



UNIL | Université de Lausanne

Institut des sciences sociales

Kantonale Unterschiede in der Erfassung von Stellensuchenden: Ursachen und Konsequenzen

Ein Gutachten im Auftrag der Direktion für Arbeit des
Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO)

Daniel Oesch und Isabel Baumann

Lausanne, den 14. August 2012

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
Kantonale Unterschiede im Anteil der nicht-arbeitslosen Stellensuchenden	3
Unterschiede in den Stellensuchenden mit kantonaler Arbeitslosenhilfe	7
Ausmass der kantonalen Unterschiede im Einschreibestatus der Ausgesteuerten	10
Erklärung der kantonalen Unterschiede im Einschreibestatus der Ausgesteuerten	14
Unterschiede in der interinstitutionellen Zusammenarbeit	16
Schlussfolgerungen	20
Liste der Gesprächspartner	23
Literaturangaben	24
Statistikanhang	25

Einleitung

Ein Vergleich der kantonalen Arbeitslosenstatistiken zeigt grosse Unterschiede in einzelnen Personenkategorien. Die Unterschiede sind offensichtlich für zwei Gruppen von Stellensuchenden, die in den RAV der Kantone eingeschrieben sind. Dies trifft erstens auf die registrierten nicht arbeitslosen Stellensuchenden zu. Deren Anteil am Total der Stellensuchenden betrug 2011 in den Kantonen Obwalden, Nidwalden oder Schaffhausen fast die Hälfte, aber weniger als 30 Prozent in den Kantonen Genf, Waadt oder Zürich. Zweitens unterscheiden sich die Kantone stark in Bezug auf die registrierten Stellenlosen, die kantonale Arbeitslosenhilfe erhalten. 2011 wurden in dieser Kategorie mehr als 2500 Stellensuchende in den Kantonen Genf und Waadt aufgeführt, aber weniger als 30 Personen in den Kantonen Aargau, Bern oder Zürich. Diese Unterschiede deuten auf grundlegend verschiedene Ansätze der Kantone im Bereich der Registrierung von Ausgesteuerten hin.

Ziel dieses Berichtes ist, das Ausmass der kantonalen Unterschiede zu dokumentieren und deren Gründe zu eruieren. Wir tun dies zuerst für die Kategorie der nicht-arbeitslosen Stellensuchenden, bevor wir die schwierigere – und politisch relevantere – Frage untersuchen, warum sich die Praktiken bezüglich der Stellensuchenden mit kantonaler Arbeitslosenhilfe sowie den Ausgesteuerten unterscheiden. Zu diesem Zweck vergleichen wir einige kantonale Praktiken im Bereich der interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen ALV und Sozialhilfe.

Unser Bericht stützt sich auf vier Quellen: (i) die direkten Gespräche mit den Verantwortlichen der Arbeitsämter in den Kantonen Basel Stadt, Bern, Genf, Tessin, Waadt, und Zürich sowie Fachleuten des SECO (siehe Liste 1 im Anhang); (ii) die LAMDA-Arbeitsmarktstatistik des SECO; (iii) die SESAM-Datenbank des Bundesamtes für Statistik; (iv) die Lektüre von internen und externen Berichten zu den Ausgesteuerten und der interinstitutionellen Zusammenarbeit.

Kantonale Unterschiede im Anteil der nicht-arbeitslosen Stellensuchenden

Die bei einem RAV registrierten Stellensuchenden können in arbeitslose Stellensuchende und nicht-arbeitslose Stellensuchende (fortan: NALS) unterschieden werden. Grafik 1 zeigt den Anteil der NALS am Total aller Stellensuchenden und schlüsselt ihn nach verschiedenen Untergruppen auf. Diese Prozentsätze basieren auf den kantonalen Durchschnitten der Jahre 2004 bis 2011. Im schweizerischen Mittel werden 32 Prozent aller Stellensuchenden als nicht-arbeitslos aufgeführt, weil sie in einem Zwischenverdienst (17%), einem Beschäftigungsprogramm (5%), einer Weiterbildung/einem Kurs sind (1%) oder als andere

