



Die RAV: eine Erfolgsgeschichte seit ihrer Einführung im Jahre 1996.

Wissenschaft und Praxis

Zusammenarbeit als Erfolgsfaktor in der Arbeitsmarktpolitik

Die Rolle des Staates bei der Regulierung des Arbeitsmarktes und beim Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes ist in den letzten zwanzig Jahren wesentlich wichtiger geworden. Dabei gilt es, föderalistische und institutionelle Schranken zu überwinden. Eine praxisnahe Arbeitsmarktforschung hilft, den gestiegenen Ansprüchen gerecht zu werden.

Von Viktor Moser, PANORAMA-Redaktor

– Welches sind die Merkmale der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik? Wie weit und auf welchen Ebenen soll der Staat den Arbeitsmarkt mitgestalten? Diese Fragen hat PANORAMA einer Arbeitsmarktwissenschaftlerin und acht Arbeitsmarktwissenschaftlern aus dem universitären Bereich und aus privaten Forschungsinstitutionen gestellt (Kasten Seite 7). In unserer Umfrage wollten wir auch wissen, wie sie das Verhältnis zwischen Forschung und Praxis einschätzen.

Schwach regulierter Arbeitsmarkt

Im Vergleich zu ihren Nachbarländern hat die Schweiz ein liberales Verständnis von

Arbeitsmarktpolitik. Wenig wird reguliert, vieles geschieht auf der Stufe Sozialpartnerschaft. Darin sind sich alle Befragten weitgehend einig. Der schweizerische Arbeitsmarkt sei anpassungsfähig. Zwar sei der Kündigungsschutz bescheiden. Die Unternehmen würden aber bei einem Konjunkturaufschwung im Gegenzug auch schnell wieder Leute einstellen, erklärt der Genfer Forscher Pierre Kempeneers. Dies hängt seiner Ansicht nach mit der Wirtschaftsstruktur des Landes zusammen: «In der Schweiz ist der Tertiärsektor sehr stark und das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte vergleichsweise hoch. Zudem dominieren die kleinen und mittleren Unternehmen, die

beweglicher auf wirtschaftliche Veränderungen reagieren können.»

Der Lausanner Professor Rafael Lalive und Hannes Lindenmeyer, Mitglied von KEK-CDC Consultants in Zürich, weisen darauf hin, dass als Ergänzung zum liberalen Arbeitsmarkt die soziale Sicherheit relativ gut ausgebaut sei. «Für dieses als Flexicurity bezeichnete System gilt Dänemark zwar als Musterland. Doch die Schweiz kennt diese Praxis schon wesentlich länger», präzisiert Lalive. Flexicurity greife allerdings nicht bei allen Personengruppen gleich gut. Der Staat müsse dort aktiv werden, wo der Markt zu wenig Schutz biete.

Die Rolle des Staates wird wichtiger

Diese Einschätzung teilt Daniel Oesch, Assistenzprofessor an der Universität Lausanne. Er hält fest, dass in der Schweiz Arbeitsmarktpolitik bis Anfang der 90er-Jahre ausschliesslich Ausländerpolitik gewesen sei. Der Arbeitsmarkt war geprägt durch Vollbeschäftigung und durch einen stark kontrollierten Zugang. Vor diesem Hintergrund sei die Lohnungleichheit relativ stabil geblieben. Vor rund zwanzig Jahren ist Arbeitslosigkeit jedoch auch in der Schweiz zu einer Realität geworden, danach hat sich der Arbeitsmarkt durch die Personenfreizügigkeit geöffnet. Mit den flankierenden Massnahmen und der Kontrollfunktion der tripartiten Kommissionen sei die Rolle des Staates in der Arbeitsmarktpolitik wichtiger geworden, so Oesch. Er weist auch darauf hin, dass zusätzlich zur Personenfreizügigkeit auch der Beamtenstatus aufgehoben worden sei und die grossen Unternehmen, namentlich im Tieflohnbereich, immer mehr Aufgaben ausgelagert haben. Als Folge davon sei ein neues Lohngefüge entstanden. Diese Veränderungen haben dazu geführt, dass allein auf Bundesebene zwischen 1995 und 2011 die Zahl der allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge von 9 auf 36 gestiegen sei. Offen ist gemäss Oesch die Frage, wie weit der Staat eine eigentliche GAV-Politik betreiben solle. Seine Schlussfolgerung: «Arbeitsmarktpolitik ist durch die Öffnung des Arbeitsmarktes selbst in einem reichen Land wie der Schweiz wichtiger geworden. Ein Umdenken ist langsam im Gang. Im Bereich der Lohnpolitik ist eine aktivere Rolle des Bundes und der Kantone mittelfristig absehbar.»

