

Die Resultate des dritten Studienprogramms zur Überprüfung der aktiven Arbeitsmarktpolitik liegen vor

Der Arbeitsmarkt hat sich in den letzten Jahren tief greifend verändert. Gleichzeitig hat sich die Organisation der öffentlichen Arbeitsvermittlung weiterentwickelt. Das Arbeitslosenversicherungsgesetz sieht vor, periodisch zu überprüfen, ob sich das System langfristig in die richtige Richtung entwickelt oder ob Korrekturen notwendig sind. Das dritte Programm dieser Überprüfung umfasste insgesamt acht Studien, deren Resultate nun vorliegen. Die Studien erlauben es, das System der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen weiter zu verbessern.



Ziel der öffentlichen Arbeitsvermittlung ist die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung von Leistungsbezügern. Wie gut und effizient die Vollzugsstellen diese Aufgabe erfüllen, steht im Zentrum der Studien.

Foto: Keystone

Die grundsätzliche Funktionstüchtigkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist unbestritten. Dagegen ist die Stärkung des Vollzugs durch die kantonalen Arbeitsmarktbehörden eine Daueraufgabe (siehe *Kasten 1*). Deshalb hat die dritte Welle von Studien zum Ziel, Verbesserungspotenziale aufzuspüren und allfällige unzweckmässige Praktiken zu erkennen.

Ergänzend zur Untersuchung des Vollzugs, gehen zwei Studien Fragen volkswirtschaftlicher Art an. Die erste dreht sich um die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die Erwerbsbiografie und letztlich auf das Einkommen, die zweite um Rückrufe von Arbeitslosen durch ihren früheren Arbeitgeber. Beide Studien sollen den Horizont erweitern und die Tätigkeit der Behörden in einen grösseren Zusammenhang stellen.

Im Auftrag der Aufsichtskommission der Arbeitslosenversicherung hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) im Herbst 2011 acht Studien vergeben. Diese wurden von universitären und privaten Forschungsinstituten durchgeführt, welche jeweils durch

eine Gruppe bestehend aus Bundes- und Kantonsvertretenden sowie den Sozialpartnern begleitet wurden.

Funktioniert die Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung?

Die Vollzugsstellen der Arbeitslosenversicherung (ALV) werden seit dem Jahr 2000 über Wirkungsziele und -indikatoren gesteuert. Eine Kernaufgabe des Systems ist die Umsetzung der Vorgaben des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (Avig), nämlich die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung von Leistungsbezügern. Die Zielsetzungen des Avig werden heute durch vier Wirkungsindikatoren operationalisiert. Ein daraus abgeleiteter, um exogene Einflüsse korrigierter Wirkungsindex ermöglicht die Erstellung eines Benchmarks, anhand dessen die Tätigkeit der Vollzugsstellen wirkungsorientiert gesteuert wird. Die Studie von *Kaltenborn und Kaps (2013)* soll aufzeigen, inwieweit sowohl dieses allgemeine Konzept der Steuerung als auch dessen konkrete Umsetzung in den wirkungsorientierten



Werner Aeberhardt
Leiter Ressort Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

Tabelle 1

Wirkungsindikatoren und ihre Gewichtung

Ziel	Wirkungsindikator	Gewichtung
Rasche Wiedereingliederung	Wie viele Taggelder beziehen die Taggeldbezüger durchschnittlich?	50%
Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden	Wie viele der Taggeldbezüger werden langzeitarbeitslos?	20%
Aussteuerungen vermeiden	Wie viele der Taggeldbezüger erreichen das Ende ihrer Rahmenfrist?	20%
Wiederanmeldungen vermeiden	Wie viele der Leistungsbezüger werden nicht nachhaltig eingegliedert?	10%
Rasche und dauerhafte Wiedereingliederung	Gesamtindikator	100%

Quelle: SECO / Die Volkswirtschaft

Vereinbarungen den gesetzlichen Vorgaben gerecht werden. Dabei interessierte – neben den Stärken und Schwächen der einzelnen Steuerungsinstrumente – auch die Frage, wie sich die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung seit Einführung der wirkungsorientierten Steuerung entwickelt hat.