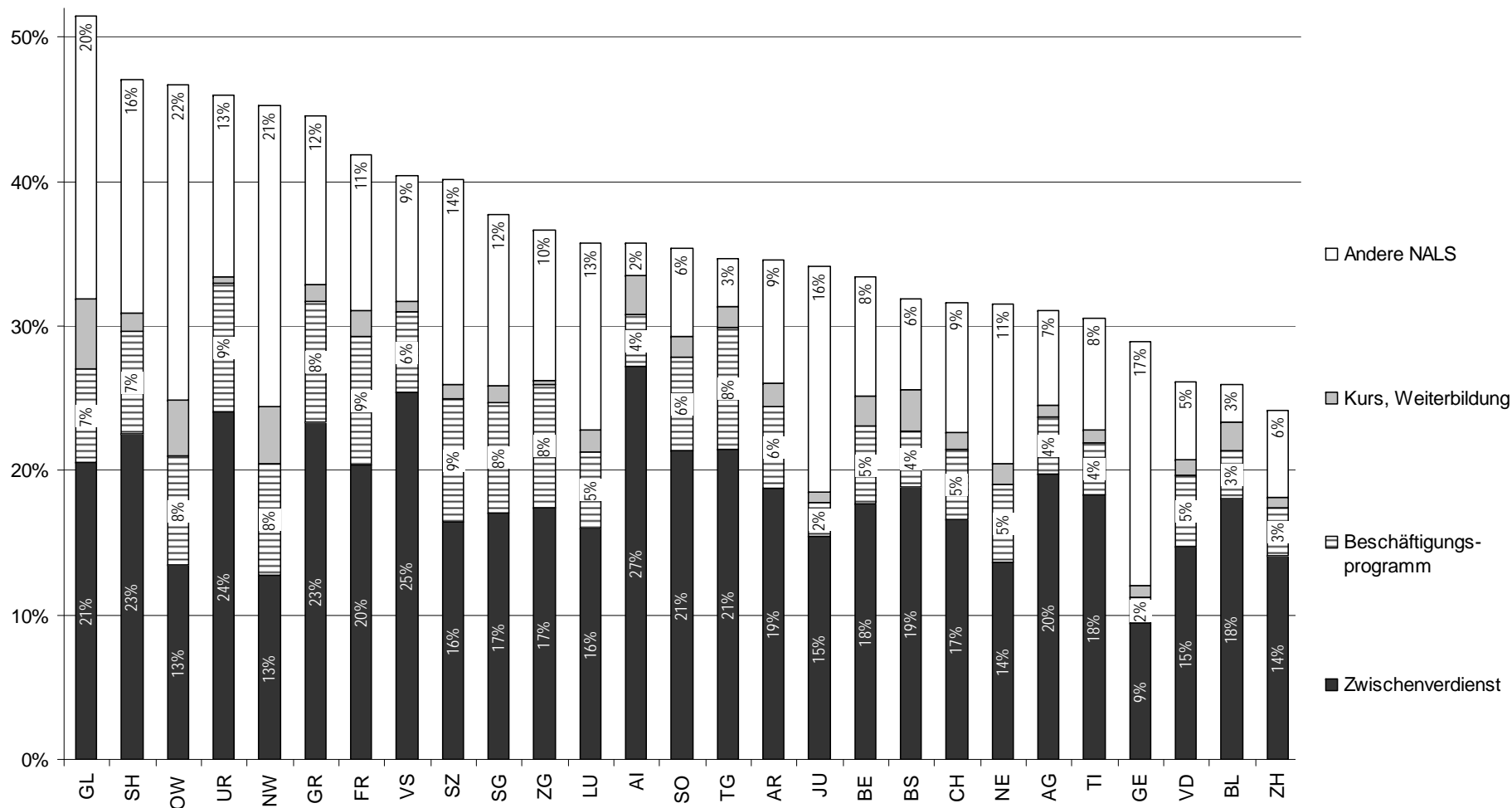
nicht weiter definierte NALS (9%) gelten. Dies bedeutet, dass ein Drittel der bei einem RAV registrierten Personen eine Stelle sucht, ohne jedoch im Untersuchungsmonat für eine Arbeitsaufnahme verfügbar zu sein. Diese Stellensuchenden fliessen nicht in die Berechnung der Arbeitslosenquote ein.

