

Die gesamtschweizerische Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Mit der unter dem Druck einer schnell wachsenden Arbeitslosenzahl erfolgten zweiten Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes von 1995 hat die Schweiz einen radikalen Paradigmenwechsel in der Arbeitsmarktpolitik vollzogen. Der Übergang von einer passiven zu einer aktiven, die Integrationschancen der Stellensuchenden verbessernden Arbeitsmarktpolitik bedingte gleichzeitig die Schaffung neuer Instrumente. Dazu zählen namentlich die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und ein breites Angebot von arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM). Da diese Arbeitsmarktinstrumente mit zum Teil erheblichen Kosten verbunden sind, stellt sich legitimerweise die Frage nach deren Wirksamkeit. Mittels Evaluationensanalysen können Anhaltspunkte gewonnen werden, wie die Massnahmen für die Zukunft besser auszugestalten sind und wie die Mittel effektiver eingesetzt werden können. In diesem Beitrag werden die Rahmenbedingungen der kürzlich abgeschlossenen Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik und die grundsätzliche Problematik von Wirkungsanalysen skizziert sowie einige zentrale Ergebnisse zusammengefasst.¹

Mit Beschluss vom 6. November 1996 entschied der Bundesrat, die auf 1. Januar 1997 in Kraft gesetzten Arbeitsmarktinstrumente des revidierten Arbeitslosenversicherungsgesetzes durch verwaltungsunabhängige, neutrale Stellen evaluieren zu lassen. Im Dezember 1996 stimmte die Aufsichtskommission der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung der Finanzierung eines Evaluationsprogrammes zu. Das Ziel dieses Evaluationsauftrages bestand in der Bereitstellung gesamtschweizerischer Ergebnisse zur Wirksamkeit einiger ausgewählter Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Insbesondere war vorgesehen i) eine Wirkungsanalyse der Beschäftigungsprogramme, der Weiterbildungs- und Umschulungsmassnahmen (zwei Untergruppen der arbeitsmarktlichen Massnahmen, AMM) sowie der Zwischenverdienstregelung durchzuführen und ii) die Auswirkungen der Errichtung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) auf die Wirksamkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung zu untersuchen. Der Evaluationsauftrag wurde in fünf Teilprojekte gegliedert, welche an universitäre und ausseruniversitäre Forschungsinstitute vergeben wurden (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Die Auftragnehmer

Forschungsteam	Titel
Prof. G. Sheldon	Die Auswirkung der Errichtung von Regionalen Arbeitsvermittlungszentren auf die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung
R. Lalive d'Épinay und Prof. J. Zweimüller	Arbeitsmarktliche Massnahmen, Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung und die Dauer der Arbeitslosigkeit: Ergebnisse einer Evaluationsstudie
PD M. Gerfin und Prof. M. Lechner	Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen in der Schweiz
A. Martinovits-Wiesendanger und D. Ganzaroli, GfS-Forschungsinstitut	Panelbefragungen bei Massnahmenteilnehmern. Wirkungsmessung bei Gastgewerbe-Mieterkuren und Einsatzprogrammen

¹ Wir danken den Herren Dr. S. Gaillard (SGB), X. Schnyder von Wartensee (SBV) und M. Marti (Arbeitsamt Kanton Obwalden und Vertreter der Kantone) als Mitglieder der Begleitgruppe für ihre kritischen Hinweise zu den verschiedenen Teilprojekten.

	/Winwordkursen und Einsatzprogrammen
T. Bauer, B. Baumann, K. Künzi, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS)*	Zwischenverdienst für Arbeitslose. Ein sinnvolles Instrument kann noch verbessert werden.

*) Die Zusammenfassung der Studie vom Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) ist bereits in der Volkswirtschaft 11/99 erschienen.