Insgesamt kommt die Studie zum Schluss, dass die wirkungsorientierte Führung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) erfolgreich ist. Die Mehrzahl der Führungskräfte werden fokussiert über Wirkungsziele geführt. Die Studie belegt, dass die Beachtung der Kennzahlen der wirkungsorientierten Vereinbarung zum Erfolg der RAV beiträgt.

Die relevante Kennzahl ist gegenwärtig durch vier Wirkungsindikatoren bestimmt (siehe *Tabelle 1*). Dabei kommt den ersten drei Indikatoren, welche die rasche Wiedereingliederung messen, eine überragende Bedeutung zu. Die im Bericht enthaltenen detaillierten Analysen der Wirkungsindikatoren bieten eine gute Grundlage für die Weiterentwicklung des Systems.

Wie effektiv arbeiten die Personalberatenden?

Die Studie von *Egger und Wüthrich (2013)* hatte zum Ziel, die Prozesse, Strukturen, Anreize und Strategien der RAV und die sich daraus ableitenden Folgen für die Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung zu untersuchen. Kern der Untersuchung war eine detaillierte Modellierung und Quantifizierung der Geschäftsprozesse in 14 ausgewählten RAV. Hierzu wurden die täglich erbrachten Aktivitäten aller Mitarbeitenden detailliert erhoben und quantifiziert. Insgesamt nahmen über 250 RAV-Mitarbeitende an dieser Erhebung teil.

Für den Erfolg der RAV ist ausschlaggebend, wie die Personalberatenden rekrutiert und mit welchen Instrumenten und welcher Philosophie – v. a. in Bezug auf die

Zielorientierung – sie im Tagesgeschäft geführt werden. Die Studie ergab zwar, dass Unterschiede bei den teilnehmenden RAV bestehen; es wurden aber keine grundlegenden Mängel in Bezug auf Beratungstätigkeit und Stellenvermittlung gefunden. Die auftretenden Schwachstellen sind je nach RAV unterschiedlich. Dies deutet auf die Reife des Systems hin.

Welchen Einfluss hat das Verhalten der Stellensuchenden?

Sowohl für den Erfolg der Stellenvermittlung wie auch für die Wirksamkeit der Arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) ist das Verhalten der Stellensuchenden entscheidend. Die im Folgenden vorgestellten drei Studien haben den Einfluss der Erwartungshaltung von Stellensuchenden sowie den Einsatz von sozialen Netzwerken auf eine erfolgreiche Wiedereingliederung untersucht.

Erwartungshaltungen und RAV-Beratung

Die Studie von *Arni und Wunsch (2014)* untersuchte die Rolle von Erwartungshaltungen und Einstellungen von Stellensuchenden im Hinblick auf die Wirkung der von den RAV getroffenen Massnahmen. Darauf aufbauend, klärte die Studie ab, wie ein gezielt unterstützendes Coachingprogramm das Verhalten der Stellensuchenden beeinflusst. Diese Analysen zeigen mögliche Interventionspotenziale auf, die für die Gestaltung neuer AMM nützlich sein könnten.

Als Basis für diese Analysen dienen u. a. die Daten aus einem Aargauer Coaching-Experiment, das von 2008 bis 2011 durchgeführt wurde. Diese Daten ermöglichen Aussagen zur Situation älterer Stellensuchender mit grösserem Langzeitarbeitsloskeitsrisiko. Im Fokus steht die Unterstützung durch Coaching oder Intensivberatung.

Tatsächlich erhöhte das Coachingprogramm im Kanton Aargau – eine intensive Massnahme von gut 20 Arbeitstagen in Kleingruppen – die Abgangsrate der Teilnehmenden aus der Arbeitslosigkeit in ein Beschäftigungsverhältnis. Gründe dafür waren die Verbesserung der Bewerbungstechnik, eine frühzeitige Anpassung der Erwartungen hinsichtlich Jobchancen und Lohnerwartung sowie eine Erhöhung der Konzessionsbereitschaft und der Motivation zur Stellensuche.