Die geringste Bedeutung haben NALS im Kanton Zürich, wo sie im Durchschnitt der letzten acht Jahre nur 24 Prozent ausmachen, gefolgt von Basel Land (26%), Waadt (26%), Genf (29%), Tessin (31%) und Aargau (31%). Am anderen Extrem befindet sich der Kanton Glarus, wo mehr als die Hälfte aller Stellensuchenden (51%) als nicht-arbeitslos registriert ist. Auch in Schaffhausen (47%), Obwalden (47%), Uri (46%), Nidwalden (45%), Graubünden (45%) und Freiburg (42%) sind mehr als vierzig Prozent der Stellensuchenden als nicht-arbeitslos aufgeführt.

Nur ein geringer Teil der interkantonalen Unterschiede bezüglich NALS wird durch die unterschiedliche Bedeutung von Zwischenverdiensten, Beschäftigungsprogrammen und Kursen erklärt (siehe Grafik 1). Der Grossteil der Varianz bleibt unerklärt. Grafik 2 zeigt, dass die kantonalen Unterschiede insbesondere in Bezug auf die Gruppe der anderen, nicht weiter definierten NALS beträchtlich sind. Diese Gruppe umfasst 20 Prozent und mehr aller Stellensuchenden in Ob-, Nidwalden und Glarus, aber 5 Prozent und weniger in der Waadt, Thurgau und Basel Land.

In den Gesprächen äusserten die Fachleute die Vermutung, die Unterschiede im Anteil der NALS könnten auf einer unterschiedlichen Handhabung der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) beruhen. In Grafik A.1 im Anhang testen wir diese Hypothese, indem wir die Ausschöpfung des Plafonds für AMM in ein Verhältnis mit dem Anteil der NALS an den Stellensuchenden setzen. Die zugrunde liegende Idee ist, dass Kantone mit einem stärkeren Schwerpunkt auf AMM mehr Bundesgelder dafür einholen, mehr Stellensuchende in AMM platzieren und folglich einen höheren Anteil NALS ausweisen. Diese Erwartung wird nicht bestätigt. Es zeigt sich kein Zusammenhang zwischen der Ausschöpfung der Subventionen für AMM einerseits und dem Anteil der NALS an den Stellensuchenden andererseits. Der Korrelationskoeffizient ist nahe bei null und nicht signifikant – und dies für jedes der untersuchten Jahre 2007 bis 2010.

