

Arbeitsmarktliche Massnahmen und ihre Wirkung: Ein Diskurs

Die beiden Spritzenvertreter der Arbeitgeber und Gewerkschaften ziehen im Gespräch eine positive Bilanz und bestätigen auch aufgrund ihrer persönlichen Eindrücke die in den Studien aufgezeigte Effizienzsteigerung der öffentlichen Stellenvermittlung in den letzten Jahren. Fürs gute Abschneiden entscheidend seien – nebst der professionellen Arbeit der RAV-Berater – insbesondere der bewährte schlanke Leistungsauftrag an die Kantone sowie der liberale Arbeitsmarkt. Als Schwachstelle sehen beide Vertreter das da und dort fehlende Vertrauen der Arbeitgeber gegenüber den RAV aufgrund von schlechten Beratungsleistungen in den Erstkontakten.



Thomas Daum
Direktor, Schweizerischer Arbeitgeberverband, Zürich



Dr. Serge Gaillard
Geschäftsleitender Sekretär, Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB), Bern

Die Volkswirtschaft: *Wie funktioniert Ihrer Meinung nach die öffentliche Arbeitsvermittlung mit den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV)? Sind grundlegende Weichenstellungen notwendig?*

Gaillard: Die Studien bestätigen unseren Eindruck, dass seit den Neunzigerjahren erhebliche Fortschritte in der Vermittlungseffizienz realisiert wurden und die Unterschiede zwischen den RAV geringer geworden sind. Es war also richtig, den RAV mit den Leistungsaufträgen nur wenige und dafür klare Zielsetzungen zu geben. Hauptaufgabe ist, die Stellensuchenden möglichst schnell wieder ins Erwerbsleben zu integrieren und Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden.

Verbesserungsmöglichkeiten sehe ich besonders bei der Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern. Viele Unternehmen nehmen die Hilfe der RAV nicht in Anspruch, weil sie sich keine Vorteile davon erwarten oder gar weil sie schlechte Erfahrungen mit Zuweisungen von Personen gemacht haben. Daran gilt es noch zu arbeiten.

Daum: Auch aus Arbeitgebersicht funktioniert das System der öffentlichen Arbeitsvermittlung heute recht gut. Selbstverständlich gibt es noch Schwachstellen. Herr Gaillard hat zu Recht auf den kritischen Punkt aufmerksam gemacht, nämlich auf die teilweise fehlende Akzeptanz der RAV bei den Arbeitgebern. Aber auch hier stelle ich eine Verbesserung fest: Je qualifizierter die ersten Kontakte mit dem RAV sind, desto besser ist in der Folge die Akzeptanz. Arbeitgeber, die gute Erfahrungen gemacht haben, sind auch eher bereit, einmal einen Flop hinzunehmen und Verständnis für die schwierige Aufgabe der Vermittlung von Arbeitslosen aufzubringen. Das Gefühl, die Arbeitgeber hätten quasi eine Alibi-Funktion zu erfüllen, kommt dort auf, wo die Erstkontakte negativ waren, weil völlig ungeeignete Zuweisungen erfolgten. Arbeitgeber, die beim ersten Kontakt nicht gut beraten wurden, lassen sich kaum mehr auf Kontakte mit den RAV ein.

Die Volkswirtschaft: *Ist die Qualität der Beziehung RAV-Berater/Arbeitgeber in den letzten Jahren für den Vermittlungserfolg noch wichtiger geworden? Und wie lässt sich diese Beziehung allenfalls verbessern?*

Gaillard: Mir scheint, dass die Zusammenarbeit zwischen RAV und Unternehmen in der Tat an Bedeutung gewonnen hat und noch gewinnen wird, und zwar wegen der Personenfreizügigkeit mit der EU. Heute ist es für die Unternehmen sehr leicht, eine Person aus dem Ausland einzustellen oder sich von einem Büro vermitteln zu lassen. Die Kooperation von RAV und Arbeitgebern muss sicherstellen, dass zuerst Personen aus dem Inland vermittelt werden. Da braucht es die Zusammenarbeit der Unternehmen.

Daum: Ich bin nicht sicher, ob die Personenfreizügigkeit dabei eine Rolle spielt. Ich sehe eher einen generelleren Grund: Die Arbeitgeber sind in den letzten Jahren unter ständig zunehmenden Kosten- und Zeitdruck geraten und können es sich gar nicht leisten, mit den RAV nach dem System von «Trial an Error» zusammenzuarbeiten.

