



Die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung und die Berufspraktika der Arbeitslosenversicherung

Evaluation der Wirkungen, des Vollzugs
und der Aufsicht



Impressum

Adresse de commande	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Bestelladresse	Monbijoustrasse 45, CH-3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.cdf.admin.ch
Order address	
Numéro de commande	1.13470.989.00500.04
Bestellnummer	
Numero di ordinazione	
Order number	
Complément d'informations	E-Mail: info@efk.admin.ch
Zusätzliche Informationen	Tel. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Texte original	Allemand et Français
Originaltext	Deutsch und Französisch
Testo originale	Tedesco e Francese
Original text	German and French
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Zusammenfassung	Deutsch («Das Wesentliche in Kürze»)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention source)

Die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung und die Berufspraktika der Arbeitslosenversicherung

Evaluation der Wirkungen, des Vollzugs und der Aufsicht

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat in der Arbeitslosenversicherung zwei der elf arbeitsmarktlichen Massnahmen evaluiert: die Programme der vorübergehenden Beschäftigung (PvB) und die Berufspraktika. Für beide Massnahmen betragen die Kosten ca. 190 Mio. CHF im Jahr 2013. Schweizweit haben 33 000 Stellensuchende ein PvB besucht und 1800 ein Berufspraktikum absolviert. Dies entspricht 20 % respektive 1 % aller Stellensuchenden 2013. Ein Programm dauerte durchschnittlich 3-4 Monate, ein Berufspraktikum 4.5 Monate. Sechs Monate sind maximal erlaubt. Die Wirkung, der kantonale Vollzug und die Aufsicht wurden anhand von acht Kantonen und den nationalen Massnahmen analysiert. Diese Kantone sind Aargau, Bern, Genf, Luzern, St. Gallen, Schwyz, Tessin und Wallis. Die nationalen Massnahmen sind PvB und Berufspraktika, welche Stellensuchenden in allen Kantonen offen stehen. Mit beiden Massnahmen soll die rasche und dauerhafte Eingliederung von Arbeitslosen gefördert werden, die erschwert vermittelbar sind.

Die EFK verwendet einen anderen Wirkungsbegriff als in der Wirkungsmessung der Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen. Nicht nur die Wiedereingliederung wird betrachtet. Die Teilnehmer einer Massnahme 2013 wurden gefragt, ob sie sie als nützlich empfanden und die Ziele erreicht wurden. Damit wird dem Auftrag der Arbeitslosenversicherung Rechnung getragen, kundenorientiert zu beraten und die Leistungen zugunsten der versicherten Personen zu erbringen. Die Befragten haben durchschnittlich die Massnahme vor einem Jahr absolviert.

Zwei Drittel fanden einen Job, nur die Hälfte bewertete ihr Programm jedoch als nützlich

Die PvB bieten zeitlich begrenzte und fachlich begleitete Arbeitsgelegenheiten an. Die Kantone sind in der Programmausgestaltung frei. So sind die Typen von PvB, Wirkungsziele und die Adressaten sehr unterschiedlich. Bei externen PvB erfolgt der Einsatz in einer nicht gewinnorientierten Institution im ersten Arbeitsmarkt. Dieser umfasst alle Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse, die im Rahmen der freien Wirtschaft bestehen. Bei internen PvB handelt es sich um Arbeitsplätze in spezialisierten Einrichtungen, welche von der öffentlichen Hand beschafft werden.

Insgesamt haben zwei Drittel der Teilnehmer bei Programmabschluss eine Stelle gefunden. Ein Drittel arbeitet heute mit einem unbefristeten Vertrag und kann somit als dauerhaft eingegliedert betrachtet werden. Nur die Hälfte aller Personen fand jedoch ihr Programm nützlich für die berufliche Wiedereingliederung. Zwischen den Kantonen gibt es beträchtliche Unterschiede in dieser Einschätzung: Mit zwei Drittel positiven Rückmeldungen wurden die nationalen PvB sowie jene in den Kantonen Bern, Genf und Aargau am besten bewertet. Die Rückmeldungen zu einzelnen Wirkungszielen zeigen in allen Kantonen und bei den nationalen Programmen ein konsistentes Bild dieser Einschätzung.

Die PvB haben je nach Ausgestaltung unterschiedliche Wirkungsziele: Eine Befragung der Anbieter und Einsatzbetriebe zeigte dies sehr deutlich. Dabei wurde kaum ein Ziel in einem Kanton oder bei den nationalen Programmen als unwichtig taxiert. Bei externen PvB sollen vorrangig berufliche Erfahrungen gesammelt und die beruflichen Kompetenzen verbessert werden. Eine Referenz bei der



Stellensuche erhalten und berufsrelevante Kontakte sind ebenfalls wichtige Elemente. Im Gegensatz dazu steht bei internen PvB die Schulung der sozialen Kompetenzen im Vordergrund. Angesprochen sind Themen wie Teamfähigkeit, Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit. Bei psychischen Problemen oder Suchtmittelabhängigkeit kommt in der Regel ein internes PvB zum Zug. Ein Arbeitsumfeld kann hier stabilisierend wirken, indem Disziplin eingefordert und Wertschätzung vermittelt werden. Letztlich werden sie auch eingesetzt, um die zeitliche Verfügbarkeit oder die Arbeitsfähigkeit für eine neue Stelle abzuklären. In diesem Fall kann das PvB als nicht sehr nützlich erlebt werden. Beide PvB-Formen sollen bei der Stellensuche motivieren.

Die Programmteilnehmer haben externe PvB sehr viel besser bewertet als interne. Nicht alle Kantone haben aber solche Programmplätze im ersten Arbeitsmarkt. Konsequenterweise zeigt die Analyse des kantonalen Vollzugs, dass je mehr ein Kanton solche Einsätze anbot, desto besser die durchschnittliche Rückmeldung der Teilnehmer. Daher sollten externe Platzierungen immer angestrebt werden, wenn dies aufgrund der psychischen Verfassung und Grundmotivation der Person möglich sowie dem sozialen Arbeitsumfeld zumutbar ist. Interne PvB haben durchaus ihre Berechtigung. Sie sollten jedoch, auch wegen der höheren Kosten, zurückhaltend eingesetzt werden.

Eine versicherte Person wechselt selten die Massnahme. Obwohl sich in einigen Kantonen die Mehrheit der Programmteilnehmer negativ geäussert hat, wird ein Programm in über 50 % der Fälle nicht abgebrochen. Eine regelmässige Überprüfung durch die Personalberater in den Beratungsgesprächen und, falls nötig, ein Wechsel oder Abbruch sind empfehlenswert.

Höhere Zustimmung und Wiedereingliederung bei den Berufspraktika, jedoch selten eingesetzt

80 % der Praktikanten bewertete die Massnahme positiv, 90 % hatten nachher einen Job gefunden, wovon 55 % heute unbefristet arbeiten. Bei den Berufspraktika steht der Erwerb praktischer Arbeitserfahrung nach Abschluss einer Ausbildung im Vordergrund. Der Einsatz erfolgt direkt in einem Unternehmen, in einer nicht gewinnorientierten Institution oder in der Verwaltung. In der Regel suchen die Praktikanten ihren Einsatz selber. In ihrer Wirkung ähneln die Praktika den externen PvB, werden jedoch selten eingesetzt. Nur bei dieser Massnahme muss der Einsatzbetrieb 25 % der Taggelder übernehmen, welche die arbeitslose Person von der Arbeitslosenversicherung erhält.

Den Einsatz der Massnahmen fokussieren und die Zielvereinbarung verbessern

Beide Massnahmen sollen gemäss Vorgaben für mittel bis schwer vermittelbare Stellensuchende eingesetzt werden. Zwischen den Kantonen wird die Vermittelbarkeit unterschiedlich eingeschätzt. Eine Harmonisierung ist notwendig, um einen effektiven Mitteleinsatz zu gewährleisten. Die Vollzugsanalyse zeigte, dass die Kantone Aargau, Bern und Genf die PvB restriktiver einsetzen und durchschnittlich später aktivieren als die anderen. Ihre Programmteilnehmer weisen ein stärkeres Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit auf. Die EFK empfiehlt den Einsatz in den übrigen Kantonen zu fokussieren.

Eine wichtige Komponente stellen die Ziele dar, was mit der Massnahme erreicht werden sollte: Je sinnvoller sie von der stellensuchenden Person empfunden wurden, desto nützlicher wurde ein PvB erlebt. Hier besteht Verbesserungspotenzial beim Detaillierungsgrad, der Sinnhaftigkeit und bei der

Kommunikation der Ziele. Ein zu grosser Anteil der Programmteilnehmer sagte aus, dass keine vereinbart wurden. Zudem sollten sie allen beteiligten Akteuren bekannt sein.

Die PvB und Berufspraktika bergen Risiken, eine bessere Aufsicht ist nötig

Die PvB und Berufspraktika sind auch mit Risiken verbunden. Erstens kann die Arbeitslosendauer verlängert werden, weil sich eine Person während einer Massnahme weniger intensiv bewirbt. Bei den PvB nahm die Bewerbungsintensität kaum ab, ein Drittel der Praktikanten hatte sich aber weniger intensiv beworben. Die Problematik wird jedoch etwas abgeschwächt: Die Hälfte der heute arbeitstätigen Praktikanten hatte im Anschluss eine Festanstellung beim Praktikumsbetrieb erhalten. Je nach Kanton war der Anteil der Programmteilnehmer zu hoch, die angaben, kein schriftliches Abschlussdokument erhalten zu haben. Beides soll von den Personalberatern besser kontrolliert werden.

In allen Kantonen orientierte sich der Vollzug grundsätzlich an der Wiedereingliederung. Es bestehen allerdings Aufsichtslücken bei den externen PvB. Mögliche negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sollen proaktiver und systematischer beobachtet werden. Ebenso besteht seitens des SECO noch keine geeignete Datenbasis, um die Arbeitsmarktnähe der PvB und den Mitteleinsatz zugunsten von mittel bis schwer vermittelbare Personen zu beaufsichtigen. Der rasche Wiedereingliederungserfolg zählt zu den wichtigsten Zielen, dem Aspekt der Kundenorientierung wird dabei zu wenig Rechnung getragen.

Das SECO und der Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden haben Stellung genommen.



Les programmes d'emploi temporaire et les stages professionnels de l'assurance-chômage

Evaluation de leur efficacité, de leur exécution et de leur surveillance

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a évalué deux des onze mesures de marché du travail proposées par l'assurance-chômage: les programmes d'emploi temporaire (PET) et les stages professionnels. Ces deux mesures ont coûté environ 190 millions de francs en 2013. Dans l'ensemble de la Suisse, 33 000 demandeurs d'emploi ont suivi un PET et 1800 autres ont effectué un stage professionnel, soit respectivement 20 et 1 % de tous les demandeurs d'emploi pour cette année-là. Un programme durait en moyenne 3 à 4 mois, un stage professionnel 4 mois et demi. Un maximum de six mois est autorisé. L'effet de ces mesures, leur exécution au niveau cantonal et leur surveillance ont été analysés à l'exemple de huit cantons et des mesures nationales. Ces cantons sont l'Argovie, Berne, Genève, Lucerne, Schwyz, St-Gall, le Tessin et le Valais. Les mesures nationales consistent en des PET et des stages professionnels ouverts aux demandeurs d'emploi de tous les cantons. Les deux mesures sont censées favoriser une réinsertion rapide et durable de chômeurs considérés comme difficiles à placer.

Le CDF emploie une notion spécifique de l'efficacité qui diffère de celle qui est utilisée dans l'accord entre la Confédération et les cantons. La réinsertion n'est pas le seul élément pris en considération. Les personnes ayant participé à l'une des mesures en 2013 ont été interrogées pour savoir si elles avaient ressenti la mesure comme étant utile et si les objectifs en termes d'efficacité avaient été atteints. La mission dévolue à l'assurance-chômage, qui consiste à prodiguer des conseils axés sur les besoins des clients et à fournir des prestations en faveur des personnes assurées, est ainsi prise en considération. Les personnes interrogées ont, en moyenne, accompli la mesure il y a un an.

Les deux tiers de ces personnes ont trouvé un emploi, mais seule la moitié d'entre elles ont jugé leur programme utile

Les PET offrent des opportunités de travail limitées dans le temps et accompagnées par des professionnels. Les cantons sont libres d'aménager les programmes à leur guise. C'est ainsi que les types de PET, les objectifs en termes de résultats et les destinataires présentent une grande diversité. Les PET externes se déroulent dans des institutions à but non lucratif du marché du travail primaire. Celui-ci englobe tous les rapports de travail et d'emploi existant dans l'économie libre. Quant aux PET internes, il s'agit de postes de travail proposés dans des institutions spécialisées et subventionnés par les pouvoirs publics.

Dans l'ensemble, deux tiers des participants ont trouvé un emploi à l'issue d'un programme. Un tiers d'entre eux travaillent aujourd'hui sur la base d'un contrat à durée indéterminée et peuvent ainsi être considérés comme durablement réintégrés. Cela dit, seule la moitié de toutes ces personnes ont jugé leur programme utile à leur réinsertion professionnelle. Il existe de grandes disparités entre les cantons quant à cette estimation: avec deux tiers de retours d'information positifs, les PET nationaux et ceux des cantons de Berne, de Genève et d'Argovie sont les mieux notés. Les réponses concernant les divers objectifs d'efficacité fournies dans tous les cantons et pour les programmes nationaux vont dans le sens de cette estimation.

Selon la conception des programmes, les objectifs visés peuvent varier, comme l'a révélé un sondage mené auprès des organisateurs et des institutions d'accueil. Toutefois, pratiquement aucun des objectifs n'a été jugé comme non pertinent dans un canton ou dans le cadre des programmes nationaux. Les PET externes visent, en premier lieu, à aider les participants à acquérir de l'expérience et à améliorer leurs compétences professionnelles. Permettre à ces derniers d'obtenir une référence en vue de la recherche d'un emploi et de nouer des contacts intéressants constitue aussi un objectif important. Dans les PET internes, c'est en revanche l'acquisition de compétences sociales qui occupe le premier plan. Les thèmes abordés sont notamment l'aptitude à travailler en équipe, la ponctualité et la fiabilité. Les personnes présentant des problèmes psychiques ou de dépendance effectuent en général un PET interne. Un environnement de travail peut en effet avoir sur celles-ci un effet stabilisateur en exigeant de la discipline et en favorisant l'estime de soi. Enfin, les PET peuvent servir également à déterminer la disponibilité des candidats ou leur capacité à assumer un nouvel emploi. Dans ce cas, il se peut qu'un PET ne soit pas perçu comme étant très utile. Les deux formes de PET visent à motiver les participants à rechercher un emploi.

Les participants ont attribué aux PET externes une bien meilleure note qu'aux PET internes. Or les cantons ne disposent pas tous de telles places d'accueil sur le marché du travail primaire. Par conséquent, l'évaluation de l'exécution au niveau cantonal révèle que plus un canton propose de places d'accueil, meilleure est la moyenne des avis émis par les participants. Il importerait donc de privilégier les placements externes chaque fois que l'état psychique et la motivation profonde du candidat le permettent, pour autant que l'environnement social de travail soit prêt à l'accueillir. Si les PET internes ont parfaitement leur raison d'être, il conviendrait cependant d'y recourir avec circonspection, notamment du fait de leur coût plus élevé.

Une personne assurée change rarement de type de mesure. Bien que dans certains cantons la majorité des participants ait rendu un avis négatif, dans plus de 50 % des cas le programme en cours n'est pas interrompu. Des contrôles réguliers devraient être effectués dans le cadre d'entretiens par les conseillers en personnel et, si nécessaire, un changement ou une interruption de programme devrait être envisagé.

Meilleure évaluation pour les stages professionnels, qui sont cependant rarement proposés, bien qu'ils offrent de plus grandes chances de réinsertion

80 % des stagiaires ont jugé la mesure positive et 90 % d'entre eux ont trouvé un emploi par la suite, dont 55 % travaillent aujourd'hui sur la base d'un contrat à durée indéterminée. Les stages professionnels visent en premier lieu à favoriser l'acquisition d'une expérience de travail pratique au terme d'une formation. La personne est accueillie directement au sein d'une entreprise, d'une institution à but non lucratif ou de l'administration. En général, les stagiaires effectuent eux-mêmes la recherche d'un poste. Bien que similaires aux PET externes en termes de fonctionnement, les stages sont rarement proposés. Or seul ce type de mesure oblige l'institution d'accueil à prendre à sa charge 25 % des indemnités journalières versées au chômeur par l'assurance-chômage.

Mieux cibler la mise en œuvre des mesures et améliorer l'accord sur les objectifs

Les deux mesures s'adressent, selon les directives, aux demandeurs d'emploi moyennement à difficilement réinsérables sur le marché de l'emploi. Les cantons évaluent diversement la notion



d'aptitude au placement. Une harmonisation s'impose donc pour garantir une utilisation efficace des ressources. L'analyse de l'exécution des mesures a révélé que les cantons d'Argovie, de Berne et de Genève proposent des PET de façon plus restrictive et y recourent plus tard, en moyenne, que les autres. Les participants à leurs programmes sont en effet davantage exposés à un risque de chômage de longue durée. Le CDF recommande donc de mieux cibler le recours à ces mesures dans les autres cantons.

Les objectifs visés par la mesure suivie revêtent une grande importance. En effet, plus les objectifs sont perçus comme étant judicieux par le demandeur d'emploi, plus celui-ci jugera utile le PET qui lui a été proposé. Des améliorations peuvent donc encore être apportées en termes de degré de spécification, de pertinence et de communication des objectifs visés. Les participants aux programmes sont en effet encore trop nombreux à déclarer qu'aucun objectif n'avait été convenu. Par ailleurs, les objectifs visés devraient être communiqués à tous les acteurs impliqués.

Les PET et les stages professionnels recèlent des risques, une meilleure surveillance s'impose

Les PET et les stages professionnels présentent également des risques. Tout d'abord, la durée du chômage peut se prolonger du fait que les participants à un programme ou à un stage réduisent leurs efforts de recherche d'un emploi durant cette période. Dans le cadre des PET, l'intensité des recherches ne diminue guère, toutefois un tiers des participants ont réduit l'intensité de cette recherche d'emploi. L'acuité du problème est toutefois relativisée par le fait que la moitié des participants aujourd'hui actifs ont obtenu un emploi fixe au sein de l'institution organisatrice de leur stage. Dans certains cantons, le nombre de participants aux programmes ayant déclaré n'avoir reçu aucune attestation de participation écrite s'est avéré trop élevé. Ces deux points devront être mieux contrôlés par les conseillers en personnel.

Dans tous les cantons, l'exécution des mesures est en principe axée sur la réinsertion. Des lacunes subsistent toutefois dans la surveillance des PET externes. Il convient d'examiner de façon plus systématique les incidences négatives que ces mesures peuvent avoir sur le marché du travail. De même, le SECO ne dispose pas encore d'une base de données suffisante pour vérifier si les conditions de travail offertes par les PET sont en phase avec celles du marché du travail et contrôler l'emploi des ressources en faveur des personnes moyennement à difficilement réinsérables. L'exécution des mesures est principalement évaluée sur la base des chances d'une réinsertion professionnelle rapide, sans tenir suffisamment compte des besoins des participants aux programmes vis-à-vis du marché du travail.

Le SECO et l'Association des offices suisses du travail ont pris position à ce sujet.

Programmi di occupazione temporanea e pratiche professionali
dell'assicurazione contro la disoccupazione

Valutazione della loro efficacia, esecuzione e sorveglianza

L'essenziale in breve

Nel quadro dell'assicurazione contro la disoccupazione il Controllo federale delle finanze (CDF) ha valutato due delle undici misure inerenti al mercato del lavoro, ovvero i programmi di occupazione temporanea (POT) e le pratiche professionali. Nel 2013 queste due misure sono costate circa 190 milioni di franchi. In Svizzera 33 000 persone in cerca d'impiego hanno frequentato il POT e 1800 hanno assolto una pratica professionale, ciò che corrisponde al 20 per cento rispettivamente all'1 per cento di tutte le persone in cerca d'impiego nel 2013. Un programma è durato in media 3-4 mesi mentre una pratica professionale 4,5 mesi (6 mesi è il massimo consentito). L'effetto di queste misure, la loro esecuzione a livello cantonale e la sorveglianza sono stati analizzati sulla base di otto cantoni e confrontando le misure prese a livello nazionale. I cantoni in questione sono Argovia, Berna, Ginevra, Lucerna, San Gallo, Svitto, Ticino e Vallese. Le misure nazionali consistono nei POT e nelle pratiche professionali accessibili in tutti i cantoni alle persone in cerca d'impiego. Queste due misure si prefiggono di favorire un'integrazione rapida e duratura dei disoccupati difficili da collocare.

La CDF usa un concetto specifico dell'efficacia che è diverso da quello utilizzato nella convenzione tra Confederazione e cantoni. La reintegrazione non è l'unico elemento preso in considerazione. Nel 2013 ai partecipanti era stato chiesto se trovassero utile la misura e se gli obiettivi in materia di risultati erano stati raggiunti. In tal modo si tiene conto del mandato dell'assicurazione contro la disoccupazione, ovvero quello di fornire consulenza orientata alla clientela e di fornire prestazioni in favore degli assicurati. Nella media gli interpellati hanno portato a termine la misura un anno fa.

Due terzi hanno trovato lavoro, ma solo la metà ritiene il programma utile

I POT offrono possibilità di lavoro limitate nel tempo e accompagnate professionalmente. Nell'impostazione del programma i cantoni sono liberi per cui i generi di programmi, gli obiettivi in materia di risultati e i destinatari sono molto diversi. Nei POT esterni l'impiego avviene in un'istituzione senza scopo di lucro del mercato del lavoro primario. Questo comprende tutti i rapporti di lavoro e di occupazione esistenti nell'ambito dell'economia libera. Nei POT interni si tratta di posti di lavoro in istituzioni specializzate procurati dagli enti pubblici.

Complessivamente due terzi dei partecipanti hanno trovato un impiego alla fine del programma. Un terzo lavora ora con un contratto di durata indeterminata e può quindi essere considerato inserito durevolmente. Tuttavia solo la metà delle persone ha ritenuto che il programma per la reintegrazione lavorativa fosse utile. Tra i cantoni si rilevano notevoli differenze in fatto di valutazione: con due terzi di riscontri positivi, i POT nazionali e quelli dei cantoni di Berna, Ginevra e Argovia hanno dato i voti migliori. In tutti i cantoni e nei programmi nazionali i riscontri concernenti i singoli obiettivi vanno nella direzione di queste valutazioni.

Gli obiettivi in termine di efficacia variano in funzione del tipo di POT dato che un sondaggio presso gli offerenti e le istituzioni di accoglienza illustra questa importanza diversa. In ogni modo presso-



ché nessun obiettivo è stato valutato come insignificante in un cantone o nei programmi nazionali. Lo scopo dei POT esterni è raccogliere esperienze professionali e migliorare le competenze professionali. In vista della ricerca di un impiego è importante disporre di una referenza e allacciare contatti rilevanti. Nei POT interni figura in primo piano l'insegnamento delle competenze sociali. Vengono trattati temi quali spirito di gruppo, puntualità e affidabilità. Questi programmi interni intervengono nei casi di problemi psichici oppure di farmacodipendenze. In questo caso, l'ambiente di lavoro potrebbe avere un effetto stabilizzante qualora richieda disciplina e favorisca l'autostima. Infine, questi programmi sono anche utilizzati per chiarire la disponibilità temporale o la capacità lavorativa per un nuovo posto. In tal caso, il POT non sarebbe considerato di grande utilità. Entrambe le forme di programma dovrebbero incentivare i partecipanti nella ricerca di un lavoro.

I partecipanti al programma ritengono che i POT esterni sono di gran lunga migliori rispetto a quelli interni, ma non tutti i cantoni hanno tali posti di programma nel mercato del lavoro primario. L'analisi dell'esecuzione cantonale indica che più un cantone offriva tali impieghi, tanto migliore era il riscontro medio dei partecipanti. A tal proposito se la salute psichica e la motivazione della persona lo permettono e l'ambiente sociale di lavoro è pronto ad accogliere il candidato bisognerebbe sempre privilegiare i collocamenti esterni. I programmi interni di occupazione temporanea sono sicuramente giustificati, ma a causa dei costi elevati dovrebbero essere attuati con parsimonia.

Un assicurato cambia raramente la misura. Sebbene in alcuni cantoni la maggioranza dei partecipanti del programma si sia espressa negativamente, in oltre il 50 per cento dei casi il programma non viene tuttavia interrotto. Si consiglia una verifica più regolare da parte dei consulenti del personale in occasione di colloqui e, laddove necessario, cambiare o interrompere il programma in corso.

Migliore valutazione per le pratiche professionali, che sono comunque raramente proposte, sebbene offrano maggiori possibilità di reintegrazione

L'80 per cento dei praticanti ha valutato la misura positiva, il 90 per cento ha in seguito trovato un lavoro e, di questo, il 55 per cento ha un contratto a tempo indeterminato. Nelle pratiche professionali in primo piano si trova l'acquisizione di esperienza pratica dopo la conclusione di una formazione. L'impiego avviene direttamente in un'impresa, in un'istituzione senza scopo di lucro o in un'amministrazione. Di regola i praticanti cercano il loro impiego autonomamente. Nella loro modalità i praticanti sono simili ai POT esterni ma vengono impiegati di rado. Solo in questa misura l'istituzione di accoglienza deve assumere il 25 per cento dell'indennità giornaliera, che il disoccupato riceve dall'assicurazione contro la disoccupazione.

Focalizzare sull'impiego delle misure e migliorare la concertazione degli obiettivi

Secondo le direttive, entrambe le misure devono essere applicate alle persone in cerca di impiego con media o seria difficoltà di collocamento. Tra i cantoni l'idoneità al collocamento viene valutata diversamente. Al fine di garantire un impiego effettivo dei mezzi è necessaria un'armonizzazione. L'analisi dell'esecuzione dimostra che i cantoni di Argovia, Berna e Ginevra applicano i POT in modo più restrittivo e in media li attivano più tardi rispetto agli altri. I loro partecipanti presentano un maggior rischio di disoccupazione di lunga durata. Il CDF raccomanda di focalizzare l'impegno nei restanti cantoni.

Una componente importante è data dagli obiettivi che dovrebbero essere raggiunti con la misura. Più gli obiettivi erano ritenuti sensati da parte delle persone in cerca di impiego, più il POT era considerato utile. A questo riguardo sussiste margine manovra per migliorare il grado di dettaglio, di senso e di comunicazione degli obiettivi. Troppi partecipanti hanno affermato che non erano stati concertati. Inoltre gli obiettivi devono essere noti a tutti gli attori interessati.

I POT e le pratiche professionali racchiudono rischi per cui è necessaria una migliore sorveglianza

I POT e le pratiche professionali sono pure legati a rischi. In primo luogo è possibile prolungare la durata di disoccupazione, poiché durante una misura la persona si candida meno frequentemente per un posto di lavoro. Nel quadro dei POT l'intensità con la quale i partecipanti continuano a effettuare la ricerca di un posto di lavoro non è quasi diminuita, ma un terzo dei partecipanti si è candidato meno intensamente. La problematica viene però leggermente attenuata: la metà dei praticanti attualmente occupati aveva poi ottenuto un impiego di durata indeterminata nelle aziende nelle quali aveva svolto il proprio praticantato. A seconda del cantone la quota dei partecipanti al programma che dichiarava di non aver ricevuto nessun attestato scritto di partecipazione era troppo alta. I consulenti personali dovrebbero effettuare meglio i controlli dei POT e delle pratiche professionali.

In tutti i cantoni l'esecuzione si orienta principalmente verso la reintegrazione. Esistono tuttavia lacune nella sorveglianza dei POT esterni. Possibili ripercussioni negative sul mercato del lavoro dovrebbero essere osservate in modo più proattivo e sistematico. Inoltre, a livello di SECO non esiste ancora una base di dati adatta per controllare la vicinanza al mercato dei POT e l'impiego dei mezzi a favore delle persone con media o seria difficoltà di collocamento. L'accento è posto sul successo immediato della reintegrazione, mentre si tiene troppo poco conto dell'orientamento verso i clienti.

La SECO e l'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL) hanno preso posizione al riguardo.



Temporary employment programmes and occupational traineeships under unemployment insurance

Evaluation of impact, execution and supervision

Key points

The Swiss Federal Audit Office has evaluated two of the eleven labour market measures with regard to unemployment insurance, i.e. temporary employment programmes (TEPs) and occupational traineeships. The costs for both of these measures were approximately CHF 190 million in 2013. Throughout Switzerland, 33,000 jobseekers have attended TEPs and 1,800 have undergone occupational traineeships. This represents 20% and 1%, respectively of all jobseekers in 2013. On average, a programme lasts three to four months and an occupational traineeship lasts four and a half months. Six months is the maximum period allowed. Impact, cantonal execution and supervision were analysed based on eight cantons and national measures. The cantons involved were Aargau, Bern, Geneva, Lucerne, St. Gallen, Schwyz, Ticino and Valais. The national measures are TEPs and occupational traineeships which are open to jobseekers in all cantons. These two measures are intended to promote swift and lasting integration of unemployed people for whom finding a job is difficult.

The SFAO uses a different impact term from that used for the impact assessment in the agreement between the Confederation and the cantons. It is not just reintegration that is considered. Participants in a 2013 measure were asked whether they found it useful and if the outcome objectives had been achieved. In this way, account is taken of the unemployment insurance mandate to advise in a client-oriented manner and provide services for those insured. Those surveyed completed the measure on average a year ago.

Two thirds found a job, but only half considered the programme to be useful

TEPs provide work opportunities which are limited in duration and offer specialist support. The cantons are free to structure the programmes as they wish. This means that there are big differences in the types of TEP on offer, their outcome objectives and who they address. In the case of external TEPs, assignment is in a non-profit organisation in the primary labour market. This covers all jobs and occupations which exist in the free economy. In the case of internal TEPs, these are jobs in specialised organisations which are obtained by the public sector.

Overall, two thirds of the participants had found a job by the time the programme finished. A third is currently employed with permanent contracts and can thus be deemed to be sustainably reintegrated. However, only half of all participants found their programme useful in terms of occupational reintegration. There are considerable differences between the cantons in this assessment: with a two-thirds positive response, the national TEPs and those in the cantons of Bern, Geneva and Aargau fared best. The responses to individual outcome objectives reflect a picture which is consistent with this assessment in all cantons and in the case of national programmes.

Depending on the way they are structured, TEPs have different outcome objectives. A survey of the providers and deployment operations highlighted the different levels of importance. However, there was not one objective in a canton or in the national programmes which was considered as

unimportant. In external TEPs, professional experience should be gained as a matter of priority and professional skills should be improved. Having a reference when job hunting and career-relevant contacts are also important elements. In contrast, the focus is on training in social skills for internal TEPs. Topics such as team spirit, punctuality and trustworthiness are addressed. As a rule, an internal TEP is used where there are psychological problems or substance addiction. A work environment can have a stabilising effect here, where discipline is required and esteem is conveyed. Finally, they are also used to clarify availability and employability in relation to a new job. In this case, the TEP was felt to be rather unuseful. Both types of TEP are meant to provide motivation when seeking employment.

The programme participants gave much better marks to the external TEPs than to the internal ones. But not all cantons have vacancies for programmes of this nature in the primary labour market. Consequently, the analysis of cantonal execution shows that the more a canton offered such assignments, the better the average response was from participants. This is why external placement should always be sought if this is possible based on the psychological condition and basic motivation of the person as well as being reasonable for the social working environment. Internal TEPs also have their place, but they should be used sparingly because of the higher costs involved.

An insured person seldom changes programme. In spite of the majority of programme participants expressing negative views in some cantons, the programme is not discontinued in more than 50% of cases. A more regular review by the personnel advisor in advisory discussions is recommended and, if necessary, a change should be made or the programme should be discontinued.

Higher level of approval and reintegration in the case of occupational traineeships, but seldom used

80% of the interns considered the measure to be positive, 90% subsequently found a job and 55% of these have a permanent employment contract. In the case of occupational traineeships, the focus is on acquiring practical work experience after completing a training course. The assignment takes place directly in a company, non-profit organisation or administration. As a rule, the interns themselves seek their assignment. Occupational traineeships are similar to external TEPs in how they work, but they are seldom used. Only in the case of this measure does the assignment operation have to pay 25% of the daily benefits which the unemployed person receives from the unemployment insurance scheme.

Focussing the use of measures and improving agreements on objectives

In accordance with the guidelines, both measures should be used for jobseekers for whom it is fairly or very difficult to find work. Employability is assessed differently by the cantons. Harmonisation is required to ensure that resources are used effectively. The execution analysis showed that the cantons of Aargau, Bern and Geneva are more restrictive in their use of TEPs and on average implement them later than the others. There is also a higher risk of long-term unemployment amongst their programme participants. The SFAO recommends focussing usage in the other cantons.



The objectives are an important component with regard to what should be achieved with the measures. The more appropriate the objectives are found to be by jobseekers, the more useful the TEP is perceived to be. There is room for improvement here in the level of detail, meaningfulness and communication of the objectives. Too many programme participants said that no objectives had been agreed. In addition, all the players involved should be aware of the objectives.

TEPs and occupational traineeships harbour risks; improved supervision is required

TEPs and occupational traineeships also harbour risks. Firstly, the duration of unemployment can be lengthened because a person sends off fewer applications during a measure. Application intensity scarcely diminished in the case of TEPs, but a third of the interns made less intensive efforts to send off applications. However, the problem is somewhat attenuated: half of the interns who are currently in work subsequently found a permanent job in the company where they did their internship. In some cantons, there was too high a number of programme participants who indicated that they did not receive a certificate of completion. Both of these matters should be controlled better by the personnel advisers.

Execution is geared towards reintegration in all cantons. However, there are supervision gaps in the case of external TEPs. More proactive and systematic attention should be paid to potential negative repercussions on the labour market. Likewise, there is no appropriate data basis at the level of SECO to supervise the labour-market relevance of TEPs and the use of resources in favour of people for whom it is fairly or very difficult to find jobs. The focus is on successful and swift reintegration. The aspect of client orientation is not though sufficiently taken into account.

SECO and the Association of Swiss Labour Market Authorities have provided their comments.

Generelle Stellungnahme des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO zur Evaluation

Vorab stellen wir ein methodisches Problem bei der Definition und Messung der Wirksamkeit der PvB und BP fest. Der Wirksamkeitsbegriff der EFK stimmt nicht mit demjenigen überein, wie ihn das SECO im Rahmen seiner Wirkungsmessung verwendet.

Das SECO misst auf objektive Art die Wirksamkeit der Eingliederung durch die öffentliche Arbeitsvermittlung in seiner Gesamtheit anhand von vier Indikatoren, welche in der Vereinbarung RAV/LAM/KAST festgehalten sind. Es hält damit den rechtlichen Rahmen ein, welchem es unterstellt ist. Die EFK hat im Rahmen ihres Evaluationsauftrags die Wirksamkeit der Umsetzung und Verwendung der PvB und BP mit hauptsächlichem Fokus auf der Meinung der Teilnehmenden im Jahr 2013 an diesen beiden AMM definiert und analysiert. Mit der starken Betonung der subjektiven Sicht der Teilnehmenden misst die EFK die Wirksamkeit der beiden untersuchten AMM nur partiell. Unseres Erachtens ist die Meinung der Versicherten zum Nutzen der befolgten Massnahme kein ausreichendes Kriterium für die Beurteilung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, sondern stellt lediglich ein Element unter anderen, wichtigeren dar.

Angesichts des Umfangs der für alle AMM eingesetzten Mittel (ungefähr 550 Millionen Franken jährlich, davon 190 Millionen für PvB und BP) hätten wir ausserdem erwartet, dass sich die Evaluation mit einigen finanziellen Aspekten befasst. Zumindes wären wir an einer Schätzung der potenziellen Einsparungen für den ALV-Fonds durch die Umsetzung der Empfehlungen interessiert gewesen. Für ein Finanzkontrollorgan wäre es uns sinnvoll erschienen, sich auch mit der guten Mittelverwendung (Effektivität, Effizienz, Wirtschaftlichkeit, Return on Investment etc.) zu befassen.

In den letzten Jahren wurden zahlreiche Studien zur Wirkung der AMM mit hilfreichen Angaben zur Verbesserung der Umsetzung dieses Instruments der Arbeitslosenversicherung erstellt. Die im EFK-Bericht formulierten Empfehlungen bestätigen und legitimieren die vom SECO bereits unternehmenen oder geplanten Massnahmen.

(Dieser Text ist eine Übersetzung. Der Originaltext befindet sich im französischen Bericht).

Die in der Stellungnahme des SECO angesprochenen Differenzen mit der EFK konnten im anschliessenden Schriftwechsel mehrheitlich geklärt werden. Bei der Frage des Wirkungsbegriffs besteht noch eine Uneinigkeit, insbesondere wie die Meinung der Massnahmenteilnehmer innerhalb der Wirkungsmessung valorisiert werden soll. Die EFK verzichtet jedoch auf weitere Klärungsschritte. Einerseits stand die Wirkungsmessung nicht im Analysefokus und andererseits erklärt sich das SECO mit den Empfehlungen dieser Evaluation einverstanden.



Generelle Stellungnahme des Verbands Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden VSAA zur Evaluation

Der VSAA nimmt den Evaluationsbericht der Eidgenössischen Finanzkontrolle zur Kenntnis und attestiert ihm hohe Professionalität. Die EFK hat sich intensiv mit der Thematik befasst und ein eigenes Wirkungsmodell für die Evaluation der Programme vorübergehender Beschäftigung PvB und Berufspraktika erstellt. Die EFK analysiert mit ihrem Ansatz den Nutzen dieser arbeitsmarktlichen Massnahmen für die Teilnehmenden sowie deren zielkonformen Einsatz und macht interessante Aussagen zur Qualität dieser Massnahmen aus Kundensicht. Die Ergebnisse sind nachvollziehbar und liefern wertvolle Verbesserungsmassnahmen für den Vollzug, insbesondere hinsichtlich der Verbesserung des Zielvereinbarungsprozesses, der zur Effizienz der Massnahmen zum Verständnis bei den Teilnehmenden beitragen kann. Andere Empfehlungen können aufgrund der geltenden gesetzlichen Grundlagen nur begrenzt umgesetzt werden, da das Konkurrenzverbot Programmen vorübergehender Beschäftigung PvB nahe am ersten Arbeitsmarkt Grenzen setzt.

Der VSAA sieht diese Evaluation als Ergänzung zu früheren Studien des SECO im Auftrag der Aufsichtskommission der Arbeitslosenversicherung. Die Studien des SECO hatten allerdings einen anderen Fokus und untersuchten den Einfluss der arbeitsmarktlichen Massnahmen auf die Wirkungsindikatoren. Gemäss der Leistungsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen ist das oberste Ziel des Vollzugs der Arbeitslosenversicherung, die rasche und dauerhafte Integration der Stellensuchenden im Arbeitsmarkt. Die Zielerreichung der kantonalen Vollzugsstellen wird mit vier Wirkungsindikatoren gemessen. Um den Einsatz der arbeitsmarktlichen Massnahmen effektiver und effizienter zu gestalten, wäre es daher wünschenswert, dass die Ergebnisse dieser Evaluation und jene der Studien des SECO zusammengeführt werden und so die Frage geklärt wird, ob und wie die «Kundenzufriedenheit» mit den Resultaten der Wirkungsmessung korreliert und welche Schlussfolgerungen sich dadurch für den Einsatz von PvB und Berufspraktika ergeben.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	21
1.1	Warum dieses Thema?	21
1.2	Abgrenzung des Themas	23
1.3	Bestehende Evaluationen	23
1.4	Die Arbeitslosenversicherung	25
1.5	Vorgehen	29
2	Die Arten von Beschäftigungsmassnahmen	33
2.1	Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB)	33
2.2	Berufspraktika	37
2.3	Zusammenfassung	39
3	Die Wirkung der Beschäftigungsmassnahmen	40
3.1	Die EFK verwendet einen anderen Wirkungsbegriff	40
3.2	Die PvB sind auf unterschiedliche Weise wirksam	42
3.3	Die Wirkung der Berufspraktika	70
3.4	Die Effekte der Massnahmen bei den Unternehmen	81
4	Die Umsetzung der Massnahmen	84
4.1	Von Kanton zu Kanton sehr unterschiedliche Umsetzung der PvB	84
4.2	Verhältnis zwischen internen und externen PvB in den Kantonen	86
4.3	Beschaffung	87
4.4	Vergabe der PvB	90
4.5	Betreuung der PvB-Teilnehmenden	101
4.6	Qualitäts- und Erfolgskontrolle	104
4.7	Einsatz der Berufspraktika in den Kantonen	107
4.8	Beschaffung und Zuteilung von Praktikumsplätzen für Berufspraktika	107
4.9	Zielvereinbarung und Betreuung der Praktikanten	111
4.10	Zusammenfassung	111
5	Konkurrenzierungsverbot: eine Herausforderung für den Arbeitsmarkt	113
5.1	Risiko und Überwachung der internen PvB	113
5.2	Risiko und Überwachung der externen PvB	117
5.3	Spezialfall: Die nationalen Massnahmen und das Konkurrenzierungsverbot	130
5.4	Zusammenfassung	131
6	Schlussfolgerungen	133
6.1	Antwort auf die Fragen der Evaluation	133
7	Die Empfehlungen der EFK	136
7.1	Generelles	136
7.2	Fünf Empfehlungen der EFK	136



Anhang 1: Rechtliche Grundlagen und parlamentarische Vorstösse	145
Anhang 2: Bibliographie	146
Anhang 3: Ansprechpartner, befragte Personen und Begleitgruppe	148
Anhang 4: Anbieterbefragung, Rücklaufquote und Abdeckungsgrad	151
Anhang 5: Namenstabelle für Kapitel 3	152
Anhang 6: Abkürzungen, Glossar, Priorität der Empfehlungen	153

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Besonderheiten der einzelnen Arten von PvB	34
Tabelle 2: Arten der in den Kantonen vorhandenen PvB-Anbieter	37
Tabelle 3: Arbeitssituation der befragten Personen (PvB)	43
Tabelle 4: Einschätzung der vereinbarten Ziele und Unterstützung durch die Personalberatenden	46
Tabelle 5: Mittelwerte pro Frage, Qualifizierungsfunktion der PvB	53
Tabelle 6: Mittelwerte pro Frage, Motivationsfunktion der PvB	59
Tabelle 7: Angaben «Kein Abschlussdokument», Validierungsfunktion der PvB	60
Tabelle 8: Bewerbungsintensität und Programmabbruch bei PvB-Teilnehmenden	66
Tabelle 9: Arbeitssituation der befragten Personen (Berufspraktika)	71
Tabelle 10: Bewerbungsintensität und Programmabbruch bei Berufspraktikanten	77
Tabelle 11: Effektive Nutzung von PvB 2013 nach Kanton	85
Tabelle 12: Profil der PvB-Teilnehmer nach Vermittlungsfähigkeit pro Kanton	95
Tabelle 13: Anzahl Monate seit Arbeitslosenbeginn vor Programmstart (Median) pro Kanton	97
Tabelle 14: Arbeitslosenprofil der PvB-Teilnehmer (Zyklen und Dauer) pro Kanton	99
Tabelle 15: Programmlaufzeit, Verlängerungen und Änderungen von Massnahmen nach Kanton	103
Tabelle 16: Zufriedenheit der Anbieter nach Vorhandensein einer Mindestquote	106
Tabelle 17: Anzahl der Teilnehmenden an Berufspraktika 2013 in den acht Kantonen	107
Tabelle 18: Profil der Praktikanten nach ihrer Vermittelbarkeit nach Kanton	110
Tabelle 19: Anzahl der Monate vor Beginn eines Berufspraktikums (Median) nach Kanton	110
Tabelle 20: Profil gemäss Analyse vergangener Arbeitslosigkeiten nach Kanton	111
Tabelle 21: Einschätzung der Möglichkeit, dass Stellen durch Teilnehmende ersetzt werden	121
Tabelle 22: Hoffnung auf eine Festanstellung und Auswirkungen auf die Stellensuche	124
Tabelle 23: Zusammenfassung zu Risiken und Überwachung nach Art der Massnahme	131



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Akteure in der Beschäftigungspolitik und im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit	27
Abbildung 2:	Typologie der unterschiedlichen Umsetzungsarten der PvB	35
Abbildung 3:	Typologie der unterschiedlichen Vollzugsarten von Berufspraktika	38
Abbildung 4:	Berufspraktika nach Branchen	39
Abbildung 5:	Einschätzung, sortiert nach Jobstatus, kantonale / nationale Massnahme	44
Abbildung 6:	Einschätzung der PvB, sortiert nach interner / externer Platzierung	45
Abbildung 7:	Wirkungsmodell der Programme der vorübergehenden Beschäftigung	49
Abbildung 8:	Wichtigkeit der Qualifizierungsfunktion in PvB, dargestellt nach Anbietertyp pro Kanton (Durchschnittswert)	51
Abbildung 9:	Wichtigkeit der Qualifizierungsfunktion in kantonalen und nationalen PvB	52
Abbildung 10:	Wichtigkeit der Motivations-, Validierungs- und Netzwerkfunktion in PvB, dargestellt nach Anbietertyp pro Kanton (Durchschnittswert)	56
Abbildung 11:	Wichtigkeit der Motivations-, Validierungs- und Netzwerkfunktion in PvB	58
Abbildung 12:	Häufigkeit der abkärenden Ziele in kantonalen und nationalen PvB	62
Abbildung 13:	Übersicht zur Bewertung aller Elemente des Wirkungsmodells (WM)	67
Abbildung 14:	Wichtigkeit der vier Wirkungsfunktionen in den Berufspraktika	75
Abbildung 15:	Rückmeldung der Praktikanten zu den vier Funktionen	76
Abbildung 16:	Rückmeldung der Praktikums- und Einsatzbetriebe im Vergleich	78
Abbildung 17:	Umsetzungsprozesse nach Art der Massnahme und Organisationsform, mit Verweis auf die entsprechenden Kapitel	84
Abbildung 18:	Zahl der Anbieter und Zahl der PvB-Teilnehmenden pro Kanton	86
Abbildung 19:	Anteile interner und externer PvB nach Kanton	87
Abbildung 20:	Vermittlungsprozess seitens der RAV-Berater	91
Abbildung 21:	Fehlendes Personal und fehlende Personalkosten als Gründe für die Aufnahme, nach Art der Institution	118
Abbildung 22:	Durchschnittliches Risiko, dass Arbeitsplätze in den einzelnen Sektoren ersetzt werden, nach Kanton	120
Abbildung 23:	Ursprung der Zusammenarbeit zwischen Einsatzbetrieb und Arbeitslosenversicherung	126
Abbildung 24:	Wahrnehmung des Kontrollniveaus durch die Anbieter und Einsatzbetriebe	127
Abbildung 25:	Evaluation der Nachteile der Massnahmen für die Einsatzbetriebe	128
Abbildung 26:	Angeführte Gründe, um die Aufnahme von stellensuchenden Personen zu rechtfertigen	129

1 Einleitung

1.1 Warum dieses Thema?

Gestützt auf ihr Jahresprogramm 2013 hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Evaluation im Bereich der Arbeitslosenversicherung vorgenommen. Im Zentrum der Evaluation sollen die Wirkungen der Beschäftigungsmassnahmen stehen, für welche jährlich ungefähr 250 Mio. Franken ausgegeben werden.

Die Arbeitslosenversicherung ist ein sehr breites Thema und die verfügbaren Instrumente, die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM), sind vielfältig und komplex. Die AMM umfassen drei Hauptkategorien: Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen sowie spezielle Massnahmen. Im Rahmen der Konzeptarbeiten 2013 wurde beschlossen, sich auf zwei der drei Beschäftigungsmassnahmen zu konzentrieren: Die Programme der vorübergehenden Beschäftigung (PvB) und die Berufspraktika. Für beide betragen die Kosten ca. 190 Mio. CHF im Jahr 2013. Die Motivationssemester (SEMO) als dritte arbeitsmarktliche Massnahme werden nicht untersucht. Zwei Stossrichtungen wurden für diese Evaluation verabschiedet:

1. Untersuchung der Wirkungen der Massnahmen

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz enthält eine Evaluationsklausel (AVIG, Art. 73a): Die Massnahmen der Arbeitslosenversicherung sollen auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden. Unter Federführung des Staatsekretariats für Wirtschaft (SECO) wurden bis jetzt drei Evaluationszyklen mit mehreren Studien realisiert. Die Untersuchungen der drei Zyklen haben in Bezug auf die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung abweichende Evaluationsergebnisse ergeben (vgl. Kapitel 1.3). Diese Ergebnisse stützen sich in der Regel auf statistische Daten. Die Teilnehmenden werden nur sehr selten um ihre Meinung gefragt. Die EFK möchte somit die Lücken in diesem Bereich schliessen. Auf jeden Fall wird die Untersuchung neue Ergebnisse zu den Berufspraktika bringen, welche in den bisherigen Analysen wenig behandelt wurden.

2. Bestandsaufnahme der kantonalen Praktiken

Angesichts der Vielfalt und der Komplexität bei den kantonalen Praktiken ist eine vorgängige Bestandsaufnahme notwendig. Erst dann kann die Frage nach den Wirkungen der Massnahmen behandelt werden. Deren Wirksamkeit wiederum hängt zu einem grossen Teil vom Kontext ab. Zu den kantonalen Praktiken sind wenige Daten verfügbar. Die Aspekte der Beschaffung und der Aufsicht sollten noch vertieft analysiert werden, damit klar wird, inwieweit die Kantone ihr Angebot effizienzorientiert gestalten und allfällige unerwünschte Wirkungen auf den Arbeitsmarkt bekämpfen. Eine umfassende Bestandsaufnahme in den 26 Kantonen ist indes nicht möglich. Es wurden daher die nationalen PvB und Berufspraktika, bereitgestellt durch das SECO, sowie die kantonalen Programme und Praktika in den folgenden acht Kantonen untersucht: Aargau, Bern, Genf, Luzern, Schwyz, St. Gallen, Tessin und Wallis.



Konkret soll die Evaluation folgende Hauptfragen beantworten:

Hauptfragestellung 1: Verbessern die PvB und die Berufspraktika die Vermittlungs- und Arbeitsmarktfähigkeit der Stellensuchenden?

Kontext der Frage: Die Arbeitslosenversicherung will mit ihrer aktiven Politik die bestehende Arbeitslosigkeit bekämpfen und die rasche und dauerhafte Eingliederung der versicherten Personen in den Arbeitsmarkt fördern (Art. 1a AVIG). Es wird geprüft, ob die dazu umgesetzten Massnahmen effektiv die Vermittlungsfähigkeit der Teilnehmenden und dadurch auch ihre Arbeitsmarktfähigkeit verbessern. Die Wirksamkeit der Massnahmen hängt von den spezifischen Eigenschaften gewisser Zielgruppen und von den festgelegten Zielen ab. Die Meinungen der Teilnehmenden sowie der Anbieter und Einsatzbetriebe wird in der Beurteilung der Wirkungen berücksichtigt. Die Fragestellung wird in Kapitel 3 behandelt.

Hauptfragestellung 2: Stellen die für den Vollzug der aktiven Politik der Arbeitslosenversicherung zuständigen Organe die Wirksamkeit der PvB und Berufspraktika in genügendem Masse sicher?

Kontext der Frage: Das SECO delegiert die Kompetenz zur Festlegung kantonaler Strategien zur Erreichung der Ziele an die Kantone. Somit ist es ihre Aufgabe, sicherzustellen, dass die umgesetzten Massnahmen effizient sind und zur beruflichen Wiedereingliederung der Teilnehmenden beitragen. Die Wirksamkeit hängt von der Analyse der benötigten und der Beschaffung geeigneter Massnahmen durch die Logistik der Arbeitsmarktlichen Massnahmen (LAM) sowie von einer adäquaten Zuweisung (Matching) durch die RAV ab. Als Vollzugsorgan der nationalen Massnahmen muss das SECO zudem die nationalen Massnahmen beaufsichtigen. Im Rahmen der Evaluation wird geprüft, ob die kantonalen Behörden und das SECO die notwendigen Massnahmen ergreifen, um die in der Vereinbarung mit dem Bund getroffenen Ziele zu erreichen. Der Vollzug wird in Kapitel 4 thematisiert.

Hauptfragestellung 3: Ist die Aufsicht angemessen, um zu verhindern, dass im Rahmen von PvB oder Praktika angebotene Stellen unerwünschte Wirkungen haben?

Kontext der Frage: Gemäss Artikel 64 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes dürfen die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung die Privatwirtschaft nicht unmittelbar konkurrenzieren. Da das Risiko besteht, dass ein PvB oder ein Praktikum einen regulären Arbeitsplatz ersetzt oder einen Wettbewerbsvorteil für den Einsatzbetrieb darstellt, beaufsichtigen die Vollzugsbehörden die Einsatzbetriebe. Die Evaluation muss daher ermitteln, inwiefern diese Aufsicht wirksam und effizient ist und ob Unterschiede zwischen den verschiedenen Gebieten und Sektoren bestehen, in denen PvB und Praktika angeboten werden. Die Analyse erfolgt in Kapitel 5.

1.2 Abgrenzung des Themas

Die Arbeitslosenversicherung (ALV), die Invalidenversicherung (IV) und die Sozialhilfe sind nicht strikt voneinander getrennte Bereiche. Personen, die von Leistungen der Invalidenversicherung oder der Sozialhilfe profitieren, können auch Leistungen der RAV in Anspruch nehmen, z. B. Beratungs- oder Vermittlungstätigkeiten. Oft trifft man bei den Massnahmen auch Leistungsbezüglerinnen und -bezügler aus allen drei Bereichen an (ALV, IV und Sozialhilfe), da die Anbieter häufig für mehrere Versicherungen arbeiten. Obwohl dies durchaus ein interessanter Aspekt wäre, wird bei dieser Evaluation nicht auf die interinstitutionelle Zusammenarbeit eingegangen, da es den Umfang der vorliegenden Studie sprengen würde.

Ebenfalls kein Thema wird die allgemeine Aufsicht und Steuerung durch das SECO im Bereich der Arbeitslosenversicherung sein. Erste Nachforschungen haben gezeigt, dass in diesem Bereich Verbesserungen im Gange sind, namentlich was die Qualität der Daten im Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik (AVAM) anbelangt. Die Empfehlungen des zweiten Evaluationszyklus sind noch nicht umgesetzt, der dritte Zyklus, der bald abgeschlossen sein wird, dürfte ebenfalls zu Änderungen führen. Ferner hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben ein Postulat eingereicht, das verlangt, dass die kantonalen Effizienzunterschiede beim Vollzug der ALV analysiert werden und dass eine einheitlichere Gestaltung der Rahmenbedingungen untersucht wird. Das Postulat wurde an den Bundesrat überwiesen, der dessen Annahme beantragt.

1.3 Bestehende Evaluationen

Die PvB werden häufig im Rahmen der AMM-Evaluation untersucht. Dabei wird die Wirksamkeit der PvB mit der anderer Massnahmen verglichen, wofür hauptsächlich ökonomische Methoden zur Anwendung kommen. Insgesamt sind hinsichtlich der Nützlichkeit dieser Massnahmen divergierende Ergebnisse hervorzuheben, die je nach untersuchtem Endziel unterschiedlich ausfallen. Schallberger und Wyer (2009) stellen fest, dass der Erfolg der PvB auf zweierlei Arten untersucht wird: (1) auf der *Mikroebene* mit der Fragestellung, ob die Massnahme der teilnehmenden Person etwa im Vergleich zu den Chancen nicht teilnehmender Personen bessere Aussichten auf eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt bietet; und (2) auf der *Makroebene* mit der Fragestellung, ob die Massnahme einen Beitrag zur Senkung der Arbeitslosenquote leistet. Hingegen äussert sich keine der herangezogenen Evaluationen zur Wirksamkeit von Berufspraktika. Davon gäbe es zu wenige, um eine quantitative Auswertung zu ermöglichen.

Häufig werden die PvB aufgrund der Tatsache, dass diese die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängern, als nicht sehr wirksam beschrieben. Es heisst, die Teilnehmenden an einem PvB suchten während der Dauer der Massnahme weniger intensiv nach einer Stelle. So würde die Arbeitslosigkeit der Stellensuchenden aufrechterhalten und einen sogenannten Lock-In-Effekt verursacht. Gerfin und Lechner (1999) interessierten sich für dieses «Lock-In» und beschlossen, den Erfolg der PvB mit dem des Zwischenverdienstes zu vergleichen. Sie stellten fest, dass sich die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung negativ auf die individuelle Dauer der Arbeitslosigkeit auswirken. Dieser negative Effekt nimmt mit der Zeit ab, doch wird selbst auf lange Sicht keine positive Wirkung erzielt. Wenn es darum geht, schnell Arbeit zu finden, ist dieser Weg also wenig effektiv. Für Gerfin et al. (2002) und gemäss einer Studie des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (NFP 2004) sind Zwischenverdienste ebenfalls stärker von Erfolg gekrönt als die PvB.



Andere Evaluationen wiederum bestätigen die Wirksamkeit der PvB. Gestützt auf eine Telefonumfrage bei einer Gruppe von Teilnehmenden und einer Kontrollgruppe jeweils vor, während und nach einer Massnahme bemerkte das Forschungsinstitut Martinovits et al. (2000) in seiner Studie zwar, dass während der Massnahme weniger Teilnehmende eine Stelle fanden, konstatierte aber, dass es danach umso mehr waren. Dies spricht für eine gewisse Wirksamkeit der Massnahme, zumal es so aussieht, als blieben die Teilnehmenden oft dauerhafter beschäftigt. Andere Studien zeigen eine positive Wirkung der PvB auf die Senkung der Arbeitslosenquote. Für Marti und Osterwald (2006) handelt es sich um die Massnahme, welche den gewünschten Erfolg, d. h. einen Rückgang der Arbeitslosenzahl, am ehesten erzielt. Die PvB stellen (im Vergleich zu verschiedenen Arten von Kursen) tatsächlich die einzige Massnahme dar, deren Effekt sich empirisch nachweisen lässt. Der Zusammenhang bleibt allerdings angesichts der zahlreichen weiteren Einflussfaktoren auf die Arbeitslosenquote eher lose. Lalive et al. (2006) zeigen ihrerseits die positive, wenn auch schwache, indirekte Wirkung des «Droheffekts» auf, der durch die Einführung der PvB entstanden ist. Die Drohung, an einem PvB teilnehmen zu müssen, bewegte einige Versicherte dazu, Arbeit zu suchen, und erhöhte ihre Bereitschaft, auch einen weniger attraktiven Job anzunehmen. Sie gliedern sich also wieder rascher in den Arbeitsmarkt ein, als wenn sie tatsächlich am Programm teilnehmen. Würde die Massnahme nicht existieren, wären diese Menschen vermutlich noch arbeitslos. Diese abschreckende Wirkung ist wichtiger als der Lock-In-Effekt, woraus sich folgern lässt, dass die PvB auf der Makroebene sehr wohl eine positive Wirkung erzielen.

Über diese allgemeinen Ergebnisse hinaus unterscheiden die Evaluationen oft die Wirksamkeit nach Zielgruppe. Für Gerfin et al. (2002) ist die Teilnahme für Arbeitssuchende, die leicht vermittelbar sind, sowie für Menschen, die erst seit Kurzem arbeitslos sind, keine überzeugende Lösung. Dagegen erweist sich eine Teilnahme für Langzeitarbeitslose als nützlich. Die Nationalfondsstudie NFP (2004) unterstreicht den positiven Effekt bei Langzeitarbeitslosen. Sie bestätigt, dass die PvB für gut qualifizierte Arbeitslose oder Menschen, die erst seit Kurzem arbeitslos sind, sogar weniger Wirkung als andere Massnahmen zeigen und daher kein ideales Instrument darstellen. Lalive und Zweimüller (2000) verglichen die PvB mit Kursen und kamen zum Schluss, dass Erstere positive Wirkungen zeigen, insbesondere bei Frauen und bei Ausländern. Frölich et al. (2007) stellen zudem fest, dass die AMM je nach Zielgruppe unterschiedlich genutzt werden. Die PvB werden, sofern sie auf nicht oder gering qualifizierte Menschen oder Personen «mit schlechtem Umfeld» abzielen, als wichtige Massnahme gesehen. Dagegen sind die Berufspraktika besonders für Menschen nach Abschluss ihrer Ausbildung von zentraler Bedeutung. Schallberger und Wyer (2009) wollten die Erfolgsfaktoren der Beschäftigungsprogramme bestimmen. Nach einer qualitativen Analyse von 15 PvB in den Kantonen TG und SG (Interviews mit Teilnehmenden und Programmverantwortlichen, Fallanalyse) kamen sie zum Schluss, dass die Massnahme sehr wohl Wirkung zeigen kann, wenn Programme und Teilnehmende aufeinander abgestimmt werden. Damit unterstrichen sie die Bedeutung eines guten Matchings.

Die nachfolgend erwähnten Studien entstammen grösstenteils den beiden ersten vom SECO im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung durchgeführten Evaluationsrunde. Zusätzlich erfolgte eine dritte Evaluationsrunde, und kürzlich wurden weitere Studien veröffentlicht, welche teilweise ebenfalls die arbeitsmarktlichen Massnahmen betreffen (Beispiele: Morlok et al. 2014, Bonoli et al. 2013, Föllmi et al. 2014, ECOPLAN 2013). Die Ergebnisse dieser Berichte werden laufend mit den Schlussfolgerungen der vorliegenden Evaluation verglichen.

1.4 Die Arbeitslosenversicherung

1.4.1 Rechtliche Grundlagen

Auf Bundesebene stehen die gesetzlichen Vorschriften zu den Arbeitsmarktmassnahmen in erster Linie im Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung¹ (AVIG). Das AVIG zielt darauf ab, den versicherten Personen für Erwerbsausfälle einen angemessenen Ersatz zu garantieren sowie drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden, bestehende Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die rasche und dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu fördern (Art.1a AVIG). Kapitel 6 des AVIG (Art. 59 bis 72) ist vollständig den AMM gewidmet. Artikel 59 Abs. 2 AVIG legt die allgemeinen Grundsätze und die mit diesen Massnahmen verfolgten Ziele und Absichten fest (siehe unten). Die Arbeitslosenversicherungsverordnung² (AVIV) beinhaltet zahlreiche Präzisierungen.

Art. 59 AVIG Grundsätze

2 Mit arbeitsmarktlichen Massnahmen soll die Eingliederung von Versicherten, die aus Gründen des Arbeitsmarkts erschwert vermittelbar sind, gefördert werden. Solche Massnahmen sollen insbesondere:

- a. die Vermittlungsfähigkeit der Versicherten verbessern, damit diese rasch und dauerhaft wieder eingegliedert werden können;
- b. die beruflichen Qualifikationen entsprechend den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts fördern;
- c. die Gefahr von Langzeitarbeitslosigkeit vermindern; und
- d. die Möglichkeit bieten, Berufserfahrungen zu sammeln.

Teilnahme an einer Massnahme

Ab dem Moment, in dem die Anmeldung offiziell abgeschlossen wurde, hat die stellensuchende Person unter Androhung finanzieller Sanktionen die Pflicht, an einer Massnahme teilzunehmen.

Alle Versicherten, die Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben, können an arbeitsmarktlichen Massnahmen³ und folglich an einer Beschäftigungsmassnahme teilnehmen, soweit diese zweckmässig ist und konkret auf den Erhalt oder die Verbesserung der Vermittelbarkeit der Person abzielt. Allerdings gelten zwei Ausnahmen von dieser Regel:

- Die Unmöglichkeit der Teilnahme während einer Wartezeit: Die betroffenen Personen sind von der Teilnahme ausgeschlossen, müssen aber dennoch den üblichen Verpflichtungen gegenüber der Arbeitslosenversicherung (Arbeitssuche, Kontrolle) nachkommen.
- Die Möglichkeit für Menschen über 50, über ihren Leistungsanspruch hinaus (bis zum Ende der Rahmenfrist für den Leistungsbezug, die normalerweise zwei Jahre beträgt) teilzunehmen.

¹ Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 25. Juni 1982, SR 837.0.

² Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 31. August 1983, SR 837.0.

³ Mit der Massnahme verbundene zusätzliche Verpflichtungen werden nicht ausgeschlossen.



Besonderheiten dieser Massnahmen

Die Beschäftigungsmassnahmen werden im AVIG wie folgt definiert:

Art. 64a AVIG Programme zur vorübergehenden Beschäftigung, Berufspraktika und [...]

Als Beschäftigungsmassnahmen gelten namentlich *vorübergehende Beschäftigungen* im Rahmen von:

- a. *Programmen* öffentlicher oder privater, nicht gewinnorientierter Institutionen; solche Programme dürfen die Privatwirtschaft nicht unmittelbar konkurrenzieren;
- b. *Berufspraktika* in Unternehmen und in der Verwaltung; im Falle erhöhter Arbeitslosigkeit kann der Bundesrat die Teilnahme an Berufspraktika für Personen während einer Wartezeit [...] vorsehen.

Das Gesetz bleibt also bezüglich des genauen Inhalts der Massnahmen relativ vage. Einige charakteristische Merkmale sind dennoch erkennbar. In der Definition der PvB wird auf das Konkurrenzverbot verwiesen. Diese Programme dürfen weder bestehende Stellen ersetzen noch Unternehmen, die Arbeitslose beschäftigen, zu einem Wettbewerbsvorteil verhelfen.

In der Definition der Berufspraktika wird die 2011 (letzte Revision des AVIG) eingeführte Wartezeit von 120 Tagen erwähnt, die für Personen gilt, welche sich nach ihrer Ausbildung arbeitslos melden (im Allgemeinen junge Erwachsene).⁴ Obwohl die Teilnahme an Massnahmen während dieser Wartezeit in der Regel verboten ist, ist ein Praktikum möglich, wenn die mittlere nationale Arbeitslosenquote der letzten sechs Monate über 3,3 % liegt.⁵

1.4.2 Beteiligte Stellen

Bei der Vermeidung drohender und der Bekämpfung bestehender Arbeitslosigkeit arbeiten Bund und Kantone partnerschaftlich zusammen. Während der Bund die finanziellen Mittel zur Verfügung stellt und den gesetzlichen Rahmen absteckt, gehört der Vollzug der arbeitsmarktlichen Massnahmen zu den Kompetenzen der kantonalen Amtsstellen. Ihnen obliegt es daher, Strategien zur Vermeidung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit zu entwickeln und die dafür aus ihrer Sicht erforderlichen Massnahmen zu organisieren.⁶

Bezüglich der spezifischen Funktion der Beschäftigungsmassnahmen sind die Hauptakteure das SECO, die kantonalen Arbeitsämter, die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), die Logistik der arbeitsmarktlichen Massnahmen (LAM) und die Anbieter. Abbildung 1 soll das Verständnis der unterschiedlichen Rollen erleichtern, hat aber nicht den Anspruch, einen Gesamtüberblick über die zahlreichen bestehenden Verbindungen zwischen den einzelnen Akteuren zu geben.

