

# Performance der öffentlichen Arbeitsvermittlung der Schweiz 1998–2003

Seit einigen Jahren wird die relative Performance der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz im Rahmen einer so genannten Wirkungsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen regelmässig gemessen. Die dabei gewonnenen Ergebnisse zeigen, welche Regionalen Vermittlungszentren (RAV) in einem gegebenen Jahr erfolgreicher arbeiten als andere. Sie liefern jedoch keine Erkenntnisse darüber, ob die öffentliche Arbeitsvermittlung als Ganzes (absolute Performance) effektiver wird, worauf die Vereinbarung eigentlich abzielt. Zudem bleibt unklar, welche Faktoren für die Leistungsunterschiede zwischen den RAV verantwortlich sind. Diese zwei Fragestellungen standen im Mittelpunkt der Studie, über deren Ergebnisse im Folgenden berichtet wird.



Die absolute Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung stieg, während ihre relative Effizienz fiel. Das bedeutet, dass die leistungsschwächeren gegenüber den leistungstärkeren Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) an Boden verloren haben, obwohl sie sich absolut gesehen verbesserten. Im Bild: RAV Zürich. Bild: Keystone

## Empirisches Vorgehen

Die Performance eines RAV wurde im Rahmen der Studie an seiner Vermittlungseffizienz gemessen. Die Effizienz befasst sich mit dem Verhältnis zwischen dem Input, die einem Produktionsprozess zugeführt werden, und dem Output, die der Prozess hervorbringt. Ein Produktionsprozess gilt als effizient, wenn aus einem Minimum an Input ein Maximum an Output erzeugt wird.



**Prof. Dr. George Sheldon**  
Extraordinarius für Nationalökonomie und Leiter der Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) am Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrum (WWZ) der Universität Basel

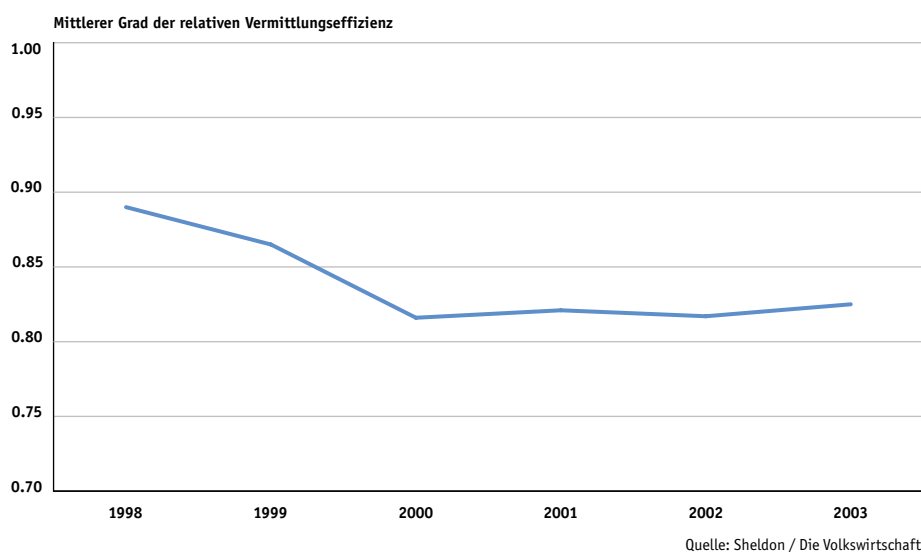
$$\text{Effizienz} = \frac{\text{Output}}{\text{Input}}$$

Auch die Vermittlung lässt sich als ein Produktionsprozess betrachten. Aus dieser Optik besteht die Arbeitsvermittlung aus der Umwandlung von Stellensuchenden (Input) in Stellenbesetzungen (Output).

