

Wirkungsorientierte Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung: Zusammenspiel von Bund und Kantonen

Die öffentliche Arbeitsvermittlung der Schweiz verfolgt das Ziel der raschen und dauerhaften Vermittlung von Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt. Seit 2000 steuert der Bund den kantonalen Vollzug der öffentlichen Arbeitsvermittlung mittels wirkungsorientierter Vereinbarungen. Die Vereinbarungen gelten seit 2006 jeweils für eine Laufzeit von vier Jahren. Im Januar 2015 tritt eine neue Vereinbarung in Kraft. An der Wirkungsorientierung wird ebenso festgehalten wie am bisherigen Zielsystem. Die neue Vereinbarung soll aber möglichst alle strategischen Ziele der öffentlichen Arbeitsvermittlung abbilden.

In den 1980er-Jahren setzte in Europa ein Trend ein, Verwaltungen verstärkt nach den Kriterien der Effizienz und der Effektivität auszurichten. Insbesondere das *New Public Management* wies einer modernisierten, auf Wirkung ausgerichteten Verwaltung die Richtung. Wesenszüge dieser Reformbemühungen waren eine stärkere Markt- und Wettbewerbsausrichtung, eine ziel- und ergebnisorientierte Steuerung, mehr Autonomie für die Verwaltungseinheiten sowie eine stärkere Kunden- bzw. Bürgerorientierung. Auch die Schweiz übernahm die wesentlichen Stossrichtungen des New Public Management. Im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung war die wirkungsorientierte Steuerung ein wesentlicher Ausfluss dieser Reformbestrebungen.

Die strategische Neuausrichtung der öffentlichen Arbeitsvermittlung der Schweiz ging nicht zufällig in den 1990er-Jahren vonstatten. Die Notwendigkeit von Reformen war vor dem Hintergrund der plötzlich rasch ansteigenden Arbeitslosenquoten offenkundig. Ziel der Reform war, die öffentliche Arbeitsvermittlung zu professionalisieren sowie ihren Vollzug effizient und wirkungsorientiert auszugestalten. Die neu geschaffenen Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) übernahmen die bisher von rund 3000 Gemeindearbeitsämtern wahrgenommenen Aufgaben. Diese umfassen die Beratung, die Kontrolle und die Unterstützung von Arbeitslosen bei der Stellensuche, die Kontaktpflege zu Arbeitgebern und die Beobachtung des regionalen Arbeitsmarktes. Zudem wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik verstärkt, indem das Angebot an Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung, Qualifizierungskursen und anderen arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) deutlich ausgebaut wurde. Die Finanzierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen wurde vollständig der Arbeitslosenversicherung (ALV) übertragen.

Vom Leistungsauftrag zur Wirkungssteuerung

Das Ziel der öffentlichen Arbeitsvermittlung ist seither in Übereinstimmung

mit dem Arbeitslosenversicherungsgesetz (Avig), die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung von Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt zu fördern. In einer ersten Phase zwischen 1997 und 1999 wurde der Vollzug in einer Input-Output-Logik über einen Leistungsauftrag gesteuert. Dieser enthielt zum Beispiel Vorgaben in Bezug auf die durchzuführenden Beratungsgespräche, die Zuweisung und Vermittlung von Stellensuchenden, die Anzahl der Mitarbeitenden sowie die technischen und finanziellen Rahmenbedingungen. In dieser Phase war zudem gesetzlich ein Mindestangebot an AMM vorgeschrieben (25 000 Jahresplätze). Diese Form der Steuerung über Ressourcen und Aktivitäten war zum Aufbau der neuen öffentlichen Arbeitsvermittlung zweckdienlich. Ergebnisse aus der Evaluation dieser ersten Phase führten zu einem Wechsel in der Steuerungslogik hin zur Wirkungsorientierung (Outcome). Daher steuert der Bund den kantonalen Vollzug der öffentlichen Arbeitsvermittlung seit Anfang 2000 mittels wirkungsorientierter Vereinbarungen nach Art. 92 Abs. 7 Avig sowie Art. 122c der Arbeitslosenversicherungsverordnung (Aviv). Die Vereinbarungen gelten zudem seit 2006 jeweils für eine Laufzeit von vier Jahren.

Die erste wirkungsorientierte Vereinbarung (2000–2002) war noch sehr stark auf Konkurrenz und Wettbewerb unter den Kantonen ausgerichtet. Dieser Konkurrenzdruck wurde mit der zweiten Vereinbarung (2003–2005) gemildert – insbesondere durch Abschaffung des Bonus-Malus-Systems. Gleichzeitig wurde die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen gefördert durch die Schaffung eines institutionalisierten Erfahrungsaustausches.

Vier massgebende Indikatoren

Seit 2000 beruht die Vereinbarung im Wesentlichen auf vier gewichteten Wirkungsindikatoren, die sich wiederum aus vier Wirkungsabsichten ableiten:

- rasche Wiedereingliederung;
- Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit;
- Vermeidung von Aussteuerungen;
- Vermeidung von Wiederanmeldungen.