⁴ Personen, die nach einer Ausbildung, nach Krankheit oder Mutterschaft in den Arbeitsmarkt eintreten möchten, werden von der Erfüllung der Beitragszeit befreit, was bedeutet, dass sie von der Arbeitslosenversicherung profitieren können, obwohl sie die Beitragszeit nicht erfüllt haben (Art. 14 AVIG). Die kürzlich eingeführte Wartezeit gilt jedoch nur für Personen nach der Ausbildung.

⁵ Angabe der durchschnittlichen Arbeitslosenquote in der Schweiz über die letzten Jahre: 2008: 2,6 %; 2009: 3,7 %; 2010: 3,5 %; 2011: 2,8 %; 2012: 2,9 %.

⁶ Interpellation 08.3635, Antwort des Bundesrats.

Abbildung 1: Akteure in der Beschäftigungspolitik und im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit

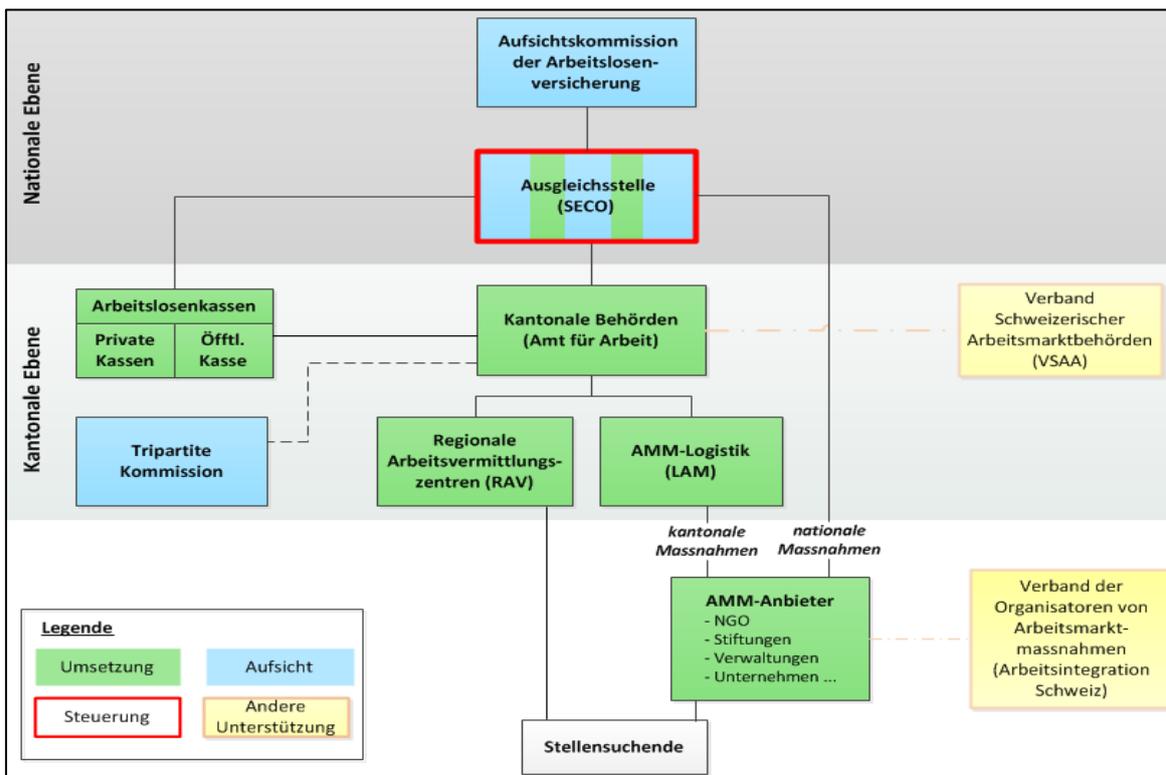


Abbildung EFK

Bundesebene

Die *Aufsichtskommission* für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung berät den Bundesrat in allen finanziellen Fragen der Arbeitslosenversicherung sowie im Rechtsetzungsverfahren. Sie überwacht ausserdem Stand und Entwicklung des Fonds (Art. 89 AVIG). Die Kommission ist also für die Aufsicht über die Ausgleichsstelle zuständig und gibt überdies regelmässig Evaluationen in Auftrag.

Die Ausgleichsstelle der ALV wird vom *SECO* geführt (Art. 83 Abs. 3 AVIG). Dieses übernimmt zahlreiche politische Funktionen gleichzeitig und führt namentlich die Rechnung der Ausgleichsstelle. Bezüglich der AMM erarbeitet das *SECO* die rechtlichen Grundlagen und Finanzierungsmodalitäten und berechnet den maximalen Zahlungsrahmen für jeden Kanton. Im Rahmen seines Mandats, den «legalen, wirtschaftlichen und wirksamen Einsatz von Subventionsgeldern»⁷ zu prüfen, überwacht das *SECO* den Vollzug der Massnahmen; ferner hat es ein System eingeführt, um den Erfolg der Kantone hinsichtlich der Wiedereingliederung zu bewerten. Durch dieses «Benchmarking» kann es den Vollzug des AVIG ebenso gut lenken wie beurteilen (siehe Ragni 2007).⁸ Gleichzeitig ist das *SECO* durch die Ausarbeitung und Verwaltung der nationalen AMM auch an der Umsetzung beteiligt. Für diese Aufgabe funktioniert das *SECO* wie ein Kanton. Es nimmt an der Evaluation der aktiven Politik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit teil (Analysen durch die Mitarbeitenden des Amtes sowie durch Externe).

⁷ Vgl. *SECO* (2012): Kreisschreiben über die Vergütung von AMM, S. 16.

⁸ Seit dem Jahr 2000 basiert die Steuerung der Vollzugsstellen durch das *SECO* auf Messungen der Erfolgswirksamkeit der RAV, die jeweils evaluiert und zu einem kantonalen Ergebnis aggregiert werden. Dazu wurden vier gewichtete Kennzahlen für die Wirksamkeit der Wiedereingliederung definiert.



Kantonale Ebene

Das *Kantonale Arbeitsamt*⁹ ist für die Umsetzung und Erarbeitung der kantonalen Strategie verantwortlich. Ihm stehen verschiedene Instrumente zur Förderung der Wiedereingliederung in den Beruf zur Verfügung. Dazu gehören auch die AMM. Der Kanton definiert seine entsprechenden Bedürfnisse und trifft die erforderlichen Massnahmen. In der Regel hat er die Entscheidungskompetenz bezüglich der Finanzierung der AMM, was sich in der Zuteilung des Jahresbudgets unter Berücksichtigung des vom SECO zugewiesenen Maximalrahmens äussert. Der Kanton ist für die Leitung der RAV und der LAM verantwortlich.

Die eigentliche Wiedereingliederung wurde an die *Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV)* delegiert, die aufgrund der Revision des AVIG 1995 geschaffen wurden. In der Schweiz gibt es 129 RAV. Ihre Aufgabe ist es, die als arbeitslos gemeldeten Stellensuchenden so schnell und nachhaltig wie möglich wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Zu den verschiedenen Dienstleistungen der RAV zählen die Stellenvermittlung und die Beratung. Insbesondere ist es Aufgabe der Personalberaterinnen, zu evaluieren, ob *Bedarf* an einer AMM besteht, und die passende Massnahme zu *bestimmen* (Matching). Die RAV spielen damit eine zentrale Rolle bei der Wiedereingliederung. Das Benchmarking des SECO stützt sich bei der Festlegung der Wirksamkeit eines Kantons weitgehend auf deren Leistung.

Im Gegensatz zur obligatorischen Errichtung der RAV war es den Kantonen aufgrund der Revision freigestellt, eine *Logistikstelle für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM)* einzusetzen (Art. 85c AVIG). Diese dient der angemessenen *Beschaffung* von AMM im Kanton. Auch wenn das SECO auf nationaler Ebene einige Massnahmen bereitstellt, handelt es sich bei den AMM hauptsächlich um kantonale Massnahmen. Deren Umsetzung wird in Kapitel 4 besprochen. Des Weiteren gehören die direkt für die *Umsetzung* der Massnahmen verantwortlichen Stellen zu den Hauptakteuren. Hier werden *Anbieter* und *Einsatzbetriebe* unterschieden. Um die Typologie der Anbieter und ihre Beziehung zu den Partnerunternehmen geht es in Kapitel 2.

Für die Aufsicht verfügt jeder Kanton¹⁰ über eine *tripartite Kommission*, die sich aus Vertretern der Sozialpartner und des Gemeinwesens zusammensetzt und sicherstellt, dass die Umsetzung im Einklang mit der aktiven Eingliederungspolitik der Arbeitslosenversicherung erfolgt. Auf die Rolle der tripartiten Kommission wird in Kapitel 5 näher eingegangen. Die *Arbeitslosenkassen* schliesslich sind unter anderem für die Auszahlung der Taggelder an die Arbeitslosen zuständig.

Querschnittsstellen

In Abbildung 1 werden zwei weitere Akteure genannt, die den Vollzug der Massnahmen unterstützen. Es handelt sich zunächst um den *Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA)*, den Schweizer Dachverband der Arbeitsmarktbehörden der Kantone. Im VSAA kümmert sich eine Arbeitsgruppe ausschliesslich um die AMM und fördert insbesondere den praxisbezogenen Austausch.

⁹ Die Bezeichnungen der für die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt zuständigen Stellen unterscheiden sich von Kanton zu Kanton, wobei häufig die Begriffe «Arbeitsamt» oder «Amt für Arbeit» verwendet werden.

¹⁰ Eine Ausnahme bildet die interkantonale tripartite Kommission für UR, OW und NW.

Der Verband *Arbeitsintegration Schweiz*¹¹ schliesslich vereint Anbieter von AMM (ca. 170 Mitglieder) und engagiert sich für die Qualität und die Entwicklung einer breiten Palette von arbeitsmarktlichen Massnahmen, um wirksam die berufliche und soziale Integration zu unterstützen.

1.5 Vorgehen

Das Projekt dauerte von Herbst 2013 bis Frühjahr 2015. Die Evaluation betrachtet die 2013 durchgeführten PvB und Berufspraktika. Sie erfolgte entsprechend den Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL) und den Allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung (ISSAI 300 – International Standards of Supreme Audit Institutions).¹²

Die gesamte Verantwortung für diese Evaluation obliegt der EFK. Die Evaluationen sind Aufgabe des EFK-Fachbereichs Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation. Verantwortlich für das Projekt war Martin Baumann (Projektleiter) in Zusammenarbeit mit Virginie Chevrier und Claudine Morier. Die Arbeitsgruppe stand unter der Aufsicht von Emmanuel Sangra, dem Leiter des Fachbereichs. Das Mandat zur Durchführung der in Modul 4 beschriebenen Umfragen wurde an Dritte vergeben.

Während der Projektdauer wurde das Evaluationsteam von einer Begleitgruppe unterstützt¹³, die in dieser Zeit zweimal zusammenkam. Darüber hinaus wurden während der Projektdauer mehrere Sitzungen mit Vertretern des SECO abgehalten.

Die Kosten für die Durchführung des Projekts, namentlich 400 Arbeitstage seitens der EFK und 60 000 Franken für die externen Mandate, wurden von der EFK übernommen.

Die gute Zusammenarbeit mit der Begleitgruppe und allen Beteiligten hat die Projektdurchführung stark vereinfacht, wofür sich die EFK bedankt. Ebenso geht ihr Dank ans SECO, welches der EFK über die gesamte Projektdauer wertvolle Unterstützung leistete. Weiter dankt die EFK dem Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA) für seine Unterstützung. Die EFK weist darauf hin, dass die Aufsicht über die Umsetzung der Empfehlungen den Amtsdirektionen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte hat den Bericht an ihrer Sitzung von August/September 2015 zur Kenntnis genommen.

¹¹ Bis vor Kurzem nannte sich der Verband noch SVOAM, d. h. Schweizerischer Verband der Organisatoren von Arbeitsmarktmassnahmen. Der Namenswechsel hatte zum Ziel, die heutige Realität besser widerzuspiegeln, da die Mitglieder nicht mehr nur AMM für die Arbeitslosenversicherung, sondern auch andere Massnahmen für diverse Versicherungen anbieten.

¹² Siehe <http://www.seval.ch/de/standards/index.cfm> und <http://de.issai.org/media/69907/issai-300-g-new.pdf>.

¹³ Zusammensetzung der Begleitgruppe: siehe Anhang 3.



Folgende vier Module wurden im Lauf der Evaluation bearbeitet:

Modul 1: Dokumentenanalyse

Hauptzweck dieses Moduls ist es, die Ziele der Beschäftigungsmassnahmen sowie deren Umsetzung zu verstehen. Aufbauend auf die rechtlichen Grundlagen und die allgemeinen Vorgaben des SECO konnten Wirkungsmodelle erstellt werden, die als Ausgangspunkt für die Erarbeitung von Fragebögen für die Interviews und Umfragen dienten. Die Dokumentenanalyse war besonders in der Anfangsphase von Bedeutung, um einen Überblick über bereits durchgeführte Studien zu erhalten, Lücken zu erkennen und Untersuchungsfragen festzulegen. Die vorliegenden Berichte und Evaluationen zum Thema ermöglichten ausserdem eine Diskussion zur Relevanz der Ergebnisse im Vergleich zum bestehenden Wissen in diesem Bereich.

Modul 2: AVAM-Datenanalyse

Dieses Modul zielt darauf ab, die Eigenschaften der Stellensuchenden, die 2013 an einem PvB oder einem Berufspraktikum teilgenommen haben, zu analysieren. Durch eine Vorabanalyse der in der AVAM-Datenbank¹⁴ vorhandenen Angaben konnten die für die Evaluation nötigen Informationen bestimmt werden: individuelle Eigenschaften (Alter, Nationalität, Sprache usw.), Anfangs- und Enddatum der Massnahme, Beginn und allenfalls Ende der Anmeldung bei der Arbeitslosenversicherung usw.

Bei den ersten Gesprächen äusserte das SECO aufgrund der interkantonalen Unterschiede in der Nutzung der AVAM-Datenbank Bedenken bezüglich der Qualität und Verlässlichkeit gewisser Daten. Nicht alle Felder sind Pflichtfelder. Das Hauptproblem bestand darin, die PvB von anderen Massnahmen zu unterscheiden (das Problem stellte sich bei den Berufspraktika nicht). Deshalb wurden die Daten bei jeder LAM-Stelle verifiziert. Das SECO stellte der EFK daraufhin die geforderten Angaben zu jedem Teilnehmer bereit. Die Daten wurden Ende April 2014 abgefragt und entsprechen deshalb dem Aktualisierungsstand der Datenbank zum damaligen Zeitpunkt.

Es zeigte sich, dass das System nicht zu allen Untersuchungsfragen Daten übermitteln konnte. Die für die Umfragen nützlichen Fragen wurden aufgrund dieser Lücken formuliert. Die gelieferten Daten wurden direkt für die Durchführung der Umfragen bei den Teilnehmenden sowie den Anbietern und Einsatzbetrieben genutzt.

Auf Grundlage der erhaltenen AVAM-Daten konnten die Zielgruppen genau beschrieben werden. Durch eine Untersuchung zum wirksamen Massnahmeneinsatz konnten auch die kantonalen Praktiken aufgezeigt werden. Dabei wurden beispielsweise der Anbietertyp, der Zeitpunkt der Aktivierung und das Profil der Teilnehmenden im Hinblick auf die vergangenen Arbeitslosigkeiten untersucht. Bei Bedarf können zusätzliche Tabellen von der EFK angefordert werden.

¹⁴ Sie wird von den RAV-Beratern aller Kantone genutzt.

Modul 3: Fallstudien (insgesamt neun Fallstudien, d. h. acht Kantone und nationale Massnahmen)

Dieses Modul bündelt die in allen Kantonen durchgeführten teilstrukturierten Interviews sowie die Ergebnisse aus der Sichtung der bei dieser Gelegenheit zusammengetragenen Unterlagen. Mit diesem qualitativen Ansatz lassen sich einige Untersuchungsfragen beantworten, das Wissen zu den PvB und Berufspraktika kann überprüft und vertieft werden.

Die Auswahl der Kantone erfolgte nach unterschiedlichen Kriterien: Kantonsgrösse, geografische Lage und Sprachgebiet, Arbeitslosenquote, Anteil der Beschäftigungs- bzw. Bildungsmassnahmen. Ziel war es, eine Anzahl von Kantonen mit unterschiedlichen Gegebenheiten auszuwählen. So können sich die in der Studie nicht berücksichtigten Kantone jeweils mit dem einen oder anderen Studienkanton mit ähnlichen Merkmalen identifizieren.

Durch diese Fallstudien konnte insbesondere das in den Kapiteln 4 und 5 vorgestellte Vorgehen hinsichtlich der Umsetzung und Aufsicht bestimmt werden. Die Interviews und Dokumentenanalysen erfolgten von Januar bis Mai 2014. Insgesamt wurden etwa dreissig Interviews durchgeführt.¹⁵ Danach wurden aufgrund der während dieser Phase gewonnenen Erkenntnisse und somit gemäss damaligem Kenntnisstand die Fragebögen für die Umfragen erstellt.

Modul 4: Befragung von Teilnehmenden sowie Anbietern und Einsatzbetrieben

Während die Standpunkte der mit der Umsetzung befassten Behörden im Rahmen der Fallstudien erhoben wurden, wurde die Sicht der Teilnehmenden und deren Einsatzbetriebe anhand von Meinungsumfragen ermittelt. Durch die Befragung aller drei Seiten stellen sich die Antworten auf die Untersuchungsfragen weniger subjektiv dar. Mithilfe der im Rahmen der drei anderen Module erlangten Kenntnisse konnten Fragebögen mit geschlossenen Fragen formuliert werden. Die Fragebögen wurden vor der Durchführung der Umfragen mit den Mitgliedern der Begleitgruppe besprochen.

Die Teilnehmenden sollten hauptsächlich die Nützlichkeit der Programme und Praktika für die angesprochene Zielgruppe bewerten. Bezüglich der PvB wurde eine zufällig ausgewählte Gruppe von Teilnehmenden von einem externen Umfrageinstitut telefonisch kontaktiert. Pro Fall wurden ca. 50 Personen befragt. Das heisst, dass für die neun Fallstudien insgesamt 450 der etwa 14 600 registrierten Teilnehmenden interviewt wurden. Die Telefonbefragung fand zwischen Juli und September 2014 und damit durchschnittlich ein Jahr nach Ende der Teilnahme an einem PvB statt. Die Befragung zu den Berufspraktika erfolgte online. Die etwa tausend Betroffenen wurden zur Teilnahme aufgefordert. Davon nahmen effektiv 220 Personen an der Umfrage teil, was einer Rücklaufquote von rund 20 % entspricht. Die Befragung der ehemaligen Praktikanten fand von August bis September 2014 und damit ebenfalls etwa ein Jahr nach Ende des Praktikums statt.

Die beauftragten Anbieter und die Einsatzbetriebe, also die Institutionen, die PvB anboten oder Praktikanten einsetzten, wurden zur Erhebung ihrer Standpunkte zur Wirksamkeit der Programme bzw. Praktika sowie ihrer Bewertung der Risiken und der Aufsicht ebenfalls online befragt. Zur Teilnahme eingeladen wurden alle Anbieter, die für die acht Kantone arbeiten, sowie jene, die nati-

¹⁵ Eine Liste der befragten Personen befindet sich im Anhang.



onale Massnahmen anbieten. Zwei Drittel der Anbieter (49 von 76) beteiligten sich an der Umfrage. Die Einsatzbetriebe mussten zunächst einmal ausgemacht werden. Während die Daten der Unternehmen bei den Berufspraktika immer noch über AVAM verfügbar sind, ist dies für die extern abgehaltenen PvB nicht immer der Fall. Mehrere Adressen wurden also direkt von den LAM bzw. den Anbietern angefordert. Nachdem die für die neun Fälle benötigten Adressen zusammengetragen worden waren, wurde ein Link für die Online-Befragung verschickt. Ca. 450 Institutionen nahmen daran teil, was etwa 20 % der kontaktierten Unternehmen entspricht (Näheres dazu siehe Anhang 4). Die Befragung der Anbieter und Einsatzbetriebe sowie die Befragung der Praktikanten erfolgten in den drei Landessprachen (Deutsch, Französisch, Italienisch). Die Teilnehmenden der PvB wurden in folgenden Sprachen befragt: Deutsch, Französisch, Italienisch, Albanisch, Portugiesisch und Serbisch/Serbokroatisch.

Die Antworten wurden anonymisiert. Bei der Analyse wurden die in den Umfragen erhobenen Angaben mit den AVAM-Daten zu einer einzigen Datenbank vereint. Bei Bedarf können zusätzliche Tabellen von der EFK angefordert werden.

2 Die Arten von Beschäftigungsmassnahmen

Unter den arbeitsmarktlichen Massnahmen sind die PvB und die Berufspraktika auf den Arbeits-einsatz ausgerichtet, während die Bildungsmassnahmen verschiedenartige Kurse umfassen. Diese Massnahmen sind recht verschieden und werden unterschiedlichen Personengruppen angeboten. Im vorliegenden Kapitel sollen die Programmtypen und die für deren Umsetzung notwendigen Akteure näher vorgestellt werden, um eine gemeinsame Sprache und eindeutige Begriffe einzuführen, die für den gesamten Bericht gelten. Die Zahl der Programme und die entsprechenden finanziellen Aspekte werden in Kapitel 4 behandelt.

2.1 Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB)

Es ist nicht immer leicht zu definieren, was ein Programm zur vorübergehenden Beschäftigung wirklich ausmacht. Während das Gesetz die Massnahmen ursprünglich den Kursen und anderen Ausbildungen entgegensetzte, muss festgestellt werden, dass es sich bei diesen Programmen heute im Wesentlichen um Mischformen handelt, die sowohl Bildungsmodule als auch auf die berufliche Tätigkeit ausgerichtete Module enthalten. Diese Entwicklung ist weitestgehend dem grossen Handlungsspielraum zu verdanken, den das AVIG bezüglich der Festlegung unterschiedlicher arbeitsmarktlicher Massnahmen bietet, aber auch der Flexibilität des SECO in diesem Bereich. Die Kantone verwalten also ihre Massnahmen im elektronischen AVAM-System nach eigenem Ermessen. Dies erschwert statistische Vergleiche auf nationaler Ebene, da alle Arten von Massnahmen unter der Rubrik «PvB» zusammengefasst werden. Weil sich die Evaluation lediglich auf Beschäftigungsmassnahmen bezog, wurde entschieden, die Bestimmung zur sozialen Abfederung (Art. 59b Abs. 2 AVIG) anzuwenden, um die PvB im eigentlichen Sinne einzugrenzen. Die soziale Abfederung garantiert den Stellensuchenden, die im Rahmen ihrer Massnahme einer beruflichen Tätigkeit nachgehen, ein Mindesttaggeld, damit diese für ihre zusätzlichen Anstrengungen entschädigt werden. Um ein solches Taggeld zu erhalten, darf der Bildungsanteil des Gesamtprogramms höchstens 40 % betragen.

2.1.1 Arten von PvB

Obwohl die Evaluation besonders die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung und die Berufspraktika einander gegenüberstellt, empfiehlt es sich, auch zwischen zwei Arten von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung zu differenzieren:

1. *Internes PvB*: Programm für eine Gruppe, welches bei einem auf die berufliche Eingliederung spezialisierten Anbieter stattfindet.
2. *Externes PvB*: Programm, welches individuell in einem Einsatzbetrieb, d. h. direkt im ersten Arbeitsmarkt, absolviert wird.

Diese beiden Arten unterscheiden sich hauptsächlich hinsichtlich des Durchführungsortes. Als *interne Programme* werden die klassischen Programme zur vorübergehenden Beschäftigung bezeichnet, die bei auf die berufliche Wiedereingliederung spezialisierten Anbietern durchgeführt werden. Diese verfügen über die nötige Infrastruktur, um zahlreiche Stellensuchende zusammen aufzunehmen. Dabei handelt es sich um Plätze in Ateliers (Werkstätten). Hier werden die Teilnehmenden bei den verschiedenen Tätigkeiten von professionellen Coaches begleitet, wobei sich das Programm nach den vom Anbieter bereitgestellten Möglichkeiten und den individuell für die stellensuchende Person festgelegten Zielen richtet. Dabei umfassen die Programme nicht nur produktive Tätigkeiten. Sie müssen einen Ausbildungsteil beinhalten, dessen Umfang von der jeweiligen Branche und den Bedürfnissen der stellensuchenden Person abhängig ist. Die PvB bieten darüber



hinaus immer häufiger Unterstützung bei der Stellensuche, um den Zielgruppen zu helfen, diesen Schritt zu meistern. Schliesslich fehlt es denjenigen, die an einem solchen Atelierprogramm teilnehmen, oft an schulischer Grundbildung oder sprachlichen Fähigkeiten. Beispielsweise besteht in St. Gallen der obligatorische Ausbildungsteil darin, dass alle Teilnehmenden ein Portfolio über ihre Stellensuche erstellen und führen. Dadurch finden sie heraus, wo ihre Fähigkeiten liegen und wie sie diese nutzen können.

Wie der Name schon sagt, handelt es sich bei der zweiten Gruppe der PvB um *externe* Programme, die direkt in einem Einsatzbetrieb stattfinden. Dabei werden die Teilnehmenden in die normale Belegschaft des Einsatzbetriebs integriert. Die externen PvB zielen also darauf ab, die Stellensuchenden dem ersten Arbeitsmarkt wieder näherzubringen. Solche Programme sind besonders für Menschen wichtig, die aktiv eingesetzt werden müssen und als eingliederungsbereit gelten. Sie zeichnen sich oft als sozial, körperlich und/oder psychisch stärker aus als diejenigen, die an den internen Programmen teilnehmen. Es gibt externe Plätze für alle Qualifikationsstufen. Auch diese Art von PvB beinhaltet zusätzlich zum Arbeitseinsatz einen obligatorischen Ausbildungsteil. Bei diesem Programm erhalten die Teilnehmenden ein Arbeitszeugnis ähnlich dem, das sie für einen Temporäreinsatz ausserhalb der Arbeitslosenversicherung erhalten würden. Ein weiteres Ziel der externen PvB besteht darin, in bestimmten Fällen eine direkte Übernahme durch den Einsatzbetrieb zu ermöglichen, was bei einem Anbieter, dessen Betreuungspersonal hauptsächlich aus spezialisierten Erwachsenenbildnern besteht, kaum möglich ist.

Diese beiden Arten von PvB unterscheiden sich nicht in ihrer Dauer. Bei beiden gilt die Regel, dass ein solches Programm maximal sechs Monate dauert. Unterschiede in der Praxis resultieren aus den strategischen Entscheidungen der Kantone zum Zeitpunkt der Beschaffung und bei der individuellen Anmeldung. Tabelle 1 fasst die Besonderheiten und Vorteile der beiden Arten von PvB zusammen. Ein durchweg auftretender Unterschied betrifft die Kosten. Angesichts der Notwendigkeit, spezialisierte Fachkräfte anzustellen und eine spezifische Infrastruktur aufrechtzuerhalten, sind die internen Programme teurer. Die Programme in einem Einsatzbetrieb verursachen dagegen weniger Kosten für die Arbeitslosenversicherung.

Im Wesentlichen handelt es sich um zwei Idealtypen, denen sich die grosse Mehrheit der durchgeführten Programme zuordnen lässt. Allerdings gibt es auch Mischprogramme, die aus einem internen und einem externen Teil bestehen, ohne dass es sich um zwei unterschiedliche Programme handelt. Dies ist namentlich der Fall, wenn ein Anbieter seinen Teilnehmenden die Möglichkeit gibt, ein mehrwöchiges Praktikum in einem Unternehmen zu absolvieren, damit die Teilnehmenden für eine gewisse Zeit die Bedingungen im ersten Arbeitsmarkt kennenlernen. Dabei handelt es sich hauptsächlich um interne Programme. Der Einfachheit halber wurden die in dieser Evaluation betrachteten Programme jeweils der einen oder anderen Kategorie zugeordnet; Mischtypen wurden der Art von PvB zugeordnet, der sie am ehesten entsprachen.

Tabelle 1: Besonderheiten der einzelnen Arten von PvB

interne PvB / im Atelier	externe PvB / im Einsatzbetrieb
Unterstützende Begleitung, geschütztes Umfeld	Direkt im ersten Arbeitsmarkt
Auf individuelle Bedürfnisse abgestimmtes Programm	Möglichkeit zu «Schnuppern»
Hilfe bei der Stellensuche	Verfügbare Zeit zur Stellensuche
Integrierte Kurse: Sprache, Informatik usw.	Obligatorischer Anteil an kollektiver Bildung
Spezielle Infrastruktur und spezialisiertes Personal	Möglichkeit der Direktübernahme



mende mit kaufmännischem Profil sowie eine Kantine, in der die Versicherten tätig sind, die eine Beschäftigung im Gastronomiebereich suchen. Allerdings findet man solche Ateliers nicht bei allen Anbietern. Einige sind nur auf eine Branche spezialisiert, teilweise mit Unterstützung durch die Dachgesellschaft, während andere Anbieter Programme in unterschiedlichen Bereichen durchführen. Am verbreitetsten sind PvB in der Industrie (Holz, Metall, Uhrmacherei usw.), im administrativen und im Versorgungsbereich (u. a. Sekretariatsaufgaben, Reinigung und Unterhalt), in Hotellerie und Gastronomie, im Gesundheits- und Sozialwesen, im Handel sowie im Transportwesen und in der Logistik. Man findet alle Bereiche in allen Kantonen. Die nationalen Massnahmen unterscheiden sich dadurch, dass sie mehr Programme anbieten, die nicht auf einen bestimmten Sektor ausgerichtet sind, sondern bei denen der Schwerpunkt auf dem Projektmanagement oder auf wirtschaftlichen Tätigkeiten liegt. Die Anbieter versuchen sicherzustellen, dass die von den Teilnehmenden zu verrichtenden Tätigkeiten denen im Arbeitsmarkt ähnlich sind, insbesondere indem sie echte Bestellungen mit echten Lieferfristen bearbeiten. Einige verfügen sogar über eine Verkaufsstätte für die in den Ateliers hergestellten Produkte.

Vermittler

Im Gegensatz zu den Werkstätten bieten die Vermittler den Stellensuchenden *externe* Plätze in Einsatzbetrieben an, mit denen sie zusammenarbeiten. Über Letztere haben sie sich ein entsprechendes Netz aufgebaut und können Stellen so nach Bedarf vermitteln. Ihre Hauptaufgabe besteht also in der Suche nach Stellen in Unternehmen sowie die Platzierung Stellensuchender im ersten Arbeitsmarkt. Diese Vermittler sind zudem dafür verantwortlich, den von ihnen extern vermittelten Teilnehmenden einen aus kollektiver Bildung bestehenden Programmteil anzubieten. Typischerweise arbeitet die stellensuchende Person vier Tage pro Woche in ihrem Einsatzbetrieb und nimmt am fünften Tag an den durch den Anbieter organisierten Kursen teil.

«Gemischte» Anbieter

Diese bieten *sowohl interne* (gemeinschaftlich beim Veranstalter) *als auch externe Programme* (individuell in einem Einsatzbetrieb) an. Das bedeutet aber nicht, dass die Programme immer sowohl interne als auch externe Elemente vereinen. Auch wenn es sich um einen gemischten Anbieter handelt, gilt dies nicht für die Programminhalte.

Einem Anbieter beide Rollen zuzuweisen ist eine rein organisatorische Frage. Im Wallis beispielsweise wurden in den fünf wichtigsten Städten solche Anbieter eingerichtet. Diese müssen allein die regionale Nachfrage nach internen und externen PvB abdecken. Wie die Vermittler sind diese Anbieter ebenso dazu verpflichtet, zusätzlich zu den externen Programmen einen Bildungsteil anzubieten.

Vermittler und gemischte Anbieter gibt es nicht überall. In bestimmten Kantonen existieren diese Formen nicht, da die kantonalen Behörden sich selbst um die Vermittlung der Plätze für die externen Programme kümmern. So steht in diesen Fällen die LAM in direktem Kontakt mit den Einsatzbetrieben. Hierbei handelt es sich um das vierte in Abbildung 2 dargestellte Szenario. Alle direkt mit der kantonalen LAM (grüne Verbindungslinien) bzw. mit dem SECO in Verbindung stehenden Akteure bilden gemeinsam die Gruppe der primären Leistungserbringer.

Tabelle 2 zeigt auf, um welche Arten von Anbietern es sich in jedem der neun analysierten Fälle handelt. Die Ateliers bilden den einzigen Typ, den es überall gibt.

Tabelle 2: Arten der in den Kantonen vorhandenen PvB-Anbieter¹⁶

	ATELIER-Anbieter	GEMISCHTER Anbieter	VERMITTLER	Kanton organisiert externe PvB selbst
AG	X	X		
BE	X	X	X	
GE	X	X	X	X
LU	X		X	
SG	X			X
SZ	X			
TI	X			X
VS	X	X	X	
Nat.	X	X	X	

Quelle: EFK, Ergebnis der Fallstudien

Im Fall der externen PvB dürfen die Anbieter die Stellensuchenden normalerweise nur im öffentlichen Sektor oder in nicht gewinnorientierten Institutionen platzieren. Externe PvB sind beispielsweise möglich

- in der öffentlichen Verwaltung: Gemeinden, Kantone, Bund
- in verwaltungsnahen Institutionen: Spitäler, Kliniken, Schulen, Universitäten usw.
- in gemeinnützigen privaten Organisationen: Stiftungen, Verbände usw.

Die Unternehmensbefragung hat bestätigt, dass diese Grundsätze im Allgemeinen eingehalten werden. 34 % der PvB-Institutionen, die an der Befragung teilnahmen, gehören zur öffentlichen Verwaltung, 21 % zu den verwaltungsnahen Stellen und 30 % zum Non-Profit-Bereich. Nur 4 % der PvB-Einsatzbetriebe geben an, zum gewinnorientierten Privatsektor zu gehören.¹⁷

2.2 Berufspraktika

Wie in der Einleitung bereits festgestellt, sind die Berufspraktika als Massnahme weit weniger verbreitet als die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung. Die Besonderheit dieser Berufspraktika liegt vor allem in der Zielgruppe. Berufspraktika richten sich primär an Personen, die ihre erste Stelle suchen, d. h. die Grundbildung, Berufsbildung oder Universität abgeschlossen haben, sowie an Stellensuchende, die in den Arbeitsmarkt zurückkehren möchten – klassisches Beispiel hierfür sind Frauen, die sich einige Jahre lang um die Kinderbetreuung gekümmert haben. Im Gegensatz zu einem Bildungspraktikum soll ein Berufspraktikum nicht dazu dienen, sich im Hinblick auf eine allfällige Umschulung über einen Beruf zu informieren. Es handelt sich also um eine qualifizierte Zielgruppe, deren grösstes Manko die fehlende Erfahrung darstellt. Ein Berufspraktikum

¹⁶ Die Kategorisierung der Anbieter in die drei Gruppen wurde von der EFK vorgenommen. Es handelt sich nicht um eine offizielle Typologie. Die Einteilung wurde für jeden Kanton bei der entsprechenden LAM verifiziert. Die Klassifizierung war daher nicht immer einfach. Einige Programme sind weder intern noch extern, sondern vielmehr Mischformen. Da die Typologie keine Mischform vorsah (die gemischten Anbieter bieten jeweils interne oder externe PvB an, aber nicht unbedingt Mischformen aus beiden), wurden die Anbieter aufgefordert, anzugeben, welchem Typ sie am ehesten entsprechen.

¹⁷ Die restlichen 11 % (um auf 100 % der PvB-Einsatzbetriebe zu kommen) wussten sich keiner der Gruppen zuzuordnen.

muss deshalb im Kompetenzbereich der Stellensuchenden stattfinden. Ziel ist es, einer beruflichen Tätigkeit nachzugehen und ein Netzwerk aufzubauen. Es kommt auch vor, dass die Stellensuchenden nach Ende des Praktikums direkt vom Einsatzbetrieb eingestellt werden. Abbildung 3 zeigt die verschiedenen Möglichkeiten zur Durchführung eines Berufspraktikums auf.

Abbildung 3: Typologie der verschiedenen Vollzugsarten von Berufspraktika

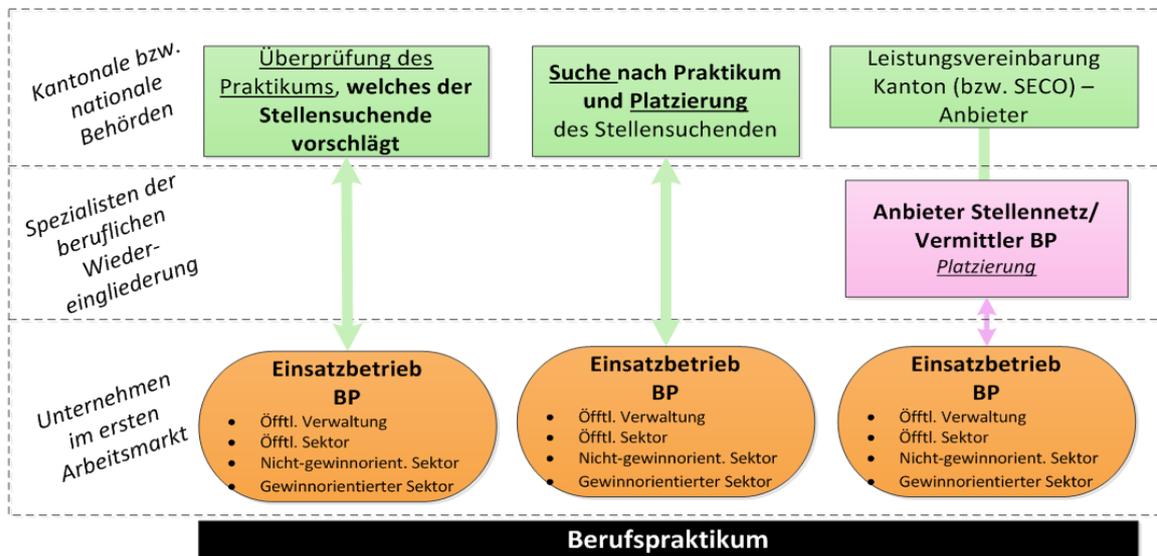


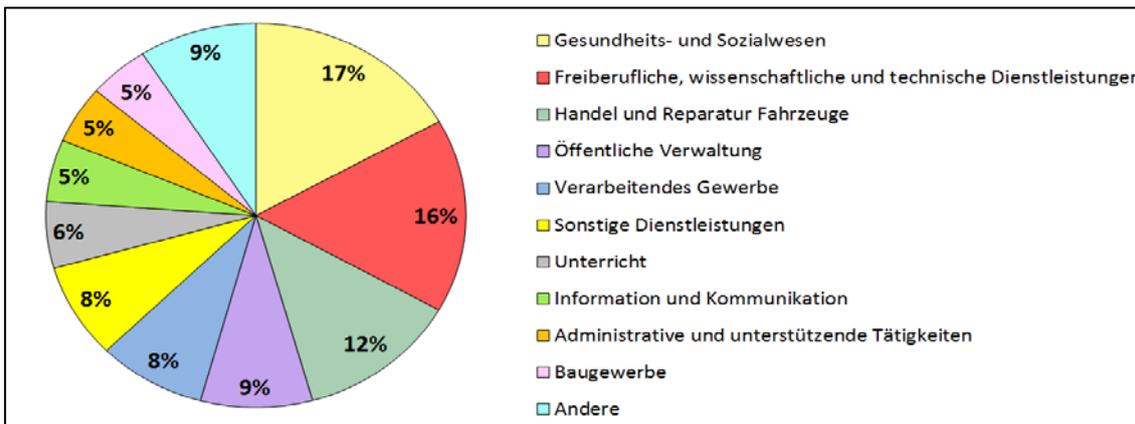
Abbildung EFK

In aller Regel suchen sich die Stellensuchenden ihren Praktikumsplatz selbst oder werden bei der Suche vom RAV unterstützt. Mit Ausnahme der nationalen Massnahmen ist nur selten ein Anbieter involviert. Was den Ablauf des Praktikums betrifft, so verbringen die Teilnehmenden die gesamte Zeit in ihren jeweiligen Einsatzbetrieben. Unabhängig davon, ob ein Anbieter involviert ist oder nicht, nehmen die Praktikanten in dieser Zeit üblicherweise nicht an Gruppenkursen teil. Das Praktikum darf aber nicht nur auf produktive Tätigkeiten ausgerichtet sein. Es muss gleichzeitig durch die Integration der stellensuchenden Person ins Unternehmen deren berufliche Bildung garantieren.

Die Einsatzbetriebe, in denen die Stellensuchenden im Rahmen eines Berufspraktikums tätig sind, dürfen auch gewinnorientiert arbeitende Privatunternehmen sein. Die Umfrage hat gezeigt, dass tatsächlich 44 % der Einsatzbetriebe dieser Kategorie angehören. Ferner ordnen sich 22 % der Betriebe als zur öffentlichen Verwaltung gehörig ein, 5 % zum verwaltungsnahen Bereich und 14 % zum Non-Profit-Bereich.¹⁸ Die Analyse der Branchen, in denen die Unternehmen tätig sind, die 2013 in den acht Kantonen sowie im Rahmen der nationalen Massnahmen Praktika angeboten haben, zeigt eine grosse Bandbreite an Sektoren auf. Das Ergebnis der Analyse ist in Abbildung 4 ersichtlich.

¹⁸ Die restlichen 15 % (um auf 100 % der Praktikumsbetriebe zu kommen) wussten sich keiner der Gruppen zuzuordnen.

Abbildung 4: Berufspraktika nach Branchen



Quelle: AVAM-Daten

2.3 Zusammenfassung

Die Beschäftigungsmassnahmen haben sich seit ihrer Schaffung im Rahmen der Eingliederungspolitik der Arbeitslosenversicherung weiterentwickelt. Namentlich bieten die externen Programme zusätzliche Möglichkeiten, indem sie die Stellensuchenden dem Arbeitsmarkt näherbringen. Die Vermittler sind dafür zuständig, externe Plätze in Unternehmen zu finden. Manchmal wird diese Aufgabe direkt von den Behörden übernommen. Gleichzeitig bieten die Atelieranbieter den Stellensuchenden mit umfassenderen Bedürfnissen weiter ihre Kompetenzen an, sei es im beruflichen, sozialen, physischen oder psychischen Bereich. Bestimmte Anbieter haben eine Doppelfunktion, bieten also sowohl interne als auch externe Programme an.

Die Merkmale der Berufspraktika überschneiden sich stark mit denen der externen PvB, was vor allem daran liegt, dass beide in Einsatzbetrieben stattfinden. Ein wichtiger Unterschied liegt in der Bandbreite der Platzierungsmöglichkeiten. Die Berufspraktika können im Gegensatz zu den PvB auch in gewinnorientierten Privatunternehmen absolviert werden. Das ist notwendig, weil bestimmte Berufe hauptsächlich in der Privatwirtschaft zu finden sind (z. B. Plätze im Verkauf oder im kaufmännischen Bereich). Es ist wichtig, dass diese Menschen einen Praktikumsplatz in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich erhalten, damit sie so nah wie möglich am gelernten und gesuchten Beruf arbeiten. Das ist bei den PvB, insbesondere bei den internen Programmen, nicht stets garantiert, weil dort der Berufsabschluss nicht immer die grösste Bedeutung hat. So erweisen sich die Berufspraktika als Ergänzung zu den PvB der Arbeitslosenversicherung.



3 Die Wirkung der Beschäftigungsmassnahmen

Mit den Beschäftigungsmassnahmen als Teil der arbeitsmarktlichen Aktivierungsinstrumente soll gemäss Gesetz¹⁹ die Eingliederung von Versicherten gefördert werden, die erschwert vermittelbar sind (vgl. Kapitel 1.4.1). Insbesondere soll die Vermittlungsfähigkeit der Versicherten verbessert werden, damit diese rasch und dauerhaft wieder eingegliedert werden können. Das Kapitel ist in zwei Teile gegliedert. Zuerst werden die Programme der vorübergehenden Beschäftigung untersucht und anschliessend die Berufspraktika diskutiert.

3.1 Die EFK verwendet einen anderen Wirkungsbegriff

Der Wirkungsbegriff der EFK orientiert sich spezifisch am Evaluationsauftrag. Der Begriff unterscheidet sich von jenem des SECO, welcher in der Wirkungsmessung gemäss Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen verwendet wird. Mit den vier Indikatoren (vgl. Exkurs unten) misst das SECO die Wirksamkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung in seiner Gesamtheit. Im Rahmen dieser Evaluation hat die EFK die Wirksamkeit dahingehend definiert, um spezifisch den Vollzug und die Nutzung der PvB und Berufspraktika zu analysieren. Basierend auf objektiven und subjektiven Kriterien wird der Akzent prinzipiell auf jene Teilnehmer gelegt, welche im Jahr 2013 ein PvB oder Berufspraktikum absolviert haben.

Die EFK stützt sich auf die Einschätzung der stellensuchenden Personen ab und zieht, wo nötig, statistische AVAM-Daten hinzu. Die Motivation für die Befragung der stellensuchenden Person liegt erstens darin, dass die arbeitsmarktlichen Massnahmen die versicherten Personen unterstützen sollen. Sie sollen «zu Gunsten der versicherten Personen»²⁰ erbracht werden, wobei das RAV die Prinzipien «Eigeninitiative» und «Selbstverantwortung» der arbeitslosen Person im Vordergrund stellt.²¹ Zweitens definiert die Richtlinie des SECO den Anspruch «kundenorientiert» zu beraten und zu unterstützen.²² Drittens sollen mit den einzelnen Wirkungsketten Veränderungen auf der individuellen Ebene erzielt werden, zu welchen bisher keine Daten vorliegen. Abgeleitet aus dem Anspruch der *kundenorientierten* Beratung sowie der Leistungserbringung *zugunsten* der versicherten Person kommt der Einschätzung Letzterer eine wichtige Bedeutung zu. Ausgehend von den oben erwähnten Prinzipien Eigeninitiative und Selbstverantwortung ist die subjektive Einschätzung zudem eine legitime Quelle, an der die Zielerreichung auf individueller Ebene gemessen werden soll. Mit diesem Vorgehen wählt die EFK bewusst einen anderen Zugang als in der Wirkungsmessung der Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen.

Mit dem Grad der Zielerreichung verwendet die EFK einen Wirkungsbegriff, der sich an der Effektivität²³ orientiert. Die Evaluation will nicht kausalerorientiert die Wirkung auf die Programme zurück-

¹⁹ AVIG, Art. 59 Abs. 2.

²⁰ AVIG, Art. 59 Abs. 1.

²¹ Vgl. AVIG, Art. 17, Abs. 1 und SECO (2015), S. 3.

²² Mitteilung RAV/LAM/KAST 2012/10 vom 26.06.2012.

²³ Vgl. die Unterscheidung zwischen Effizienz und Effektivität (Wirksamkeit): Effizienz bewertet die eingesetzten Mittel im Bezug auf die erreichte Wirkung. Im Gegensatz dazu thematisiert Effektivität die erreichte Wirkung im Vergleich zur geplanten Wirkung (Definitionen gemäss ISO 9000:2005). Wirksamkeit wird in der Norm des Schweizerischen Verbandes der Organisatoren von Arbeitsmarktmassnahmen identisch definiert (Arbeitsintegration Schweiz 2010, S. 8).

führen, sondern die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes gemäss dem Finanzkontrollgesetz²⁴ evaluieren. Durch eine rein zufällige Auswahl der zu befragenden Personen pro Kanton und mit dem statistischen «Gesetz der grossen Zahl»²⁵ soll eine objektivierbare Einschätzung pro Kanton erreicht werden. Die zufällige Auswahl der Personen wirkt Selektionseffekten innerhalb eines Kantons entgegen. In Kapitel 4 zeigt sich jedoch, dass die Kantone die Massnahmen für unterschiedlich schwierig vermittelbare Personen einsetzen. Für eine vergleichende Perspektive lassen sich die Einschätzungen zwischen den Kantonen bedingt, jedoch mit genügender Zuverlässigkeit vergleichen, obwohl Selektionseffekte zwischen den Kantonen nicht ausreichend kontrolliert werden können. Das zugrunde liegende Argument lautet wie folgt: Die individuell definierten Ziele werden auf das Profil der stellensuchenden Person zugeschnitten. Der Personalberater wählt eine Massnahme aus, um die nötige Veränderung auf individueller Ebene gemäss den Zielen zu erreichen. Insofern sind individuelle Faktoren, wie beispielsweise das Ausgangsniveau der Kompetenzen, für die Messung der Zielerreichung vernachlässigbar, da die Ziele bereits auf das Ausgangsniveau abgestimmt sind. Als selbstverantwortliches Individuum sollte zudem jeder Teilnehmer die Veränderung erkennen und anhand einer einheitlichen Skala bewerten können. Abweichungen hiervon können mit der zufälligen Stichprobenauswahl minimiert werden.

Exkurs: Wirkungsmessung gemäss geltender Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen

Die einzelnen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik – zu denen auch die Vermittlung der Programme zur vorübergehenden Beschäftigung und die Berufspraktika gehören – werden in regelmässigen Abständen auf ihre Wirkung hinsichtlich der raschen und dauerhaften Wiedereingliederung geprüft. Die allgemeine Zielvorgabe ist im AVIG²⁶ vorgegeben. Die gesamthafte Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird anhand der vier Wirkungsindikatoren der Vereinbarung des Bundes (bzw. des SECO) mit den Kantonen gemessen, aus denen ein Wirkungsindex ermittelt wird. Der raschen Wiedereingliederung wird mit 50 % das höchste Gewicht im Wirkungsindex beigemessen. Mit je 20 % wird die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit und der Aussteuerung gewichtet. Der dauerhaften Wiedereingliederung kommt mit 10 % nur ein bescheidenes Gewicht zu.²⁷ Der jährlich ermittelte Durchschnittswert dient als Benchmark für die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung der stellensuchenden Personen. Um einen fairen Leistungsvergleich zwischen den RAV zu ermöglichen, wird ein ökonometrisches Modell verwendet, das nicht steuerbare Umwelteinflüsse wegfiltert. Das Auszahlungssystem der Arbeitslosenkassen (ASAL) stellt die nötigen Daten für die Wirkungsindikatoren zur Verfügung. Weitere statistische Daten werden für die Umwelteinflüsse verwendet.

Die EFK hat zwei von elf Massnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf ihre Wirksamkeit hin untersucht.²⁸ Insofern geben die vorliegenden Ergebnisse keine generalisierbaren Rückschlüsse

²⁴ SR 614.0, FKG, Art. 5 Abs. 2c.

²⁵ Das Gesetz der grossen Zahl besagt, dass mit zunehmender Stichprobengrösse die Wahrscheinlichkeit steigt, dass der Mittelwert der Stichprobe dem Wert der Grundgesamtheit, in diesem Fall aller Personen im betreffenden Kanton, entspricht.

²⁶ AVIG, Art. 1a Abs. 2.

²⁷ Ragni 2007, S. 9.

²⁸ Für eine Übersicht aller Massnahmen siehe SECO 2011.



auf die allgemeine Wirksamkeit der Arbeitsvermittlung in den einzelnen Kantonen. Die EFK hat sich für eine Darstellungsform der Resultate entschieden, welche die drei Kantone mit den besten Resultaten namentlich nennt. Anhang 5 stellt eine Nachschlagetabelle dar, anhand derer die Ergebnisse der anderen Kantone ersichtlich sind.

Die Kapitelstruktur der Wirkungsanalyse ist für beide Massnahmen gleich: Die Analyse folgt der Logik «vom Allgemeinen ins Detail». Zuerst wird die allgemeine Zielerreichung, nämlich die die Eingliederung im Arbeitsmarkt diskutiert. Die Wirkung der Beschäftigungsmassnahmen wird jedoch nicht allein am Wiedereingliederungserfolg gemessen. Der Bewerbungserfolg ist von vielen externen Faktoren wie beispielsweise der aktuellen (lokalen) Arbeitsmarktsituation abhängig, welche nicht direkt beeinflussbar sind. Unmittelbarer können die Programme und die Berufspraktika die Vermittlungsfähigkeit der Person auf dem Arbeitsmarkt verbessern, damit die Chancen auf eine Wiedereingliederung steigen. Die Veränderung der Vermittlungsfähigkeit ist somit das nächste Thema. Im Anschluss werden die einzelnen Wirkungsketten diskutiert, welche diese Veränderung erzielen sollen. Zum Schluss wird jeweils ein Fazit pro Instrument gezogen.

3.2 Die PvB sind auf unterschiedliche Weise wirksam

Bevor mit der Wirkungsanalyse begonnen wird, noch eine kurze Darstellung der Teilnehmenden, die 2013 ein PvB besucht haben:

Über alle untersuchten Fälle hinweg sind Frauen mit 56 % etwas häufiger unter den Programmteilnehmenden vertreten als Männer. Schweizer/innen und ausländische Staatsangehörige halten sich die Waage. Am häufigsten sind die Teilnehmenden zwischen 30 und 50 Jahre alt. Knapp 90 % verfügen über gute bis sehr gute mündliche Kenntnisse der Landessprache, welche im Herkunftskanton gesprochen wird. Der Anteil mit guten bis sehr guten schriftlichen Kenntnissen ist mit 75 % etwas geringer. Die letzte abgeschlossene Ausbildung ist in 46 % der Fälle die höhere Mittelschule (11-12 abgeschlossene Schuljahre). 23 % verfügen über einen obligatorischen Schulabschluss, 9 % haben einen Hochschulabschluss.

In der Regel wird die stellensuchende Person als mittel bis schwer vermittelbar eingestuft. Knapp die Hälfte war 2013 mehr als ein Jahr lang arbeitslos. Bei einem weiteren Drittel dauerte die Arbeitslosigkeit zwischen 6 und 12 Monaten. In der Vergangenheit war die Person durchschnittlich ein- bis zweimal arbeitslos.²⁹ Bei jenen, welche bereits mehr als dreimal arbeitslos waren, weisen 12 % ein saisonales Arbeitsmuster auf (mehr dazu in Kapitel 3.2.7).

3.2.1 Wiedereingliederung und die Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit

Die Programme der vorübergehenden Beschäftigung haben zum Ziel, die Wiedereingliederung der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt zu fördern, indem die Vermittlungsfähigkeit der Person auf dem Arbeitsmarkt verbessert wird. Alle Anbieter gaben an, eines dieser beiden Ziele prioritär mit ihren Programmen zu verfolgen.

²⁹ Während mindestens 14 Tagen bei RAV als arbeitslos registriert.

Im September 2014 wurden ca. 450 Personen telefonisch befragt, welche im vorhergehenden Jahr ein Programm in den untersuchten Kantonen gemäss Fallauswahl besucht haben (vgl. Kap 1.5).³⁰ Insgesamt fanden zwei Drittel nach Programmende einen Job. Kaum einen Unterschied zeigt sich beim Arbeitspensum, ausser, dass befristete Jobs tendenziell mit einem etwas geringeren Teilzeitpensum ausgeübt werden. Tabelle 3 fasst die Arbeitssituation zusammen. Weiter haben 60 % der Personen, die zurzeit in einem befristeten oder unbefristeten Anstellungsverhältnis arbeiten, den Arbeitgeber nicht gewechselt (35 % haben einmal gewechselt). Nach Abschluss eines Programms kann ein Drittel der Personen, nämlich jener Teil mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag, als langfristig eingegliedert bezeichnet werden. Bei weiteren 18 % wurde zumindest eine kurzfristige Eingliederung erreicht, wobei heute noch nicht abzusehen ist, ob dies langfristig gelungen ist. Die Sorge bald wieder arbeitslos zu sein, ist denn auch bei dieser Gruppe mit befristetem Arbeitsvertrag besonders hoch. 35 % der Stellensuchenden hat nach Programmende gar keinen Job gefunden. Davon wurde einem Sechstel von ihrem Personalberater empfohlen, sich bei der Invalidenversicherung anzumelden.

Tabelle 3: Arbeitssituation der befragten Personen (PvB)

Personen mit aktuell...	Anstellung nach Programmende	%	Aktuelles Arbeitspensum ³¹					
			<20%	20 %	40 %	60 %	80 %	100 %
unbefristetem Arbeitsvertrag	ja	34 % (152)	2 %	6 %	15 %	12 %	13 %	52 %
befristetem Arbeitsvertrag	ja	18 % (82)	5 %	13 %	13 %	13 %	4 %	53 %
keinem Arbeitsvertrag	ja	12 % (55)	--					
	nein	35 % (157)	--					

Quelle: EFK, Umfrage PvB

Wie bereits einleitend erwähnt, können die Programme unmittelbarer die Vermittlungsfähigkeit der Person auf dem Arbeitsmarkt verbessern, damit die Chancen auf eine Wiedereingliederung steigen. Aus diesem Grund wurden alle 450 Personen gefragt, wie «hilfreich das Programm war, den aktuellen Job zu erhalten oder in Zukunft einen neuen Job zu finden». Diese Frage zur Nützlichkeit diente als Indikator³², um die Veränderung der Vermittlungsfähigkeit zu erheben. Die Resultate aus der Umfrage halten sich genau die Waage: Insgesamt bewertete die Hälfte der Personen ihr Programm als «nützlich» respektive «nicht nützlich» für ihre berufliche Wiedereingliederung. Der hohe Anteil jener, welche ihren Einsatz negativ bewerteten, ist erstaunlich und die separate Betrachtung der Fälle bietet einige interessante Beobachtungen.

Folgende Abbildung 5 zeigt die Nützlichkeitseinschätzung und aktuelle Jobsituation der Personen für die nationalen und separat pro Kanton für die kantonalen Programme.³³ Es wurden vier Fälle

³⁰ Die Personen in der Stichprobe wurden zufällig ausgewählt. Bei dieser Stichprobengrösse liegt der maximal mögliche Stichprobenfehler bei 3.8 %. Dies bedeutet, dass der wahre Wert, wenn alle Personen befragt würden, um maximal 3.8 % nach oben oder unten vom errechneten Stichprobenwerte abweichen kann.

³¹ Kategorien sind: bis 7h = < 20 %, 8-15h = 20 %, 16-23h = 40 %; 24-31h = 60 %; 32-39h = 80 %; 42h und mehr = 100 %.

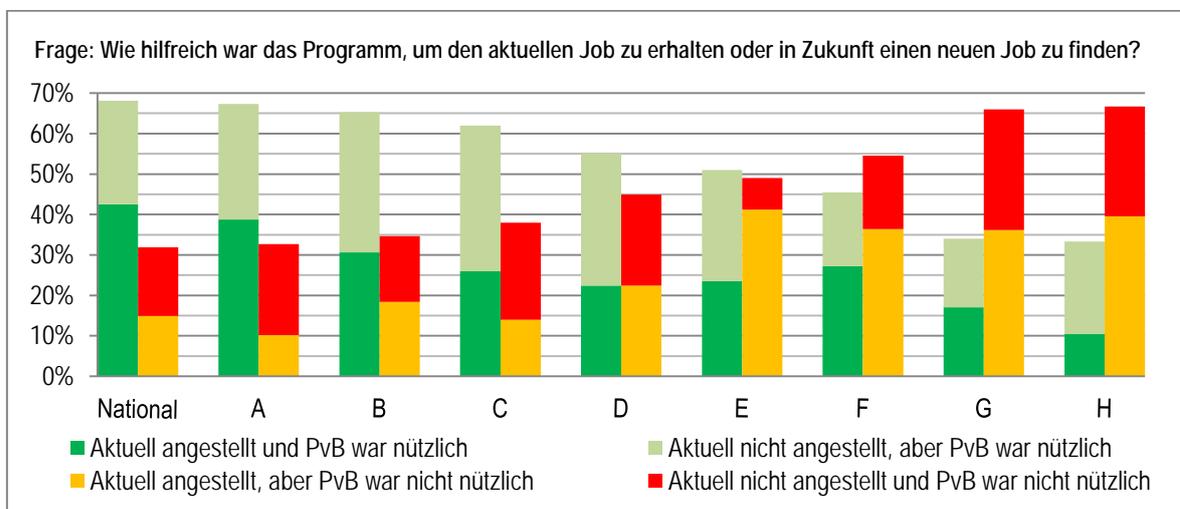
³² Die Antwortskala zur Frage war: (1) gar nicht hilfreich; (2) eher nicht hilfreich; (3) eher hilfreich; (4) sehr hilfreich. Die Antworten zu 1 und 2 wurden zur Kategorie «nicht nützlich» sowie 3 und 4 zu «nützlich» zusammengefasst.

³³ Die Auswertung beruht auf 50 telefonischen Interviews pro Fall. Aufgrund der Stichprobengrösse liegt der maximale Fehler bei den Fallsauwertungen bei 11.6 %.



für die Unterscheidung gebildet (siehe Legende der Abbildung). In der Umfrage wurden die nationalen Massnahmen am besten bewertet: Knapp 70 % gaben an, dass ihr Programm nützlich war und etwas mehr als 40 % haben zurzeit einen Job. 30 % hingegen haben ihr Programm als unnützlich für ihre berufliche Wiedereingliederung bewertet, wovon 15 % aktuell einen Job haben. Dass sich die nationalen Massnahmen häufig an ein spezialisiertes Publikum mit höherem Bildungsniveau (beispielsweise höhere Kaderangestellte) richten, erklärt partiell den hohen Anteil der Personen mit Job. Jedoch zeigt die häufige positive Bewertung der nationalen PvB auch, dass die kantonalen RAV für dieses spezialisierte Publikum überdurchschnittlich häufig die «richtige» Massnahme gefunden haben. Bei den kantonalen PvB ist das Bild vielfältig. Die kantonalen Programme in den Kantonen Bern (A), Genf (B) und Aargau (C) werden besser bewertet (nützlich > 60 %), gefolgt von den Kantonen D, E und F. Am schlechtesten schneiden die Kantone G und H ab (< 40 %).

Abbildung 5: Einschätzung, sortiert nach Jobstatus, kantonale / nationale Massnahmen



Quelle: EFK, Umfrage PvB

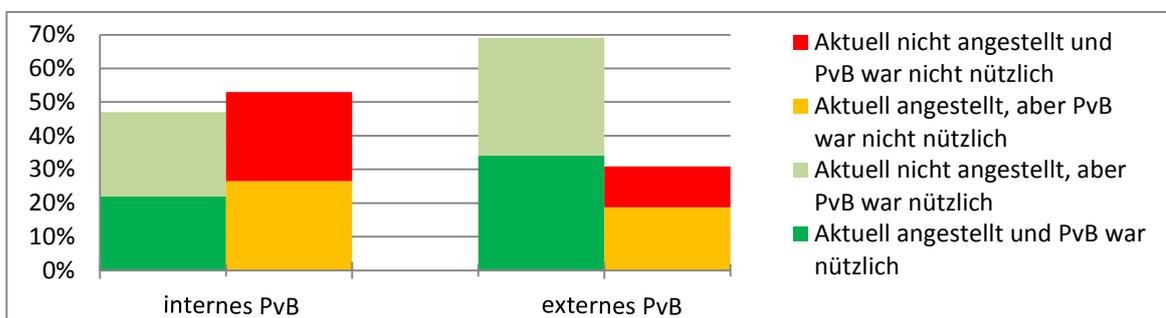
In erster Linie haben die meisten Programme das Ziel, die Vermittlungsfähigkeit der Versicherten zu verbessern. Aus Sicht der stellensuchenden Personen ist somit einiges Verbesserungspotenzial vorhanden, je weiter rechts der Kanton in der Abbildung liegt. Einschränkend gilt es anzufügen, dass einige Programme auch bezwecken, die Arbeitsfähigkeit bei gesundheitlichen Problemen oder die zeitliche Verfügbarkeit der stellensuchenden Person zu überprüfen. Letzteres kann beispielsweise bei vermuteter Schwarzarbeit ein Ziel des Personalberaters sein. Solche Programme haben in diesem Fall eher eine abklärende Funktion oder dienen als Druckmittel gegenüber der stellensuchenden Person (mehr dazu in Kapitel 3.2.7). Daher ist ein Teil der unzufriedenen Teilnehmenden auf solche Programme zurückzuführen, die weniger positiv erlebt werden. Knapp ein Viertel der Anbieter geben an, oft Teilnehmende zwecks Überprüfung der Arbeitsfähigkeit oder -verfügbarkeit zu empfangen. Die Programme werden in allen Kantonen zur Überprüfung genutzt, jedoch selten als Druckmittel eingesetzt. Der Kanton Bern verzichtet fast vollständig auf die Druckwirkung (vgl. Kapitel 3.2.7). Insofern erklären diese Elemente nicht für sich alleine die starken Unterschiede zwischen den Kantonen.

3.2.2 Erklärungsgründe für die vielfältige Einschätzung der Nützlichkeit

Gibt es weitere allgemeine Faktoren, die die Unterschiede zwischen den Kantonen zu erklären vermögen? Mit Kreuzkorrelationsanalysen wurden diverse mögliche Zusammenhänge untersucht: Es zeigte sich, dass die retrospektive Einschätzung der Nützlichkeit nicht durch die Tatsache beeinflusst wurde, ob die Person aktuell einen Job hat oder nicht. Ebenso gab es keinen robusten Zusammenhang mit dem Aktivierungszeitpunkt oder Personenmerkmale wie Geschlecht, Alter, Nationalität oder Sprache; mit der Art der Tätigkeit, welche im Programm ausgeübt wurde, oder mit der Branche, in der das Programm stattfand. Zudem war nicht relevant, ob die Person bereits einmal ein Programm absolviert hatte oder nicht.

Es gab jedoch einen klaren Zusammenhang (vgl. Abbildung 6) in Bezug auf eine interne oder externe Platzierung der Person.³⁴ Fand ein Einsatz bei einem Betrieb im ersten Arbeitsmarkt statt (externes PvB), so haben die befragten Personen ihr Programm sehr viel besser bewertet als bei einem innerhalb eines Ateliers (internes PvB). Auch hier gilt festzuhalten, dass in internen PvB häufiger eine Abklärung der Arbeitsfähigkeit oder der zeitlichen Verfügbarkeit ein Ziel darstellt als bei externen PvB³⁵, was ein Teil der Antwort erklären kann. Eine erste Feststellung, die sich somit aufdrängt, ist Folgende: Falls die Abklärung nicht im Vordergrund steht, sollten Stellensuchende mehr extern im ersten Arbeitsmarkt als in einem Atelier platziert werden, gerade auch, weil eine Anstellung im Einsatzbetrieb bei Programmende möglich ist (siehe Kapitel 3.4.1).