In- und Output unserer Studie setzten sich aus den so genannten exogenen Variablen (Input) und den Wirkungsvariablen (Output) zusammen, worauf die bisherige Messung der relativen Performance der RAV im Rahmen der Wirkungsvereinbarung beruht. Die Wirkungsvariablen stellen Grössen dar, welche die Kürze und Dauerhaftigkeit des Vermittlungserfolgs messen, während die exogenen Variablen die grundsätzliche Vermittelbarkeit der Stellensuchenden und sonstige erschwerende Bedingungen ausserhalb der Kontrolle des einzelnen RAV erfassen. Die Berücksichtigung erschwerender Umstände soll allen RAV die gleichen Startchancen gewähren. Auf der Grundlage dieses In- und Outputs zählt ein RAV als vermittlungseffizient, wenn es aus einem Minimum an günstigen Voraussetzun-

Grafik 1

## Relative Vermittlungseffizienz, 1998–2003



gen ein Maximum an schnellen und dauerhaften Vermittlungen produziert.

Das Hauptproblem bei der empirischen Umsetzung des Konzepts der Vermittlungseffizienz liegt darin, dass die verschiedenen Variablen des In- und Outputs heterogen sind und sich folglich nicht einfach zusammenzählen lassen. Zur Überwindung dieses Problems ist die so genannte Data Envelopment Analysis (DEA) entwickelt worden, die im Rahmen unserer Untersuchung Verwendung fand.

Im Unterschied zum Messmodell der Wirkungsvereinbarung verwendet die DEA die Performance der besten statt der durchschnittlichen RAV als Messlatte und misst die Effizienz der RAV bezüglich aller vier Outputvariablen simultan. Das Messmodell der Wirkungsvereinbarung hingegen muss die Effizienz bezüglich jeder Outputvariablen einzeln ermitteln und aus den vier Resultaten einen gewichteten Durchschnitt bilden. Die Gewichte sind in der Wirkungsvereinbarung festgelegt. Mit der DEA kann man die Gewichte entweder vorgeben oder von der DEA bestimmen lassen. Im letzteren Fall wählt die DEA jene Gewichte aus, welche die Effizienz des jeweiligen RAV am höchsten erscheinen lässt. Die nachfolgenden Resultate beruhen auf der festen Gewichtung der Wirkungsvereinbarung.

### Relative Vermittlungseffizienz der RAV

Die relative Vermittlungseffizienz misst die Performance der einzelnen RAV im Quervergleich. Das Effizienzmass gibt an, bis zum welchen Grad ein RAV – angesichts der Performance der leistungsstärksten RAV (Messlatte) – sein Leistungspotenzial ausschöpft.

Demnach bedeutet ein Wert von 0,90, dass das RAV sein Leistungspotenzial bis zu 90% erreicht.

Grafik 1 zeigt die Entwicklung der relativen Vermittlungseffizienz der RAV im Zeitraum 1998–2003. Es handelt sich um das gewichtete geometrische Mittel der relativen Effizienz der einzelnen RAV. Als Gewicht dient die Grösse eines RAV gemessen an der Zahl der Stellensuchenden. Da die relative Vermittlungseffizienz nach oben begrenzt ist bzw. höchstens 100% betragen kann, gibt der abgebildete Durchschnitt zugleich das Effizienzgefälle zwischen den RAV wieder. Ein niedriger Wert bedeutet, dass die Performance der RAV stark streut. Wenn alle RAV gleichermaßen effizient wären bzw. kein Leistungsgefälle aufwiesen, würde der Durchschnitt 100% betragen.

Wie aus der Grafik 1 hervorgeht, ist das Leistungsgefälle zwischen den RAV bis 2000 grösser geworden und danach unverändert geblieben. Das Ergebnis überrascht insofern, als die seit dem Jahr 2000 gültige Wirkungsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen die RAV zu höheren Vermittlungsleistungen anspornen sollte. Unter diesen Umständen würde man erwarten, dass die leistungsschwächeren RAV zu den leistungsstärkeren aufgeschlossen hätten. Dass das Gegenteil geschah, könnte bedeuten, dass die exogenen Variablen (Inputs), die für gleich lange Spiesse sorgen sollen, nicht alle relevanten Umweltfaktoren erfassen.

