

Das Magazin für Wirtschaftspolitik

Die Volkswirtschaft

Sonderdruck

Monatsthema 10-2006

Arbeitsmarktliche Massnahmen und ihre Wirkungen



Inhalt

Monatsthema

- 4 Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen:
Grundlinien des zweiten Forschungsprogramms
- 9 Wege zur Reduktion der überdurchschnittlich hohen
Erwerbslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern
- 14 Unterschiedliche Strategien der RAV
zur Arbeitsmarktintegration
- 18 Wirkungen der arbeitsmarktlichen Massnahmen
auf den schweizerischen Arbeitsmarkt
- 22 Makroökonomische Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik
auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit
- 26 Wirkungsevaluation der öffentlichen Arbeitsvermittlung
- 30 Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz im Jahre 2005
– die vierte Studie
- 34 Arbeitsmarktliche Massnahmen und ihre Wirkung:
Ein Diskurs



Impressum

Herausgeber

Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD)
Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco)

Fachstelle

Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco)
Direktion für Wirtschaftspolitik
Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik

Redaktion

Die Volkswirtschaft
Effingerstrasse 1, 3003 Bern
Telefon 031 322 29 39
www.seco.admin.ch

Auskünfte:

Werner Aeberhardt
Tel. 031 322 21 42
werner.aeberhardt@seco.admin.ch



Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen: Grundlinien des zweiten Forschungsprogramms

Die öffentliche Stellenvermittlung in der Schweiz geniesst international einen ausgezeichneten Ruf. Gründe dafür sind die günstigen gesetzlichen Rahmenbedingungen, die engagierte und professionelle Arbeit der Vollzugsstellen sowie die wirkungsorientierte Steuerung des Systems. Ein langfristig wichtiger Erfolgsfaktor stellt auch die periodische Überprüfung durch unabhängige Experten dar. Hier spielt die Schweiz mit ihrem umfassenden, volkswirtschaftlich fundierten Ansatz, der deutlich über eine reine Wirkungsevaluation hinaus geht, eine Pionierrolle.



Da das System der öffentlichen Stellenvermittlung und der AMM sehr aufwändig ist, muss sichergestellt werden, dass die Mittel sinnvoll und zielgerichtet eingesetzt werden. Dies wurde bereits 2000/2001 mit einer breit angelegten Evaluation überprüft. Die zweite Welle der Evaluation ab 2004 war nötig, weil das System der AMM noch relativ neu war und Zweifel an der Validität der Resultate bestanden.

Bild: Keystone

Warum ein Forschungsprogramm?

Die Tatsache, ob jemand Arbeit hat oder nicht, ist menschlich, sozial und wirtschaftlich sehr bedeutend. Phasen unfreiwilliger Inaktivität im erwerbsfähigen Alter sind in der Regel mit grosser Frustration und einem wirtschaftlichen Verlust für die Betroffenen verbunden. Aus diesem Grunde engagiert sich der Staat stark in der Arbeitsvermittlung und verpflichtet die Stellensuchenden, an Massnahmen teilzunehmen, die einen Wiedereinstieg in die Erwerbstätigkeit beschleunigen sollen.



Dr. Werner Aeberhardt
Leiter Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik, Direktion für Wirtschaftspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern



Thomas Ragni
Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik, Direktion für Wirtschaftspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), Bern

Das System der öffentlichen Stellenvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) ist sehr aufwändig. Deshalb muss sichergestellt werden, dass die Mittel sinnvoll und zielgerichtet eingesetzt werden. Im Evaluationsartikel der Bundesverfassung wird denn auch verlangt, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

Erste Welle der Evaluation

In einer «erste Welle» wurde 2000/2001 eine breit angelegte Evaluation der AMM und der betrieblichen Leistungen der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) vorgenommen. Obwohl diese mit grosser Umsicht durchgeführt wurde, konnten nicht alle Zweifel an der Validität der Ergebnisse ausgeräumt werden. Dafür gab es drei hauptsächliche Gründe:

- Erstens lag die Einführung aktiver Massnahmen zur Wiedereingliederung der Stellensuchenden erst kurze Zeit zurück. Zuerst mussten Erfahrungen gemacht und schrittweise Verbesserungen eingeführt

1 Vgl. Zürcher, Boris und Monica Curti, Die gesamtschweizerische Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: «Die Volkswirtschaft» 4-2000, S. 6–10.
2 Es handelt sich um die Studie von Infrac/STAW: «Der Einfluss betrieblicher Prozesse auf die Effektivität arbeitsmarktlicher Massnahmen».

Tabelle 1

Messung der Wirkungen von Indikatoren

Ziel	Messgrösse	Gewicht in %
Rasche Wiedereingliederung	Durchschnittliche Anzahl der Bezugstage der abgemeldeten Bezüger von Arbeitslosenentschädigungen in der laufenden Rahmenfrist bzw. von Personen, die an das Ende ihrer Rahmenfrist gekommen sind	50
Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden/senken	Zugänge zur Langzeitstellensuche dividiert durch die Anzahl Personen, die vor 13 Monaten eine neue Rahmenfrist mit Anspruchscode 1 (anspruchsberechtigt) eröffnet haben	20
Aussteuerungen vermeiden/senken	Anzahl Aussteuerungen im Berichtsmonat dividiert durch die Anzahl Personen, die vor 2 Jahren eine neue Rahmenfrist mit Anspruchscode 1 (anspruchsberechtigt) eröffnet haben	20
Wiederanmeldungen der Stellensuchenden vermeiden/senken	Anzahl Wiederanmeldungen im Berichtsmonat innert 4 Monaten dividiert durch die Anzahl Personen, welche in den Monaten (mt-4), (mt-3) oder (mt-2) «abgemeldet» worden sind.	10

Quelle: Seco / Die Volkswirtschaft

werden, bis sich die ganze Organisation eingespielt hatte. Die Evaluation dieses im Fluss befindlichen Systems war infolgedessen vergleichbar mit der Visierung eines beweglichen Ziels.

- Zweitens wurde ein reiner Vergleich des Mitteleinsatzes und der daraus resultierenden Ergebnisse vorgenommen. Über die Wirkungszusammenhänge wurde nichts ausgesagt. Damit entfiel auch die Möglichkeit einer Aussage darüber, mit welchen Massnahmen die Wirkung hätte verbessert werden können. Es erstaunt deshalb nicht, dass die Evaluierten mit den Resultaten nicht viel anfangen konnten. Teilweise wurde auch die mangelnde Praxisnähe moniert.
- Drittens beschränkte sich die Evaluation auf den Erfolg bei der Wiedereingliederung, gemessen an den Kriterien der wirkungsorientierten Vereinbarung (vgl. *Kasten 1* und *Tabelle 1*). Diese Kriterien fokussieren sehr stark auf dem Wiedereingliederungserfolg, was aus der Sicht der Stellenvermittlung an sich richtig ist. Weitere Auswirkungen, welche die Situation des Stellensuchenden verbessern, werden dagegen ausgeblendet. Diese sollten im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung auch in die Beurteilung der Massnahmen einfließen.

Stossrichtungen der zweiten Welle

Die äusseren Voraussetzungen für die Durchführung einer vertieften Evaluation waren 2003 gegeben. Das System der öffentlichen Arbeitsvermittlung hatte die Kinderkrankheiten überwunden sowie an Stabilität und Effizienz gewonnen. In der Zwischenzeit hatte sich auch eine breitere Datenbasis ange-

sammelt, welche die Anwendung aussagekräftigerer Methoden ermöglichte. Und schliesslich hatte man seit der Einführung des Systems ungefähr einen ganzen Konjunkturzyklus durchlaufen.

Der Willensbildungsprozess für die «zweite Welle» wurde als zentral erachtet, weil die Mängelanalyse der ersten Welle der Evaluationen¹ zeigte, dass zum Teil an den bestehenden Bedürfnissen vorbei evaluiert worden war. Folglich setzte man sich in der zweiten Welle zum Ziel, jeweils möglichst frühzeitig alle interessierten Gruppen in den Planungsprozess einzubeziehen. Der diesbezügliche Meilenstein war eine Tagung des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) im Jahr 2002 mit den Vertretern aller kantonalen Arbeitsämter. Aufgabe der Tagung war es, eine ehrliche Beurteilung der ersten Welle vorzunehmen und anschliessend die wichtigsten thematischen und konzeptionellen Eckpunkte der zweiten Welle zu bestimmen. Weiter konkretisiert wurden die Fragestellungen 2003 an einer Tagung unter dem Motto «Forscher treffen Praktiker». Forschergruppen aus der Schweiz diskutierten mit den für die Umsetzung der Stellenvermittlung und der AMM verantwortlichen Personen sowie mit Vertretern der Bundesverwaltung zur Frage, welche Themenfelder in der zweiten Welle prioritär behandelt werden sollten. Aus diesen umfangreichen Abklärungen wurden vier Evaluationslose herausgearbeitet.

Los 1: Optimierung der betrieblichen Prozesse

Welche Optimierungsmöglichkeiten bei den betrieblichen Prozessen bestehen im Hinblick auf eine weitere Verbesserung der Wirkungen der Stellenvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen?

Das erste Los nimmt die Hauptkritik an der ersten Welle der Evaluationen der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik auf. Zwar sei die Wirksamkeit von betrieblichen Tätigkeiten der RAV und AMM valide überprüft worden; die Evaluationen schwiegen jedoch zur für die Praxis entscheidenden Frage, wie die kantonalen Amtsstellen – gegeben ihr wirtschaftliches und arbeitsmarktliches Umfeld – die Wirksamkeit der Vermittlungstätigkeit verbessern könnten.

Dies war denn auch für die Verwaltungspraxis die interessanteste Fragestellung. Sie erfordert zudem die technisch-methodisch mit Abstand anspruchsvollste Art der Evaluation. Um angesichts dieser Umstände eine Zweitmeinung zu erhalten, wurden innerhalb dieses Loses zwei Offerten akzeptiert. Die realisierten Projekte unterscheiden sich in der Methode grundlegend: Einerseits kam eine neue mikroökonomische, andererseits eine bewährte regressionsanalytische Analyse zur

Kasten 1

Wirkungsorientierte Vereinbarung

Seit Beginn des Jahres 2000 werden in der Schweiz die Wirkungen der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) laufend gemessen und im Rahmen eines Benchmarkings miteinander verglichen. Grundlage bildet die *wirkungsorientierte Vereinbarung zum Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (Avig)*. Sie hat zum Zweck, beim öffentlichen Arbeitsvermittlungssystem in der Schweiz eine einheitliche Grundhaltung hinsichtlich der Leistungserbringung zu fördern, um sie leistungsfähiger und effizienter zu gestalten.

Zweck und Rechtsgrundlage der Vereinbarung

Die Vereinbarung regelt die Zusammenarbeit zwischen Bund (EVD und Ausgleichsstelle) und Kantonen beim Vollzug der Art. 85 Abs. 1 und Art. 85b Avig. Sie stützt sich auf Artikel 92 Absatz 7 Avig, Artikel 122a und 122b Avig, die «Verordnung über die Entschädigung der Kantone für den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes» (Vollzugskostenentschädigung, VKE) vom 1. Januar 2002 des EVD sowie bezüglich der öffentlichen Arbeitsvermittlung auf die Artikel 24, 26-28 AVG.

Diese Vereinbarung geht vom Grundsatz der wirkungsorientierten Steuerung aus. Sie nennt die anzustrebenden Ziele und Wirkungen des Avig-Vollzugs, formuliert den Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und unterstützt einen wirkungsvollen Vollzug.



Bild: Keystone

Die Studien wurden zwischen 2004 und 2006 realisiert. Jeder Auftragnehmer wurde durch eine Begleitgruppe aus Vertretern des Seco, der Kantone, der Sozialpartner und des Verbands Schweizerische Arbeitsämter betreut.

Anwendung. So ist gewährleistet, dass die Resultate möglichst breit abgestützt sind.

Los 2: Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Welche makroökonomischen Wirkungen hat die Arbeitsmarktpolitik?

Für eine möglichst breite politische Akzeptanz ist es langfristig von entscheidender Bedeutung aufzuzeigen, dass nicht nur die Vermittlungseffizienz dank der RAV-Tätigkeit und der AMM gesteigert werden kann (Los 1), sondern auch, ob diese Bemühungen insgesamt zu einer spürbaren Reduktion der Arbeitslosigkeit führen. Bildlich gesprochen stellt sich die Frage, ob ein Vermittlungserfolg dazu führt, dass anderswo ein anderer Arbeitnehmer die Stelle verliert, oder ob sich durch eine erfolgreiche Vermittlung die Beschäftigung erhöhen oder die strukturelle Arbeitslosigkeit verringern lässt. Hier sind grundsätzlich zwei Perspektiven unterscheidbar:

- Selbst wenn das Wirtschaftswachstum nicht vom Vermittlungserfolg beeinflusst würde, könnte eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik zu einer höheren Beschäftigung und zu einer niedrigeren Arbeitslosenquote führen, indem der vorhandene Spielraum für die Schaffung von Arbeitsplätzen voll ausgenützt würde (Verringerung der strukturellen Arbeitslosigkeit).
- Alternativ stellt sich auch die Frage, inwieweit es gelingen kann, dank einer möglichst klugen Arbeitsmarktpolitik ein höheres gesamtwirtschaftliches Wachstum zu unterstützen.

Angesichts der Bedeutung dieser Fragestellungen wurden auch hier zwei Offerten realisiert. Den beiden Studien liegen Konzeptionen

zugrunde, die über weite Strecken komplementär sind, sodass das Thema von verschiedenen Seiten beleuchtet wird.

Los 3: Nebeneffekte

Hat die Arbeitsmarktpolitik – nebst positiven – auch mögliche negative Nebeneffekte, die unvermeidlich anfallen?

Obwohl sich die öffentliche Arbeitsvermittlung gemäss dem Gesetz auf eine «rasche und nachhaltige Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt» zu konzentrieren hat, ist mit der Messung der entsprechenden Wirkungen wahrscheinlich noch nicht der gesamte gesellschaftliche Nutzen der Arbeitsmarktpolitik erfasst. Allerdings müssen dann auch potenziell negative Nebeneffekte in Rechnung gestellt werden, wie z.B. die Förderung einer «Fürsorgementalität» oder einer «Anspruchshaltung» gegenüber dem Staat sowie die eventuelle Verringerung des Anreizes, möglichst rasch einen neuen Job zu finden.

Das dritte Los untersucht deshalb «psychosoziale Nebenwirkungen der Arbeitsmarktpolitik». Eine Abschätzung der quantitativen Bedeutung solcher Effekte ist ebenfalls von hohem politischem Interesse, weil entsprechende Erkenntnisse wertvolle Hinweise über die Arbeitsmarktpolitik hinaus liefern.

Los 4: Organisatorische Umsetzungsprobleme

Welche organisatorischen Umsetzungsprobleme gibt es in der Praxis?

Der Fokus bei Los 4 ist eher betriebswirtschaftlich ausgerichtet und soll zur Bewältigung an sich unnötiger betriebsinterner Probleme beitragen. Es geht darum, den Einfluss der Betriebskultur besser zu verstehen und Reibungsverluste zu erfassen, die z.B. durch falsche oder fehlende Anreizwirkungen entstehen. Um solche Fragen zu beantworten, fasste man Analysen guter Praxis und Fallstudien für typische Problemlagen ins Auge. Aus beiden Ansätzen ergeben sich Erkenntnisse, wie die institutionellen Rahmenbedingungen zu verbessern sind.

Ausschreibung und Vergabe

Die Ausschreibung erfolgte nach dem WTO-Verfahren und lief bis Ende September 2003. Es trafen 18 Offerten ein. Aus dem Ausland (Belgien, Niederlande, Deutschland) wurden von verschiedenen Interessenten die Unterlagen angefordert. Trotz der Bemühungen um möglichst grosse Transparenz waren zur grossen Enttäuschung der Projektleitung keine Offerten aus der Westschweiz oder dem Ausland darunter. Laut den WTO-Vorgaben war es leider nicht möglich, nachträglich noch die entsprechenden Institute direkt anzugehen.

Tabelle 2

Die realisierten Projekte

Los	Titel	Auftragnehmer	Status
1	Wirkungsevaluation der öffentlichen Arbeitsvermittlung	Egger, Dreher & Partner AG	beendet
	Der Einfluss betrieblicher Prozesse auf die Effektivität arbeitsmarktlicher Massnahmen	Infras/SlAW	Schlussbericht liegt im Spätherbst 2006 vor
2	Makroökonomische Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz	Lalive/Zehnder/ Zweimüller – IEW	beendet
	Evaluation der makroökonomischen Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf den schweizerischen Arbeitsmarkt	Ecoplan	beendet
3	RAV-Strategien zur Arbeitsmarktintegration und deren Wirksamkeit. Evaluation am Beispiel von jüngeren Niedrigqualifizierten und älteren Gutqualifizierten	Interface/DB Train & Consult	beendet
4	Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung	Büro Bass/Büro a&o	beendet

Quelle: Seco / Die Volkswirtschaft

Die eingegangenen Offerten wurden von einer Seco-internen Arbeitsgruppe aufgrund der folgenden fünf Kriterien bewertet:

- gedankliche Auseinandersetzung mit dem Thema (20%);
- mindestens einer der drei Zwecke der zweiten Welle erfüllt (20%);
- Beherrschung des methodisch-statistischen Rüstzeugs (20%);
- Beherrschung des theoretischen Rüstzeugs (20%);
- Abschätzung des Preis-Leistungs-Verhältnisses (20%).

Aufgrund der Anträge dieser Arbeitsgruppe beschloss die Aufsichtskommission am 26. Januar 2004, sechs Studien zu realisieren (vgl. *Tabelle 2*).

Durchführung der Studien

Die Studien wurden zwischen 2004 und 2006 realisiert. Jeder Auftragnehmer wurde durch eine Begleitgruppe aus Vertretern des Seco, der Kantone, der Sozialpartner und des Verbands Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) betreut. Dank des grossen Einsatzes – insbesondere der Seco-externen Arbeitsgruppenmitglieder und der Auftragnehmer – haben die Begleitgruppensitzungen zu einer sehr effizienten Auseinandersetzung mit den Fragestellungen und den Ergebnissen geführt.

Eine der Studien konnte nicht gleichzeitig mit den andern fertiggestellt werden.² Der Grund lag in der komplexen Datenbeschaffung, die für diese Studie notwendig war und bundesintern zu einer Verzögerung führte, welche der Auftragnehmer nicht mehr einholen konnte. Diese Studie wird in der Dezem-

ber-Ausgabe des Magazins «Die Volkswirtschaft» vorgestellt.

Gleichzeitig mit den Evaluationsstudien konnte auch die Studie zur Situation der Ausgesteuerten fertiggestellt werden. Sie passt gut in das vorliegende Monatsthema, da sie sich nicht auf den engen Begriff des Vermittlungserfolges beschränkt, sondern die gesamte soziale und menschliche Dimension der Arbeitslosigkeit beschreibt.

Ein Wort zu den Resultaten

Wie bereits erwähnt, kam im Forschungsprogramm eine Modellvielfalt zur Anwendung, um zu robusten Aussagen zu gelangen, die nicht durch die Besonderheiten einer bestimmten Methode dominiert werden. Dieses Vorgehen war insofern riskant, als dadurch Widersprüche hätten entstehen können, welche die Aussagen der Analysen kompromittiert hätten. Glücklicherweise ist dies nicht der Fall. Die Studien weisen – trotz der unterschiedlichen Ansätze – eine weit gehende Übereinstimmung in den wichtigsten Punkten auf. Dies stärkt das Vertrauen in die Resultate.

Es gibt ebenfalls eine hohe Übereinstimmung der Resultate mit volkswirtschaftlichen Evaluationen im Ausland. Das wird vor allem bei der Umsetzung der kontroversen Resultate von Nutzen sein. Für Kurse konnten beispielsweise auch im Ausland keine oder gar eher negative Wirkungen bezüglich einer schnellen Wiedereingliederung nachgewiesen werden.

Die Umsetzung der Ergebnisse liegt auf der Hand. Das Seco und die kantonalen Vollzugsstellen werden in einem ersten Schritt die in den Studien aufgezeigten Effizienzpotenziale auswerten und Strategien entwickeln, um diese auszunützen. Die Studien behandeln auch Themenkreise, die über die reine Stellenvermittlung und AMM hinausgehen, namentlich etwa die Thesen der Studie des Büro Bass oder die Problematik des lebenslangen Lernens. Mit der Veröffentlichung der Studien werden diese Ergebnisse für die Politik allgemein nutzbar gemacht.

Kasten 2

Umsetzung der Ergebnisse

In der vorliegenden Nummer des Magazins «Die Volkswirtschaft» werden die Studien ausführlich dargestellt. Eine Schlussfolgerung seitens des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) und der kantonalen Vollzugsstellen steht noch aus, weil die Auswertung der aufgezeigten Effizienzpotenziale und die Entwicklung der entsprechenden Strategien einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Die diesbezüglichen Arbeiten wurden bereits an die Hand genommen und sollen in der ersten Hälfte des Jahres 2007 abgeschlossen und kommuniziert werden.

Wege zur Reduktion der überdurchschnittlich hohen Erwerbslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern

Ausländerinnen und Ausländer sind stärker von Erwerbslosigkeit betroffen als Schweizerinnen und Schweizer. Sie finden auch weniger häufig und weniger rasch wieder eine neue Stelle. Die durchgeführten quantitativen und qualitativen Untersuchungen zeigen, dass dies nicht zwangsläufig so sein muss. Die Phänomene sind zudem nicht nur durch die durchschnittlich schlechtere Bildung bzw. durch Sprachprobleme zu erklären. Will man die Problematik ernsthaft angehen, so müssen Instrumente und Einzelmassnahmen in der Migrations-, Bildungs-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sowie der Arbeitslosenversicherung (ALV) eingesetzt und aufeinander abgestimmt werden.



Ausländische Personen sind überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen, auch weil sie vermehrt in Branchen tätig sind, die mehr Arbeitslosigkeit aufweisen als andere. Daneben spielt aber auch diskriminierendes Verhalten seitens der Arbeitgeber sowie der RAV-Beratenden eine Rolle.

