

Aktivierungspolitik in der Schweiz

Der vorliegende Artikel stellt ausgewählte Ergebnisse der Länderstudie der OECD über die Aktivierungspolitik in der Schweiz vor.¹

Ähnliche Studien werden für insgesamt sieben Länder durchgeführt. Hauptsächliches Ziel dieser Studien ist es, eine international vergleichende Standortbestimmung vorzunehmen und daraus Vorschläge zur Verbesserung der länderspezifischen Systeme herzuleiten. Für die Schweiz macht der Bericht eine Reihe von Vorschlägen zu institutionellen Reformen und zur Erhöhung der Effizienz von Stellenvermittlung und aktiven Arbeitsmarktprogrammen. Dabei bezieht er sich nicht nur auf den Bereich der Arbeitslosenversicherung, sondern auch auf Invalidität und Sozialhilfe.



Nicola Düll

Directorate of Employment, Labour and Social Affairs, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit OECD, Paris



Peter Tergeist

Directorate of Employment, Labour and Social Affairs, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit OECD, Paris

Gute Arbeitsmarktlage in der Schweiz

Der Schweizer Arbeitsmarkt zeichnet sich durch eine hohe Beschäftigungsquote, relativ niedrige Arbeitslosigkeit und hohe Löhne aus. In den letzten 30 Jahren hat der Anteil der Erwerbstätigen an der 15- bis 64-jährigen Bevölkerung auf 79% zugenommen und liegt damit mehr als 10 Prozentpunkte über dem OECD- und EU15-Durchschnitt. Bei den Frauen übersteigt die Quote den Schnitt der OECD-Länder sogar um bis zu 17 Prozentpunkte.

Trotzdem eine Reihe von Herausforderungen

Rechnet man aber den hohen Anteil der Teilzeitbeschäftigten ein, rangiert die Schweiz lediglich im OECD Mittelfeld. Gründe dafür sind der Mangel an vorschulischen Angeboten und die damit verbundene Schwierigkeit, Beruf und Familie unter einen Hut zu bringen. In Umfragen gibt ein erheblicher Teil erwerbstätiger Frauen den Wunsch an, ihre Stundenzahl zu erhöhen. Damit existiert ein umfangreiches brachliegendes Potenzial für eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung.

Die Schweiz sieht sich vor eine Reihe von Herausforderungen gestellt:

- Auch 15 Jahre nach dem Aufbau der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) besteht noch eine erhebliche Streuung in deren Effektivität sowohl innerhalb als auch zwischen den Kantonen, und dies selbst nach Korrektur exogener Faktoren. Zwar führt der dezentrale Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes zwangsläufig zu einer gewissen Streuung. Dass sich aber die Abstände über die Jahre hinweg kaum verringert haben, zeigt den bestehenden Handlungsbedarf auf.
- Die Streuung der Arbeitslosigkeit ist gross. Bei den Ausländern liegt die Arbeitslosenquote etwa dreimal und bei weniger Qualifizierten doppelt so hoch wie im Durchschnitt.
- Die mittlere Dauer der Erwerbslosigkeit² ist mit etwa 18 Monaten im Durchschnitt der letzten Jahre im internationalen Vergleich relativ hoch. Andere europäische Länder mit niedrigen Arbeitslosenquoten (z.B. Norwegen, Dänemark und Öster-

reich) haben deutlich niedrigere Anteile von Langzeiterwerbslosen.

- Der Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter, die Leistungen aus der Invaliditätsversicherung (IV) beziehen, ist seit den 1990er-Jahren beträchtlich gestiegen, darunter sind auch viele jüngere Personen unter 50 Jahren. Der Anteil dieses Personenkreises an der Bevölkerung übersteigt heute bei weitem die Erwerbslosenquote. Dagegen ist die Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderungen eher gering. Hier scheint es Spielraum für die bessere Nutzung der verbleibenden Erwerbsfähigkeit und eine höhere Integration in den Arbeitsmarkt zu geben.

