

# 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.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 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



**Prof. 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 weitgehend 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.

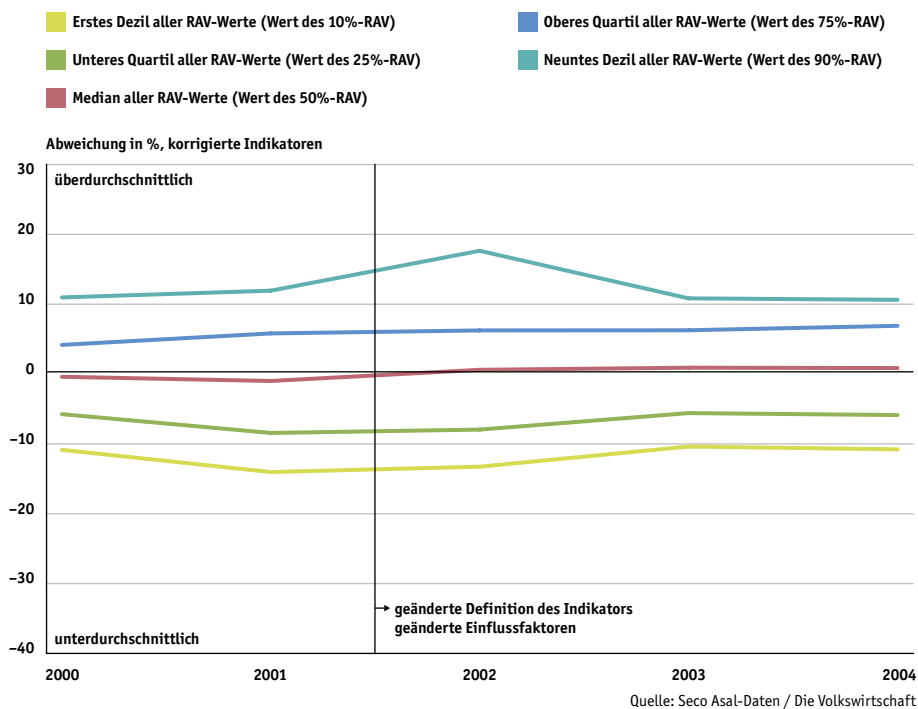
Die Studie zeigt, dass ein entscheidender Erfolgsfaktor darin liegt, die Stellensuchenden frühzeitig und konsequent zu aktivieren. In dieser Hinsicht besteht insbesondere bei vielen RAV des Typs «Qualifizierer» Handlungsbedarf.

