
Evaluation des Einsatzes arbeitsmarktlicher Mass- nahmen

Schlussbericht

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung.....	4
2	Auftrag und Projektorganisation.....	7
2.1	Ausgangslage.....	7
2.2	Ziel des Auftrags.....	8
2.3	Organisation und Dauer des Projekts.....	8
3	Evaluationsmodell und Vorgehen.....	9
3.1	Überblick über den Untersuchungsgegenstand.....	9
3.2	Überblick über das Vorgehen.....	10
3.3	Phase 1: Projektvorbereitung.....	11
3.4	Phase 2: Ökonometrische Analysen.....	11
3.5	Phase 3: Betriebswirtschaftliche Analysen.....	11
3.6	Phase 4: Verbesserungsvorschläge und Potenzialschätzung.....	13
4	Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen.....	15
4.1	Ziele des AMM-Einsatzes.....	15
4.2	Am Einsatz arbeitsmarktlicher Massnahmen beteiligte Stellen.....	17
4.3	Umfang des Einsatzes der verschiedenen arbeitsmarktlichen Massnahmen.....	18
5	Zusammenhänge zwischen dem Einsatz arbeitsmarktlicher Massnahmen und den Wirkungen der RAV	27
5.1	Überblick über die ökonometrische Analyse.....	27
5.2	Untersuchungsgegenstand.....	28
5.3	Variablen zur Messung der Wirkungen und deren Einflussfaktoren.....	29
5.4	Gesamteinfluss des AMM-Einsatzes auf die Wirkungen der RAV.....	31
5.5	Einfluss der einzelnen Dimensionen des AMM-Einsatzes auf die Wirkungen der RAV.....	35
6	Betriebswirtschaftliche Erfolgsfaktoren des Einsatzes arbeitsmarktlicher Massnahmen.....	40
6.1	Funktionsweise eines effizienten AMM-Einsatzes.....	40
6.2	Hauptprozesse im Rahmen des Einsatzes von arbeitsmarktlichen Massnahmen.....	41

6.3	Strukturelle Rahmenbedingungen als zentraler Erfolgsfaktor.....	43
6.4	Prozess 1.1: Bedarfsabklärung beim Stellensuchenden	44
6.5	Prozess 1.2: Evaluation einer geeigneten arbeitsmarktlichen Massnahme	54
6.6	Prozess 1.3: Beurteilung des Massnamenerfolgs	67
6.7	Prozess 2.1: Beschaffungsplanung.....	68
6.8	Prozess 2.2: Durchführung der Beschaffung	71
6.9	Prozess 2.3: Qualitätsmanagement	80
6.10	Prozess 3.1: Betreuung der Stellensuchenden während der Massnahmenteilnahme.....	84
6.11	Prozess 3.2: Optimierung der Massnahmen durch den Anbieter.....	89
6.12	Anreizkonstellationen der Schlüsselspieler.....	90
7	Handlungsempfehlungen.....	98
7.1	Strategische Erfolgsfaktoren des Einsatzes arbeitsmarktlicher Massnahmen.....	98
7.2	Handlungsempfehlungen für die kantonalen Vollzugsstellen	98
7.3	Zentralisierung der LAM-Stellen.....	102
7.4	Optimierung der Datenlage	102
7.5	Entwicklung eines lernenden Systems.....	103
7.6	Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen der Bedarfsabklärung und Massnahmenwahl	103
7.7	Überprüfung der übergeordneten (gesetzlichen) Rahmenbedingungen	104
7.8	Laufende Revisionen in der Schweiz	106
8	Potenzialschätzung	108
8.1	Zunehmende Bedeutung der arbeitsmarktlichen Massnahmen.....	108
8.2	Grenzen der Potenzialschätzung.....	108
8.3	Potenzialschätzung in Bezug auf die Beschleunigung der Wiedereingliederung.....	109

**Alle Personen- und Funktionsbezeichnungen in diesem Bericht
gelten gleichermassen für beide Geschlechter.**

1 Zusammenfassung

- 1.1** Das AVIG wurde 1995 einer grundlegenden Revision unterzogen. Zwei zentrale Meilensteine dieser Revision stellen dabei die Errichtung regionaler Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und die Intensivierung des Einsatzes von *arbeitsmarktlichen Massnahmen* (AMM) zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dar.
- 1.2** Seit 1998 wird der Vollzug des revidierten Arbeitslosenversicherungsgesetzes unter Federführung des Staatssekretariats für Wirtschaft (**seco**) systematisch evaluiert und⁷ optimiert. Das **seco** hat in diesem Rahmen die Cap Gemini Ernst & Young (CGEY) beauftragt, die betriebswirtschaftlichen Erfolgsfaktoren des Einsatzes von arbeitsmarktlichen Massnahmen zu untersuchen und Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen.
- 1.3** Die vorliegende Studie ist das Ergebnis dieses Auftrags. Sie wurde im Zeitraum zwischen Oktober 1999 und August 2000 erarbeitet. Die wichtigsten Fragestellungen der Studie sind:
- Welche Stellen beeinflussen die Wirkung des Massnahmeneinsatzes massgeblich? Welche Erfolgsfaktoren sind dabei entscheidend dafür, ob die arbeitsmarktlichen Massnahmen die gewünschten Wirkungen erzielen?
 - Wie können die kantonalen Vollzugsstellen und das **seco** als Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung durch Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen sicherstellen, dass die arbeitsmarktlichen Massnahmen von den beteiligten Stellen und Personen möglichst wirkungsvoll eingesetzt werden?
 - Welche Verbesserungsmöglichkeiten sind diesbezüglich vorhanden und wie gross ist das entsprechende Verbesserungspotential?
 - Welche Handlungsempfehlungen lassen sich daraus ableiten?
- 1.4** Mit den arbeitsmarktlichen Massnahmen sollen beim Stellensuchenden folgende Wirkungen erzielt werden:
1. Verbesserung der Qualifikation
 2. Sammeln von Berufserfahrung
 3. Fördern der Motivation
 4. Schaffen und Erhalten einer Tagesstruktur
 5. Erkennen und Validierung von Fähigkeiten
 6. Überprüfung der Vermittelbarkeit

- 1.5** Die Vollzugsstellen der verschiedenen Kantone setzen die arbeitsmarktlichen Massnahmen unterschiedlich ein. Die Unterschiede beziehen sich dabei auf die Tiefe, Breite und den Zeitpunkt des AMM-Einsatzes sowie auf organisatorische, prozessuale und führungsmässige Gesichtspunkte.

Es zeigt sich, dass die richtige Ausgestaltung dieser Elemente des Massnahmen-einsatzes einen erheblichen Einfluss auf die Performance der Kantone bzw. der RAV bei der Wiedereingliederung von Stellensuchenden haben: Rund 20 bis 30 Prozent der unterschiedlichen Performance der Kantone in bezug auf die Geschwindigkeit und Nachhaltigkeit der Wiedereingliederung von Stellensuchenden lassen sich mittels statistischer Methoden auf einen unterschiedlichen Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen zurückführen. Dabei sind in dieser Berechnung die nicht messbaren qualitativen Aspekte des Massnahmeneinsatzes (Qualität der Massnahmen, Präzision der Bedarfsabklärung etc.) nicht enthalten.

- 1.6** Die Wirkung des AMM-Einsatzes wird massgeblich von den Kantonen bzw. der KIGA-Führung beeinflusst. Ihre Aufgabe ist es, die geeigneten Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass die Schlüsselpersonen des AMM-Einsatzes ...
- ... erstens in der Lage sind, einen bedarfsgerechten Einsatz arbeitsmarktlicher Massnahmen zu gewährleisten
 - ... und zweitens gewillt sind, dies zu tun bzw. entsprechende Anreize hierfür haben.

Diese Rahmenbedingungen können die Kantone im Wesentlichen auf der Ebene der *Aufbauorganisation*, der *Prozesse* und der *Führung* beeinflussen.

Eine der wichtigsten Bestimmungsgrössen der Wirksamkeit des Massnahmeneinsatzes ist dabei die *Grundphilosophie* der Kantone bzw. der RAV. Dabei zeigt sich, dass weder die Normstrategie, möglichst oft arbeitsmarktliche Massnahmen einzusetzen noch die gegenteilige Strategie erfolgreich ist. Erstere verlängert tendenziell die Stellensuche während sich letztere negativ auf die Nachhaltigkeit der Wiedereingliederungen auswirkt. Es ist zu empfehlen, bewusst keine derartigen Normstrategien zu verwenden sondern jeweils ausgehend vom Bedarf des betreffenden Stellensuchenden fallweise zu beurteilen, welche Massnahmen in welcher Intensität eingesetzt werden sollen.

Abgesehen von der Grundphilosophie haben zusammenfassend die folgenden Aspekte einen wesentlichen Einfluss auf die Effizienz des Massnahmeneinsatzes:

- Besonderes Gewicht ist der Aufgabenabgrenzung und Kompetenzregelung zwischen RAV und LAM beizumessen.
- Zudem zeigt sich, dass die Bedarfsabklärung beim Stellensuchenden und die anschliessende Evaluation einer geeigneten Massnahme *die* Schlüsselprozesse sind. Hier haben sich verschiedene Verbesserungsansätze gezeigt.
- Schliesslich ist von grösster Wichtigkeit, den beteiligten Personen - den RAV- und LAM-Mitarbeitern, den Massnahmenanbietern und den Stellensuchenden - die richtigen Anreize für einen wirkungsvollen Einsatz arbeitsmarktlicher Massnahmen zu schaffen. Auch diesbezüglich sind verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten lokalisiert worden.
- Eine weitere sehr bedeutende Aufgabe der Kantone betrifft das Personalmanagement: Es ist sicherzustellen, dass das heutige Know-How der erfahrenen und fähigen Mitarbeiter dem AVIG-Vollzug erhalten bleibt.

1.7 Ein landesweites, grosses Verbesserungspotential bezieht sich auf den Erhalt und die Verbreitung des vorhandenen Know-Hows: Die Erfahrungen der Mitarbeiter der RAV, LAM und der Massnahmenanbieter werden zur Zeit nicht systematisch gesammelt, verdichtet und ausgewertet. Wir empfehlen ein System zu entwerfen, welches die individuellen Erfahrungswerte der relevanten Personen sammelt, Lehren daraus zieht und die entsprechenden Erkenntnisse den Mitarbeitern der RAV, LAM und den Massnahmenanbietern wieder zur Verfügung stellt. Zudem sollten geeignete strukturierte Entscheidungshilfen (Diagnoseinstrumente, Profilingdatenbanken etc.) für die Beurteilung des Bedarfs arbeitsmarktlicher Massnahmen der Stellensuchenden entwickelt werden.

1.8 Auf Gesetzesebene sollten verschiedene Anpassungen geprüft werden. Dies betrifft verschiedene Optimierungen bezüglich den Anspruchsvoraussetzungen für einzelne arbeitsmarktliche Massnahmen sowie verschiedene Finanzierungsregelungen. Zudem sollte geprüft werden, ob die arbeitsmarktlichen Massnahmen künftig vermehrt auch präventiv eingesetzt werden sollen.

1.9 Die Umsetzung der festgestellten Verbesserungsmöglichkeiten hat zur Folge, dass die durchschnittliche Dauer der Stellensuche um rund 10% Prozent gesenkt werden kann und sich gleichzeitig die Nachhaltigkeit der Wiedereingliederungen wesentlich verbessern lässt.

2 Auftrag und Projektorganisation

2.1 Ausgangslage

Um die Arbeitslosigkeit in der Schweiz wirksam zu bekämpfen, wurden seit Beginn der 90er Jahre verschiedene Massnahmen ergriffen. Dabei stellt die Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) 1995 ein zentraler Schritt dar.

Diese Revision brachte einen Umbau der Arbeitslosenversicherung. Seit dem 1. Januar 1996 sind die Kantone verpflichtet, sogenannte regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV) zu betreiben. Zudem werden seither die *arbeitsmarktlichen Massnahmen* (AMM) zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit schweizweit deutlich intensiver eingesetzt. Der Umfang des Massnahmeneinsatzes pro Stellensuchenden hat sich zwischen 1993 und 1997 mehr als verzehnfacht.

In den Jahren 1998 und 1999 wurde der Vollzug des revidierten Arbeitslosenversicherungsgesetzes unter Federführung des Staatssekretariats für Wirtschaft (**seco**) als Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung systematisch evaluiert. Dabei konnten verschiedene Verbesserungspotenziale lokalisiert werden. Diese Potenziale werden seit 1999 konkretisiert und schrittweise umgesetzt. Ein zentraler Meilenstein dieses Optimierungsprozesses sind dabei die neuen (Wirkungs- und Leistungs-) Vereinbarungen für die regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), die Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM) und die Arbeitslosenkassen. Als weitere bedeutende Verbesserungsmassnahme initiierte das **seco** in Zusammenarbeit mit den Kantonen einen schweizweiten Organisationsentwicklungsprozess, bei welchem die individuellen Verbesserungspotenziale der RAV und LAM lokalisiert und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Mitarbeitern an der Front umgesetzt werden.

Eine zentrale Erfolgskomponente des AVIG-Vollzugs, die bis anhin noch nicht vollumfänglich untersucht wurde, ist der bedarfsgerechte Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen. Das **seco** hat deshalb im Rahmen der laufenden Verbesserungen des AVIG-Vollzugs die Cap Gemini Ernst & Young (CGEY) beauftragt, die betriebswirtschaftlichen Erfolgsfaktoren des Einsatzes von arbeitsmarktlichen Massnahmen zu untersuchen.

Im vorliegenden Bericht werden die Analyseergebnisse und Schlussfolgerungen dieser Evaluation erörtert.

2.2 Ziel des Auftrags

Die vorliegende Studie - im Folgenden als AMM-Studie bezeichnet - ist eine ökonometrische und betriebswirtschaftliche Evaluation der heutigen Allokation und des Einsatzes arbeitsmarktlicher Massnahmen (AMM) in der Schweiz.

Als primäre Zielsetzung war zu beurteilen, ob und wie sich mit betriebswirtschaftlichen Optimierungen die Wirkungen des AMM-Einsatzes verbessern lassen. Dabei wurden gemäss der übergeordneten Zielsetzung des AVIG (Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit) die folgenden Wirkungen des Einsatzes arbeitsmarktlicher Massnahmen analysiert:

- Verhütung von Arbeitslosigkeit;
- Förderung einer raschen und dauerhaften Wiedereingliederung der Versicherten;
- Reduktion der Gefahr von Langzeitarbeitslosigkeit und Aussteuerungen;
- Förderung der beruflichen Qualifikationen entsprechend den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes;
- Effizienter Vollzug des AVIG.

2.3 Organisation und Dauer des Projekts

Auf Seiten der Cap Gemini Ernst & Young wurde das Projekt von Dr. Marcel Egger (Projektleitung), Dr. Urs Birchler, Thomas Dreher, Dr. Carlos Lenz (externer Berater), Véronique Merckx und Thomas Studer bearbeitet.

Auf Seiten des Auftraggebers wurde das Projekt von Olivier Nussbaum (interne Projektleitung) und Hugo Brügger (stv. interne Projektleitung) betreut.

Die Projektarbeiten sind zwischen Oktober 1999 und August 2000 durchgeführt worden.

3 Evaluationsmodell und Vorgehen

3.1 Überblick über den Untersuchungsgegenstand

Das Erkenntnisziel der vorliegenden AMM-Studie bestand darin aufzuzeigen, welchen Einfluss die am AVIG-Vollzug beteiligten Stellen auf die Wirksamkeit von arbeitsmarktlichen Massnahmen haben und mit welchen betriebswirtschaftlichen Optimierungen die Wirkungen des AMM-Einsatzes verbessert werden können.

Die Wirkungen des Einsatzes arbeitsmarktlicher Massnahmen sind dabei anhand der folgenden Indikatoren beurteilt worden:

- Effekte des AMM-Einsatzes auf die Geschwindigkeit der Wiedereingliederung
- Effekte des AMM-Einsatzes auf die Dauerhaftigkeit der Wiedereingliederung
- Reduktion der Aussteuerungen und der Übertritte in die Langzeitstellensuche durch gezielten Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen.

Die AVIG-Vollzugsstellen (KIGA, RAV und LAM) erzielen unterschiedlich gute Wirkungen in Bezug auf die Geschwindigkeit und Nachhaltigkeit der Wiedereingliederung von Stellensuchenden. Dies wurde in zwei Studien der Cap Gemini Ernst & Young (vormals ATAG Ernst & Young Consulting) im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft festgestellt.

Diese Wirkungsunterschiede sind sowohl auf *exogene* als auch *endogene* Einflussfaktoren zurückzuführen (vgl. Abbildung 3-1).

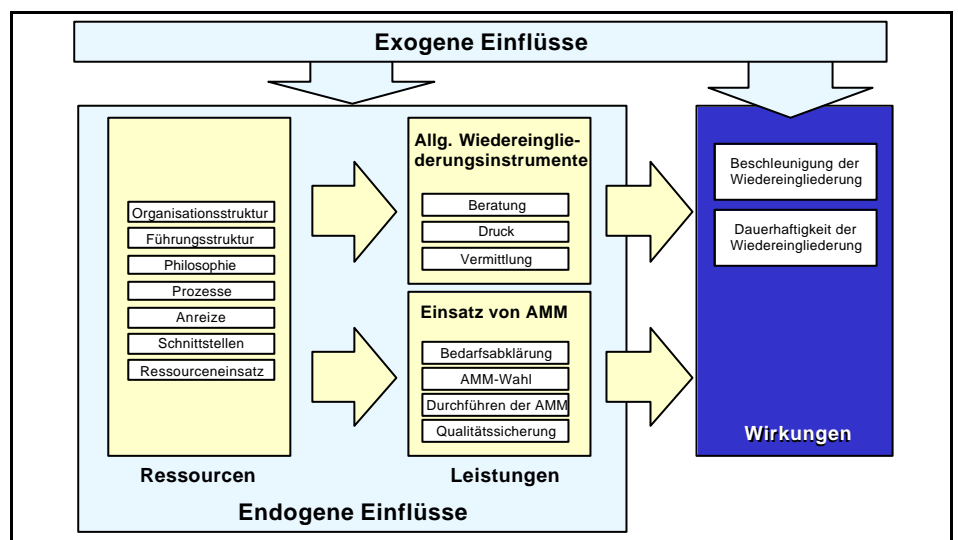


Abbildung 3-1: Bezugsrahmen der Analyse

Als *exogene Faktoren* sind dabei Rahmenbedingungen zu verstehen, welche die Vollzugsstellen nicht direkt beeinflussen können, die aber einen positiven oder negativen Effekt auf deren Wirkungen haben. Hierzu gehören u.a. die aktuelle Arbeitsmarktstruktur der betreffenden Region (Arbeitslosenstruktur etc.) und die gegebene Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur (Branchenstruktur, Siedlungsstruktur, Altersstruktur etc.).

Zu den *endogenen Faktoren* sind demgegenüber jene Einflussgrößen der Wirkungen zu zählen, die von den Vollzugsstellen direkt beeinflusst werden können (vgl. hierzu die von der CGEY im Auftrag des **seco** erstellte RAV-Evaluationsstudie). Einer der wichtigsten endogenen Faktoren ist der *Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen*: Die AVIG-Vollzugstellen können durch gezielte Steuerung des Massnahmeneinsatzes - in Bezug auf die hierfür eingesetzten Ressourcen und Leistungen - die Wirkungen massgeblich beeinflussen.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchungen sind die endogenen Einflüsse des Einsatzes arbeitsmarktlicher Massnahmen auf die Wirkungen des AVIG-Vollzugs lokalisiert, analysiert und evaluiert worden.

3.2 Überblick über das Vorgehen

Die AMM-Studie wurde zusammengefasst in fünf Phasen erarbeitet:

In einer **ersten Phase** wurde das Projekt zusammen mit Vertretern des **seco** und der Kantone vorbereitet und konkretisiert.

In der **zweiten Phase** wurden die Zusammenhänge zwischen den Wirkungen der RAV und deren Einsatz arbeitsmarktlicher Massnahmen mittels ökonomischer Methoden untersucht.

In der **dritten Phase** wurde der AMM-Einsatz ausgewählter Kantone einer betriebswirtschaftlichen Analyse unterzogen.

In der **vierten Phase** wurden die Analyseergebnisse evaluiert und einer Gesamtbeurteilung unterzogen. Darauf basierend wurden Handlungsempfehlungen ausgearbeitet.

In der **fünften Phase** wurde der vorliegende Schlussbericht mit allen Ergebnissen redigiert.

In den folgenden Kapiteln werden die in den einzelnen Phasen durchgeführten Arbeiten beschrieben.

3.3 Phase 1: Projektvorbereitung

In der ersten Phase sind von der CGEY Arbeitshypothesen hinsichtlich der kritischen Erfolgs- und Misserfolgskriterien des AMM-Einsatzes erarbeitet worden. Hierfür wurden auf der einen Seite bestehende Evaluationen, Sekundärunterlagen und die Erkenntnisse der CGEY aus früheren Studien herangezogen. Auf der andern Seite wurden Vertreter des **seco** und der Kantone im Rahmen von Workshops und Sitzungen in die Hypothesenbildung einbezogen.

3.4 Phase 2: Ökonometrische Analysen

Mit ökonometrischen Analysen wurde gemessen, in welchem Umfang die unterschiedlichen Wirkungen der RAV auf einen unterschiedlichen Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen zurückzuführen sind.

Der AMM-Einsatz der RAV wurde dabei in folgender Hinsicht untersucht: (vgl. Kapitel 5.3.3)

1. Breite des Massnahmeneinsatzes
2. Tiefe des Massnahmeneinsatzes
3. Zeitpunkt des Massnahmeneinsatzes
4. Wiedereingliederungserfolg im Anschluss an die Massnahmenteilnahme
5. Betreuung und Beratung der Stellensuchenden während der Massnahmenteilnahme

Die ökonometrischen Analysen wurden nach derselben Methodik durchgeführt (multiple Regressionsanalyse), die schon im Rahmen der von der CGEY im Auftrag des **seco** erstellten Studie "Wirkungen der RAV unter Berücksichtigung exogener Faktoren" angewendet wurde.

3.5 Phase 3: Betriebswirtschaftliche Analysen

Die betriebswirtschaftlichen Analysen hatten zum Zweck, die Erfolgs- und Misserfolgskriterien eines wirkungsvollen AMM-Einsatzes in ausgewählten Kantonen zu lokalisieren und zu analysieren.

Die Wahl der zu untersuchenden Kantone ist nach folgenden Kriterien erfolgt:

1. Die gewählten Kantone unterscheiden sich hinsichtlich der Intensität des Massnahmeneinsatzes. Es sind sowohl Kantone mit intensivem als auch solche mit zurückhaltendem Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen untersucht worden.

2. Die Kantone sind unterschiedlich gross. Es befinden sich sowohl mittelgrosse als auch grosse Kantone im Sample. Auf den Einbezug sehr kleiner Kantone ist verzichtet worden.
3. In den untersuchten Kantonen sind sowohl grossstädtische, kleinstädtische als auch ländliche Gebiete vertreten.
4. Es sind sowohl Kantone der Deutschschweiz als auch der lateinischen Schweiz vertreten.

Eine Unterscheidung von besonders erfolgreichen Kantonen und erfolglosen Kantonen in Bezug auf den AMM-Einsatz war nicht möglich. Es wurde jedoch sichergestellt, dass in den untersuchten Kantonen jene RAV in die Untersuchung einbezogen wurden, die in Bezug auf den Einsatz arbeitsmarktlicher Massnahmen überdurchschnittlich gute Wirkungen erzielen. Die Auswahl dieser RAV erfolgte auf der Grundlage der Ergebnisse aus den ökonomischen Analysen.

Die betriebswirtschaftlichen Analysen umfasste folgende Untersuchungen:

1. *Statistische Analyse: Alle Kantone*

Die Wirksamkeit des Massnahmeneinsatzes aller Kantone der Schweiz ist statistisch untersucht worden. Dabei sind zusätzlich zu den Ergebnissen der ökonomischen Analysen weitere Analysedaten über den AMM-Einsatz ausgewertet worden:

- Struktur des Angebots an arbeitsmarktlichen Massnahmen
- Wiedereingliederungserfolg der einzelnen Massnahmen (Abmeldequoten der einzelnen Massnahmen)
- Wiedereingliederungserfolg von einzelnen Anbietern arbeitsmarktlicher Massnahmen etc.
- Kosten der Massnahmen
- Ablehnungsquoten von AMM-Gesuchen

1. *Analyse der Strukturen*

In den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Freiburg, Luzern und Graubünden sind die strukturellen Erfolgsfaktoren (insb. Organisationsstrukturen, Schnittstellen, Steuerungsmechanismen, Anreize, Führungsstrukturen der verschiedenen am AVIG-Vollzug beteiligten Stellen) entlang der Prozesskette von der Abklärung des AMM-Bedarfs der Stellensuchenden bis hin zur Durchführung der Massnahmen im Detail untersucht worden.

Hierzu sind zunächst Sekundärmaterialien (Studien, Pilotprojekte, Arbeitsinstrumente etc.) analysiert worden. Im Weiteren sind RAV-Mitarbeiter erfolgreicher RAV, LAM-Mitarbeiter, Mitarbeiter der Koordinationsstellen und der Leitung des KIGA in die Untersuchung einbezogen worden. Zudem sind

ausgewählte Mitarbeiter des **seco** befragt worden. Ausserdem sind die Einschätzungen ausgewählter Anbieter von arbeitsmarktlichen Massnahmen in die Analysen eingeflossen.

2. Prozessanalysen der LAM-Stellen

Die Prozesse der LAM-Stellen der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Freiburg und Luzern sind detailliert geprüft worden. Dabei sind zunächst die Prozesse strukturiert und quantifiziert worden. Im Weiteren sind die zentralen prozessualen Erfolgsfaktoren eruiert und Misserfolgskfaktoren bzw. Störfaktoren lokalisiert worden.

3. Erkenntnisse aus laufenden Reorganisationen in verschiedenen Kantonen

Parallel zur AMM-Studie hat die CGEY in den Kantonen Bern und Graubünden, dem Arbeitsamt der Stadt Zürich und den Zentralschweizer Kantonen Optimierungsprojekte im Bereiche des AVIG-Vollzugs begleitet. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse in Bezug auf den Einsatz von AMM sind in die vorliegende AMM-Studie integriert worden.

3.6 Phase 4: Verbesserungsvorschläge und Potenzialschätzung

In der Phase 4 ist anhand der Erkenntnisse der betriebswirtschaftlichen und ökonomischen Analysen eine konsolidierte Gesamtevaluation erarbeitet und das entsprechende Verbesserungspotenzial herausgeschält worden. Auf dieser Grundlage sind anschliessend Verbesserungsvorschläge ausgearbeitet worden.

In Abbildung 3-2 sind die Gesamtzusammenhänge der Phasen 1 bis 4 im Überblick dargestellt:

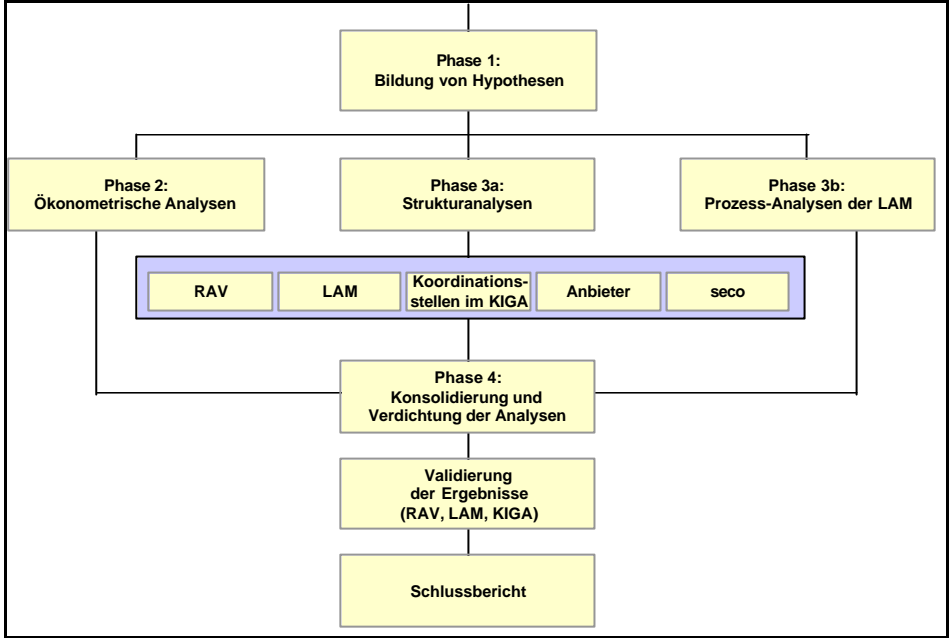


Abbildung 3-2: Gesamtzusammenhänge der Phasen 1 bis 4

4 Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen

4.1 Ziele des AMM-Einsatzes

Der Einsatz der arbeitsmarktlichen Massnahmen hat zum Ziel, die Vermittlungsfähigkeit der Stellensuchenden zu erhöhen und damit eine rasche und dauerhafte Wiedereingliederung zu ermöglichen.

Grundsätzlich werden gemäss Art. 59 AVIG Versicherte, deren Vermittlung aus Gründen des Arbeitsmarktes unmöglich oder stark erschwert ist, bei der Umschulung, Weiterbildung oder Eingliederung durch die Versicherung finanziell gefördert.

In Abhängigkeit der festgestellten Defizite beim Stellensuchenden werden mit dem Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen jeweils folgende Zielsetzungen verfolgt:

Verbesserung der Qualifikation

Der rasche technologische Wandel, fehlende Fachkenntnisse oder persönliche Defizite können u.a. dazu führen, dass die Chancen des Stellensuchenden auf dem Arbeitsmarkt gering sind. Mit dem Erwerb von schulischen, beruflichen und sozialen Grundqualifikationen mittels geeigneten arbeitsmarktlichen Massnahmen, kann diese Qualifikationslücke geschlossen werden.

Sammeln von Berufserfahrung

Stellensuchenden, die über die nötigen Qualifikationen verfügen, jedoch noch keine Berufserfahrung sammeln konnten, haben auf dem Arbeitsmarkt einen Nachteil. Mit der Teilnahme an einer arbeitsmarktlichen Massnahme hat der Stellensuchende die Möglichkeit, sich erste Berufserfahrungen anzueignen und damit seine Wiedereingliederungschancen zu erhöhen.

Fördern der Motivation

Die arbeitsmarktlichen Massnahmen können zum Ziel haben, die Eigenmotivation des Stellensuchenden in Bezug auf seine Arbeitsbemühungen zu erhöhen. Hierzu gehört insbesondere, dass der Stellensuchende seine eigenen Fähigkeiten besser einschätzen und verkaufen lernt.

Verschiedentlich werden arbeitsmarktliche Massnahmen auch als Druckmittel (“Drohung”) eingesetzt, um die Stellensuchenden zu aktiven Arbeitsbemühungen anzutreiben.

Schaffen und Erhalten einer Tagesstruktur

Gelegentlich werden arbeitsmarktliche Massnahmen mit dem Ziel eingesetzt, den betreffenden Stellensuchenden eine geordnete Tagesstruktur zu schaffen bzw. die Tagesstruktur zu erhalten. Damit können die Schlüsselqualifikationen der Stellensuchenden in verschiedener Hinsicht verbessert werden.

Erkennen und Validierung von Fähigkeiten

Für den Arbeitgeber ist die Einschätzung der Fähigkeiten des Stellensuchenden insbesondere dann schwierig, wenn keine Abschlussdiplome oder Arbeitszeugnisse vorliegen.

Deshalb setzt beispielsweise der Kanton Wallis die arbeitsmarktlichen Massnahmen u.a. auch dazu ein, vorhandene Fähigkeiten der Stellensuchenden zu erkennen und zu validieren. Hierzu wird entsprechenden Stellensuchenden die Möglichkeit geboten, ihre Fähigkeiten im Rahmen eines Arbeitseinsatzes in einer Unternehmung validieren zu lassen. Dabei wird jeweils mit dem betreffenden Betrieb und der Berufsberatung ein geeignetes Programm ausgearbeitet, das für die Validierung massgebend ist. Bei erfolgreicher Absolvierung erhält der Stellensuchende ein kantonale anerkanntes Zertifikat.

Ein anderes Beispiel der Validierung von Fähigkeiten durch arbeitsmarktliche Massnahmen stellt das Instrument des "Weiterbildungspasses" des Kantons Basel-Land dar: Jeder Stellensuchende erhält hier einen Weiterbildungspass, in welchem alle besuchten Massnahmen, deren Zielsetzung und Dauer bzw. Anzahl Lektionen festgehalten werden. Dadurch können die Stellensuchenden ihre Weiterbildungsaktivitäten in einem offiziellen Dokument den potenziellen Arbeitgebern vorweisen.

Überprüfen der Vermittelbarkeit

Die arbeitsmarktlichen Massnahmen werden in einzelnen Kantonen auch dazu eingesetzt, die Vermittelbarkeit der Stellensuchenden gemäss AVIG Art. 15, Abs. 1 zu überprüfen. Dabei wird mit der Zuweisung in eine Massnahme abgeklärt, ob der Stellensuchende überhaupt in der Lage ist, eine zumutbare Stelle anzunehmen.

4.2 Am Einsatz arbeitsmarktlicher Massnahmen beteiligte Stellen

4.2.1 Staatssekretariat für Wirtschaft und Arbeit

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (**seco**) legt die Rahmenbedingungen für den Einsatz der arbeitsmarktlichen Massnahmen fest. Insbesondere regelt es die Finanzierung der kantonalen Vollzugsstellen und Stellensuchenden sowie die Entschädigung der Anbieter arbeitsmarktlicher Massnahmen. Im Weiteren legt das **seco** die strategischen Zielsetzungen der einzelnen Massnahmen fest und koordiniert den Erfahrungsaustausch zwischen den Kantonen. Dazu gehört die Bereitstellung von Informationen und Hilfsmitteln über den Einsatz arbeitsmarktlicher Massnahmen zuhanden der Kantone. Selber stellt das **seco** nationale Massnahmen bereit, die von allen Kantonen gebucht werden können.

4.2.2 Kantone

Die Kantone sind im Zusammenhang mit dem Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen für die Einrichtung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren und der LAM-Stelle verantwortlich. Im Rahmen des Gesetzes ist es Aufgabe der Kantone die Voraussetzungen für einen effizienten Einsatz der arbeitsmarktlichen Massnahmen zu schaffen und die Anreize so zu gestalten, dass die betroffenen Stellen dieselbe Zielrichtung verfolgen. Die Organisation und Aufgabenverteilung der kantonalen Stellen sowie deren Koordination ist kantonal unterschiedlich geregelt.

4.2.3 Regionale Arbeitsvermittlungszentren

Die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) haben den gesetzlichen Auftrag, die Stellensuchenden möglichst rasch und dauerhaft in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dazu versuchen sie, mit ihren Leistungen bestmögliche Wirkungen zu erzielen. Dies kann neben der Vermittlung, Beratung und Druckausübung (d.h. Abschluss von Zielvereinbarungen mit dem Stellensuchenden in Kombination mit negativen Konsequenzen bei Nichtbefolgen der Vorgaben) mit dem Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen erreicht werden (siehe RAV-Evaluationsstudie).

4.2.4 LAM-Stellen

Für die Bereitstellung der arbeitsmarktlichen Massnahmen können die Kantone eine Logistikstelle für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM-Stelle) betreiben. Die LAM-Stelle hat in den meisten Kantonen grundsätzlich die Aufgabe, die richtigen Massnahmen, in der richtigen Anzahl zur rechten Zeit und in der geforderten Qualität bereitzustellen.