Ziele der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Hauptzielsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist die möglichst *rasche und nachhaltige Wiedereingliederung* Arbeitsloser in den Erwerbsprozess. Die Wirkungen sind daher prioritär an den beiden Zielsetzungen „Geschwindigkeit“ und „Nachhaltigkeit“ der Wiedereingliederung zu messen. Gleichzeitig verfolgt die Arbeitsmarktpolitik als instrumentelles Ziel die Förderung und Erhaltung der Vermittlungsfähigkeit der Stellensuchenden. Dabei ist zu beachten, dass zwischen diesen Zielen ein gewisser trade-off besteht. Während das Ziel der raschen Wiedereingliederung auf eine kurzfristige Wirkung aus ist, soll mit dem Ziel der nachhaltigen Wiedereingliederung eine mittel- bis langfristige Wirkung herbeigeführt werden. Mit der gleichwertigen Gewichtung dieser Ziele soll vermieden werden, dass ein Stellensuchender zwar rasch in den regulären Erwerbsprozess zurückkehrt, aber später wiederholt arbeitslos wird.

In Übereinstimmung mit den Zielsetzungen sind ebenfalls die Wirkungen der arbeitsmarktlichen Instrumente in kurz-, mittel- und langfristiger Hinsicht zu unterscheiden. In der Regel benötigen diejenigen Massnahmen mehr Zeit, die eine mittel- bis längerfristige Wirkung erzielen sollen, während auf kurzfristige Effekte abzielende Massnahmen weniger lange dauern. So stellt beispielsweise ein mehrmonatiger Sprachkurs für einen Stellensuchenden eine Bildungsinvestition für das ganze spätere Erwerbsleben dar, die sich unter Umständen erst nach einigen Jahren ausbezahlt macht. Hingegen soll etwa mit einem relativ kurz dauernden Computerkurs eine entsprechend rasche Wirkung erzielt werden.

Zusätzlich zu den primären Effekten entfalten einige AMM auch positive *Nebenwirkungen*. Die Teilnahme an einer AMM kann beispielsweise einen günstigen Einfluss auf das physische und psychische Wohlbefinden der Stellensuchenden haben. Diese Effekte sind deshalb wichtig, weil die Erfahrung zeigt, dass eine längere Arbeitslosigkeitsdauer für die Betroffenen oft mit einer Demotivation und Abnahme ihres Selbstwertgefühls einhergeht. In solchen Fällen kann die Teilnahme an einer Massnahme zur Stärkung des Selbstvertrauens der Stellensuchenden beitragen und deren Vermittlungsfähigkeit günstig beeinflussen. Nicht zu unterschätzen ist letztlich auch, dass insbesondere die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung eine geordnete Tagesstruktur bieten, was sich gerade bei Schwervermittelbaren förderlich auf den Erhalt der grundlegenden Schlüsselqualifikationen auswirken kann.

Wirkungsanalyse der AMM

Die erwähnten Ziele und Wirkungen lassen sich auf verschiedene Arten operationalisieren. Denkbar ist beispielsweise, dass das Einkommen oder die Art des Arbeitsvertrages bei einer Wiederanstellung, die Rücklaufquote in die Arbeitslosigkeit oder die Qualität der neuen Anstellung von Stellensuchenden untersucht werden. Im Rahmen der durchgeführten Evaluation hat man sich vorwiegend auf die Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit und auf die damit verbundenen Verkürzungseffekte der Arbeitslosigkeit durch die AMM als Erfolgsindikator konzentriert. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass sich dieser Indikator relativ leicht operationalisieren und quantifizieren lässt. Gleichzeitig muss jedoch betont werden, dass mit dieser Fokussierung andere, ebenso wichtige Wirkungsdimensionen vernachlässigt werden.

Auch wenn als Wirkungsindikator allein ein erfolgreicher Stellenantritt betrachtet wird, bleibt die kausale Wirkungsanalyse einer Massnahme eine komplexe Angelegenheit, weil die Differenz zwischen dem Erfolgsindikator mit und ohne Massnahme nicht beobachtbar ist. So