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*

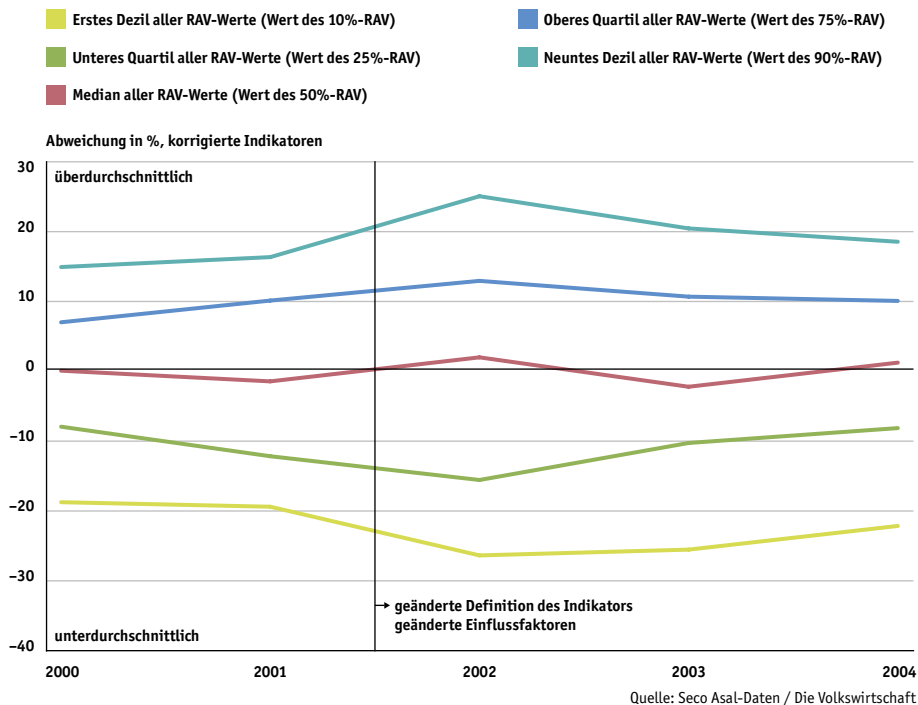
Grafik 1

**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**

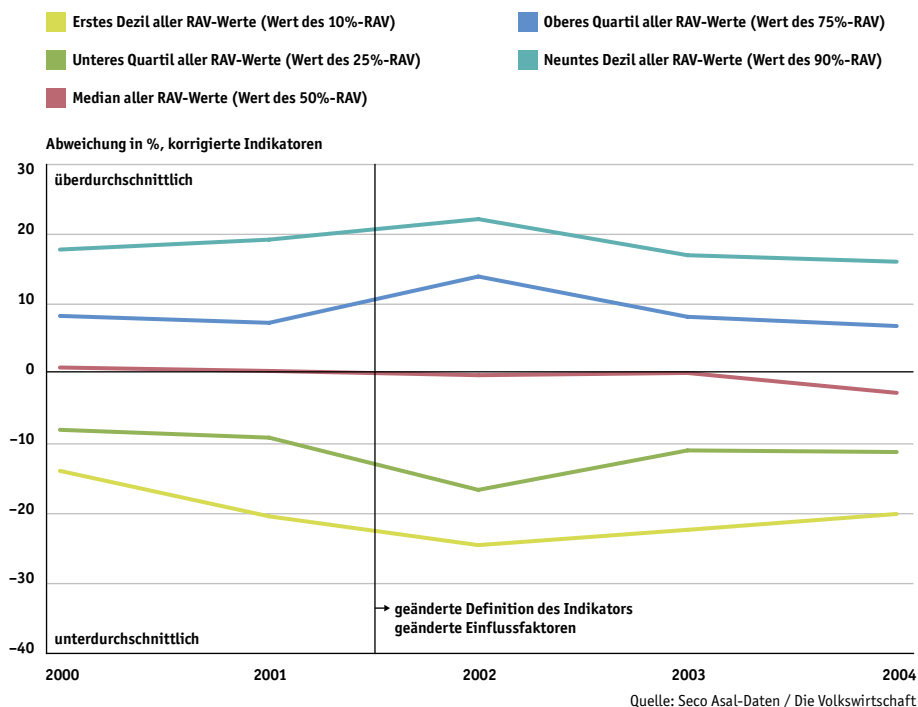
Die Arbeitgeberkontakte haben in verschiedener Hinsicht eine wichtige Funktion. Ein bedeutender Effekt ist dabei, dass die Beratenden dank persönlichen Kontakten zu Arbeitgebern ihre Arbeitsmarkt- und Branchenkenntnisse verbessern können. Deshalb ist zu empfehlen, dass möglichst alle RAV-Beratenden Arbeitgeberkontakte 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

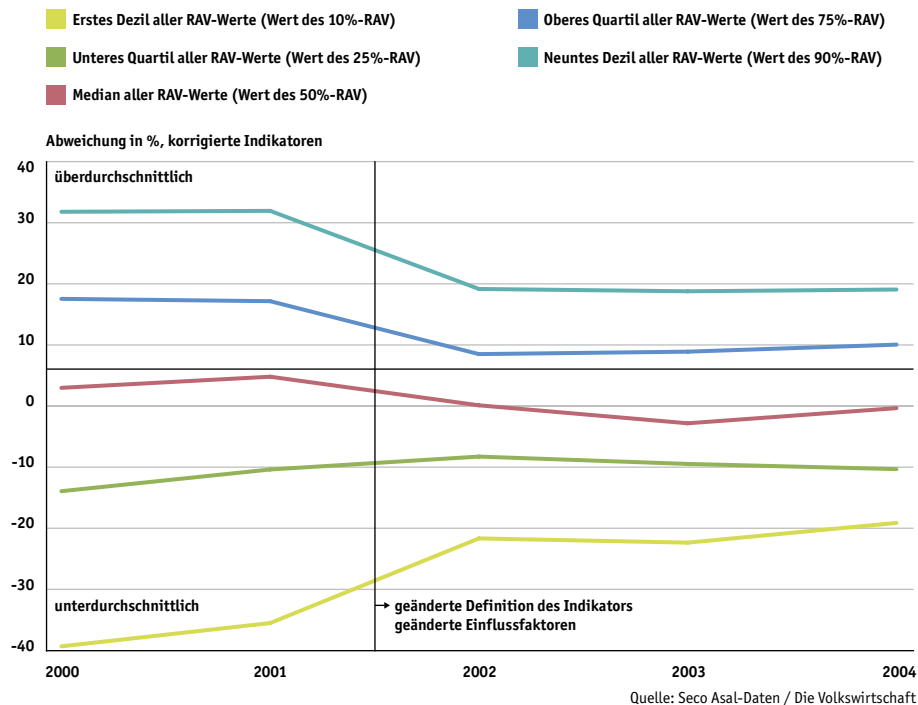
Grafik 3

**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. ■