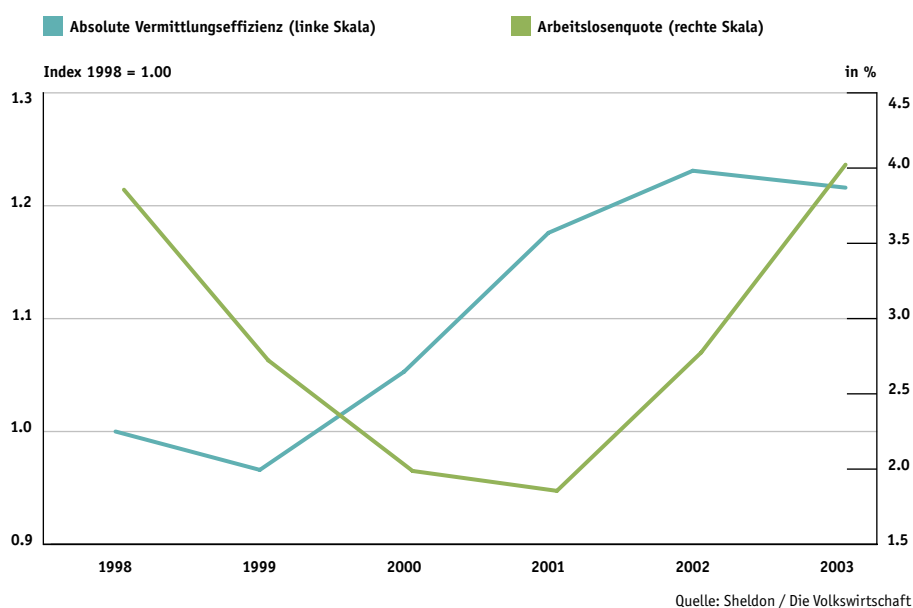
### Absolute Vermittlungseffizienz der RAV

Der Umstand, dass die *relative* Vermittlungseffizienz der RAV seit 1998 abgenommen hat, bedeutet allerdings nicht, dass die *absolute* Effizienz der öffentlichen Stellenvermittlung gesunken ist. Die relative Vermittlungseffizienz bezieht sich lediglich auf die Effizienzgrenze des jeweiligen Jahres. Wenn sich die Messlatte zur Bestimmung der relativen Effizienz im Untersuchungszeitraum nach aussen verschoben hat, kann sich die Vermittlungseffizienz der RAV absolut erhöht haben, obwohl deren relative Vermittlungseffizienz gefallen bzw. das Effizienzgefälle zwischen den RAV grösser geworden ist.

Gemäss Grafik 2 scheint dies auch der Fall gewesen zu sein. Sie zeigt die Entwicklung des Index (Basisjahr 1998) der absoluten Vermittlungseffizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung zwischen 1998 und 2003. Wie zu sehen ist, stieg der Index im gesamten Zeitraum von 1,00 auf etwa 1,22 bzw. um 22%. Das heisst, dass die RAV – unter sonst gleichen Bedingungen – die Stellensuchenden 2003 schneller und dauerhafter vermitteln konnten als 1998. Die Verbesserung um 22% impliziert für das Jahr 2003 eine Ersparnis von rund

Grafik 2

## Absolute Vermittlungseffizienz und Arbeitslosigkeit, 1998–2003



1 Mrd. Franken in Form nicht beanspruchter Taggeldzahlungen.

Die absolute Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung stieg also, während ihre relative Effizienz fiel. Das bedeutet, dass die leistungsschwächeren gegenüber den leistungsstärkeren RAV an Boden verloren haben, obwohl sie sich absolut gesehen verbesserten.

