Abbildung 8 ein leicht positiver Zusammenhang zwischen Betriebskosten pro Stellensuchenden-Monat und dem Wirkungsindex zu erkennen, dieser ist jedoch statistisch nicht signifikant. Dasselbe gilt für den Zusammenhang zwischen dem Mitteleinsatz für AMM und dem Wirkungsindex (nicht dargestellt): Allein durch höhere Ausgaben für AMM kann keine bessere Wirkung¹⁸ erzielt werden. Andere Faktoren als der reine Mitteleinsatz spielen somit eine deutlich wichtigere Rolle bei der Frage, wie die öffentliche Arbeitsvermittlung möglichst wirksam durchgeführt werden kann.

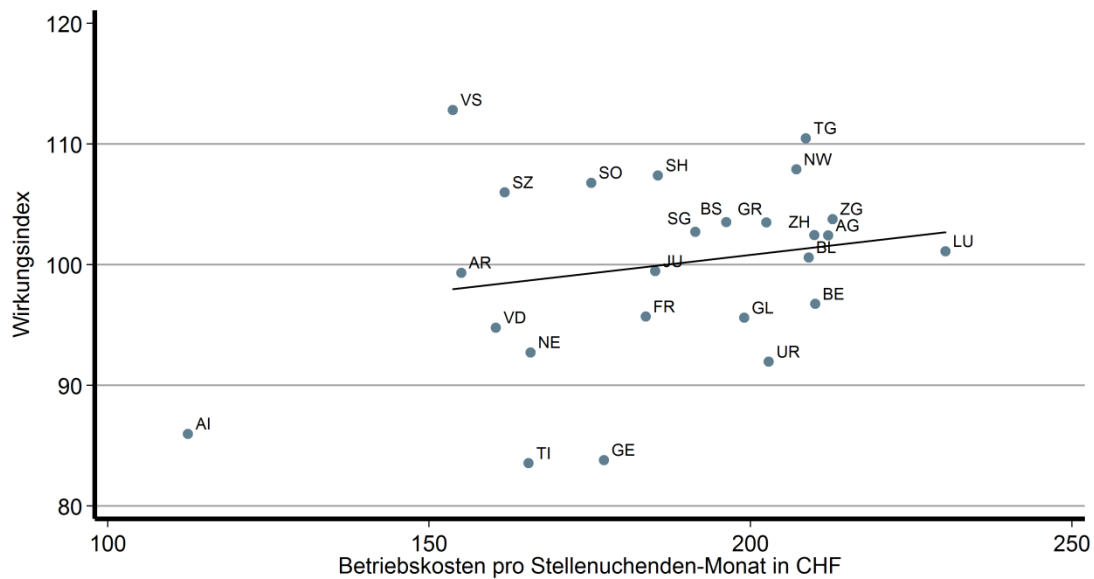


Abbildung 8: Betriebskosten pro Stellensuchenden-Monat 2013 im Vergleich zum Wirkungsindex¹⁹

3.3.4 Führung und Kultur in den Vollzugsstellen

Zieldimensionen bei der Führung der Mitarbeitenden

Bei der Frage, welche Zieldimensionen bei der Führung der Mitarbeitenden eine Rolle spielen, stösst man primär auf den Wirkungsindex. In den meisten Kantonen ist der Wirkungsindex eine wichtige Zieldimension (Bedeutung 5 oder 6 auf einer Skala von 1 – unwichtig bis 6 – wichtig) bei der Beurteilung der **RAV-Koordinatoren**²⁰. Nur in zwei Kantonen spielt der Wirkungsindex bei der Beurteilung des RAV-Koordinators keine Rolle. Die Wichtigkeit der Wirkungsindikatoren ist in der Deutschschweiz im Durchschnitt höher.

Prozesskennzahlen sind bei der Beurteilung der RAV-Koordinatoren etwas weniger wichtig, in gut der Hälfte der Kantone wird die Wichtigkeit mit den beiden höchsten Werten beurteilt. In gut 30% der Fälle spielen Prozesskennzahlen keine Rolle. Hier lässt sich ebenfalls feststellen, dass die Wichtigkeit in der Deutschschweiz etwas höher ist, jedoch ist der Unterschied zur lateinischen Schweiz kleiner als beim Wirkungsindex. Kantonale Zielvorgaben sind bei der Beurteilung der RAV-Koordinatoren ebenfalls von hoher Bedeutung. Hier lässt sich feststellen,

¹⁸ Angefügt werden muss, dass der Wirkungsindex die rasche Wiedereingliederung sehr viel stärker gewichtet als die dauerhafte. Einige AMM sind hingegen eher auf eine dauerhafte Integration ausgerichtet.

¹⁹ Ein als Ausreisser einzustufender Kanton wurde bei der Berechnung der Trendlinie nicht berücksichtigt.

²⁰ Ohne Kantone, in welchen der Amtsleiter die RAV-Koordination in Personalunion ausübt.

dass kantonale Zielvorgaben nur in drei Kantonen der Deutschschweiz kein Ziel darstellen. Meist genannte Zielvorgaben sind aus den Wirkungsindikatoren abgeleitete Ziele, Ziele betreffend Funktion und Entwicklung der kantonalen Vollzugsstellen, das Erarbeiten von Konzepten und Qualitätsziele (z.B. Vermeiden von Trägerhaftungen).

Die RAV-Koordinatoren weisen normalerweise eine formelle Zielvereinbarung bezüglich dieser Ziele auf. Von den grösseren Kantonen weisen lediglich zwei Westschweizer Kantone keine solche Zielvereinbarung auf. Daneben gibt es nur in vier kleinen Landkantonen ebenfalls keine Zielvereinbarung.

Auch die **RAV-Leitenden** werden anhand verschiedener Zieldimensionen beurteilt. Von besonders hoher Bedeutung sind der Wirkungsindex und kantonale Zielvorgaben: Der Wirkungsindex spielt bei 65% der RAV-Leitenden eine wichtige Rolle bei der Beurteilung durch ihren Vorgesetzten (Wert 5 oder 6). Bei den kantonalen Zielvorgaben sind dies sogar nahezu 70%. Lediglich in 10% der Fälle spielt der Wirkungsindex bei der Bewertung der RAV-Leitenden keine Rolle. Es zeigt sich dabei, dass der Wirkungsindex in der Deutschschweiz nur in Ausnahmefällen keine oder eine kleine Rolle spielt. In der lateinischen Schweiz ist das Bild uneinheitlich: In drei RAV spielt der Wirkungsindex keine Rolle und in drei weiteren eine nur sehr schwache (Werte 1 oder 2). In vier RAV ist der Wirkungsindex sehr wichtig (Werte 5 oder 6). Bei den kantonalen Zielvorgaben ist hingegen kein systematischer Unterschied zwischen den Sprachregionen zu beobachten.

Für rund die Hälfte der RAV-Leiter spielen zudem Prozesskennzahlen eine Rolle bei der Bewertung durch den Vorgesetzten. Bei einem Drittel der RAV-Leitenden spielen diese keine Rolle. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den weiteren Zielvorgaben. Dabei handelt es sich oftmals um Zielsetzungen zur Verwendung von AMM, der Pflege von Arbeitgeberkontakten, der Zahl der Vermittlungen, der Gesprächshäufigkeit oder aus den Wirkungsindikatoren abgeleitete Zielsetzungen. Es zeigt sich, dass sich diese Wahrnehmung durch die RAV-Leitenden mit jener der RAV-Koordinatoren deckt: Innerhalb eines Kantons wird die Wichtigkeit der Zieldimensionen von den RAV-Leitenden und der RAV-Koordination in der Regel ähnlich beurteilt.

In knapp der Hälfte der RAV werden die Wirkungsindikatoren mindestens monatlich auf **Ebene Personalberatende** ausgewertet. In weniger als 20% der RAV geschieht dies seltener als halbjährlich oder nie. Die Resultate sind dabei in den meisten Fällen den Personalberatenden bekannt und werden mit diesen besprochen. In weniger als der Hälfte aller RAV sind die individuellen Resultate der Personalberatenden dem ganzen Team bekannt, dies vor allem in den RAV der Deutschschweiz.

Die Unternehmenskultur zeigt sich auch in der Frage eines direktiven und partizipativen Führungsstils. Nicht in allen beobachteten Kantonen geht ein tendenziell direkter Führungsstil einher mit einer straffen Wiedereingliederungsstrategie. Es drängt sich die Vermutung auf, dass weniger der Führungsstil für den Wirkungsindex eine entscheidende Rolle spielt, sondern vielmehr die im Abschnitt 3.4.1 dargelegte Sanktionierungspraxis mit entscheidend für den Wirkungsindex ist.

Wirkungsorientierte Führung

Weiter besteht sowohl auf Ebene der RAV-Leitenden als auch derjenigen der RAV-Teamleitenden ein deutlicher Zusammenhang zwischen der persönlichen Bedeutung der **Wichtigkeit des Wirkungsindex** und dem effektiven Wert des Wirkungsindex: In jenen RAV, bei denen der Wirkungsindex bei der Beurteilung keine Rolle spielt, beträgt der Index im Median nur gut 80 Punkte. Sobald der Wirkungsindex eine Rolle spielt, beträgt dieser im Median gut 100 Punkte (Abbildung 9, linke Grafik). Auch in der Kommunikation gegenüber den Personalberatenden sind Unterschiede zwischen den Kantonen beobachtbar. Die Bewertung von Prozesskennzahlen, kantonalen Zielvorgaben und weiteren Zielen zeigt jedoch keinen Zusammenhang mit dem Wirkungsindex.

Wichtig ist auch, wie mit den Zielvorgaben umgegangen wird. Werden die Zielvorgaben nur kommuniziert, aber nicht in einer formellen **Zielvereinbarung** festgehalten, ist der Effekt bei den RAV-Leitenden und den Team-Leitenden geringer, als wenn die Zielvorgaben in einer Zielvereinbarung festgehalten werden. In den RAV mit einem Leiter ohne Zielvereinbarung liegt der durchschnittliche Wirkungsindex deutlich unter 100 Punkten. Bei den RAV mit einem Leiter mit Zielvereinbarung zeigt sich im Durchschnitt hingegen ein Wirkungsindex von über 100 Punkten (Abbildung 9, rechte Grafik). Das Vorhandensein einer Zielvereinbarung ist also mit einer besseren Performance des jeweiligen RAV verbunden. Es kann vermutet werden, dass das Festhalten von Zielvorgaben in einer Zielvereinbarung Ausdruck einer klaren Führungsorientierung ist, welche die Mitarbeitenden – sowohl RAV-Leitende als auch RAV-Teamleitende – in die Verantwortung mit einbezieht. Es zeigt sich, dass vor allem in der lateinischen Schweiz keine Zielvorgaben abgeschlossen werden, in der Deutschschweiz ist dies meistens der Fall. Die Auswertung der Befragung der RAV-Koordinatoren macht zudem deutlich, dass alle Kantone, die keine Zielvereinbarungen mit ihren RAV-Leitenden abschliessen, einen Wirkungsindex von unter 100 Punkten aufweisen.