Bild: Keystone

Der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer an den Erwerbspersonen in der Schweiz beträgt 22%; das sind rund 800 000 Menschen. Demgegenüber machen ausländische Erwerbslose 43% (d.h. rund 80 000 Personen) aller Erwerbslosen aus. Mit 15% besonders hoch ist die Quote ausländischer Erwerbsloser bei Jugendlichen (Durchschnitt 4,4%). Die Arbeitsgemeinschaft des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien (Büro Bass) und des Büros für arbeits- und organisationspsychologische Forschung und Beratung (Büro A&O) führte im Rahmen der «Wirkungsevaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen» des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) ein Projekt durch, um folgende drei Fragenkomplexe zu analysieren:

- Weshalb sind Ausländerinnen und Ausländer überproportional vom Risiko betroffen, erwerbslos zu werden?
- Welche Faktoren begünstigen den Ausstieg aus der Erwerbslosigkeit?
- Wo liegen die Ansatzpunkte zur Reduktion des überproportional hohen Erwerbslosigkeitsrisikos bzw. zur Erhöhung ihrer Chance, die Erwerbslosigkeit wieder zu verlassen?

Methoden und Daten

Die aufgeworfenen Fragestellungen wurden quantitativ und qualitativ untersucht. Im Rahmen der quantitativen Analyse wurde *statistisch-ökonomisch* untersucht, welche Faktoren bei ausländischen Personen die Wahrscheinlichkeit bestimmen, erwerbslos zu werden bzw. die Erwerbslosigkeit verlassen zu können. Dabei wurde mit zwei Datenquellen gearbeitet: einerseits mit der Volkszählung 2000 (VZ), welche alle Aufenthalts- und Einbürgerungsstatistiken sowie die Sprachkenntnisse erfasst; andererseits mit den Jahrgängen 1992 bis 2004 der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (Sake). Letztere enthält reich-

Stefan Spycher
Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (Büro Bass), Bern

Patrick Detzel
Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (Büro Bass), Bern

Michael Weber
Büro für arbeits- und organisationspsychologische Forschung und Beratung (Büro A&O), Bern

Jürg Baillo
Büro für arbeits- und organisationspsychologische Forschung und Beratung (Büro A&O), Bern

haltige Angaben zur Arbeitsmarktsituation ausländischer Staatsangehöriger und wurde im Jahr 2003 mit 15 000 ausländischen Personen gezielt aufgestockt.

Um die Wahrscheinlichkeit der Erwerbslosigkeit zu schätzen, wurden für neun Personengruppen mit vier verschiedenen Datensätzen multivariate, logistische Regressionen vorgenommen. Im zweiten Analyseschritt wurden mit der Sake drei unterschiedlich spezifizierte multinomiale Modelle geschätzt, um die Wahrscheinlichkeit des Verlassens der Erwerbslosigkeit zu bestimmen.

Zur Analyse des Einflusses des Beratungsprozesses in den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) wurde eine *qualitative Untersuchung* durchgeführt. 30 zufällig ausgewählte Ausländerinnen und Ausländer wurden bis im Sommer 2005 zu ihrem Weg in die Erwerbslosigkeit, ihrer Wahrnehmung des RAV-Beratungsprozesses sowie ihrem Weg aus der Erwerbslosigkeit befragt. Gleichzeitig wurden auch die für sie zuständigen RAV-Beraterinnen und -Berater interviewt. Dies erlaubte es, die Erfahrungen der ersten Gruppe zu kontrastieren. Durch die Befragung dieser beiden Gruppen konnten von den unmittelbar Betroffenen Informationen aus erster Hand gesammelt werden.

Um auch die Metaebene der strategischen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik zu berücksichtigen, wurden in neun Interviews zwölf Expertinnen und Experten mit dem Fokus Arbeitsmarkt bzw. Migration aus Forschung, Verwaltung und Praxis befragt.

Risiko, erwerbslos zu werden

Die Ergebnisse der statistischen Analysen mit den verschiedenen Datensätzen weisen darauf hin, dass die Variablen «Branchen» (Sake), «ausgeübte Berufsgruppen» (Sake) und die «Sprachkompetenzen» (VZ) bei der Erklärung des Erwerbslosigkeitsrisikos von herausragender Bedeutung sind.

An zweiter Stelle steht die potenziell diskriminierende Variable «Nationalität» bzw. der «Integrationsgrad». Eingebürgerte Personen der zweiten Generation haben – unter Berücksichtigung aller individueller und struktureller Unterschiede – gegenüber den gebürtigen Schweizerinnen und Schweizern eine um 33% erhöhte Wahrscheinlichkeit, erwerbslos zu werden. Bei Angehörigen der ersten Generation ist die Wahrscheinlichkeit um 35% erhöht. Ausländische Personen mit tiefem Integrationsgrad haben eine deutlich höhere Wahrscheinlichkeit. Ein höherer Integrationsgrad reduziert also das Erwerbslosigkeitsrisiko; aber auch ein sehr lang andauernder Aufenthalt in der Schweiz (u.U. sogar mit dem Besuch aller Schulen in der Schweiz)

führt nicht zu einer Gleichstellung mit den gebürtigen Schweizerinnen und Schweizern.

Besondere Erwähnung muss die Variable «Höchste abgeschlossene Ausbildung» finden. Werden Berufs- und Brancheninformationen integriert, so sinkt die Bedeutung des Bildungsabschlusses stark. Die Gefahr, erwerbslos zu werden, ist demnach stärker mit Berufen und Branchen zu erklären. Dort trifft es auch Menschen mit guten Ausbildungen. Die Ausbildung alleine schützt somit weniger stark als erwartet gegen die Erwerbslosigkeit.

Die Interviews bestätigen diese Ergebnisse. Insbesondere wird auf die teilweise schwierigen Biografien hingewiesen, die ausländische Staatsangehörige durchlebt haben. Diese können sich erschwerend auf die Arbeitsbeziehungen und die Leistungsfähigkeit auswirken.

Wahrscheinlichkeit, die Erwerbslosigkeit verlassen zu können

Die statistischen Ergebnisse zeigen deutliche Unterschiede in der Wichtigkeit der Einflussfaktoren auf den Austritt aus der Erwerbslosigkeit zwischen den Personen mit Schweizer und solchen mit ausländischem Pass. Bei schweizerischen Stellensuchenden erklären die fünf wichtigsten Faktoren («Alter», «Ausbildung», «Zivilstand», «Dauer der Erwerbslosigkeit» und «Bereitschaft umzuziehen») rund 62% der Varianz. Davon gehören drei («Alter», «Ausbildung», «Dauer der Erwerbslosigkeit») zur Gruppe der individuellen Faktoren und je einer zu den Haushaltscharakteristiken («Zivilstand») bzw. zu den suchbezogenen Faktoren («Bereitschaft umzuziehen»). Stützt man sich auf diese wichtigsten Faktoren, entscheiden vor allem Merkmale der individuellen Kompetenzen darüber, ob der Austritt früher oder später erfolgt.

Bei den ausländischen Stellensuchenden sind folgende fünf Variablen zentral: «Nationalität», «Geschlecht», «Ausgeübte Berufsgruppe», «Ausbildung» und «Alter». Sie erklären gemeinsam 57,5% der Varianz. Zwar spielen die individuellen Faktoren «Alter» und «Ausbildung» auch eine Rolle, aber erst nach zwei potenziell diskriminierenden Faktoren («Nationalität», «Geschlecht») und einem strukturellen Faktor («Ausgeübte Berufsgruppe»). Stützen wir uns auch hier auf die fünf wichtigsten Variablen, so zeigen sich zwischen ausländischen und schweizerischen Erwerbslosen deutliche Unterschiede. «Nationalität» und «Geschlecht» wirken unabhängig von den individuellen Merkmalen als negative Signale und behindern den Austritt aus der Erwerbslosigkeit. Die Zuweisung von Ausländerinnen und Ausländern zu bestimmten Arbeitsmarktsegmenten und Berufen, die von einem

Kasten 1

Forschungsprojekt

Das Forschungsprojekt besteht aus fünf Teilberichten, die unter www.buerobass.ch heruntergeladen werden können:

- Spycher Stefan, Patrick Detzel, Jürg Guggisberg, Michael Weber, Marianne Schär Moser und Jürg Baillod (2006): Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Synthese eines Forschungsprojektes im Rahmen der Wirkungsevaluation der aktiven Arbeitsmassnahmen der Arbeitslosenversicherung.
- Detzel Patrick, Jürg Guggisberg und Stefan Spycher (2005): Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Teilbericht 1: Eine Analyse der Daten aus der Volkszählung 2000 und aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1992 bis 2003.
- Detzel Patrick und Stefan Spycher (2005): Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Teilbericht 2: Eine statistische Untersuchung der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1992 bis 2004.
- Weber Michael und Marianne Schär Moser (2005): Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Teilbericht 3: Einschätzung von Experten/innen mit dem Fokus Arbeitsmarkt und Migration.
- Weber Michael (2006): Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung. Teilbericht 4: Einschätzungen von betroffenen Ausländern/innen und ihren zuständigen RAV-Personalberater/innen.

Um den Beratungsprozess der ausländischen Stellensuchenden wirkungsvoller zu gestalten, wird die gezielte Rekrutierung von RAV-Beraterinnen aus der zweiten Generation empfohlen.



Bild: Keystone

erhöhten Risiko der Erwerbslosigkeit betroffen sind, behindert auch den Austritt aus der Erwerbslosigkeit.

Strukturelle Variablen verlieren an Aussagekraft

Im Vergleich zur Erklärung der Wahrscheinlichkeit, erwerbslos zu werden, verlieren die strukturellen Variablen – vor allem für die Schweizer Stellensuchenden – an Erklärungskraft. Der Anteil der zwei Variablen «Branche» und «Ausgeübte Berufsgruppe» beträgt für die Erklärung der Erwerbslosigkeitswahrscheinlichkeit rund 40%, für die Austrittswahrscheinlichkeit aber lediglich 7,3% bei den Schweizer und 17,3% bei den ausländischen Erwerbslosen.

In der Sake werden die Erwerbslosen nach den verschiedenen Suchkanälen für eine neue Erwerbsarbeit gefragt. Dabei finden Erwerbslose, die angeben, auch über das RAV bzw. das Arbeitsamt gesucht zu haben, nicht schneller aus der Erwerbslosigkeit heraus als andere ohne diesen Kanal. Weiter wird danach gefragt, ob und welche Weiterbildungskurse besucht worden sind. Auch hier zeigt sich kein messbarer Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit, die Erwerbslosigkeit zu verlassen. Dies betrifft auch Weiterbildungen, die von RAV mitfinanziert worden sind. Für ausländische Erwerbslose können die sozialen Netzwerke die Suche nach einer Erwerbsarbeit erleichtern.

Die Dauer der Erwerbslosigkeit ist bei den ausländischen Stellensuchenden – im Gegensatz zu den schweizerischen – ohne Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit, die Erwerbslosigkeit zu verlassen. Dies unterstreicht die Bedeu-

tung der potenziell diskriminierenden Faktoren. Der Umstand, Ausländer/-in zu sein, überlagert individuelle Eigenschaften. Für Massnahmen der RAV kann dieser Umstand aber positiv gedeutet werden: Es eröffnen sich zusätzliche Spielräume für nachhaltige Bildungsmassnahmen, weil der Zeitfaktor bei den ausländischen Stellensuchenden weniger kritisch ist.

Aus den Interviews lassen sich zum Ausstieg aus der Erwerbslosigkeit folgende Punkte festhalten: Der Vollzug soll grundsätzlich alle gleich behandeln, damit Rechtsgleichheit herrscht. Bei ausländischen Stellensuchenden sind ungenügende Sprachkenntnisse, kulturelle Unterschiede und daraus resultierende Haltungen, Einstellungen und Verhaltensweisen, mangelnde Qualifikationen (oder ungenügende Nachweisbarkeit resp. Anerkennung), aber auch das Verhalten der Arbeitgeber die wichtigsten erschwerenden Problembereiche. Das gilt sowohl bei der Stellensuche als auch im Beratungsprozess selber.

Die Fälle der 30 befragten ausländischen Personen machen deutlich, dass – bei allen Versuchen, übergeordnete Ansatzpunkte herauszuarbeiten – jeder Fall seine ganz besonderen Eigenheiten aufweist, die es in der Beratung zu berücksichtigen gilt. In der Praxis ist neben unterstützender Begleitung in einzelnen Fällen jedoch auch eine gewisse Resignation oder eine Unklarheit in den Strategien – bis hin zu Passivität und Hilflosigkeit – anzutreffen.

Neben den eigentlichen arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) könnte der Beratung im engeren Sinne eine wichtige Bedeutung zukommen, da vielfach eine psychologische Begleitung auf persönlicher Ebene – und al-

lenfalls im Umfeld – angezeigt wäre. Doch gerade im Beratungsverständnis und in den -kompetenzen sind Unterschiede zwischen den RAV-Beratenden festzustellen. Das betrifft sowohl die persönliche Auslegung und Gestaltung als auch die Vorgaben und Forderungen aus dem übergeordneten Umfeld (im Sinne der Umsetzung der wirkungsorientierten Vereinbarung) sowie die vorhandene institutionelle Unterstützung und Förderung.

Den bestehenden aktiven AMM wird im Allgemeinen eine gewisse Wirksamkeit attestiert. Es wird jedoch auf die Notwendigkeit der inhaltlichen, methodischen, zeitlichen und organisatorischen Anpasstheit hingewiesen. Im Speziellen werden zu Sprachkursen, Qualifizierungsmassnahmen oder Beschäftigungsprogrammen einzelne Einschränkungen und Ansatzpunkte herausgestrichen. Der Zyklus zur Evaluation, Planung und Steuerung des Angebotes an kollektiven Massnahmen scheint in einzelnen RAV oder Kantonen nicht optimal zu funktionieren, da verschiedentlich Mangel an Plätzen beklagt wird.

Mögliche Massnahmen innerhalb und ausserhalb der ALV

Aus den Ergebnissen unserer Untersuchungen lassen sich Ansatzpunkte für Instrumente und Einzelmassnahmen ableiten. Die wichtigste Feststellung betrifft den Umstand, dass Interventionen im Rahmen der ALV

kaum ausreichen dürften, um die Situation nachhaltig zu verbessern. Besondere Bedeutung kommt der Migrations- und der Bildungspolitik zu (vgl. *Kasten 2*).

Welche möglichen Massnahmen sehen die verschiedenen Akteure im Bereich der *Arbeitslosenversicherung*? Über die eigentlichen aktiven AMM hinaus wird in den Gesprächen mit den RAV-Beratenden der hohe Stellenwert der Beratung an sich (psychologische Begleitung) betont – ganz im Gegensatz zur Fokussierung, wie sie in der Wirkungsvereinbarung und ihrer Umsetzung gefordert wird. Beispiele und Hinweise der Befragten legen nahe, dass weniger die Massnahmen als vielmehr die begleitenden Fortschritte in der Beratung selbst eine nachhaltige Wirkung in Richtung beruflicher (und sozialer) Integration zeitigen können. Anstatt bei schwierigen Haltungen und unklaren Motivlagen mit Druck und Sanktionen vorzugehen, scheint ein Arbeiten an wichtigen Teilaspekten (Geschlechterfragen, Vorstellungen und Einschätzungen der eigenen Situation, Einstellung gegenüber Einsatz und Leistung, Wirkung von Verhaltensweisen, Einsicht in den Sinn gewisser Massnahmen usw.) mehr Erfolg zu versprechen.

Von verschiedenen Experten und RAV-Beratenden wird empfohlen, die Leistungsprozesse der RAV zu spezialisieren (z.B. in Arbeitgeberkontakten, Stellenvermittlung und Beratung), die psychologischen Aspekte der Beratung weiter zu professionalisieren und unterstützende institutionelle Gefässe zu etablieren bzw. auszubauen. Es werden Beispiele mit Modellcharakter aufgeführt: Sensibilisierungs- oder Schulungsmassnahmen im Bereich des interkulturellen Verständnisses, Rekrutierung von Personalberatern aus der zweiten Generation sowie regelmässige Supervisionen und kollegiale Fallbesprechungen (Intervisionen).

Nach Auffassung der Experten sind spezifisch auf ausländische Personen zugeschnittene Massnahmen nicht notwendig. Die Experten regen an, bestehende interessante Modelle auszuweiten oder neue auszuprobieren: Genannt werden Übungsfirmen, Lohnmitfinanzierungsmodelle für Niedriglohnarbeit, Finanzierung von Teilzeitstellen kombiniert mit Weiterbildung, Stafettenmodelle, Altersteilzeit oder schweizweiter Zusammenzug für spezifisches Integrationscoaching.

Die Sprachkompetenzen und die Bildung sind wichtige individuelle Ressourcen, die den Weg aus der Erwerbslosigkeit erleichtern können. Wie erwähnt sollten in den vorgelagerten Bereichen der Migrations- und Bildungspolitik entsprechende Investitionen getätigt werden. Bei vielen ausländischen Erwerbslosen der ersten Generation wurden diese aber nicht vorgenommen. Es muss daher die Frage un-

Kasten 2

Massnahmen ausserhalb der ALV

Ausserhalb der Arbeitslosenversicherung kommt der Migrations- und Bildungspolitik eine besondere Bedeutung für die Stellung der ausländischen Personen auf dem Arbeitsmarkt zu:

Migrationspolitik

Seit der Einführung der bilateralen Verträge mit der EU liegt das Schwergewicht der Migrationspolitik im Bereich der Nicht-EU-Länder. Ganz generell wird von den im Projekt Befragten gefordert, dass im Rahmen der Migrationspolitik Instrumente eingeführt und Massnahmen ergriffen werden, um die Diskriminierung zu bekämpfen.

Nach Ansicht vieler RAV-Berater sollte im übergeordneten politischen Rahmen der frühzeitigen sozialen und bildungsmässigen Integration mehr Gewicht beigemessen werden. Dies könnte auf längere Sicht dazu führen, dass die ausländischen Stellensuchenden mit dem schweizerischen Arbeitsmarkt besser vertraut sind, die kulturelle Distanz abbauen und über bessere Netzwerke verfügen. All diese Faktoren wären bei der Stellensuche und für eine nachhaltige berufliche Integration förderlich.

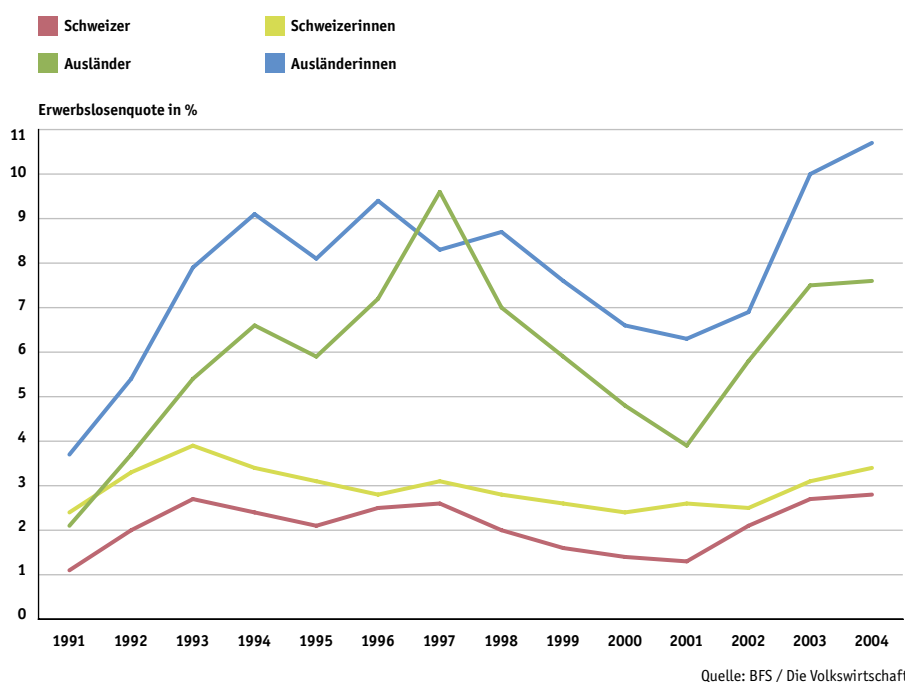
Weiter wird auf die besondere Bedeutung der Sprachkompetenzen verwiesen. Sie ist eine wichtige Voraussetzung für die Verständigung und die soziale, berufliche und kulturelle Integration. Im Unterschied zum Ausland wird bisher in der Schweiz bei der Immigration wenig unternommen, um die Sprachkompetenzen aufzubauen, zu fördern bzw. zu erhalten.

Bildungspolitik

Entscheidend ist die Abgrenzung der Bildungspolitik zur ALV. Der Bundesrat verweist darauf, dass weitergehende Qualifizierungsmassnahmen nicht Gegenstand der ALV sein können. Die ALV solle sich auf die rasche Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt konzentrieren. Präventive Bildungsmassnahmen zur Reduktion des Erwerbslosigkeitsrisikos seien im Rahmen der Bildungspolitik zu ergreifen. Solange die notwendigen Investitionen in der Bildungspolitik aber nicht vorgenommen werden, sollte überlegt werden, ob in der ALV entsprechende Ersatzinvestitionen vorgenommen werden sollten.

Grafik 1

Entwicklung der Erwerbslosenquote für schweizerische und ausländische Personen, 1991-2004



tersucht werden, ob die ALV die unterlassenen Interventionen durchführen soll.

Empfehlungen

Das vom Seco in Auftrag gegebene Projekt konzentriert sich auf die Arbeitslosenversicherung. Unsere Empfehlungen beschränken sich daher auf diesen Bereich, auch wenn die politisch vorgelagerten Bereiche ebenso zentral sind.

Die Bekämpfung der Diskriminierung von Ausländerinnen und Ausländern ist eine übergeordnete Querschnittsaufgabe. Allerdings können und sollen auch Massnahmen im Rahmen der ALV ergriffen werden. Dazu gehören:

- Durchführung von Aufklärungs- und Sensibilisierungsmassnahmen bei den Arbeitgebern;
- Prüfung von Modellen, die für Arbeitgeber (finanzielle) Anreize schaffen, ausländische Personen bei der Einstellung bzw. Entlassung nicht zu diskriminieren;
- RAV-interne Massnahmen: Vor dem Hintergrund der Wirkungsvereinbarung ist zwar nachvollziehbar, wenn RAV-Berater bei der Vermittlung den diskriminierenden Auflagen von Arbeitgebern Folge leisten; aus gesamtgesellschaftlicher Sicht ist dies jedoch problematisch.

In der ALV sollte die Möglichkeit eingeführt werden, für (geeignete) ausländische Erwerbslose weitergehende Qualifizierungen

- im Sinne von Nachholbildungen - sowie Kurse zum Aufbau von Sprachkompetenzen durchzuführen. Die Finanzierung könnte über Bundessteuern erfolgen, da es sich um Kompensationen von unterlassenen Massnahmen der Migrations- und Bildungspolitik handelt. Ergänzend ist auch die Einführung von neuen Massnahmen zu prüfen, z.B. Ausbildungsdarlehen oder Bildungsgutscheinen.