Wie die Studien zeigen, steht und fällt ein grosser Teil des Erfolgs mit der Qualität der RAV: Je flacher die Hierarchie, je besser die Motivation. Und je näher die RAV-Leiter selbst am Arbeitsmarkt präsent sind, desto besser die Ergebnisse. Grosse Organisationen mit vielschichtigen Hierarchien, wo der einzelne Mitarbeiter relativ weit weg von seinen Kunden – sprich: den Arbeitgebern – ist, kommen nicht zum Erfolg.

Gaillard: Gerade weil schlanke Organisationen für den Erfolg so wichtig sind, wäre es falsch, jetzt den RAV neue Auflagen zu machen. Das Ziel muss die rasche und dauerhafte Wiederintegration bleiben. Allenfalls könnten die Gewichte der einzelnen Zielindikatoren noch verbessert werden.

Die Volkswirtschaft: *Die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) kosten rund 600 Mio. Franken pro Jahr. Lohnt sich diese aufgewendete Summe?*

Daum: Die Arbeitssuchenden müssen heute eine aktive Rolle einnehmen und können sich nicht einfach unter Vorweisung von einigen Alibi-Bewerbungen einen Check abholen. Dieses Prinzip ist für das Funktionieren des Gesamtsystems sehr wichtig. Selbstverständlich muss die Effizienz des Mitteleinsatzes immer wieder überprüft werden und allenfalls der Mitteleinsatz angepasst werden. Doch den ganz grossen Spareffekt sehe ich bei den AMM nicht.



Bild: Poffet

Daum: «Die Arbeitssuchenden müssen heute eine aktive Rolle einnehmen und können sich nicht einfach unter Vorweisung von einigen Alibi-Bewerbungen einen Check abholen. Dieses Prinzip ist für das Funktionieren des Gesamtsystems sehr wichtig.»

Gaillard: In der ersten Welle der Evaluationen waren die Resultate bezüglich AMM noch klar negativ. Im Wesentlichen hiess es damals, die Arbeitslosen würden besser in der Zeit der AMM eine Stelle suchen. Die neuen Studien fallen doch deutlich differenzierter aus. Ich glaube, dass es keine AMM gibt, von der man sagen kann, sie sei immer schlecht oder immer gut. Vielmehr kommt es darauf an, dass die Massnahme gezielt dann eingesetzt wird, wenn die Wahrscheinlichkeit gross ist, dass dadurch die Vermittlungschancen erhöht werden. Auch hier glaube ich, dass die heutigen Steuerungsmechanismen die richtigen sind: Wir lassen den Kantonen mit dem Festlegen eines Globalbudgets die maximale Freiheit, diese zu nutzen.

Daum: Wie die Studien klar zeigen: Jede Massnahme hat für jedes Alterssegment eine andere Wirkung. Die Wirkung einer Massnahme hängt zudem davon ab, wo die betroffene Person eine Stelle sucht: in einer Grossagglomeration oder auf dem Land, in einer stark vom Finanzsektor geprägten Region oder in einem industriellen Umfeld. Deshalb gibt es auch aus der Sicht der Arbeitgeber keinen Bedarf, an den heutigen flexiblen Steuerungsmechanismen etwas zu ändern.

Die Volkswirtschaft: *Was halten Sie von der Empfehlung, dass ein frühzeitiger Einsatz von Massnahmen zur Aktivierung des Stellensuchenden der Haupterfolgswirkung ist? Kann und soll die Aktivierung noch beschleunigt werden?*

Daum: Auch dieses Resultat ist nicht überraschend. Interessant wäre es allerdings zu wissen, wie eine beschleunigte Aktivierung unter unterschiedlichen Arbeitsmarktbedingungen – also bei niedrigerer und höherer Arbeitslosigkeit – wirken würde. Grundsätz-

lich soll die Wiedereingliederung möglichst rasch und prioritär angegangen werden.

Gaillard: Die Frühaktivierung heisst ja nicht, sofort eine AMM anzuwenden. Sondern sie bedeutet, dass es sehr schnell zu einem Beratungsgespräch kommt und die beste Strategie festgelegt wird, um den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Schnelle Beratungsgespräche sind vor allem für Jugendliche wichtig, die der Stellensuche relativ hilflos gegenüberstehen oder die Schwierigkeiten und den Aufwand unterschätzen, der für die Stellensuche notwendig ist. Bewährt haben sich auch die Motivationssemester für Schulabgänger. Es wäre schade, wenn deren Attraktivität durch eine Kürzung der Unterstützungsbeiträge verringert würde. Arbeit muss sich lohnen.