Demografische Alterung

Die Lebenserwartung in der Schweiz (80 Jahre für Männer und 84 für Frauen) übersteigt diejenigen der meisten anderen OECD-Länder. Hingegen ist die Fruchtbarkeitsrate seit den Siebzigerjahren auf dem Rückzug. Wie in den Nachbarländern schreitet die demografische Alterung rasch voran. Längerfristig muss mit einem Rückgang sowohl der Wohn- als auch der Erwerbsbevölkerung gerechnet werden. Der gegenwärtig beobachtete Geburtenüberschuss ist primär auf die ausländische Wohnbevölkerung zurückzuführen. Mittelfristig lässt sich der Rückgang der Erwerbsbevölkerung durch eine Förderung der Erwerbsbeteiligung und allenfalls durch eine Erhöhung des Rentenalters bekämpfen.

Immigration

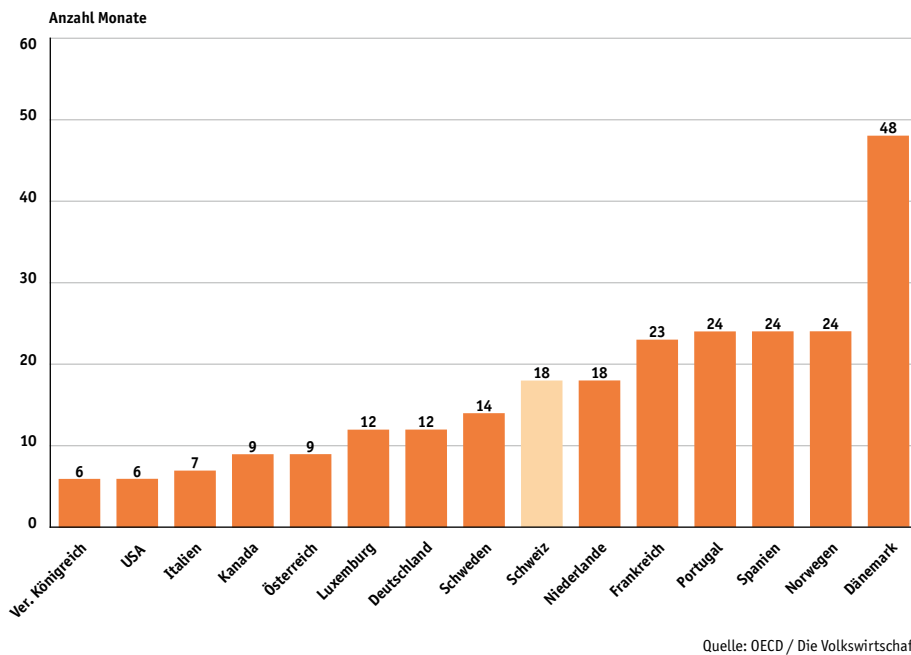
Seit 1960 hat die Zuwanderung – bei stark konjunkturell bedingten Fluktuationen – einen grossen Teil des Schweizer Bevölkerungswachstums ausgemacht. Die ausländische Bevölkerung erreichte im Jahr 2008 1,7 Mio. Personen. Zwei Drittel der Einwanderer stammen aus EU-Ländern. In diesem Punkt unterscheidet sich die Schweiz stark von anderen Ländern in Europa, bei denen die meisten Einwanderer

¹ Siehe Düll N., Tergeist P. (mit Beiträgen von U. Bazant und S. Cimper): Activation Policies in Switzerland, OECD Social, Employment and Migration Working Papers Nr. 112, Oktober 2010. Studien zu Irland, Norwegen und Finnland sind bereits erschienen; weitere Studien zu Japan, Australien und Grossbritannien sind geplant (siehe www.oecd.org/els/workingpapers).

² Diese Werte beziehen sich auf die Erwerbslosigkeit nach internationalen Normen und erfassen auch Personen, welche erwerbslos sind, sich aber nicht bei einem RAV melden.

Grafik 1

Maximale Leistungsbezugsdauer in der Arbeitslosenversicherung in ausgewählten OECD-Staaten, 2005
(für einen 40-jährigen Beschäftigten mit längerer Beschäftigungsdauer)



Quelle: OECD / Die Volkswirtschaft

von ausserhalb Europas stammen. Der grösste Teil der Einwanderung ist wirtschaftlich motiviert, und mit 23% ist der Anteil der ansässigen Immigranten an den Erwerbstätigen höher als ihr Anteil an der ständigen Wohnbevölkerung (21%).