Da der Beratungsprozess für den Erfolg der Beratung besonders wichtig ist, sollen die psychologischen Aspekte der Beratung und ihre organisationale Unterstützung weiter professionalisiert werden. Dies kann u.a. durch eine Höhergewichtung dieser Kompetenzen in den Anforderungsprofilen für RAV-Berater erreicht werden, was bei der zukünftigen Personalrekrutierung (z.B. Bildungsvoraussetzungen) und bei der Aus- und Weiterbildung zu berücksichtigen wäre. Dazu gehört ebenfalls die Institutionalisierung von geeigneten Gefässen zur Reflexion und Weiterentwicklung des Rollenverständnisses, zur Verbesserung der Massnahmenzuweisung und Optimierung der Beratungsstrategien, wie z.B. regelmässige Inter- oder Supervisionen, allenfalls unter punktuellen Beizug von Experten für interkulturelle Aspekte.

Um den Beratungsprozess der ausländischen Stellensuchenden wirkungsvoller zu gestalten, wird die gezielte Rekrutierung von RAV-Beraterinnen aus der zweiten Generation empfohlen. Zudem sind spezifische interkulturelle Weiterbildungen vorzusehen.

In Pilotprojekten sollte die Wirkung von weitergehenden Spezialisierungen innerhalb der Leistungsprozesse eines RAV - z.B. in Arbeitgeberpflege, Arbeitsvermittlung und Beratung - erprobt und evaluiert werden. ■

Unterschiedliche Strategien der RAV zur Arbeitsmarktintegration

Zwischen den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) gibt es erhebliche Unterschiede beim Vermittlungserfolg, welche vermutlich auf unterschiedliche Beratungs- und Vermittlungsstrategien zurückgehen. Welche Faktoren sind es, die den Vermittlungserfolg beeinflussen? In der vorliegenden Studie wurden die unterschiedlichen Strategien und deren Erfolgsaussichten bei der Stellenvermittlung identifiziert. Weil eine flächendeckende Analyse zu aufwändig gewesen wäre, wurde die Untersuchung auf zwei Gruppen von Stellensuchenden beschränkt, welche die RAV vor besondere Herausforderungen stellen: die 15- bis 25-Jährigen mit niedriger Qualifikation sowie die 50- bis 60-Jährigen mit guter Qualifikation.

Welche Beratungs- und Vermittlungsstrategien führen zu einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration? Die RAV verfügen über verschiedenste Möglichkeiten zur Förderung der Vermittlungsfähigkeit der Arbeitslosen und bestimmen zudem wesentlich den Zeitpunkt der Massnahmen. Durch eine vertiefte Analyse der Beratungs- und Vermittlungsstrategien der RAV mit quantitativen und qualitativen Erhebungsverfahren wurden verschiedene Strategien ermittelt und anschliessend deren Effekte zur Arbeitsmarktintegration untersucht.

Indikatoren und Vorgehen

Neben der persönlichen Beratung und Vermittlung steht der öffentlichen Arbeitsvermittlung mit den arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) eine breite Palette von Möglichkeiten zur Auswahl, welche die rasche und nachhaltige Arbeitsmarktintegration der Stellensuchenden zum Ziel haben. Im weiteren Sinn können auch der Zwischenverdienst sowie die Sanktionen als Mittel zur Erreichung dieser Zielsetzung gezählt werden. Insgesamt konnten wir anhand von sieben Indikatoren den Einsatz von verschiedenen Beratungsstrategien für über hundert RAV statistisch analysieren (vgl. *Tabelle 1*).¹ Dabei sind wir in drei Schritten vorgegangen:

- Im *ersten Schritt* wurde eine beschreibende Auswertung dieser Indikatoren erstellt. Diese zeigte erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen RAV².
- Mit Hilfe von multivariaten statistischen Analysemethoden wurden in einem *zweiten Schritt* Gruppen (so genannte Cluster) von RAV gebildet, welche sich bezüglich ihrer Strategien innerhalb der selben Gruppe möglichst ähnlich und im Vergleich zu anderen Gruppen möglichst unterschiedlich verhalten. Es zeigte sich, dass sich die

Strategien der RAV hauptsächlich bezüglich der Häufigkeit (Indikator 1), des Zeitpunkts (Indikator 4) und der Art der AMM (Indikator 2) unterscheiden. Insgesamt konnten auf der Basis der erwähnten drei Indikatoren fünf unterschiedliche Muster identifiziert werden.

- Die quantitativ-statistische Analyse zum Zusammenhang der Cluster mit den Wirkungsindikatoren gab zwar Hinweise, war aber aufgrund der Datenlage nicht aussagekräftig. Der Frage nach besonders wirksamen Strategien zur Arbeitsmarktintegration wurde deshalb in einem *dritten Schritt* vertieft mit einer qualitativen Datenerhebung nachgegangen.

Auf der Basis der Hinweise, welche die quantitative Auswertung bezüglich der unterschiedlichen Strategien lieferte, wurden zehn RAV für vertiefte qualitative Analysen ausgewählt. Bei diesen wurden insgesamt 29 persönliche Interviews mit der Leitung sowie RAV-Beraterinnen und -Beratern geführt.

Welche Beratungs- und Verfügungsstrategien lassen sich erkennen?

Die inhaltsanalytische Auswertung der Interviews zeigt, dass die RAV bei den *älteren Stellensuchenden* hauptsächlich mit zwei Gruppen konfrontiert sind: Kaderpersonen oder Personen mit sehr spezifischer Fachqualifikation und langjährige Angestellte mit einer mehr oder weniger vertikalen Karriere. In beiden Fällen legen die RAV besonderen Wert auf die Unterstützung der Betroffenen bei der beruflichen Standortbestimmung, der Definition des Stellensuchfeldes und der Suchstrategie sowie auf die Unterstützung bei psychosozialen Problemen im Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit. Bezüglich der Beratungs- und Verfügungsstrategien wurden die folgenden drei Unterschiede erkannt:

- Ein Teil der RAV versteht ihre Aufgabe vornehmlich in der Abklärung und der Vermittlung zu geeigneten spezifischen AMM zur Unterstützung der Stellensuche. Andere RAV betrachten es hingegen als ihre Aufgabe, diese Gruppe von Stellensuchenden bei den genannten Themenstellungen auch im Rahmen der Beratungsgespräche zu unterstützen.



Dr. Oliver Bieri
Interface Politikstudien,
Luzern



Ruth Bachmann
Interface Politikstudien,
Luzern



Daniela Bodenmüller
DB train & consult, Brig

Tabelle 1

Indikatoren zur Erfassung unterschiedlicher Strategien

Indikator	Operationalisierung
1. Allgemeine Breite des Massnahmeneinsatzes	Anteil der Stellensuchenden mit einer arbeitsmarktlichen Massnahme
2. Spezifische Breite des Massnahmeneinsatzes	Anteil der Stellensuchenden, für welche eine Bildungsmassnahme verfügt wurde
3. Tiefe des Massnahmeneinsatzes	Summe der Massnahmentage, welche für Personen mit einer arbeitsmarktlichen Massnahme verfügt wurde
4. Zeitpunkt des Massnahmeneinsatzes	Der Zeitraum zwischen der Eröffnung der Rahmenfrist und dem Einsatz der ersten längeren arbeitsmarktlichen Massnahme
5. Zwischenverdienst	Anteil aller Stellensuchenden mit einem Zwischenverdienst
6. Beratungsgespräche	Anzahl der monatlichen Beratungsgespräche
7. Sanktionen	Anteil der Stellensuchenden mit Einstelltagen

Quelle: Bieri, Bachmann, Bodenmüller / Die Volkswirtschaft

- Ein weiterer Unterschied zeigt sich bezüglich des Zeitpunkts der ersten grösseren Massnahme. Entweder wird die Strategie verfolgt, dass bei Bedarf frühzeitig eine Massnahme zur Unterstützung bei der Standortbestimmung und der Suchstrategie zugewiesen wird, oder die Strategie ist eher geprägt durch Abwarten.
- Schliesslich unterscheidet sich das Angebot an persönlichkeitsorientierten Kursen zur beruflichen Standortbestimmung und zur Suchstrategie in den Kantonen. Ein Teil der untersuchten Kantone hat funktionspezifische Angebote, zum Beispiel für Kader oder spezifische Fachgebiete. Andere Kantone setzen eher auf Angebote, bei welchen der Teilnehmerkreis nicht über die Funktion, sondern über das Alter definiert wird (meist ab 50 Jahren).

Auch bei den *jungen, gering qualifizierten Personen* lassen sich zwei Gruppen mit unterschiedlichen Ausgangsbedingungen erkennen: Auf der einen Seite die Schulabgängerinnen und -abgänger, die im Verlauf der obligatorischen Schulzeit keine Lehrstelle gefunden haben, die jedoch eine Lehre absolvieren möchten, auf der anderen Seite junge Stellensuchende mit einer beruflichen Grundausbildung (Anlehre) oder ohne beruflichen Abschluss.

Die deutlich am häufigsten verfügte Massnahme bei den Schulabgängern sind Motivationssemester. Die vertiefte qualitative Analyse der Beratungs- und Verfügungsstrategien hat zudem gezeigt, dass Jugendliche in der Regel durch spezialisierte Personalberatende der RAV unterstützt werden. Die strategischen Unterschiede beziehen sich auf die folgenden drei Aspekte:

- Erstens bearbeiten die RAV die Schnittstelle zum Bildungssystem sehr unterschiedlich. Etliche RAV kooperieren systematisch mit den relevanten Stellen des Bildungssystems

(berufsberatende Abklärungen oder Information während des 9. Schuljahres über die Lehrstellensuche und das Motivationssemester). Andere RAV sind diesbezüglich zurückhaltender.

- Zweitens legen einzelne RAV bei jungen Stellensuchenden grossen Wert auf die Nachqualifizierung. Andere RAV wollen diese Gruppe schnell wieder eingliedern. Dort legt man primär Wert auf den Erhalt der Arbeitsmarktfähigkeit über Zwischenverdienste oder Beschäftigungsmassnahmen.
- Drittens unterscheiden sich die RAV in der Konsequenz der Kontrolle der Arbeitsbemühungen bei jungen Stellensuchenden.

Welche Strategien für ältere Stellensuchende mit guter Qualifikation?

Als massgebliche Einflussfaktoren der Arbeitsintegration von älteren, gut qualifizierten Stellensuchenden haben sich die personenbezogenen Faktoren *Qualifikation, psychosoziale Situation* und *Suchstrategie* sowie die *Ausgangslage auf der Seite des Arbeitsmarktes* erwiesen:

- *Qualifikation:* Die älteren, gut qualifizierten Stellensuchenden verfügen auf Grund der meist langjährigen Tätigkeit in derselben Institution oft über einseitige (zu betriebsspezifische oder zu spezialisierte) Qualifikationen. Häufig sind sich die Betroffenen dieses Sachverhalts nicht bewusst.
- *Psychosoziale Situation:* Die Statuseinbusse, die zwischen der bisherigen beruflichen Stellung und dem Status als arbeitslose Person besteht, wird von vielen Betroffenen als gravierend wahrgenommen.
- *Suchstrategie:* Da sich die Betroffenen meist jahrelang nicht mehr auf dem Arbeitsmarkt bewegt haben, verfügen sie kaum über aktuelle Erfahrungen mit der Stellensuche.
- *Ausgangslage auf Seite des Arbeitsmarktes:* Die Gruppe der älteren, gut qualifizierten Stellensuchenden entspricht in der Regel nicht dem Wunschprofil der Ausschreibungen der Firmen.

Erfolgreiche Strategien

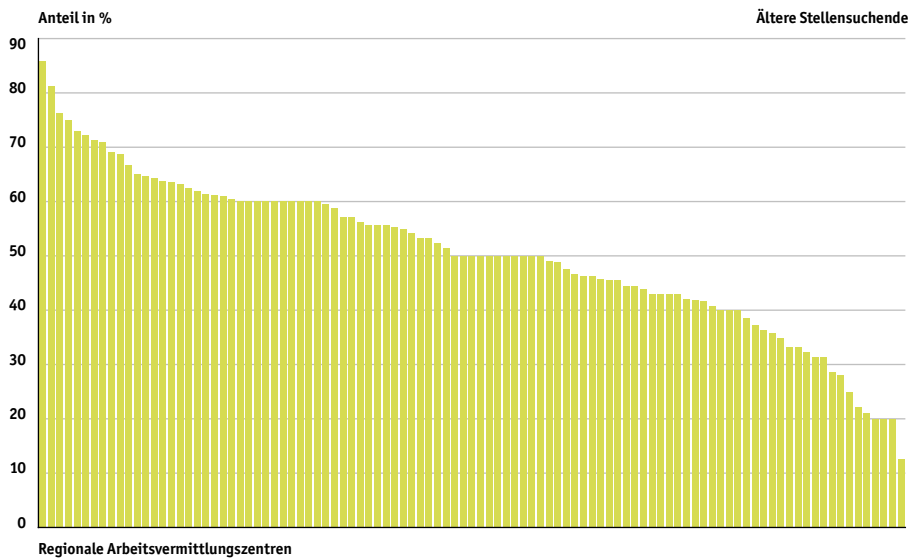
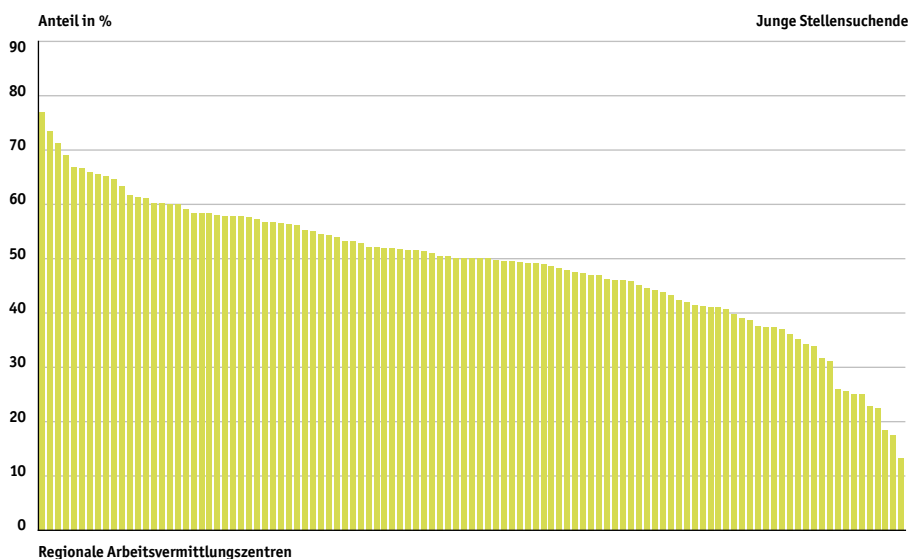
Die Analysen haben deutlich gemacht, dass sich Zwischenverdienste, persönlichkeitsorientierte Kurse zur beruflichen Standortbestimmung und Suchstrategie sowie Fachkurse zur Aktualisierung der Qualifikationen als besonders wirksame Massnahmen zur beruflichen Integration von älteren, gut qualifizierten Stellensuchenden erwiesen haben:

- *Zwischenverdienst:* Der Zwischenverdienst erweist sich für ältere, gut qualifizierte Stel-

1 Erfasst wurde die erste länger als fünf Kontrolltage dauernde Massnahme nach der Anmeldung auf dem RAV. Nicht zielgruppenspezifische, kürzere Basisangebote wie etwa Informationstage wurden dadurch aus den Analysen ausgeschlossen.
 2 Die detaillierte Diskussion der Daten ist im Schlussbericht der Studie (www.seco.admin.ch) zu finden.

Grafik 1

Anteil der jungen und älteren Stellensuchenden mit einer AMM



Quelle: Bieri, Bachmann, Bodenmüller / Die Volkswirtschaft

lensuchende als wirkungsvoll, um den Zugang zum Arbeitsmarkt zu öffnen.

- Auch *persönlichkeitsorientierte Kurse* sind in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration wirkungsvoll, falls eine stellenlose Person bei der beruflichen Standortbestimmung, der Suchfelddefinition und der Suchstrategie Unterstützung benötigt und diese gezielt und frühzeitig erfolgt.
- *Gezielte Fachkurse zur Aktualisierung* der bestehenden Qualifikationen haben ebenfalls oft Erfolg gezeigt, da nicht mehr aktualisierte Qualifikationen ein zentrales Problemfeld der untersuchten Gruppe darstellen.
- Die Analysen haben zudem gezeigt, dass die *Beratungsgespräche* bei älteren, gut qualifizierten Stellensuchenden eine wichtige

Triagefunktion zu einer geeigneten Massnahme haben. Hingegen eignen sie sich nur bedingt für die Unterstützung bei Standortbestimmung und Suchstrategie sowie beim Umgang mit der Arbeitslosigkeit.

Die qualitativen Ergebnisse weisen darauf hin, dass die Anzahl der verfügbaren Massnahmen die Wirksamkeit der Arbeitsmarktintegration nicht beeinflusst. Hingegen gibt es einen Zusammenhang zwischen dem Zeitpunkt der Massnahme und der beruflichen Integration. RAV, welche ihre Funktion bei der untersuchten Gruppe eher in der Abklärung und der Triage als in der Beratung sehen, verfügen in der Praxis eher früher Massnahmen und scheinen erfolgreicher zu sein.

Welche Strategien für junge Stellensuchende mit niedriger Qualifikation?

Auch bei den jungen Stellensuchenden mit niedriger Qualifikation lassen sich die massgeblichen Einflussfaktoren für die Strategien der RAV in ähnlicher Weise gruppieren:

- *Qualifikation:* Die Gruppe der jungen, gering qualifizierten Personen weist oft schulische Lücken und nicht selten Sprachdefizite in der Landessprache der Wohnregion auf. Hinzu kommen in vielen Fällen Schwächen im Bereich der sozialen Kompetenzen – wie beispielsweise mangelnde Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit und Anpassungsfähigkeit – sowie hinsichtlich Ausdauer und Umgangsformen.
- *Psychosoziale Situation:* Bei *Schulabgängern/-innen*, welche bei ihrer Lehrstellensuche erfolglos geblieben sind, zeigt sich oft, dass sie bei ihrem Berufswahlprozess vom familiären Umfeld kaum Unterstützung erhalten haben. Sowohl bei *Schulabgängern/-innen* als auch bei *jungen Stellensuchenden* besteht oft kein wirtschaftlicher Druck, falls sie noch von den Eltern unterstützt werden. Zudem kommt das Fehlen einer Tagesstruktur dem Peergruppenverhalten dieser Altersgruppe entgegen und ist für die Betroffenen oft keine unangenehme Lebensweise.
- *Suchstrategie:* Ein häufiges Problem von Schulabgängern/-innen, die keine Lehrstelle finden, ist einerseits eine sehr enge Ausrichtung ihrer Berufswünsche und andererseits das Überschätzen der eigenen Qualifikationen.
- *Schul- und Berufsbildungssystem:* Im Rahmen der obligatorischen Schulzeit werden Jugendliche mit den genannten erschwerenden Ausgangsbedingungen bei der Lehrstellensuche meist nicht speziell begleitet. Hingegen dient ein mehr oder weniger ausgebauten Angebot an Brückenangebo-



Bild: Keystone

Die älteren Stellensuchenden lassen sich grob in zwei Gruppen unterteilen: Kader- oder Personen mit sehr spezifischer Fachqualifikation und langjährige Angestellte mit vertikaler Karriere. Der Zwischenverdienst erwies sich für diese Gruppen als besonders wirkungsvolle Massnahme.

ten des Bildungs- und Berufsbildungssystems der Berufsvorbereitung. Zusätzlich stehen den Jugendlichen kantonale und städtische Berufs- und Informationszentren zur Verfügung, welche den Prozess der Berufswahl unterstützen.

- *Arbeitsmarkt*: Um ein realistisches Bild der Arbeitswelt zu erhalten und ihre Berufswahl vornehmen zu können, sind *Schulabgänger/-innen* auf die Möglichkeit angewiesen, Schnupperlehren oder Praktika absolvieren zu können. Für *junge Personen ohne Berufsabschluss* ist die Stellensuche besonders schwierig. Arbeitgeber bevorzugen Personen mit Berufserfahrung.

Erfolgreiche Strategien

Die Analysen haben deutlich gemacht, dass sich insbesondere die Motivationssemester für Schulabgänger/-innen sowie – je nach Ausgangslage – Beschäftigungsprogramme und Fachkurse für junge, gering qualifizierte Stellensuchende neben den Beratungs- und Kontrollgesprächen als geeignete Massnahmen zur beruflichen Integration erweisen:

- Bei *Schulabgänger/-innen* werden hauptsächlich *Motivationssemester* eingesetzt. Diese bieten eine intensive Begleitung beim Berufswahlprozess und können schulische und sprachliche Defizite verringern und soziale Kompetenzen fördern.
- *Jugendliche Stellensuchende* profitieren vor allem von *Beschäftigungsprogrammen*. Diese gewährleisten eine Tagesstruktur, erhalten die Arbeitsmarktfähigkeit und ermöglichen die Aneignung von weiterer Berufserfahrung. Für die Gruppe der jungen Stellensuchenden ohne Berufsabschluss erweist sich eine *berufliche Zertifizierung* im Rahmen einer *Teilnahme an*

einem Kursangebot als Erfolg versprechend. Temporäre Stellen erweisen sich dann als effiziente Möglichkeit zur Integration junger Stellensuchenden, wenn diese auf Berufserfahrung und Referenzen angewiesen sind.

- Die *Beratungsgespräche und die Kontrolle der Arbeitsbemühungen* haben sowohl für die *Schulabgänger/-innen* als auch für die *jungen Stellensuchenden* im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration eine grosse Bedeutung. Regelmässige Beratungsgespräche im Abstand von zwei bis vier Wochen haben sich als wirksame Unterstützung für diese Personengruppe sowohl bei der Suche von Lehrstellen oder Arbeitsstellen als auch bei der Bewältigung von Problemen auf der psychosozialen Ebene erwiesen.

Im Umgang mit allen Jugendlichen sind konkrete Zielsetzungen bezüglich der Arbeitsbemühungen beziehungsweise der Lehrstellensuche und deren konsequente Kontrolle wichtig. Die Kontrolle ermöglicht es, trotz fehlendem wirtschaftlichem und sozialem Druck Arbeitsbemühungen zur Arbeitsmarktintegration einzufordern.