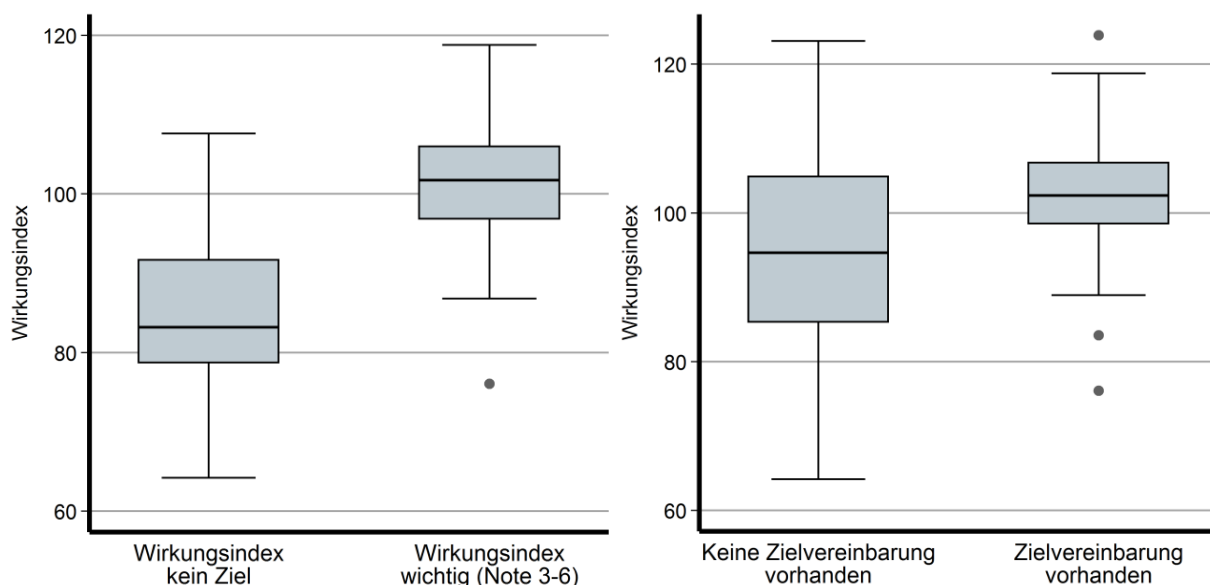


Abbildung 9: Zielvereinbarung mit RAV-Leitenden / Wirkungsindex als Ziel bei Beurteilung RAV-Leitende und effektiver Wirkungsindex des jeweiligen RAV²¹

Die Ergebnisse der Befragung bestätigen die Resultate der Studie von Egger, Dreher & Partner (2013) und der im Anschluss an die Studie durchgeführten Prozessanalysen in weiteren RAV.²² Eine wirkungsorientierte Führung der Vollzugsstellen über alle hierarchischen Ebenen stellt einen wichtigen Erfolgsfaktor für eine wirkungsvolle öffentliche Arbeitsvermittlung dar.

Zusammenarbeit zwischen den Vollzugsstellen

Innerhalb der kantonalen Vollzugsstellen findet in den meisten Kantonen ein reger Austausch zwischen den verschiedenen Organisationseinheiten statt. Die schriftliche Befragung zeigt, dass die Amtsleiter mit den RAV-Koordinatoren, den LAM-Leitenden und den Leitenden

²¹ Lesehilfe: Boxplots beschreiben die Verteilung einer Variablen. Das blaue Rechteck, beschreibt die Spanne, in der sich die mittlere Hälfte aller Beobachtungen befindet. Die horizontale Linie innerhalb des Rechtecks beschreibt den Median. Die obere und untere Linie geben den grössten und den kleinsten Wert an, der noch nicht als Ausreisser gilt. Zwischen dem oberen Ende des Rechtecks und der oberen Linie befinden sich somit die 25% der RAV mit dem höchsten Wirkungsindex. Befinden sich ausserhalb dieser Ausreisser-Grenze noch Beobachtungen, werden diese mit Punkten dargestellt.

²² Bis Mitte 2015 hat die Egger, Dreher & Partner AG in Zusammenarbeit mit dem SECO in insgesamt 27 RAV eine Prozessanalyse durchgeführt.

der öffentlichen ALK in der Regel einen institutionellen Austausch pflegen. Entsprechende Kontakte finden dabei in fast allen Kantonen mindestens monatlich, meist häufiger, statt. Ein direkter Kontakt mit den RAV-Leitenden findet hingegen etwas weniger häufig institutionalisiert statt. Dieser erfolgt in der Regel durch die RAV-Koordinatoren.

Der **Kontakt mit den privaten Arbeitslosenkassen** wird weniger gepflegt: Er ist in nur einem Kanton institutionalisiert und findet in der Regel höchstens vierteljährlich, meist jedoch seltener statt.

Mit **anderen Institutionen der sozialen Sicherheit** pflegt der Amtsleiter in vielen Kantonen einen institutionalisierten Kontakt: Beim kantonalen Sozialamt und den IV-Stellen ist dies in rund drei Vierteln der Kantone der Fall. Mit den Sozialdiensten und der Berufsberatung erfolgt in der Hälfte der Kantone ein institutionalisierter Austausch, in einem Drittel erfolgt dieser bei Bedarf. Auch hier unterscheidet sich die Kommunikation der RAV-Koordinatoren nicht massgeblich von jener der Amtsleitenden.

Im Bereich der arbeitsmarktlichen Massnahmen findet eine rege **interkantonale Zusammenarbeit** statt. Mit Ausnahme der Kantone Zürich und Tessin nutzen alle Kantone auch AMM in anderen Kantonen. Es ist davon auszugehen, dass beide Kantone auf Grund der Grösse bzw. der Sprachbarriere die benötigten AMM selber zur Verfügung stellen. Daneben können die AMM, welche die LAM bereitstellt, in allen Kantonen ausser Zug auch von anderen Institutionen der sozialen Sicherheit genutzt werden. Eigene Angebote für diese Institutionen organisieren aber nur rund ein Viertel der LAM.

Aus RAV-Perspektive wird die Zusammenarbeit mit den öffentlichen ALK über die untersuchten Kantone hinweg durchgängig besser bewertet als die Zusammenarbeit mit den privaten ALK, dies oftmals mitbedingt durch die örtliche Nähe zwischen öffentlicher ALK und RAV und den dadurch vereinfachten Informationsaustausch zwischen den Vollzugsstellen. Wiederholt wird angegeben, dass die Servicequalität bei der öffentlichen ALK besser ist (z.B. telefonische Erreichbarkeit), was zu schnelleren Prozessabläufen in der Dossierbehandlung führt. In allen untersuchten Kantonen wird bemängelt, dass die RAV und die ALK mit verschiedenen Daten-systemen arbeiten, was zu erheblichen Ineffizienzen und Doppelspurigkeiten im Vollzugsprozess führt. Eine Harmonisierung der Informatiksysteme wird von allen untersuchten Kantonen als erstrebenswert bezeichnet.

Auch in der schriftlichen Befragung zeigt sich, dass die Leitenden der öffentlichen ALK die Zusammenarbeit mit den RAV besser beurteilen als die Leitenden der privaten ALK. Bei den öffentlichen ALK ist dabei augenfällig, dass die Zusammenarbeit in der Deutschschweiz deutlich besser bewertet wird als in der lateinischen Schweiz.

3.4 Vollzugspraktiken

3.4.1 Beratung

Die Beratung von Stellensuchenden ist die eigentliche Kernaufgabe der RAV. Dies zeigt sich darin, dass die RAV im Durchschnitt allein für die Beratung ein Drittel ihrer Personalkapazitäten aufwenden (Egger, Dreher & Partner AG, 2013, S. 27). Das AVIV sieht vor, dass in den ersten 15 Tagen nach Anmeldung ein Erstgespräch stattfinden muss. Anschliessend werden in regelmässigen Abständen, mindestens jedoch alle zwei Monate, Folgegespräche durchgeführt.

Im schweizerischen Durchschnitt führen die RAV jeweils 0.6 Beratungsgespräche pro Stellensuchenden pro Monat durch. Im Mittel wird also mit jedem Stellensuchenden alle 6 bis 7 Wochen ein Beratungsgespräch durchgeführt. Dieser Wert fällt von RAV zu RAV unterschiedlich aus und liegt mehrheitlich zwischen 0.5 und 0.7. Der Vergleich der Sprachregionen in Abbildung 10 zeigt ausserdem, dass die RAV der lateinischen Schweiz Beratungsgespräche insgesamt etwas häufiger durchführen. Der Unterschied ist allerdings nicht besonders gross.

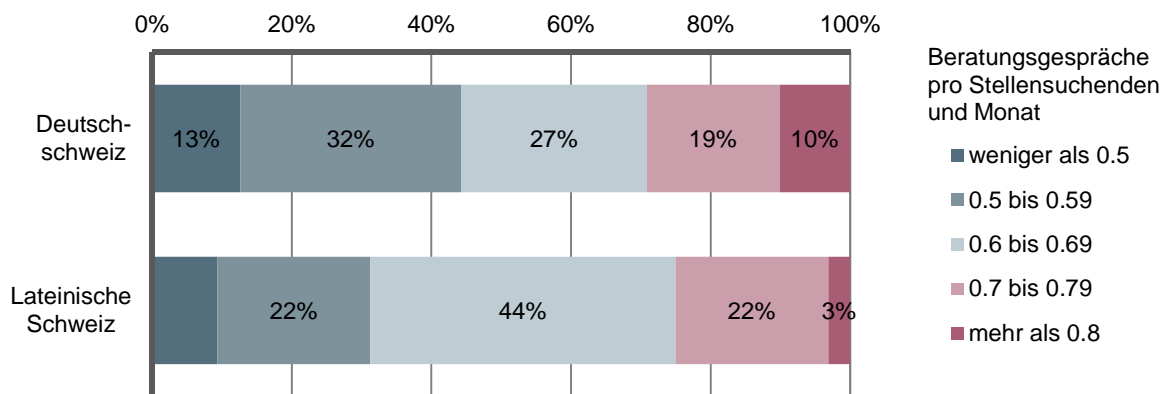


Abbildung 10: Anzahl monatlicher Beratungsgespräche nach Sprachregion 2014; N = 110 RAV

Zwischen der Häufigkeit der Beratungsgespräche und dem Wirkungsindex kann allerdings kein Zusammenhang festgestellt werden. Dies bedeutet jedoch keinesfalls, dass die Beratung durch die RAV keine Wirkung erzielt. Vielmehr legt dieser Befund nahe, dass das einfache Mass der Anzahl Beratungen nicht genügend differenziert zwischen mehr und weniger wirkungsvollen Formen der Beratung. Die RAV-Prozessanalysen haben aufgezeigt, dass zwischen den RAV erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Dauer, des Ablaufs und des Inhalts der Beratungsgespräche bestehen. Festgestellt werden konnte, dass jene RAV, die insgesamt überdurchschnittlich viele Ressourcen in die Beratung von Stellensuchenden investieren, tendenziell auch gute Wirkungswerte aufweisen (Egger, Dreher & Partner AG, 2013, S. 22). Naheliegender ist, dass ein wesentlicher Teil, wenn nicht sogar der Hauptteil der Wirkung in den Gesprächen mit den Stellensuchenden erzielt wird. Vermutlich ist ein entscheidender Faktor für gute Wirkungen, dass es den Personalberatenden in den Gesprächen möglichst gut gelingt, die Stellensuchenden zu aktivieren und zu beraten (Egger, Dreher & Partner AG, 2013, S. 86). Hierfür sind aber verschiedenste Faktoren – von den Fähigkeiten der Beratenden über das Arbeitsklima bis zur Dossierbelastung – mitverantwortlich, welche zurzeit noch nicht vollständig erforscht sind.