Oliver Schärli

Leiter des Bereichs Arbeitsmarkt/ALV, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern



Die Schaffung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren und insbesondere die Einführung der wirkungsorientierten Vereinbarungen hat die Leistung der öffentlichen Arbeitsvermittlung erhöht.

Foto: Keystone

Um die Wirkungen der RAV schweizweit vergleichen zu können, werden die vier Indikatoren jedes einzelnen RAV und jedes Kantons durch eine sogenannte Exogenitätskorrektur um regional spezifische exogene Einflussgrössen bereinigt und anhand des Schweizer Durchschnitts indiziert. Ein Wert unter 100 entspricht einer unterdurchschnittlichen, ein Wert über 100 einer überdurchschnittlichen Wirkung. Mit diesem einfachen ökonomischen Modell ist ein fairer interkantonaler Vergleich der Wirkungsergebnisse möglich. Ergänzender Bestandteil der Vereinbarung sind operative Kennzahlen zur Führung der RAV und der Logistikstellen arbeitsmarktlicher Massnahmen (LAM) sowie das Instrument der besonderen Lagebeurteilung für die kontinuierliche Verbesserung insbesondere von Kantonen oder RAV mit unterdurchschnittlicher Wirkung. Ein Steueraussschuss mit Vertretenden des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) und Amtsleitenden aus den Kantonen analysiert jeweils die Wirkungsergebnisse und leitet bei Bedarf Massnahmen zur Optimierung der Vereinbarung ein.

Optimierung des bewährten Instruments

Mit der Schaffung der RAV und insbesondere mit der Einführung der wirkungsorientierten Vereinbarungen konnte die Leistung der öffentlichen Arbeitsvermittlung erhöht werden. Es ist belegt, dass die Effizienz des Gesamtsystems seit 1998 um rund

20% gestiegen ist.¹ Daher war unbestritten, dass die wirkungsorientierte Steuerung beibehalten wird. Die aktuelle Vereinbarung sollte ursprünglich Ende 2013 auslaufen. Sie wurde frühzeitig um ein Jahr verlängert, damit das Seco und der Steueraussschuss das bewährte Instrument zielgerichtet optimieren konnten.

Dem Ergebnis dieser Arbeiten widmet sich der nachfolgende Artikel. In aller Kürze dies: Die vier bisherigen Wirkungsindikatoren bleiben bestehen und in ihrer Gewichtung unverändert. Allerdings wurden die ersten drei Indikatoren auf Ebene der Spezifikationen technisch verbessert. Der vierte Indikator wiederum erfuhr konzeptionell eine Anpassung, die bessere Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit der Wiedereingliederung von Stellensuchenden erlauben. Neu soll im Rahmen eines Pilotversuchs zudem die Vermittlung von Nichtleistungsbezügern² gemessen werden, da auch diese Personengruppe Anrecht auf die Dienstleistungen der RAV hat. Schliesslich wurde auch die Exogenitätskorrektur nochmals verfeinert und geschärft.

Für einige Diskussion sorgte die Forderung von Kantonen der Westschweiz und dem Tessin nach einer Mentalitätsvariablen. Hintergrund dieser Forderung ist der Befund einer Studie, wonach in der Romandie und im Tessin im Vergleich zur deutschen Schweiz eine andere Haltung zum Staat und eine andere Arbeitseinstellung statistisch nachweisbar seien. Dies könnte dazu führen, dass Stellensuchende der lateinischen Schweiz schneller staatliche Hilfe in Anspruch nehmen und länger in der Arbeitslosigkeit verbleiben. Mit einer Mentalitätsvariablen wären diese «kulturellen» Disparitäten aus den Wirkungsergebnissen herauskorrigiert worden. Der Steueraussschuss entschied sich nach eingehender Prüfung allerdings gegen die Einführung einer solchen Mentalitätsvariablen. Zum einen wären kulturelle Unterschiede dieser Art, so sie sich denn zweifelsfrei belegen liessen, mindestens zum Teil endogener Natur. Zum anderen hätte eine solche Korrektur keine zustimmende Mehrheit bei den Kantonen gefunden.

Die neue wirkungsorientierte Vereinbarung, die ab Januar 2015 in Kraft tritt, basiert auf einem weiter optimierten ökonomischen Modell sowie auf den erprobten Steuerungsinstrumenten und Kennzahlen. Damit kann die bewährte Zusammenarbeit von Bund und Kantonen fortgesetzt werden. ■

1 Sheldon G. (2008): Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998–2007, Studie erstellt im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft, Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik, Universität Basel.

2 Als Nichtleistungsbezügler werden Stellensuchende bezeichnet, welche bei einem RAV angemeldet sind, ohne über eine zum Taggeldbezug berechtigende Rahmenfrist zu verfügen, oder in der laufenden Rahmenfrist ausgesteuert worden sind.

3 Brügger B., Lalive d'Epinay R., Zweimüller J. (2007): Regionale Disparitäten in der Arbeitslosigkeit: kulturelle Grenzen und Landesgrenzen, Studie erstellt im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft.