

Internet-Version
24. 6. 2005

10 Jahre regionale Arbeitsvermittlungszentren
(RAV)

.....und weiter auf Erfolgskurs

Hermann Engler
Dr. rer. pol.
Schweizergasse 1
5036 Oberentfelden
Tel. 062 723 39 65
hermann.engler@hispeed.ch

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung und Zusammenfassung.....	3
2.	Vor 10 Jahren: Was wurde geändert, was entstand neu?.....	4
2.1.	Neues Taggeldregime.....	4
2.2.	Mindestangebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen.....	5
2.3.	Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV).....	5
3.	Vorgeschichte der AVIG-Revision 1995.....	6
3.1.	Bis 1990 „Vollbeschäftigungsinsel Schweiz“.....	6
3.2.	1990 – 1995: Untergang der „Vollbeschäftigungsinsel Schweiz“.....	7
3.3.	Problem- und Zeitdruck begünstigen innovative Lösungen.....	8
4.	10 Jahre später – Rückblick auf eine Erfolgsgeschichte	10
5.	Das neue Taggeldregime; genial aber nicht praxistauglich.....	10
6.	Arbeitsmarktliche Massnahmen; vom Bastelclub zur gezielten Besserqualifizierung.....	10
6.1.	Problemlose Erfüllung der Mindestangebote.....	10
6.2.	Finanzierungssystem	11
6.2.1.	Anfänglich zu aufwändig und nicht steuerbar.....	11
6.2.2.	Steuern mit Kostendächern.....	11
6.3.	Flexible Anpassung an Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt.....	12
6.4.	Kategorien von Kursangeboten.....	13
6.4.1.	Basiskurse.....	13
6.4.2.	Fachkurse.....	13
6.4.3.	Persönlichkeitsorientierte Kurse.....	13
6.4.4.	Kurse zur Vermittlung von Grundqualifikationen.....	13
6.5.	Lohnen sich arbeitsmarktliche Massnahmen?	14
7.	Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV) – vom Amateur-Club zur Champions League.....	15
7.1.	Fulminanter Start.....	15
7.2.	Flexible Anpassung an Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt.....	15
7.3.	Von der inputorientierten zur wirkungsorientierten Steuerung.....	16
7.3.1.	1997-1999: Inputorientierte Steuerung.....	16
7.3.2.	ab 2000: Wirkungsorientierte Steuerung.....	17
7.3.3.	Wirkungsmessung.....	17
7.3.4.	Wirkungsorientierte „Vereinbarung RAV/LAM/Amtstelle 2000“.....	18
7.3.5.	Bonus / Malus-System – eingeführt und wieder aufgegeben.....	18
7.4.	Einführung kantonaler Kostendächer	19
7.5.	Sparsame Kantone.....	20
7.6.	Zentralstaatliche oder föderalistische Trägerschaft?.....	20
7.6.1.	Zentralisierung bei einer Bundesanstalt.....	20
7.6.2.	Dezentraler, föderalistischer Vollzug durch die Kantone.....	21
7.7.	Zusammenarbeit mit privaten Arbeitsvermittlern.....	22
7.7.1.	beidseitiger Nutzen.....	22
7.7.2.	Partner – nicht Konkurrenten.....	22
7.7.3.	Nicht privatisierbare Kernaufgaben.....	23
7.7.4.	RAV-Aufgaben, die Privaten übertragen werden können.....	23

7.8.	Effizienzsteigerung um 22 Prozent	24
	7.8.1. Einsparungen von einer Million Franken.....	24
	7.8.2. Zunehmender Abstand zwischen den Wirksamsten und den Unwirksamsten.....	24
	7.8.3. Wie lässt sich das Effizienzgefälle reduzieren?.....	24
7.9.	Wie wird ein RAV zu einem „Spitzen-RAV“?.....	25
	7.9.1. Fachliche und menschliche Kompetenzen sind entscheidend.....	25
	7.9.2. Konsequentes Verfolgen einer Eingliederungsstrategie.....	25
7.10.	Weiter auf Erfolgskurs.....	26
	7.10.1. Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ).....	26
	7.10.2. Gezielte Aus- und Weiterbildung.....	26
	7.10.3. Ein immer leistungsfähigeres Informationssystem.....	27
8.	Schlussbemerkungen.....	27
Anhang		
•	Zeittafel zur Entwicklung der Arbeitslosenversicherung zwischen 1971 und 2006.....	28
•	Übersicht über die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) der schweizerischen Arbeitslosenversicherung.....	34
Tabellen:		
1.	Entwicklung der Arbeitslosenquoten in der Schweiz und ihren Nachbarstaaten seit 1960.....	36
2.	Finanzielle Entwicklung der Arbeitslosenversicherung 1985 – 2005.....	37
3.	Entwicklung der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AAM) 1998 – 2005.....	39
4.	Entwicklung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) 1997 – 2005.....	40

1. Einleitung und Zusammenfassung

Dank der Arbeit der 134 regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) mit ihren rund 2'000 Personalberaterinnen und Personalberatern kann die Arbeitslosenversicherungen jährlich gegen eine Milliarde Franken sparen (vgl. 7.8.1.). Gäbe es keine RAV, so wären Stellenlose länger arbeitslos und es gelänge weniger Arbeitnehmenden, bereits während der Kündigungsfrist wieder Arbeit zu finden. Kein Zweifel; die vor 10 Jahren neu geschaffenen RAV leisten gute Arbeit; sie haben Dynamik in die öffentliche Arbeitsvermittlung und den schweizerischen Arbeitsmarkt gebracht.

Wie war es möglich, dass vor 10 Jahren – mit Inkrafttreten der Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 23. Juni 1995 - in einem grossen Wurf mehr als einhundert RAV errichtet und gleichzeitig das Taggeldregime und die Angebote an arbeitsmarktlichen Massnahmen grundlegend erneuert werden konnten? - Wie ist die Entwicklung seit jenem Innovationsschub verlaufen? - Um diese zwei Fragen dreht sich der vorliegende Bericht. Er will einen Gesamtüberblick geben und zum zehnten Geburtstag der RAV eine Standortbestimmung vornehmen. Die RAV sind allerdings nur Teil eines Ganzen; eine optimale arbeitsmarktliche Eingliederungswirkung kann nämlich nur erzielt werden, wenn RAV und Anbieter arbeitsmarktlicher Massnahmen eng zusammen arbeiten (vgl. 6.5.), wenn sie eine „Wirkungsgemeinschaft“ bilden. Der Bericht befasst sich daher auch mit dem Bereich der arbeitsmarktlichen Massnahmen; seit seiner „Totalrenovation“ sind ebenfalls 10 Jahre vergangen.

Der mit der AVIG-Revision vom 23. Juni 1995 vollzogene Strategiewechsel „weg von passiven Taggeldzahlungen hin zu aktiven, arbeitslosigkeitsverhütenden Massnahmen“ entsprach einer Forderung, die mehr als zwanzig Jahre früher bereits intensiv diskutiert worden war (vgl. 3.1.). Ergebnis dieser Diskussionen war, dass 1976 eine Bestimmung in die Bundesverfassung aufgenommen wurde, die die Arbeitslosenversicherung verpflichtete, Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit finanziell zu unterstützen. 1984 trat dann das „Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG)“ in Kraft, das ein umfangreiches und im Wesentlichen auch heute noch bestehendes Instrumentarium an arbeitsmarktlichen Massnahmen (damals sprach man von „Präventivmassnahmen“) brachte. Davon wurde allerdings während Jahren nur wenig Gebrauch gemacht, da die Schweiz in den Achtzigerjahren eine „Vollbeschäftigungsinsel“ mit einer unter 1 Prozent liegenden Arbeitslosenquote blieb. Anfangs der Neunzigerjahre begann sich die Arbeitsmarktlage dann aber rasch zu verschlechtern (vgl. 3.2.). Mit verschiedenen Einzelmassnahmen versuchte der Bundesrat zunächst, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung der sich rasch verschlechternden Beschäftigungslage anzupassen. Dem Nationalrat genügte dies nicht; er nahm das Heft schliesslich selbst in die Hand (vgl. 3.3.). Die rasch steigenden Arbeitslosenzahlen setzten das Parlament unter grossen Erfolgsdruck und ermöglichten so schliesslich den „grossen Wurf AVIG-Revision vom 23. Juni 1995“.

Die seither vergangenen 10 Jahre lassen sich in zwei deutlich verschiedene Perioden aufteilen. In der ersten Periode – bis 2001 – ging die Arbeitslosigkeit deutlich zurück (Arbeitslosenquote 1997: 5,2 %, 2001: 1,7 %) und damit auch der Druck, nach der Startphase mit dem quantitativen Ausbau der RAV und der Angebote an arbeitsmarktlichen Massnahmen unvermindert fortzufahren (vgl. 7.2.). Man konnte sich daher relativ rasch auf qualitative Verbesserungen konzentrieren. So war es möglich, bereits auf anfangs 2000 die inputorientierte Steuerung des AVIG-Vollzugs durch eine wirkungsorientierte abzulösen (vgl. 7.3.), auf anfangs 2001 für die RAV Kostendächer einzuführen und die Handlungsspielräume der Kantone wesentlich zu erweitern (vgl. 7.4.). Wenige Jahre nach seinem Start erlebte das „RAV-System“ damit erneut einen „Innovationssprung“.

In der zweiten Periode – nach 2001 – stiegen die Arbeitslosenzahlen wieder an (2001: 1,7 %, 2004: 3,9 %). Die zuvor reduzierten Massnahmen zur Wiedereingliederung Stellensu-

chender in den Arbeitsmarkt mussten wieder aufgebaut und erweitert werden (vgl. 6.3. und 7.2.). Zwischen 2001 und 2004 stiegen die Kosten der „Wirkungsgemeinschaft RAV und arbeitsmarktliche Massnahmen“ um 78 Prozent, d.h. etwa gleich stark wie die Stellensuchendenzahl (plus 77 Prozent), aber deutlich weniger als die Arbeitslosenzahl (plus 121 %). Auffallend ist, dass innerhalb der „Wirkungsgemeinschaft RAV und arbeitsmarktliche Massnahmen“ vor allem der Bereich der arbeitsmarktlichen Massnahmen gewachsen ist. Dessen Kosten stiegen zwischen 2001 und 2004 um 112 Prozent, jene der RAV nur um 40 Prozent. Teilweise mag dies damit zu erklären sein, dass es für den Bereich der arbeitsmarktlichen Massnahmen im Gegensatz zum RAV-Bereich keine Kostendächer gab (diese traten erst anfangs 2006 in Kraft, vgl. 6.2.2.). Eine wesentliche Rolle dürfte aber auch spielen, dass die RAV sich konsequent auf die wirkungsfördernde „Eingliedererstrategie“ konzentriert haben und Aufgaben, die andere besser lösen können, konsequent den dazu geeigneten Anbietern arbeitsmarktlicher Massnahmen oder anderen Stellen übertragen (vgl. 7.9.2.).

Die „Wirkungsgemeinschaft RAV und arbeitsmarktliche Massnahmen“ hat gute Voraussetzungen für weitere Wirkungssteigerungen und Verbesserungen (vgl. 7.10.).

2. Vor 10 Jahren: Was wurde geändert, was entstand neu?

Vor 10 Jahren, anfangs 1996 und anfangs 1997, ist die Revision des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung (AVIG) vom 23. Juni 1995 in Kraft getreten. Mit dieser Revision ist die Strategie der Arbeitslosenversicherung grundlegend verändert worden. Bis dahin hatte sich die Aktivität der Arbeitslosenversicherung weitgehend auf „passive Massnahmen“ beschränkt, d.h. auf Taggeldzahlungen an Arbeitslose. Die Revision von 1995 veränderte die Prioritäten; nun wurden „aktive Massnahmen“, d.h. Massnahmen zur Vermeidung und Verkürzung von Arbeitslosigkeit, zum Hauptanliegen der Arbeitslosenversicherung. Um diese Neuausrichtung rasch und konsequent umsetzen zu können, wurde die Struktur der Arbeitslosenversicherung und ihrer Vollzugsorgane grundlegend um- und ausgebaut. Im Zentrum standen ein neues Taggeldregime (vgl. 2.1.), ein grösseres Angebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen (vgl. 2.2.) und – vor allem – die Errichtung regionaler Arbeitsvermittlungszentren (vgl. 2.3.).

2.1. Neues Taggeldregime

Ab anfangs Januar 1997 hing der Anspruch auf „Taggelder“ nicht mehr von der Länge der vorherigen Beitragszeit ab, sondern vom Alter eines Versicherten. Wer in den zwei Jahren vor Beginn der Arbeitslosigkeit während mindestens sechs Monaten Beiträge bezahlt hatte und 50-jährig oder jünger war, konnte bis zu 150 „Taggelder“ beziehen (50-60-Jährige 250, über 60-Jährige 400). Zusätzlich zu den „Taggeldern“ konnten neu „besondere Taggelder“ bezogen werden. Diese waren jedoch grundsätzlich nur für Tage bestimmt, an denen Versicherte an arbeitsmarktlichen Massnahmen teilnahmen. Wer sich durch aktive Stellenbemühungen und möglichst lückenlose Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen intensiv um seine arbeitsmarktliche Wiedereingliederung bemühte, hatte inklusive „besondere Taggelder“ Anspruch auf bis zu 520 Taggelder, d.h. konnte unter Umständen während der ganzen zweijährigen Rahmenfrist ununterbrochen Taggelder beziehen.

Die „besonderen Taggelder“ waren als Anreizzahlungen konzipiert, die zu einer möglichst intensiven Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen motivieren sollten. Dieser Motivationsmechanismus funktionierte allerdings nur bei einem genügend grossen Angebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen. Um die Kantone zu veranlassen, ihre Angebote an arbeitsmarktlichen Massnahmen auszubauen, wurde ein zweiter Anreizmechanismus ins neue Taggeldregime eingebaut. Versicherte, die gerne an einer arbeitsmarktlichen Massnahme teilgenommen hätten, dies aber wegen eines zu kleinen Angebots nicht konnten, hatten

„ersatzweise“ ebenfalls Anspruch auf „besondere Taggelder“. Zur Strafe musste sich der für das ungenügende Angebot verantwortliche Kanton mit 20 Prozent an den Kosten dieser „ersatzweisen besonderen Taggelder“ beteiligen, d.h. mit rund 6'000 Franken pro fehlendem Platz und Jahr. Ein Kanton war daher auch aus finanziellen Gründen interessiert, sein Angebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen auszubauen. Dieser angebotsfördernde Sanktionsmechanismus endete, sobald ein Kanton seinen Anteil am gesamtschweizerischen Mindestangebot von 25'000 Jahresplätzen erfüllte (vgl. Abschnitt 2.2.).

2.2. Mindestangebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen

Um ein grösseres Angebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen (vor 10 Jahren sprach man noch von „Präventivmassnahmen“) zu erreichen, übernahm die Arbeitslosenversicherung deren Finanzierung ab anfangs 1996 voll. Die Gesamtheit der Kantone wurde verpflichtet, ab 1997 mindestens 25'000 Jahresplätze in arbeitsmarktlichen Massnahmen bereit zu stellen und zu besetzen. Dieses Gesamtkontingent wurde unter Berücksichtigung der Einwohner- und der Arbeitslosenzahl auf die Kantone aufgeteilt. Jedem Kanton war damit eine Mindestzahl an Jahresplätzen vorgegeben, die er bereitstellen und besetzen musste.

Das Mindestangebot von 25'000 Jahresplätzen war das Ergebnis eines politischen Kompromisses („Solothurner Kompromiss“, vgl. 3.3). Es war wesentlich geringer als dies die „Väter der AVIG-Revision“ als notwendig erachtet hatten. Der damals neu eingefügte Art. 72b Abs.3 AVIG¹ sah daher eine spätere Erhöhung der Mindestangebote vor. Dazu ist es allerdings nie gekommen.

Gemäss Bundesverfassung kann die Arbeitslosenversicherung Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit „unterstützen“ (Art. 114 der neuen BV von 1999), resp. „durch finanzielle Leistungen fördern“ (Art. 34novies der alten BV von 1874). Diese Bestimmung schliesst die volle Finanzierung arbeitsmarktlicher Massnahmen durch die Arbeitslosenversicherung aus. Jeder Kanton wurde daher verpflichtet, im Rahmen des ihm auferlegten Mindestangebots pro Platz und Jahr 3'000 Franken an die Kosten der arbeitsmarktlichen Massnahmen beizusteuern - unabhängig von den effektiven Kosten der von ihm bereit gestellten Angebote. Mit diesem Finanzierungsmechanismus wurden die Kantone zwar in die Finanzierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen einbezogen, es lohnte sich für sie aber nicht, bei der Bereitstellung arbeitsmarktlicher Massnahmen zu sparen.

2.3. Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV)

Die wichtigste Neuerung, die die AVIG-Revision 1995 brachte, ist zweifellos die Verpflichtung der Kantone, ab anfangs 1997 regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV) zu betreiben. Deren Investitions- und Betriebskosten werden seither vollständig von der Arbeitslosenversicherung getragen. Die RAV übernahmen die Aufgaben der bisherigen Gemeindearbeitsämter, d.h. die Arbeitsvermittlung, die Beratung Stellensuchender und die Kontrolle der Bezüger von Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Zusätzlich haben sie neue, sich aus der AVIG-Revision 1995 ergebende Aufgaben zu erfüllen; sie beobachten den Arbeitsmarkt und die Wirkung arbeitsmarktlicher Massnahmen und melden der LAM-Stelle² Lücken im Angebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen, die geschlossen werden sollten. Im Rahmen ihrer Beratertätigkeit müssen die RAV zusammen mit den

¹ Der erste Satz von Art. 72b Abs. 3 AVIG lautete: „Der Bundesrat erhöht die Zahl der Plätze, die mindestens angeboten werden müssen, wenn sich die arbeitsmarktlichen Massnahmen in den Kantonen bewähren und die Bereitstellung von zusätzlichen Massnahmen den Kantonen zugemutet werden kann.“

² Die Arbeitslosenversicherung finanziert jedem Kanton eine Logistikstelle für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM-Stelle). Diese ermittelt zusammen mit den RAV den Bedarf an arbeitsmarktlichen Massnahmen, plant die Angebote, erteilt Anbietern Aufträge und evaluiert die von diesen erbrachten Leistungen.

Stellensuchenden entscheiden, welche arbeitsmarktliche Massnahme im konkreten Einzelfall am meisten Erfolg verspricht. Aus den hier aufgezählten Tätigkeiten ergeben sich zahlreiche weitere Aufgaben, beispielsweise die Pflege guter Kontakte zu Arbeitgebern und zu andern auf dem Arbeitsmarkt tätigen Institutionen.

Die Inbetriebnahme der RAV ist gründlich vorbereitet worden. Anfangs der Neunzigerjahre hatte sich immer deutlicher gezeigt, dass die Arbeitsvermittlung und die Arbeitslosenberatung den ständig steigenden Anforderungen nicht mehr genügen. In den meisten Kantonen waren für diese Aufgaben die Gemeinden zuständig. Ihnen fehlten meist die für eine wirksame und professionelle Erfüllung dieser Aufgabe erforderlichen Ressourcen und Fachpersonen. Die wenigsten waren an die vom BIGA seit November 1989 gesamtschweizerisch betriebene Stellenvermittlungsdatenbank AVAM (Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik) angeschlossen, die ihnen eine rasche überregionale Stellenvermittlung ermöglicht hätte.

Um die Qualität der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenberatung zu verbessern, griff das damalige Bundesamt für Industrie-, Gewerbe- und Arbeit (BIGA) ein Konzept auf, an dem bereits zu Beginn der Achtzigerjahre gearbeitet worden war; die Regionalisierung der Arbeitsvermittlung. Im Frühjahr 1993 beauftragte das BIGA die Unternehmensberatungsfirma Arthur Andersen, Vorschläge für eine Reform der Arbeitsvermittlung in der Schweiz zu erarbeiten. Der im März 1994 abgelieferte Bericht³ schlug unter anderem die Schaffung von „Interinstitutionellen regionalen Arbeitsvermittlungszentren (IRAZ)“ vor, die neben der Arbeitslosenberatung und –vermittlung auch die Berufsberatung, die Sozialhilfe und weitere für Stellensuchende wichtige Dienste unter einem Dach zusammenfassen. Der Arthur-Andersen-Bericht ist zur konzeptionellen Grundlage der RAV geworden. Vor ihrer gesamtschweizerischen Einführung sind im Laufe der Jahre 1994 und 1995 in den Kantonen Waadt und Solothurn Pilotversuche durchgeführt worden, die positiv und viel versprechend verliefen⁴. Auch andere Kantone, beispielsweise Bern, sammelten mit regionalen Arbeitsvermittlungsstellen Erfahrungen und leisteten wertvolle Beiträge zur Entwicklung der RAV-Konzeption.

3. Vorgeschichte der AVIG-Revision 1995

3.1. Bis 1990: „Vollbeschäftigungsinsel Schweiz“

Der mit der AVIG-Revision 1995 vollzogene Strategiewechsel „weg von passiven Taggeldzahlungen hin zu aktiven, arbeitslosigkeitsverhütenden Massnahmen“ war Mitte der Neunzigerjahre keine neue Forderung, sondern die Wiederbelebung einer Zielsetzung, die mehr als zwanzig Jahre früher bereits intensiv diskutiert worden war. In der zweiten Hälfte der Sechzigerjahre, also noch zur Zeit der Nachkriegshochkonjunktur, hatten mehrere Vorstösse in den Eidgenössischen Räten eine entsprechende Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes verlangt. Dass es je wieder zu hoher Arbeitslosigkeit kommen könnte, glaubte damals zwar kaum jemand. Man befürchtete jedoch, dass das langanhaltende hohe Wirtschaftswachstum⁵ und der damit verbundene Strukturwandel zu „technologischer Arbeitslosigkeit“ führe, d.h. zu einer steigenden Anzahl von Menschen, deren berufliche Qualifikationen den immer höheren Anforderungen des Arbeitsmarktes nicht mehr genügen und die daher trotz einer unter Arbeitskräftemangel leidenden Wirtschaft arbeitslos werden und bleiben. In mehreren parlamentarischen Vorstössen wurde daher eine Revision des

³ Schriftenreihe BIGA, „Reform der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz“, Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 3, BIGA, Bern März 1993.

⁴ Schriftenreihe BIGA, Regionale Arbeitsvermittlungszentren RAV, Pilotphase in den Kantonen Waadt und Solothurn 1995“, Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 5, BIGA, Bern April 1996.

⁵ Im Durchschnitt der Jahre 1949 bis 1974 lag die schweizerische Arbeitslosenquote bei 0,1 Prozent und die Wachstumsrate des realen Bruttosozialprodukts bei 4,3 Prozent. 2005 lag die durchschnittliche Arbeitslosenquote der Schweiz bei 3,8 % und das reale Bruttoinlandprodukt wuchs um 1,9 %.

damaligen Arbeitslosenversicherungsgesetzes verlangt, damit die damals ausschliesslich für Taggeldzahlungen reservierten und daher weitgehend brachliegenden Millionenvermögen der Arbeitslosenkassen zur Finanzierung von Umschulungs- und Weiterbildungsmassnahmen eingesetzt werden können⁶.

In einem 1971 veröffentlichten Bericht nahm das BIGA zu diesen Vorstössen Stellung und schlug eine grundlegende Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung vor. Diese zielte darauf ab, den Hauptzweck der Arbeitslosenversicherung von Taggeldzahlungen auf Präventivmassnahmen zu verlagern. Der Bericht löste kontroverse Diskussionen und Parlamentsdebatten aus. Diese führten schliesslich dazu, dass Volk und Kantone 1976 der Aufnahme eines neuen Artikels in die Bundesverfassung zustimmten, der den Gesetzgeber verpflichtete, ein gesamtschweizerisches Versicherungsobligatorium und die Finanzierung über Lohnprozente einzuführen. Eine sehr allgemein und offen formulierte Bestimmung übertrug der Arbeitslosenversicherung zudem die Aufgabe, mit finanziellen Leistungen Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit zu fördern.

Dass sich derart grundlegende und umstrittene Revisionspunkte in einer Volksabstimmung durchsetzen konnten, ist vor allem darauf zurückzuführen, dass es Mitte der Siebzigerjahre weltweit zu einer Abflachung des Wirtschaftswachstums und zu einem Beschäftigungseinbruch kam. Zwischen 1974 und 1976 gingen deswegen in der Schweiz rund 300'000 Arbeitsplätze verloren, d.h. rund 10 Prozent des damaligen Bestandes. Da mit einer starken Zunahme der Arbeitslosigkeit gerechnet wurde, führte der Bundesrat auf den 1. April 1977 mit dringlichem Bundesbeschluss das Versicherungsobligatorium und die Finanzierung über Lohnprozente ein. Wider Erwarten und anders als in andern Industriestaaten stieg die schweizerische Arbeitslosenzahl dann aber nicht an, sondern ging nach einem „Höhepunkt“ von 20'703 Betroffenen (Arbeitslosenquote 0,7 Prozent) langsam wieder zurück, bis sie 1981 mit 5'899 Betroffenen (0,2 Prozent) wieder einen Tiefstand erreichte. Es fehlte daher der Druck, mit der gesetzgeberischen Umsetzung des in der Verfassung verankerten Strategiewechsels vorwärts zu machen. Am 25. Juni 1982, sechs Jahre nach Annahme des Verfassungsartikels, war es dann aber so weit; die Eidgenössischen Räte verabschiedeten das neue „Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung“ (AVIG). Nochmals eineinhalb Jahre später, am 1. Januar 1984, ist es dann in Kraft getreten.

Das neue Gesetz ermöglichte der Arbeitslosenversicherung die Mitfinanzierung zahlreicher Präventivmassnahmen. Von dieser Möglichkeit wurde in den ersten Jahren allerdings wenig Gebrauch gemacht. Da die Arbeitslosenversicherung nur Teilbeiträge von meist deutlich unter 50 Prozent leistete, hatten Kantone, Gemeinden und andere Institutionen weiterhin die Hauptlast der Finanzierung zu tragen und verhielten sich deshalb zurückhaltend. Angesichts der damals sehr niedrigen Arbeitslosigkeit bestand zudem weiterhin wenig Druck, arbeitsmarktliche Massnahmen durchzuführen.

Während der Achtzigerjahre lag die gesamtschweizerische Arbeitslosenquote im Durchschnitt bei 0,7 Prozent und nie über 1,1 Prozent! Bei derart tiefen Arbeitslosenquoten würde man heute von Vollbeschäftigung reden und niemand würde nach Präventivmassnahmen rufen. In den Achtzigerjahren war die Arbeitslosigkeit in Medien, Ratsälen und auf Diskussionspodien aber durchaus ein Thema. Angesichts der hohen und steigenden Arbeitslosenzahlen in unseren Nachbarstaaten befürchtete man, dass es mit der „Vollbeschäftigungsinsel Schweiz“ bald vorbei sein könnte. Zudem war die Erinnerung an die Nachkriegs-Hochkonjunktur damals noch wach und eine Arbeitslosenquote von 1 Prozent (gesamtschweizerisch rund 30'000 Arbeitslose) wurde daher von Bevölkerung und Politik als zu hoch empfunden. Die damalige Arbeitslosenversicherungsverordnung (Art. 96 Abs. 1 AVIV) sprach beispielsweise bereits bei einer Arbeitslosenquote von 1,0 Prozent von „erhöhter Arbeitslosigkeit“.

⁶ Vgl. Dieter Freiburghaus, „Präventivmassnahmen gegen die Arbeitslosigkeit in der Schweiz“, Bern 1987, S. 20 ff.

3.2. 1990 – 1995: Untergang der „Vollbeschäftigungsinsel Schweiz“

Im Juni 1990 erreichte die gesamtschweizerische Arbeitslosenzahl mit 15'660 Betroffenen (Arbeitslosenquote 0,4 %) den Tiefststand. Dann aber setzte sie zu einem rasanten Höhenflug an. 1991 waren im Durchschnitt 39'222 Arbeitnehmende arbeitslos (1,1 %), 1992 bereits 92'308 (2,5%), 1993 gar 163'135 (4,5 %) und 1994 schliesslich 171'038 (4,7 %). Dies waren Arbeitslosenzahlen, die um ein Vielfaches über den in der Nachkriegszeit bisher erreichten Höchstzahlen lagen. Ähnliche Aufwärtstrends hatten unsere Nachbarländer bereits vor Jahren erlebt. In einem Zeitpunkt, als sich dort die Situation bereits wieder stabilisierte, geriet nun auch die Schweiz in diesen Sog. Im internationalen Vergleich stand die Schweiz zwar immer noch gut da, sie war aber keine einsame, von hoher Arbeitslosigkeit umgebene „Vollbeschäftigungsinsel“ mehr.

Jetzt mussten die 1984 eingeführten Präventivmassnahmen der Arbeitslosenversicherung ihre erste Bewährungsprobe bestehen. Es zeigte sich bald, dass diese der neuen Situation nicht gewachsen waren und dass auch die Vollzugsstrukturen der Arbeitslosenversicherung nicht so funktionierten, wie es wegen des rasch zunehmenden Problemdrucks nötig gewesen wäre. – Mit verschiedenen grösseren und kleineren Massnahmen versuchten Bundesrat und BIGA die Situation zu meistern. Diese genügten angesichts der rasch steigenden Arbeitslosenzahlen aber bei weitem nicht. Vorstösse in den Eidgenössischen Räten verlangten weitergehende Massnahmen und grundlegende Reformen.

Besorgniserregend war vor allem die stark steigende Zahl der Menschen, die lange arbeitslos waren oder gar ausgesteuert wurden⁷. Es drängte sich daher auf, die seit 1984 geltende maximale Bezugsdauer von 250 Taggeldern den veränderten Verhältnissen anzupassen. Mit dringlichem Bundesbeschluss verlängerte der Bundesrat daher auf den 1. April 1993 die maximale Bezugsdauer von 250 auf 400 Taggelder. Zum teilweisen Ausgleich der Mehrkosten reduzierte er gleichzeitig den für Versicherte ohne Unterstützungspflichten geltenden Taggeldsatz von 80 auf 70 Prozent. Das wegen der Kürzung des Entschädigungssatzes gegen den dringlichen Bundesbeschluss ergriffene Referendum scheiterte in der Volksabstimmung vom 26. September 1993.

3.3. Problem- und Zeitdruck begünstigen innovative Lösungen

Die Gültigkeitsdauer des dringlichen Bundesbeschlusses war bis zum 31. Dezember 1995 befristet. Ende November 1993 leitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten daher den Entwurf einer AVIG-Revision zu, mit der er die dringlich eingeführten Leistungsverbesserungen in die ordentliche Gesetzgebung überführen wollte. Er äusserte dabei die Absicht, grundlegendere Reformen mit einer späteren Gesetzesrevision anzugehen. Von regionalen Arbeitsvermittlungszentren, Mindestangeboten an arbeitsmarktlichen Massnahmen und einem neuen Taggeldregime – drei Begriffe, die wenig später im Zentrum der AVIG-Revision standen – war dabei noch nicht die Rede. Auch in der vom Erstrat, dem Ständerat, am 14. März 1994 verabschiedeten Vorlage war dies noch nicht der Fall.

Angesichts der von Monat zu Monat auf neue Rekordhöhen steigenden Arbeitslosigkeit war dies vielen zu lahm und zu wenig innovativ. Sie wollten grundlegende Reformen nicht auf eine spätere Revision verschieben. Am 31. Mai 1994 überwies der Ständerat die Motion Fasel vom 17. Juni 1993; der Nationalrat hatte ihr bereits am 27. September 1993 zugestimmt. Die Motion verpflichtete den Bundesrat, mit der laufenden AVIG-Revision auch

⁷ Die durchschnittliche Taggeldbezugsdauer betrug 1990 54 Tage, 1993 104 Tage. vgl. Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2005, Seite 220

die Arbeitslosenberatung zu verbessern. Die bundesrätliche Strategie, zunächst den dringlichen Bundesbeschluss in die Gesetzgebung überzuführen und erst dann grundlegendere Reformen einzuleiten, war damit überholt .

Nun war der Nationalrat und dessen Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) am Zug. Die vom St. Galler Nationalrat Eugen David (heute Ständerat) präsierte Kommission brachte den Reformzug rasch in Fahrt. Im August 1994 führte sie in Luzern eine Klausursitzung mit Vertretern/innen der Sozialpartner durch. Dabei kam über alle Partei- und Ideologiegrenzen hinweg klar zur Geltung, dass sich in der Arbeitslosenversicherung ein grundlegender „Systemwechsel“ aufdrängt und Massnahmen zur Verbesserung der arbeitsmarktlichen Eingliederung im Zentrum der AVIG-Revision stehen müssen. Der Nationalrat überarbeitete die bundesrätliche Vorlage radikal und verabschiedete am 5. Oktober 1994 eine Vorlage, die die wichtigsten Elemente des „Systemwechsels“ enthielt, d.h. eine grundlegend neues Taggeldregime und die Verpflichtung der Kantone, regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV) zu betreiben und ein Mindestangebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen bereit zu stellen.

Die vom Nationalrat nach der ersten Lesung verabschiedete Vorlage wollte die Kantone verpflichten, für alle Arbeitslosen, die nicht kurzfristig an eine neue Stelle vermittelt werden können, Plätze in Beschäftigungsmassnahmen oder Kursen bereit zu stellen. Bei den damaligen Arbeitslosenzahlen hätten die Kantone die Anzahl Plätze in arbeitsmarktlichen Massnahmen innert zwei Jahren von rund 10'000⁸ auf 80'000 bis 100'000 erhöhen müssen, was jährliche Kosten von annähernd 2,0 Milliarden Franken verursacht hätte⁹. Die Kantone erachteten eine derart enorme und rasche Ausweitung des Angebots als unrealisierbar und waren auch nicht überzeugt, dass sich damit eine bessere Eingliederungswirkung erzielen lasse als mit einem quantitativ geringeren, qualitativ dafür aber besseren Angebot.

Der Ständerat trug diesen Bedenken in der zweiten Lesung Rechnung Er lehnte die Beschlüsse des Nationalrates ab und begann alternative Vorschläge zu entwickeln. Angesichts der grossen und grundlegenden Differenzen zwischen National- und Ständerat drohte die AVIG-Revision zu scheitern. Wegen der hohen und weiterhin steigenden Arbeitslosenzahlen musste dies unbedingt verhindert werden. Ein Scheitern der Vorlage hätte nämlich bedeutet, dass die maximale Taggeldbezugsdauer wegen Auslaufens des dringlichen Bundesbeschlusses anfangs Januar 1996 von 400 wieder auf 250 Taggelder gesunken wäre. Auch wegen der Eidgenössischen Parlamentswahlen von Herbst 1995 konnte und wollte niemand ein Scheitern der AVIG-Revision riskieren. – Unter Beizug der Sozialpartner und der Kantone raufte sich die beiden Eidgenössischen Räte daher zu einer politischen Parforce-Leistung zusammen. An einer Sitzung in Solothurn schlossen sie das Differenzbereinigungsverfahren mit dem sog. „Solothurner Kompromiss“ ab. Das von den Kantonen bereitzustellende Mindestangebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen wurde auf 25'000 Plätze reduziert. Man einigte sich zudem auf voll von der Arbeitslosenversicherung finanzierte RAV. Auch die Kosten der arbeitsmarktlichen Massnahmen wurden – mit Ausnahme von 3'000 Franken pro Platz und Jahr (vgl. 2.2.) – der Arbeitslosenversicherung übertragen. – Am 23. Juni 1995 - unmittelbar vor Ende der Legislaturperiode - stimmten die beiden Eidgenössischen Räte dem „Solothurner Kompromiss“ zu und verabschiedeten die AVIG-Revision. Nach der unbenutzt abgelaufenen Referendumsfrist ist sie dann anfangs 1996 und anfangs 1997 in Kraft getreten.

Es ist erstaunlich, dass in der von Vorsicht und Sparsamkeit geprägten eidgenössischen Politik ein derart innovativer und grosser Wurf wie die AVIG-Revision vom 23. Juni 1995 gelingen konnte. Grundlegende Reformen haben es in einer Demokratie zwar schwer, unter

⁸ Vgl. Nach Annegret Mathari („Arbeitsmarkt im Umbruch; professioneller, effizienter, erfolgreicher“, AAM-Agenda Nr. 1, 1999) lag das gesamtschweizerische Angebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen im Jahre 1995 bei rund 10'000.

⁹ Unter der Annahme, dass 1 Tag in einer arbeitsmarktlichen Massnahme Kosten von 100 Franken verursacht, kostet ein ganzjährig besetzter Platz (Fr. 100 x 220) 22'000 Franken. Bei 80'000 ganzjährig zu besetzenden Plätzen ergibt sich ein Gesamtaufwand von rund 1,8 Milliarden Franken.

besonderen Umständen und – vor allem – unter Problem- und Zeitdruck können sie aber gelingen. Steil ansteigende Arbeitslosenzahlen, ein ablaufender dringlicher Bundesbeschluss und eine zu Ende gehende Legislaturperiode setzten die Eidgenössischen Räte, ihre Kommissionen und die Verwaltung unter einen enormen Zeit- und Erfolgsdruck. Es musste rasch gehandelt und entschieden werden. Zweifeln und potenziellen Gegnern fehlte oft schlicht die Zeit, neue Vorschläge und Anträge gründlich zu studieren, Gegenvorschläge auszuarbeiten und eine wirksame Opposition zu organisieren. Zum grossen Wurf brauchte es aber auch mutige und einsatzfreudige Politiker, Sozialpartnervetreter und Verwaltungsleute, die die Gunst der Stunde nutzten. Ohne sie wäre die AVIG-Revision 1995 nicht gelungen.

4. 10 Jahre später – Rückblick auf eine Erfolgsgeschichte

Die anfangs 1996 und anfangs 1997 eingeleitete neue Arbeitsmarktpolitik (vgl. Kapitel 2) hat sich zweifellos bewährt und messbare Verbesserungen gebracht; insbesondere Taggeldeinsparungen von jährlich rund einer Milliarde Franken (vgl. 7.8.1.). Man kann daher ohne Übertreibung von einer Erfolgsgeschichte sprechen. Dies gilt vor allem für das Herzstück der neuen Strategie, die regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV); dazu mehr in Kapitel 7. Positiv zu beurteilen ist aber auch die Entwicklung der arbeitsmarktlichen Massnahmen; dazu mehr in Kapitel 6. Das neue Taggeldregime mit seinen raffinierten Anreizmechanismen funktionierte dagegen nie richtig und wurde daher wieder aufgegeben; dazu mehr in Kapitel 5.

5. Das neue Taggeldregime; genial aber nicht praxistauglich

Die AVIG-Revision von 1995 war von einem geradezu euphorischen Glauben an die Wirksamkeit arbeitsmarktlicher Massnahmen geprägt; je mehr desto besser war das Leitmotiv. In das neue Taggeldregime (vgl. 2.1.) wurden daher zwei Anreizmechanismen eingebaut. Der eine wollte die Versicherten mit der Auszahlung von „besonderen Taggeldern“ motivieren, möglichst intensiv an arbeitsmarktlichen Massnahmen teilzunehmen. Der andere bestrafte Kantone, die zu wenig Plätze in arbeitsmarktlichen Massnahmen bereitstellten.

Die Idee, Taggeldzahlungen mit eingliederungsfördernden Anreizmechanismen zu kombinieren, war genial und innovativ. Es hätte allerdings nur funktioniert, wenn das Angebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen auf 80 bis 100'000 Plätze erweitert worden wäre. Wegen des „Solothurner Kompromisses“ (vgl. 3.3.), der das von den Kantonen bereitzustellende Mindestangebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen auf 25'000 Plätze reduzierte, blieb diese Bedingung aber unerfüllt. Dies hatte zur Folge, dass weitaus die meisten „besonderen Taggelder“ „ersatzweise“ ausbezahlt werden mussten, d.h. für Tage ohne Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen. Der Unterschied zwischen „Taggeldern“ (AVIG Art. 27), „besonderen Taggeldern“ (AVIG 59b) und „ersatzweisen besonderen Taggeldern“ (AVIG Art 72a Abs. 3) wurde für die Versicherten daher nie spürbar. Sie konnten davon ausgehen, mit oder ohne Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen einen Maximalanspruch von 520 Taggeldern zu haben, d.h. notfalls während der ganzen zweijährigen Rahmenfrist Taggelder beziehen zu können. Mit der am 1. Juli 2003 Inkraft getretenen AVIG-Revision vom 22. März 2002 wurde die Unterscheidung zwischen verschiedenen Taggeldern aufgehoben.

6. Arbeitsmarktliche Massnahmen; vom Bastelclub zur gezielten Besserqualifizierung

6.1. Problemlose Erfüllung der Mindestangebote

Angesichts der stark steigenden Arbeitslosigkeit hatten die meisten Kantone ihre Angebote an arbeitsmarktlichen Massnahmen bereits vor Inkrafttreten der AVIG-Revision von 1995 stark ausgebaut. Das ab 1997 geltende gesetzliche Mindestangebot von 25'000 Jahresplätzen wurde daher gesamtschweizerisch problemlos erreicht, ja deutlich übertroffen¹⁰. Einzelnen Kantonen fiel es aber dennoch nicht leicht, ihr Teilkontingent zu erfüllen. Teilweise war dies auf den Schlüssel zurückzuführen, mit dem das gesamtschweizerische Kontingent aufgeteilt wurde. Da das Teilkontingent auch die Höhe des Kantonsbeitrags an die Arbeitslosenversicherung bestimmte (3'000 Franken je Jahresplatz; vgl. 2.2.), berücksichtigte der Schlüssel neben der Arbeitslosenzahl auch die Einwohnerzahl. Damit wollte man Kantone mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit finanziell entlasten. Dieser horizontale Finanzausgleich hatte allerdings die etwas widersinnige Folge, dass Kantone mit einer unterdurchschnittlichen Arbeitslosenquote gemessen an ihrer Arbeitslosenzahl mehr Plätze in arbeitsmarktlichen Massnahmen bereitstellen mussten als Kantone mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit¹¹. Davon betroffen waren vor allem Deutschschweizer Kantone ohne grossstädtische Zentren, die wegen ihrer traditionell niedrigen Arbeitslosigkeit wenig Erfahrung mit arbeitsmarktlichen Massnahmen hatten. Irgendwie schafften es aber auch sie, ihr Teilkontingent zu erfüllen. Die mit der AVIG-Revision von 1995 eingeführten Sanktionsmechanismen (vgl. 2.2.) sind jedenfalls nie zum Einsatz gekommen. Das gesetzliche Mindestangebot von gesamtschweizerisch 25'000 Jahresplätzen galt bis und mit 1999. Für das Jahr 2'000 wurde es auf 15'000 Plätze reduziert und auf anfangs 2001 - mit der „technischen AVIG-Revision“ - schliesslich ganz aufgehoben.

6.2. Finanzierungssystem

6.2.1. Anfänglich zu aufwändig und nicht steuerbar

Aufgrund der AVIG-Revision 1995 übernahm die Arbeitslosenversicherung ab 1. Januar 1996 die volle Finanzierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen (vgl. 2.2.). Um diese Mittel auszulösen hatten die kantonalen LAM-Stellen jeweils für das nächste Jahr ein Rahmenprogramm über Art und Umfang der geplanten Massnahmen und ein Budget zu erstellen und dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) einzureichen. Rahmenprogramm und Budget mussten vom SECO und anschliessend von der Aufsichtskommission der Arbeitslosenversicherung genehmigt werden. Vor allem wegen der vielen Entscheide, die auf Bundesebene gefällt werden mussten, war dieses Verfahren aufwändig, zeitraubend und schwerfällig. Auf den 1. Juli 2003 – mit Inkrafttreten der AVIG-Revision vom 22. März 2002 - ist das Finanzierungssystem daher in einigen Punkten verbessert worden. Die Kantone wurden neu ermächtigt, Projekte, die weniger als 5 Millionen Franken kosten, ohne Zustimmung des SECO zu bewilligen. Bei unter dieser Limite liegenden Projekten waren neu allein die Kantone für die Prüfung der Abrechnungen zuständig; sie konnten ohne Zustimmung des SECO zu Lasten der Arbeitslosenversicherung Zahlungen an Anbieter tätigen. Diese Änderungen haben das Verfahren vereinfacht. Der wohl gravierendste Mangel des Finanzierungssystems – die fehlende finanzpolitische Steuerbarkeit des Bereichs arbeitsmarktliche Massnahmen – blieb aber bestehen.

¹⁰ Nach Annegret Mathari („Arbeitsmarkt im Umbruch; professioneller, effizienter, erfolgreicher“, AAM-Agenda Nr. 1, 1999) lag das gesamtschweizerische Angebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen im Jahre 1995 bei rund 10'000, 1996 bei rund 20'600 und 1997 bei rund 31'500 Jahresplätzen.

¹¹ 1997 mussten die Kantone mit einer unter 3 Prozent liegenden Arbeitslosenquote (AI, OW, UR, AR, NW, SZ, GR, BL, ZG) auf 6,3 Arbeitslose mindestens 1 Jahresplatz bereitstellen. Bei den Kantonen mit einer über 6 Prozent liegenden Arbeitslosenquote (TI, GE, VD, VS, JU, NE) genügte 1 Jahresplatz auf 7,8 Arbeitslose.

6.2.2. Steuern mit Kostendächern

Da die Kantone über Art und Umfang des Angebots an arbeitsmarktlichen Massnahmen entscheiden, kann das SECO die Kostenentwicklung im Bereich der arbeitsmarktlichen Massnahmen nur mit Kostendächern steuern, d.h. in dem jedem Kanton ein Maximalbetrag zugeteilt wird, den die Gesamtkosten der von ihm veranlassten Massnahmen nicht übersteigen dürfen. Nach einem zweijährigen Pilotversuch¹² mit vier Kantonen (LU, BL, FR, VD) ist daher auf den 1. Januar 2006 gesamtschweizerisch ein mit kantonalen Kostendächern arbeitende Finanzierungssystem eingeführt worden. Als Kostendach eines Kantons gilt der Betrag, der sich aus der Multiplikation der durchschnittlichen Zahl seiner Stellensuchenden mit 3'500 Franken ergibt. Da die Kostendächer sicherstellten, dass finanzielle Erwägungen in alle Entscheide einfließen, können den Pilotkantonen nun wesentlich grössere Entscheidungsspielräume gewährt werden. Solange sie innerhalb des Kostendachs blieben, steht es ihnen beispielsweise frei, mit Anbietern nicht von den Teilnehmerzahlen abhängige Globalbudgets zu vereinbaren, ihnen die Bildung von Reserven zu erlauben oder die Kosten mit wirkungsabhängigen Pauschalen abzugelten.

6.3. Flexible Anpassung an Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt

Tabelle 1

Entwicklung der Arbeitslosen- und Stellensuchendenzahl und der Zahl der Plätze in arbeitsmarktlichen Massnahmen 1998 - 2005

	1998	2001		2004		2005
			Abnahme gegenüber 1998		Zunahme gegenüber 2001	
a. Arbeitslose - Arb.l.quote	139'660 3,9 %	67'197 1,7 %	- 52 %	153'091 3,9 % ¹³	+128 %	148'537 3,8 %
b. Stellensuchende ¹⁴	217'518	125'133	- 42 %	220'912	+ 76 %	217'154
c. Plätze in arbeitsm. Massnahmen (AAM) ¹⁵	31'045	14'224	- 54 %	26'916	+ 89 %	26'351
d. Gesamtkosten AAM in Mio. Fr.	675*	323	- 52 %	684	+ 112 %	680
e. Kosten in % der Taggeldzahlungen	14,8 %	15,6 %		13,6 %		14,7
f. Arbeitslose pro Platz	4,5	4,7		5,7		5,6
g. Stellensuchende pro Platz	7,0	8,8		8,2		8,2
Quelle: SECO						
* Die für 1998 publizierten AAM-Gesamtkosten (Fr. 618,3 Mio.) beziehen sich auf nur 11 Monate. Die publizierten Kosten wurden daher mit 12/11 multipliziert.						

1997 hatte die Arbeitslosigkeit mit durchschnittlich 188'304 Betroffenen und einer Arbeitslosenquote von 5,2 Prozent einen neuen Höchststand erreicht. In den folgenden Jahren ging sie dann kontinuierlich zurück, bis sie im Jahre 2001 wieder auf einem Tiefpunkt

¹² Vgl. Rieder, Bieri, Bodenmüller, „Evaluation des Pilotversuchs Neues Finanzierungsmodell Arbeitsmarktmassnahmen“, Bericht der Büros Interface und Planval, Luzern und Brig 2004.

¹³ Die Arbeitslosenquoten für 2001 und 2004 sind auf der Basis von 3'946'988 Erwerbstätigen (Volkszählung 2000) berechnet; jene für 1997 und 1998 gehen von 3'621'716 Erwerbstätigen (Volkszählung 1990) aus.

¹⁴ Die Zahl der Stellensuchenden umfasst neben Arbeitslosen auch Personen in einer arbeitsmarktlichen Massnahme oder in einem Zwischenverdienst, die statistisch nicht als „arbeitslos“ gelten. Bei einer sich bessernden Beschäftigungslage (1998-2001) finden rel. viele Stellensuchende einen Zwischenverdienst. Sie gelten dann nicht mehr als arbeitslos aber immer noch als stellensuchend; die Arbeitslosenzahl sinkt daher rascher als die Stellensuchendenzahl. Bei einer schlechter werdenden Beschäftigungslage (2001-2004) verlieren rel. viele Stellensuchende ihren Zwischenverdienst und gelten daher wieder als „arbeitslos“. Die Arbeitslosenzahl steigt daher stärker als die Stellensuchendenzahl.

¹⁵ Ein Platz entspricht 220 Teilnehmertagen.

anlangte. Dann begann sie wieder zu steigen, bis sie 2004 wieder ein Maximum erreichte. Anschliessend setzte wieder ein allerdings nur langsamer Rückgang ein. Wie Tabelle 1 zeigt, hat sich die Zahl der besetzten Plätze in arbeitsmarktlichen Massnahmen flexibel den sinkenden und dann wieder steigenden Arbeitslosen- und Stellensuchendenzahlen angepasst.

Auf die ganze Periode 1998 – 2005 bezogen hat die Intensität, mit der Arbeitslose und Stellensuchende an arbeitsmarktlichen Massnahmen teilnehmen, abgenommen (vgl. Tabelle 1; Zeilen f und g). Deutlich war dieser Rückgang in der Periode vor 2001; in dieser Zeit dürfte der Bereich der arbeitsmarktlichen Massnahmen durch die besseren Zwischenverdienstmöglichkeiten relativ stark konkurrenziert und zurück gedrängt worden sein. Ob die Intensität der Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen in der Periode 2001 bis 2005 weiter abgenommen hat, wäre näher zu untersuchen.

6.4. Kategorien von Kursangeboten

Die Kursangebote praktisch aller Kantone lassen sich in die folgenden Kategorien aufteilen:

6.4.1. Basiskurse

Basiskurse finden zu Beginn der Arbeitslosigkeit statt. In ihnen wird über die wichtigsten Vorschriften des Arbeitslosenversicherungsgesetzes und über die arbeitsmarktlichen Massnahmen orientiert. Zusätzlich werden einige grundlegende Hinweise und Ratschläge gegeben, die für die Stellenbewerbung wichtig sind. Grundsätzlich haben alle Stellensuchenden einen Basiskurs zu besuchen, sofern sie während der Kündigungsfrist oder zu Beginn einer früheren Arbeitslosigkeit nicht bereits an einer ähnlichen Veranstaltung teilgenommen haben. Damit auf die spezifischen Bedürfnisse und Möglichkeiten einzelner Betroffenengruppen (z.B. Fremdsprachige, Ältere, Jüngere, Kaderleute) Rücksicht genommen werden kann, hat sich bewährt, Basiskurse zielgruppenorientiert durchzuführen.

6.4.2. Fachkurse

In vielen Fällen ist Arbeitslosigkeit auf lückenhafte, einseitige oder veraltete Branchen- und Berufskenntnisse oder auf das Nichtbeherrschen bestimmter Arbeitstechniken und Hilfsmittel zurückzuführen. Fachkurse versuchen, derartige Defizite zu beheben oder zumindest zu reduzieren. Häufig geht es dabei um Sprach- und Informatikkenntnisse.

6.4.3. Persönlichkeitsorientierte Kurse

In persönlichkeitsorientierten Kursen wird an Problemen gearbeitet, an denen die Stellensuche trotz bester Berufsbildung und –erfahrung scheitern kann. Angesprochen werden unter anderem: - negative Auswirkungen der eigenen Arbeitslosigkeit auf das psychische und physische Wohlergehen; - die Unfähigkeit, seine eigene Situation und seine Arbeitsmarktchancen objektiv zu beurteilen und allenfalls eine grundlegende Umorientierung wie eine Umschulung zu erwägen; - mangelhafte Schlüsselqualifikationen (z.B. Kommunikationsfähigkeit, Teamfähigkeit, Verhaltensweisen gegenüber Kunden und Vorgesetzten). Persönlichkeitsorientierte Kurse helfen den Betroffenen vor allem dann, wenn sie zielgruppenorientiert durchgeführt werden.

6.4.4. Kurse zur Vermittlung von Grundqualifikationen

Unter Grundqualifikationen werden elementare Kenntnisse in der Landessprache, im Rechnen, im Planlesen, in der Staats- und Rechtskunde und in anderen Wissensbereichen verstanden, über die jemand, der in der Schweiz die Schule besucht hat, normalerweise verfügt. Bei vielen aus anderen Kulturkreisen zugezogene Ausländer/innen ist dies jedoch nicht der Fall und sie haben wegen dieser Defizite nach einem Stellenverlust oft wenig

Chancen wieder eine Arbeit zu finden. Da viele dieser Menschen bildungsunfähig sind, können die fehlenden Kenntnisse nicht einfach schulmässig vermittelt werden. Die Wissensvermittlung erfolgt daher in der Regel im Rahmen von Beschäftigungsmassnahmen. Diese ermöglichen es den Programmteilnehmenden, die neu erworbenen oder verbesserten Grundqualifikationen rasch praktisch anzuwenden und einzuüben. Zielgruppenorientierte Beschäftigungsprogramme sind dazu besonders geeignet. Persönlichkeitsorientierte Kurse und die Vermittlung von Grundqualifikationen werden häufig miteinander kombiniert und mit Beschäftigungsmassnahmen verbunden. Die Grenzen zwischen Beschäftigungs- und Bildungsmassnahmen sind fließend geworden.

6.5. Lohnen sich arbeitsmarktliche Massnahmen?

Für arbeitsmarktliche Massnahmen wendet die Arbeitslosenversicherung pro Jahr rund 500 Millionen Franken auf. Dies entspricht rund 14 Prozent des Totals aller Taggeldzahlungen. Die arbeitsmarktlichen Massnahmen kosten rund 40 Prozent mehr als die RAV und die LAM-Stellen zusammen¹⁶. Bei derart hohen Kosten drängt sich die Frage auf, ob sich arbeitsmarktliche Massnahmen lohnen - ob damit ein Ertrag erzielt wird, der die hohen Aufwendungen rechtfertigt. Der Bundesrat beschloss daher bereits im November 1996, die wichtigsten arbeitsmarktlichen Massnahmen periodisch wissenschaftlich evaluieren zu lassen.

Eine erste Evaluationsrunde fand zwischen 1998 und 2000 statt. Die Ergebnisse¹⁷ waren widersprüchlich; je nach Evaluatorenteam und angewandter Methode ergaben sich für die gleichen Massnahmen positive oder negative Ergebnisse. Insgesamt warfen die Evaluationsergebnisse ein eher ungünstiges Licht auf die arbeitsmarktlichen Massnahmen.

Die Widersprüchlichkeit der Resultate darf nicht den Evaluatoren und ihrer Unfähigkeit angekreidet werden, sondern ist auf schwer lösbare methodische Probleme zurückzuführen. Evaluationsstudien mit hieb- und stichfesten, eindeutigen Resultaten sind daher auch im Ausland praktisch noch nie gelungen¹⁸.

Aus folgenden zwei Gründen dürfte der Nutzen arbeitsmarktlicher Massnahmen in der ersten Evaluationsrunde systematisch unterschätzt worden sein:

- In den Kosten/Nutzen-Vergleich wurden sämtliche Kosten einbezogen. Vom Nutzen konnte jedoch nur jener Teil berücksichtigt werden, der im ersten Jahr nach Absolvierung einer arbeitsmarktlichen Massnahme entstand.
- Um den Nutzen einer arbeitsmarktlichen Massnahme ermitteln zu können, braucht es eine Vergleichsgruppe. Diese muss aus Personen bestehen, die sich von den an der betreffenden Massnahme Teilnehmenden nur durch ihre Nichtteilnahme unterscheiden. Aufgrund statistisch erfassbarer Merkmale (z.B. Alter, Geschlecht) lässt sich eine Vergleichsgruppe relativ leicht bilden. Die Arbeitsmarktchancen eines Individuums hängen allerdings entscheidend auch von nicht messbaren „weichen“ Merkmalen (z.B. Eigeninitiative, Motivation) ab, die bei der Bildung von Vergleichsgruppen in der Regel

¹⁶ Durchschnittswerte der Jahre 1999 bis 2004.

¹⁷ Vgl. Monica Curti und Boris Zürcher, „Die gesamtschweizerische Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik“ in „Die Volkswirtschaft, Magazin für Wirtschaftspolitik“ 4-2000 / Raphael Lalive d'Epinau und Josef Zweimüller, „Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik: Arbeitsmarktpolitische Massnahmen und Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung“, SECO Publikation, Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 6, Bern 2000 / Michael Gerfin und Michael Lechner, „Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik; Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen.“, SECO Publikation, Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 10, Bern 2000. / Bauer, Baumann, Künzi, „Evaluation der Regelung des Zwischenverdienstes in der Schweiz“, SECO Publikation zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 1, Bern 1999.

¹⁸ Vgl. Marco Caliendo und Viktor Steiner, „Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland; Bestandesaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse“; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Diskussionspapier Nr. 515, Berlin, Oktober 2005

nicht berücksichtigt werden können. Es ist anzunehmen, dass die RAV vor allem Personen arbeitsmarktlichen Massnahmen zuweist, die überdurchschnittlich viele negativ wirkende „weiche“ Merkmale aufweisen. Wegen dieser Selektionsverzerrung ist nicht auszuschliessen, dass Evaluationsstudien den Nutzen arbeitsmarktlicher Massnahmen systematisch unterschätzen.

Voraussichtlich im Spätherbst 2006 werden die Resultate einer zweiten Evaluationsrunde veröffentlicht.

Trotz der vielen Vorbehalte und Unklarheiten lässt aus den bisherigen Evaluationsstudien eine Schlussfolgerung ziehen; es gibt keine arbeitsmarktlichen Massnahmen, die generell „nützlich“ oder „unnützlich“ sind. Welchen Nutzen eine arbeitsmarktliche Massnahme stiftet, hängt in erster Linie davon ab, ob sie einem arbeitsmarktlichen Bedürfnis entspricht. Ausschlaggebend ist auch, dass die richtigen Personen daran teilnehmen. Der Nutzen, den eine arbeitsmarktliche Massnahme stiftet, hängt daher entscheidend von der Qualität der Arbeit der LAM-Stelle und der RAV ab. Bestellt die LAM-Stelle unzweckmässige, keinem Bedürfnis entsprechende Massnahmen und weisen die RAV Personen in für sie ungeeignete Massnahmen, dann verursacht auch eine von bestens qualifizierten und topmotivierten Fachpersonen organisierte Massnahme mehr Kosten als Nutzen. Die Wirkung arbeitsmarktlicher Massnahmen hängt auf Gedeih und Verderben von den RAV ab – und umgekehrt¹⁹.

7. Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV) – vom Amateur-Club zur Champions League²⁰

7.1. Fulminanter Start

Aufgrund der AVIG-Revision von 1995 waren die Kantone ab anfangs 1997 verpflichtet, RAV zu betreiben. Die Arbeitslosenversicherung übernahm jedoch bereits im Jahre 1996 sämtliche Kosten regionaler Arbeitsvermittlungszentren (vgl. 2.3.). Von dieser Möglichkeit wurde in verschiedenen Kantonen Gebrauch gemacht; vor allem dort, wo die öffentliche Arbeitsvermittlung bereits regionalisiert war (z.B. im Kanton Tessin) oder dort, wo grössere Städte über leistungsfähige und professionelle Gemeindearbeitsämter verfügten, die mit wenig Änderungen zu RAVs werden konnten. Im Mai 1996 hatten bereits 67 RAV den Betrieb aufgenommen; Ende 1996 waren es 125 und Ende 1997 150. Innerhalb nur eines Jahres mussten für die RAV gesamtschweizerisch rund 2'500 Mitarbeitende – darunter 150 RAV-Leiterinnen und –Leiter und rund 1'600 RAV-Personalberatende – rekrutiert und auf ihre neuartige Arbeit vorbereitet werden. Das SECO und der Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA, vgl. 7.6.2.) führten für sie insgesamt vierwöchige Einführungskurse durch, die mit einer Prüfung und einem Zertifikat abgeschlossen wurden.

7.2. Flexible Anpassung an Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt

Unmittelbar nach dem fulminanten Start der RAV begannen die Stellensuchendenzahlen wieder zu sinken. Dies erleichterte den Aufbau und die Konsolidierung der RAV erheblich. Um das 1997 und 1998 noch viel zu hohe Betreuungsverhältnis „Stellensuchende pro RAV-Personalberater/in“ auf ein erträgliches Mass zu senken, genügte es, den Personalbestand

¹⁹ Nach einer im Jahre 2000 veröffentlichten Studie liessen sich damals 20 bis 30 Prozent der zwischen den RAV verschiedener Kantone bestehenden Wirkungsunterschiede auf den unterschiedlichen Einsatz arbeitsmarktlicher Massnahmen zurückführen. Vgl. Marcel Egger und Thomas Studer, „Evaluation von Arbeitsmarktmassnahmen; erhebliche Verbesserungen möglich“, in PANORAMA 6/2000.

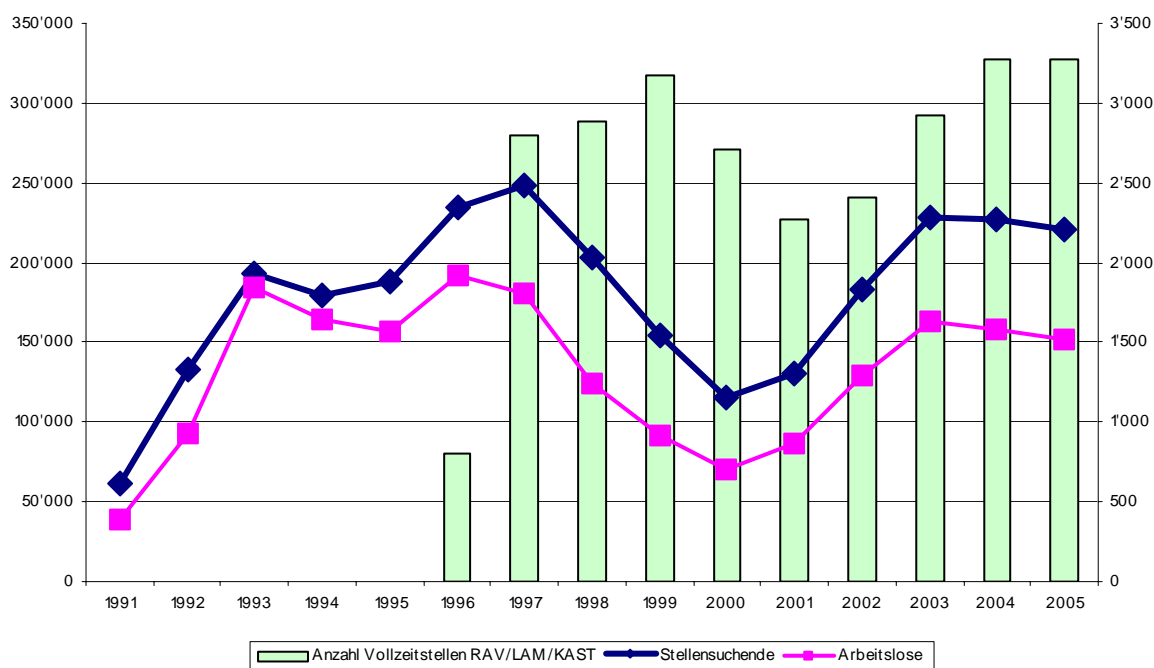
²⁰ „Vom Amateur-Club zur Champions League“ war der Titel eines Kurzreferats, das der Direktor für Arbeit des SECO, Jean-Luc Nordmann, am 5. April 2006 am Personaldienstleister-Kongress „PersonalSwiss“ in Zürich gehalten hat

etwas weniger absinken zu lassen als es angesichts der sinkenden Stellensuchendenzahlen sonst möglich gewesen wäre (vgl. Tabelle 2).

Zwischen 2001 und 2004 ist die Zahl der Stellensuchenden wieder um 76 Prozent gestiegen; jene der RAV-Mitarbeitenden jedoch nur um 44 Prozent. Diese Zurückhaltung beim Wiederaufbau von RAV-Kapazitäten dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, dass die RAV nach 2001 vermehrt dazu übergegangen sind, Aufgaben an Anbieter arbeitsmarktlicher Massnahmen zu delegieren statt sie selbst wahrzunehmen. Dafür spricht, dass die Kosten der arbeitsmarktlichen Massnahmen zwischen 2001 und 2004 um 112 Prozent gestiegen sind (vgl. Tabelle 1, Zeile d), jene der RAV jedoch nur um 40 Prozent (vgl. Tabelle 2, Zeile e).

Die „Organisation RAV“ hat sich flexibel den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt angepasst. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die RAV in den Jahren vor 2001 noch in einer Aufbau- und Konsolidierungsphase befanden und die Kapazitäten daher damals nicht proportional zur Stellensuchendenzahl abgebaut werden konnten.

Tabelle 2
Entwicklung der Stellensuchenden, Arbeitslosen sowie der Vollzeitstellen



Quelle: SECO

7.3. Von der inputorientierten zur wirkungsorientierten Steuerung

Die Arbeitslosenversicherung trägt zwar sämtliche Kosten der RAV, die kostenverursachenden Entscheide werden jedoch nicht von ihr, sondern von den Kantonen gefällt. Die Arbeitslosenversicherung braucht daher Steuerungsmöglichkeiten, mit denen sie die kantonalen Entscheide so beeinflussen kann, dass sich ein ihren Zielsetzungen entsprechender Mitteleinsatz ergibt.

7.3.1. 1997 – 1999: Inputorientierte Steuerung

In den ersten Jahren versuchte das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) die kantonalen Entscheide mit einer Vielzahl von Kreisschreiben zu steuern. In diesen wurde detailliert festgehalten, für welche Zwecke die Arbeitslosenversicherung welche Inputs finanziert. So wurde beispielsweise festgehalten, dass eine Region mindestens 1'000 Stellensuchenden oder 50 bis 70'000 Einwohner aufweisen müsse, damit für sie ein RAV eröffnet werden dürfe. Auf eine RAV-Beraterstelle mussten mindestens 75 Stellensuchende entfallen – es durften aber nicht mehr als 150 sein. Ebenfalls vorgegeben war, auf wie viele RAV-Personalberater und –beraterinnen eine RAV-Leiterperson, eine administrative Hilfskraft oder eine Informatikfachperson angestellt werden darf. In den Leistungsaufträgen, die das SECO den Kantonen erteilte, wurden die von den RAV zu erbringenden Leistungen detailliert umschrieben. Mit jeder/m Versicherten mussten beispielsweise mindestens zwei Beratungsgespräche pro Monat geführt werden; bei Versicherten, die an einer arbeitsmarktlichen Massnahme teilnahmen oder einen Zwischenverdienst leisteten, genügte ein monatliches Gespräch. Die Arbeitslosenversicherung finanzierte alle Betriebskosten, sofern die einzelnen Aufwendungen die vom Bund detailliert vorgegebenen Kriterien erfüllten und daher “anrechenbar“ waren.

Das dichte Netz von Vorschriften und Vorgaben war für Bund und Kantone administrativ sehr aufwändig und führte häufig zu Meinungsverschiedenheiten. Trotz der vielen in den Steuerungsmechanismus einbezogenen Kontroll- und Steuerungsgrössen konnten Fehlentwicklungen nicht verhindert werden; sie blieben oft lange unerkannt, da die mit den Inputs erzielten Wirkungen nicht systematisch erfasst wurden. Bereits 1998 wurde daher damit begonnen, weniger einengende und den Kantonen mehr Entscheidungsspielraum lassende Steuerungsmechanismen zu entwickeln.

7.3.2. ab 2000: Wirkungsorientierte Steuerung

Ein vom SECO beauftragtes Beraterteam schlug 1999 einen radikalen Wechsel vor. Es empfahl²¹, den AVIG-Vollzug künftig nicht mehr mit detaillierten Inputvorgaben zu steuern, sondern den Kantonen als Zielgrösse eine Wirkung vorzugeben und es dann so weit wie möglich ihnen zu überlassen, wie sie diese erreichen wollen. Das Beraterteam stützte sich dabei auf eine von ihm zwischen Sommer 1997 und Sommer 1998 durchgeführte Untersuchung²². Diese hatte aufgezeigt, dass zwischen den am wirksamsten eingliedernden RAV und den unwirksamsten grosse Differenzen bestehen. Selbst unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Rahmenbedingungen (z.B. von Region zu Region unterschiedliche Wirtschaftsstruktur und Beschäftigungslage) hätten sich für die Arbeitslosenversicherungen Entlastungen von jährlich bis zu einer Milliarde Franken (d.h. bis zu 20 Prozent der gesamten Taggeldzahlungen) ergeben, wenn die am wenigsten wirksamen RAV so erfolgreich gearbeitet hätten wie die besten. Die Grundlagenarbeiten des Beraterteams sind dann zu folgendem, im wesentlichen auch heute noch gültigem Steuerungsverfahren weiter entwickelt worden (vgl. 7.3.3. und 7.3.4.).

²¹ Vgl. Carlo Imboden, Marcel Egger, Kurt Baumann, Carlos Lenz, „Leistungsauftrag und Anreizmechanismen für die RAV“, BWA-Schriftenreihe, Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 17, Bern 1999

²² Vgl. Carlo Imboden, Marcel Egger, Kurt Baumann, Carlos Lenz, „RAV-Evaluationsstudie – Schlussbericht“, BWA-Schriftenreihe Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 14“, Bern 1999

7.3.3. Wirkungsmessung

Tabelle 3

Verfahren zur Messung der von exogenen Faktoren noch unbereinigten Wirksamkeit eines RAV

Wirkung	Indikator	Gewicht
1. Rasche Wiedereingliederung	Durchschnittliche Anzahl der Taggeld-Bezugstage der Versicherten, die sich beim RAV und bei ihrer Arbeitslosenkasse abmelden.	0,50
2. Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden/senken	Anzahl Versicherte, die die Schwelle zur Langzeitarbeitslosigkeit (d.h. seit einem Jahr arbeitslos) überschreiten dividiert durch die Anzahl Versicherten, die 13 Monate früher erstmals oder erneut Anspruch auf Taggeldzahlungen erhoben hatten, d.h. für die damals eine neue Rahmenfrist für den Leistungsbezug eröffnet worden ist.	0,20
3. Aussteuerungen vermeiden/senken	Anzahl Aussteuerungen aus der Arbeitslosenversicherung dividiert durch die Anzahl Versicherte, die zwei Jahre früher erstmals oder erneut Anspruch auf Taggeldzahlungen erhoben hatten, d.h. für die damals eine neue Rahmenfrist für den Leistungsbezug eröffnet worden ist.	0,20
4. Nachhaltige Wiedereingliederung	Anzahl Wiederanmeldungen innerhalb von vier Monaten nach der Abmeldung, dividiert durch die Zahl der Versicherten, die in dieser Zeit abgemeldet worden sind.	0,10
Gesamtwirkung		1,00

Tabelle 3 zeigt, wie die von den RAV, der LAM-Stelle und der Amtsstelle (KAST) eines Kantons erzielten Wirkungen gemessen werden. Die so gemessene Wirkung hängt allerdings nicht nur von den Leistungen der RAV ab, sondern ebenfalls von den Rahmenbedingungen, unter denen sie erbracht werden müssen. Ein RAV in einer wirtschaftlich prosperierenden Region kann mit weniger Anstrengungen gute Wirkungsindikatoren erzielen als eines in einer strukturschwachen Region mit relativ vielen schwer vermittelbaren Stellensuchenden. Rund 50 Prozent der Wirkungsunterschiede, die 1997/1998 zwischen den wirksamsten und den am wenigsten wirksamen RAV der Schweiz festgestellt werden konnten, waren auf derartige exogene, von RAV nicht beeinflussbare Einflüsse zurück zu führen²³. Um die von den einzelnen RAV erzielten Wirkungen miteinander vergleichen zu können, müssen daher die exogenen Einflüsse rechnerisch neutralisiert werden. Zu diesem Zweck wurde ein ökonometrisches Modell entwickelt, das anhand von wirkungsfördernden und wirkungshemmenden Rahmenbedingungen (z.B. über/unterdurchschnittlicher Ausländeranteil, über/unterdurchschnittliche Arbeitslosenquote) für jede der oben tabellierten vier Wirkungen Korrekturfaktoren berechnet. Mit diesen lassen sich „korrigierte“, d.h. von exogenen Einflüssen bereinigte, Wirkungsindikatoren berechnen.

Die rohen und die korrigierten kantonalen Wirkungsindikatoren werden jährlich publiziert. Zudem wird jeder Kanton vierteljährlich über den neusten Stand seines rohen Wirkungsindikators informiert, damit er auf Wirkungsverschlechterung rasch reagieren kann.

7.3.4. Wirkungsorientierte „Vereinbarung RAV/LAM/Amtsstelle 2000“

Am 1. Januar 2000 traten erstmals wirkungsorientierte Leistungsvereinbarungen in Kraft. Sie trugen die Unterschriften des Vorstehers des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements und der jeweiligen Kantonsregierung. Die „Vereinbarungen RAV/LAM/Amtsstelle 2000“ galten für die Jahre 2000, 2001 und 2002. Sie beschrieben die Wirkungsmessung und das Bonus/Malus-System, nennen im Detail die von den Kantonen im RAV/LAM/Amtsstellen-Bereich zu erfüllenden Aufgaben und listeten die Gegenleistungen des SECO auf.

²³ Vgl. Fussnote 22.

Obwohl die Vereinbarung 2000 und ihre Nachfolgerinnen eine Kündigungsklausel aufweisen, können die Kantone nicht frei über Teilnahme oder Nichtteilnahme entscheiden. Ein Kanton, der die Vereinbarung nicht unterzeichnet oder später wieder kündigt, würde ihr per Verfügung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements zwangsweise ganz oder teilweise unterstellt. Derartige Unterstellungsverfügungen sind dank des partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Bund und Kantonen bisher allerdings nie nötig geworden.

Auf den 1. Januar 2003 ist eine zweite, für die Jahre 2003, 2004 und 2005 geltende wirkungsorientierte Leistungsvereinbarung in Kraft getreten. Sie sieht kein Bonus/Malus-System mehr vor. Auch die dritte, ab anfangs 2006 geltende Vereinbarung verzichtet darauf.

7.3.5. Bonus / Malus-System – eingeführt und wieder aufgegeben

In den Jahren 2000, 2001 und 2002 erhielten Kantone, deren korrigierte Gesamtwirkungsindikatoren zwischen 2 und 5 Prozent über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt lagen, von der Arbeitslosenversicherung einen Bonus; statt nur 100 Prozent der Vollzugskosten wurden ihnen 102 Prozent gutgeschrieben. Lag der Wirkungsindikator mehr als 5 Prozent über dem Landesmittel, betrug der Bonuszuschlag 5 Prozent. Für die Jahre 2001 und 2002 erhielten auch jene drei Kantone, die sich gegenüber dem Vorjahr am stärksten (jedoch mindestens um 3 Prozentpunkte) verbessert hatten, einen (allenfalls zusätzlichen) Bonus von 2 Prozent, sofern sie nicht bereits in der 5%-Bonuszone lagen. Mit dieser „Wirkungssteigerungsprämie“ wurden die nur „mittelmässigen“ Kantone angespornt, „gut“ zu werden - und die „guten“ noch besser.

Bei Kantonen, deren Gesamtwirkungsindex mehr als 5 Prozent unter dem Landesmittel lag, war vorgesehen, dass zunächst nach den Ursachen des schlechten Ergebnisses gesucht wird und mit dem SECO Verbesserungsmaßnahmen vereinbart werden. Erst wenn der Landesdurchschnitt auch im dritten Jahr um mehr als 5 Prozent unterschritten wird, wäre eine Malusbelastung fällig geworden; die Arbeitslosenversicherung hätte den betreffenden Kantonen nur 95 Prozent der Vollzugskosten vergütet. – Dazu ist es allerdings nie gekommen, da das Bonus/Malus System aufgehoben wurde, bevor zum ersten Mal Malusbelastungen hätten erfolgen können. Dass das Bonus/Malus-System nach nur drei Jahren wieder aufgegeben wurde, ist hauptsächlich auf Mängel der Wirkungsmessung zurückzuführen:

- a. Gemessen werden nur Wirkungen, die taggeldbeziehende Personen betreffen, d.h. Menschen, die bereits arbeitslos sind (vgl. 7.3.3.). Damit bleibt ausgerechnet das unberücksichtigt, was für ein RAV erste Priorität haben muss; die Verhütung und Vermeidung von Arbeitslosigkeit.
- b. Gemessen wird nicht die absolute Wirkung der RAV, sondern nur das Ausmass, in dem diese über oder unter dem Landesdurchschnitt liegt. Es ist daher durchaus möglich, dass ein RAV in die Maluszone abgeleitet, obwohl seine Wirksamkeit effektiv zugenommen hat.
- c. Es ist nicht gelungen, aufzuzeigen, weshalb einzelne RAV einen überdurchschnittlichen Wirkungsindikator erreichen, andere aber deutlich unter dem Landesmittel bleiben. Es blieb daher unklar, wofür einzelne Kantone mit einem Bonus belohnt werden und was malusbedrohte Kantone falsch machen und verbessern sollten.
- d. Auch das ökonometrische Modell (vgl. 7.3.3.) weist einige Mängel²⁴ auf. Es wurde daher vor allem von jenen Kantonen vehement kritisiert, deren überdurchschnittliche „rohe“

²⁴ Vgl. dazu George Sheldon, „Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998 – 2003“, Studie im Auftrag der ALV-Aufsichtskommission, SECO-Publikation zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 14, Bern, September 2005, Seite 61.

Wirkung durch das ökonometrische Modell Jahr für Jahr in eine unterdurchschnittliche „korrigierte“ Wirkung verwandelt wurde. Da dieser „Verwandlungsprozess“ für Nichtfachleute unverständlich ist, blieb das ökonometrische Modell ein „Buch mit sieben Siegeln“.

Die Wirkungsmessung, das ökonometrische Modell und das darauf aufbauende Bonus/Malus-System konnten nie jene Qualität und jene breite Akzeptanz erreichen, die nötig ist, um neben Boni auch Mali verteilen zu können. Es war daher richtig die monetäre Ausgestaltung des Bonus/Malus-Systems durch eine nicht monetäre Regelung zu ersetzen. Die „rohen“ und die „korrigierten“ Wirkungsindikatoren werden aber weiterhin berechnet und publiziert. Sie sind für alle Beteiligten nach wie vor wichtige Orientierungsgrößen, lösen aber – da es nicht mehr um Geld geht - nicht mehr jene Widerstände und Emotionen aus, die sie vor 2003 geweckt hatten.

7.4. Einführung kantonalen Kostendächer

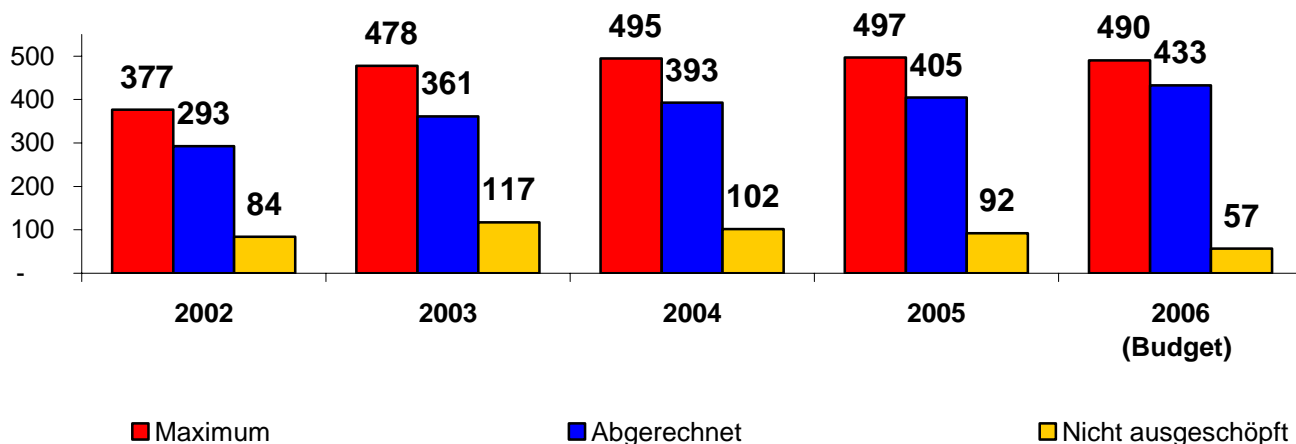
Bis Ende 2001 wurden die Kosten der RAV, der LAM-Stellen und der kantonalen Amtsstellen durch ein kompliziertes und eng gewobenes Netz von Verhältniszahlen und Schlüsselgrößen gesteuert (vgl. 7.3.1.). Auf anfangs 2002 wurde dieses administrativ aufwändige System grundlegend geändert. Jedem Kanton wurde ein für die RAV, die LAM-Stelle und die kantonale Amtsstelle (KAST) gemeinsam geltendes Kostendach zugeteilt. Dieses Kostendach entspricht der Summe, die sich aus der Multiplikation der durchschnittlichen Stellensuchendenzahl eines Kantons mit einem Faktor ergibt. Dieser Faktor sinkt mit zunehmender Stellensuchendenquote²⁵, da von „economies of scale“ ausgegangen wird, d.h. angenommen wird, dass der Betrieb eines RAV in Kantonen mit relativ vielen Stellensuchenden pro stellensuchende Person weniger kostet als in Kantonen mit tiefen Stellensuchendenquoten. Betriebskosten, die das Kostendach überschreiten, gehen grundsätzlich zu Lasten des Kantons. Innerhalb ihres Kostendaches können die Kantone nun weitgehend selbst entscheiden, wo und wie sie die Mittel einsetzen wollen und wie viel und welches Personal sie dafür einstellen wollen. Dank des Kostendachs konnten zahlreiche bisher beim SECO liegende Entscheide an die Kantone delegiert werden. Diese erhielten damit grössere Handlungsspielräume, mussten aber auch mehr Verantwortung übernehmen.

7.5. Sparsame Kantone

Die innerhalb des Kostendachs nicht ausgeschöpften Beträge verfallen Ende Jahr. Nach der finanzwissenschaftlichen Lehre wäre daher zu erwarten, dass jeder Kanton bestrebt ist, sein Kostendach möglichst auszuschöpfen. Einen Anreiz, zu Gunsten der Arbeitslosenversicherung zu sparen, hat er nämlich nicht. - Die Wirklichkeit sieht anders aus; die im Jahre 2002 eingeführten Kostendächer sind bisher nur zu etwa drei Vierteln ausgeschöpft worden (vgl. Tabelle 4).

²⁵ Bei einer Stellensuchendenquote von 2 % beträgt er Fr. 3'080.-, bei 4 % Fr. 2'510.- pro Jahr.

Entwicklung Vollzugskosten RAV/LAM/KAST 2002-2006 (in Mio.)