3.4.2 Vermittlung

Neben der Beratung ist die Vermittlung eine Kerndienstleistung der RAV. Vermittlung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass Stellensuchende nicht nur beraten, sondern aktiv in der Stellensuche unterstützt wurden. Vermittelte Stellensuchende melden sich von der öffentlichen Arbeitsvermittlung ab, weil sie mithilfe des RAV, allenfalls in Zusammenarbeit mit einer privaten Arbeitsvermittlung, eine Stelle fanden.

Es existiert allerdings keine verbindliche Definition dafür, wann eine gefundene Stelle als durch das RAV vermittelt zu taxieren ist. In der Praxis dürften daher je nach Kanton, RAV und Personalberatendem ähnliche Situationen teilweise als Vermittlung und teilweise als selbst gefundene Stelle erfasst werden. Ein Vergleich des Vermittlungserfolges zwischen den Kantonen auf Basis von Daten aus AVAM misst daher ebenso die unterschiedlichen Praktiken in der Datenerfassung wie unterschiedliche Vermittlungspraktiken und ist somit wenig aussagekräftig. Wichtig ist zudem der Hinweis, dass aus gesamtschweizerischer Perspektive nur ein kleiner Teil der Abmeldungen mit Stellenantritt auf eine Vermittlung durch das RAV zurückgeht (Abbildung 11). Dies entspricht ganz dem Subsidiaritätsprinzip der öffentlichen Arbeitsvermittlung, welches darauf abzielt, in erster Linie die Eigeninitiative der Stellensuchenden und die Vermittlung durch private Stellenvermittler spielen zu lassen.



Abbildung 11: Anzahl Abmeldungen mit Stellenantritt und erfasster Abmeldegrund 2005-2014

Wenig überraschend kann zwischen der Anzahl Vermittlungen bzw. des Anteils vermittelte Stellen am Total der Abmeldungen mit Stellenantritt und dem Wirkungsindex kein Zusammenhang festgestellt werden. Analog zum vorhergehenden Kapitel bedeutet dies nicht, dass Vermittlungen unwirksam sind. Entscheidend ist aber, wann und in welchem Ausmass auf eine aktive Vermittlung zurückgegriffen wird. Die RAV-Prozessanalysen haben gezeigt, dass für Vermittlung mit 6% der Personalkapazitäten ein sehr viel geringerer Teil eingesetzt wird als beispielsweise für die Beratung (32%) (Egger, Dreher & Partner AG, 2013, S. 27, 32). Augenfällig war auch, dass RAV mit überdurchschnittlichen Wirkungen eher durchschnittlich viele Ressourcen in die Vermittlung investieren und dafür mehr Zeit für den Beratungsprozess aufwenden.

Für Personalberatende besteht auch die Möglichkeit, Stellensuchende auf offene Stellen zu zuweisen. Dies bedeutet, dass vom Stellensuchenden (per Verfügung) verlangt wird, sich auf eine bestimmte Stelle zu bewerben. Wie Abbildung 12 zeigt, sind auch diesbezüglich grosse Unterschiede zwischen den RAV und Kantonen identifizierbar, die sich zudem auf Ebene der Sprachregionen manifestieren: In der Deutschschweiz wird mit diesem Instrument sehr viel zurückhaltender umgegangen und es gibt hier Kantone, die gänzlich darauf verzichten. In der lateinischen Schweiz werden hingegen in zwei Dritteln der RAV monatlich über 12 Zuweisungen pro 100 Stellensuchenden verfügt. Zwischen dieser Kennzahl und dem Wirkungsindex ist kein robuster Zusammenhang zu erkennen. Eine im Herbst 2015 veröffentlichte Studie (Morlok et al., 2015) zeigte jedoch, dass sich Zuweisungen signifikant positiv auf die Chancen auswirken, zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden. Dies insbesondere deshalb, weil Bewerbungen auf zugewiesenen Stellen im Vergleich zu den übrigen Bewerbungen eine deutlich höhere Wahrscheinlichkeit eines Vorstellungsgesprächs aufweisen.

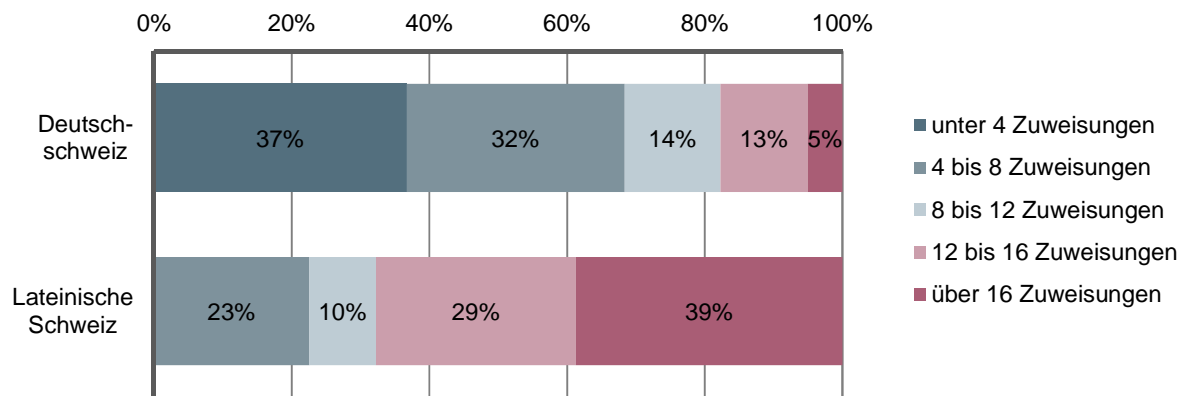


Abbildung 12: Monatliche Anzahl Zuweisungen pro 100 Stellensuchende 2014; N = 110 RAV

3.4.3 Kontrolle

Das AVIG gibt vor, unter welchen Voraussetzungen die Anspruchsberechtigung eines Versicherten von der KAST oder der ALK einzuschränken ist und definiert entsprechende Bandbreiten für unterschiedliches Verschulden. Bei den Untersuchungen im Rahmen der Fallstudien hat sich ergeben, dass der Begriff der KAST von den Kantonen unterschiedlich interpretiert wird und somit die Zuständigkeiten im Sanktionsverfahren zwischen den Kantonen stark variieren. Während in zwei kleinen Kantonen die Personalberatenden direkt über Einstelltagge verfügen können (mit Unterschrift des Amtsleiters), sind die Kompetenzen in grösseren Kantonen aufgeteilt. In einem Kanton meldet der Personalberatende Einstellungsgründe, je nach Sachlage an die KAST oder an die ALK, welche dann den Entscheid für die Einstellung treffen. In einem anderen Kanton können die Personalberatenden teilweise Sanktionshöhen festlegen, Sanktionsentscheide werden dann aber vom Rechtsdienst innerhalb des Amtes gefällt. In zwei weiteren Kantonen besteht eine separate Rechtsabteilung im Amt, die über Sanktionen entscheidet. In einem weiteren Kanton meldet der Personalberatende Einstellungsgründe an die KAST, die als Stabstelle des Amtsleiters als „Minigericht“ fungiert und jegliche Sanktionsangelegenheiten regelt.

Auch die Analyse aller Schweizer RAV zeigt, dass die Sanktionierung trotz der bestehenden Vorgaben in den Kantonen sehr unterschiedlich gelebt wird. Es bestehen grosse Unterschiede bezüglich Sanktionshäufigkeit und Sanktionshärte. Dabei zeigt sich, dass in der Deutschschweiz deutlich häufiger (mehr Sanktionen pro 1'000 Stellensuchende) und härter (mehr Einstelltagge pro Sanktion) sanktioniert wird. Rund 45% der RAV in der lateinischen Schweiz weisen eine Sanktionshäufigkeit von monatlich weniger als 40 Sanktionen pro 1'000 Stellensuchende auf (Abbildung 13, obere Grafik). Dieser Anteil beträgt in der Deutschschweiz nur gerade 10%. Spiegelbildlich weisen in der Deutschschweiz 22% der RAV monatlich über 70 Sanktionen pro 1'000 Stellensuchende auf, in der lateinischen Schweiz sind dies nur 10%. Besonders in der lateinischen Schweiz zeigen sich dabei klare kantonale Muster der Sanktionshäufigkeit.