Abbildung 6: Einschätzung der PvB, sortiert nach interner / externer Platzierung



Quelle: EFK, Umfrage PvB und eigene Kodierung in AVAM

Weitere signifikante Zusammenhänge bestehen zwischen der Nützlichkeitseinschätzung und der Unterstützung durch den Personalberater und den vereinbarten Zielen. Je besser die Nützlichkeit bewertet wurde, desto besser fühlten sich die Personen auch von ihrem Personalberater unterstützt. Das Gleiche gilt, wenn der Personalberater detaillierte Ziele mit der stellensuchenden Person vereinbart hatte. Dieser Zusammenhang verschwindet jedoch, wenn nur allgemeine Ziele vereinbart wurden. Weiter gilt, je sinnvoller die Ziele von der stellensuchenden Person empfunden wurden, desto nützlicher wurde das Programm erlebt. Tabelle 4 zeigt die durchschnittlichen Rückmeldungen der stellensuchenden Personen zu den Zielen und zur Unterstützung durch die Personalberater pro Kanton.

³⁴ Die Unterscheidung «internes» versus «externes PvB» wird in Kapitel 2.1.1 erläutert.

³⁵ Bei 25 % der Anbieter ist eine Abklärung «oft», respektive bei 30 % «manchmal» ein Ziel. Bei den Einsatzbetrieben PvB lagen die entsprechenden Anteile bei 12 % («oft»), respektive 18 % («manchmal»).

Auf die Frage, wie detailliert die vereinbarten Ziele mit dem Personalberater waren, zeigte die Umfrage ein gemischtes Bild: In 20 % wurden detaillierte und bei einem Drittel allgemeine Ziele vereinbart. Ein weiteres Drittel gab jedoch zu Protokoll, keine Ziele festgelegt zu haben. Aufgeschlüsselt pro Kanton sind die Anteile noch höher (siehe Tabelle 4). Häufig war dies der Fall, wenn die Personen in einem Atelier platziert wurden. Die Rückmeldungen der Teilnehmer hingen nicht vom Befragungszeitpunkt, d. h. der Anzahl von Monaten zwischen der Umfrage und dem Ende der Massnahme, ab. Nicht in jedem Kanton ist der Personalberater bei der Zielerarbeitung der dominante Akteur, teilweise obliegt es dem Anbieter, die Ziele zu formulieren (mehr dazu in Kap. 4.4.4). Es ist allerdings möglich, dass diese Fälle durch die Formulierung in der Umfrage nicht vollständig erfasst wurden.³⁶ Grundsätzlich hält die EFK es für problematisch, wenn die Ziele hauptsächlich zwischen dem Anbieter und dem Teilnehmer erarbeitet werden. In diesem Fall ist die Unabhängigkeit nicht gewährleistet, weil die Gefahr besteht, die Ziele an die Programmpalette des Anbieters anzupassen. Stattdessen sollten aufgrund vorgängig erarbeiteter Ziele die geeignete Massnahme und der geeignete Anbieter ausgewählt werden. Zweitens ist der Anteil der Programmteilnehmer, der zu Protokoll gab, keine Ziele vereinbart zu haben, zu hoch.

Tabelle 4: Einschätzung der vereinbarten Ziele und Unterstützung durch die Personalberatenden

Frage an PvB-Teilnehmende	Kanton*							
	A	B	C	D	E	F	G	H
Haben Sie mit Ihrem Personalberater des RAV vor dem Beginn der Massnahme Ziele vereinbart, was mit der Massnahme erreicht werden soll? (F31)								
• Detaillierte Ziele wurden vereinbart	34%	23%	25%	12%	28%	20%	8%	13%
• Allgemeine Ziele wurden vereinbart	36%	30%	31%	43%	40%	31%	37%	33%
• Keine Ziele wurden vereinbart	27%	45%	38%	33%	21%	41%	49%	46%
	(n=56)	(n=60)	(n=52)	(n=51)	(n=53)	(n=51)	(n=49)	(n=52)
<i>Prozentuale Anzahl Antworten auf der Skala; restliche % haben angegeben «Ich weiss es nicht».</i>								
Wie sinnvoll waren diese** vereinbarten Ziele für Ihre weitere berufliche Wiedereingliederung? (F32)	3.0 (N=37)	3.0 (N=31)	3.0 (N=27)	3.0 (N=25)	3.0 (N=33)	3.1 (N=26)	2.8 (N=21)	2.5 (N=24)
<i>Durchschnittliche Bewertung auf der Skala: 1 (gar nicht sinnvoll), 2 (eher nicht ...), 3 (eher ...), 4 (sehr ...), ** N = unterschiedlich; gefragt wurden nur Personen, welche angaben, detaillierte/allgemeine Ziele vereinbart zu haben</i>								
Wie gut fühlen/fühlten Sie sich von Ihrem Personalberater während der Arbeitslosigkeit unterstützt? (F42)	3.0 (N=56)	3.1 (n=60)	3.0 (n=51)	2.7 (n=50)	3.2 (n=51)	2.9 (n=49)	2.3 (n=48)	2.7 (n=49)
<i>Durchschnittliche Bewertung auf der Skala: 1 (gar nicht gut), 2 (eher nicht ...), 3 (eher ...), 4 (sehr ...)</i>								

*Die Rückmeldungen zu den nationalen Massnahmen wurden gemäss Wohnort der Person integriert.

Quelle: EFK, Umfrage PvB

³⁶ Die Frage lautete: «Haben Sie mit Ihrem Personalberater des RAV vor Beginn der Massnahme Ziele vereinbart, was mit der Massnahme erreicht werden soll?». Aufgrund der konkreten Frage nach dem Personalberater besteht die Möglichkeit, dass die Umfrageteilnehmer angaben, keine Ziele vereinbart zu haben, weil die Zielerarbeitung mit dem jeweiligen Anbieter erfolgte.

Von Anbieterseite gaben 80 % der Ateliers, der Vermittler und «gemischten» Anbieter an, dass die Ziele «immer» oder «oft» sinnvoll gewählt wurden, um die Arbeitsmarktchancen der stellensuchenden Person zu verbessern. Für 20 % der befragten Anbieter wurden aber nur manchmal sinnvolle Ziele vereinbart. Letzteres gilt ebenso für die Einsatzbetriebe, bei denen zudem 17 % die Frage nicht beantworten konnten. Hier besteht folglich noch Verbesserungspotenzial bei der Kommunikation.

Aus diesen Ergebnissen lässt sich somit festhalten, dass es keine allgemeingültige Regel für die richtige Massnahmenwahl gibt. Die Wirkung des Programms ist hochgradig vom Einzelfall abhängig und die Kunst besteht darin, die richtige Massnahme für die richtige Person am richtigen Ort zu finden. Die kantonalen Auswertungen zur Einschätzung zeigen jedoch, dass aus Sicht der Stellensuchenden in einigen Kantonen erhebliches Verbesserungspotenzial beim Matching – der Auswahl der geeigneten Massnahme – gibt. Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass ein Programm mit einem Einsatz im ersten Arbeitsmarkt sehr viel nützlicher eingeschätzt wird. Auch bei der Zielerarbeitung besteht Verbesserungspotenzial: Wichtig ist, dass die Ziele von der stellensuchenden Person als sinnvoll empfunden werden. Der Fokus soll insbesondere auf den Detaillierungsgrad, die Sinnhaftigkeit und die Kommunikation gesetzt werden, wie die Rückmeldungen der Teilnehmer und Anbieter zeigen. Ein zu grosser Anteil der Teilnehmer sagte aus, dass keine Ziele vereinbart wurden. Zudem sollten alle beteiligten Akteure diese Ziele kennen.

3.2.3 Auswahl der geeigneten Person gemäss Anbietereinschätzung

Um das Matching aus Anbietersicht zu beleuchten, wurden den betroffenen Unternehmen mehrere konkrete Fragen zur Übereinstimmung des Personenprofils, zur Motivation des Teilnehmers und zur Häufigkeit einer beendeten Zusammenarbeit mit der stellensuchenden Person gestellt sowie ein «Soll-Ist»-Vergleich zu ausgewählten Personenmerkmalen gezogen.³⁷ Die Resultate werden in dieser Reihenfolge besprochen. Etwas mehr als 60 % der Anbieter³⁸ in den acht Kantonen und der nationalen Massnahmen haben geantwortet.

Vier von fünf Anbietern sagten aus, dass das Profil der stellensuchenden Person «immer» oder «oft» mit dem Anforderungsprofil der Massnahme übereinstimmte. 20 % der Anbieter gaben jedoch an, dass das Profil nur manchmal übereinstimmt. Als Hauptgrund wurde genannt, dass die stellensuchende Person ungenügend über den Einsatz informiert war. Am zweithäufigsten wurde die fehlenden fachlichen Qualifikationen kritisiert. Allerdings wurde auch ein Mangel an geeigneten Massnahmen für bestimmte Personenprofile eingeräumt. Dieser letzte Grund wurde am dritthäufigsten genannt und wird immer anzutreffen sein, da das kollektiv beschaffte Angebot nur periodisch an den effektiven Bedarf angepasst werden kann (vgl. Kapitel 4.3).

³⁷ Erfragt wurde, wie wirkungsvoll das Programm bei Personen mit folgenden Merkmalen sei (SOLL-Zustand): schweizerische oder ausländische Staatsangehörigkeit; Bildungsniveau; Sprachniveau; Grad der bisherigen Berufserfahrung und Alter. Die Merkmalsausprägung wurde dreiteilig vorgegeben (tief / mittel / hoch). In einer Folgefrage (IST-Zustand) wurde dann ermittelt, wie gross der Anteil der Personen war, welcher das Merkmal aufwies und bei der Organisation 2013 ein Programm absolvierte.

³⁸ Als Anbieter werden Ateliers, Vermittler und «gemischte» Anbieter bezeichnet (mehr zur Typologie in Kap. 2.1.2). Es haben 36 Anbieter und 215 PvB-Einsatzbetriebe geantwortet.



Ähnlich haben die Einsatzbetriebe geantwortet, welche eine stellensuchende Person bei sich im Rahmen eines externen PvB beschäftigt haben. Für drei Viertel stimmte das Profil immer oder oft überein. Die restlichen Einsatzbetriebe kritisierten, dass Persönlichkeitsprobleme die stellensuchende Person beeinträchtigt haben, die Motivation oder die geeigneten fachlichen bzw. sprachlichen Qualifikationen fehlten. Diese wurden ungefähr gleich häufig genannt wie der Grund, dass «Massnahmen für bestimmte Personenprofile» fehlen.

Bei der Rückmeldung zur Motivation der stellensuchenden Personen gab die überwiegende Mehrheit der Anbieter (75 %) und Einsatzbetriebe (86 %) an, die zugewiesenen Personen seien oft oder immer motiviert. Gefragt, wie häufig ein Anbieter bereits die Zusammenarbeit mit einer stellensuchenden Person beendet hatte, gaben 60 % an, dass dies selten bis nie der Fall sei, bei weiteren 30 % manchmal. Aufgeschlüsselt nach Kanton zeigen die Daten Folgendes: Bei Kantonen, die ein schlechteres Teilnehmerfeedback zur Nützlichkeit erhalten haben, zählten mehr Anbieter, welche angaben, die Teilnehmer seien manchmal motiviert.

Als Letztes wurden die Anbieter für einen «Soll-Ist»-Vergleich gebeten einzuschätzen, wie wirkungsvoll ihre Programme für bestimmte Zielgruppen sind. Anschliessend wurde gefragt, wie viele der zugewiesenen Teilnehmer 2013 zu dieser Zielgruppe gehörten. In den Rückmeldungen gab es wenig handfeste Unterschiede zu den abgefragten Merkmalen. Vielmehr widerspiegeln die Antworten, wie viele verschiedene Programme für unterschiedliche Personengruppen existieren. Der Abgleich der individuellen Antworten mit den Angaben zu den vermittelten Personen im Jahr 2013 zeigten keine Fälle, wo ein gravierendes «Mismatching» stattfinden würde.

Insofern lässt sich die Sicht der Anbieter so zusammenfassen, dass der Matchingprozess in der Regel gut funktioniert. Die Rückmeldungen zeigen aber auch, dass Verbesserungspotenzial beim Informieren der stellensuchenden Person zum Programmeinsatz oder bei den geeigneten fachlichen und sprachlichen Grundvoraussetzungen besteht. Von einigen interviewten Personalberatern wurde zudem ein Fragezeichen hinter den Nutzen eines Programmeinsatzes bei unmotivierten und arbeitsunwilligen Stellensuchenden gesetzt. Dies gilt unter dem Vorbehalt, dass das Programm nicht explizit die Motivation oder den Arbeitswillen abklären soll (mehr dazu in Kapitel 3.2.7).

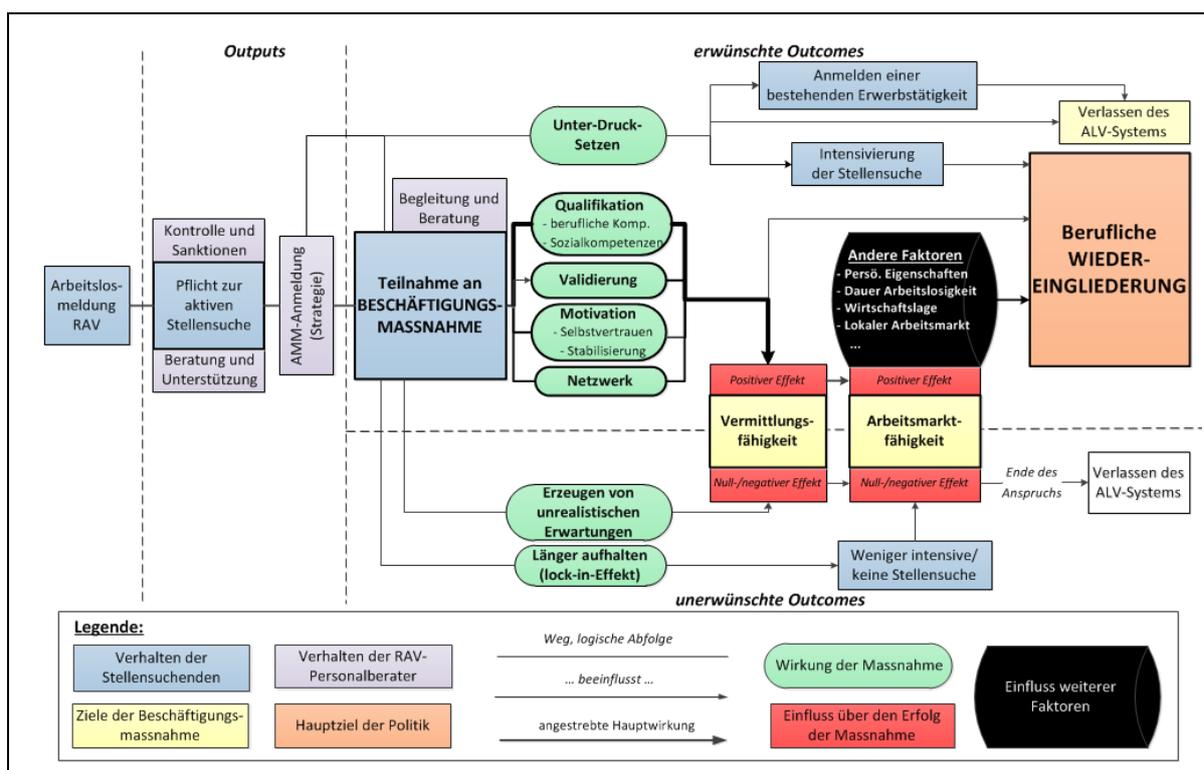
3.2.4 Die verschiedenen Wirkungsweisen der PvB

In den vorhergehenden Kapiteln wurden die Resultate besprochen, wie gut die PvB zur Verbesserung der Vermittlungs- und Arbeitsfähigkeit, respektive zur Eingliederung im Arbeitsmarkt beitragen. Im Folgenden soll nun beleuchtet werden, mit welchen Wirkungskomponenten dieses Ziel erreicht wird. Auf Basis von Bonoli (2008) wurden verschiedene Elemente identifiziert. Das unten dargestellte Modell (Abbildung 7), gezeichnet aus der Perspektive der Teilnehmenden, stellt in den grünen Kästchen die vielfältigen Wirkungen der PvB dar. Dieses Modell wurde mit allen interviewten Leitern der kantonalen Beschaffungsstellen (LAM) und Personalberatern besprochen. Ebenso wurden die Anbieter und Einsatzbetriebe per Umfrage um Ergänzungen gebeten.

Das abgebildete Modell basiert auf den in Evaluationen häufig verwendeten «logischen Modellen», welche einen strukturierten Blick auf die Wirkungsweisen der öffentlichen Politik erlauben. Unter «Outputs» werden jene Elemente erfasst, welche die Arbeitslosenversicherung den Stellensuchenden bereitstellt und auferlegt. Meldet sich jemand arbeitslos, setzt dies den üblichen Prozess der ALV in Gang. So sind die Stellensuchenden fortan gehalten, aktiv nach einer neuen Stelle zu

suchen. Dabei werden sie von ihren RAV-Personalberatenden unterstützt. Diese müssen für alle Stellensuchenden eine persönliche Strategie zur Wiedereingliederung festlegen. Gleichzeitig übt das RAV eine Kontrollfunktion aus, indem es überprüft, ob die Mindestanzahl geforderter Bewerbungen eingehalten wird. Wenn nicht, hat dies finanzielle Sanktionen zur Folge. Je nach Strategie können Personalberatende eine versicherte Person – in der Regel nach ein paar Monaten Arbeitslosigkeit – einem bestimmten Programm zuweisen, falls sie der Meinung sind, es verbessere deren Vermittlungsfähigkeit.

Abbildung 7: Wirkungsmodell der Programme der vorübergehenden Beschäftigung



Eigene Darstellung der EFK

Hauptsächlich werden mit den Programmen der vorübergehenden Beschäftigung eine oder mehrere der vier Wirkungen angestrebt: *Qualifikation*, *Validierung*, *Motivierung* und *Netzwerk*. In den folgenden beiden Kapiteln werden diese Funktionen der Reihe nach besprochen. Wie bereits weiter oben erwähnt, können Programme eine abklärende Funktion haben oder als Druckmittel gegenüber der stellensuchenden Person dienen. Diese werden separat in Kapitel 3.2.7 thematisiert. Zum Schluss werden die beiden unerwünschten Effekte «Erzeugen unrealistischer Erwartungen» und «Verlängerung der Arbeitslosigkeit» (Lock-In) in Kapitel 3.2.8 erörtert.

3.2.5 PvB sollen die Kompetenzen verbessern

Mit der **Qualifizierungsfunktion** der PvB sollen die beruflichen, sozialen und kommunikativen Kompetenzen von arbeitslosen Personen erhalten und verbessert werden. Mit dem praktischen Arbeitseinsatz können berufliche Erfahrungen gesammelt, die Sprachkompetenz «on the job» verbessert oder Kommunikation untereinander geschult werden. Ein wichtiges Element stellt die Verbesserung der sozialen Kompetenzen dar. Hierbei sind Themen wie Teamfähigkeit, Pünktlichkeit oder Zuverlässigkeit angesprochen. Oder die Wahrnehmung im sozialen Umfeld (Selbst- vs.



Fremdbild) wird thematisiert, die durch eine Eingliederung in eine Arbeits- und Teamorganisation erfolgt. Bei Bedarf vermitteln spezialisierte Betreuer im persönlichen Coaching die fehlenden Berufs- und Bewerbungskompetenzen, beispielsweise durch Training anhand eines konkreten anstehenden Bewerbungsgesprächs. Bei Migranten/innen können zusätzliche kulturelle Lerninhalte wie beispielsweise eine Integration in das schweizerische Bildungssystem, in die Kultur und Arbeitswelt hinzukommen. Diese Betreuung erfolgt je nach Leistungserbringer in Zusammenarbeit mit dem RAV, dem Anbieter und Einsatzbetrieb.

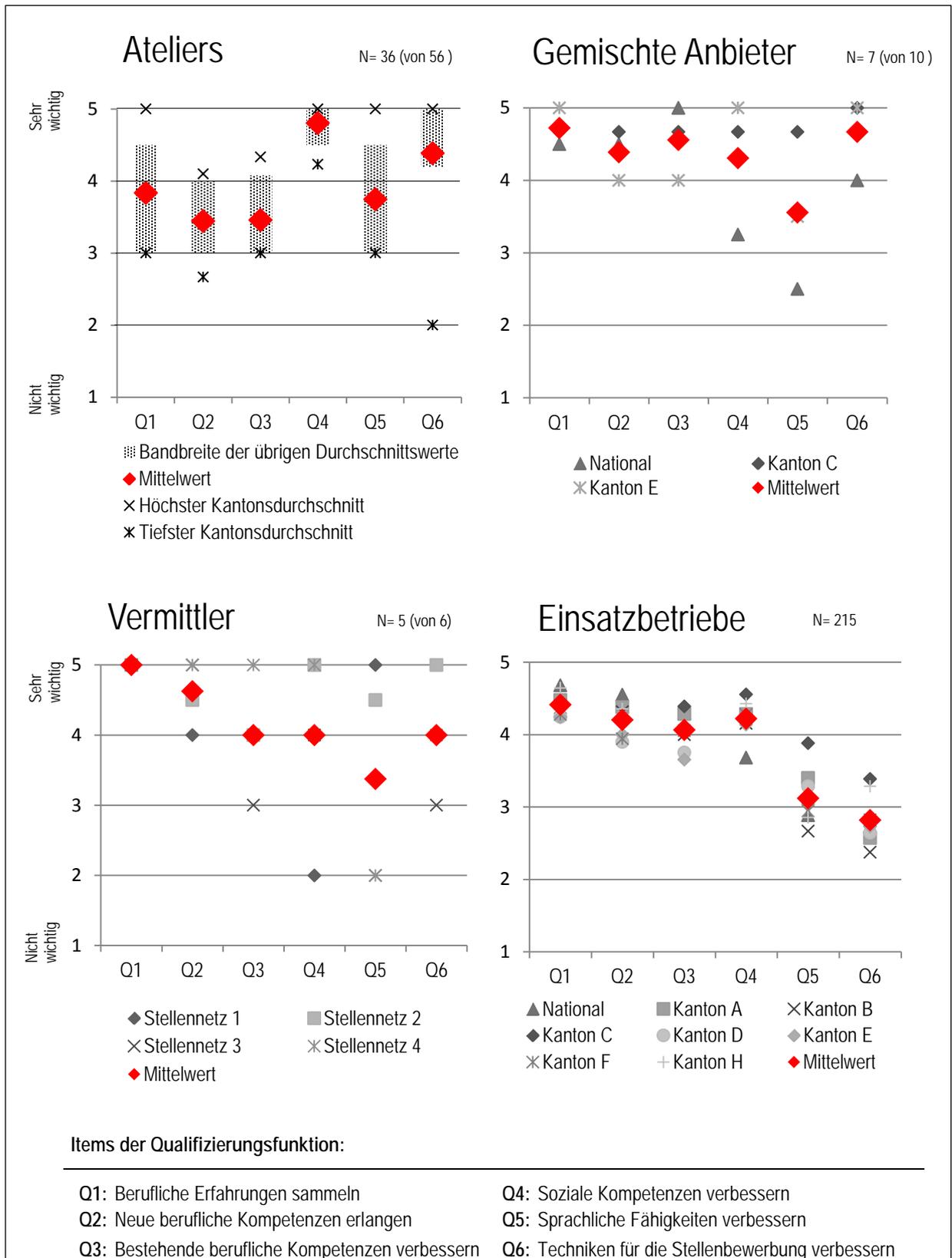
Resultate der Anbieterbefragung

Für die Anbieterbefragung wurde die Qualifizierungsfunktion in sechs verschiedene Items aufgeteilt (siehe Abbildung 8). Für jede wurden die Anbieter gebeten einzuschätzen, wie wichtig das Element im eigenen Programm ist. Interessant ist zunächst, inwiefern sich die Rückmeldungen pro Anbietertyp unterscheiden (vgl. Kap. 2.1.2). Unten dargestellt ist die durchschnittliche Rückmeldung pro Fall (kantonale/nationale Programmanbieter). Für die Ateliers wurde eine leicht andere Darstellung gewählt, um keine Rückschlüsse auf das einzige Atelier im Kanton zu ermöglichen (in drei Kantonen ist dies der Fall). Das Gleiche gilt für die fünf Vermittler, wo die Legendenbeschriftung anonymisiert wurde. Eine der vier Linien im Diagramm stellt dabei die durchschnittliche Antwort von zwei Stellennetzen dar, welche im gleichen Kanton tätig sind.

In Bezug auf die Mittelwerte der Rückmeldung in Abbildung 8 zeigt sich, dass in allen Kantonen bei den internen PvB (Ateliers) die Verbesserung der sozialen Kompetenzen, wie beispielsweise Zuverlässigkeit oder Pünktlichkeit, einen höheren Stellenwert einnimmt als die beruflichen Kompetenzen. Im Gegensatz dazu bestand die deutlichste Einigkeit bei den Vermittlern, dass berufliche Erfahrungen sammeln sowie die Berufskompetenzen verbessern von zentraler Bedeutung für externe PvB im ersten Arbeitsmarkt sind. Auch die sozialen Kompetenzen werden hoch gewichtet, ausser bei Stellennetz A, das sich an ein spezialisiertes Publikum richtet. Die Einsatzbetriebe haben – mit Ausnahme der Bewerbungskompetenz – ähnlich wie die Vermittler geantwortet. Die Ausnahme kommt daher, dass Bewerbungskompetenzen häufig im Rahmen eines einsatzbegleitenden Coachings der Vermittler oder sogar des RAV geschult werden. Die grösste Streuung bei allen Anbietertypen und somit am unterschiedlichsten bewertet wurde die sprachliche Kompetenz. Hier kommen vor allem die kantonalen Strategien zum Tragen, wie sich später noch zeigen wird.

Insofern kann gefolgert werden, dass die Qualifizierungsziele von internen und externen PvB nicht allzu unterschiedlich sind. Bei den externen PvB sind – in einer Marketingterminologie ausgedrückt – die berufliche Erfahrung und Kompetenzen die «einzigartige Eigenschaft des Produktes», während bei internen PvB hauptsächlich die sozialen Kompetenzen stärker im Fokus stehen. Dieses Bild wird unterstützt von den Rückmeldungen der gemischten Anbieter, welche sowohl interne als auch externe Programmplätze haben.

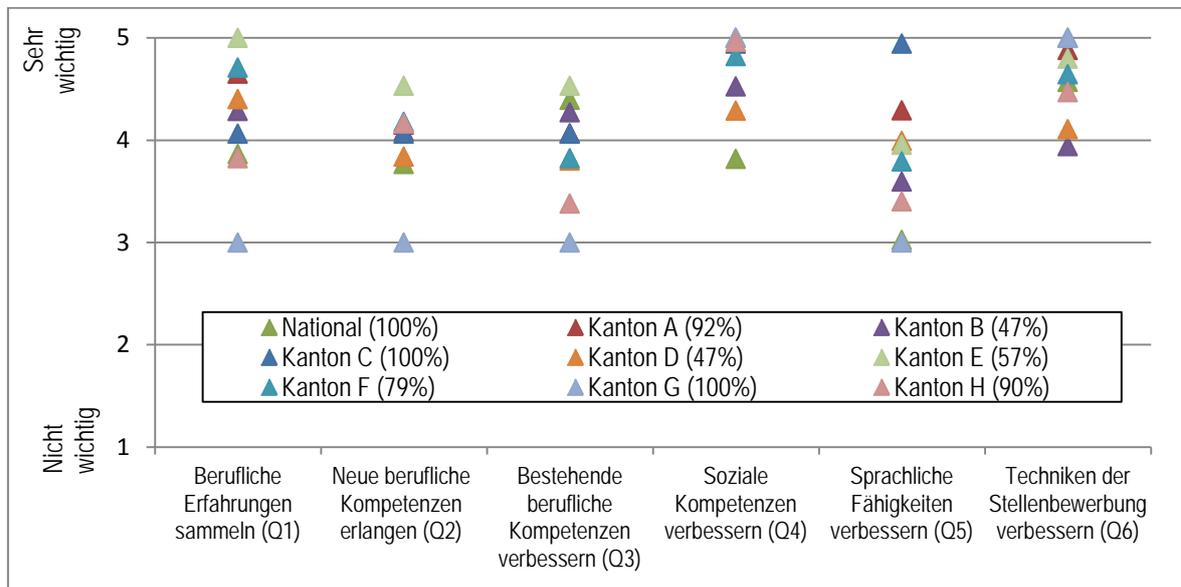
Abbildung 8: Wichtigkeit der Qualifizierungsfunktion in PvB, dargestellt nach Anbietertyp pro Kanton (Durchschnittswert)



Quelle: Anbieterbefragung EFK

Wie stark setzen die kantonalen und nationalen Programme auf die verschiedenen Elemente der Qualifizierungsfunktion von PvB? Die primären Leistungserbringer³⁹ der Kantone sind in den allermeisten Fällen die Ateliers, Vermittler und gemischten Anbieter. Abbildung 9 fasst die teilnehmergewichtete⁴⁰ Rückmeldung der erwähnten primären Leistungserbringer pro Fall zusammen. Ausnahmen bilden hierbei die Kantone Genf, Sankt Gallen und das Tessin, welche direkt Programmplätze in Einsatzbetrieben akquirieren und nicht mit Vermittlern arbeiten.⁴¹ Für die kantonalen Programme in diesen Kantonen wurde ebenfalls die Rückmeldung der Einsatzbetriebe einbezogen. In Klammern hinter dem Legendeneintrag ist in Prozent angegeben, wie viele Teilnehmer des untersuchten Falls mit den Rückmeldungen der Anbieter abgedeckt werden.

Abbildung 9: Wichtigkeit der Qualifizierungsfunktion in kantonalen und nationalen PvB⁴²



Quelle: Anbieterbefragung EFK

Die Abbildung oben zeigt zunächst, dass kein Item der Qualifizierungsfunktion unwichtig ist. Zweitens existiert auch hier wieder die grösste Übereinstimmung bei den sozialen Kompetenzen und den Bewerbungstechniken, welche in allen Kantonen sehr wichtige Programmziele darstellen. Bei der Sprachkompetenz besteht die grösste Divergenz, während bei den beruflichen Erfahrungen und Berufskompetenzen die Rückmeldungen näher beieinanderliegen. Hier kommt die individuelle Strategie der Kantone zum Tragen, welche Ziele mit den Programmen verfolgt werden sollen.

³⁹ Als primäre Leistungserbringer wurden diejenigen Betriebe bezeichnet, die in direkter Beziehung mit der angebotsbeschaffenden Stelle im Kanton, i. d. R. das LAM, stehen.

⁴⁰ Für die Durchschnittsbildung wurde die Rückmeldung eines Anbieters/Einsatzbetriebes mit der Anzahl stellensuchender Personen, welche der Anbieter gemäss AVAM empfängt, gewichtet. Das bedeutet beispielsweise, dass die Antwort eines sehr grossen Anbieters stärker berücksichtigt wurde als die eines kleinen.

⁴¹ Siehe Tabelle 2 in Kapitel 2.1.2, S. 37.

⁴² Die Prozentangabe in Klammern gibt an, wie viele PvB-Teilnehmende durch die Rückmeldung der Anbieter in dem betreffenden Kanton abgedeckt werden. Die Grafik basiert auf den Rückmeldungen der Ateliers, intermediäre und gemischte Organisatoren (teilnehmergewichtet). In den Kantonen Genf, Sankt Gallen und Tessin wurde die Rückmeldung der Einsatzbetriebe ebenfalls berücksichtigt.

Resultate aus der Teilnehmerbefragung

Die Personen, die 2013 ein Programm gemacht haben, wurden um eine Einschätzung zu einigen der oben aufgezählten Elementen gebeten.⁴³ Wie bereits oben dargestellt, setzt nicht jeder Kanton die PvB für die gleichen Zwecke ein, insofern sind die Zahlen nur mit Einschränkungen untereinander vergleichbar. Es ergibt sich jedoch ein konsistentes Bild über alle Wirkungsdimensionen hinweg, das mit der allgemeinen Einschätzung der Nützlichkeit pro Kanton übereinstimmt. Dies wird später besprochen (siehe Kapitel 3.2.9). Für die Identifikation von «best practices» wurde mit Rangsummen gearbeitet.⁴⁴ Diese sollen indikativ verstanden werden und geben kein «hartes» Urteilskriterium zur Güte der Programme wieder. Vielmehr sollen die dargestellten Mittelwerte den kantonalen Vollzugsakteuren ein nützlicher Indikator sein, um individuell das nötige Verbesserungspotenzial in den eigenen kantonalen Programmen zu bestimmen. Bei den Rangsummen gilt: Je tiefer, desto besser. Tabelle 5 zeigt die errechneten Mittelwerte aus der Teilnehmerbefragung.

Tabelle 5: Mittelwerte pro Frage, Qualifizierungsfunktion der PvB

Frage an PvB-Teilnehmende	Nationale Programme	Kantonale Programme im Kanton:							
		A	B	C	D	E	F	G	H
<i>Rangsumme:</i>	(21)	(9)	(11)	(19)	(27)	(17)	(29)	(43)	(34)
Wie gut hat Ihnen das Programm geholfen, Ihre beruflichen Kompetenzen zu verbessern? (F34)	2.8	3.0	2.8	2.6	2.5	2.8	2.7	2.1	2.1
Wie relevant waren die Aufgaben, welche Ihnen im Programm übertragen wurden, für Ihre berufliche Entwicklung? (F37)	2.7	2.8	3.0	2.6	2.4	2.5	2.4	2.1	2.2
Wie stark wurden Sie von den Aufgaben im Programm gefordert? (F36)	2.7	2.8	3.1	2.8	2.7	2.8	2.4	2.3	2.7
Wie gut hat Ihnen das Programm geholfen, Ihre Fähigkeiten zur Zusammenarbeit im Team verbessern zu können? (F39)	2.3	3.1	2.7	2.9	2.9	2.6	2.8	2.3	2.7
Wie gut hat Ihnen das Programm geholfen, Ihre Kenntnisse der <i>Landessprache Ihrer Region*</i> zu verbessern? (F35b)	2.9 (N=10)	2.9 (N=7)	3.0 (N=8)	2.6 (N=21)	2.4 (N=17)	3.1 (N=15)	2.5 (N=13)	2.2 (N=14)	2.3 (N=13)
* Vorgängig wurde abgefragt, ob das Programm zum Ziel hatte, die Landessprache der Region, in welcher die stellensuchende Person wohnt, zu lernen. Nur falls dies bejaht wurde, wurde gefragt, ob die sprachlichen Kenntnisse verbessert wurden.									
<i>Alle Fragen geben die durchschnittliche Bewertung auf der folgenden Skala wieder: 1 (gar nicht ...), 2 (eher nicht...), 3 (eher...), 4 (sehr...), N=50-52 pro Fall bei F34/F37/F36/F39, N=unterschiedlich bei Frage 35b</i>									

Quelle: Teilnehmerbefragung EFK

⁴³ Aufgrund der Notwendigkeit bei einer telefonischen Befragung den Fragebogen knappzuhalten, konnten nicht alle Items der Qualifizierungsfunktion abgefragt werden. Der Grund war, dass einige Fragen zu weiteren Themen als dringlicher erachtet wurden.

⁴⁴ Die Ergebnisse wurden in einem ersten Schritt in eine Rangreihenfolge gebracht (das beste Ergebnis erhielt den 1. Rang mit der Rangzahl 1, das Zweitbeste den 2. Rang mit Rangzahl 2 etc.). Anschliessend wurden die Rangzahlen aufsummiert. Jene Kantone mit der niedrigsten Summenzahl stellen quasi «best practices» dar.



Die kantonalen Programme, die in der Bewertung der Teilnehmenden hinsichtlich des qualifizierenden Nutzens einer PvB sehr gut abschneiden, finden sich in den Kantonen Bern und Genf (A und B, Tabelle 5). Im Mittelfeld liegen die kantonalen Programme im Aargau (C) und im Wallis (E) sowie die nationalen Programme. Letztere schneiden vor allem wegen des geringen Werts bei der Verbesserung der sozialen Kompetenzen schlechter ab. Dies ist jedoch kein vorherrschendes Ziel für diese Programme (vgl. Abbildung 9, S. 52).

Grundsätzlich bestand zwischen allen Items der vier verschiedenen Funktionen Qualifikation, Validierung, Motivierung und Netzwerk eine statistisch signifikante Beziehung mit der allgemeinen Nützlichkeitsbewertung der Massnahme. Die statistisch stärkste Beziehung wies die Frage nach der Verbesserung der Berufskompetenzen auf: Je positiver diese beantwortet wurde, desto nützlicher erlebte der Teilnehmer das Programm insgesamt. Und in diesem Zusammenhang gilt auch: Je relevanter die Aufgabe von der stellensuchenden Person empfunden wurde, desto eher gaben die Teilnehmer an, die berufliche Kompetenz verbessert zu haben. Es bestand jedoch nicht unbedingt ein Zusammenhang damit, dass eine Person durch die Aufgabe stark gefordert wurde. Insofern ist nicht weiter überraschend, dass ein externes PvB bei den Berufskompetenzen stärker punkten konnte als ein internes, richten doch die externen Programme ein stärkeres Augenmerk auf dieses Wirkungsziel (vgl. Abbildung 8, S. 51). Angesichts dessen wäre vor allem jenen Kantonen mit einer schlechten Bewertung in der Qualifizierungsfunktion zu empfehlen, den Fokus auf berufsrelevante Aufgaben in den Programmen zu setzen.

3.2.6 PvB sollen motivieren, eine Referenz bei der Jobsuche darstellen und ein soziales Netzwerk ermöglichen

Nicht vernachlässigt werden sollte der Einfluss der Massnahme auf die Motivation, denn sie erlaubt einer Person, Selbstvertrauen aufzubauen, sich nützlich, kompetent und im Arbeitsumfeld gebraucht zu fühlen. Gerade bei psychischen Problemen kann die tägliche Aktivität in einem wertschätzenden Umfeld stabilisierend wirken, indem Disziplin eingefordert und Wertschätzung vermittelt werden, um einen Arbeitsrhythmus wiederzufinden. Bei Suchtabhängigkeit kann im Arbeitsalltag ein sicherer Umgang mit Suchtmitteln respektive eine Abstinenz gefestigt und zielgerichtete Suchtstrategien bei erfolgsversprechenden Stellen entwickelt werden. Unter der *Motivationsfunktion* der Programme werden somit jene Faktoren zusammengefasst, die auf der psychologischen Ebene die Arbeitsmotivation positiv verändern sollen.

Ohne eine bereits vorhandene Teilnahmemotivation der Person haben einige interviewte Personalberater allerdings ein Fragezeichen hinter den Nutzen eines Programms gesetzt. Vorbehalten bleibt, falls nicht explizit die Motivation oder der Arbeitswille abgeklärt wird (mehr dazu später). Insofern wurde verneint, dass mit Zwang viel erreicht wird. Dies gilt besonders bei externen PvB, wo die stellensuchende Person bei einem Einsatzbetrieb arbeitet und der Arbeitgeber oder -kollege weniger Zeit für eine intensive Betreuung hat. Der vorhandene Arbeitswille stellt für einen solchen Einsatz eine Grundvoraussetzung dar.

Von den Gesprächspartnern und auch in der Rückmeldung der Anbieterbefragung wurde immer wieder die Validierungsfunktion der Programme betont. In diesem Fall geht es dem Personalberater darum, die beruflichen Kompetenzen im Arbeitseinsatz überprüfen zu lassen. Dadurch sollen die Stellensuchenden eine Referenz oder eine Bescheinigung für ihr Können vorlegen können. Dies kann beispielsweise sinnvoll sein, um eine längere Lücke im Lebenslauf zu vermeiden. Eine

andere Einsatzmöglichkeit wäre, wenn ein ausländisches Fähigkeitszeugnis erlangt wurde, welches in der Schweiz nicht anerkannt wird. Letztlich kann mittels einer persönlichen Standortbestimmung der aktuelle Karrierepfad überprüft und eine Neuorientierung durch einen konkreten Arbeitseinsatz getestet werden.

Als letzte erwünschte Wirkung bei den Teilnehmenden wurde die *Netzwerkfunktion* von PvB erwähnt. Der Kontakt mit der Arbeitswelt sollte ihnen schliesslich ermöglichen, ihr Netzwerk (neu) aufzubauen oder zu erweitern. Über solche Kontakte kann das Bewerbungsverfahren vereinfacht und die Anstellungschancen positiv beeinflusst werden. Diese Funktion wurde nicht häufig erwähnt, kommt jedoch zum Tragen, wie folgendes Beispiel zeigt: Eine Person eines Einsatzbetriebs gab im Rahmen der Anbieterbefragung von sich aus im Kommentarfeld an, dass sie sich bei Stellensuchenden mit sehr guter Arbeitshaltung im persönlichen Umfeld für eine Anstellung einsetze.

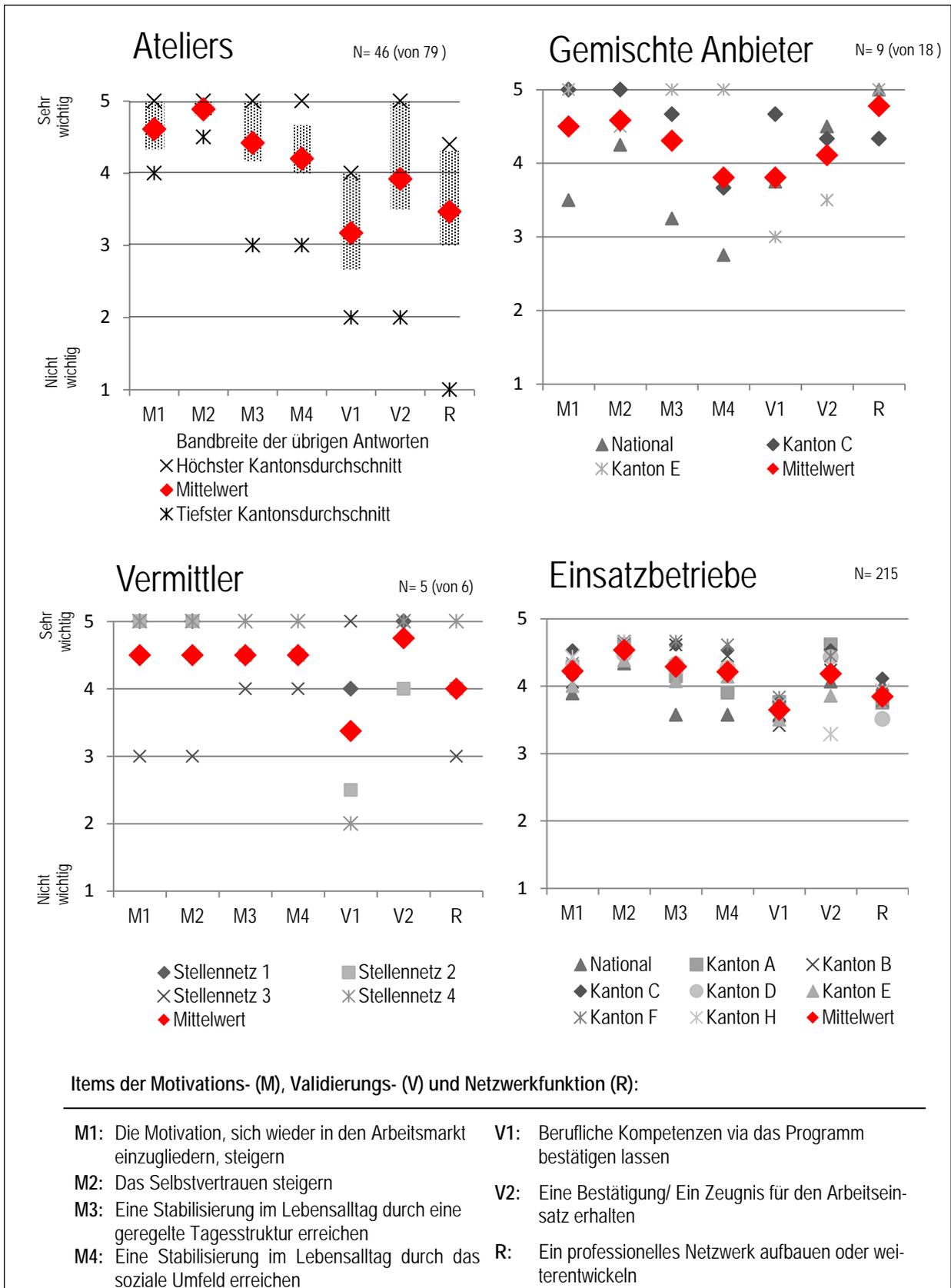
Resultate aus der Anbieterbefragung

Für die Anbieterbefragung wurden die drei Funktionen wieder in verschiedene Items zerlegt und deren Wichtigkeit einzeln abgefragt (siehe Legende zur Abbildung 10, S. 56). Je nach Anbietertyp zeigen sich wenige Unterschiede bei der *Motivationsfunktion*. Die positive Veränderung auf der psychologischen Ebene ist sowohl bei internen Programmen in Ateliers, wie auch bei (fast) allen mit einer externen Platzierung im ersten Arbeitsmarkt eine wichtige Komponente.⁴⁵ Die grösste Einigkeit bestand beim Aufbau des Selbstvertrauens, den fast alle Anbietertypen als zentrales Element ansehen.

Bei der *Validierungsfunktion* bestand die grösste Übereinstimmung beim hohen Stellenwert einer Bestätigung oder eines Zeugnisses für den geleisteten Arbeitseinsatz. In der Tendenz wird der Bestätigung ein höheres Gewicht bei den externen Programmeinsätzen (gemischte Anbieter, Vermittler und Einsatzbetriebe) als bei den internen (Ateliers) eingeräumt. Interessanterweise geht es weniger um die Bestätigung von beruflichen Kompetenzen, sondern um die Bescheinigung im Allgemeinen. Demnach steht häufiger die Referenz eines aktuellen Arbeitgebers für die Jobsuche und die Vermeidung einer Lücke im Lebenslauf im Vordergrund. Ergebnisse aus der Teilnehmerbefragung legen diesen Schluss nahe: 90 % der Stellensuchenden, die inzwischen einen Job bekommen haben, gaben an, dass ihr aktueller Chef von ihrer Arbeitslosigkeit Kenntnis habe. 65 % der Personen erachtete es als ‚sehr‘ oder ‚eher wichtig‘, dass sie dem Arbeitgeber zu Beginn sagen konnten, dass sie während der arbeitslosen Zeit aktiv waren (mehr dazu in Kapitel 3.4.2).

⁴⁵ Für interne Programme wird die Grafik «Ateliers» betrachtet, für die externen die Grafiken «Vermittler» und «Einsatzbetriebe». Die gemischten Anbieter haben sowohl interne und externe Programme und sind daher schwieriger zu interpretieren. Mithilfe dieser Darstellung wurden v. a. die Schlussfolgerungen aus den anderen Grafiken plausibilisiert.

Abbildung 10: Wichtigkeit der Motivations-, Validierungs- und Netzwerkfunktion in PvB, dargestellt nach Anbietertyp pro Kanton (Durchschnittswert)



Quelle: Anbieterbefragung EFK

Zu guter Letzt ist sowohl bei den internen wie auch externen PvB die *Netzwerkfunktion* ein wesentliches Element. Auch wenn die Tendenz bei den internen Programmplätzen weniger wichtig scheint, als bei den externen, ist diese Funktion bei fast allen Anbietertypen gleichwohl nicht unbedeutend (vgl. Abbildung 10). Die Anbietenden schätzen das Risiko klein, dass die Teilnehmenden aufgrund einer geschlossenen Programmumgebung wenig Kontakt mit dem regulären Arbeitsmarkt haben. Wie aber eine kürzlich publizierte Studie von Bonoli et al. (2013, S.7) zeigt, «zählen zu den effizientesten Kontakten jene Personen, die in der gleichen Branche wie die Arbeitssuchenden tätig sind. Das trifft speziell auf ehemalige Arbeitskollegen – hauptsächlich Kader – oder andere berufliche Bekanntschaften zu. Folglich sollte sich die netzwerkbasierte Arbeitssuche auf Personen abstützen, die in irgendeiner Form mit der Arbeitswelt verbunden sind. [...] Generell sind schwach qualifizierte Personen mehr von informellen Kontakten abhängig, um zu einer neuen Stelle zu gelangen.»

Insofern ist das Umfeld, mit welchem die Teilnehmenden in Kontakt treten, von besonderer Bedeutung. Gerade bei internen Programmplätzen scheint die Wahrscheinlichkeit jedoch geringer, solche netzwerkrelevanten Kontakte zu knüpfen. Das Umfeld besteht grösstenteils aus anderen Stellensuchenden aus teils unterschiedlichen Branchen, die in einer spezialisierten und staatlich bezahlten Einrichtung betreut werden. Die identifizierten Erfolgsfaktoren der Studie, nämlich *Kaderangestellter aus der gleichen Branche* und *im Arbeitsmarkt tätig* (S. 68), sind weniger häufig in internen als in externen Programmplätzen anzutreffen. Diese theoretischen Überlegungen zur Netzwerkfunktion in internen und externen PvB warten allerdings noch auf eine empirische Überprüfung.⁴⁶

Vergleicht man die Ergebnisse dieser drei Funktionen mit jenen der Qualifizierung (Abbildung 8, S. 51), so zeigt sich folgendes Bild: Im Durchschnitt zählen bei allen Ateliers die Verbesserung der Sozial- und Bewerbungskompetenzen sowie der Motivation und psychischen Gesundheit zu den wichtigsten Wirkungszielen. Von zweitrangiger Bedeutung sind die beruflichen Erfahrungen und Kompetenzen, ferner Ziele der Validierungs- und Netzwerkfunktion. Im Gegensatz dazu nehmen bei den externen PvB die beruflichen Erfahrungen eine Spitzenposition ein, wobei die restlichen Elemente auch wichtige Wirkungsziele darstellen. Interessanterweise ist kaum ein Element unwichtig in der durchschnittlichen Einschätzung der Vermittler und Einsatzbetriebe. Die Ausnahme stellen Sprach- und Bewerbungskompetenzen sowie die Validierung beruflicher Kompetenzen dar. Die Programminhalte und betreute Zielgruppe je Anbieter ist nicht in jedem Fall dieselbe. Insofern kann nicht a priori angenommen werden, dass die Vermittler die Ziele gleich eingeschätzt hätten, wenn sie die Programminhalte und Zielgruppe von Ateliers besser gekannt hätten. Umgekehrt gilt dies natürlich auch.

Trotz Vorbehalten zur Vergleichbarkeit zwischen den Anbietertypen lässt sich ableiten, dass sich gemäss Anbietereinschätzung viele Wirkungsziele «on the job» mit einem externen PvB realisieren lassen. Zusammen mit der sehr viel besseren Einschätzung dieser Teilnehmenden, das Programm sei für die eigene berufliche Wiedereingliederung nützlich gewesen (siehe Abbildung 6, S. 45), lässt sich folgendes Fazit ziehen: Wenn immer möglich und aufgrund der psychischen Ge-

⁴⁶ Der Platzbedarf der Netzwerkthematik wurde bei der Fragebogenkonzeption als hoch eingeschätzt. Angesichts der bereits bestehenden Fragebogenlänge wurde bei den PvB-Teilnehmenden auf die Thematik verzichtet, da in den Interviews die Netzwerkbildung eher als Nebenfunktion angesehen wurde.

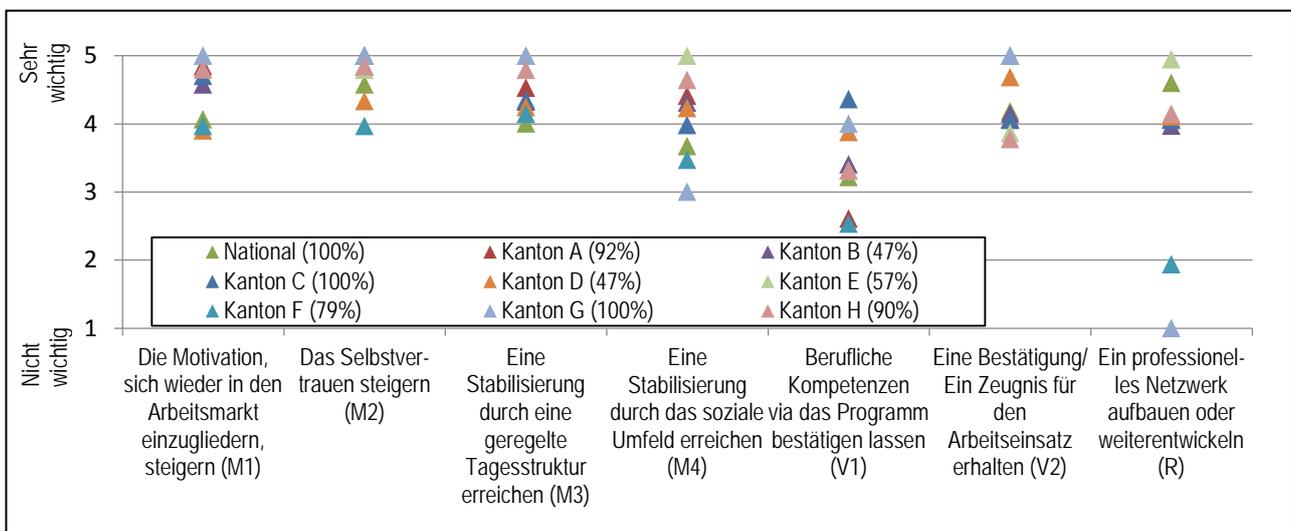


sundheit und der Grundmotivation der stellensuchenden Person und dem sozialen Arbeitsumfeld zumutbar, sollte eine Platzierung im ersten Arbeitsmarkt angestrebt werden. Programmplätze in spezialisierten Infrastrukturen sind zurückhaltend einzusetzen.

Diese Schlussfolgerung steht im Einklang mit der Forschungsarbeit von Schallberger und Wyer (2009), welche die PvB aus dem Kanton Thurgau untersuchten. Die Elemente der Motivationsfunktion werden in der Forschungsarbeit als «Schlüsselqualifikationen» bezeichnet. Die Forscher schreiben, dass «die Qualität der gebotenen Beschäftigungsinhalte einen entscheidenden Einfluss darauf hat, ob jemand motiviert, konzentriert und mit Ausdauer an seine Arbeit herangeht. Programme, die nur geringe Qualifikationspotentiale auf der handwerklichen, technischen oder administrativen Ebene bieten, begünstigen entsprechend eher einen Abbau als den gewünschten Aufbau von ‚Schlüsselqualifikationen‘» (S. 105). Es ist entscheidend, dass die Arbeitsaufträge echte Bewährungschancen bieten und Sinnstiftungspotenziale bergen. «Besonders interessant erscheint, dass viele Programmteilnehmende den ‚Sinn‘ einer Tätigkeit nicht in erster Linie daran festmachen, dass sie ihnen Kreativität, vielseitige Fertigkeiten oder spezifische Qualifikationen abfordern. Sondern daran, ob das hergestellte Produkt (a) einen substanziellen Gebrauchswert besitzt und ob (b) die von ihnen verrichtete Tätigkeit in eine privatwirtschaftlich gesteuerte Wertschöpfungskette eingebettet ist» (S. 90).

Wie stark setzen die kantonalen und nationalen Programme nun auf die verschiedenen Elemente der Motivations-, Validierungs- und Netzwerkfunktion? Analog zum vorhergehenden Kapitel wurde die Rückmeldung der primären Leistungserbringer teilnehmergewichtet aggregiert (Abbildung 11). Sowohl in den kantonalen wie auch in den nationalen Programmen der vorübergehenden Beschäftigung sind die Eingliederungsmotivation und eine Verbesserung des Selbstvertrauens die wichtigsten Wirkungsziele. Die meisten weiteren Elemente sind ebenfalls wichtig bis sehr wichtig. Ausnahmen bilden hier die Validierung der beruflichen Kompetenzen aufgrund des Programms sowie der Aufbau/Erhalt eines professionellen Netzwerks, welche je nach Fall einen unterschiedlichen Stellenwert einnehmen. Die zentrale Aussage der Grafik ist, dass in allen Kantonen ungefähr die gleichen Wirkungsziele mit den PvB verfolgt werden.

Abbildung 11: Wichtigkeit der Motivations-, Validierungs- und Netzwerkfunktion in PvB



Quelle: Anbieterbefragung EFK, AVAM

Resultate aus der Teilnehmerbefragung

Wie gut bewerten nun die Teilnehmenden die Programme in dieser Hinsicht? Zuerst werden die Resultate zur Motivations- und anschliessend jene zur Validierungsfunktion besprochen.

Aufgrund der knappen Zeit in einer telefonischen Befragung wurden für die *Motivationsfunktion* drei Fragen gestellt, welche in Tabelle 6 aufgeführt sind. Die regelmässige Aktivität durch ein Programm wurde von allen Teilnehmenden geschätzt. Dieses Ergebnis, zusammen mit dem Umstand, dass es für alle Personen wichtig war, zeigen zu können, dass sie während der Arbeitslosigkeit nicht untätig waren (siehe oben), untermauert grundsätzlich den Sinn einer Aktivierung der Stellensuchenden mit arbeitsmarktlichen Massnahmen.

Tabelle 6: Mittelwerte pro Frage, Motivationsfunktion der PvB

Frage an PvB-Teilnehmende	Nationale Programme	Kantonale Programme im Kanton:							
		A	B	C	D	E	F	G	H
<i>Rangsumme⁴⁷:</i>	(8)	(10)	(4)	(10)	(15)	(10)	(14)	(24)	(20)
Wie wichtig war es Ihnen, dass Sie mit dem Programm eine regelmässige Aktivität während der Woche hatten? (F38)	3.5	3.4	3.5	3.0	3.3	3.4	3.1	2.9	3.2
<i>Durchschnittliche Bewertung auf der Skala: 1 (gar nicht wichtig), 2 (eher nicht...), 3 (eher...), 4 (sehr...), N=50-52 pro Fall</i>									
Sind/Waren Sie nach dem Programm motivierter eine neue Arbeit zu suchen? (F40)	0.5	0.4	0.5	0.5	0.3	0.5	0.4	0.2	0.4
<i>Durchschnittliche Bewertung auf der Skala: -1 (weniger motiviert als vorher), 0 (keine Veränderung), 1 (motivierter als vorher), N=50-52 pro Fall</i>									
Sind/Gehen Sie nach dem Programm mit einem sichereren Gefühl an die Bewerbungsgespräche (gegangen)? (F41a/b)	0.8	0.9	0.9	1.0	0.9	0.8	0.9	0.8	0.5
<i>Durchschnittliche Bewertung auf der Skala: 0 (nein, keine Veränderung), 1 (ja, mit ein wenig mehr Sicherheit), 2 (ja, mit viel mehr Sicherheit), N=50-52 pro Fall</i>									

Quelle: Teilnehmerbefragung EFK

Bei der nächsten Frage zur Motivation eine neue Arbeit zu suchen, zeigt sich ebenfalls, dass alle Programme eine positive Veränderung erzielt haben (siehe Tabelle). Auch hier kann wieder eine ähnliche Verteilung beobachtet werden, dass jene Kantone mit besseren Nützlichkeits einschätzungen tendenziell bessere Werte bei der Motivationsveränderung erzielen. Am stärksten ging eine Motivationssteigerung einher mit dem Empfinden, die beruflichen Kompetenzen, die Kenntnisse einer Landessprache oder die Teamfähigkeit verbessert zu haben oder mit mehr Sicherheit an ein Bewerbungsgespräch zu gehen.⁴⁸ Einschränkend muss erwähnt werden, dass die Motivation in der Regel mit allen Elementen des Wirkungsmodells einen signifikanten, jedoch nicht sonderlich starken Zusammenhang aufweist. Andere Variablen im Wirkungsmodell hängen stärker miteinander

⁴⁷ Für eine Erklärung siehe Fussnote 44.

⁴⁸ Die Korrelationen zwischen der Motivationssteigerung und der entsprechenden Variable sind zwischen 0.3 und 0.4.



der zusammen. Dies deutet darauf hin, dass entweder die Motivation am wenigsten stark beeinflusst werden kann oder andere unbeobachtete Faktoren eine grössere Erklärungskraft haben. Die Resultate stimmen aber soweit mit den Forschungsergebnissen von Schallberger und Wyer (2009) überein. Schliesslich gaben alle Teilnehmenden an, nach dem Programm mit einem etwas sichereren Gefühl an ein Bewerbungsgespräch zu gehen.

Für die *Validierungsfunktion* wurden die Teilnehmenden telefonisch gefragt, welches schriftliche Dokument sie am Ende des Programms erhalten haben. Positiv zu vermerken ist, dass dies in drei Viertel aller Fälle ein Arbeitszeugnis oder eine Arbeitsbestätigung war. Bei 4 %, vor allem bei den nationalen Massnahmen, wurden Ausbildungszertifikate ausgehändigt. Erstaunlich war jedoch der hohe Anteil von 17 % aller 450 Befragten, die angaben, kein schriftliches Abschlussdokument erhalten zu haben. Tabelle 7 schlüsselt diese Angaben nach nationalen und kantonalen Programmen auf. Die Aussagen der Teilnehmenden kontrastieren mit denen der befragten Anbietenden, welche ausnahmslos angaben, ein Arbeitszeugnis oder Arbeitsbestätigung auszustellen. Bei den teilnehmenden Einsatzbetrieben verhält es sich ähnlich.⁴⁹ Aufgrund dieser grossen Diskrepanz wurden die individuellen Fälle näher betrachtet: Eine zu kurze Programmdauer war erstens nie ein Erklärungsgrund dafür, dass kein Abschlussdokument ausgehändigt wurde. Gemäss AVAM-Daten waren diese Teilnehmenden durchschnittlich zwischen drei bis vier Monaten im Programm und keines dauerte weniger als drei Wochen. Zweitens waren die Teilnehmenden kaum in Programmen von Organisationen, die nicht an der Anbieterbefragung teilgenommen haben.⁵⁰ Insofern sind die verantwortlichen Vollzugsakteure angehalten, die entsprechenden Vorgaben für ihre PvB mit den Anbietern zu klären. Aufgrund der Wichtigkeit, die der Referenz eines Arbeitgebers bei der Jobsuche beigemessen wird (vgl. Ergebnisse oben), sollte immer eine adäquate schriftliche Bestätigung abgegeben werden.

Tabelle 7: Angaben «Kein Abschlussdokument», Validierungsfunktion der PvB

	Nationale Programme	Kantonale Programme im Kanton:							
		A	B	C	D	E	F	G	H
Prozentuale Anzahl der PvB-Teilnehmenden, die angaben ‚kein schriftliches Dokument‘ beim Abschluss des Programms erhalten zu haben (F24).	24% (N=12)	14% (N=7)	10% (N=5)	8% (N=4)	18% (N=9)	35% (N=18)	4% (N=2)	14% (N=7)	24% (N=12)

Quelle: Teilnehmerbefragung EFK

⁴⁹ Ausgewertet wurden die Angaben der Ateliers, gemischten Organisatoren und Vermittler. 67 % geben ein Arbeitszeugnis, 8 % eine Arbeitsbestätigung und 20 % kreuzten beides an. Aufsummiert sind das 99 % der Anbieter. Insgesamt haben 60 teilgenommen. Die Einsatzbetriebe weisen ähnliche Grössenordnungen auf, wobei 4 % angaben, nichts Schriftliches auszustellen. Insgesamt haben 215 teilgenommen.

⁵⁰ Es wurde für jeden Teilnehmer analysiert, welcher angab kein Dokument erhalten zu haben, ob der zugehörige Anbieter an der Befragung teilgenommen hat. Die erste Zahl im folgenden Verhältnis gibt wieder, ob vorhergehende Bedingung zutrifft. Die zweite Zahl gibt an, wie viele Anbieter insgesamt von der Rückmeldung der Teilnehmer betroffen sind. Die Resultate sind wie folgt: Bei den nationalen Programmen haben fünf von fünf betroffene Anbieter in der Befragung mitgemacht (5/5); bei den kantonalen Programmen: AG (3/3), BE (3/3), GE (2/3), LU (2/2), SG (1/4), SZ (1/1), TI (5/8), VS (2/6).

3.2.7 Die PvB werden zur Abklärung, aber beschränkt als Druckmittel genutzt

In erster Linie haben die meisten Programme das Ziel, die Vermittlungsfähigkeit der Versicherten zu verbessern. Einige der Programme haben jedoch den Zweck, die Arbeitsfähigkeit der Stellensuchenden zu überprüfen. Die Arbeitsfähigkeit kann beispielsweise aufgrund von gesundheitlichen Problemen eingeschränkt sein und das Programm bezweckt individuelle Lösungen zu suchen. Notfalls wird die Person in eine geeignetere Sozialversicherung, beispielsweise die Invalidenversicherung, vermittelt.

Andere Programme können aber auch als Druckmittel genutzt werden, wie zwei Evaluationsstudien nahelegen: Lalive et al. (2006) sprechen von «Droheffekt», während Bonoli (2008) den Begriff «Abschreckung» nutzt. Eine Druckwirkung kann durch die Ankündigung entstehen, dass eine Programmanmeldung erwogen wird (vgl. Ankündigungseffekt weiter unten). Oder sie entwickelt sich in den ersten Tagen nach Programmbeginn. Da die Beschäftigungsmassnahmen nicht immer den besten Ruf geniessen, kann dies die Personen ermuntern, intensiver zu suchen und rascher eine Stelle anzunehmen, die sie vorher abgelehnt hätten.⁵¹ Eine Programmanmeldung kann auch erwogen werden, wenn der Personalberater vermutet, dass eine Person einer nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit nachgeht oder keine Zeit für eine Erwerbsarbeit hat. Zwei hypothetische Beispiele wurden in den Interviews erwähnt: Bei einem arbeitslos gemeldeten Koch vermutet der Personalberater, dass er am Abend in einer Restaurantküche arbeitet. Diese Erwerbsarbeit hat der Koch jedoch nicht deklariert, um mehr Arbeitslosengeld zu erhalten. Der Personalberater setzt ihn nun unter Druck, indem er ihn bei einem Programm mit fixer Präsenzzeit am Abend anmeldet. Dadurch erhofft er sich, dass der Koch seine Erwerbstätigkeit im Restaurant entsprechend deklariert. Ein anderes Beispiel war dasjenige einer alleinstehenden Mutter, die sich arbeitslos gemeldet hat. Sie verschweigt, dass sie eine Erwerbstätigkeit erschwert annehmen kann, weil sie zu Hause ihre Kinder betreuen muss. Weil sie eigentlich zumutbare Stellenangebote ablehnt, vermutet der Berater, dass eine Erwerbsarbeit an der zeitlichen Verfügbarkeit der stellensuchenden Person scheitert. In diesem Fall wäre die Sozialhilfe die geeignetere Sozialversicherung. Alle befragten Personalberater zeigten sich überzeugt, dass die Druckwirkung im Einzelfall der Zweck einer Programmanmeldung sein kann. Die Wichtigkeit, die diesem Effekt zugeschrieben wurde, variierte jedoch stark je nach Gesprächspartner. Im Folgenden werden zwei Elemente untersucht: Wie häufig ist die Überprüfung ein Programmziel? Nehmen die Programmteilnehmer mit der Ankündigung eines Programms schneller eine Stelle an?