Die allgemein gestiegene Performance der RAV ist nicht lediglich auf eine günstige Konjunktorentwicklung zurückzuführen. Wie zu erkennen ist, weist die Arbeitslosenquote im Unterschied zur Performance der RAV keine Trendentwicklung auf – im Gegenteil: Die Arbeitslosenquote lag 2003 etwa auf dem gleichen Niveau wie 1998.

Interessant ist die Beobachtung, dass der Beginn des Anstiegs der absoluten Vermittlungseffizienz der RAV zeitlich mit dem Inkrafttreten der ersten Wirkungsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen im Jahr 2000 zusammenfällt. Die erste Vereinbarung machte die Beteiligung der Arbeitslosenversicherung an der Finanzierung der kantonal geführten Arbeitsvermittlung zum Teil vom Erfolg der Kantone im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit abhängig. Seit dem Inkrafttreten der zweiten Vereinbarung 2003 gilt das Bonus-Malus-System nicht mehr; seither ist auch der Anstieg der Performance der RAV zum Stillstand gekommen. Ob hier allerdings ein Kausalzusammenhang besteht, lässt sich angesichts der Kürze des Beobachtungsraums und der Vielzahl sonstiger möglicher Einflussfaktoren nicht mit Gewissheit sagen. Man wird die Entwicklung der Performance der RAV weiter verfolgen müssen.

## Erklärung der relativen Effizienzunterschiede zwischen den RAV

Nebst der Entwicklung der Performance der Arbeitsvermittlung als Ganzes interessierte auch die Ursachen der Leistungsunterschiede zwischen den RAV. Nur wenn die Bestimmungsfaktoren der Unterschiede bekannt sind, kann ein RAV seine Performance bewusst steigern.

Im Rahmen der Studie wurde der Erklärungsbeitrag einer Reihe arbeitsmarktpolitischer Instrumente untersucht, unter anderem der Personalberater-Dichte, der Intensität der Stellenakquisition, der Häufigkeit von Beratungsgesprächen, der Häufigkeit schwerwiegender Sanktionen, der Häufigkeit von Stellenzuweisungen und des Ausmasses der Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Massnahmen. Trotz umfangreicher Versuche liess sich keine zeitlich stabile Beziehung zwischen der relativen Performance eines RAV und der Intensität seines Mitteleinsatzes empirisch nachweisen.

Mehrere Gründe bieten sich als Erklärung für das enttäuschende Resultat an:

- Die untersuchten Bestimmungsfaktoren sind nicht aussagekräftig, da sie nicht sorgfältig genug erhoben werden.
- Die verschiedenen Mittel werden in der Praxis nicht gezielt genug eingesetzt, um mehrheitlich positiv zu wirken.
- Nicht nur der tatsächliche Einsatz der Mittel, sondern auch ihr angedrohter, aber letztlich nicht erfolgter Einsatz fördert die Wiedereingliederung.
- Andere, nicht erhobene Faktoren sind für die Leistungsunterschiede zwischen den RAV verantwortlich.

## Ausblick

Um der Frage nach den Ursachen von Performance-Unterschieden weiter nachzugehen, wurde mit Hilfe der DEA für jedes ineffiziente RAV ein Vorbild-RAV ermittelt, das unter ähnlich schlechten Voraussetzungen die Leistung des betrachteten RAV am stärksten übertrifft. Auf diese Weise konnte für jedes leistungsschwächere RAV ein Modell-RAV identifiziert werden, mit dem es sich jetzt direkt vergleichen könnte, um die Ursachen seiner niedrigeren Performance selbst zu ermitteln. Nun steht es an, den Vergleich in der Praxis umzusetzen.

## Kasten 1

## Literatur

- Sheldon, G. (2000), Die Auswirkung der Errichtung von Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) auf die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung, In: Die Volkswirtschaft, 4-2000, S. 25–29.
- Sheldon, G. (2003), Die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998–2001, In: Die Volkswirtschaft, 4-2003, S. 31–34.
- Sheldon, G. (2005), Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998–2003, Studie erstellt im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco), Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik, Universität Basel.