Quelle: SECO

Diese Sparsamkeit dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, dass die RAV, die LAM-Stellen und die kantonale Amtsstellen Teile von Kantonsverwaltungen sind. Für sie gelten daher grundsätzlich die gleichen Verhaltensregeln und Vorschriften wie für andere Verwaltungsabteilungen. Sie müssen auch dann durch das gleiche „finanzpolitische Nadelöhr“, wenn die von der Arbeitslosenversicherung zur Verfügung gestellten Mittel grosszügigere Lösungen ermöglichen. – Diese Sparsamkeit kann allerdings auch zum Problem werden, da sie die Wirksamkeit der RAV gefährdet. In den Jahren 2001 bis 2004, als die RAV wegen der stark steigenden Stellensuchendenzahlen dringend auf mehr Personal angewiesen waren, hat der Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements die Kantonsregierungen zwei Mal schriftlich aufgefordert, für die RAV nun endlich (von der Arbeitslosenversicherung finanziertes) zusätzliches Personal einzustellen.

7.6. Zentralstaatliche oder föderalistische Trägerschaft?

Die Errichtung und der Betrieb von RAV und der übrige AVIG-Vollzug sind Aufgaben, die vollständig über die Bundesebene finanziert werden. Es stellt sich daher die Grundsatzfrage, ob nicht auch der gesamte AVIG-Vollzug auf der Bundesebene konzentriert werden sollte, da ein effizienter Mitteleinsatz in einem föderalistischen Staat am besten gewährleistet ist, wenn das Prinzip „wer zahlt befiehlt“ gilt.

7.6.1. Zentralisierung bei einer Bundesanstalt

Eine am 16. März 1998 eingereichte Motion des früheren BIGA-Direktors Nationalrat Jean-Pierre Bonny setzte dieses Thema auf die Traktandenliste der Politik. Bonny schlug vor, den gesamten AVIG-Vollzug einer neu zu schaffenden öffentlich-rechtlichen Anstalt des Bundes zu übertragen. Davon erwartete er bedeutende Effizienzsteigerungen und Einsparungen.

Die Motion gab den gerade anlaufenden Bemühungen um einen effizienteren AVIG-Vollzug Auftrieb. Gründliche Abklärungen und Diskussionen führten dann aber klar zum Schluss, dass die wirkungsorientierten Steuerungsmechanismen (vgl. 7.3.2.-7.3.5.) bessere

Resultaten erwarten lassen als die Schaffung einer neuen Bundesanstalt. Zur Begründung wurde unter anderem darauf hingewiesen, dass eine in eine kantonale Verwaltung integrierte AVIG-Vollzugsstelle in der Regel einfach und unkompliziert mit andern arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch wichtigen Stellen (z.B. Wirtschaftsförderung, Regionalpolitik, Sozialhilfe) zusammenarbeiten könne, da diese Teile der gleichen Verwaltung sind oder eng mit dieser kooperieren. Einer Bundesanstalt würde diese „interinstitutionelle Zusammenarbeit“ schwerer fallen. Sie müsste zudem verschiedene Aufgaben selbst erledigen, die bei einem in eine Verwaltung integrierten AVIG-Vollzug ohne grossen Mehraufwand durch ohnehin vorhandene Spezialabteilungen erledigt werden können (z.B. Lohnwesen). Nationalrat Bonny liess sich davon überzeugen und zog seine Motion zurück.

Die Motion Bonny hat die Vorbereitung des neuen wirkungsorientierten Steuerungsmechanismus wesentlich intensiviert und beschleunigt. Sie hat die politischen Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die für die Einführung des neuen Steuerungsmechanismus notwendigen Gesetzesänderungen bereits mit der „technischen AVIG-Revision“ vom 23. Juni 2000 (Inkrafttreten anfangs 2001) realisiert werden konnten, d.h. dass damit nicht bis zur nächsten grösseren AVIG-Revision vom 22. März 2002 (Inkrafttreten 1.6.2003) zugewartet werden musste.

7.6.2. Dezentraler, föderalistischer Vollzug durch die Kantone

Die im AVIG-Vollzug eingeführte wirkungsorientierte Steuerung (vgl. 7.3.2.-7.3.5) ist auf einen föderalistischen Vollzug angewiesen. Nur wenn die Kantone über einen relativ grossen, nicht durch Bundesvorschriften eingeengten Handlungs- und Entscheidungsspielraum verfügen kann jene Vielfalt an Massnahmen und Lösungsansätzen entstehen, die es braucht, um zwischen wirksamen und weniger wirksamen Strategien auswählen zu können. Nur unter dieser Voraussetzung gibt es „Beste“, von denen die „Schlechteren“ etwas lernen und kopieren können. Der föderalistische Vollzug wirkt innovationsfördernd, da einzelne Kantone einfach und unkompliziert Erfahrungen mit neuartigen Angeboten und Verfahren sammeln können, die – wenn sie sich bewähren – von andern übernommen werden können.

Der auf 26 Kantone dezentralisierte AVIG-Vollzug ist auf einen engen Kontakt unter den Kantonen einerseits und zwischen der Kantons- und der Bundesebene andererseits angewiesen. In wichtigen Fragen müssen sich die Kantone auf gemeinsame Standpunkte einigen und Kompromisse schliessen um möglichst geschlossen mit dem Bund verhandeln zu können. Nur so kann sich die Kantons- gegenüber der Bundesebene jenen Einfluss sichern, der für die im AVIG-Vollzug zwischen Bund und Kantonen gelebte Partnerschaft nötig ist.

In Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen spielt der Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA)²⁶ eine wichtige „Scharnierfunktion“. Ihm gehören sämtliche für den AVIG-Vollzug zuständigen kantonalen Ämter und die Direktion für Arbeit des SECO an. Der VSAA koordiniert auf Amtsebene praktisch den gesamten kantonalen AVIG-Vollzug. Er entwickelt und organisiert Weiterbildungsmassnahmen für die Mitarbeitenden. Im Rahmen des VSAA werden jeweils durch eine Gruppe von Nachbarkantonen²⁷ praxisbezogene Untersuchungen zu spezifischen Arbeitsmarktproblemen (z.B. Jugendarbeitslosigkeit) durchgeführt und Konzepte für Massnahmen entwickelt. Der VSAA fördert mit Fachgruppen den interkantonalen Erfahrungsaustausch. Er hat den Überblick über das in den kantonalen Verwaltungen vorhandene Expertenwissen und kann daher auch kurzfristig fachkundige und

²⁶ Vgl. „www.vsaa.ch“

²⁷ Vgl. Observatoire Romande et Tessinois de l'Emploi (ORTE), www.observatoire-orte.ch / Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz Aargau Zug (AMOS) www.amosa.net

erfahrene Personen aus den Kantonen in Arbeitsgruppen des Bundes delegieren. Von dieser Möglichkeit macht das SECO häufig Gebrauch und gibt den Kantonen so Gelegenheit, praktisch von Beginn an an der Ausarbeitung von Vorschriften, Gesetzesentwürfen und andern für den kantonalen AVIG-Vollzug wichtigen Entscheiden mitzuwirken.

Der föderalistische AVIG-Vollzug hat allerdings auch einige Nachteile. Die RAV sind kantonale Institutionen, deren Verfügungen (z.B. Sanktionen) an kantonale Gerichte weiter gezogen werden können und deren Mitarbeitende nach kantonalem Personalrecht beschäftigt und besoldet werden. Die RAV sind in kantonale Verwaltungen integriert und unterstehen wie andere Verwaltungsbereiche kantonalen Amtsleitungen und Regierungen. Diese rechtlichen Rahmenbedingungen erschweren die Schaffung und den Betrieb interkantonal tätiger RAV und LAM-Stellen. Bisher sind derartige Lösungen daher selten. Nidwalden und Obwalden führen gemeinsam ein für beide Kantone zuständiges RAV. Das RAV in Laufen (BL) berät auch die Stellensuchenden nahe gelegener Solothurner Gemeinden. Die LAM-Stelle des Kantons St. Gallen ist auch für die beiden Appenzell zuständig.

7.7. Zusammenarbeit mit privaten Arbeitsvermittlern

7.7.1. beidseitiger Nutzen

Sowohl die RAV als auch die privaten Arbeitsvermittler vermitteln Erwerbsarbeit an Stellensuchende und unterstützen Arbeitgeber bei der Personalsuche. Eine Zusammenarbeit drängt sich daher auf und verspricht beiden Vorteile. Aufgrund einer zwischen dem SECO und dem Verband der Personaldienstleister Swisstaffing abgeschlossenen Vereinbarung²⁸ haben private Arbeitsvermittler seit 1997 über eine Internet-Datei Zugang zu den beim SECO gespeicherten Personendaten Stellensuchender, sofern sich diese schriftlich damit einverstanden erklärt haben. Die Stellensuchenden können dabei entscheiden, ob ihre Daten anonym oder mit Namen- und Adressangabe weiter gegeben werden dürfen. Private Arbeitsvermittler, die Zugang zu diesen Informationen wünschen, müssen gewisse Bedingungen erfüllen und sich beim SECO registrieren lassen.

Ein grosser Teil Zusammenarbeit läuft allerdings nicht über diese Internetdatenbank, sondern im Direktkontakt zwischen einzelnen RAV und einzelnen Arbeitsvermittlungsfirmen. In verschiedenen Kantonen übergeben die RAV-Personalberatenden den Stellensuchenden eine Liste mit Adressen privater Stellenvermittler und empfehlen ihnen, sich auch dort als Stellensuchende zu melden; ein Rat, dem viele folgen. Intensiv ist die Zusammenarbeit auch bei der Vermittlung von Zwischenverdienststellen. Bei nur befristeten Arbeitseinsätzen ziehen es zahlreiche Arbeitgeber vor, sich von einer Personalverleihfirma eine geeignete Person vermitteln zu lassen statt selbst jemanden einzustellen. Bei der Vermittlung von Zwischenverdiensten sind die RAV daher oft auf private Personalverleihfirmen angewiesen, da sie selbst keinen Personalverleih betreiben. In einigen Kantonen bestehen spezielle Vereinbarungen, die die über private Personalverleiher laufende Vermittlung von Zwischenverdienststellen regeln.

7.7.2. Partner – nicht Konkurrenten

Die staatlichen RAV und die privaten Arbeitsvermittler erbringen Dienstleistungen, die – zumindest auf den ersten Blick – beinahe identisch sind. Die Frage, ob die RAV nicht privatisiert werden könnten - ob sich ihre Aufgaben nicht an Private delegieren liessen -

²⁸ Publiziert im Internet unter www.admin.ch/avamsts

drängt sich daher auf²⁹. Wer sich eingehender mit den Aufgaben der RAV und der privaten Arbeitsvermittler befasst, kommt allerdings rasch zum Schluss, dass sich die Tätigkeiten und Zielsetzungen der beiden wesentlich voneinander unterscheiden:

- a. Ein privater Arbeitsvermittler interessiert sich vor allem für Stellensuchende, die den Anforderungsprofilen der Arbeitgeber möglichst entsprechen und die daher relativ rasch und ohne grossen Beratungs- und Betreuungsaufwand vermittelt werden können.
- b. Ein RAV muss seine Tätigkeit auf Stellensuchende konzentrieren, die auf dem Arbeitsmarkt zwar Chancen haben, ohne Unterstützung und allenfalls etwas Druck voraussichtlich aber dennoch lange arbeitslos bleiben oder gar ausgesteuert werden. Mit arbeitsmarktlichen Massnahmen muss ein RAV versuchen, die Qualifikationen und oft auch die Motivation Stellensuchender zu verbessern und so deren Arbeitsmarktchancen zu steigern.

Ein RAV hat sich somit vor allem für Stellensuchende einzusetzen, die für einen privaten Stellenvermittler uninteressant sind. Wenn sich beide auf ihre spezifischen Aufgaben und Zielsetzungen konzentrieren, konkurrenzieren sie sich nicht, sie können aber von einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit profitieren.

7.7.3. Nicht privatisierbare Kernaufgaben

Könnten die Kantone die Leistungen der RAV bei privaten Arbeitsvermittlern einkaufen und auf eigene RAV verzichten? Bei der Beantwortung dieser Frage muss man sich bewusst sein, dass ein RAV neben der Aufgabe, Stellensuchende zu beraten und zu vermitteln, auch zu kontrollieren hat, ob die Versicherten ihre Pflichten gegenüber der Arbeitslosenversicherung erfüllen (Stellenbemühungen, Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen etc.) Bei Pflichtverletzungen müssen die RAV Sanktionen verfügen, gegen die die Betroffenen Rekurs einlegen können. Dies sind heikle, hoheitliche Aufgaben, die aus rechtlichen Gründen von einer staatlichen Stelle wahrgenommen werden müssen. Eine vollständige Privatisierung der RAV ist daher unmöglich.

Grundsätzlich möglich wäre, den Aufgabenbereich „Beratung und Vermittlung“ zu privatisieren und den Bereich „Kontrolle und Sanktionierung“ einer staatlichen Stelle zu übertragen. Damit würde eine für die direkt Beteiligten oft schwierige Aufgabenkombination aufgelöst³⁰. Die Trennung der beiden Bereiche ist allerdings problematisch. Von einem an einem guten Verhältnis zu seinen Kunden (d.h. den Stellensuchenden) interessierten privaten Arbeitsvermittler kann nämlich nicht erwartet werden, dass er die staatliche „Kontroll- und Sanktionsbehörde“ über sanktionswürdige Verhaltensweisen seiner Kunden informiert. Die „Kontroll- und Sanktionsbehörde“ müsste daher selbst entsprechende Abklärungen vornehmen, d.h. bei Vermittlern und allenfalls auch bei Stellensuchenden stichprobenweise Prüfungen vornehmen. Der AVIG-Vollzug würde dadurch erheblich komplizierter. Aus Effizienzgründen, aber auch aus Rücksicht auf die

²⁹ Vgl. zur RAV-Privatisierungsfrage vgl. Nadja Widmer, „Privatisierung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren? – Möglichkeiten und Grenzen der Delegation von RAV-Aufgaben an Private“, Diplomarbeit an der Fachhochschule Nordwestschweiz, Aarau, 30. November 2004. Publiziert in Internet unter: „www.ag.ch/awa, Medien und Dokumente, Referate und Fachartikel“

³⁰ Vgl. Chantal Magnin, „Beratung und Kontrolle; Widersprüche in der staatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit“, Seismo Verlag, Zürich 2005. Man kann sich fragen, ob die in diesem Buch geforderte Trennung der Bereiche „Beratung und Vermittlung“ und „Kontrolle und Sanktionierung“ nicht auf einem falschen Verständnis darüber beruht, was Kontrollen und Sanktionen sind. Die im AVIG verankerten Sanktionen sollten nicht primär den Charakter von Strafen für vergangene Missetaten haben, sondern vor allem Massnahmen sein, mit denen das Verhalten Stellensuchender eingliederungsfördernd beeinflusst werden kann. Über Sanktionen sollte daher die gleiche Stelle - idealerweise die gleiche Person – entscheiden, die auch für andere eingliederungsfördernde Massnahmen zuständig ist, d.h. das RAV, bzw. der/die Personalberater/in..

Stellensuchenden, sollte daher auf die Trennung der Bereiche „Beratung und Vermittlung“ und „Kontrolle und Sanktionierung“ verzichtet werden. Beides sind Kernaufgaben der RAV.

7.7.4. RAV-Aufgaben, die Privaten übertragen werden können

Dass der Bereich „Beratung und Vermittlung“ nicht privatisiert werden kann, schliesst selbstverständlich nicht aus, dass sich private Arbeitsvermittler im Auftrage eines RAV um die arbeitsmarktliche Eingliederung einzelner Stellensuchender bemühen. Vor allem in besonders komplexen und anspruchsvollen Fällen dürfte der Beizug privater Fachleute sinnvoll sein. Auch im Bereich der arbeitsmarktlichen Massnahmen bietet sich privaten Personaldienstleistern ein grosses Betätigungsfeld. Das anfangs 2006 in Kraft getretene neue Finanzierungssystem (vgl. 6.2.2.) erleichtert die Übernahme solcher Aufgaben, da die Kantone nun auch Aufträge erteilen können, die das Erzielen von Gewinnen und die Bildung von Reserven ermöglichen.

7.8. Effizienzsteigerung um 22 Prozent

7.8.1. Einsparungen von einer Milliarde Franken

Eine im September 2005 abgeschlossene Studie von Professor George Sheldon³¹ (Universität Basel) zeigt, dass die absolute Effizienz der Gesamtheit aller RAV zwischen 1998 und 2003 um nicht weniger als 22 Prozent gestiegen ist. Dies bedeutet, dass die RAV Stellensuchende im Jahre 2003 um 22 Prozent schneller und nachhaltiger eingegliedert haben als 1998. Verbesserungen, die auf Veränderungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungslage und andere exogene Einflüsse zurückzuführen sind, wurden dabei rechnerisch neutralisiert. Dank der verbesserten Leistung der RAV konnte die Arbeitslosenversicherung im Jahre 2003 rund eine Milliarde Franken an Taggeldzahlungen einsparen, d.h. annähernd 20 Prozent Taggeldzahlungen, die ohne RAV hätten ausbezahlt werden müssen.

7.8.2. Zunehmender Abstand zwischen den Wirksamsten und den Unwirksamsten

Die Studie von Professor George Sheldon zeigt, dass das zwischen den RAV bestehende Effizienzgefälle zwischen 1998 und 2000 kontinuierlich grösser geworden ist und sich seither kaum mehr verändert hat. Das bereits 1997/98 aufgezeigte Effizienzsteigerungspotenzial (vgl. 7.3.2.) ist somit nicht kleiner, sondern grösser geworden. 1998 hätte sich die Effizienz des gesamten RAV-Systems um rund 10 Prozent steigern lassen, wenn es allen RAV gelungen wäre, zu den besten aufzuschliessen; im Jahre 2003 betrug dieser theoretisch mögliche Effizienzgewinn rund 17 Prozent. Die Studie zeigt auch, dass sich an der Effizienz-Rangordnung der RAV von Jahr zu Jahr wenig ändert. Verbesserungen scheinen einem bereits relativ guten RAV leichter zu fallen als einem mittelmässigen oder schlechten.

³¹ George Sheldon, „Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998 – 2003“, SECO-Publikation zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 14, Bern September 2005. Eine von Sheldon verfasste Zusammenfassung ist in der Zeitschrift „Die Volkswirtschaft“ 10-2005 publiziert worden.

7.8.3. Wie lässt sich das Effizienzgefälle reduzieren?

Um die Effizienz des RAV-Systems weiter zu steigern, drängen sich Massnahmen zur Verringerung des Effizienzgefälles auf. Einfach ist dies nicht. Für wirkungsmässig relativ schlechte oder nur mittelmässige RAV ist die Situation nämlich schwierig. Auch wenn sie von Jahr zu Jahr beachtliche Effizienzsteigerungen realisieren, diese aber unter dem schweizerischen Durchschnitt (d.h. zwischen 1998 und 2003 unter plus 22 Prozent) bleiben, gehören sie allen Anstrengungen zum Trotz weiterhin zu den Schlusslichtern. Sie stehen daher unter grossem Druck, überdurchschnittliche Effizienzsteigerungen zu realisieren, weil sie nur so rangmässig vorrücken können. Mit welchen Massnahmen dies erreichbar ist, kann ihnen allerdings niemand zuverlässig zu sagen³² - das müssen sie selbst herausfinden. Mit der Zuteilung eines „Vorbild-RAV“, das unter gleichen oder ähnlichen Rahmenbedingungen bessere Wirkungen erzielt, will man sie nun dabei unterstützen. Einem wirkungsmässig relativ schlechten und an Verbesserungsmöglichkeiten daher besonders interessierten RAV wird es so möglich, Kontakt zu einem mit ihm vergleichbaren Vorbild-RAV aufzunehmen. Es kann sich an Ort und Stelle inspirieren lassen und Anregungen für Verbesserungsmassnahmen mit nach Hause zu nehmen.

7.9. Wie wird ein RAV zu einem „Spitzen-RAV“ ?

7.9.1. Fachliche und menschliche Kompetenzen sind entscheidend

Ein systematischer Zusammenhang zwischen dem Einsatz arbeitsmarktlicher Instrumente (z.B. Beratungsgespräche, Stellenzuweisungen, Zuweisungen zu arbeitsmarktlichen Massnahmen, verfügte Sanktionen pro 100 Stellensuchende und Monat) und der von einem RAV erzielten Wirkung ist statistisch nicht nachweisbar³³. Es ist daher unmöglich, messbare Leistungsgrössen und Merkmale zu ermitteln, die für ein „Spitzen-RAV“, d.h. ein Höchstwirkungen erzielendes RAV, typisch sind und die daher auch von andern RAV angestrebt werden sollten. Die Wirkung eines RAV hängt nicht primär von messbaren Grössen ab, sondern von Eigenschaften der dort tätigen Personen – vor allem von den fachlichen und menschlichen Kompetenzen der Personalberatenden und der RAV-Leitung.