Fazit

Die Untersuchung hat einerseits gezeigt, dass für die Arbeitsmarktintegration der untersuchten Gruppen Erfolg versprechende Massnahmen zur Verfügung stehen und sich auch gewisse Abläufe bewährt haben. Andererseits konnte aufgezeigt werden, dass erhebliche Differenzen bei der strategischen Ausrichtung der Arbeitsmarktintegration für die beiden untersuchten Gruppen existieren.

Damit diese noch exakter bestimmt und mit den Werten der Wirkungsindikatoren in Verbindung gesetzt werden können, braucht es in Zukunft jedoch eine differenziertere statistische Erfassung der AMM, welche den spezifischen Inhalten und Zielen der Massnahmen gerecht wird. Viele Angebote lassen sich heute nicht mehr bloss als Beschäftigungs- oder Bildungsmassnahme einordnen, sondern enthalten sowohl praktische als auch qualifizierende Elemente.³ Persönlichkeitsorientierte Kurse stellen eine eigene Kategorie mit unterschiedlichen Inhalten dar. Viele Angebote definieren zudem den Teilnehmerkreis explizit zielgruppenspezifisch (z.B. Bildungsniveau, Fachbereich). Mit einer genaueren Kategorisierung der AMM und den entsprechenden Auswertungen könnten den RAV Informationen zur Verfügung gestellt werden, damit diese effiziente und effektive Beratungs- und Verfügungsstrategien umsetzen können.

³ Vgl. dazu: Bieri et al. (2004): Übersicht über die Professionalisierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) seit 1997. Download unter www.treffpunkt-arbeit.ch/downloads/studien/seco.

Wirkungen der arbeitsmarktlichen Massnahmen auf den schweizerischen Arbeitsmarkt

Wie beeinflussen die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) die Stellensuchendenquote? Diese Frage wurde mittels eines ökonomischen Modells erstmals für die Schweiz untersucht. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass vor allem vorübergehende Beschäftigung hilft, die Zahl der Stellensuchenden zu reduzieren. Wie bereits in vergleichbaren Studien für andere Länder festgestellt wurde, ist der empirisch nachweisbare Zusammenhang zwischen den AMM und der Quote der Stellensuchenden schwach. Die Konjunktur hat einen ungleich stärkeren Einfluss auf die Zahl der Stellensuchenden.



Wenn arbeitsmarktliche Massnahmen auf der individuellen Ebene Wirkung zeigen, heisst das nicht, dass auch die Arbeitslosigkeit zurückgeht. Von den untersuchten AMM zeigt einzig die vorübergehende Beschäftigung eindeutig die beabsichtigte Wirkung der Reduktion der Stellensuchendenquote.

Bild: Keystone

Arbeitsmarktliche Massnahmen wirken auf individueller Ebene. Dank eines Sprachkurses findet zum Beispiel die arbeitslose ehemalige Angestellte eines Reisebüros, Frau Müller, wieder eine neue Stelle. Dies ist eine beabsichtigte Wirkung der Massnahme «Sprachkurs». Auf aggregierter, makroökonomischer Ebene kann die Wirkung in diesem Beispiel anders beurteilt werden: Hätte Frau Müller keinen Sprachkurs absolviert, dann hätte das Reisebüro Herrn Meier eingestellt, welcher die geforderten sprachlichen Fähigkeiten auch ohne Kurs mitbringt. Dank der AMM «Sprachkurs» ist anstelle von Frau Mül-

ler nun Herr Meier arbeitslos. Der Sprachkurs wäre aus makroökonomischer Sicht letztlich wirkungslos – ein Nullsummenspiel, der die Arbeitslosigkeit nicht reduziert.

Gesamtwirkung schwierig messbar

Wenn arbeitsmarktliche Massnahmen auf der individuellen Ebene Wirkung zeigen, bedeutet dies also noch nicht, dass die Arbeitslosigkeit zurückgeht. Die Feststellung von positiven individuellen Wirkungen genügt der Arbeitsmarktpolitik nicht. Vielmehr muss sich diese fragen: Können AMM die Arbeitslosigkeit reduzieren?¹ Es sei vorweggenommen, dass diese zentrale Frage für die Schweiz – wie auch für andere Länder – nicht abschliessend beantwortet werden kann. Datenprobleme und nur schwach messbare Zusammenhänge erschweren eine klare Antwort.

Die Datenlage für die Schweiz lässt keine Wirkungsabschätzungen auf die eigentliche Zielgrösse der AMM – die Arbeitslosigkeit – zu. Dennoch lassen sich für die Schweiz einige

¹ Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf der Ecoplan-Studie «Makroökonomische Evaluation der Arbeitsmarktpolitik der Schweiz». Diese Studie ist Teil des «Follow-up» der Wirkungsevaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM). Das «Follow-up» orientiert sich an der «wirkungsorientierten Vereinbarung», die seit 2000 in Kraft ist und im Jahre 2003 einer grösseren Revision unterzogen worden ist.



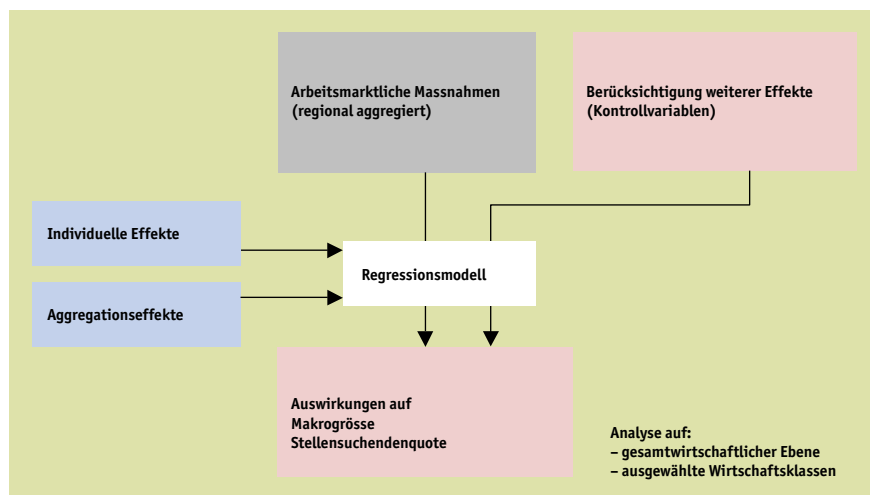
Dr. Michael Marti
Consultant, Ecoplan, Bern



Stephan Osterwald
Consultant, Ecoplan, Bern

Grafik 1

**Untersuchungsgegenstand:
Arbeitsmarktliche Massnahmen und ihre Wirkung auf die Stellensuchendenquote**



Quelle: Marti, Osterwald / Die Volkswirtschaft

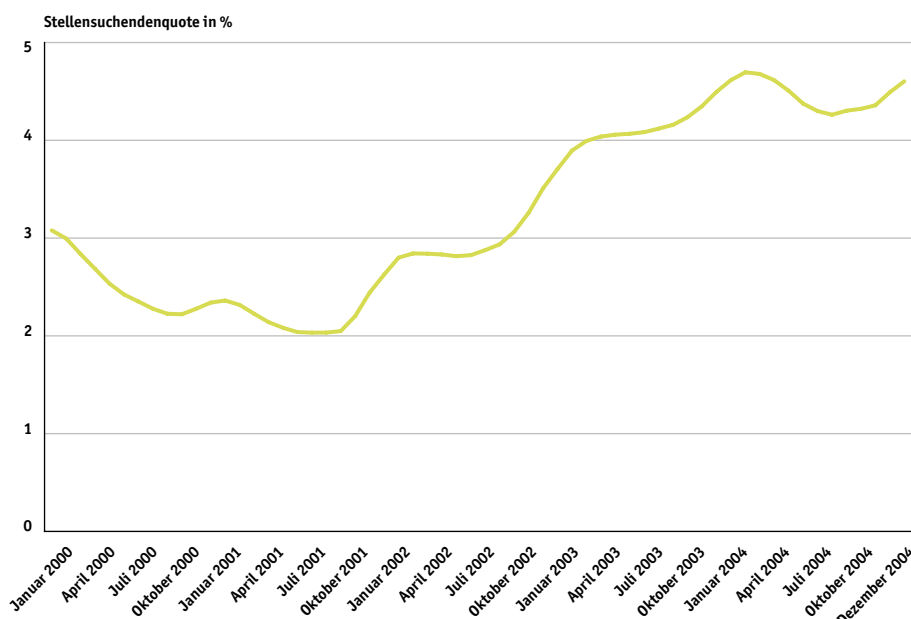
Wirkung zugesprochen, so ist dies keine hinreichende Voraussetzung für eine Reduktion der Stellensuchendenquote. Die individuell festgestellten Wirkungen dürfen nicht aggregiert werden, da nicht sicher ist, dass ein Stellensuchender weniger auch die Gesamtzahl der Stellensuchenden reduziert. Zwei der am meisten diskutierten Aggregationseffekte seien hier beispielhaft erwähnt:

- *Substitutionseffekt*: Durch AMM geförderte Arbeitsuchende verdrängen solche, die nicht in den Genuss der Förderung gekommen sind. Die Stellensuchendenquote wird also nicht reduziert, sondern die Stellensuchenden werden lediglich «ausgetauscht».
- *Mitnahmeeffekt*: Hätte ein geförderter Arbeitsuchender auch ohne AMM eine Stelle gefunden, so hätte sich die Stellensuchendenquote auf jeden Fall reduziert. Die Reduktion der Quote kann in diesem Falle also nicht ursächlich auf die AMM zurückgeführt werden.

Beide Aggregationseffekte können dazu führen, dass die Programme auf makroökonomischer Ebene keine Erfolge haben und die Zahl der Stellensuchenden nicht abnimmt.

Grafik 2

Entwicklung der Stellensuchendenquote, Januar 2000 bis Dezember 2004
(Stellensuchende als Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter)



Quelle: Marti, Osterwald / Die Volkswirtschaft

interessante Auswirkungen arbeitsmarktlicher Massnahmen auf die Stellensuchendenquote empirisch erhärten.

Quote der Stellensuchenden als Zielgrösse

Wird einer AMM – z.B. basierend auf mikroökonomischen Studien – eine individuelle

Schätzverfahren

Mit ökonometrischen Panel-Modellen wird untersucht, wie die Teilnahme an einzelnen Massnahmen die Stellensuchendenquote beeinflusst. Als Datengrundlage dienen Monatsdaten von Januar 2000 bis Dezember 2004. Aus Grafik 2 geht deutlich hervor, dass diese Quote – und damit die Zahl der Stellensuchenden – im Zeitablauf grossen Schwankungen unterliegt. Mit den vorliegenden Modellen wird untersucht, inwiefern die AMM diese Schwankungen beeinflussen. Dafür werden insgesamt fünf verschiedene AMM unterschieden (siehe Kasten 1). Neben den AMM wird auch der konjunkturelle Einfluss auf die Stellensuchendenquote im Modell berücksichtigt.

Zwei Modelle

Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene werden zwei Modelle geschätzt:

- *Modell 1*: Effekt der Massnahmen auf die Veränderung der Stellensuchenden (der Netto-Effekt aus Zu- und Abgängen aus der Stellensuche). Für dieses Modell spricht die deutlich verlässlichere Datengrundlage.
- *Modell 2*: Effekt der Massnahmen auf die Zahl der Stellensuchenden, welche eine Stelle gefunden haben. Dieses Modell hat den Vorteil, dass es direkter den interessierenden Zusammenhang misst.

Tabelle 1

Effekte der AMM auf die Stellensuchendenquote nach Modell

Massnahme	Modell 1	Modell 2
Basisprogramme	0	0
Sprachkurse	0	0
Informatikkurse allgemein	+	-
Vorübergehende Beschäftigung	+	+
Übrige Kurse	-	+

Legende: + = beabsichtigte Wirkung (weniger Stellensuchende wegen Massnahme);
 - = nicht beabsichtigte Wirkung (mehr Stellensuchende wegen Massnahme);
 0 = längerfristig keine Wirkung.

Quelle: Marti, Osterwald / Die Volkswirtschaft

Vorübergehende Beschäftigung als wirkungsvollste Massnahme

Die Analyse der Auswirkungen von AMM auf die Stellensuchenden zeigt, dass die Effekte nur teilweise signifikant sind (siehe *Tabelle 1*). Von den untersuchten AMM schneidet die vorübergehende Beschäftigung am besten ab. Die Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

- Den *beabsichtigten Effekt* finden wir bei der vorübergehenden Beschäftigung: In beiden Modellen ist auf aggregierter Ebene statistisch nachweisbar, dass die Massnahme «vorübergehende Beschäftigung» die Quote der Stellensuchenden reduziert.
- *Keinen Effekt* finden wir bei den Basisprogrammen und den Sprachkursen: In beiden Modellen zeitigen diese AMM keine dauerhaften Effekte auf die Quote der Stellensuchenden.
- *Widersprüchliche Effekte* sind bei den Informatikkursen bzw. den übrigen Kursen feststellbar: Die beiden Modelle liefern jeweils gegensätzliche Ergebnisse.

Tabelle 2

Effekte der AMM auf die Stellensuchendenquoten nach Wirtschaftsklassen

Massnahme	Baugewerbe	Gastgewerbe	Metallverarbeitende Industrie, Maschinenbau, Elektrotechnik	Dienstleistungen (Immobilien, Beratung)
Basisprogramme	0	0	0	0
Sprachkurse	0	0	0	-
Informatikkurse allgemein	+	-	0	+
Vorübergehende Beschäftigung	+	+	0	+
Übrige Kurse	0	+	0	0

Legende: + = beabsichtigte Wirkung (weniger Stellensuchende wegen Massnahme);
 - = nicht beabsichtigte Wirkung (mehr Stellensuchende wegen Massnahme);
 0 = längerfristig keine Wirkung.

Quelle: Marti, Osterwald / Die Volkswirtschaft

Resultate nach Wirtschaftsklassen

Tabelle 2 fasst die Massnahmen-Effekte auf die Stellensuchendenquoten in den vier Wirtschaftsklassen «Bau», «Gastgewerbe», «Metallverarbeitende Industrie, Maschinenbau und Elektrotechnik» sowie «Dienstleistungen in den Bereichen Immobilien und Beratung»

Kasten 1

Fünf Kategorien der untersuchten AMM

- *Basiskurse* sind Massnahmen, die der Standortbestimmung von Individuen und dem Erarbeiten einer Ausbildungsstrategie dienen. Ausserdem vermitteln sie Basiswissen für die Stellensuche, wie z.B. Bewerbungsbriefe zu verfassen.
- *Sprachkurse* vermitteln Kenntnisse in einer der Landessprachen und ermöglichen so eine erfolgreiche Bewerbung. Wenn es zum näheren Berufsumfeld des Stellensuchenden passt, werden einem Erwerbslosen auch Fremdsprachenkurse zugewiesen. Dies kann zum Beispiel bei Reisebüro-Mitarbeitenden zutreffen.
- *Allgemeine Informatikkurse* umfassen eine Einführung und Vertiefung für Anwender. Dabei werden die Anwender mit dem Grundwissen eines PCs vertraut gemacht und in die geläufigen Programme zur Textverarbeitung (Word), Tabellenkalkulation (Excel), Arbeit mit Datenbanken (Access) und Erstellung von Grafiken eingeführt.
- *Programme zur vorübergehenden Beschäftigung* bezwecken, die dauerhafte und möglichst rasche berufliche (Wieder-)Eingliederung der Versicherten zu erleichtern. Dies kann einerseits durch berufsnahe Tätigkeiten erfolgen, welche der Ausbildung und den Fähigkeiten der Versicherten sowie der Arbeitsmarktlage bestmöglich entsprechen. Damit wird die Arbeitsmarktfähigkeit erhalten oder ver-

bessert. Andererseits wird die Wiedereingliederung durch integrierte Bildungsanteile gefördert, die auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes sowie der versicherten Personen ausgerichtet sind. Programme zur vorübergehenden Beschäftigung können in öffentlichen und privaten, nicht gewinnorientierten Institutionen ausgeübt werden.

- In der Kategorie *Übrige Kurse* werden Bildungs-massnahmen wie Übungsfirmen, Ausbildungspraktika sowie Kurse in den Bereichen Gastgewerbe, Hauswirtschaft, Raumpflege und dem Gesundheits- und Sozialbereich zusammengefasst. Aufgrund geringer Fallzahlen haben wir auch fachspezifische Informatikkurse sowie berufliche Weiterbildung (kaufmännische Weiterbildung, handwerkliche und technische Weiterbildung) in diese Kategorie eingereiht.

zusammen. Die Analyse auf Stufe dieser vier Wirtschaftsklassen bestätigt die Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Analyse weitgehend:

- Analog zu den Ergebnissen auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene zeigt die *vorübergehende Beschäftigung* am deutlichsten die erwünschten Wirkungen. Mit Ausnahme der Wirtschaftsklasse «Metallverarbeitende Industrie, Maschinenbau und Elektrotechnik» reduziert diese Massnahme die Verweildauer in der Stellensuche und senkt somit die Stellensuchendenquote dauerhaft.
- *Basisprogramme und Sprachkurse* (Ausnahme: Dienstleistungen in den Bereichen Immobilien und Beratung) haben auf der Ebene der vier betrachteten Wirtschaftsklassen kaum Auswirkungen auf die Stellensuchendenquote. Ebenfalls geringe Auswirkungen haben die *übrigen Kurse* (Ausnahme: Gastgewerbe).
- Bei den *Informatikkursen* zeigt sich kein einheitliches Bild: Die Auswirkungen sind je nach Wirtschaftsklasse unterschiedlich.

Insgesamt nur schwach messbarer Einfluss der Massnahmen

Die Erkenntnisse und möglichen Aussagen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

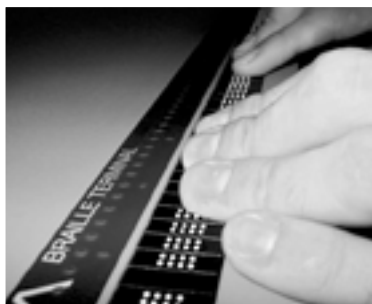
- Die Massnahme «vorübergehende Beschäftigung» hilft, die Zahl der Stellensuchenden zu reduzieren. Dieses Ergebnis wird in allen getesteten Modellen bestätigt.
- Die Zusammenhänge zwischen den AMM und der Stellensuchendenquote sind schwach. Dementsprechend sind auch die Ergebnisse wenig robust. Dieses Problem deckt sich mit den Erfahrungen makroökonomischer Evaluationen von AMM in anderen Ländern. Das robusteste Ergebnis ist der oben erwähnte Effekt der vorübergehenden Beschäftigung.
- Die Analyse beschränkt sich darauf, den Zusammenhang zwischen AMM und Stellensuchendenquote zu untersuchen. Auf dieser Basis können jedoch keine Aussagen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis der AMM getroffen werden.

Barrierefreier Internetauftritt des Magazins «Die Volkswirtschaft»

Mit ihrer Website hat «Die Volkswirtschaft» neue Wege beschritten. Sie ist durchgehend behindertentauglich und für die höchste Stufe der neuen Accessibility-Zertifizierung designed.

Von Projektbeginn weg wurden die Anforderungen behindertengerechter Technologienutzung berücksichtigt. Daraus resultierte die Teilnahme an einem Pilotprojekt der Stiftung «Zugang für alle». In diesem für die Schweiz wegweisenden Projekt gehört www.dievolkswirtschaft.ch zu den ersten Schweizer Websites, die in einem strengen Testverfahren durch Menschen mit verschiedenen Behinderungen (wie etwa durch Blinde, die den Zugang zum Web mit Hilfe von Vorlesesoftware bewältigen) die Accessibility-Zertifizierung höchster Stufe erreicht.

Damit wird das vom Herausgeber und Webdienstleister gemeinsam getragene Projekt zu einem wichtigen Benchmark für weitere Websites.



«Ein Blinder liest den Bildschirminhalt mit einer Brailleschriftzeile, die unterhalb der Tastatur platziert wird.» (www.zugang-fuer-alle.ch)

Bis Ende 2006 werden alle Websites der Bundesverwaltung ähnlichen Bestimmungen genügen müssen. «Die Volkswirtschaft» übernimmt damit innerhalb der Bundesverwaltung eine wichtige Vorreiterrolle.

Das breit abgestützte Zertifikat von «Zugang für alle» nimmt die Vorgaben und Empfehlungen zum Behindertengleichstellungsgesetz vorweg. Darüber hinaus zielt es allgemein auf die Erweiterung des Handlungsspielraumes und damit die Lebensqualität von Minderheiten, für welche der einfache Zugang und die barrierefreie Nutzung von Online-Informationen immer noch keine Selbstverständlichkeit ist.



Links:

- www.dievolkswirtschaft.ch
- www.zugang-fuer-alle.ch
- www.mediagonal.ch (Webdienstleister)

Makroökonomische Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit

Die drei wichtigsten Komponenten der aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) der Schweiz sind Beschäftigungsprogramme, Zwischenverdienste und Kursmassnahmen. Vermögen diese Massnahmen das Ziel einer Senkung der aggregierten Arbeitslosigkeit zu erreichen? Und wenn ja, in welchem Umfang? Die Studie betritt zur Beantwortung dieser Fragen insofern Neuland, als ein stringenter theoretischer Rahmen verwendet wird, welcher die Dynamik des gesamten Arbeitsmarktes abbildet. Die Resultate zeigen, dass das Ziel einer Reduktion der Arbeitslosenquote durch alle drei Massnahmen erreicht wird. Das gilt jedoch nicht notwendigerweise für das Ziel einer Steigerung der Beschäftigungsquote auf regulären Stellen.



Um die gesamtwirtschaftliche Wirkung von AMM abzuschätzen, wird die Dynamik des gesamten Arbeitsmarktes abgebildet. Auf diese Weise wird sichtbar, dass Weiterbildungskurse im Rahmen der AMM zwar die Arbeitslosigkeit reduzieren, dass hingegen die Anzahl Stellensuchender gegenüber einem System ohne solche Kurse beträchtlich zunimmt.