Seit Beginn der 1990er-Jahre hat sich die Qualifikation der Einwanderer kontinuierlich verbessert. Da zudem die meisten von ihnen niederlassungsberechtigt sind, reagiert die ausländische Wohnbevölkerung heute weniger auf die Binnenkonjunktur. Damit spielt die Einwanderung eine geringere Rolle in der Abfederung konjunktureller Abschwungphasen. Vor dem Hintergrund fortgesetzter Disparitäten zwischen zugewandter und alteingesessener Bevölkerung ist die Verstärkung einer auf Qualifizierung ausgerichteten Integrationspolitik von grosser Bedeutung.

Öffentliche Stellenvermittlung

Die öffentliche Stellenvermittlung der Schweiz verfügt wie die meisten anderen OECD-Länder über ein breites Angebot von Beratungs- und Vermittlungsleistungen. Das schweizerische System fusst auf strengen Kontrollen der Anspruchsberechtigung sowie der aktiven Arbeitssuche als Gegenleistung für ein relativ grosszügiges Ersatzeinkommen und die Teilnahme an überbrückenden und qualifizierenden aktiven Arbeitsmarktmassnahmen (AMM). Stellensuchende müssen vermittlungsfähig sein, zumutbare Arbeit annehmen und während der Dauer ihrer Ar-

beitslosigkeit angemessene Suchstrategien verfolgen (häufig wird der Nachweis von bis zu 10 Bewerbungsversuchen im Monat verlangt). Die Schweiz gehört darüber hinaus zu den OECD-Ländern mit der höchsten Anzahl von Leistungssperren; z.B. wurden im Jahr 2008 etwa ein Viertel aller arbeitslosen Taggeldempfänger entweder von der Arbeitsvermittlung oder von ihrer Arbeitslosenkasse sanktioniert.

Private Arbeitsvermittler spielen in der Schweiz eine wichtige Rolle bei der Stellenvermittlung. Zusammen mit den Personalverleihfirmen konnten sie seit jeher bei der Stellenvermittlung relativ frei operieren. Auch heute noch vermitteln sie im jährlichen Durchschnitt weitaus mehr Stellensuchende als die RAV. Darüber hinaus werden AMM typischerweise durch (häufig gemeinnützige) private Träger organisiert.

Arbeitslosenunterstützung

Die schweizerische Arbeitslosenunterstützung ist im internationalen Vergleich relativ grosszügig. Zum einen liegt die maximale Bezugsdauer für einen 40-jährigen Beschäftigten mit längerer Beschäftigungsdauer über dem OECD-Durchschnitt (siehe Grafik 1). Zum anderen gehören die Netto-Ersatzquoten nach den Berechnungen der OECD – je nach Familientyp – mit bis zu 90% (siehe Grafik 2) zu den höchsten in der OECD. Allerdings werden Arbeitslosengelder nicht – wie in manchen anderen Ländern – als Form der Frühpensionierung eingesetzt.

Aktive Arbeitsmarktmassnahmen

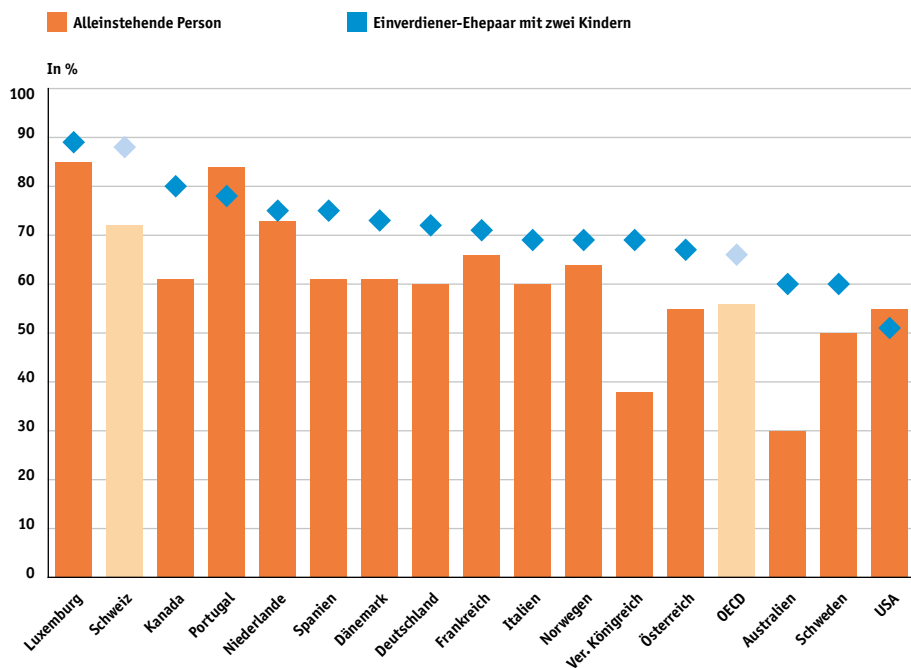
Gemessen an den Ausgaben für AMM im Verhältnis zur Arbeitslosenquote rangiert die Schweiz – hinter den skandinavischen Ländern, Österreich und den Niederlanden – im oberen Mittelfeld der OECD. Insgesamt nahmen 2008 mehr als ein Viertel der Stellensuchenden an mindestens einer Massnahme teil. Auch dieser Anteil ist im Vergleich zu anderen OECD-Ländern relativ hoch. Die Höhe der Gesamtausgaben für AMM folgt stark der konjunkturellen Entwicklung. Dominierend sind Bildungs- und Beschäftigungsprogramme, wobei der Zwischenverdienst als Anreiz zur Arbeitsaufnahme eine besondere Rolle spielt.