7.9.2. Konsequentes Verfolgen einer Eingliedererstrategie

Menschlich und fachlich qualifiziertes Personal, ein gutes und zielorientiertes Handeln förderndes Betriebsklima, fruchtbare Beziehungen zu Arbeitgebern und Stellensuchenden sind zwar wichtige Voraussetzungen, ohne die keine deutlich überdurchschnittliche Wirkung erzielt werden kann; sie allein reichen dazu aber nicht aus. Wer ein „Spitzen-RAV“ werden will, muss zusätzlich eine konsequente Eingliedererstrategie verfolgen. Diese Strategie ist bereits in der 1999 publizierte RAV-Evaluationsstudie³⁴ umschrieben worden und hat sich seither bewährt. Diese Strategie lässt sich – stark vereinfacht – wie folgt umschreiben:

- a. Einziges Ziel und einzige Aufgabe eines RAV ist die rasche und nachhaltige arbeitsmarktliche Eingliederung Stellensuchender. Das RAV muss sich konsequent auf Massnahmen konzentrieren, die auf dieses Ziel ausgerichtet sind. Wichtig sind Abklärungen und Triagemassnahmen, die es erlauben, möglichst rasch erfolgversprechende Massnahmen einzuleiten,

³² Vgl. die in Fussnote 30 erwähnte Studie, Seite 62.

³³ Vgl. die in Fussnote 30 erwähnte Studie, Seite 62

³⁴ Vgl. die in Fussnote 21 erwähnte Studie, Seite 45 ff.

- b. Hauptaufgabe eines RAV ist nicht die Arbeitsvermittlung, sondern die Befähigung und Motivation Stellensuchender, selbst erfolgversprechend Stellen zu suchen. Wer selbst zur Stellensuche imstande ist, wird vom RAV nicht vermittelt, sondern auf Informationsmöglichkeiten über offene Stellen, auf private Stellenvermittler und bei spezifischen Problemen allenfalls auf Beratungsstellen aufmerksam gemacht. – Durch das RAV vermittelt werden grundsätzlich nur Stellensuchende, die dazu auch nach Besuch eines Stellenbewerbungskurses und allenfalls weiterer Qualifizierungsmassnahmen nicht imstande sind. Begründete Ausnahmen bestätigen die Regel.
- c. Ein RAV muss die Persönlichkeit und die Arbeitsmarktchancen eines Stellensuchenden rasch intuitiv beurteilen können. Seine Personalberatenden müssen Einfühlungsvermögen besitzen und eine natürliche Autorität ausstrahlen, die ihnen bei den Stellensuchenden Anerkennung und Akzeptanz verschafft – auch wenn unangenehme und unter Umständen einschneidende Entscheide gefällt werden müssen.
- d. Ein RAV macht nur das selbst, was es besser kann als andere öffentliche oder private Stellen. Aufgaben, die spezifisches Fachwissen und entsprechende Erfahrung erfordern, werden so weit wie möglich dafür spezialisierten Institutionen übertragen. Die Verantwortung bleibt beim RAV.
- e. Ein RAV arbeitet mit andern Institutionen zusammen („Interinstitutionelle Zusammenarbeit“). Schwierigkeiten bei der Stellensuche sind häufig auf Probleme zurückzuführen, die mit der beruflichen Qualifikation und dem Stellensuchverhalten der betreffenden Person wenig zu tun haben und deren Lösung daher nicht in die Zuständigkeit des RAV fällt. Ein RAV versucht, derartige Probleme gemeinsam mit den entsprechenden Spezialinstitutionen zu lösen, sofern es sich dabei um Probleme handelt, die die Eingliederung dieser Menschen in den Arbeitsmarkt erschweren.
- f. Ein RAV und seine Personalberatenden sind arbeitgeber- und wirtschaftsorientiert. Sie kennen die Personalbedürfnisse der Arbeitgeber ihrer Region und die Anforderungen, die in deren Betrieben an die Arbeitnehmenden gestellt werden. Dazu sind persönliche Kontakte zu Arbeitgeberfirmen erforderlich. Ein intensiver, persönlicher und partnerschaftlicher Kontakt zu einigen wenigen Personalchefs und Firmenleitern nützt dabei mehr als ein nur oberflächlicher (allenfalls nur schriftlicher) zu vielen. Einem RAV, das die Arbeitsbereiche der RAV-Personalberatenden nach Branchen und Berufen aufteilt, fällt dies leichter.
- g. Das RAV fördert und unterstützt – last but not least – sein Personal mit Weiterbildung, Coaching, Anerkennung, Unterstützung in belastenden und bedrohlichen Situation und anderen Massnahmen. Die fachlichen und menschlichen Anforderungen an die RAV-Mitarbeitenden - vor allen an die RAV-Personalberatenden und die RAV-Leitungspersonen – sind sehr hoch. Massnahmen zu deren Förderung und Entlastung muss daher ein hoher Stellenwert zukommen.

Die mit den obigen Punkten skizzierte Strategie darf nicht allein Sache der RAV sein, sondern muss von den kantonalen Amtsleitungen und den diesen vorgesetzten Kantonsregierungen ausgehen und von den LAM-Stellen und den wichtigsten Partnern der RAV mitgetragen und mitgefördert werden.

7.10. Weiter auf Erfolgskurs

In den letzten Jahren sind auf Bundes-, Kantons- und RAV-Ebene zahlreiche Massnahmen getroffen oder eingeleitet worden, die der oben skizzierten Eingliedererstrategie entsprechen und die daher weitere Effizienzgewinne erwarten lassen:

7.10.1. Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ)

Die Voraussetzungen für eine „interinstitutionelle Zusammenarbeit“ zwischen den RAV und andern Stellen, die Menschen in den Arbeitsmarkt eingliedern (Invalidenversicherung, Sozialhilfebehörden u.s.w.) sind wesentlich verbessert worden. Im September 2001 haben sich die Konferenzen der kantonalen Sozialdirektoren und der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren verpflichtet, die interinstitutionelle Zusammenarbeit zu fördern. Ebenfalls 2001 wurden in fast allen Kantonen von der Arbeitslosenversicherung finanzierte Pilotversuche mit Zusammenarbeitsmodellen gestartet, von denen einige inzwischen fest institutionalisiert worden sind. Mit der am 1. Januar 2003 in Kraft getretenen AVIG-Revision vom 22. März 2002 wurden die Rechtsgrundlagen geschaffen, die es den an einer interinstitutionellen Zusammenarbeit beteiligten Sozialversicherungen erlauben, die dazu notwendigen Personendaten auszutauschen. Anfangs 2006 startete das Projekt IIZ-MAMAC (MAMAC = Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments im Rahmen des Case-Managements). Dieses strebt für Personen mit komplexen Mehrfachproblematiken ein gemeinsames Vorgehen zur Abklärung der Arbeitsfähigkeit und der Arbeitsmarktfähigkeit an.

7.10.2. Gezielte Aus- und Weiterbildung

Die Ausbildungsangebote für RAV-Personalberatende und andere Mitarbeitende werden im Rahmen des Verbandes Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA, vgl. 7.6.2.) stetig ausgebaut und verbessert. Alle RAV-Personalberatenden sind verpflichtet, an einer Fachhochschule oder andern Bildungsinstitution den speziell für RAV-Personalberatende entwickelten eidgenössischen Fachausweis für Personalberatung zu erwerben, sofern sie nicht bereits über eine mindestens gleichwertige Ausbildung verfügen. Sie werden dabei vom Arbeitgeber unterstützt.

7.10.3. Ein immer leistungsfähigeres Informationssystem

Die RAV verfügen mit der Datenbank AVAM (Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik) über ein informatikunterstütztes Informationsmittel, das rasch, aktuell und branchen- und berufsbezogen über die Arbeitsmarktlage, die offenen Stellen, die Zielsetzungen und Anforderungen arbeitsmarktlicher Massnahmen und die dort noch freien Plätze informiert. AVAM sichert dem AVIG-Vollzug eine hohe Datenqualität. Mit dem zur Zeit laufenden Ausbau wird die Leistungsfähigkeit des Systems weiter verbessert. Nach einer deutschen Untersuchung³⁵ ist die in der Schweiz wesentlich höhere Datenqualität einer der Hauptgründe, weshalb die wirkungsorientierte Steuerung der Arbeitsvermittlung in der Schweiz funktioniert, für Deutschland aber kaum in Frage kommt.

³⁵ Vgl. Christoph Hilbert, „Performancemessung und Anreize in der regionalen Arbeitsvermittlung: Der Schweizer Ansatz und eine Modellrechnung für Deutschland“, Diskussionspapier SP I 2004-109 des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin September 2004. Als zweiten Hauptgrund nennt Hilbert den Umstand, dass ein schweizerisches RAV nur eine Aufgabe habe – die Eingliederung Stellensuchender in den Arbeitsmarkt –, während ein deutsches Arbeitsamt daneben noch verschiedene andere Aufgaben erfülle. Diese Aufgabenvielfalt verunmögliche eine aufgabenspezifische Wirkungsmessung.

8. Schlussbemerkungen

Aus dem, was vor 10 Jahren begonnen hat, ist zweifellos etwas sehr Erfolgreiches geworden. Die RAV und der damals grundlegend erneuerte Bereich der arbeitsmarktlichen Massnahmen haben die Wirksamkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung erheblich verbessert. Die Voraussetzungen für weitere Wirkungssteigerungen sind gut. Für die RAV und die Anbieter arbeitsmarktlicher Massnahmen darf es daher nur eines geben; nicht auf Lorbeeren ausruhen, sondern weiter machen und noch besser werden, noch besser werden!

Der Nutzen, den RAV und arbeitsmarktliche Massnahmen stiften, wird in der Regel ausschliesslich an den dank ihnen eingesparten Taggeldzahlungen gemessen. Der so ermittelte Nutzen – rund eine Milliarde Franken pro Jahr (vgl. 7.8.1.) – ist beeindruckend. Der gesamtwirtschaftliche Nutzen dürfte in Wirklichkeit aber noch wesentlich grösser sein. Leisten die RAV und die arbeitsmarktlichen Massnahmen - wie in den vergangenen 10 Jahren - gute Arbeit, so vergrössern sie damit das Angebot an qualifizierten und arbeitsmarktfähigen Arbeitskräften. Das vor 10 Jahren entstandene arbeitsmarktliche Eingliederungssystem erleichtert es der Schweiz zudem, eine liberale, Marktmechanismen möglichst wenig einschränkende Arbeitsmarktpolitik zu betreiben. Beide Einflüsse tragen dazu bei, die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz zu erhöhen und damit die Chancen zu verbessern, dass in unserem Land Arbeitsplätze geschaffen werden oder erhalten bleiben.

Immer wieder wird behauptet, wegen demographischer Veränderungen und der deshalb kleiner werdenden Erwerbsbevölkerung werde es in absehbarer Zukunft kaum mehr Arbeitslose geben und daher keine RAV und arbeitsmarktlichen Massnahmen mehr brauchen. – So weit wird es – leider – nicht kommen. Wenn aus demographischen Gründen das Arbeitsplätzeangebot unserer Volkswirtschaft in absehbarer Zukunft grösser sein sollte als die Erwerbsbevölkerung, ist nämlich keineswegs sicher, dass es deswegen keine Arbeitslosen mehr gibt. Dies wäre nur dann der Fall, wenn die Qualifikationen aller Erwerbstätigen und Stellensuchenden laufend den immer höher werdenden Anforderungen angepasst würden. Geschieht dies nicht, so bleibt trotz reichlichem Arbeitsplätzeangebot ein Teil der Stellensuchenden arbeitslos und ungenügend qualifizierte Arbeitnehmende verlieren ihre Stellen. Eine derartige „strukturelle Arbeitslosigkeit“ lässt sich nur mit Qualifizierungsmassnahmen vermeiden, d.h. mit den Dienstleistungen, die die RAV und die Anbieter arbeitsmarktlicher Massnahmen erbringen. Dies führt uns zurück in die ersten Siebzigerjahre des letzten Jahrhunderts (vgl. 3.1.). Damals befürchtete man eine steigende strukturelle Arbeitslosigkeit und verlangte daher von der Arbeitslosenversicherung - trotz Hochkonjunktur und Überbeschäftigung - Qualifizierungsmassnahmen. Vielleicht befinden wir uns bald wieder in einer ähnlichen Situation. RAV und arbeitsmarktliche Massnahmen sind dann nötiger denn je - und sicher nicht überflüssig!

Zeittafel

zur Entwicklung der Arbeitslosenversicherung zwischen 1971 und 2006

Die Arbeitslosenversicherung wird obligatorisch und erhält eine neue Aufgabe – die Prävention	
1.	1. Dezember 1971; das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA, heute SECO) veröffentlicht einen <u>Bericht zur Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung</u> . Darin wird vorgeschlagen, den Hauptzweck der Arbeitslosenversicherung von Taggeldzahlungen auf Präventivmassnahmen zu verlagern, ein bundesrechtliches Versicherungsobligatorium einzuführen und die bisherigen Arbeitslosenkassen durch einen zentralen Versicherungsträger zu ersetzen. Der Bericht löst kontroverse Diskussionen aus und führt schliesslich zu einem sehr offenen, viele Lösungen zulassenden neuen Verfassungsartikel
2.	13. Juni 1976; Volk und Stände stimmen den Grundsätzen der Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung, d.h. dem neuen Artikel 34novies der <u>Bundesverfassung</u> vom 29. Mai 1874 ³⁶ , zu. Die „Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit“ wird damit – neben der Gewährung von Erwerbersatz (Taggeldzahlungen) - zur zweiten Hauptaufgabe der Arbeitslosenversicherung
3	1. April 1977; Inkrafttreten des dringlichen Bundesbeschlusses vom 8. Oktober 1976. Die Arbeitslosenversicherung wird gesamtschweizerisch für alle Arbeitnehmenden <u>obligatorisch</u> . Die Arbeitslosenversicherung wird neu über Lohnprozente finanziert
4.	1. Januar 1984; Inkrafttreten des „ <u>Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung</u> “ (AVIG) vom 25. Juni 1982. Wichtige Bestimmungen: a. <u>Taggeldanspruch:</u> Wer in den zwei Jahren vor Beginn der Arbeitslosigkeit während mindestens 6, bzw. 12, bzw. 18 Monaten eine beitragspflichtige Beschäftigung ausgeübt hat, hat in den folgenden zwei Jahren Anspruch auf bis zu 85, bzw. 170, bzw. 250 Taggelder. Über 55-Jährige haben auch bei nur 6 Beitragsmonaten Anspruch auf bis zu 250 Taggelder. b. <u>Taggeldsatz:</u> Für Verheiratete und Unterstützungspflichtige beträgt das Taggeld 80 Prozent des versicherten Verdienstes, maximal jedoch 80 % von Fr. 69'900.— brutto pro Jahr ³⁷ . Für alle übrigen Versicherten gilt ein Taggeldsatz von 70 Prozent. c. <u>Degression:</u> Nach dem Bezug von 85 Taggeldern wird das Taggeld um 5 Prozent gekürzt. Nach dem Bezug von 170 Taggeldern erfolgt eine weitere Kürzung um 5 Prozent. Taggelder von 55-jährigen und älteren Versicherten werden nicht gekürzt. Die Taggelddegredation wird per 1. April 1993 aufgehoben (vgl. Ziffer 11 c). d. Einzelnen Arbeitslosen bewilligte Weiterbildungskurse und andere „ <u>individuelle Präventivmassnahmen</u> “ werden zu 100 % von der Arbeitslosenversicherung finanziert. Dauert der Kurs länger als der Taggeldanspruch, so werden weitere Taggelder ausbezahlt; insgesamt aber maximal 250. e. An die Kosten von <u>kollektiv organisierten Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen</u> leistet die Arbeitslosenversicherung – je nach Finanzkraft des Kantons – Beiträge zwischen 20 und 40 Prozent. Bei „besonders schwerer Arbeitslosigkeit“ kann der Beitragsatz auf 50 Prozent erhöht werden. Diese finanzielle Schlechterstellung kollektiv organisierter Kurse wird per 1. 1. 1992 aufgehoben (vgl. Ziffer 8d). f. An die Kosten von Massnahmen zur vorübergehenden Beschäftigung von Arbeitslosen („ <u>Beschäftigungsprogramme</u> “) leistet die Arbeitslosenversicherung nur in „Zeiten erhöhter Arbeitslosigkeit“ Beiträge von bis zu 50 Prozent. Die Arbeitslosenversicherungsverordnung (AVIV) spricht allerdings bereits bei einer Arbeitslosenquote von mehr als 1 Prozent (!) von „erhöhter Arbeitslosigkeit“. Die Teilnehmenden an Beschäftigungsprogrammen erhalten kein Taggeld, sondern einen von der Arbeitslosenversicherung mitfinanzierten Lohn. Per 1.1. 2000 wird von Lohn- zu Taggeldzahlungen gewechselt (vgl. Ziffer 27 b). An die Kosten von „ <u>besonderen Massnahmen auf dem Gebiete der Arbeitsvermittlung</u> “ leistet die Arbeitslosenversicherung je nach Finanzkraft eines Kantons Beiträge zwischen 20 und 40 Prozent. Dabei geht es ausschliesslich um Projektierungs- und Informatikkosten im Zusammenhang mit dem Versuchsbetrieb AVAM.

³⁶ Entspricht Art. 114 der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999

³⁷ Der für die Beitragsberechnung massgebende höchste versicherbare Verdienst wird 1987 auf Fr. 81'600.--, 1991 auf Fr. 97'200.-- und 2000 auf Fr. 106'800.—erhöht.

5.	1. November 1989: Mit dem Kanton Thurgau schliesst sich der letzte Kanton dem im Dezember 1982 mit den Kantonen BE, SO, BS, BL und AG gestarteten <u>Versuchsbetrieb AVAM</u> (<u>Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik</u>). Damit steht der öffentlichen Arbeitsvermittlung ein die ganze Schweiz abdeckendes Informationssystem zur Verfügung. Das revidierte Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG) vom 6. Oktober 1989 (in Kraft gesetzt per 16. Januar 1991) schafft die Rechtsgrundlage für AVAM.
<i>Kleine Schrittlchen vor dem grossen Sprung</i>	
6.	1. November 1991: Wegen <u>andauernder hoher Arbeitslosigkeit</u> erhalten über 55-jährige Versicherte und Versicherte, die in Kantonen mit weit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit wohnen, auch bei einer Beitragszeit von weniger als 18 Monaten einen nicht der Degression unterliegenden Anspruch von bis zu 250 Taggeldern.
7.	1. Januar 1992: Die Arbeitslosenversicherung beteiligt sich neu mit Fallpauschalen an den <u>Verwaltungskosten, die den kantonalen Amtsstellen</u> aus dem AVIG-Vollzug entstehen. Diese werden bis Ende 1995, d.h. bis zum Inkrafttreten der AVIG-Revision vom 25. Juni 1995, ausgerichtet.
8.	1. Januar 1992: Inkrafttreten einer AVIG-Teilrevision: a. Auch für Ledige ohne Unterstützungspflichten gilt neu ein <u>Taggeldsatz von 80 Prozent</u> (bisher 70 %). Auf den 1. April 1993 wird der Beitragsatz von 70 % wieder eingeführt (vgl. Ziffer 11 b). b. Taggelder von über 45-Jährigen (bisher 55-Jährige) unterliegen nicht mehr der Degression (vgl. Ziff. 4 c). c. Der Bundesrat erhält die Kompetenz, den maximalen Taggeldanspruch bei „erheblicher regionaler oder allgemeiner Arbeitslosigkeit“ von 250 auf 300 zu erhöhen. d. Die Arbeitslosenversicherung übernimmt neu sämtliche notwendigen Kosten von Weiterbildungskursen (bisher 20 – 40 Prozent; vgl. Ziff.4 e). Für Beschäftigungsprogramme bleiben die Beitragssätze unverändert (20-40 Prozent; vgl. Ziff. 4 f). e. Die Maximaldauer von Einarbeitungszuschüssen wird von sechs auf zwölf Monate verlängert.
9.	2. Juli 1992: Der Bundesrat schickt den Entwurf eines „ <u>Bundesgesetzes über die Arbeitslosenhilfe</u> “ in die Vernehmlassung. Vorgeschlagen wird eine fünfzigprozentige Beteiligung der Arbeitslosenversicherung an den Kosten kantonalen Arbeitslosenhilfeleistungen, sofern diese mindestens die Hälfte des vor der Aussteuerung bezogenen ALV-Taggeldes ausmachen und 200 Taggelder nicht übersteigen. Das Projekt wird nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens nicht weiter bearbeitet.
10.	1. Januar 1993: Das 1986-1992 neu konzipierte AVAM (vgl. Ziffer 5) wird in Betrieb genommen. Es löst technisch den Versuchsbetrieb ab.
11.	1. April 1993: Inkrafttreten des dringlichen Bundesbeschlusses vom 19. März 1993. Wichtigste Änderungen: a. <u>Erhöhung des maximalen Taggeldanspruchs</u> von 85 auf 170 Taggelder (bei einer Beitragszeit von mindestens 6 Monaten), von 170 auf 250 Taggelder (Beitragszeit 12 Monate) von 250 auf 400 Taggelder (Beitragszeit 18 Monate). Über 55-Jährige und Teilnehmende an einem bewilligten Kurs können bei mindestens 6 Beitragsmonaten bis zu 450 Taggelder beziehen. b. Für Versicherte ohne Unterstützungspflichten wird der Taggeldsatz von 80 Prozent wieder auf <u>70 Prozent</u> gesenkt (vgl. Ziffer 8 a). c. Die <u>Taggelddegression</u> wird aufgehoben (vgl. Ziffer 4 c). d. Der Beitragsatz für Beschäftigungsprogramme wird auf 85 % erhöht; in Ausnahmefällen auf 100 %. Gegen die Verlängerung des dringlichen Bundesbeschlusses wird das <u>Referendum</u> ergriffen. In der Volksabstimmung vom 26.9.1993 werden die neuen Bestimmungen jedoch gutgeheissen. Sie gelten bis Ende 1996; die Taggeldstaffelung (70 / 80 %) bis heute.
12.	Frühjahr 1993: Um die Qualität der Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenberatung verbessern zu können beauftragt das BIGA die Unternehmensberatungsfirma Arthur Andersen, zusammen mit verschiedenen praxisbezogenen Arbeitsgruppen Vorschläge für eine <u>Reform der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz</u> auszuarbeiten. Der im März 1994 abgelieferte Bericht schlägt unter anderem die Schaffung von „ <u>Interinstitutionellen regionalen Arbeitsvermittlungszentren (IRAZ)</u> “ vor. Diese sollen neben der Arbeitslosenberatung und –vermittlung