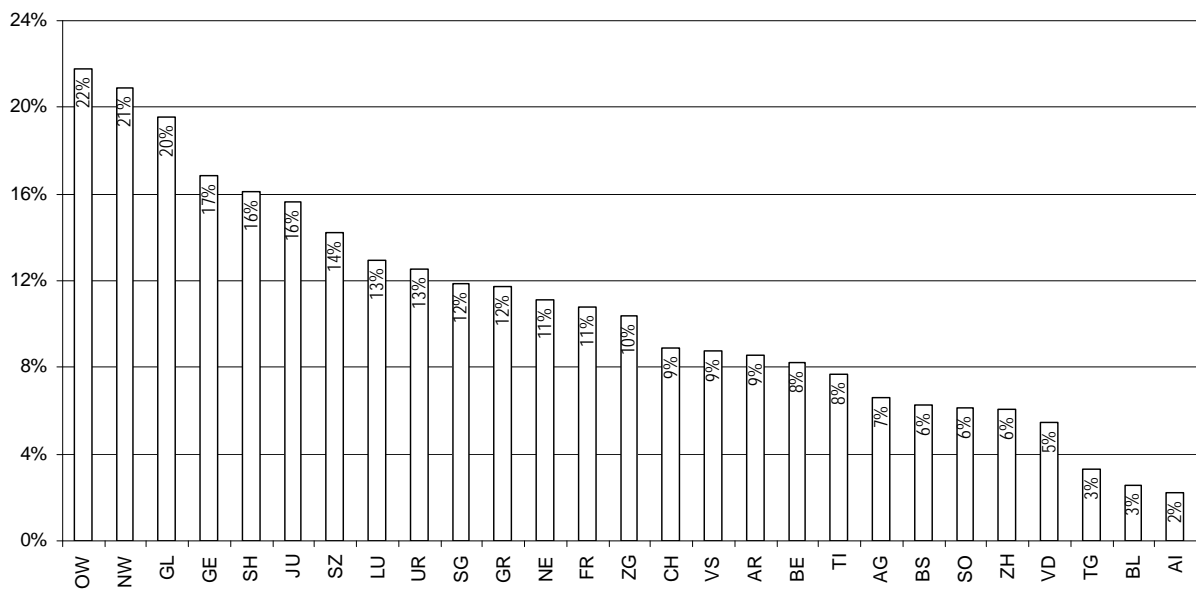
Grafik 1: Anteil der nicht-arbeitslosen Stellensuchenden (NALS) am Total der Stellensuchenden im Durchschnitt der Jahre 2004-11



Datenquelle: Lamda

Lesebeispiel: Im Kanton Zürich sind 14% aller Stellensuchenden NALS in einem Zwischenverdienst, 3% aller Stellensuchenden NALS in einem Beschäftigungsprogramm, 1% der NALS in einem Kurs oder einer Weiterbildung, und 6% andere, nicht weiter definierte NALS. Gesamthaft sind 24% aller Stellensuchenden im Kanton Zürich nicht-arbeitslos.

Grafik 2: Anteil der Kategorie „andere nicht-arbeitslosen Stellensuchende (NALS)“ am Total der Stellensuchenden im Durchschnitt für die Jahre 2004-11



Datenquelle: Lamda

Die interviewten Fachleute erwarten einen höheren Anteil von NALS in jenen Kantonen, deren Arbeitsmärkte grösseren saisonalen Bewegungen ausgesetzt sind. Denn Stellensuchende im letzten Monat vor Arbeitsbeginn würden möglicherweise ebenfalls als NALS aufgeführt – und je mehr Arbeitslose saisonal im Bau oder der Gastgewerbe arbeiteten, desto höher der Anteil der NALS.¹ Diese Begründung kann nicht ausgeschlossen werden, erklärt aber nicht, warum in den Kantonen Bern, Tessin und Wallis weniger als 9 Prozent der Stellensuchenden als „andere NALS“ erfasst werden, in den Kantonen Glarus, Nid- und Obwalden jedoch 20 Prozent und mehr.

Die befragten Amtsdirektoren gehen davon aus, dass die Fehlerquote in den AVAM-Kodierungen hoch ist. Dem Wechsel der Stati im Informationssystem komme innerhalb der RAV eine geringe Bedeutung zu. Mehrere kantonale Vertreter bestätigten, dass die Stati der Stellensuchenden höchstens einmal pro Monat anlässlich des Beratungsgesprächs verändert würden. Zudem scheint die Handhabung zwischen den Kantonen unterschiedlich. In einigen Kantonen gelten Stellensuchende bereits dann als nicht-arbeitslos, wenn sie an einer dreitägigen Massnahme teilnehmen. In anderen Kantonen werden Stellensuchende erst dann als nicht-arbeitslos erfasst, wenn die Massnahme länger als vier Wochen dauert.