Die Überprüfung als Programmziel

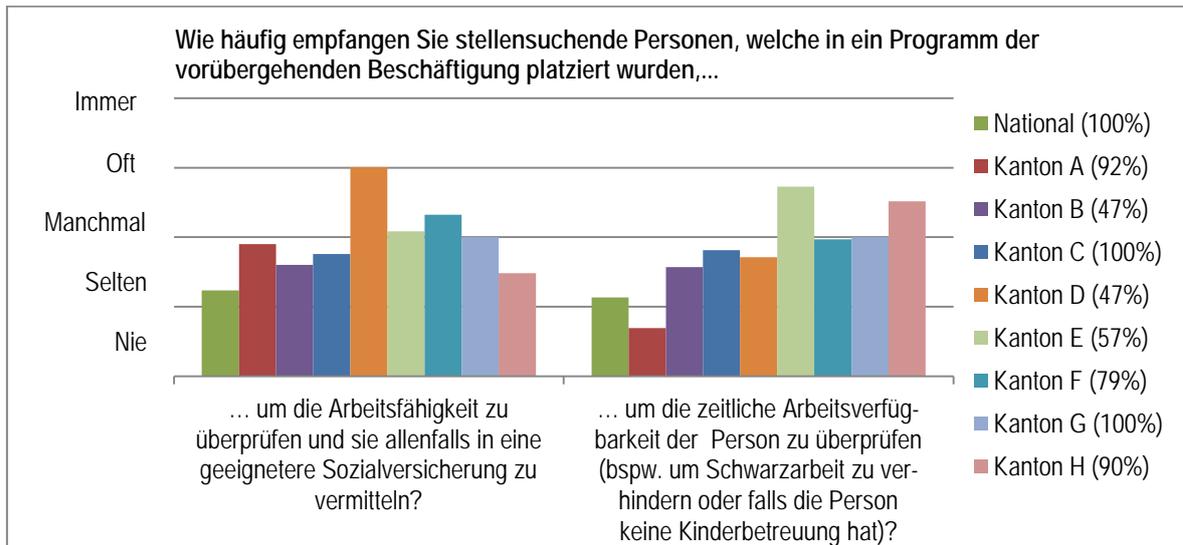
Bei den Anbietenden wurden zwei Items abgefragt, welche unterhalb von Abbildung 12 aufgeführt sind. Wie bisher wurde die Rückmeldung der primären Leistungserbringer⁵² teilnehmergeichtet aggregiert. Anhand dieser Abgaben soll in den meisten Kantonen die Arbeitsfähigkeit nur selten bis manchmal mit den Programmen abgeklärt werden. Der Kanton D weicht hiervon nach oben ab. Jedoch empfangen jene Anbieter, die bei der Umfrage mitgemacht haben, nur knapp die Hälfte der Programmteilnehmenden in diesem Kanton. Gemäss den Gesprächspartnern im betreffenden Kan-

⁵¹ Hinweis: Die Massnahme ist obligatorisch. Sobald eine Zuweisung erfolgt ist, kann sie die Person nicht von sich aus abbrechen, ausser wenn sie eine neue Stelle findet. Andernfalls drohen ihr Sanktionen.

⁵² Erklärung in Fussnote 39, S. 52.

ton ist die Überprüfung durchaus ein relevantes Element. In diesem Fall kann die Massnahme als nicht sehr positiv erlebt werden. Dabei wurde hervorgehoben, dass die Programme nur dann eine gute Wirkung entfalten, wenn die Person die Massnahme akzeptiert und sich voll engagiert. Insofern scheint es wenig plausibel, dass dieser Kanton häufiger mit der Überprüfung vor allem Druck aufbauen will.

Abbildung 12: Häufigkeit der abklärenden Ziele in kantonalen und nationalen PvB



Quelle: Anbieterbefragung EFK, AVAM

Etwas grössere Unterschiede ergeben sich gemäss Abbildung bei der Kontrolle der zeitlichen Verfügbarkeit. Interessant ist der Kanton Bern (Kanton A), wo die Druckwirkung gemäss Anbieter selten bis nie eingesetzt wird. Gemäss Interviewpartner sind die Programme hierfür nicht geeignet. Zudem entspricht die Druckwirkung nicht der kantonalen Strategie der Arbeitsvermittlung. Die Strategie hebt vielmehr die motivierenden und unterstützenden Aspekte im Beratungsprozess hervor als die sanktionierenden Elemente. Diese fehlende Druckwirkung ist ein Erklärungsgrund, warum der Kanton Bern so gut in der Einschätzung der Teilnehmenden dasteht. Auch bei den nationalen Massnahmen steht selten die Kontrolle im Vordergrund.

Im Gegensatz dazu zeigen die Rückmeldungen, dass im Kanton E und H das Programm häufiger zur Kontrolle eingesetzt wird. In den Interviews wurde dieser Zweck bestätigt, gleichzeitig wurde hervorgehoben, dass dies nicht das Hauptziel der Massnahme darstellt. Gerade bei saisonal arbeitslosen Personen kann gemäss Interviews ein Programm als Druckmittel genutzt werden. Häufig haben sie bereits eine Anstellung in Aussicht für die nächste Saison und überdauern die Zwischensaison in der Arbeitslosenversicherung, wie die Studie von Föllmi et al. (2014, S. 33) zeigt. Im Kanton H kehrten 24 % aller arbeitslosen Personen nach einer temporären Arbeitslosigkeit wieder zum ursprünglichen Arbeitgeber zurück. Im Kanton E waren es 42 %. Während Letzterer spezialisierte Programme für saisonale Arbeitslose institutionalisiert hat, nehmen im Kanton H die Personen an den regulären Programmen teil. In AVAM weisen im Kanton H 10 % der Programmteil-

nehmer, im Kanton E 27 % ein saisonales Arbeitslosenmuster⁵³ auf. Erwartbar ist, dass jene Programmteilnehmer, die am wahrscheinlichsten nach Ende der Zwischensaison in ihrer Branche wieder eine Arbeit finden, den Nutzen der Massnahme geringer bewerten. Da die Stichprobe der Teilnehmer in den Kantonen E und H nicht explizit auf saisonale Beschäftigungsverhältnisse hin ausgerichtet wurde, kann die Frage mit den Umfragedaten der EFK nicht beantwortet werden. Bei der Interpretation der Ergebnisse zur allgemeinen Nützlichkeit der Massnahme muss in beiden Kantonen die Saisonalität berücksichtigt werden.

Grundsätzlich muss jedoch die Frage gestellt werden, ob bei solchen Personen eine arbeitsmarktliche Massnahme sinnvoll ist. Laut Gesetz⁵⁴ soll die Eingliederung von Versicherten gefördert werden, welche schwer vermittelbar sind. Das Gesetz hebt besonders vier Bedingungen für eine Aktivierung der Stellensuchenden hervor: Wenn keine rasche und dauerhafte Eingliederung erwartbar ist; Defizite bei der beruflichen Qualifikation bestehen; die Gefahr von Langzeitarbeitslosigkeit droht oder berufliche Erfahrungen fehlen. Bis auf die *dauerhafte* Eingliederung ist keine einzige der vier Bedingungen erfüllt, wenn die arbeitslose Person hauptsächlich wieder eine Anstellung findet, weil die Zwischensaison vorbei ist. Denn der Grund für die erschwerte Vermittelbarkeit ist nicht bei den individuellen Defiziten der Person, sondern in der saisonalen Beschaffenheit des Arbeitsmarktes zu suchen. Die Schwäche der Arbeitsmarktnachfrage wird nicht mit den arbeitsmarktlichen Instrumenten nicht beeinflusst. Falls also nicht ein Wechsel in ein stabileres Beschäftigungsverhältnis angestrebt wird, sollten arbeitsmarktliche Instrumente zurückhaltend eingesetzt werden. Als Antwort auf die relevante Menge von Arbeitgebern, die temporäre Auslastungsschwächen mit der Arbeitslosenversicherung abfedern, sind die Programme der vorübergehenden Beschäftigung nicht geeignet. Dieses Problem muss grundsätzlich auf gesamtstrategischer Ebene der Arbeitslosenversicherung diskutiert werden.

Nehmen Stellensuchende mit der Ankündigung eines Programms schneller eine Stelle an?

Falls ein Arbeitsloser nicht arbeiten will und lieber Versicherungsleistungen bezieht, so liegt es in seinem Interesse, mit der Arbeitsaufnahme möglichst lange zuzuwarten. Je kürzer er vor oder nach Programmbeginn eine Stelle akzeptiert, desto mehr hat er seinen Nutzen maximiert. Folglich sollte in diesem Zeitraum die Druckwirkung eines Programmes am grössten sein.

Hierfür wurde die zeitliche Nähe des Abmeldedatums aus der Arbeitslosenversicherung mit dem Programmbeginn ausgewertet.⁵⁵ Es gab keine Hinweise, dass diese Wirkung von quantitativer Bedeutung wäre. Nur knapp 2.7 % der Stellensuchenden haben sich in einem Zeitraum von vier

⁵³ Hierfür wurde die zeitliche Differenz von einer Abmeldung bis zur Wiederanmeldung bei der Arbeitslosenversicherung ausgewertet. Die An- und Abmeldedaten wurden bei allen Teilnehmenden in den acht Kantonen und nationalen Massnahmen rückwirkend ausgewertet. Für die Analyse der Saisonalität mussten die Personen jedoch mindestens vier Arbeitslosenperioden aufweisen (inkl. der aktuellen). Die Perioden mussten mindestens zwei Wochen auseinanderliegen. Als saisonales Arbeitslosenmuster wurde definiert, wenn alle zeitlichen Differenzen einer Person nicht mehr als 30 Tage von dem gemeinsamen Mittelwert aller zeitlicher Abstände derselben Person abwichen. Der Mittelwert wurde jeweils pro Person individuell berechnet.

⁵⁴ Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG (Art. 59 Abs. 2).

⁵⁵ Die AVAM-Daten aller PvB-Teilnehmer in den acht Kantonen und nationalen Massnahmen wurden ausgewertet (insg. 14 296 Personen).



Wochen vor bis vier Wochen nach Programmbeginn abgemeldet. Je länger die Programmdauer anhält, desto spekulativer wird die Zuordnung des Abmeldezeitpunkts zur Druckwirkung.

Die Druckwirkung wurde intensiv in der Begleitgruppe diskutiert. Die Mehrheit der Mitglieder war sich einig, dass die Programme nicht zur Sanktionierung der arbeitslosen Personen taugen. Die Argumente reichten von «finanziell viel zu teuer» bis zu «gesetzeswidrige Anwendung». Die präsentierten Resultate und die Aussagen verschiedener Interviewpartner untermauern dieses Fazit. In der Begleitgruppe hervorgehoben wurde jedoch, dass die reine Ankündigung eines PvB positiv auf die Reduktion der gesamtschweizerischen Anzahl der Stellensuchenden wirkt. Hierfür wurden die Studienergebnisse von Lalive et al. (2006) angeführt. Der «Ankündigungseffekt» sieht wie folgt aus: Die PvB geniessen einen schlechten Ruf. Mit der Ankündigung eines PvB kann der Personalberater eine höhere Kompromissbereitschaft beim Stellensuchenden auslösen, weil die Programmteilnahme mühsamer ist, als eine zumutbare Stelle anzunehmen. Dieser Effekt wird bei jenen ausgelöst, welche *nicht* an einem Programm teilgenommen haben.

Die vorliegende Evaluation hat diese «Nicht-Teilnehmer» nicht untersucht. Die EFK beurteilt diesen Ankündigungseffekt bei den Nicht-Teilnehmern allerdings nicht als valides Argument, welches eine schlechte Wirksamkeit der PvB bei den Teilnehmenden rechtfertigt. Zudem sind einige Vorbehalte gegenüber der erwähnten Studie angebracht: Erstens werden viele Parameter theoretisch hergeleitet und die Studie trifft viele Annahmen. Es wird beispielsweise ein Idealtyp konstruiert, in welchem die PvB für potenzielle Teilnehmer wegen des verursachten «Arbeitsleids» immer einen kleineren Nutzen haben, als wenn sie nicht teilnehmen würden. Diese Annahme blendet das Massnahmenziel völlig aus: Durch eine Programmteilnahme sollen individuelle Lücken geschlossen werden, welche die Chance auf eine *zumutbare* Stelle⁵⁶ erhöhen. Die Autoren erwähnen zwar mögliche nutzenstiftende Elemente einer PvB, hinterfragen ihre Annahme jedoch nicht. Zweitens beruhen die Resultate zum Ankündigungseffekt auf Simulationen, welche nicht empirisch überprüft wurden. Es wird lediglich auf «vergleichbare» Studien im Ausland verwiesen.

Bei Verwendung der Studienergebnisse gilt es die Relationen zu wahren: Im Zeitraum der Studie besuchten zwischen 36 000 und 48 000 aller Stellensuchenden eine PvB (entspricht 11-15 % aller Teilnehmer). Dank dem Vorhandensein von «abschreckenden» Programmen errechnen die Autoren, dass die Anzahl registrierter Stellensuchender insgesamt ca. 4000 bis 11 800 geringer ist.⁵⁷ In dieser Logik müssen somit drei- bis zwölfmal mehr Personen eine «unnütze» Massnahme besuchen (vgl. Annahme zum Idealtyp oben), damit eine einzige Person schneller bereit ist, eine Stelle anzunehmen. Weiter zeigen die Simulationsergebnisse der Studienautoren, dass mit einer doppelt so hohen Zuweisungsrate in eine PvB die gesamte Zahl der Stellensuchenden sich nicht verän-

⁵⁶ Das Gesetz formuliert die entsprechenden Bedingungen für eine zumutbare Arbeit (AVIG, Art. 16).

⁵⁷ Die Zahlen zu den Teilnehmern sind auf S. 16 ff. abgebildet. Für die Interpretation der Studienergebnisse ist die Unterscheidung zwischen der Arbeitslosen- und der Stellensuchendenquote zentral (siehe Studie S. 21). Für die Interpretation des «Ankündigungseffekts» muss die Stellensuchendenquote herangezogen werden. Je nach Modell wird eine Reduktion von 0.1 bis 0.3 Prozentpunkte der Stellensuchendenquote durch das Vorhandensein von «abschreckenden» PvB ausgewiesen (S. 57-63). Um die ausgewiesene Reduktion der Stellensuchendenquote in absolute Zahlen umzurechnen, wurde auf Angaben des BFS zum Zeitraum 1998–2003 zurückgegriffen (die entsprechenden Angaben fehlen in der Studie). In diesem Zeitraum gab es durchschnittlich 163 000 registrierte Stellensuchende (BFS, 2015a). Gemäss Volkszählung 2000 waren 3 947 000 Personen erwerbstätig (BFS 2015b). Dies entspricht einer durchschnittlichen Stellensuchendenquote von 4.1 %. Eine Veränderung um 0.1-0.3 % entspricht 4000-11 800 Personen.

dert.⁵⁸ Im Jahr 2013 war der Anteil der Stellensuchenden Personen in einer PvB schweizweit mit 20 % höher.⁵⁹ Aufgrund der höheren Zuweisungsrate ist die quantitative Bedeutung des Ankündigungseffekts heute anzuzweifeln. Letztlich gilt es noch anzuführen, dass der gesetzliche Auftrag gegenüber den Programmteilnehmern klar formuliert ist: Die Massnahmen sollen zu *ihren Gunsten* erbracht werden, indem ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt *gefördert* wird.⁶⁰ Der Nutzen sollte durch eine Programmteilnahme vergrössert werden, weil individuelle Lücken geschlossen werden können. Eine wenig wirksame Programmausgestaltung mit Verweis auf den makroökonomischen Ankündigungseffekt ist keine erwünschte Strategie im Sinne des Gesetzgebers.

3.2.8 Die Wirkungsrisiken bei den PvB

Die Programme der vorübergehenden Beschäftigung können aber auch unerwünschte Wirkungen haben. Im Vorfeld der Evaluation war eine Kritik an den Programmen, dass sie «unrealistische» Erwartungen hinsichtlich der realen Leistungsanforderungen im Arbeitsmarkt erzeugen. Die Gefahr sei dann vorhanden, wenn das Programm in einem allzu geschützten Umfeld oder in einem Tätigkeitsbereich stattfindet, für den die Person überqualifiziert ist. In den Interviews wurde dieses Risiko nicht verneint, jedoch waren sich die interviewten Personalberater dieser Problematik bewusst. Wenig fordernde Aufgaben können sich auf zwei Arten negativ auswirken: Entweder die Personen fühlen sich mit dem geringen Leistungsniveau zu wohl und möchten den Einsatz möglichst verlängern. Oder die Motivation leidet unter wenig fordernden Aufgaben. Deshalb ist es wichtig, in den Beratungsgesprächen auf diese Thematik sensibilisiert zu sein und Erwartungen zu klären.

Den Anbietenden wurden zwei Aussagen vorgelegt, um die Kritik etwas näher zu prüfen. Die erste meinte, dass der geschützte Rahmen zu unrealistischen Erwartungen führte. Die zweite besagte, dass die Programme in einem zu gemütlichen Umfeld stattfinden würde, welches fern von der arbeitsmarktlichen Realität ist. Infolgedessen reduzieren Teilnehmer ihre Bewerbungsbemühungen. Die Anbieter schätzen das Risiko unrealistischer Erwartungen als sehr klein ein.

Die Gefahr von unrealistischen Erwartungen ist eng verwoben mit dem möglichen *Lock-In-Effekt* von Massnahmen. Der Begriff «Lock-In» beschreibt das Phänomen, dass die Programmteilnahme die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängert. Das Argument ist Folgendes: Aufgrund der Programmsuchen die Personen weniger intensiv oder überhaupt nicht mehr nach einer Stelle. Die Ursachen können vielfältig sein: Das Programm wird beispielsweise als Sanktion erlebt, beinhaltet repetitive «demotivierende» Tätigkeiten, führt zu unrealistischen Erwartungen oder die Person hofft im Einsatzbetrieb angestellt zu werden. Der Lock-In-Effekt war den interviewten Personalberatern bewusst und ein diskutiertes Thema.

Nimmt die Bewerbungsintensität der Programmteilnehmer ab? Von Anbieterseite wurde diesem Risiko die grösste Bedeutung beigemessen, jedoch insgesamt nur als «kleines» Risiko taxiert. In der Umfrage haben 12 % der Teilnehmer angegeben, während des Programms weniger Bewerbungen als davor verfasst zu haben. Im Gegenzug sagten 16 %, dass sie sich mehr beworben haben. Die Resultate

⁵⁸ Vgl. Seiten 8 und 17.

⁵⁹ 2013 waren 32 867 von insgesamt 170 148 Personen in einer PvB registriert (Quelle: ASAL, SECO. Die Daten für den Kanton Bern wurden korrigiert).

⁶⁰ AVIG, Art. 59 Abs. 1 und Abs. 2.



sind ähnlich wie in der Evaluationsstudie von Morlok et al. (2014, S. 35). Die Studie hat keine Anzeichen gefunden, dass die Bewerbungsintensität bei PvB abnahm. Dies liegt daran, dass in den Programmen ein gezieltes Coaching zu Bewerbungstechniken angeboten wird. Bei den nationalen und kantonalen Programmen sind in Tabelle 8 einige Unterschiede auszumachen. Vor allem der Kanton B und bei den nationalen Massnahmen sollten die Vollzugsakteure eine abnehmende Bewerbungsintensität stärker im Auge haben.

Trotz dieser positiven Ergebnisse zur Bewerbungsintensität bedeutet dies in den meisten Fällen nicht, dass das Programm früher abgebrochen wird. Die AVAM-Daten zeigen, dass eine Abmeldung vor Programmende nur in 12 % der Fälle passiert.⁶¹ Kantonal sind sich auch hier beträchtliche Unterschiede zu vermerken. Dies kann mit den unterschiedlichen Arbeitsmarktchancen der Zielgruppe pro Kanton, der Programmdauer oder einer unterschiedlichen Datenpflege in AVAM zusammenhängen. Die Zielgruppe wird detaillierter in Kapitel 4.4.3 besprochen. Die Programmdauer in fast allen Kantonen beträgt ca. 3-4 Monate (siehe Kapitel 4.5). Im Kanton E erfolgt etwa ein Drittel der Programmabbrüche bei PvB, welche sich gezielt an saisonal Arbeitslose richten, sodass in diesem Kanton die durchschnittliche Programmdauer kürzer ist (2.6 Monate).

Tabelle 8: Bewerbungsintensität und Programmabbruch bei PvB-Teilnehmenden

Frage: Haben Sie während des Programms gleich viele Bewerbungen abgeschickt wie vorher? (F45)	Nationale Programme	Kantonale Programme im Kanton:							
		A	B	C	D	E	F	G	H
• Ja, gleich viele Bewerbungen	64%	65%	70%	56%	70%	71%	82%	70%	82%
• Nein, mehr Bewerbungen	16%	27%	8%	22%	22%	8%	10%	22%	10%
• Nein, weniger Bewerbungen	20%	6%	22%	16%	6%	15%	8%	8%	6%
<i>Die restlichen % haben angegeben «Ich weiss es nicht». N=50-52 pro Fall.</i>									
Abbruch vor Programmende (in %, N in Klammern)	7% (172)	3% (25)	7% (71)	5% (29)	3% (36)	40% (586)	20% (124)	27% (114)	2% (30)
Durchschnittlich erfüllte geplante Programmdauer bei Abbruch (Mittelwert)	70%	82%	71%	79%	77%	57%	66%	49%	79%

Quelle: Teilnehmerbefragung EFK, AVAM

Die Kantone pflegen die AVAM-Daten unterschiedlich. Die errechneten Abbruchraten in AVAM können dadurch beeinflusst werden, dass die Personalberater den registrierten AMM-Entscheid nachträglich bei einer Abmeldung korrigieren. Beispielsweise aufgrund von kantonalen Vorgaben, um das kantonale Monitoring zur Programmdauer nicht zu verzerren. In der Befragung haben 40 % der Teilnehmer angegeben, das Programm abgebrochen zu haben, um einen Job anzunehmen. Über die Kantone sind die Häufigkeiten in etwa gleich verteilt. Die Programmabbrüche liegen insofern irgendwo zwischen den 12 % gemäss AVAM und den 40 % gemäss Rückmeldung der Teilnehmer. Unter Berücksichtigung der Programmdauer⁶² muss jedoch gefolgert werden, dass in den meisten Fällen die Teil-

⁶¹ Ausgewertet wurden nur die Abbrüche des ersten Programms, welches die stellensuchende Person besuchte (97 % der Teilnehmer haben nur eine Massnahme besucht). Als Programmabbruch wurde definiert, wenn das Abmeldedatum vor dem registrierten Ende (AMM_Bis) des AMM-Entscheidunges lag.

⁶² Die Programmdauer wurde ebenfalls aufgrund der AMM-Entscheidungsdaten in AVAM gerechnet. Sie wurde jedoch entsprechend gekürzt, wenn das Abmeldedatum vor dem Ende des AMM-Entscheidunges lag.

nehmer bei Programmbeginn ca. 3-4 Monaten in der Arbeitslosigkeit verbleiben. Der Lock-In-Effekt der PvB ist somit beträchtlich.

3.2.9 Das Wirkungsmodell zeigt ein konsistentes Bild

Das entwickelte Wirkungsmodell war nützlich, um die verschiedenen Wirkungen der PvB in ihrer Gesamtheit zu bewerten. Insgesamt zeigen die Rückmeldungen der Teilnehmenden zu den einzelnen Wirkungsfunktionen ein konsistentes Bild mit der allgemeinen Nützlichkeitsbewertung (siehe Abbildung 13). Je grüner das Feld, desto besser war der betreffende Fall im Vergleich mit den anderen.⁶³ Es ist folglich klar festzuhalten, dass die EFK mit der Nützlichkeitsbewertung nicht die Zufriedenheit der Person evaluiert hat. Die konkreten Fragen nach den möglichen Veränderungen bei der Qualifikation, Motivation und Validierung zeigen ein ähnliches Bild.

Abbildung 13: Übersicht zur Bewertung aller Elemente des Wirkungsmodells (WM)

Ebene Wirkungsmodell	Items in der Umfrage PvB-Teilnehmende	Kantonales Programm im Kanton								Nat.
		A	B	C	D	E	F	G	H	
Allgemein	Nützlichkeitsbewertung	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Qualifikation	Verbesserung beruflicher Kompetenzen	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Qualifikation	Relevanz der Aufgaben	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Qualifikation	Gefordert durch Aufgaben	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Qualifikation	Verbesserung der Teamfähigkeit	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Qualifikation	Verbesserung der Landessprache	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Motivation	Relevanz einer regelmässigen Aktivität	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Motivation	Motivierter bei zukünftiger Bewerbung	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Motivation	Mehr Sicherheit bei zukünftiger Bewerbung	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Validierung	Schriftliches Abschlussdokument erhalten	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Output	Allgemeine/detaillierte Ziele vereinbart	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Output	Sinn der vereinbarten Ziele	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Output	Unterstützung durch Personalberater	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green

Erläuterung zur Grafik: Je grüner, desto besser war das Resultat im Vergleich mit den anderen. Fettgedruckte Items waren signifikant in der logistischen Regressionsanalyse.

Welche Wirkungsziele beeinflussen am stärksten die Einschätzung der Nützlichkeitsbewertung? Mit einer logistischen Regressionsanalyse werden die verschiedenen Wirkungsfunktionen verglichen. Alle Items aus der Teilnehmerbefragung, die in den vorhergehenden Kapiteln präsentiert wurden, sind als erklärende Variablen im Modell enthalten (berücksichtigte Items: siehe Abbildung). Zudem wurden zwei Kontrollvariablen eingeführt. Erstens wird die Programmdauer berücksichtigt. Die Überlegung dahinter ist, dass ein Programm erst mit der Zeit seine Wirkung entfalten kann. Personen mit einer kürzeren Programmdauer würden demnach den Nutzen tendenziell geringer bewerten. Zweitens wird der Befragungszeitpunkt kontrolliert. Allenfalls bewerten Personen den Nutzen besser oder schlechter, je nachdem wie lange das Programm bereits in der Vergangenheit liegt. Dies soll Effekte berücksichtigen, welche mit dem Erinnerungsvermögen der Person einhergehen.

Die Regressionsanalyse zeigt, dass fünf Items zu 55 % die allgemeine Nützlichkeitsbewertung erklären können (fett gedruckte Items in Abbildung 13). Den stärksten Einfluss hatte die Frage

⁶³ Die Farbkodierung erfolgte aufgrund des Rangs, welches das Ergebnis zu den nationalen/kantonalen Programmen im Vergleich mit den anderen einnahm. Je grüner, desto besser war die Platzierung.



nach der Verbesserung der beruflichen Kompetenzen. Weiter fanden die Teilnehmer die Massnahme nützlich, wenn sie ihre Sprachkompetenzen verbessern konnten. Auch die Aspekte der Motivationsfunktion waren signifikant: Nützlicher war die Massnahme, wenn die Personen motivierter oder sich für zukünftige Bewerbungen sicherer fühlten. Zu allerletzt spielten die als sinnvoll erachteten Ziele eine wichtige Rolle. Mit den anderen, nicht fettgedruckten Items bekommt das Modell nur 5 % mehr Erklärungskraft. Die Kontrollvariablen waren im Gegensatz dazu nicht signifikant sind, sodass Verzerrungen aufgrund der Programmdauer oder des Befragungszeitpunktes ausgeschlossen werden können.

Die verwendeten Befragungsinstrumente sind nicht perfekt, wie die Erklärungskraft des Modells ($r^2=0.6$) zeigt. Die Varianz kann nicht ausschliesslich mit den Items erklärt werden. Im Rahmen dieser explorativen Studie muss der Wert jedoch gut eingeschätzt werden. Für die weitere Analyse kann somit gefolgert werden, dass das Wirkungsmodell ein konsistentes Bild aufweist.

3.2.10 Zusammenfassung der Wirkungsanalyse

Die Programme der vorübergehenden Beschäftigung fördern die Wiedereingliederung, indem die Vermittlungsfähigkeit der Person auf dem Arbeitsmarkt verbessert wird. Insgesamt fanden zwei Drittel der Personen nach einem Programm der vorübergehenden Beschäftigung einen Job. Ein Drittel davon kann als langfristig eingegliedert bezeichnet werden.

Nur die Hälfte aller Personen fand ihr Programm «nützlich» für ihre berufliche Wiedereingliederung. Es gibt beträchtliche Unterschiede zwischen den nationalen und kantonalen Programmen. Am besten bewertet wurden die nationalen Programme und die in den Kantonen Bern, Genf und Aargau, alle anderen kantonalen Programme wurden schlechter bewertet.

Aus den Ergebnissen lässt sich keine allgemeingültige Regel für die richtige Massnahmenwahl oder hinsichtlich der Programminhalte ableiten. Die Wirkung des Programms ist hochgradig vom Einzelfall abhängig. Externe PvB mit einem Einsatz im ersten Arbeitsmarkt wurden jedoch sehr viel besser bewertet als interne PvB in einem Atelier. Von Anbieterseite wurde das Matching in der Regel für gut befunden. Verbesserungspotenzial besteht bei der Information der stellensuchenden Person zum Programmeinsatz oder bei den geeigneten fachlichen und sprachlichen Grundvoraussetzungen.

Eine wichtige Komponente stellen die Ziele dar, die detailliert sein sollten. Hierbei ist auch erforderlich, dass sie von den Programmteilnehmenden verstanden und als sinnvoll empfunden werden. Hier besteht Verbesserungspotenzial beim Detaillierungsgrad, der Sinnhaftigkeit und der Kommunikation, wie die Rückmeldungen der Teilnehmer und Anbieter zeigen. Ein zu grosser Anteil der Teilnehmer sagte aus, dass keine Ziele vereinbart wurden. Zudem sollten alle beteiligten Akteure diese Ziele kennen und als sinnvoll bewerten können. Grundsätzlich hält die EFK jedoch für problematisch, wenn die Ziele hauptsächlich zwischen dem Anbieter und dem Teilnehmer erarbeitet werden. In diesem Fall ist die Unabhängigkeit nicht gewährleistet, weil die Gefahr besteht, dass die Ziele an die Programmpalette des Anbieters angepasst werden.

Die Programme verfolgen verschiedene Wirkungsziele. Sie sollen...

- die beruflichen Kompetenzen verbessern (Qualifizierungsfunktion)
- motivieren und die psychische Gesundheit verbessern (Motivationsfunktion)
- eine Referenz bei der Jobsuche darstellen (Validierungsfunktion)

- ein berufsrelevantes Netzwerk ermöglichen (Netzwerkfunktion)
- die zeitliche Verfügbarkeit zu arbeiten oder die Arbeitsfähigkeit abklären (Abklärungsfunktion)

Alle Wirkungsziele sind in den untersuchten Kantonen relevant, allerdings in unterschiedlichem Ausmass. Im Durchschnitt sind bei allen Ateliers die Verbesserung der Sozial- und Bewerbungskompetenzen sowie der Motivation und psychischen Gesundheit die wichtigsten Ziele. Von zweitrangiger Bedeutung sind berufliche Erfahrungen und Kompetenzen. Eine Referenz bei der Jobsuche zu erhalten und ein soziales Netzwerk aufzubauen, stehen weniger im Vordergrund. Im Gegensatz dazu nehmen bei den externen PvB die beruflichen Erfahrungen eine Spitzenposition ein, wobei die restlichen Elemente nicht zu vernachlässigen sind.

Die Teilnehmern und Anbietern haben der Referenz eines Arbeitgebers einen hohen Wert bei der Jobsuche beigemessen. Eine adäquate schriftliche Bestätigung sollte daher immer abgegeben werden. Umso erstaunlicher war der hohe Anteil der Teilnehmer bei einigen kantonalen Programmen, welche aussagten, kein schriftliches Dokument bei Programmabschluss erhalten zu haben. Dies steht im Widerspruch zu den Angaben der Anbieter. Ein Umstand, der auch für die nationalen Programme gilt. Die betroffenen Vollzugsakteure sind aufgefordert, die entsprechenden Vorgaben für ihre PvB mit den Anbietern zu klären und mit den internen Kontrollen zu prüfen.

Grundsätzlich bestand zwischen allen Elementen der Qualifikations-, Validierungs-, Motivierungs- und Netzwerkfunktion eine signifikante Beziehung untereinander. Ebenso gab es solche Zusammenhänge mit der allgemeinen Nützlichkeitsbewertung der Massnahme. Die stärkste Beziehung wies die Frage nach der Verbesserung der Berufskompetenzen auf: Je positiver diese beantwortet wurde, desto nützlicher erlebte der Teilnehmer das Programm insgesamt. Und in diesem Zusammenhang gilt auch: Je relevanter die Aufgabe von der stellensuchenden Person empfunden wurde, desto eher gaben die Teilnehmer an, die berufliche Kompetenz verbessert zu haben.

Gemäss Anbietereinschätzung sind viele Wirkungsziele «on the job» mit einem externen PvB realisierbar. Zusammen mit der sehr viel besseren Einschätzung von Teilnehmenden externer PvB, dass das Programm nützlich für die eigene berufliche Wiedereingliederung war, lässt sich somit folgendes Fazit ziehen: Eine Platzierung im ersten Arbeitsmarkt sollte immer angestrebt werden, wenn dies aufgrund der psychischen Verfassung und der Grundmotivation der Person möglich und dem sozialen Arbeitsumfeld zumutbar ist. Programmplätze in spezialisierten Infrastrukturen sollten zurückhaltend eingesetzt werden.

Das Wirkungsbild untermauert dieses Fazit: Ein externes PvB konnte bei den Berufskompetenzen stärker punkten als ein internes, richten doch die externen Programme ein stärkeres Augenmerk auf dieses Wirkungsziel. Eine individuelle Platzierung in einem Einsatzbetrieb hat Vorteile bei der Abstimmung des Aufgabenportfolios auf die Bedürfnisse der Person. Auch eine Motivationssteigerung ging unter anderem am stärksten einher mit dem Empfinden, die beruflichen Kompetenzen verbessert zu haben. Dies steht im Einklang mit den Forschungsergebnissen von Schallberger und Wyer (2009).

Ein weiteres wichtiges Element haben Bonoli et al. (2013) hervorgehoben: Schwach qualifizierte Personen sind bei der Jobsuche mehr von informellen Kontakten abhängig. Die effizientesten Kontakte sind zudem jene Personen, welche in der gleichen Branche tätig sind und eine Führungsfunktion ausüben. Anhand theoretischer Überlegungen hält es die EFK für hinreichend plausibel, dass diese Erfolgsfaktoren häufiger in externen Programmplätzen anzutreffen sind. Aus inhaltlichen und



methodischen Gründen hat die EFK diesen Aspekt in ihrer Befragung der Programmteilnehmer nicht weiter vertieft. Aufgrund von Charakteristika der Teilnehmer 2013 wäre dies ein weiteres Argument für eine stärkere externe Platzierung bei PvB.

In Einzelfällen dient ein Programm auch als Druckmittel gegenüber der stellensuchenden Person. Die Mehrheit der Begleitgruppenmitglieder war sich einig, dass die Programme grundsätzlich nicht zur Sanktionierung der arbeitslosen Personen taugen. Die präsentierten Resultate und die Aussagen verschiedener Interviewpartner untermauern dieses Fazit. Für das Problem von saisonalen Arbeitslosen soll auf gesamtstrategischer Ebene der Arbeitslosenversicherung Lösungsansätze gesucht werden. Die gesetzlichen Ziele, weshalb arbeitslose Personen mit arbeitsmarktlichen Massnahmen aktiviert werden sollen, sind in diesen Fällen schlecht erfüllt. Falls also nicht ein Wechsel in ein stabileres Beschäftigungsverhältnis angestrebt wird, sollten arbeitsmarktliche Instrumente zurückhaltend eingesetzt werden.

Der Vergleich der einzelnen Wirkungsdimensionen ermöglichte interessante Erkenntnisse, welche zur Identifizierung von «best practice»-Kantonen beitragen. Im Kapitel 4 werden die verschiedenen Vollzugspraxen untersucht. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Gemeinsamkeiten der Kantone Bern, Genf und Aargau gelegt, welche in der Regel am besten abschnitten in der Rückmeldung der Teilnehmer.

3.3 Die Wirkung der Berufspraktika

Gemäss offizieller Beschreibung umfassen die Praktika: «Schnupperlehren, Eignungsabklärungen, Ausbildungs- sowie Berufspraktika. Während es bei den Ausbildungspraktika darum geht, berufliche Kenntnisse zu vertiefen, steht bei den Berufspraktika der Erwerb praktischer Arbeitserfahrung nach Abschluss einer Ausbildung im Vordergrund.»⁶⁴ In der folgenden Analyse wurden nur die Berufspraktika untersucht, die laut Gesetz⁶⁵ den Beschäftigungsmassnahmen zugerechnet werden. Bevor mit der Wirkungsanalyse begonnen wird, noch eine kurze Darstellung der Teilnehmenden, welche 2013 ein Praktikum absolviert haben:

Über alle untersuchten Fälle hinweg sind mehr Frauen (56 %) in ein Berufspraktikum als Männer. Knapp 80 % sind Schweizer/innen. Ausländische Staatsangehörige sind seltener vertreten. Drei Viertel der Praktikanten sind zwischen 18 und 29 Jahre alt. 22 % gehören in die Alterskategorie 30-39 Jahre. 13 % sind älter als 40. Knapp 90 % verfügen über sehr gute mündliche und schriftliche Kenntnisse der Landessprache, die im Herkunftskanton gesprochen wird. 57 % haben einen höheren Bildungsabschluss, wovon 40 % einen universitären Abschluss vorweisen können. Weitere 30 % haben die Berufslehre abgeschlossen. Vor allem bei nationalen Berufspraktika ist ein deutlich höherer Anteil von Hochschulabgängern anzutreffen (67 %).

Die Vermittelbarkeit der Praktikanten wird bei etwas mehr als einem Drittel als leicht, bei der Hälfte der Personen als mittelmässig eingeschätzt. Nur knapp jeder Zehnte wird als schwer vermittelbar bezeichnet. Bei drei Viertel der Praktikanten war die Arbeitslosigkeit nach einem Jahr beendet. In der Vergangenheit waren sie bereits ein- bis zweimal beim RAV als arbeitslos registriert.

⁶⁴ Morlok et al. (2014), S. 14.

⁶⁵ AVIG, Art. 64a.

3.3.1 Wiedereingliederung und die Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit

Im Herbst 2014 wurden alle Praktikanten zu einer Online-Befragung eingeladen, die 2013 ein nationales oder kantonales Berufspraktikum absolviert haben (vgl. Kap 1.5). 22 % der angeschriebenen Praktikanten haben die Umfrage beantwortet (N=224). Bis auf eine Person haben alle zum Befragungszeitpunkt das Praktikum beendet. Aufgrund der kleinen Fallzahl wird auf eine detaillierte Darstellung der Umfrageergebnisse zu den kantonalen Praktika verzichtet.⁶⁶ Dies ist soweit nicht problematisch, da die Fallstudien in den Kantonen keine Hinweise ergaben, dass die Berufspraktika zu unterschiedlichen Zwecken eingesetzt werden.

Insgesamt fanden 90 % der Personen nach Ende des Praktikums einen Job, wobei 10 % diesen wieder verloren haben (vgl. Tabelle 9). Jene, die zurzeit arbeiten, haben in der Regel ein 100 %-Pensum und nur ein Viertel arbeitet Teilzeit. 60 % arbeiten noch beim gleichen Arbeitgeber, der sie nach dem Praktikum angestellt hat. Bei 45 % ist der Arbeitgeber der gleiche, bei welchem das Praktikum erfolgte. 34 % haben seit Praktikumsende den Arbeitgeber einmal gewechselt. Insofern kann heute etwas mehr als die Hälfte, nämlich jener Teil mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag, als langfristig eingegliedert bezeichnet werden. Bei weiteren 25 % wurde zumindest eine kurzfristige Eingliederung erreicht, wobei heute noch nicht abzusehen ist, ob dies langfristig gelungen ist. Die Sorge bald wieder arbeitslos zu sein, ist denn auch bei dieser Gruppe mit befristetem Arbeitsvertrag höher.

Tabelle 9: Arbeitssituation der befragten Personen (Berufspraktika)

Personen mit aktuell...	Anstellung nach Programmende	%	Aktuelles Arbeitspensum					
			<20%	20%	40%	60%	80%	100%
unbefristetem Arbeitsvertrag	ja	55.5% (122)	0%	3%	7%	6%	10%	74%
befristetem Arbeitsvertrag	ja	25.5% (56)	4%	2%	2%	7%	13%	73%
keinem Arbeitsvertrag	ja	9% (20)	--					
	nein	10% (22)	--					

Quelle: EFK, Umfrage Berufspraktika

Gleich wie bei den Programmen der vorübergehenden Beschäftigung wurden die Berufspraktikanten gefragt, wie «hilfreich das Praktikum war, den aktuellen Job zu erhalten oder in Zukunft einen neuen Job zu finden». Dies diente wiederum als Indikator⁶⁷, um die Veränderung der Vermittlungsfähigkeit zu erheben. Für 80 % der Berufspraktikanten war das Praktikum nützlich, davon hat die überwiegende Mehrheit heute einen Job. 20 % sagten aus, dass das Praktikum nicht hilfreich gewesen war. Auch bei dieser Gruppe ist die grosse Mehrheit zurzeit angestellt. Interessant sind die vielen positiven Rückmeldungen zu den Praktika, welche die EFK spontan im Kommentarfeld der Umfrage erhalten hat. Zur Illustration werden einige im Originalton im Kasten unten wiedergege-

⁶⁶ Bis auf die nationalen Programme ist der Stichprobenfehler zu gross für zuverlässige Aussagen pro Kanton. Im Durchschnitt haben 25 Praktikanten geantwortet. Bei den nationalen Berufspraktikanten 61 Personen. Die kleine Fallzahl liegt daran, dass die Berufspraktika selten eingesetzt werden (siehe Kapitel 4.8). Die Rücklaufquote von 22 % liegt im üblichen Rahmen von Online-Befragungen.

⁶⁷ Die Antwortskala zur Frage war: (1) gar nicht hilfreich, (2) eher nicht hilfreich, (3) eher hilfreich, (4) sehr hilfreich. Die Antworten zu 1 und 2 wurden zur Kategorie «nicht nützlich», 3 und 4 zu «nützlich» zusammengefasst.



ben. Insgesamt kann festgehalten werden, dass das Berufspraktikum aus Sicht der Teilnehmenden sehr nützlich war. Zudem hat ein hoher Anteil der Personen heute einen Job.

Kasten 1: Ausgewähltes Feedback von Praktikanten

Praktikant 1: Ich bin dankbar, dass ich an einem Berufspraktikum teilnehmen konnte. Ich bin davon überzeugt, dass ich nur wegen dieses Praktikums und einiger Weiterbildung wieder einen Job gefunden habe.

Praktikant 2: Ich denke, dass heute, [...] ein solches Praktikum sehr wichtig ist. Oftmals wird einem ja sonst gar nicht erst die Chance gegeben, etwas zu lernen und sich zu beweisen. Mir persönlich hat es sehr geholfen. Meine Chefin ist zu meiner Mentorin geworden und hat mir in jeder Hinsicht immer wieder geholfen.

Praktikant 3: Im Grossen und Ganzen bin ich sehr zufrieden, dass ich ein Berufspraktikum absolvieren durfte [...]. Ich hoffe die Möglichkeit besteht noch lange. Es gibt Arbeitslosen wieder Mut und einen geregelten Tagesablauf. Als Überbrückung der Arbeitslosigkeit top.

3.3.2 Auswahl der geeigneten Person gemäss Anbietereinschätzung

Analog zu den PvB wurden die Einsatzbetriebe zu den Themen Profilübereinstimmung, Motivation, Häufigkeit einer beendeten Zusammenarbeit befragt. Ebenfalls erfragt wurden ausgewählte Personenmerkmalen für einen «Soll-Ist»-Vergleich.⁶⁸ Die Fragen dienen als Indikatoren, um das Matching aus Sicht der Einsatzbetriebe zu bewerten. 22 % der Einsatzbetriebe⁶⁹ haben geantwortet.

87 % der Einsatzbetriebe gaben an, dass ihr Praktikant motiviert war und dass die Zusammenarbeit selten bis nie beendet wurde. Nur 70 % konnten sagen, dass das Profil der Person gut mit den Praktikumsanforderungen übereinstimmte.⁷⁰ Die restlichen 30 % gaben mit Abstand am häufigsten einer der beiden folgenden Gründe an: 1) Es fehlte der Arbeitswille oder 2) die geeigneten fachlichen Qualifikationen.⁷¹ Der «Soll-Ist»-Vergleich zeigte kein gravierendes «Mismatching» an.

Von den Interviewpartnern wurde besonders hervorgehoben, dass sich die Massnahme vor allem an junge Stellensuchende richtet. 13 % der Praktikanten waren jedoch gemäss AVAM älter als 40 Jahre. Die Rückmeldungen der Einsatzbetriebe zur Profilübereinstimmung und Motivation wurden daher zusätzlich nach der Alterskategorie des Praktikanten untersucht, welcher 2013 beim Betrieb das Praktikum absolviert hatte. Um die Rückmeldung direkt auf den einzelnen Teilnehmer beziehen zu können, wurden alle Betriebe ausgeschlossen, die mehr als einen Praktikanten hatten. Von den 217 Einsatzbetrieben blieben für die Analyse noch 175 übrig. Es zeigen sich keine Unterschiede und die Alterskategorie der Person spielte auch keine Rolle.

Aus Sicht der Einsatzbetriebe funktioniert das Matching insgesamt gut. Die Rückmeldungen zeigen jedoch Verbesserungspotenzial bei der Auswahl der Person an. Häufig suchen die Praktikanten ihre eigene Praktikumsstelle (mehr dazu in Kapitel 4.8.1). Diese Selbstselektion funktioniert soweit gut. Von den Personalberatern oder der vermittelnden Stelle müssen jedoch die fachlichen Vo-

⁶⁸ Der Soll-Ist-Vergleich wurde analog zu den PvB durchgeführt (siehe Kapitel 3.2.3 für Details).

⁶⁹ Es haben 217 Einsatzbetriebe geantwortet.

⁷⁰ Dies ist der Fall, wenn der Einsatzbetrieb angab, dass beide Profile «immer» oder «oft» übereinstimmten.

⁷¹ Von den 60 Einsatzbetrieben, für welche das Profil «manchmal» (N=53) oder «selten/nie» (N=7) übereinstimmte, sagten 20, dass die Motivation fehlte. 31 haben fehlende fachliche Qualifikationen kritisiert.

raussetzungen und Motivation gut geprüft werden, bevor ein Einsatz bewilligt wird. Bei ersteren gilt es die Interessen sorgfältig abzuwägen: Die Berufspraktika haben zum Ziel, berufliche Erfahrungen zu sammeln und die Kompetenzen zu verbessern. Bei zu guten fachlichen Voraussetzungen steigt die Gefahr, dass der Praktikant vor allem eine billige Arbeitskraft für den Einsatzbetrieb darstellt. Ein «Feinschliff» der Kompetenzen im Einsatzbetrieb erfolgt auf Kosten des Arbeitgebers. Wichtig ist die Win-win-Situation für beide Seiten.

3.3.3 Die Wirkungsweisen der Berufspraktika

Wie bereits einleitend erwähnt, steht bei den Berufspraktika der Erwerb praktischer Arbeitserfahrung im Vordergrund. Ein Praktikum findet – gleich wie ein externes Programm der vorübergehenden Beschäftigung – in einem Einsatzbetrieb statt, welcher auf dem ersten Arbeitsmarkt tätig ist. Von den Gesprächspartnern wurde aus diesem Grund hervorgehoben, dass die Arbeitsmotivation des Praktikanten eine zentrale Voraussetzung darstellt.

Ähnlich wie die Programme der vorübergehenden Beschäftigung gibt es mehrere Wirkungsweisen, wie die Vermittlungsfähigkeit verbessert und die Eingliederung im Arbeitsmarkt erreicht werden soll. Dasselbe Wirkungsmodell wie bei den PvB in Kapitel 3.2.4 wurde den Interviewpartnern unterbreitet, mit der Bitte, Elemente zu streichen oder zu ergänzen. Die Gespräche zeigten, dass auch bei den Berufspraktika die *Qualifikations-*, *Validierungs-*, *Motivierungs-* und *Netzwerkfunktion* relevant sind. Bis auf den wiederholten Verweis, dass junge Stellensuchende die Zielgruppe darstellen, wiesen die Gespräche keine fundamentalen Unterschiede zwischen den externen PvB und einem Berufspraktikum auf. Aus diesem Grund wurden in den Umfragen dieselben Items wie bei den Programmen verwendet, um die Wichtigkeit der verschiedenen Funktionen zu erheben. Einzig auf die Items zur «Stabilisierung im Alltag durch eine Tagesstruktur», welche im Rahmen der Motivationsfunktion bei den PvB erhoben wurde, wird verzichtet. Die Stabilisierungsthematik ist im Rahmen von Suchtkrankheiten oder psychischen Problemen als Wirkungsziel genannt worden. Für eine solche Klientel ist das Berufspraktikum nicht geeignet. Da die Funktionen bereits weiter oben beschrieben wurden, werden die Umfrageergebnisse zu allen Items gemeinsam in den nächsten beiden Kapiteln präsentiert.

Im Gegensatz zu den Programmen haben die Berufspraktika keine abklärende Funktion und dienen nicht als Druckmittel. Das «Erzeugen unrealistischer Erwartungen» wurde auch verneint, da die Einsätze im ersten Arbeitsmarkt stattfinden.⁷² Hingegen problematisierten die Gesprächspartner den Lock-In-Effekt. Dieser wird separat in Kapitel 3.3.6 besprochen.

3.3.4 Die Rückmeldung der Anbieter zur Wichtigkeit der vier Wirkungsweisen

Die Praktikumsvermittler und Einsatzbetriebe wurden gebeten, die Wichtigkeit von verschiedenen Items in ihrem Praktikumsplatz einzuschätzen. Von den vier angeschriebenen Vermittlern hat nur einer bei der Umfrage mitgemacht. Bei den Einsatzbetrieben haben 217 Unternehmen teilgenommen. Abbildung 14 stellt die Rückmeldungen dar.⁷³ Die Antworten des Vermittlers sind direkt ersichtlich (grüne

⁷² Zur Erinnerung: Die Problematik der unrealistischen Erwartungen wurde vor allem im Zusammenhang mit den Ateliers erwähnt (vgl. Kapitel 3.2.8).

⁷³ Die Abbildung folgt hierbei der Logik eines «Box-Plots»: Die Antworten der 217 Einsatzbetriebe werden in vier mengenmässig gleiche Teile aufgeteilt. Der Abstand vom dargestellten Maximum bis zum oberen Ende der



Linie). Bei den Einsatzbetrieben wird die durchschnittliche Rückmeldung (rote Linie) wiedergegeben. Zusätzlich zeigen das Minimum und Maximum⁷⁴ die Streuung aller Antworten. Die schraffierte Fläche gibt die Antworten jener Einsatzbetriebe wieder, welche die «mittleren 50 %» in der Streuung ausmachen.

Abbildung 14 zeigt, dass für den Vermittler und die Einsatzbetriebe die beruflichen Erfahrungen, die Verbesserung und Validierung der beruflichen Kompetenzen (Q1-Q3, V1), der Erhalt eines Referenzdokuments (V2) sowie der Netzwerkaufbau (R) bei den Praktika wichtige bis sehr wichtige Ziele darstellen. Sprachliche Fähigkeiten verbessern (Q5) steht bei den Berufspraktika weniger im Vordergrund. Weniger wichtig sind zudem die Verbesserung bei den sozialen Kompetenzen (Q4) und den Bewerbungstechniken (Q6). Die Antworten des Vermittlers liegen nicht weit von der durchschnittlichen Rückmeldung der Einsatzbetriebe entfernt.

Deutlichere Abweichungen ergeben sich bei den Items Motivationssteigerung (M1) oder dem Aufbau des Selbstvertrauens (M2). Während die Einsatzbetriebe den beiden Elementen einen wichtigen Stellenwert beimessen, sind sie für den Vermittler nicht relevant.

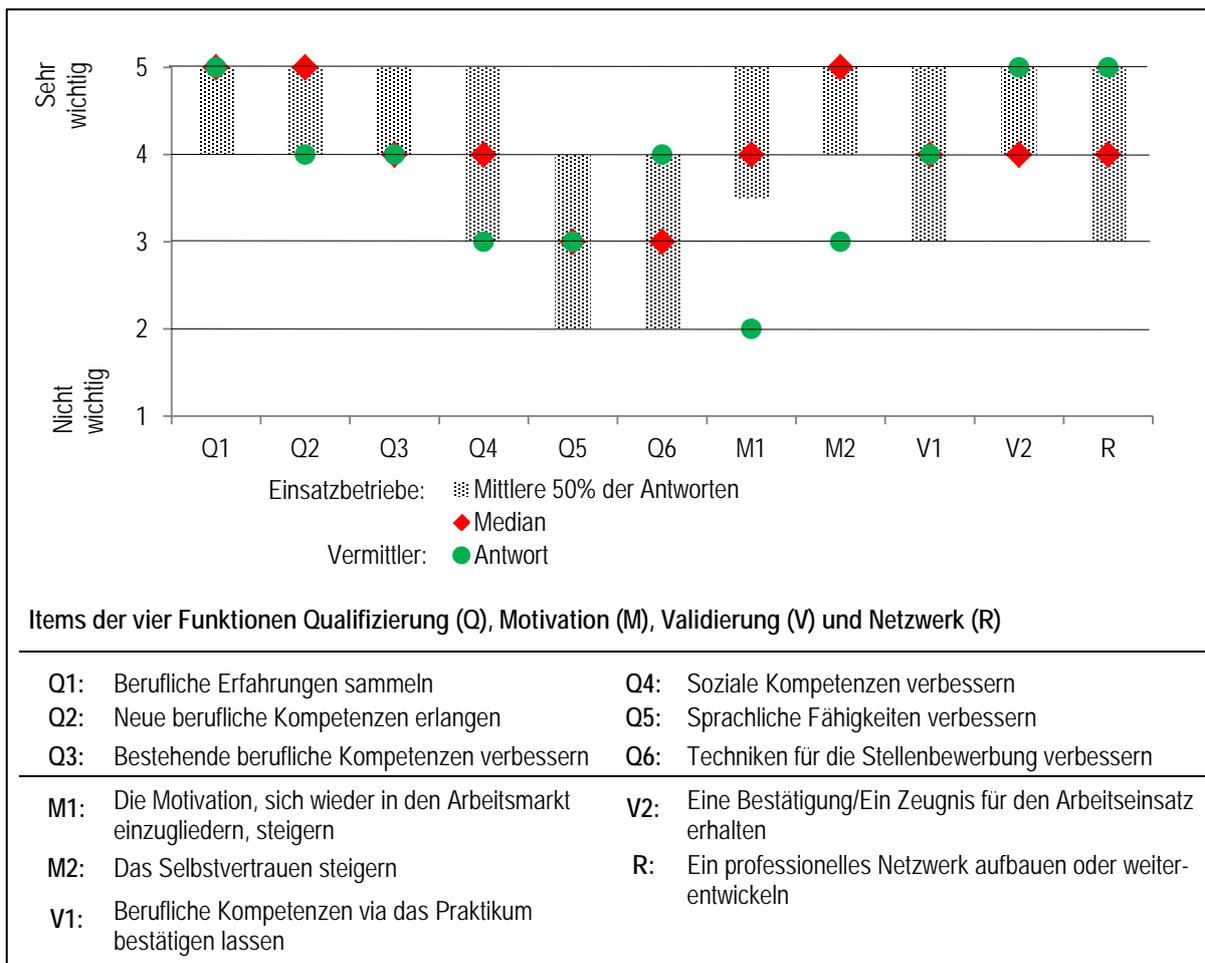
Wie lässt sich dieser Unterschied bei der Motivationsfunktion erklären? Vermittler von Berufspraktika sind im Kanton E und vor allem bei den nationalen Praktika anzutreffen. Der Vermittler, welcher in der Befragung teilgenommen hat und dessen Antwort hier dargestellt ist, ist auf nationaler Ebene aktiv. Die Praktikanten zeichnen sich durch einen hohen Anteil an Hochschulabgängern aus. Die Hochschulbefragung des Bundesamtes für Statistik⁷⁵ weist für diese Personengruppe eine hohe Zufriedenheit mit ihrem Studium als Basis für den Berufseinstieg aus. Zudem geht ein hoher Bildungsstand mit einer geringen Arbeitslosenquote einher. Insofern kann angenommen werden, dass bei dieser Zielgruppe Probleme der Arbeitsmotivation oder des Selbstvertrauens weniger auftreten.

schraffierten Fläche stellt den Wertebereich dar, in welchem die Antworten jener 20 % der Einsatzbetriebe liegen, die die höchsten Punkte gegeben haben. Analog verhält es sich beim Minimum bis zum Beginn der schraffierten Fläche. Der Abstand stellt den Wertebereich dar, in welchem die Antworten jener 20 % der Einsatzbetriebe liegen, welche dem Item die niedrigste Punktzahl gegeben haben. Die schraffierte Fläche (= Interquartilsabstand) entspricht dem Wertebereich derjenigen 50 %, die mittlere Punktzahlen verteilt haben.

⁷⁴ Um die Grafik aussagekräftiger zu machen, wurden die «extremsten» 5 % der Antwortstreuung für das Minimum und Maximum nicht einbezogen. Das bedeutet beispielsweise, dass beim Item Q1 5 % der Einsatzbetriebe einen niedrigeren Wert als das dargestellte Minimum von 3 angegeben haben.

⁷⁵ BFS 2015c.

Abbildung 14: Wichtigkeit der vier Wirkungsfunktionen in den Berufspraktika



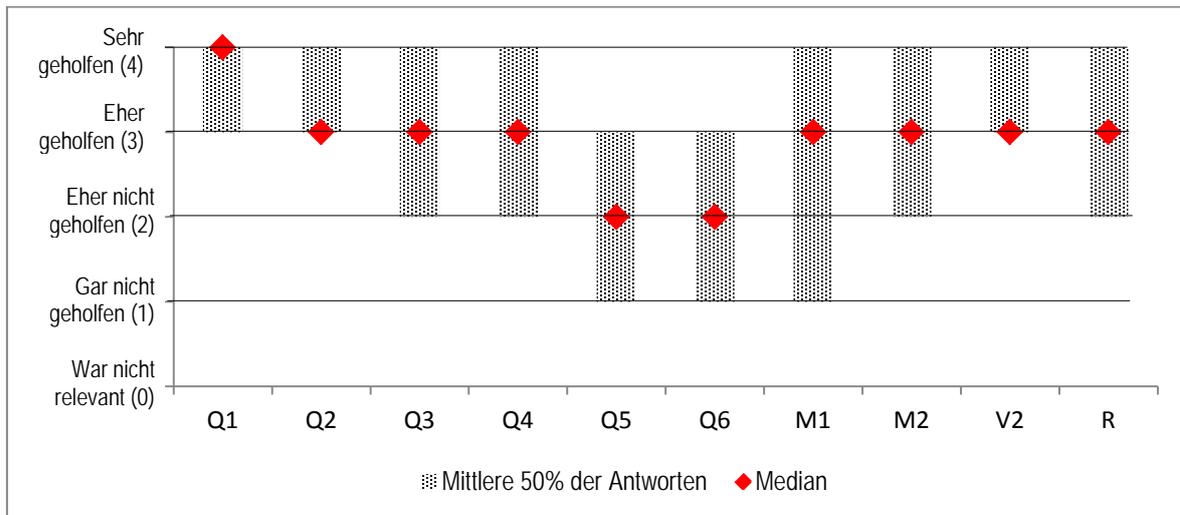
Quelle: Anbieterbefragung EFK

3.3.5 Die positive Einschätzung der Praktikanten

Die Praktikanten wurden gefragt, wie gut das Praktikum geholfen hat, eines der eben dargestellten Elemente der vier Funktionen zu verbessern.⁷⁶ Die Rückmeldung zeigt eine sehr positive Übereinstimmung mit der der Einsatzbetriebe. Bei allen Wirkungszielen ausser bei den Sprach- und Bewerbungskennnissen (Q5/6) war eine Verbesserung zu verzeichnen. Abbildung 15 stellt die Rückmeldung der Praktikanten sortiert nach Item dar.

⁷⁶ Insgesamt enthielt die Umfrage 10 der 11 Items, da sich das Element «V1: Berufliche Kompetenzen via das Praktikum bestätigen lassen» in dieser Form nicht sinnvoll online erfragen liess. Stattdessen wurden Fragen zum Arbeitszeugnis gestellt, konkret ob es eine zutreffende Qualifikation der Leistung enthält.

Abbildung 15: Rückmeldung der Praktikanten zu den vier Funktionen⁷⁷



Quelle: Praktikantenbefragung, EFK

60 % der Praktikanten haben beim Abschluss des Praktikums ein Arbeitszeugnis, 10 % eine Arbeitsbestätigung erhalten. Ein schriftliches Dokument in den Händen halten, war für sie wichtig.⁷⁸ Das Arbeitszeugnis gab für alle zutreffend Auskunft über ihre Fähigkeiten und ihr Verhalten während des Praktikums.⁷⁹ Umgekehrt haben 25 % der Praktikanten am Ende kein Abschlussdokument erhalten (54 Personen). Die eine Hälfte davon ist heute im Einsatzbetrieb angestellt, wo sie das Praktikum gemacht hat. Die andere Hälfte, insgesamt rund 25 Personen, ist entweder sonst wo arbeitstätig oder hat aktuell keinen Job. Das Fehlen eines Abschlussdokumentes ist bei jenen problematisch, die nicht im Einsatzbetrieb angestellt wurden. Insbesondere, weil das Praktikum durchschnittlich 4,5 Monate dauerte. Das Ausmass ist zwar quantitativ nicht gravierend, bestätigt aber eine Empfehlung, die bereits bei den PvB (S. 60) ausgesprochen wurde: Eine adäquate schriftliche Bestätigung sollte in jedem Fall vom Praktikumsbetrieb abgegeben werden. Die Vollzugsakteure sind angehalten, den Praktikumsbetrieben die entsprechenden Vorgaben klar zu kommunizieren.

3.3.6 Lock-In beim Praktikum

Der Lock-In-Effekt bei den Praktika meint das Gleiche wie bei den Programmen der vorübergehenden Beschäftigung: Die Dauer der Arbeitslosigkeit wird mit der Teilnahme an einer arbeitsmarktlichen Massnahme verlängert.⁸⁰ Gemäss den befragten Praktikumsbetrieben und dem -vermittler ist dann ein Lock-In wahrscheinlich, wenn bei dem Praktikanten die Hoffnung auf eine Festanstellung entsteht. Der Effekt ist durchaus real und wurde als «mittleres Risiko» auf einer fünfstufigen Skala eingeschätzt.⁸¹ Morlok et al. (2014, S. 37) fanden in ihrer Studie, dass die Praktika einen stark

⁷⁷ Die Frage war: «Bitte geben Sie an, wie gut das Praktikum geholfen hat?». Die Beschreibung der Items ist in der Legende von Abbildung 14.

⁷⁸ Für 65 % der Praktikanten, die ein Dokument erhielten, war dies «sehr wichtig». Für 19 % war es «eher wichtig».

⁷⁹ 67 % gaben «sehr zutreffend», 27 % «eher zutreffend» an. 135 von den 224 Befragten haben ein Arbeitszeugnis erhalten.

⁸⁰ Siehe Kapitel 3.2.8 für eine ausführlichere Diskussion des Lock-In-Effektes.

⁸¹ Die Skalierung reichte von 0 (Risiko nicht vorhanden), 1 (sehr kleines Risiko) bis 5 (sehr grosses Risiko).

negativen Effekt auf die Wahrscheinlichkeit ausüben, nach einer Bewerbung zu einem Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden. Dieses paradoxe Ergebnis, vermuteten die Studienautoren, könne daran liegen, dass viele Stellensuchende ihr Praktikum einerseits abschliessen wollen. Andererseits könnte die Hoffnung auf eine Festanstellung beim Einsatzbetrieb die geringere Erfolgswahrscheinlichkeit einer Bewerbung erklären.

In der Praktikantenbefragung wurden verschiedene Themenbereiche aufgegriffen. Die nun folgende Diskussion beruht, falls nicht anders vermerkt, auf diesen Umfrageergebnissen: Im Durchschnitt verfassten die Praktikanten zwölf Bewerbungen pro Monat. Der grösste Teil gab an, sich während des Praktikums gleich intensiv um einen Job bemüht zu haben. Ein Drittel gab allerdings zu, weniger Bewerbungen während des Praktikums abgeschickt zu haben als vorher (siehe Tabelle 10). Zudem wird das Praktikum fast immer für die volle geplante Dauer absolviert. Eine Abmeldung vor dem geplanten Ende fand gemäss den AVAM-Daten nur in 6 % der Fälle statt. Und wenn eine Abmeldung erfolgte, dann im letzten Viertel (75 % der geplanten Praktikumsdauer war erfüllt).

Tabelle 10: Bewerbungsintensität und Programmabbruch bei Berufspraktikanten

Frage: Haben Sie während des Programms gleich viele Bewerbungen abgeschickt wie vorher? (F45)	Abbruch: Abmeldung vor Praktikumsende (in %, N in Klammern)	Durchschnittlich erfüllte Praktikumsdauer bei Abbruch (Mittelwert)
<ul style="list-style-type: none"> • Ja, gleich viele Bewerbungen 57% • Nein, mehr Bewerbungen 4% • Nein, weniger Bewerbungen 36% 	6% (N=62)	76%
<i>Die restlichen % haben angegeben «Ich weiss es nicht».</i>	<i>Anzahl der Abmeldungen in AVAM-Sample: 830</i>	

Quelle: Teilnehmerbefragung EFK, AVAM

Auch hier unterscheiden sich wieder die Selbstangaben der Praktikanten von den Daten in AVAM. In der Umfrage haben 30 % der Personen geantwortet, das Praktikum früher zugunsten eines Jobs beendet zu haben. Die effektive Abbruchrate bei den Praktika liegt somit irgendwo zwischen 6 % und 30 %.

Aufgrund dessen kann ein Lock-In bei Berufspraktikanten beobachtet werden, da die Bewerbungsintensität bei einem Drittel abnimmt. Diese Bewerbungsabnahme war jedoch unabhängig von der Tatsache, ob die Person im Praktikumsbetrieb eine Festanstellung erhalten hatte oder nicht. Es bestand auch kein statistischer Zusammenhang mit dem Umstand, wie stark die Person auf eine Festanstellung gehofft hatte.⁸²

Die Tatsache, dass die Hälfte der heute arbeitstätigen Praktikanten im Anschluss eine Festanstellung beim Praktikumsbetrieb erhalten hatte, schwächt die Problematik des Lock-In etwas ab. Übereinstimmend mit der Einschätzung der Anbieter beurteilt die EFK das Lock-In-Risiko als moderat.