	auch die Berufsberatung, die Sozialhilfe und weitere für Stellensuchende wichtige Dienste unter einem Dach zusammenfassen. Der Bericht ³⁸ wird wenig später zur konzeptionellen Grundlage der „regionalen Arbeitsvermittlungszentren“ (RAV).
13.	<u>9. August 1993</u> : Im Rahmen von Sondermassnahmen zugunsten der beruflichen Weiterbildung bewilligt das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement auf Antrag des Verbandes Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) Fr. 600'000.—für das <u>Projekt PERSPECTIVA</u> . Das Projekt will Kantone und andere Träger anregen, ihr Angebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen zu verbessern und zu vergrössern. Zu diesem Zweck werden zwischen 1993 und 1996 detaillierte Vorschläge für innovative Massnahmen und Methoden zu deren Evaluation entwickelt, Publikationen veröffentlicht und Tagungen durchgeführt. Im Zentrum stehen dabei jugendliche und schwervermittelbare Arbeitslose.
Das Parlament krempelt die bundesrätliche Botschaft um	
14.	<u>29. November 1993</u> : Der Bundesrat stellt den Eidgenössischen Räten die <u>Botschaft zur AVIG-Revision</u> zu, mit der der dringliche Bundesbeschluss vom 19. März 1993 (vgl. Ziffer 11) ins ordentliche Recht überführt werden soll. Grundlegendere Reformen will der Bundesrat mit einer späteren AVIG-Revision vornehmen. Nach Durchführung der ersten Lesung verabschiedet der Ständerat am 14. März 1994 die Vorlage ohne daran wesentliche Änderungen vorzunehmen. Das Geschäft geht an den Zweitrat, den Nationalrat (vgl. Ziff. 17 & 18).
15.	<u>31. Mai 1994</u> : Auch der Ständerat überweist mit klarer Mehrheit die <u>Motion Fasel</u> vom 17. Juni 1993, die den Bundesrat beauftragt, „im Rahmen der Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes die Beratung von Arbeitslosen als eigenständiges Instrument in den Katalog der Präventivmassnahmen aufzunehmen und zu verstärken.“ Der Nationalrat hatte dieser Motion bereits am 27. September 1993 zugestimmt.
16.	1994/95 werden in den Kantonen SO und VD Pilotversuche ³⁹ mit regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) durchgeführt. Grundlage ist der in Ziffer 12 erwähnte Bericht.
17.	<u>August 1994</u> : <u>Klausursitzung</u> einer Delegation der nationalrätlichen Kommission Wirtschaft und Abgaben (WAK; Präsident Eugen David CVP/SG) mit Vertretern der Sozialpartner in Luzern. Praktisch einhellig wird die Förderung der arbeitsmarktlichen Wiedereingliederung zum Hauptzweck der laufenden AVIG-Revision erklärt
18.	<u>5. Oktober 1994</u> : Der Nationalrat setzt die Ergebnisse der Luzerner Klausursitzung um und verabschiedet eine <u>Vorlage, die System und Strategie der Arbeitslosenversicherung grundlegend verändert</u> . Erstmals ist im Gesetzesentwurf von „regionalen Arbeitsvermittlungszentren“, „besonderen Taggeldern“ und von einem „Mindestangebot an Plätzen in arbeitsmarktlichen Massnahmen“ die Rede (vgl. Ziff. 24 b). Das Geschäft geht zur zweiten Lesung zurück an den Ständerat (vgl. Ziff. 20).
19.	<u>1. Januar 1995</u> : Im Rahmen eines Programms zur Sanierung des Bundeshaushalts wird der <u>ALV-Beitragssatz – befristet bis Ende 2003 – auf 3 Prozent erhöht</u> . Diese ausserordentliche und befristete Satzerhöhung wird in die AVIG-Revision vom 25. Juni 1995 übernommen. Diese sieht zusätzlich einen ebenfalls bis Ende 2003 befristeten „Solidaritätsbeitrag“ von 1 Prozent auf dem den Höchstbetrag des versicherten Einkommens (damals Fr. 97'200.— brutto pro Jahr) übersteigenden Lohn vor (bis Fr. 243'000.--) vor. Ab 2000 gilt ein „Solidaritätsbeitrag“ von 2 Prozent (vgl. Ziffer 27). Mit der AVIG-Revision vom 22. März 2002 wird der „Solidaritätsbeitrag“ zunächst auf 1 Prozent reduziert (für 2003) und dann (ab 2004) ganz abgeschafft. Der ALV-Beitragssatz wird auf 2,5 Prozent (für 2003) und dann auf 2,0 Prozent (ab 2004) gesenkt.
20.	<u>2. Februar 1995</u> : <u>Der Ständerat lehnt in zweiter Lesung die vom Nationalrat verabschiedete Vorlage ab.</u> , vgl. Text 3.3.
21.	<u>Mai 1995</u> : An einer Sitzung in Solothurn einigen sich die zuständigen Kommissionen der beiden Räte unter Beizug der Sozialpartner und der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren auf einen Kompromiss – den „ <u>Solothurner Kompromiss</u> “. VI. Text 3.3.
22.	<u>25. Juni 1995</u> : Mit dem „ <u>Solothurner Kompromiss</u> “ kann das Differenzbereinigungsverfahren erfolgreich beendet werden. National- und Ständerat stimmen ihm zu und verabschieden die AVIG-Revision

³⁸ Arthur Andersen, „Reform der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz“, Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 3, BIGA, Bern März 1993.

³⁹ IPSO Sozialforschung und Arthur Andersen AG. Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV). Pilotphase in den Kantonen Waadt und Solothurn 1995. Evaluationsbericht. Controllingbericht. Schlussfolgerungen des Projektbegleitausschusses. April 1996.

Der grosse Sprung - der Systemwechsel	
23.	<p>1. Januar 1996: Inkrafttreten des ersten Teils des mit der AVIG-Revision vom 25. Juni 1995 beschlossenen <u>Systemwechsels</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Die Arbeitslosenversicherung finanziert neu die Errichtung und den Betrieb <u>regionaler Arbeitsvermittlungszentren</u> (RAV) zu 100 Prozent. Die Pflicht der Kantone, RAVs zu betreiben, tritt erst am 1. 1. 1997 in Kraft. Im Jahre 1996 ist es daher noch zulässig, Gemeindearbeitsämtern AVIG-Vollzugsaufgaben zu übertragen. b. Die Arbeitslosenversicherung übernimmt neu alle Kosten <u>arbeitsmarktlicher Massnahmen</u> - mit Ausnahme eines „kantonalen Selbstbehalts“ von 3'000 Franken pro besetztem Platz und Jahr. Die Pflicht der Kantone, ein bestimmtes Mindestangebot bereitzustellen und zu besetzen tritt erst am 1.1.1997 in Kraft. c. In Zeiten, in denen die Arbeitslosenversicherung trotz eines Beitragssatzes von 2 Prozent defizitär ist und der Ausgleichsfonds Schulden aufweist, gewährt der <u>Bund neu nicht rückzahlbare Beiträge</u> von höchstens 5 Prozent der Gesamtausgaben. Nicht durch Einnahmen gedeckte Ausgaben werden weiterhin mit Darlehen finanziert, die je zur Hälfte von Bund und Kantonen gewährt werden müssen.
24.	<p>1. Januar 1997: Inkrafttreten des zweiten Teils des mit der AVIG-Revision vom 25. Juni 1995 beschlossenen <u>Systemwechsels</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Die Kantone werden verpflichtet, <u>RAV</u> zu betreiben. Diese übernehmen unter anderem die Aufgaben der Gemeindearbeitsämter. b. Der seit 1984 geltende <u>Katalog</u> der durch die Arbeitslosenversicherung finanzierbaren arbeitsmarktlichen Massnahmen wird um zwei Positionen erweitert: (1.) um bis zu dreijährige <u>Ausbildungszuschüsse</u>, die es über 30-jährigen Arbeitslosen ermöglichen, eine zuvor versäumte Berufsausbildung nachzuholen, und (2) um Massnahmen zur <u>Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit</u>. Die Gesamtheit der Kantone wird verpflichtet, ein <u>Mindestangebot an Plätzen in arbeitsmarktlichen Massnahmen</u> bereitzustellen und zu besetzen (vgl. Text 2.2.). c. Start eines <u>grundsätzlich neuen Taggeldregimes</u>, das zwischen „Taggeldern“, „besonderen Taggeldern“ und „ersatzweisen besonderen Taggeldern“ unterscheidet (vgl. Text 2.1.) d. Eine <u>entlohnte Tätigkeit in einem Beschäftigungsprogramm</u> wird nicht mehr als Beitragszeit angerechnet. Bis Ende 1999 erhalten die Teilnehmenden an Beschäftigungsprogrammen aber weiterhin einen Lohn; die Umstellung auf Taggeldzahlungen erfolgt erst per 1.1.2000 (vgl. Ziffer 27b) .
Konsolidieren, Verbessern - und Anlaufholen zum zweiten grossen Sprung: von der input- zur wirkungsorientierten Steuerung	
25.	<p>1. Januar 1998: Inkrafttreten des dringenden Bundesbeschlusses über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung vom 13. Dezember 1996. Aus Spargründen werden die <u>Leistungen der Arbeitslosenversicherung um durchschnittlich 1,5 Prozent gekürzt</u>. In der Referendumsabstimmung vom 28. September 1998 lehnt das Volk diese Kürzungen jedoch ab, so dass sie Ende 1998 wieder aufgehoben werden</p>
26.	<p>16. März 1998: Nationalrat <u>Jean-Pierre Bonny</u> reicht eine Motion ein, die verlangt, den gesamten AVIG-Vollzug bei einer neu zu schaffenden öffentlich-rechtlichen <u>Anstalt des Bundes</u> zusammenzufassen. Vgl. Text 7.6.1.</p>
27.	<p>1. September 1999 / 1. Januar 2000: Inkrafttreten von mit dem Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm vom 19. 3. 1999 geänderten AVIG-Artikel. Wichtigste Änderungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Für Versicherte, die von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind oder die aufgrund einer Erziehungsperiode Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben, wird ab 1. September 1999 der maximale <u>Taggeldanspruch halbiert (von 520 auf 260 Taggelder)</u>. b. <u>Teilnehmende an Beschäftigungsprogrammen</u> werden ab Januar 2000 nicht mehr entlohnt, sondern erhalten das ihrem versicherten Verdienst entsprechende Taggeld (vgl. Ziffern 4 f und 24 d). c. Der „<u>Solidaritätsbeitrag</u>“ (vgl. Ziffer 19) wird per 1. Januar 2000 – befristet bis zum 31.12.2003 – von 1 auf 2 Prozent erhöht.
28.	<p>1. Januar 2000: Inkrafttreten der ersten <u>wirkungsorientierten Vereinbarung</u> zwischen dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement und den Kantonsregierungen, die für die Jahre 2000, 2001 und 2002 den AVIG-Vollzug in den Bereichen RAV, arbeitsmarktliche Massnahmen und Amtsstelle Arbeitslosenversicherung regeln. Vgl. dazu Ziffer 7.3.4. im vorliegenden Bericht.</p>
29.	<p>1. Januar 2001: Inkrafttreten der „technischen“ <u>AVIG-Revision</u>, mit der die gesetzgeberischen Grundlagen für eine wirkungsorientierte Steuerung des AVIG-Vollzugs verbessert und die</p>

	Rechtsgrundlagen für ein <u>Bonus-/ Malussystem</u> geschaffen werden. Die Verpflichtung der Kantone, ein bestimmtes <u>Mindestangebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen</u> bereit zu stellen (vgl. Ziffer 24b) wird aufgehoben. Damit entfällt auch die rechnerische Basis zur <u>Berechnung der Kantonsbeiträge</u> an die Kosten der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Ab 1. Januar 2001 gilt neu, dass die Gesamtheit der Kantone 10 Prozent dieser Kosten zu tragen haben. Dieser Betrag wird proportional zu den Taggeldzahlungen auf die Kantone verteilt.
30.	1. Juni 2001: Inkrafttreten der flankierenden Massnahmen zum bilateralen Abkommen über den freien Personenverkehr Schweiz / EU. Für die Arbeitslosenversicherung ergeben sich unter anderem folgende Änderungen: a. Als Beitragszeit angerechnet wird nur noch eine <u>in der Schweiz verbrachte Erziehungszeit</u> , die mindestens 18 Monate gedauert hat. Es ist nicht mehr möglich, mit Erziehungszeiten im Ausland und allenfalls einer kurzen Erwerbstätigkeit in der Schweiz die Mindestbeitragszeit von sechs Monaten – und damit einen Taggeldanspruch und Anspruch auf arbeitsmarktliche Massnahmen – zu erreichen. b. Von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind nur noch Personen, die den <u>Befreiungsgrund in der Schweiz</u> erlebt haben. Eine vollzeitige Ausbildung im Ausland wird nur noch angerechnet, wenn der/die betreffende Versicherte vorher während mindestens 10 Jahren in der Schweiz gewohnt hat. c. Ein „ <u>Motivationssemester</u> “ für lehrstellen- oder arbeitslose Jugendliche wird nur noch im Anschluss an die schweizerische obligatorische Schulpflicht bewilligt.
31.	1. Januar 2002: Für die RAV, die LAM und die kantonalen Amtsstellen tritt eine grundlegend revidierte neue Finanzierungsregelung in Kraft. Vgl. Text 7.4.
Leistungsreduktionen, finanzielle Konsolidierung, interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ)	
32.	<u>Ende September 2001</u> : Die Sozialdirektoren- und die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz verpflichten sich in einer gemeinsamen Erklärung, sich für eine enge und systematische „ <u>interinstitutionelle Zusammenarbeit</u> “ (IIZ) zwischen RAV, Sozialbehörden, IV-Stellen, Berufsbildungsbehörden und andern arbeitsmarktlich wichtigen Institutionen einzusetzen. In der Folge starten zahlreiche Kantone IIZ-Pilotprojekte, die von der Arbeitslosenversicherung mitfinanziert werden. Dass bei arbeitsmarktlichen Integrationsmassnahmen enger zusammengearbeitet werden muss, war das eindeutige Ergebnis des grossen Symposiums „Alle an die Arbeit!“ das am 4. und 5. September 2000 im Kongresshaus Zürich stattgefunden hat. Vgl. Text 7.10.1
33.	1. Juni 2002: Die RAV erhalten Zugang zur EU-Stellenvermittlungsdatenbank <u>EURES</u> (European Employment Services) und können damit ihre Vermittlungstätigkeit auf den EU-Raum ausdehnen, der mit dem bilateralen Abkommen über die Personenfreizügigkeit am 1. Juni 2002 zugänglich geworden ist.
34.	24. November 2002: <u>Volksabstimmung über die AVIG-Revision vom 22. März 2002</u> , gegen die das Referendum ergriffen worden ist. Das Volk stimmt der Vorlage mit 56,1 % Ja gegen 43,9 % Nein zu.
35.	1. Juli 2003: Inkrafttreten der im Zeichen der finanziellen Konsolidierung stehenden <u>AVIG-Revision vom 22. März 2002</u> : a. Der <u>Beitragssatz</u> wird auf den 1. Januar 2004 auf <u>2 Prozent</u> gesenkt. Für 2003 gilt ein Beitragssatz von 2,5 Prozent und ein „Solidaritätsbeitrag“ von 1 Prozent (vgl. Ziffer 27c). b. Das AVIG kennt nur noch eine Art von Taggeldern; die mit der AVIG-Revision 1995 eingeführte <u>Unterscheidung zwischen „Taggeldern“, „besonderen Taggeldern“ und „ersatzweisen besonderen Taggeldern“</u> wird aufgehoben. Vgl. Text 5 c. Anspruch auf Taggelder hat, wer mindestens <u>12 (bisher 6) Beitragsmonate</u> nachweisen kann (vgl. Ziffer 24 c und Text 2.1.) d. Der <u>maximale Taggeldanspruch</u> für 55-Jährige und Jüngere wird von 520 auf 400 Taggelder reduziert. Für ältere Versicherte bleibt der Maximalanspruch bei 520 Taggeldern, sofern statt bisher 6 18 Beitragsmonate nachweisen können. Für vom Nachweis der Beitragszeit befreite Versicherte bleibt der Maximalanspruch bei 260 Taggeldern. e. <u>Erziehungszeiten</u> werden nicht mehr als Beitragszeit angerechnet. Stattdessen wird für Versicherte, die wegen der Erziehung von Kindern vorübergehend nicht erwerbstätig waren, die Rahmenfrist für die Beitragszeit von 2 auf 4 Jahre verlängert. Dies erleichtert es jemandem, trotz Erziehungszeiten die zur Taggeldberechtigung erforderlichen Beitragszeiten nachzuweisen. f. Die Kantone erhalten die Kompetenz, bis zu <u>5 Millionen Franken kostende Projekte für arbeitsmarktliche Massnahmen</u> zu bewilligen. g. Die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ; vgl. Ziffer 32) erhält eine Gesetzesgrund-

	<p><u>lage</u>. Datenschutzbestimmungen werden den Bedürfnissen der IIZ angepasst und für IIZ-Massnahmen vorübergehende Finanzierungsmöglichkeiten geschaffen. Vgl. Text 7.10.1.</p> <p>h. Der jährliche Bundesbeitrag an die Arbeitslosenversicherung beträgt neu 0,15 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme (2003 rund 300 Mio. Franken). Die <u>Gesamtheit der Kantone hat einen Beitrag</u> von 0,05 Prozent dieser Lohnsumme (2003 rund 100 Mio. Franken) zu leisten. Für die Aufteilung dieses Betrages auf die Kantone ist die jeweilige kantonale Finanzkraft und Arbeitslosenzahl massgebend. Das neue Beitragssystem ist weniger konjunkturabhängig als das bisherige. Bisher hatten <u>Bund und Kantone</u> vor allem in Jahren mit hoher Arbeitslosigkeit und ungünstiger Wirtschaftslage, d.h. in finanziell ohnehin angespannten Zeiten, hohe Beiträge an die Arbeitslosenversicherung zu leisten (vgl. Ziffern 24 b und 29).</p> <p>Die AVIG-Revision vom 22. März 2002 beruht auf der Annahme, dass die schweizerische Arbeitslosenzahl im mittel- und längerfristigen Durchschnitt bei rund 100'000 Betroffenen liege. Unter diesen Umständen hätte die AVIG-Revision vom 22. März 2002 die Arbeitslosenversicherung auch längerfristig finanziell konsolidieren können. Da sich die Arbeitslosigkeit in den vergangenen Jahren wesentlich ungünstiger entwickelt hat als bei der AVIG-Revision vom 22. März 2002 angenommen worden war, sind die Schulden des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung angestiegen und dürften den Schwellenwert von 2,5 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme (rund 5 Milliarden Franken) bald erreichen. Aufgrund einer mit der AVIG-Revision vom 22. März 2002 ins Gesetz aufgenommenen Bestimmung muss der Bundesrat bei Überschreiten dieser Verschuldensschwelle innert einem Jahr eine Gesetzesrevision für eine Neuregelung der Finanzierung vorlegen. An der nächsten AVIG-Revision wird daher bereits intensiv gearbeitet.</p>
36.	<p><u>1. Januar 2006: Inkrafttreten eines neuen Finanzierungssystems für arbeitsmarktliche Massnahmen.</u> Vgl. dazu Ziffer 6.2.2. im vorliegenden Bericht.</p>

Übersicht über die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) der schweizerischen Arbeitslosenversicherung

Bildungsmassnahmen

Umschulungs- und Weiterbildungskurse:

Die Arbeitslosenversicherung finanziert Versicherten Umschulungs- und Weiterbildungskurse, sofern diese die Chancen, eine neue Erwerbsarbeit zu finden, verbessern.

Ausbildungspraktika:

Versicherte, die Ausbildungs- und Erfahrungslücken aufweisen, die am besten durch „Learning by doing“ geschlossen werden, können in einem Betrieb, der auch Lehrlinge ausbildet, ein Ausbildungspraktikum absolvieren.