4.2.5 Anbieter arbeitsmarktlicher Massnahmen

Die arbeitsmarktlichen Massnahmen werden von verschiedenen öffentlichen und privaten Trägern durchgeführt. Je nach Massnahmentyp ist ihnen dabei untersagt, Gewinne zu erzielen.

Die meisten Anbieter arbeitsmarktlicher Massnahmen der verschiedenen Kantone stehen in Konkurrenz zu andern AMM-Anbietern.

4.2.6 Dritte Institutionen

Verschiedenen Drittinstitutionen spielen im Zusammenhang mit dem Einsatz arbeitsmarktlicher Massnahmen eine wichtige Rolle. So werden beispielsweise Berufsberater, Sozialämter, Suchtstellen und Berufsverbände gelegentlich von den LAM-Stellen und den Personalberater als externe Experten beigezogen.

4.3 Umfang des Einsatzes der verschiedenen arbeitsmarktlichen Massnahmen

4.3.1 Überblick

Über 40 Prozent der im Zeitraum zwischen Januar 1999 und Dezember 1999 abgemeldeten Leistungsbezüger (deren erste Rahmenfrist nach dem 1. Januar 1998 eröffnet wurde) nahmen an einer arbeitsmarktlichen Massnahme (exkl. Zwischenverdienste) teil.

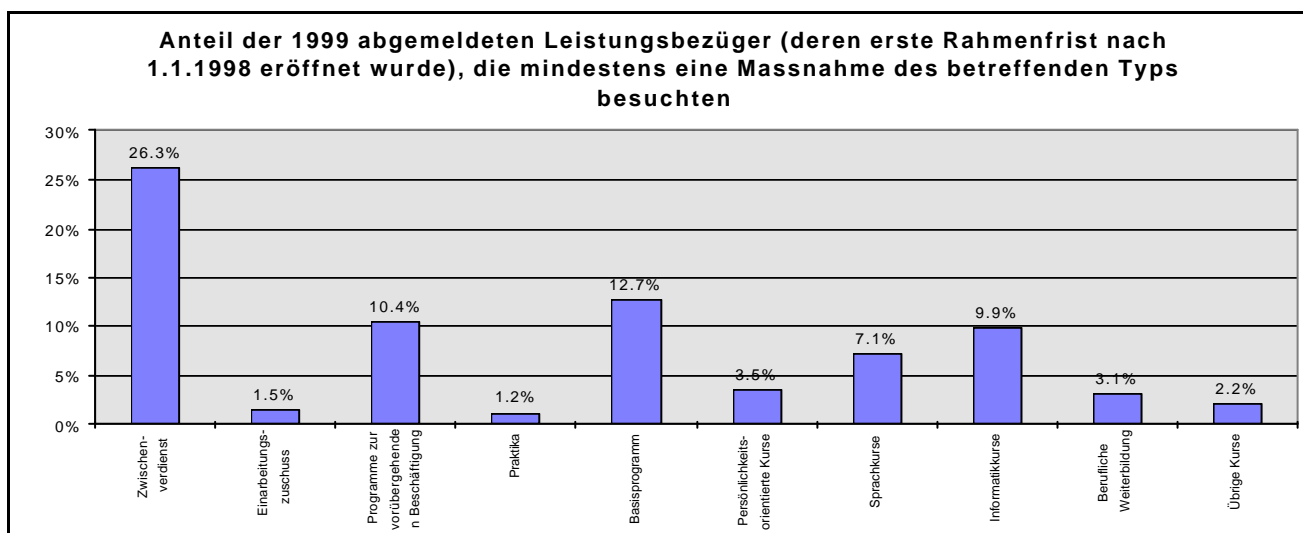


Abbildung 4-1: Anteil an Leistungsbezüger, welche Massnahmen der verschiedenen Typen besuchten

Jeder vierte Leistungsbezüger besuchte einen Zwischenverdienst (vgl. Abbildung 4-1). Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB) wurden von 10

Prozent der Personen besucht. Bei den Kursen wurden am häufigsten Basisprogramme, Sprach- und Informatikkurse eingesetzt.

4.3.2 Kurse

Die Kurse werden in den untersuchten Kantonen zu drei Zwecken eingesetzt:

1. Förderung der Motivation von Stellensuchenden
2. Verbesserung der Qualifikation der Stellensuchenden
3. Validierung von bestehendem Wissen

Die Kurse werden in individuelle und kollektive Kurse unterteilt. *Individuelle Kurse* werden auf dem freien Bildungsmarkt angeboten und können auch von nicht arbeitslosen Personen besucht werden. Als *kollektive Kurse* werden Umschulungs- oder Weiterbildungsmassnahmen bezeichnet, die speziell für Versicherte organisiert werden.

In den meisten Kantonen besuchen die Stellensuchenden wesentlich öfter kollektive Kurse als individuelle Kurse (vgl. untenstehende Abbildung 4-2).

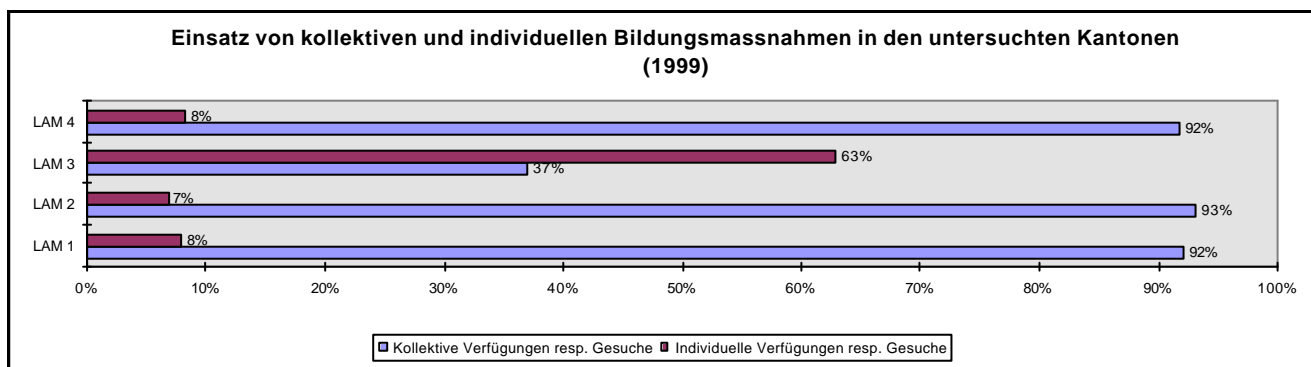


Abbildung 4-2: Einsatz von kollektiven und individuellen Kursen in vier untersuchten Kantonen

Die (individuellen und kollektiven) Kurse der verschiedenen Typen werden jeweils bei den einzelnen Stellensuchenden mit unterschiedlicher Intensität eingesetzt: Jene Leistungsbezüger, welche Basisprogramme besuchten, befanden sich im Durchschnitt während rund 11 Massnahmentagen bzw. einem halben Monat in solchen Massnahmen. Am intensivsten sind diesbezüglich die beruflichen Weiterbildungskurse und die Sprachkurse mit durchschnittlich 30 bzw. 42 besuchten Massnahmentagen je Teilnehmer eingesetzt worden (vgl. Abbildung 4-3).

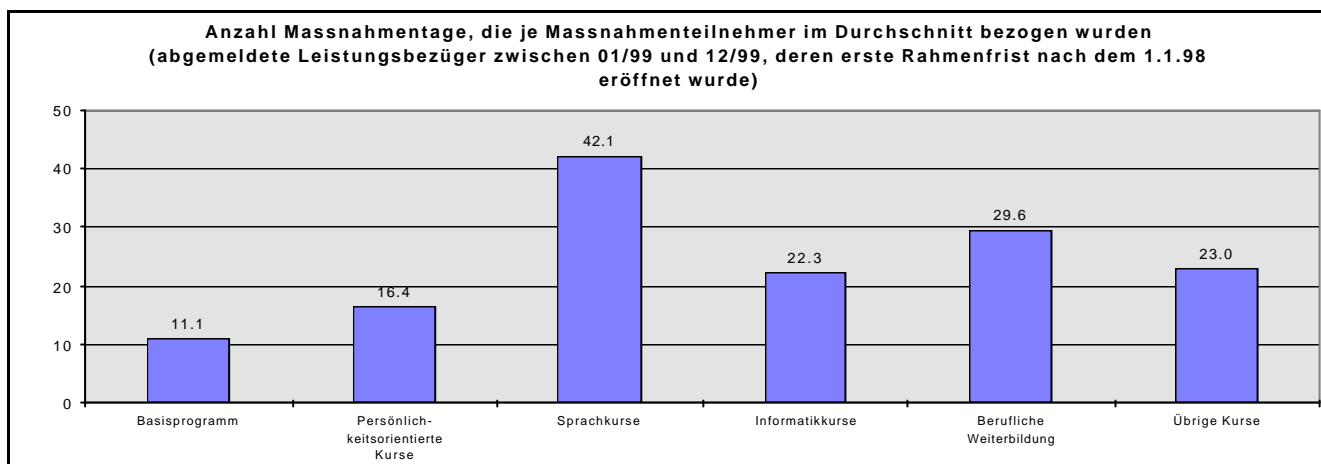


Abbildung 4-3: Anzahl Massnahmentage, welche die AMM-Teilnehmer der einzelnen Typen jeweils pro Kurstyp besuchten

4.3.3 Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB)

Programme zur vorübergehenden Beschäftigung können von privaten als auch öffentlichen Trägern angeboten werden, die nicht auf Gewinn ausgerichtet sind. Sie müssen jedoch sicherstellen, dass mit den Tätigkeiten die Privatwirtschaft nicht konkurrenziert wird.

Die Stellensuchenden erhalten durch die Teilnahme an einem Programm die Möglichkeit, eine ihrer Ausbildung und ihren Fähigkeiten entsprechende Tätigkeit auszuüben und sich gleichzeitig weiterzubilden. In der Regel dauern die Programme höchstens sechs Monate.

Rund 10 Prozent der abgemeldeten Leistungsbezüger besuchten in der laufenden Rahmenfrist ein Programm zur vorübergehenden Beschäftigung. Die Gesamtdauer belief sich dabei im Durchschnitt auf 82 Massnahmentage bzw. rund 4 Monate. Dies trifft sowohl für private (80 Massnahmentage) als auch öffentliche Programme (84 Massnahmentage) zu.

Die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung werden in der Praxis hauptsächlich zu folgenden Zwecken eingesetzt:

1. Druckmittel für Stellensuchende, die sich nicht ausreichend um Arbeit bemühen und Motivation der Stellensuchenden
2. Qualifizierung der Stellensuchenden
3. Erhaltung bzw. Schaffung einer Tagesstruktur für den Stellensuchenden
4. Überprüfung der Vermittelbarkeit
5. Bestimmung der Fähigkeiten des Stellensuchenden

4.3.4 Berufspraktika

Das Berufspraktikum wird vor allem bei Personen eingesetzt, die aufgrund der mangelnden Berufserfahrung keine Stelle finden. Es handelt sich dabei um eine vorübergehende Beschäftigung bei der öffentlichen Verwaltung oder einer Privatfirma. Der Stellensuchende kann sich dadurch berufliche Erfahrungen aneignen und sich gleichzeitig aus- und weiterbilden. Für den Einsatz erhält der Teilnehmer besondere Taggelder. Der Arbeitgeber beteiligt sich zu 25 Prozent, mindestens jedoch mit CHF 500.- am Bruttotaggeld des Versicherten.

Die Praktika werden in geringem Umfang genutzt. Nur lediglich 1,2 Prozent der im Jahr 1999 abgemeldeten Leistungsbezüger haben während der laufenden Rahmenfrist ein Praktika in Anspruch genommen.

4.3.5 Übungsfirmen

Diese arbeitsmarktliche Massnahme ist für qualifizierte Personen angelegt, die aufgrund fehlender Berufserfahrung keine Stelle finden. Bei den Übungsfirmen handelt es sich um fiktive Unternehmen, die sich entweder auf kaufmännisch-orientierte oder handwerklich/technisch-orientierte Themen spezialisiert haben. Ziel ist es, den Berufsalltag möglichst realistisch abzubilden, um den Stellensuchenden die Möglichkeit zu bieten praktische Erfahrungen zu sammeln. Die Kursdauer in einer Übungsfirma ist auf 6 Monate beschränkt.

4.3.6 Motivationssemester

Die Motivationssemester richten sich an jugendliche Arbeitslose mit einem Schulabschluss, die unklare Vorstellungen über die berufliche Zukunft haben. Die Teilnehmer erhalten während der Teilnahme einen Lohn ausbezahlt, der höchstens CHF 450.- pro Monat beträgt. Ein Motivationssemester dauert in der Regel höchstens sechs Monate.

4.3.7 Einarbeitungszuschüsse

Die Einarbeitungszuschüsse (EAZ) werden im Allgemeinen mit dem Ziel eingesetzt, die Wiedereingliederung von schwer vermittelbaren Versicherten zu erleichtern. Hierzu kann jenen Arbeitgebern ein Zuschuss gewährt werden, welche schwervermittelbare Versicherte einstellen und deren Vermittelbarkeit im Rahmen einer systematischen Einarbeitungszeit verbessern. Die Zuschüsse betragen zu Beginn höchstens 60 Prozent des normalen Monatslohnes und werden mit zunehmender Dauer gekürzt. Die Einarbeitungszuschüsse werden für eine Dauer von drei bis zwölf Monate ausgerichtet.

Im Einzelnen kann ein beitragsberechtigter Versicherter nach Art. 65 AVIG Einarbeitungszuschüsse beanspruchen, sofern

- er schwervermittelbar ist
- der verminderte Lohn mindestens der während der Einarbeitungszeit erbrachten Arbeitsleistung entspricht
- und er nach der Einarbeitung mit einer Anstellung zu orts- und branchenüblichen Bedingungen, allenfalls unter Berücksichtigung einer dauernd verminderten Leistungsfähigkeit, rechnen kann.

Gemäss Art. 90 AVIV gilt ein Versicherter dann als schwer vermittelbar, wenn er bei der herrschenden Arbeitsmarktlage besonders grosse Schwierigkeiten hat, eine Stelle zu finden, weil er:

- in fortgeschrittenem Alter steht;
- körperlich, psychisch oder geistig behindert ist;
- schlechte berufliche Voraussetzungen hat; oder
- bereits 150 Taggelder bezogen hat.

Einarbeitungszuschüsse werden vergleichsweise zurückhaltend eingesetzt. Von den im Jahr 1999 abgemeldeten Leistungsbezüger (deren erste Rahmenfrist nach dem 1. Januar 1998 eröffnet wurde) haben 1,5 Prozent einen Einarbeitungszuschuss in Anspruch genommen. 1999 wurden über 3700 EAZ-Gesuche eingereicht. Mit Ausnahme von 4 Kantonen wurden diese EAZ-Gesuche in über 80 Prozent der Fälle gutgeheissen.

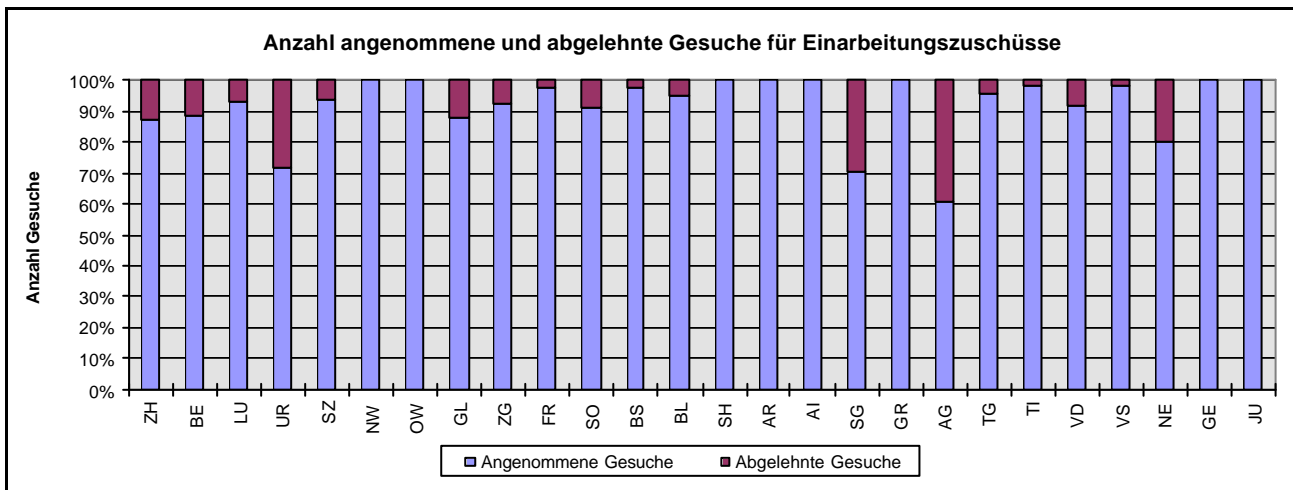


Abbildung 4-4: Gutgeheissene und abgelehnte Gesuche für Einarbeitungszuschüsse im Jahr 1999 in den einzelnen Kantonen

Der zurückhaltende Einsatz von Einarbeitungszuschüssen ist zur Hauptsache auf folgende Ursachen zurückzuführen:

1. Das Instrument des Einarbeitungszuschusses ist bei den Arbeitgebern teilweise zu wenig bekannt. Die meisten der untersuchten Kantone sind deshalb dazu übergegangen, die Administration und Promotion von Einarbeitungszuschüssen denjenigen Stellen im KIGA zu übertragen, welche intensive Arbeitgeberkontakte unterhalten (bspw. Akquisitionsverantwortliche). Aufgrund mangelnder Arbeitgeberkontakten sind die LAM im Allgemeinen nicht die geeigneten Stellen hierfür.
2. Die Einarbeitungszuschüsse werden von verschiedenen Personalberatern bewusst zurückhaltend eingesetzt, weil sie als ein zweischneidiges Schwert beurteilt werden: Auf der einen Seite wird der Einarbeitungszuschuss von den meisten der befragten Personen als ein wirksames Instrument erachtet, mit dem die Wiedereingliederung gefördert werden kann. Auf der andern Seite wird befürchtet, dass bei intensivem Einsatz von Einarbeitungszuschüssen die Arbeitgeber mit der Zeit generell dazu "erzogen" werden, ohne entsprechende Einarbeitungszuschüsse keine Stellensuchenden mehr einzustellen.
3. Verschiedene Personalberater äusserten die Befürchtung, dass das Instrument des Einarbeitungszuschusses die Nachhaltigkeit der Wiedereingliederung nicht fördere: Die Stellensuchenden würden öfters von Arbeitgebern nach Ablauf der Einarbeitungsphase gleich wieder entlassen.

Diese Befürchtung bestätigt sich in der Praxis jedoch offenbar nicht. Dies zeigt eine im Auftrag des Kantons Aargau durchgeführte Studie:

- Bei den im Zeitraum zwischen 1994 und 1998 gewährten 287 Einarbeitungszuschüssen erfolgte zwar in 22,6 Prozent der Fälle eine Kündigung nach Ablauf der Einarbeitungsperiode. Dabei dauerte die Anstellung jedoch im Durchschnitt rund 395,5 Tage.
 - Jedem dritten Stellensuchenden wurde im Anschluss an die EAZ-Periode der Lohn erhöht, während nur in 2,7 Prozent der Fälle Lohnkürzungen nach Ablauf des EAZ vorgenommen wurden.
4. Die gesetzlichen Bestimmungen darüber, welche Versicherten Einarbeitungszuschüsse beanspruchen können, lassen Interpretationsspielräume offen (vgl. Art. 90 AVIV). Diese Spielräume bzw. Unsicherheiten führen bei verschiedenen (risikoaversen) Personalberatern dazu, dass im Zweifelsfalle auf einen Einsatz von Einarbeitungszuschüssen verzichtet wird.

4.3.8 Ausbildungszuschüsse

Die Ausbildungszuschüsse sollen es der arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Person ermöglichen, die Grundausbildung nachzuholen oder die bereits erworbene Ausbildung den Anforderungen des Arbeitsmarktes anzupassen. Dabei zahlt der Arbeitgeber der Person einen vertraglich geregelten Lehrlingslohn. Die Differenz zwischen dem Lohn und den finanziellen Minimalbedürfnisse werden durch die Ausbildungszuschüsse gedeckt. Die Zuschüsse werden für höchstens drei Jahre und höchstens im Umfang von CHF 3500.- abzüglich dem Lehrlingslohn ausgerichtet.

Der Einsatz von Ausbildungszuschüssen (AZ) hatte bislang eine marginale Bedeutung. Im Jahr 1999 wurden gesamthaft nur gerade 424 Gesuche eingereicht. Selbst die ebenfalls eher selten verwendeten Einarbeitungszuschüsse werden rund 9 mal häufiger verwendet.

Im allgemeinen werden die wenigen AZ-Gesuche gutgeheissen (18 Ablehnungen). Die Ablehnungsquote ist mit Ausnahme weniger Kantone gering.

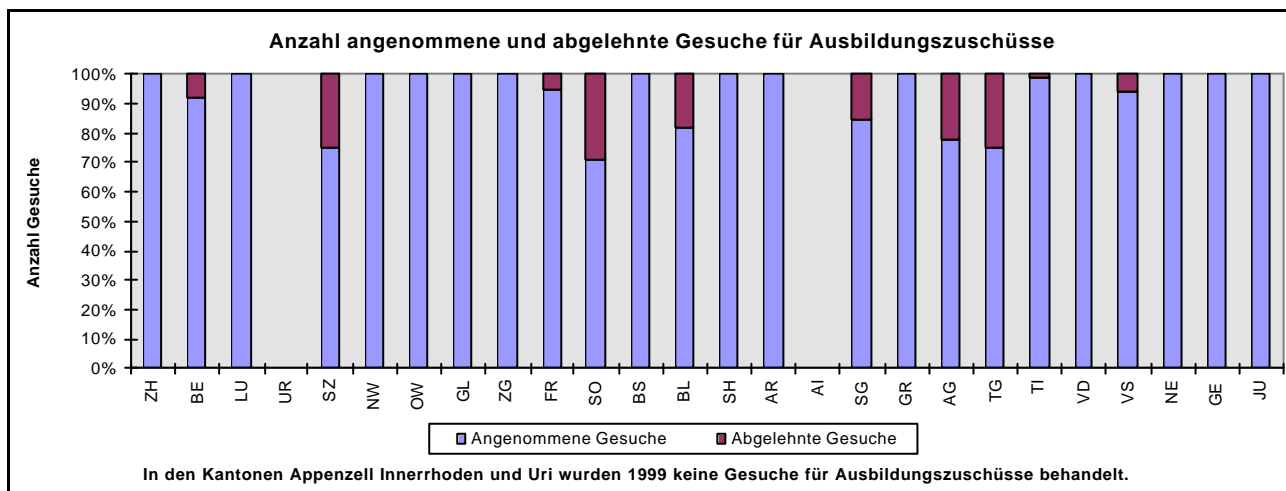


Abbildung 4-5: Gutgeheissene und abgelehnte Gesuche für Ausbildungszuschüsse im Jahr 1999 in den einzelnen Kantonen

Die Ursache für den zurückhaltenden Einsatz von Ausbildungszuschüssen wird im Allgemeinen darin geortet, dass die Anspruchsvoraussetzungen zu restriktiv ausgelegt sind: Ausbildungszuschüsse sind grundsätzlich erst bei über 30-jährigen Versicherten einzusetzen, was für diese Personen einen ausserordentlichen Effort erfordert.

Von der Ausnahmeregelung in Art. 66a Abs. 2 AVIG, gemäss der die kantonale Amtsstelle gegebenenfalls auch bei unter 30-jährigen Stellensuchenden Ausbildungszuschüsse gewähren kann, wird von 12 Kantonen gelegentlich

Gebrauch gemacht (vgl. Abbildung 4-6). Dabei handelt es sich v.a. um Kantone mit vergleichsweise umfangreichem AZ-Einsatz.

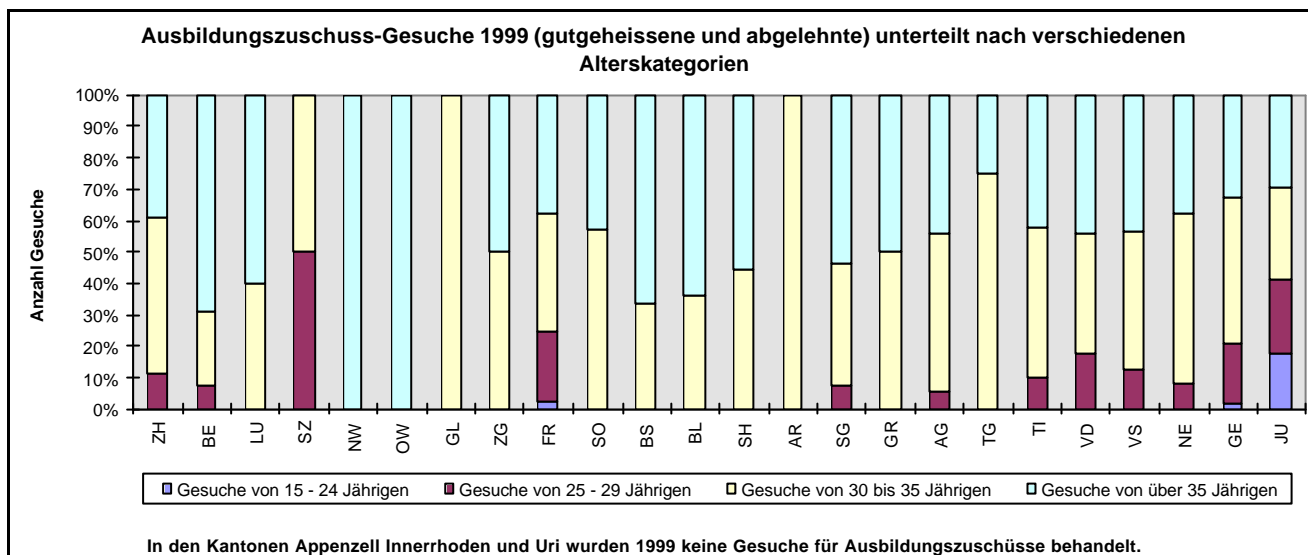


Abbildung 4-6: Gesuche für Ausbildungszuschüsse im Jahr 1999 in den einzelnen Kantonen unterteilt nach Alterskategorien

Die Ausbildungszuschüsse werden trotz ihrer marginalen Bedeutung generell als eine Massnahme erachtet, welche die nachhaltige Wiedereingliederung wesentlich unterstützen können. Trotzdem ist gemäss den Analyseergebnissen nicht zu erwarten, dass die Bedeutung der Ausbildungszuschüsse unter den heutigen gesetzlichen Rahmenbedingungen künftig zunehmen wird. Soll dies erreicht werden, müsste der Ausbildungszuschuss eine höhere Attraktivität für die Stellensuchenden haben. Hierzu ist zu prüfen, ob insbesondere die Altersgrenze von 30 Jahren gelockert werden soll.

4.3.9 Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit

Mit dieser arbeitsmarktlichen Massnahme werden Stellensuchende gefördert, die eine selbständige Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen. Die Arbeitslosenversicherung zahlt hierzu den Stellensuchenden entweder 60 besondere Taggelder während der Planungsphase oder übernimmt nach Prüfung des eingereichten Gesuchs 20 Prozent des Verlustrisikos. Der Stellensuchende kann jedoch gemäss Art. 95 d AVIV auch ein Gesuch um Übernahme des Verlustrisikos mit besonderen Taggeldern bei der kantonalen Amtsstelle einreichen.

Leistungen zur Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit können nach Art. 71 AVIG Versicherte oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Versicherte

beanspruchen, wenn sie:

- ein Grobprojekt zur Aufnahme einer wirtschaftlich tragfähigen und dauerhaften selbständigen Erwerbstätigkeit vorweisen
- innert sechs Monaten kontrollierter Arbeitslosigkeit der Bürgerschaftsgenossenschaft ein ausgearbeitetes Projekt zur Aufnahme einer wirtschaftlich tragfähigen und dauerhaften selbständigen Erwerbstätigkeit vorlegen

Eine schriftliche Befragung im Rahmen des nationalen Programms "Prima" des **seco** zeigt eine äusserst bemerkenswerte und erfreuliche Erfolgsbilanz der arbeitsmarktlichen Massnahmen zur Förderung der Selbständigkeit (FSE). Rund 85 Prozent derjenigen Personen, welche zwischen 1997 und 1998 Massnahmen zur Förderung der Selbständigkeit in Anspruch nahmen, sind Anfang des Jahres 2000 nach wie vor selbständig erwerbend.

Zu ähnlichen Erkenntnissen kommt eine kürzlich durchgeführte Studie des Arbeitsamtes des Kantons Luzern: Rund 90 Prozent der 77 luzernischen Stellensuchenden, welche im Jahr 1997 mit Unterstützung von FSE den Schritt in die Selbständigkeit wagten, sind per Ende des Jahres 1999 nach wie vor selbständig erwerbend.

Diese Ergebnisse decken sich mehrheitlich auch mit den Einschätzungen der im Rahmen der vorliegenden Studie befragten Personen.

4.3.10 Pilotprojekte

Die Pilotprojekte gemäss Art. 110a AVIG dienen dazu, neue arbeitsmarktliche Instrumente zu erproben, die unter dem geltenden Gesetz nicht eingesetzt werden können.

Diese Regelung ermöglicht es, die Effekte und Kosten neuer Instrumente zunächst in einer Pilotumgebung zu implementieren und systematisch zu evaluieren bevor - bei entsprechender Eignung - die gesetzliche Grundlage für einen landesweiten Einsatz geschaffen werden.

Zur Zeit laufen in der Schweiz 6 Pilotprojekte. Zwei wurden bis dato abgeschlossen.

Bislang sind keine neuen arbeitsmarktlichen Instrumente (befristet oder unbefristet) eingeführt worden, die im Rahmen von Pilotprojekten erprobt wurden. Unabhängig davon ist es zweckmässig, neue Modelle zunächst im Rahmen von Pilotversuchen zu testen, bevor sie landesweit eingeführt werden.

5 Zusammenhänge zwischen dem Einsatz arbeitsmarktlicher Massnahmen und den Wirkungen der RAV

5.1 Überblick über die ökonometrische Analyse

Die AVIG-Vollzugsstellen (KIGA, RAV und LAM) erzielten unterschiedlich gute Wirkungen in Bezug auf die Geschwindigkeit und Nachhaltigkeit der Wiedereingliederung von Stellensuchenden. Diese Wirkungsunterschiede sind dabei zum einen auf exogene und zum andern auf endogene Ursachen zurückzuführen (vgl. Kapitel 3.1).

Im Rahmen der ökonometrischen Untersuchungen wurden diese exogenen und endogenen Einflüsse isoliert gemessen und analysiert. Das übergeordnete Erkenntnisziel bestand dabei darin, zum einen diejenigen Wirkungsunterschiede zwischen den Vollzugsstellen zu identifizieren, welche auf eine unterschiedliche AMM-Praxis zurückzuführen sind und zum andern gleichzeitig aufzuzeigen, welche AMM-Praxen sich bewährt haben.

Hierzu wurde in folgenden Schritten vorgegangen:

- *Schritt 1: Erhebung der Wirkungen der RAV*
In einem ersten Schritt wurden die Wirkungsunterschiede zwischen den rund 150 RAV der Schweiz erhoben.
- *Schritt 2: Elimination des exogenen Einflusses auf die Wirkungen der RAV*
Anschliessend wurde gemessen, in welchem Umfang diese Wirkungsunterschiede zwischen den RAV auf exogene Einflüsse zurückzuführen sind.
- *Schritt 3: Elimination jener endogenen Einflüsse auf die Wirkungen der RAV, die nicht mit dem AMM-Einsatz zusammenhängen*
Als dritter Schritt wurde der Einfluss derjenigen endogenen Faktoren auf die Wirkungen quantifiziert, die nicht mit dem AMM-Einsatz zusammenhängen.
- *Schritt 4: Messung und Analyse des Einflusses des AMM-Einsatzes auf die Wirkungen der RAV*
Danach wurden diejenigen endogenen Wirkungsunterschiede zwischen den RAV isoliert, welche auf den unterschiedlichen Einsatz arbeitsmarktlicher Massnahmen zurückgehen. Hierzu wurden rund 2'500 Variablen über den Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen erhoben. Davon gingen letztlich rund 160 geeignete Variablen in die ökonometrischen Berechnungen ein.

- *Schritt 5: Eruiieren erfolgreicher und weniger erfolgreicher RAV in Bezug auf den AMM-Einsatz*

In einem fünften Schritt wurde für jedes RAV beurteilt, ob die arbeitsmarktlichen Massnahmen im Vergleich mit den übrigen RAV überdurchschnittlich oder unterdurchschnittlich wirkungsvoll eingesetzt worden sind. Damit wurde die Voraussetzung geschaffen, die Ursachen des unterschiedlich erfolgreichen AMM-Einsatzes im Rahmen der betriebswirtschaftlichen Analysen zu untersuchen (vgl. Kapitel 6).

- *Schritt 6: Ermitteln von ähnlichen Verhaltensmustern der RAV in den verschiedenen Kantonen*

Schliesslich wurde geprüft, inwiefern innerhalb der einzelnen Kantone die RAV ähnliche Muster in den Analysedaten bzw. Verhaltensmuster aufweisen. Dies erlaubte Rückschlüsse auf die Philosophien bzw. Grundstrategien der Kantone hinsichtlich dem Einsatz arbeitsmarktlicher Massnahmen.

Die Messung der exogenen und endogenen Einflüsse auf die Wirkungen der RAV (Schritte 2 bis 4) erfolgte im Rahmen linearer Regressionsanalysen. Dabei wurden jeweils die drei (abhängigen) Wirkungsvariablen auf eine andere Gruppe von (unabhängigen) Variablen regressiert, welche die exogenen Einflüsse und den Einfluss des AMM-Einsatzes messen. Die einzelnen Variablen werden in Kapitel 5.3 erläutert.

Eine detaillierte Beschreibung des gewählten Vorgehens und der verwendeten Methoden wird im separaten Band mit Anhängen dargestellt.

5.2 Untersuchungsgegenstand

Der Untersuchungszeitraum ist die Periode zwischen Januar 1999 und Dezember 1999.

Die Analyse der Zusammenhänge zwischen dem AMM-Einsatz der RAV und deren Wirkungen wurde ausschliesslich auf jene Leistungsbezüger bezogen, deren Rahmenfrist nicht vor dem 1. Januar 1998 eröffnet wurde. Dies aus folgendem Grund: Erst seit 1998 wird der Massnahmeneinsatz bei Stellensuchenden systematisch erfasst. Damit ist nur für jene Leistungsbezüger, die nach dem 1. Januar 1998 erstmals arbeitslos wurden, eine komplette Zusammenstellung der besuchten Massnahmen verfügbar.

Sämtliche RAV mit vollständigen Datensets für den Untersuchungszeitraum wurden unverändert in die Untersuchungen einbezogen. Einzelne RAV verschiedener Kantone wurden zu jeweils einem RAV zusammengefasst. Die Untersuchung umfasste schliesslich 148 RAV.

5.3 Variablen zur Messung der Wirkungen und deren Einflussfaktoren

5.3.1 Wirkungsvariablen (Linkhandvariablen der Regressionen)

Im Rahmen der vorliegenden ökonometrischen Berechnungen sind im Rahmen der Regressionsanalysen drei Wirkungsvariablen untersucht worden (Linkhandvariablen der Regressionen). Dabei handelt es sich um drei der vier Wirkungsziele, die in der (Wirkungs-) Vereinbarung für die RAV, LAM und kantonalen Arbeitsstellen (im Folgenden als *Vereinbarung 2000* bezeichnet) vorgegeben sind.

Die verwendeten Wirkungsvariablen bzw. Wirkungsindikatoren sind wie folgt definiert:

1. *Geschwindigkeit der Wiedereingliederung:*

Dieser Indikator misst die durchschnittliche Anzahl der Bezugstage der abgemeldeten Bezüger von Arbeitslosenentschädigungen während der laufenden Rahmenfrist. In der Summe der Bezugstage sind dabei die altersabhängigen-, die besonderen-, die ersatzweise besonderen sowie die Kompensationsstaggelder und allfällige Einstelltage gemäss aktueller Definition enthalten.

2. *Zugänge zu Langzeitstellensuche*

Mit diesem Indikator werden die monatlichen Zugänge von Leistungsbezüger zu Langzeitstellensuche im Verhältnis zum Gesamtbestand der Leistungsbezüger gemessen. Als langzeitstellensuchend gelten Personen, die seit mehr als 365 Wochentagen als stellensuchend gemeldet sind.

3. *Wiederanmeldungsquote*

Die Wiederanmeldungsquote drückt die Wiederanmeldungen von Leistungsbezüger pro Monat in Relation zum Gesamtbestand der Leistungsbezüger aus. In Abweichung zur Vereinbarung 2000 gelten als Wiederanmeldungen dabei jene Anmeldungen, bei denen die betreffende Person innerhalb der letzten *12 Monate* (anstelle der in der Vereinbarung 2000 verwendeten 4 Monatsfrist) vom AVAM abgemeldet wurde.

Die Effekte des AMM-Einsatzes in Bezug auf die *Vermeidung von Aussteuerungen* konnten im Rahmen dieser Studie aus folgendem Grund nicht untersucht werden: Aus dem in Kapitel 5.2 beschriebenen Grund konnten nur jene Leistungsbezüger in die Untersuchung einbezogen werden, deren erste Rahmenfrist nicht vor dem 1. Januar 1998 eröffnet wurde. Die meisten dieser Leistungsbezüger werden systembedingt nicht vor dem Jahr 2000 ausgesteuert. Damit konnte anhand der Daten des Untersuchungszeitraums (01/99 - 12/99) nicht beurteilt werden, inwiefern der AMM-Einsatz die Wahrscheinlichkeit von Aussteuerungen beeinflusst hat.

5.3.2 Exogene Variablen (Rechthandvariablen der Regressionen)

Folgende 11 potenzielle exogene Einflussfaktoren der Wirkungen der RAV sind im Rahmen der Regressionsanalysen (als Rechthandvariablen) verwendet worden. Sie sind im Rahmen von Faktoren- und Korrelationsanalysen ermittelt worden:

1. Siedlungsstruktur
2. Arbeitsmarktzustand
3. Anteil saisonaler Branchen
4. Frauenanteil der Stellensuchenden
5. Anteil Grenzgänger des Kantons
6. Strukturdiskrepanz
7. Nationalität der Stellensuchenden
8. Funktion bzw. Qualifikation der Stellensuchenden
9. Altersstruktur der Stellensuchenden
10. Anteil Stellensuchende aus Dienstleistungsbranchen
11. Anteil Flüchtlinge bzw. Asylgesuchsteller unter den Stellensuchenden

Die einzelnen Einflussfaktoren werden jeweils durch verschiedene exogene Variablen repräsentiert. So wird beispielsweise der Einflussfaktor "Arbeitsmarktzustand" durch vier unterschiedliche Variablen - die "Arbeitslosenquote", "Stellensuchendenquote", "Bezügerquote" und die "kantonale Marktanspannung" - ausgedrückt. (Vgl. hierzu die durch die CGEY im Auftrag des **seco** im Jahr 1999 durchgeführte Studie "Berechnung der Wirkungen der RAV unter Berücksichtigung exogener Einflussfaktoren").

5.3.3 Variablen des AMM-Einsatzes (Rechthandvariablen der Regressionen)

Die im Rahmen der Regressionsanalysen verwendeten rund 160 geeigneten (Rechthand-) Variablen (von ursprünglich rund 2'500 Variablen) betreffend den Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen der RAV enthalten Informationen über folgende Aspekte:

1. *Breite des Massnahmeneinsatzes*

Wie hoch ist in den einzelnen RAV der Anteil an Leistungsbezügern, welche Massnahmen der verschiedenen Typen besuchen? Dabei werden die verschiedenen Bezügertypen (Geschlecht, Nationalität, Alter etc.) getrennt betrachtet.

2. *Tiefe des Massnahmeneinsatzes*

Wie lange (kontrollierte Tage) befinden sich in den einzelnen RAV die Massnahmenteilnehmer der einzelnen Massnahmentypen im Durchschnitt in Massnahmen des betreffenden Typs? Auch hier werden die verschiedenen Bezi- gertypen getrennt betrachtet.

3. *Zeitpunkt des Massnahmeneinsatzes*

Wie lange sind die Massnahmenteilnehmer der einzelnen RAV im Durch- schnitt stellensuchend, bis sie die erste längere Massnahme (> 5 Tage) des betreffenden Typs besuchen?

4. *Wiedereingliederungserfolg im Anschluss an die Massnahmenteilnahme*

Wie schnell werden die Massnahmenteilnehmer im Anschluss an die Mass- nahmenteilnahme im Durchschnitt abgemeldet?

5. *Betreuung und Beratung der Stellensuchenden während der Massnah- menteilnahme*

Wie intensiv werden die Stellensuchenden während der Massnahmenteilnah- me durch das RAV betreut (Druckerzeugung, Beratung, Zuweisung und Vermittlung)?

Im separaten Band mit Anhängen findet sich eine detaillierte Beschreibung der verwendeten Variablen.

5.4 Gesamteinfluss des AMM-Einsatzes auf die Wirkungen der RAV

Aufgrund der Regressionsanalysen kann festgestellt werden, dass die Wirkungen der RAV massgeblich davon abhängig sind, wie die arbeitsmarktlichen Mass- nahmen eingesetzt werden. Dabei spielen sowohl die Breite und Tiefe des Massnahmeneinsatzes, der Massnahmenzeitpunkt als auch die Betreuung seitens des RAV während der Massnahme eine bedeutende Rolle.

Im Folgenden werden die Einflüsse des AMM-Einsatzes auf die einzelnen Wir- kungen dargestellt. Die detaillierten Regressionsstatistiken hierzu befinden sich im separaten Band mit Anhängen.

Geschwindigkeit der Wiedereingliederung

Die nach Bereinigen exogener Einflüsse verbleibenden Wirkungsunterschiede zwischen den RAV in Bezug auf die Geschwindigkeit der Wiedereingliederung sind zu rund 30 Prozent auf einen unterschiedlichen Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen durch die RAV zurückzuführen.

Die Abbildung 5-1 zeigt den Einfluss des Einsatzes arbeitsmarktlicher Massnahmen auf den durchschnittlichen Taggeldbezug je RAV. (Dies wurde wie folgt berechnet: Für jedes RAV wurden die im Rahmen der Regressionen errechneten Abweichungen vom bedingten Erwartungswert a) unter Kontrolle für exogene Variablen und b) unter gleichzeitiger Kontrolle für exogene Variablen und AMM-Variablen voneinander subtrahiert.)

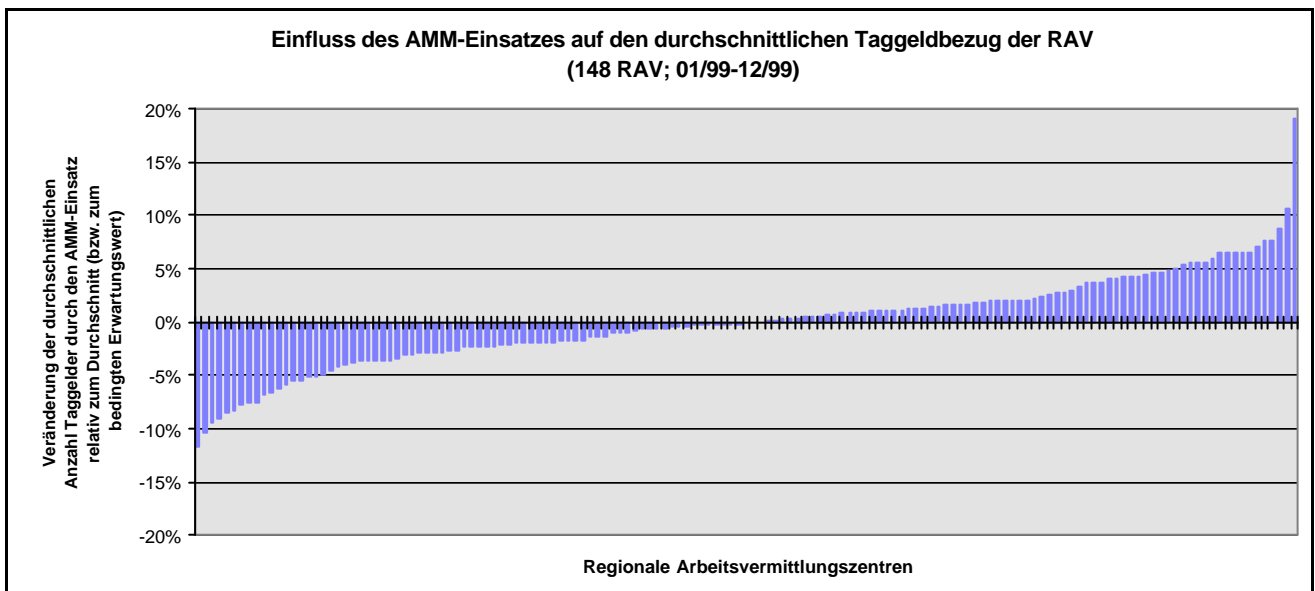


Abbildung 5-1: Einfluss des Einsatzes von AMM auf die durchschnittliche Anzahl Tagelder je RAV

Zugänge zu Langzeitstellensuche

Hinsichtlich der Zugänge zu Langzeitstellensuche sind die um exogene Einflüsse bereinigten Wirkungsunterschiede zwischen den RAV ebenfalls zu rund 30 Prozent auf einen unterschiedlichen Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen der betreffenden RAV zurückzuführen.

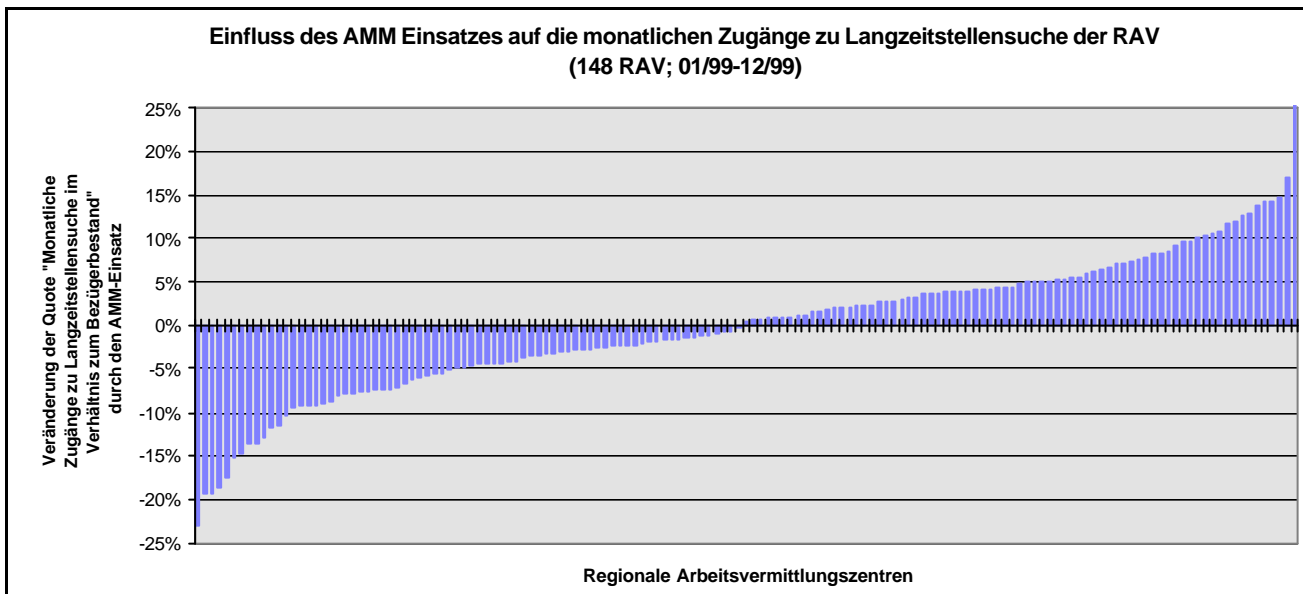


Abbildung 5-2: Einfluss des Einsatzes von AMM auf die monatlichen Zugänge zu Langzeitstellensuche

Wiederanmeldungsquote

In Bezug auf die Wiederanmeldungen (innert 12 Monaten) lassen sich die um exogene Einflüsse bereinigten Wirkungsunterschiede zwischen den RAV zu rund *20 Prozent* auf einen unterschiedlichen Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen der betreffenden RAV zurückführen. In Anbetracht der grossen Unterschiede der RAV hinsichtlich der Wiederanmeldungsquote hat der AMM-Einsatz damit einen sehr bedeutenden Einfluss auf die Anzahl Wiederanmeldungen der RAV. Dies wird aus Abbildung 5-3 ersichtlich.

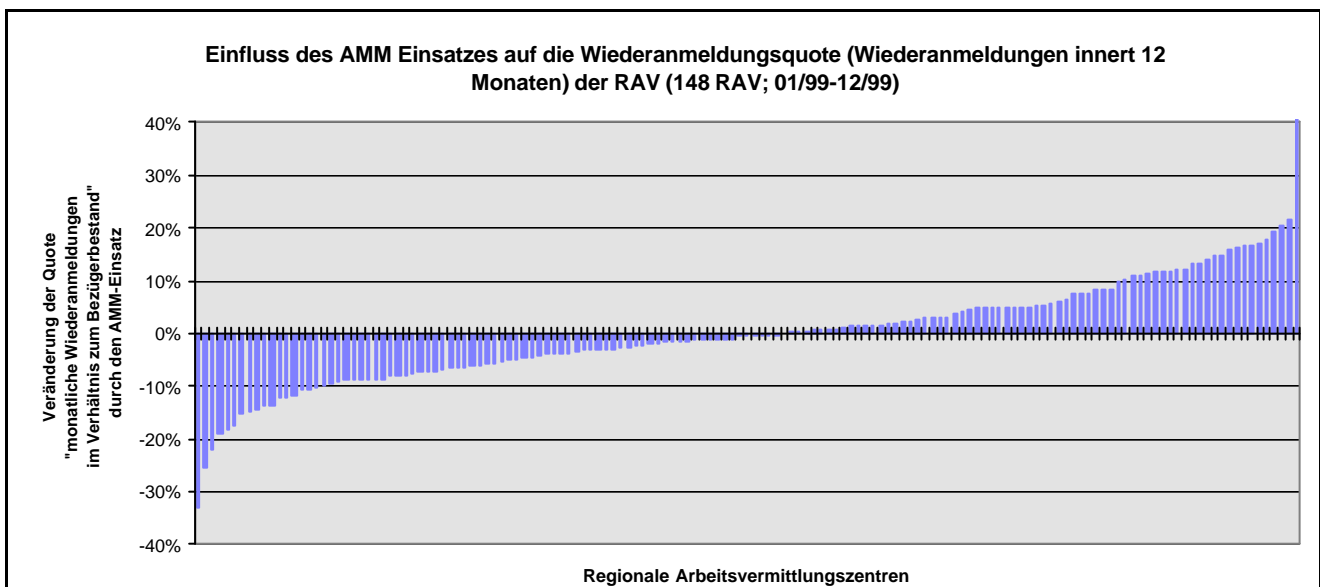


Abbildung 5-3: Einfluss des Einsatzes von AMM auf die Wiederanmeldungsquote

Bemerkungen zur Interpretation der Ergebnisse

Bei der Interpretation der vorgängig dargestellten Regressionsergebnisse ist zu berücksichtigen, dass nur jene Einflüsse arbeitsmarktlicher Massnahmen auf die Wirkungen der RAV gemessen werden konnten, für die entsprechende Daten existieren. Wie in Kapitel 5.3.3 ausgeführt wurde, sind dies zur Hauptsache Informationen über den Umfang und Zeitpunkt des Massnahmeneinsatzes seitens der RAV sowie über gewisse Anhaltspunkte in Bezug auf die Betreuung während des Massnahmeneinsatzes.

Alle übrigen qualitativen Aspekte des Massnahmeneinsatzes, wie beispielsweise die bedarfsgerechte Wahl der Massnahmen, die Schaffung adäquater Anreizstrukturen gegenüber den Anbietern arbeitsmarktlicher Massnahmen oder die Effizienz der LAM-Stellen sind in obigen Berechnungen nicht enthalten.

Somit kann zusammenfassend gefolgert werden, dass die Art und Weise des Einsatzes arbeitsmarktlicher Massnahmen einen wesentlichen Einfluss auf die Wirkungen des AVIG-Vollzugs hat. Die diesbezüglichen Erfolgsfaktoren und Handlungsempfehlungen werden in den Kapitel 6 und 7 erläutert.

5.5 Einfluss der einzelnen Dimensionen des AMM-Einsatzes auf die Wirkungen der RAV

Nachdem im vorangehenden Kapitel auf den Gesamteinfluss des Einsatzes arbeitsmarktlicher Massnahmen eingegangen wurde, werden in diesem Kapitel die Einflüsse der einzelnen Dimensionen des AMM-Einsatzes detailliert erläutert.

Dabei werden hauptsächlich jene ermittelten Zusammenhänge dargestellt, die eine Irrtumswahrscheinlichkeit von höchstens 5 Prozent haben bzw. statistisch zumindest auf dem 5 %-Niveau signifikant sind. Jene Feststellungen, die lediglich auf dem 10 %-Niveau signifikant sind, werden im Folgenden jeweils mit einem Stern (*) explizit gekennzeichnet.

Die detaillierten Regressionsstatistiken zu den nachfolgenden Ausführungen befinden sich im separaten Band mit Anhängen.

5.5.1 Einflüsse auf die Geschwindigkeit der Wiedereingliederungen

Zwischen dem durchschnittlichen Taggeldbezug der RAV (nach Bereinigen exogener Faktoren) und den verschiedenen Dimensionen des AMM Einsatzes gibt es eine Vielzahl signifikanter Zusammenhänge:

1. Breite des Massnahmeneinsatzes

Die in Bezug auf die Geschwindigkeit der Wiedereingliederung erfolgreicheren RAV setzten *Programme zur vorübergehenden Beschäftigung, Sprach- und Informatikkurse* sowie *berufliche Weiterbildungskurse* im Jahr 1999 bei vergleichsweise weniger Leistungsbezügern ein als die weniger erfolgreichen RAV. In Bezug auf die *persönlichkeitsorientierten Kurse* und die *Basisprogramme* sind hierzu keine signifikanten Unterschiede zwischen den RAV festzustellen.

Der Einsatz von Zwischenverdiensten von erfolgreicheren RAV zeichnet sich dadurch aus, dass dieses Instrument bei den Leistungsbezügern mit höherem Einkommen (versicherter Verdienst > CHF 5000.-) überdurchschnittlich oft eingesetzt wird (*), während Leistungsbezügern mit tieferen Einkommen (versicherter Verdienst < CHF 2000.-) eher seltener Zwischenverdienste besuchen.

2. *Tiefe des Massnahmeneinsatzes*

Zwischen der Menge an Massnahmentagen je Massnahmenteilnehmer und der Wiedereingliederungsgeschwindigkeit der RAV stellen wir keine relevanten statistischen Zusammenhänge fest.

3. *Zeitpunkt des Massnahmeneinsatzes (vgl. Kapitel 6.5.7)*

Zwischen dem Zeitpunkt des Massnahmeneinsatzes und der Wiedereingliederungsgeschwindigkeit der RAV gelten folgende statistischen Zusammenhänge:

Die erfolgreicheren RAV ...

- setzen die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung vergleichsweise oft nach 1,5 bis 4 Monaten der Stellensuche und selten nach über 7 Monaten ein.
- setzen Zwischenverdienste rasch ein.

Der optimale Zeitpunkt beim Einsatz von Kursen ist vom betreffenden Einzelfall und dem betreffenden Massnahmentyp abhängig.

4. *Wiedereingliederungserfolg im Anschluss an die Massnahmenteilnahme*

Bei den erfolgreicheren RAV ist vergleichsweise häufiger zu beobachten, dass Teilnehmer von Zwischenverdiensten innert einem Monat nach Abschluss des Zwischenverdienstes vom Leistungsbezug abgemeldet werden.

In Bezug auf die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung und die Kurse sind diesbezüglich keine signifikanten Zusammenhänge festzustellen.

5. *Betreuung und Beratung der Stellensuchenden während der Massnahmenteilnahme (vgl. Kapitel 6.10)*

Die erfolgreicheren RAV weisen die Massnahmenteilnehmer signifikant häufiger auf offene Stellen zu als die weniger erfolgreichen.

In Bezug auf die Sanktionen und die Beratungsgespräche bei Massnahmenteilnehmer sind diesbezüglich aus den in Kapitel 6.10 erörterten Gründen keine eindeutigen Zusammenhänge festzustellen.

5.5.2 Einflüsse auf die monatlichen Zugänge zu Langzeitstellensuche

Zwischen den monatlichen Zugängen zu Langzeitstellensuche der RAV (nach Bereinigen exogener Faktoren) und den verschiedenen Dimensionen des AMM Einsatzes sind folgende signifikante Zusammenhänge festzustellen:

1. *Breite des Massnahmeneinsatzes*

Die in Bezug auf die Vermeidung von Zugängen zu Langzeitstellensuche erfolgreicherer RAV setzten im Jahr 1999 bei vergleichsweise vielen Leistungsbezügern Zwischenverdienste ein, während sie beim Einsatz von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung eher zurückhaltender waren. In Bezug auf die Kurse sind keine diesbezüglichen statistischen Zusammenhänge festzustellen.

2. *Tiefe des Massnahmeneinsatzes*

Zwischen der Menge an Massnahmentagen je Massnahmenteilnehmer und den monatlichen Zugängen zu Langzeitstellensuche der RAV stellen wir keine relevanten statistischen Zusammenhänge fest.

3. *Zeitpunkt des Massnahmeneinsatzes (vgl. auch Kapitel 6.5.7)*

Im Zusammenhang mit dem Zeitpunkt des Massnahmeneinsatzes gelten für die Vermeidung von Langzeitstellensuche dieselben Erfolgsfaktoren wie für die Geschwindigkeit der Wiedereingliederung (vgl. vorgängiges Kapitel).

4. *Wiedereingliederungserfolg im Anschluss an die Massnahmenteilnahme*

Die hinsichtlich der Vermeidung von Langzeitstellensuche erfolgreicherer RAV ...

- verzeichnen vergleichsweise viele Abmeldungen innert 6 Wochen nach Beginn der Programme zur vorübergehenden Beschäftigung.
- zeichnen sich gegenüber den weniger erfolgreichen RAV dadurch aus, dass ein vergleichsweise hoher Anteil an Teilnehmern von Zwischenverdiensten innert einem Monat nach Abschluss des Zwischenverdienstes abgemeldet wird.

1. *Betreuung und Beratung der Stellensuchenden während der Massnahmenteilnahme (vgl. auch Kapitel 6.10)*

Im Zusammenhang mit der Betreuung und Beratung der Stellensuchenden während der Massnahmenteilnahme gelten für die Vermeidung von Langzeitstellensuche dieselben Erfolgsfaktoren wie für die Geschwindigkeit der Wiedereingliederung (vgl. vorgängiges Kapitel).

5.5.3 Einflüsse auf die Wiederanmeldungsquote

Zwischen den Wiederanmeldungsquoten der RAV (nach Bereinigen exogener Faktoren) und den verschiedenen Dimensionen des AMM Einsatzes sind folgende signifikante Zusammenhänge festzustellen:

1. *Breite des Massnahmeneinsatzes*

Die in Bezug auf die Vermeidung von Wiederanmeldungen erfolgreichen RAV zeichnen sich dadurch aus, ...

- dass sie bei überdurchschnittlich vielen Leistungsbezügern Kurse und Programme zur vorübergehenden Beschäftigung einsetzen
- und Zwischenverdienste eher zurückhaltend verwenden.

Tiefe des Massnahmeneinsatzes

Die RAV mit geringen Wiederanmeldungsquoten verzeichnen eher überdurchschnittlich viele Massnahmentage je Massnahmenteilnehmer (*).

1. *Zeitpunkt des Massnahmeneinsatzes*

Zwischen dem Zeitpunkt des Massnahmeneinsatzes und der Wiederanmeldungsquote der RAV stellen wir keine relevanten statistischen Zusammenhänge fest.

2. *Wiedereingliederungserfolg im Anschluss an die Massnahmenteilnahme*

Die hinsichtlich der Vermeidung von Wiederanmeldungen erfolgreichen RAV zeichnen sich dadurch aus, dass im Jahr 1999 vergleichsweise viele Teilnehmer von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung während des Programms nicht abgemeldet wurden (bzw. erst nach über 7 Monaten nach Beginn des Programms abgemeldet wurden).

3. *Betreuung und Beratung der Stellensuchenden während der Massnahmenteilnahme (vgl. auch Kapitel 6.10)*

Die bezüglich der Wiederanmeldungsquote erfolgreicheren RAV verwenden Zuweisungen bei Massnahmenteilnehmern weniger intensiv als bei Nichtteilnehmern.

5.5.4 Interpretation der Regressionsergebnisse

Wie aus den vorgängig dargestellten Regressionsergebnissen ersichtlich wird, unterscheiden sich die RAV in Bezug auf den Einsatz arbeitsmarktlicher Massnahmen.

Dabei kristallisiert sich heraus, dass die RAV mit grossem Erfolg in Bezug auf eine nachhaltige Wiedereingliederung in der Vergangenheit eine andere AMM-

Strategie verfolgt haben als jene mit einer raschen Wiedereingliederung.

AMM-Strategie der nachhaltigen Wiedereingliederer

Die RAV mit geringen Wiederanmeldungen (nach Elimination exogener Faktoren) weisen zusammenfassend folgende Besonderheiten in Bezug auf den AMM-Einsatz auf:

1. Zwischenverdienste werden eher zurückhaltend verwendet
2. Kurse und Programme zur vorübergehenden Beschäftigung werden sehr oft eingesetzt
3. Die Massnahmenteilnehmer werden während der Massnahme in einem gewissen Umfang davon entlastet, Arbeitsbemühungen zu erbringen.

AMM-Strategie der raschen Wiedereingliederer

Demgegenüber zeichnen sich die RAV mit kurzen Wiedereingliederungsdauern (nach Elimination exogener Faktoren) zusammenfassend durch folgende Merkmale in Bezug auf den AMM-Einsatz aus:

1. Zwischenverdienste werden intensiv und rasch eingesetzt
2. Programme zur vorübergehenden Beschäftigung und Kurse werden vergleichsweise seltener verwendet als in den übrigen RAV.
3. Die Massnahmenteilnehmer werden auch während der AMM dazu angehalten, ihre Arbeitsbemühungen intensiv fortzusetzen.

Kombinierte Strategie als Erfolgsschlüssel

Die oben dargestellten Strategien eignen sich beide nicht als generelle Grundstrategien des AMM-Einsatzes. Es sollte eine kombinierte Strategie verfolgt werden.

Dabei eignet sich die erste Strategie nach unserer Einschätzung insbesondere als Grundstrategie bei schwervermittelbaren Leistungsbezügern, die ohne intensiven Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen keine dauerhafte Anstellung finden können. Die zweite Strategie ist demgegenüber als Grundstrategie für die vermittelbaren Leistungsbezüger zu empfehlen.

Diese beiden Grundstrategien können aber lediglich als grobe Leitplanke dienen. Selbstverständlich sind letztlich für jeden Stellensuchenden diejenigen Massnahmen zu ergreifen, die dem jeweiligen individuellen Bedarf entsprechen. Der richtigen Diagnose der arbeitsmarktlichen Defizite der einzelnen Stellensuchenden und der anschliessenden sorgfältigen Wahl einer geeigneten Massnahme kommt deshalb grosse Bedeutung zu. Die zentralen Erfolgsfaktoren hierzu werden im nachfolgenden Kapitel 6 erläutert.

6 Betriebswirtschaftliche Erfolgsfaktoren des Einsatzes arbeitsmarktlicher Massnahmen

6.1 Funktionsweise eines effizienten AMM-Einsatzes

Die arbeitsmarktlichen Massnahmen sollen gemäss AVIG die Chancen einer nachhaltigen und raschen Wiedereingliederung von Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt verbessern (vgl. hierzu Kapitel 2.2).

Wie schon im Rahmen der RAV-Evaluationsstudie ausgeführt wurde, sind die Chancen einer erfolgreichen Wiedereingliederung eines Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt dann hoch, wenn der Stellensuchende...

1. ... über Fähigkeiten (körperlich, fachlich und psychisch) verfügt, die dem Anforderungsprofil existierender offener Stellen entspricht (*Fähigkeit*),
2. ... Kenntnis von geeigneten offenen Stellen hat (*Information*),
3. ... gewillt ist diese Stellen zu besetzen (*Motivation*).

Solange eine dieser drei Voraussetzungen - Fähigkeit, Information oder Motivation - nicht gegeben ist, ist es schwierig, den betreffenden Stellensuchenden wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren: Wer die Qualifikation für keine offene Stelle mitbringt, ist kaum integrierbar. Wer die Qualifikationen zwar mitbringt, die offenen Stellen aber nicht kennt, wird ebenfalls keine neue Stelle antreten. Und schliesslich sind bestens qualifizierte und bestens informierte Stellensuchende auch nur dann integrierbar, wenn sie bereit sind, die vorhandenen zumutbaren Stellen anzunehmen.

Die Zielsetzung der am AVIG-Vollzug beteiligten Stellen - insbesondere der RAV - muss deshalb darin bestehen, bei jedem einzelnen Stellensuchenden möglichst rasch die drei Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wiedereingliederung zu schaffen. Neben anderen Instrumenten (Vermittlung, Beratung etc.) können die arbeitsmarktlichen Massnahmen einen wesentlichen Beitrag hierzu leisten.

Der Erfolg arbeitsmarktlicher Massnahmen ist dabei massgeblich von zwei elementaren Faktoren abhängig:

1. *Bedarfsgerechter Einsatz*

Die arbeitsmarktlichen Massnahmen müssen *bedarfsgerecht* eingesetzt werden. Unter einem bedarfsgerechten Massnahmeneinsatz ist dabei zu verstehen, dass die Stellensuchenden zum richtigen Zeitpunkt eine qualitativ hochstehende Massnahme besuchen, die ihrem tatsächlichen Bedarf bestmöglich entspricht.

2. Einsatz der AMM in Kombination mit andern Instrumenten

Die arbeitsmarktlichen Massnahmen müssen *in Kombination* mit den andern Wiedereingliederungsinstrumenten (Vermittlung, Druck, Beratung etc.) eingesetzt werden. Diesbezüglich ist in der Praxis ein weitverbreitetes Fehlverhalten zu beobachten: Oft werden die übrigen Wiedereingliederungsinstrumente während der Teilnahme an einer Massnahme in wesentlich geringerem Umfang eingesetzt (dies zeigen die verfügbaren Daten (vgl. Kapitel 6.10) und die Analysen vor Ort). Ein derartiges Verhalten kann dazu führen, dass sich der Wiedereingliederungserfolg von Massnahmenteilnehmern per Saldo verschlechtert, obwohl die Massnahme an sich einen positiven Effekt hätte.

6.2 Hauptprozesse im Rahmen des Einsatzes von arbeitsmarktlichen Massnahmen

Der Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen spielt sich innerhalb von drei parallel ablaufenden Hauptprozessen ab. Die Ausgestaltung dieser drei Hauptprozesse und der Schnittstellen zwischen diesen Hauptprozessen ist entscheidend dafür, ob ein bedarfsgerechter Massnahmeneinsatz stattfindet:

Hauptprozess 1: Diagnose des Bedarfs an AMM der Stellensuchenden und Wahl einer geeigneten Massnahme

Im Rahmen dieses Hauptprozesses wird zunächst der Bedarf der einzelnen Stellensuchenden nach arbeitsmarktlichen Massnahmen diagnostiziert. Darauf basierend wird aus den verfügbaren arbeitsmarktlichen Massnahmen eine geeignete Massnahme ausgewählt. Nach Abschluss der Massnahme wird der AMM-Bedarf des Stellensuchenden neu beurteilt und werden gegebenenfalls weitere Massnahmen ergriffen.

In den meisten Kantonen sind hauptsächlich die Personalberater in diesen Hauptprozess involviert.

Hauptprozess 2: Beschaffung der arbeitsmarktlichen Massnahmen

Der Beschaffungsprozess beinhaltet die längerfristige Planung und Beschaffung von kollektiven Massnahmen, die kurzfristige Beschaffung von individuellen Massnahmen und die Abwicklung von Zuschüssen in Zusammenarbeit mit den betreffenden Arbeitgebern. Eine wesentliche Aufgabe der Beschaffung besteht im Weiteren darin, geeignete Massnahmenanbieter zu lokalisieren, deren Dienstleistungsqualität zu evaluieren und gegebenenfalls Verbesserungen in Zusammenarbeit mit den Anbietern zu erarbeiten. Je nach Massnahmentyp sind verschiedene Stellen an der Beschaffung beteiligt. Dabei unterscheidet sich die Praxis in den untersuchten Kantone.

Hauptprozess 3: Durchführung der Massnahmen

Der dritte Hauptprozess betrifft die Konzeption und Durchführung der Massnahmen bzw. den Massnahmenbesuch durch die Stellensuchenden sowie die Betreuung der Stellensuchenden während der Massnahme. Dabei ist von besonderer Bedeutung, dass die Massnahmenanbieter eine qualitativ hochstehende Dienstleistung erbringen, welche die Wiedereingliederung der Stellensuchenden bestmöglich fördert. Im Weiteren ist entscheidend, dass sich die Stellensuchenden während der Massnahmenteilnahme selbst aktiv darum bemühen, einen grösstmöglichen Nutzen aus der Massnahme zu ziehen.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die drei Hauptprozesse und die wesentlichen Schnittstellen im Überblick.

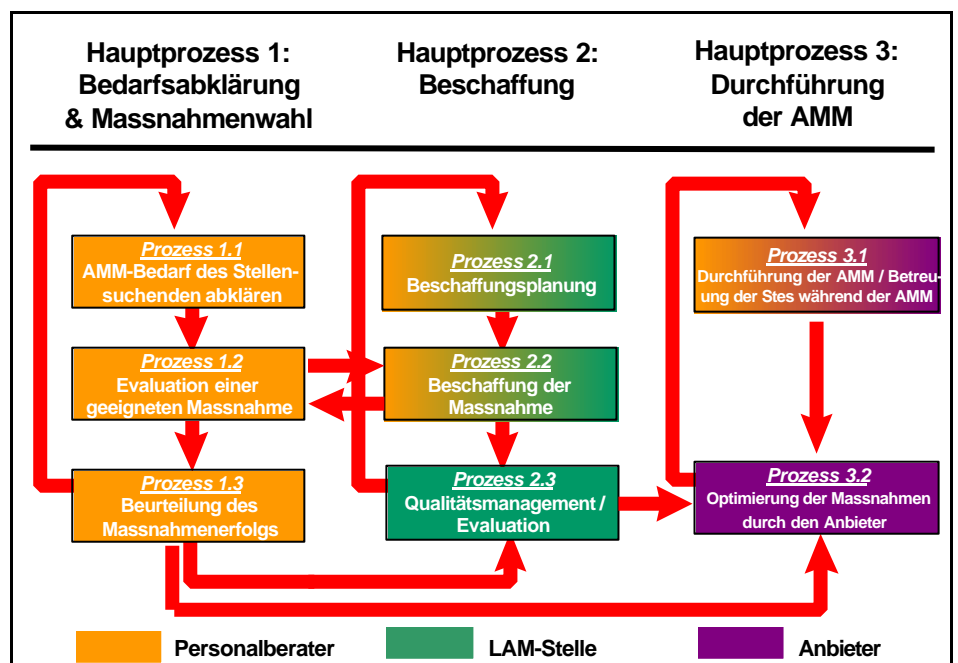


Abbildung 6-1: Die drei Hauptprozesse des Einsatzes arbeitsmarktlischer Massnahmen

Zwischen den drei Hauptprozessen bestehen wichtige zeitliche und inhaltliche Abhängigkeiten, die es zu koordinieren gilt. So ist beispielsweise der Beschaffungsprozess eng mit dem Prozess der Massnahmenwahl abzustimmen, um sicherzustellen, dass die benötigten Massnahmen sowohl zum richtigen Zeitpunkt als auch mit den richtigen Inhalten und in der erforderlichen Qualität verfügbar sind.

6.3 Strukturelle Rahmenbedingungen als zentraler Erfolgsfaktor

Die Definition geeigneter struktureller Rahmenbedingungen (Organisationsstruktur und Kompetenzregelungen, Führungsstruktur und Führungsphilosophien, Anreizmechanismen etc.) erweist sich in der Praxis als eine sehr komplexe Aufgabe: Verschiedene Personen und Instanzen mit unterschiedlichen Interessen nehmen innerhalb der drei Hauptprozesse (vgl. vorgängiger Abschnitt) Schlüsselrollen ein. Die Komplexität besteht dabei darin, die Aufgaben der verschiedenen Stellen sinnvoll abzugrenzen, die Zusammenarbeit zu koordinieren und sicherzustellen, dass sämtliche Schlüsselspieler dieselben Ziele verfolgen.

Die Analyseergebnisse zeigen eine Vielzahl von kritischen Erfolgsfaktoren im Zusammenhang mit den strukturellen Rahmenbedingungen:

1. *Anreize und Philosophien*

Durch adäquate Führungsphilosophien und Anreizmechanismen muss sichergestellt werden, dass *alle* Schlüsselspieler - die Stellensuchenden, die RAV, die LAM und die Massnahmenanbieter - aus *individuellen* Motiven erreichen wollen, dass die arbeitsmarktlichen Massnahmen möglichst gute Wirkungen im Sinne des AVIG haben. Nur dann sind die arbeitsmarktlichen Massnahmen ein effizientes Instrument zur Förderung der Wiedereingliederung. Im Rahmen der vorliegenden Studie konnten verschiedene diesbezügliche Fehlanreize lokalisiert werden.

2. *Organisation und Kompetenzregelungen*

Die Abgrenzung der Aufgaben zwischen den Stellen und die effiziente Koordination der Prozesse in den Schnittstellen hat sich als eine erfolgskritische Komponente erwiesen. Der sorgfältigen Definition auch von Detailspekten ist dabei grosse Bedeutung beizumessen. So ist es beispielsweise für die Effizienz des Gesamtsystems bedeutsam, ob die Massnahmenwahl durch die Personalberater oder die LAM-Stellen erfolgt. In den folgenden Kapiteln wird auf diese Aspekte näher eingegangen.

3. *Know-how*

Die Qualität des Einsatzes von arbeitsmarktlichen Massnahmen ist massgeblich davon abhängig, wie kompetent die Aktivitäten innerhalb der einzelnen Prozesse erbracht und Entscheide gefällt werden. Dies ist zum einen davon abhängig, ob die Aufgabenverteilung innerhalb der Prozesse zweckmässig ist und damit das vorhandene Know-How der verschiedenen Beteiligten bestmöglich genutzt wird. Zum andern ist das Know-How der beteiligten Personen an sich entscheidend.

In den folgenden Kapiteln wird auf die einzelnen Prozesse innerhalb der drei Hauptprozesse im Detail eingegangen. Gleichzeitig werden die Erfolgsfaktoren in

Bezug auf die strukturellen Rahmenbedingungen entlang dieser Prozesse erörtert.

6.4 Prozess 1.1: Bedarfsabklärung beim Stellensuchenden

6.4.1 Gegenstand der Bedarfsabklärung

Vor jedem Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen ist in einem ersten Schritt zu prüfen, ob der Stellensuchende arbeitsmarktrelevante Defizite aufweist, die sich mit dem Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen beseitigen lassen. Diese Prüfung erfolgt im Rahmen der Bedarfsabklärung. Dabei werden drei Subprozesse durchlaufen.

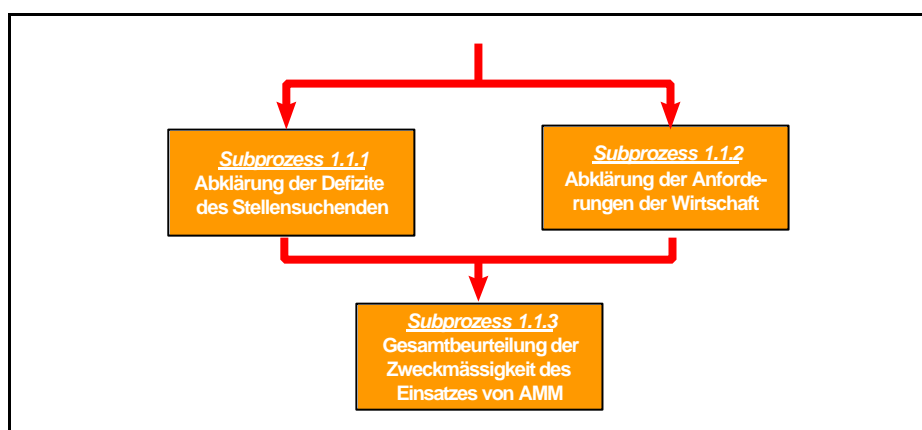


Abbildung 6-2: Die drei Subprozesse der Bedarfsabklärung

Jene Personen, welche für die Beurteilung des AMM-Bedarfs des Stellensuchenden verantwortlich sind, werden nachfolgend als *Bedarfsermittler* bezeichnet. Dies sind in allen untersuchten Kantonen die Personalberater.

6.4.2 Subprozess 1.1.1: Abklärung der arbeitsmarktrelevanten Defizite des Stellensuchenden

Im Hinblick auf eine erfolgreiche Wiedereingliederung sind bei jedem Stellensuchenden zuerst die arbeitsmarktrelevanten Defizite und Potenziale zu eruieren. Wie in Kapitel 6.1 dargestellt, können sich die Defizite und Potenziale dabei auf die Motivation, die Informationsgrundlage oder auf die Fähigkeiten des Stellensuchenden beziehen.

Die hauptsächlichste und unverzichtbare Grundlage für eine präzise Beurteilung der Defizite und Potenziale bilden *persönliche Gespräche* des Bedarfsermittlers mit dem Stellensuchenden. Die Gespräche geben der beurteilenden Person die Möglichkeit, sich ein Gesamtbild des Stellensuchenden und von dessen Defiziten

zu machen. Dabei lassen sich wichtige Informationen über die persönliche Situation, die Fähigkeiten, Erfahrungen, Neigungen und Potenziale des Stellensuchenden abschätzen.

Eine weitere bedeutende Informationsquelle des Bedarfsermittlers sind die *Massnahmenanbieter*, welche die betreffenden Stellensuchenden im Rahmen einer (längeren) Massnahme betreut haben. Sie kennen die Defizite und Fähigkeiten der Stellensuchenden im Allgemeinen sehr gut.

Im Weiteren stellen *Sekundärunterlagen* über den Stellensuchenden eine interessante Basis für die Beurteilung der arbeitsmarktlichen Defizite dar: Bewerbungsunterlagen (Lebenslauf, Kenntnisse etc.), Ausbildungsunterlagen (Abschlusszeugnisse, Zertifikate etc.), berufliche Erfahrungen (Arbeitszeugnisse, Einsatzgebiete etc.), Begründungen zu den Kündigungen etc. Diese Sekundärunterlagen können die persönlichen Gespräche jedoch nicht ersetzen. Sie dienen in erster Linie zu deren Vorbereitung.

6.4.3 Subprozess 1.1.2: Abklärung der Anforderungsprofile der Wirtschaft

Im Anschluss an die Analyse der Defizite und Potenziale des Stellensuchenden ist zu beurteilen, ob die festgestellten Defizite einer raschen und nachhaltigen Wiedereingliederung im Wege stehen. Hierzu ist abzuschätzen, welche zwingenden Anforderungen die in Frage kommenden Arbeitgeber bzw. Branchen an den Stellensuchenden stellen.

Für diese Beurteilung haben sich in erster Linie folgende Informationsquellen als bedeutsam erwiesen:

- Direkte Kontakte der Bedarfsermittler zu Arbeitgebern der betreffenden Branche
- Direkte Kontakte der Bedarfsermittler zu internen Arbeitsmarktexperten und Erfahrungsaustausch mit Arbeitskollegen (Branchenverantwortliche, Akquisiteure etc.)
- Kontakte zu Berufsberatern bzw. Berufsinformationszentren

Zusätzlich werden gelegentlich folgende Sekundärquellen herangezogen:

- Analyse der Anforderungsprofile von Stelleninseraten
- Einsatz von elektronischen Hilfsmitteln: Informationen über Berufsbilder auf CD-Rom, Intranet, AVAM-Daten.

6.4.4 Subprozess 1.1.3: Gesamtbeurteilung der Zweckmässigkeit des Einsatzes von arbeitsmarktlichen Massnahmen

Sofern aufgrund der Analyse der Defizite des Stellensuchenden und der Anforderungen des Arbeitsmarktes ein Handlungsbedarf festgestellt wird, ist anschliessend zu klären, welche Typen von arbeitsmarktlichen Massnahmen den entsprechenden Bedarf abdecken und ob der Einsatz derartiger Massnahmen im betreffenden Fall den Wiedereingliederungserfolg fördert.

Für diese Abklärungen stützen sich die befragten Bedarfsermittler bzw. Personalberater erfolgreicher RAV hauptsächlich auf drei Quellen ab:

1. Persönliche Erfahrungen aus dem täglichen Einsatz von Massnahmen bei Stellensuchenden (vgl. Kapitel 6.5).
2. Laufender formeller und informeller Erfahrungsaustausch mit andern Bedarfsermittlern.
3. Kontakte zu Arbeitgebern und Berufsverbänden der betreffenden Branche.

Die persönlichen Erfahrungen stehen dabei im Vordergrund.

6.4.5 Abgrenzung der Aufgaben und Kompetenzen im Rahmen der Bedarfsabklärung

Gesamtbeurteilung durch eine Person

Für die Beurteilung des Bedarfs an arbeitsmarktlichen Massnahmen eines Stellensuchenden müssen dessen arbeitsmarktliche Defizite, die Anforderungen der Branche und die Wirkungen der verfügbaren arbeitsmarktlichen Massnahmen parallel einer Gesamtanalyse unterzogen werden.

Diese Gesamtanalyse ist letztlich von *einer* Person vorzunehmen. Dabei ist aufgrund der vorgängig beschriebenen Zusammenhänge sicherzustellen, dass diese Person ...

1. ... persönliche Gespräche mit dem Stellensuchenden führt,
2. ... die erforderlichen Kenntnisse bezüglich der Anforderungen der Wirtschaft hat bzw. beschaffen kann,
3. ... die Wirkungen der verschiedenen Massnahmen beurteilen kann,
4. ... und bestmögliche Anreize hat, die arbeitsmarktlichen Massnahmen möglichst wirkungsorientiert einzusetzen.

Bedarfsermittlung durch die Personalberater

Die Personalberater sind diejenigen Personen des AVIG-Vollzugs, welche diese vier Voraussetzungen vergleichsweise am besten erfüllen. Ihnen sollte die Bedarfsabklärung übertragen werden. Sie haben im Allgemeinen sowohl den vergleichsweise engsten Kontakt zu den Stellensuchenden als auch die besten Kenntnisse des Arbeitsmarktes. Zudem haben sie als Folge des seit 1. Januar 2000 periodisch durchgeführten finanzierungswirksamen Benchmarkings der Wirkungen aller RAV hervorragende Anreize, die Ziele des AVIG zu verfolgen.

Aufgrund dieser Feststellungen ist zu empfehlen, die Zuständigkeit für die Beurteilung des AMM-Bedarfs der Stellensuchenden jeweils den verantwortlichen Personalberatern zu übertragen.

Sofern eine andere Stelle als das RAV bzw. der Personalberater hiermit beauftragt wird, ist in jedem Fall sicherzustellen, dass diese Stelle - parallel zur Betreuung durch den Personalberater - ebenfalls einen persönlichen Kontakt zu den betreffenden Stellensuchenden unterhält. Damit erhöht sich jedoch der Gesamtaufwand für die Betreuung der Stellensuchenden.

Branchenorientierung im RAV

Es ist zu empfehlen, eine branchenorientierte Spezialisierung der Personalberater im RAV anzustreben. Dadurch verbessert sich das für die Beurteilung des AMM-Bedarfs erforderliche Know-How der Personalberater entscheidend: Die Personalberater sind nicht in der Lage, die arbeitsmarktliche Indikation von Massnahmen abzuschätzen, wenn sie die Berufe ihrer Stellensuchenden und die Anforderungen der Branchen nicht ausreichend detailliert kennen. Diese Schlussfolgerung lässt sich aus den verschiedenen Gesprächen mit Personalberatern ableiten.

Beizug externer Experten

Es ist nicht sinnvoll (und kaum möglich), die Personalberater zu spezialisierten Assessoren auszubilden, welche in der Lage sind, den AMM-Bedarf sämtlicher Stellensuchenden ohne fremde Hilfe zu beurteilen. Das Aufgabengebiet der Personalberater ist für eine derartige Spezialisierung zu breit. Aus diesem Grund sollten die Personalberater im Bedarfsfall auf das spezialisierte Wissen von internen oder externen Experten zurückgreifen können. Dabei ist sicherzustellen, dass die externen Experten dem Personalberater lediglich die Entscheidungsgrundlagen für den AMM-Entscheid verschaffen und nicht den Entscheid an sich fällen.

In der Praxis haben sich folgende Expertenstellen bewährt:

- *Externe Assessoren*
In einzelnen Kantonen ziehen die Personalberater externe Assessoren zur vertieften Abklärung bestimmter arbeitsmarktlicher Defizite ihrer Stellensuchenden heran (beispielsweise im Falle eines Bedarfs nach Sprach- und Informatikkursen).
- *Abklärungskurse*
Verschiedentlich dienen den Personalberatern die im Rahmen von Basiskursen gewonnenen Erkenntnisse (Abklärungskurse, Standortbestimmungskurse und Ähnliches) als zusätzliche Informationsquelle. Dabei stützen sie sich auf die von den Kursanbietern je Stellensuchenden erstellten Zwischen- und Schlussberichte.
- *Berufsberater und Berufsinformationszentren*
Gelegentlich werden Berufsberater bzw. Berufsinformationszentren für vertiefte Abklärungen der Defizite des Stellensuchenden und der Anforderungen des Arbeitsmarktes bebezogen.
- *Arbeitgeber und Arbeitgeberverbände*
Die Auskünfte von Arbeitgebern und Arbeitgeberverbänden dienen hauptsächlich der Beurteilung der branchenspezifischen Anforderungsprofile sowie der Wirksamkeit und Notwendigkeit bestimmter arbeitsmarktlicher Massnahmen.
- *Interinstitutionelle Zusammenarbeit: Suchtberatungen, Sozialdienste, IV-Stelle etc.*
Die interinstitutionelle Zusammenarbeit wird im Falle spezifischer Probleme von Stellensuchenden als wichtig eingestuft.

Die Bedeutung der LAM-Stelle als Expertenstelle für Fragen im Zusammenhang mit der Diagnose der Defizite und den Anforderungen des Arbeitsmarktes an die Stellensuchenden ist aufgrund der Analysen vor Ort zur Zeit als gering einzuschätzen.

Viele der befragten Personalberater haben ein persönliches Kontaktnetz zu internen und externen Experten aufgebaut. Dieses Beziehungsnetz wird generell als sehr bedeutsam für eine präzise Bedarfsermittlung erachtet.

Rückmeldungen der Massnahmenanbieter

Die Anbieter von arbeitsmarktlichen Massnahmen verfügen - insbesondere bei längerfristigen Massnahmen - oft über umfassende Kenntnisse der Potenziale und Fähigkeiten der von ihnen betreuten Stellensuchenden. Dieses Wissen sollten sich die Personalberater für die weitere Betreuung der Stellensuchenden und insbesondere die Beurteilung des Bedarfs weiterer Massnahmen zu Nutze machen.

Hierzu ist ein enger Kontakt der Personalberater mit den Massnahmenanbietern erforderlich.

6.4.6 Wirkungsorientierte Bedarfsabklärung

Ein bedeutender Erfolgsfaktor für einen bedarfsgerechten Massnahmeneinsatz ist es, die Diagnose des AMM-Bedarfs ausschliesslich in Bezug auf die Wirkungsziele des AVIG (die Beschleunigung der Wiedereingliederung bzw. die Erhöhung der Dauerhaftigkeit der Wiedereingliederung) vorzunehmen.

Diesbezüglich zeigen sich bei verschiedenen Personalberatern nach wie vor erhebliche Defizite, welche zum Teil auf eine entsprechende Grundphilosophie des Kantons zurückzuführen sind.

6.4.7 Zeitpunkt der Bedarfsabklärung

Es gibt Fälle von Stellensuchenden, die zuallererst u.a. mit Hilfe von arbeitsmarktlichen Massnahmen arbeitsmarktfähig gemacht werden müssen. Aus ökonomischer Sicht sind in diesen Fällen die betreffenden Massnahmen möglichst rasch einzusetzen. Dadurch kann die Dauer der Arbeitslosigkeit minimiert werden.

Aufgrund dieser Überlegungen ist der AMM-Bedarf bei allen Stellensuchenden grundsätzlich so früh wie möglich zu ermitteln, um im Bedarfsfall geeignete Massnahmen rasch ergreifen zu können. Die Analysen vor Ort bestätigen diese Einschätzung: Es lassen sich keine plausiblen Argumente finden, die eine verzögerte Bedarfsabklärung nahelegen würden.

Es empfiehlt sich, bereits im Erstgespräch im RAV eine erste Diagnose des AMM-Bedarfs zu erstellen. Im Weiteren sollten allfällige Zusatzabklärungen im Rahmen von Abklärungskursen bzw. Basisprogrammen möglichst rasch durchgeführt werden. Diese Einschätzung bestätigt sich in den verfügbaren Daten: RAV mit frühzeitigem Einsatz von Basisprogrammen weisen im Allgemeinen eine kürzere Dauer der Wiedereingliederung auf.

Erstaunlicherweise werden die Basisprogramme dennoch oft erst nach mehreren Monaten eingesetzt (vgl. Abbildung 6-3). In der Hälfte aller RAV werden die Basisprogramme in über 75 Prozent der Fälle erst nach über 45 Tagen angetreten und in über 45 Prozent der Fälle sogar erst nach 130 Tagen. In diese Berechnungen sind nur jene Programme mit einer Dauer von mindestens 5 Tagen eingeschlossen.

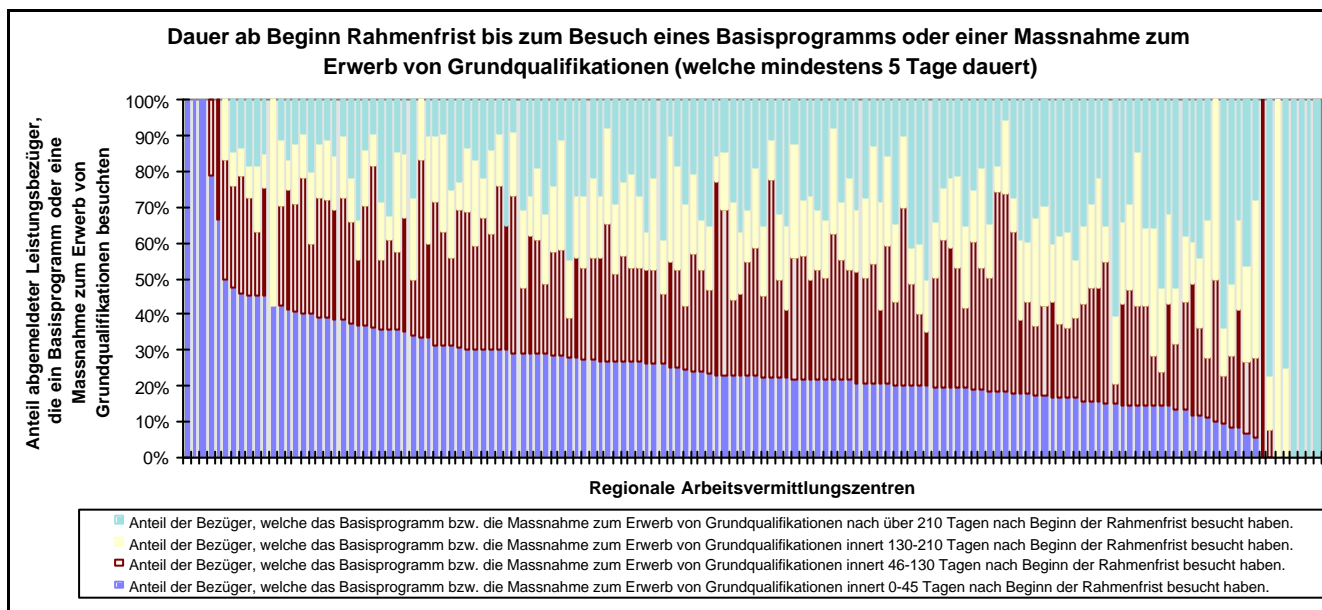


Abbildung 6-3: Dauer bis zum Besuch eines Basisprogramms oder einer Massnahme zum Erwerb von Grundqualifikationen

Der späte Einsatz von Basisprogrammen hat unterschiedliche Ursachen:

- *Späte Bedarfsabklärung*
Die Bedarfsabklärung wird teilweise im Erstgespräch nicht soweit vorangetrieben, dass bereits darüber entschieden werden kann, ob sich der Einsatz von Basisprogrammen aufdrängt.
- *Verzögerte Eröffnung der Rahmenfrist*
Verschiedene Arbeitslosenkassen der untersuchten Kantone eröffnen die Rahmenfristen oft erst sehr spät (nach Abschluss aller Abklärungen). Dies dauert nach Aussage verschiedener befragter Personen öfters bis zu zwei Monaten.

Viele RAV-Mitarbeiter sind dabei der Ansicht, dass keine arbeitsmarktlichen Massnahmen eingesetzt werden dürfen, bevor eine gültige Rahmenfrist eröffnet ist. Dies ist gemäss Aussagen von Vertretern des **seco** eine Fehlbeurteilung. In Bezug auf diesen Aspekt sollten die betreffenden Unklarheiten und Fehlinformationen an der Front durch geeignete Informationen des **seco** beseitigt werden.

- *Mangelnde Verfügbarkeit der Programme*
Aufgrund zu geringer Nachfrage werden in den Kantonen nicht alle Basisprogramme mit ausreichender Häufigkeit durchgeführt (vgl. Kapitel 6.5.6).

6.4.8 Aktionsplan

Die meisten der befragten Personalberater erstellen im Anschluss an die Bedarfsabklärung zusammen mit den Stellensuchenden einen Aktionsplan. Dieser Aktionsplan wird laufend angepasst.

Die Handhabung des Aktionsplans wird von den Personalberatern unterschiedlich gehandhabt. In den meisten der untersuchten Kantone konnte sich bislang kein einheitlicher Aktionsplan an der Front durchsetzen.

6.4.9 Einsatz von strukturierten Entscheidungshilfen

Die Bedarfsabklärungen der Personalberater basieren heute nach unserer Einschätzung vielfach auf einer nicht standardisierten Informationsbeschaffung und einer anschliessenden intuitiven Gesamtbeurteilung. In keinem der untersuchten Kantone gibt es griffige Instrumente, die eine standardisierte und strukturierte Beurteilung des AMM-Bedarfs erlauben.

6.4.10 Erhaltung des Know-Hows an der Front

Zum heutigen Zeitpunkt beurteilen die Personalberater die Wirkungen, Eignung und Notwendigkeit von AMM in erster Linie aufgrund ihrer mehrjährigen Erfahrung bzw. ihrer Intuition.

Die Qualität der Bedarfsabklärung der Personalberater ist in diesem Sinne wesentlich von deren Erfahrung sowie dem Erfahrungsaustausch mit Arbeitskollegen abhängig. Hierfür ist nach allgemeiner Einschätzung eine mehrjährige berufliche Praxis erforderlich.

Dies legt nahe, auch in Zeiten geringer Arbeitslosigkeit sicherzustellen, dass für sämtliche Branchen und sämtliche regionalen Arbeitsmärkte der Schweiz jeweils zumindest ein erfahrener Experte verfügbar bleibt, der im Bedarfsfall sein Wissen sukzessive an weitere Kollegen weitergeben kann.

6.4.11 Wenige gesicherte Erkenntnisse in Bezug auf “Best Practices”

Die Untersuchungen vor Ort zeigen, dass die Personalberater unterschiedlichste Strategien in Bezug auf den Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen verfolgen. Obwohl sich diese Strategien zum Teil diametral unterscheiden, sind die meisten der befragten Personalberater der Überzeugung, ihre Strategie sei die richtige. Dabei berufen sie sich jeweils auf ihre Erfahrungen und auf theoretische Überlegungen.

Diese Vielfalt an AMM-Philosophien ist mitunter darauf zurückzuführen, dass es wenig gesicherte Erkenntnisse und Erfahrungswerte über die Ursachen und Wirkungen des Einsatzes von AMM gibt, welche den Bedarfsermittlern als Entscheidungsgrundlage dienen könnten.

6.4.12 Erfolgsfaktoren und Verbesserungsansätze

Aufgrund der vorgängig dargestellten Analyseergebnisse lassen sich zusammenfassend die folgenden generellen Erfolgsfaktoren und Empfehlungen ableiten:

1. *Koordination der Bedarfsabklärung durch den Personalberater unter Beizug externer Experten*

Der Bedarf der Stellensuchenden an arbeitsmarktlichen Massnahmen ist grundsätzlich durch die Personalberater zu beurteilen und abschliessend zu entscheiden. Dabei sollten sie bei Bedarf externe oder interne Experten beiziehen können.

2. *Organisation der RAV nach Branchen*

Die Personalberater der RAV sollten sich auf bestimmte Branchen spezialisieren bzw. die Organisation im RAV nach Branchen gegliedert werden.

3. *Philosophie des AMM-Einsatzes*

Es ist sicherzustellen, dass die Personalberater den AMM-Bedarf ausschliesslich in Bezug auf die AVIG-Ziele beurteilen.

4. *Erarbeiten von Best Practices*

Die Beurteilungen der Personalberater, ob jeweils der Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen bei Stellensuchenden zweckmässig ist oder nicht, basieren schwergewichtig auf individuellen Erfahrungen, theoretischen Überlegungen und intuitiven Einschätzungen. Die unterschiedliche Praxis der Personalberater lässt dabei vermuten, dass nicht alle Personalberater die richtigen Schlussfolgerungen ziehen.

Es ist deshalb anzustreben, vermehrte empirische Erkenntnisse von Ursachen und Wirkungen arbeitsmarktlicher Massnahmen zu erarbeiten, Best Practices

zu lokalisieren um damit unter der Vielzahl von Wiedereingliederungsstrategien der RAV-Berater jene herauszukristallisieren, die letztlich erfolgreich sind. Hierin liegt ein fundamentales Verbesserungspotenzial.

5. *Strukturierte Entscheidungshilfen*

Wir empfehlen, geeignete strukturierte Entscheidungshilfen für die Abklärung des AMM-Bedarfs (elektronische Diagnoseinstrumente, Profilingdatenbanken, schriftliche Leitfaden etc.) zu erarbeiten und den Kantonen zur Verfügung zu stellen.

6. *Wahrung des Human Kapitals*

Es ist sicherzustellen, auch in Zeiten geringer Arbeitslosigkeit das vorhandene Know-How zu erhalten.

7. *Rasche präventive Bedarfsabklärung*

Die Abklärung des AMM-Bedarfs sollte möglichst frühzeitig erfolgen. Dies bedingt, dass die Erstgespräche mit den Stellensuchenden in der erforderlichen Tiefe geführt werden und weitere Abklärungen rasch eingeleitet werden. Eine präventive Abklärung des AMM-Bedarfs vor Antritt der Arbeitslosigkeit ist in diesem Sinne zu begrüssen.

Die Bedarfsabklärung wird in der Praxis zum Teil nicht frühzeitig genug und oft auch nicht mit der geforderten Intensität durchgeführt. Ausserdem ist die Verfügbarkeit von Abklärungskursen nicht in allen Kantonen ausreichend. Diese Verbesserungspotenziale sind vergleichsweise einfach zu realisieren.

6.5 Prozess 1.2: Evaluation einer geeigneten arbeitsmarktlichen Massnahme

6.5.1 Gegenstand der Massnahmenwahl

Wird bei einem Stellensuchenden ein AMM-Bedarf (vgl. Kapitel 6.4) lokalisiert, ist anschliessend festzulegen, welche Massnahme zu welchem Zeitpunkt besucht werden soll. Diesem Entscheid kommt eine Schlüsselbedeutung zu. Die Wirksamkeit einer Massnahme ist letztlich zur Hauptsache davon abhängig, wie gut sie dem individuellen AMM-Bedarf des Stellensuchenden entspricht.

Die im folgenden als *Massnahmenplaner* bezeichnete Person, welche die geeignete Massnahme entsprechend dem festgestellten AMM-Bedarf evaluiert und festlegt, muss detaillierte Kenntnisse des AMM-Bedarfs des Stellensuchenden haben und über folgende Informationen verfügen:

1. *Kenntnisse des AMM-Angebots*
Kenntnisse der Inhalte und Dauer der verfügbaren arbeitsmarktlichen Massnahmen
2. *Kenntnisse der Qualität von arbeitsmarktlichen Massnahmen*
Beurteilung der Qualität der Massnahmen, des Bekanntheitsgrades und der Akzeptanz der arbeitsmarktlichen Massnahmen beim Arbeitgeber

In den folgenden Kapiteln wird zunächst auf die Kenntnisse der Massnahmenplaner des AMM-Angebots und der Qualität der Massnahmen eingegangen. Anschliessend werden die strukturellen Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit der Massnahmenwahl erörtert.

6.5.2 Beschaffung der Kenntnisse des AMM-Angebots

In den sechs untersuchten Kantonen beschaffen die Massnahmenplaner - dies sind im Allgemeinen die Personalberater - die Informationen über die verfügbaren Massnahmen und deren Inhalte auf unterschiedliche Weise.

Bei Kollektivkursen und kollektiven Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung stehen folgende Informationsquellen zur Verfügung:

- *Gedruckte und elektronische Informationen der LAM-Stelle*
In allen untersuchten Kantonen bereitet die LAM-Stelle die relevanten Informationen über das Angebot an kollektiven arbeitsmarktlichen Massnahmen in gedruckter Form auf. In einzelnen Kantonen sind die Informationen zudem in elektronischer Form via Intranet verfügbar. Die Qualität dieser Informationen wird von den Massnahmenplanern grösstenteils als gut eingeschätzt.

Einige LAM orientieren im Weiteren ihre Massnahmenplaner mit periodischen e-Mails über die aktuell verfügbaren Plätze in Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung sowie die demnächst beginnenden Kollektivkurse.

- *Elektronische Informationen des seco*

Das **seco** bietet Informationen über nationale Programme zur vorübergehenden Beschäftigung via Intranet an. Diese Quelle wird jedoch kaum genutzt. Eine für diese Studie erstellte Auswertung zeigt, dass die betreffenden Intranet-Seiten im Zeitraum von 2 Monaten nur gerade 109 mal besucht wurden.

- *Direkte Kontakte mit den Anbietern arbeitsmarktlicher Massnahmen*
In einzelnen Kantonen besuchen verschiedene AMM-Anbieter gelegentlich die RAV, um über das eigene AMM-Angebot zu informieren. Vereinzelt besuchen auch die RAV-Mitarbeiter die Massnahmenanbieter, um deren Angebot näher kennenzulernen und entsprechende Kontakte zu knüpfen. Dieser Informationsaustausch ist nach Ansicht der betreffenden Personalberater wertvoll.

Bei individuellen Kursen stehen den Massnahmenplanern bzw. Personalberatern folgenden Informationsquellen zur Verfügung:

- *Massnahmenevaluation seitens des Stellensuchenden*

Es ist gängige Praxis in den RAV, dass die Stellensuchenden dem Personalberater Vorschläge unterbreiten sollen, welche individuellen Kurse sie besuchen wollen. Viele Personalberater werden in diesem Sinne selten selbst aktiv, um geeignete individuelle Kurse zu evaluieren.

- *Gedruckte und elektronische Informationen der LAM-Stelle*

In wenigen Kantonen werden von der LAM-Stelle Informationen zum individuellen Kursangebot der Region erhoben, aufbereitet und den RAV via Intranet oder als gedruckte Dokumentationen zur Verfügung gestellt. In den meisten der untersuchten Kantone nehmen die LAM-Stellen in dieser Hinsicht keine aktive Rolle ein.

- *Weiterbildungsdatenbank (WAB)*

Den Personalberatern und Stellensuchenden steht via Intranet, Internet und über das SSI-Terminal im RAV eine umfassende Weiterbildungsdatenbank (WAB) mit über 20'000 Bildungsangeboten der Schweiz zur Verfügung. Die Informationen werden laufend aktualisiert. Die Datenbank ist nach unserer Einschätzung eine wesentliche Hilfestellung, um sich einen Überblick über das existierende Bildungsangebot zu verschaffen.

Erstaunlicherweise wird die WAB-Datenbank von den Personalberatern kaum benutzt. Viele der befragten Personalberater benutzen diese Software

selten bis nie oder haben keine Kenntnis davon, dass es diese Datenbank überhaupt gibt. Nur wenige Personalberater benutzen dieses Arbeitsinstrument regelmässig. Eine Umfrage des **seco** zeigte, dass nur gerade der Kanton Schaffhausen die WAB-Datenbank regelmässig nutzt.

- *Informationen von Arbeitskollegen*
In einem der untersuchten Kantone wird das relevante regionale Bildungsangebot je Branche durch ausgewählte Personen im RAV laufend aufbereitet. Diese Personen stehen den andern Massnahmenplanern bzw. Personalberatern bei Bedarf als Experten zur Verfügung.
- *Arbeitgeber und Berufsverbände*
Bei Bedarf holen Personalberater bei Berufsberatern, Arbeitgebern und Berufsverbänden Informationen und Einschätzungen über ausgewählte individuelle Bildungsangebote ein.

Die Mehrheit der Personalberater der meisten Kantone kennen das kollektive Kursangebot wesentlich besser als das individuelle Kursangebot.