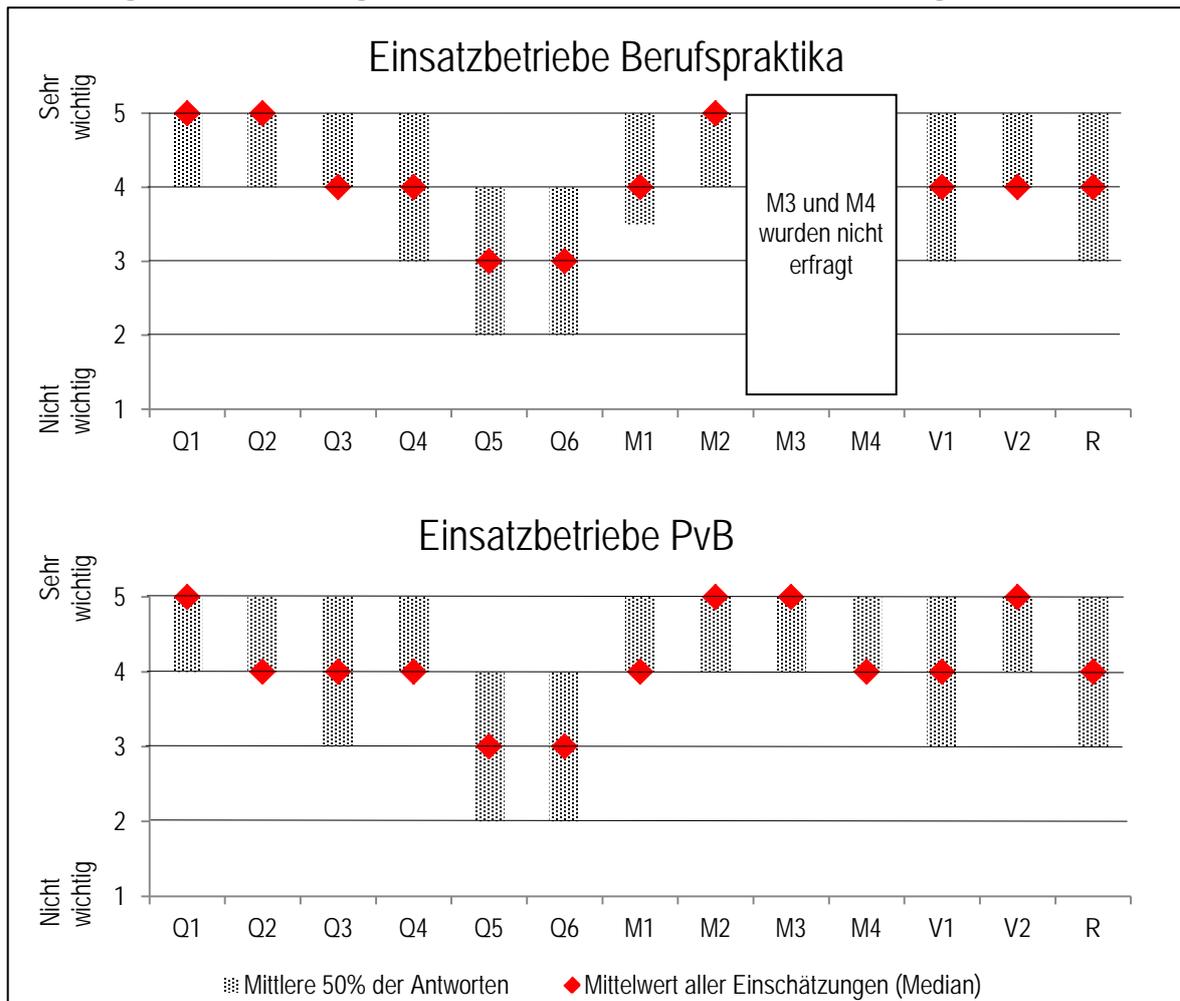
3.3.7 Das Praktikum hat ähnliche Wirkungsziele wie ein externes PVB

Eine auffällige Ähnlichkeit gab es zwischen dem Antwortverhalten der Praktikumsbetriebe und den Einsatzbetrieben bei den Programmen der vorübergehenden Beschäftigung (vgl. Abbildung 16).

⁸² Die Häufigkeitsverteilungen wurden mit Chi-Quadrat-Tests untersucht.

Die Abbildung zeigt, dass sich die Wirkungsziele eines externen PvB und eines Praktikums in der Wahrnehmung der Einsatzbetriebe nicht sonderlich unterscheiden. Dies bestätigt den Eindruck, den die EFK in den Gesprächen mit den Vollzugsakteuren gewonnen hatte. Vielfach wurde auf eine fehlende Abklärungs- und Druckfunktion⁸³ der Praktika sowie auf die jüngere Zielgruppe verwiesen. Bei beiden Massnahmen hoben die Personalberater hervor, dass ein möglichst realitätsnaher Einsatz im ersten Arbeitsmarkt vorteilhaft sei.

Abbildung 16: Rückmeldung der Praktikums- und Einsatzbetriebe im Vergleich⁸⁴



Quelle: Anbieterbefragung EFK

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz sieht inhaltlich keine Unterschiede zwischen einem Programm und einem Berufspraktikum vor. Das einzige Unterscheidungsmerkmal ist die Gewinnorientierung einer Institution oder der öffentlichen Hand: Ein Programm darf nur bei «nicht gewinnorien-

⁸³ Für eine Erläuterung zu diesen Funktionen siehe Kapitel 3.2.7.

⁸⁴ Eine vollständige Beschreibung der Items ist in der Legende von Abbildung 14, S. 75 zu finden. M3 ist «Eine Stabilisierung im Lebensalltag durch eine geregelte Tagesstruktur erreichen» und M4 «Eine Stabilisierung im Lebensalltag durch das soziale Umfeld erreichen».

tierten öffentlichen oder privaten Institutionen» stattfinden. Ein Berufspraktikum ist bei «Unternehmen und in der Verwaltung» vorgesehen.⁸⁵ Diese Trennung wird in der Regel eingehalten.

In Anbetracht dessen bleibt die Abgrenzung eines externen PvB von einem Berufspraktikum diffus. Bis auf ein höher gebildetes Zielpublikum (aufgrund der nationalen Praktika) und junge Stellensuchende lassen sich kaum Unterschiede ausmachen. Das Alter spielt keine Rolle, wenn es darum ging, ob ein Praktikant das Anforderungsprofil erfüllte oder nicht (vgl. Kapitel 3.3.2). An der Umfrage haben 42 Praktikanten zwischen 40 und 65 Jahre teilgenommen.⁸⁶ Sie fanden ihr Praktikum im Durchschnitt nützlicher als die Jüngeren. Obwohl davon auszugehen ist, dass diese 42 Personen einem unbeobachteten Selektionseffekt unterliegen, kann auch gefolgert werden, dass sich das Praktikum a priori nicht nur für junge Stellensuchende anbietet.

Beispielhaft brachte es ein Gesprächspartner eines Anbieters auf den Punkt, welcher sowohl bei den Programmen als auch bei den Berufspraktika engagiert ist. In seiner Erfahrung unterscheidet sich vor allem die Zielgruppe: Praktikanten sind tendenziell jung und beruflich unerfahren. Die Programmteilnehmer hingegen älter und beruflich erfahrener. In Bezug auf die übertragenen Aufgaben sind die externen Plätze nicht immer von den Praktika zu unterscheiden. Überspizter formuliert: Für ähnliche Aufgaben spielt das Alter und der berufliche Erfahrungshintergrund eine Rolle, ob ein Praktikum oder ein externes PvB infrage kommt. Für die jungen, unerfahrenen Praktikanten müssen die Einsatzbetriebe 25 % der Taggelder bezahlen. Die Programmteilnehmer arbeiten hingegen gratis im Einsatzbetrieb.

⁸⁵ SR 837.0, Art. 64 Abs. 1.

⁸⁶ 23 Personen waren zwischen 40 und 49 Jahre, 18 zwischen 50 und 59 und eine Person 61.



3.3.8 Zusammenfassung der Wirkungsanalyse

Insgesamt kann festgehalten werden, dass das Berufspraktikum aus Sicht der Teilnehmenden sehr nützlich war. Ein hoher Anteil hat sich in den Arbeitsmarkt eingegliedert. Aus Sicht der Einsatzbetriebe funktioniert das Matching insgesamt gut, welches massgeblich darauf basiert, dass die Praktikanten in der Regel ihr Praktikum selber suchen (mehr dazu in Kapitel 4.8.1). Die Rückmeldung der Einsatzbetriebe zeigen jedoch Verbesserungspotenzial bei der Auswahl der Person an. Wenn eine Kritik erfolgte, wurden mit Abstand am häufigsten der fehlende Arbeitswille oder die fachlichen Qualifikationen bemängelt. Von den Personalberatern oder der vermittelnden Stelle muss die Motivation des Praktikanten gut geprüft werden, bevor ein Einsatz bewilligt wird. Bei den fachlichen Voraussetzungen gilt es eine sorgfältige Abwägung zwischen den Zielen des Praktikums und den Bedürfnissen des Praktikumbetriebs vorzunehmen. Wichtig ist eine Win-win-Situation.

Die Berufspraktika haben ähnliche Wirkungsweisen wie die Programme der vorübergehenden Beschäftigung, die einen Einsatz im ersten Arbeitsmarkt vorsehen. Im Gegensatz zu den Programmen haben die Berufspraktika jedoch keine abklärende Funktion und dienen auch nicht als Druckmittel. Die Rückmeldung der Praktikanten zeigt eine sehr positive Übereinstimmung mit der der Einsatzbetriebe. Je wichtiger das Wirkungsziel von den Einsatzbetrieben eingeschätzt wurde, desto höher war die erzielte Verbesserung gemäss Selbsteinschätzung des Praktikanten.

Auf der negativen Seite muss erwähnt werden, dass ein Lock-In-Effekt beobachtet werden kann. Ein Drittel der Berufspraktikanten gab an, sich während des Praktikums weniger intensiv beworben zu haben. Diese Bewerbungsabnahme war jedoch unabhängig von der Tatsache, ob die Person im Praktikumsbetrieb eine Festanstellung erhalten hatte oder nicht. Es bestand auch kein statistischer Zusammenhang mit dem Umstand, wie stark die Person auf eine Festanstellung gehofft hatte. Die Tatsache, dass die Hälfte der heute arbeitstätigen Praktikanten im Anschluss eine Festanstellung beim Praktikumsbetrieb erhalten hatte, schwächt die Problematik etwas ab. Übereinstimmend mit der Einschätzung der Anbieter beurteilt die EFK den Lock-In-Effekt jedoch als «moderates Risiko».

Nach eingehender Beschäftigung mit beiden Massnahmen bleibt die Abgrenzung eines externen PvB von den Berufspraktika für die EFK diffus. Bis auf ein höher gebildetes Zielpublikum und junge Stellensuchende lassen sich kaum Unterschiede ausmachen. Aufgrund der Umfrageergebnisse kann nicht gefolgert werden, dass das Praktikum a priori für jüngere Stellensuchende reserviert sein sollte. Anstatt eines externen PvB könnten die Personalberater vermehrt ein Berufspraktikum ins Auge fassen.

3.4 Die Effekte der Massnahmen bei den Unternehmen

Über die Wirkung auf die Vermittelbarkeit der Stellensuchenden hinaus beeinflussen die Beschäftigungsmassnahmen die im ersten Arbeitsmarkt tätigen Unternehmen auch allgemein. Hier geht es um Chancen und Möglichkeiten, die sich aus der Umsetzung der PvB und Berufspraktika ergeben. Die Schlüsselwörter dabei sind: *Rekrutierung, Entstigmatisierung, Signalwirkung*. Während Rekrutierung nur für die im Einsatzbetrieb durchgeführten Massnahmen gilt, stellen die beiden anderen Begriffe Ergebnisse dar, die mit beiden Massnahmentypen erzielt werden.

3.4.1 Ein den Einsatzbetrieben angebotenes Rekrutierungsinstrument

Indem sie sich bereit erklären, Stellensuchende aufzunehmen, haben die Unternehmen die Möglichkeit, die Kandidaten zu testen, bevor sie sie eventuell anstellen. Während sich die Stellensuchenden also bewähren und ins Unternehmen integrieren, werden sie nicht oder – im Rahmen der Berufspraktika – nur zu 25 % vom Arbeitgeber finanziert. Durch die Befragungen konnte bestätigt werden, dass die externen Massnahmen von den Einsatzbetrieben tatsächlich als Rekrutierungsinstrument genutzt werden. Dies gilt insbesondere für die Praktika. 45 % der Stellensuchenden, die ein solches absolviert und momentan eine Stelle haben, wurden vom Einsatzbetrieb direkt übernommen.⁸⁷ Die externen PvB scheinen ebenfalls eine direkte Anstellung zu begünstigen, wenn auch in geringerem Masse. Allerdings ergab die Befragung der Teilnehmenden kein allgemeingültiges Ergebnis.⁸⁸

Die Einsatzbetriebe wurden gefragt, was sie bewogen habe, mit der Arbeitslosenversicherung zusammenzuarbeiten. Für 65 % der Einsatzbetriebe, die Stellensuchende im Rahmen eines Berufspraktikums beschäftigten, und 45 % der Betriebe, in denen Stellensuchende im Rahmen eines externen PvB tätig waren, war eine mögliche Festanstellung ein wichtiges Argument.⁸⁹ Auch die Frage nach der Häufigkeit einer solchen Anstellung wurde gestellt. Unter den Unternehmen, die sie beantworteten, gaben etwa 20 % an, dass sie immer oder oft Stellensuchende während oder nach Ablauf der Massnahme einstellten. 30 bis 35 % tun dies gelegentlich und etwa 50 % selten oder nie. Dabei hängt die Antwort stark von der Anzahl der Stellensuchenden ab, die die Institution im Durchschnitt aufnimmt. Insgesamt handelt es sich bei den Unternehmen, die diese Massnahmen am häufigsten als Rekrutierungsinstrument nutzen, um solche, die zwischen zwei und zehn Personen pro Jahr aufnehmen. Institutionen, die nur sehr wenige (keine bis eine pro Jahr) oder sehr viele (mehr als zehn) Personen pro Jahr aufnehmen, nutzen die Massnahmen weniger zu diesem Zweck.

⁸⁷ Von den 181 Praktikanten, die eine Stelle gefunden haben, wurden 82 von ihrem Einsatzbetrieb übernommen.

⁸⁸ Die in der Umfrage gestellte Frage zur Unterscheidung zwischen internen und externen PvB wurde wie folgt formuliert: «Waren Sie der/die Einzige, der/die von der Arbeitslosenversicherung in den Einsatzbetrieb entsandt wurde, oder waren dort während des Programms noch andere stellensuchende Personen im Einsatz?». Da dies von den Teilnehmenden schlecht verstanden wurde, passten die Antworten nicht immer zu dem von der EFK benutzten Kodierungssystem. Allerdings handelte es sich um eine Filterfrage. Deshalb gaben zu wenig Teilnehmende an, allein gewesen zu sein, und die Frage bezüglich der direkten Übernahme wurde so nicht allen Personen gestellt, auf die sie zutreffend gewesen wäre.

⁸⁹ 65 bzw. 45 % der Einsatzbetriebe geben an, dass es «sehr zutrifft» oder «eher zutrifft», dass die Rekrutierung ein Grund für die Zusammenarbeit mit der Arbeitslosenversicherung ist.



Die Umfragen zeigten zwar positive Ergebnisse hinsichtlich der Rekrutierungsfunktion der PvB und der Praktika, doch die EFK bedauert, dass auf Kantonsebene keine wirklich systematische und zentrale Statistik über die Anzahl der direkt eingegliederten Personen geführt wird. Mit verlässlichen und fundierten Daten könnte der Mehrwert der externen Einsätze für die Eingliederungspolitik unterlegt werden, ferner könnte man das Verhalten der Unternehmen allgemein besser verstehen. Dies erfordert aber, dass die Kantone klar definieren, welche PvB tatsächlich extern stattfinden. Dies müsste in der AVAM-Datenbank klar erkennbar sein. Ausserdem ist es momentan nicht möglich, im Dossier anzugeben, dass die stellensuchende Person vom Einsatzbetrieb eingestellt wurde. Das Feld «Grund der Abmeldung» bietet nur eine begrenzte Anzahl an Auswahlmöglichkeiten; der Berater kann lediglich angeben, dass eine Stelle gefunden wurde.

3.4.2 Eine Chance zur Imageverbesserung von Arbeitslosen

Dieses Ziel wird sowohl über die internen als auch externen Massnahmen verfolgt. Leider scheinen sich negative Klischees gegenüber den Arbeitslosen hartnäckig zu halten. Insbesondere bei der Arbeitssuche sehen sich die Betroffenen mit Vorurteilen konfrontiert.

Mittels Umfragen hat die EFK untersucht, inwieweit sich die Stellensuchenden stigmatisiert fühlen und ob die Teilnahme als Instrument zur Verringerung dieser Stigmatisierung wahrgenommen wird. In 80 bis 90 % der Fälle wissen die Arbeitgeber, dass die Person vorher arbeitslos war. Dies wurde von den Umfrageteilnehmenden bestätigt und nicht als negativ angesehen. Trotzdem finden 65 % der Menschen, die ein PvB absolviert haben, sehr wichtig, ihrem Arbeitgeber zeigen zu können, dass sie während ihrer Arbeitslosigkeit nicht untätig geblieben sind. Bei den Praktikanten liegt dieser Anteil bei 50 %. Diese Wahrnehmung ist unabhängig von der Dauer der Arbeitslosigkeit, was bedeutet, dass der Effekt nicht nur für Langzeitarbeitslose von Bedeutung ist.

Die Einsatzbetriebe als potenzielle Arbeitgeber haben bestätigt, dass das soziale Image der Stellensuchenden nicht als Nachteil angesehen wird. Sie sind gegenüber den Teilnehmenden, die sie aufnehmen, nicht a priori negativ eingestellt. Allerdings können diese Ergebnisse durch einen Auswahleffekt verfälscht werden: Es lässt sich nicht ausschliessen, dass die Unternehmen, die Arbeitslose aufnehmen, eine positivere Einstellung an den Tag legen als jene, die es nie tun. Angesichts der Tatsache, dass das Ziel der Befragung darin bestand, die Risiken für den Arbeitsmarkt aufzuzeigen, wurden die Unternehmen, die nicht mit der Arbeitslosenversicherung zusammenarbeiteten, auch nicht befragt.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die Frage nach der Entstigmatisierung teilweise offen bleibt. Die Arbeitslosigkeit ist zwischen einer stellensuchenden Person und ihrem künftigen Arbeitgeber kein Tabuthema, dennoch ist es wichtig nachzuweisen, dass man aktiv war. Dies gilt insbesondere für die PvB, bei denen viele Teilnehmende schon mehrfach arbeitslos waren und zahlreiche Lücken aufweisen, aufgrund derer sie stigmatisiert werden.

3.4.3 Ein glaubwürdiges Zeugnis für potenzielle Arbeitgeber

Die Beschäftigungsmassnahmen zielen auch darauf ab, die Vermittelbarkeit der Versicherten zu verbessern, indem sie eine Referenz abgeben, die für zukünftige Arbeitgeber glaubwürdig ist, nämlich eine Einschätzung der Kompetenzen durch Branchenfachleute und nicht nur durch die RAV-Berater. Die Teilnehmenden erhalten am Ende der Massnahme ein Arbeitszeugnis, das ihnen bei der Stellensuche nützlich ist. Dieses Zeugnis hat somit Signalwirkung für andere Unternehmen.

Deshalb ist es wichtig, dass qualitativ hochwertige und allgemein anerkannte Zeugnisse ausgestellt werden.

Durch die Befragung der Einsatzbetriebe konnte mehr in Erfahrung gebracht werden, wie die Unternehmen die Arbeitszeugnisse wahrnehmen. Der Blickwinkel des Einsatzbetriebs, der gleichzeitig potenzieller Arbeitgeber ist, kann zu einer realistischeren Einschätzung beitragen. Insgesamt haben fast alle befragten Unternehmen bestätigt, dass ein Arbeitszeugnis dem oft negativen Bild, das den Stellensuchenden im Allgemeinen anhaftet, entgegenwirken kann. Die Unternehmen wurden auch zur Vergleichbarkeit von Arbeitszeugnissen aus einer echten Anstellung und Zeugnissen, die im Rahmen eines Programms oder Berufspraktikums bei Arbeitslosigkeit erlangt wurden, befragt. 77 % der Unternehmen schätzten beide Zeugnisse als gleichwertig ein. In der Mehrzahl der Fälle wird deren Anerkennung nicht infrage gestellt. Nur durchschnittlich 7 % schätzen, dass die Zeugnisse von den Arbeitgebern nicht anerkannt werden. Dies unterstreicht einmal mehr, wie wichtig es ist, am Ende eines PvB oder Praktikums eine schriftliche Bestätigung auszustellen, was von den Teilnehmenden auch bestätigt wurde.

Die Fragen zu den Arbeitszeugnissen wurden zudem den Anbietern gestellt. Insgesamt äusserten sie sich etwas wenig enthusiastisch. Während sie zugeben, dass das Arbeitszeugnis hilfreich ist, um gegen das negative Image anzukämpfen, glauben nur 63 % der befragten Anbieter, dass diese genauso viel wert seien wie andere Zeugnisse, und 14 %, dass diese nicht anerkannt werden. Andererseits ist es möglich, dass sich die Anbieter bei ihrer Antwort auf die Zertifikate bezogen, die nach Abschluss eines internen PvB ausgestellt werden, während sich die Einsatzbetriebe auf die klassischen Zeugnisse nach einem externen PvB bezogen. Die Arbeitszeugnisse nach einem externen PvB scheinen also positivere Signale auszusenden als jene, die für ein Programm ausgestellt werden, das im geschützten Rahmen stattfand. Ein weiteres Argument also, das für den Ausbau der externen Massnahmen spricht.

4 Die Umsetzung der Massnahmen

Bei der Umsetzung der Arbeitslosenversicherung geniessen die Kantone angesichts der gewünschten Dezentralisierung auf diesem politischen Gebiet sehr viel Spielraum. Deshalb zeichnet sich der Bereich der Beschäftigungsmassnahmen auch durch grosse organisatorische Unterschiede aus, was gleichzeitig die strukturellen Differenzen (Grösse, Sprache, Arbeitslosenquote, Arbeitsmarkt) sowie die strategischen Entscheide der Kantone hinsichtlich der Wahrnehmung der Massnahmen widerspiegelt. Das vorliegende Kapitel geht näher auf diese Unterschiede ein. In der Umsetzung der internen und externen Massnahmen existieren einige. Deshalb werden in Abbildung 17 die verschiedenen möglichen Szenarien aufgezeigt. Neben einer Beschreibung der Vorgehensweisen besteht das Ziel darin, Elemente zu bestimmen, mit denen die unterschiedlichen Ergebnisse, die im vorangegangenen Kapitel vorgestellt wurden, erklärt werden können. Die jeweils relevanten Unterkapitel werden im unteren Teil der Abbildung angegeben. PvB und Berufspraktika werden erneut getrennt behandelt. Letztere wurden bereits in den vorangegangenen Abschnitten besprochen.

Abbildung 17: Umsetzungsprozesse nach Art der Massnahme und Organisationsform (mit Verweis auf die entsprechenden Kapitel)

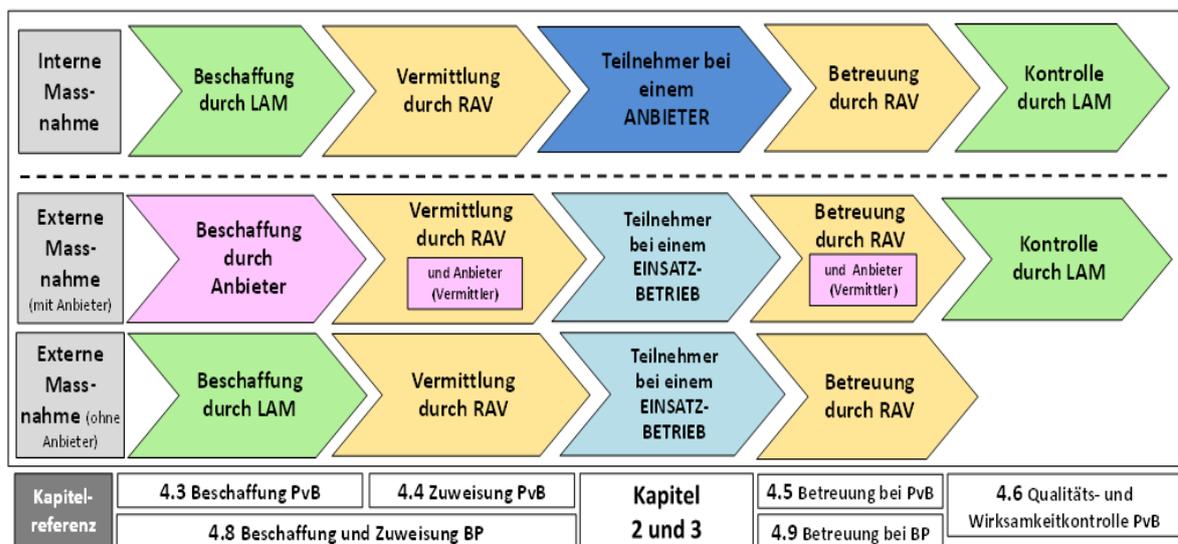


Abbildung EFK

4.1 Von Kanton zu Kanton sehr unterschiedliche Umsetzung der PvB

Es obliegt den kantonalen Behörden festzulegen, wie das ihnen zugewiesene Budget für Arbeitsmarktmassnahmen eingesetzt werden soll. Deshalb entscheiden sich diese auch für unterschiedliche Arten von Massnahmen. Tabelle 11 verdeutlicht, in welchem Masse die acht ausgewählten Kantone auf Programme zur vorübergehenden Beschäftigung zurückgreifen. Sie zeigt die Zahl jener Personen, die 2013 unabhängig vom Start- und Enddatum sowie der tatsächlichen Dauer an mindestens einem PvB teilnahmen. Im Verhältnis zur Gesamtzahl der Stellensuchenden im Kanton betrachtet, erlaubt der Anteil jener Stellensuchenden, die an einem PvB teilgenommen haben, einen raschen Vergleich in Bezug auf die Nutzung dieses Instruments. Der Einbezug der nationalen PvB ändert nichts an der allgemeinen Grössenordnung.

Tabelle 11: Effektive Nutzung von PvB 2013 nach Kanton⁹⁰

	AG	BE	GE	LU	SG	SZ	TI	VS
Jährliche Arbeitslosenquote (2013)	2.8 %	2.3 %	5.5 %	2.0 %	2.2 %	1.5 %	4.5 %	4.0 %
Anzahl PvB-Teilnehmende	868	964	1631	942	1710	577	2191	1984
Anteil Stellensuchende, die an einem PvB teilgenommen haben	8.7 %	7.5 %	12.7 %	22.5 %	26.2 %	45.7 %	30.2 %	30.3 %
Durchschnittliche Kosten je Programm ⁹¹ (in Franken)	3700.-	4400.-	4900.-	6400.-	5900.-	7400.-	3800.-	3800.-

Quellen: BFS (Arbeitslosenquote 2013), AVAM-/ASAL-Daten

Die Kantone Bern, Genf und Aargau nutzen die Programme zur vorläufigen Beschäftigung in geringerer Masse, denn nur 7 bis 13 % der als arbeitslos gemeldeten Personen machen tatsächlich davon Gebrauch. In den anderen Kantonen liegt der Anteil deutlich höher. Zur Erinnerung: Es sind gleichzeitig die drei Kantone mit den besten Ergebnissen bezüglich der Nützlichkeit der Massnahmen (s. Kapitel 3.2.10). Angesichts dessen ist eine erste Feststellung hervorzuheben: Die «besten» Kantone nutzen die PvB weniger. Eine eingeschränkte Nutzung führt hinsichtlich der Nützlichkeit der Massnahmen zu besseren Ergebnissen. Ferner sind die drei Kantone nicht mit den gleichen Herausforderungen konfrontiert, dies zeigt deren durchschnittliche Arbeitslosenquote. Die Gemeinsamkeiten sind vielmehr auf die getroffenen strategischen und operativen Entscheidungen zurückzuführen.

2013 kosteten die PvB etwa 190 Mio. CHF. Um die Grössenordnung der Kosten aufzuzeigen, enthält Tabelle 11 eine grobe Schätzung pro PvB für jeden Kanton. Aus Gründen der Datenzuverlässigkeit war keine Unterscheidung zwischen den verschiedenen Programmarten, konkret zwischen internen und externen PvB, möglich. Dabei sind es die Kantone, die die administrative und finanzielle Verantwortung für die AMM tragen.

Um ein Gesamtbild über die kantonale Umsetzung zu erhalten, muss auch die Zahl der im Kanton für die Arbeitslosenversicherung tätigen Anbieter herangezogen werden. Abbildung 18 stellt diese Zahl dem Nutzungsgrad der Massnahmen gegenüber.

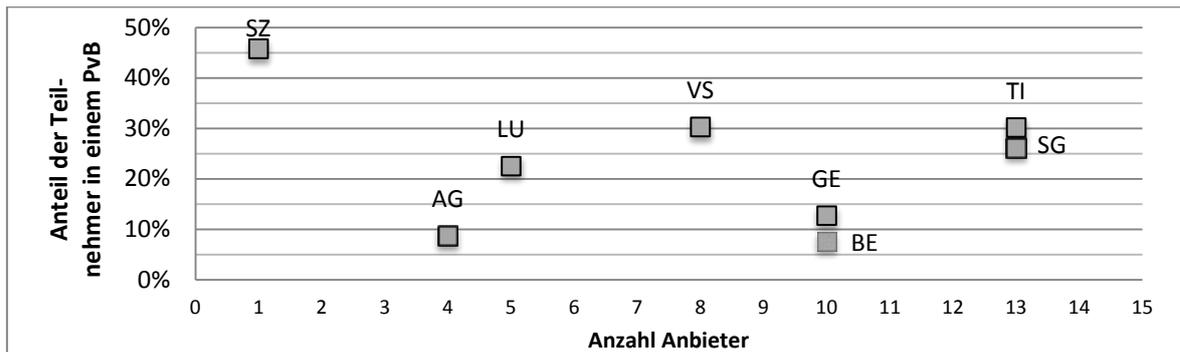
Die Grafik verdeutlicht, dass die Anzahl von Anbietern nicht von der Bedeutung der Massnahmen abhängt, da alle möglichen Varianten auftreten. Bestimmte Kantone arbeiten mit zahlreichen Anbietern zusammen, während andere die Programme auf bestimmte Dienstleister beschränken. Dies ist vom gewünschten Spezialisierungsgrad abhängig. So bevorzugen bestimmte Kantone wie Genf, St. Gallen oder das Tessin spezialisierte Anbieter, während andere wie Aargau, das Wallis und Schwyz lieber mit grossen Anbietern zusammenarbeiten, die Programme in unterschiedlichen Sektoren haben. Die Zahl der Anbieter je Kanton kann auch mit deren Grösse in Zusammenhang

⁹⁰ Ausserdem haben etwa 3400 Personen an nationalen PvB teilgenommen.

⁹¹ Laut ASAL-Daten für das Jahr 2013. Diese Zahlen geben nur die Projektkosten an, schliessen aber weder Tagelder noch Reise- oder Verpflegungskosten ein. Diese Schätzung erfolgte seitens des SECO. Die Daten stammen aus der ASAL-Datenbank und basieren auf den effektiven Kosten (AVAM = budgetierte Kosten). Es müssen also Reserven einberechnet werden. Es wurden vornehmlich die kollektiven Massnahmen (mit Vertrag) berücksichtigt. Wenn es keinen mandatierten Anbieter gibt (SG, GE, TI), werden die Kosten nicht unter der gleichen Budgetposition einkalkuliert (administrative Kosten und nicht-AMM-Kosten). Die Zahlen beziehen sich also nicht auf die Gesamtheit der Massnahmen. Ferner bestehen Lücken in der Datenqualität, da einige Kantone in AVAM/ASAL andere Arten von AMM unter der Rubrik PvB erfassen.

gebracht werden, welche deutlich variiert: Die Anbieter nehmen jeweils pro Jahr alleine von der Arbeitslosenversicherung zwischen 30 und 1000 Teilnehmende auf. Zahlreiche Anbieter arbeiten aber gleichzeitig für andere Sozialversicherungen, in erster Linie für die Invalidenversicherung und die Sozialhilfe. Die Interviews zeigten, dass nur bestimmte Kantone dieser Kombination gegenüber offen waren. Die Umfrage ergab, dass bei internen Programmen die Teilnehmenden in 85 % der Fälle von mehreren Sozialversicherungen stammen können.

Abbildung 18: Zahl der Anbieter⁹² und Zahl der PvB-Teilnehmenden pro Kanton



Quelle: Darstellung EFK, Daten AVAM

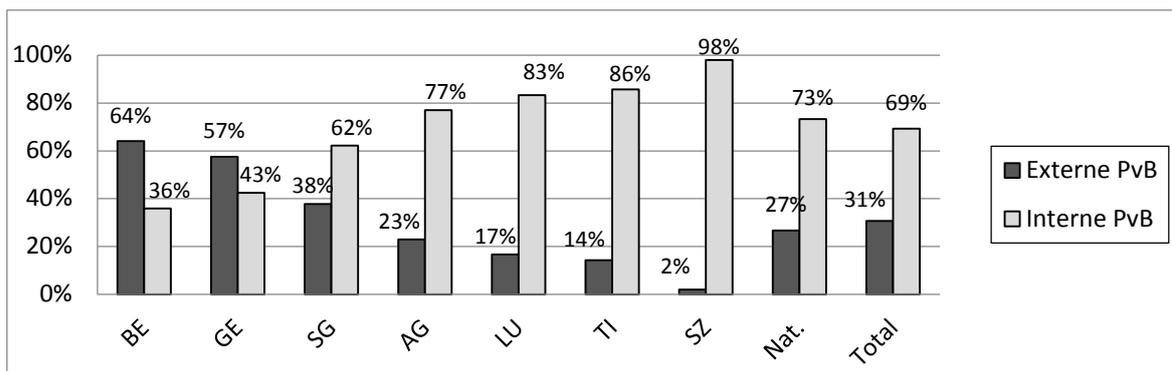
4.2 Verhältnis zwischen internen und externen PvB in den Kantonen

Der vorangegangene Abschnitt hat gezeigt, dass die Umsetzung in den Kantonen angesichts der unterschiedlichen Zahl von Teilnehmenden und Anbietern stark variiert. Bei den Anbietern gibt es auch Unterschiede bezüglich deren Funktion: Ateliers, Vermittler oder gemischte Anbieter (s. Kap. 2.1.2). All dies wirkt sich natürlich auf den Anteil der durchgeführten internen und externen Programme aus. Die kantonalen Unterschiede sind, wie Abbildung 19 verdeutlicht, sehr markant und betreffen alle 2013 durchgeführten PvB.⁹³ Bern und Genf sind die einzigen untersuchten Kantone, in denen die externen PvB dominieren. Insgesamt bleiben die internen Programme in der Überzahl. 2013 machten sie über die sieben Kantone und die nationalen Massnahmen betrachtet, fast 70 % aller durchgeführten Programme aus.

⁹² Hier werden die Anbieter von Ateliers, die Vermittler und die gemischten Anbieter gezählt. Für das Tessin wurden nur die Anbieter, nicht aber ihre verschiedenen Standorte gezählt. Für Genf wurden nur die vor den Umfragen bestimmten Anbieter gezählt. (In der Folge wurde von der LAM bestätigt, dass bestimmte Organisationen, die ursprünglich als grosse Einsatzbetriebe gezählt wurden, ebenfalls als Anbieter betrachtet werden.)

⁹³ Diese Zahlen basieren auf der von der EFK vorgenommenen und gemeinsam mit den Kantonen verifizierten Kategorisierung der Anbieter. Danach wurden alle 2014 durchgeführten PvB dem Typ «intern» oder «extern» zugeteilt. Dies ist einfach, wenn man es mit Ateliers oder Vermittlern zu tun hat. Dagegen wurden die PvB bei gemischten Anbietern zunächst als «unbestimmt» klassifiziert. Damit die Grafik aber die Gesamtheit der kantonalen Praxis widerspiegelt, wurden die «unbestimmten» PvB schliesslich erneut als «intern» oder «extern» eingeordnet. Dies geschah teilweise mittels AVAM-Daten (AG und teilweise nationale Massnahmen), zum Teil wurden von den für die Umsetzung verantwortlichen Stellen auch zusätzliche Informationen angefordert (GE und restliche nationale Massnahmen). Für das Wallis war es leider nicht möglich, diese Frage zu klären. Angesichts der grossen Zahl an PvB, die bei gemischten Anbietern durchgeführt werden (ca. 90 %), sah die EFK davon ab, die Grössenordnung der entsprechenden Prozentsätze zu ermitteln.

Abbildung 19: Anteile interner und externer PvB nach Kantonen



Quelle: Darstellung EFK, Daten AVAM

So sind interne Massnahmen auch heute noch die Norm und entsprechen damit mehrheitlich der traditionellen Praxis in diesem Bereich. Gleichzeitig waren aber vor wenigen Jahren die externen PvB deutlich weniger verbreitet. In bestimmten Kantonen macht sich ein Trend bemerkbar: Die für die AMM zuständigen Stellen geben an, Massnahmen so nah wie möglich am Arbeitsmarkt anbieten zu wollen, um die berufliche Wiedereingliederung zu beschleunigen. Dies äussert sich einerseits darin, dass mehr externe Programme angeboten werden, andererseits ermutigen die Behörden die Anbieter interner PvB, sich dem Arbeitsmarkt anzunähern. Sie sollen stärker zur Stellensuche beitragen und werden aufgefordert, Unternehmen zu finden, die Stellensuchende, die eigentlich an internen Programmen teilnehmen, für einige Wochen bei sich zu beschäftigen. Im Tessin beispielsweise beinhalten die Leistungsvereinbarungen mit den Atelieranbietern ein neues Ziel, das diese erreichen müssen: 60 % der Personen, die länger als zwei Monate an einem internen Programm teilnehmen, müssen ein zwei- bis dreiwöchiges Praktikum in einem Unternehmen absolvieren. Dadurch sollen die Programme in den Ateliers «weniger intern» werden.

Die EFK kann diese Entwicklung nur begrüssen und die Kantone ermutigen, die Programme stärker auf den ersten Arbeitsmarkt auszurichten. Schliesslich bewerteten die Teilnehmenden externer Programme ihre Massnahme allgemein als nützlicher als die von internen Programmen. Abbildung 19 zeigt, dass die Kantone, in denen der grösste Anteil an Teilnehmenden die Massnahmen als nützlich erachtete,⁹⁴ auch diejenigen sind, die am stärksten auf externe Programme setzen. So erweisen sich die externen Platzierungen neben dem beschränkten Einsatz der Massnahmen insgesamt als weiterer Erfolgsfaktor.

4.3 Beschaffung

Die Organisation in den einzelnen Kantonen hängt vor allem von der kantonalen Strategie und den von der LAM getroffenen Entscheidungen ab. Auch wenn sie dafür nicht immer den Begriff «Logistikstelle für arbeitsmarktliche Massnahmen» benutzen, haben alle untersuchten Kantone eine solche Fachstelle aufgebaut. Dabei ändert sich die Nomenklatur häufiger als die Strukturen selbst. Im Gegensatz zum RAV gehört die LAM in allen Kantonen zur zentralen kantonalen Verwaltung (in St. Gallen ist dies zum Teil anders, näheres dazu siehe Kasten 2, S. 90). Das SECO, das für die nationalen Massnahmen zuständig ist, funktioniert organisatorisch nicht wie eine LAM und nimmt, insbesondere bezüglich der Bedürfnisanalyse, nicht die gleiche Rolle ein wie die Kantone. Der

⁹⁴ Abbildung 5, S. 44.



Einfachheit halber soll hier aber der Begriff LAM für alle mit den AMM betrauten Stellen genutzt werden – auch dann, wenn es sich um nationale Massnahmen handelt.

Beschaffung bezeichnet den Einkauf von Plätzen durch die LAM. Der Beschaffungsprozess besteht darin, die gewünschten Massnahmen zu bestimmen und den Bedarf für das Folgejahr abzuschätzen. Dies geschieht grösstenteils aufgrund der bereits bestehenden Strukturen. Das Ganze nimmt dann in einer jährlichen Leistungsvereinbarung zwischen der LAM und dem Anbieter Gestalt an.

4.3.1 Verfahren zur Bedarfsabklärung und aktuelle Entwicklungen

Die Bedarfsanalyse umfasst den gesamten Reflexionsprozess über die Massnahmen, die im Folgejahr erneut angeboten, gestrichen oder eingeführt werden sollen. Sie betrifft vor allem die von den Anbietern bereitgestellten Programme. Die Anbieter brauchen somit klare Angaben hinsichtlich der Programme, der angestrebten Ziele, der Anzahl der Plätze und der Finanzierung. Natürlich bilden die Bilanz des Vorjahres und die entsprechenden Teilnahmestatistiken die Grundlage für die Bedürfnisanalyse seitens der LAM.

Zusätzlich haben die Kantone teilweise weitere Hilfsmittel erarbeitet. In bestimmten – meist grösseren – Kantonen wurde eine Intranet-Schnittstelle geschaffen, über welche die RAV-Berater auf einfache Weise zu Informationen gelangen und ihr Feedback an die LAM geben können. In anderen Kantonen erfolgt der Informationsaustausch im Allgemeinen informell. Die LAM- bzw. RAV-Mitarbeitenden kennen sich und stehen in regelmässigem Kontakt. Die Informationsgewinnung wird durch weitere Massnahmen ergänzt. Im Wallis beispielsweise wird jede Art von Massnahme von einer ad-hoc-Begleitgruppe überwacht, die Änderungen vorschlagen kann. In Genf heisst dieses Gremium «comité de pilotage» (Lenkungsausschuss). Der Grossteil der Kantone bindet die Dachverbände ein und untersucht den Arbeitsmarkt, um allfällige Lücken festzustellen oder zu bestimmen, welche Kurzausbildungen im Rahmen von AMM für Arbeitskräfte nötig sind, die auf dem Arbeitsmarkt willkommen sind. Parallel dazu werden die Ergebnisse allfälliger Zufriedenheitsumfragen berücksichtigt, die unter den Teilnehmenden durchgeführt wurden. Schliesslich schaut man, um sich inspirieren zu lassen, über die Kantonsgrenzen hinaus, und auch auf die vom SECO oder von regionalen Forschungsinstituten durchgeführten Querschnittsstudien. Informationen zu anderen Verfahrensweisen können an Seminaren für Fachleute aus dem Bereich, vor allem aber über die Verbindungspersonen des Verbands Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA) erlangt werden. Letzterer vereint alle für die Umsetzung des AVIG zuständigen kantonalen Stellen.

Bei den *nationalen Massnahmen* handelt es sich um einen Sonderfall. Auf Verlangen der Kantone (mindestens sechs) erarbeitet das SECO Programme, sofern diese Kantone selbst nicht über die kritische Masse verfügen, um Massnahmen für bestimmte Zielgruppen anbieten zu können. Die Kantone erteilen dem SECO also ein klares Mandat, wodurch es wenig Spielraum hat und folglich im Allgemeinen mit den vorgeschlagenen Anbietern zusammenarbeitet. Das Hauptaugenmerk bei der Bedürfnisanalyse liegt auf der Zahl der Plätze und dem Budget. Nach seiner internen Umstrukturierung will das SECO die Zweckmässigkeit der Massnahmen nochmals prüfen. Dabei wird auch die Möglichkeit einer Umsetzung durch die Kantone selbst erwogen, beispielsweise im Rahmen eines interkantonalen Abkommens.

Mit der Befragung wurde eruiert, wie stark die Anbieter in dieser Phase involviert waren. Ein Drittel gab an, beteiligt gewesen zu sein. Da die Erstellung der Programme Sache der Behörden ist, sind

diese auch dafür verantwortlich, den Inhalt der Massnahmen evaluieren zu lassen. Die Hälfte der Anbieter gibt an, dass in den letzten Jahren keine grossen Änderungen stattfanden.⁹⁵ Die meisten sind der Meinung, erheblichen Spielraum bei der Umsetzung zu haben. Insgesamt schätzen sie die Betreuung durch den Kanton als angemessen ein.

4.3.2 Beschaffungsverfahren und Leistungsvereinbarung

Die Beschaffung der Massnahmen betrifft vor allem den Prozess, der zur Erteilung eines Auftrags an die Anbieter interner oder externer PvB führt.

Beschaffung von PvB-Plätzen durch direkte Auftragserteilung oder Ausschreibung

In den meisten Fällen wird die Leistungsvereinbarung aufgrund der bisherigen Zusammenarbeit erneuert. Auf Initiative der Anbieter oder der LAM können auch neue Programme geschaffen werden. Einige Kantone führen Ausschreibungsverfahren durch. Die Kantone St. Gallen, Luzern und Bern tun dies generell. Dagegen erhalten Anbieter in den Kantonen Tessin, Wallis, Genf und Schwyz ein direktes Mandat. Im Aargau kommt eine Mischform zum Einsatz: Für die Neuerteilung lädt der Kanton mehrere ausgewählte Anbieter ein, ein Angebot einzureichen. Der ausgewählte Anbieter hat dann ein Jahr Zeit, um den Kanton zu überzeugen (Pilotprojekt). Ist dieser mit dem Programm zufrieden, wird der Auftrag in der Folge freihändig erteilt. Auch für die nationalen Massnahmen wird keine öffentliche Ausschreibung durchgeführt.

Die Ausschreibungen finden in einem mehrjährigen Rhythmus statt (generell alle drei bis fünf Jahre) und beziehen sich auf den Inhalt der Programme sowie die mit der Leistung verbundenen Rahmenbedingungen. Wie bei der Direktvergabe findet auch hier eine jährliche Neuverhandlung der Platzzahl und des Budgets statt. Grundsätzlich sind die Beziehungen zwischen den LAM und den Anbietern sehr eng. Sie stehen in regelmässigem Kontakt, in den meisten Kantonen hat sich eine Vertrauensbeziehung gebildet. In den Kantonen, in denen für die Programmumsetzung keine Ausschreibungen durchgeführt werden, scheint der Kontakt am engsten zu sein. In dem Fall ist es oft schwierig zu unterscheiden, ob der Austausch zwischen den beiden Parteien über formelle oder informelle Kanäle erfolgt.

Die Kantone können die Art der Beschaffung frei wählen. Daher ist die Entscheidung vor allem von der allgemeinen Strategie des Kantons im öffentlichen Beschaffungswesen abhängig. Die im Rahmen der Evaluation befragten Personen gaben an, dass es im Bereich der arbeitsmarktlichen Massnahmen im Gegensatz zu denen der Bildung keine grosse Konkurrenz gebe. Dies liegt daran, dass für arbeitsmarktliche Massnahmen häufig eine entsprechende Infrastruktur geschaffen werden muss. Die Kantone unterstrichen, dass das SECO keine Vorgaben bezüglich Ausschreibungen mache.

In einigen Fällen beschaffen die LAM (und nicht der Anbieter) die Plätze für externe PvB

Mit der Beschaffung der externen Plätze wird normalerweise ein Vermittler betraut. In St. Gallen,

⁹⁵ Angesichts der geringen Zahl an Anbietern pro Kanton und der Tatsache, dass nicht alle an der Befragung teilgenommen haben, war es nicht möglich, klar aufzuzeigen, in welchen Kantonen es Veränderungen gab und in welchen das Angebot gleich geblieben ist.



dem Tessin und zum Grossteil auch im Kanton Genf übernehmen die Behörden selbst diese Rolle (siehe Tabelle 2, S. 37). Da es jeweils um die Vermittlung einzelner Plätze geht, besteht keine Vertragsbeziehung. Die Einsatzbetriebe sind lediglich an eine Zielvereinbarung oder ein ähnliches Dokument gebunden, das die einzuhaltenden Bedingungen enthält. In diesem Zusammenhang hat der Kanton St. Gallen ein besonderes System eingeführt (siehe Kasten unten).

Kasten 2: Neue Wege bei der Beschaffung externer Plätze und der Auswahl von PvB im Kanton St. Gallen

Die LAM von St. Gallen besteht, ähnlich wie in anderen Kantonen, aus einem zentralen Teil und einem dezentralen Organisationselement: Die LAM-Berater arbeiten in den RAV und sind für die Beschaffung von Plätzen und die Vermittlung zuständig. Die dezentrale LAM verfügt über zwei Arten von Beratern, die man in jedem RAV findet: die Einsatzprogramm-Organisatoren (EPO) und die AM-Berater. Diese Art der Organisation beeinflusst die Aufgabenteilung zwischen den LAM-Mitarbeitenden und den RAV-Beratern. In anderen Kantonen übernehmen die RAV-Berater die Vermittlungsfunktion gewöhnlich allein. In St. Gallen dagegen besteht die Aufgabe des RAV-Beraters darin, die versicherte Person zu überzeugen, an einer Massnahme teilzunehmen, und sie so an eine der beiden LAM-Fachpersonen zu verweisen.

Die EPO sind ausschliesslich für die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung zuständig. Sie sind dafür verantwortlich, in der von ihrem RAV betreuten Region Plätze für die externen PvB zu finden. Ausserdem sind sie für die Vermittlung der Stellensuchenden zuständig, für welche die RAV-Berater ein internes oder externes PvB in Betracht ziehen. Bestätigt der EPO, dass die Teilnahme an einem Programm zielführend wäre, wählt er das passende Programm aus. Für die anderen Arten von AMM (Kurse, Praktika und spezielle Massnahmen) verweisen die EPO die Kandidaten dagegen an die AM-Berater.

St. Gallen hat damit ein ganz besonderes System eingeführt, um das Matching zu verbessern. So wird die Wahl des passenden Programms an besser informierte und spezialisierte Mitarbeitende delegiert, während die RAV-Berater die Rolle eines Generalisten innehaben. Diese Struktur zeigt die privilegierte Rolle der PvB und die Bedeutung, die der Kanton ihnen zuweist.

4.4 Vergabe der PvB

Im Allgemeinen obliegt den RAV die Zuweisung zu einer Beschäftigungsmassnahme. Sie betreuen die stellensuchenden Personen und können sie, wenn sie dies als notwendig erachten, für Programme zur vorübergehenden Beschäftigung anmelden. Abbildung 20 fasst die unterschiedlichen Etappen zusammen, für welche die RAV-Berater zuständig sind: vom Beginn der Betreuung der stellensuchenden Person bis zur Anmeldung für ein PvB. In diesem Unterkapitel wird der chronologische Verlauf der vier Etappen detailliert aufgezeigt.

Abbildung 20: Vermittlungsprozess⁹⁶ seitens der RAV-Berater



Abbildung EFK

4.4.1 Strategische Segmentierung der stellensuchenden Personen

Die globale Wiedereingliederungsstrategie der Kantone steht am Anfang der jeweiligen AMM-Prozesse und gibt die allgemeine Stossrichtung vor. Sie dient den RAV-Beratern als Leitfaden für die Betreuung der Stellensuchenden. Ausserdem hilft sie bei der Bestimmung ihrer Bedürfnisse und trägt somit zur Einordnung in Zielgruppen bei.

Basierend auf der zu erwartenden Schwierigkeit, mit der sich eine Person wieder eingliedern lässt, hat das SECO ein «Segmentierungssystem» entwickelt. Darin werden drei Gruppen von Stellensuchenden unterschieden: leicht, mittelschwer und schwer vermittelbare Personen. Die Vermittlungsfähigkeit wird durch eine Kombination aus individuellen Eigenschaften und Erfordernissen des Arbeitsmarkts bestimmt.⁹⁷ Eine individuelle Schätzung für jede der beiden Achsen macht es möglich, die Bedürfnisse jedes Einzelnen zu bestimmen. Nicht jeder ist auf die gleiche Art der Betreuung angewiesen, und auch die zur Verfügung stehenden Mittel unterscheiden sich. Gemäss Leitfaden⁹⁸ des SECO sind die PvB für mittelschwer oder schwer vermittelbare Personen gedacht. Es handelt sich dabei um Menschen, bei denen man davon ausgeht, dass sie nur schwer eine neue Stelle finden, zum Beispiel wegen ihres niedrigen Ausbildungsniveaus, ihrer psychischen Anfälligkeit oder aufgrund zu weniger verfügbarer Stellen auf dem Arbeitsmarkt. Dieser Leitfaden stellt eine verbindliche Grundlage für den Vollzug der Arbeitslosenversicherungsverordnung dar.⁹⁹

Allerdings sind die entsprechenden Strategien nicht in jedem Kanton gleich und weichen mehr oder weniger vom SECO-Leitfaden ab. Die Strategie des Kantons Bern orientiert sich am stärksten daran. Der Kanton kennt drei Kategorien: «Marktkunden» sind leicht vermittelbar, «Beratungskunden» mittelschwer und «Betreuungskunden» schwer. Für jede dieser Kategorien werden vier bis sieben Zielgruppen unterschieden. Insgesamt existieren 14 Wiedereingliederungsstrategien. Die Vermittlungsfähigkeit von Stellensuchenden und ihre Zugehörigkeit zu einer dieser Zielgruppen wird mittels einer SWOT-Analyse (näheres dazu s. Kasten 3, S. 93) bestimmt.

In Genf erfolgt die Segmentierung auf ähnliche Weise. Die Art der Betreuung von Stellensuchenden hängt davon ab, wie weit diese vom Arbeitsmarkt entfernt sind und wie hoch deren Risiken für eine Langzeitarbeitslosigkeit sind. Mit einem kompetenzbasierten Ansatz wird unterschieden zwischen Stellensuchenden, die sich «nah am Arbeitsmarkt» befinden, solchen, die «vorübergehend

⁹⁶ Diese Abbildung stellt nur einen Teil des in Abbildung 17 beschriebenen Vermittlungsprozesses durch das RAV dar. Sie geht damit nur auf einen kleinen Teil des Umsetzungsprozesses ein.

⁹⁷ Gemäss Glossar der Arbeitsgruppe «Kundenorientierte Beratung», Mitteilung RAV/LAM/KAST 2012/10.

⁹⁸ «Leitfaden für eine kundenorientierte Betreuung».

⁹⁹ AVIV, Art. 22 Abs. 2.



vom Arbeitsmarkt entfernt» sind und schliesslich jenen, bei denen das «Risiko einer Langzeitarbeitslosigkeit» besteht. Für die erste Kategorie, die in Bern den «Marktkunden» entspricht, ist zunächst keine Beschäftigungsmassnahme vorzusehen. Die letzte Gruppe der «Risikopersonen» wird in sechs verschiedene Zielgruppen unterteilt. Mit steigender Dauer der Arbeitslosigkeit wird die Auswahl an AMM immer kleiner.

In anderen Kantonen basiert die entsprechende Auswahlstrategie für Beschäftigungsmassnahmen auf anderen Gesichtspunkten. Auch wenn die meisten Kantone ihre Stellensuchenden ebenfalls in die drei Vermittelbarkeitsgruppen einteilen, handelt es sich hierbei oft um eine Grobeinteilung, die vor allem von der Einschätzung des jeweiligen Beraters im Beratungsprozess abhängt. Dagegen gründet die Festlegung der jeweiligen Zielgruppen auf Strategieebene hauptsächlich auf den individuellen Merkmalen der Person: ihrer früheren Funktion im Unternehmen, dem Berufszweig, Bildungsniveau und Alter, der körperlichen und psychischen Gesundheit, ihren sozialen Kompetenzen, der Dauer der Arbeitslosigkeit oder der Dauer bis zum beruflichen Wiedereinstieg.

Die EFK stellt fest, dass Bern und Genf die strategische Segmentierung im Gegensatz zu anderen Kantonen nicht nur auf individuelle Merkmale beschränken. Die Situation am Arbeitsmarkt wird bei der Einteilung ebenfalls berücksichtigt. Angesichts der guten Ergebnisse, die Bern und Genf bei der Umsetzung der AMM im Rahmen dieser Evaluation erzielten, merkt die EFK an, dass eine auf beide Achsen eingehende Segmentierung vorteilhaft zu sein scheint.

4.4.2 Den RAV-Beratern zur Verfügung stehende Hilfsmittel

Auf Grundlage eines ersten vertieften Beratungsgesprächs und unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Informationen stellt der RAV-Berater fest, welcher Gruppe die versicherte Person zuzuweisen ist und erarbeitet dann eine den Bedürfnissen entsprechende Strategie. Abhängig von der festgelegten individuellen Strategie kann der RAV-Berater die Anmeldung der versicherten Person für eine Arbeitsmarktmassnahme ins Auge fassen. Die Initiative kann auch von den Stellensuchenden selbst ausgehen, wenn diese über die Möglichkeiten im Bild sind oder einfach einer Tätigkeit nachgehen möchten. Die Entscheidung liegt immer beim Berater, er prüft die Zweckmässigkeit eines solchen Anliegens.

PvB stellen nur eine der zahlreichen möglichen arbeitsmarktlichen Massnahmen dar. Alle kantonalen LAM haben Übersichtstabellen erarbeitet, um den RAV-Beratern die Arbeit bei der Auswahl der geeigneten Massnahmen zu erleichtern. Die internen Massnahmen kennen die RAV-Berater im Allgemeinen gut. Grundsätzlich erwerben sie diese Kenntnisse durch Vor-Ort-Besuche, welche durch regelmässige Kontakte ergänzt werden. Ferner wird in jeder Beschreibung eines bestimmten Programms die entsprechende Zielgruppe für diese Massnahme angegeben. Allerdings ist hierbei festzustellen, dass die Zielgruppenbeschreibungen manchmal sehr präzise, generell aber ziemlich breit gefasst sind. Die externen Programme richten sich an Personen, die besser in der Lage sind, sich in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Die Fallstudien haben deutlich gemacht, dass die Segmentierungshilfen in den letzten Jahren immer weiter verbessert und verfeinert wurden, um das Vorgehen weiter zu vereinheitlichen. Allerdings bestehen immer noch Unterschiede in der Detailgenauigkeit der Tabellen. Zusätzlich zu den Tabellen gibt es oft ein auf der Zeitachse basierendes Schema, welches den besten Zeitpunkt für eine Aktivierung anzeigen soll. Diese Hilfsmittel werden durch die Programmbeschreibungen ergänzt. Im Allgemeinen sind diese Dokumente kantonsspezifisch und über das Intranet abrufbar.

Kasten 3: Die Strategie der Arbeitsvermittlung im Kanton Bern

Die RAV im Kanton Bern setzen seit Anfang 2013 die «Strategie der öffentlichen Arbeitsvermittlung im Kanton Bern» um. Die Strategie stützt sich auf drei Pfeiler:

- *Arbeitsmarkttransparenz erhöhen:* Das Angebot (offene Stellen) und die Nachfrage (Stellensuchende) sind für alle Marktteilnehmer transparent;
- *Arbeitsmarktattraktivität fördern:* Die Attraktivität der Kundinnen und Kunden auf dem ersten Arbeitsmarkt ist hoch;
- *Arbeitslosigkeit verhüten:* Von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen finden vor Eintritt der Arbeitslosigkeit wieder eine Stelle.

Das AMM-Produkteportfolio wurde im Hinblick auf die Strategieumsetzung neu ausgerichtet. Auf gewisse bestehende Programme, beispielsweise Praxisfirmen, wurde verzichtet. Die Schulung von Sozialkompetenzen wird kombiniert mit einem Einsatz nahe am Arbeitsmarkt. Fachliche Qualifizierungsprogramme werden nur noch angeboten, wenn eine Versorgungslücke, nämlich zu wenig qualifizierte Arbeiter auf dem Arbeitsmarkt, festgestellt wird. Der freiwilligen Teilnahme an einer AMM und dem Verständnis des Zwecks einer solchen Massnahme durch den Kunden wird ein hoher Stellenwert eingeräumt. Für die Neugestaltung der Rollen und Prozesse wurde folgendes Menschenbild zugrunde gelegt: Stellensuchende sind eigenverantwortlich und grundsätzlich motiviert zu arbeiten.

Segmentierung und Wiedereingliederungsstrategien

Die Kundinnen und Kunden werden gemäss ihres Vermittlungsgrades von den Personalberatern im Erstgespräch in Markt-, Beratungs- und Betreuungskunden segmentiert. Dabei wird erstens die allgemeine Arbeitsmarktnachfrage nach Beruf, Tätigkeit und Kompetenzen des Kunden beurteilt. Zweitens die individuelle Marktattraktivität des Kunden anhand folgender Kriterien eingeschätzt: Marktkenntnisse, Arbeitszeugnis, Qualifikationen, Berufserfahrung, Eigeninitiative, Flexibilität, Mobilität, Gesundheit und Selbstwirksamkeit.

Jedem der drei Kundensegmente sind verschiedene Wiedereingliederungsstrategien zugeordnet. Insgesamt gibt es 14. Der Beratungs- und Mitteleinsatz, beispielsweise der Einsatz von AMM, hängt von der Wiedereingliederungsstrategie ab. Mit der Koppelung der AMM an Wiedereingliederungsstrategien soll gewährleistet werden, dass diese bedarfsgerecht und zielorientiert eingesetzt werden. Die Verfügungspraxis der Personalberater ist auf den strategiekonformen Einsatz der AMM-Produkte hin kontrollierbar.

Gemäss Selbstangabe des Kantons Bern werden ca. 50-60 % aller Stellensuchenden den Marktkunden zugeordnet. Diese Personen haben ohne oder mit minimaler Unterstützung gute Chancen kurzfristig eine Stelle zu finden. Für dieses Segment bestehen vier Wiedereingliederungsstrategien, bei welchen nur ein punktueller Einsatz von AMM, jedoch keine PvB oder Praktika, vorgesehen ist. Der Schwerpunkt liegt auf der Beratung und dem Ermöglichen von Arbeitgeberkontakten. Bewerbungs- oder Einzelcoaching, individuelle Kurse sowie weitere finanzielle Unterstützung (etwa Zwischenverdienste, Einarbeitungszuschüsse etc.) sind möglich. Nach vier Monaten muss die Zuteilung zur Wiedereingliederungsstrategie überprüft werden.



Ungefähr 20-40 % der Stellensuchenden werden als Beratungskunden klassifiziert. Sie haben mit gezielter und intensiver Unterstützung mittelfristig gute Chancen eine Stelle zu finden. Die individuelle Marktattraktivität ist eingeschränkt, da deutliche Lücken bei einem oder mehreren der oben beschriebenen Kriterien bestehen. Hier gibt es sieben Wiedereingliederungsstrategien. Für diese Kunden sind längere AMM, unter anderem Berufspraktika und PvB, vorgesehen. Sie erhalten eine intensivere Beratung mit kürzeren Kontaktintervallen als die Marktkunden. Eine der Strategien sieht explizit die Abklärung der Arbeitsbereitschaft vor, welche jedoch gemäss Angaben des Kantons Bern nicht allzu häufig angewendet wird. Bei dieser Strategie ist kein Konsens hinsichtlich der Festlegung und Umsetzung mit der stellensuchenden Person erforderlich. Hierfür steht eine spezielle AMM bereit. Es handelt sich jedoch nicht um einen PvB-Einsatz in einer Werkstatt. Eine Überprüfung aller Wiedereingliederungsstrategien in diesem Kundensegment ist zwingend nach sechs Monaten erforderlich.

Schliesslich sind ca. 10-15 % der Stellensuchenden Betreuungskunden, für welche drei Wiedereingliederungsstrategien definiert wurden. Sie zeichnen sich durch eine niedrige Marktattraktivität aus und weisen deutliche Einschränkungen auf. Diese können unter anderem gesundheitsbedingt, aufgrund von Suchtproblematiken oder durch fehlende oder stark eingeschränkte berufliche Qualifikationen, auftreten. Diese Kunden weisen ein hohes Langzeitarbeitslosenrisiko auf. Bei anhaltenden gesundheitlichen Einschränkungen sind spezielle Berater der interinstitutionellen Zusammenarbeit zuständig. Eine Überprüfung der Wiedereingliederungsstrategie ist wiederum zwingend nach sechs Monaten vorgesehen.

4.4.3 Die ausgewählte Zielgruppe pro Kanton

Aufgrund der Ergebnisse der Wirkungsanalysen hat die EFK die Personenmerkmale in AVAM nochmals gezielt nach kantonalen Unterschieden hin untersucht. Clusteranalysen¹⁰⁰ sollten der Frage nachgehen, ob gewisse Personenmerkmale bei den Kantonen Aargau, Bern und Genf gehäuft auftreten, die das bessere Abschneiden erklären.

Auch wenn es bei den Personenmerkmalen¹⁰¹ vereinzelt Unterschiede gab, so wurden keine Gemeinsamkeiten in den oben genannten drei Kantonen festgestellt, wodurch die Programmteilnehmer sich systematisch von den anderen Kantonen unterscheiden würden. Dies war insofern zu erwarten, da bereits die Wirkungsanalyse keine Zusammenhänge mit den Personenmerkmalen aufwies. Die Vermittelbarkeit der Person ist für eine Aktivierung ausschlaggebend, welche nicht deterministisch nur an Personenmerkmalen festgemacht werden kann. Die Kunst besteht vielmehr darin, die richtige Massnahme für die richtige Person zu finden. Insofern werden im nächsten Abschnitt die statistischen Daten in AVAM zur Vermittelbarkeit diskutiert.

¹⁰⁰ Die Personenmerkmale wurden mit SPSS aufgrund statistischer Ähnlichkeiten in verschiedene Clusters zugewiesen. Anschliessend wurde pro Cluster untersucht, wie häufig Personen des gleichen Kantons dem betreffenden Cluster zugeteilt wurden. Die Analyse förderte keine Auffälligkeiten in der kantonalen Verteilung zutage.

¹⁰¹ Untersucht wurden die Merkmale Alter, Geschlecht, letzte abgeschlossene Ausbildung, Nationalität, Jahre an Berufserfahrung, sprachliche Kompetenzen und Mobilität.

Die PvB werden tendenziell für mittel bis schwer vermittelbare Personen genutzt

Für die Vermittelbarkeit sind in AVAM mehrere Dateneinträge pro Person und Jahr möglich. Um den Datenbereinigungsaufwand in vernünftigen Relationen zu halten, hat die EFK nur eine zufällige Stichprobe von 250 Personen pro Fall (nationale/kantonale Programme) ausgewertet.

Leider zeigen die verfügbaren Daten, dass die Personalberater diese Art von Angaben sehr unterschiedlich in AVAM eintragen. Häufig bleibt das Datenfeld leer. In den Interviews wurde klar, dass dies eine heikle Information für einige Personalberater darstellt. Auch wenn implizit eine solche Segmentierung vorgenommen wird, möchte man die Information nicht explizit festhalten. Aus diesem Grund fehlen die Daten für die Kantone Genf und Wallis.