Gratwanderung gemeistert

Mit dem Aufbau der RAV und der Angebotserweiterung der Arbeitsmarktmassnahmen (AMM) hat sich ab Mitte der 90er-Jahre für die aktive Arbeitsmarktpolitik ein neues, sehr weites Feld geöffnet. Der Zürcher Professor Josef Zweimüller verweist auf das «Spannungsfeld der Wirtschaftspolitik zwischen Gleichheit und Effizienz», in dem die Schweiz eine gute

Balance gefunden habe. Wörtlich hält er fest: «Im internationalen Vergleich ist die Unterstützung bezüglich Höhe und Dauer der Leistungen grosszügig. Gleichzeitig werden die Stellensuchenden durch eine breite Palette an AMM aktiviert. Es wird von ihnen auch erwartet, dass sie an diesen Massnahmen teilnehmen, um die Bezugsdauer zu reduzieren.» Zweimüller sieht im konsequent angewendeten Prinzip «Fördern und Fordern» einen Grund für die niedrige Arbeitslosigkeit in der Schweiz.

Die Wissenschaftler sind sich darin einig, dass die 1996 eingeführten RAV die Bemühungen um eine berufliche Reintegration der Erwerbslosen optimieren. Der emeritierte Basler Wirtschaftsprofessor George Sheldon hat allerdings nachgewiesen, dass zwischen 1990 und 2010 die Hälfte der Stellensuchenden wiederholt arbeitslos war. Diese Tatsache deutet darauf hin, dass die seit 2000 bestehende Wirkungsmessung die rasche Wiedereingliederung zu stark gewichte. Demgegenüber werde die Nachhaltigkeit zu wenig berücksichtigt.

Arbeitsmarktpolitik

Die staatliche Arbeitsmarktpolitik erlässt – als Teil der Wirtschaftspolitik – jene Massnahmen, die eine regulierende Wirkung auf Arbeitsangebot und -nachfrage in einer Volkswirtschaft haben sollen. Arbeitsmarktpolitische Instrumente können insbesondere Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt abbauen und dazu beitragen, die Arbeitsbedingungen von Beschäftigten zu verbessern, Arbeitsplätze zu sichern und die Beschäftigungschancen von Stellensuchenden zu erhöhen. Grundsätzlich lassen sich die Massnahmen in eine passive und aktive Arbeitsmarktpolitik unterteilen. Während passive Arbeitsmarktpolitik primär darauf ausgerichtet ist, die materielle Existenz von erwerbslosen Personen zu sichern, zielt die aktive Arbeitsmarktpolitik darauf ab, diesen Personen unter dem Motto «Fordern und Fördern» aktive

Auf ein anderes Spannungsfeld macht der als Geschäftsleitungsmitglied bei der Beratungs- und Forschungsfirma Ecoplan tätige Arbeitsmarktforscher Michael Marti aufmerksam. Für ihn ist unbestritten, dass in den letzten Jahren die Ansprüche auf dem Arbeitsmarkt und demzufolge auch bei der Stellensuche stark gestiegen sind. In diesem Zusammenhang schaffe die Arbeitslosenversicherung (ALV) durch Aus- und Abbau wichtige Anreize. Marti betont aber auch, dass die aktive Steuerung durch die RAV, insbesondere bei hochqualifizierten Personen, nur begrenzt erfolgen könne, da «die Unternehmen den RAV die Ressourcen und die Kompetenzen zur Vermittlung bloss bedingt zuschreiben». Gerade deshalb ist Conny Wunsch, Professorin an der Universität Basel, überzeugt, dass die Arbeitsmarktpolitik die Bedürfnisse der Arbeitgeber hinsichtlich Qualifikation der Bewerbenden genau abklären müsse, denn: «Ein intensiver Austausch mit und der Einbezug von Arbeitgebern kann die Stigmatisierung von den in den RAV betreuten Stellensuchenden und Teilnehmern von AMM vermeiden helfen.»