Auswirkungen sozialer Netzwerke bei der Stellensuche

Die Studie von *Bonoli etc. (2013)* konzentrierte sich auf die Frage der Bedeutung der sozialen Netzwerke bei der Stellensuche. Weiter untersuchte sie experimentell, ob

Kasten 1

Dezentraler Vollzug

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) ist als Schweizer Arbeitsmarktbehörde beim Arbeitslosenversicherungsgesetz (Avig) federführend. Die Kantone, die regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), die Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM) und die Arbeitslosenstellen sind mit dessen Vollzug beauftragt. Dieses System wurde Mitte der 1990er-Jahre eingeführt und kontinuierlich weiterentwickelt.

Sensibilisierungsmassnahmen die Wiedereingliederung auf dem Arbeitsmarkt positiv beeinflussen können.

An der Studie teilgenommen haben Personen im Kanton Waadt, welche zwischen Februar und April 2012 arbeitslos wurden. Ihnen wurde im Rahmen der Informationsveranstaltung, welche jeweils kurz nach der Anmeldung bei einem RAV stattfindet, ein Fragebogen vorgelegt. Parallel dazu wurde die Hälfte dieser Gruppe für die Bedeutung der sozialen Netzwerke sensibilisiert. Nach Antritt einer neuen Stelle erhielten die Teilnehmenden einen zweiten Fragebogen zugestellt, um zu eruieren, inwiefern informelle Kontakte den Stellenantritt ermöglicht haben. Die Ergebnisse der Studie sind die folgenden:

- Zu den wirkungsvollsten Kontakten gehören jene Personen, die in der gleichen Branche wie die Stellensuchenden tätig sind. Das trifft speziell auf ehemalige Arbeitskollegen – hauptsächlich Kader – oder andere berufliche Bekanntschaften zu.
- Die Bedeutung der persönlichen Beziehungsnetze ist nicht für alle Personen gleich gross. Frauen und Personen ohne nachobligatorische Ausbildung verfügen beispielsweise über weniger dichte Netzwerke auf beruflicher, familiärer und freundschaftlicher Ebene als andere soziale Gruppen.
- In der Landwirtschaft, der Baubranche sowie in der Hotellerie und Restauration gibt die Mehrzahl der Antwortenden an, ihre letzte Stelle dank solcher informeller Kontakte erhalten zu haben.

Die Studie belegt, dass die Kenntnisse des Nutzens sozialer Netzwerke für die Stellensuche von grossem Vorteil ist. Diese Resultate sind ein Hinweis darauf, dass eine Sensibilisierung der Stellensuchenden für den Einsatz von Netzwerken sinnvoll ist.

Beratung und Erwartungen der Stellensuchenden

Die Studie von *Kempeneers und Wolf (2013)* stellt sich die Frage, welchen Einfluss die Beratung in den RAV auf das Verhalten und die Erwartungen der Arbeitssuchenden bezüglich ihrer Wiedereingliederung hat. Dazu fanden zwei Erhebungen im Abstand von einem halben Jahr bei Arbeitslosen im Kanton Genf statt. Darauf aufbauend, konnten die Forscher feststellen, in welche Richtung sich das Verhalten und die Erwartungen der Stellensuchenden in den sechs Monaten zwischen den Erhebungen entwickelt hatten. Die wichtigsten Resultate dieser exploratorischen Studie sind die folgenden:

- Jene Personen, welche zum Zeitpunkt ihrer Anmeldung ihre Arbeitslosigkeit als

schwierig erleben, finden weniger schnell eine Stelle. Deshalb ist es wichtig, vom ersten Kontakt an auf die emotionelle Lage der Person einzugehen.

- Beschleunigt wird die Wiedereingliederung auch durch die Einsicht, dass der Erfolg eher von den eigenen Bemühungen abhängt und weniger eine Glückssache ist. Die Studie zeigt weiter, dass einmalig Arbeitslose weniger schnell eine Stelle finden als mehrfach Arbeitslose.
- Personen, welche sich beim RAV anmelden, vermögen den Zeitrahmen, den es braucht, um wieder in die Arbeitswelt einzusteigen, nicht korrekt einzuschätzen.

Wie wirksam sind die arbeitsmarktlichen Massnahmen?

Die Studie von *Morlok etc. (2013)* untersuchte mit einer neuen Methode die Wirkung der AMM. Drei Indikatoren bilden die Bewerbungschancen (gemessen an der Anzahl der Einladungen zu Vorstellungsgesprächen) und die Bewerbungsintensität während der Arbeitslosigkeit ab; sie können mehrmals gemessen werden.