Tabelle 12 stellt die Datenauswertung dar. Die effektive Datenbasis pro Kanton und der daraus resultierende Stichprobenfehler sind ebenfalls dargestellt. In die kantonalen und nationalen PvB werden fast nur mittel bis schwer vermittelbare Personen zugewiesen. In Schwyz wurden die Teilnehmer mehrheitlich als «mittel», im Tessin als «leicht vermittelbar» eingestuft. Die Tabelle zeigt ebenfalls die Unterschiede zwischen den internen und externen PvB. Fettgedruckte Zahlen zeigen die häufigste Kategorie. Schwer vermittelbare Personen sind in den Kantonen Aargau, Bern und St. Gallen häufiger in einem internen PvB als in einem externen anzutreffen. Für die externen PvB kommen in fast allen Kantonen leicht und mittel vermittelbare Personen infrage. Interessant sind jedoch die Kantone Bern und St. Gallen, welche einen nicht unbedeutenden Teil der schwer vermittelbaren Personen in einem Einsatzbetrieb platziert haben. Aufgrund des Stichprobenfehlers und der unterschiedlichen Anzahl externer PvB pro Kanton (vgl. Kapitel 4.2) lassen sich aber leider keine gesicherten Beobachtungen zur internen und externen PvB ableiten.

Tabelle 12: Profil der PvB-Teilnehmer nach Vermittlungsfähigkeit pro Kanton

		AG	BE	GE	LU	SG	SZ	TI	VS	Nat. ¹⁰²
Interne PvB	Leicht	1%	2%	--	5%	0%	2%	45%	--	9%
	Mittel	30%	20%	--	38%	16%	66%	26%	--	20%
	Schwer	45%	27%	--	38%	43%	33%	12%	--	19%
Externe PvB	Leicht	1%	4%	--	1%	2%	0%	13%	--	0%
	Mittel	17%	28%	--	12%	17%	0%	3%	--	3%
	Schwer	6%	19%	--	7%	21%	0%	1%	--	0%
Stichprobe	Anzahl Personen	216	138	(7)	104	242	232	204	(21)	85
	Stichprobenfehler	6%	8%	--	9%	6%	5%	7%	--	11%

Quelle : AVAM

Eine weitere Schwierigkeit mit den AVAM-Daten zur Vermittelbarkeit ist, dass die Kantone die Personen unterschiedlich klassifizieren. Eine Analyse der Datenqualität des SECO zeigt, dass die Anteile pro Gruppe je nach Kanton beträchtlich schwanken. Dies allein auf unterschiedlich hohe kantonale Arbeitslosigkeitsraten zurückzuführen scheint wenig plausibel. Im Gegensatz zu den anderen Kantonen klassifiziert der Kanton Tessin die Mehrheit seiner Stellensuchenden als leicht vermittelbar. Die Klassifizierung von Luzern und Schwyz läuft hingegen auf relativ ähnliche Weise

¹⁰² Die fehlenden Prozente sind Personen, deren Vermittelbarkeit zwar bekannt war, deren Programm aber nicht eindeutig einem «internen» oder «externen» zugeordnet werden konnte.



ab und beide Kantone haben eine geringe Arbeitslosigkeit. Der Kanton Schwyz setzt die PvB mehrheitlich für mittel vermittelbare Personen ein, während es im Kanton Luzern ungefähr gleich häufig für mittel und schwer vermittelbare Personen genutzt wird.

Als Schlussfolgerung muss festgehalten werden, dass ein unterschiedliches Risikoverständnis zwischen den Kantonen vorherrscht und eine Harmonisierung notwendig ist. Weiter sollte ein Eintrag zur Vermittelbarkeit in AVAM für alle Kantone zwingend sein. Die Einschätzung stellt nicht nur eine wichtige Analysekategorie für zukünftige Studien dar, sondern dient auch als zentrale Grundlage für die Kontrolle des Mitteleinsatzes auf strategischer Ebene. Die Strategie des fokussierten Mitteleinsatzes wurde mit der Richtlinie zur kundenorientierten Beratung¹⁰³ vorgegeben. Interessant ist, dass die Richtlinie die mittel vermittelbaren Personen in drei weitere Zielgruppen unterteilt. Die erste weist nur «leichte» Vermittlungshemmnisse auf, die mit kurzzeitigen Massnahmen ausgeglichen werden können. Die zweite ist «nicht adäquat vermittelbar, jedoch mit Entwicklungspotenzial». In der dritten sind Personen mit «geringer Eigeninitiative und ungenügenden Arbeitsmotivation». All diese Gruppen gehören zwar zu den mittel vermittelbaren Personen, die Vermittlungsschwierigkeit nimmt jedoch zu. Insofern stellt sich die Frage, ob die Dreiteilung von leicht, mittel und schwer in AVAM aussagekräftig genug ist für eine strategische Kontrolle.

Um die Vermittelbarkeit der Personen pro Kanton näher zu beleuchten, wurden angesichts der obigen Schwierigkeiten zwei Indikatoren verwendet: Erstens ist der Aktivierungszeitpunkt aufschlussreich. Zweitens gibt die vergangene Arbeitslosigkeit der Person interessante Erkenntnisse.

Die Kantone mit den besten Rückmeldungen der Teilnehmer aktivieren später

Die Argumentation, warum der Aktivierungszeitpunkt als Indikator für die Vermittelbarkeit taugt, stützt sich auf die Studie von Morlok et al. (2014, S. 33): «Zu Beginn der Arbeitslosigkeit ist es schwieriger zwischen den Stellensuchenden zu differenzieren, die eine AMM benötigen, und anderen, die auch ohne Unterstützung relativ rasch eine neue Stelle finden würden. Bei letzterer Gruppe kann eine AMM eher hemmend als unterstützend wirken. Zu einem späteren Zeitpunkt in der Arbeitslosigkeit wird diese Differenzierung einfacher: Die Stellensuchenden mit den besten Chancen [auf dem Arbeitsmarkt] haben sich zwischenzeitlich abgemeldet.» Im Gegensatz zur stichprobenartigen Auswertung der Vermittelbarkeit beruht die Analyse des Aktivierungszeitpunktes auf der Gesamtheit der Teilnehmer im Jahr 2013 für die kantonalen respektive nationalen PvB.

Tabelle 13 stellt den durchschnittlichen Aktivierungszeitpunkt pro Kanton seit Beginn der Arbeitslosigkeit dar.¹⁰⁴ Dabei zeigen sich interessante Unterschiede. Insgesamt aktivieren die Kantone Aargau, Bern und Genf (ebenso Luzern) später als die anderen Kantone. Im Durchschnitt sind die Stellensuchenden in diesen drei Kantonen sieben bis acht Monate arbeitslos, bevor ein Programm in Betracht gezogen wird. In den anderen Kantonen ist das Intervall bis zur Aktivierung kürzer.

¹⁰³ Mitteilung RAV/LAM/KAST 2012/10 vom 26.06.2012.

¹⁰⁴ Angesichts der Sensitivität des Mittelwerts gegenüber den Extremwerten ermöglicht der Median eine realistischere Einschätzung. Es wird der Datumswert «Stellenantritt_AB» betrachtet, d. h. das Datum, ab dem eine Person als verfügbar gilt, um eine neue Stelle anzunehmen. Verschiebungen können dadurch vermieden werden, dass sich Versicherte arbeitslos melden, noch bevor sie tatsächlich arbeitslos sind.

Tabelle 13: Anzahl Monate seit Arbeitslosenbeginn vor Programmstart (Median) pro Kanton

	AG	BE	GE	LU	SG	SZ	TI	VS	Nat.	Total
Interne PvB	9.3	14.2	7.2	6.6	5.7	4.2	5.1	--	7.2	6.5
Externe PvB	8.6	7.3	7.4	7.9	5.1	--	5.1	--	7.7	7.0
Insgesamt	9.1	8.9	7.3	6.8	5.4	4.2	5.1	4.1	7.1	6.3

Quelle : AVAM

Interessant ist die Unterscheidung des Aktivierungszeitpunktes nach internen und externen Programmen. Der Beginn eines externen Programmes beginnt in den Kantonen Aargau, Bern und Genf (ebenfalls Luzern) ungefähr zum gleichen Zeitpunkt. Weiter unterscheidet sich der Beginn eines internen Programms in fast allen Kantonen, ausser dem Kanton Bern, nicht vom Beginn eines externen. Im Kanton Bern hängt dies mit der strategischen Entscheidung zusammen, die Aktivierungsinstrumente möglichst nahe am Arbeitsmarkt zu konzipieren. Die internen PvB sind für jene Stellensuchenden konzipiert, welche kurz vor der Aussteuerung stehen. Dies erklärt den sehr späten Aktivierungszeitpunkt von 14 Monaten. Ein letzter Wiedereingliederungsversuch wird unternommen, wenn auch der scheitert, wird die Zeit nach der Aussteuerung vorbereitet.

Mit dem Aktivierungszeitpunkt als Indikator für die Vermittelbarkeit kann somit folgendes Fazit gezogen werden: Die Wahrscheinlichkeit, eine «leichter» vermittelbare Person mit einem PvB zu aktivieren, ist in den Kantonen Aargau, Bern, Genf und Luzern geringer. Stattdessen haben die Personen ein erhöhtes Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit und die PvB stellen ein mittel- bis langfristiges Aktivierungsinstrument dar. Es wäre jedoch nicht richtig, die Programme in jedem Fall erst nach einer bestimmten Anzahl von Monaten in Betracht zu ziehen. Die Daten zeigen eine breite Streuung des Aktivierungszeitpunktes pro Kanton. Insofern erstaunt es nicht, dass in den Kreuzkorrelationsanalysen der Aktivierungszeitpunkt keine signifikante Beziehung mit der Nützlichkeitschätzung der Teilnehmer hatte.

Personen mit einem Langzeitarbeitslosenrisiko sind die prioritäre Zielgruppe der PvB

Die vergangene Arbeitslosigkeit einer Person bietet weitere interessante Erkenntnisse zu den kantonalen Zuweisungspraktiken und als Indikator für die Vermittelbarkeit: Sie haben eine sehr viel höhere Wahrscheinlichkeit von den Personalberatern als «mittel» oder «schwer vermittelbar» eingestuft zu werden. Analog zu oben beruht die Auswertung wiederum auf der Gesamtheit der Programmteilnehmer 2013 in den acht Kantonen und nationalen Massnahmen.

Insgesamt waren 15 % der Teilnehmer vorher nie arbeitslos. Ein Drittel war einmal und ein weiteres Drittel zweimal arbeitslos. Der Rest hatte sich bereits dreimal oder mehr beim RAV angemeldet. Die Mehrheit der Teilnehmer hatte somit bereits mehrere Arbeitslosenperioden¹⁰⁵. Um ein

¹⁰⁵ Eine Arbeitslosenperiode definierte sich durch eine An- und Abmeldung in AVAM (=1 STES-ID). Die Periode musste mindestens zwei Wochen dauern, um gezählt zu werden. Eine Periode durfte nicht mit einer vorhergehenden überlappen oder unmittelbar daran anschliessen. Es wurde aber keine Mindestdauer dazwischen festgelegt. Nur 2 % aller ausgewerteten Teilnehmer meldete sich in der Vergangenheit einmal zwei Wochen später wieder an. Über die Kantone sind diese Fälle ungefähr gleich verteilt (bei zwei Kantonen betrifft dies 3-4 %). Demnach entsteht keine Verzerrung durch eine fehlende Mindestdauer zwischen zwei Perioden.



Profil der vergangenen Arbeitslosigkeit zu bilden, hat die EFK diese Perioden näher betrachtet. Die Dauer jeder Periode wurde kodiert (kurz, mittel und lange).¹⁰⁶

Tabelle 14 verdeutlicht das Resultat dieser Auswertung. Die Spalte «Anzahl bisheriger Arbeitslosenperioden» zeigt an, wie häufig die Person in der Vergangenheit bereits arbeitslos war. Die zweite Spalte zeigt das «Profil der Arbeitslosigkeit» an. Im Folgenden wird die Tabelle analysiert. In der Mehrheit der Kantone war die Person langzeitarbeitslos, wenn sie erst eine Arbeitslosenperiode hatte. Das Verhältnis langzeit- versus kurzzeitarbeitslos ist besonders ausgeprägt in den Kantonen Aargau, Bern, Genf, Luzern, St. Gallen und bei den nationalen Massnahmen. In der gleichen Logik funktioniert die Darstellung für die Personen mit zwei vergangenen Arbeitslosenperioden. Auch hier waren die Programmteilnehmer häufiger in der Vergangenheit langzeit- als kurzzeitarbeitslos. Wiederum bedeutend ausgeprägt ist dieses Verhältnis in den Kantonen Aargau, Bern, Genf und St. Gallen sowie den nationalen Massnahmen.

Falls die Person in der Vergangenheit bereits mehr als zweimal arbeitslos war, wird in der Tabelle 14 nur noch das «dominante Profil» dargestellt.¹⁰⁷ Es zeigt sich, dass ab drei Arbeitslosenperioden das Muster kippt. Die Langzeitarbeitslosigkeit ist nicht immer das häufigste Profil der Person (siehe gestrichelte Linie in der Abbildung). Es fällt auch hier wieder auf, dass in den Kantonen Aargau, Bern und Genf das Verhältnis weniger stark kippt als in den anderen Kantonen. Mit zunehmenden Arbeitslosenperioden spielt Langzeitarbeitslosigkeit in der Vergangenheit weniger eine Rolle. Dennoch gilt: Betrachtet man die absoluten Zahlen in der Tabelle, so ist die «vergangene Langzeitarbeitslosigkeit» wesentlich bedeutender als «die häufige Wiederanmeldung».

Im Gegensatz dazu war die vergangene Arbeitslosigkeit der Teilnehmer in den Kantonen Schwyz, Tessin und Wallis weniger durch eine lange Periode geprägt. Der Anteil jener mit einer kurzen oder mittleren Zeitdauer ist grösser. Im Wallis ist die Anzahl der Saisoniers besonders augenfällig, die dazu führt, dass die Kategorie «kurze Arbeitslosigkeit, fünf und mehr Zyklen» quantitativ bedeutend ist. Auch der Kanton Tessin kennt diese Problematik, wie Tabelle 14 zeigt.

Unter Einbezug der Wirkungsergebnisse zieht die EFK folgende Schlussfolgerungen: Begrüssenswert ist der Ansatz, die arbeitsmarktlichen Instrumente auf die «mittel» bis «schwer vermittelbaren» Personen zu konzentrieren. In fast allen untersuchten Fällen wird ein Programm nur für diese beiden Zielgruppen in Betracht gezogen. Das Risikoverständnis der Kantone ist jedoch unterschiedlich.

¹⁰⁶ Folgende Definition wurde verwendet: kurze Periode von 0 bis 6 Monaten, mittlere Periode von 6 bis 12, Langzeitperiode ab 12 Monate. Die Langzeitarbeitslosigkeit wird üblicherweise ab 12 Monate definiert. Für die Kurzzeitperiode hat sich die EFK an der Definition in ECOPLAN (2013) und AMOSA (2007) orientiert.

¹⁰⁷ Beispiel: Wenn die Person zwei Kurzzeitzyklen und einen Langzeitzyklus hatte, wurde sie dem dominanten Profil «Kurzzeit» zugeordnet. Dasselbe Vorgehen wurde für die anderen Kategorien angewandt. Das «gemischte Profil» enthält jene Personen, in das keine eindeutige Zuordnung möglich war.

Tabelle 14: Arbeitslosenprofil der PvB-Teilnehmer (Zyklen und Dauer) pro Kanton

Anzahl bisheriger Arbeitslosenperioden	0		1		2		3		4		5+		Anzahl Teilnehmer 2013											
	Profil der bisherigen Arbeitslosigkeit (ab 3 Perioden: dominantes Profil)																							
AG	Keine bisherige Arbeitslosigkeit	Kurzzeit Arbeitslosigkeit (<6 Mt.)		Mittlere Arbeitslosigkeit (6-12 Mt.)		Langzeit Arbeitslosigkeit (>12 Mt.)		2x Kurzzeit Arbeitslosigkeit (<6 Mt.)		1x kurze, 1x mittlere Arbeitslosigkeit		2x Mittlere Arbeitslosigkeit (6-12 Mt.)		868										
	%	100%	17%	15%	68%	5%	13%	6%	34%	16%	26%	32%	14%		31%	22%	63%	10%	14%	14%	58%	4%	15%	23%
	N	133	52	47	214	11	31	14	79	38	60	36	16		35	25	32	5	7	7	15	1	4	6
BE	Keine bisherige Arbeitslosigkeit	Kurzzeit Arbeitslosigkeit (<6 Mt.)		Mittlere Arbeitslosigkeit (6-12 Mt.)		Langzeit Arbeitslosigkeit (>12 Mt.)		2x Kurzzeit Arbeitslosigkeit (<6 Mt.)		1x kurze, 1x mittlere Arbeitslosigkeit		2x Mittlere Arbeitslosigkeit (6-12 Mt.)		964										
	%	100%	13%	22%	65%	6%	14%	8%	32%	17%	23%	31%	20%		33%	16%	46%	10%	11%	33%	64%	9%	2%	25%
	N	109	46	78	229	16	37	21	82	44	59	43	27		46	22	28	6	7	20	28	4	1	11
GE	Keine bisherige Arbeitslosigkeit	Kurzzeit Arbeitslosigkeit (<6 Mt.)		Mittlere Arbeitslosigkeit (6-12 Mt.)		Langzeit Arbeitslosigkeit (>12 Mt.)		2x Kurzzeit Arbeitslosigkeit (<6 Mt.)		1x kurze, 1x mittlere Arbeitslosigkeit		2x Mittlere Arbeitslosigkeit (6-12 Mt.)		1631										
	%	100%	12%	24%	64%	6%	15%	7%	29%	18%	25%	25%	19%		39%	17%	38%	13%	26%	24%	58%	5%	9%	27%
	N	253	73	142	389	24	60	27	117	71	99	61	46		94	40	30	10	21	19	32	3	5	15
LU	Keine bisherige Arbeitslosigkeit	Kurzzeit Arbeitslosigkeit (<6 Mt.)		Mittlere Arbeitslosigkeit (6-12 Mt.)		Langzeit Arbeitslosigkeit (>12 Mt.)		2x Kurzzeit Arbeitslosigkeit (<6 Mt.)		1x kurze, 1x mittlere Arbeitslosigkeit		2x Mittlere Arbeitslosigkeit (6-12 Mt.)		942										
	%	100%	17%	24%	59%	8%	19%	11%	28%	14%	18%	37%	15%		31%	17%	49%	9%	15%	26%	87%	0%	2%	11%
	N	135	55	79	195	20	46	27	66	34	43	53	22		44	25	26	5	8	14	39	0	1	5
SG	Keine bisherige Arbeitslosigkeit	Kurzzeit Arbeitslosigkeit (<6 Mt.)		Mittlere Arbeitslosigkeit (6-12 Mt.)		Langzeit Arbeitslosigkeit (>12 Mt.)		2x Kurzzeit Arbeitslosigkeit (<6 Mt.)		1x kurze, 1x mittlere Arbeitslosigkeit		2x Mittlere Arbeitslosigkeit (6-12 Mt.)		1710										
	%	100%	17%	21%	63%	9%	15%	8%	35%	20%	14%	40%	15%		26%	19%	38%	17%	21%	24%	70%	5%	4%	22%
	N	233	100	125	377	39	68	35	160	92	64	102	39		66	47	32	14	18	20	55	4	3	17
SZ	Keine bisherige Arbeitslosigkeit	Kurzzeit Arbeitslosigkeit (<6 Mt.)		Mittlere Arbeitslosigkeit (6-12 Mt.)		Langzeit Arbeitslosigkeit (>12 Mt.)		2x Kurzzeit Arbeitslosigkeit (<6 Mt.)		1x kurze, 1x mittlere Arbeitslosigkeit		2x Mittlere Arbeitslosigkeit (6-12 Mt.)		577										
	%	100%	36%	28%	35%	18%	20%	9%	23%	16%	15%	49%	20%		16%	15%	53%	13%	11%	23%	72%	13%	3%	13%
	N	82	64	50	62	27	29	13	34	23	22	45	18		15	14	25	6	5	11	23	4	1	4
TI	Keine bisherige Arbeitslosigkeit	Kurzzeit Arbeitslosigkeit (<6 Mt.)		Mittlere Arbeitslosigkeit (6-12 Mt.)		Langzeit Arbeitslosigkeit (>12 Mt.)		2x Kurzzeit Arbeitslosigkeit (<6 Mt.)		1x kurze, 1x mittlere Arbeitslosigkeit		2x Mittlere Arbeitslosigkeit (6-12 Mt.)		2191										
	%	100%	23%	29%	49%	17%	21%	6%	27%	16%	13%	51%	16%		15%	18%	57%	16%	11%	16%	71%	9%	1%	19%
	N	387	156	199	337	80	99	28	128	76	63	148	48		44	52	87	24	16	25	138	18	2	36
VS	Keine bisherige Arbeitslosigkeit	Kurzzeit Arbeitslosigkeit (<6 Mt.)		Mittlere Arbeitslosigkeit (6-12 Mt.)		Langzeit Arbeitslosigkeit (>12 Mt.)		2x Kurzzeit Arbeitslosigkeit (<6 Mt.)		1x kurze, 1x mittlere Arbeitslosigkeit		2x Mittlere Arbeitslosigkeit (6-12 Mt.)		1984										
	%	100%	24%	33%	43%	23%	26%	7%	21%	12%	12%	63%	11%		14%	11%	63%	11%	7%	18%	93%	3%	1%	4%
	N	201	108	148	197	85	97	26	78	43	43	166	30		38	29	111	19	13	32	481	15	3	21
National	Keine bisherige Arbeitslosigkeit	Kurzzeit Arbeitslosigkeit (<6 Mt.)		Mittlere Arbeitslosigkeit (6-12 Mt.)		Langzeit Arbeitslosigkeit (>12 Mt.)		2x Kurzzeit Arbeitslosigkeit (<6 Mt.)		1x kurze, 1x mittlere Arbeitslosigkeit		2x Mittlere Arbeitslosigkeit (6-12 Mt.)		3429										
	%	100%	13%	26%	62%	6%	16%	7%	31%	21%	20%	38%	16%		25%	21%	41%	14%	17%	29%	64%	10%	5%	21%
	N	556	195	404	957	46	125	53	243	162	157	128	54		86	72	54	19	22	38	37	6	3	12

Quelle : AVAM



Die Analyse des Aktivierungszeitpunktes und der vergangenen Arbeitslosigkeit verdeutlicht, dass jene Kantone, die die besten Noten der Teilnehmer erhalten haben, die PvB stärker für Personen mit dem Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit einsetzen; sei dies aufgrund der Vergangenheit der Person oder aufgrund der Einschätzung der aktuellen Arbeitslosenperiode. Bei den Kantonen Schwyz, Tessin und Wallis sind sowohl der Aktivierungszeitpunkt als auch das vergangene Arbeitslosenprofil der Personen relativ ähnlich. Ein stärker fokussierter Einsatz der Programme auf mittel und insbesondere schwer vermittelbare Personen ist empfehlenswert. Die mittel Vermittelbaren sind jedoch keine homogene Kategorie, wie schon der Leitfaden zur kundenorientierten Betreuung zeigt. Die Schwere der Vermittelbarkeit nimmt graduell pro Kundensegment zu. Angesichts des Lock-In-Effekts der Massnahme soll stärker geprüft werden, ob beim «einfacheren Teil» der mittel vermittelbaren Personen nicht alternative, kurzzeitigere Massnahmen zum Einsatz kommen können.

Die Ergebnisse stimmen insoweit mit denen von Morlok et al. (2014, S. 30-33) überein, wonach die stärkste Wirkung von arbeitsmarktlichen Massnahmen bei den schwer vermittelbaren Personen zu vermerken sind. Die Autoren weisen als optimaler Aktivierungszeitpunkt den vierten bis sechsten Monat als optimaler Aktivierungszeitpunkt aus. Ihre Analyse differenziert hier nicht zwischen den verschiedenen Aktivierungsinstrumenten. Wie bereits gesagt, spricht nichts gegen einen früheren Aktivierungszeitpunkt bei jenen, die mittel und schwer vermittelbar sind. Im Zweifelsfall, dort wo die Vermittlungsfähigkeit schwierig einzuschätzen ist, ist jedoch ein späterer Aktivierungszeitpunkt anzuraten. Gerade weil der Lock-In bei den Programmen nicht unterschätzt werden darf, sinkt mit zunehmendem späterem Aktivierungszeitpunkt die Wahrscheinlichkeit, dass die Vermittelbarkeit der Person falsch eingeschätzt wird.

4.4.4 Zielvereinbarung

Der Begriff «Zielvereinbarung» beschreibt das persönliche Dokument, welches den Rahmen für die Teilnahme an einer Massnahme, die Rechte und Pflichten der Teilnehmenden sowie die mit dem gewählten Programm verfolgten Ziele festschreibt.¹⁰⁸ Dies erlaubt, die gewählte PvB zu konkretisieren und die Gründe für die Massnahmenwahl anzugeben.

Die Fallstudien erweckten den Eindruck als sei dieses Dokument zu dritt, gemeinsam vom RAV-Personalberater, dem Anbieter (internes PvB) bzw. Arbeitgeber (externes PvB) und der stellensuchenden Person erarbeitet worden. Tatsächlich wird es aber in den meisten Kantonen vom RAV-Berater ohne Einbezug von Anbieter oder Einsatzbetrieb erstellt. Die Befragung der Anbieter hat gezeigt, dass ein Viertel von ihnen nicht in den Erarbeitungsprozess eingebunden wird. Manchmal delegiert der Berater die Zielbestimmung auch an den Anbieter. Im Tessin beispielsweise konkretisieren die Anbieter die Vereinbarung aufgrund eines Eintrittsgesprächs mit den Stellensuchenden häufig selbst. Der RAV-Berater begnügt sich dann damit, die Vereinbarung zu prüfen.

In jedem Fall ist die definitive Vereinbarung von der stellensuchenden Person zu unterzeichnen, um sicherzustellen, dass diese sich der Faktoren, die zur Anmeldung für die Massnahme geführt

¹⁰⁸ Der Terminus «Zielvereinbarung» ist kein eindeutiger Begriff und wird nicht in allen Kantonen angewandt. Der Einfachheit halber wird er aber in dieser Evaluation benutzt. In Bern beispielsweise erstellt der Berater keine formelle Vereinbarung, sondern stützt sich auf das Dokument zur individuellen Wiedereingliederungsstrategie, das nach Bedarf angepasst wird.

haben, bewusst ist und ihre Zustimmung zur Teilnahme gibt. Die Ausnahme stellt hier der Kanton Schwyz dar, wo die stellensuchende Person das Dokument nicht unterzeichnet. Dennoch erinnerte sich, wie bereits erwähnt, ein Drittel der Teilnehmenden bei der Befragung nicht daran, dass mit dem RAV-Berater zusammen individuelle Ziele festgelegt worden wären (vgl. Kap. 3.2.2). Dies zeigt, dass sich die Stellensuchenden der Bedeutung der Zielvereinbarung oft nicht bewusst sind.

Angesichts der wichtigen Rolle, welche die Ziele für den Erfolg des Programms und die Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit spielen, empfiehlt die EFK, den Anmeldeprozess ganz in die Zuständigkeit des Personalberaters zu übertragen. Ausserdem müssen die Teilnehmenden stärker einbezogen werden, damit sie sich der Ziele bewusst werden, die mit ihrer Programmanmeldung verfolgt werden.

4.5 Betreuung der PvB-Teilnehmenden

Unter «Betreuung» verstehen wir hier die Begleitung der Teilnehmenden während des Programms *durch das RAV* und nicht die Betreuung durch den Anbieter oder den Einsatzbetrieb.

Begleitung und Unterstützung während der Teilnahme

Die Arten der Betreuung variieren je nach Programmtyp, Profil der stellensuchenden Person und kantonalem System. Der Personalberater bleibt in jedem Fall für die teilnehmende Person zuständig, seine Rolle konzentriert sich aber auf die Überprüfung der Bewerbungsbemühungen bei den obligatorischen Terminen mit den Stellensuchenden. Diese Termine sollten allerdings auch dazu genutzt werden, sich zu vergewissern, dass die Massnahme positiv verläuft. So kümmert sich der RAV-Berater vorab um die administrative Betreuung, während der Anbieter sie im Rahmen der Massnahme übernimmt.

Während eines internen PvB ist die versicherte Person gehalten, sich zunächst an den Anbieter zu wenden. Schliesslich ist das Betreuungspersonal der Einrichtung besser in der Lage, Probleme im Zusammenhang mit dem Verlauf der Massnahme zu lösen. Trotzdem kann der Teilnehmende jederzeit an seinen Berater herantreten, wenn er externe Unterstützung benötigt. Ein typisches Problem besteht zum Beispiel darin, dass Teilnehmende nicht genügend Zeit für die Stellensuche haben. Manchmal nehmen auch die Anbieter Kontakt zum Berater auf, dies meistens bei disziplinarischen Schwierigkeiten. Ist eine Intervention nötig, muss der zuständige Berater eine Mediation organisieren. Ziel ist, die Massnahme im Guten weiterzuführen. Ist dies nicht möglich, wird ein Abbruch des Programms ins Auge gefasst.

Bei einem externen Programm wird die teilnehmende Person von den Mitarbeitenden des Einsatzbetriebs betreut. Erfolgte die Vermittlung durch einen Anbieter oder Vermittler, ist dieser die erste Anlaufstelle bei Problemen mit dem Einsatzbetrieb, da er gute Kontakte zu seinen Partnerunternehmen pflegt. Genau wie bei den internen PvB kann der Berater aber jederzeit intervenieren.



Evaluation der individuellen Zielerreichung

Spätestens am Ende, grundsätzlich aber auch während einer Massnahme ist die Zielerreichung aufgrund der Zielvereinbarung zu beurteilen. So können Berater die Betreuung der Stellensuchenden, die sie für ein PvB angemeldet haben, sicherstellen. Oft sind die Anbieter verpflichtet, einen Zwischenbericht zu erstellen. Dieser muss auf die ursprünglich festgelegten Ziele eingehen. Falls nötig, können diese angepasst werden. Bei den internen PvB ist ein Vor-Ort-Besuch möglich. Im Falle knapper Ressourcen werden der Besuch und sogar der Bericht durch einen Telefonkontakt zwischen Anbieter und Berater ersetzt. Bei den externen PvB sind Zwischenberichte seltener. Die Behörden und Anbieter befürchten eine zu starke Belastung ihrer Partnerunternehmen.

Die Abschlussbewertung ähnelt dem Zwischenbericht, wird aber systematischer erstellt. Dies gilt insbesondere für den Vor-Ort-Besuch des RAV-Beraters. Wichtig ist, dass sich der Einsatzbetrieb oder das Atelier zu den während des Programms oder Praktikums erzielten Fortschritten, aber auch zu weiterbestehenden Lücken äussert. Der Anbieter oder der Einsatzbetrieb erstellen einen schriftlichen Bericht für das RAV. Dieser ist nicht mit dem Arbeitszeugnis bzw. der Arbeitsbestätigung (s. Kap. 3.2.6) zu verwechseln.

Insgesamt variieren die Intensität der Betreuung und die erforderlichen Formalitäten von Kanton zu Kanton bzw. von einem RAV zum anderen. Die mit der Kontrolle der Zielerreichung verbundenen Praktiken sind mehr oder weniger formell, wobei Telefonanrufe die schriftlichen Berichte gelegentlich ersetzen. Insgesamt werden Teilnehmende bei den externen Programmen weniger intensiv betreut und die Berichterstellung erfolgt weniger systematisch.

Kaum Änderungen nach Beginn der Programme

Aufgrund der Betreuungsgrundsätze und der in Kapitel 3 vorgestellten Ergebnisse wollte die EFK prüfen, in welchem Masse Anpassungen vorgenommen wurden, nachdem die Teilnehmenden für ein Programm eingeschrieben waren. Ein erstes Ergebnis stellt die durchschnittliche Dauer der 2013 durchgeführten PvB dar.¹⁰⁹ Die Ergebnisse werden nachfolgend in Tabelle 15 aufgelistet. Gemäss den AVAM-Daten haben die Programme eine durchschnittliche Laufzeit von 3,8 Monaten. Es muss aber angemerkt werden, dass diese Programmlaufzeit anhand der Differenz zwischen Anfangs- und Enddatum der Massnahme berechnet wurde. Die Zahl der effektiv in der Massnahme verbrachten Tage bleibt also unberücksichtigt.¹¹⁰

¹⁰⁹ Es sei daran erinnert, dass die Datenbank alle PvB enthält, für die 2013 eine positive Entscheidung fiel.

¹¹⁰ Die Laufzeit wurde also für jeden Teilnehmenden auf Grundlage einer Teilnahme von 100 % errechnet. Das ist zwar eine ziemliche Verzerrung; dadurch, dass die Kantone alle gleich behandelt werden, ist aber ein Gesamtvergleich möglich.

Tabelle 15: Programmlaufzeit, Verlängerungen und Änderungen von Massnahmen nach Kanton

	AG	BE	GE	LU	SG	SZ	TI	VS	Nat.	Total
Durchschn. Dauer (in Monaten)	3,8	3,1	4,4	4,6	4,6	4,0	3,0	2,6	4,4	3,8
Anteil verlängerter PvB	6.2 %	10.6 %	3.5 %	4.6 %	2.2 %	4.2 %	2.4 %	8.6 %	6.4 %	5.3 %
Anteil der Fälle mit mehreren <i>Massnahmen</i>	3.0%	1.7%	2.2%	2.5%	4.1%	0.0%	6.0%	2.7%	1.1%	2.8%
Anteil der Fälle mit Änderung des <i>Anbieters</i>	1.0%	1.7%	2.1%	2.5%	3.0%	0.0%	5.9%	1.4%	1.0%	2.3%
Anteil der Fälle mit Änderung des <i>Durchführungsorts</i>	5.4 %	0.1 %	0.6 %	0.0 %	1.6 %	0.7 %	1.5 %	4.8 %	1.8 %	2.0 %

Quelle: EFK, AVAM-Daten

Nebst der Dauer zeigt die Tabelle hauptsächlich, dass nur wenige Programme verlängert werden, nämlich in nur 5 % aller Fälle. Da ein Programm maximal über sechs Monate verlaufen sollte und die durchschnittliche Dauer doch relativ lang ist, kann man davon ausgehen, dass eine Dauer von sechs Monaten die Regel ist. Es ist also normal, dass der Anteil der verlängerten PvB eher gering ist. Dies bedeutet gleichzeitig, dass der anfänglich vorgesehene Zeitraum so gut wie definitiv ist. Die Berater nehmen demnach im Allgemeinen keine Anpassungen vor, sondern suchen gleich eine Lösung, bei der die Teilnehmenden mehrere Monate beschäftigt sind.

Tabelle 15 enthält weitere Hinweise auf eine gewisse «Lethargie» nach der Zuteilung zu einem PvB. Die geringe Zahl der Fälle, in denen der Teilnehmende die Massnahme (ca. 3 %), den Anbieter (ca. 2 %) oder den Durchführungsort der Massnahme (2 %) wechselt, überrascht.¹¹¹ Da 50 % der befragten Teilnehmenden ihr Programm nicht als nützlich bewerteten und die Anbieter und Einsatzbetriebe einräumten, dass das Matching nicht immer optimal war, ist die EFK der Ansicht, dass die Berater konsequenter prüfen müssten, ob die gewählte Massnahme zu den Zielen und Bedürfnissen der stellensuchenden Person passt. Die Relevanz der Massnahme sollte wenn nötig öfters infrage gestellt werden.

Bei den Besuchen in den Kantonen befassten sich allfällige Änderungsvorschläge regelmässig mit der zeitlichen Dimension, sowohl bezüglich der Dauer der Massnahmen als auch des Zeitpunkts der Intervention. In beiden Fällen besteht die Herausforderung darin, die Dauer der Arbeitslosigkeit nicht noch künstlich in die Länge zu ziehen. Einige Kantone beabsichtigen deshalb, die Anfangslaufzeit der Programme zu verkürzen, andere wollen die Betroffenen schnellstmöglich aktivieren. Dabei müssen aber die Bedürfnisse der mittelschwer oder schwer zu vermittelnden Versicherten im Mittelpunkt stehen. Wenn sie den Bereich der Qualifizierung betreffen, ist es normal, von einem längeren Programm auszugehen, als wenn es lediglich um die Aktivierung der Person geht. Auch bei psychischen oder körperlichen Gesundheitsproblemen spielen andere zeitliche Überlegungen eine Rolle. Im Übrigen ist in einigen Kantonen eine Verlängerung des Programms über sechs Monate hinaus möglich.

¹¹¹ In Anbetracht allfälliger Unterschiede in der Anwendungspraxis der Kantone wurden alle drei Optionen untersucht.



4.6 Qualitäts- und Erfolgskontrolle

Diese Arten der Kontrolle zielen darauf ab, die Qualität der von der Arbeitslosenversicherung angebotenen Massnahmen zu gewährleisten und betreffen lediglich die Anbieter. Die Einsatzbetriebe unterliegen nur der Überwachung der mit dem Arbeitsmarkt verbundenen Risiken, die in Kapitel 5 behandelt werden.

4.6.1 Die meisten Anbieter sind zertifiziert

Für die Qualitätskontrolle stützen sich die Kantone auf *Labels und Zertifizierungen*. Teilweise ist die Erteilung oder Erneuerung der Leistungsvereinbarung von der Erlangung einer solchen Zertifizierung abhängig. Zu den verbreitetsten Labels bzw. Qualifizierungen gehören EduQua (58 %), ISO (29 %) und SVOAM (51 %).¹¹² EduQua und ISO sind von Weiterbildungsorganisationen bzw. für verschiedenste Managementbereiche erarbeitete allgemeine Normen. Die SVOAM-Zertifizierung dagegen wurde vom Schweizerischen Verband der Organisatoren von Arbeitsmarktmassnahmen (SVOAM, heute Arbeitsintegration Schweiz) speziell entwickelt, um die Qualität im Bereich der beruflichen Wiedereingliederung zu garantieren und zu verbessern. Es existieren noch weitere Labels, die aber weniger verbreitet sind.

In den untersuchten Kantonen ist die Mehrzahl der Anbieter zertifiziert. Viele von ihnen verfügen nur über die EduQua-Zertifizierung, die für den Bildungsteil obligatorisch ist, jedoch bezüglich der Betriebsführung kaum Vorgaben macht. Deshalb haben einige Kantone zusätzliche Anforderungen festgelegt. Bei umfassenderen Zertifizierungen wie SVOAM ist der Anbieter gezwungen, unterschiedliche Qualitätskontrollen durchzuführen. Die Umfrage hat gezeigt, dass die grosse Mehrheit der zertifizierten Anbieter (90 %) die Labels als nützlich erachtet, egal ob die Zertifizierung freiwillig erfolgte oder obligatorisch war.

4.6.2 Kontrollen durch die LAM

Die Kantone führen Kontrollen bei den Anbietern durch, mit denen sie zusammenarbeiten. Die Atelier- oder gemischten Anbieter sind von den Qualitätskontrollen besonders betroffen. Da die Vermittler nicht direkt Stellensuchende beschäftigen, werden an sie nicht die gleichen Anforderungen gestellt. Insgesamt führen die Kantone Kontrollen auf drei Ebenen durch: 1) Finanzen, 2) Qualität, 3) Überwachung des Erfolgs der Massnahmen. Der Aspekt der internen Finanzkontrolle wurde im Rahmen dieser Evaluation nicht betrachtet.

Systematische Qualitätssicherung durch die LAM

Die LAM ist damit betraut, die Qualität der Massnahmen bei den PvB-Anbietern zu prüfen, wie sie dies auch bei den anderen arbeitsmarktlichen Massnahmen, beispielsweise bei Kursen, tut. Die Kontrolltätigkeiten werden generell nach einem genau geregelten Prozess und einem festen Zeitplan durchgeführt.

Um die Qualität der Massnahmen zu prüfen, werden verschiedene Instrumente genutzt. Bei den Anbietern finden Audits statt. Auch das interne Managementsystem wird analysiert, ebenso die von

¹¹² Die Prozentsätze beziehen sich auf die Ergebnisse der Befragungen und berücksichtigen damit nur die Anbieter, die an der Befragung teilgenommen haben.

den Anbietern selbst durchgeführten Kontrolltätigkeiten, insbesondere die Zufriedenheitsumfragen. Die LAM prüft zum Beispiel, ob der Anbieter konsequent zum Ende jeder Massnahme eine Umfrage erstellt. Die LAM-Mitarbeitenden machen zudem Vor-Ort-Besuche, was je nach Kanton mehr oder weniger regelmässig und strikt gehandhabt wird. Auch das Reklamationsmanagement gehört zu den Instrumenten, mit denen der Kanton die Qualität der Massnahmen sicherstellt. Die Reklamationen, die üblicherweise beim RAV eingehen (oft informell im Laufe eines Gesprächs), werden sofort weitergeleitet und von der LAM analysiert. Schliesslich fungiert die von den Anbietern erstellten regelmässigen Berichte als wichtige Informationsquelle, die dem Kanton bei seinen Kontrollaufgaben nützlich ist. Anstelle von Angaben zu qualitativen Aspekten wie die Zufriedenheit der Teilnehmenden oder die Wiedereingliederungsquote enthalten diese Berichte eher quantitative Informationen zur Einhaltung des Budgets und zur Auslastungsquote.

Den Ansprechpartnern der LAM zufolge sind diese durch die unterschiedlichen Kontrollformen immer auf dem Laufenden, was die Aktivitäten der Anbieter und die Zufriedenheit aller Beteiligten betrifft. Allerdings gibt es punkto Häufigkeit und Intensität der Kontrollen auch Unterschiede. Angebote, die seit vielen Jahren zur Verfügung stehen, werden weniger intensiv überprüft als neue, die sich erst noch bewähren müssen. Wenn eine langjährige Zusammenarbeit mit einem Partner besteht, herrscht oft eine Atmosphäre des Vertrauens. Die Anbieter interner Programme kontrolliert der Kanton stärker als die Vermittler. Aber auch letztere sind Kontrollen durch den Kanton unterworfen, selbst wenn für sie andere Anforderungen gelten. Gleiches trifft auf das Pflichtenheft in der Leistungsvereinbarung zu. Die Kontrolle der Einsatzbetriebe schliesslich obliegt den Vermittlern.

Gemäss der Umfrage sind die Anbieter mit dem Informationsaustausch mit der LAM und den RAV zufrieden. Ausserdem glauben sie, dass das Kontrollniveau insgesamt angemessen ist. Die EFK ist der Ansicht, dass im Bereich der Programme zur vorübergehenden Beschäftigung eine systematische Qualitätssicherung erfolgt.

Überwachung der Leistung der Anbieter und Notwendigkeit zur Evaluation

Bei der Leistung der Anbieter handelt es sich um ein Thema, das über reine Qualitätsfragen hinausgeht. Hauptindikator hier ist die Wiedereingliederungsquote der Programme, die von den Anbietern und den Kantonen berechnet wird. Diese Quoten werden nur selten veröffentlicht. Gewöhnlich werden sie bilateral zwischen der LAM und dem Anbieter diskutiert. In einigen Fällen wird auf Kantonebene ein Vergleich der verschiedenen Anbieter vorgenommen. St. Gallen zum Beispiel erstellt eine Rangliste, in der die Quote jedes Anbieters mit derjenigen der anderen verglichen werden kann. Die Grafik wird anonymisiert, der Anbieter sieht lediglich seine eigene Position und erkennt so auf transparente Weise, wo er im Vergleich zu anderen steht. So können die Anbieter einzeln motiviert werden, bessere Ergebnisse zu erzielen.

Bestimmte Kantone schreiben den Anbietern in der Leistungsvereinbarung ausdrücklich eine zu erreichende Wiedereingliederungsquote vor und überprüfen regelmässig deren Einhaltung. In der Umfrage geben aber zwei Drittel der Anbieter an, keine Mindesteingliederungsquote erreichen zu müssen (nie in LU/SZ/VA, selten in BE/CH/AG). Diese Praxis ist besonders in St. Gallen und Genf verbreitet. Abhängig von der Art des Programms und der Zielgruppe werden verschiedene Quoten festgelegt. In St. Gallen liegt die Zielquote im Allgemeinen bei ca. 40 %, während sie in Genf sehr unterschiedlich ist und von 30 bis 75 % reichen kann. Die Hälfte der Anbieter, für die eine solche Quote gilt, gab an, ihre eigene Quote sei realistisch.



Die EFK hat die Anbieter zu ihrer Zufriedenheit mit den erzielten Ergebnissen in Bezug auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden befragt. Die Ergebnisse werden in Tabelle 16 dargestellt. Die überwiegende Mehrheit (80-90 %) ist entweder «sehr zufrieden» oder «eher zufrieden». In der Tabelle wird unterschieden, ob eine Eingliederungsquote erfüllt werden muss oder nicht.

Tabelle 16: Zufriedenheit der Anbieter nach Vorhandensein einer Mindestquote

	Sehr zufrieden	Eher zufrieden	Eher nicht zufrieden	Überhaupt nicht zufrieden
Anbieter <i>ohne</i> Mindesteingliederungsquote	21 %	71 %	8 %	--
Anbieter <i>mit</i> Mindesteingliederungsquote	37 %	47 %	16 %	--

Quelle: EFK, Umfrage unter Anbietern

Die Leistung der Anbieter beschränkt sich aber nicht allein auf die Ergebnisse hinsichtlich der Wiedereingliederung, sondern beinhaltet gleichsam die Zufriedenheit der Teilnehmenden. Auch wenn die Anbieter üblicherweise Zufriedenheitsumfragen unter den Mitarbeitenden und den Teilnehmenden durchführen, fordern einige Kantone (BE, SZ, VS, TI) diese Ergebnisse von den Anbietern anscheinend nicht an und führen selbst keine weiteren Umfragen durch. Einige Monate nach der Massnahme ist diese Art der Umfrage ebenso selten (Ausnahme: Anbieter GE und CH; Kantone AG und SG). Einige Ansprechpartner gaben vor, sie dürften sich nach Ende der Massnahme aus Datenschutzgründen nicht mehr an die Teilnehmenden wenden. Die Fallstudien haben gezeigt, dass dieses Vorurteil in der Branche recht verbreitet ist. Die EFK stellt fest, dass es nötig ist, hier Klarheit zu schaffen und an die rechtlichen Grundlagen zu erinnern. Sie ist der Ansicht, dass die Nutzung von Meinungsumfragen verbessert werden könnte. Z. B. könnten die Teilnehmenden auf dem Anmeldeformular für ihre Massnahme über die Möglichkeit einer Befragung nach deren Ende informiert werden. Ferner sollte das SECO mit gutem Beispiel vorangehen und regelmässige Evaluationen durchführen, welche die Meinung der Teilnehmenden berücksichtigen. Schliesslich kann vor allem das SECO Vergleiche zwischen den Kantonen anstellen.

4.6.3 Die Aufsicht durch das SECO

Rolle als verantwortliche Stelle für die nationalen Massnahmen

Im Allgemeinen geht das SECO gleich vor wie die Kantone. Den Anbietern der nationalen Massnahmen lässt es jedoch bezüglich Form und Inhalt der Berichte, die ihm quartalsweise zuzustellen sind, viel Spielraum. Dabei geht es in den Berichten in erster Linie um finanzielle Aspekte (Budgeteinhaltung) und kaum um Angaben zur Wiedereingliederungsquote. Auch scheint es hier keine einheitliche Praxis zu geben, zumal das SECO selbst diese Quoten nicht berechnet.

Rolle als Aufsichtsorgan der Umsetzung durch die Kantone

Was die Aufsicht der Kantone anbelangt, steuert das SECO die kantonalen Ausführungsorgane der LAM zwar im Hintergrund, lässt ihnen aber viel Spielraum. Das Gleiche gilt für die arbeitsmarktlichen Massnahmen, für welche das zugewiesene AMM-Budget frei eingesetzt werden kann. Das SECO übt vor allem über die Aufsicht Einfluss aus und fordert, dass die Kantone ihm bestimmte Arten von Informationen liefern. So müssen die Kantone regelmässige Lageberichte verfassen. Via IT-Schnittstellen werden operative Daten bereitgestellt. Hingegen werden die Dokumente zu den

kantonalen Audits und die von den Anbietern erstellten und an ihre LAM versandten Jahresberichte nicht ans SECO weitergeleitet.

Das SECO führt auch eigene Audits durch. Jeder Kanton wird alle drei oder vier Jahre kontrolliert. Das heisst, dass im Durchschnitt acht Kantone pro Jahr auditiert werden. Das SECO besucht die entsprechende LAM, um deren Konten zu prüfen und sich über die kantonalen Praktiken zu informieren. In diesen Audits wird hauptsächlich die Einhaltung der SECO-Vorschriften geprüft, bei denen es vor allem um Anforderungen hinsichtlich der internen Kontrollsysteme geht. Begleitet von der lokalen LAM besuchen die SECO-Mitarbeitenden eine Auswahl an Anbietern, um die Inhalte der Massnahmen besser kennenzulernen und die Dossierbearbeitung unter die Lupe zu nehmen. Es werden Prozesse geprüft und Gespräche mit den Mitarbeitenden sowie einigen Teilnehmenden geführt. Auf Grundlage der Beobachtungen über mehrere Tage spricht das SECO dann Verbesserungsvorschläge in Form von Empfehlungen aus. Die Schlussfolgerungen sind in einem internen Bericht enthalten, den das SECO dem auditierten Kanton zukommen lässt. Aus Sicht der Kantone sind diese Audits relativ umfassend, doch auch wenn sie zwingend sind, werden sie im Hinblick auf die stetige Verbesserung der Praxis als nützlich erachtet. In gleicher Weise werden die LAM-Tage bewertet, die das SECO mit dem Ziel organisiert, den Austausch der Kantone über ihre Praktiken zu fördern.

4.7 Einsatz der Berufspraktika in den Kantonen

Bei den Berufspraktika handelt es sich um berufliche Massnahmen, welche die Kantone weniger nutzen, wie in Tabelle 17 deutlich wird. Um die Unterschiede zwischen den beiden Massnahmen zu verdeutlichen, werden in der Tabelle auch die Zahlen zu den PvB angegeben. Mit Ausnahme der Kantone Luzern und Tessin, wo diese Massnahme stärker zum Einsatz kommt, absolviert kaum mehr als 1 % der Stellensuchenden ein Berufspraktikum.

Tabelle 17: Anzahl der Teilnehmenden an Berufspraktika in den acht Kantonen 2013

	AG	BE	GE	LU	SG	SZ	TI	VS
Anzahl PvB-Teilnehmende	90	101	114	117	91	7	213	81
Anteil stellensuchende Personen, die ein Berufspraktikum absolvieren	0.9 %	0.8 %	0.9 %	2.8 %	1.4 %	0.5 %	2.9 %	1.2 %
Anteil PvB-Teilnehmende	8.7 %	7.5 %	12.7 %	22.5 %	26.2 %	45.7 %	30.2 %	30.3 %

Quellen: EFK (Arbeitslosenquoten 2013), AVAM-Daten

4.8 Beschaffung und Zuteilung von Praktikumsplätzen für Berufspraktika

Es ist heikel, in Bezug auf Berufspraktika von Beschaffungsprozess zu sprechen. Schliesslich findet im Gegensatz zur üblichen zeitlichen Abfolge bei den PvB bei den Berufspraktika nur selten ein solcher Beschaffungsprozess statt. Der Berater informiert die stellensuchende Person zuerst, dass ein solches Praktikum nützlich wäre, dann muss ein zu den Bedürfnissen passendes Angebot geschaffen werden. Angesichts der engen Beziehung zwischen Vermittlung und Beschaffung, werden hier beide Phasen im selben Unterkapitel behandelt. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass dieser Teil nicht auf die unterschiedlichen Segmentierungsstrategien für die Zuteilung und die für diese zur Verfügung stehenden Instrumente eingeht, da hier keine Unterschiede zu den PvB bestehen.



4.8.1 Suche nach einem Berufspraktikum

In aller Regel obliegt es vor allem der stellensuchenden Person, einen Praktikumsplatz zu suchen. Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass mit etwa 70 % die Mehrzahl der Praktikanten ihren Platz selber gefunden hat. Gemäss Umfrage ist dies in Bern, St. Gallen, im Wallis und in Schwyz fast immer der Fall. In den anderen Kantonen schlagen meist die Personalberater einen Praktikumsplatz vor.

Die Praktikumsplätze werden vor allem von den Stellensuchenden gefunden

Wie in Kapitel 2.2 beschrieben, sind für die Durchführung von Berufspraktika kaum Vermittler nötig. Dies ist fast nur bei den nationalen Massnahmen der Fall, bei denen die Vermittler Plätze in bestimmten Fachbereichen finden müssen. Eine weitere Ausnahme ist das Wallis, wo ein PvB-Anbieter parallel auch Praktika durchführt.

Die RAV sind dazu aufgerufen, diese Möglichkeit bei den Unternehmen bekannter zu machen. Die mit den Arbeitgebern in Verbindung stehenden RAV-Fachleute (im Aargau beispielsweise der sog. Arbeitgeberberater) versuchen, Unternehmen zu finden, die daran interessiert sind, einen Praktikumsplatz anzubieten. Manchmal verfügt das RAV nicht direkte über Angebote, erstellt aber eine Liste mit potenziell interessierten Unternehmen. In einigen Kantonen (SG, TI) haben die LAM einen vereinfachten Prozess eingeführt, um leichter an Praktikumsplätze zu gelangen. Die Unternehmen können über ein Internetformular spontan offene Plätze anbieten.

Unterschiedlicher Grad der Unterstützung durch die RAV-Berater

Der RAV-Berater muss der versicherten Person helfen, einen Praktikumsplatz zu finden. Er prüft zunächst die vorhandenen Angebote und hilft, falls keines zum Profil der stellensuchenden Person passt, bei der Praktikumssuche. Diese Unterstützung ist je nach Kanton unterschiedlich stark ausgeprägt.

Auch wenn die Unterstützung angesichts der Marktkenntnis des Beraters und seiner regelmässigen Kontakte zu regionalen Unternehmen als sinnvoll erscheint, stellt die Suche für den Berater doch eine zusätzliche Belastung dar. Einige Kantone haben spezialisierte Abteilungen eingerichtet, die dafür zuständig sind, den Kandidaten bei der Suche nach einem Praktikumsplatz zu helfen. Namentlich in Luzern existiert ein solches spezialisiertes Büro für den gesamten Kanton. Ist ein Personalberater der Ansicht, dass ein Praktikum für eine der von ihm betreuten versicherten Personen vorteilhaft wäre, so schickt er diese zur «Beratungsstelle Jugend und Beruf» (BJB). Der BJB-Berater gibt der versicherten Person dann Empfehlungen und hilft bei der Praktikumssuche. In St. Gallen bieten die AM-Berater den Stellensuchenden ebenfalls eine fachspezifische Unterstützung. Sie haben deutlich mehr Erfahrung als die RAV-Berater, die eher selten mit Kandidaten für eine solche Massnahme zu tun haben.

Hilfe bei der Suche, jedoch keine Werbung bei den Unternehmen

Tabelle 17 auf S. 107 hatte gezeigt, dass einige Kantone die Berufspraktika stärker nutzen als andere. Dabei handelt es sich um die Kantone Tessin, Luzern und St. Gallen. Es scheint, als würden die spezialisierten Stellen und die Einführung eines vereinfachten Prozesses dazu beitragen, dass mehr Stellensuchende an einer solchen Massnahme teilnehmen können. Die hohe Zahl der

Praktikumsplätze im Tessin erklärt sich nicht allein durch die hohe Jugendarbeitslosigkeit und die engagierte Arbeit der RAV. Der Kanton hat auch entschieden, bei Plätzen, die an Jugendliche unter 30 Jahren ohne Berufserfahrung vergeben werden, den finanziellen Beitrag der Einsatzbetriebe von 25 % der Taggelder selbst zu tragen. So will der Kanton die Arbeitgeber motivieren, Praktika anzubieten.

Die Gesprächspartner machten Einwände gegenüber einer systematischeren Suche nach Praktikumsplätzen geltend. Eine solche Initiative wurde insbesondere nach einem entsprechenden Vorschlag durch das SECO bereits getestet, hat aber keine Früchte getragen. Obwohl durch die Kampagnen tatsächlich mehr Plätze zur Verfügung gestellt werden konnten, entsprach das so erzielte Angebot nicht den Bedürfnissen der Stellensuchenden. Die optimale Lösung bei der Suche nach einem Praktikumsplatz scheint darin zu liegen, sich individuell an Unternehmen der betreffenden Branche zu wenden. Die Unterstützungsstrukturen erscheinen angemessen für die Betreuung der Stellensuchenden, die einen Praktikumsplatz suchen. Dabei ist es aber wichtig, Letzteren die Initiative zu überlassen. Die Befragung hat gezeigt, dass Praktikanten, die ihren Platz selbst gefunden haben, nach dem Praktikum häufiger direkt übernommen werden (48 %) als diejenigen, denen ein Praktikum zugewiesen wurde (37 %).

4.8.2 Merkmale der Berufspraktika

Um die Punkte zu vergleichen, in denen sich die Praktika von den PvB unterscheiden, wurde auf Grundlage von Daten zu allen Praktikanten 2013 aus den acht Kantonen und den nationalen Massnahmen nachstehende Tabelle erstellt.

Ein Berufspraktikum für mittelschwer vermittelbare Personen

Während sich die PvB an mittelschwer oder schwer vermittelbare Versicherte richten, zeigt Tabelle 18, dass es sich bei den Praktikanten um mittel bis leicht vermittelbare Personen handelt. Bei mittelschwer vermittelbaren Versicherten stellt sich also die Frage, welche Art von Massnahme gewählt werden soll. Aus diesem Grund werden hier nochmals die Daten zu den externen PvB angegeben. Die Ähnlichkeiten sind frappant, was die Frage nach der formellen Unterscheidung zwischen diesen beiden Arten von Massnahmen im Einsatzbetrieb aufwirft.

Zunächst stellt sich die Frage, ob die Vermittelbarkeit für PvB-Teilnehmende und Praktikanten gleich definiert wird. Die Fallstudien zeigen, dass sich die geringere Vermittelbarkeit bei den PvB-Teilnehmenden aus deren Profil ergibt. Bei den Berufspraktika scheint die Branche eine wichtige Rolle zu spielen. Angesichts des knappen Stellenangebots bei einigen, scheint die Wiedereingliederung dort schwieriger zu sein. Ein Praktikum ist eine interessante Möglichkeit, um in den Branchen Fuss zu fassen. Die Befragung hat ergeben, dass etwa 75 % der wieder eingegliederten Personen heute im selben Bereich arbeiten, in dem sie auch ihr Praktikum absolvierten.



Tabelle 18: Profil der Praktikanten nach ihrer Vermittelbarkeit nach Kanton

		AG	BE	GE	LU	SG	SZ	TI	VS	Nat.
Berufspraktikum	Leicht	17%	14%	--	11%	19%	--	67%	--	35%
	Mittel	70%	57%	--	66%	62%	--	32%	--	54%
	Schwer	13%	29%	--	23%	19%	--	2%	--	11%
Externe PvB	Leicht	6%	7%	--	5%	4%	--	75%	--	--
	Mittel	71 %	56%	--	60%	43%	--	17%	--	--
	Schwer	23%	37%	--	35%	53%	--	8%	--	--

Quelle: AVAM-Daten

Ein Praktikum muss schnell durchgeführt werden

Die befragten Gesprächspartner unterstrichen, dass sich die Berufspraktika an eine bestimmte Zielgruppe richten (Menschen mit Ausbildung, aber ohne Berufserfahrung; allenfalls berufliche Wiedereinsteiger/innen), die leicht zu identifizieren ist. Aus diesem Grund sollte die Massnahme so rasch wie möglich ins Auge gefasst werden. Diese Stellensuchenden sollten von Beginn an über das Bestehen einer solchen Möglichkeit informiert werden. Auch die Zahl der Tagessätze, auf die die versicherte Person Anspruch hat, stellt oft ein Problem dar. Personen, die noch nie gearbeitet (und eingezahlt) haben, stehen nur 90 Tagessätze (entspricht ca. vier Monate) zu. Das Praktikum muss daher beginnen, bevor der Anspruch erschöpft ist.

Die EFK hat analysiert, wie schnell die Teilnehmenden für ein Berufspraktikum aktiviert werden (Median).¹¹³ Tabelle 19 zeigt die Werte für die einzelnen Kantone und die nationalen Massnahmen. Zu Vergleichszwecken werden erneut die Daten zu den externen PvB angeführt.

Tabelle 19: Anzahl der Monate vor Beginn eines Berufspraktikums (Median) nach Kanton

	AG	BE	GE	LU	SG	SZ	TI	VS	Nat.	Total
Berufspraktikum	3.7	4.1	4.5	4.3	2.9	2.2	2.6	4.4	4.7	4.0
Externe PvB	8.6	7.3	7.4	7.9	5.1	--	5.1	--	7.7	7.0

Quelle: AVAM-Daten

Ein Praktikum beginnt üblicherweise nach einer Arbeitslosigkeit von vier Monaten, während die externen PvB erst nach sieben Monaten beginnen. Die rasche Aktivierung wird damit bestätigt.

Auch eine Massnahme für Personen, die schon einmal arbeitslos waren

Viele Praktikanten waren bereits in der Vergangenheit arbeitslos (s. Zielgruppenbeschreibung Kap. 3.3). Die Zielgruppe besteht also nicht nur aus Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung. Tabelle 20 zeigt, dass die Mehrzahl dieser Menschen das Profil von Kurzzeitarbeitslosen oder Menschen mit einer mittleren Dauer der Arbeitslosigkeit erfüllt. Die entsprechenden Praktiken sind also ähnlich. Die Daten verdeutlichen ferner, dass auch Menschen, die bereits einmal lange Zeit arbeitslos waren, zu dieser Zielgruppe gehören.

¹¹³ Für die PvB wurde bereits der Median verwendet.

Tabelle 20: Profil gemäss Analyse vergangener Arbeitslosigkeiten nach Kanton

	AG	BE	GE	LU	SG	SZ	TI	VS	Nat.
Keine bisherige Arbeitslosigkeit	12%	6%	19%	9%	8%	29%	16%	20%	12%
Kurze Arbeitslosigkeit (0-6 Monate)	16%	25%	15%	20%	27%	29%	15%	10%	11%
Mittlere Arbeitslosigkeit (6-12 Monate)	37%	27%	28%	30%	36%	29%	49%	31%	36%
Lange Arbeitslosigkeit (mehr als 12 Monate)	8%	20%	18%	19%	10%	14%	9%	23%	28%
Gemischtes Profil (kein Muster)	28%	23%	19%	23%	19%	0%	10%	16%	13%

Quelle: AVAM-Daten

4.9 Zielvereinbarung und Betreuung der Praktikanten

Bei den Berufspraktika wird die Zielvereinbarung in Form eines Praktikumsprogramms getroffen, das die einzelnen Tätigkeiten auflistet. Es wird üblicherweise aufgrund eines von der LAM erstellten Modells erarbeitet und direkt vom Arbeitgeber und der stellensuchenden Person ausgefüllt. Der Berater kann verlangen, dass das Dokument erweitert wird, und ist dafür zuständig, den Antrag zu erfassen, welcher von der LAM-Stelle validiert wird.

Die Betreuung erfolgt ähnlich wie bei den externen PvB. Da Vermittler hier kaum eine Rolle spielen, ist üblicherweise der RAV-Berater dafür zuständig, sich zu vergewissern, dass das Programm oder das Praktikum positiv verlaufen. Ausnahmen gelten in Kantonen, in denen Betreuungsstrukturen eingeführt wurden (LU, SG, GE). In diesem Fall ist die spezialisierte Fachperson, die bei der Organisation des Praktikums hilft, auch für die Betreuung verantwortlich. Der RAV-Berater bleibt für die Kontrolle der Bewerbungen zuständig. Am Ende der Massnahme muss der Einsatzbetrieb einen Abschlussbericht erstellen. Oft wird dieser aber, wie bei den PvB, durch ein Telefonat ersetzt. Die Praktikanten selbst müssen nur bei den nationalen Massnahmen einen Praktikumsbericht erstellen.

4.10 Zusammenfassung

Jeder Kanton nutzt für die Umsetzung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung und Berufspraktika sein ganz eigenes System. Dieses Kapitel hat die Gemeinsamkeiten hervorgehoben und gleichzeitig die wichtigsten Unterschiede aufgezeigt. Die Zahlen zu den jährlich durchgeführten Programmen zeigen, dass nicht alle Kantone im gleichen Masse davon Gebrauch machen. Je nach Kanton nehmen 7 bis 45 % der Stellensuchenden an einem PvB teil. Es wird deutlich, dass die Kantone, die im vorangehenden Kapitel die besten Ergebnisse erzielten, diejenigen sind, die die Massnahmen am restriktivsten einsetzen. Bei den Praktika sind die Unterschiede weniger deutlich, da nur 1-3 % der Arbeitslosen ein solches Praktikum absolvieren. Bezüglich der Programme zur vorübergehenden Beschäftigung zeigt die Analyse der Beschaffungsprozesse und der Qualitätskontrolle, dass die Kantone ihre Aufgabe angemessen erfüllen. Zwischen den verschiedenen Personen und Institutionen findet ein Informationsaustausch statt.

Durch den Vergleich zwischen der Umsetzung der Programme zur vorübergehenden Beschäftigung und den in Kapitel 3 vorgestellten Ergebnissen zur Nützlichkeit der Massnahmen können die wichtigsten Faktoren hervorgehoben werden, mit denen sich erklären lässt, warum die PvB nicht in allen Kantonen die gleichen Erfolge erzielen:



- Auf Basis der Kantone Bern, Genf und Aargau zeigt die Analyse, dass eine eingeschränktere, aber stärker zielgerichtete Nutzung der PvB für Zielgruppen, bei denen das Risiko einer Langzeitarbeitslosigkeit besteht, sinnvoll ist. Diese Zielgruppen umfassen mittelschwer bzw. schwer vermittelbare Stellensuchende und insbesondere Langzeitarbeitslose.
- Auch die Kantone, die stärker auf externe PvB als auf Ateliers setzen, erzielen bessere Ergebnisse. Ein externes Programm ist zu bevorzugen, wo dies aufgrund des Profils und der Voraussetzungen der teilnehmenden Person möglich ist.
- Wenn die Vermittlungsfähigkeit schwer zu bestimmen ist, erscheint im Zweifelsfall eine spätere Aktivierung angebracht. Die PvB stellen ein mittelfristig ausgerichtetes Handlungsinstrument dar. Die Wahrscheinlichkeit einer falschen Einschätzung der Vermittlungsfähigkeit verringert sich mit der Zeit. Da das Risiko, dass die teilnehmende Person bis zum Ende der Massnahme arbeitslos bleibt, hoch ist, sollte sichergestellt werden, dass ihre Bedürfnisse bekannt sind.

Angesichts der guten Ergebnisse, die Bern und Genf bei der Umsetzung der AMM im Rahmen dieser Evaluation erzielten, merkt die EFK an, dass eine auf die beiden Achsen «individuelle Eigenschaften» und «Anforderungen des Arbeitsmarkts» eingehende Segmentierung zielführender zu sein scheint. Die beiden Achsen ermöglichen eine bessere strategische Beschreibung der Zielgruppen. Die Hilfsmittel zur Entscheidungsfindung müssen auf beiden Achsen basieren.