¹ Genau genommen handelt es sich bei dieser Personengruppe auch nicht um „nicht-arbeitslose Stellensuchende“, sondern um Arbeitslose, die keine Stelle suchen, weil sie in absehbarer Frist zu ihrem vorherigen Arbeitgeber zurückkehren.

Die Antworten der kantonalen Vertreter deuten auf sehr unterschiedliche Praktiken hin. Der grosse Anteil der NALS ist problematisch und wohl in einer strikten Interpretation des Gesetzes unhaltbar: Stellensuchende in Kursen und Beschäftigungsprogrammen sind sofort vermittelbar und folglich – anders als Beschäftigte in Zwischenverdiensten oder Stellensuchende während der Kündigungsfrist (präventive Nichtleistungsbezüger) – keine eigentlichen NALS. Zugleich besteht für die Kantone der Anreiz, die Stellensuchenden als nicht-arbeitslos zu erfassen und eine niedrige Arbeitslosenquote auszuweisen.

Diese unterschiedlichen Praktiken schränken die Vergleichbarkeit der kantonalen Arbeitslosenquoten ein. Eine Modellrechnung für 2011 zeigt, dass diese Unterschiede ins Gewicht fallen: Hätte der Kanton Zürich einen ebenso hohen Anteil an NALS wie der Kanton Freiburg (42% statt 21%), läge seine Arbeitslosenquote bei 1.8% statt 3.1%. Nähme man umgekehrt den NALS-Anteil des Kantons Zürich für den Kanton Freiburg, wäre dessen Quote bei 4.3% statt 3.2%. Zugleich muss betont werden, dass sich die unterschiedlichen Praktiken lediglich auf das Niveau – und nicht die Entwicklung – der Arbeitslosenquote auswirken. Im Zeitverlauf wird die Beschäftigungslage von den kantonalen Arbeitslosenquoten korrekt widerspiegelt.

Folgende Massnahmen könnten die Zuverlässigkeit des Informationssystems der ALV in diesem Bereich verbessern: (i) verbindlichere Richtlinien zur Erfassung der Stati in AVAM; (ii) die automatische Verknüpfung des AVAM-Status mit der AMM, so dass über die korrekte Eingabe der AMM zugleich auch der Status erfasst und bei Ende der AMM zurückgeführt wird; (iii) ein Code in AVAM für präventive Nichtleistungsbezüger (Beschäftigte im Kündigungsverhältnis), um die residuale Kategorie der anderen, nicht weiter definierten NALS zu entschlüsseln.

Kantonale Unterschiede in den Stellensuchenden mit kantonaler Arbeitslosenhilfe

Für das Jahr 2011 führt die Statistik der registrierten Arbeitslosen 7458 Stellensuchende auf, die kantonale Arbeitslosenhilfe erhalten. Das entspricht einem Anteil von 4.2 Prozent aller Stellensuchenden in der Schweiz. Es handelt sich bei dieser Kategorie ausschliesslich um Personen, die keine Arbeitslosenversicherungsleistungen beziehen können oder aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert worden sind: um Nichtleistungsbezüger mit Sozialhilfe.² Stark ins Gewicht fallen diese Stellensuchenden mit kantonaler Arbeitslosenhilfe in den Kantonen Genf (2756 Personen), Neuenburg (507) und Waadt (3260). Diese drei

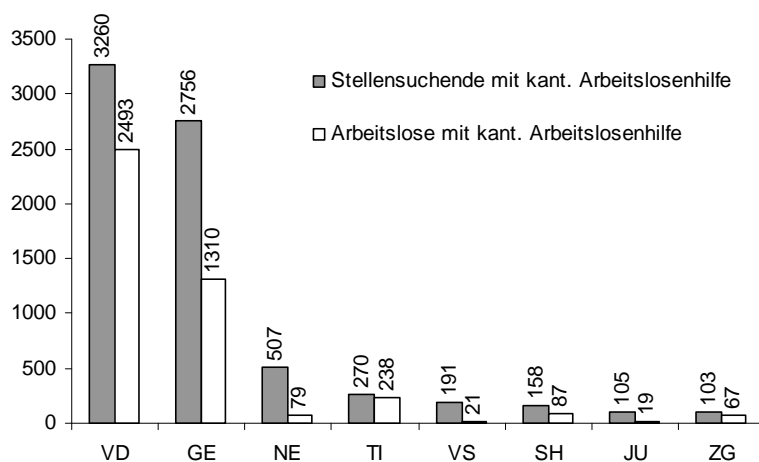
² Im Informationssystem des AVAM handelt es sich dabei um das Eingabefeld „bezieht kantonale Arbeitslosenhilfe“