Die Wirkungsmessung hat gezeigt, dass die AMM zu einer Steigerung der Anzahl Vorstellungsgespräche pro Monat um 9,7% führen. Diese *Gesamtwirkung* stammt in erster Linie von einer Stärkung der Chancen, zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden (+8,6%). Bei der Bewerbungsintensität hingegen zeigt sich ein leicht negativer Effekt (-0,4%). Gleich vier von sieben *AMM-Typen* weisen eine sehr gute Wirkung auf: Basisprogramme, andere persönlichkeitsorientierte Programme, Beschäftigungsprogramme und andere AMM bewirken, dass Stellensuchende im Vergleich zur Situation ohne AMM an 14% bis 15% mehr Vorstellungsgesprächen teilnehmen können. Sprachkurse und Fachkurse haben eine um etwa die Hälfte reduzierte Wirkung. Praktika zeigen hingegen einen negativen Effekt.¹

Arbeitslosigkeit und Erwerbsbiografie

Die Studie von *Marti, Mattmann und Walker (2013)* untersuchte die Auswirkungen, welche Arbeitslosigkeit auf das Einkommen sowie die Erwerbsbiografien von Versicherten hat. Zu diesem Zweck verknüpften die Autoren die Daten der ALV mit jenen aus dem AHV-Register zwischen 1993 und 2010. Der Datensatz beinhaltet somit die Erwerbsinformationen von über 2 Millionen Personen, von welchen knapp 850 000 in die Untersuchung einbezogen werden konnten.

¹ Dieser Effekt kann möglicherweise mit der speziellen Natur solcher Einsätze erklärt werden. Er wird durch die Aussicht auf eine direkte Anstellung kompensiert.

Kasten 2

Übersicht der Studien

- Arni P. und C. Wunsch (2014): Die Rolle von Erwartungshaltungen in der Stellensuche und der RAV-Beratung; Teilprojekt 1: Wechselwirkungen zwischen Erwartungshaltungen der Stellensuchenden, Determinanten des Sucherfolgs und der Arbeitsmarktlichen Massnahmen, IZA Bonn, Universität Lausanne und Universität Basel, SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 39.
- Bonoli G., R. Lalive, D. Oesch, N. Turt-schi, A. von Ow, P. Arni und P. Parrotta (2013): L'impact des réseaux sociaux sur le retour à l'emploi des chômeurs, IDHEAP Université de Lausanne, SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 37.
- Egger M. und A. Wüthrich (2013): Detailanalyse der Unternehmensprozesse, Zuständigkeiten, Anreiz- und Führungssysteme der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren, Egger, Dreher & Partner AG Bern, SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 33.
- Föllmi R., T. Zehnder und J. Zweimüller (2014): Rückruf durch den ehemaligen Arbeitgeber, Universität St. Gallen, HTW Chur und Universität Zürich, SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 40.
- Kaltenborn B. und P. Kaps (2013): Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz, Berlin, SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 35. (Kaltenborn/Kaps, 2013).
- Kempeneers P. und T. Wolf (2013): Stratégie de réinsertion des ORP, Observatoire Universitaire de l'Emploi (OUE) d'Université de Genève, SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 36.
- Marti M., M. Mattmann und P. Walker (2013): Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf Einkommen und Erwerbsbiografien, Ecoplan Bern, SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 34.
- Morlok M., D. Liechti, R. Lalive, A. Osikominu und J. Zweimüller (2014): Evaluation der Arbeitsmarktlichen Massnahmen: Wirkung auf Bewerbungsverhalten und -chancen, B,S,S. Basel, SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 41.

Die Erwerbskarrieren nach der Arbeitslosigkeit fallen für die einzelnen Erwerbsprofile unterschiedlich aus: Die besten Chancen auf eine Erwerbstätigkeit nach der letzten Arbeitslosigkeit haben Personen, welche bisher nur einmal kurz arbeitslos waren. 85% von ihnen sind direkt wieder erwerbstätig. Schwieriger ist die Situation bei Personen, die bereits mehrfach arbeitslos waren. Nur 61% von ihnen werden direkt nach der Arbeitslosigkeit wieder erwerbstätig.