6.5.3 Beschaffung der Informationen über die Qualität von arbeitsmarktlichen Massnahmen

Die Massnahmenplaner bzw. Personalberater beurteilen die Qualität der einzelnen arbeitsmarktlichen Massnahmen bzw. Massnahmenanbieter zur Hauptsache anhand folgender Kriterien bzw. Informationsquellen:

- *Rückmeldungen der Stellensuchenden*
Die meisten der befragten Personalberater erfolgreicher RAV beurteilen die Qualität der arbeitsmarktlichen Massnahmen in erster Linie aufgrund von Rückmeldungen der Stellensuchenden. Diese Feedbacks haben einen wesentlichen Einfluss darauf, ob die Personalberater die betreffenden Massnahmen weiterhin einsetzen.
- *Kenntnisse des Bekanntheitsgrades und der Akzeptanz der arbeitsmarktlichen Massnahmen beim Arbeitgeber und Berufsverbänden*
Ein wichtiges Qualitätskriterium ist aus Sicht vieler Personalberater, ob die jeweiligen Massnahmen bzw. Massnahmenanbieter bei den Arbeitgebern bekannt und akzeptiert sind. Diese Information beschaffen sie sich hauptsächlich aufgrund direkter Kontakte zu Arbeitgebern und Berufsverbänden.

- *Qualitätskontrollen der LAM-Stelle*

In allen Kantonen werden die kollektiven Massnahmen (mehr oder weniger) systematischen Qualitätskontrollen unterzogen. Die Ergebnisse dieser Kontrollen stellen die LAM-Stellen den Personalberatern an der Front jedoch oft nicht zur Verfügung. Sie wären den Personalberatern eine Hilfestellung bei der Wahl geeigneter arbeitsmarktlicher Massnahmen.

6.5.4 Organisation und Abgrenzung der Aufgaben und Kompetenzen im Rahmen der Massnahmenwahl

Aufgrund der vorgängig beschriebenen Zusammenhänge ist sicherzustellen, dass diejenige Person, welche die geeignete Massnahme entsprechend dem festgestellten AMM-Bedarf evaluiert und festlegt,

1. ... den individuellen AMM-Bedarf des Stellensuchenden präzise kennt,
2. ... die erforderlichen Kenntnisse bezüglich des AMM-Angebots hat,
3. ... die Qualität der arbeitsmarktlichen Massnahmen und der Massnahmenanbieter beurteilen kann
4. ... und bestmögliche Anreize hat, die arbeitsmarktlichen Massnahmen möglichst wirkungsorientiert einzusetzen.

Massnahmenevaluation durch die Personalberater

Die Personalberater sind aus nachfolgend beschriebenen Gründen diejenigen Personen des AVIG-Vollzugs, welche diese vier Voraussetzungen per Saldo vergleichsweise am besten erfüllen. Demnach sollte Ihnen auch die Kompetenz übertragen werden, die geeignete Massnahme zu evaluieren:

- Die Personalberater haben die besten Kenntnisse des AMM-Bedarfs der Stellensuchenden (sofern ihnen aus den in Kapitel 6.4.5 genannten Gründen die Kompetenz zur Beurteilung des AMM-Bedarfs übergeben wird).
- Aufgrund der Rückmeldungen der Stellensuchenden und der direkten Kontakte verfügen die Personalberater über wichtige Zusatzinformationen bezüglich der Qualität des AMM-Angebots.
- Die Personalberater haben im Allgemeinen die vergleichsweise besten Anreize, die Ziele des AVIG zu verfolgen (vgl. Kapitel 6.4.5).

Zweitbegutachtung der Massnahmenevaluation des Personalberaters durch eine zusätzliche Instanz

In einzelnen Kantonen entscheiden die Massnahmenplaner abschliessend darüber, welche Massnahme die von ihnen betreuten Stellensuchenden besuchen sollen. In andern Kantonen werden die von den Personalberatern vorgeschlagenen Massnahmen durch eine zweite Stelle evaluiert. Dabei haben sich in der Praxis drei unterschiedliche Ansätze etabliert. Sie werden nachfolgend kurz beschrieben.

Verfahren 1: Inhaltliche und formelle Prüfung des AMM-Gesuchs durch den RAV-Leiter; Anerkennung der Massnahmenanbieter durch das LAM

In verschiedenen Kantonen werden individuelle und kollektive AMM-Gesuche direkt im RAV entschieden, sofern die entsprechende Massnahme bzw. der Massnahmenanbieter durch das LAM anerkannt wurde. Diese Anerkennung der Anbieter erfolgt beispielsweise im Falle des interkantonalen Pilotprojekts *eduQua* im Rahmen eines standardisierten Zertifizierungsverfahrens.

Im Weiteren überprüfen die LAM jeweils die Einhaltung von formellen Rahmenbedingungen (Einhaltung der vorgegeben Maximalansätze etc.).

Verfahren 2: Inhaltliche und formelle Prüfung des AMM-Gesuchs durch die LAM-Stelle

In zwei der untersuchten Kantone kommt das Verfahren 2 zum Einsatz. Bei diesem Ansatz evaluiert der Personalberater bzw. Massnahmenplaner zunächst den Bedarf an arbeitsmarktlichen Massnahmen. Aufgrund dieser Abklärungen erstellt er einen entsprechenden AMM-Antrag und leitet diesen an die LAM-Stelle weiter. Die LAM-Stelle überprüft den Antrag daraufhin, ob die geltenden formellen Richtlinien des *seco* und des Kantons eingehalten worden sind. Im Weiteren beurteilt die LAM-Stelle, ob die beantragten Massnahmen arbeitsmarktlich indiziert sind, bzw. ob die Massnahmen die rasche und nachhaltige Wiedereingliederung fördern oder nicht.

Die LAM-Stellen dieser zwei Kantone verfügen über die Kompetenz, gegen die Bedarfsabklärung der Personalberater abschliessend das Veto einzulegen. Hier von machen beide LAM-Stellen insbesondere bei individuellen Kursen intensiv Gebrauch: Anträge für individuelle Kurse werden oft abgelehnt (mit Ablehnungsquoten bis zu 40 Prozent). Zumeist ist der Grund der Ablehnungen eine ungenügende arbeitsmarktliche Indikation des Kurses oder eine ungenügende Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit des Stellensuchenden.

Die hohen Ablehnungsquoten dieser LAM-Stellen sind aus folgender Überlegung bedenklich: Entweder sind die Bedarfsabklärungen eines Grossteils der

Personalberater derart schlecht, dass die LAM ohne jegliche Kenntnisse der betreffenden Stellensuchenden die mangelnde Eignung der Massnahmen erkennen können. Oder die LAM machen von ihrem Vetorecht Gebrauch, obwohl sie die für eine sorgfältige Prüfung erforderlichen Beurteilungsgrundlagen bzw. die erforderlichen Informationen über den Stellensuchenden nicht haben. Aufgrund der Analyseergebnisse ist zu erwarten, dass in der Realität beide Ursachen in grösserem Umfang gegeben sind.

Eine interessante Feststellung in diesem Zusammenhang ist, dass sich die beiden LAM mit einer hohen Ablehnungsquote von individuellen Kursen dadurch auszeichnen, dass sie erstens ein vergleichsweise sehr ausgedehntes Angebot an kollektiven Massnahmen bereitstellen (vgl. Kapitel 4.3.2) und zweitens die individuellen Kursgesuche der Personalberater sehr intensiv prüfen (vgl. LAM 1 und 2 in Abbildung 6-4). Möglicherweise erfolgt die restriktive Handhabung von individuellen Kursgesuchen dieser LAM teilweise auch zum "Schutze" des eigenen Angebots an kollektiven Massnahmen.

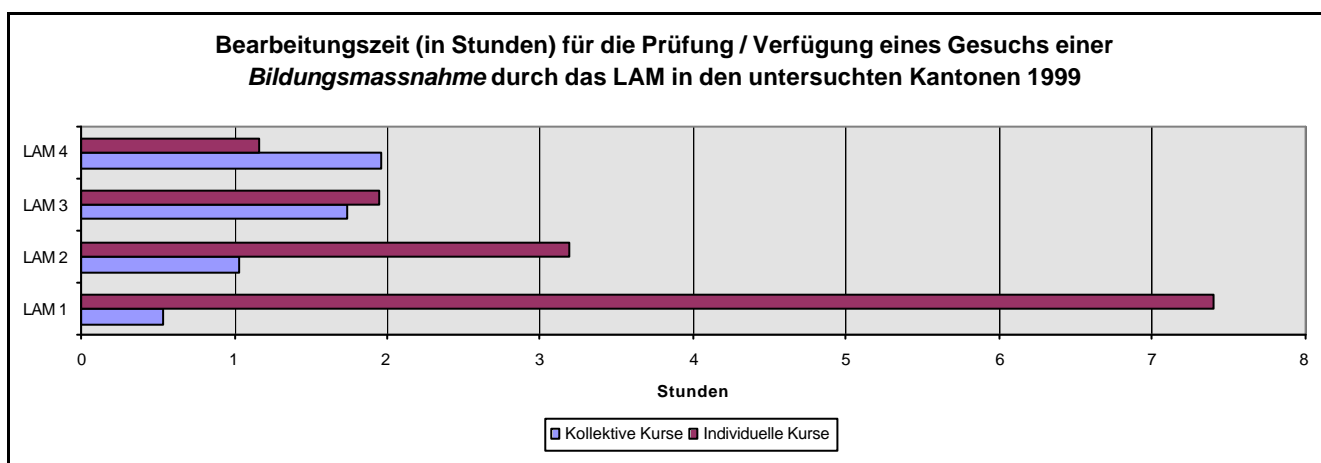


Abbildung 6-4: Bearbeitungszeit der LAM-Stelle für die Verfügung von Kursen

Verfahren 3: Massnahmenwahl durch die LAM-Stelle

Bei diesem Verfahren stellen jeweils die Personalberater den Antrag an die LAM-Stelle, einen bestimmten Stellensuchenden in eine Massnahme eines bestimmten Typs zu senden. Aufgrund dieses Antrags entscheidet die LAM-Stelle, zu welchem Massnahmenanbieter der betreffende Stellensuchende gehen soll.

Der Vorteil dieses Verfahrens besteht darin, dass die LAM-Stelle die Auslastung der verfügbaren Massnahmen besser koordinieren kann. Dem steht jedoch der grosse Nachteil gegenüber, dass die LAM-Mitarbeiter unzureichende Kenntnisse des jeweiligen individuellen AMM-Bedarfs der betreffenden Stellen-

suchenden haben. Damit besteht die Gefahr, dass die Massnahmenwahl nicht bedarfsgerecht erfolgt. Dies wird auch von Massnahmenanbietern bestätigt.

Unter Abwägung der Vor- und Nachteile stellen wir fest, dass das Verfahren 3 im Vergleich zu den beiden andern Verfahren ungeeignet ist. Sämtliche befragten Personalberater teilen diese Einschätzung.

Das Verfahren 3 wird in der Praxis sehr selten angewendet.

6.5.5 Kollektive versus individuelle Kurse

Praxis in den Kantonen

In den meisten Kantonen werden kollektive Kurse deutlich intensiver eingesetzt als individuelle Kurse (vgl. Kapitel 3.3.3). In drei von vier untersuchten Kantonen beträgt der Anteil von kollektiven Kursen über 90 Prozent aller Kurse.

Hierfür gibt es verschiedene Erklärungsansätze:

- *Grundphilosophie des betreffenden Kantons*
Die Durchführung von kollektiven Massnahmen verursacht im allgemeinen geringere Kosten als die individuellen Massnahmen. In den meisten Kantonen gilt deshalb der Grundsatz, dass der Bedarf an Kursen nach Möglichkeit mittels kollektiver Kurse zu decken ist.
- *Präferenz der Massnahmenplaner*
Die Massnahmenplaner bzw. Personalberater kennen das kollektive Kursangebot besser als das individuelle (vgl. Kapitel 6.5.2). Damit sind sie mit vergleichsweise geringerem Aufwand in der Lage, die Zweckmässigkeit von bestimmten Kollektivmassnahmen zu beurteilen. Dies führt teilweise zu einer Präferenz der kollektiven Kurse seitens der Personalberater.
- *Restriktive Bewilligungspraxis der betreffenden LAM-Stelle*
Verschiedene jener LAM, in deren Kompetenzbereich die inhaltliche und formelle Prüfung der AMM-Gesuche von Personalberatern bzw. Stellensuchenden fällt, verfolgen eine restriktive Bewilligungspraxis bei individuellen Kursen (vgl. Kapitel 6.5.4).

Vor- und Nachteile kollektiver Kurse

Kollektive Kurse weisen gegenüber individuellen Kursen dann Vorteile auf, falls ...

- der Kurs auf spezifische Probleme im Zusammenhang mit der Stellensuche eingehen soll
- kein entsprechendes Angebot an individuellen Kursen existiert (bspw. Kurse für Stellenbewerbungstechniken etc.)
- der Kurs als ganztägiger Intensiv-Kurs geführt werden soll (das Angebot an individuellen Intensivkursen ist vergleichsweise gering).
- die kollektiven Kurse eine genügende Nachfrage finden, um in genügender Häufigkeit durchgeführt werden zu können.

Auf der andern Seite bieten die individuellen Kurse folgende Vorteile:

- Der Einsatz von individuellen Kurse erlaubt gegebenenfalls, spezifischer auf die individuellen Bildungsbedürfnisse der Stellensuchenden einzugehen.
- Vielfach ist die Verfügbarkeit von individuellen Kursen besser als jene von kollektiven Kursen.
- Individuelle Kurse bieten den Vorteil, dass die Stellensuchenden im Rahmen der Kurse Kontakte zu erwerbstätigen Kursteilnehmern unterhalten. Diese Kontakte eröffnen nach Einschätzung von Personalberatern verschiedentlich den Zugang zu offenen Stellen.

Künftige Entwicklung des Bedarfs an individuellen Kursen

Die kollektiven Kurse lassen sich nur dann durchführen, wenn sie von einer ausreichend grossen Zahl an Stellensuchenden benötigt werden. Dies hat naturgemäss zur Folge, dass mit Kollektivkursen ausschliesslich weitverbreitete Bildungsbedürfnisse von Stellensuchenden abgedeckt werden kann. In der Praxis werden deshalb insbesondere Basisprogramme, Informatikkurse und Sprachkurse kollektiv angeboten.

Der Grossteil der befragten RAV- und LAM-Mitarbeiter ist der Ansicht, dass der Bedarf an individuellen Kursen im Vergleich zu den kollektiven Kursen steigen wird: Erstens wird der Anteil jener Stellensuchenden mit einem erheblichen, individuellen Qualifizierungsbedarf als Folge des sich erholenden Arbeitsmarktes zunehmen. Zweitens wird der generell rückläufige Bedarf an Kursen dazu führen, dass verschiedene kollektive Kurse nicht mehr eine ausreichende Nachfrage finden und deshalb auf individuelle Kurse ausgewichen wird (vgl. Kapitel 6.5.6).

6.5.6 Verfügbarkeit der arbeitsmarktlichen Massnahme

Eine zentrale Voraussetzung für einen bedarfsgerechten Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen ist, dass die entsprechenden Massnahmen zum richtigen Zeitpunkt verfügbar sind.

Bei Einarbeitungszuschüssen, Ausbildungszuschüssen und Zuschüssen zur Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit stellen sich in diesem Zusammenhang keine Probleme. Diese Instrumente sind grundsätzlich jederzeit einsetzbar.

Bezüglich der Verfügbarkeit von kollektiven Kursen sind besondere Problemstellungen festgestellt worden: In einzelnen Kantonen werden bestimmte kollektive Kurse nur 2 bis 3 mal pro Jahr durchgeführt. Dies hat zur Konsequenz, dass Stellensuchende unter Umständen erst Monate nach Feststellung eines entsprechenden AMM-Bedarfs die betreffende kollektive Massnahme besuchen können. Untenstehende Tabelle zeigt auszugsweise die Verfügbarkeit von kollektiven Kursen in einem der untersuchten Kantone.

	Jan.	Feb.	März	Apr.	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.
Standortbestimmung für Vollzeit-arbeitslose		★	★		★				★	★		
Standortbestimmung für Kader		★			★					★		
Standortbestimmung für ältere Stellensuchende			★							★		
AutoCAD - Kurs	★				★						★	
Staplerfahrer					★	★				★		

★ Start der arbeitsmarktlichen Massnahme

Tabelle 6-1: Starttermine 1999 von ausgewählten kollektiven Kursen in einem Kanton

Diese schlechte Verfügbarkeit von kollektiven Kursen ist in zweierlei Hinsicht problematisch:

1. Die Wiedereingliederung der Stellensuchenden wird tendenziell verzögert, weil die Stellensuchenden die benötigten kollektiven Massnahmen öfters erst nach einer längeren Wartezeit besuchen können. Diese Problematik wird zusätzlich dadurch verschärft, dass solche Kollektivkurse wegen ungenügender Belegung öfters verschoben oder gar abgesagt werden müssen.
2. In den meisten Kantonen gilt der Grundsatz, dass bei Vorhandensein geeigneter kollektiver Kurse auf den Einsatz von individuellen Kursen verzichtet werden soll. Diese Philosophie führt dazu, dass schlecht verfügbare kollekti-

ve Kurse durch ihre Existenz tendenziell verhindern, dass verfügbare individuelle Kurse verwendet werden.

6.5.7 Zeitpunkt des Einsatzes arbeitsmarktlicher Massnahmen

Der Zeitpunkt des Einsatzes arbeitsmarktlicher Massnahmen hat sich nach dem individuellen Bedarf des Stellensuchenden zu richten. Eine allgemein gültige Regel, welche Massnahmen zu welchem Zeitpunkt zu ergreifen sind, kann dabei nicht bestimmt werden: So sollten beispielsweise Abklärungsmassnahmen sowie qualifizierende Massnahmen, dank denen der betreffende Stellensuchende erst vermittelbar wird, grundsätzlich möglichst rasch eingesetzt werden. Auf der anderen Seite ist der Einsatz von Massnahmen, mit denen die Motivation oder psychische Situation des Stellensuchenden verbessert werden soll, unter Umständen erst nach einer gewissen Zeit erfolgloser Stellensuche zweckmässig.

Anhand der verfügbaren Regressionsergebnisse (vgl. Kapitel 5.5) lassen sich dennoch einige (statistisch signifikante) Grundregeln ableiten, die im Folgenden erörtert werden.

Später Einsatz von AMM ist keine erfolgreiche Strategie

Wir stellen für verschiedene Massnahmentypen (Programme zur vorübergehenden Beschäftigung, Zwischenverdienst, Informatikkurse u.a.) fest, dass die Wiedereingliederungsdauern jener RAV überdurchschnittlich hoch sind, welche die betreffenden Massnahmen des öftern erst nach 7 Monaten Stellensuche (dies entspricht im allgemeinen in etwa 150 Bezugstagen) ergreifen (vgl. Abbildungen 6-5 und 6-6).

Die Strategie verschiedener RAV, die Stellensuchenden zuerst grundsätzlich ausschliesslich mit den "klassischen" Instrumenten (Beratung, Vermittlung etc.) zu unterstützen und erst in einer zweiten Phase allenfalls auch arbeitsmarktliche Massnahmen einzusetzen, scheint sich demnach nicht zu bewähren.

Optimale Zeitpunkte des Einsatzes von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung

Es ist festzustellen, dass RAV mit kürzeren Wiedereingliederungsdauern und geringeren Zugängen zu Langzeitstellensuche die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung in vielen Fällen nach 1,5 bis 4 Monaten einsetzen und selten nach über 7 Monaten. Programme zur vorübergehenden Beschäftigung sollten in diesem Sinne weder sehr frühzeitig noch zu einem sehr späten Zeitpunkt eingesetzt werden.

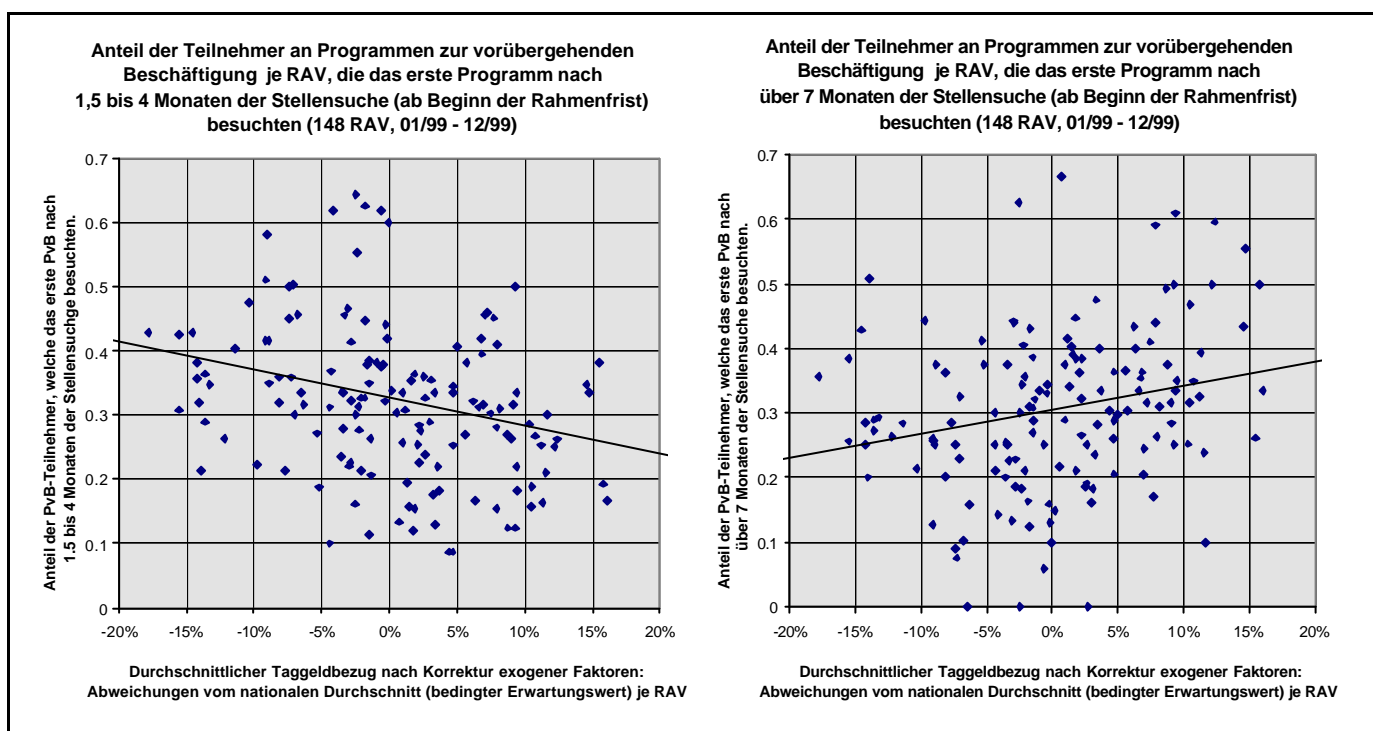


Abbildung 6-5: Zeitpunkte des AMM-Einsatzes bei Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung in den RAV

Optimale Zeitpunkte des Einsatzes von Zwischenverdiensten

Die RAV mit kurzen Wiedereingliederungsdauern setzen Zwischenverdienste zu einem grossen Teil bereits in den ersten 6 Wochen der Stellensuche ein und selten erst sehr spät (vgl. Abbildung 6-6).

In Bezug auf den optimalen Zeitpunkt des Massnahmeneinsatzes können zusammenfassend folgende generelle Empfehlungen gemacht werden:

1. Massnahmen sollten erst dann eingesetzt werden, wenn der AMM-Bedarf ausreichend abgeklärt wurde und ein entsprechender AMM-Bedarf festgestellt wurde.

2. Massnahmen sollten bei entsprechendem Bedarf gegebenenfalls bereits sehr früh eingesetzt werden.
3. Zwischenverdienste sollten nach Möglichkeit frühzeitig eingesetzt werden.
4. Es sollte nicht die (in der Praxis beobachtbare) Strategie verfolgt werden, arbeitsmarktlichen Massnahmen immer erst dann einzusetzen, wenn die übrigen Wiedereingliederungsmassnahmen (Vermittlung und Beratung) nicht den erwünschten Erfolg gebracht haben.

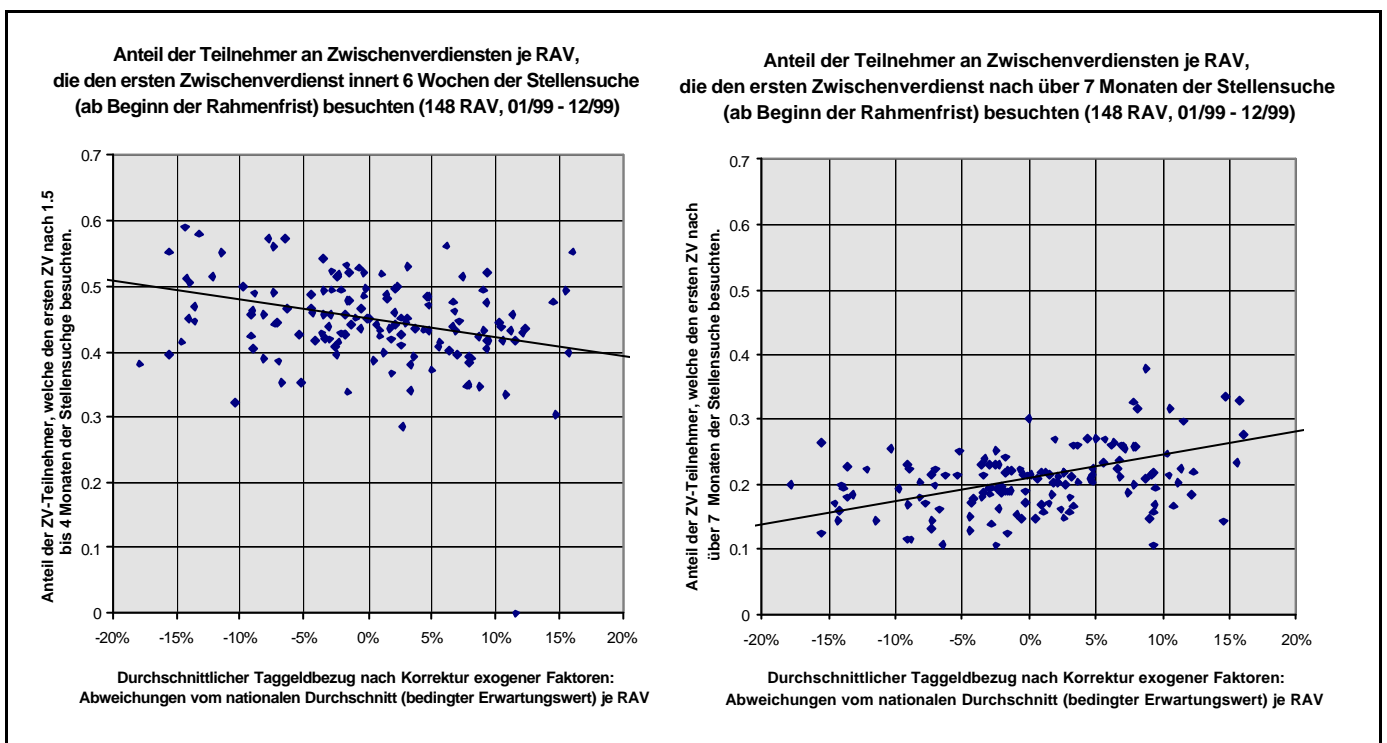


Abbildung 6-6: Zeitpunkte des AMM-Einsatzes bei Zwischenverdiensten in den RAV

6.5.8 Erfolgsfaktoren und Verbesserungsansätze

Aus den Analyseergebnissen lassen sich die folgenden generellen Empfehlungen in Bezug auf die Massnahmenwahl ableiten:

1. Evaluation und Massnahmenentscheid durch den Personalberater

Aufgrund der Untersuchungsergebnisse sollte die Wahl einer geeigneten Massnahme jeweils dem Personalberater übertragen werden (vgl. Kapitel 6.5.4).

Die inhaltliche Prüfung der Zweckmässigkeit von AMM-Verfügungen bzw. AMM-Gesuchen der Personalberater (und gelegentliche Ablehnung der Ge-

suche) durch Instanzen, die keinen direkten Kontakt zu den betreffenden Stellensuchenden haben, erachten wir als ungeeignet. Es gibt zwar zweifellos Personalberater, die aufgrund mangelnder Kenntnisse oder ungenügender wirkungsorientierter Anreize ungeeignete Massnahmen vorschlagen. Dies rechtfertigt jedoch nicht, die Entscheidkompetenz an eine Stelle auszulagern, die nicht über die erforderlichen Entscheidungsgrundlagen verfügt. In diesen Fällen ist eher anzustreben, die Kenntnisse bzw. Anreize der betreffenden Berater zu verbessern.

Von den in Kapitel 6.3.3 beschriebenen alternativen Systemen erachten wir das Verfahren 1 als das geeignetste System. Auf den Einsatz des Verfahrens 3 sollte nach unserer Einschätzung in jedem Fall verzichtet werden.

2. Verbesserung der Informationsgrundlage bei der Planung des Einsatzes individueller Kurse

In Zukunft wird die Bedeutung individueller Kurse steigen. Dies erfordert es, dass viele Personalberater ihr (bisher geringes) Wissen über das existierende Angebot an individuellen Kursen erheblich verbessern müssen.

Zu diesem Zweck sollten insbesondere die verfügbaren elektronischen Quellen (Intranet, WAB etc.) seitens der Massnahmenplaner bzw. Personalberater und Stellensuchenden wesentlich besser genutzt werden als bis anhin. Zudem sollte der Gehalt (vermehrte Informationen über die Qualität der Massnahmen, das Zielpublikum, die Verfügbarkeit etc.) und die Handhabbarkeit dieser Informationsquellen verbessert werden.

Im Weiteren sollten die Personalberater die Stellensuchenden vermehrt darin unterstützen, geeignete Individualmassnahmen zu evaluieren. Bis anhin bestand die gängige Praxis darin, dass die Personalberater die Beschaffung von Unterlagen und Vorschlägen bezüglich in Frage kommender individueller Kurse den Stellensuchenden übertragen haben. Viele der insbesondere schwervermittelbaren Stellensuchenden sind jedoch nicht in der Lage, ohne entsprechende Unterstützung des Personalberaters eine derartige Massnahmenplanung zu erstellen.

3. Verbesserung der Informationsverbreitung in Bezug auf nationale kollektive Massnahmen

Der Informationsfluss zwischen dem **seco** als zuständige Stelle für nationale Programme zur vorübergehenden Beschäftigung und den Massnahmenplanern an der Front ist zu verbessern. Als erster Schritt sollte hier sichergestellt werden, dass die elektronisch abrufbaren Informationen besser genutzt werden.

4. *Erhöhung der Verfügbarkeit kollektiver Kurse durch interkantonale Beschaffung*

Wir empfehlen keine kollektiven Kurse anzubieten, die infolge mangelnder Nachfrage nur selten durchgeführt werden können.

Im Weiteren sollte die zeitliche Verfügbarkeit von kollektiven Kursen dadurch verbessert werden, indem die Kantone vermehrt zu einer kantonsübergreifenden Beschaffung kollektiver Massnahmen übergehen.

5. *Bedarfsgerechte Wahl des Zeitpunktes des Massnahmeneinsatzes*

Im Zusammenhang mit dem Zeitpunkt des Massnahmeneinsatzes besteht in einigen RAV bzw. bei einigen Personalberater grosser Handlungsbedarf: Die verbreitete Strategie, arbeitsmarktliche Massnahmen immer erst dann einzusetzen, wenn die übrigen Wiedereingliederungsmassnahmen (Vermittlung und Beratung) erfolglos waren, sollte künftig nicht weiterverfolgt werden.

In jenen Fällen, in denen die Vermittelbarkeit des Stellensuchenden erst durch entsprechende arbeitsmarktliche Massnahmen erreicht wird, ist im Gegenteil zu empfehlen, die entsprechenden Massnahmen nach Möglichkeit bereits vor Eintritt der Arbeitslosigkeit zu ergreifen.

6.6 Prozess 1.3: Beurteilung des Massnahmenerfolgs

Nach dem Besuch einer arbeitsmarktlichen Massnahme - bei längeren Massnahmen auch während der Teilnahme - beurteilen die Personalberater, ob die Massnahme zu den gewünschten Wirkungen geführt hat. Diese Beurteilung dient insbesondere dazu, den Bedarf an weiteren AMM des Stellensuchenden abzuschätzen.

Für die Analyse des jeweiligen Erfolgs der Massnahmen stützen sich die meisten Personalberater zur Hauptsache auf die Beratungsgespräche mit dem Stellensuchenden ab, die im Anschluss an den Massnahmenbesuch durchgeführt werden.

Zudem werden als weitere Beurteilungsgrundlage die Zwischen- und Schlussberichte der Massnahmenanbieter herangezogen, welche jeweils je Massnahmenteilnehmer zu erstellen sind.

In keinem der untersuchten Kantone werden jedoch systematische Assessments nach der Massnahmenteilnahme durchgeführt, mit denen der Lernfolg der Stellensuchenden überprüft wird.

6.6.1 Erfolgsfaktoren und Verbesserungsansätze

Die Beurteilung des Erfolgs der eingesetzten Massnahmen ist von zentraler Bedeutung für die Abschätzung des weiteren Bedarfs der betreffenden Stellensuchenden nach arbeitsmarktlichen Massnahmen (vgl. Kapitel 6.4). Daraus kann die generelle Empfehlung abgeleitet werden, dass sich die Personalberater nach jedem Massnahmenbesuch ihrer Stellensuchenden mit den im vorherigen Kapitel beschriebenen Instrumenten ein Bild davon machen sollten, ob die angestrebten Ziele tatsächlich erreicht wurden.

6.7 Prozess 2.1: Beschaffungsplanung

6.7.1 Gegenstand der Beschaffung

Eine eigentliche mittel- und langfristige Planung der Beschaffung ist nur bei kollektiven Massnahmen erforderlich. Im Falle der Individualmassnahmen, der Zuschussbearbeitungen und der Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit ist keine Planung der Beschaffung i.e.S. nötig.

Im Folgenden werden die relevanten Erfolgsfaktoren der Planung kollektiver Massnahmen erörtert.

6.7.2 Informationsgrundlage für die Bedarfsplanung der kollektiven Massnahmen

Die Grundlage der Beschaffungsplanung bei kollektiven Massnahmen bildet die Bedarfsanalyse des LAM. Im Rahmen der Bedarfsanalyse wird möglichst präzise prognostiziert, welche kollektiven Massnahmen bzw. Inhalte zu welchen Zeitpunkten des nächsten Jahres in welcher Quantität benötigt werden. Auf dieser Grundlage werden anschliessend die entsprechenden Offerten von Massnahmenanbietern eingeholt und letztlich die geeigneten Massnahmen beschafft.

In den untersuchten Kantonen werden die Bedarfsprognosen aufgrund verschiedener Informationsgrundlagen erstellt. In der Regel werden mehrere Ansätze parallel eingesetzt:

- *Vergangenheitsbezogene Erfahrungswerte*
Vielerorts wird der Bedarf sowohl inhaltlich als auch mengenmässig hauptsächlich aufgrund von Erfahrungswerten und unter Berücksichtigung der zu erwartenden Entwicklungen durch die LAM-Stelle abgeschätzt. Hierzu dienen u.a. statistische Auswertungen des Bedarfs früherer Jahre.
- *Prognose zentraler Einflussgrössen des Bedarfs*
Eine geeignete Beurteilungsgrundlage bilden im Weiteren Prognosen zentraler makroökonomischer Einflussgrössen (Konjunkturentwicklung, Entwicklung der Stellensuchendenquote etc.).