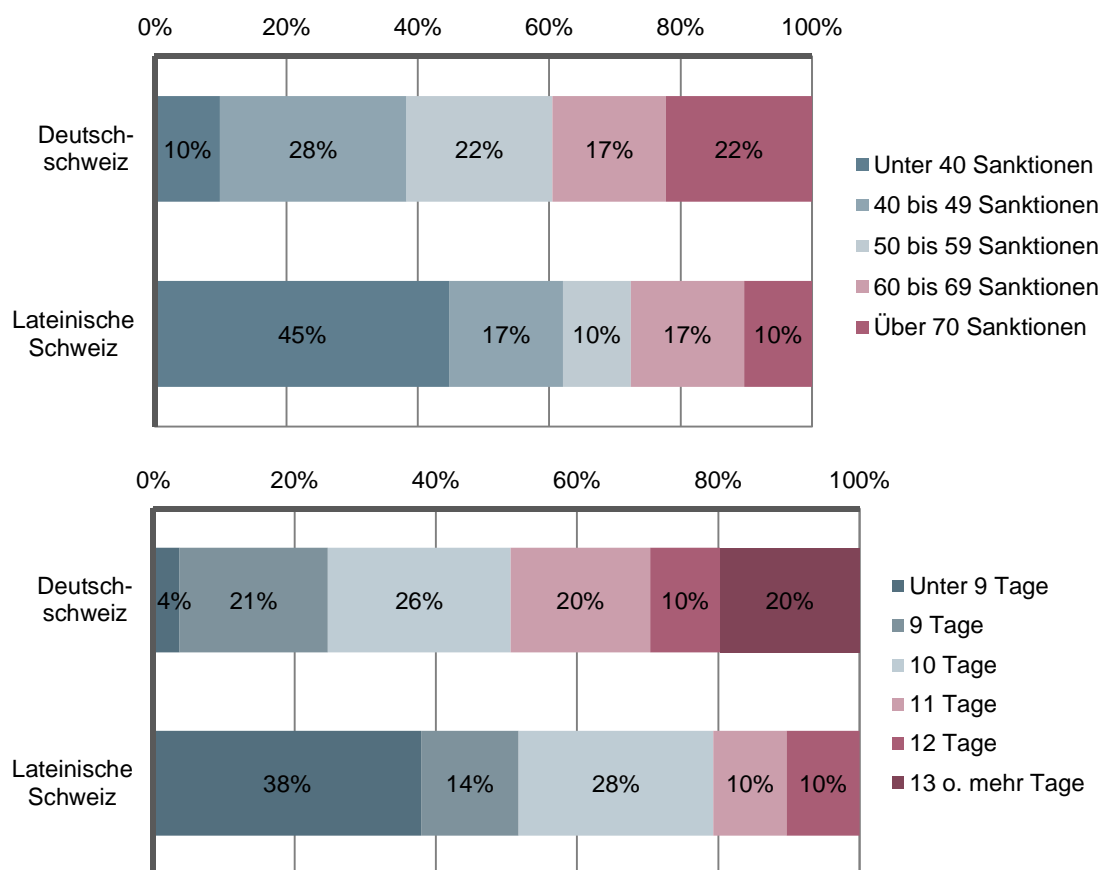


Abbildung 13: Sanktionshäufigkeit (Durchschnittliche Anzahl Sanktionen pro 1'000 Stellensuchende pro Monat) und Sanktionshärte (Durchschnittliche Anzahl Einstelltage pro verfügte Sanktion); N = 110 RAV

Ein sehr ähnliches Bild wie bei der Sanktionshäufigkeit zeigt sich bei der Sanktionshärte. In der lateinischen Schweiz weisen 38% der RAV eine durchschnittliche Anzahl Einstelltage pro Sanktion von unter 9 Tagen auf (Abbildung 13, untere Grafik). In der Deutschschweiz sind dies nur gerade 4% aller RAV. Spiegelbildlich ist wiederum der Anteil mit einer Sanktionshärte von durchschnittlich 13 oder mehr Tagen: In der Deutschschweiz sind dies 20% der RAV, in der lateinischen Schweiz kein einziges. Auch hier lassen sich wieder deutliche kantonale Muster erkennen.

Weiter zeigt sich dabei ein positiver Zusammenhang mit dem Wert des Wirkungsindex sowohl für die Sanktionshärte (Abbildung 14) als auch für die Sanktionshäufigkeit (nicht dargestellt). Je häufiger und je härter sanktioniert wird, desto höher der Wirkungsindex.

Wie bei den RAV, variiert die Sanktionshäufigkeit auch zwischen den Arbeitslosenstellen (ALK) deutlich. Bei den öffentlichen ALK zeigt sich, dass die Kassen in den Deutschschweizer Kantonen häufiger sanktionieren als in den Kantonen der lateinischen Schweiz. Bezüglich Sanktionshärte der Arbeitslosenstellen zeigt sich ein sehr ähnliches Bild wie bei der Sanktionshäufigkeit. Wiederum weisen die lateinischen Kantone eine deutlich tiefere Sanktionshärte auf als die Deutschschweizer Kantone²³. Bei den öffentlichen Arbeitslosenstellen zeigt sich ebenfalls

²³ Auch zwischen den öffentlichen und privaten Arbeitslosenstellen gibt es Unterschiede im Sanktionsverhalten. Sowohl die Sanktionshäufigkeit als auch die Sanktionshärte fällt bei den privaten ALK deutlich tiefer aus als bei den öffentlichen Kassen.

ein deutlicher Zusammenhang zwischen Sanktionshäufigkeit und Wirkungsindex des jeweiligen Kantons. Je höher der Anteil der Taggeldbezüger mit Einstelltagen, desto höher fällt der Wirkungsindex aus.

Aus den Ergebnissen dieses Kapitels lässt sich jedoch nicht schliessen, dass ein undifferenziertes „härteres Anpacken“ aller Stellensuchenden allgemein eine höhere Wirksamkeit zur Folge hat. Sicher scheint jedoch, dass eine rasche und konsequente Aktivierung der Stellensuchenden, die sich aller zur Verfügung stehenden Mittel (darunter die Sanktionierung) angemessen bedient, erfolgsversprechend ist. Unterstützt wird dies durch die Ergebnisse der RAV-Prozessanalysen sowie früherer Studien (Frölich et al., 2007), welche zu vergleichbaren Ergebnissen gelangten.

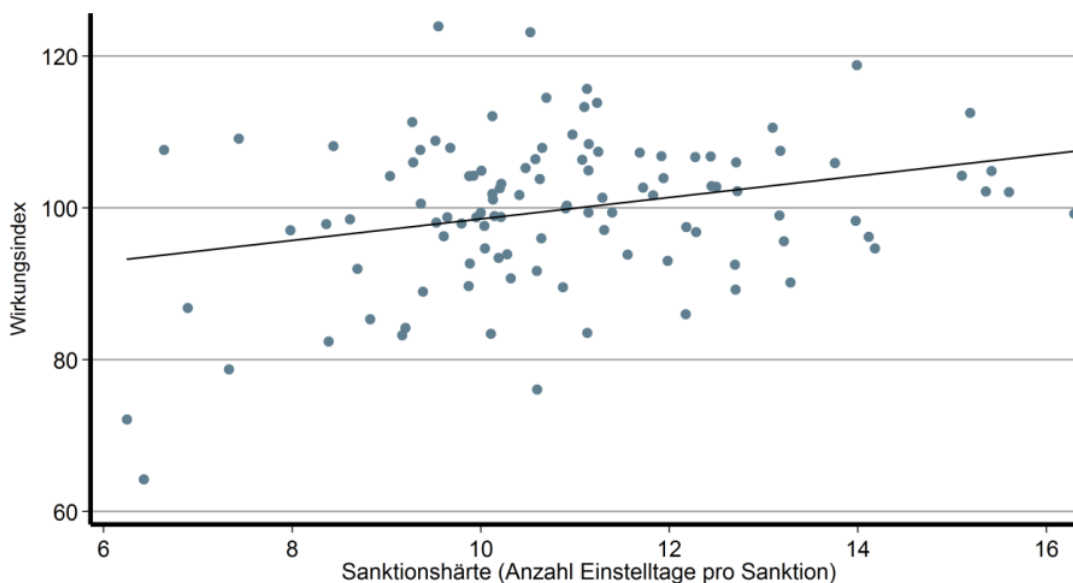


Abbildung 14: Verhältnis zwischen Sanktionshärtigkeit und Wirkungsindex; N = 110 RAV

3.4.4 Arbeitsmarktliche Massnahmen

Zielsetzungen der LAM

Die LAM stützen sich bei der Definition des Angebots an AMM auf verschiedene Ziele. Drei Viertel der LAM-Leitenden nennen die Wirkungsindikatoren als Zieldimension, ebenso viele die Zufriedenheit der Personalberatenden mit dem Angebot. Die Zufriedenheit der Stellensuchenden ist in rund der Hälfte der Kantone eine Zieldimension, der Ausschöpfungsgrad des Plafonds in 40% der Kantone. Es zeigt sich, dass zwischen den Sprachregionen sowie den kleinen und grossen Kantonen kaum Unterschiede bestehen.

In einem Drittel der Kantone bestehen zudem andere kantonale Zielvorgaben oder weitere Ziele. Als kantonale Zielvorgaben werden die aktuellen Bedürfnisse (auch im Zusammenhang mit Massenentlassungen), die Minderung der Jugendarbeitslosigkeit, die Ermöglichung einer Aktivierung in den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit und die Arbeitsmarktorientierung genannt. Im Bereich der weiteren Ziele werden die Zufriedenheit der Arbeitgeber mit den Angeboten, die Stellenantrittsquote bei bestimmten AMM, die Auslastung der AMM und Qualitätsmerkmale der AMM genannt.

Die kantonalen Schwerpunkte bei der Definition des Angebots folgen weitgehend diesen Zielvorgaben. Zentrale Punkte sind die Wirkungsorientierung, die Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit der Stellensuchenden, die Zielgruppenorientierung sowie die Bedarfe der Wirtschaft,

der RAV und der Stellensuchenden. Neben diesen Schwerpunkten sind in vielen Kantonen auch die Evaluationsergebnisse der einzelnen AMM ein Kriterium.

In der Mehrzahl der Kantone werden diese Schwerpunkte innerhalb des Arbeitsamts festgelegt, in einigen wenigen Kantonen sogar ausschliesslich durch die LAM-Leitung. Meist kommt aber ein Leitungsgremium bestehend aus Amtsleitung, RAV-Verantwortlichen und LAM-Leitung zum Zug. In kleineren Kantonen werden die Schwerpunkte oftmals durch den Amtsleiter bestimmt. In einem Kanton legt sogar der Regierungsrat die Schwerpunkte fest.

Nutzung von arbeitsmarktlichen Massnahmen

Arbeitsmarktliche Massnahmen werden in der lateinischen Schweiz häufiger eingesetzt als in der Deutschschweiz (siehe Abbildung 15). Relevante Unterschiede bei der Nutzung von individuellen, kollektiven und speziellen Massnahmen bestehen hingegen zwischen den Sprachregionen keine. Jeweils rund 15% aller Massnahmen sind individuelle AMM, rund 80% kollektive AMM und rund 5% spezielle AMM. Es zeigen sich hingegen deutliche Unterschiede zwischen kleinen und grossen Kantonen beim Anteil der individuellen und kollektiven AMM: Die kleineren Kantone fokussieren schwerpunktmässig auf individuelle AMM, während die grossen Kantone überdurchschnittlich häufig kollektive AMM einsetzen.