Für den Effekt von Arbeitslosigkeit auf das Einkommen kommen die Autoren zu folgenden Resultaten: Kurze Phasen der Arbeitslosigkeit haben langfristig keinen negativen Effekt auf das Lohnwachstum. Je länger jedoch eine Person arbeitslos ist, desto grösser ist ihr Einkommensverlust. So hat eine Person, die ein bis zwei Jahre arbeitslos war, nach der Arbeitslosigkeit einen Einkommensverlust von durchschnittlich 22% zu ertragen. Je höher dabei das Einkommen vor der Arbeitslosigkeit war und je länger die Phase der Arbeitslosigkeit dauerte, desto grösser war der Einkommensverlust.

Diese und weitere detaillierte Ergebnisse der Studie – wie etwa die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf verschiedene demografische Gruppen – sind für die Auswahl und die Weiterentwicklung der Wiedereingliederungsinstrumente durch die öffentliche Arbeitsvermittlung nützlich.

Rückrufe durch die Arbeitgeber

Ein bisher wenig untersuchtes Thema ist das Phänomen der vorübergehenden Entlassungen von Personal, um temporäre Auslastungsschwächen in den Betrieben – z. B. aufgrund eines Auftragsrückgangs oder witterungsbedingten Arbeitsausfalls – auf Kosten der ALV abzufedern. Die Studie von *Föllmi, Zehnder und Zweimüller (2014)* hatte zum Zweck, flächendeckende und statistisch valide Kennziffern zu erarbeiten.

In der Schweiz endeten rund 14% aller Arbeitslosigkeitsepisoden, die zwischen Juni 2009 und Juni 2011 begonnen haben, mit der Wiederaufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses beim vormaligen Arbeitgeber. Bei den Rückrufen stehen vorwiegend diejenigen Branchen, die eine starke Saisonalität aufweisen, im Vordergrund. Eine hohe Rückrufrate darf aber nicht in allen Fällen mit einem Ungleichgewicht von Beiträgen und Leistungen an die ALV gleichgesetzt werden. Beispielsweise hatten die beiden Wirtschaftszweige Baugewerbe und verarbeitendes Gewerbe im betrachteten Zeitraum ein ausgeglichenes

Verhältnis von Beiträgen und Leistungen. Arbeitslosigkeitsphasen, die in einem Rückruf enden, sind ferner im Durchschnitt rund 71 Tage kürzer als solche, die mit einem Stellenantritt bei einem neuen Arbeitgeber enden.

Um die Dynamik des Arbeitsmarktes aus gesamtwirtschaftlicher Sicht näher zu beleuchten, modellierte die Studie die Auswirkungen von Rückrufen in einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell des Arbeitsmarkts. Die Simulationen zeigen auf, dass die heutige Praxis der ALV im Bereich der Rückrufe die saisonalen Branchen tendenziell stützt. Um ein Bild von den Grössenordnungen zu geben, werden Simulationen mit alternativen Beitragssätzen oder Ersatzquoten berechnet und deren Wirkungen auf die Branchenstruktur dargelegt. Der Schlussbericht erläutert diese Berechnungen eingehend.

Schrittweise Umsetzung der Ergebnisse

Die hier besprochenen Studien werden dazu dienen, das System der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der AMM weiter zu verbessern. Zu ihrer Erarbeitung wurden die kantonalen Vollzugsstellen stark eingebunden, was für sie eine grosse Belastung darstellte. Ohne ihren Einsatz wären die Studien nicht realisierbar gewesen.

Die Resultate der Studien werden nun schrittweise umgesetzt. Die Erkenntnisse der Studie von Kaltenborn und Kaps fliessen in die anstehenden Arbeiten zur Neuaushandlung der wirkungsorientierten Vereinbarung mit den RAV, den Logistikstellen arbeitsmarktlicher Massnahmen (LAM) und den kantonalen Amtsstellen (Kast) für 2015 ein. Die Schlussfolgerungen der anderen Studien werden ab Juni 2014 in Zusammenarbeit mit den kantonalen Arbeitsmarktbehörden für den Vollzug nutzbar gemacht. Der grosse Einsatz, den die Vollzugsstellen bei der Erarbeitung der Studien geleistet haben, dokumentiert deren Willen, die anwendbaren Ergebnisse auch in die Tat umzusetzen. ■