Daum: Die Arbeitssuchenden brauchen sofort jemanden, der sie coacht, beobachtet, kontrolliert und – das sollte eigentlich die Stärke der RAV sein – den Know-how-Transfer bezüglich des Arbeitsmarktes sowie der Bewerbung sicherstellt. Dies ist bei vielen ja verständlicherweise das Defizit, das gedeckt werden muss. Hier abzuwarten, kann längerfristig sehr nachteilige Folgen haben.

Die Volkswirtschaft: *In den makroökonomischen Studien wurden positive Effekte der Beschäftigungsprogramme ausgewiesen. Haben die Beschäftigungsprogramme gemäss Ihrer Einschätzung eher eine abschreckende Wirkung (Droheffekt)? Oder erleichtern sie den Arbeitnehmenden eher den Einstieg in den Arbeitsmarkt?*

Daum: Beides ist der Fall. Eine der Studien führt das sehr schön aus. Je nach Situation überwiegt das eine oder das andere. Ich würde allerdings weniger von einer Drohung sprechen als vielmehr von einer Motivation. Auch die Abwehr von Unannehmlichkeiten kann ja eine Motivation sein. Es braucht einen gewissen Druck; das ist nur menschlich. Wir kennen das auch aus anderen Zusammenhängen. Beispielsweise können Verlängerungen der Kündigungsfristen in Sozialplänen kontraproduktiv sein.

Gaillard: Bezeichnend ist, dass in der ersten Welle der Evaluation die Beschäftigungsprogramme von allen Massnahmen das schlechteste Resultat erzielt haben. Das hat sich jetzt deutlich zum Besseren gewendet. Offensichtlich wurde aus den Fehlern gelernt. Früher war man ein Jahr lang in einem Beschäftigungsprogramm gefangen. Heute wird periodisch überprüft, ob die Massnahme noch sinnvoll oder ob der Zweck erfüllt ist. Zudem wird während des Programms Zeit für die Stellensuche eingeräumt. Viele Beschäftigungsprogramme übernehmen gar die Betreuung während der Stellensuche. Das ist zwar umstritten, von mir



Bild: Poffet

Gaillard: «Gerade weil schlanke Organisationen für den Erfolg so wichtig sind, wäre es falsch, jetzt den RAV neue Auflagen zu machen. Das Ziel muss die rasche und dauerhafte Wiederintegration bleiben. Allenfalls könnten die Gewichte der einzelnen Zielindikatoren noch verbessert werden.»

aus gesehen aber eine gute Lösung. Ein Beschäftigungsprogramm sollte, wenn möglich, in eine Beschäftigung münden.

Dass der Droheffekt eine Rolle spielt, mag plausibel sein. Die Vermittelbarkeit von Personen zu testen, kann unter Umständen auch angezeigt sein. Wenn jedoch Personen gegen ihren Willen einem Beschäftigungsprogramm zugewiesen werden, kann darunter das Programm als ganzes Schaden nehmen und an Effizienz einbüßen.

Daum: Ich halte es schon für wichtig, dass die Betroffenen nicht davon ausgehen können, Geld zu kassieren, ohne dafür etwas zu tun. Dieses Thema kam seinerzeit auch bei der Anwendung besonderer Wiedereinstiegsbestimmungen für Frauen im Rahmen der Personenfreizügigkeit zur Sprache. Mit einer konsequenten Zuweisungspraxis wurden damals negative Effekte vermieden.

Die Volkswirtschaft: *Ist Ihrer Meinung nach die öffentliche Stellenvermittlung der richtige Ort, um Weiterbildung oder Umschulung zu machen?*

Gaillard: Bildungsprogramme sind dann wirksam, wenn sie gezielt eingesetzt werden. Bei Jugendlichen steht wahrscheinlich eher die Beschäftigung mit Motivationssemestern und Praktika im Vordergrund. Bei Älteren kann es jedoch sehr wichtig sein, schon vorhandene Qualifikationen aufzufrischen. Auch Wiedereinsteigerinnen müssen die technologische Entwicklung – etwa Computerprogramme – nachholen, die sich in der Zeit abgespielt hat, als sie nicht erwerbstätig waren. Ich halte auch Sprachprogramme für Ausländerinnen und Ausländer für sinnvoll, weil die Sprachkompetenz für sie besonders wichtig ist.