kann zwar gemessen werden, wie hoch die Wiederbeschäftigungschance zu verschiedenen Zeitpunkten für eine Person ist, die an einer Massnahme teilnimmt. Es kann aber nicht gleichzeitig gemessen werden, wie hoch die Beschäftigungschancen gewesen wären, wenn die gleiche Person nicht an der Massnahme teilgenommen hätte. Durch Bildung einer Kontroll- oder Referenzgruppe bestehend aus Nichtteilnehmern, die anschliessend mit der Teilnehmergruppe verglichen wird, kann die Differenz zwischen dem Erfolgsindikator in beiden Fällen zwar festgestellt werden.² Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass die Personen in der Referenzgruppe in ihren Eigenschaften (Geschlecht, Alter, Nationalität, Vermittelbarkeit usw.) mit denjenigen von Teilnehmern möglichst übereinstimmen. Damit soll vermieden werden, dass die gemessene Wirkung einer Massnahme durch die Zusammensetzung (z.B. nur leicht vermittelbare Stellensuchende) der Teilnehmergruppe verfälscht wird (Selektionsproblem). Die Schwierigkeit einer kausalen Wirkungsanalyse besteht folglich darin, den ausschliesslich auf die Teilnahme an einer Massnahme zurückzuführenden Effekt auf die Suchdauer bzw. die Beschäftigungschance zu isolieren. Ein weiteres Problem der kausalen Analyse von AMM-Wirkungen ergibt sich bei der Bestimmung des Zeitpunktes, ab welchem die Wirkung gemessen werden soll. Die Studien gehen alle davon aus, dass eine Wirkung unmittelbar bei Aufnahme einer AMM einsetzt.³ Dieses Vorgehen erlaubt zwar die Berechnung des Nettoeffektes einer Massnahmenteilnahme im Vergleich zur Nichtteilnahme. Eine Konsequenz davon ist jedoch, dass ein Unterbruch oder sogar Abbruch einer Massnahme infolge eines Stellenantritts als Erfolg zählt. Wird der raschen Wiedereingliederung höhere Priorität als der Dauerhaftigkeit eingeräumt, ist ein Abbruch einer Massnahme durchaus wünschenswert, andernfalls dies als Misserfolg zu werten ist. Abermals stellt sich deshalb in diesem Zusammenhang die Frage nach der Gewichtung der Ziele. Zudem kann man typischerweise feststellen, dass die Suchanstrengung während des Besuches einer Massnahme nachlässt, was dazu führen kann, dass länger dauernde Massnahmen in der Beurteilung tendenziell schlechter wegkommen.

Die wichtigsten Ergebnisse der AMM-Evaluation

Es muss vorausgeschickt werden, dass die Evaluationen der AMM nur die kurzfristigen Wirkungen adäquat berücksichtigen konnten. Der im Zusammenhang mit der Teilrevision der Arbeitslosenversicherung (AVIG) erlassene Leistungsauftrag an die Kantone sah nämlich die Errichtung der RAV bis spätestens Ende 1997 vor. Der Beginn des Beobachtungszeitraumes konnte daher frühestens auf Januar 1998 angesetzt werden. Andererseits schränkte die Vorgabe, spätestens drei Jahre nach dem Inkrafttreten des zweiten Teils der AVIG-Revision die Evaluationsergebnisse vorzustellen, den Beobachtungszeitraum auf Ende Herbst 1999 ein. Unter diesen Umständen konnten die Wirkungen nur bis maximal ein Jahr nach Teilnahme an einer Massnahme untersucht werden. Gegenstand der Wirkungsanalyse bildeten deshalb ausschliesslich Massnahmen, die im Verlauf des Jahres 1998 durchgeführt wurden. Ausserdem hat man sich auf die anteilmässig wichtigsten AMM beschränkt (siehe Kasten 1).