Übungsfirma:

Übungsfirmen sind arbeitsmarktliche Massnahmen, die den gleichen Zweck verfolgen wie Ausbildungspraktika. Sie bieten praxisnahe Arbeiten und Arbeitssituationen an, die es Versicherten mit Ausbildungs- und Erfahrungslücken ermöglichen, diese durch „Learning by doing“ zu schliessen.

Beschäftigungsmassnahmen

Programme zur vorübergehenden Beschäftigung („Beschäftigungsprogramme“):

„Beschäftigungsprogramme“ bieten Versicherten befristete Arbeitsplätze, die ihnen eine Tagesstruktur geben und ihnen ermöglichen, trotz ihrer Arbeitslosigkeit ihre beruflichen Fähigkeiten (und damit ihre Arbeitsmarktfähigkeit) zu erhalten und zu verbessern. Die Arbeit wird unter Aufsicht von Programmverantwortlichen geleistet. In der Regel müssen 40 Prozent der Einsatzzeit für Weiterbildungsmassnahmen eingesetzt werden. Während ihrer Tätigkeit in einem Beschäftigungsprogramm erhalten die Versicherten das übliche Taggeld. Beschäftigungsprogramme dürfen die Privatwirtschaft nicht unmittelbar konkurrieren.

Berufspraktika:

Jugendliche, die ihre Berufsbildung oder ihr Studium abgeschlossen haben, haben oft grosse Mühe, eine Stelle zu finden, weil sie im neu erlernten Beruf noch über zu wenig praktische Erfahrung verfügen. Berufspraktika sollen es beruflich qualifizierten Jugendlichen ermöglichen, im erlernten Beruf praktische Erfahrungen zu sammeln und so ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Die Praktikanten erhalten das übliche Taggeld sowie Reise- und Verpflegungsspesen. 25 Prozent des Taggeldes, mindestens aber 500 Franken pro Monat, gehen zu Lasten des Praktikumsbetrieb.

Motivationssemester:

Ein „Motivationssemester“ bietet Schulabgänger/innen, die keine Lehrstelle finden konnten, Gelegenheit, durch praktische Arbeit und Weiterbildung schulische und andere auf dem Lehrstellenmarkt nachteilige Defizite abzubauen. Unterstützt durch Programmitarbeitende können sie sich intensiv mit ihrer beruflichen Zukunft und der Lehrstellensuche befassen. Während eines Motivationssemesters erhalten die Teilnehmenden einen monatlichen Unterstützungsbeitrag von rund 450 Franken .

Spezielle Massnahmen

Einarbeitungszuschüsse:

Um einen Arbeitgeber zu motivieren, eine Arbeitskraft einzustellen, die voraussichtlich unüblich lange und aufwändig eingearbeitet werden muss, richtet ihm die Arbeitslosenversicherung in der Regel während sechs Monaten (ev. kürzer oder länger) einen Einarbeitungszuschuss aus. Dieser deckt höchstens 60 Prozent des normalen Lohns und beträgt bei einer 6-monatigen Dauer im ersten Drittel der Einarbeitungszeit

max. 60 Prozent, im zweiten Drittel max. 40 Prozent und im dritten Drittel max. 20 Prozent des Lohnes.

Ausbildungszuschuss:

Über dreissigjährigen Arbeitslosen ohne Berufsabschluss kann die Arbeitslosenversicherung während bis zu drei Jahren einen Ausbildungszuschuss ausrichten, damit sie eine berufliche Ausbildung absolvieren und ein ihre Arbeitsmarktchancen verbesserndes Diplom erwerben können. Der Lehrbetrieb bezahlt den für das letzte Lehrjahr orts- und branchenüblichen Lehrlingslohn. Dieser wird durch Leistungen der Arbeitslosenversicherung auf einen existenzsichernden Betrag erhöht, höchstens jedoch auf monatlich 3'500 Franken.

Pendlerkosten und Wochenaufenthalterbeiträge:

Die Arbeitslosenversicherung kann Versicherten, die innerhalb ihrer Wohnregion keine zumutbare Arbeit finden können und daher eine von ihrem Wohnort relativ weit entfernte Stelle antreten, während längstens sechs Monaten Pendlerkosten oder Wochenaufenthalterbeiträge ausrichten. Bedingung ist, dass sie dabei eine finanzielle Einbusse erleiden, d.h. dass der neue Lohn abzüglich der Reise-, Verpflegungs- und Unterkunftsspesen geringer ist als der Lohn, den sie vor ihrer Arbeitslosigkeit verdienten.

Förderung der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit:

Die Arbeitslosenversicherung kann Versicherten bis zu 90 Taggelder ausrichten, damit ihnen eine „Planungsphase“ zur Verfügung steht, während der sie sich voll auf die Ausarbeitung eines Grobprojekts zur Aufnahme einer wirtschaftlich tragfähigen, dauerhaften selbständigen Erwerbstätigkeit konzentrieren. Zusätzlich kann die Arbeitslosenversicherung Kurse bewilligen, die für Selbständigerwerbende wichtige Kenntnisse vermitteln. Die Arbeitslosenversicherung kann sich zudem über eine Bürgschaftsgenossenschaft mit 20 Prozent am Verlustrisiko von Bankkrediten beteiligen. Für den von der Arbeitslosenversicherung zu deckenden Verlust sind allerdings noch nicht ausgeschöpfte Taggeldansprüche heranzuziehen.

Zwischenverdienst⁴⁰

Als „Zwischenverdienst“ wird eine Erwerbsarbeit bezeichnet, die Versicherte während ihrer Stellensuche vorübergehend ausüben, obwohl der damit erzielte Verdienst geringer ist als das ihnen zustehende Taggeld. Die Arbeitslosenversicherung richtet während eines Zwischenverdienstes eine Kompensationszahlung in der Höhe von 70 oder 80 Prozent der Differenz aus, die zwischen dem Zwischenverdienst und dem vor der Arbeitslosigkeit erzielten Lohn besteht. Wer einen Zwischenverdienst erzielt, verfügt daher dank der Kompensationszahlung über ein über dem Taggeld liegendes Einkommen. Die Kompensationszahlung wird zwar an den Taggeldanspruch angerechnet. Da die auf Tage umgerechnete Kompensationszahlung geringer ist als ein Taggeld, führt ein Zwischenverdienst in der Regel dennoch zu einer Verlängerung des Taggeldanspruchs. Mit einem Zwischenverdienst können zudem neue Taggeldansprüche erworben werden.

⁴⁰ Nach der Systematik des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) ist eine bei einem Zwischenverdienst ausgerichtete lohnergänzende Kompensationszahlung eine „Arbeitslosenentschädigung“ (2. Kapitel des Gesetzes) und keine „arbeitsmarktliche Massnahme“ (6. Kapitel des Gesetzes). Wegen seiner eingliederungsfördernden Wirkung wird der Zwischenverdienst dennoch oft als arbeitsmarktliche Massnahme bezeichnet.

Tabelle 1:
Entwicklung der Arbeitslosenquoten in der Schweiz und ihren Nachbarstaaten seit 1960

	Arbeitslosenquoten									
	60/69	70/74	75/79	80/86	87/90	1991	1992	1993	1994	1995
1. Schweiz	0,018%	0,002%	0,4 %	0,6 %	0,6 %	1,1 %	2,5 %	3,9 %	3,9 %	3,5 %
2. Deutschland	0,9 %	1,1 %	2,0 %	5,9 %	8,3 %	6,7 %	7,7 %	7,7 %	8,3 %	8,0 %
3. Frankreich	1,4 %	2,7 %	5,0 %	8,1 %	9,8 %	9,5 %	10,2 %	11,1 %	11,7 %	11,1 %
4. Italien	3,4 %	3,3 %	3,7 %	8,5 %	11,9 %	11,0 %	10,7 %	9,8 %	10,6 %	11,2 %
5. Österreich	2,1 %	1,3 %	1,9 %	2,7 %	3,5 %	3,1 %	4,8 %	4,0 %	3,8 %	3,9 %
6. Grossbritannien	1,6 %	2,6 %	2,8 %	8,9 %	7,7 %	8,3 %	10,1 %	10,0 %	9,3 %	8,5 %
7. U.S.A.	4,8 %	5,4 %	7,1 %	7,4 %	5,4 %	6,7 %	7,4 %	6,9 %	6,1 %	5,6 %
8. OECD-Europa	1,5 %	2,1 %	3,0 %	7,2 %	9,2 %	9,0 %	9,6 %	10,2 %	10,5 %	10,1 %
9. (8) / (1)	83,3	1050,0	7,5	12,0	15,3	8,2	3,8	2,6	2,7	2,9
10. Total OECD	3,3 %	3,8 %	5,2 %	7,3 %	6,9 %	7,2 %	7,9 %	7,8 %	7,7 %	7,3 %
11. (10) / (1)	183,3	1900,0	13,0	12,2	11,5	6,5	3,2	2,0	2,0	2,1

	Arbeitslosenquoten									
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1. Schweiz	3,9 %	4,2 %	3,6 %	3,0 %	2,7 %	2,6 %	3,2 %	4,2 %	4,4 %	4,5 %
2. Deutschland	8,6 %	9,2 %	8,8 %	7,9 %	7,2 %	7,4 %	8,2 %	9,1 %	9,5 %	9,5 %
3. Frankreich	11,6 %	11,5 %	11,1 %	10,5 %	9,1 %	8,4 %	8,9 %	9,5 %	9,6 %	9,5 %
4. Italien	11,2 %	11,2 %	11,3 %	11,0 %	10,1 %	9,1 %	8,6 %	8,4 %	8,0 %	7,7 %
5. Österreich	4,3 %	4,4 %	4,5 %	4,0 %	3,6 %	3,6 %	4,2 %	4,3 %	4,9 %	5,2 %
6. Grossbritannien	7,9 %	6,8 %	6,1 %	5,9 %	5,4 %	5,0 %	5,1 %	4,9 %	4,7 %	4,7 %
7. U.S.A.	5,4 %	4,9 %	4,5 %	4,2 %	4,0 %	4,7 %	5,8 %	6,0 %	5,5 %	5,1 %
8. OECD-Europa	10,0 %	9,7 %	9,2 %	8,9 %	8,4 %	8,2 %	8,6 %	8,9 %	8,9 %	8,6 %
9. (8) / (1)	2,6	2,3	2,6	3,0	3,1	3,2	2,7	2,1	2,0	1,9
10. OECD-Total	7,2 %	6,9 %	6,9 %	6,7 %	6,2 %	6,4 %	6,9 %	7,1 %	6,9 %	6,6 %
11. (10) / (1)	1,8	1,6	1,9	2,2	2,3	2,5	2,2	1,7	1,6	1,5

Zu Zeile 1: die von der OECD publizierten standardisierten Arbeitslosenquoten weichen von den vom SECO berechneten ab.

Quellen: 1960-1979: Berechnet aufgrund von Angaben in den Berichten der Expertengruppe „Wirtschaftslage“ 1977/78 und 1979/80, Bern 1977 und 1980. Quelle ab 1980: verschiedene Jahrgänge des „OECD Employment Outlook“.

Tabelle 2 :

Finanzielle Entwicklung der Arbeitslosenversicherung 1985 bis 2005

(Beträge in Millionen Franken)

Jahr	Arbeitslosenquote	Aufwand				
		Total	davon für...			
			RAV, LAM, KAST	Arbeitsm. Massnahmen	ALV-Taggelder	Kurzarbeit, Schlechtwetter, Insolvenz
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
vor dem Systemwechsel						
1985	1,0 %	698	00	14	447	131
1990	0,5 %	502	00	17	308	58
Nach dem Systemwechsel						
1996	4,7 %	6'123	144	807	4'053	439
1997	5,2 %	8'028	270	828	4'792	286
1998*	3,9 %	6'209	304	618	4'166	163
1999	2,7 %	5'055	339	570	3'162	196
2000	1,8 %	3'711	346	360	2'277	78
2001	1,7 %	3'415	281	323	2'070	93
2002	2,5 %	4'966	293	424	3'196	282
2003	3,7 %	6'786	361	592	4'755	309
2004	3,9 %	7'540	393	684	5'031	192
2005	3,8 %	7'112	405	680	4'626	203

Jahr	ALV-Beitragsatz	Einnahmen				Überschuss (+) Defizit (-)	Eigenkapital der Arbeitslosenversicherung
		Total	davon.....				
			Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge	Kantonsbeiträge	Bundesbeiträge		
(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	
vor dem Systemwechsel							
1985	0,6 %	744	694	0	0	+ 46	+1'379
1990	0,4 %	786	648	0	0	+ 284	+2'924
Nach dem Systemwechsel							
1996	3,0 %	5'955	5'548	55	323	- 168	-4'799
1997	3,0 %	6'162	5'745	88	33	- 2'283	-7'082
1998*	3,0 %	5'876	5'342	76	305	- 333	-7'415
1999	3,0 %	6'378	5'779	72	246	+1'323	-6'092
2000	3,0 %	6'646	6'184	46	179	+2'936	- 3'157
2001	3,0 %	6'852	6'548	34	168	+3'437	+280
2002	3,0 %	6'969	6'745	45	124	+2'003	+2'283
2003	2,5 %	5'978	5'610	93	175	- 808	+1'475
2004	2,0 %	5'268	4'341	126	327	-2'272	-797
2005	2,0 %	5'233	4'362	122	327	-1'878	-2'675

* Die Daten für 1998 umfassen wegen Vorverlegung des Rechnungsabschlusses vom 31.1 auf den 31.12 des Vorjahres nur 11 Monate

Erläuterungen zu Tabelle 2

Zu Kolonne (1): Quelle: SECO

Zu Kolonne (2): das Ausgabentotal enthält neben den in den Kolonnen (9) bis (11) aufgeführten Zahlen auch die Verwaltungskosten der Arbeitslosenkassen, Schuldzinszahlungen und weitere Positionen.

Zu Kolonne (3) Angaben des SECO: da die Aufgabenteilung zwischen RAV, LAM-Stellen und Amtsstellen nicht in allen Kantonen gleich ist werden die Vollzugskosten dieser drei Stellen gemeinsam ausgewiesen. Nicht enthalten sind die Verwaltungskosten der Arbeitslosenkassen (2003 Fr. 135 Mio.).

Zu Kolonne (4): Bei den Angaben zu 1985 und 1990 handelt es sich nicht um den Gesamtaufwand, sondern nur um Beiträge. Die Beträge müssten etwa verdreifacht werden, um mit den Angaben nach dem Systemwechsel vergleichbar zu sein. Die Angaben zu den Jahren 1996 ff. beinhalten keine Löhne, bzw. ab 2000, keine Taggelder für Teilnehmende an Beschäftigungsprogrammen; diese sind in Kolonne (6) enthalten.

Zu Kolonnen (7) und (9): Die Beiträge sind je zur Hälfte von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu leisten. Beitragspflichtig sind nur Einkommen bis zum Höchstbetrag des versicherten Verdienstes. Dieser lag 1983-1986 bei Fr. 69'900.— brutto pro Jahr, 1987-1999 bei Fr. 97'200.—, seit 2000 bei Fr. 106'800. Zwischen 1996 und 1999 wurde auf Einkommensteilen zwischen Fr.97'200.— und Fr. 243'000 ein Beitrag von 1 % erhoben. Auf Einkommensteilen zwischen 106'800 und 267'000.— wurde zwischen 2000 und 2002 ein Solidaritätsbeitrag von 2 % und 2003 ein solcher von 1 % erhoben. Auf anfangs 2004 sind die Beiträge auf nicht versicherten Einkommensteilen wieder abgeschafft worden.

Zu Kolonne (10): Die Gesamteinnahmen beinhalten auch hier nicht aufgeführte Einnahmen: z.B. Zinserträge.

Zu Kolonne (13): Der Betrieb der Arbeitslosenversicherung bindet Kapital in der Grössenordnung von 1 bis 1,5 Milliarden Franken (Anlagen, Mobilien, flüssige Mittel zur Sicherung der Zahlungsbereitschaft etc.). Diese Mittel stehen nicht als Reserve zur Finanzierung von Versicherungsleistungen zur Verfügung. Der Bestand des „Arbeitslosenversicherungsfonds“ weist daher eine deutlich höhere Verschuldung, resp. einen geringeren Vermögensstand aus als das in Kolonne (13) ausgewiesene Eigenkapital.

Zusammengestellt aufgrund folgender Quellen: Bundesamt für Sozialversicherung, Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2005. Staatssekretariat für Wirtschaft; Die Arbeitslosenversicherung im Jahre xy jeweils Mitte Jahr erscheinender Artikel in der Zeitschrift „Die Volkswirtschaft, Magazin für Wirtschaftspolitik“.

Tabelle 3

Entwicklung der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AAM) 1998 – 2005

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
A. Bildungsmassnahmen - - kontroll. Teilnehmertage - in % des Totals	2'234'100 32,7 %	1'790'668 31,9 %	1'421'860 38,8 %	1'287'926 41,2 %	1'821'259 46,2 %	2'609'647 49,3 %	2'765'450 46,7 %	2'574'763 44,4 %
B. Beschäftigungsmassnahmen - kontroll. Teilnehmertage - in % des Totals	3'828'352 56,1 %	3'115'948 55,5 %	1'764'840 48,2 %	1'476'748 47,2 %	1'738'552 44,1 %	2'109'864 39,9 %	2'425'049 41,0 %	2'457'518 42,4 %
C. Spezielle Massnahmen - kontroll. Teilnehmertage - in % des Totals	767'338 11,2 %	707'842 12,6 %	473'440 12,9 %	364'672 11,7 %	382'752 9,7 %	572'075 10,8 %	730'943 12,3 %	765'943 13,2 %
D. Total aller Massnahmen - kontroll. Teilnehmertage - in % des Totals	6'829'790 100 %	5'614'448 100 %	3'660'140 100 %	3'129'346 100 %	3'942'563 100 %	5'291'585 100 %	5'921'442 100 %	5'797'312 100 %
E. Jahresplätze	31'045	25'520	16'637	14'224	17'921	24'053	26'916	26'351
F. Durchschnittskosten eines AMM-Tages	Fr. 98.70	Fr. 101.50	Fr. 98.40	Fr. 103.20	Fr. 107.50	Fr. 111.80	Fr. 115.50	

Anmerkungen:

Kontrollierte Teilnehmertage: Von der Arbeitslosenversicherung kontrollierte Tage, an denen Versicherte an arbeitsmarktlichen Massnahmen teilgenommen haben, resp. von eingliederungsfördernden Massnahmen profitiert haben. Quelle: SECO – Direktion für Arbeit – Ressort Arbeitsmarktmassnahmen (TCAM). Zeile E: ein „Jahresplatz“ in einer arbeitsmarktlichen Massnahme entspricht 220 kontrollierten Teilnehmertagen. Zeile F: Aufwendungen der Arbeitslosenversicherung für arbeitsmarktliche Massnahmen (vgl. Tabelle 2) dividiert durch das Total der Teilnehmertage (Zeile D). Die Aufwendungen des Jahres 1998 wurden rechnerisch um 1/11 erhöht, da sie sich auf nur 11 Monate beziehen.

Tabelle 4

Entwicklung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) 1997 - 2005

	Stellensuchende	Anzahl RAV	Personalbestand RAV/LAM/KAST	davon: RAV-Personal-Berater/innen	Stellensuchende je Personalberater	Anzahl Personalberater je RAV	Gesamtkosten RAV/LAM/KAST		
							in Mio. Fr.	in % des Kostendachs	in % der ALV-Gesamtausg.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1997	244'695	150	2'802	1'605	152	10,7	270		3,4 %
1998	217'518	152	2'889	1'648	132	10,8	304		4,9 %
1999	170'909	155	3'169	1'626	105	10,5	339		6,7 %
2000	142'920	151	2'706	1'460	99	9,7	346		9,3 %
2001	125'133	139	2'273	1'210	103	11,5	281		8,2 %
2002	149'611	124	2'418	1'266	118	11,5	293	76,6 %	5,9 %
2003	206'493	127	2'928	1'568	132	10,2	361	75,4 %	5,3 %
2004	220'912	132	3'275	1'769	125	12,3	393	79,2 %	5,5 %
2005	217'154	134	3'426	1'889	115	13,4	433	87,3 %	6,1 %

Erläuterungen:

Kolonne (1): Durchschnittsbestand der bei einem RAV gemeldeten Stellensuchenden / **Kolonne (3):** Vollzeitstellen. Die Aufgabenteilung zwischen den RAV, den Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM) und den kantonalen Amtsstellen (KAST) ist von Kanton zu Kanton verschieden. Die drei werden daher gemeinsam ausgewiesen; der Anteil der RAV dürfte zwischen 80 und 90 Prozent liegen. / **Kolonne (4):** Vollzeitstellen / **Kolonne (5):** (4) dividiert durch (1). / **Kolonne (6):** (4) dividiert durch (2) / **Kolonne (7):** vgl. Kolonne (4) in Tabelle 2 / **Kolonne (8):** Seit 1. Januar 2001 gelten für die Betriebskosten der RAV, der LAM und der KAST kantonale Kostendächer, deren Höhe vom jeweiligen Durchschnittsbestand der Stellensuchenden und der Stellensuchendenquote abhängt. Bis zur Höhe des Kostendaches werden die Verwaltungskosten voll von der Arbeitslosenversicherung getragen. / **Kolonne (9):** (7) dividiert durch Kolonne (7) in Tabelle 2