- *Bedarfsprognosen der Mitarbeiter an der Front*

Obwohl verschiedene Kantone dieses Instrument einsetzen, sind Befragungen von Personalberatern systembedingt eine ungeeignete Grundlage, um den *mengenmässigen* Bedarf kollektiver Massnahmen abzuschätzen: Die Personalberater können ihren AMM-Bedarf naturgemäss nicht ausreichend präzise abschätzen, weil sich die Struktur ihrer Stellensuchenden über die Zeit zu stark (und zufällig) verändert.

Die im Rahmen der Prozessanalyse der LAM vorgebrachte Einschätzung von LAM-Mitarbeitern, dass die Qualität der mengenmässigen Bedarfsprognosen der befragten Personalberater ungenügend ist, stützt diese Einschätzung. Die Qualität der Bedarfsprognosen der Personalberater ist jedoch nicht - wie vielfach vermutet wird - auf ein Kommunikationsproblem in der Schnittstelle zwischen dem LAM und den RAV zurückzuführen, sondern hat die oben beschriebene systembedingte Ursache.

Für die Planung des mengenmässigen Bedarfs an kollektiven Massnahmen sollte demnach nicht auf die Aussagen der Personalberater abgestützt werden. Die Personalberater sollten hingegen eng in die Planung der *Massnahmeninhalte* einbezogen werden.

- *Beurteilung von Arbeitgebervertretern*

Verschiedene Kantone stützen ihre Bedarfsplanung auch auf Informationen von Arbeitgebern, Berufsverbänden und tripartiten Gremien ab.

6.7.3 Kritische Grösse der Planung kollektiver Massnahmen

Die Hauptursache vieler Fehlplanungen liegt aufgrund der Analyseergebnisse in erster Linie darin, dass die zu beschaffende Menge an Massnahmenplätzen zu gering und gleichzeitig die Schwankungen des Bedarfs zu gross sind, als dass eine ausreichend präzise Planung der benötigten Massnahmenplätze möglich wäre.

Die Präzision der Beschaffungsplanung kann aus diesem Grund hauptsächlich dadurch verbessert werden, indem die Varianz des zu planenden Bedarfs verkleinert wird. Dies lässt sich am besten durch eine gemeinsame Beschaffung der Kantone sicherstellen.

Der Hauptvorteil einer derartigen interkantonalen Zusammenarbeit bei der Beschaffung liegt bei *Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung* darin, dass die Varianz des Bedarfs reduziert wird. Bei *kollektiven Kursen* ergibt sich der Hauptvorteil der Zusammenarbeit daraus, dass sich die Kurse häufiger durchführen lassen und dadurch allfällige Absagen oder Verschiebungen der Massnahmen geringere Auswirkungen für die Massnahmenteilnehmer haben.

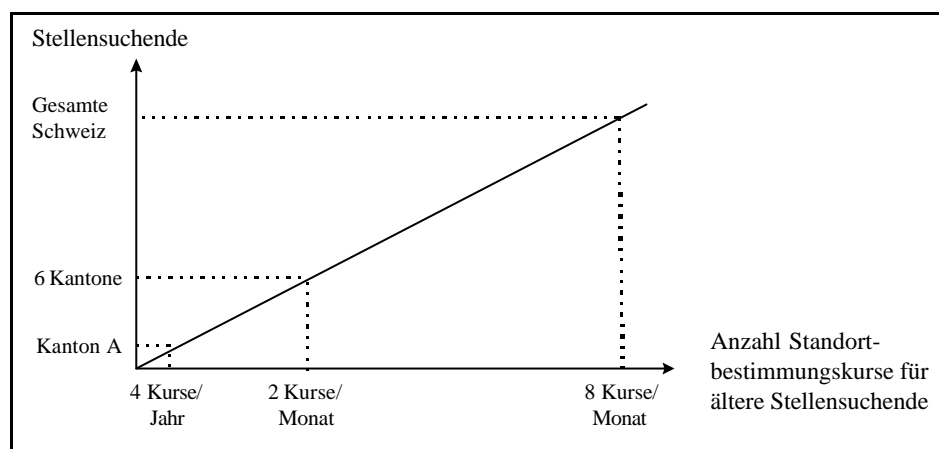


Abbildung 6-7: Zunehmende Flexibilität des kollektiven Angebots bei Zusammenarbeit mehrerer Kantone

6.7.4 Erfolgsfaktoren und Verbesserungsansätze

Aus den Analysen zur Beschaffungsplanung lassen sich die folgenden generellen Empfehlungen ableiten:

1. Planung des mengenmässigen Bedarfs anhand statistischer Grundlagen

Für die Planung der benötigten Mengen sind Expertengespräche mit RAV-Beratern keine präzise Quelle. Hier bieten Erfahrungswerte ggf. in Kombination mit makroökonomischen Prognosen die bessere Grundlage.

2. Einbezug der Personalberater und Arbeitgeber für die Planung der Inhalte der Massnahmen

Bei der inhaltlichen Planung und der Beurteilung der Qualität und Eignung der Massnahmenanbieter sollten die Personalberater eng beigezogen werden. Sie kennen die Qualität der einzelnen Massnahmen und der betreffenden Anbieter aus einer andern Optik als die LAM: Die Personalberater erhalten laufend Rückmeldungen von den einzelnen Massnahmenteilnehmern. Diese zusätzliche Information sollte in die Beschaffungsplanung und die Verhandlungen mit den Anbietern einbezogen werden.

3. Interkantonale Beschaffung von kollektiven Massnahmen

Die wenigsten Kantone der Schweiz erreichen die für eine effiziente Beschaffungsplanung von kollektiven Kursen erforderliche kritische Grösse. In Bezug auf einzelne Kurse mit geringem Bedarf erreicht diese Grösse kein Kanton. Es ist deshalb dringend zu empfehlen, dass sich jeweils mehrere Kantone für die Beschaffung und Belegung von kollektiven Massnahmen zusammenschliessen. Bereits heute existiert zwischen einzelnen Kantonen eine überregi-

onale Zusammenarbeit bei der Beschaffung und Bewirtschaftung kollektiver Massnahmen.

Entscheidend für den Erfolg einer solchen Zusammenarbeit ist eine klare Finanzierungsregelung und ein gemeinsames Verständnis hinsichtlich des Einsatzes von arbeitsmarktlichen Massnahmen.

Der überregionalen Zusammenarbeit zwischen Kantonen sind jedoch gewisse Grenzen gesetzt, weil viele Stellensuchende nicht gewillt sind, beliebig lange Anfahrtswege zu den Kursorten zu akzeptieren. Die Stellensuchenden könnten zwar grundsätzlich zur Teilnahme an solchen Massnahmen gezwungen werden. Dies ist jedoch im Allgemeinen wenig zweckmässig, weil der Erfolg einer Massnahme wesentlich davon abhängig ist, ob der betreffende Stellensuchende die Massnahme mit Engagement besucht (vgl. Kapitel 6.12.4).

6.8 Prozess 2.2: Durchführung der Beschaffung

6.8.1 Gegenstand der Beschaffung

Die Beschaffung von arbeitsmarktlichen Massnahmen gestaltet sich je nach Massnahmentyp unterschiedlich. Die Beschaffung von Individualmassnahmen (Kurse und Programme zur vorübergehenden Beschäftigung) beschränkt sich darauf, das entsprechende Kurs-Gesuch bzw. Gesuch für ein Programm zur vorübergehenden Beschäftigung zu prüfen und zu entscheiden. Dasselbe gilt für die Bearbeitung von Zuschussgesuchen sowie Gesuchen für Praktika und Beiträge für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit. Die Beschaffung kollektiver Massnahmen ist demgegenüber wesentlich aufwändiger.

Im Folgenden werden die administrativen Aufwände der LAM dargestellt, die im Durchschnitt pro verfügte Massnahme der verschiedenen Kategorien anfallen.

Administrativer Aufwand für die Beschaffung kollektiver Massnahmen

Im Rahmen der Beschaffung von kollektiven Kursen und Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung sind im Allgemeinen die folgenden Prozessschritte zu durchlaufen:

1. Bedarfsanalyse durchführen
2. Planungsvorschlag erarbeiten und mit dem RAV abstimmen
3. Verhandlungen mit Institutionen führen im Rahmen von Submissionen oder Einholung von Offerten
4. Rahmenprojekt der arbeitsmarktlichen Massnahmen zu Händen der Ausgleichsstelle erstellen (8 Wochen vor Beginn des betreffenden Jahres der Ausgleichsstelle einzureichen)

5. Beitragsgesuche je Massnahme im AVAM erfassen
6. Zusicherungsentscheid des **seco** abwarten
7. Vertrag bei Kursen bzw. Leistungsvereinbarungen bei Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung mit den Massnahmenanbietern abschliessen
8. Belegungsüberwachung und Annulationskontrolle bzw. Kündigung von Plätzen in Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung (Bewirtschaftung)
9. Auszahlungsgesuche bearbeiten (Revision mit Bericht an Träger)

Abbildung 6-8 gibt einen Überblick über die Aufwände, die dieser Prozess in den vier untersuchten LAM je Projekt in Anspruch nimmt.

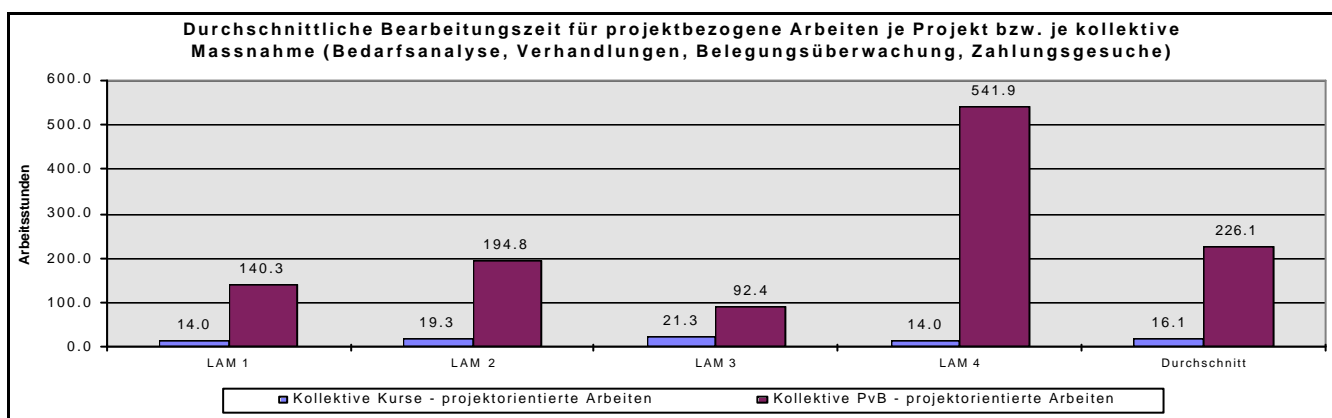


Abbildung 6-8: Durchschnittliche Bearbeitungszeit je Projekt bei kollektiven Massnahmen

Der im Vergleich zu den anderen LAM sehr hohe Aufwand des LAM 4 ist mitunter auf die folgende Ursache zurückzuführen: Diese LAM-Stelle benötigt deutlich überdurchschnittlich viele Mitarbeiterkapazitäten für die Abwicklung von Auszahlungsgesuchen (das Fünffache im Vergleich zum Aufwand der Bedarfsanalyse), weil sie u.a. eine vergleichsweise hohe Zahl an Auszahlungsgesuchen bearbeiten muss, die seit mehreren Jahren hängig sind (vgl. hierzu Kapitel 6.8.5).

Administrativer Aufwand für die Beschaffung individueller Massnahmen und Prüfung der Gesuche

Abbildung 6-9 zeigt den administrativen Aufwand der vier untersuchten LAM-Stellen für die Abwicklung individueller Massnahmen.

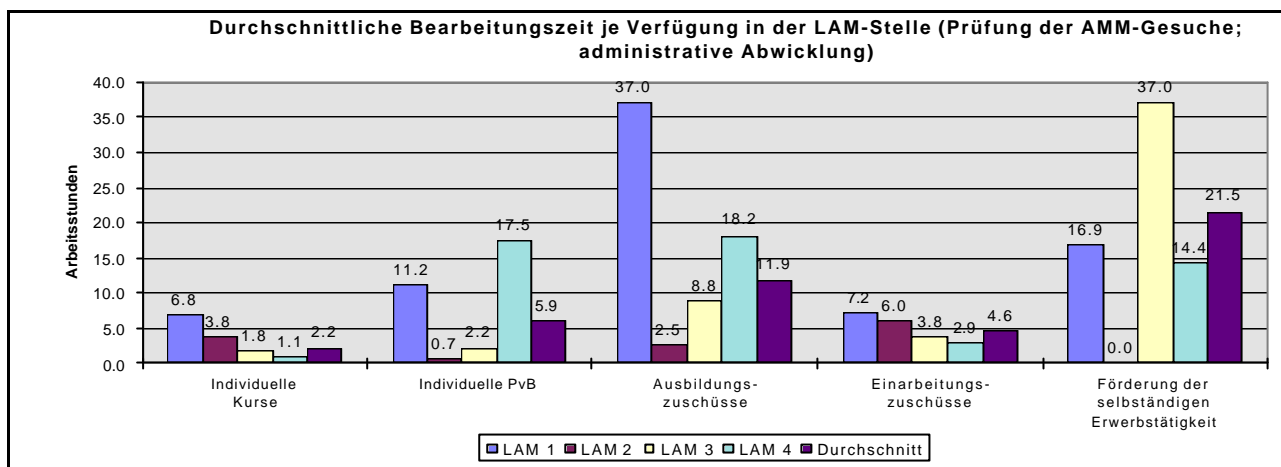


Abbildung 6-9: Durchschnittliche Bearbeitungszeit je Verfügung

Die unterschiedlichen Bearbeitungsdauern bei den *individuellen Kursen* sind - abgesehen von Produktivitätsunterschieden - zur Hauptsache darauf zurückzuführen, dass die Prüfung der Gesuche unterschiedlich intensiv vorgenommen wird (vgl. Kapitel 6.5.4). Auch die unterschiedlichen Bearbeitungszeiten bei *individuellen Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung* hängen mit einer unterschiedlich intensiven Prüftätigkeit der LAM zusammen.

Die erheblichen Unterschiede bei der Bearbeitung von *Ausbildungszuschüssen* ist nach unserer Einschätzung darauf zurückzuführen, dass den meisten LAM die kritische Masse fehlt. So bearbeiten beispielsweise die LAM 1, 2 und 4 jeweils nur gerade 4 bis 7 Anträge pro Jahr (die Ursache für die vergleichsweise kurze Bearbeitungszeit im LAM 2 liegt darin, dass keine eigentliche Prüfung des Antrags durch das LAM erfolgt). Die vergleichsweise effiziente LAM-Stelle 3 bearbeitet jährlich über 40 Ausbildungszuschüsse.

Aufgrund dieser Feststellungen ist aus zwei Überlegungen zu empfehlen, die Bearbeitung von Ausbildungszuschüssen interkantonal zu koordinieren bzw. zusammenzulegen:

1. Die Effizienz der Zuschussbearbeitung steigt.
2. Die latent vorhandene Gefahr wird reduziert, dass die Personalberater die Ausbildungszuschüsse defensiv einsetzen, weil sie keine kompetenten Auskunftsstellen hierzu haben.

Gebundene Mitarbeiterkapazitäten bei der Verfügung von kollektiven Massnahmen

Abbildung 6-10 zeigt den administrativen Gesamtaufwand der LAM-Stellen, der im Rahmen der Beschaffung und Abwicklung von kollektiven Massnahmen je Verfügung anfällt. Gleichzeitig wird ersichtlich, wie hoch der entsprechende Aufwand bei individuellen Massnahmen ist.

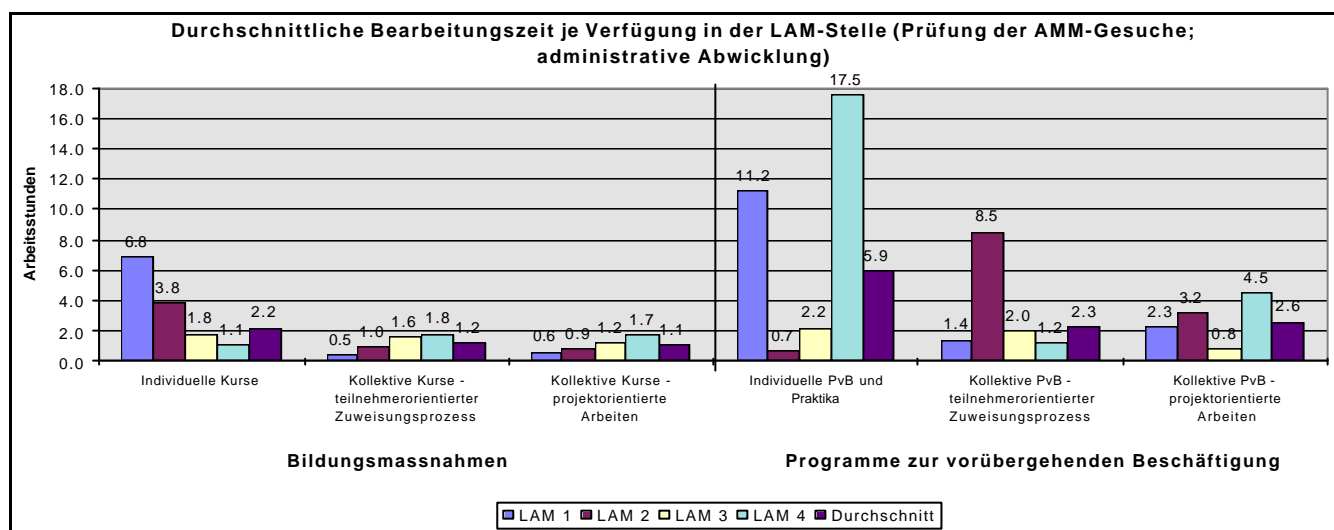


Abbildung 6-10: Durchschnittliche Bearbeitungszeit je Verfügung bei kollektiven und individuellen Massnahmen

Auf Seiten der LAM-Stellen führen *individuelle Massnahmen* generell zu höheren Aufwänden als kollektive Massnahmen. Einzige Ausnahme hiervon bildet die LAM-Stelle 2 in Bezug auf kollektive *Programme zur vorübergehenden Beschäftigung*. Dies deshalb, weil die LAM-Stelle 2 im Falle der kollektiven Programme zur vorübergehenden Beschäftigung - im Gegensatz zu den individuellen Massnahmen - zusätzlich dafür verantwortlich ist, den jeweils geeignetsten Massnahmenanbieter für die Stellensuchenden zu wählen (vgl. die Erläuterungen zum Verfahren 3 in Kapitel 6.5.4).

In Bezug auf die *projektorientierten Arbeiten* (vgl. separater Band mit Anhängen) unterscheidet sich der durchschnittliche Bearbeitungsaufwand der 4 LAM-Stellen je Verfügung erheblich. Hierfür sind gemäss den Erkenntnissen aus der Prozessanalyse die folgenden Ursachen verantwortlich:

1. Die Wahl der Massnahmenanbieter und der Vertragsverhandlungen werden von den LAM mit unterschiedlich aufwändigen Verfahren durchgeführt (vgl. Kapitel 6.8.3).

2. Die LAM-Stellen unterhalten unterschiedlich intensive Kontakte zu den Massnahmenanbietern vor Ort. Insbesondere LAM 4 wendet deutlich überdurchschnittlich viel Zeit hierfür auf.
3. Die Abwicklung von Auszahlungsgesuchen und des Finanz-Controllings der LAM ist unterschiedlich effizient.

Die erheblichen Unterschiede in Bezug auf die *teilnehmerorientierten Zuweisungsprozesse* bei kollektiven Massnahmen (vgl. separater Band mit Anhängen) führen wir zu einem beträchtlichen Teil auf eine unterschiedliche Effizienz der vier LAM-Stellen zurück.

6.8.2 Beschaffungsvolumen als Bestimmungsgrösse der Verhandlungsmacht

Mit zunehmendem Beschaffungsvolumen steigt die Verhandlungsmacht der Kantone gegenüber den Anbietern. Dies aus folgenden Überlegungen:

1. Das potenzielle Auftragsvolumen für die Massnahmenanbieter (insbesondere Kursanbieter) ist grösser.
2. Bei Kursen ist mit zunehmendem Beschaffungsvolumen die Gefahr von Kursabsagen kleiner. Dies verbessert die Verhandlungsposition des LAM gegenüber den Anbietern.

Die erhöhte Verhandlungsmacht bietet der LAM-Stelle folgende wesentliche Vorteile:

1. Die Kosten der Beschaffung lassen sich im Allgemeinen reduzieren.
2. Die LAM-Stellen sind eher in der Lage, mit den Massnahmenanbietern flexible Bedingungen (bspw. bezüglich kurzfristiger Absage eines Kurses ohne finanzielle Konsequenzen etc.) auszuhandeln.
3. Bei grossem Beschaffungsvolumina bietet sich die Möglichkeit, mit mehreren alternative Anbietern Verträge abzuschliessen. Die dadurch geschaffene Wettbewerbssituation verbessert typischerweise die Anreize der Anbieter, ein qualitativ hochstehendes Angebot bereitzustellen.

Diese Feststellungen legen - analog den Schlussfolgerungen zur Beschaffungsplanung (vgl. Kapitel 6.7.3) - eine interkantonale Beschaffung von kollektiven Massnahmen nahe.

6.8.3 Verhandlungen mit den Anbietern kollektiver Massnahmen

Es hat sich in den verschiedenen Kantonen eine unterschiedliche Praxis etabliert, wie die Verhandlungen mit den Anbietern von kollektiven Massnahmen geführt werden:

- Einige der untersuchten Kantone schreiben sämtliche Massnahmen, die ein bestimmtes Auftragsvolumen übersteigen, jährlich im Rahmen eines *Submissionsverfahrens* aus. Dabei fällt die Wahl auf denjenigen Anbieter, der die Anforderungen am besten erfüllt. Die Beurteilungskriterien werden vorgängig - ggf. unter Beizug von RAV-Vertretern - festgelegt. Zu diesen Kriterien gehören bspw. der Bekanntheitsgrad und das Image des Anbieters bei den Arbeitgebern, die Erfahrungen der Kursleiter im Umgang mit Stellensuchenden, die Flexibilität (bzgl. Annulationsfristen, Anzahl Teilnehmer je Kurse etc.), die Kursinhalte und der Preis.
- Andere Kantone verzichten auf jährliche Ausschreibungen. Sie stufen die Vorteile *langjähriger Beziehungen* mit dem Anbieter als bedeutsamer ein als jene der Submission. Dennoch muss der Anbieter bestimmte Kriterien erfüllen, um den Auftrag weiterhin ausführen zu können.

Die beiden Ansätze haben die folgenden Vor- und Nachteile:

Wahl der Anbieter im Rahmen (periodischer) Submission

Die Submission ist grundsätzlich ein geeignetes Verfahren, um einen wettbewerblichen Druck auf die Anbieter zu erzeugen. Der Anbieter muss sich jährlich gegenüber der Konkurrenz neu behaupten. Er kann dies tun, indem er eine bessere Qualität (u.a. Erfahrung im Umgang mit Stellensuchenden) oder die gleiche Leistung zu einem besseren Preis anbietet. Da er nicht weiss (sofern er sich nicht mit den andern Anbieter absprechen kann), welche Leistung zu welchem Preis die Konkurrenz anbietet, wird er bestrebt sein, ein bestmögliches Angebot zu entwickeln und dieses zu einem tiefstmöglichen Preis anzubieten. In diesem Fall wird die Qualität durch den Wettbewerbsdruck gesteigert und die Kosten gesenkt.

Submissionsverfahren zeigen aber gerade bei wiederholten Durchführungen oft die Schwäche, dass die etablierten Bieter über Wettbewerbsvorteile gegenüber den andern Mitbieter verfügen. Zudem sind sie anfällig für kollusive Absprachen unter den Anbietern. Dadurch wird die Wettbewerbsintensität relativiert. Ausserdem kann es sich per Saldo nachteilig auf die Effizienz auswirken, wenn erfahrene Anbieter infolge geringfügig schlechterer Angebote durch unerfahrene Anbieter ersetzt werden.

Langjährige Beziehung zu den Anbietern

Das andere in den Kantonen verwendete Verfahren, bei welchem auf eine Submission verzichtet wird, bietet den Vorteil, dass die Erfahrungen der bestehenden Anbieter langfristig gewahrt und genutzt werden. Es birgt jedoch die Gefahr in sich, dass sich der fehlende Wettbewerbsdruck auf die Qualität und die Kosten der Dienstleistung der etablierten Anbieter deutlich nachteilig auswirkt.

6.8.4 Belegungsüberwachung

Die Belegung der kollektiven Programme zur vorübergehenden Beschäftigung wird von den untersuchten LAM-Stellen laufend überwacht, um die Massnahmen bei unzureichender Belegung gegebenenfalls frühzeitig kündigen zu können. Bei kollektiven Kursen ist einige Wochen vor Beginn der Kurse zu prüfen, ob eine ausreichende Anzahl Teilnehmer für die Massnahme angemeldet ist. Ist dies nicht der Fall, ist der Kurs vor Ablauf der abgemachten Annulationsfrist abzusa-gen.

In den Jahren 1998 und 1999 übten viele LAM-Stellen im Falle nicht gefüllter Kurse und Programme zur vorübergehenden Beschäftigung mit Erfolg Druck auf ihre RAV aus, so dass gelegentlich Stellensuchende auf freie Massnahmenplätze zugewiesen wurden, bei denen kein entsprechender Bedarf vorhanden war.

Diese Fehlsteuerung wurde in den meisten der untersuchten Kantonen weitgehend beseitigt. Die Ursache für diese Verbesserung des Massnahmeneinsatzes liegt zur Hauptsache in der seit 1. Januar 2000 geltenden wirkungsorientierten Vereinbarung 2000.

6.8.5 Finanzierungsmechanismus

Das Bewilligungsverfahren für die Freigabe von AMM besteht aus mehreren Schritten:

1. Schritt: Rahmenprojekt (Budget)

Das jährliche Rahmenprojekt, das acht Wochen vor Beginn des neuen Jahres der Ausgleichsstelle einzureichen ist und von dieser der Aufsichtskommission zur Genehmigung unterbreitet wird (AVIV Art. 89, Abs.1 und 3).

2. Schritt: Beitragsgesuche

Die Beitragsgesuche für die einzelnen kollektiven Massnahmen (Umschulung, Weiterbildung, Eingliederung) werden gestützt auf Artikel 64 AVIG grundsätzlich durch die Ausgleichsstelle bzw. bei grösseren Vorhaben durch die Aufsichtskommission genehmigt.

3. *Schritt Teilzahlungen und Schlusszahlungen*

Anbieter von kollektiven Kursen können bei Projektbeginn eine Teilzahlung von 40 Prozent der erwarteten Gesamtsumme beantragen. Nach Ablauf der halben Projektdauer kann eine weitere Teilzahlung von 40 Prozent in Rechnung gestellt werden. Nach Abschluss des Kurses erfolgt schliesslich die Schlusszahlung. Bei Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung erfolgt die Rechnungsstellung nach einem ähnlichen Verfahren: Zu Beginn des Jahres und im Herbst kann je ein Teilzahlungsgesuch zu Händen der Ausgleichsstelle eingereicht werden. Nach Abschluss des Planungsjahres wird der kantonalen Amtsstelle ein Schlusszahlungsgesuch eingereicht. Die kantonale Amtsstelle revidiert das Gesuch gemäss Kreisschreiben und leitet es an die Ausgleichsstelle weiter.

Insgesamt wird dieses Bewilligungsverfahren durch Bundesinstanzen (Ausgleichsstelle / Aufsichtskommission) statt durch kantonale Stellen von den im Rahmen der AMM-Studie befragten Kantonsvertretern als aufwändig empfunden. Es dürfte jedoch den erwünschten Effekt haben, dass die Bewilligungspraxis homogener ist - auch hinsichtlich der Einhaltung des Konkurrenzverbot der privaten Wirtschaft.

Wesentliche Kritik zum Bewilligungsverfahren bezieht sich zumeist auf Aspekte der konkreten Umsetzung in der Praxis und die verfügbaren Hilfsmittel. Im besonderen wurde öfters die Inflexibilität des AVAM kritisiert.

Im Weiteren wurde von vielen LAM-Stellen auf teilweise lange Verzögerungen der Aufsichtsstelle bei der Abwicklung von Schlusszahlungen an die Anbieter hingewiesen.

6.8.6 Erfolgsfaktoren und Verbesserungsansätze

Aus den Analysen lassen sich die folgenden generellen Empfehlungen in Bezug auf die Beschaffung ableiten:

1. *Interkantonale Beschaffung von kollektiven Massnahmen*

In Ergänzung zu den Ausführungen zur Beschaffungsplanung sollten die Kantone ihre Beschaffung auch deshalb gemeinsam koordinieren bzw. zusammenlegen, um dadurch die Verhandlungsmacht gegenüber den Anbietern zu erhöhen (vgl. Kapitel 6.7.4).

2. *Wettbewerbliche Vergabe von Aufträgen an die Anbieter*

Die Anbieter kollektiver Massnahmen sollten mit wettbewerblichen Verfahren ermittelt werden. Wird auf eine Ausschreibung verzichtet sind Regeln

festzulegen, welche die bestehenden Anbieter unter Druck setzen, ihr Angebot laufend zu verbessern.

3. *Finanzierungsregelungen*

Es sollte geprüft werden, ob der zweite Schritt des Bewilligungsverfahrens (Genehmigung der Beitragsgesuche für die einzelnen Kurse) in der Kompetenz der kantonalen Amtsstelle liegen kann, sofern Rahmenprojekt und Budget genehmigt sind und in der Vergangenheit die Rechnungsablage des Kantons keine grundsätzlichen Probleme aufgeworfen hatte.

Prüfenswert ist dabei, ob den Kantonen ein Globalbudget für die arbeitsmarktlichen Massnahmen erteilt werden soll. Um dennoch einen rechtskonformen und rechtsgleichen Vollzug des AVIG sicherzustellen, ist dabei gegebenenfalls die Revision der Kantone durch das **seco** im Bereiche der AMM zu intensivieren.

4. *Raschere Behandlung von Schlusszahlungsgesuchen*

Künftig sollten Schlusszahlungsgesuche rascher behandelt werden. Damit reduziert sich der Aufwand auf Seiten der LAM. Im Weiteren wird die Qualität der Beziehung der Kantone bzw. der LAM-Stellen zu den Anbietern verbessert.

6.9 Prozess 2.3: Qualitätsmanagement

6.9.1 Gegenstand der Qualitätsmanagement

Eine hohe Qualität der angebotenen Massnahmen ist die Grundvoraussetzung für einen wirkungsvollen Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen.

Um eine hohe Qualität sicherstellen zu können, müssen drei Bedingungen gegeben sein:

1. Die Anbieter müssen klare Vorgaben darüber haben, welche Zielsetzung die Massnahme erfüllen soll und welche Mindestqualität zu erreichen ist.
2. Den Anbietern müssen entsprechende Anreize geboten werden, diese Ziele zu erreichen.
3. Die Qualität der zur Auswahl stehenden Anbieter muss den Massnahmenplanern bekannt sein.

In diesem Kapitel wird erörtert, wie sich die Qualität der arbeitsmarktlichen Massnahmen beurteilen lässt.

6.9.2 Klare Zielvereinbarungen mit den Massnahmenanbietern

Die Grundlage einer wirksamen Qualitätsprüfung ist eine verbindliche Leistungsvereinbarung zwischen dem LAM und dem Anbieter mit klar definierten und überprüfbaren Zielen. Im Weiteren ist bei jedem Massnahmenteilnehmer mit dem Anbieter klar abzustimmen, welche individuellen Ziele bei diesem Teilnehmer zu verfolgen sind. Dies betrifft namentlich langfristige Massnahmen.

Alle der befragten Anbieter waren der Ansicht, dass die generellen und individuellen Zielvorgaben im Allgemeinen zu wenig präzise definiert sind. Eine gezielte Ausrichtung der Massnahme und der Betreuung während der Massnahme auf die arbeitsmarktlichen Bedürfnisse der betreffenden Stellensuchenden wird dadurch stark erschwert.

Bei individuellen Kursen sind die Möglichkeiten, griffige Leistungsvereinbarungen mit den Anbietern abzuschliessen, oft geringer als bei den kollektiven Massnahmen. Dies hängt mit der vergleichsweise beschränkten Verhandlungsmacht gegenüber den Anbietern zusammen (vgl. hierzu Kapitel 6.5.4).

6.9.3 Überprüfung der Zielerreichung

Die Zielerreichung der Anbieter arbeitsmarktlicher Massnahmen bzw. die Qualität der Massnahmen kann je nach Massnahmentyp mit verschiedenen Ansätzen überprüft und sichergestellt werden:

- *Leistungs- und Wirkungsindikatoren*

Es ist zweckmässig, die Performance der Anbieter anhand von Leistungs- oder Wirkungsindikatoren zu beurteilen, sofern sich jeweils geeignete Indikatoren finden lassen, welche die anvisierte Wirkung der betreffenden Massnahme messen. Gewisse Kategorien von Wirkungszielen arbeitsmarktlicher Massnahmen lassen sich nach unserer Einschätzung anhand von messbaren Indikatoren überprüfen. So können beispielsweise die Wiedereingliederungsquoten von Massnahmenteilnehmern bei bestimmten Massnahmentypen (insb. Programme zur vorübergehenden Beschäftigung) Anhaltspunkte dafür liefern, wie erfolgreich die betreffenden Massnahmen die Wiedereingliederung unterstützen.

Sämtliche Leistungs- und Wirkungsindikatoren sollten vor deren ersten Einsatz jedoch sorgfältig auf ihre Anreizwirkungen (insb. Fehlsteuerungen) beim Anbieter überprüft werden. So birgt beispielsweise der vorgängig erwähnte Indikator “Wiedereingliederungsquote” die Gefahr in sich, dass aus Sicht des Anbieters v.a. das Ziel verfolgt wird, möglichst viele Stellensuchende rasch in den Arbeitsmarkt zu integrieren, das Ziel der nachhaltigen Wiedereingliederung jedoch eine marginale Bedeutung erhält. Dieser Fehlanreiz müsste im vorliegenden Fall beispielsweise dadurch beseitigt werden, dass die Wiedereingliederungsquote der Anbieter nur in Bezug auf jene Stellensuchenden beurteilt wird, bei denen die Massnahmen die Wiedereingliederung beschleunigen soll.

In der Praxis werden Leistungs- und Wirkungsindikatoren zur Messung der Performance von Anbietern selten eingesetzt.

- *Schriftliche Befragungen des Stellensuchenden*

Eine weitere wichtige Informationsquelle zur Beurteilung der Qualität sind die Massnahmenteilnehmer. Sie kennen die Stärken und Schwächen der Massnahmen aus eigener Erfahrung. Aus diesem Grund führen viele LAM-Stellen nach Beendigung von Kursen und Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung schriftliche Befragungen zur Qualität der Massnahmen bei den AMM-Teilnehmern durch. Dabei hat sich jedoch gezeigt, dass sich mehrheitlich die zufriedenen Teilnehmer an der Befragung beteiligen bzw. die Unzufriedenen den Fragebogen oft nicht ausfüllen. Derartige systematische Verzerrungen der Stichprobe schränken den Aussagegehalt der Befragungen ein.

- *Mündliche Rückmeldungen des Stellensuchenden an den Personalberater*

Eine im Vergleich zur schriftlichen Befragung bessere Gelegenheit, die Beurteilung der Massnahmenteilnehmer zu erfahren, bietet das Beratungsgespräch mit dem Personalberater. Die Aussagen und Einschätzungen von Personalberatern bezüglich der Qualität der verschiedenen Massnahmen sollten demnach ein integrierter Bestandteil der Qualitätssicherung sein.