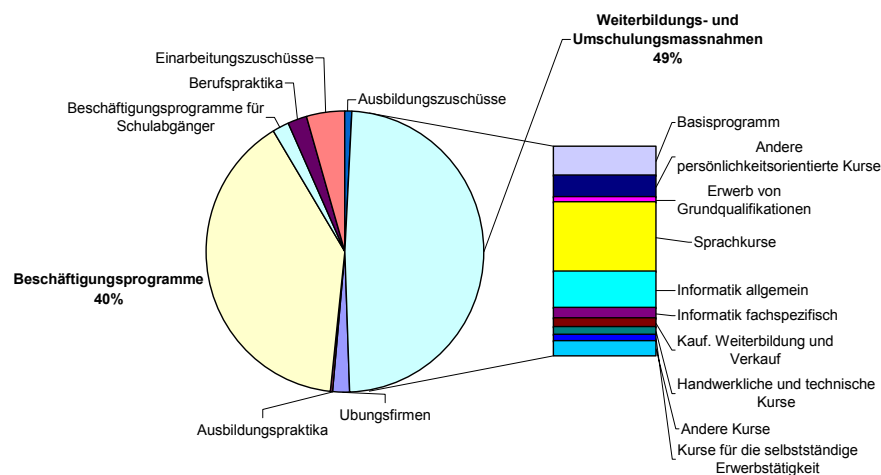
² In der Literatur gibt es verschiedene Verfahren Vergleichsgruppen zu bilden und für die Teilnehmereigenschaften zu kontrollieren. So werden etwa in den USA vielfach Experimente durchgeführt. In den hier vorgestellten Studien wurden durchwegs ökonometrisch, statistische Verfahren angewandt. Die Studien unterscheiden sich aber in den angewandten Methoden.

³ Alternativ ist es möglich, den Wirkungsbeginn bereits bei Eintritt in die Arbeitslosigkeit anzusetzen oder erst nach Ende einer Massnahme.

Kasten 1: Die evaluierten AMM

Im Jahr 1998 wurden 10'248 Jahresplätze an Weiterbildungs- und Umschulungsmassnahmen (Weiterbildungs- und Umschulungskurse, Ausbildungspraktika, Übungsfirmen) und 19'368 Jahresplätze in Beschäftigungsmassnahmen (vorübergehende Beschäftigung, Motivationssemester, Berufspraktika und Einarbeitungszuschüsse) bereitgestellt. Die Auswahl der zu evaluierenden Massnahmenkategorien erfolgte aufgrund der durchschnittlichen monatlichen Anzahl Teilnehmer. So fielen neben den Beschäftigungsmassnahmen bei den Weiterbildungsmassnahmen die Persönlichkeits-, die Sprach- und Informatikkurse und fachspezifische Massnahmen am stärksten ins Gewicht. Die untersuchten arbeitsmarktlichen Instrumente machten damit nahezu 90% der insgesamt angebotenen Massnahmen aus. Obwohl die Zwischenverdienstregelung keine AMM im eigentlichen Sinn ist, kommt ihr in der Schweiz eine grosse Bedeutung zu. Diese zahlenmässige Bedeutung rechtfertigte es daher, die Zwischenverdienstregelung separat in die Evaluation aufzunehmen.

Grafik 1: Durchschnittliche monatliche Teilnehmerzahlen an AMM (1998)



Quelle: seco, Arbeitsmarktstatistiken, besondere Auswertungen. Anmerkung: Personen, welche von Pendlerkostenbeiträgen, Beiträgen an Wochenaufenthalter sowie der Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit profitiert haben, sind in dieser Grafik nicht berücksichtigt. Mehrfachzählungen sind möglich.

Programme zur vorübergehenden Beschäftigung

Gemäss der Studie von Lalive d'Epina y und Zweimueller schneiden die Beschäftigungsprogramme eher positiv ab. Der Effekt auf die Stellenantrittsrate nach Beendigung eines Programmes ist für alle Gruppen- mit Ausnahme der Schweizer Männer - positiv und signifikant. Das GfS-Forschungsinstitut findet ähnlich günstige Ergebnisse, dagegen gelangen Gerfin und Lechner zu einer deutlich negativen Einschätzung der Beschäftigungsprogramme. Ihnen zufolge führen die privaten und öffentlichen Beschäftigungsprogramme zu einer signifikanten Verlängerung der Arbeitslosigkeitsdauer.