Unterstützung bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu geben. Die gesetzlichen Grundlagen dafür sind in der Schweiz das Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung (AVIG), das Arbeitsvermittlungsgesetz AVG und das Ausländergesetz, wobei der Bund (SECO) die Regelungskompetenz hat und der Vollzug bei den Kantonen liegt. Arbeitsmarktpolitik fand bis Mitte der 90er-Jahre fast ausschliesslich im Bereich der Bewilligungen für ausländische Arbeitskräfte statt. Dies änderte sich mit dem massiven Anstieg der Arbeitslosigkeit ab 1992, die 1996 zur Schaffung der RAV und der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) führte. Dieser Paradigmenwechsel war Ausdruck des politischen Willens, der Qualifizierung von Stellensuchenden fortan ein höheres Gewicht zu geben. *nm*



Fordern und fördern: Aktive Arbeitsmarktpolitik setzt auch auf Integrationsprogramme.

Nützliche Arbeitsmarktmassnahmen

Neben der Beratungstätigkeit auf den RAV ist bei allen Befragten auch der Sinn von AMM im Wesentlichen unbestritten. Josef Zweimüller hebt das breite Angebot hervor, das mithilfe, die individuelle Arbeitsmarktsituation zu verbessern. Als besonders wirksam beurteilt er jene AMM, die – wie beispielsweise der Zwischenverdienst (ZV) – im 1. Arbeitsmarkt eingesetzt werden. Der ZV erleichtere die Wiedereingliederung bei potenziellen Arbeitgebern und sei überdies kostengünstig. Aber auch Beschäftigungsprogramme, insbesondere für schwer Vermittelbare, können aus seiner Sicht sinnvoll sein. Dies gelte namentlich für einen längerfristigen Kompetenzaufbau der Betroffenen.

Jürg Guggisberg, Geschäftsleitungsmitglied beim Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, bringt diese Einschätzung auf den Punkt, wenn er betont: «Beschäftigungsprogramme können kurzfristig die Stellensuche sogar verlängern. Unter Umständen ist es aber sinnvoll, wenn jemand länger in einem Projekt bleibt. Durch Qualifizierung, Ressourcenaufbau, höhere Motivation und gestärktes Selbstbewusstsein wird die Nachhaltigkeit einer Lösung gesteigert.»

Der Erhalt, besser noch die Optimierung der Arbeitsmarktfähigkeit hat auch für Michael Marti einen hohen Stellenwert. Dieses Ziel werde durch individuelle AMM tendenziell besser erreicht als durch kollektive Massnahmen, da die Bedürfnisse der Stellensuchenden gezielter berücksichtigt werden könnten.

Problematische Schnittstellen zwischen den Systemen

Mehrere Wissenschaftler weisen auf systemimmanente Grenzen der Arbeitsmarktpolitik hin. Jürg Guggisberg erwähnt in diesem Zusammenhang die Problematik der Schnittstellen, die innovative Lösungen zumindest erschweren. Für Personen, die zwar noch arbeitsfähig, aber nicht mehr arbeitsmarktfähig sind, würden Pilotprojekte finanziert. Deren Implementierung stosse jedoch auf Hindernisse, weil die Kooperation verschiedener Versicherungszweige durch (historisch gewachsene) Systemunterschiede eingengt werde. Eine langsame Annäherung zwischen ALV, IV und Sozialhilfe stellt Guggisberg bei den Instrumenten zur arbeitsmarktlichen Integration fest. Ähnliche Phänomene beobachtet Hannes Lindenmeyer. Die anfängliche Begeisterung

für interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) habe nachgelassen. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) habe zwar beachtliche Anstrengungen für den Aufbau der IIZ unternommen, «aber solange ein Bundesrahmengesetz über die Sozialhilfe fehlt, bleibt der Spielraum eng».