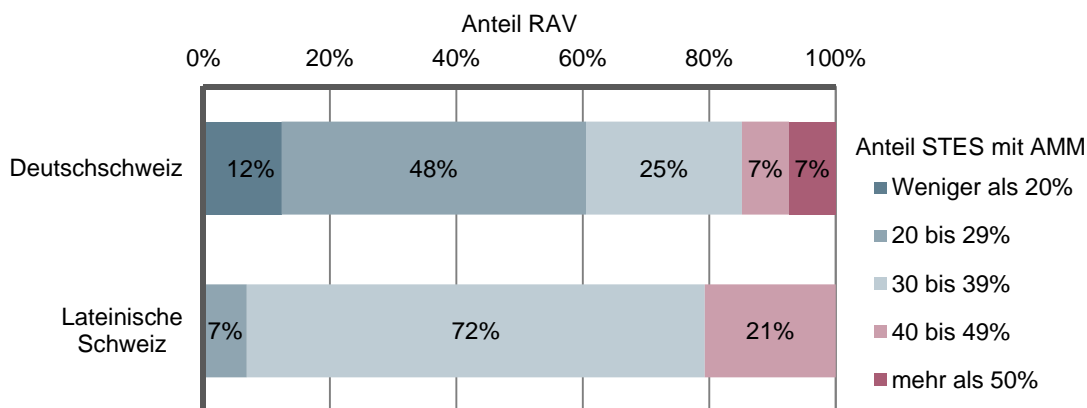


Abbildung 15: Anteil Stellensuchende mit arbeitsmarktlichen Massnahmen; N = 110 RAV

Zuweisung von arbeitsmarktlichen Massnahmen

Die Zuständigkeit zur Zuweisung in eine AMM unterscheidet sich stark nach der Art der Massnahme. Bei kollektiven Massnahmen können in den meisten RAV die Personalberatenden die Massnahmen verfügen. Bei individuellen und speziellen AMM können die Personalberatenden dies nur rund in der Hälfte der RAV selbst tun. Bei diesen Massnahmen entscheidet oftmals die LAM und teilweise auch die Team- oder RAV-Leitung.

Weiter unterscheidet sich der Zuweisungsprozess in den Kantonen durch die Kostenkenntnisse der Personalberatenden. Das Spektrum reicht in den Kantonen der Fallstudien von vollen Kostenkenntnissen der Personalberatenden über die zur Verfügung stehenden Massnahmen, zu Teilkostenkenntnissen (bei individuellen Massnahmen) bis zu keinen Kostenkenntnissen. Bei vorhandenen Kostenkenntnissen stehen Kostensensibilisierung und Kosten-Nutzen-Überlegungen bei der Verfügung von AMM im Vordergrund. Bei keinen Kostenkenntnissen wird argumentiert, dass bei der Einleitung von Massnahmen nicht die Kosten, sondern die Wirkung der Massnahme bei der Entscheidung im Vordergrund stehen soll.

Vergabe von arbeitsmarktlichen Massnahmen

Die Verfahren zur Vergabe von AMM an externe Anbieter werden in den Kantonen sehr unterschiedlich genutzt. In der Deutschschweiz werden im Durchschnitt 60% der Aufträge freihändig vergeben, 8% im Einladungsverfahren und 31% der Aufträge mit einer öffentlichen Ausschreibung. In der lateinischen Schweiz hingegen werden 90% der Aufträge freihändig vergeben, 6% im Einladungsverfahren und 4% mit öffentlicher Ausschreibung.

Es zeigt sich, dass vor allem die grossen Kantone die Aufträge für die Durchführung der AMM mittels öffentlicher Ausschreibung bestreiten. In den kleineren Kantonen geschieht die Vergabe meistens freihändig. In den Fallstudien brachten diejenigen Kantone, die nicht an öffentliche Ausschreibungen gebunden sind, vor, dass sie ihr AMM-Angebot schneller an veränderte Rahmenbedingungen anpassen und gemäss aktueller Nachfrage steuern können. Allerdings kann ein Submissionsverfahren auch zu besseren Preisen und einem besseren Angebot führen.

Beurteilung der AMM durch die RAV-Leitenden

Die Art und die Zahl der in ihrem Kanton verfügbaren AMM werden von etwa zwei Dritteln der RAV-Leitenden als gut bewertet (Note 5 oder 6). Der Prozess der Bedarfserhebung wird etwas schlechter beurteilt, insbesondere erachten rund 12% der RAV-Leitenden den Prozess der Bedarfserhebung als schlecht und bewerten diesen mit einer Note von 1 oder 2. Die Wirkung der AMM auf eine rasche Wiedereingliederung wird von 35% der RAV-Leitenden mit der Note 5 oder 6 bewertet. Rund 55% der RAV-Leitenden bewerten die Wirkung mit der Note 3 oder 4. Die Wirkung der AMM auf eine dauerhafte Wiedereingliederung wird von den RAV-Leitenden ähnlich beurteilt. In Abbildung 16 ist die detaillierte Auswertung dargestellt.

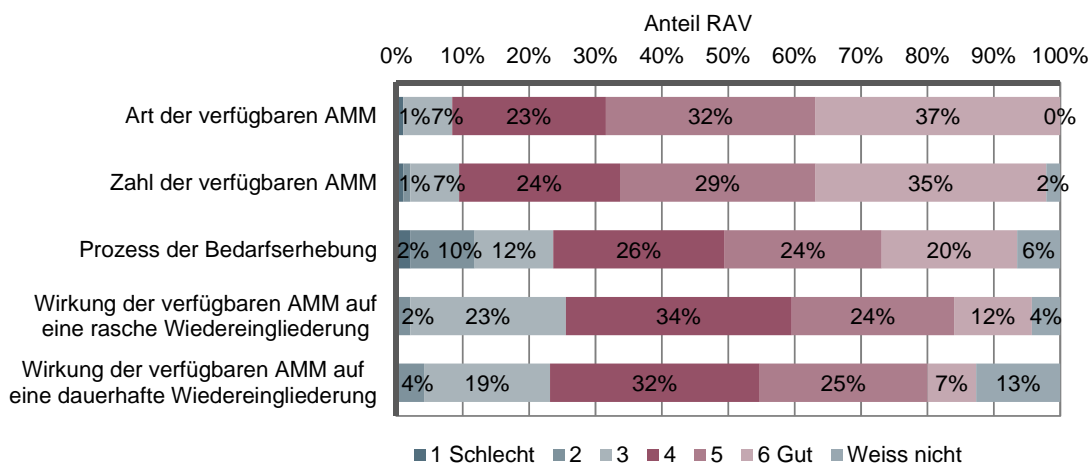


Abbildung 16: Bewertung der AMM durch die RAV-Leitenden; N = 95 RAV

Es zeigt sich, dass eine positive Einschätzung der AMM mit einem höheren Wirkungsindex korreliert. Dieser Zusammenhang besteht für alle fünf bewerteten Sachverhalte (vgl. Abbildung 17). Dies kann ein Indiz dafür sein, dass die Bereitstellung einer genügenden Anzahl von durch RAV-Leitende als wirksam erachtete AMM tatsächlich zu einer schnelleren und dauerhafteren Wiedereingliederung führen kann. Denkbar ist aber auch die umgekehrte Kausalität: Ein gutes Abschneiden bei den Wirkungsindikatoren über mehrere Jahre kann die Bewertung der AMM durch die RAV-Leitenden positiv beeinflussen.

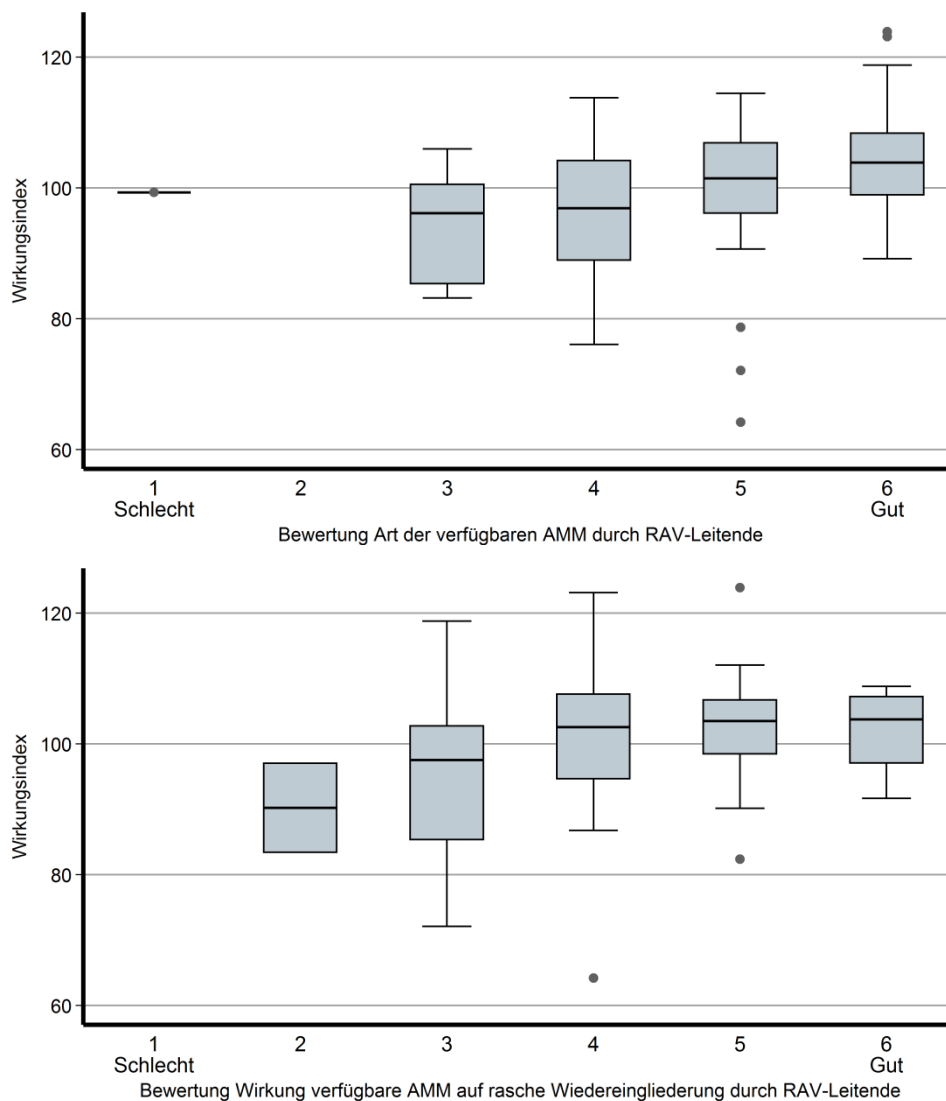


Abbildung 17: Bewertung der AMM durch die RAV-Leitenden und Wirkungsindex; N = 95 RAV

Wirkung von arbeitsmarktlichen Massnahmen

Die acht Kantone der Fallstudien gaben alle an, sich mit der Wirkung von AMM zu beschäftigen, jedoch in unterschiedlichem Ausmass. Während einige Kantone systematische, jährliche Evaluationen durchführen, werden die AMM in anderen Kantonen ad hoc beurteilt. Die Beurteilung der Massnahmen erfolgt in der Regel durch Feedbacks der Personalberatenden und Stellensuchenden an die LAM oder durch die persönliche Einschätzung von LAM-Mitarbeitenden, die die AMM-Kurse stichprobenmässig besuchen. Da zu dieser Frage keine schriftliche Erhebung bei allen Kantonen erfolgte, können keine verallgemeinernden Aussagen gemacht werden.