Umschulungs- und Weiterbildungsmassnahmen

Hier zeigt sich sowohl gemäss Lalive d'Epina y und Zweimüller als auch Gerfin und Lechner ein sehr differenziertes Bild. Einerseits sind die Wirkungen auf die Beschäftigungschancen *während* der Teilnahme eher negativ oder nicht signifikant, andererseits scheinen diese Massnahmen *nach* der Teilnahme einen tendenziell positiven, wenn auch nicht immer signifikanten Effekt zu zeitigen. Dabei finden sich zum Teil erhebliche Unterschiede zwischen den unterschiedlichen Kursarten und den untersuchten Teilnehmergruppen. So erweisen sich etwa die Weiterbildungsmassnahmen bei Schweizer Frauen als besonders wirksam, während dies bei Männern kaum der Fall ist. Die Ergebnisse des GfS-Forschungsinstitutes deuten in dieselbe Richtung. Zusätzlich findet das GfS-Institut, dass das Angstempfinden bei Teilnehmern über die Zeit abnimmt. Auch scheinen Teilnehmer längere Zeit nach Massnahmenende eine bedeutend höhere Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit aufzuweisen als Nichtteilnehmer. Ausserdem stellt das GfS-Forschungsinstitut fest, dass gerade im Bereich der Informatikkurse die Qualität der neuen Stelle oft besser ist als vor der Arbeitslosigkeit.

Zwischenverdienst

Gerfin und Lechner haben zusätzlich die Wirkungen des Zwischenverdienstes evaluiert, wobei ihnen zufolge dieser von allen untersuchten Massnahmen am besten abschneidet. Die grösste Wirkung zeigt sich bei Personen mit langer Arbeitslosigkeitsdauer, geringer Qualifikation und schlechter Vermittelbarkeit, bei leicht Vermittelbaren ist dagegen kaum eine Wirkung auszumachen. Mit dieser Einschätzung bestätigen Gerfin und Lechner die bereits vorwiegend positiv ausgefallene Evaluation der Zwischenverdienstregelung durch das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS).

Bemerkenswert ist, dass Lalive d'Epina y und Zweimüller einen sogenannten „Systemeffekt“ registrieren, der sich in einer erhöhten Stellenantrittsrate nach rund 150 bezogenen Taggeldern manifestiert. Da ein über 150 Tage hinausgehender Arbeitslosenentschädigungsanspruch mit der Teilnahme an einer AMM gekoppelt ist, interpretieren sie diesen Systemeffekt dahingehend, dass Stellensuchende nach Ausschöpfung der normalen Taggelder ihre Suchanstrengung intensivieren oder eher bereit sind ein Stellenangebot anzunehmen, anstatt in eine Massnahme gedrängt zu werden. Damit scheinen gemäss Lalive d'Epina y und Zweimüller die positiven Effekte der Massnahmen zu einem grossen Teil durch deren disziplinierende Wirkung verursacht zu sein.

Wirkungsanalyse der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Die Studie von Sheldon geht der Frage nach, ob mit der Einführung der RAV gegenüber der früheren Organisationsstruktur mit über 3000 Gemeindearbeitsämtern Effizienzgewinne realisiert werden konnten. Zu diesem Zweck nimmt Sheldon einen Vergleich der Wirksamkeit der gesamten öffentlichen Arbeitsvermittlung zwischen den Jahren 1994 und 1998 vor. Da 1994 die RAV-Organisation noch nicht existierte, hat Sheldon diejenigen Gemeindearbeitsämter zu Organisationseinheiten zusammengefasst, die später ein RAV bildeten.

Die Ergebnisse von Sheldon deuten in dieselbe Richtung wie die Ergebnisse der RAV Evaluation von ATAG Ernst & Young, welche im Frühjahr 1999 vorgestellt wurde. Beide