Kantone vereinen auf sich 87 Prozent der schweizweit registrierten ausgesteuerten Stellensuchenden, die kantonale Arbeitslosenhilfe erhalten. Grafik 3 zeigt, dass diese Kategorie der Stellensuchenden nur noch in fünf weiteren Kantonen von einer gewissen Relevanz ist: Tessin (270 Personen), Wallis (191), Schaffhausen (158), Jura (105) und Zug (103). In allen anderen Kantonen sind in dieser Kategorie weniger als 100 Fälle erfasst.

Grafik 4 zeigt die Bedeutung der Stellensuchenden mit kantonaler Arbeitslosenhilfe für die Arbeitslosen- und Stellensuchendenquote jener Kantone, in welchen diese Kategorie separat ausgewiesen wird und mindestens 100 Fälle erfasst sind. Den grössten Einfluss hat diese Kategorie in der Waadt, wo 15 Prozent aller Arbeitslosen ausgesteuerte Stellensuchende mit Sozialhilfe sind. Danach kommen die Kantone Genf (10%), Schaffhausen (9%), Zug (6%) und Tessin (3%). In Neuenburg werden zwar vergleichsweise viele Stellensuchende mit kantonaler Arbeitslosenhilfe bzw. Sozialhilfe in den RAV erfasst. Diese werden aber – ähnlich wie in Genf, Jura und Wallis – grösstenteils als NALS definiert und beeinflussen die kantonale Arbeitslosenquote nur wenig.

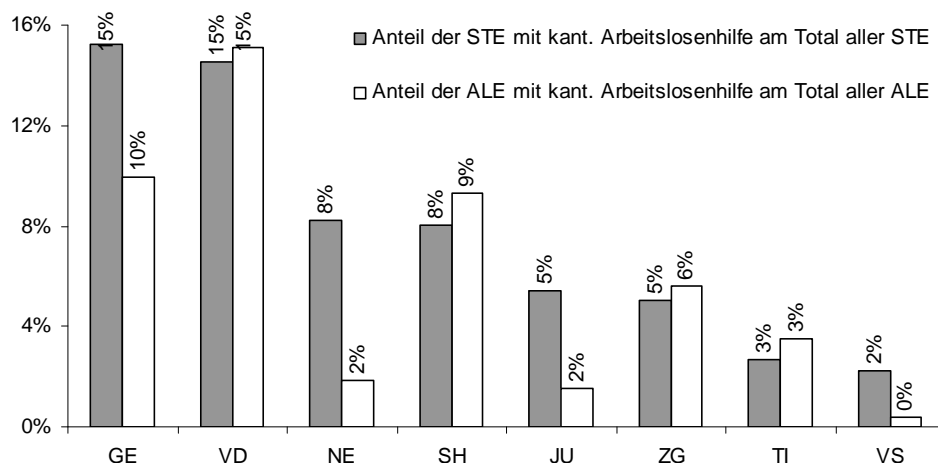
Die Angaben zu den Stellensuchenden mit kantonaler Arbeitslosenhilfe werden offensichtlich nur in einem Teil der Kantone erfasst. In den meisten Deutschschweizer Kantonen wird dieser AVAM-Code überhaupt nicht oder nur höchst selten benützt. So wird in den Kantonen Aargau, Basel Stadt, Bern oder Thurgau in 2011 keine einzige Person in der Rubrik „Arbeitslose mit kantonaler Arbeitslosenhilfe“ aufgeführt. Im Kanton Zürich werden 2011 nur 27 Stellensuchende aufgeführt, die kantonale Arbeitslosenhilfe erhalten.