Allerdings wurden zur Analyse der Wirkung von AMM bereits mehrere Studien durchgeführt. Im Rahmen der zweiten Evaluationswelle der aktiven Arbeitsmarktpolitik untersuchten zum Beispiel Lalive et al. (2006) anhand eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells in welchem Umfang Kurse, Beschäftigungsprogramme und Zwischenverdienste das Ziel einer Senkung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosigkeit unterstützen. Bieri et al. (2006) untersuchten, welche AMM für junge, niedrig qualifizierte bzw. ältere, gut qualifizierte Stellensuchende die berufliche Integration unterstützen. Beide Studien zeigten mögliche Wirkungszusammenhänge auf, waren aber empirisch eher schwach fundiert.

Im Rahmen der dritten Evaluationswelle untersuchten Morlok et al. (2014) die Wirkung von AMM auf das Bewerbungsverhalten und den Bewerbungserfolg von Stellensuchenden. Es zeigte sich, dass die AMM zu einer Steigerung der Zahl der Vorstellungsgespräche pro Monat führen. Dabei sind Unterschiede zwischen verschiedenen Typen von AMM auszumachen. Zudem konnte für gewisse Merkmale von AMM eine Korrelation mit einem verbesserten Bewerbungsverhalten bzw. Bewerbungserfolg festgestellt werden. Da eine grosse Datenmenge aus mehreren Kantonen verwendet wurde, zeichnen sich die Resultate durch eine grosse Robustheit aus. Zu beachten ist jedoch, dass die Studie von Morlok einen etwas engeren Fokus als frühere Studien hat: Sie beschreibt die Wirkung der Massnahmen auf den Sucherfolg des einzelnen Stellensuchenden, welcher an einer Massnahme teilgenommen hat.²⁴

Aus den Studienergebnissen lässt sich schliessen, dass ein gezielter Einsatz von AMM – wenn die richtige Person im richtigen Moment der richtigen Massnahme zugewiesen wird – einen Beitrag zur raschen und nachhaltigen Wiedereingliederung der Stellensuchenden leisten kann. Gleichzeitig lässt sich daraus jedoch auch schliessen, dass AMM in vielen Fällen (noch) zu wenig gezielt eingesetzt werden. Mit einem zielgerichteteren Einsatz der AMM in allen Kantonen liesse sich die Wirksamkeit daher weiter steigern. Dies bedingt jedoch zwingend, dass die Kantone die Wirksamkeit ihrer AMM regelmässig von unabhängiger Seite evaluieren lassen. Zu vermuten ist, dass sich durch den fokussierten Einsatz von wirkungsvollen AMM und den Verzicht auf wenig wirksame AMM die Ausgaben für dieses Instrument der öffentlichen Arbeitsvermittlung senken lassen.

²⁴ Der Forschungstrend bewegt sich zurzeit weg von der Analyse einzelner Problemgruppen hin zur Analyse der einzelnen arbeitsmarktlichen Massnahmen und deren Wirkung auf die verschiedenen Gruppen. Dieses Vorgehen scheint auch für die Zukunft erfolgsversprechend, da es eine effizientere Zuteilung der Stellensuchenden in die entsprechenden Massnahmen ermöglicht. Weitere Studien bieten sich vor allem dann an, wenn neue Massnahmen eingeführt und auf Ihre Wirksamkeit hin überprüft werden sollen. Hierzu wären experimentelle Evaluationsdesigns, wie sie etwa Dänemark kennt, besonders erfolgsversprechend und sollten entsprechend gefördert werden.

4 Schlussfolgerungen

Mit dem Postulat „Vollzug des AVIG durch die Kantone“ verlangt die Kommission für Wirtschaft und Abgaben einen Bericht, welcher die kantonalen Effizienzunterschiede beim Vollzug der Arbeitslosenversicherung (ALV) analysiert. Untersucht werden soll dabei nicht nur die Ebene der einzelnen Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), sondern vielmehr die kantonalen Rahmenbedingungen und der unterschiedliche Vollzug unter Berücksichtigung der exogenen und endogenen Einflüsse.

Die öffentliche Arbeitsvermittlung ist gemäss dem Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) und dem Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG) dem Ziel der raschen und dauerhaften Wiedereingliederung der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt verpflichtet. Mit einem wettbewerbsorientierten Steuerungsmodell werden der öffentlichen Arbeitsvermittlung Anreize gesetzt, ihre Wirksamkeit fortlaufend zu steigern. Diese Wirkungsorientierung ist einerseits volkswirtschaftlich effizient: Sie hält die öffentliche Arbeitsvermittlung zur Schaffung und Erhaltung eines möglichst ausgeglichenen Arbeitsmarktes an, was ihrem gesetzlichen Auftrag gemäss AVG entspricht. Andererseits ist die Wirkungsorientierung aus Sicht der ALV effizient: Da die Arbeitslosenentschädigung den Grossteil der Ausgaben der ALV ausmacht, trägt die möglichst rasche und dauerhafte Integration der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt am effektivsten zu einer Senkung der Gesamtausgaben der ALV bei und generiert darüber hinaus Einnahmen in Form von Versicherungsbeiträgen.

Obwohl die Ausrichtung auf das Ziel der raschen und dauerhaften Wiedereingliederung in der überwiegenden Mehrheit der kantonalen Vollzugsstellen ausgesprochen hoch ist (Kaltenborn & Kaps, 2013), sind erhebliche Unterschiede in der Wirksamkeit der Kantone feststellbar (siehe Kapitel 3.1). Der vorliegende Bericht untersuchte die Gründe für diese Wirkungsunterschiede. Dabei wurden insbesondere die unterschiedlichen kantonalen Rahmenbedingungen und Vorgaben sowie die verschiedenartigen kantonalen Vollzugspraktiken analysiert.

Kantonale Unterschiede in einem föderalistisch geprägten Vollzug sind zu erwarten und nicht per se ein Zeichen von mangelnder Wirksamkeit oder Effizienz. Die dezentral organisierten kantonalen Vollzugsstellen der öffentlichen Arbeitsvermittlungen reagieren flexibel auf die lokalen Umfeldbedingungen. Als Folge davon unterscheidet sich der kantonale Vollzug sowohl bezüglich der Rahmenbedingungen und Vorgaben (Organisation, Ziele, Strategien, Mitteleinsatz, Führung und Kultur) wie auch bezüglich der operativen Vollzugspraktiken (Beratung, Vermittlung, Kontrolle und Einsatz von arbeitsmarktliche Massnahmen). Im wirkungsorientiert gesteuerten System der öffentlichen Arbeitsvermittlung treten die kantonalen Vollzugstellen in einen Wettbewerb mit den übrigen Vollzugstellen um Wirksamkeit, während sich innovative und erfolgreiche Vollzugspraktiken mittels einem institutionalisierten Erfahrungsaustausch verbreiten. Diese Mechanismen lassen sich auch in Zukunft zur Wirksamkeits- und Effizienzsteigerung und zur Diffusion der hier vorgelegten Befunde nutzen.

Die diesem Bericht zu Grunde liegende Analyse liefert eine deskriptive Bestandsaufnahme von Unterschieden im kantonalen Vollzug der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Dabei zeigt sich grundsätzlich ein sehr hoher Professionalisierungsgrad der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der überwiegenden Mehrheit der Kantone. Die Befunde dieser Analyse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die unterschiedliche **Organisation** der kantonalen Vollzugsstrukturen ist weniger den kantonalen Zielsetzungen, als vielmehr der unterschiedlichen Grösse eines Kantons und der Geschichte der Institutionen geschuldet. Es zeigt sich dabei, dass die Grösse und die Struktur im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung in den Kantonen in Bezug auf die Wirkung kein erfolgskritischer Faktor ist: Es ist kein genereller Zusammenhang zwischen der Grösse und der Struktur der Institutionen und dem Wert des Wirkungsindex zu beobachten.

Den **Zielen** des AVG und AVIG, insbesondere der raschen und dauerhaften Wiedereingliederung, kommt in den kantonalen Vollzugsstellen implizit oder explizit eine hohe Bedeutung zu. Obwohl die kantonalen Zielvorgaben sehr unterschiedlich sind, decken sie sich zu einem sehr

grossen Teil mit den Zielsetzungen des Bundes. Vor allem die rasche Wiedereingliederung und die Befähigung der Stellensuchenden, selbst eine Stelle zu finden, sind zentrale Elemente der kantonalen **Strategien** und Zielvorgaben. Die rasche Wiedereingliederung ist im föderalen Vollzug die übergeordnete Zielgrösse, die kantonalen Zielvorgaben zeichnen sich durch eine hierarchisch tiefere Zielebene, aber vielmals durch einen erhöhten Konkretisierungsgrad aus. Die Interpretation der kantonalen Vollzugsstellen, wie der Integrationsprozess gestaltet werden soll – insbesondere in der Frage nach einer Druck- oder Kooperationsstrategie –, zeigt deutliche Disparitäten. Rund 70% der Kantone besitzen eine explizite Strategie zur Wiedereingliederung der Stellensuchenden, eine Frühinterventionsstrategie ist hingegen in nur jedem Dritten Kanton vorhanden. Auffällig ist, dass die drei Kantone mit dem tiefsten Wirkungsindex keine explizite Strategie zur Wiedereingliederung aufweisen.

Der **Mitteleinsatz** zur Umsetzung der verhältnismässig homogenen Zielvorgaben unterscheidet sich deutlich zwischen den Kantonen. Es gibt jedoch im kantonalen Vergleich keine klare Evidenz, dass ein höherer Mitteleinsatz für den Betrieb der öffentlichen Arbeitsvermittlung eine grössere Wirksamkeit zur Folge hätte. Ähnliches gilt für die Ausgaben für die arbeitsmarktlichen Massnahmen: Ein höherer Kosteneinsatz bei den AMM geht nicht mit einer besseren Wirkung einher.

Die wichtigste Zieldimension bei der **Führung** der Mitarbeitenden ist der Wirkungsindex. Es besteht sowohl auf Ebene der RAV-Leitenden als auch der RAV-Teamleitenden ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Wichtigkeit des Wirkungsindex bei der persönlichen Beurteilung und dem effektiven Wert des Wirkungsindex: In jenen RAV, bei denen der Wirkungsindex bei der Beurteilung keine Rolle spielt, beträgt der Index im Median gut 80 Punkte. Sobald der Wirkungsindex eine Rolle spielt, beträgt dieser im Median gut 100 Punkte.

Die **Unternehmenskultur** zeigt sich unter anderem in der Frage eines direktiven und partizipativen Führungsstils. Nicht in allen beobachteten Kantonen geht ein tendenziell direkter Führungsstil einher mit einer straffen Wiedereingliederungsstrategie. Es drängt sich die Vermutung auf, dass weniger der Führungsstil für die Wirkung eine entscheidende Rolle spielt, sondern vielmehr wie gut es den Kantonen gelingt, eine aktivierende Wiedereingliederungsstrategie umzusetzen.