Ein überraschendes Ergebnis, das sich auf alle Kantone bezieht, ist die niedrige Wechselquote bei den Programmen. Die Entscheidung des RAV ist häufig definitiv, egal ob es sich um den Ort der Massnahme, die Art des Programms oder dessen Dauer handelt. Angesichts der vorgestellten Ergebnisse zur Nützlichkeit der PvB sollten die Berater die Wahl des genutzten Programms häufiger infrage stellen, um eine bessere Übereinstimmung zwischen dem Profil des Teilnehmenden und der Art des Programms zu erreichen. Die Auswahl der geeigneten Massnahme ist eine schwierige Aufgabe und Änderungen sind manchmal notwendig.

Der Beschaffungsprozess bei den Betriebspraktika unterscheidet sich vom Beschaffungsprozess für die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung. Erst werden die Bedürfnisse der stellensuchenden Person bestimmt, dann wird – häufig direkt von dem zukünftigen Praktikanten – ein Platz gesucht. Die von einigen Kantonen eingeführten Unterstützungsstrukturen, um die RAV-Berater zu entlasten, sind hilfreich. Die betreffenden Kantone nutzen das Instrument der Berufspraktika häufiger als andere. Insgesamt handelt es sich bei den Praktikumskandidaten um eine Zielgruppe, die leichter vermittelbar ist als die Teilnehmenden an PvB. Allerdings ähneln die Profile der Stellensuchenden, die ein externes PvB absolviert haben, denjenigen der Praktikanten. Die Frage nach der Unterscheidung von den externen PvB bleibt daher offen.

Schliesslich stellt die EFK fest, dass sich die Risikoeinschätzung bei der Bewertung der Vermittelbarkeit von Kanton zu Kanton unterscheidet und es hier Harmonisierungsbedarf gibt. Da die AVAM-Daten zu diesem Thema noch Lücken aufweisen, muss eine Dateneingabe künftig in allen Kantonen obligatorisch sein. Informationen zur Vermittlungsfähigkeit sind nicht nur als analytische Daten für künftige Studien nützlich, sondern dienen auch als Grundlage, um den Massnahmeneinsatz auf strategischer Ebene zu kontrollieren.

5 Konkurrenzierungsverbot: eine Herausforderung für den Arbeitsmarkt

Als Grundregel für die arbeitsmarktlichen Massnahmen gilt, dass die Beschäftigungsmassnahmen den ersten Arbeitsmarkt nicht konkurrenzieren dürfen. Die EFK hat sich mit den potenziellen Risiken und deren Überwachung befasst. Eine entsprechende Untersuchung ist insbesondere für die externen PvB und die Berufspraktika wichtig, da für diese nicht die gleichen Regeln zur Aufsicht und Qualitätssicherung gelten wie bei den internen Programmen. Aber auch bei den PvB in Ateliers bestehen einige Risiken.

In Bezug auf die potenziellen Risiken für den Arbeitsmarkt werden die internen und externen Massnahmen separat behandelt. Die Interpretation des Nichtkonkurrenzierungsprinzips und die Art des möglichen Missbrauchs sind je nach Ort der Massnahme verschieden. Für jede Art von identifiziertem Risiko wird dessen Bedeutung aufgrund von Umfragen diskutiert. Danach werden die vorhandenen Aufsichtsmassnahmen präsentiert, mit denen diesem Risiko begegnet werden soll.

5.1 Risiko und Überwachung der internen PvB

Die Überwachung der internen Programme wurde bereits umfassend in Kapitel 4.6 beschrieben. Dagegen wurden die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Nichtkonkurrenzierung und der Verhinderung des Missbrauchs noch nicht erörtert. Aufseiten der Anbieter wurden zwei Risiken identifiziert. Einerseits können die im Rahmen der Ateliers erbrachten Dienstleistungen eine unlautere Konkurrenz zu bestehenden Unternehmen darstellen. Andererseits könnten diese Anbieter dazu angeregt werden, vom System zu profitieren, indem sie die Stellensuchenden in den Programmen behalten. Dies verstärkt den in Kapitel 3 vorgestellten Lock-In-Effekt. Um diesen Risiken zu begegnen, wird die LAM von anderen Stellen, insbesondere den tripartiten Kommissionen der Kantone und den RAV, unterstützt.

5.1.1 Wettbewerb zwischen Ateliers und lokalen Unternehmen

Für die Anbieter betreffen die Risiken im Allgemeinen die Frage der Konkurrenz. Sie müssen Tätigkeiten finden, die die Teilnehmenden ausführen und in denen diese ihre Fähigkeiten verbessern können. Sie verfügen also über kostenlose Arbeitskräfte, um Produkte herzustellen oder Dienstleistungen zu erbringen. Gleichzeitig dürfen sie mit diesen Tätigkeiten aber die Unternehmen nicht konkurrenzieren.

Die Legitimität der von den Ateliers erbrachten Dienstleistungen ist immer zu prüfen

Es müssen also legitime, aber ebenso nützliche Tätigkeiten für die Teilnehmenden gefunden werden. Die Ateliers versuchen vor allem, Nischenmärkte zu finden, um den bestehenden Unternehmen nicht zu schaden (Bsp.: Veloverleih, Kleidersammlung). Die erbrachten Dienstleistungen können auch durch den nicht zwingend notwendigen Charakter der Arbeiten (Wände streichen, Unterhalt von Wanderwegen) legitimiert werden. Eine weitere Bedingung für die Akzeptanz der Programme ist, dass die Produkte oder Dienstleistungen zum Marktpreis angeboten werden und keine Marktverzerrungen hervorrufen. Das Produktionsvolumen liegt üblicherweise unter dem echter Unternehmen und stellt keine Bedrohung für den Sektor dar (Bsp.: Restaurants, Läden, Reparaturen, Produktion von Holzartikeln usw.).



Wie die genannten Beispiele zeigen, bewegen sich diese Tätigkeiten möglicherweise immer in einer «Grauzone». Deshalb sind die auf dem Spiel stehenden Interessen genau abzuwägen. Die befragten kantonalen Verantwortlichen und die des SECO verfolgen hier einen pragmatischen Ansatz: Sie sind sich der Risiken bewusst, sind aber der Ansicht, dass die Nähe zum echten Arbeitsmarkt entscheidend ist. Tätigkeiten müssen gefunden werden, um die Stellensuchenden auszubilden, zu motivieren und anzuleiten. Dem Anbieter wird ein gewisser Spielraum gelassen, bei Beschwerden reagiert der Kanton aber rasch. Das SECO greift üblicherweise ein, wenn es in einem Kanton zu Reklamationen aufgrund einer Konkurrenzierung kommt. Die Ausgleichsstelle ist sich bewusst, dass die Programme oft in der bekannten Grauzone stattfinden und versucht nicht, deren Rechtmässigkeit um jeden Preis zu verteidigen. Entwickelt sich der entsprechende Markt nach Einführung der Massnahme, verliert die Tätigkeit ihre Legitimation. Ein typisches Beispiel hierfür sind die Veloverleihdienste in Städten, bei welchen oft Stellensuchende eingesetzt werden. Wird ein Unternehmen gegründet, das seinerseits diese Art der Dienstleistung anbietet, muss die Legitimation eines solchen Programms infrage gestellt werden. In aller Regel genügt jedoch ein klärendes Gespräch, um den Widerstand zu beenden.

Gemäss Anbietern niedriges Risiko

Durch die Befragung der Anbieter hat die EFK versucht abzuschätzen, in welchem Masse dieses Konkurrenzierungsrisiko tatsächlich besteht. Insgesamt bewerten die Anbieter das Konkurrenzierungsrisiko durch die Ateliers als sehr niedrig.¹¹⁴ Etwa 70 % schätzen, dass das Risiko sehr gering oder nicht existent ist. An anderer Stelle sollten die Anbieter angeben, ob sie selbst Fälle oder Anbieter kennen, die Unternehmen konkurrenzieren. 80 % der Befragten sagten, sie hätten noch nie von einem solchen Fall gehört.

Allerdings stammen diese Ergebnisse aus einer Selbsteinschätzung. Die EFK kann nur feststellen, dass im Rahmen der Umfrage unter den Anbietern kein ausgeprägtes Risiko für eine Konkurrenzierung festgestellt werden kann. Es wäre nützlich, dazu die Unternehmen des ersten Arbeitsmarkts zu befragen, beispielsweise im Rahmen der vom SECO durchgeführten Umfragen.

Einhaltung des Konkurrenzierungsverbots wird vor allem durch die LAM überwacht

Um Missbrauch und Fällen von Konkurrenzierung vorzubeugen, stützt sich die LAM auf die Prozesse zur Beschaffung und zur Qualitätskontrolle. Die Leistungsvereinbarungen beinhalten eine Beschreibung der durchzuführenden Programme. Sie lassen dem Anbieter einen gewissen Spielraum, beschränken aber das Feld der Möglichkeiten und damit auch die Risiken einer Verzerrung des örtlichen Marktes. Durch die Audits kann nachgeprüft werden, ob die von den Anbietern verfolgten Tätigkeiten tatsächlich der Leistungsvereinbarung entsprechen.

In den Audits des SECO, bei denen die Mitarbeitenden der Ausgleichsstelle durch die LAM begleitet werden, besteht ebenfalls die Möglichkeit, die Art der umgesetzten Programme, deren Nützlichkeit und die damit verbundenen Risiken zu diskutieren.

¹¹⁴ Durchschnitt 1,49 auf einer Skala von 0 bis 5.

Unterschiedliche Involvierung der tripartiten Kommissionen der Kantone

Gemäss Art. 85d AVIG setzen sich die tripartiten Kommissionen aus Vertretern der kantonalen Behörden, der Arbeitgeber (Unternehmer und Dachverbände) und der Arbeitnehmer (Gewerkschaften oder Arbeitslosenkassen) zusammen. Sie haben zum Ziel, die verschiedenen Beschäftigungsproblematiken auf regionaler Ebene zu diskutieren und zu überwachen, ob die Umsetzung der öffentlichen Strategien den verfolgten Zielen entspricht. Die gemischte Zusammensetzung der Kommissionen gewährleistet eine lokale Marktkenntnis. Die EFK hat sich für die Bedeutung interessiert, die diese Kommissionen den arbeitsmarktlichen und insbesondere den Beschäftigungsmassnahmen zumessen.

Zwischen den Kantonen wurden grosse Unterschiede bezüglich des Interesses festgestellt, welches die Kommissionen den von den Anbietern organisierten PvB widmen. Die meisten kantonalen Kommissionen kennen nur die auf kantonaler Ebene bestehenden Massnahmen. Die kantonalen Behörden übermitteln den Wirtschaftspartnern kurze Informationen in Form einer Bilanz und eines Ausblicks auf das kommende Jahr. Die Kommissionen interessieren sich kaum für diese Thematik und bringen sich, sofern keine Reklamationen eingehen, nicht in die Überwachung der bestehenden Programme ein.

Einige sind jedoch aktiver. Im Kanton Bern bringt sich die ansonsten passiv erscheinende Kommission ganz am Anfang des Prozesses, noch vor der Ausschreibung, ein. Die Leistungsvereinbarung wird von der LAM erstellt, aber die tripartite Kommission wird konsultiert. Nachdem die Leistungsvereinbarung einmal in Kraft ist, interveniert die Kommission nicht mehr. In anderen Fällen wird ihre Zustimmung ausdrücklich benötigt, damit die Programme beginnen können. Im Tessin werden die Programme für das Folgejahr en bloc angenommen. Das Wallis hat neben der tripartiten RAV- eine spezielle tripartite AMM-Kommission gegründet. Diese muss beurteilen, ob lokalen Unternehmen durch die von den Anbietern ausgeführten Tätigkeiten (Wände streichen in Schulen, Erneuerung von Mauern in den Weinbergen usw.) potenzielle Aufträge entgehen. Unter dem Jahr informiert der Anbieter laufend über die geplanten Tätigkeiten und wartet auf grünes Licht seitens der Kommission. So gewährt die LAM den Anbietern im Wallis grossen Spielraum in der Auswahl der Tätigkeiten und die Kommission AMM vergewissert sich, dass die durchgeführten Arbeiten im zugelassenen Rahmen liegen. Es handelt sich also um eine konkrete Anwendung der Überwachung des Konkurrenzierungsverbots. Die Kommission des Kantons Aargau ist ebenfalls sehr aktiv. Die Anbieter sind verpflichtet, zuhanden der Kommission jedes Jahr einen Bericht zur Konkurrenzierungssituation zu erstellen. Dadurch verfügt die Kommission, neben den von der LAM weitergeleiteten Daten, über zusätzliche Informationen. Gelegentlich werden sogar Kontrollen vor Ort durchgeführt. Ziel dieser Kontrollen ist es, beispielsweise zu überprüfen, ob Leistungen, die mit dem Angebot von Unternehmen aus dem Bereich konkurrieren, tatsächlich aus dem Programm genommen wurden. Die Kommission setzt folglich auf Prävention und Überwachung.

Insgesamt stellt die EFK aber fest, dass die Programme in den tripartiten Kommissionen kaum diskutiert werden. Dieser Bereich wird als fachtechnisch angesehen und oft allein der LAM überlassen. Anderen Themen, etwa den flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit, wird viel mehr Aufmerksamkeit gewidmet. Die Mitglieder der Kommissionen haben auch angegeben, dass die Bedeutung der AMM-Thematik in den letzten Jahren weiter zurückgegangen ist. Die Behörden sind sich dessen bewusst und rechtfertigen diesen Zustand mit dem fehlenden Wissen und Interesse seitens der anderen Mitglieder. Die LAM informiert also üblicherweise kurz im Beisein



aller Sozialpartner, insbesondere um nachträglichen Widerstand zu beschränken. Im Falle von Reklamationen wegen einer Konkurrenzierung werden die tripartiten Kommissionen aktiv. Es ist aber selten, dass Beschwerden direkt an sie gerichtet werden. Die sich benachteiligt fühlenden Unternehmen wenden sich meistens an die LAM oder ihre Dachverbände bzw. die Medien. Dies zeigt, dass die Rolle der tripartiten Kommissionen kaum bekannt ist.

5.1.2 Anreiz für möglichst lange Verweildauer im Programm

Das zweite Risiko besteht darin, dass die Massnahmenanbieter die Teilnehmenden länger als nötig in den Massnahmen behalten und damit ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt hinauschieben. Sie könnten zum Beispiel die Unterstützung bei der Stellensuche vernachlässigen. A priori haben die Anbieter aus finanziellen Gründen, und auch um eine gute Auslastung ihrer Massnahmen zu erzielen, kein Interesse daran, dass die Teilnehmenden ihr Programm vor Ablauf der vorgesehenen Laufzeit beenden. Dadurch kann das Verhalten der Anbieter den in Kapitel 3 beschriebenen Lock-In-Effekt verstärken.

Das Risiko widerspricht den Grundsätzen der Anbieter

Die Umfrageergebnisse zeigen, dass fast 90 % der Anbieter dieses «Halterisiko» als gering oder nicht vorhanden bewerten. Dies stimmt mit der Einschätzung der Teilnehmenden überein, von denen eine grosse Mehrheit angab, die Teilnahme habe ihre Bemühungen bei der Stellensuche nicht beeinträchtigt (s. Kap. 3.1.9).

Gleichzeitig unterstrichen die befragten Gesprächspartner, dass die Hauptaufgabe dieser spezialisierten Organisationen darin bestehe, die Teilnehmenden bei der Stellensuche zu unterstützen. Auch wenn dies nicht immer im Interesse der Organisation sei, habe das Wohl der stellensuchenden Personen in jedem Fall Vorrang, da der Anbieter sonst seine Daseinsberechtigung verlieren würde. Gleiches gilt für den Ruf der Anbieter und die Reputation des Wiedereingliederungssystems insgesamt.

Prävention durch die LAM und die RAV

Da hier nur in beschränktem Masse Kontrollmassnahmen möglich sind, ist bei diesem Thema vor allem die Prävention wichtig. Die LAM regen die Anbieter dazu an, ihre Unterstützung und Überwachung bei der Stellensuche zu verstärken. In den letzten Jahren hat sich auch die Funktion des Begleitpersonals immer weiter in diese Richtung entwickelt. Um eventuelle Anreize zur Verlängerung zu vermeiden, wird zudem die Finanzierung, die die Anbieter erhalten, von der Dauer der Massnahme abhängig gemacht. Dabei stellt sich die Leistungsvereinbarung einmal mehr als unabdingbares Lenkungsinstrument dar.

Bei dieser Art der Überwachung spielen die RAV eine zentrale Rolle, indem sie die Teilnehmenden sensibilisieren und deren Bewerbungsanstrengungen kontrollieren. Die Personalberater informieren die Teilnehmenden über ihre Rechte und allfälligen Risiken. Sie erinnern sie daran, dass die Leistungsvereinbarung einzuhalten ist und dass sie das RAV über alle Probleme im Zusammenhang mit ihrer Teilnahme informieren müssen. Im Fall von Reklamationen seitens der Teilnehmenden sind die Berater ebenfalls dafür zuständig, die LAM darüber in Kenntnis zu setzen.

Die LAM stützt sich auf das Feedback der Teilnehmenden, der RAV, aber auch der Anbieter. Bei der Weitergabe von Reklamationen handelt es sich um einen mehr oder weniger formalisierten Prozess. Bei wiederholten Beschwerden nimmt die LAM Kontakt mit dem betreffenden Anbieter auf, um die Richtigkeit der Angaben zu verifizieren. Wird ein Missbrauch festgestellt, sind verschiedene Szenarien möglich. Diese reichen von der Forderung nach Änderungen der gängigen Praxis bis zur Auflösung der Leistungsvereinbarung. Die Kommunikation und der Informationsaustausch sind also im Rahmen der kollektiven internen Programme besonders wichtig. Schliesslich ist die LAM die Auftraggeberin und kann jederzeit intervenieren, um die Massnahme anzupassen.

5.1.3 Fazit: Situation bezüglich der PvB unproblematisch

Das mit den Massnahmen verbundene Hauptrisiko besteht darin, dass die Ateliers mit ihren Aktivitäten in Konkurrenz zu den im Arbeitsmarkt aktiven Unternehmen treten. Die Bedeutung dieses Punktes konnte nur über eine Anbieterbefragung untersucht werden, welche das entsprechende Risiko als gering bzw. nicht gegeben einschätzen. Seitens der Aufsichtsorgane ist die LAM allgemein dafür verantwortlich, die von ihr eingeführten Programme zu überwachen. In den tripartiten Kommissionen werden die Programme kaum thematisiert.

Das Risiko, dass die Anbieter die Teilnehmenden in den Programmen behalten, ist in den Augen der Anbieter ebenfalls gering. Um solche Risiken zu vermeiden, werden im Rahmen der Leistungsvereinbarung Grundsätze festgelegt und entsprechend überprüft. Gleichzeitig bleibt die individuelle Betreuung durch die RAV-Berater von zentraler Bedeutung, um eine durch das Verhalten des Anbieters hervorgerufene Verschlimmerung des Lock-In-Effekts zu vermeiden. Im Übrigen besteht der Daseinszweck der Anbieter ja in der Wiedereingliederung.

Auf dieser Grundlage stellt die EFK fest, dass beide Risiken gering sind. Die Aufsicht ist angemessen, auch wenn eine stärkere Einbindung der Kommissionen wünschenswert wäre. Die Situation in Bezug auf die internen Programme wird also nicht als problematisch erachtet.

5.2 Risiko und Überwachung der externen PvB

Im vorliegenden Kapitel geht es hauptsächlich um die Risiken und die Überwachung der in Einsatzbetrieben stattfindenden Programme zur vorübergehenden Beschäftigung und um die Berufspraktika. Die mögliche Entstehung von Mitnahmeeffekten bei den Unternehmen stellt einen sensiblen Punkt dar. Bei diesen Arten von Massnahmen kommen die Unternehmen in Versuchung, das System auszunutzen.

5.2.1 Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Unternehmen

Das erste Risiko besteht darin, dass die Unternehmen durch die Aufnahme einer stellensuchenden Person einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Unternehmen erlangen. Bei einem externen Programm muss der Arbeitgeber kein Gehalt zahlen, da die Teilnehmenden von der Arbeitslosenkasse entschädigt werden (mit Ausnahme eines Anteils von 25 % bei den Berufspraktika). Während damit bezweckt wird, die Unternehmen für eine Zusammenarbeit mit der Arbeitslosenversicherung zu gewinnen, existiert allerdings immer das Risiko, dass die Unternehmen darin eine Möglichkeit sehen, auf Kosten von Stellensuchenden vom System zu profitieren. Ein Unternehmen könnte versucht sein, bestehende Stellen durch die regelmässige Aufnahme von Stellensuchenden zu ersetzen. Des Weiteren könnte das Unternehmen, ohne bestehende Stellen



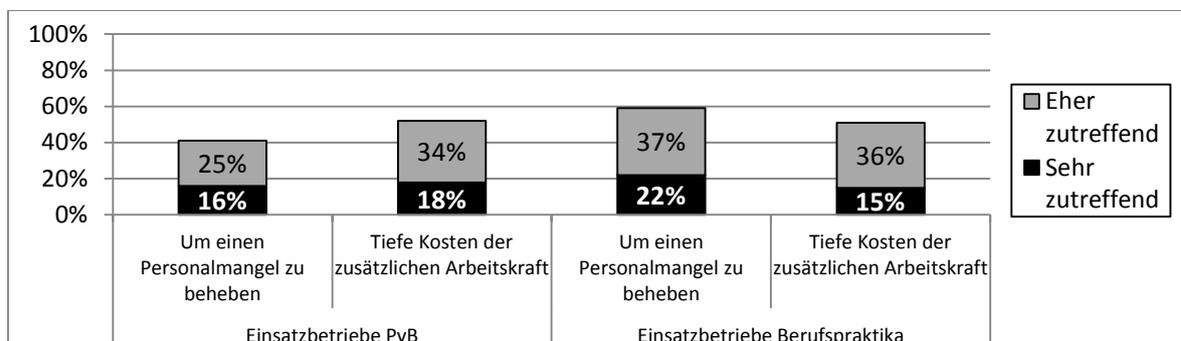
zu streichen, neue speziell für diese Kategorie von Arbeitenden schaffen, anstatt regulär neue Mitarbeitende einzustellen. Dabei würde es sich um subventionierte Stellen handeln, durch welche das Unternehmen seine Produktivität auf Kosten der Arbeitslosenversicherung steigern kann. In diesen beiden Fällen verhelfen die Teilnehmenden dem Unternehmen also zu einem Wettbewerbsvorteil gegenüber Unternehmen, die keine derartigen Plätze anbieten.

Einsatzbetriebe bewerten Risiko als gering, aber reell

Mit zwei Fragen konnte die Meinung der Unternehmen zu diesen Risiken erforscht werden. Sie wurden gebeten, die folgenden Risiken auf einer Skala von 0 bis 5 einzuordnen: 1) Die Einsatzbetriebe ersetzen feste Arbeitsplätze durch Stellen für Arbeitslose, die regelmässig verlängert werden. 2) Die Aufnahme von Stellensuchenden führt zu einem Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenzunternehmen. Insgesamt beurteilten die Institutionen diese Risiken als gering. Die erhaltenen Mittelwerte liegen bei 1,60 bezüglich der Ersetzung von Arbeitsplätzen (1) bzw. 1,50 bezüglich der allgemeineren Fragestellung (2). 8 bis 11 % der Unternehmen bewerteten das Risiko als «eher hoch» oder «sehr hoch». Dabei liegt die mittlere Risikoeinschätzung durch Unternehmen, die Praktikanten aufnehmen, in allen Kantonen leicht über dem geschätzten Risiko für die, die PvB anbieten.

Die Gründe, die herangezogen werden, um zu erklären, warum Unternehmen im Rahmen von Beschäftigungsmassnahmen Stellensuchende aufnehmen, enthalten gleichzeitig einige der mit den Risiken verbundenen Antworten. Abbildung 21 zeigt die Antworten der PvB- und BP-Betriebe. Etwa 50 % geben an, aufgrund der niedrigen Arbeitskosten von dieser Massnahme Gebrauch zu machen. Die Ergebnisse der externen PvB sind fast identisch mit denen der Berufspraktika. Unterschiede gibt es beim Argument für die Aufnahme von Stellensuchenden zum Ausgleich eines Personalmangels. 40 % der PvB-Institutionen haben dies bestätigt, während der Anteil bei den Unternehmen, die Berufspraktika anbieten, bei 60 % liegt. Dies zeigt, dass es sich um relativ attraktive Massnahmen handelt, bei denen ein Missbrauchspotenzial besteht.

Abbildung 21: Personalmangel und Personalkosten als Gründe für die Aufnahme, nach Art der Institution



Quelle: EFK, Umfrage unter Einsatzbetrieben

Zu ihrer Kenntnis konkreter Fälle befragt, gaben etwa 15 % der Einsatzbetriebe an, Unternehmen zu kennen, die Stellensuchende aufnahmen, um bestehende Stellen zu ersetzen oder Personalkosten zu sparen.

Folglich geht die EFK davon aus, dass Fälle, in denen Arbeitsplätze ersetzt oder neue Stellen mit Teilnehmenden besetzt werden, nicht ausgeschlossen werden können, obwohl die Institutionen davon ausgehen, dass das Risiko relativ gering ist. Die Antworten im Zusammenhang mit der Motivation, Stellensuchende aufzunehmen, deuten darauf hin, dass ein Missbrauch nicht ausgeschlossen werden kann.

Risiko in der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft leicht höher

Die EFK hat versucht festzustellen, ob das Risiko abhängig vom Sektor, in dem die Institution tätig ist, variiert. Die Bedeutung des Konkurrenzverbotss ist tatsächlich unterschiedlich zu bewerten, abhängig von welchem der vier Sektoren es sich handelt: 1) öffentliche Verwaltung, 2) verwaltungsnaher Sektor, 3) nicht gewinnorientierter Privatsektor und 4) gewinnorientierter Privatsektor.

Der Grossteil der Gesprächspartner schätzt, dass das Risiko, subventionierte Stellen zu schaffen, in den *öffentlichen Verwaltungen der Gemeinden, Kantone und des Bundes* erhöht ist. Einige Befragte dagegen sahen die öffentlichen Verwaltungen in der Pflicht, mit gutem Beispiel voranzugehen und mit der Arbeitslosenversicherung zusammenzuarbeiten. Nichtsdestoweniger müsse die Zahl der Stellensuchenden, die im Rahmen von PvB oder Praktika angestellt werden, angemessen und verhältnismässig bleiben. Man müsse auch die Inhalte der Massnahmen überwachen, um sicherzustellen, dass die Tätigkeiten tatsächlich zur besseren Vermittelbarkeit der Teilnehmenden beitragen. Diese Meinung zur Rolle des Staates teilen aber nicht alle. Einige Befragte sind überzeugt, dass man Arbeitslose lieber in einem Sektor platzieren sollte, der mehr Möglichkeiten für eine direkte Übernahme bietet. Aufgrund der Budgetbeschränkungen und der Bewerbungsprozesse bei den öffentlichen Stellen erscheint es schwierig, Teilnehmende dort direkt einzustellen.

Die gleichen Überlegungen betreffen auch den *verwaltungsnahen Sektor*, wie Krankenhäuser, Pflegeheime, Schulen usw. Programme in diesen Einrichtungen werden unterstützt, sofern deren Anteil im Rahmen bleibt. Dies gilt umso mehr, als manche dieser Tätigkeiten im Wettbewerb mit Dienstleistungen stehen können, die im Privatsektor angeboten werden. Im *nicht gewinnorientierten Privatsektor* verfügen die Organisationen gewöhnlich nicht über die nötigen Mittel, um zusätzliche Mitarbeitende einzustellen. Der *gewinnorientierte Privatsektor* schliesslich weist für die Befragten die grössten Risiken auf, insbesondere feste Arbeitsplätze zu ersetzen. Dabei sei nochmals daran erinnert, dass nur die Berufspraktika in der Privatwirtschaft absolviert werden dürfen. Es handelt sich dabei um den Sektor, in dem allfällige Missbräuche am wenigsten hingenommen würden, da diese zu finanziellen Vorteilen führten, die den Grundprinzipien der Sozialversicherungen widersprechen.

Jede an der Befragung teilnehmende Institution gab an, in welchem Sektor sie sich einordnet. Damit konnte eine Selbsteinschätzung nach dem jeweiligen Aktivitätsbereich erfolgen. Im Allgemeinen zeigten sich zwischen den verschiedenen Sektoren recht ähnliche Werte. Gleichzeitig wurden einige Trends bestätigt. Die Einschätzung hinsichtlich der Ersetzung von Arbeitsplätzen im Rahmen von externen PvB reichte im Durchschnitt¹¹⁵ von 1,09 im nicht gewinnorientierten Privatsektor bis 1,92 in der öffentlichen Verwaltung. Der gewinnorientierte Privatsektor wird mit 1,80 fast wie die

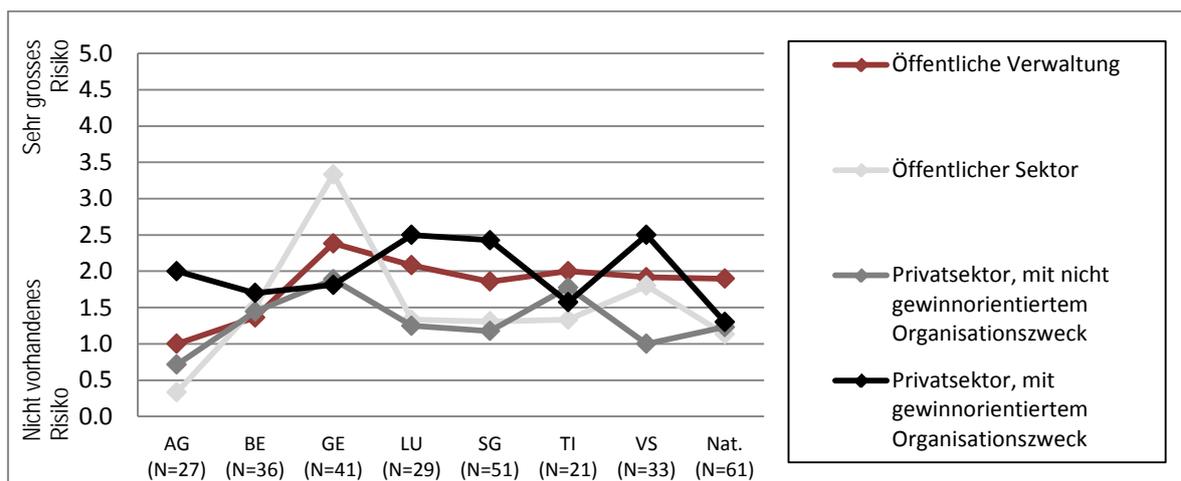
¹¹⁵ Zur Erinnerung: Die Skala reicht von 0 bis 5, 1,60 ist der globale Durchschnitt für die Einschätzung, inwieweit Arbeitsplätze ersetzt werden (siehe vorherige Seite).



öffentliche Verwaltung bewertet, während die Werte für den verwaltungsnahen Sektor näher an denen des nicht gewinnorientierten Privatsektors liegen (1,36). Damit bestätigen sich die Annahmen, wenn auch auf Grundlage von Selbsteinschätzungen. Dennoch sind die Unterschiede nicht sehr bedeutend.

Das Risiko der Ersetzung von Arbeitsplätzen wurde zudem unter Einbezug einer zusätzlichen kantonalen Variablen analysiert. Die Ergebnisse sind in Abbildung 22 dargestellt.¹¹⁶ Die Schätzungen je Sektor sind relativ konstant und bestätigen, dass die Verwaltung und der Privatsektor am stärksten bedroht sind. Die Ergebnisse der Kantone Genf und Aargau heben sich jedoch von der Masse ab. Die Aargauer Institutionen schätzen das Risiko im Allgemeinen geringer ein als andere. Dabei richtet der Aargau ein besonderes Augenmerk auf die Überwachung des Arbeitsmarkts, was namentlich durch eine überaus aktive tripartite Kommission geschieht. Es ist möglich, dass die betroffenen Einsatzbetriebe bemerkt haben, dass der Kanton dem Konkurrenzrisiko besondere Aufmerksamkeit schenkt. In Genf ist es vor allem der verwaltungsnaher Sektor, gefolgt von der öffentlichen Verwaltung, der immer mehr Besorgnis erregt.

Abbildung 22: Durchschnittliches Risiko, dass Arbeitsplätze in den einzelnen Sektoren ersetzt werden, nach Kanton



Quelle: EFK, Umfrage unter Anbietern und Einsatzbetrieben

Teilnehmende bestätigen, dass das Risiko real ist

Auch durch die Befragung der Teilnehmenden konnten Ergebnisse im Zusammenhang mit dem Ersatz von Arbeitsplätzen gesammelt werden. Diese Schätzungen werden in Tabelle 21 dargestellt. Etwa die Hälfte der Teilnehmenden kann sich vorstellen, dass ihre Stelle als Praktikant oder PvB-Teilnehmende/r durch einen regulären Mitarbeitenden des Unternehmens besetzt werden könnte. Während solche Vermutungen in Bezug auf die Praktika häufiger auftreten, zeigt sich, dass die Werte für beide Arten von externen Massnahmen relativ ähnlich sind.

¹¹⁶ Hier werden alle Einsatzbetriebe erfasst, egal ob sie PvB oder Berufspraktika anbieten.

Tabelle 21: Einschätzung der Möglichkeit, dass Stellen durch Teilnehmende ersetzt werden

<i>Denken Sie, das Unternehmen hätte für die Aufgaben, die Sie im Rahmen des Berufspraktikums erledigt haben, einen Mitarbeitenden mit einem unbefristeten Vertrag einstellen müssen?</i>				
	Ja, sehr wahrscheinlich	Ja, vielleicht	Nein, kaum wahrscheinlich	Ich weiss nicht
Teilnehmende an einem externen PvB (n=71)	20%	23%	43%	14%
Teilnehmende an einem Berufspraktikum (n=224)	28%	17%	38%	17%

Quelle: EFK, Umfragen unter Teilnehmenden an PvB und BP

Die EFK hat sich gefragt, ob sich diese Fälle von Ersatzstellen in bestimmten Branchen häufen. Die Meinungen der Teilnehmenden wurden deshalb nach dem jeweiligen Sektor, in dem sie tätig waren, sortiert. Insgesamt zeigte die Analyse, dass alle Branchen betroffen sind. Im Handel, in der Informations- und Kommunikationsbranche sowie in den Bereichen Gesundheit und Soziales scheinen die Risiken leicht erhöht zu sein, ohne dass dieser Unterschied aber signifikant wäre. Die Bundesverwaltung scheint von dieser Problematik stärker betroffen zu sein. Dies erklärt sich jedoch vor allem dadurch, dass in der Umfrage Teilnehmende übervertreten waren, die im Rahmen der nationalen Massnahmen ein Praktikum absolviert hatten.

Übertragung der Verantwortung auf die Vermittler und Beantragung einer Vorabbevolligung bei der LAM

Aufgrund der Betrachtungen zum Konkurrenzrisiko stellt sich die Frage nach einer entsprechenden Kontrolle. Gleichzeitig bleibt die Bekämpfung des Missbrauchsrisikos eine heikle Aufgabe. Die Einsatzbetriebe sind nur durch eine individuelle Zielvereinbarung mit der Arbeitslosenversicherung verbunden, nicht aber durch eine Leistungsvereinbarung. Es gibt auch nicht immer einen Vermittler. Deshalb kann die LAM hier nicht auf gleiche Weise auf den Beschaffungsprozess setzen, um den Risiken vorzubeugen.

Gibt es einen Vermittler, werden die Verantwortlichkeiten für den Fall eines Missbrauchs im Auftrag der LAM geregelt. Da die Vermittler selbst die Institutionen auswählen, mit denen sie zusammenarbeiten, macht die LAM bei Nichteinhaltung der Vorschriften durch die Partnerinstitutionen gewöhnlich die Vermittler verantwortlich. Einige der besuchten Gesprächspartner waren der Meinung, dass diese Übertragung der Verantwortung ein kostengünstiges Mittel sei, um dafür zu sorgen, dass das eingeführte System den festgelegten Anforderungen entspricht. Allerdings fordert die LAM prinzipiell auch von den Anbietern, dass sie ein Gesuch stellen, bevor sie eine stellensuchende Person extern vermitteln, um die Konformität der Platzierung im Voraus zu prüfen. Die Platzierungen dürfen nicht automatisch verlängert werden, stattdessen sollte eine erneute Bewilligung verlangt werden. Dieses Vorgehen soll Platzierungen bei problematischen Unternehmen verhindern, die den Behörden, d. h. der LAM oder dem RAV, bekannt sind. Letztere helfen bei der Überwachung von Massnahmen insoweit, als sie den lokalen Arbeitsmarkt am besten kennen. Dank ihrer Mitarbeit ist es möglich, eine Liste von Risikounternehmen zu erstellen.

Wenn PvB ohne Vermittler durchgeführt werden, muss die LAM selbst Einsatzplätze finden. Sie versichert sich also, dass die formellen Bedingungen für die Aufnahme von Stellensuchenden eingehalten werden. Die Berufspraktika unterstehen der Verantwortung der Berater. Als Einzelmassnahme müssen sie von der LAM bewilligt werden. Diese prüft immer die Nützlichkeit des Einsatzes



von Massnahmen, die über den normalen Katalog hinausgehen. Die Verifizierung der Dossiers durch die LAM scheint dagegen anstatt auf den Einsatzbetrieb vor allem auf die Übereinstimmung des Angebots mit dem Profil der versicherten Person abzielen.

Ob es einen Anbieter/Vermittler gibt oder nicht, und unabhängig vom Sektor oder der Branche, in welchem bzw. in welcher die versicherte Person platziert wird, sollte jeder Platz im Voraus bewilligt werden. Die Überwachung ist nicht vom Sektor abhängig. Die Fallstudien haben nicht gezeigt, dass sich ein Sektor stärker auf dem Radar der Behörden befindet als andere.

Das System der Vorabewilligungen soll der Schaffung subventionierter Arbeitsplätze vorbeugen oder Fällen, in denen Mitarbeitende durch Teilnehmende ersetzt werden. Unternehmen, die ihre Plätze für die vorübergehende Aufnahme von Stellensuchenden im Rahmen von PvB oder Praktika zu oft verlängern, kann eine Wartezeit auferlegt werden. Die Befragung bezog sich auch auf die Wartezeit. Die Mehrzahl der als Vermittler tätigen Anbieter (einschliesslich der gemischten) gab an, dass es für sie keine Wartezeiten gebe. Das Gleiche gilt für die Einsatzbetriebe. Folglich handelt es sich um ein nicht sehr verbreitetes Instrument. Die an die LAM gerichteten Gesuche um Vorabewilligung münden nicht zwangsläufig in einer Wartezeit.

Für die EFK deutet die Tatsache, dass die Wartezeit kaum bekannt ist, darauf hin, dass diese informellen Praktiken der Vorabewilligung nicht überall und auf alle Fälle nicht systematisch genutzt wird. Für die Berufspraktika erscheint dies aufgrund der Eingabe von Plätzen in die AVAM-Datenbank nicht weiter problematisch. Denn so lässt sich ermitteln, wo die Teilnehmenden platziert wurden. Die Analyse für das Jahr 2013 zeigte ferner, dass der Grossteil der Unternehmen nur einen Praktikanten pro Jahr aufnimmt (s. Kap. 3.3.2). Dagegen ist es über die AVAM-Datenbank kaum möglich, den Einsatzort von externen PvB herauszufinden, da nur der Name des Vermittlers angegeben wird. Auf kantonaler Ebene scheinen die externen PvB nicht vollständig, eindeutig und systematisch erfasst zu werden. Ein solches Monitoring würde aber Daten zur Art der entsprechenden Unternehmen, zur Häufigkeit, mit der diese Teilnehmende aufnehmen, zur Dauer der Programme oder Praktika usw. bereitstellen.

Schliesslich ist, wie bei den anderen Risiken, die Bearbeitung von Reklamationen seitens der RAV oder der Teilnehmenden ein wichtiges Instrument für die laufende Überwachung. Bei den externen PvB ist diese Überwachung sogar unabdingbar, handelt es sich doch um das einzige Mittel, um Fälle aufzudecken, in denen die Einsatzbetriebe die Regeln nicht einhalten. Die Rolle der RAV besteht nicht nur darin, Informationen weiterzuleiten, sondern falls nötig auch zu intervenieren. Der zuständige RAV-Berater prüft in regelmässigen obligatorischen Gesprächen mit der versicherten Person, ob alles in Ordnung ist, und stellt so sicher, dass die Stellensuchenden nicht ausgenutzt werden.

Tripartite Kommissionen an externen Massnahmen kaum interessiert

Angesichts der geringen Involvierung der tripartiten Kommissionen in die internen Programme erstaunt es nicht, dass sie bei den externen Platzierungen eine noch geringere Rolle spielen. Die Berufspraktika werden von keiner der Kommissionen thematisiert. Die Informationen zu den externen Programmen werden mit den Daten internen verbunden, sofern diese von demselben Anbieter geleitet werden. Zudem scheint auch der Unterschied zwischen beide Programmarten kaum diskutiert zu werden.

Hier sind allerdings Ausnahmen zu nennen, da sich einige Kommissionen sogar besonders für die externen Massnahmen interessieren. In Genf möchte die Kommission für berufliche Wiedereingliederung früher in den Prozess eingebunden werden und wünscht, dass sich die Diskussion auch um die Einsatzbetriebe dreht. Man will die Erfahrungen der Arbeitgebervertreter und der Gewerkschaften nutzen, die über Informationen zu potenziell problematischen Unternehmen verfügen. Die von der LAM und den RAV verwalteten Daten können um diese Erfahrungen ergänzt werden. Ferner wurde ein Lenkungsausschuss für Massnahmen im ersten Arbeitsmarkt eingesetzt.

Eine weitere Ausnahme bilden die Kommissionen im Tessin, die sich besonders für die externen Plätze interessieren. Während die kollektiven Programme rasch en bloc bewilligt werden, wird jährlich über die unterschiedlichen Plätze diskutiert, die für das kommende Jahr in den öffentlichen Verwaltungen auf Kantons- und Gemeindeebene sowie bei Stiftungen vorgesehen sind. Im Blickfeld der Kommissionsmitglieder steht das Risiko, dass Arbeitsplätze in diesen Bereichen ersetzt werden könnten. Die Mitglieder verifizieren besonders den aussergewöhnlichen Charakter der Aufgaben, die man den Stellensuchenden zuzuweisen gedenkt.

Im Aargau schliesslich müssen die Anbieter in ihren Berichten für die tripartite Kommission ebenfalls die externen Plätze beschreiben, wenn es sich um gemischte Anbieter handelt. Es werden insbesondere auch Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt, was verdeutlicht, dass nicht nur das Interesse an den Anbietern, sondern ebenso an den Unternehmen wächst.

5.2.2 Der Anreiz, Teilnehmer in den Einsatzbetrieben zu halten

Das andere Risiko für die Arbeitslosenversicherung besteht wie bei den internen Massnahmen in der Verschlimmerung des Lock-In-Effekts. Die Einsatzbetriebe könnten in die Versuchung kommen, so lange wie möglich von der Arbeitskraft des Teilnehmenden Gebrauch zu machen und so ihre eigene Investition (Ausbildung und Integration ins Unternehmen) rentabler zu machen. Der Arbeitgeber kann demnach die teilnehmende Person darin behindern oder sie einfach nicht dazu ermutigen, aktiv eine Stelle zu suchen, was die Wiedereingliederung verzögert.

Ein greifbares Risiko für stellensuchende Personen, die auf eine Festanstellung hoffen

Ein Mittel, um die Teilnehmenden im Unternehmen zu halten, ist, sie glauben zu lassen, dass die Massnahme in einer Anstellung im Einsatzbetrieb münden kann. Die Befragung konnte aufzeigen, wie stark die Hoffnung auf eine Übernahme unter den Teilnehmenden verbreitet ist und ob sich dies auf die Stellensuche auswirkt. Die Ergebnisse werden in Tabelle 22 aufgelistet. Sowohl bei den PvB-Teilnehmenden als auch bei den Praktikanten konnte eine relativ grosse Hoffnung auf eine Festanstellung nach der Massnahme festgestellt werden. 65 bzw. 50 % gaben an, dass diese Hoffnung «sehr gross» oder «eher gross» sei. Nur 10-15 % der Teilnehmenden schlossen dies komplett aus.



Tabelle 22: Hoffnung auf eine Festanstellung und Auswirkungen auf die Stellensuche

<i>Wie gross war Ihre Hoffnung während des Programms, eine Festanstellung im Einsatzbetrieb zu erhalten?</i>						
	Sehr gross	Eher gross	Eher gering	Sehr gering	Keine	Ich weiss nicht
Teilnehmende an einem PvB	33%	25%	14%	12%	14%	2%
Teilnehmende an einem Berufspraktikum	32%	33%	15%	6%	10%	4%

<i>Hatte die Hoffnung auf eine Stelle im Einsatzbetrieb während des Programms Auswirkungen auf Ihr Verhalten bezüglich der Stellensuche?</i>					
	Keine Auswirkungen	Suchte weniger nach Angeboten	Weniger Bewerbungen	Schlechtere Qualität der Bewerbungen	Ich weiss es nicht oder Sonstiges
Teilnehmende an einem PvB	63%	15%	12%	7%	3%
Teilnehmende an einem Berufspraktikum	58%	17%	15%	5%	5%

Quelle: EFK, Umfragen unter Teilnehmenden an PvB und BP

Die EFK stellt fest, dass der Grossteil der Teilnehmenden entsprechende Hoffnungen hegt. Ausserdem hat die Umfrage unter den Praktikanten gezeigt, dass der Arbeitgeber in der Hälfte der Fälle die Möglichkeit einer Anstellung explizit kommuniziert hatte. Davon wurden 60 % tatsächlich eingestellt und waren dort auch zum Zeitpunkt der Umfrage noch beschäftigt. Die Arbeitgeber handeln also häufig gutgläubig, wenn sie die Möglichkeit einer eventuellen internen Übernahme signalisieren. Dies kann aber trotz allem Auswirkungen auf die Dauer der Arbeitslosigkeit haben (s. Kap. 3.2.2 und 3.2.7).

Diejenigen, die angaben, dass bei ihnen eine gewisse Hoffnung auf eine direkte Übernahme bestand, antworteten auch auf die zweite in Tabelle 22 dargestellte Frage. Während die Hoffnung auf eine Festanstellung bei fast 60 % der Teilnehmenden keine Auswirkungen hatte, gab gleichwohl ein Drittel an, bei der Stellensuche entweder quantitativ oder qualitativ weniger Engagement gezeigt zu haben. Deshalb ist es richtig, dass die RAV-Berater auch während der Massnahme die Stellensuche überwachen. Bei der Kontrolle der Bewerbungen sind im Laufe der Massnahme Gespräche mit den Stellensuchenden möglich, es können deren Erwartungen besprochen werden, um sie weiter für die Suche zu motivieren. Dies kann gleichzeitig ein Signal an den Arbeitgeber sein und ihn dazu bringen, der versicherten Person vor Ende der Massnahme eine Stelle anzubieten.

Institutionen bestätigen das Risiko, trotzdem gibt es zahlreiche Festanstellungen

Die Befragung hat gezeigt, dass sich die Institutionen selbst des Risikos bewusst sind, die Stellensuchenden in der Arbeitslosigkeit zu halten. Sie sehen dieses mit einem Wert von durchschnittlich 2,15 als das grösste aller Risiken an. Fast 40 % der Befragten schätzen das Risiko als mittel oder hoch ein. Zudem sind hier kaum Unterschiede zwischen den einzelnen Sektoren feststellbar (Durchschnittswerte von 1,75 bis 2,11 für die PvB; etwas höher für die Berufspraktika). Es kann jedoch durch die Absicht der Unternehmen relativiert werden, die Stellensuchenden einzustellen.

Tatsächlich gaben 45 % der PvB-Institutionen und 65 % derjenigen, die Berufspraktika für die Arbeitslosenversicherung anbieten, genau dies als Grund an.¹¹⁷

Die Rolle des RAV ist wichtig, um eine Verlängerung zu vermeiden

Die EFK stellt fest, dass das Risiko besteht und die Behörden wachsam sein müssen, um es im Griff zu behalten. Das Bewusstsein der RAV-Berater für dieses Problem sollte gestärkt werden, um ihre Kontrollfunktion wirksam zu gewährleisten. Bei den obligatorischen Treffen kann überprüft werden, ob die Stellensuche zufriedenstellend fortgeführt wird. Bei dieser Gelegenheit können auch die Erwartungen eruiert und hinterfragt werden, die die Stellensuchenden gegenüber ihren Arbeitgebern haben.

Die Zahl der tatsächlichen Festanstellungen durch die Einsatzbetriebe ist ebenfalls eine interessante Kennzahl. Leider wird diese von den Kantonen nicht ermittelt, hauptsächlich weil verlässliche Daten zum Einsatzort bei den externen Massnahmen fehlen. Die Berufspraktika werden in der AVAM-Datenbank erfasst, was dennoch keine quantitative Analyse der tatsächlichen Anstellungen erlaubt. Die externen PvB sind schwer zu identifizieren, was jede Diskussion über eine entsprechende Übernahmequote unmöglich macht.

5.2.3 Attraktivität der externen Massnahmen für die Einsatzbetriebe

Die beiden eben diskutierten Punkte haben gezeigt, dass die Risiken für die externen PvB und die Berufspraktika nur leicht erhöht, aber durchaus reell sind. Dagegen ist das Aufsichtssystem nicht sonderlich umfassend. Unsere Gesprächspartner erklärten, dass bezüglich der Kontrollmöglichkeiten eine gewisse Machtlosigkeit bestehe. Mit Ausnahme des Systems der Vorabbewilligung durch die LAM und die individuelle Begleitung der Teilnehmenden durch das RAV scheinen Instrumente für eine stärkere Überwachung zu fehlen. Auch das Risiko, Partner zu brüskieren und künftige Partnerschaften aufs Spiel zu setzen, erklärt die Zurückhaltung der Behörden auf diesem Gebiet. Diese erinnern daran, dass sie sich in einem Dilemma befinden: Sollen sie mehr auf Kontrolle und Risikomanagement setzen, oder besser auf ausreichende Partnerinstitutionen zählen? Entsprechend dieser Logik findet aktuell keine intensive Kontrolle statt, um (potenzielle) Einsatzbetriebe nicht abzuschrecken.

Die einzelnen für die Arbeitslosenversicherung zuständigen Behörden bestätigen, dass die Beschäftigungsmassnahmen nicht sonderlich attraktiv sind. Die Invalidenversicherung und die Sozialhilfe bieten den teilnehmenden Unternehmen mehr Anreize. Bestimmte Branchen können auch Vorteile daraus ziehen, Praktikanten aufzunehmen, die direkt von Fachhochschulen kommen. Die befragten Gesprächspartner sind der Meinung, dass man die geringe Attraktivität durch so wenige Einschränkungen wie möglich ausgleichen müsse.

Es stellt sich also folgende Frage: Muss sich die momentane Situation ändern?

Um dies zu beantworten, muss die vermeintlich geringe Attraktivität der Massnahmen für die Einsatzbetriebe evaluiert werden. Gleiches gilt für die Beschränkungen, die ihnen auferlegt werden. Nur so kann beurteilt werden, ob die – scheinbar mangelhafte – aktuelle Überwachung die Bedürf-

¹¹⁷ S. Abbildung 26, S. 129.

nisse der Wiedereingliederungspolitik trotzdem erfüllt. Genau damit beschäftigt sich das vorliegende Kapitel. Die unterschiedlichen vorgestellten Elemente geben einige Denkanstösse.

Relative Schwierigkeit, Partnerinstitutionen zu finden

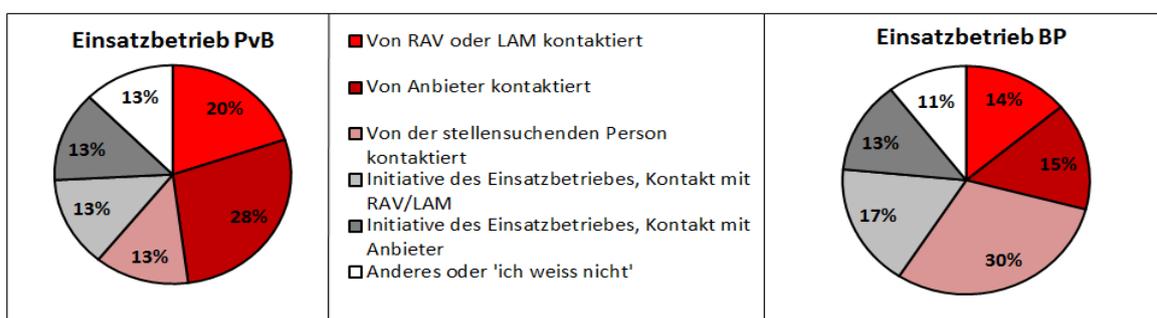
Einen einfachen Indikator, um sich über die Attraktivität bewusst zu werden, stellt die Beobachtung des Verhaltens der Unternehmen und ihrer Beziehungen zu den Anbietern dar. Wenn die Institutionen grosses Interesse zeigen, bedeutet dies, dass ihnen die Massnahmen deutliche Vorteile bringen. Wenn es sich für die Anbieter dagegen als schwierig erweist, Plätze zu finden, deutet dies darauf hin, dass das Anreizsystem nicht funktioniert.

Die EFK hat die Vermittler gefragt, wie schwierig es ist, Institutionen zu finden, die Stellensuchende aufnehmen.¹¹⁸ Das Ergebnis ist zwiespältig: 38 % sind der Meinung, dass es eher leicht ist (0 % sagten sehr leicht), 60 % dagegen eher schwierig oder sehr schwierig, was auf eine eher begrenzte Attraktivität hindeutet. Einige Anbieter wechseln ihre Partnerinstitutionen oft, andere selten oder gar nicht. Daher ist es nicht möglich, eine diesbezügliche Tendenz festzustellen.

Als weiteren Indikator hat die EFK versucht herauszufinden, von wem die Initiative zur Zusammenarbeit mit der Arbeitslosenversicherung ausgeht. Die Ergebnisse sind in Abbildung 23 dargestellt. Ein Viertel der befragten Institutionen sagt, sie selbst hätten die Initiative zur Zusammenarbeit ergriffen, indem sie sich an den Kanton oder einen Anbieter wandten (in grau). In der Mehrzahl der Fälle müssen sich also die Behörden bzw. Anbieter auf die Suche begeben. Dies lässt vermuten, dass die Massnahmen zwar attraktiv sind, jedoch nicht übermässig.

Eine zusätzliche Analyse sollte feststellen, ob das Risiko eines Wettbewerbsvorteils oder jenes, dass die Teilnehmenden in der Massnahme gehalten werden, grösser ist, wenn die Initiative zur Zusammenarbeit von der Institution ausgeht. Dies hat sich nicht bestätigt. Die Risikoschätzungen sind ähnlich wie bei den Institutionen, die von den Behörden oder Anbietern gefunden werden.

Abbildung 23: Ursprung der Zusammenarbeit zwischen Einsatzbetrieb und ALV



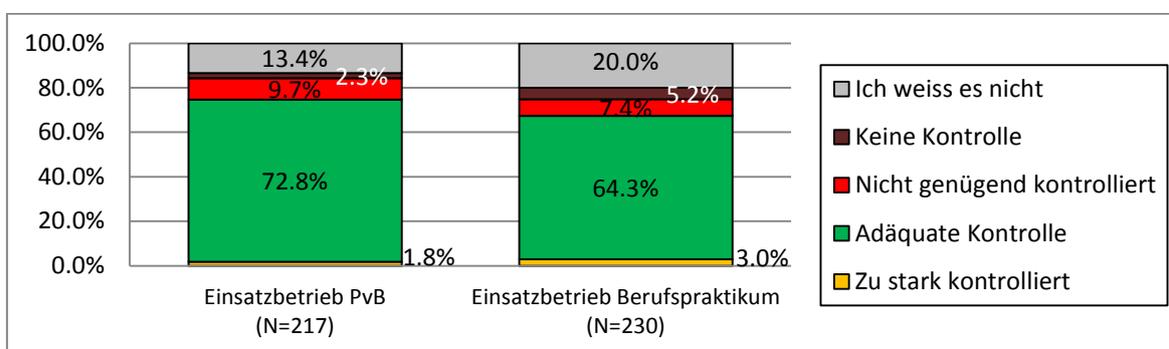
Quelle: EFK, Umfrage unter Einsatzbetrieben

¹¹⁸ Die Stellen, die bei der LAM bzw. beim RAV mit der Beschaffung von Plätzen betraut sind, wurden nicht befragt; die Befragung richtete sich an die Anbieter bzw. Vermittler. Deshalb sind die Kantone, die nicht mit Vermittlern oder gemischten Anbietern zusammenarbeiten (SG, TI, GE), in diesen Ergebnissen nicht vertreten. Die EFK hat deshalb auf einen interkantonalen Vergleich verzichtet. Ein weiterer Grund dafür ist die geringe Zahl an Anbietern und die Notwendigkeit, ihnen Anonymität zuzusichern.

Die Institutionen halten die Kontrollen für angemessen

Wie schon zu Beginn von Punkt 5.2.3 erwähnt, liessen die Feststellungen zur Überwachung der externen Massnahmen ein relativ niedriges Niveau vermuten. Dies bestätigt sich, wenn man diese Feststellung den Ergebnissen der Befragungen entgegenstellt. Eine Frage bezog sich auf den Gesamteindruck hinsichtlich des Kontrollniveaus. Die Ergebnisse sind in Abbildung 24 dargestellt. Mit ca. 70 % hält die Mehrzahl der Befragten das Kontrollniveau für angemessen. Nur ein kleiner Anteil hat den Eindruck, übermässig kontrolliert zu werden. Allerdings bezeichnen einige der Befragten die Kontrollen auch als ungenügend. Einige geben sogar an, gar nicht kontrolliert zu werden. Die EFK stellt also fest, dass in jedem Fall keine übermässige Kontrolle vorliegt. Bezüglich der Betriebspraktika wird das Niveau als niedriger empfunden als bei den externen PVB.

Abbildung 24: Wahrnehmung des Kontrollniveaus durch die Anbieter und Einsatzbetriebe¹¹⁹



Quelle: EFK, Umfrage unter Einsatzbetrieben

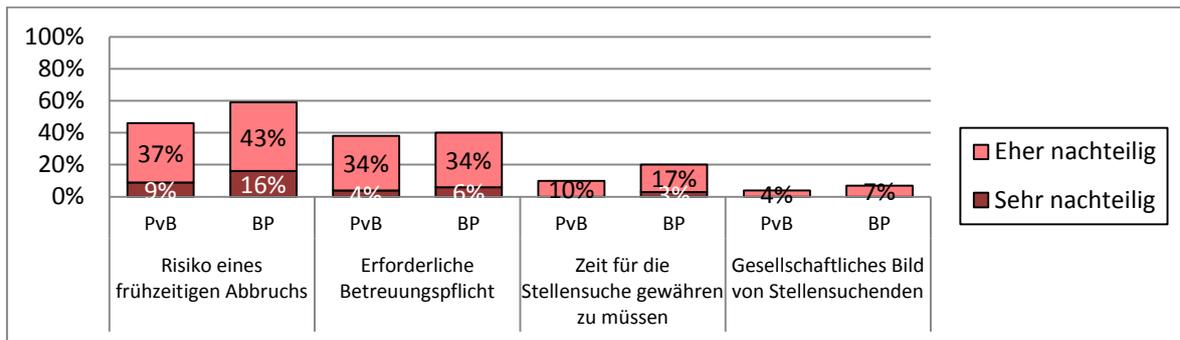
Gewisse Nachteile einerseits...

Die folgenden Nachteile im Zusammenhang mit der Aufnahme von Teilnehmenden werden herangezogen, um zu erklären, warum die Behörden zögern, weitere Beschränkungen für die Partnerinstitutionen einzuführen. Oberstes Ziel dieser Massnahmen ist die berufliche Wiedereingliederung. Das System sieht vor, dass die Teilnehmenden die Massnahme ab dem Zeitpunkt, wenn sie eine Stelle finden, jederzeit abbrechen können. Dieses Risiko des vorzeitigen Abbruchs besteht für den Arbeitgeber tatsächlich, da er ja in die Ausbildung und Integration eines Menschen investiert, der das Unternehmen wieder verlassen könnte, bevor er einen produktiven Beitrag leistet. Zudem muss die stellensuchende Person während dieser Anpassungsphase betreut werden. Durch diese Unterstützungsarbeit sinkt die Produktivität der als Coach amtierenden Mitarbeitenden. Ausserdem muss die stellensuchende Person weiter Zeit aufwenden, um eine Stelle zu suchen. Schliesslich kann die Aufnahme eines Arbeitslosen für den Arbeitgeber angesichts des sozialen Images, welches eine Arbeitslosigkeit mit sich bringt, ein gewisses Risiko bergen.

¹¹⁹ Die vorgegebenen Antwortmöglichkeiten wurden zu Illustrationszwecken teilweise zusammengefasst. «Zu stark kontrolliert» umfasst also die beiden folgenden Antwortmöglichkeiten: «zu stark kontrolliert» und «eher zu stark kontrolliert». Ebenso umfasst «nicht ausreichend kontrolliert» die Antworten «eher nicht ausreichend kontrolliert» und «nicht ausreichend kontrolliert». Die anderen Antworten entsprechen genau den in der Umfrage angebotenen Antwortmöglichkeiten.

Die durchgeführte Umfrage zeigt, dass das Risiko eines vorzeitigen Abbruchs (50-60 %) und die Notwendigkeit der Betreuung (40 %) von einem grossen Teil der befragten Institutionen tatsächlich als Nachteile angesehen werden (Abbildung 25). Die Zeit, die den Teilnehmenden gegeben werden muss, um eine Stelle zu suchen, und das Image der arbeitslosen Personen stellen dagegen kein Problem dar. Es scheint also, als würden die Nachteile für die Unternehmen oft überschätzt.

Abbildung 25: Evaluation der Nachteile der Massnahmen für die Einsatzbetriebe



Quelle: EFK, Umfrage unter Einsatzbetrieben

... aber auch klare Vorteile

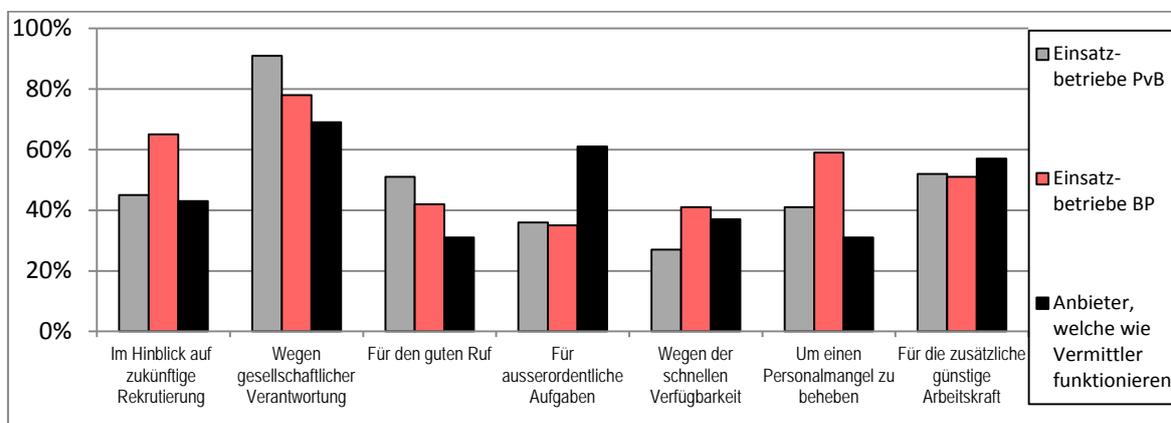
Die Gründe, warum sich Unternehmen entscheiden, stellensuchende Personen aufzunehmen, werden in Abbildung 26 dargestellt. Diese spiegelt die Vorteile der Massnahmen aus Sicht der Einsatzbetriebe für PvB oder Berufspraktika sowie der Vermittler und gemischten Anbieter wider. Der am häufigsten angeführte Grund ist die soziale Verantwortung. Dies gilt insbesondere für die Institutionen, die sich für die Programme zur vorläufigen Beschäftigung zur Verfügung stellen (91 %). Dem wurde die Möglichkeit entgegengesetzt, der Ruf des Unternehmens könnte dadurch beeinträchtigt werden. Nahezu die Hälfte aller Unternehmen gibt zu, dass ihnen dieser Punkt nicht gleichgültig ist, was das oben aufgezeigte Ergebnis doch etwas relativiert und zeigt, dass der pragmatische Ansatz seinen Sinn hat. Die Möglichkeit einer Festanstellung ist vor allem bei den Praktika relevant (65 %), ist aber auch für die externen PvB nicht zu vernachlässigen (45 %). Dies bestätigt einmal mehr die Ähnlichkeit der beiden Massnahmen.

Die Meinung der Anbieter weicht stärker von der der Einsatzbetriebe ab. Wie auch bei den Nachteilen, teilen die Anbieter nicht immer die Einschätzung der Einsatzbetriebe. Am deutlichsten wird dies am Beispiel der ausserordentlichen Aufgaben. Gemäss den in den Fallstudien gesammelten Daten wurden die externen Programme häufig mit diesem Argument legitimiert (z. B. dringende Arbeit muss erledigt werden, punktuell anstehende Arbeiten erfordern grosse Personalressourcen). Dieser Grund wird aber häufiger von den Anbietern als von den Institutionen angegeben, die ja in erster Linie betroffen sind.

Die letzten beiden Punkte der Grafik machen deutlich, dass die Anbieter, die sich an der Befragung beteiligten, nicht versuchten, ihre Motivation zu verbergen. Rund 50 % gaben an, die Massnahmen zu nutzen, um einen Personalmangel auszugleichen oder von den niedrigen Arbeitskosten zu profitieren. Die Befragung der Unternehmen hat sich trotz anfänglicher Bedenken also doch als konstruktiv erwiesen. Die Institutionen scheinen relativ offen auf die gestellten Fragen geantwortet zu

haben, auch wenn es dabei speziell um die Risiken eines Missbrauchs der Massnahmen durch die Institutionen selbst ging.

Abbildung 26: Angeführte Gründe für die Aufnahme stellensuchender Personen¹²⁰



Quelle: EFK, Umfrage unter Anbietern und Einsatzbetrieben

Zusammenfassend geht die EFK davon aus, dass es zahlreiche Gründe gibt, warum Institutionen mit der Arbeitslosenversicherung zusammenarbeiten. Diese stellen einen Anreiz zur Kooperation dar, auch wenn sie nicht für alle Arten von Institutionen gelten. Es ist in jedem Fall klar, dass die Aufnahme einer arbeitslosen Person für den Einsatzbetrieb interessant ist. Der Teilnehmende und seine Umgebung müssen einen Nutzen aus der Massnahme ziehen. Es soll eine Vereinbarung erzielt werden, von der alle Parteien profitieren. Bei den beiden letzten Gründen, also dem Wunsch, einen Personalmangel auszugleichen und von den niedrigen Arbeitskosten zu profitieren, ist der Grat zwischen Anreiz und Missbrauch jedoch schmal.