Die wichtigsten Empfehlungen

Institutionelle Reformen

La fédération propose, les cantons disposent: Die kantonalen Arbeitsmarktstellen nehmen beim Vollzug der öffentlichen Stellenvermittlung und der AMM eine zentrale Rolle ein. Sie sind zuständig für die Einrichtung und Überwachung der RAV sowie der Logistik-

Grafik 2

Netto-Lohnersatzquote^a bei Arbeitslosigkeit für zwei Familientypen in ausgewählten OECD-Staaten, 2008


a Die Netto-Lohnersatzquote entspricht dem Netto-Haushaltseinkommen bei Arbeitslosigkeit in Prozent des vorherigen Netto-Haushaltseinkommens. Die hier ausgewiesenen Daten beziehen sich auf Personen mit durchschnittlichem Einkommen in der Anfangsphase ihrer Arbeitslosigkeit.

Quelle: OECD / Die Volkswirtschaft

zentren, welche die AMM planen und bereitstellen. Mit dieser grossen Gestaltungsfreiheit haben sich unterschiedliche Implementierungen ergeben. Neben den vom Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) konzipierten und von der ALV finanzierten AMM haben die meisten Kantone noch eigene Programme.

Die kantonale Autonomie und die relativ geringe Koordinationsdichte bergen die Gefahr von Doppelspurigkeiten sowie überhöhten administrativen Kosten. Regionale Synergien sollten besser genutzt werden. Um die Effektivität der AMM zu erhöhen, empfehlen wir eine verstärkte koordinierende Rolle des Seco. Dies würde u.a. ein verstärktes Monitoring kantonaler AMM – gegliedert nach Massnahmentyp und Teilnehmermerkmalen – sowie die Sammlung von Daten über die von den Kantonen selbst finanzierten Programme bedeuten. Ein regelmässiger Erfahrungsaustausch über die Wirksamkeit der AMM unter den Kantonen sowie damit zusammenhängende qualitative und quantitative Evaluationen wären ebenfalls ins Auge zu fassen. Sie sollten mehr Klarheit darüber schaffen, weshalb sich die in den Kantonen eingesetzten Massnahmen so stark unterscheiden und welchen Effekt dies auf den relativen Reintegrationserfolg der Kantone hat.