Hannes Lindenmeyer bewegt sich noch an einer andern System-Nahtstelle, wenn er eine Nachholbildung auf Sekundarstufe 2 für ungelernete Arbeitnehmende als vorrangliche Aufgabe einer aktiven Arbeitsmarktpolitik postuliert. Dies sei die beste Prävention gegen Arbeitslosigkeit. Die AMM böten solide Grundausbildungen, doch müssten sie in Zukunft vermehrt auch auf formale Qualifizierungen achten. Die bereits bestehende Möglichkeit von Ausbildungszuschüssen (Unterstützung einer anerkannten Berufsausbildung für über 30-jährige Stellensuchende ohne Beruflehre) werde zudem nur marginal benutzt.

«Arbeitsmarktpolitik kann nie die Aufgaben der Bildungspolitik übernehmen», widerspricht George Sheldon. Es würden ganz einfach die Mittel fehlen, um ungelernen Arbeitslosen eine berufliche Grundausbildung zu gewährleisten. «Am wirksamsten sind gezielte Umschulungen oder Weiterbildungen. Diese setzen jedoch bereits eine Grundausbildung voraus», fügt er bei.

Sheldon sieht eine Erweiterung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auch durch die Kompetenz der Kantone begrenzt. Diese Meinung teilen – mehr oder weniger explizit – viele der Befragten, auch Pierre Kempeneers. Zwar liefere das SECO Richtlinien, die Handlungsspielräume der Kantone seien jedoch beachtlich, etwa bei der Kontrolle der Stellensuchenden oder bei der Ausgestaltung der AMM. Noch deutlicher äussert sich Rafael Lalive. Er ortet Unterschiede nicht nur auf der Ebene von Mentalität und Kultur, sondern auch bei klar messbaren Belangen. So blieben in den Kantonen Neuenburg und Waadt die meisten Sozialhilfebezügler im System der ALV, während sie in der Deutschschweiz in der Regel aus dem Register gelöscht würden. Nütze man die Instrumente derart unterschiedlich, sei es kein Wunder, dass die

Ergebnisse alles andere als homogen seien. «Im Zeitverlauf ist das System als Ganzes wesentlich effizienter geworden. Im Vollzug dürfte aber kaum eine Konvergenz stattgefunden haben», hält er fest.

Enge Wechselwirkungen zwischen Forschung und Praxis

Ein Wesensmerkmal der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik sieht George Sheldon darin, dass diese wissenschaftlich stark untermauert und auch gesetzlich vorgesehen ist (Art. 87 AVIG). Die Fragestellungen würden deshalb sehr oft von der Praxis, konkret vom SECO, formuliert. Wie seine Kollegen schätzt Sheldon den regen, umkomplizierten Austausch. Darüber hinaus stellt Rafael

Die Sicht der Forschung

PANORAMA befragte neun Arbeitsmarktwissenschaftler/innen zu den Entwicklungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt und in der Arbeitsmarktpolitik. An der Umfrage haben mitgemacht:

- **Conny Wunsch**, Professorin für Arbeitsmarktökonomie an der Universität Basel
- **Jürg Guggisberg**, Geschäftsleitungsmitglied beim Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS), Bern
- **Pierre Kempeneers**, Forschungsleiter am «Observatoire universitaire de l'emploi» der Universität Genf
- **Rafael Lalive**, Professor für Ökonometrie und Volkswirtschaft an der Universität Lausanne
- **Hannes Lindenmeyer**, Mitglied von «KEK-CDC Consultants», Zürich
- **Michael Marti**, Geschäftsleitungsmitglied der Beratungs- und Forschungsfirma Ecoplan, Bern
- **Daniel Oesch**, Assistenzprofessor am Institut für Sozialwissenschaften der Universität Lausanne
- **George Sheldon**, em. Professor für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomie an der Universität Basel
- **Josef Zweimüller**, Professor für Makroökonomie und Arbeitsmarkt an der Universität Zürich

Lalive fest, dass die gut ausgebildeten Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler Erkenntnisse der Forschung in ihre Vorschläge einfließen lassen. Daniel Oesch sieht in der Kleinräumigkeit des Landes einen Vorteil für die Koordination zwischen Forschung und Praxis. Auch ausseruniversitäre Fachleute wie Guggisberg und Lindenmeyer betonen, dass angewandte Forschung Priorität habe. «Das Aufzeigen von Problemen sowie gezielte Begleitevaluationen bei Projekten stehen im Vordergrund», meint dazu Jürg Guggisberg. Diese Meinung untermauert Michael Marti, wenn er hervorhebt, dass die Arbeitsmarktbehörden (z. B. das SECO und die RAV) ihre Alltagswahrnehmungen und -handlungen wissenschaftlich fundieren möchten. Auch Lalive spricht von einem «Interesse an evidenzbasierter Politik». Im Vergleich zum Ausland und auch zu andern schweizerischen Sozialversicherungen erleichtere das SECO den Zugang zu Daten, ergänzt Josef Zweimüller. Die Kommunikation mit dem SECO sei ausgezeichnet.