- *Qualitätsprüfung durch externe Stellen*

In einem Kanton wurden im Einzelfall externe Experten zur Prüfung der Qualität der Massnahmen beigezogen. Die Zusatzkenntnisse dieser Prüfungen waren jedoch unbefriedigend, weshalb in diesem Kanton heute auf derartige Prüfungen verzichtet wird.

- *Unangemeldete Kontrollen*

Verschiedene LAM-Stellen führen gelegentliche unangemeldete Kontrollen bzw. Massnahmenteilnahmen vor Ort bei den Anbietern von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung und Kollektivkursen durch. Derartige Stichproben bieten nach Aussagen der betreffenden LAM eine gute Grundlage, um die Einhaltung der Leistungsvereinbarung zu überprüfen und die Kursleitung zu beurteilen.

Nach Aussage des Grossteils der befragten Personen in den RAV und LAM der verschiedenen Kantone hat sich das Angebot an kollektiven Kursen und Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung stark verbessert.

6.9.4 Massnahmen der LAM-Stellen bei unbefriedigender Qualität

Bei nicht befriedigender Qualität werden die Anbieter in allen untersuchten Kantonen zunächst angehalten, die Mängel zu beseitigen. Führt dies nicht zu der gewünschten Verbesserung der Leistung, verliert der Anbieter früher oder später gemäss Aussage der LAM-Stellen den Auftrag (vgl. Kapitel 6.5.5). In Anbetracht der Tatsache, dass die untersuchten LAM-Stellen in der Vergangenheit selten hiervon Gebrauch gemacht haben, ist zu vermuten, dass durch die Qualitätssicherung der LAM-Stellen lediglich ausserordentliche Fehlleistungen von Anbietern verhindert werden können, nicht jedoch eine überdurchschnittliche Qualität gewährleistet werden kann.

6.9.5 Massnahmen der Massnahmenplaner bei unbefriedigender Qualität

Die Personalberater, welche die Kompetenz der Massnahmenwahl haben (sollten), werden bei geeigneten Anreizkonstellationen im RAV grundsätzlich jene Massnahmenanbieter berücksichtigen, deren Qualität sie als hoch einschätzen.

Dies schafft den Anbietern Anreize, bestmögliche Qualität entsprechend den Erwartungen der Personalberater zu erbringen.

6.9.6 Erfolgsfaktoren und Handlungsempfehlungen

Aus den Analysen lassen sich die folgenden generellen Empfehlungen in Bezug auf das Qualitätsmanagement ableiten:

1. Klare Zielvereinbarung mit den Anbietern

Zusätzlich zu den generellen Leistungsvereinbarungen sollten vermehrt individuelle Zielvereinbarungen zwischen dem Personalberater und dem Anbieter von arbeitsmarktlichen Massnahmen abgeschlossen werden, in denen die beim betreffenden Massnahmenteilnehmer zu erreichenden Ziele klar und überprüfbar festgelegt werden.

2. Systematische Überprüfung der Zielerreichung

Die Zielerreichung der Massnahmenanbieter sollte mit geeigneten Ansätzen vermehrt systematisch ermittelt und ausgewertet werden. Dabei sollten neben allgemeinen Beurteilungen der Qualität insbesondere die Zielerreichung bei den einzelnen Massnahmenteilnehmer im Vordergrund stehen.

Im Weiteren sollten die Anbieter vermehrt aufgrund objektiver und auf die gewünschten Wirkungen ausgerichteten Indikatoren beurteilt (und entschädigt) werden. Hierzu sind entsprechende anreizkompatible Indikatoren (ohne unerwünschte Fehlsteuerungen als Nebenprodukt) zu entwickeln.

3. Ergebnisorientierte Entschädigung der Anbieter

Weiter ist entscheidend, ob sich die Erbringung einer hohen Qualität letztlich für die Anbieter auszahlt oder nicht. In dem Sinne sind vermehrt ergebnisorientierte Entschädigungen der Anbieter ins Auge zu fassen.

4. Massnahmenwahl durch die Personalberater; Qualitätssicherung durch die LAM-Stellen

Wie schon in anderem Zusammenhang in früheren Kapiteln vorgeschlagen wurde, ist auch hinsichtlich der Qualitätssicherung zu empfehlen, dem Personalberater die Kompetenz der Massnahmenwahl einzuräumen (vgl. Kapitel 6.9.4). Gleichzeitig sollte aus folgendem Grund dafür gesorgt werden, dass der Anbieter bestrebt ist, nicht nur bei den Personalberatern sondern auch

bei der LAM-Stelle eine positive Beurteilung zu erlangen: Die Beurteilungsmethoden der Personalberater und der LAM-Stellen ergänzen sich komplementär (vgl. Kapitel 6.6), womit es der Qualität des Angebots grundsätzlich förderlich ist, wenn die Anbieter bestrebt sind, sowohl die Personalberater als auch die LAM-Stellen zufrieden zu stellen.

5. *Transparenz der Ergebnisse der Qualitätsprüfungen*

Die (Detail-) Ergebnisse der Qualitätsüberprüfungen sollten den Massnahmenplanern bzw. Personalberatern als Informationsgrundlage zur Verfügung stehen. Dies wird heute nicht von allen LAM-Stellen gemacht.

6.10 Prozess 3.1: Betreuung der Stellensuchenden während der Massnahmenteilnahme

6.10.1 Gegenstand der Betreuung der Stellensuchenden während der Massnahmenteilnahme

Der Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen ist eines von mehreren zur Verfügung stehenden Instrumenten, mit denen der Personalberater die Wiedereingliederung der Stellensuchenden fördern kann.

Dabei ist von zentraler Wichtigkeit, dass je nach arbeitsmarktlichen Defiziten der Stellensuchenden (vgl. Kapitel 6.1) die übrigen Wiedereingliederungsinstrumente des RAV (Beratung, Druckerzeugung und Vermittlung) auch während dem AMM-Besuch eingesetzt werden (vgl. Kapitel 6.1).

6.10.2 Delegation der Betreuung an den Anbieter

Der Personalberater muss sicherstellen, dass die erforderliche Beratung und Betreuung des Stellensuchenden auch während der Teilnahme an der AMM sichergestellt ist. Bei längerfristigen Massnahmen kann er dabei die Beratung und Betreuung grundsätzlich auch dem betreffenden Massnahmenanbieter übertragen, was namentlich bei Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung öfters gemacht wird.

Um dabei garantieren zu können, dass der Anbieter den Stellensuchenden wirkungsorientiert betreut bzw. dessen Wiedereingliederung aktiv fördert, müssen ihm entsprechende Anreize geboten werden, die Wiedereingliederung des Stellensuchenden zu fördern (vgl. Kapitel 6.12.3).

Hierzu ist im Allgemeinen ein enger Kontakt zwischen dem Anbieter und dem Berater erforderlich. Dies betätigen die befragten Personalberater der erfolgreichen RAV. Im Weiteren hat sich bewährt, eine klare Vereinbarung mit dem Anbieter darüber abzuschliessen, in welcher Art und Weise der Stellensuchende zu betreuen ist (vgl. Kapitel 6.9.2).

Netzwerk der AMM-Anbieter als Erfolgsfaktor

Die Massnahmenanbieter können die Wiedereingliederung der Stellensuchenden durch eine bedarfsgerechte Betreuung während der Massnahmenteilnahme massgeblich fördern. Dabei ist nach Aussage von Anbietern die Qualität dieser Betreuung wesentlich davon abhängig, ob die betreffenden Anbieter auf ein entsprechendes Kontaktnetz zu Arbeitgebern und andern Institutionen (bspw. Sozialämtern) zugreifen können.

Beratungsintensität der Personalberater während der Massnahmenteilnahme

Der Grossteil der RAV führt mit den Leistungsbezügern, die sich im betreffenden Kontrollmonat in Kursen befinden, gleich viele Beratungsgespräche durch wie mit den übrigen Leistungsbezügern. Bei vielen RAV trifft dies auch für die Teilnehmer von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung zu (vgl. Abbildung 6-11).

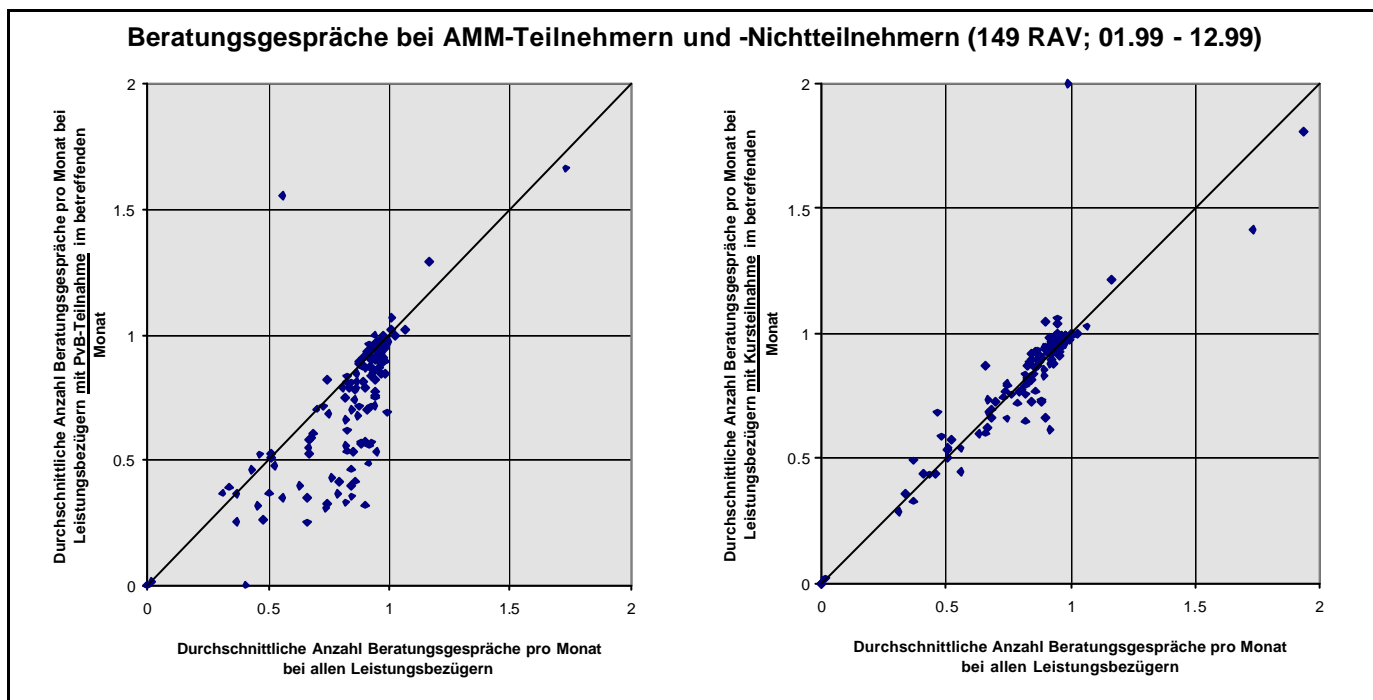


Abbildung 6-11: Beratungsintensität des RAV bei AMM-Bezügern

Wie schon in der RAV-Studie festgestellt wurde, bestätigt sich wiederum, dass zwischen der Menge an Beratungsgesprächen und den Wirkungen der RAV kein statistischer Zusammenhang besteht. Entscheidend ist auch bei den AMM-

Teilnehmern, dass die Häufigkeit und Inhalte der Beratungsgespräche dem individuellen Bedarf angepasst werden.

Bemerkenswerterweise reduzieren rund 25 bis 30 RAV die Beratungsgespräche bei Teilnehmern von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung systematisch. (Dies trifft für all jene RAV zu, deren Punkt sich deutlich unterhalb der in der linken Grafik der Abbildung 6-11 eingetragenen 45°-Linie befindet). Darunter sind sowohl verschiedene RAV mit deutlich überdurchschnittlichen Wirkungswerten als auch solche RAV mit schlechten Wirkungswerten zu finden.

Die uns bekannten erfolgreichen RAV mit reduzierten Gesprächen bei AMM-Teilnehmern haben uns die vorgängig erörterte These bestätigt, dass es durchaus möglich sei, die Beratungsintensität bei Massnahmenteilnehmern "schadlos" zu reduzieren, sofern diese Aufgabe Anbietern übertragen werden, mit denen der Personalberater eng zusammenarbeitet.

Bei einigen der unterdurchschnittlich erfolgreichen RAV mit reduzierten Gesprächen bei AMM-Teilnehmern ist - aufgrund unserer Kenntnisse einzelner dieser RAV - zu vermuten, dass Stellensuchende in Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung "parkiert" werden, um den Personalberater zu entlasten. Diese Strategie ist künftig zwingend zu vermeiden.

Ebenfalls ungeeignet ist die Strategie eines der untersuchten Kantone, die Stellensuchenden während den ersten vier Monaten eines Programms zur vorübergehenden Beschäftigung grundsätzlich nicht ins Beratungsgespräch im RAV einzuladen.

6.10.3 Förderung der Arbeitsbemühungen der Stellensuchenden während der Massnahmenteilnahme

Bei Betrachtung der verfügbaren Daten gelangen wir zur Einschätzung, dass viele RAV von Leistungsbezügern, die sich im betreffenden Kontrollmonat in einer arbeitsmarktlichen Massnahme befunden haben, im Allgemeinen weniger intensive Arbeitsbemühungen forderten als von den übrigen Leistungsbezügern.

Dies zeigt sich daran, dass sowohl die Anzahl Sanktionen infolge ungenügender Arbeitsbemühungen als auch die Anzahl Zuweisungen zu offenen Stellen bei Massnahmenteilnehmern vergleichsweise tiefer waren als bei den übrigen Leistungsbezügern.

Sanktionierung von ungenügenden Arbeitsbemühungen

Aus Abbildung 6-12 wird ersichtlich, dass die RAV im Jahr 1999 bei Leistungsbezügern, die sich in Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung (linke Grafik) oder Kursen (rechte Grafik) befanden im Allgemeinen weniger Sank-

tionen infolge ungenügender Arbeitsbemühungen aussprechen als bei den übrigen Leistungsbezügem.

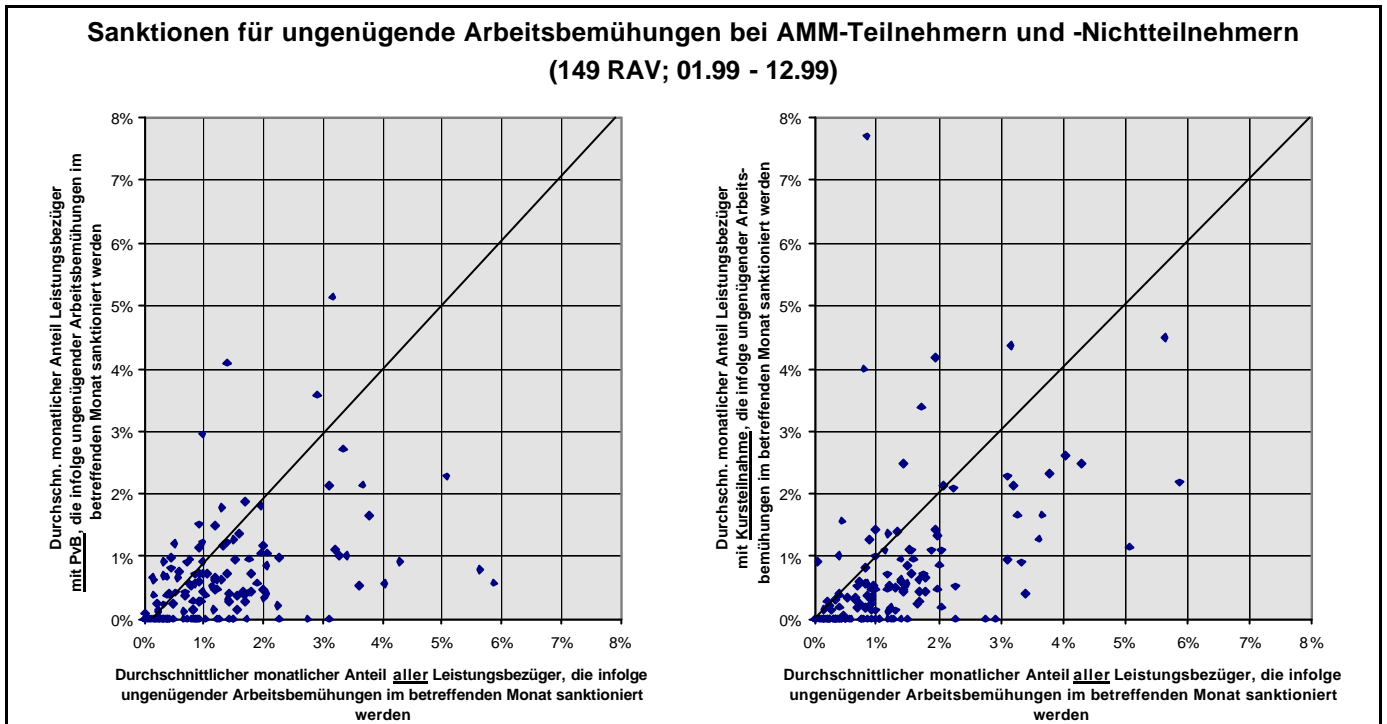


Abbildung 6-12: Sanktionen bei AMM-Bezügem

Nach Einschätzung verschiedener Personalberater ist diese Feststellung unter anderem auf folgende Ursachen zurückzuführen:

1. Verschiedentlich wurden von Massnahmenteilnehmern deshalb weniger Arbeitsbemühungen eingefordert, weil diese aufgrund der teilweise starken zeitlichen Beanspruchung während der Massnahmen weniger Zeit hatten, sich zu bewerben als die übrigen Leistungsbezüger.
2. Es war bis Ende 1999 nicht zulässig, einen Leistungsbezüger eines 100 Prozent-Beschäftigungsprogrammes durch Einstellung des Taggeldbezugs zu sanktionieren, da die Entschädigung dieser Leistungsbezüger nicht als Taggeld sondern als Lohn definiert war und nur Taggelder eingestellt werden können. In diesen Fällen war eine Sanktion nur dann zulässig, wenn das betreffende Programm zur vorübergehenden Beschäftigung abgebrochen wurde. Darauf ist oft verzichtet worden.

Diese Problematik wurde mittlerweile entschärft: Seit dem 1. Januar 2000 ist auch der Leistungsbezüger im Rahmen von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung als Taggeldbezüger definiert.

3. Programme zur vorübergehenden Beschäftigung hatten des öfters bereits die Funktion einer Sanktion für ungenügende Arbeitsbemühungen.
4. Bei qualifizierenden Kursen wird von den Personalberatern öfters auf die Erbringung von Arbeitsbemühungen ein geringeres Gewicht gelegt.

Die ökonometrischen Berechnungen zeigen, dass RAV mit unterdurchschnittlichen Einstelltagen bei AMM-Teilnehmern infolge ungenügender Arbeitsbemühungen *tendenziell* schlechtere Wirkungswerte aufweisen. Dieser Zusammenhang ist jedoch nicht signifikant.

Zuweisungen zu offenen Stellen

Eindeutiger präsentiert sich das Bild der ökonometrischen Berechnungen im Zusammenhang mit den Zuweisungen zu offenen Stellen während der Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen: RAV mit intensiverer Zuweisungspraxis bei AMM-Teilnehmern weisen signifikant kürzere Wiedereingliederungsdauern auf und haben signifikant weniger Zugänge zu Langzeitstellensuche (vgl. Kapitel 5.5). Dabei ist natürlich entscheidend, dass Fehlzuweisungen vermieden werden (vgl. RAV-Evaluationsstudie).

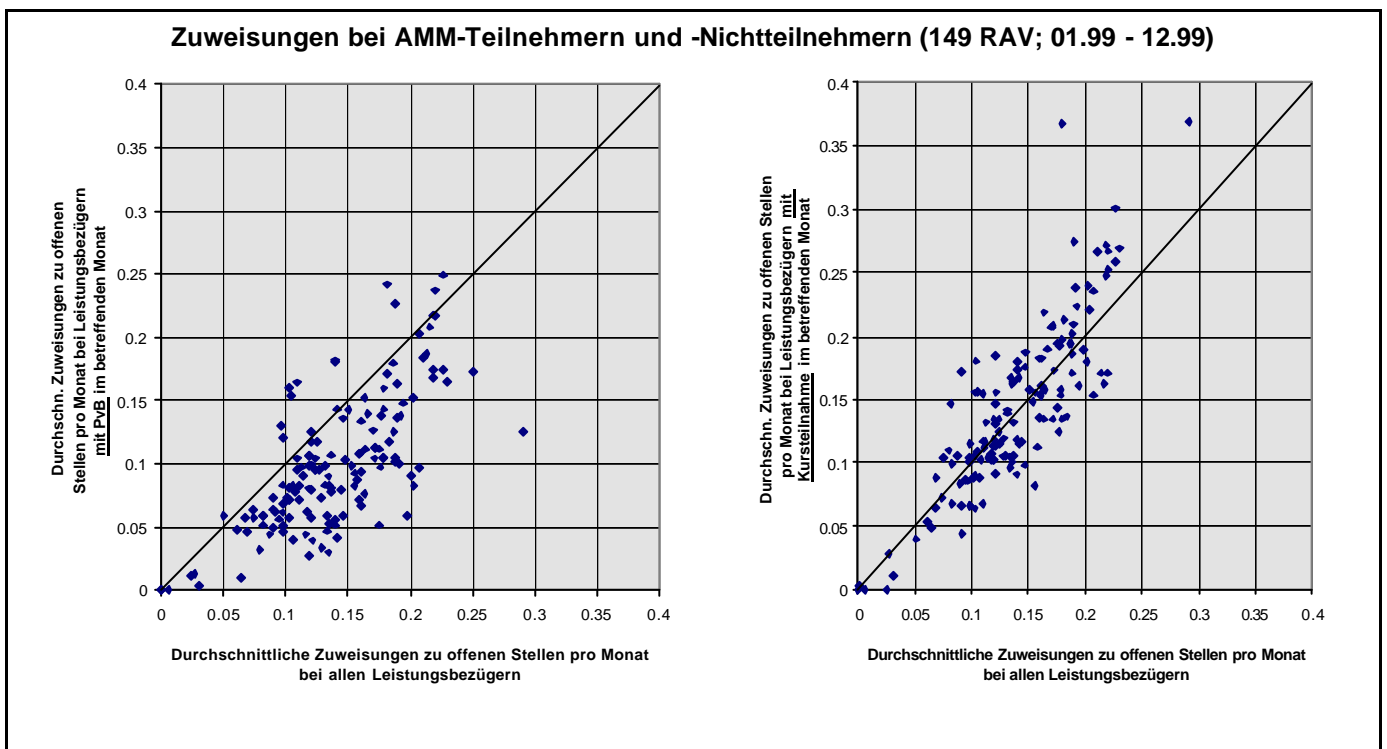


Abbildung 6-13: Zuweisungspraxis bei AMM-Bezügern

Aufgrund Abbildung 6-13 kann in Bezug auf die Zuweisungspraxis ein deutliches Verbesserungspotenzial festgestellt werden: Die linke Grafik zeigt, dass insbesondere bei den Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung viele RAV die Zuweisungsintensität bei AMM-Teilnehmern erheblich reduziert haben.

6.10.4 Erfolgsfaktoren und Verbesserungsansätze

Lalive d'Épinay und Zweimüller (1999) sowie Lechner und Gerfin (1999) haben in ihren Studien "Evaluation arbeitsmarktlicher Massnahmen" und "Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen in der Schweiz" gezeigt, dass die Wiedereingliederungswahrscheinlichkeit von Massnahmenteilnehmern während der Massnahme (und insbesondere zu Beginn der Massnahme) sinkt.

Aufgrund unserer Ergebnisse ist davon auszugehen, dass dies zu einem wesentlichen Teil auf eine mangelnde Betreuung und Aktivierung der Massnahmenteilnehmer durch die RAV zurückzuführen ist.

Hierin erwarten wir ein wesentliches Effizienzsteigerungspotenzial: Es ist darauf zu achten, dass sich die (vermittelbaren) Stellensuchenden auch während dem Massnahmenbesuch möglichst intensiv um Arbeit bemühen. Die Feststellung der RAV-Evaluationsstudie, dass die Eigeninitiative der Stellensuchenden die Wiedereingliederung erheblich beschleunigt, gilt auch für die Teilnehmer von arbeitsmarktlichen Massnahmen.

6.11 Prozess 3.2: Optimierung der Massnahmen durch den Anbieter

Die Massnahmenanbieter sind bestrebt, ihren Kunden gegenüber eine bestmögliche Dienstleistung zu erbringen. Dies wird von den befragten Anbietern als der wichtigste Erfolgsfaktor erachtet, um auch in Zukunft entsprechende Aufträge der Arbeitslosenversicherung zu sichern.

Aus diesem Grund überprüfen die Anbieter (implizit oder explizit) laufend die Zufriedenheit der Kunden und passen ihr Angebot entsprechend an. Aus Sicht der Anbieter stellt sich damit die Frage, wer letztlich der Kunde ist und welche Kriterien für die Zufriedenheit ausschlaggebend sind.

Je nach Regelung der Massnahmenwahl (vgl. Prozess 1.2) im Kanton erachten die Anbieter dabei den Stellensuchenden, die Personalberater, das LAM oder alle zusammen als die Hauptkunden. In diesem Sinne sind aus Sicht der Anbieter je nach Kompetenzregelung im Kanton andere Qualitätskriterien zu erfüllen: jene der Stellensuchenden, jene der Personalberater und / oder jene der LAM-Mitarbeiter.

Die infolge der rückläufigen Arbeitslosenquote abnehmende Nachfrage nach arbeitsmarktlichen Massnahmen hat nach Aussage der befragten Anbieter den

Druck erhöht, eine bestmögliche Dienstleistung zu erbringen. Je nach Philosophie und Kompetenzregelungen der Kantone bieten sich den Anbietern dabei verschiedene Profilierungsmöglichkeiten.

6.12 Anreizkonstellationen der Schlüsselspieler

In den vorgängigen Kapiteln wurden die prozessualen und strukturellen Erfolgsfaktoren entlang der Kernprozesse des AMM-Einsatzes erläutert.

In diesem Kapitel werden die (prozessübergreifenden) Erfolgsfaktoren in Bezug auf die Anreizmechanismen dargestellt. Dabei werden die Anreizkonstellationen der einzelnen Schlüsselspieler beleuchtet:

- Anreize der Personalberater in der Funktion der Bedarfsermittler und Massnahmenplaner (vgl. Kapitel 6.4 bis 6.5)
- Anreize der LAM-Mitarbeiter als Massnahmenbeschaffer und Informationsstelle der Personalberater (vgl. Kapitel 6.7 bis 6.9)
- Anreize der Massnahmenanbieter (vgl. Kapitel 6.9 bis 6.11)
- Anreize der Massnahmenteilnehmer.

6.12.1 Anreize der Personalberater

Die Personalberater spielen eine bedeutende Rolle im Hinblick auf einen bedarfsgerechten und damit wirkungsvollen Einsatz arbeitsmarktlicher Massnahmen: Sie sind in den meisten Kantonen für die Abklärung des AMM-Bedarfs der Stellensuchenden und die Wahl geeigneter Massnahmen zuständig.

Die Performance der Personalberater bzw. der RAV wird unter den heutigen Rahmenbedingungen (Vereinbarung 2000) ausschliesslich danach beurteilt, wie rasch und dauerhaft die Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt integriert werden. Damit haben die Personalberater ausgezeichnete Anreize, nur diejenigen arbeitsmarktlichen Massnahmen zu ergreifen, welche entweder die Wiedereingliederung der Massnahmenteilnehmer beschleunigt oder deren Nachhaltigkeit verbessert.

Dennoch gibt es nach Einschätzung von LAM-Mitarbeitern und Kader-Mitarbeiter der untersuchten KIGA Anzeichen, dass verschiedene Personalberater gelegentlich bewusst arbeitsmarktliche Massnahmen einsetzen, obwohl keine entsprechende arbeitsmarktliche Indikation gegeben sei. Oft liege der Grund dabei darin, dass den Stellensuchenden (welche die entsprechende Massnahme besuchen möchten) gegenüber eine Gefälligkeit erbracht werde.

6.12.2 Anreizkonstellation der LAM-Stellen

Den LAM-Stellen obliegt in den meisten der untersuchten Kantone die Verantwortung für die Beschaffung von kollektiven arbeitsmarktlichen Massnahmen. Im Hinblick auf einen effizienten AMM-Einsatz sollten den LAM-Stellen deshalb Anreize geschaffen werden, eine möglichst wirkungsorientierte bzw. bedarfsgerechte Beschaffung anzustreben.

Im einzelnen wirken heute die folgenden Anreize auf das Verhalten der LAM ein:

1. *Bedarfsgerechte Beschaffung bzw. Besetzung der beschafften Massnahmen als Selbstverständnis des LAM*

Die LAM-Stellen sind bestrebt, eine dem Bedarf entsprechende Beschaffung sicherzustellen. Dies ist ein natürliches Anliegen jeder Einkaufsabteilung.

2. *Risikoaverse Beschaffung kollektiver Massnahmen*

Im Weiteren wollen die LAM-Stellen unter allen Umständen vermeiden, dass bei Anbietern Massnahmenplätze bestellt werden, die letztlich nicht besetzt werden können. In diesen Fällen können den Anbietern die Kosten unter Umständen nicht vollumfänglich entschädigt werden. Damit tragen die Anbieter das Risiko für allfällige Fehlplanungen der LAM-Stellen (vgl. Kapitel 6.12.3). Für die LAM-Stellen hat dies zur Folge, dass das Ansehen bei den AMM-Anbietern bei häufigen Kursabsagen oder nicht vollbesetzten Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung beschädigt und damit die Zusammenarbeit mit der Zeit empfindlich gestört wird.

Bis anhin haben die LAM im Falle freier Massnahmenplätze jeweils versucht, die Massnahmenplaner bzw. Personalberater dazu zu bewegen, die überzähligen Massnahmenplätze zu besetzen. In Anbetracht der neuen Anreizkonstellation der Massnahmenplaner wird dies den LAM in Zukunft kaum mehr möglich sein. Es ist deshalb zu erwarten, dass die LAM-Stellen künftig ein eher defensives Beschaffungsverhalten in Bezug auf kollektive Massnahmen zeigen werden.

3. *Einhaltung formeller Rahmenbedingungen*

Die LAM haben ein starkes Interesse daran, jene formellen Rahmenbedingungen der Aufsichtsstelle einzuhalten, bei deren Verletzung sich für sie bzw. ihren Kanton Nachteile ergeben. Hierzu zählen beispielsweise die Einhaltung der maximalen Kostensätze der Massnahmen.

4. *Maximierung des Angebots an arbeitsmarktlichen Massnahmen*

Die Anzahl der von der Arbeitslosenversicherung finanzierten Mitarbeiter der LAM-Stelle ist gemäss der geltenden Verwaltungskostenentschädigungsregelung von der Anzahl der realisierten Massnahmenplätze des betreffenden

Kantons abhängig. Die LAM-Stellen haben somit ein vitales Interesse daran, den Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen im Kanton zu fördern.

Im Gegensatz zu den RAV konnten bislang keine geeigneten Leistungsvorgaben bzw. Indikatoren gefunden werden, anhand deren sich die Wirkungen der LAM quantifizieren lassen. Die LAM-Stellen haben damit (abgesehen von ihrer Berufshre) keine unmittelbaren Anreize, eine möglichst gute Wirkung zu erzielen bzw. ein qualitativ möglichst hochwertiges Angebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen bereitzustellen.

Sie haben jedoch einen indirekten Anreiz für ein bestmögliches Angebot zu sorgen, sofern sie (nur) dadurch sicherstellen können, dass die beschafften Massnahmen letztlich auch besetzt werden. Eine notwendige Bedingung hierfür ist, dass nicht die LAM-Stelle darüber entscheidet, welche Stellensuchende in welche Massnahmen gehen sollen. In diesem Sinne eignen sich die LAM-Stellen (auch) aus anreiztheoretischer Sicht nicht für die Rolle des Bedarfsermittlers oder Massnahmenplaners.

6.12.3 Anreizkonstellation der Anbieter

Ökonomische Ziele der Anbieter von arbeitsmarktlichen Massnahmen

Bei der Beurteilung der ökonomischen Ziele der Massnahmenanbieter muss nach den verschiedenen Massnahmentypen unterschieden werden:

1. Kurse

Die profitorientierten Anbieter von Kursen sind grundsätzlich bestrebt, mit den Massnahmen einen betriebswirtschaftlichen Gewinn zu realisieren. Die Nicht-Profit-orientierten Anbieter versuchen demgegenüber im Allgemeinen sicherzustellen, dass kein betriebswirtschaftlicher Verlust entsteht. Im Weiteren verfolgen sie gegebenenfalls ideelle Motive.

2. Programme zur vorübergehenden Beschäftigung, Übungsfirmen und Motivationssemester

Für die Anbieter dieser Massnahmen gilt dasselbe, wie für die Nicht-Profit-orientierten Kursanbieter. Für verschiedene Anbieter entsteht ausserdem ein weiterer Nutzen daraus, dass die Massnahmenteilnehmer betriebswirtschaftlich verwertbare Leistungen erstellen.

3. Zuschüsse

Bei Einarbeitungszuschüssen, Ausbildungszuschüssen und Praktika sind die AMM-Anbieter bzw. die betreffenden Arbeitgeber nur an Massnahmenteilnehmern interessiert, die dank des betreffenden Zuschusses gewinnbringend in den Arbeitsprozess integriert werden können. Sofern der Arbeitswert des Stellensuchenden (ohne Zuschüsse) am Ende der Massnahme jedoch nach wie vor unter dessen Lohn liegt, ist es für den Arbeitgeber unter Umständen vorteilhaft, die betreffende Person nach Ablauf der von der Arbeitslosenversicherung subventionierten Periode wieder zu entlassen. Diesem Umstand ist Rechnung zu tragen, indem Zuschüsse nur dann genehmigt werden, wenn damit der Arbeitswert der Stellensuchenden nachhaltig auf ein arbeitsmarktfähiges Niveau erhöht wird.

Zu erwartendes Verhalten der Anbieter bzw. Betreiber von Kursen, Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung, Motivationssemestern und Übungsfirmen

Sowohl die Anbieter von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung und Motivationssemestern als auch die Kursanbieter werden pro Massnahmenteilnehmer entschädigt. Sie verfolgen deshalb typischerweise das Ziel, möglichst viele Massnahmenteilnehmer zu akquirieren.

Dieses Ziel können die Anbieter am besten dadurch erreichen, in dem sie jene Personen der kantonalen Verwaltung von der Qualität und dem Nutzen der Massnahme überzeugen, welche ...

- ... den Massnahmeneinsatz der Stellensuchenden planen
- ... und welche für die Wahl der geeigneten Anbieter verantwortlich sind.

In früheren Kapiteln wurde hierzu in anderem Zusammenhang die Empfehlung gemacht, dass die erstere Rolle dem Personalberater zuzuordnen und in die Anbieterwahl sowohl das LAM als auch die Personalberater einzubeziehen sind. Diese parallele Beteiligung sowohl der LAM-Stelle als auch der Personalberater ist auch hinsichtlich der Anreizkonstellation gegenüber den Anbietern zu begründen: Die Beurteilungsmethoden der Personalberater und der LAM-Stellen ergänzen sich komplementär (vgl. Kapitel 6.6) womit es der Qualität des Angebots grundsätzlich förderlich ist, wenn die Anbieter bestrebt sind, sowohl die Personalberater als auch die LAM-Stellen zufrieden zu stellen.