5.2.4 Fazit: Externe Massnahmen für Unternehmen sind mehr oder weniger attraktiv, nicht ohne Risiken, nicht streng kontrolliert

Die externen Programme und Berufspraktika bergen Risiken, die durch die Befragung von Teilnehmern und Einsatzbetrieben bestätigt wurden. Sie sind insgesamt gering, aber durchaus reell. Die Gefahr, dass Teilnehmende in der Massnahme gehalten werden, wurde als leicht höher eingeschätzt als die eines Wettbewerbsvorteils. Zwischen den Kantonen gibt es kaum Unterschiede. Gemäss den Institutionen bergen die Berufspraktika ein etwas höheres Risiko als die externen PvB. Daher bringt der momentane Trend, sich immer mehr an den ersten Arbeitsmarkt anzunähern, zwar Vorteile (Kostensenkungen, höhere Nützlichkeit), er birgt aber auch spezifische Risiken.

Die von den kantonalen Behörden durchgeführten Kontrollen sind «lasch». Sie geschehen oft über informelle Kanäle, weshalb unklar bleibt, welche Aktivitäten in dieser Hinsicht tatsächlich durchgeführt werden. Die Information und Betreuung der Teilnehmenden sind hier die vernünftigste Lö-

¹²⁰ Auf die Frage «Ich nehme stellensuchende Personen auf...», in der die einzelnen in Abbildung 26 besprochenen Gründe angegeben werden, waren als Antwortmöglichkeiten «ja», «eher ja», «eher nein», «nein» und «ich weiss nicht/nicht relevant» gegeben. In Abbildung 26 wird die Summe der Prozentanteile für die Antworten «ja» und «eher ja» dargestellt.



sung. Mit einigen Ausnahmen bringen die tripartiten Kommissionen nur wenig Interesse für die Risiken auf, die mit einer Platzierung im ersten Arbeitsmarkt verbunden sind.

Bezüglich Anreize und Attraktivität bieten die Massnahmen den Arbeitgebern mässige Vorteile. Die Suche nach passenden Institutionen bleibt eine Herausforderung. Die Bestätigung der verschiedenen Gründe für die Aufnahme von Stellensuchenden zeigt, dass die Unternehmen dabei auf ihre Kosten kommen, was auch notwendig ist, um eine Win-win-Situation für die versicherte Person und den Arbeitgeber zu schaffen. Allerdings lassen einige Vorteile ein Missbrauchspotenzial erkennen. Die Institutionen haben jedenfalls nicht den Eindruck, stark kontrolliert zu werden. Dazu kommt, dass die angeblichen Nachteile in den Augen der Institutionen gar nicht so schwerwiegend sind.

Abschliessend lässt sich sagen, dass die Beschäftigungsmassnahmen insgesamt für die Unternehmen mit nur wenigen Verpflichtungen einhergehen und recht attraktiv sind. In Anbetracht des bestehenden Spielraums und der steigenden Zahl an externen Massnahmen geht die EFK davon aus, dass systematischere und fundiertere Prozesse vorgeschrieben werden müssten, insbesondere für die Überwachung der externen PvB. Bei den Berufspraktika erweist sich die Situation angesichts der Verfügbarkeit der Daten und der geringen Anzahl an Praktika als weniger problematisch. Da es effektiv wenig Kontrollmöglichkeiten gibt, müssen sie bestimmt und die zur Verfügung stehenden Mittel genutzt werden. Für die externen Plätze insgesamt muss ein entsprechendes Monitoring-System eingeführt werden. Dadurch können die Unternehmen näher und systematischer überwacht werden, ohne dass ihnen weitere Zwänge auferlegt werden. So kann diese Art von nachweislich nützlichen Massnahmen weiterentwickelt und die Risiken gleichzeitig fachkundig überwacht werden.

5.3 Spezialfall: Die nationalen Massnahmen und das Konkurrenzierungsverbot

Die nationalen Massnahmen unterliegen der alleinigen Verantwortung des SECO. Die Überwachung beschränkt sich auf Audits zur Qualitätssicherung. Abgesehen von den Audits bei den Kantonen, in deren Rahmen auch einige Anbieter (kantonalen und/oder nationaler Massnahmen) besucht werden, nimmt das SECO keine direkten Kontrollen bei Anbietern vor.¹²¹

Bei den externen Plätzen führt das SECO keine spezifischen Kontrollen durch. Die eingesetzten Vermittler sind für die Einhaltung der Regeln verantwortlich. Die Überwachung erfolgt im Rahmen der Betreuung durch den RAV-Berater. Letzterer muss bei nationalen Programmen oder Betriebspraktika genauso aufmerksam sein, wie bei einer Massnahme, die auf kantonalen Ebene stattfindet. Die nationalen Massnahmen können aber nicht auf einen Informationsrückfluss zählen, wie dies auf kantonalen Ebene der Fall ist. Im kantonalen Bereich werden die RAV-Berater stärker angeregt, sich zu informieren und auszutauschen. Sie werden jedoch auch bezüglich der nationalen Massnahmen aufgefordert, dem SECO allfällige Probleme zu kommunizieren.

Die nationalen Massnahmen werden von keiner tripartiten Kommission kontrolliert. Theoretisch kann die tripartite Kommission des Kantons, in dem die Massnahme stattfindet, Fragestellungen hinsichtlich des Nichtkonkurrenzierungsgrundsatzes behandeln. Die allgemein schon wenig aktiven Kommissionen konzentrieren sich jedoch vor allem auf ihre kantonalen Programme. Vor dem Hin-

¹²¹ Zum Zeitpunkt der Interviews Anfang 2014 war das SECO im Begriff, sein Aufsichtskonzept zu überarbeiten.

tergrund, dass jährlich auf kantonaler Ebene etwa 800 externe PvB und 250 Berufspraktika organisiert werden, stellt sich auch die Frage nach einer Gesamtüberwachung der externen Plätze. Wie bei den Kantonen ist nicht klar, ob das SECO diese unterschiedlichen Plätze formell und systematisch erfasst.

Die EFK stellt deshalb fest, dass es abträglich wäre, wenn andere Stellen als das SECO die Informationen im Zusammenhang mit dieser Art von Massnahmen erhielten und besprechen würden.

5.4 Zusammenfassung

Tabelle 23 fasst die Feststellungen zusammen, indem für jede Risikoart die für die Überwachung zuständigen Stellen, der Grad der bestehenden Kontrollen und die Risikoeinschätzung der EFK angegeben werden.

Tabelle 23: Zusammenfassung zu Risiken und Überwachung nach Art der Massnahme

	interne PvB	externe PvB und Berufspraktika
<i>Risikoart</i>	Durch die Ateliers entstehende Konkurrenz	Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Unternehmen (Ersatz von Arbeitsplätzen, subventionierte Stellen)
<i>Verantwortlich für die Aufsicht</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ LAM (Leistungsvereinbarung) ▶ Tripartite Kommission 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ LAM ▶ RAV ▶ Vermittler ▶ Tripartite Kommission
<i>Festgestellter Grad der Überwachung</i>	angemessen	eher gering
<i>Risikoeinschätzung</i>	gering	gering bis mittel
<i>Risikoart</i>	Anreiz, die versicherte Person beim Anbieter zu halten	Anreiz, die versicherte Person im Einsatzbetrieb zu halten
<i>Verantwortlich für die Aufsicht</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ LAM ▶ RAV 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ RAV ▶ Vermittler
<i>Festgestellter Grad der Überwachung</i>	abhängig vom RAV-Berater	abhängig vom RAV-Berater
<i>Risikoeinschätzung</i>	gering	gering bis mittel

Die Hauptrisiken für den Arbeitsmarkt entstehen in erster Linie durch die externen Massnahmen. Diese Risiken sind aber moderat. Allerdings, und das ist paradox, wird diese Art von Massnahmen weniger kontrolliert als die Programme im Atelier. Auch Letztere stellen Wettbewerbsrisiken dar, die Überwachung der internen Massnahmen scheint dem jedoch gerecht zu werden. Die tripartiten Kommissionen sind ebenfalls involviert, obwohl diese insgesamt nicht sehr aktiv sind.

Dagegen verfügen die Behörden nur über wenig Mittel zur Überwachung der externen PvB und verlassen sich, wenn es denn welche gibt, hauptsächlich auf die Vermittler. Der Grossteil der tripartiten Kommissionen zeigt für das Thema wenig Interesse. Die Berufspraktika, die eine kostengünstigere und weniger verbreitete Massnahme darstellen, werden in den Kommissionen gar nicht besprochen. Zusätzliche Massnahmen wie die Einholung einer Vorabbeurteilung erscheinen sinnvoll. Es ist jedoch unklar, inwieweit solche Gesuche verwendet würden, um eine umfassende Überwachung der externen Massnahmen sicherzustellen.



Die externen Massnahmen, die direkt im ersten Arbeitsmarkt stattfinden, haben sich hinsichtlich ihrer Nützlichkeit als vielversprechend erwiesen. Dies sollten die Behörden stärker berücksichtigen. Die Vollzugspraxis wurde weiterentwickelt, um die Wirksamkeit dieser Massnahmen zu erhöhen. Das Aufsichtssystem dagegen hat Schwierigkeiten mit Anpassungen. Die tripartiten Kommissionen behandeln die externen Massnahmen kaum, obwohl die Gefahr besteht, dass sich der Einsatz dieser bis jetzt noch punktuell und individuell genutzten Massnahmen vervielfacht. Die Informationsaufgabe der LAM bleibt zentral und sollte sich nicht nur auf finanzielle Aspekte beschränken, sondern auch auf die Weiterentwicklung der Praxis aufmerksam machen.

Deshalb geht die EFK davon aus, dass es angesichts des gegenwärtigen und gewünschten Anstiegs der Zahl externer Plätze notwendig ist, bestimmte Praktiken einzuführen oder zu verschärfen. Eine kostengünstige Lösung, die keine zusätzlichen Nachteile für die Unternehmen birgt, bestünde darin, dass die Kantone eine tatsächliche und systematische Überwachung der externen Plätze sicherstellen. Das Monitoring-System müsste die Adressen aller Unternehmen im Kanton beinhalten, die mit der Arbeitslosenversicherung zusammenarbeiten, sowie deren Tätigkeitsbereich, die Zahl bereits aufgenommener Personen, die Art der angebotenen Stellen, die Dauer der durchgeführten Programme oder Praktika usw. Die Zahl der direkt übernommenen Stellensuchenden wäre ebenfalls eine wertvolle Angabe. Dieses System würde als Basis für die Überwachung und als Informationsquelle für künftige Einsätze dienen. Ferner würden so verlässliche Daten bereitgestellt, um die Weiterentwicklung der Praxis, vor allem beim Anteil interner und externer Massnahmen, aufzuzeigen.

Schliesslich hat dieses Kapitel noch einmal die Risiken im Zusammenhang mit dem Lock-In-Effekt vor Augen geführt. Die Überwachung der Stellensuchenden ist wichtig, ganz besonders im Rahmen der externen PvB und Berufspraktika. Das Feedback der Teilnehmenden ist das beste Mittel, um negative Auswirkungen auf die stellensuchende Person, aber auch auf den Arbeitsmarkt zu verhindern.

6 Schlussfolgerungen

Die EFK hat in dieser Evaluation zwei Aktivierungsinstrumente der Arbeitslosenversicherung untersucht: die PvB und die Berufspraktika. Diese gehören zu den Beschäftigungsmassnahmen. Es gibt jedoch noch eine Vielzahl weiterer Instrumente der Arbeitslosenversicherung, die teilweise komplementär oder anstelle von PvB und Berufspraktika eingesetzt werden. Die Kantone sind diesbezüglich in ihrer Wahl frei. Aus diesem Grund können aus den Ergebnissen dieser Evaluation keine Schlussfolgerungen hinsichtlich der Arbeitsvermittlung insgesamt in einem bestimmten Kanton gezogen werden.

6.1 Antwort auf die Fragen der Evaluation

Hauptfragestellung 1: Verbessern die PvB und die Berufspraktika die Vermittlungs- und Arbeitsmarktfähigkeit der Stellensuchenden?

Falls ein gutes Matching und ein zielkonformer Einsatz der PvB und Berufspraktika stattfinden, verbessern die beiden Massnahmen die Vermittlungs- und Arbeitsmarktfähigkeit. Damit die Person die Massnahme für nützlich hält, müssen die Ziele als wichtig und sinnvoll empfunden werden. Je nach Programm und Bedürfnisse der Stellensuchenden sind unterschiedliche Wirkungsziele wichtig. Die Programme sind dann wirksam, wenn die richtige Person am richtigen Ort in der richtigen Massnahme ist. Besonders geeignet sind sie für die beiden Risikogruppen mittel und schwer vermittelbar. Zwischen den Kantonen ist ein unterschiedlicher Einsatz zu beobachten, sodass sich ein unterschiedliches Risikoverständnis abzeichnet.

Sowohl die PvB als auch die Berufspraktika wirken auf verschiedenen Kanälen: Sie sollen die beruflichen und sozialen Kompetenzen verbessern, motivieren, eine Referenz bei der Jobsuche sein und ein berufsrelevantes Netzwerk ermöglichen. Die wichtigste Komponente, die dazu führt, dass die Teilnehmer die Massnahme als nützlich empfinden, ist die selbstwahrgenommene Verbesserung der beruflichen Kompetenzen.

Das Berufspraktikum findet direkt in einem Unternehmen oder innerhalb der Verwaltung statt. Wenn immer möglich, sind solche Platzierungen auch bei PvB besser. Bei externen PvB erfolgt der Einsatz in einer nicht gewinnorientierten Institution im ersten Arbeitsmarkt. Dieser umfasst alle Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse, die im Rahmen der freien Wirtschaft bestehen. Bei internen PvB handelt es sich um Arbeitsplätze in spezialisierten Einrichtungen, die von der öffentlichen Hand mit Beiträgen unterstützt werden. Bei externen Programmplätzen und bei den Praktika steigt das Risiko, dass reguläre Stellen im freien Arbeitsmarkt ersetzt werden. Die Aufsicht ist hier noch nicht adäquat. Interne PvB haben durchaus ihre Berechtigung. Sie sollten jedoch – auch aufgrund der höheren Kosten – zurückhaltend eingesetzt werden. Externe PvB sind in der Regel billiger.

Die PvB werden zusätzlich eingesetzt, um die zeitliche Verfügbarkeit für eine neue Stelle oder die Arbeitsfähigkeit abzuklären. In diesem Fall kann die Person die PvB als nicht sehr nützlich erleben. Die Programme sind jedoch wenig geeignet, um Druck auszuüben. Gemäss einer Studie von Lalive et al. (2006) kann die Ankündigung eines PvB positiv auf die Reduktion der gesamtschweizerischen Anzahl der Stellensuchenden wirken. Dieser «Ankündigungseffekt» beruht auf folgendem Argument: Die PvB geniessen einen schlechten Ruf. Mit der Ankündigung eines PvB kann der



Personalberater eine höhere Kompromissbereitschaft beim Stellensuchenden auslösen, weil die Programmteilnahme mühsamer ist, als eine zumutbare Stelle anzunehmen. Dieser Effekt wird bei jenen ausgelöst, die *nicht* an einem Programm teilgenommen haben.

Die vorliegende Evaluation hat diese «Nicht-Teilnehmer» nicht untersucht. Die EFK beurteilt diesen Ankündigungseffekt bei den Nicht-Teilnehmenden jedoch nicht als valides Argument, um eine schlechte Wirksamkeit der PvB bei den Teilnehmenden zu rechtfertigen. Bei Verwendung der Studienergebnisse gilt es, die Relationen zu wahren. Das errechnete Potenzial an Stellensuchende, welche sich schneller abmelden, ist drei- bis zwölfmal kleiner als die Anzahl der Programmteilnehmer. Der gesetzliche Auftrag gegenüber den Programmteilnehmern ist aber klar formuliert: Die Massnahmen sollen zu *ihren Gunsten* erbracht werden, indem ihre Eingliederung im Arbeitsmarkt *gefördert* wird.¹²² Eine wenig wirksame Programmausgestaltung mit Verweis auf den makroökonomischen Ankündigungseffekt ist keine erwünschte Strategie im Sinne des Gesetzgebers. Auch ein Abklärungsziel stellt nicht den gesetzlichen Hauptzweck der Massnahme dar, kann jedoch im Einzelfall sinnvoll sein. Dieses Ziel sollte zumindest für den einzelnen Programmteilnehmer transparent sein.

Bei saisonalen Arbeitslosen, die vor allem aufgrund einer Schwäche der Arbeitsmarktnachfrage arbeitslos geworden sind, sind PvB wenig wirksam. Die Programme möchten individuelle Veränderungen erzielen, damit die Person besser vermittelbar wird. Die Schwäche der Arbeitsmarktnachfrage wird davon nicht beeinflusst. Falls also kein Wechsel in ein stabileres Beschäftigungsverhältnis angestrebt wird, sollten arbeitsmarktliche Massnahmen zurückhaltend eingesetzt werden.

Hauptfragestellung 2: Stellen die für den Vollzug der aktiven Politik der Arbeitslosenversicherung zuständigen Organe die Wirksamkeit der PvB und Berufspraktika in genügendem Masse sicher?

In allen Kantonen orientierte sich der Vollzug grundsätzlich an der Wiedereingliederung der Massnahme. Der Aspekt der Qualitätssicherung und die Wiedereingliederungsrate werden in der Regel kontrolliert. In den meisten Kantonen sind die Anbieter zertifiziert. In einigen Kantonen ist dies eine Voraussetzung für die Zusammenarbeit. Mit Audits vor Ort, einer periodischen Berichterstattung durch die Anbieter und über die erhaltenen Reklamationen seitens der Teilnehmer wird die Qualitätskontrolle gewährleistet. Eine zu erreichende Wiedereingliederungsrate ist nicht überall definiert.

Die Meinung der Teilnehmer und des Personals wird in der Regel durch den Anbieter abgefragt. Die Resultate werden aber nicht von allen kantonalen Vollzugsstellen systematisch eingefordert und einbezogen. Der Informationsaustausch zwischen LAM, RAV und Anbieter funktioniert in der Regel jedoch gut. Seitens des SECO zählt hauptsächlich die rasche Wiedereingliederung bei der Wirkungsmessung. Dem Aspekt der kundenorientierten Leistungserbringung der Arbeitslosenversicherung wird zu wenig Rechnung getragen. Eine periodische Befragung der Teilnehmer nach Massnahmenabschluss ist zielführend, um weitere Erkenntnisse für den Vollzug abzuleiten.

¹²² AVIG, Art. 59 Abs. 1 und Abs. 2.

Hauptfragestellung 3: Ist die Aufsicht angemessen, um zu verhindern, dass im Rahmen von PvB oder Praktika angebotene Stellen unerwünschte Wirkungen haben?

Die Aufsicht ist hinsichtlich der internen Massnahmen angemessen, was die externen angeht, ist sie hingegen ungenügend und zu informell. Gleichzeitig bringen es die teilweise spärlichen Informationen zur tatsächlichen Nutzung der verschiedenen Programme zur vorübergehenden Beschäftigung mit sich, dass die Aufsichtsmöglichkeiten beschränkt sind.

Bei der Beurteilung der Risiken und Auswirkungen der Beschäftigungsmassnahmen muss zwischen den internen und den externen Massnahmen unterschieden werden. Bei den PvB gibt das AVAM-System nicht immer an, um welche Art es sich handelt. Eine Analyse erfordert momentan grosse Anstrengungen bezüglich der Klassifizierung der Massnahmen. Ausserdem kann aufgrund der unterschiedlichen kantonalen Praxen bei der Beurteilung der Vermittelbarkeit (leicht, mittel-schwer oder schwer vermittelbare Stellensuchende) und der grossen Zahl fehlender Daten im System nicht überprüft werden, ob die Zuteilung zu den verschiedenen Programmen (Matching) zweckmässig ist.

Bei den internen Massnahmen besteht die Herausforderung für die LAM und die tripartiten Kommissionen darin, den Grundsatz der Nichtkonkurrenzierung einzuhalten. Letztere sind nicht sehr aktiv, können aber nötigenfalls eingreifen.

Bei den externen Massnahmen stellen das Risiko, dass durch die Programme Arbeitsplätze ersetzt werden, und der Anreiz, die versicherte Person im Einsatzbetrieb zu halten, die wichtigsten Aufsichtsprobleme dar. Die Überprüfung während der Programme oder Praktika wird an allfällige Organisatoren delegiert. Es werden also nur wenige Daten formell und systematisch gesammelt. Die meisten tripartiten Kommissionen thematisieren diese individuellen Massnahmen nicht. Für die Einsatzbetriebe sind diese Plätze von mässiger Attraktivität, da die Vorteile einer zusätzlichen billigen Arbeitskraft von den notwendigen Investitionen in deren Ausbildung und Betreuung abgeschwächt werden.

Der aktuelle Trend geht dahin, vermehrt von diesen externen Massnahmen Gebrauch zu machen. Die Aufsichtspraxis spiegelt die zunehmende Nutzung der Massnahmen in diesem Bereich aber noch nicht wider. Unabhängig davon, ob die Stellensuchenden im öffentlichen oder im privaten Sektor, in gewinnorientierten oder nicht gewinnorientierten Institutionen eingesetzt werden, die Aufsicht ist nicht sehr stark. Die Befragung der Unternehmen, die PvB anbieten, hat gezeigt, dass nur 4 % von ihnen im gewinnorientierten Privatsektor tätig sind. Die gesetzlichen Vorgaben werden folglich eingehalten.

Das Risiko, dass Stellensuchende in der Massnahme gehalten werden (Lock-In-Effekt), ist vor allem bei den Berufspraktika relevant. Es ist wichtig, die RAV-Berater für diese Problematik zu sensibilisieren.



7 Die Empfehlungen der EFK

7.1 Generelles

Die Struktur der Empfehlungen ist wie folgt: Empfehlungen 1-3 streben Verbesserungen im Vollzug und in der Mittelallokation der Arbeitslosenversicherung an. Empfehlung 4 betrifft die Steuerungsrolle des SECO, indem eine bessere Informationsbasis für die strategische Kontrolle der Mittelallokation geschaffen werden soll. Empfehlung 5 will die Aufsicht zu Risiken verbessern, die mit der Umsetzung von Empfehlung 2 zunehmen.

7.2 Fünf Empfehlungen der EFK

Empfehlung 1: Besser fokussierter Einsatz der PvB auf Risikogruppen

Die EFK empfiehlt dem SECO, gemeinsam mit den kantonalen Vollzugsstellen, eine bessere Fokussierung der PvB zu erarbeiten, um einen gezielten Mitteleinsatz zu gewährleisten. Die PvB sollten mehr für «mittel» bis «schwer vermittelbare» Risikogruppen eingesetzt werden. Eine Harmonisierung des Risikoverständnisses (leicht, mittel und schwer vermittelbar) zwischen den Kantonen ist nötig (Priorität 1).

In einigen Kantonen beurteilte weniger als die Hälfte der Programmteilnehmer die Massnahme als nützlich. Diese Unterschiede sind nicht allein dadurch erklärbar, dass einige Kantone vor allem mit den Programmen eine Abklärung bezwecken oder Druck aufbauen wollen. Die Druckwirkung war nicht von quantitativer Bedeutung und entspricht nicht dem gesetzlichen Auftrag der Beschäftigungsmassnahmen.

Gemäss Richtlinie für eine kundenorientierte Betreuung sollen die Aktivierungsinstrumente für mittel bis schwer vermittelbare Stellensuchende eingesetzt werden. Die Vermittelbarkeit der Person wird zwischen den Kantonen unterschiedlich eingeschätzt. Eine Harmonisierung des Verständnisses ist notwendig, um einen effektiven Mitteleinsatz zu gewährleisten.

Jene drei Kantone, welche die beste Rückmeldung der Teilnehmer erhalten haben, setzen die Massnahme für weniger Teilnehmer ein und aktivieren im Durchschnitt später. Die PvB werden als mittelfristiges Aktivierungsinstrument für Personen eingesetzt, die aktuell dem Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit ausgesetzt sind oder in der Vergangenheit langzeitarbeitslos waren. Insofern ist bei jenen, wo die Vermittlungsfähigkeit schwierig einzuschätzen ist, ein späterer Aktivierungszeitpunkt opportun. Gerade weil der Lock-In nicht unterschätzt werden darf, sinkt mit einem späteren Aktivierungszeitpunkt die Wahrscheinlichkeit, die Vermittelbarkeit falsch einzuschätzen.

Bei der strategischen Zielgruppendefinition haben nur zwei Kantone die individuellen Voraussetzungen der Person und die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt verankert. Beide haben die besten Rückmeldungen erhalten. Für die Einschätzung des Vermittlungsrisikos ist dieser Ansatz somit zielführend. Daraus abgeleitet kommt die EFK zum Schluss, dass ein PvB für saisonale Arbeitslose wenig geeignet ist, wenn diese hauptsächlich aufgrund der saisonbedingten Nachfrageschwäche arbeitslos geworden sind. Falls kein Wechsel in ein stabileres Beschäftigungsverhältnis angestrebt wird, sollten arbeitsmarktliche Instrumente zurückhaltend eingesetzt werden. Auf gesamtstrategischer Ebene der Arbeitslosenversicherung sollen hierfür alternative Lösungsansätze gesucht werden. Als Antwort auf die zahlreichen Arbeitgeber, die temporäre Auslastungsschwä-

chen mit der Arbeitslosenversicherung abfedern, sind die Programme der vorübergehenden Beschäftigung nicht gedacht. Ein Lösungsansatz soll ebenfalls die Arbeitgeber in die Pflicht nehmen.

Aus diesen Gründen empfiehlt die EFK, dass der Einsatz der PvB in den Kantonen überprüft wird. Das Instrument soll fokussiert als mittelfristiges Aktivierungsinstrument für Personen eingesetzt werden, die mit grosser Wahrscheinlichkeit dem Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit ausgesetzt sind. Die Vermittelbarkeit ist eine graduelle Einschätzung. Insofern sollte beim «einfacheren Teil» der mittel vermittelbaren Personen stärker geprüft werden, ob nicht alternative, kurzzeitigere Massnahmen zum Einsatz kommen können.

Falls eine PvB angestrebt wird, soll das nutzenstiftende Element für die stellensuchende Person grundsätzlich im Vordergrund stehen (vgl. Qualifizierungs-, Motivierungs-, Referenz- und Netzwerkfunktion, Kap. 3.2.5 und 3.2.6). Die Abklärung sollte nicht alleiniger Zweck einer PvB sein. Falls die Abklärung punktuell doch im Vordergrund steht, soll die Massnahme von kürzerer Dauer sein.

Stellungnahme des SECO:

Das SECO stimmt dieser Empfehlung zu. Instrumente zur Unterstützung dieser Ziele können im Rahmen des E-Government-Projekts der Arbeitslosenversicherung entwickelt werden, beispielsweise leistungsfähigere Profiling- und Matching-Instrumente.

Diesbezüglich machen wir darauf aufmerksam, dass im Rahmen des AVIG und des AVG die Kantone für die Festlegung der Eingliederungsstrategie und die Umsetzung der AMM zuständig sind. Das SECO übt in erster Linie eine Aufsichts- und in zweiter Linie eine Steuerungsfunktion aus. Die Steuerung beruht hauptsächlich auf der Wirkungsmessung.

(Dieser Text ist eine Übersetzung. Der Originaltext befindet sich im französischen Bericht.)

Stellungnahme des VSAA:

Der VSAA begrüsst eine bessere Fokussierung der Programme vorübergehender Beschäftigung (PvB) auf Risikogruppen. Auch wenn die PvB insbesondere für die Risikogruppen «mittel» bis «schwer vermittelbar» eingesetzt werden sollen, gibt es aufgrund der lokalen Begebenheiten am Arbeitsmarkt kantonale Unterschiede hinsichtlich der Strategie, Inhalte, Methoden und des Vorgehens der PvB, die berücksichtigt werden müssen. Eine Umsetzung dieser Empfehlung auf nationaler Ebene scheint uns daher schwierig, Abstimmungen sollten vielmehr interkantonal unter Einbezug des SECO vorgenommen werden. Hinsichtlich der Harmonisierung des Risikoverständnisses verweisen wir auf die Weisung «Kundenorientierte Beratung» des SECO. Diese Einstufung in Risikogruppen fördert einen gezielten Einsatz der PvB.



Empfehlung 2: Mehr Platzierung im ersten Arbeitsmarkt und mehr Berufspraktika

Die EFK empfiehlt dem SECO, gemeinsam mit den kantonalen Vollzugsstellen, vermehrt Stellensuchende in Programmen der vorübergehenden Beschäftigung zu platzieren, die so nah wie möglich im ersten Arbeitsmarkt stattfinden. Bei der vermehrten externen Platzierung von Stellensuchenden sollte stärker geprüft werden, inwiefern anstelle eines Programms der vorübergehenden Beschäftigung ein Berufspraktikum eingesetzt werden kann (Priorität 1).

Die Wirkungsanalysen zeigen, dass viele Ziele «on the job» mit einem PvB, welches in einem Einsatzbetrieb im ersten Arbeitsmarkt stattfindet, realisierbar sind. Die Teilnehmenden haben diese externen PvB auf sehr vielen Wirkungsebenen als nützlicher empfunden. Dies steht im Einklang mit den Forschungsergebnissen von Schallberger und Wyer (2009). Auch die kürzlich publizierte Studie von Bonoli et al. (2013) liefert gute Gründe für eine stärkere externe Platzierung. Aus diesen Überlegungen zieht die EFK folgenden Schluss: Eine Platzierung im ersten Arbeitsmarkt sollte immer angestrebt werden, wenn dies aufgrund der psychischen Verfassung und der Grundmotivation der Person möglich und dem sozialen Arbeitsumfeld zumutbar ist. Programmplätze in spezialisierten Infrastrukturen haben durchaus ihre Berechtigung. Sie sollten jedoch, auch aufgrund der höheren Kosten, zurückhaltend eingesetzt werden.

Im Gegensatz zu den PvB werden die Berufspraktika sehr wenig eingesetzt. Es ist ein Nischenprodukt der Beschäftigungsmassnahmen. Vier von fünf Praktikanten haben das Praktikum als nützlich erachtet. Die Praktikumsuche durch die stellensuchende Person funktioniert grundsätzlich gut. Von den Personalberatern oder der vermittelnden Stelle muss die Motivation des Praktikanten allerdings gut geprüft werden, bevor ein Einsatz bewilligt wird.

Nach eingehender Beschäftigung mit den beiden Massnahmen bleibt die Abgrenzung eines externen PvB von den Berufspraktika aus Sicht der EFK diffus. Bis auf ein höher gebildetes Zielpublikum und junge Stellensuchende lassen sich kaum Unterschiede ausmachen. Die Praktika haben aber ähnliche Wirkungsweisen wie ein externes PvB. Aufgrund der finanziellen Beteiligung der Praktikumsbetriebe von 25 % sind sie zudem finanziell eine interessante Alternative. Angesichts der Umfrageergebnisse bei den Praktikanten kann indes nicht gefolgert werden, dass das Praktikum a priori für jüngere oder besser gebildete Stellensuchende reserviert sein sollte. Aus diesen Gründen zieht die EFK den Schluss, dass anstelle eines externen PvB vermehrt auch ein Berufspraktikum in Betracht gezogen werden sollte.

Stellungnahme des SECO:

Nach Ansicht des SECO ist diese Empfehlung mit gewissen Schwierigkeiten verbunden. Die realen Möglichkeiten für die Umsetzung bedingen eine eingehendere Lagebeurteilung. Denn die Berufspraktika, welche innerhalb der Strukturen des ersten Arbeitsmarktes stattfinden, stellen einen grossen Vorteil für die Eingliederung dar. Aber das Risiko von Mitnahme-/Substitutionseffekten darf nicht ausser Acht gelassen werden.

Der EFK-Bericht verweist weiter auf das Problem in Bezug auf eine klare Differenzierung zwischen «individuellen» Programmen der vorübergehenden Beschäftigung (z. B. bei kommunalen oder kantonalen Verwaltungen oder anderen nicht gewinnorientierten Institutionen) und Berufspraktika. Das SECO ist sich dieses Problems bewusst. Eine Anpassung dieser Praxis würde eine Klärung der geltenden Weisungen erfordern.

Zur Rolle der Kantone und des SECO wird auf den letzten Abschnitt der Stellungnahme zu Empfehlung 1 verwiesen.

(Dieser Text ist eine Übersetzung. Der Originaltext befindet sich im französischen Bericht.)

Stellungnahme des VSAA:

Der VSAA begrüsst den Grundsatz, Stellensuchende in Programmen vorübergehender Beschäftigung (PvB) so nah als möglich am ersten Arbeitsmarkt zu platzieren. Es gilt allerdings zu beachten, dass gemäss Art. 64 AVIG, PvB die Privatwirtschaft nicht unmittelbar konkurrenzieren dürfen, womit der Umsetzung dieser Empfehlung Grenzen gesetzt sind. Es braucht daher Instrumente und Kontrollmechanismen, um einen potenziellen Missbrauch der PvB durch die Arbeitgeber zu verhindern.

Hinsichtlich des Einsatzes von Berufspraktika anstelle von externen PvB verweisen wir auf die Unterschiede der beiden arbeitsmarktlichen Massnahmen: Während beim Berufspraktikum der Fokus auf das Sammeln von Praxiserfahrung liegt, beinhalten PvB auch eine interne Abklärung, Bildungsaspekte und die Förderung der Fach- und Sozialkompetenz der Stellensuchenden. Es sind die Personalberatenden der RAV, welche entscheiden, ob ein Stellensuchender den Anforderungen für ein Berufspraktikum im ersten Arbeitsmarkt genügt.

Empfehlung 3: Zielerarbeitung und -kommunikation verbessern und regelmässig überprüfen

Die EFK empfiehlt dem SECO, gemeinsam mit den kantonalen Vollzugsstellen, den Prozess der Zielformulierung bei den PvB zu verbessern. Es sollen konkrete Ziele erarbeitet werden, die alle beteiligten Akteure, insbesondere die Teilnehmer, kennen und für sinnvoll erachten. Zudem soll während der Massnahme deren Nutzen für die Wiedereingliederung und allfällige negative Auswirkungen auf das Bewerbungsverhalten in regelmässigen Intervallen überprüft und, falls nötig, ein Massnahmenwechsel vorgenommen werden (Priorität 1).

Eine wichtige Komponente stellt die Relevanz der Ziele dar, was mit der Massnahme erreicht werden sollte. Je sinnvoller die Ziele von der stellensuchenden Person empfunden wurden, desto nütz-



licher wurde das Programm erlebt. Dieser Aspekt lenkt den Blick auf den Prozess der Zielformulierung und -kommunikation. Hier besteht Verbesserungspotenzial beim Detaillierungsgrad, der Sinnhaftigkeit und der Kommunikation, wie die Rückmeldungen der Teilnehmer und Anbieter zeigen. Ein zu grosser Anteil der Programmteilnehmer sagte aus, dass keine Ziele vereinbart wurden. Zudem sollten alle beteiligten Akteure, auch die Anbieter und Einsatzbetriebe, diese Ziele kennen und als sinnvoll bewerten können. Grundsätzlich hält die EFK es für problematisch, wenn die Ziele hauptsächlich zwischen dem Anbieter und dem Teilnehmer erarbeitet werden. In diesem Fall ist die Unabhängigkeit nicht gewährleistet, weil die Gefahr besteht, die Ziele an die Programmpalette des Anbieters anzupassen.

Der sehr geringe Anteil an Personen, der zwei oder mehrere PvB im Jahr 2013 besucht hatte, war erstaunlich. Befremdlich in diesem Zusammenhang ist aber, dass in gewissen Kantonen weniger als die Hälfte der Teilnehmer das Programm 2013 als nützlich erlebt hatte. Insofern empfiehlt die EFK, dass die Personalberater den Massnahmennutzen in regelmässigen Intervallen prüfen und falls nötig, einen Programmwechsel oder -abbruch einzuleiten.

Hierbei gilt es ebenfalls auf die Problematik eines fehlenden Abschlussdokuments hinzuweisen. Die Teilnehmer und Anbieter haben der Referenz eines Arbeitgebers einen hohen Wert bei der Jobsuche beigemessen. Je nach Kanton gaben zu viele Programmteilnehmer an, kein schriftliches Dokument beim Abschluss erhalten zu haben. Dies steht im Widerspruch zu den Angaben der Anbieter. Ein Umstand, der auch für die nationalen Programme gilt. Auch bei den Berufspraktikanten gab es einen quantitativ geringen Anteil ohne Abschlussdokument. Eine adäquate schriftliche Bestätigung sollte zwingend abgegeben werden, da es ein wesentliches nutzenstiftendes Element für die Wiedereingliederung darstellt. Die entsprechenden Vorgaben für die PvB und Berufspraktika sollten mit den Anbietern und Einsatzbetrieben geklärt werden. Die Personalberater sollten diesen Punkt genauso systematisch in den Beratungsgesprächen prüfen.

Des Weiteren gilt es die Personalberater hinsichtlich des Lock-In bei den Berufspraktika zu sensibilisieren. Bei einem Drittel der Praktikanten hat die Bewerbungsintensität abgenommen, und zwar unabhängig von der Tatsache, ob die Person im Praktikumsbetrieb eine Festanstellung erhalten hatte oder sich diesbezüglich Hoffnungen machte.

Stellungnahme des SECO:

Das SECO stimmt dieser Empfehlung zu. Damit könnte ein grosser Teil der in Empfehlung 2 genannten Risiken vermieden werden. Die Umsetzung der Empfehlung wird über die Entwicklung neuer Informatikwerkzeuge zur Unterstützung des Prozesses erfolgen.

Zur Rolle der Kantone und des SECO wird auf den letzten Abschnitt der Stellungnahme zu Empfehlung 1 verwiesen.

(Dieser Text ist eine Übersetzung. Der Originaltext befindet sich im französischen Bericht.)

Stellungnahme des VSAA:

Der VSAA unterstützt diese Empfehlung, denn auch gemäss den Erfahrungen der kantonalen Arbeitsmarktbehörden sind gemeinsame vereinbarte Zielsetzungen und deren fortlaufende Überprüfung wesentliche Voraussetzungen für einen effektiven Einsatz von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung PvB. Dies verbessert nicht nur die Qualität der Massnahme, sondern trägt beim Stellensuchenden auch zum Verständnis für die Massnahme bei.

Ob es sinnvoll ist, dass das SECO im Zielvereinbarungsprozess direkt Einfluss nimmt, wagen wir zu bezweifeln. Die heutige Gesetzesgrundlage bietet den Kantonen genügend Leitlinien, um entsprechende Zielsetzungen zu erarbeiten. Es gilt vielmehr die Personalberatenden dafür noch besser auszubilden.

Empfehlung 4: Verbesserung der Aufsicht durch eine geeignetere Datenbasis und Erhebung der Nutzerperspektive

Die EFK empfiehlt dem SECO, geeignete Vorkehrungen zu treffen, um die Daten in AVAM einheitlich und systematisch zu erfassen, sodass beim Einsatz der PvB eine adäquate Aufsicht möglich wird zur Platzierung im ersten Arbeitsmarkt, Saisonalität und zu den Risikogruppen (gemäss Empfehlungen 1 und 2). Zudem soll das SECO die Meinung und Beurteilung der stellensuchenden Personen nach Abmeldung aus der Arbeitslosenversicherung periodisch erheben, um eine kundenorientierte Vermittlung zu gewährleisten. Die Ergebnisse sollen zu einer Verbesserung der kantonalen Vollzugspraxis genutzt werden (Priorität 1).

Die Arbeitsmarktnähe ist ein bedeutendes Erfolgskriterium für die Wirkung der PvB. Die verwendete Unterscheidung zwischen internen und externen PvB ist zwar sehr grob, war aber ein zielführendes Vorgehen. Insofern empfiehlt die EFK, dieses Kriterium bei der Produktklassifizierung in AVAM einzuführen und für obligatorisch zu erklären. Der Initialkodierungsaufwand wird aufgrund der eigenen Erfahrung in dieser Evaluation als marginal bewertet.

Dateneinträge zur Vermittelbarkeit in AVAM sollten für alle Kantone technisch zwingend sein. Zu viele fehlen heute in AVAM. Die Einschätzung der Vermittelbarkeit stellt nicht nur eine wichtige Analysekatgorie für zukünftige Studien dar, sondern dient auch als zentrale Grundlage für die strategische Kontrolle des Mitteleinsatzes. Da aktuell die Datenqualität noch zu unterschiedlich ist, empfiehlt die EFK, den Mitteleinsatz mit weiteren Indikatoren zu plausibilisieren. Zurzeit sind vergleichende Informationen zur kantonalen Nutzung seitens des SECO rudimentär. Dabei ist nicht die Erhebung von zusätzlichen Daten bei den Vollzugsakteuren gemeint, sondern eine bessere Nutzung der bestehenden AVAM-Daten. Anhand standardisiert berechneter Kennzahlen soll in einer vergleichenden Perspektive die Nutzung der ALV-Instrumente transparenter werden. Der Anteil von stellensuchenden Personen, die ein saisonales Arbeitsmuster aufweisen und mit einer AMM aktiviert werden, soll separat ausgewiesen werden. Beispiele solcher Kennzahlen finden sich in dieser Evaluation. Dies bedingt jedoch eine einheitlichere Dateneingabe auf kantonaler Ebene.

Die EFK-Befragung der Teilnehmer nach der Abmeldung aus der Arbeitslosenversicherung war ein zielführendes Vorgehen. Es sind keine Akzeptanzprobleme bei den Befragten aufgetreten. Angesichts der interessanten Erkenntnisse empfiehlt die EFK, diese Art von Befragung periodisch und



stichprobenartig seitens des SECO zu wiederholen. Die Befragungsergebnisse geben der Stimme der Versicherten ein Gewicht, die stärker einbezogen werden sollte, um den kundenorientierten Vermittlungsanspruch der Arbeitslosenversicherung einzulösen. Diesem Aspekt wird in der Umsetzung der Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen zu wenig Rechnung getragen.

Stellungnahme des SECO:

Das SECO stimmt dieser Empfehlung zu. Das SECO ist überzeugt, dass die Datenqualität eine zentrale Information für die nutzbringende Steuerung und die Entscheidungsfindung sowohl auf Bundesebene als auch auf der kantonalen Vollzugsebene des AVIG darstellt. Aus diesem Grund ist in seinen Zielen und Aufgaben 2015 auch der Aufbau eines Managementsystems für die Datenqualität vorgesehen. Mit der Empfehlung können das SECO und die kantonalen Vollzugsstellen diese Stossrichtung weiterführen und die nötigen, optimal auf den Bedarf ausgerichteten Instrumente laufend verbessern und weiterentwickeln.

Diesbezüglich ist anzumerken, dass die Umsetzung der AMM nach ihrem Nutzen für eine rasche und dauerhafte Eingliederung der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt (Art. 1a Abs. 2 AVIG) beurteilt werden muss.

(Dieser Text ist eine Übersetzung. Der Originaltext befindet sich im französischen Bericht.)

Stellungnahme des VSAA:

Der VSAA unterstützt eine Harmonisierung und Verbesserung der Daten im AVAM. Die Befragung der Teilnehmenden wird von vielen Kantonen bzw. Anbietern bereits gemacht. Eine punktuelle Befragung durch das SECO könnte die Ergebnisse der kantonalen Befragungen ergänzen: Ein Benchmark unter den Kantonen erleichtert den Austausch der LAM-Stellen und erlaubt es, voneinander zu lernen (Best Practice).

Empfehlung 5: Verbesserung der Aufsicht zu den arbeitsmarktlichen Auswirkungen und zu den nationalen Massnahmen

Die EFK empfiehlt dem SECO und den kantonalen Vollzugsstellen, mögliche negative Auswirkungen der arbeitsmarktlichen Instrumente auf den Arbeitsmarkt proaktiver und systematisch zu beobachten. Die vorgesehenen Aktivitäten und deren Vollzugsverantwortung sollen vom SECO dokumentiert werden. Die nationalen Massnahmen sollen ebenfalls einer geeigneten Aufsichtskommission unterstellt werden (Priorität 2).

Die externen Programme und die Berufspraktika unterliegen dem Grundsatz des Konkurrenzverbots. Die mit der Arbeitslosenversicherung zusammenarbeitenden Institutionen könnten aber versucht sein, einen Wettbewerbsvorteil aus diesen Massnahmen zu ziehen. Dies kann sich darin äussern, dass bestehende Stellen ersetzt oder subventionierte Arbeitsplätze geschaffen werden. Obwohl das Risiko als eher gering eingeschätzt wird, ist es gemäss den Teil-

nehmenden und den Einsatzbetrieben doch reell. Gleichzeitig sind die Möglichkeiten der Aufsicht beschränkt. Aus Angst, nicht mehr genügend Partnerinstitutionen zu haben, sträuben sich die Behörden dagegen, die Institutionen zu stark zu kontrollieren.

Der momentane Trend, vermehrt auf externe Massnahmen zu setzen, bedeutet, dass die entsprechenden Risiken zunehmen. Ziel der zweiten Empfehlung ist es, diesen Trend zu stärken. Um der Situation dabei Herr zu bleiben, bedarf es aber einer guten Kenntnis der Partnerunternehmen sowie Daten zur Anzahl externer Plätze und zu den Festanstellungsquoten nach der Massnahme. Allerdings stellen weder das AVAM-System noch die Überwachung durch die LAM fundierte und systematische Daten dazu bereit. Das Problem stellt sich insbesondere bei den externen PvB.

Die EFK erachtet es als notwendig, für die externen Plätze ein entsprechendes Monitoring-System einzuführen. Durch die Datenerfassung könnten künftig Fehlplatzierungen vermieden und wichtige Kennzahlen für die stetige Verbesserung der Massnahmen gewonnen werden. Zur Funktionsweise dieses Systems und den zu erfassenden Daten ist seitens des SECO eine entsprechende Weisung zu erlassen. Darin ist festzulegen, inwieweit die AVAM-Datenbank dafür herangezogen werden kann und was in einem separaten System erfasst werden muss. Danach muss sich auch das SECO im Rahmen der Audits in den einzelnen Kantonen mit dem Monitoring auseinandersetzen, um sicherzustellen, dass alle dieses umsetzen.

Schliesslich hat die Untersuchung der tripartiten Kommissionen gezeigt, dass diese hinsichtlich der externen Massnahmen kaum aktiv sind. Sie erhalten zwar Informationen zu den internen Massnahmen und können sich allenfalls an die kantonale LAM wenden. Die Umsetzung der externen PvB/BP muss aber auch regelmässig auf die Tagesordnung der tripartiten Kommissionen gebracht und dort diskutiert werden.

Auf nationaler Ebene gibt es keine tripartite Kommission, welche die Herausforderungen überwacht, die sich für den Arbeitsmarkt im Zusammenhang mit den nationalen Massnahmen ergeben könnten. Das SECO geht davon aus, dass sich die jeweilige kantonale Kommission um allenfalls auftretende Probleme kümmern würde. Für die nationalen Massnahmen ist ein angemessenes Überwachungssystem zu schaffen.

Stellungnahme des SECO:

Der erste Teil dieser Empfehlung nimmt auf, was zum Teil bereits in Empfehlung 3 enthalten ist. Das SECO stimmt der Notwendigkeit zu, allfällige negative Effekte einzelner AMM auf die Eingliederung regelmässig und proaktiv im Einklang mit den Grundsätzen des AVIG und innerhalb des geltenden rechtlichen und finanziellen Rahmens zu analysieren. Diese Analyse soll nach einem mit den kantonalen Behörden auszuarbeitenden Konzept erfolgen.

Was die Einsetzung einer Aufsichtskommission für die nationalen AMM anbelangt, so könnte diese Aufgabe einer externen Stelle oder einem anderen Organ des Bundes übertragen werden.

(Dieser Text ist eine Übersetzung. Der Originaltext befindet sich im französischen Bericht.)



Stellungnahme des VSAA:

Der VSAA weist darauf hin, dass die Überwachung und Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen den tripartiten Kommissionen der Kantone obliegt. Es ist nicht Aufgabe des Bundes (SECO), dies zu überprüfen oder zu dokumentieren, und wenn, dann höchstens im Sinne, ob diese Überwachung existiert.

Er unterstützt eine Professionalisierung der Aufsicht und Qualitätssicherung der nationalen Programme vorübergehender Beschäftigung, wobei auch geprüft werden sollte, ob die nationalen PvB nicht der Aufsicht der tripartiten Kommission des Standortkantons unterstellt werden könnten.

Anhang 1: Rechtliche Grundlagen und parlamentarische Vorstösse

Gesetzeserlasse

SR 837.0 – Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung vom 25. Juni 1982 (AVIG)

SR 837.02 – Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung vom 31. August 1983 (AVIV)

SR 837.022.531 – Verordnung des WBF über die Vergütung von arbeitsmarktlichen Massnahmen vom 26. August 2008

Parlamentarische Vorstösse

13.3361 – Vollzug des AVIG durch die Kantone. Postulat der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates, 22.04.2013

12.3098 – Erweiterungen der Programme zur vorübergehenden Beschäftigung von Arbeitslosen. Postulat von Thomas Aeschi, Nationalrat, 08.03.2012

11.3170 – Kantonale Gegebenheiten stärker berücksichtigen. Motion von Meinrado Robbiani, Nationalrat, 17.03.2011

11.4153 – Den jungen Leuten den Zugang zu Berufspraktika erleichtern. Motion von Hugues Hiltbold, Nationalrat, 23.12.2011



Anhang 2: Bibliographie

- AMOS, Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug. (2007): Langzeitarbeitslosigkeit. Situation und Massnahmen. Abrufbar unter www.amosa.net.
- Arbeitsintegration Schweiz (2010). *Norm SVOAM*. Online unter www.arbeitsintegrationschweiz.ch.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2015a): Registrierte Stellensuchende nach Kanton. Jahresdurchschnitt. T 3.3.1.7. www.bfs.admin.ch.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2015b): Erwerbsstatus der Bevölkerung 2000 (Eidg. Volkszählung). Tabelle T 3.1.2.8. www.bfs.admin.ch.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2015c): «Bildungssystem Schweiz – Indikatoren: Wirkung – Arbeitsmarktstatus» und «Wirkung – Zufriedenheit der Hochschulabsolvent/innen». Thema 15 «Bildung und Wissenschaft». www.bfs.admin.ch.
- Bonoli, Giuliano (2008): Réorienter les régimes sociaux vers la réinsertion professionnelle. Working paper de l'IDHEAP. Politiques sociales 2008/2.
- Bonoli, Giuliano / Lalive, Rafael / Oesch, Daniel / Turtschi, Nicolas / Von Ow, Anna / Arni, Patrick / Parrotta, Pierpaolo (2013): L'impact des réseaux sociaux sur le retour à l'emploi des chômeurs. Veröffentlichung des SECO. Politique du marché du travail n° 37 (9.2013). www.seco.admin.ch.
- ECOPLAN (2013): Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf Einkommen und Erwerbsbiografien. Studie der ‚Dritte Welle‘ der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik. Abrufbar unter: www.seco.admin.ch.
- Föllmi, Reto / Zehnder, Tanja / Zweimüller, Josef (2014): Rückruf durch den ehemaligen Arbeitgeber. Studie der ‚Dritte Welle‘ der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik. Abrufbar unter: www.seco.admin.ch.
- Frölich, Markus / Lechner, Michael / Behncke, Stefanie / Steiger, Heidi / Hammer, Stephan / Schmidt, Nicolas / Menegale, Sarah / Lehmann, Annette / Iten, Rolf (2007): Influence des ORP sur la réinsertion des demandeurs d'emploi. Étude mandatée par la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage. www.seco.admin.ch.
- Gerfin, Michael / Lechner, Michael (1999): Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen in der Schweiz. Studie zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO). www.seco.admin.ch.
- Gerfin, Michael / Lechner, Michael / Steiger, Heidi (2002): Does subsidised temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes. Version April 2004. Department of Economics University of Bern & Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research St. Gallen (SIAW). www.seco.admin.ch.
- Lalive d'Epinay, Rafael / Zehnder, Tanja / Zweimüller, Josef (2006): Makroökonomische Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. www.seco.admin.ch.
- Lalive d'Epinay, Rafael / Zweimüller, Josef (2000): Arbeitsmarktliche Massnahmen, Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung und die Dauer der Arbeitslosigkeit. Ergebnisse einer Evaluationsstudie im Auftrag der Ausgleichsstelle für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. www.seco.admin.ch.
- Marti, Michael / Osterwald, Stephan (2006): Résultats des mesures de marché du travail sur le marché de l'emploi en Suisse. Évaluation macroéconomique. Étude mandatée par le Secrétariat d'État à l'économie. Rapport final. www.seco.admin.ch.
- Martinovits, Alex / Rothenbühler, André / Ganzaroli, Dennis (2000): Panelbefragungen bei Massnahmenteilnehmern – Wirkungsmessung bei Gastgewerbe- und Winword-Kursen sowie Einsatzprogrammen. Studie im Auftrag des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. GfS-Forschungsinstitut Büro Zürich. www.seco.admin.ch.

- Morlok, Michael / Liechti, David / Lalive, Rafael / Osikominu, Aderonke / Zweimüller, Josef (2014): Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen: Wirkung auf Bewerbungsverhalten und -chancen. Studie der ‚Dritte Welle‘ der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik. www.seco.admin.ch.
- NFP (Nationales Forschungsprogramm Bildung und Beschäftigung). Lechner, Michael et al. (2004): Mikroökonomische Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. Synthesis. www.seco.admin.ch.
- Ragni, Thomas (2007): Die Wirksamkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz. Übersicht über die Hauptergebnisse des „Follow-up“ der Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik und Beurteilung der sechs Abschlussberichte. SECO Direktion für Wirtschaftspolitik, Bern. www.seco.admin.ch.
- Schallberger, Peter / Wyer, Bettina (2009): Ermächtigung oder Entmutigung? Eine fallrekonstruktive Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB). Schlussbericht zuhanden des Praxispartners Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) des Kantons Thurgau.
- SECO (2011): Ein erster Schritt zur Wiedereingliederung. Arbeitsmarktliche Massnahmen. Online unter: <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/04770/04843/index.html?lang=de>.
- SECO (2012): Circulaire relative au financement des mesures du marché du travail (MMT). Marché du travail/Assurance-chômage (TC), Bern.
- SECO (2015): Faktenblatt: Die Arbeitslosenversicherung. Stand 23.01.2015. Online: www.seco.admin.ch.



Anhang 3: Ansprechpartner, befragte Personen und Begleitgruppe

Kanton Aargau

Aargauischer Gewerbeverband, Geschäftsführer
Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), Abteilung Arbeitsmarktliche Integration AMI, Leiter
Logistik Arbeitsmarktliche Integration (LAM), Leiter LAM
Logistik Arbeitsmarktliche Integration (LAM), Produktverantwortliche Individuelle AMM
Logistik Arbeitsmarktliche Integration (LAM), Stv. Sektionsleiter arbeitsmarktliche Integration AMI
Logistik Arbeitsmarktliche Integration (LAM), Stv. Leitung LAM und Teamleiterin individuelle AMM
Logistik Arbeitsmarktliche Integration (LAM), Teamleiterin kollektive AMM
RAV Wohlen, Personalberaterin
TRINAMO, Abteilungsleitung AMM-PvB / Bildung
TRINAMO, Leiterin Fachstelle für Soziales und Integration FSI
Vereinigung Aargauischer Angestelltenverbände, Leiterin

Kanton Bern

Berner Wirtschaft (beco), Leiter Arbeitsvermittlung
Berner Wirtschaft (beco), Leiter Arbeitsmarktservice
Berner Wirtschaft (beco), Logistik Arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM), Fachbereichsleiterin
Berner Wirtschaft (beco), Logistik Arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM), Stv. Leiter Beschaffung & Abrechnung
Berner Wirtschaft (beco), Logistik Arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM), Leiter Spezial AMM
RAV Bern, Personalberaterin
Kaufmännischer Verband Bern, Geschäftsleiter
Regenove, Direktor
Regenove, Qualitätsbeauftragter

Kanton Genf

Service des mesures pour l'emploi (SMPE), Leiterin
Service des mesures pour l'emploi (SMPE), Verantwortlicher vorübergehende Beschäftigung
Service employeurs, Verantwortlicher Koordination
Service des mesures pour l'emploi (SMPE), Praktikumsverantwortlicher
Fédération des entreprises romandes (FER), Sekretärin Arbeitgeberverband, Mitglied der Kommission für berufliche Wiedereingliederung (CRP)
Regionales Arbeitsvermittlungszentrum (RAV/ORP), Gruppenleiter RAV
Regionales Arbeitsvermittlungszentrum (RAV/ORP), RAV-Beraterin

Kanton Luzern

Abteilung Arbeitsmarkt, Leiter, Stv. Geschäftsleiter Dienststelle Wirtschaft und Arbeit (wira)
Dienstleistungszentrum Arbeitsmarktliche Angebote (DLZ AA), Leiterin
Beratungsstelle Jugend und Beruf (BJB), Leiterin
Beratungsstelle Jugend und Beruf (BJB), Personalberater
Schweizerisches Arbeitshilfswerk SAH – Zentralschweiz, Leiterin Bereich Arbeit und Bildung

Kanton Sankt Gallen

Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), Hauptabteilungsleiter Arbeitslosenversicherung
Logistik arbeitsmarktliche Massnahmen, Verantwortliche Beschäftigung
Logistik arbeitsmarktliche Massnahmen, Verantwortliche Einsatzprogramme
RAV Oberuzwil, AM-Berater
RAV Oberuzwil, Einsatzprogrammorganisatorin
RAV Oberuzwil, Personalberater

Kanton Schwyz

Amt für Arbeit, Leiter
Abteilung Arbeitsmarkt, Leiter
Abteilung Arbeitsmarkt, Verantwortliche für Berufspraktika
RAV Goldau, Personalberater

Kanton Tessin

Cassa di disoccupazione Cristiano Sociale OCST, Vertreter Arbeitnehmer
Ufficio delle misure attive, Leiter
Ufficio delle misure attive, Verantwortliche Berufspraktika
Ufficio delle misure attive, Verantwortlicher PvB
Ufficio delle misure attive, Wissenschaftliche Mitarbeiterin
URC Bellinzona, Gruppenleiter und Personalberater

Kanton Wallis

Ausgleichskasse des Kantons Wallis, stellv. Direktor, Verantwortlicher HR
Dienststelle für Industrie, Handel und Arbeit (DIHA), Sektionschef Logistik arbeitsmarktlicher Massnahmen (LAM)
Dienststelle für Industrie, Handel und Arbeit (DIHA), Sektionschef Öffentliche Arbeitsvermittlung
Gestion des emplois temporaires au sein de l'administration cantonale (GETAC), Verantwortlicher
ORP Sion, Gruppenleiter und Personalberater
Walliser Gewerbeverband (WGV), Generalsekretär

SECO, Staatsekretariat für Wirtschaft

Innopark Schweiz AG, CEO
Innopark Schweiz AG, Chief Project Officer und Qualitätsbeauftragter
Innopark Schweiz AG, Project Portfolio Manager, Qualitätsleiter, Sicherheitsbeauftragter
SECO, Ressortleiterin Juristischer Dienst, Rechtliche Unterstützung und spezielle Massnahmen TCJD
SECO, Ressortleiter/in Querschnittleistungen, TCQL
SECO, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Produkte und Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik TCMI
SECO, Wissenschaftlicher Mitarbeiter Fachliche Vollzugsunterstützung RAV/LAM/KAST TCMI
SECO, Applikations-Services Arbeitsmarkt, Sachbearbeiter/in TCIT
Stiftung Arbeitsgestaltung, Geschäftsleiter
Stiftung Arbeitsgestaltung, Projektleiterin Massnahme «SOMS»



Zusammensetzung der Begleitgruppe

Kanton Aargau, Amtsleiter Amt für Wirtschaft und Arbeit

Kanton Schwyz, Amtsvorsteher Amt für Arbeit

Kanton St. Gallen, Hauptabteilungsleiter Arbeitslosenversicherung

Kanton Tessin, Leiter UMA (LAM-Stelle)

SECO, Gruppenleiter Produkte und Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik TCM I

SECO, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Produkte und Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik TCM I

SECO, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik DPAS

SECO, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Steuerung und Führungsunterstützung TCM I

Verband Arbeitsintegration Schweiz, Geschäftsleiterin

Anhang 4 : Anbieterbefragung, Rücklaufquote und Abdeckungsgrad

Abdeckungsgrad der Anbieterbefragung

	Anbieter				Einsatzbetriebe		Total	Total Anbieter	Total Einsatzbetriebe	Abdeckungsgrad der Anbieterbefragung zu der Anzahl Teilnehmer pro Fall
	Atelier PVB	Organisator Gemischt PVB	Vermittler PVB	Vermittler Berufspraktika	Einsatzbetrieb PVB	Einsatzbetrieb Berufspraktika				
AG	1 100%	3 100%	0	0	139 13%	88 31%	231 21%	4 100%	227 20%	100%
BE	8 75%	0	2 100%	0	155 14%	95 27%	260 21%	10 80%	250 19%	92%
GE	10 60%	0	0	0	101 19%	101 45%	212 33%	10 60%	202 32%	47%
LU	4 50%	0	1 100%	0	154 12%	86 26%	245 18%	5 60%	240 17%	79%
SG	13 46%	0	0	0	173 28%	92 18%	278 26%	13 46%	265 25%	47%
SZ	1 100%	0	0	0	0	7 29%	8 38%	1 100%	7 29%	100%
TI	13 62%	0	0	0	44 32%	187 16%	244 21%	13 62%	231 19%	90%
VS	1 100%	5 40%	2 50%	0	142 20%	53 28%	203 24%	8 50%	195 23%	57%
Nationale Massnahmen	5 100%	2 100%	1 100%	4 25%	308 15%	118 39%	438 23%	12 75%	426 22%	100%
Total kontaktiert	56 36 64%	10 7 70%	6 5 83%	4 1 25%	1216 215 18%	827 230 28%	2119 494 23%	76 49 64%	2043 445 22%	78%

Kantonale Massnahmen

Basis: AVAM-Daten. Betriebe mit gleicher BUR-Nr. wurden zusammengefasst und als ein Anbieter / Einsatzbetrieb gezählt. Bis auf die Einsatzbetriebe PVB waren alle Unternehmen in AVAM erfasst. Im Rahmen der Umfrage wurden alle kontaktiert. Bei den Einsatzbetrieben wurde eine Stichprobe kontaktiert, welche auf der Basis der zur Verfügung gestellten Adresslisten der LAM oder Vermittler/Organisator Gemischt zusammengestellt wurde. Die effektive Anzahl der Einsatzbetriebe PVB ist unbekannt.

Angeschrieben wurden jene Kontaktpersonen, welche in AVAM erfasst waren. Für Aussagen zu den Programmzielen und Wirkungen pro Kanton (Kapitel 3) wurden die Antworten gleicher Betriebe zusammengefasst, da eine Aussage auf Stufe der Gesamtorganisation von Interesse war. Im Kapitel 5 zum Thema Aufsicht wurde jede Rückmeldung für sich gezählt, da die individuelle Sicht der Personen interessierte.

Erläuterungen Abdeckungsgrad: Die Summe der Teilnehmer jener Anbieter, welche beantwortet hatten, wurde geteilt durch die Gesamtsumme der Teilnehmer. Teilnehmerzahlen basieren auf AVAM. Bei Kantonen GE, SG und TI sind die Einsatzbetriebe ebenfalls einberechnet, da diese ebenfalls zu den primären Leistungserbringer gehören (vgl. Kapitel 2.1.2).



Anhang 5: Namenstabelle für Kapitel 3

Nationale / Kantonale Massnahmen	Fall Nr.
Nationale Massnahmen	National
Kanton Bern	Kanton A
Kanton Genf	Kanton B
Kanton Aargau	Kanton C
Kanton St. Gallen	Kanton D
Kanton Wallis	Kanton E
Kanton Luzern	Kanton F
Kanton Schwyz	Kanton G
Kanton Tessin	Kanton H

Anhang 6: Abkürzungen, Glossar, Priorität der Empfehlungen

Abkürzungen

ALK	Arbeitslosenkasse
ALV	Arbeitslosenversicherung
AMM	Arbeitsmarktliche Massnahmen
ASAL	Datenbank ALV (Arbeitslosenkassen)
AVAM	Datenbank ALV (RAV)
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (SR 837.0)
AVIV	Arbeitslosenversicherungsverordnung (SR 837.02)
BP	Berufspraktika
IV	Invalidenversicherung
KAST	Kantonale Amtsstellen
KS AMM	Kreisschreiben über die arbeitsmarktlichen Massnahmen
LAM	Logistik der Arbeitsmarktlichen Massnahmen
PvB	Programm zur vorübergehenden Beschäftigung
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEMO	Motivationssemester
SWOT	Der englische Begriff SWOT bedeutet: Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Gelegenheiten), Threats (Drohungen)
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle der AHV
ZV	Zwischenverdienst

Glossar

erster Arbeitsmarkt	Als erster Arbeitsmarkt wird der reguläre Arbeitsmarkt bezeichnet. Auf diesem bestehen die Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse der freien Wirtschaft. Im Gegensatz dazu versteht man unter dem zweiten Arbeitsmarkt jenen, der geschützte Arbeitsplätze bietet.
Anbieter	Organisation, welche arbeitsmarktliche Massnahmen für die Arbeitslosenversicherung durchführt (z. B. Kurse, PvB, usw.). Auch «Organisator» genannt
Atelier/Werkstatt (Anbieter)	Anbieter, der interne PvB kollektiv in seiner eigenen Infrastruktur organisiert
Externes PvB	PvB in einem Einsatzbetrieb
Gemischter Anbieter	Anbieter, der sowohl interne als auch externe PvB organisiert (zwei Funktionen: Atelier und Vermittler)
Internes PvB	PvB in einem Atelier/einer Werkstatt (findet beim Anbieter statt)
Vermittler (Anbieter)	Anbieter, der externe PvB organisiert (platziert die Teilnehmenden bei Einsatzbetrieben). Auch «Intermediär» oder «Stellennetz» genannt



Priorität der Empfehlungen

Die EFK bewertet die Wichtigkeit der Empfehlungen nach Prioritäten (1 = hohe Priorität, 2 = mittlere Priorität, 3 = niedrige Priorität). Sowohl der Risikofaktor (beispielsweise das Ausmass der finanziellen Auswirkungen, die Wahrscheinlichkeit eines Schadensfalls usw.) als auch die Dringlichkeit der Umsetzung (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt. Die Wichtigkeit der Empfehlungen wird konkret auf das auditierte Objekt bezogen (relativ) und nicht bezogen auf die gesamte Bundesverwaltung (absolut) bewertet.