Grafik 3: Anzahl Stellensuchende und Arbeitslose mit kantonaler Arbeitslosenhilfe im Jahresdurchschnitt 2011 (aufgeführt sind nur Kantone mit mindestens 100 Fällen)



Datenquelle : AVAM

Grafik 4: Anteil der Stellensuchenden und Arbeitslosen mit kantonaler Arbeitslosenhilfe am Total der Stellensuchenden beziehungsweise der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt 2011



Datenquelle : AVAM

Die Sozialhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik deutet darauf hin, dass die Zahl der erwerbslosen Sozialhilfebezüger/innen, die bei einem RAV registriert sind, wesentlich höher ist. Von 118'000 Sozialhilfeempfänger/innen mit Angaben zum Erwerbsstatus (für 49'000 fehlt die Angabe dazu) waren im Jahr 2009 33'000 Erwerbstätige, 43'000 Nichterwerbspersonen und 41'500 Erwerbslose. Von den Erwerbslosen waren wiederum die Hälfte (20'500) bei einem RAV gemeldet. In der Sozialhilfestatistik liegt die Zahl der bei einem RAV registrierten Stellensuchenden mit Sozialhilfe folglich dreimal höher als die Anzahl registrierter Stellensuchender mit kantonaler Arbeitslosenhilfe in der AVAM-Statistik (20'500 vs. 7500 Personen). Dieser Unterschied erklärt sich teils damit, dass ein Teil der Sozialhilfeempfänger zugleich Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe bezieht. Diese Gruppe der Doppelbezüger wird im AVAM nicht einzeln erfasst. Dennoch kann die Anzahl der ausgesteuerten Personen mit Sozialhilfe auf der Basis des Informationssystems der ALV nicht zuverlässig erhoben werden, weil der AVAM-Code zu kantonalen Arbeitslosenhilfen in vielen Kantonen nicht verwendet wird.

Die entscheidende Frage ist, ob die gezeigten Unterschiede einzig auf unterschiedliche Handhabungen der AVAM-Codes zurückzuführen sind – oder ob sie grundsätzlich unterschiedliche Praktiken der Kantone in der Erfassung und Vermittlung von Ausgesteuerten widerspiegeln. Um diese Frage zu beantworten, untersuchen wir im Folgenden die Situation der Kantone im Bereich der ausgesteuerten Stellensuchenden im Allgemeinen sowie der interinstitutionellen Zusammenarbeit der ALV mit der Sozialhilfe im Besonderen.

Ausmass der kantonalen Unterschiede im Einschreibestatus der Ausgesteuerten

Die kantonalen Arbeitsämter und das SECO sind heute nicht in der Lage, verlässliche Angaben zum Bestand der ausgesteuerten Stellensuchenden zu machen. Ausser in jenen Kantonen, in welchen die Stellensuchenden mit kantonomer Arbeitslosenhilfe systematisch im AVAM erfasst werden, bestehen keine Angaben zu Nichtleistungsbezügern. Die kantonalen Verantwortlichen wissen folglich nicht, wie viele ausgesteuerte Stellensuchende weiterhin in ihren RAV eingeschrieben sind. Ohne zuverlässige Indikatoren in diesem Bereich können die kantonalen Praktiken bezüglich ausgesteuerter Stellensuchender nur schwerlich verglichen werden.