Studien gelangen beispielsweise zum Schluss, dass die RAV das vorhandene Vermittlungspotential noch ungenügend ausschöpfen. Während ATAG Ernst & Young das nicht ausgeschöpfte Vermittlungspotential auf mindestens 20 Prozent schätzt, beläuft es sich nach den Schätzungen von Sheldon auf rund 23 Prozent.⁴ Gemäss Sheldon dürfte ein Hauptgrund für die ungenügende Potentialausschöpfung darin liegen, dass viele RAV über ein zu kleines Einzugsgebiet verfügen. Er empfiehlt daher, durch Zusammenlegung kleiner RAV - möglicherweise sogar über Kantonsgrenzen hinweg - die vorhandenen Skalenerträge gezielter auszunützen. Gesamthaft hat jedoch Sheldon zufolge die Errichtung der RAV in der Einführungsphase zu einer - wenn auch geringen - Zunahme der Effektivität der öffentlichen Arbeitsvermittlung geführt. Aufgrund der gewonnenen Ergebnisse empfiehlt er zudem, auf quantitative Leistungsvorgaben, etwa bezüglich der zu akquirierenden offenen Stellen oder der bereitzustellenden AMM, als Führungsinstrument zu verzichten, weil dadurch vorwiegend der Mitteleinsatz anstatt die Wirkung maximiert werde.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Mit Ausnahme der Studie von Sheldon halten sich die Evaluationsstudien mit der Formulierung konkreter Empfehlungen mehrheitlich zurück. Realistischerweise konnten solche auch nicht erwartet werden, da keine eigentliche *Ursachenanalyse* zur Wirksamkeit der AMM vorgenommen wurde. Um diesbezügliche Anhaltspunkte zu gewinnen, sind weitere Abklärungen notwendig. Die Evaluationsstudien sind aus diesem Grund als komplementär zu anderen, bereits vorliegenden oder noch laufenden Studien zu sehen.⁵ Dies auch deshalb, weil sich die hier vorgestellten Studien hauptsächlich auf quantifizierbare Wirkungsindikatoren konzentriert haben. Gerade die RAV erbringen aber Dienstleistungen, die zahlenmässig oft nur schwer bezifferbar sind. Dazu gehört beispielsweise eine in mehreren Bereichen professionelle Beratung (u.a. Berufsberatung oder Zuweisung in eine Fachberatung) – eine Dienstleistung, die durch die Gemeindearbeitsämter zweifellos nur unzureichend wahrgenommen wurde.

Trotz den erwähnten Vorbehalten kann ein vorläufiges Fazit aus den Studien in Form einiger Thesen zusammengefasst werden:

Gezielter Einsatz der AMM

Aufgrund ausländischer Erfahrungen weiss man, dass die *gezielte* Zuweisung von Stellensuchenden in die Massnahmen eine unabdingbare Voraussetzung für die Wirksamkeit der AMM darstellt. Die vorliegenden Studien bestätigen, dass die Selektion der Teilnehmer von den RAV-Berater nicht zufällig vorgenommen wird. Mithin attestieren folglich die Studien den Personalberatern eine gute Arbeit. Zum Beispiel finden Gerfin und Lechner, dass die Teilnahme an Sprachkursen stark von der Muttersprache und den Fremdsprachenkenntnissen des Arbeitslosen abhängt. Ausserdem zeigen sie, dass die Wahrscheinlichkeit an einer Massnahme teilzunehmen zwischen den Kantonen stark variiert. Diese Tatsache dürfte auf das jeweils quantitativ unterschiedliche Massnahmenangebot und die unterschiedliche Prioritätensetzung zwischen den einzelnen Massnahmenarten zurückzuführen sein. Dazu ist zu bemerken, dass gegenwärtig im Rahmen der Umsetzungshilfen zur Vereinbarung RAV/LAM/Amtsstelle 2000 mit den Kantonen die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen involvierten Akteuren, namentlich eben der Logistik arbeitsmarktlicher Massnahmen (LAM) und den RAV, untersucht wird. Aus dieser Studie, die eine detaillierte betriebswirtschaftliche Prozessanalyse beinhalten wird, erhofft man sich weitere Hinweise darüber, wie die Zuweisung von Stellensuchenden in die AMM optimiert werden kann.

⁴ Zu beachten ist, dass sich die Ergebnisse der Studie von ATAG Ernst & Young auf die Periode zwischen Juli 1997 und Februar 1998 beziehen, während sich die Ergebnisse von Sheldon auf das Jahr 1998 abstützen.

⁵ Für eine chronologische Darstellung der verschiedenen Studien siehe Curti M. und G. Robert (2000).

Kombination von Massnahmen

Der gezielte Einsatz von AMM umfasst ebenfalls, dass Massnahmen eventuell kombiniert werden. Gerade die Untersuchungen des GfS-Forschungsinstitutes zeigen, dass beim Besuch mehrerer, aufeinander abgestimmter Massnahmen die Integrationschancen von Stellensuchenden steigen („Pathway to integration approach“).