Effizienz der Stellenvermittlung erhöhen

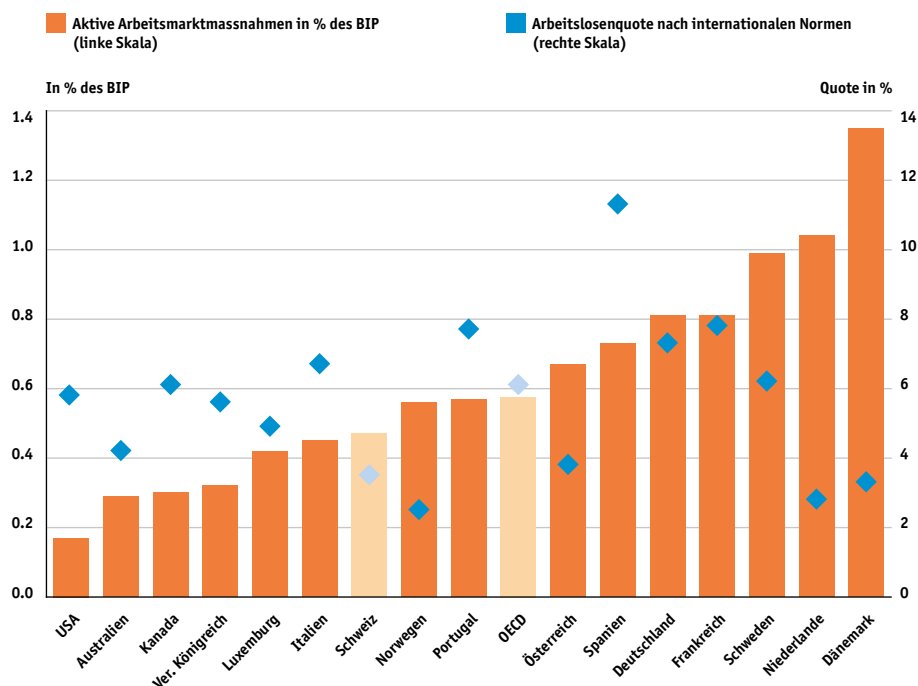
Zum einen sollte nach Einschätzung der OECD die Registrierung von Arbeitslosen

überall in den RAV statt auf der Gemeindeverwaltung vorgenommen werden. Zum anderen wird im ersten Beratungsgespräch bei der RAV kein standardisiertes Profilierungssystem eingesetzt, mit dem Eigenschaften des Stellensuchenden erhoben werden, um die Chancen einer erfolgreichen Stellensuche oder das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit abzuschätzen. Ein solches System könnte die Erkennung von wahrscheinlich schwer vermittelbaren Stellensuchenden erleichtern und die Einleitung entsprechender Massnahmen verbessern. Das Seco sollte – basierend auf den Erfahrungen anderer OECD-Länder – die Einführung eines Profilierungssystems in Betracht ziehen.

Zuständigkeiten und Mitteleinsatz für Arbeitslose nach der Aussteuerung sind in den Kantonen sehr unterschiedlich geregelt. Einige Kantone kennen (verschiedene Typen von) Arbeitslosenhilfe, während in anderen die Ausgesteuerten direkt an die Sozialhilfe verwiesen werden. Generell bleibt nur eine Minderheit als arbeitslos registriert, wengleich die RAV auch für Ausgesteuerte Dienste anbieten. Intensive Betreuung und Aktivierung sind besonders für Langzeitarbeitslose wichtig. Anstelle der kantonally unterschiedlichen Systeme könnte die Anwendung von Bundesstandards in einer schweizweit koordinierten Arbeitslosenhilfe ins Auge gefasst werden.

Des Weiteren sollten die Chancen einer Arbeitsteilung mit privaten Arbeitsvermittlern stärker genutzt werden. Obwohl das Gesetz dies zulässt, haben die RAV (mit Ausnahme der Kantone Jura und vor allem Genf) in den letzten Jahren nur einen kleinen Bruchteil von Stellensuchenden an private Vermittler zugewiesen. Australien, die Niederlande und Grossbritannien sind bisher am weitesten in Richtung einer solchen Marktlösung gegangen. Private oder gemeinnützige Vermittlungsagenturen konkurrieren dort um öffentlich finanzierte Aufträge zur Reintegration von Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt. Auch in Deutschland können Arbeitslose nach sechs Monaten mit Hilfe von Vermittlungsgutscheinen Leistungen privater Stellenvermittler in Anspruch nehmen; allerdings bleibt der Erfolg dort bisher unter den Erwartungen. Angesichts der historisch starken Rolle privater Arbeitsvermittlung wäre die Schweiz dazu prädestiniert, die Unterstützung durch private Vermittler zu suchen. Dabei sollten zielgerichtete finanzielle Anreize – wie z.B. eine erfolgsbasierte und nach Schwierigkeitsgrad der Vermittlung gestaffelte Entschädigung – zur Anwendung kommen. Diese Empfehlung sprechen wir im Bewusstsein aus, dass die Umsetzung nicht einfach sein dürfte.