Es war hingegen richtig zu sagen, dass Weiterbildung nicht die primäre Aufgabe der ALV sein kann. Wichtig in diesem Zusammenhang ist ein Recht auf Weiterbildung – möglichst in Gesamtarbeitsverträgen geregelt. Das ist wichtig, damit die Leute sich regelmässig weiterbilden und periodisch eine Lagebeurteilung vorgenommen wird.

Daum: Die eigentliche Weiterbildung ist in der Tat nicht Aufgabe der ALV. Die ALV kann nur Schulungen anbieten, deren Ziele relativ kurzfristig erreichbar sind.

Wenn Sie mit Arbeitgebern und Arbeitslosen sprechen, betrifft die Kritik am ganzen System der RAV und der AMM am häufigsten das so genannte «Kürsliwesen». Es scheint also kein Zufall zu sein, dass in den wissenschaftlichen Studien gerade dieser Bereich der AMM schlecht wegkommt.

Herr Gaillard betont das Recht auf Weiterbildung, ich die Pflicht. Die Arbeitsmarktfähigkeit zu erhalten, ist primär die Aufgabe des Einzelnen. Die Arbeitgeber leisten mit betrieblichen Schulungen einen wichtigen Beitrag und können darüber hinaus unterstützend wirken.

Gaillard: Die Arbeitgeber müssen ein Interesse haben, dass das Personal vielseitig einsetzbar ist; das erleichtert auch die Flexibilität bei strategischen Entscheiden und bei wirtschaftlichen Problemen. Ältere Arbeitnehmende sollten ebenfalls das Recht haben, sich regelmässig weiterzubilden, um auch noch nach 50 mit den neuen Entwicklungen Schritt halten zu können.

Die Volkswirtschaft: *Die Bass-Studie lokalisiert ein Diskriminierungspotenzial zu Ungunsten ausländischer Arbeitnehmender und anerkennt, dass die Bekämpfung der Diskriminierung von Ausländerinnen und Ausländern eine übergeordnete Querschnittsaufgabe ist. Welche Rolle kann und soll hier die öffentliche Arbeitsvermittlung übernehmen?*

Daum: Diese Aussage ist in der Tat beunruhigend. Ich habe aufgrund von vielen Gesprächen mit Unternehmern und Personalverantwortlichen den Eindruck, dass es hier nicht um eine direkte Diskriminierung geht. Mir scheint eher, dass Vorurteile bezüglich Qualifikation und Ähnlichem im Spiel sind, also eine indirekte Diskriminierung. Man hat ein Bild des Ausländers, der die Sprache nicht kann und die Qualifikation nicht mitbringt, und lässt sich zu stark davon leiten, sodass auch solche Ausländer, die eigentlich gut qualifiziert sind, darunter fallen. An eine bewusste Diskriminierung von Ausländern glaube ich aber nicht.

Gaillard: Für uns das Beunruhigendste ist, dass gemäss Studien offenbar die Chance, die Arbeitslosigkeit zu verlassen, nach Nationali-

tät stark unterschiedlich ist. Offenbar besteht also doch eine Art Diskriminierung seitens der Arbeitgeber. Was das RAV hier tun kann, ist, das Vertrauensverhältnis zu den Arbeitgebern zu stärken.

In der Studie wird vermutet, dass auch die RAV-Beraterinnen und -Berater ihre Klienten nach Nationalität unterschiedlich behandeln. Eine mögliche Lösung dafür wäre, dass in die RAV-Teams gezielt Personen der zweiten Generation oder mit Migrationshintergrund integriert werden. Allerdings ist unbedingt der Fehler zu vermeiden, dass diese Personen dann ausschliesslich die Migranten betreuen.

Die Volkswirtschaft: *Die Studie «Die Situation der Ausgesteuerten» weist auf die steigende Anzahl Personen hin, die auf Sozialhilfe als Quelle zur Finanzierung des Lebensunterhalts angewiesen sind. Was kann die ALV allenfalls hier tun?*

Gaillard: Es macht keinen Sinn, die Bezugsdauer der Arbeitslosenentschädigung weiter zu verkürzen und damit die Leute einfach der Sozialhilfe zuzuschieben. Die RAV müssen aber alles daran setzen, Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden; die Vermittlung wird mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit schwieriger. Die RAV sollten sich dabei auch um Personen mit mehrfachen Handicaps kümmern. Dazu verfügt die ALV über viele mögliche Instrumente, so zum Beispiel die Einarbeitungszuschüsse: Ein Teil des Lohns wird in der ersten Zeit von der ALV übernommen; im Gegenzug leistet der Arbeitgeber gewisse Integrationshilfen. Ziel ist es, dass die Person am Ende der Einarbeitungszeit fähig ist, die Tätigkeit auszuüben.