Die **Beratung** von Stellensuchenden ist die eigentliche Kernaufgabe der RAV. Im Durchschnitt führen die RAV mit jedem Stellensuchenden alle 6 bis 7 Wochen ein Beratungsgespräch durch. Die kantonalen Unterschiede sind allerdings nicht besonders gross und zwischen der Häufigkeit der Beratungsgespräche und der Wirkung kann kein Zusammenhang festgestellt werden. Hingegen zeigt sich, dass jene RAV, die insgesamt überdurchschnittlich viele Ressourcen in die Beratung von Stellensuchenden investieren, tendenziell auch gute Wirkungswerte aufweisen. Naheliegender ist deshalb, dass ein wesentlicher Teil, wenn nicht sogar der Hauptteil der Wirkung in den Gesprächen mit den Stellensuchenden erzielt wird. Vermutlich ist der entscheidende Faktor für gute Wirkungen, dass es den Personalberatenden in den Gesprächen möglichst gut gelingt, die Stellensuchenden zu aktivieren und zu beraten. In gut jedem dritten Kanton findet eine zielgruppenorientierte Beratung statt. Die Zielgruppendefinition variiert dabei zwischen den Kantonen sehr stark. Sowohl das Fehlen einer zielgruppenorientierten Beratung als auch die unterschiedlichen Zielgruppendefinitionen erstaunen, besteht doch dazu seit 2012 eine nationale Richtlinie.

Zwischen der Anzahl der **Vermittlungen** und dem Wirkungsindex kann kein Zusammenhang festgestellt werden. Analog zum vorhergehenden Abschnitt bedeutet dies nicht, dass Vermittlungen unwirksam sind. Entscheidend ist aber, wann und in welchem Ausmass auf eine aktive Vermittlung zurückgegriffen wird. Interessant ist zudem, dass RAV mit überdurchschnittlichen Wirkungen eher durchschnittlich viele Ressourcen in die Vermittlung investieren und dafür mehr Zeit für den Beratungsprozess aufwenden.

Bei den **Kontroll- und Sanktionstätigkeiten** der RAV lassen sich grosse kantonale Unterschiede beobachten. Sowohl die Zuständigkeiten zur Sanktionierung, als auch die daraus resultierenden Sanktionsregime sind sehr verschieden. Dabei unterscheiden sich sowohl die

Häufigkeit einer Sanktionierung, als auch deren durchschnittliche Härte deutlich zwischen den Kantonen. Es lässt sich ein klar positiver Zusammenhang zwischen Sanktionshäufigkeit, Sanktionshärte und dem Wert des Wirkungsindex beobachten. Auffällig ist dabei, dass vor allem die beiden in der Wirkungsmessung sehr schlecht abschneidenden grösseren Kantone eine sehr nachsichtige Sanktionierungspraxis leben. Daraus lässt sich jedoch nicht schliessen, dass undifferenziertes häufiges und hartes Sanktionieren allgemein eine höhere Wirksamkeit zur Folge hat. Sicher scheint jedoch, dass eine rasche und konsequente Aktivierung der Stellensuchenden, die sich aller zur Verfügung stehenden Mittel (darunter die Sanktionierung) angemessen bedient, erfolgsversprechend ist.

Unterschiedliche Schwerpunkte in den Kantonen zeigen sich auch bezüglich dem **Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM)**. Trotz weitgehend gleicher Zielsetzungen in den Kantonen unterscheidet sich der Massnahmeneinsatz deutlich. AMM werden in der lateinischen Schweiz intensiver genutzt als in der Deutschschweiz. Allerdings lässt sich kein Zusammenhang zwischen der Intensivität der AMM-Nutzung und dem Wirkungsindex feststellen. Die Kompetenzen der RAV und der LAM bei der Bereitstellung und Verfügung der AMM unterscheiden sich ebenfalls massgeblich zwischen den Kantonen. Es lässt sich aber kein Zusammenhang mit dem Wirkungsindex beobachten. Hingegen ist eine höhere Zufriedenheit der RAV-Leitenden mit dem Angebot der AMM, sowohl hinsichtlich Zahl und Art, mit einem höheren Wirkungsindex verbunden. Dies ist ein Hinweis darauf, dass eine Bereitstellung von AMM entlang der Bedürfnisse der RAV den Erfolg der Wiedereingliederung positiv beeinflusst.

Aus den oben beschriebenen Vollzugsunterschieden lassen sich die folgenden Handlungsfelder für eine Verbesserung der Wirksamkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung ableiten:

- **Schaffung einer wirkungsorientierten Führungskultur über alle Hierarchiestufen**
Die Verbindlichkeit von Zielvorgaben scheint ein Erfolgsfaktor zu sein: Kantone mit Zielvereinbarungen auf der Stufe RAV-Leitung und RAV-Teamleitung weisen deutlich höhere Wirkungen auf als andere Kantone. Ebenfalls erscheint die Auseinandersetzung mit den Wirkungsindikatoren bei der Beurteilung von Personen mit leitenden Aufgaben im kantonalen Vollzug eine erfolgsversprechende Strategie.
- **Bestimmung klarer Strategien zur Wiedereingliederung und Frühintervention**
Die Analyse zu den Zielen und Strategien der Vollzugstellen macht deutlich, dass eine klare Strategie bei der Wiedereingliederung und Frühintervention wichtig ist. Dabei spielt es offensichtlich weniger eine Rolle, ob die Strategien eher kooperativ oder direktiv ausgerichtet sind. Erfolgsversprechend ist hingegen eine klare Strategie.
- **Konsequente und frühzeitige Aktivierung der Stellensuchenden**
Im Gegensatz zur Wahl der Strategie scheint eine angemessene Sanktionierungspraxis ein weiterer Erfolgsfaktor zu sein. Insbesondere Kantone mit einer vergleichsweise lockeren Sanktionierungspraxis weisen einen tiefen Wirkungsindex aus, während eine angemessene Sanktionierungspraxis in der Tendenz einen höheren Wirkungsindex nach sich zieht.
- **Förderung des zielgerichteten Einsatzes von arbeitsmarktlichen Massnahmen**
Mehrere Untersuchungen haben gezeigt, dass nicht alle AMM zielgerichtet eingesetzt werden und dass die Wirksamkeit einzelner Massnahmen im Hinblick auf ein angestrebtes Ziel nicht immer ausreichend überprüft wird. Dies lässt vermuten, dass in mehreren Kantonen die Wirksamkeit der AMM deutlich erhöht werden kann, wenn ihr Einsatz konsequent zielgerichtet erfolgt und auf erwiesenermassen wirkungsvolle Massnahmen reduziert wird. Es wäre deshalb erfolgsversprechend, wenn alle Kantone ihre AMM regelmässig auf deren Wirksamkeit hin evaluieren lassen würden.
- **Gute Zusammenarbeit zwischen LAM und RAV**
Nicht die unterschiedlichen Kompetenzen der RAV und der Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM) bei der Bereitstellung und Verfügung der AMM weisen einen Zusammenhang mit dem Wirkungsindex auf, sondern die Güte der Zusammenarbeit

zwischen LAM und RAV zur Bereitstellung von AMM scheint ein Erfolgsfaktor zu sein, welcher eine raschere und dauerhafte Wiedereingliederung begünstigt.

In diesen Feldern könnte die Vereinheitlichung kantonaler Praktiken zu besseren Wirkungsergebnissen durch eine angemessene Verbreitung von Best-Practice-Erfahrungen und damit zu geringeren Kosten für die ALV führen. Insbesondere in Kantonen mit unterdurchschnittlichen Wirkungsergebnissen wird das SECO deshalb gezielte Massnahmen initiieren, deren Umsetzung begleiten und nachverfolgen. Diese Massnahmen erfordern dabei keinen neuen regulatorischen Rahmen, sondern sind bereits in der wirkungsorientierten Vereinbarung angelegt. Sie umfassen:

- Mittels Lagebeurteilungen werden die konkreten Verbesserungspotenziale in den Vollzugsstellen identifiziert. Zu diesem Zweck werden namentlich weitere Prozessanalysen in den Vollzugsstellen durchgeführt.
- Alle neuen kantonalen Pilotprojekte der öffentlichen Arbeitsvermittlung und neu beschaffte AMM sollen von unabhängiger Seite bezüglich ihrer Wirksamkeit untersucht werden, wobei das SECO die Kantone bei dieser Evaluationstätigkeit unterstützt.
- Zur Förderung bzw. flächendeckenden Umsetzung einer wirkungsorientierten Führungskultur werden allen Hierarchiestufen aussagekräftige Kennzahlen zur Verfügung gestellt.
- Die Führungskräfte der öffentlichen Arbeitsvermittlung werden bezüglich der Zielsetzung der wirkungsorientierten Vereinbarung und der Anwendung Führungsunterstützungsinstrumente geschult.
- Mittels Erfahrungsaustausch werden (weiterhin) gute Vollzugspraktiken identifiziert und deren Weitergabe gefördert.
- Durch regelmässige Revisionen der Vollzugsstellen wird die Rechtmässigkeit und Rechtsgleichheit des Vollzugs in allen Kantonen sichergestellt.

Mit der Umsetzung dieser Massnahmen hat das SECO bereits begonnen. So werden in denjenigen Kantonen, welche deutlich unterdurchschnittliche Wirkungen aufweisen, in allen RAV Prozessanalysen durchgeführt, um die konkreten Ursachen für die ungenügende Zielerreichung zu eruieren. Die Verbesserung und Weiterentwicklung der Führungskennzahlen geschieht laufend und die Entwicklung und Durchführung einer Weiterbildung für alle Führungskräfte der öffentlichen Arbeitsvermittlung zur Vertiefung der Wirkungsorientierung wird zurzeit vom Verband Schweizerischer Arbeitsmarkbehörden (VSAA) mit Unterstützung des SECO koordiniert.

5 Anhang

5.1 Postulat

Nationalrat

13.3361

Postulat Kommission für Wirtschaft und Abgaben-NR (13.027) Vollzug des AVIG durch die Kantone

Wortlaut des Postulates vom 22.04.2013

Der Bundesrat wird beauftragt, bis zum Sommer 2014 die kantonalen Effizienzunterschiede beim Vollzug der ALV zu analysieren. Er soll nicht nur die Ebene der einzelnen RAV untersuchen, vielmehr sollen die kantonalen Rahmenbedingungen und der unterschiedliche Vollzug mit Berücksichtigung der exogenen und der endogenen Einflüsse beleuchtet werden.

Begründung

Das SECO wendet beim Vollzug der ALV einen wettbewerbsorientierten Steuerungsansatz an, bei welchem den Kantonen Ziele vorgegeben werden und diese - mit Rücksicht auf ihre jeweilige Arbeitsmarktsituation - selbst entscheiden können, wie diese Ziele erreicht werden sollen. Dies erlaubt, im Sinne höherer Effizienz, berechnete kantonale Unterschiede beim Vollzug der ALV. Die Effizienzunterschiede beim Vollzug der ALV zwischen den Kantonen schwanken aber stark, was berechnete Fragen aufwirft.