Timing der Massnahmen

Die Studien zeigen, dass die Wirksamkeit der Massnahmen stark davon abhängt, zu welchem Zeitpunkt die Stellensuchenden an einer Massnahme teilnehmen. Der Befund scheint klar: *je früher, desto besser*. Ein Massnahmenantritt vor Ablauf der normalen Taggeldbezugsdauer (in der Regel nach 150 Tagen) erhöht die Wirkung der Massnahme signifikant. Ebenfalls muss nach Beendigung einer Massnahme eine rasche Wiedereingliederung erfolgen, weil bei Personen, die nach dem Absolvieren einer Massnahme längere Zeit arbeitslos bleiben, die Stellenaussichten rasch sinken. Nach Abschluss einer AMM ist daher eine intensivere Betreuung der Stellensuchenden notwendig.

Motivation der Stellensuchenden ist wichtig

Insbesondere bei den Informatikkursen kann festgestellt werden, dass im Falle einer freiwilligen Teilnahme die Wirksamkeit der Kurse steigt.

Wirkungs- statt Leistungsorientierung

Die Studie von Sheldon zeigt, dass ein stärker an Wirkungen orientierter Mitteleinsatz erfolgen muss. Dies schliesst vor allem die Eliminierung von falschen Anreizen auf allen Ebenen mit ein. Die neue Vereinbarung mit den Kantonen trägt diesem Bestreben insofern Rechnung, als nicht mehr der Mitteleinsatz vorgegeben wird, sondern klar definierte Wirkungsindikatoren, an denen sich die Kantone und die RAV bei ihrer Dienstleistungserbringung ausrichten können. Überlegenswert ist in diesem Zusammenhang ferner die Zusammenlegung von kleinen RAV zu überregionalen Einheiten, da gemäss Sheldon dadurch die noch brach liegenden Skalenerträge konsequenter ausgenutzt werden könnten.

AMM sind kein Ersatz für solide Grundausbildung

Es muss betont werden, dass die Grundausbildung und die allgemeine Förderung der beruflichen Weiterbildung keine Aufgaben der Arbeitslosenversicherung sind. Umschulungs- und Weiterbildungskurse können aber nur dann erfolgreich sein, wenn die Teilnehmerinnen und Teilnehmer bereits gewisse Grundvoraussetzungen mitbringen. Deshalb wäre es vermessen zu erwarten, dass mit den Weiterbildungs- und Umschulungsmassnahmen einmal Versäumtes einfach nachgeholt werden kann.

Schliesslich muss aber noch einmal auf ein grundsätzliches Problem in der Anlage der Evaluation hingewiesen werden. Wegen des relativ kurzen Beobachtungszeitraumes wurden nämlich diejenigen AMM, welche eine nachhaltigere Wirkung entfalten sollten, in der Beurteilung gleichsam doppelt „diskriminiert“: Erstens dauern sie in der Regel länger und zweitens sind sie eben so angelegt, dass ihre Wirkungen erst nach längerer Zeit voll zur Geltung kommen. Um eine „faire“ und umfassende Beurteilung dieser AMM zu gewährleisten, müsste deshalb der Beobachtungszeitraum weiter ausgedehnt werden. Zudem wird die erst kürzlich abgeschlossene wirkungsorientierte Vereinbarung mit den Kantonen erst mit einer gewissen Verzögerung zum Tragen kommen. Die nun vorliegenden Evaluationen dürfen aus diesem Grund nicht als abschliessendes Urteil über die Wirksamkeit der AMM verstanden werden, vielmehr sollten sie als eine erste Etappe in einem auf Dauer angelegten Evaluationsprozess gesehen werden.

Bibliographie:

ATAG Ernst & Young (1999), *RAV Evaluationsstudie. Schlussbericht*, Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 4, BWA Schriftenreihe.

Curti M. und Robert G. (2000, im Erscheinen), *L'évaluation de la politique active du marché du travail*, in: Bulletin der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft.
Robert G. (2000), *Vers une assurance chômage performante*, in: Die Volkswirtschaft 4.