Grafik 3

Anteil aktiver Arbeitsmarktmassnahmen am Bruttoinlandprodukt und Erwerbslosigkeit nach internationalen Normen für ausgewählte OECD-Staaten, 2008


Quelle: OECD / Die Volkswirtschaft

Effizienz der Beschäftigungsprogramme

Beschäftigungsprogramme werden häufig in der öffentlichen Verwaltung, der öffentlichen Wohlfahrt und im Umweltbereich angesiedelt. Sie dürfen nicht mit privaten Programmen konkurrieren. Internationale Erfahrungen legen nahe, dass Beschäftigungsprogramme trotz möglicher Stigma- und Lock-in-Effekte einen positiven Einfluss auf schwer vermittelbare Stellensuchende haben können. Bei Evaluationen haben jedoch diese Massnahmen in der Schweiz – z.B. im Vergleich mit dem Instrument des Zwischenverdiensts – relativ schlecht abgeschnitten. Es sollten daher Wege gesucht werden, deren Wirksamkeit zu steigern. Beispiele dafür wären etwa eine engere Begleitung der Stellensuchenden während und nach den Massnahmen, die Schaffung von Anreizen für Massnahmenträger, die Programmteilnehmer in reguläre Arbeitsplätze zu integrieren, oder eine Ausweitung von Einarbeitungszuschüssen. Darüber hinaus könnten für Immigranten Höherqualifizierungsprogramme und eine bessere Berücksichtigung bzw. Anerkennung ihrer im Ausland erworbenen Diplome ins Auge gefasst werden.

Bessere Zusammenarbeit zwischen den Institutionen

Die gute Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Institutionen der sozialen Sicherheit ist ein grundlegender Faktor für die

Verbesserung der Reintegrationschancen, insbesondere bei schwer vermittelbaren Arbeitslosen, Sozialhilfeempfängern und behinderten Personen. Stellensuchende mit Mehrfachproblematik pendeln oft von einer Einrichtung zur andern. In den vergangenen Jahren wurden vom Seco, dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und den kantonalen Stellen verschiedene Modelle institutioneller Zusammenarbeit entwickelt. Anzustreben ist die Überwindung der Grenzen zwischen einzelnen sozialen Diensten und die Schaffung eines integrierten Rehabilitations- und Integrationsansatzes. Diesen Ansatz erachtet die OECD in der föderativen Schweiz als zielführend und notwendig. Entsprechend wird im Länderbericht vorgeschlagen, die Kooperation zwischen Institutionen und Gebietskörperschaften bei der Reintegration von Unterstützungsempfängern gezielt weiter zu verstärken und insbesondere die Schnittstellen zwischen RAV, IV und Sozialhilfe zu optimieren.

Fazit

Das Schweizer Modell der Aktivierung von Erwerbslosen weist eindeutige Stärken auf, die insbesondere in der Kombination von grosszügigen Lohnersatzleistungen, strikten Anforderungen an die Arbeitssuche und hoher Beteiligung an arbeitsmarktlichen Massnahmen liegen. Gleichwohl kann die Effizienz des Modells weiter gesteigert und vor allem der Wirkungsbereich der Aktivierungspolitik ausgeweitet werden. Insbesondere gilt es, Langzeitarbeitslose und andere Personengruppen – wie z.B. Menschen mit Behinderungen – noch stärker als bisher in Aktivierungsmassnahmen einzubeziehen. Schlüsselemente zur Effizienzsteigerung liegen in einer stärkeren Koordination der Arbeitsmarktpolitik, einer engeren Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Akteuren und innovativen Formen der Arbeitsteilung zwischen privater und öffentlicher Arbeitsvermittlung. Eine stärkere Rolle von Bundesstandards ist u.a. bei der Arbeitslosenhilfe zu empfehlen. Auch kann das Design einzelner arbeitsmarktlicher Massnahmen und ihre Auswahl mit Blick auf eine dauerhafte Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt noch optimiert werden. Über Verbesserungen in der Aktivierungspolitik hinaus steht die Schweiz – wie andere OECD-Länder auch – vor der Herausforderung, langfristig ihr (qualifiziertes) Erwerbspersonenpotenzial zu sichern und vorhandene Humanressourcen besser zu nutzen.