Das SECO ermittelt die Performance der RAV-Stellen und gibt diese mit einem Wirkungsindex wieder, wobei der Wert "100" eine durchschnittliche Performance ausweist. Diese Benchmarks werden um die sogenannten exogenen (d. h. nicht von den RAV beeinflussbaren) Faktoren bereinigt. Diese bereinigte Performance schwankt für 2011 über die Kantone hinweg von 83 (Tessin, Genf) bis 107 (Basel-Stadt) und 115 (Schaffhausen). 12 Kantone weisen für 2011 eine unterdurchschnittliche Performance aus.

Eine Studie des SECO ("Detailanalyse der Unternehmensprozesse, Zuständigkeiten, Anreiz- und Führungssysteme der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren"; veröffentlicht am 16. April 2013) beleuchtet die interne Funktionsweise über- und unterdurchschnittlich effizient arbeitender RAV. Die Studie macht deutlich, dass die Probleme der unterdurchschnittlichen RAV individuell sind und diese damit nicht allein für die tiefe Performance eines ganzen Kantons verantwortlich sind. Die Probleme sind alle bei den kantonalen Vorgaben und Rahmenbedingungen zu suchen, innerhalb welcher die jeweiligen RAV operieren.

Am wettbewerbsorientierten Steuerungsansatz des SECO soll festgehalten werden, aber der Bericht soll die Art und Weise erhellen, wie der Vollzug der ALV über die Kantone hinweg - zwecks höherer Effizienz - einheitlicher gestaltet werden könnte (Anspruch auf Schlechtwetterentschädigungen und Kontrollen, Umgang und Leistungen für Arbeitslose aus Europa usw.).

Stellungnahme des Bundesrates vom 29.05.2013

Antrag des Bundesrates vom 29.05.2013

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

5.2 Kantonale Wirkungsergebnisse

Tabelle 5: Korrigierter Gesamtindex pro Kanton 2005-2014

Kanton	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Durchschnitt 2009-2013
ZH	101	101	103	102	103	100	103	103	103	102	102
BE	95	97	99	104	100	98	95	95	96	96	97
LU	102	100	96	101	99	103	101	101	101	106	101
UR	105	111	102	89	98	97	92	82	90	97	92
SZ	105	103	103	103	111	102	95	108	114	107	106
OW/NW	114	100	100	96	97	104	108	121	109	108	108
GL	102	89	86	89	103	94	93	96	93	91	96
ZG	99	96	94	94	98	104	105	107	105	96	104
FR	105	100	95	96	91	98	99	94	96	94	96
SO	109	106	109	105	106	103	108	109	109	107	107
BS	89	94	92	89	99	100	107	107	105	106	104
BL	105	105	109	103	99	104	99	98	102	104	101
SH	114	112	111	117	104	101	115	109	108	110	107
AR	92	93	85	96	95	100	98	105	98	101	99
AI	76	94	81	73	81	68	112	98	70	77	86
SG	104	102	100	102	104	101	103	103	102	103	103
GR	103	101	102	103	97	103	104	105	110	104	104
AG	104	100	101	100	100	104	104	102	102	102	102
TG	109	104	106	109	109	107	113	111	112	106	110
TI	88	89	85	84	85	89	83	82	79	82	84
VD	92	93	92	91	93	94	93	96	98	100	95
VS	110	115	112	116	114	117	113	111	109	110	113
NE	96	92	92	94	97	88	87	97	94	96	93
GE	83	88	86	87	81	84	83	86	85	82	84
JU	93	102	111	106	105	93	87	106	107	101	99

5.3 Berechnung der Plafonds für Vollzugskosten und arbeitsmarktliche Massnahmen

837.023.3

Verordnung über die Entschädigung der Kantone für den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG-Vollzugskostenentschädigungsverordnung)

vom 29. Juni 2001 (Stand am 1. Januar 2013)

Art. 3 Bezugsgrösse und Bemessungsperiode

¹ Bezugsgrösse für die Berechnung der Vollzugskosten ist der Jahresdurchschnitt der gemeldeten Stellensuchenden eines Kantons in der Bemessungsperiode.

² Als Bemessungsperiode kann gewählt werden:

- a. das Rechnungsjahr; oder
- b. das Vorjahr des Rechnungsjahres.

³ Liegt die nach Absatz 1 ermittelte durchschnittliche Anzahl Stellensuchender im Rechnungsjahr um mehr als 12 Prozent unter dem Wert der Abrechnung des Vorjahres, so wird für die Berechnung der Quote zur Ermittlung des Betriebskostenansatzes der um mindestens 12 Prozent reduzierte Wert der der Abrechnung des Vorjahres zugrunde liegt, herangezogen.

Art. 4 Berechnung der Betriebskostenentschädigung

¹ Die Entschädigung für die Betriebskosten ergibt sich aus der Multiplikation der Bezugsgrösse (Art. 3 Abs. 1) und einem Betriebskostenansatz, der sich nach der Stellensuchendenquote des Kantons in der gewählten Bemessungsperiode richtet. Der Betriebskostenansatz wird nach folgender Formel ermittelt:

- a. Stellensuchendenquote ab 1,2 bis und mit 4 Prozent: 3650 Franken - (Stellensuchenquote x 285 Franken)
- b. Stellensuchendenquote über 4 bis und mit 10 Prozent: 3182 Franken - (Stellensuchenquote x 168 Franken)

² Liegt die Stellensuchendenquote unter 1,2 oder über 10 Prozent, so wird die Betriebskostenentschädigung auf der Grundlage einer Stellensuchendenquote von 1,2 beziehungsweise von 10 Prozent berechnet.

³ Entschädigt werden die effektiv angefallenen, anrechenbaren Betriebskosten.

⁴ Nicht ausgeschöpfte Betriebskosten können nicht auf das nächste Rechnungsjahr übertragen werden.

Art. 5 Berechnung der Investitionskosten

¹ Die Entschädigung für die Investitionskosten ergibt sich aus der Multiplikation der Bezugsgrösse mit einem Investitionskostenansatz von 60 Franken.

² Die Ausgleichsstelle führt für jeden Kanton ein Investitionskonto. Sie kann Investitionskosten bevorschussen.

³ Entschädigt werden die effektiv angefallenen, anrechenbaren Investitionskosten.

⁴ Werden die maximal anrechenbaren Investitionskosten nach Absatz 1 in einem Rechnungsjahr nicht ausgeschöpft, so wird der nicht ausgeschöpfte Betrag jeweils dem Investitionskonto des betreffenden Kantons gutgeschrieben.

⁵ Die zu Lasten des Ausgleichsfonds erfolgten Investitionen bleiben im Eigentum der Arbeitslosenversicherung.

837.022.531

Verordnung des WBF über die Vergütung von arbeitsmarktlichen Massnahmen

vom 26. August 2008 (Stand am 1. Januar 2013)

Art. 2 Höchstbeträge für kantonale Massnahmen

¹ Die Ausgleichsstelle vergütet dem Kanton kantonal organisierte arbeitsmarktliche Massnahmen jährlich bis zu einem Höchstbetrag, welcher der Summe der folgenden Produkte entspricht:

- a. 3500 Franken x Anzahl Stellensuchender, die einer Stellensuchendenquote (Verhältniszahl gemeldeter Stellensuchender zu Erwerbspersonen) von 1,2 Prozent entspricht;
- b. 2800 Franken x Anzahl Stellensuchender im Bereich der Stellensuchendenquote von mehr als 1,2 bis 4 Prozent;
- c. 1700 Franken x Anzahl Stellensuchender im Bereich der Stellensuchendenquote über 4 Prozent, höchstens jedoch bis zur Quote von 10 Prozent.

² Grundlage für die Berechnung der Anzahl Stellensuchender im Kanton ist die Durchschnittszahl des Vorjahres oder des Rechnungsjahres. Massgebend ist die höhere Zahl.

5.4 Bibliografie

- Bieri, O., Bachmann, R., Bodenmüller, D. & Balthasar, A., 2006. RAV-Strategien zur Arbeitsmarktintegration und deren Wirksamkeit: Eine qualitativ-quantitativ angelegte Evaluation am Beispiel von jungen, niedrig qualifizierten und älteren, gut qualifizierten Personen. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 17 (10.2006).
- Brügger, B., Lalive d'Epina, R. & Zweimüller, J., 2007. Regionale Disparitäten in der Arbeitslosigkeit: Kulturelle Grenzen und Landesgrenzen. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 23 (6.2007).
- Brügger, B., Lalive, R. & Zweimüller, J., 2009. „Does Culture Affect Unemployment? Evidence from the Röstigraben“, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Discussion Paper Series (IZA DP No. 4283).
- Egger, Dreher & Partner AG, 2013. Detailanalyse der Unternehmensprozesse, Zuständigkeiten, Anreiz- und Führungssysteme der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 33 (4.2013).
- Egger, M., Lenz, C. & Zürcher, B. A., 2001. Die Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen über den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes in der Schweiz. Bern.
- Flückiger, Y. et al., 2007. Analyse der regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 22 (6.2007).
- Frölich, M. et al., 2007. Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 20 (1.2007).
- Imboden, C., Egger, M., Baumann, K. & Lenz, C., 1999. RAV Evaluationsstudie. Bern: BWA Schriftenreihe Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 14.
- Kaltenborn, B. & Kaps, P., 2013. Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 35 (9.2013).

- Lalive d'Epina y, R., Zehnder, T. & Zweimüller, J., 2006. Makroökonomische Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 19 (10.2006).
- Morlok, M. et al., 2015. Wirkung von Beraterinterventionen. Der Einfluss von Zuweisungen, Sanktionen und Beraterwechsel auf das Bewerbungsverhalten von Stellensuchenden. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 42 (1.2015).
- Morlok, M., Liechti, D., Osikominu, A. & Zweimüller, J., 2014. Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen: Wirkung auf Bewerbungsverhalten und –chancen. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 41 (5.2014).
- Robert, G., 2000. „Für eine wirkungsorientierte Arbeitslosenversicherung“, Die Volkswirtschaft Nr. 4/2000, S. 52-55.
- Sheldon, G., 2008. Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998-2007. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 26.
- Shleifer, A., 1985. „A Theory of Yardstick Competition“, Rand Journal of Economics 16 (3), S. 319-327.

5.5 Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
ALE	Arbeitslosenentschädigung
ALK	Arbeitslosenkasse
ALV	Arbeitslosenversicherung
AMM	Arbeitsmarktliche Massnahmen
ASAL	Auszahlungssystem der Arbeitslosenkassen
AVAM	Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik (Informationssystem)
AVG	Arbeitsvermittlungsgesetz
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
AVIV	Arbeitslosenversicherungsverordnung
CRT	Conférence Romande et Tessinoise des offices cantonaux de l'emploi – Westschweizer und Tessiner Konferenz der Kantonalen Arbeitsämter
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
KAST	Kantonale Amtsstelle
LAM	Kantonale Logistikstelle für Arbeitsmarktliche Massnahmen
öAV	öffentliche Arbeitsvermittlung
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
VKE	Vollzugskostenentschädigung
VSAA	Verband schweizerischer Arbeitsmarktbehörden