Daum: Auch hier stellt sich letztendlich wieder die Frage nach der Zuständigkeit der ALV im Verhältnis zur Sozialhilfe. Sicher haben auch die RAV mit Personen zu tun, deren Arbeitslosigkeit mehrere Ursachen hat. Wenn aber die nicht arbeitsmarktspezifischen Gründe immer mehr überwiegen – und das ist bei manchen Langzeitarbeitslosen und Ausgesteuerten der Fall –, ist meines Erachtens die Zuständigkeit der ALV erschöpft. Hier setzt auch die Diskussion mit der Bezugsdauer ein. Grundsätzlich sollte sich der oder die Arbeitslose nicht im falschen System befinden.

Die Volkswirtschaft: *Gegenwärtig ist die Lage auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich sehr gut. Wie beurteilen Sie die Lage mittelfristig? Wo sehen Sie allenfalls Probleme auf uns zukommen? Und wie soll diesen begegnet werden?*

Gaillard: Gewisse Leute sagen, wir hätten schon Vollbeschäftigung. Ich denke, das ist noch nicht der Fall. Die Arbeitslosigkeit ist für

schweizerische Verhältnisse immer noch relativ hoch. Wir haben sehr viele Jugendliche, die noch in Warteschlangen sind und Teilzeitbeschäftigte, die mehr arbeiten möchten. Es besteht also ein erhebliches Potenzial an Personen, die erwerbstätig sein möchten und zunehmend erwerbstätig sind. Die Beschäftigung steigt dieses Jahr um etwa 30 000 bis 40 000 Personen. Die gegenwärtige Konjunktur- und Geldpolitik lässt – im Gegensatz zu den Neunzigerjahren – mehr Wachstum zu, solange es nicht inflationär ist. Wir haben heute die Chance, die Arbeitslosigkeit relativ schnell herunter zu bringen und all diesen Menschen, die arbeiten möchten, eine Arbeit zu bieten. Dazu braucht es die Mithilfe der Unternehmen, auch mal eine Person einzustellen, die in der Anfangszeit eine gewisse Hilfe braucht.

Daum: Es ist richtig, dass immer noch eine erhebliche Gruppe von Menschen eine Arbeit aufnehmen oder das Pensum erhöhen will. Ob man von einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt sprechen will oder nicht, überlasse ich den Ökonomen. Die arbeitsmarktökonomischen Unterschiede zwischen der Schweiz und dem Ausland haben sich etwas verringert. Zwar haben wir bedeutend tiefere Arbeitslosenquoten als das umliegende Ausland. Aber Verhältnisse, wie sie bei uns Anfang der Neunzigerjahre mit einer Arbeitslosigkeit von 0,7% herrschten, sind wohl endgültig passé. Ich halte es für schwierig, unter 2% zu kommen. Diese Zahl schreckt mich allerdings dann nicht, wenn die Dauer der Arbeitslosigkeit zurückgeht. Das würde mit der Erwartung übereinstimmen, dass der zeitweilige «Mismatch» zwischen den Kompetenzprofilen und den Anforderungsprofilen auf dem Arbeitsmarkt in einer sich schnell wandelnden Gesellschaft zunimmt.

Nicht zuletzt dank des liberalen Arbeitsmarkts ist es Ende der Neunzigerjahre gelungen, bei der Arbeitslosenquote die Wende zu schaffen, viel besser als etwa in Deutschland oder Frankreich, wo einmal angestelltes Personal fast ewig auf der «Payroll» bleibt. Die Flexibilität der schweizerischen Arbeitsmarktordnung wird dazu beitragen, die Arbeitslosigkeit hierzulande vergleichsweise tief zu halten. Deshalb müssen wir auch in Zukunft zum liberalen Arbeitsmarkt Sorge zu tragen.

Die Volkswirtschaft: *Meine Herren, wir danken Ihnen für das Gespräch.* ■

*Gesprächsleitung und Redaktion:
Geli Spescha, Chefredaktor «Die Volkswirtschaft»
Aufzeichnung des Gesprächs:
Simon Dällenbach, Redaktor «Die Volkswirtschaft»*