Pierre Kempeneers stellt auch konkrete Ansprüche an die Forschung selbst: «Sie muss robuste, aussagekräftige, verständliche und umsetzbare Resultate liefern sowie ein Gleichgewicht zwischen wissenschaftlicher Präzision und Anwendungsorientierung aufweisen.» Mit den teilweise aus Praktikern bestehenden Begleitgruppen, der Veröffentlichung der Forschungsergebnisse sowie der Durchführung gemeinsamer Workshops mit Wissenschaftlern und Praktikern fördere das SECO die Umsetzung der Ergebnisse, ergänzt Conny Wunsch. Mit ihrer Aussage macht sie klar, dass eine enge Zusammenarbeit nicht nur mit dem SECO, sondern auch mit den Leuten an der Front erforderlich sei, und fügt bei: «Der direkte Austausch zwischen Wissenschaftlern und Praktikern sollte noch stärker sein, um die Nützlichkeit der Forschung für die Praxis und deren Akzeptanz zu erhöhen.»

Zusammengefasst: Für die Zusammenarbeit mit der Forschung erhält das SECO durchwegs gute Noten. Die Forschung ihrerseits will brauchbare, praktische Ergebnisse für die Arbeitsmarktpolitik liefern. —

KOMMENTAR

Bollwerk Föderalismus

Von Viktor Moser

Aufbau und Weiterentwicklung der RAV und der Arbeitsmarktmassnahmen sind geglückt. Dies ist nicht zuletzt die Frucht des intensiven Austausches zwischen Arbeitsmarktforschern und Arbeitsmarktbehörden. Diese Zusammenarbeit erhält von den neun befragten Wissenschaftlern Höchstnoten. Die Professorin Conny Wunsch stellt allerdings fest, dass es gelingen müsse, auch die Fachleute aus der Praxis vor Ort vom Nutzen der Forschung zu überzeugen. Da ist der Boden um einiges steiniger als etwa im Staatssekretariat für Wirtschaft. Ungeachtet dieser Einschränkung ist das Echo eindeutig positiv. Diese Einschätzung kann ich zum Schluss meiner 15-jährigen Tätigkeit als Fachredaktor bestätigen.

Eine Riesenhürde ist indessen unübersehbar: Der übertriebene Föderalismus beim Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes. Kein Zweifel, die Effizienz der RAV hat sich seit Beginn der Wirkungsmessung im Jahre 2000 als Ganzes stark verbessert. Unverändert sind demgegenüber die Kantonsrangliste sowie die Leistungsunterschiede unter den Kantonen, wie Rafael Lalive betont. Föderalismus ist dann zu befürworten, wenn die einzelnen Kantone – im Sinne von «best practice» – voneinander lernen. Dient er jedoch zur Zementierung von nicht nachvollziehbaren Eigenheiten oder gar gar von Rechtsungleichheiten, wird er zum Hemmschuh.

Im Anschluss an eine im letzten Jahr veröffentlichte Untersuchung über die Funktionsweise der RAV haben die Kantone Baselland und St. Gallen eine entsprechende Prozessanalyse in Auftrag gegeben. Das SECO unterstützt die beiden Vorstösse, die zur weiteren Optimierung und zur Vereinheitlichung der Praxis beitragen. Andere Kantone sind gut beraten, sich dieser Initiative anzuschliessen.

Mit diesem Beitrag verabschiedet sich unser Fachredaktor Viktor Moser nach 15 Jahren engagierter Tätigkeit im Bereich des Arbeitsmarktes von den PANORAMA-Leserinnen und -Lesern. Die Redaktion wünscht ihm alles Gute im wohlverdienten Ruhestand.