Besondere Anreize der Anbieter von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung und Motivationssemestern aufgrund der geltenden Finanzierungsregelung

Unter den heutigen gesetzlichen Rahmenbedingungen ist die Durchführung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung für deren Träger aus den nachfolgenden Überlegungen betriebswirtschaftlich uninteressant.

Gemäss Art. 72 und Art. 75 AVIG dürfen aus der Durchführung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung für die betreffenden Träger keine Gewinne resultieren. Den Trägern werden ausschliesslich die nachgewiesenen anrechenbaren Kosten erstattet. Die Organisatoren von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung haben somit keine Möglichkeit, Rückstellungen zu bilden.

Die anrechenbaren Kosten für die Durchführung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung dürfen gemäss "Kreisschreiben über die AMM" einen bestimmten Maximalansatz pro Teilnehmer und Tag nicht überschreiten (Kapitel 4.5 des Kreisschreibens). Die Anbieter von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung gehen damit ein Verlustrisiko ein für den Fall, dass die Teilnehmerzahl unter den Erwartungen liegt.

Diese Kombination aus Verlustrisiko und fehlenden Rückstellungen führt für die Anbieter von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung zu einer betriebswirtschaftlich problematischen Ausgangslage. Diese wird sich im Zuge der Vereinbarung 2000 und der technischen AVIG-Revision künftig noch verschärfen: Bis Ende 1999 konnten die Anbieter als Folge des damaligen Leistungsauftrags des **seco** an die RAV sowie aufgrund des gesetzlich vorgegebenen Mindestangebots an arbeitsmarktlichen Massnahmen davon ausgehen, dass die geplanten Massnahmenplätze letztlich auch gefüllt werden. Damit war das Verlustrisiko gering. In Zukunft wird die Teilnehmerzahl in Folge der geänderten gesetzlichen Grundlage (technische AVIG-Revision) und der Vereinbarung 2000 noch stärker schwanken als bis anhin und damit das Verlustrisiko der Anbieter steigen.

Das erhöhte Verlustrisiko der Anbieter von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung hat zwei potenzielle Effekte auf das Angebot an Programm-Plätzen.

1. Auf der einen Seite besteht die Gefahr, dass ein Grossteil der Anbieter nicht bereit sein wird, unter diesen Bedingungen ihr Angebot aufrechtzuerhalten. (Dies dürfte namentlich jene Programme zur vorübergehenden Beschäftigung betreffen, welche dem Träger selbst keinen ökonomischen Nutzen stiften. Dies sind typischerweise jene Programme, welche die private Wirtschaft - wie im Gesetz vorgesehen - nicht konkurrenzieren).

2. Auf der andern Seite werden die im Markt verbleibenden Anbieter von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung alles daran setzen, ihr Programm zu füllen bzw. die Massnahmenteilnehmer bis zum Ende der maximalen Teilnahmedauer von 6 Monaten im Programm behalten zu können. Die Organisatoren werden demnach keinerlei (bzw. gegenläufige) Anreize haben, die Versicherten dazu zu bewegen, während des Programms eine neue Beschäftigung zu finden und anzutreten. Die Massnahmenplaner des Kantons werden ihrerseits jedoch jene Programme meiden, welche die Stellensuchenden nicht dazu bewegen, rasch eine Beschäftigung zu finden und anzutreten. Damit werden diese Programme zur vorübergehenden Beschäftigung aus dem Markt gedrängt.

Aufgrund dieser Zusammenhänge ist damit zu rechnen, dass sich die meisten Anbieter von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung ohne entsprechende Änderung der Finanzierungsrichtlinien zurückziehen werden.

Es sind deshalb Rahmenbedingungen zu schaffen, unter denen die Anbieter von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung Anreize haben, ein entsprechendes Angebot bereitzustellen. Diesem Umstand wurde im Rahmen des neuen Kreisschreibens teilweise Rechnung getragen. Das Verlustrisiko der Anbieter von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung wurde etwas abgefedert, indem neu Budgetüberschreitungen von maximal 10 Prozent möglich sind (Ziffer A22).

6.12.4 Anreizkonstellation der Massnahmenteilnehmer

Für den Erfolg arbeitsmarktlicher Massnahmen ist - insbesondere bei qualifizierenden Massnahmen - entscheidend, dass der betreffende Stellensuchende diese Massnahme freiwillig bzw. mit Engagement besucht. Das persönliche Gespräch mit dem Stellensuchenden hat in dieser Hinsicht einen hohen Stellenwert. Es eröffnet die Möglichkeit, eine allfällige skeptische Haltung des Stellensuchenden gegenüber der Massnahme abzubauen bzw. das Engagement des Stellensuchenden für die Massnahme zu fördern.

Im Weiteren ist in diesem Zusammenhang entscheidend, dass der zuständige Personalberater auch während der Massnahmenteilnahme sicherstellen kann, dass der Stellensuchende aktiv bemüht ist, die Arbeitsmarktfähigkeit zu erlangen bzw. möglichst rasch eine dauerhafte Beschäftigung zu erhalten. Die Erfolgsfaktoren und Handlungsempfehlungen hierzu sind in Kapitel 6.10 dargestellt.

Auch aus Sicht der befragten Anbieter liegt einer der Haupterfolgskriterien des AMM-Einsatzes darin, dass die Massnahmenteilnehmer mit Engagement an der Massnahme teilnehmen.

6.12.5 Erfolgsfaktoren und Verbesserungsansätze

Aus den Analysen lassen sich die folgenden generellen Empfehlungen in Bezug auf die Anreizmechanismen machen:

1. Personalberater und LAM als Kunden des Anbieters

Es sollten Strukturen geschaffen werden, unter denen die Anbieter bestrebt sind, sowohl die Personalberater als auch die LAM-Stelle von der Qualität ihrer Dienstleistung zu überzeugen.

2. Entwicklung wirkungsorientierter Controllinggrößen für das LAM

Es ist zu prüfen, ob die LAM stärker als bis anhin an den erzielten Wirkungen gemessen werden können.

3. Defizitgarantie für Fehlplanungen des LAM

Es ist zu prüfen, ob den LAM-Stellen ein gewisses (minimales) Budget zur Verfügung gestellt werden soll, mit welchem sie allfällige Defizite von Anbietern im Falle von Nichtbesetzung der Massnahmenplätze decken können. Dadurch könnte vermieden werden, dass die LAM-Stellen künftig eine äusserst risikoaverse Beschaffungsstrategie wählen.

4. Wirkungsorientierte Entschädigung der AMM-Anbieter

Es ist nach Möglichkeit anzustreben, die Anbieter künftig in Abhängigkeit der erzielten Wirkungen zu entschädigen. Namentlich bei langfristigen Massnahmen (lange Kurse, Programme zur vorübergehenden Beschäftigung) könnten den Anbietern dadurch deutlich bessere Anreize geboten werden, die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung der Massnahmenteilnehmer aktiv zu unterstützen. Dies war bis anhin nach Aussagen von Personalberatern bei vielen Anbietern ein wesentliches Manko.

5. Zweckbestimmte Rückstellungen für Anbieter von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung und Motivationssemestern

Wir empfehlen zu prüfen, ob den Organisatoren von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung und Motivationssemestern gestattet werden soll, in einem geringen Umfang zweckbestimmte Rückstellungen zu bilden; es könnte auch geprüft werden, ob die Zweckbestimmung so ausgestaltet ist, dass die vorgenommenen Rückstellungen nur für die Risikotragung von Massnahmen benützt werden dürfen und ansonsten zurückbezahlt werden

müssten. Diese Regelung soll aber nicht so ausgestaltet werden, dass sie einer Defizitgarantie für die Anbieter gleichkommt. Andernfalls resultiert eine unerwünschte Strukturerhaltung, welche verhindert, dass AMM-Angebote, die von ihrer Ausrichtung her oder aufgrund ihrer Qualität zu wenig Abnehmer finden, unter Druck gelangen.

7 Handlungsempfehlungen

7.1 Strategische Erfolgsfaktoren des Einsatzes arbeitsmarktlicher Massnahmen

Arbeitsmarktliche Massnahmen führen zur erwünschten Wirkung, wenn diese *bedarfsgerecht* eingesetzt werden: Die Stellensuchenden sollen ausschliesslich jene Massnahmen besuchen, die ihre Chancen auf eine rasche und nachhaltige Wiedereingliederung erhöhen.

Aufgrund der Ergebnisse der vorliegenden Studie sind hierfür in erster Linie zwei strategische Erfolgsfaktoren entscheidend:

- *Kritischer Erfolgsfaktor 1: Bedarfsabklärung und Massnahmenwahl*
Es muss für jeden Stellensuchenden ermittelt werden, ob durch den Einsatz bestimmter arbeitsmarktlicher Massnahmen die Wiedereingliederung beschleunigt und deren Nachhaltigkeit verbessert wird. Werden dabei die Defizite des Stellensuchenden oder die Wirksamkeit der betreffenden Massnahmen falsch beurteilt, verfehlen die arbeitsmarktlichen Massnahmen die anvisierte Wirkung.
- *Kritischer Erfolgsfaktor 2: Beschaffung adäquater Massnahmen*
Es muss sichergestellt werden, dass die benötigten Massnahmen in der erforderlichen Qualität und zur richtigen Zeit verfügbar sind. Decken die Massnahmen den Bedarf der betreffenden Stellensuchenden nicht ab, wird die angestrebte Wirkung nicht erreicht.

Im Rahmen der vorliegenden Studie konnten wesentliche Verbesserungspotenziale in Bezug auf diese beiden strategischen Erfolgsfaktoren lokalisiert werden. Sie lassen sich teilweise auf der Ebene des Vollzugs durch die Kantone realisieren (vgl. Kapitel 7.2). Andere beziehen sich auf eine kantonsübergreifende, übergeordnete Ebene (vgl. Kapitel 7.3 ff.).

7.2 Handlungsempfehlungen für die kantonalen Vollzugsstellen

Die Aufgabe der Kantone besteht darin, die geeigneten Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass die Schlüsselpersonen des AMM-Einsatzes ...

- ... erstens fähig bzw. in der Lage sind, einen bedarfsgerechten Einsatz arbeitsmarktlicher Massnahmen zu gewährleisten
- ... und zweitens gewillt sind, dies zu tun bzw. entsprechende Anreize hierfür haben.

Diese Rahmenbedingungen können die Kantone im Wesentlichen auf der Ebene der *Aufbauorganisation*, der *Prozesse* und der *Führung* beeinflussen.

Nachfolgend werden die diesbezüglichen Verbesserungsansätze bzw. Empfehlungen zusammengefasst. Die Details hierzu werden in Kapitel 6 behandelt.

Aufbauorganisation

Aufgrund der Ergebnisse der vorliegenden Evaluation werden zusammenfassend folgende Empfehlungen in Bezug auf die Organisationsstruktur gemacht:

- Die Beurteilung des AMM-Bedarfs der Stellensuchenden sollte im Zuständigkeitsbereich des jeweils verantwortlichen Personalberaters liegen.
- Die Wahl der geeigneten Massnahmen für die Stellensuchenden sollte ebenfalls im Zuständigkeitsbereich des verantwortlichen Personalberaters liegen.
- Die Personalberater sollten bei Bedarf auf das Wissen externer Experten zugreifen können
- Die Personalberater sollten sich auf ausgewählte Branchen spezialisieren (was eine Branchenorientierung im RAV nahelegt)
- Die Bedarfsplanung und Beschaffung kollektiver Massnahmen sowie das Qualitätsmanagement sollte im Zuständigkeitsbereich der LAM-Stellen liegen.
- Den LAM-Stellen sollte nicht die Kompetenz eingeräumt werden, die Bedarfsabklärung und Massnahmenwahl der Personalberater inhaltlich zu beurteilen und gegebenenfalls zurückzuweisen.
- Eine vermehrte Dezentralisierung der LAM-Stellen bzw. eine vermehrte Integration der LAM-Stellen mit den RAV ist nicht zu empfehlen.

Prozesse

Hinsichtlich der Organisation der Prozesse haben sich folgende Optimierungspotenziale gezeigt (vgl. Kapitel 6):

- Die Bedarfsabklärung durch die Personalberater sollte rascher erfolgen.
- Den Personalberatern sollten vermehrt Informationen über die Wirkungen von arbeitsmarktlichen Massnahmen bei gegebenen arbeitsmarktlichen Defiziten bereitgestellt werden (vgl. nachfolgendes Kapitel 7.4).
- Den Personalberatern sollten vermehrt strukturierte Entscheidungshilfen für die Bedarfsabklärung und Massnahmenwahl zur Verfügung gestellt werden (vgl. nachfolgendes Kapitel 7.5).
- Die Informationsgrundlage der Personalberater bei der Planung des Einsatzes individueller Kurse sollte generell verbessert werden.

- In Bezug auf den richtigen Zeitpunkt des Massnahmeneinsatzes besteht vielerorts Handlungsbedarf.
- Die Personalberater sollten die Betreuung der Stellensuchenden während der Massnahmenteilnahme nur dann an die Massnahmenanbieter delegieren, wenn ein enger Kontakt zum betreffenden Anbieter besteht. Die Betreuung und Aktivierung der Stellensuchenden während der Massnahmenteilnahme sollte intensiviert werden.
- Für die Planung des mengenmässigen Bedarfs sollten sich die LAM-Stellen nicht auf Aussagen der Personalberater stützen. Für die inhaltliche Planung der Massnahmen hingegen schon.
- Die Ausgleichsstelle sollte Schlusszahlungsgesuche von Massnahmenanbietern rascher behandeln.
- Die Aufträge an die Massnahmenanbieter sollten vermehrt im Rahmen wettbewerblicher Ausschreibungen vergeben werden.
- Es sollten vermehrt individuelle Zielvereinbarungen mit den Anbietern arbeitsmarktlicher Massnahmen je Stellensuchenden abgeschlossen werden.
- Der Grad der Zielerreichung der Massnahmenanbieter sollte systematischer überprüft werden.
- Die Massnahmenanbieter sollten vermehrt ergebnisorientiert entschädigt werden.
- Die arbeitsmarktlichen Massnahmen sollten vermehrt in Kombination mit andern Massnahmen eingesetzt werden.

Führung

Die hauptsächlichen Optimierungspotenziale im Bereiche der Führung bestehen darin, die Anreizkonstellationen der Schlüsselspieler zu verbessern. Folgende Empfehlungen sind hierzu zu verfolgen (vgl. Kapitel 6):

- *KIGA-Leitung: Sicherstellen einer wirkungsorientierten Philosophie*
Die Kantone sollten die Philosophie verfolgen, arbeitsmarktliche Massnahmen ausschliesslich im Sinne des AVIG und dem jeweiligen Bedarf des Stellensuchenden entsprechend einzusetzen (vgl. Kapitel 7.1). Die Philosophien einzelner Kantone weichen zur Zeit partiell hiervon ab. Dies sollte künftig vermieden werden.
- *Personalberater im RAV*
Die Personalberater haben unter den gegebenen Rahmenbedingungen gute Anreize, die arbeitsmarktlichen Massnahmen bedarfsgerecht einzusetzen.

Dennoch sind in der Praxis bei verschiedenen Personalberatern hiervon abweichende Philosophien zu beobachten. Dies ist dadurch zu beseitigen, dass in den betreffenden RAV eine vermehrt wirkungs-orientierte Kultur geschaffen wird. Dies ist die zentrale Führungsaufgabe der RAV-Leiter (vgl. RAV-Evaluationsstudie).

- *Mitarbeiter der LAM-Stellen*

Den (untersuchten) LAM-Stellen werden zur Zeit keine messbaren Wirkungsziele vorgegeben. Wir empfehlen nach Möglichkeit Indikatoren zu konzipieren, die Rückschlüsse auf die Wirkungen der LAM gestatten.

Die LAM-Stellen haben unter den heutigen Rahmenbedingungen Anreize, das Angebot an kollektiven Massnahmen defensiv zu planen. Wir empfehlen hierzu, geeignete Anpassungen der Finanzierungsregelungen vorzunehmen (vgl. Kapitel 6.12.5)

- *Anbieter arbeitsmarktlicher Massnahmen*

Die Massnahmenanbieter sollten einem vermehrten Wettbewerb ausgesetzt werden. Hierzu ist zu empfehlen, die Anbieter vermehrt im Rahmen von Submissionen auszuwählen, die Massnahmen vermehrt kantonsübergreifend zu beschaffen (und damit die Anbieter der verschiedenen Kantone in einen gegenseitigen Wettbewerb zu stellen) und die Anbieter vermehrt ergebnisorientiert zu entschädigen.

Den Anbietern von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung sollte erlaubt werden, in einem geringen Umfang zweckbestimmte Rückstellungen zu bilden.

Eine weitere wichtige Führungsaufgabe ist die Auswahl und Ausbildung der Mitarbeiter im RAV und in den LAM-Stellen. In Anbetracht der hohen Anforderungen an diese Mitarbeiter kommt diesem Aspekt eine erfolgskritische Bedeutung zu. Zudem ist es an der Führung durch ein geeignetes Personalmanagement sicherzustellen, dass möglichst keine Austritte von fähigen und erfahrenen Mitarbeitern erfolgen.

7.3 Zentralisierung der LAM-Stellen

Die LAM Stellen der einzelnen Kantone erreichen die für einen effizienten und wirksamen Betrieb erforderliche kritische Grösse nicht (vgl. Kapitel 6).

Aus diesem Grund ist eine vermehrte kantonsübergreifende Zusammenarbeit zwischen den LAM-Stellen anzustreben. Die beiden in Frage kommenden Grundvarianten einer solchen Zusammenarbeit - Kooperation unabhängiger LAM-Stellen oder organisatorische Integration von LAM-Stellen - sowie deren Ausgestaltungsmöglichkeiten sollten geprüft werden.

7.4 Optimierung der Datenlage

Die Personalberater verfolgen unterschiedlichste Strategien in Bezug auf den Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen bei gegebenen arbeitsmarktlichen Defiziten (vgl. Kapitel 6.4.11). Obwohl sich diese Strategien zum Teil diametral unterscheiden, sind die meisten der befragten Personalberater der Überzeugung, ihre Strategie sei die richtige. Dabei berufen sie sich jeweils auf ihre Erfahrungen und auf theoretische Überlegungen.

Diese Vielfalt an (widersprüchlichen) AMM-Strategien ist mitunter darauf zurückzuführen, dass sich die Personalberater in ihrer täglichen Arbeit nicht auf gesicherte Erkenntnisse und Erfahrungswerte über die Ursachen und Wirkungen des Einsatzes von AMM bei gegebenen arbeitsmarktlichen Defiziten von Stellensuchenden abstützen können. Die bislang verfügbaren Studien liefern lediglich Erkenntnisse darüber, ob sich der Einsatz arbeitsmarktlicher Massnahmen im Allgemeinen bewährt und welche Grundstrategien zweckmässig sind (vgl. Kapitel 5.5).

Es ist zu empfehlen, die Zusammenhänge zwischen dem Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen bei verschiedenen arbeitsmarktlichen Defiziten künftig vertieft zu analysieren. Hierfür muss jedoch die heutige Struktur der erhobenen AVAM- und ASAL-Daten angepasst werden:

1. Zusätzlich zu den sozio-demographischen Merkmalen der Stellensuchenden sollten Informationen über die arbeitsmarktrelevanten Potenziale und Defizite erhoben werden.
2. Im weiteren sollte für jeden Massnahmenteilnehmer erfasst werden, welchem Zweck die betreffende Massnahme diene.

7.5 Entwicklung eines lernenden Systems

Die Mitarbeiter der RAV, LAM und der Massnahmenanbieter verbessern ihre Kompetenzen mit zunehmender beruflicher Erfahrung. Die Erfahrungen der einzelnen Personen des Systems werden jedoch nicht systematisch gesammelt, verdichtet und ausgewertet.

Wir empfehlen ein System zu entwerfen, welches die individuellen Erfahrungswerte der relevanten Personen sammelt, Lehren daraus zieht und die entsprechenden Erkenntnisse den Mitarbeitern der RAV, LAM und den Massnahmenanbietern wieder zur Verfügung stellt.

Ein solches System hätte folgende Vorteile:

1. Die Effizienz des Gesamtsystems steigt, indem die aus individuellen Fehlern und Erfolgen gezogenen Erkenntnisse der einzelnen Personen multipliziert werden.
2. Die Einarbeitungszeit neuer Mitarbeiter sinkt.
3. Die Qualität der Erkenntnisse steigt.

Besonders bedeutend ist der zuletzt genannte Vorteil. Die Erfahrungen der einzelnen Mitarbeiter für sich betrachtet sind wenig verlässlich: Im Durchschnitt setzen die einzelnen Personalberater jährlich rund 60 Massnahmen unterschiedlichen Typs für verschiedenste arbeitsmarktliche Defizite von Stellensuchenden ein (ausgehend von 100 Stellensuchenden je Personalberater, einer durchschnittlichen Dauer der Stellensuche von 240 Tagen und einem Anteil von 40 Prozent Massnahmenteilnehmer an allen Leistungsbezüglern). Auf dieser Grundlage lassen sich keine zuverlässigen Erfahrungswerte ableiten. Werden jedoch die Erfahrungen aller Personalberater gemeinsam analysiert, steigt die Qualität der daraus gewonnenen Erkenntnisse.

7.6 Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen der Bedarfsabklärung und Massnahmenwahl

Die Bedarfsabklärungen und die Wahl der Massnahmen durch die Personalberater basieren vielfach auf einer nicht standardisierten Informationsbeschaffung und einer anschliessenden intuitiven Gesamtbeurteilung (vgl. Kapitel 6.4.9).

Wir empfehlen, den Personalberatern geeignete strukturierte Entscheidungshilfen (Diagnoseinstrumente, Profilingdatenbanken, Schriftliche Leitfaden etc.) für die Beurteilung des Bedarfs arbeitsmarktlicher Massnahmen der Stellensuchenden zur Verfügung zu stellen. Dies entspricht einem verbreiteten Bedürfnis der Personalberater.

Diese Entscheidungshilfen sollten in Kombination mit den unter 7.4 und 7.5 erläuterten Handlungsempfehlungen ausgearbeitet werden.

7.7 Überprüfung der übergeordneten (gesetzlichen) Rahmenbedingungen

Im folgenden werden die Verbesserungspotenziale hinsichtlich übergeordneter Rahmenbedingungen (Gesetz, Verordnung, Kreisschreiben) zusammenfassend dargestellt. Detailliertere Erläuterungen finden sich im separaten Band mit Anhängen.

7.7.1 Beteiligung der Kantone an den Kosten für die Bereitstellung von AMM

Die Kantone müssen sich gemäss AVIG in einem bestimmten Umfang an den Kosten für die Bereitstellung der arbeitsmarktlichen Massnahmen beteiligen. Die heutige Ausgestaltung dieser Kostenbeteiligung führt zu wesentlichen Fehlsteuerungen (vgl. hierzu die von der CGEY im Auftrag des **seco** durchgeführte Studie "Leistungsauftrag und Anreizwirkungen für die RAV").

Im Rahmen der AVIG-Revision sollte diese Fehlsteuerung beseitigt werden, indem die finanzielle Beteiligung der Kantone künftig nicht mehr davon abhängig gemacht wird, ob eine bestimmte Menge an arbeitsmarktlichen Massnahmen erreicht wird (vgl. separater Band mit Anhängen).

7.7.2 Finanzierung der Programme zur vorübergehenden Beschäftigung

Unter den heutigen gesetzlichen Rahmenbedingungen ist die Durchführung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung für deren Träger betriebswirtschaftlich uninteressant (vgl. Kapitel 6.12.3): Sie müssen auf der einen Seite ein finanzielles Risiko tragen, ohne dass ihnen auf der andern Seite die Möglichkeit gegeben wird, Rückstellungen hierfür zu bilden bzw. Gewinne zu erzielen.

Wir empfehlen zu prüfen, ob den Organisatoren von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung und Motivationssemestern gestattet werden soll, in einem geringen Umfang Rückstellungen zu bilden. Diese Regelung darf dabei nicht einer Defizitgarantie für die Anbieter gleichkommen. Andernfalls resultiert eine unerwünschte Strukturhaltung, welche verhindert, dass nicht-marktfähige AMM-Angebote aus dem Markt gedrängt werden.

7.7.3 Vereinfachung des Bewilligungsverfahrens

Das Bewilligungsverfahren für die Freigabe von arbeitsmarktlichen Massnahmen wird als aufwändig empfunden. Wir empfehlen hierzu Vereinfachungen zu prü-

fen. Prüfwert ist insbesondere, ob den Kantonen ein Globalbudget für die arbeitsmarktlichen Massnahmen erteilt werden soll (vgl. Kapitel 6.8.5 und 6.8.6).

7.7.4 Arbeitsmarktliche Massnahmen als Mittel der Prävention

AMM bereits bei mittelbarer Bedrohung von Arbeitslosigkeit

Der Effekt von qualifizierenden arbeitsmarktlichen Massnahmen auf die Arbeitsmarktchancen von Stellensuchenden tritt naturgemäss verzögert ein. In diesem Sinne ist grundsätzlich anzustreben, bei entsprechender arbeitsmarktlicher Indikation frühzeitig geeignete AMM einzusetzen.

Aus diesem Grund kann es zweckmässig sein, bei potenziellen Arbeitslosen bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen frühzeitig Bildungsmassnahmen als präventives Mittel einzusetzen.

Analog zu den Bildungsmassnahmen kann im Bedarfsfall auch der Einsatz anderer präventiver Massnahmen zweckmässig sein, wenn dadurch die betreffenden von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen wirksam darin unterstützt werden können, eine dauerhafte Stelle vor Antritt der Arbeitslosigkeit zu finden.

Gemäss den geltenden gesetzlichen Bestimmungen beschränkt sich der präventive Einsatz von Kursen auf *unmittelbar* von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen, d.h. Leute in gekündigter Stellung. In Anbetracht der je nach arbeitsmarktlichen Defiziten der Stellensuchenden sehr langen Dauern der erforderlichen Weiterbildungen oder Umschulungen empfehlen wir zu prüfen, ob AMM im Bedarfsfall schon bei mittelbarer oder latenter Bedrohung von Arbeitslosigkeit eingesetzt werden können.

Kostenteilung zwischen Arbeitgebern und Arbeitslosenversicherung

Die Versicherung fördert nach Artikel 59 AVIG durch finanzielle Leistungen die Umschulung, Weiterbildung oder Eingliederung von Versicherten, deren Vermittlung aus Gründen des Arbeitsmarktes unmöglich oder erschwert ist. Zudem wird mit dem Einsatz von AMM die Bekämpfung drohender Arbeitslosigkeit angestrebt.

Das AVIG stellt mit diesen Bestimmungen sicher, dass die durchgeführten Massnahmen ökonomisch sinnvoll sind. Es sind vor diesem Hintergrund betrachtet jedoch Konstellationen denkbar, in denen Massnahmen nicht durchgeführt werden, obwohl sie volkswirtschaftlich effizient wären.

Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein latent von Arbeitslosigkeit bedrohter Arbeitnehmer einen Kurs besuchen möchte, der auf der einen Seite weder aus der Optik der Arbeitslosenversicherung noch derjenigen des Arbeitgeber-

ber einen ausreichenden Nutzen ergibt, welcher die entsprechenden Kurskosten rechtfertigt; auf der andern Seite der gemeinsame Nutzen der Versicherung und des Arbeitgebers per Saldo jedoch höher ist als die Kurskosten. In diesem Fall besucht der betreffende Arbeitnehmer den Kurs nicht, obwohl dies volkswirtschaftlich zweckmässig wäre. Es ist in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob sich die Versicherung an Ausbildungskosten von Firmen oder Privatpersonen beteiligen soll, sofern die betreffenden Arbeitnehmer zu einer arbeitsmarktlichen Risikogruppe gehören. Die Beurteilung des Risikos von Arbeitnehmern kann dabei nach verschiedenen Kriterien erfolgen (Alter, Region, Ausbildung, Branche ...).

Ein möglicher Ansatz einer entsprechende Finanzierungsregelung wäre der folgende:

$$\text{Finanzierungsbeitrag}_j = f(\text{Risikogruppe}_j, C_{AMM}^j)$$

$$\text{Risikogruppe}_j = f(P_U^j, E_T^j)$$

wobei,

Risikogruppe_j = Risikogruppe, welcher die Person j angehört

C_{AMM}^j = Kosten der benötigten AMM

P_U^j = Wahrscheinlichkeit einer Arbeitslosigkeit der Person j

E_T^j = Erwartete Dauer Arbeitslosigkeit

Die Hauptschwierigkeit jeder derartigen Finanzierungsregelung dürfte darin liegen, dass die Arbeitgeber versuchen werden, grundsätzlich sämtliche Weiterbildungsmassnahmen - auch nicht arbeitsmarktindizierte - von der Arbeitslosenversicherung (mit-) finanzieren zu lassen. Dies muss durch griffige Regelungen verhindert werden.

7.8 Laufende Revisionen in der Schweiz

In den letzten Jahren wurde das 1995 revidierte Arbeitslosenversicherungsgesetz unter Federführung des Staatssekretariats für Wirtschaft (**seco**) systematisch evaluiert. Die dabei eruierten Verbesserungspotenziale werden seitdem schrittweise umgesetzt.

Dabei haben insbesondere die folgenden Massnahmen bereits wesentliche Verbesserungen auch im Bereich der arbeitsmarktlichen Massnahmen gebracht:

1. *Vereinbarung 2000*

Die seit 1. Januar 2000 geltende wirkungsorientierte Vereinbarung 2000 für die regionalen Arbeitsvermittlungszentren und die Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen hat die Anreizkonstellationen dieser Schlüsselspieler im Bereiche der arbeitsmarktlichen Massnahmen nachhaltig verbessert.

2. *Organisationsentwicklungsprozesse in den Kantonen*

In verschiedenen Kantonen werden in Zusammenarbeit mit dem **seco** extern begleitete Organisationsentwicklungsprojekte mit den Vollzugsstellen durchgeführt. Im Rahmen dieser OE-Prozesse werden die individuellen Verbesserungspotenziale der RAV und LAM lokalisiert und in Zusammenarbeit mit den betroffenen Mitarbeitern an der Front umgesetzt.

3. *Technische AVIG-Revision und AVIG-Revision 2003*

Im Rahmen der technischen AVIG-Revision wurden bedeutende Fehlsteuerungen im Bereiche der Finanzierung beseitigt. Die anstehende AVIG-Revision 2003 hat zum Ziel, die gesetzlichen Grundlagen weiter zu optimieren.

8 Potenzialschätzung

8.1 Zunehmende Bedeutung der arbeitsmarktlichen Massnahmen

Mit der Belebung der Konjunktur und der dadurch gestiegenen Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes bieten sich für einen Grossteil der Stellensuchenden neue Perspektiven für eine Wiedereingliederung. Die Nachfrage nach gut qualifizierten Stellensuchenden wird in vielen Branchen grösser sein als das entsprechende Angebot. Es ist deshalb zu erwarten, dass der Arbeitsmarkt künftig Stellensuchende mit geeigneter Qualifikation vermehrt auch dann aufnehmen wird, wenn die betreffende Person über kein Idealprofil verfügt. Dies eröffnet zunehmend die Möglichkeit, schwer vermittelbare Stellensuchende durch gezielte qualifizierende Massnahmen attraktiv für den primären Arbeitsmarkt zu machen. Damit sollte sich in den nächsten Jahren der Sockel jener Stellensuchenden, welche bis anhin nicht wieder integrierbar waren, durch Einsatz von AMM weiter reduzieren lassen.

8.2 Grenzen der Potenzialschätzung

Der gesamtwirtschaftliche ökonomische Nutzen von arbeitsmarktlichen Massnahmen kann im Moment nicht abschliessend beurteilt werden. Insbesondere lassen die Erfahrungswerte bzw. verfügbaren Daten aus folgenden Überlegungen keine definitiven Schlussfolgerungen in Bezug auf den gesamtwirtschaftlichen Nutzen von AMM zu:

1. *Zunehmende Bedeutung der arbeitsmarktlichen Massnahmen*

Die Bedeutung des Einsatzes von AMM für die Wiedereingliederungswahrscheinlichkeit von Stellensuchenden dürfte in den kommenden Perioden mit tiefer Arbeitslosigkeit aus oben beschriebenem Grund zunehmen.

2. *Langfristige Verbesserung der Nachhaltigkeit der Wiedereingliederung und der Vermeidung von Aussteuerungen kann zur Zeit nicht abgeschätzt werden*

Wegen der kurzen Zeitperiode, für welche gegenwärtig Daten betreffend den AMM-Einsatz verfügbar sind, kann zum heutigen Zeitpunkt nicht ausreichend genau untersucht werden, inwiefern die AMM die Nachhaltigkeit der Wiedereingliederungen verbessern und dazu beitragen, Aussteuerungen zu vermeiden (vgl. Kapitel 5.3.1).

3. *Arbeitsmarktfremde Effekte arbeitsmarktlicher Massnahmen*

Die AMM haben nicht nur arbeitsmarktbezogene Effekte. Verschiedene AMM führen zu einer Reihe von zusätzlichen Wirkungen, die sich kaum quantifizieren lassen: Hierzu zu zählen sind beispielsweise die aus AMM resultierende Stabilisierung der psychischen Situation von Stellensuchenden

oder die im Rahmen der Massnahmen geförderte Integration von Ausländern.

8.3 Potenzialschätzung in Bezug auf die Beschleunigung der Wiedereingliederung

Im folgenden wird geschätzt, welches Potenzial sich in Bezug auf die Geschwindigkeit und Nachhaltigkeit der Wiedereingliederung während des Untersuchungszeitraums ergeben hätte, wenn sich alle RAV wie die fünf besten RAV verhalten hätten.

Gemäss den ökonometrischen Analysen konnten die fünf besten RAV den durchschnittlichen Taggeldbezug dank eines bedarfsgerechteren Einsatzes von arbeitsmarktlichen Massnahmen im Vergleich zum Durchschnitt der übrigen RAV um rund 8 bis 12 Prozent reduzieren. Dies entspricht bei einem durchschnittlichen Taggeldbezug von 185 Tagen einer Reduktion um rund 18 Tage bzw. einer Reduktion des Bezügerbestands um rund 8 bis 12 Prozent.

Ein erhebliches Verbesserungspotenzial beim Einsatz arbeitsmarktlicher Massnahmen zeigt sich auch in Bezug auf die Vermeidung von potenziellen Aussteuerungen und hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Wiedereingliederung: Im Vergleich zum Durchschnitt der übrigen RAV konnten hier die jeweils besten fünf RAV dank eines bedarfsgerechteren Einsatzes von arbeitsmarktlichen Massnahmen die Zugänge zu Langzeitstellensuche um rund 17 bis 23 Prozent reduzieren bzw. die Wiederanmeldungsquote um 18 bis 30 Prozent senken.

Zu dieser Schätzung sind folgende Anmerkungen zu machen:

1. Die Schätzung misst nicht das Potenzial der bestehenden arbeitsmarktlichen Massnahmen an sich; sie misst das realisierbare Potenzial *eines verbesserten Einsatzes* arbeitsmarktlicher Massnahmen.
2. Die Schätzung berücksichtigt nur die messbaren Unterschiede des AMM-Einsatzes. Die Unterschiede in qualitativer Hinsicht (Qualität der Massnahmen, Präzision der Bedarfsabklärung etc.) sind zu einem wesentlichen Teil nicht enthalten.