Bild: Keystone

Vorgehen und Fragestellung

Die Studie fokussiert auf den Effekt von arbeitsmarktlichen Massnahmen der Schweiz auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit. Im Gegensatz zu mikroökonomischen Evaluationsstudien, die Massnahmeneffekte auf Basis eines Vergleichs zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern abschätzen, steht die gesamtwirtschaftliche Perspektive im Vordergrund. Um einer solchen Sicht Rechnung zu tragen, wird die Dynamik des gesamten Arbeitsmarktes in einem theoretischen Search-Matching-Modell¹ abgebildet. Auf

diese Weise können makroökonomische Effekte der Arbeitsmarktpolitik identifiziert werden, die in mikroökonomischen Evaluationsstudien ausgeblendet sind. Eine solche makroökonomische Simulationsstudie («Kalibrierung») existiert bis dato für die Schweiz nicht.

Die Untersuchung konzentriert sich auf die Beantwortung der folgenden beiden Fragen, denen aus wirtschaftspolitischer Sicht zentrale Bedeutung zukommt:

1. Senken die AMM die Arbeitslosigkeit im Vergleich zur (hypothetischen) Situation ohne solche Massnahmen?
2. Welche Eigenschaften der AMM sind entscheidend für den erfolgreichen Einsatz solcher Massnahmen?

In einem ersten Schritt wurden die einzelnen AMM in ein makroökonomisches Modell des schweizerischen Arbeitsmarktes integriert. Dieses Modell basiert auf Annahmen über die Wirkungen der AMM auf die Suchanreize für Stellensuchende sowie auf die Anreize von Firmen, offene Stellen auszuschreiben. Die spezifischen Annahmen basieren auf Plausibilitätsüberlegung; sie können aber auch durch



Prof. Dr. Rafael Lalive d'Epinay
Professor für Mikroökonomie, Universität Lausanne



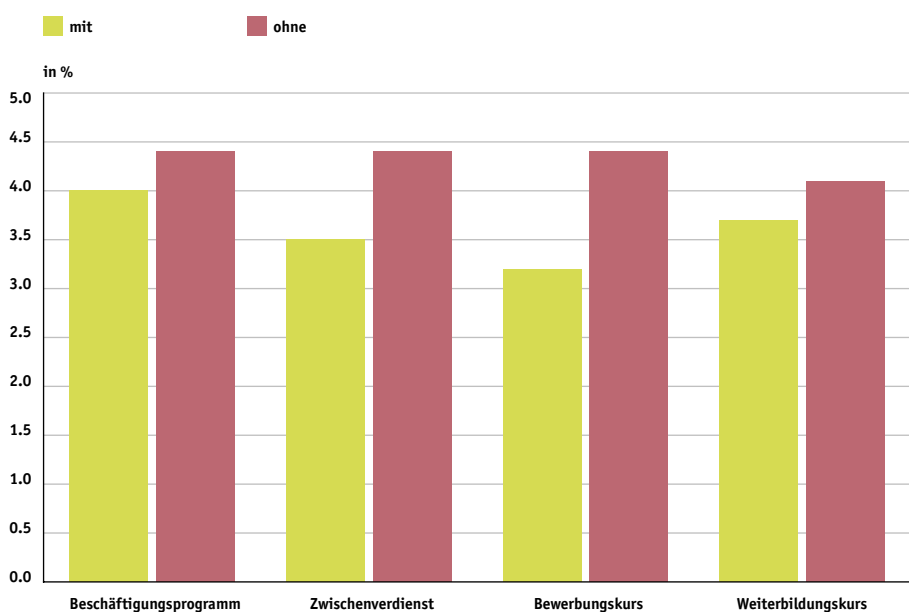
Tanja Zehnder
Assistentin am Lehrstuhl Makroökonomik, Institut für empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich



Prof. Dr. Josef Zweimüller
Professor am Lehrstuhl Makroökonomik, Institut für empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich

Grafik 1

Auswirkungen der AMM auf die Arbeitslosenquote



Quelle: Lalive D'Epinay, Zehnder, Zweimüller / Die Volkswirtschaft

wurden. Zahlreiche Robustheitstests zeigen, dass sich die Resultate nicht stark ändern, wenn die Annahmen über solche exogenen Parameter variiert werden.

Die einzelnen Modelle werden so kalibriert, dass die folgenden Grössen der Situation in der Schweiz entsprechend abgebildet werden:

- Arbeitslosenquote;
- Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit;
- Zugangsraten in Programme;
- Zugangsrate in Arbeitslosigkeit;
- in mikroökonomischen Evaluationsstudien geschätzte Erfolgsindikatoren für AMM («Treatment-Effekte»).

Ausgehend von dieser Basissimulation wird zum einen die hypothetische Situation untersucht, in der es keine AMM gibt (Frage 1). Zum anderen wird analysiert, wie sich eine veränderte Ausgestaltung der einzelnen Massnahmen – wie etwa eine verstärkte Zuweisung zu einzelnen Programmen, eine erhöhte Präsenzzeit etc. – auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit auswirkt (Frage 2).

Wirkungen der einzelnen AMM

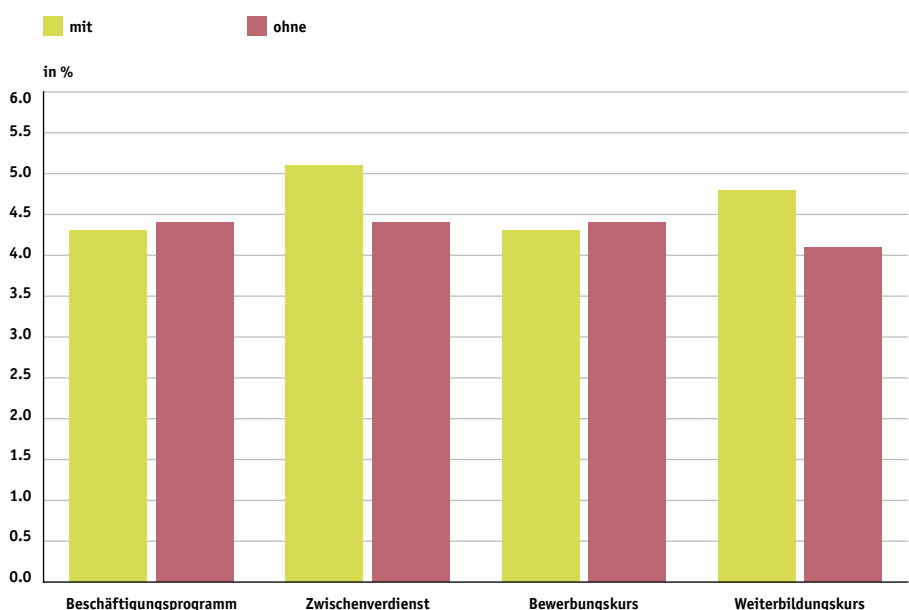
Beschäftigungsprogramme

Beschäftigungsprogramme reduzieren sowohl die Arbeitslosenquote als auch die Quote der Stellensuchenden. Gemäss unserer Basissimulation senken Beschäftigungsprogramme die Arbeitslosenquote um 0,4 Prozentpunkte, jene der Stellensuchenden um 0,1 Prozentpunkte. Der Grund ist folgender: Um zu vermeiden, einem Beschäftigungsprogramm zugewiesen zu werden, suchen Arbeitslose intensiver nach Jobs als in einem System ohne Beschäftigungsprogramme. Selbst wenn der Treatment-Effekt dieser Programme negativ ist (wie das in mikroökonomischen Evaluationsstudien für die Schweiz festgestellt wurde), ergibt sich eine Reduktion der aggregierten Arbeitslosigkeit.

Die Politikparameter für Beschäftigungsprogramme sind die Präsenzzeit in solchen Programmen und die Zuweisungsrate in solche Programme. Wird die Präsenzzeit verdoppelt (von 40% auf 80% eines Vollzeitjobs), so verstärkt sich der oben geschätzte Sucheﬀekt. Die Arbeitslosenquote würde ebenso wie die Stellensuchendenquote um weitere 0,2 Prozentpunkte sinken. Wird dagegen die Zuweisungsrate verdoppelt (von 2,5% auf 5% pro Quartal), reduziert sich die Arbeitslosenquote um 0,3 Punkte; die Stellensuchendenquote sinkt jedoch kaum. Dies liegt daran, dass die höhere Anzahl von Programmteilnehmenden den aggregierten Abfluss aus Arbeitslosigkeit reduziert, obwohl die Abgangsrate für arbeitslose Nichtteilnehmende ansteigt.

Grafik 2

Auswirkungen der AMM auf die Stellensuchendenquote



Quelle: Lalive D'Epinay, Zehnder, Zweimüller / Die Volkswirtschaft

empirische Evidenz für ähnliche Programme aus anderen Ländern gestützt werden. Um die gesamtwirtschaftlichen Effekte abzuschätzen, werden die zentralen Parameter des Modells so gewählt, dass sie den auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt empirisch beobachteten Grössenordnungen entsprechen. Für Parameter, die nicht direkt beobachtbar sind, werden Werte herangezogen, die auch in vergleichbaren internationalen Studien zugrunde gelegt

1 Vgl. Mortensen, Pissarides (1994).

Beschäftigungsprogramme, wie etwa jenes zur Reinigung nach dem Sechseläuten in Zürich (im Bild), reduzieren sowohl die Arbeitslosenquote als auch die Quote der Stellensuchenden.



Bild: Keystone

Die Reduktion der Anzahl Stellensuchender und Arbeitsloser durch die Existenz von Beschäftigungsprogrammen wird in der Kalibrierung durch den Droheffekt dieser Massnahme erzeugt. Weil arbeitslose Individuen vermeiden wollen, einem Beschäftigungsprogramm zugewiesen zu werden, werden sie intensiver nach einer regulären Stelle suchen. Studien über vergleichbare Programme für die USA sowie für Australien zeigen, dass ein solcher Droheffekt quantitativ von Bedeutung ist.

Zwischenverdienst

Die Möglichkeit eines Zwischenverdienstes führt zu einer deutlichen Reduktion der Arbeitslosenquote von 4,4% auf 3,5%. Hingegen steigt die Stellensuchendenquote, in der temporär auf Zwischenverdienststellen Beschäftigte enthalten sind, deutlich an auf 5,1%. Der Grund dafür ist eine Verdrängung von regulären Stellen durch Zwischenverdienststellen. Demzufolge würde die aggregierte Beschäftigung (Zwischenverdienst plus reguläre Stellen) zwar um 0,9 Punkte zunehmen, die Anzahl Personen auf regulären (Vollzeit-)Stellen hingegen um 0,7 Punkte sinken.

Die Simulation basiert auf der Annahme, dass die Arbeitszeit bei Stellen, welche durch Zwischenverdienst gefördert werden, auf 40% einer Vollzeitstelle beschränkt ist. Wird dieser Teilzeitfaktor auf 80% erhöht, würde die Arbeitslosenquote wieder deutlich ansteigen (auf 4,3%), die Stellensuchendenquote aber ebenso deutlich sinken (auf 4,5%). Dies liegt daran, dass der Anreiz eines Arbeitslosen, eine solche Stelle anzunehmen, deutlich abnimmt. Zwischenverdiener haben bei gegebenen

Suchanstrengungen zwar bessere Chancen, einen regulären Job zu finden; eine längere Arbeitszeit erhöht aber die Kosten der Jobsuche, was die Attraktivität eines Zwischenverdienstes reduziert. Das bedeutet, dass Firmen für solche Stellen höhere Löhne anbieten müssen, sodass weniger solche Stellen ausgeschrieben werden. Insgesamt wird sich der Anteil Personen auf Zwischenverdienststellen stark reduzieren.

Weitere Simulationen zeigen, dass diese Effekte umso stärker sind, je grosszügiger das Arbeitslosenversicherungssystem ausgestaltet ist. Wäre die Einkommensersatzrate generell 80% und nicht 70%, wie für die meisten Arbeitslosen der Schweiz, würden sich die oben genannten Effekte mehr als verdoppeln. Dieser verstärkende Effekt kommt deshalb zustande, weil die Ersatzquote die Kompensationszahlung für einen Zwischenverdiener determiniert. Für Firmen wird die Ausschreibung von Zwischenverdienststellen bei Personen mit einer hohen Ersatzquote kostengünstiger.

Bewerbungskurs

Bewerbungskurse zielen darauf ab, die Stellensuche von arbeitslosen Personen effizienter zu gestalten. Die Einführung von Bewerbungskursen bewirkt eine Reduktion der Stellensuchendenquote von 4,4% auf 4,3% und eine Reduktion der Arbeitslosenquote von 4,4% auf 3,2%. Das bedeutet, dass 26,4% aller Arbeitslosen irgendwann im Laufe ihrer Arbeitslosigkeit an einem Bewerbungskurs teilnehmen.

Verglichen mit einem System ohne Bewerbungskurse sind die Anreize für stellensu-

2 Vgl. Gerfin und Lechner (2000).

chende Personen, sich um eine neue Stelle zu bemühen, nicht eindeutig. Nichtteilnehmer könnten einen Anreiz haben, intensiver nach einer neuen Stelle zu suchen, um nicht an einem Bewerbungskurs teilnehmen zu müssen. Ist ein solcher Kurs allerdings sehr erfolgreich, so haben arbeitslose Personen einen stärkeren Anreiz, sich solchen Kursen zuweisen zu lassen, dafür aber weniger intensiv nach einer neuen Stelle zu suchen. In Simulationen, in welchen die Suchanstrengungen endogen bestimmt werden, dominiert der letztere Effekt. Für den Fall, dass viele stellensuchende Personen in vergleichsweise erfolgreichen Kursen sind, steigt die aggregierte Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit (und somit sinkt die durchschnittliche Verweildauer in Arbeitslosigkeit). Deshalb ist ein Arbeitsmarkt mit Bewerbungskursen durch eine tiefere Stellensuchendenquote gekennzeichnet. Dieser Effekt ist umso stärker, je höher die Einkommensersatzrate, die Zuweisungsrate in Bewerbungskurse sowie die für diese Kurse erforderliche Präsenzzeit ist.

Weiterbildungskurs

Der Arbeitsmarkt, der unserer Untersuchung zugrunde liegt, ist durch Qualifikationsverlust bei lang andauernder Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Qualifikation kann im Grundmodell einerseits über Weiterbildung «on-the-job» und andererseits über den Besuch von Weiterbildungskursen gewonnen werden. Unsere Simulationen gehen – in Übereinstimmung mit bisherigen mikroökonomischen Evaluationsstudien für die Schweiz – davon aus, dass die Teilnahme an einem Kurs den Absolventen nicht automatisch rascher zu einem Job verhilft. Dies bedeutet, dass die Erfolgswahrscheinlichkeit eines Kurses geringer als 100% ist. Die Studie weist daher Resultate für eine Erfolgswahrscheinlichkeit von 50% als auch von 100% aus.

In der Basissimulation mit Weiterbildungskursen beträgt die Arbeitslosenquote 3,7%. Die Quote der kursteilnehmenden Personen (inkl. gegenwärtiger und vormaliger Kursteilnehmer) schlägt allerdings mit 1,1% zu Buche, wodurch sich eine Stellensuchendenquote von 4,8% ergibt. Im Arbeitsmarkt ohne Weiterbildungskurse sind rund 4,1% aller Erwerbspersonen Stellensuchende; davon sind 1,5% qualifiziert und 2,6% unqualifiziert.

Weiterbildungskurse haben den Vorteil, die Qualifikationsstruktur des Arbeitskräftepotenzials deutlich zu verbessern. Im Arbeitsmarkt ohne Weiterbildungskurse sind 37% aller arbeitssuchenden Personen qualifiziert; im Arbeitsmarkt mit Kursen sind es 46%. Dieser Qualifikationserfolg ist jedoch mit Kosten

verbunden. Neben den Kosten der Bereitstellung solcher Kurse schlägt auch die Zeit, die Personen in diesen Massnahmen verbringen, zu Buche. Die Stellensuchendenquote in der (hypothetischen) Situation ohne Kurse beträgt 4,1%, in derjenigen mit Kursen 4,8%.

Diese Resultate bleiben (qualitativ) unverändert, wenn sich die Erfolgswahrscheinlichkeit von Kursen auf 100% verdoppelt. Die Qualifikationsstruktur verbessert sich leicht; die Arbeitslosenquote geht auf 3,6% und die Stellensuchendenquote auf 4,6% zurück. Insgesamt bleibt die Stellensuchendenquote mit Kursen höher als in der Situation ohne Kurse.

Als eine mögliche Alternative bietet sich die Förderung von Qualifizierungsmassnahmen bei Firmen an. Die Kalibrierung eines Modells, in dem die Qualifikation (oder Requalifikation) von Arbeitern «on-the-job» erhöht wird, zeigt stärkere Auswirkungen auf die Qualifikationsstruktur, da sich vor allem unter den Beschäftigten der Anteil der Unqualifizierten stark reduzieren würde. Zudem würde die Quote der Stellensuchenden geringfügig um 0,1 Prozentpunkte sinken.

Fazit

Die Resultate zeigen, dass das Ziel einer Reduktion der Arbeitslosenquote durchwegs erreicht wird, dasjenige einer Steigerung der Beschäftigungsquote auf regulären Stellen hingegen nicht unbedingt. So führt der Zwischenverdienst zu insgesamt deutlich mehr Stellen, verdrängt aber reguläre Stellen zugunsten von subventionierten Zwischenverdienststellen. Weiterbildungskurse verbessern zwar die Qualifikationsstruktur, erhöhen aber auch die Anzahl Stellensuchender. Beschäftigungsprogramme und Bewerbungskurse reduzieren die Stellensuchendenquote.

Generell lässt unsere Simulation den Schluss zu, dass arbeitsmarktliche Massnahmen die Funktionsweise des Arbeitsmarktes stark beeinflussen können. Die gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungswirkungen müssen dabei nicht notwendigerweise im Einklang mit den mikroökonomisch geschätzten Teilnahmeeffekten stehen, wie das Beispiel von Beschäftigungsprogrammen zeigt. Mikro-Studien weisen für solche Programme eine Verschlechterung der Arbeitsmarktaussichten von Teilnehmenden aus.³ Berücksichtigt man allerdings, dass solche Programme auch die Suchanreize der Nichtteilnehmenden steigern, ergeben sich gesamtwirtschaftlich positive Beschäftigungseffekte. ■

Kasten 1

Literatur

- Gerfin, M. und Lechner, M. (2000). Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik: Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 7, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco).
- Mortensen, D. und Pissarides, C. (1994). Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment. *Review of Economic Studies*, 61(3), S. 397–415.

Wirkungsevaluation der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Zwischen den einzelnen Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) bestehen erhebliche Wirkungsunterschiede. Die dem nachfolgenden Artikel zugrunde liegende Studie untersucht die Ursachen dieser Unterschiede und erarbeitet Handlungsempfehlungen für die verschiedenen Entscheidungsebenen im Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes. Als besonders erfolgskritische Erfolgsfaktoren erweisen sich eine effektive Vermittlung, intensive und gute Arbeitgeberkontakte sowie eine konsequente Aktivierung der Stellensuchenden. Dies ist in besonderem Masse von den Fähigkeiten und der Motivation des Personals abhängig. Eine Schlüsselrolle kommt der RAV-Leitung zu.¹

¹ Die in diesem Artikel vertretenen Meinungen sind jene der Autoren und müssen nicht mit denjenigen der Schweizerischen Nationalbank übereinstimmen.



Dr. Marcel Egger
Egger, Dreher & Partner AG, Bern



Dr. Carlos Lenz
Schweizerische Nationalbank (SNB), Zürich, und Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum (WWZ) der Universität Basel

Fragestellungen

Die Studie wurde zwischen Februar 2004 und März 2006 erarbeitet. Die wichtigsten Fragestellungen sind:

- Welche Zusammenhänge bestehen einerseits zwischen Prozessen, Organisationsstrukturen, Führungsinstrumenten und Anreizstrukturen der öffentlichen Arbeitsvermittlung und des Einsatzes arbeitsmarktlischer Massnahmen (AMM) sowie der Wirkungen der RAV andererseits?
- Welche Veränderungen und Verbesserungen wurden seit 2001 realisiert? Welche Lehren wurden im Laufe der letzten Jahre gezogen?
- Welches sind die Erfolgsfaktoren für eine rasche und dauerhafte Eingliederung von Stellensuchenden? Welche Handlungsempfehlungen leiten sich daraus für die RAV und die Kantone ab?

Wirkungen der RAV und ihre Entwicklung

Unter Ausklammerung der besten und schlechtesten 10% der RAV unterscheiden sich die Wirkungen der RAV hinsichtlich der durchschnittlichen Dauer der Stellensuche (Wirkungsindikator 1) nach Korrektur exogener Faktoren um +/-10%. Die entsprechenden Wirkungsunterschiede in Bezug auf die Zugänge zur Langzeitarbeitslosigkeit (Wirkungsindikator 2), die Aussteuerungsquote (Wirkungsindikator 3) und die Wiederanmeldequote (Wirkungsindikator 4) variieren um rund +/-20%.

Die Entwicklung der Wirkungsunterschiede der RAV für die Jahre 2000-2004 bezüglich der einzelnen Indikatoren sind in den *Grafiken 1 bis 4* dargestellt. Obwohl die relativen Wirkungsunterschiede zwischen den jeweils besten und schlechtesten RAV in den letzten Jahren weit gehend konstant geblieben sind, haben sich die Wirkungen einer Vielzahl von RAV deutlich verbessert.

Drei RAV-Typologien

Mit Hilfe von Clusteranalysen haben wir verschiedene Typologien der RAV in Bezug auf die Führung und die Leistungserbringung erstellt. Mit diesen wurde das Ziel verfolgt, die verschiedenen in der Realität existierenden

RAV-Typen zu eruieren, um anschliessend die Frage zu untersuchen, welche Erfolgsfaktoren für die RAV der einzelnen Typen entscheidend sind.

In Bezug auf die Führungsphilosophie der Leitung ist zu unterscheiden zwischen *Standardisierern*, welche den Beratenden umfangreiche explizite Vorgaben für die tägliche Arbeit machen, und diejenigen, welche den Beratenden *grössere Ermessensspielräume* in der Fallbearbeitung belassen. Bei beiden Typen gibt es erfolgreiche und weniger erfolgreiche RAV.

Ein anderes Merkmal betrifft den Einsatz von AMM sowie die Beratungs- und Sanktionspraxis der RAV. Hier lassen sich drei RAV-Typen unterscheiden:

- Die *Qualifizierer* setzen im Vergleich zu den anderen RAV häufiger qualifizierende als aktivierende Massnahmen ein und verfügen weniger oft Beschäftigungs- und Basisprogramme, Zwischenverdienst und Sanktionen.
- Die *strengen Aktivierer* setzen vor allem auf aktivierende Massnahmen sowie Zwischenverdienst und üben mit dem gegebenen Sanktionsinstrumentarium einen zusätzlichen Druck aus.
- Die *weniger strengen Aktivierer* setzen ebenfalls auf aktivierende Massnahmen und Zwischenverdienst. Die Druckerzeugung mittels Sanktionen wird jedoch zurückhaltender angewendet.

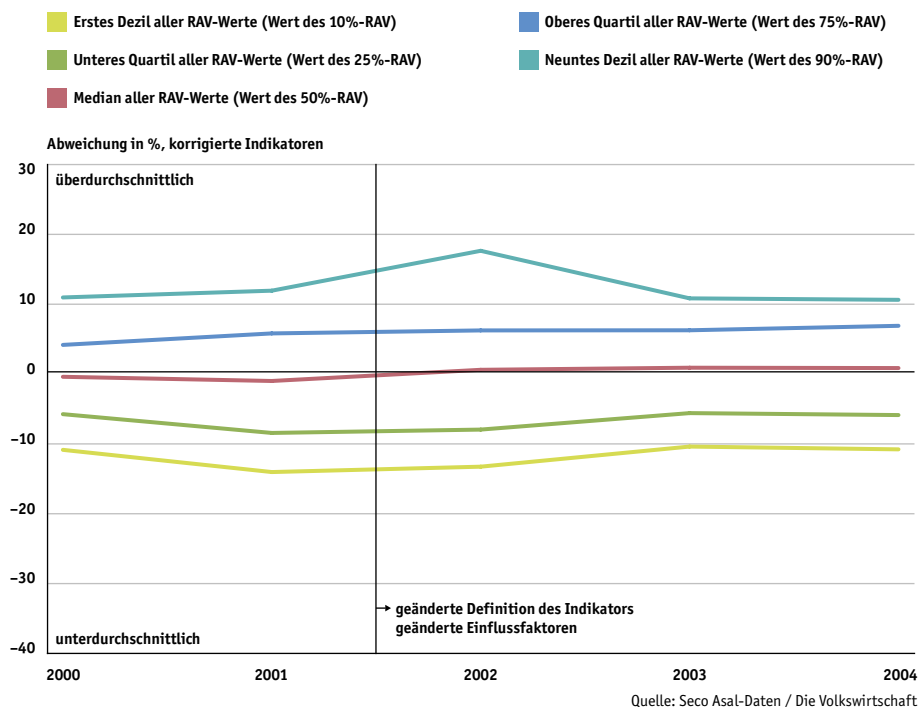
Die Studie zeigt, dass ein entscheidender Erfolgsfaktor darin liegt, die Stellensuchenden frühzeitig und konsequent zu aktivieren. In dieser Hinsicht besteht insbesondere bei vielen RAV des Typs «Qualifizierer» Handlungsbedarf.

Es zeigt sich, dass die RAV-Leitung einen erfolgskritischen Einfluss auf das RAV und deren Wirkungen hat. Deshalb haben wir in einer dritten Typologie die unterschiedliche Rolle der RAV-Leitenden untersucht. Im Wesentlichen sind drei Gruppen zu unterscheiden:

- RAV-Leitende, die *hauptsächlich Führungsaufgaben im engeren Sinne* wahrnehmen und sich kaum am Tagesgeschäft beteiligen. Dieser Typus ist oft in den grösseren RAV mit mehr als 20 Beratenden anzutreffen.
- RAV-Leitende, deren *Hauptaufgabe zwar die Führung des RAV ist, die aber selbst auch*

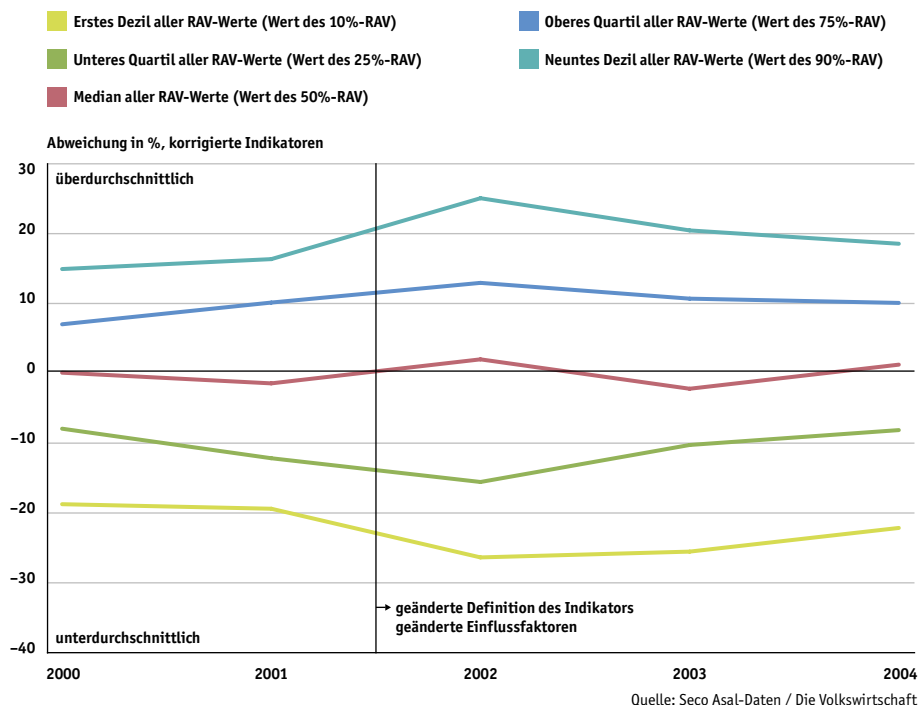
Grafik 1

Abweichungen der RAV vom schweizerischen Mittelwert in Bezug auf die durchschnittliche Dauer der Stellensuche (Indikator 1), 2000–2004



Grafik 2

Abweichungen der RAV vom schweizerischen Mittelwert in Bezug auf die Zugänge zu Langzeitarbeitslosigkeit (Indikator 2), 2000–2004



gegenüber den im Zusammenhang mit der Führung des RAV anfallenden Aktivitäten.

Der zuletzt genannte Typ ist ein Erfolgsmodell, welches einfach und ohne grosse Risiken umsetzbar ist. Dieses Modell ist grundsätzlich zu empfehlen, lässt sich aber nur in kleinen RAV anwenden. Die andern beiden Modelle haben bei geeigneter Führung zwar dasselbe Potenzial wie das Modell des Primus inter Pares. Die Führung ist jedoch vielschichtiger und komplexer, womit die Gefahr von Führungsmängeln entsprechend grösser ist.

Dominierende Erfolgsfaktoren

Will ein RAV seine Wirkungen verbessern, muss es die Optimierungen bei den dominierenden Erfolgsfaktoren ansetzen. Dies sind jene Erfolgsfaktoren, bei denen ein vergleichsweise grosses Optimierungspotenzial für die Wirkungen besteht. Sie sind letztlich für die besseren Wirkungen der erfolgreichen RAV verantwortlich. Die Studie lokalisiert vier zentrale dominierende Erfolgsfaktoren, bei denen viele RAV wesentliche Optimierungspotenziale haben.

Konsequente und frühzeitige Aktivierung der Stellensuchenden

Es ist entscheidend, dass es den RAV gelingt, die Stellensuchenden konsequent und frühzeitig zu aktivieren. Dies kann mit verschiedenen, im Einzelfall alternativ oder auch komplementär anwendbaren Strategien erreicht werden. Folgende Strategien haben sich bewährt:

- rascher Start des Wiedereingliederungsprozess;
- konsequente Haltung der RAV-Beratenden gegenüber den Stellensuchenden;
- gezieltes Fördern und Fordern mit Hilfe von AMM;
- Aktivierung der Stellensuchenden durch Empathie und Beratungskompetenz der Beratenden.

Arbeitgeberkontakte und Vermittlungsaktivitäten

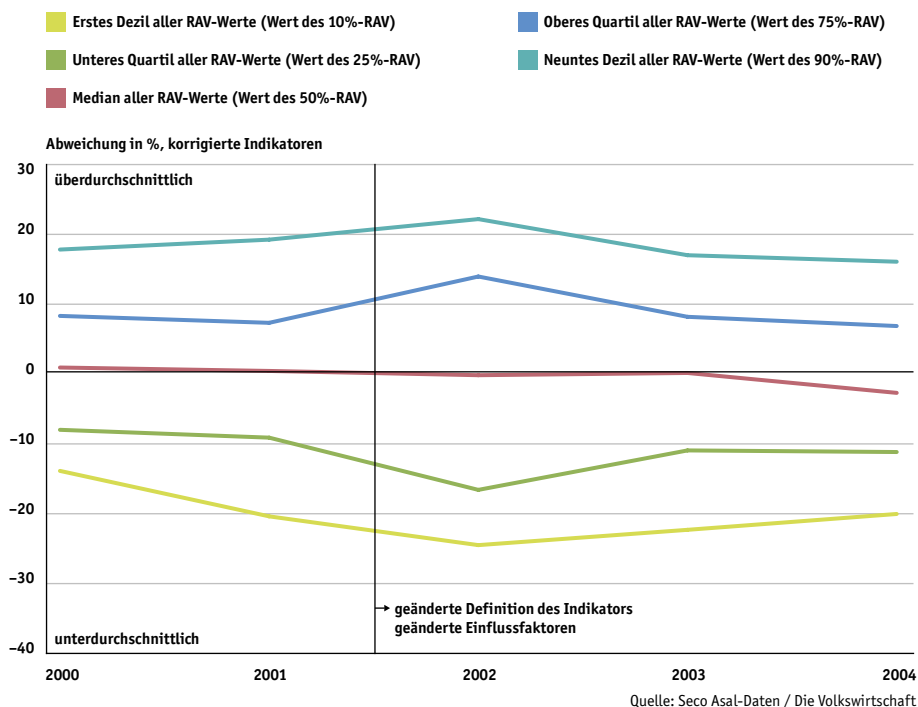
Die Arbeitgeberkontakte haben in verschiedener Hinsicht eine wichtige Funktion. Ein bedeutender Effekt ist dabei, dass die Beratenden dank persönlichen Kontakten zu Arbeitgebern ihre Arbeitsmarkt- und Branchenkenntnisse verbessern können. Deshalb ist zu empfehlen, dass möglichst alle RAV-Beratenden Arbeitgeberkontakte pflegen. Ein anderer Hauptnutzen der Arbeitgeberkontakte liegt darin, den Arbeitgebern das Angebot der RAV bekannt zu machen. Damit lässt sich die Intensität der Zusammenarbeit mit den

Stellensuchende betreuen. Oft handelt es sich hierbei um RAV mittlerer Grösse.

- RAV-Leitende, die sich als *leitende Personalberatende* verstehen (Modell «Primus inter Pares»). Bei ihnen überwiegen die operativen Tätigkeiten als Personalberater

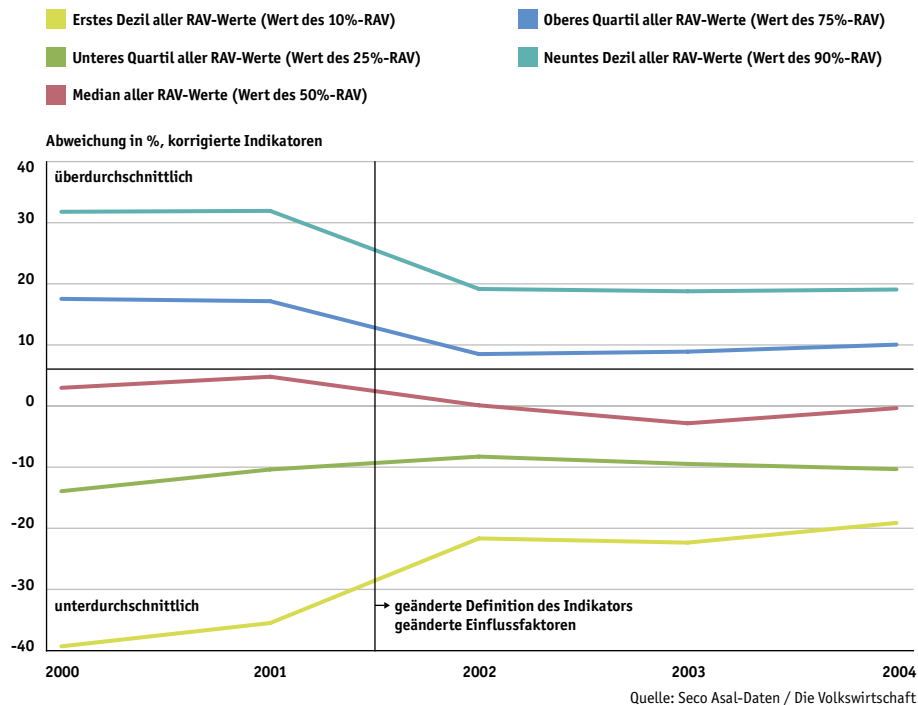
Grafik 3

Abweichungen der RAV vom schweizerischen Mittelwert in Bezug auf die Aussteuerungsquote (Indikator 3), 2000–2004



Grafik 4

Abweichungen der RAV vom schweizerischen Mittelwert in Bezug auf die Wiederanmeldequote (Indikator 4), 2000–2004



Arbeitgebern steigern und das Image der RAV verbessern.

Weiter zeigt sich, dass RAV mit aktiven Vermittlungsbemühungen im Durchschnitt erfolgreicher sind. Einen entscheidenden

Einfluss hat in diesem Zusammenhang die Qualität der Vermittlungen und der Zuweisungen.

Rekrutierung, Weiterbildung und Motivation des Personals

Die Wirkungen der einzelnen RAV-Berater unterscheiden sich innerhalb und zwischen den RAV teilweise stark. Diese Wirkungsunterschiede sind zum einen auf ein unterschiedliches *Potenzial der Beratenden* und zum andern auf Unterschiede in *Engagement und Motivation* zurückzuführen. Das Potenzial der Beratenden kann zum Teil durch gezielte Weiterbildung beeinflusst werden, ist aber in verschiedener Hinsicht auch durch Persönlichkeitsmerkmale bestimmt, die nur bedingt änderbar sind. Das Engagement und die Motivation der Beratenden wird massgeblich durch deren Eigenmotivation und die Führung seitens der RAV-Leitung beeinflusst. Hierbei zeigt sich, dass nicht in erster Linie harte Anreize – wie materielle Zuwendungen –, sondern v.a. weiche Faktoren – wie Freiräume, Arbeitsinhalte, Wertschätzung und Arbeitsklima – entscheidend sind.

Die RAV können sich durch Rekrutierung geeigneter Beratender und gezielte Weiterbildung sowie durch gute Personalführung entscheidende Vorteile in den Bereichen Potenzial, Engagement und Motivation der Mitarbeitenden sichern.

Dossierbelastung

Eine steigende Dossierbelastung der Berater – z.B. im Zuge eines Anstiegs der Stellensuchenden – im RAV führt zu einer Abnahme der Dienstleistungsqualität. Sie kann sich entweder in Form einer Reduktion der Dienstleistungen bei einzelnen Stellensuchenden oder durch generelle Reduktion einzelner Dienstleistungsarten bei allen Stellensuchenden ausdrücken.

Vier Standard-Erfolgsfaktoren

Neben den oben beschriebenen dominierenden Erfolgsfaktoren existieren eine Reihe wichtiger Erfolgsfaktoren, bei denen die meisten RAV heute bereits ein hohes Niveau erreichen. Diese so genannten Standard-Erfolgsfaktoren sollten von allen RAV möglichst vollumfänglich erfüllt sein. Allerdings können hier durch weitere Optimierungen keine wesentlichen Wirkungsverbesserungen mehr erzielt werden. Die Studie zeigt die folgenden vier Standard-Erfolgsfaktoren auf:

- Als Erstes muss sichergestellt werden, dass die *Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit eines der Hauptziele* des RAV ist.
- Ein RAV sollte eine *einfache Organisationsstruktur mit wenigen internen Schnittstellen*

umsetzen. Diese Empfehlung gilt unabhängig davon, welchem Typ ein RAV angehört oder welche Rahmenbedingungen (z.B. bezüglich Grösse) ein RAV vorfindet.

- *Kleine RAV mit direkter Führung* funktionieren im Allgemeinen gut. Ab einer gewissen Grösse des RAV sollten *Teams mit eigenen Leitenden* gebildet werden. Die Teams müssen letztlich ähnlich funktionieren wie kleine RAV (kurze informelle Wege mit Nähe des Teamleiters zum Tagesgeschäft). Entwickelt sich dadurch in den einzelnen Teams eine Subkultur bzw. ein starkes Zusammengehörigkeitsgefühl, ist dies der Wirkung nicht schädlich, sofern sichergestellt ist, dass eine teamübergreifende Kultur und Zusammengehörigkeit im RAV erreicht wird. Dies sicherzustellen ist Aufgabe der RAV-Leitung.
- Der vierte Standard-Erfolgsfaktor ist die Umsetzung eines *effizienten und effektiven Eingliederungsprozesses* im RAV.

Fünf Handlungsempfehlungen

Optimierung des Vollzugs innerhalb der einzelnen RAV

Generell lautet die Empfehlung an die RAV, sich bei den Standard-Erfolgsfaktoren keine Nachteile gegenüber den andern RAV einzuhandeln, das Hauptaugenmerk der Optimierungen aber auf die Verbesserung der dominierenden Erfolgsfaktoren zu legen.

Verbesserung der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ)

Die heutige Zusammenarbeit der RAV mit andern Partnern ist unterschiedlich effizient. Verbesserungswürdig ist in vielen RAV insbesondere die Zusammenarbeit mit den IV-Stellen und der kommunalen Sozialhilfe. Die RAV haben aber nur beschränkte Anreize, die Zusammenarbeit mit diesen beiden IIZ-Partnern zu verbessern, da dies aus Sicht des Zielsystems der RAV nicht zu den besonders wichtigen Erfolgsfaktoren gehört. Diesbezüglich besteht ein übergeordneter Handlungsbedarf für das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) und die Kantone.

Wirksamer – obgleich auch aufwendiger umzusetzen – als die Verbesserung der heutigen Schnittstellenprozesse zwischen RAV, Sozialhilfe und IV-Stelle wäre folgende Änderung des institutionellen Rahmens: Die langfristige Betreuung von Personen, deren Eingliederung sich erwartungsgemäss nicht innert 1 bis 2 Jahren realisieren lässt, müsste *dauerhaft* in die Verantwortung einer einzigen, langfristig für diese Personen zuständigen Eingliederungsinstitution gelegt werden.

Stärkere Fokussierung auf die Vermeidung von Aussteuerungen

Die Aussteuerungsquote eines RAV ist vor allem davon abhängig, ob es dem RAV gelingt, einen hohen Anteil der Arbeitslosen im ersten Jahr der Arbeitslosigkeit wieder zu integrieren. Haben die Stellensuchenden die Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit überschritten, droht in der Mehrheit der Fälle die Aussteuerung. Deshalb sollten für die RAV bzw. die Kantone vermehrt Anreize geschaffen werden, sich intensiv um Personen zu kümmern, die von Aussteuerung bedroht sind.

Umfang und Intensität des Einsatzes von AMM

Die Frage nach dem richtigen Umfang und der Intensität des Einsatzes arbeitsmarktklicher Massnahmen stellt sich, seit diese geschaffen worden sind: Sollen AMM künftig intensiver oder weniger intensiv eingesetzt werden? Und wenn ja, welche Massnahmen? Hier gelangen wir zur Schlussfolgerung, dass eine Reduktion der AMM nachteilige Wirkungen hätte. Ob diese Wirkungseinbussen geringer sind als die eingesparten Massnahmenkosten (was die Reduktion des AMM-Einsatzes ökonomisch rechtfertigen würde), können wir nicht abschliessend beurteilen.

Wird vor dieser Ausgangslage entschieden, die Ausgaben für AMM zu senken, dann erachten wir es aus ökonomischer Sicht als wichtig, dass das Seco den Kantonen nur den Gesamtumfang der Kürzung des Massnahmeneinsatzes vorgibt und es ihnen überlässt zu entscheiden, bei welchen Stellensuchenden welche Massnahmen reduziert werden sollen. Von einer zentralen Vorgabe des Seco, bestimmte Massnahmentypen zurückhaltender einzusetzen, raten wir ab.

Uneinheitliche Sanktionspraxis

Die Sanktionspraxis ist zwischen den RAV in verschiedener Hinsicht uneinheitlich. Dies hängt mit den vorhandenen Ermessensspielräumen in Kombination mit den unterschiedlichen Philosophien der RAV zusammen. Zudem ist zu erwarten, dass einzelne RAV die Sanktionspraxis weniger streng handhaben, als dies im Gesetz vorgesehen ist. Eher unwahrscheinlich ist, dass von den RAV verschiedentlich nicht gesetzeskonforme Sanktionen verhängt werden, da die Versicherten dagegen vermutlich die gegebenen Rechtsmittel ergreifen würden. Aus ökonomischer Sicht erachten wir die unterschiedliche Sanktionspraxis nicht als kritisch. Die Wahrscheinlichkeit, für ein bestimmtes Fehlverhalten sanktioniert zu werden, ist jedoch nicht überall in der Schweiz gleich hoch. ■

Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz im Jahr 2005 – die vierte Studie

Seit 1995 wird die Situation der ausgesteuerten Personen in der Schweiz erhoben. Die letzte dieser Untersuchungen fand im Jahr 1999 statt. Die vorliegende Studie knüpft an diese Reihe an und analysiert die Lage der Ausgesteuerten für das Jahr 2005. Deren Situation hat sich 2005 gegenüber 1999 insgesamt leicht verschlechtert. 2005 fanden 48% eine neue Stelle; 1999 waren es 51%. Über alle vier Studien bestätigt sich, dass Personen ab einem Alter von 50 Jahren und ungelernete Personen bei der Arbeitssuche besonders grosse Probleme haben. Die Bedeutung der Sozialhilfe als Quelle zur Finanzierung des Lebensunterhalts von Ausgesteuerten wird ständig wichtiger.

Die vorliegende Arbeit entstand im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (ALV). Sie wurde zu 100% vom Ausgleichsfonds finanziert und ist das Nachfolgeprojekt zu den drei vorherigen Untersuchungen über die Situation der Ausgesteuerten, die 1995, 1997 und 1999 durchgeführt wurden.¹ Ebenfalls mit der Situation der Ausgesteuerten befasste sich eine Studie des Nationalfonds², die sich jedoch auf die Kantone Basel-Stadt und Genf sowie auf die Stadt Zürich beschränkte.

In der vorliegenden Arbeit wird die offizielle Definition des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) für Ausgesteuerte verwendet: «Bei den Ausgesteuerten handelt es sich um Personen, die entweder ihren Höchstanspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung ausgeschöpft haben oder deren Anspruch auf Arbeitslosentaggelder nach Ablauf der zweijährigen Rahmenfrist erloschen ist und die anschliessend keine neue Rahmenfrist eröffnen können.»

Das Ziel des Forschungsprojekts war es, umfassende, fundierte, aktuelle und für die gesamte Schweiz gültige Daten über die Situation der Ausgesteuerten zu gewinnen. Die zentrale Fragestellung lautete: Was geschieht mit den Arbeitslosen, die von der ALV aussteuert wurden, nach ihrer Aussteuerung?

Wer hat wieder Arbeit gefunden?

Von den befragten 1044 Ausgesteuerten verfügten zum Zeitpunkt der Befragung (September und Oktober 2005) 48% wieder über Arbeit (unselbstständig erwerbstätig, selbstständig erwerbstätig oder in einem Beschäftigungsprogramm). 1995 waren es 50%, 1997 43% und 1999 51% gewesen. Wie hoch der Anteil der Ausgesteuerten ausfällt, die wieder

Arbeit finden, hängt in erster Linie von der Entwicklung der Arbeitslosigkeit ab und in zweiter Linie vom Wachstum des Bruttoinlandprodukts (BIP). So war z.B. 1997, als am wenigsten Ausgesteuerte wieder Arbeit fanden, die jährliche Arbeitslosenquote mit über 5% im Verlauf der letzten zwölf Jahre am höchsten und das Wachstum des BIP mit 1% recht tief.

Mehr als ein Drittel aller Ausgesteuerten war zum Zeitpunkt der Befragung unselbstständig erwerbstätig. Etwas mehr als 10% waren selbstständig erwerbend oder befanden sich in einem Beschäftigungsprogramm. Fast ein Drittel konnte sich bisher nicht wieder in die Arbeitswelt eingliedern. Einem Fünftel ist dies nur vorübergehend gelungen. Sie fanden Arbeit, verloren diese aber wieder; oder ihr Beschäftigungsprogramm lief aus, ohne dass eine Anschlusslösung bestand (siehe *Grafik 1*). Im Weiteren ist festzustellen, dass etwas mehr als ein Viertel der Ausgesteuerten ohne Arbeit sich nicht mehr um eine neue Stelle bemühte. Diese Personen haben sich aus der Arbeitswelt zurückgezogen und sind – im statistischen Sinne – nicht mehr als Arbeitslose zu betrachten, auch wenn die Gründe ihres Rückzuges vielfältig sein können.

Probleme der Altersgruppe 50+ ...

Zwischen den Altersgruppen wurden wie in den Vorstudien erhebliche Unterschiede festgestellt. Die Chancen der Gruppe der über 49-jährigen Ausgesteuerten, wieder eine Arbeit zu finden, waren entschieden schlechter als diejenigen der beiden jüngeren Altersgruppen. Von den unter 30-Jährigen und den 30- bis 49-Jährigen fanden mehr als die Hälfte wieder eine Stelle. Von den über 49-Jährigen waren es nur gerade 36%. Dieser Unterschied war schon 1995, 1997 und 1999 aufgetreten. 1997, als insgesamt am wenigsten Personen zu einer neuen Arbeit gelangten, war die Differenz besonders gross. Die Chancen der älteren Menschen, wieder eine Stelle zu finden, nehmen jedoch mit einer verbesserten Wirtschaftslage deutlich weniger stark zu als diejenigen der jüngeren.

... und der niedrig Qualifizierten

Die Wahrscheinlichkeit, wieder eine Arbeit zu finden, steigt mit zunehmender Qualifika-



Dr. Daniel C. Aepli
Selbstständiger Sozialforscher, Autor mehrerer Studien über Arbeitslosigkeit und Aussteuerung, Basel

1 Vgl. Aepli, Hotz, Hugentobler & Theiss (1996); Aepli, Hoffmann & Theiss (1998); Aepli (2000).
2 Vgl. Aepli, Kälin, Ott & Peters (2004).

Tabelle 1

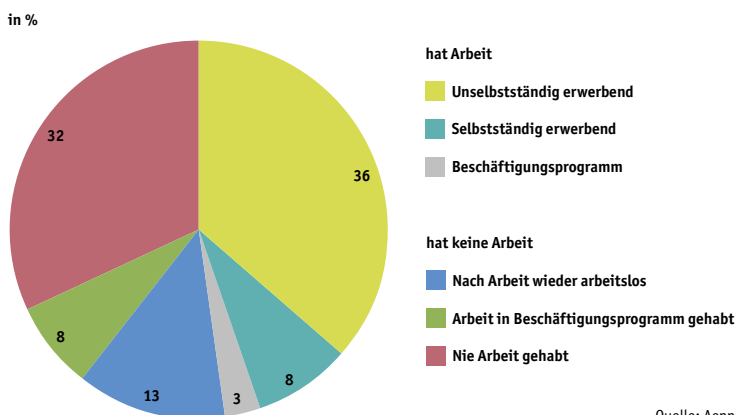
Methode und Durchführung

Grundgesamtheit	Die Grundgesamtheit für die Studie bildeten alle Personen, die von der schweizerischen Arbeitslosenversicherung im Zeitraum zwischen dem 30. Juni 2003 und dem 31. Dezember 2004 ausgesteuert wurden.
Stichprobe	Zufallsstichprobe (gezogen durch das Seco), repräsentativ für die Personen der Grundgesamtheit, die Deutsch, Französisch, Italienisch, Albanisch, Türkisch oder Serbo-Kroatisch sprechen. Den Zielpersonen wurde ein Informationsschreiben des Seco zugestellt, in dem die Befragung angekündigt und zur Teilnahme motiviert wurde.
Methode	Computergestützte Telefonbefragung (CATI) in den sechs ausgewählten Sprachen aufgrund eines Fragebogens
Anzahl Interviews	1044
Ausschöpfung	In Prozent der telefonisch erreichbaren Personen (Netto-Stichprobe): 76%
Befragungszeitraum	September und Oktober 2005
Telefonbefragung durchgeführt von	Konso AG, Institut für Konsumenten- und Sozialanalysen, Basel

Quelle: Aeppli / Die Volkswirtschaft

Grafik 1

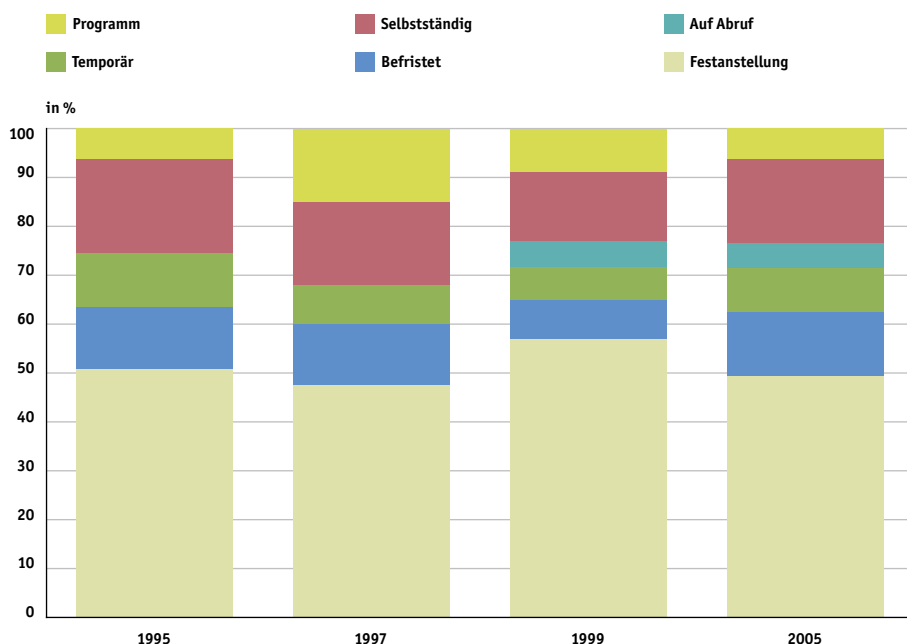
Aktuelle Arbeitssituation der befragten Ausgesteuerten



Quelle: Aeppli / Die Volkswirtschaft

Grafik 2

Art der gefundenen Stelle, 1995–2005



Quelle: Aeppli / Die Volkswirtschaft

tion deutlich an. Unter den ungelernten Ausgesteuerten hatten zum Zeitpunkt der Befragung 37% eine Arbeit; unter den Angelernten waren es 41% und unter den Gelernten 54%. Dieser Unterschied ist hoch signifikant. Er bestand schon 1999 und hat sich weiter akzentuiert.

1997 wurde nur nach der Schulbildung der Antwortenden gefragt. Es konnte aber damals schon nachgewiesen werden, dass Personen, die nur die obligatorische Schule besucht haben, auf überdurchschnittliche Schwierigkeiten bei der Stellensuche stossen.

Vermittlungswege und Art der Arbeit

Ein Drittel der 499 Ausgesteuerten, die zum Zeitpunkt der Befragung eine Arbeit hatten, fand diese durch eigene Bewerbung auf ein Inserat oder eine Spontanbewerbung. Ein Viertel kam durch die Vermittlung von Freunden, Verwandten oder Bekannten zum Erfolg und lediglich ein Fünftel durch die öffentliche oder private Stellenvermittlung.

55% der Ausgesteuerten, die wieder Arbeit fanden, mussten den Beruf wechseln. Die Hälfte hatte keine feste Stelle (befristete Stelle, temporäre Arbeit, Arbeit auf Abruf oder Beschäftigungsprogramm; siehe Grafik 2). Fast zwei Fünftel arbeiteten Teilzeit. Der Anteil der Teilzeitarbeitenden ist somit unter den Ausgesteuerten überdurchschnittlich hoch.

59% der Befragten mit Arbeit gaben an, dass die neue Stelle den Vorstellungen und Wünschen zu Beginn der Arbeitssuche voll entspreche. Für immerhin 41% stimmten Vorstellungen und neue Arbeit nur teilweise oder gar nicht überein. Als häufigster Grund für die Unzufriedenheit mit der Arbeit wurde ein zu tiefer Lohn angegeben (von 29% der Antwortenden mit Arbeit genannt).

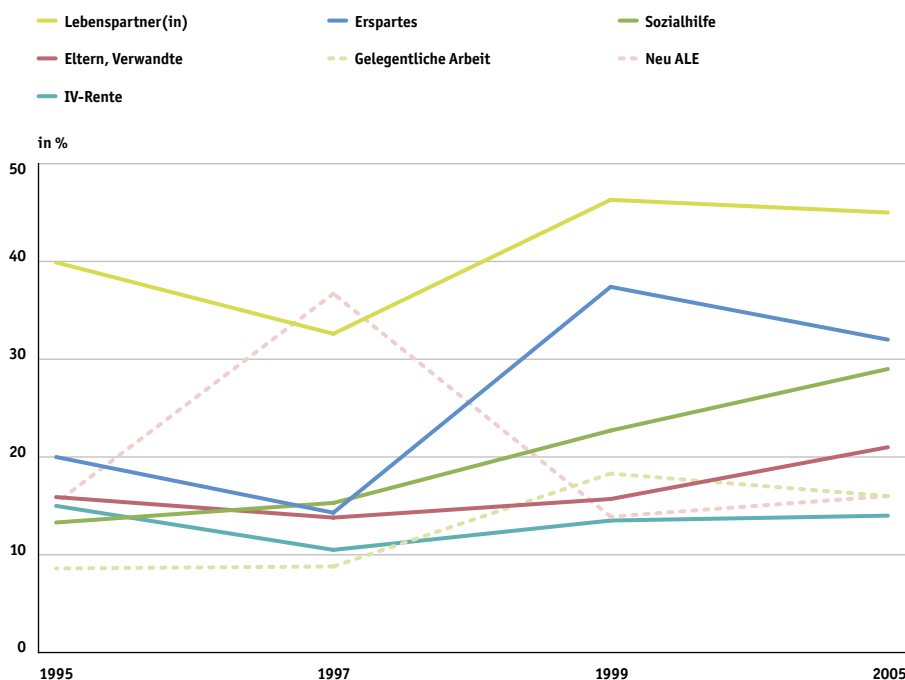
Für mehr als ein Fünftel der wieder erwerbstätigen Ausgesteuerten bedeutet die neue Arbeit einen beruflichen Abstieg, für ebenfalls mehr als ein Fünftel entspricht die neue Arbeit nicht der Ausbildung. Mehr als zwei Fünftel der Ausgesteuerten mit Arbeit suchen weiter nach einer besser zusagenden Stelle.

Lohnsituation

Von den 499 Personen, die wieder Arbeit fanden, verdiente fast die Hälfte deutlich weniger als vor der Arbeitslosigkeit. Nur etwas mehr als ein Drittel konnte den Lohn gleich halten oder verbessern. Gut ein Viertel der Ausgesteuerten erzielte mit der neuen Arbeit einen Verdienst, der deutlich unter dem Betrag ihrer zuletzt erhaltenen Arbeitslosenentschädigung lag. Demgegenüber erhielt fast ein Viertel einen neuen Lohn, der den Betrag der

Grafik 3

Wovon leben Personen ohne Arbeit?



Quelle: Aepli / Die Volkswirtschaft

letzten Arbeitslosenentschädigung deutlich übertraf. Es ist anzunehmen, dass manche eine Arbeit akzeptierten, die sie vor der Aussteuerung wegen ungenügender Bezahlung als unzumutbar abgelehnt hätten.

Wie finanzieren die Ausgesteuerten ohne Arbeit ihren Lebensunterhalt?

Nach wie vor finanzieren die Partner mit einem Anteil von 45% am häufigsten den Lebensunterhalt der ausgesteuerten Menschen ohne Arbeit (siehe Grafik 3).

Die zweitwichtigste Finanzquelle sind mit einem Anteil von einem Drittel die Ersparnisse. Bevor man Unterstützung von der Sozialhilfe beantragen kann, muss ein grosser Teil der Ersparnisse aufgebraucht sein. Deshalb leben viele Betroffene vorerst vom gesparten Vermögen.

Die dritt wichtigste Finanzquelle ist die Sozialhilfe mit einem Anteil von 29%, gefolgt von den Eltern und Verwandten mit einem Anteil von einem Fünftel. Gelegentliche Arbeit, erneute Arbeitslosenentschädigung aufgrund eines neuen Anspruchs und die Invalidenversicherung (Bezüger und angemeldete Personen zusammen) tragen zwischen 14% und 16% zum Lebensunterhalt bei.³ 1999 bezogen erst 23% der Ausgesteuerten ohne Arbeit Sozialhilfe.

Somit sind deutlich mehr als zwei Fünftel aller Ausgesteuerten ohne Arbeit entweder

von der Sozialhilfe oder der Invalidenversicherung abhängig. Diese Institutionen werden also durch die Aussteuerungen stark belastet.

Mit wem wurde die Stellensuche besprochen...

Zwei Drittel der antwortenden Ausgesteuerten gaben an, die Stellensuche im Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) besprochen zu haben. Allerdings ist es für Ausgesteuerte nicht mehr obligatorisch, das RAV aufzusuchen, weshalb es von einem Drittel gar nicht erwähnt wird.

Ausser den RAV gibt es drei Personengruppen, mit denen die ausgesteuerten Menschen die Stellensuche oft besprechen und deren Anteile nahe beieinander liegen: Der Freundes- bzw. Kollegenkreis mit einem Anteil von 30%, die Lebenspartner, Familie, Verwandte mit 29% sowie die privaten Stellenvermittlungsbüros mit 25%. Alle anderen Amtsstellen und Organisationen – wie z. B. das Sozialamt, die Arbeitslosenkasse, die Berufsberatung, die Invalidenversicherung oder die Gewerkschaften – haben nur eine geringe Bedeutung und bleiben unter einem Anteil von 10%. Nachdenklich stimmt, dass 9% der Ausgesteuerten die Stellensuche mit niemanden besprechen. Dies zeigt, wie die Arbeitslosigkeit in die Isolation führen kann.

...und mit welchem Erfolg?

Zusätzlich fragten wir, wie viel die von den Ausgesteuerten angegebene Personengruppe bzw. Institution bei der Stellensuche geholfen habe. Von allen Personen, die das RAV als Gesprächspartner angegeben hatten, sagten nur rund ein Sechstel, dieses habe bei der Stellensuche viel oder sehr viel geholfen. Fast zwei Drittel waren im Gegenteil der Auffassung, das RAV habe nicht viel oder überhaupt nicht geholfen. Hingegen fand mehr als ein Drittel aller Personen, welche die Arbeitssuche im Freundes- und Kollegenkreis besprachen, dieser habe viel oder sehr viel beigetragen, und nur ein Drittel, dieser habe nicht viel oder überhaupt nichts geholfen. Gar noch besser schnitten die Lebenspartner bzw. -partnerinnen, Familie und Verwandte ab: 47% fanden hier viel oder sehr viel Hilfe bei der Arbeitssuche.

Dazu muss allerdings angefügt werden, dass viele Ausgesteuerte nur Kontakt mit dem RAV hatten, als sie noch Arbeitslosenentschädigung beziehen konnten, und diese Erfahrungen deshalb oft weiter in der Vergangenheit liegen als die Gespräche im Freundes- und Kollegenkreis. Die Ergebnisse der privaten Stellenvermittlung sind übrigens mit denjenigen der RAV praktisch identisch.

3 Da Mehrfachnennungen möglich waren, ergibt das Total weit mehr als 100%.
4 Vgl. Aepli, Kälin, Ott & Peters (2004).

Gesundheit und Zukunftsaussichten

Wie bereits in der Nationalfondsstudie⁴ zeigte sich auch in unserer Untersuchung, dass sich die Gesundheit der Ausgesteuerten je nach Erwerbsstatus stark unterscheidet. Während sich unter den ausgesteuerten Menschen, die wieder eine Arbeit fanden, nur 5% über eine schlechte bis sehr schlechte Gesundheit beklagten, waren es unter den weiterhin Erwerbslosen 16%. Die entsprechende Frage zur aktuellen Gesundheit stammt aus der Schweizerischen Gesundheitsbefragung des Bundesamtes für Statistik (BFS). Gemäss der letzten Gesundheitsbefragung im Jahre 2002 betrug der Anteil der Personen in der schweizerischen Gesamtbevölkerung, die ihre Gesundheit als schlecht oder sehr schlecht beurteilten, lediglich 3%. Unter den weiterhin erwerbslosen Ausgesteuerten sind also anteilmässig über fünfmal mehr Personen mit schlechter oder sehr schlechter Gesundheit als unter der Gesamtbevölkerung.

Der Anteil der weiterhin arbeitslosen Ausgesteuerten, die sich sehr häufig oder ziemlich häufig einsam fühlten, ist mit 38% deutlich höher als der Anteil unter den Personen mit Arbeit (23%). Dies erstaunt nicht, denn während der Arbeit entstehen viele Kontakte, auf welche die erwerbslosen Menschen verzichten müssen. Ausserdem ziehen sich viele Arbeitslose von sich aus eher zurück. Gemäss der letzten Gesundheitsbefragung betrug der Anteil der Personen in der schweizerischen Gesamtbevölkerung, bei denen das Gefühl der Einsamkeit ziemlich häufig oder sehr häufig vorkam, lediglich 2%. Unter den Ausgesteuerten mit und ohne Arbeit fühlen sich also anteilmässig 12- bis 19-mal mehr Personen ziemlich häufig oder sehr häufig einsam als unter der Gesamtbevölkerung.

Wer über Arbeit verfügt, sieht seine allgemeinen Zukunftsaussichten bedeutend positiver als jemand, der ohne Stelle ist. Mehr als zwei Drittel der Ausgesteuerten mit Arbeit beurteilten ihre allgemeinen Zukunftsaussichten als gut oder sehr gut. Unter den weiterhin arbeitslosen Ausgesteuerten sind es lediglich etwas mehr als ein Drittel. Das zeigt, welche grosse Bedeutung die Arbeit auch heute noch hat. Sie gilt anscheinend für sehr viele immer noch als wichtiger Zugang zu einer aussichtsreichen Zukunft.

Schlussfolgerungen

Besondere Probleme, nach der Aussteuerung wieder eine Arbeit zu finden, haben vor allem die folgenden Gruppen:

- Personen im Alter von über 50 Jahren;
- ungelernete Personen;
- Hilfskräfte.

Um den älteren und den ungelerten ausgesteuerten Menschen wieder einen Zugang zur Arbeitswelt zu verschaffen, braucht es speziell grosse Anstrengungen. Dies kann geschehen, indem die bestehenden Institutionen diese Personen intensiver betreuen und bei der Stellensuche unterstützen oder indem eine neue Institution speziell zu diesem Zweck geschaffen wird. Heute fühlt sich nämlich keine der bestehenden Institutionen wirklich für Ausgesteuerte zuständig. Ein grosses Problem bei der Stellensuche der älteren Personen besteht darin, dass die Prämienansätze der Pensionskassen mit zunehmendem Alter stark ansteigen, was Firmen davon abhält, ältere Menschen einzustellen. Den ungelerten Personen können Weiterbildung und Umschulung neue Türen zur Arbeitswelt öffnen, soweit sie bildungsfähig sind.

Da die Eigeninitiative und ein funktionierendes Beziehungsnetz bei der Arbeitssuche besonders hilfreich sind, braucht es geeignete Massnahmen, um diese zu fördern. Viele Arbeitslose flüchten in die Isolation. Die weiterhin arbeitslosen Ausgesteuerten müssen deshalb dazu ermutigt werden, Kontakte zu pflegen und über ihre Arbeitslosigkeit zu sprechen. Dies kann in Kursen und Beschäftigungsprogrammen nebenbei oder als zentrales Thema vermittelt werden. Um die Eigeninitiative zu verbessern, wären unseres Erachtens gezielte und sehr gut vorbereitete Bewerbungen – je nach Bedarf unter fachlicher Betreuung und Beratung – förderlich.

Die Bedeutung der Sozialhilfe als Quelle zur Finanzierung des Lebensunterhalts von Ausgesteuerten wird ständig wichtiger. 1999 betrug ihr Anteil bei den Personen ohne Arbeit noch 23%. Im Jahre 2005 waren es bereits 29%; das sind für die ganze Schweiz insgesamt ungefähr 5500 Personen. ■

Kasten 1

Literaturhinweise

- Aepli, D., Hotz, C., Hugentobler, V. & Theiss, R.: Die Situation der Ausgesteuerten. Verlag Paul Haupt, Bern, 1996.
- Aepli, D., Hoffmann, B. & Theiss, R.: Ausgesteuerte in der Schweiz. Verlag Paul Haupt, Bern, 1998.
- Aepli, D.: Die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz – Die dritte Studie. Verlag Paul Haupt, Bern, 2000.
- Aepli, D., Kälin, R., Ott, W. & Peters, M.: Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose. Forschungsprojekt des Schweizerischen Nationalfonds im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 45 «Probleme des Sozialstaats». Zürich/Chur, Verlag Rüegger, 2004.
- Aepli, D.: Die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz – Vierte Studie im Auftrag der Arbeitslosenversicherung. Bern, seco, 2006.
- Curti, M. & Fontaine, P.: Aussteuerung: eine komplexe Realität. In: Die Volkswirtschaft, Nr. 10, Oktober 1999.

Arbeitsmarktliche Massnahmen und ihre Wirkung: Ein Diskurs

Die beiden Spritzenvertreter der Arbeitgeber und Gewerkschaften ziehen im Gespräch eine positive Bilanz und bestätigen auch aufgrund ihrer persönlichen Eindrücke die in den Studien aufgezeigte Effizienzsteigerung der öffentlichen Stellenvermittlung in den letzten Jahren. Fürs gute Abschneiden entscheidend seien – nebst der professionellen Arbeit der RAV-Berater – insbesondere der bewährte schlanke Leistungsauftrag an die Kantone sowie der liberale Arbeitsmarkt. Als Schwachstelle sehen beide Vertreter das da und dort fehlende Vertrauen der Arbeitgeber gegenüber den RAV aufgrund von schlechten Beratungsleistungen in den Erstkontakten.



Thomas Daum
Direktor, Schweizerischer Arbeitgeberverband, Zürich



Dr. Serge Gaillard
Geschäftsleitender Sekretär, Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB), Bern

Die Volkswirtschaft: *Wie funktioniert Ihrer Meinung nach die öffentliche Arbeitsvermittlung mit den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV)? Sind grundlegende Weichenstellungen notwendig?*

Gaillard: Die Studien bestätigen unseren Eindruck, dass seit den Neunzigerjahren erhebliche Fortschritte in der Vermittlungseffizienz realisiert wurden und die Unterschiede zwischen den RAV geringer geworden sind. Es war also richtig, den RAV mit den Leistungsaufträgen nur wenige und dafür klare Zielsetzungen zu geben. Hauptaufgabe ist, die Stellensuchenden möglichst schnell wieder ins Erwerbsleben zu integrieren und Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden.

Verbesserungsmöglichkeiten sehe ich besonders bei der Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern. Viele Unternehmen nehmen die Hilfe der RAV nicht in Anspruch, weil sie sich keine Vorteile davon erwarten oder gar weil sie schlechte Erfahrungen mit Zuweisungen von Personen gemacht haben. Daran gilt es noch zu arbeiten.

Daum: Auch aus Arbeitgebersicht funktioniert das System der öffentlichen Arbeitsvermittlung heute recht gut. Selbstverständlich gibt es noch Schwachstellen. Herr Gaillard hat zu Recht auf den kritischen Punkt aufmerksam gemacht, nämlich auf die teilweise fehlende Akzeptanz der RAV bei den Arbeitgebern. Aber auch hier stelle ich eine Verbesserung fest: Je qualifizierter die ersten Kontakte mit dem RAV sind, desto besser ist in der Folge die Akzeptanz. Arbeitgeber, die gute Erfahrungen gemacht haben, sind auch eher bereit, einmal einen Flop hinzunehmen und Verständnis für die schwierige Aufgabe der Vermittlung von Arbeitslosen aufzubringen. Das Gefühl, die Arbeitgeber hätten quasi eine Alibi-Funktion zu erfüllen, kommt dort auf, wo die Erstkontakte negativ waren, weil völlig ungeeignete Zuweisungen erfolgten. Arbeitgeber, die beim ersten Kontakt nicht gut beraten wurden, lassen sich kaum mehr auf Kontakte mit den RAV ein.

Die Volkswirtschaft: *Ist die Qualität der Beziehung RAV-Berater/Arbeitgeber in den letzten Jahren für den Vermittlungserfolg noch wichtiger geworden? Und wie lässt sich diese Beziehung allenfalls verbessern?*

Gaillard: Mir scheint, dass die Zusammenarbeit zwischen RAV und Unternehmen in der Tat an Bedeutung gewonnen hat und noch gewinnen wird, und zwar wegen der Personenfreizügigkeit mit der EU. Heute ist es für die Unternehmen sehr leicht, eine Person aus dem Ausland einzustellen oder sich von einem Büro vermitteln zu lassen. Die Kooperation von RAV und Arbeitgebern muss sicherstellen, dass zuerst Personen aus dem Inland vermittelt werden. Da braucht es die Zusammenarbeit der Unternehmen.

Daum: Ich bin nicht sicher, ob die Personenfreizügigkeit dabei eine Rolle spielt. Ich sehe eher einen generelleren Grund: Die Arbeitgeber sind in den letzten Jahren unter ständig zunehmenden Kosten- und Zeitdruck geraten und können es sich gar nicht leisten, mit den RAV nach dem System von «Trial an Error» zusammenzuarbeiten.

Wie die Studien zeigen, steht und fällt ein grosser Teil des Erfolgs mit der Qualität der RAV: Je flacher die Hierarchie, je besser die Motivation. Und je näher die RAV-Leiter selbst am Arbeitsmarkt präsent sind, desto besser die Ergebnisse. Grosse Organisationen mit vielschichtigen Hierarchien, wo der einzelne Mitarbeiter relativ weit weg von seinen Kunden – sprich: den Arbeitgebern – ist, kommen nicht zum Erfolg.

Gaillard: Gerade weil schlanke Organisationen für den Erfolg so wichtig sind, wäre es falsch, jetzt den RAV neue Auflagen zu machen. Das Ziel muss die rasche und dauerhafte Wiederintegration bleiben. Allenfalls könnten die Gewichte der einzelnen Zielindikatoren noch verbessert werden.

Die Volkswirtschaft: *Die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) kosten rund 600 Mio. Franken pro Jahr. Lohnt sich diese aufgewendete Summe?*

Daum: Die Arbeitssuchenden müssen heute eine aktive Rolle einnehmen und können sich nicht einfach unter Vorweisung von einigen Alibi-Bewerbungen einen Check abholen. Dieses Prinzip ist für das Funktionieren des Gesamtsystems sehr wichtig. Selbstverständlich muss die Effizienz des Mitteleinsatzes immer wieder überprüft werden und allenfalls der Mitteleinsatz angepasst werden. Doch den ganz grossen Spareffekt sehe ich bei den AMM nicht.



Bild: Poffet

Daum: «Die Arbeitssuchenden müssen heute eine aktive Rolle einnehmen und können sich nicht einfach unter Vorweisung von einigen Alibi-Bewerbungen einen Check abholen. Dieses Prinzip ist für das Funktionieren des Gesamtsystems sehr wichtig.»

Gaillard: In der ersten Welle der Evaluationen waren die Resultate bezüglich AMM noch klar negativ. Im Wesentlichen hiess es damals, die Arbeitslosen würden besser in der Zeit der AMM eine Stelle suchen. Die neuen Studien fallen doch deutlich differenzierter aus. Ich glaube, dass es keine AMM gibt, von der man sagen kann, sie sei immer schlecht oder immer gut. Vielmehr kommt es darauf an, dass die Massnahme gezielt dann eingesetzt wird, wenn die Wahrscheinlichkeit gross ist, dass dadurch die Vermittlungschancen erhöht werden. Auch hier glaube ich, dass die heutigen Steuerungsmechanismen die richtigen sind: Wir lassen den Kantonen mit dem Festlegen eines Globalbudgets die maximale Freiheit, diese zu nutzen.

Daum: Wie die Studien klar zeigen: Jede Massnahme hat für jedes Alterssegment eine andere Wirkung. Die Wirkung einer Massnahme hängt zudem davon ab, wo die betroffene Person eine Stelle sucht: in einer Grossagglomeration oder auf dem Land, in einer stark vom Finanzsektor geprägten Region oder in einem industriellen Umfeld. Deshalb gibt es auch aus der Sicht der Arbeitgeber keinen Bedarf, an den heutigen flexiblen Steuerungsmechanismen etwas zu ändern.

Die Volkswirtschaft: *Was halten Sie von der Empfehlung, dass ein frühzeitiger Einsatz von Massnahmen zur Aktivierung des Stellensuchenden der Haupterfolgssfaktor ist? Kann und soll die Aktivierung noch beschleunigt werden?*

Daum: Auch dieses Resultat ist nicht überraschend. Interessant wäre es allerdings zu wissen, wie eine beschleunigte Aktivierung unter unterschiedlichen Arbeitsmarktbedingungen – also bei niedrigerer und höherer Arbeitslosigkeit – wirken würde. Grundsätz-

lich soll die Wiedereingliederung möglichst rasch und prioritär angegangen werden.

Gaillard: Die Frühaktivierung heisst ja nicht, sofort eine AMM anzuwenden. Sondern sie bedeutet, dass es sehr schnell zu einem Beratungsgespräch kommt und die beste Strategie festgelegt wird, um den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Schnelle Beratungsgespräche sind vor allem für Jugendliche wichtig, die der Stellensuche relativ hilflos gegenüberstehen oder die Schwierigkeiten und den Aufwand unterschätzen, der für die Stellensuche notwendig ist. Bewährt haben sich auch die Motivationssemester für Schulabgänger. Es wäre schade, wenn deren Attraktivität durch eine Kürzung der Unterstützungsbeiträge verringert würde. Arbeit muss sich lohnen.

Daum: Die Arbeitssuchenden brauchen sofort jemanden, der sie coacht, beobachtet, kontrolliert und – das sollte eigentlich die Stärke der RAV sein – den Know-how-Transfer bezüglich des Arbeitsmarktes sowie der Bewerbung sicherstellt. Dies ist bei vielen ja verständlicherweise das Defizit, das gedeckt werden muss. Hier abzuwarten, kann längerfristig sehr nachteilige Folgen haben.

Die Volkswirtschaft: *In den makroökonomischen Studien wurden positive Effekte der Beschäftigungsprogramme ausgewiesen. Haben die Beschäftigungsprogramme gemäss Ihrer Einschätzung eher eine abschreckende Wirkung (Droheffekt)? Oder erleichtern sie den Arbeitnehmenden eher den Einstieg in den Arbeitsmarkt?*

Daum: Beides ist der Fall. Eine der Studien führt das sehr schön aus. Je nach Situation überwiegt das eine oder das andere. Ich würde allerdings weniger von einer Drohung sprechen als vielmehr von einer Motivation. Auch die Abwehr von Unannehmlichkeiten kann ja eine Motivation sein. Es braucht einen gewissen Druck; das ist nur menschlich. Wir kennen das auch aus anderen Zusammenhängen. Beispielsweise können Verlängerungen der Kündigungsfristen in Sozialplänen kontraproduktiv sein.

Gaillard: Bezeichnend ist, dass in der ersten Welle der Evaluation die Beschäftigungsprogramme von allen Massnahmen das schlechteste Resultat erzielt haben. Das hat sich jetzt deutlich zum Besseren gewendet. Offensichtlich wurde aus den Fehlern gelernt. Früher war man ein Jahr lang in einem Beschäftigungsprogramm gefangen. Heute wird periodisch überprüft, ob die Massnahme noch sinnvoll oder ob der Zweck erfüllt ist. Zudem wird während des Programms Zeit für die Stellensuche eingeräumt. Viele Beschäftigungsprogramme übernehmen gar die Betreuung während der Stellensuche. Das ist zwar umstritten, von mir



Bild: Poffet

Gaillard: «Gerade weil schlanke Organisationen für den Erfolg so wichtig sind, wäre es falsch, jetzt den RAV neue Auflagen zu machen. Das Ziel muss die rasche und dauerhafte Wiederintegration bleiben. Allenfalls könnten die Gewichte der einzelnen Zielindikatoren noch verbessert werden.»

aus gesehen aber eine gute Lösung. Ein Beschäftigungsprogramm sollte, wenn möglich, in eine Beschäftigung münden.

Dass der Droheffekt eine Rolle spielt, mag plausibel sein. Die Vermittelbarkeit von Personen zu testen, kann unter Umständen auch angezeigt sein. Wenn jedoch Personen gegen ihren Willen einem Beschäftigungsprogramm zugewiesen werden, kann darunter das Programm als ganzes Schaden nehmen und an Effizienz einbüßen.

Daum: Ich halte es schon für wichtig, dass die Betroffenen nicht davon ausgehen können, Geld zu kassieren, ohne dafür etwas zu tun. Dieses Thema kam seinerzeit auch bei der Anwendung besonderer Wiedereinstiegsbestimmungen für Frauen im Rahmen der Personenfreizügigkeit zur Sprache. Mit einer konsequenten Zuweisungspraxis wurden damals negative Effekte vermieden.

Die Volkswirtschaft: *Ist Ihrer Meinung nach die öffentliche Stellenvermittlung der richtige Ort, um Weiterbildung oder Umschulung zu machen?*

Gaillard: Bildungsprogramme sind dann wirksam, wenn sie gezielt eingesetzt werden. Bei Jugendlichen steht wahrscheinlich eher die Beschäftigung mit Motivationssemestern und Praktika im Vordergrund. Bei Älteren kann es jedoch sehr wichtig sein, schon vorhandene Qualifikationen aufzufrischen. Auch Wiedereinsteigerinnen müssen die technologische Entwicklung – etwa Computerprogramme – nachholen, die sich in der Zeit abgespielt hat, als sie nicht erwerbstätig waren. Ich halte auch Sprachprogramme für Ausländerinnen und Ausländer für sinnvoll, weil die Sprachkompetenz für sie besonders wichtig ist.

Es war hingegen richtig zu sagen, dass Weiterbildung nicht die primäre Aufgabe der ALV sein kann. Wichtig in diesem Zusammenhang ist ein Recht auf Weiterbildung – möglichst in Gesamtarbeitsverträgen geregelt. Das ist wichtig, damit die Leute sich regelmässig weiterbilden und periodisch eine Lagebeurteilung vorgenommen wird.

Daum: Die eigentliche Weiterbildung ist in der Tat nicht Aufgabe der ALV. Die ALV kann nur Schulungen anbieten, deren Ziele relativ kurzfristig erreichbar sind.

Wenn Sie mit Arbeitgebern und Arbeitslosen sprechen, betrifft die Kritik am ganzen System der RAV und der AMM am häufigsten das so genannte «Kürsliwesen». Es scheint also kein Zufall zu sein, dass in den wissenschaftlichen Studien gerade dieser Bereich der AMM schlecht wegkommt.

Herr Gaillard betont das Recht auf Weiterbildung, ich die Pflicht. Die Arbeitsmarktfähigkeit zu erhalten, ist primär die Aufgabe des Einzelnen. Die Arbeitgeber leisten mit betrieblichen Schulungen einen wichtigen Beitrag und können darüber hinaus unterstützend wirken.

Gaillard: Die Arbeitgeber müssen ein Interesse haben, dass das Personal vielseitig einsetzbar ist; das erleichtert auch die Flexibilität bei strategischen Entscheiden und bei wirtschaftlichen Problemen. Ältere Arbeitnehmende sollten ebenfalls das Recht haben, sich regelmässig weiterzubilden, um auch noch nach 50 mit den neuen Entwicklungen Schritt halten zu können.

Die Volkswirtschaft: *Die Bass-Studie lokalisiert ein Diskriminierungspotenzial zu Ungunsten ausländischer Arbeitnehmender und anerkennt, dass die Bekämpfung der Diskriminierung von Ausländerinnen und Ausländern eine übergeordnete Querschnittsaufgabe ist. Welche Rolle kann und soll hier die öffentliche Arbeitsvermittlung übernehmen?*

Daum: Diese Aussage ist in der Tat beunruhigend. Ich habe aufgrund von vielen Gesprächen mit Unternehmern und Personalverantwortlichen den Eindruck, dass es hier nicht um eine direkte Diskriminierung geht. Mir scheint eher, dass Vorurteile bezüglich Qualifikation und Ähnlichem im Spiel sind, also eine indirekte Diskriminierung. Man hat ein Bild des Ausländers, der die Sprache nicht kann und die Qualifikation nicht mitbringt, und lässt sich zu stark davon leiten, sodass auch solche Ausländer, die eigentlich gut qualifiziert sind, darunter fallen. An eine bewusste Diskriminierung von Ausländern glaube ich aber nicht.

Gaillard: Für uns das Beunruhigendste ist, dass gemäss Studien offenbar die Chance, die Arbeitslosigkeit zu verlassen, nach Nationali-

tät stark unterschiedlich ist. Offenbar besteht also doch eine Art Diskriminierung seitens der Arbeitgeber. Was das RAV hier tun kann, ist, das Vertrauensverhältnis zu den Arbeitgebern zu stärken.

In der Studie wird vermutet, dass auch die RAV-Beraterinnen und -Berater ihre Klienten nach Nationalität unterschiedlich behandeln. Eine mögliche Lösung dafür wäre, dass in die RAV-Teams gezielt Personen der zweiten Generation oder mit Migrationshintergrund integriert werden. Allerdings ist unbedingt der Fehler zu vermeiden, dass diese Personen dann ausschliesslich die Migranten betreuen.

Die Volkswirtschaft: *Die Studie «Die Situation der Ausgesteuerten» weist auf die steigende Anzahl Personen hin, die auf Sozialhilfe als Quelle zur Finanzierung des Lebensunterhalts angewiesen sind. Was kann die ALV allenfalls hier tun?*

Gaillard: Es macht keinen Sinn, die Bezugsdauer der Arbeitslosenentschädigung weiter zu verkürzen und damit die Leute einfach der Sozialhilfe zuzuschieben. Die RAV müssen aber alles daran setzen, Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden; die Vermittlung wird mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit schwieriger. Die RAV sollten sich dabei auch um Personen mit mehrfachen Handicaps kümmern. Dazu verfügt die ALV über viele mögliche Instrumente, so zum Beispiel die Einarbeitungszuschüsse: Ein Teil des Lohns wird in der ersten Zeit von der ALV übernommen; im Gegenzug leistet der Arbeitgeber gewisse Integrationshilfen. Ziel ist es, dass die Person am Ende der Einarbeitungszeit fähig ist, die Tätigkeit auszuüben.

Daum: Auch hier stellt sich letztendlich wieder die Frage nach der Zuständigkeit der ALV im Verhältnis zur Sozialhilfe. Sicher haben auch die RAV mit Personen zu tun, deren Arbeitslosigkeit mehrere Ursachen hat. Wenn aber die nicht arbeitsmarktspezifischen Gründe immer mehr überwiegen – und das ist bei manchen Langzeitarbeitslosen und Ausgesteuerten der Fall –, ist meines Erachtens die Zuständigkeit der ALV erschöpft. Hier setzt auch die Diskussion mit der Bezugsdauer ein. Grundsätzlich sollte sich der oder die Arbeitslose nicht im falschen System befinden.

Die Volkswirtschaft: *Gegenwärtig ist die Lage auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich sehr gut. Wie beurteilen Sie die Lage mittelfristig? Wo sehen Sie allenfalls Probleme auf uns zukommen? Und wie soll diesen begegnet werden?*

Gaillard: Gewisse Leute sagen, wir hätten schon Vollbeschäftigung. Ich denke, das ist noch nicht der Fall. Die Arbeitslosigkeit ist für

schweizerische Verhältnisse immer noch relativ hoch. Wir haben sehr viele Jugendliche, die noch in Warteschlangen sind und Teilzeitbeschäftigte, die mehr arbeiten möchten. Es besteht also ein erhebliches Potenzial an Personen, die erwerbstätig sein möchten und zunehmend erwerbstätig sind. Die Beschäftigung steigt dieses Jahr um etwa 30 000 bis 40 000 Personen. Die gegenwärtige Konjunktur- und Geldpolitik lässt – im Gegensatz zu den Neunzigerjahren – mehr Wachstum zu, solange es nicht inflationär ist. Wir haben heute die Chance, die Arbeitslosigkeit relativ schnell herunter zu bringen und all diesen Menschen, die arbeiten möchten, eine Arbeit zu bieten. Dazu braucht es die Mithilfe der Unternehmen, auch mal eine Person einzustellen, die in der Anfangszeit eine gewisse Hilfe braucht.

Daum: Es ist richtig, dass immer noch eine erhebliche Gruppe von Menschen eine Arbeit aufnehmen oder das Pensum erhöhen will. Ob man von einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt sprechen will oder nicht, überlasse ich den Ökonomen. Die arbeitsmarktökonomischen Unterschiede zwischen der Schweiz und dem Ausland haben sich etwas verringert. Zwar haben wir bedeutend tiefere Arbeitslosenquoten als das umliegende Ausland. Aber Verhältnisse, wie sie bei uns Anfang der Neunzigerjahre mit einer Arbeitslosigkeit von 0,7% herrschten, sind wohl endgültig passé. Ich halte es für schwierig, unter 2% zu kommen. Diese Zahl schreckt mich allerdings dann nicht, wenn die Dauer der Arbeitslosigkeit zurückgeht. Das würde mit der Erwartung übereinstimmen, dass der zeitweilige «Mismatch» zwischen den Kompetenzprofilen und den Anforderungsprofilen auf dem Arbeitsmarkt in einer sich schnell wandelnden Gesellschaft zunimmt.

Nicht zuletzt dank des liberalen Arbeitsmarkts ist es Ende der Neunzigerjahre gelungen, bei der Arbeitslosenquote die Wende zu schaffen, viel besser als etwa in Deutschland oder Frankreich, wo einmal angestelltes Personal fast ewig auf der «Payroll» bleibt. Die Flexibilität der schweizerischen Arbeitsmarktordnung wird dazu beitragen, die Arbeitslosigkeit hierzulande vergleichsweise tief zu halten. Deshalb müssen wir auch in Zukunft zum liberalen Arbeitsmarkt Sorge zu tragen.

Die Volkswirtschaft: *Meine Herren, wir danken Ihnen für das Gespräch.* ■

*Gesprächsleitung und Redaktion:
Geli Spescha, Chefredaktor «Die Volkswirtschaft»
Aufzeichnung des Gesprächs:
Simon Dällenbach, Redaktor «Die Volkswirtschaft»*