Im Folgenden machen wir einige Annäherungen. Wir untersuchen zuerst den Bestand der eingeschriebenen Ausgesteuerten auf der Basis der SESAM-Daten, bevor wir mit den LAMDA-Daten Flussgrössen analysieren. Die SESAM-Datenbank des Bundesamtes für Statistik kombiniert Umfragedaten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) mit Informationen aus den Sozialversicherungsregistern – insbesondere aus AVAM und ASAL. Dies erlaubt uns, den Anteil der ausgesteuerten Stellensuchenden, die weiterhin bei einem RAV registriert sind, im Detail zu analysieren – allerdings mit kleinen Fallzahlen. Innerhalb der SESAM-Daten stammen die Angaben zum RAV-Einschreibestatus aus AVAM, jene zur Aussteuerung aus ASAL. Die Angaben zu Wohnkanton, Arbeitsmarktstatus (arbeitstätig, arbeitslos, Nichterwerbsperson) sowie der Kontrollvariable „Arbeitssuche während der letzten vier Wochen“ stammen aus der SAKE.

Unsere Stichprobe umfasst jene ausgesteuerten Stellensuchenden, die auf der Basis der ILO-Definition als (registrierte oder nicht-registrierte) Arbeitslose gelten, in den letzten vier Wochen explizit eine Stelle suchten und deren Aussteuerung aus der ALV mindestens einen Monat zurückliegt. Auf der Basis dieser restriktiven Definition der ausgesteuerten Stellensuchenden erhalten wir für die vier Jahre 2008-2011 eine Stichprobe von 776 Beobachtungen. Tabelle 1 zeigt, dass 40 Prozent der ausgesteuerten Stellensuchenden als arbeitslos in einem RAV gemeldet sind und weitere 10 Prozent als NALS erfasst werden. Rund die Hälfte der ausgesteuerten Stellensuchenden bleibt folglich weiterhin registriert – wobei die SESAM-Daten den effektiven Anteil der registrierten Ausgesteuerten wahrscheinlich überschätzen.³

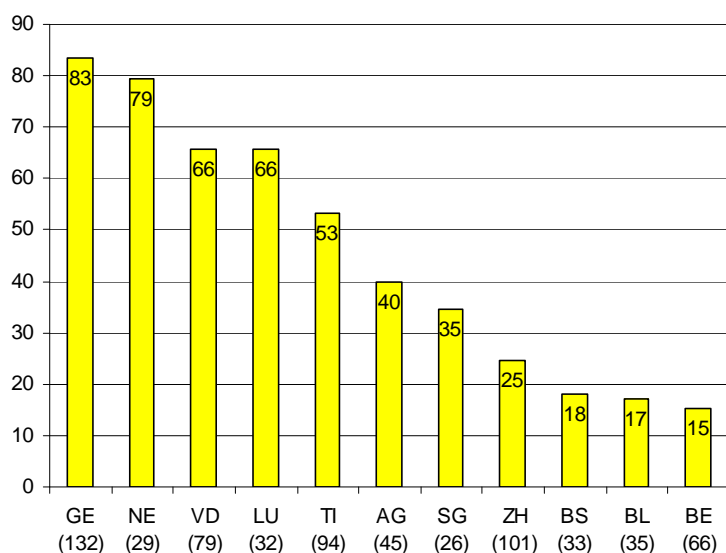
³ Zwei Gründe sprechen dafür: (a) Unsere Definition der arbeitslosen Stellensuchenden ist sehr restriktiv. Unter den ausgesteuerten Nichterwerbspersonen, die wir nicht erfassen, befinden sich auch Personen, die weiterhin eine Stelle suchen, wenn auch nur noch sporadisch. Sie sind wahrscheinlich seltener bei einem RAV gemeldet. (b) Wie die meisten Erhebungen hat auch die SAKE ein Selektivitätsproblem und erfasst sozial gut integrierte

Tabelle 1: Einschreibestatus im RAV von Stellensuchenden, deren Aussteuerung mindestens einen Monat zurückliegt – in Prozent

	2008-11
Nicht bei einem RAV eingeschrieben	50.3
Bei einem RAV eingeschrieben	49.7
Eingeschriebene Arbeitslose	39.1
STE in Zwischenverdienst	2.7
STE in Umschulung/Weiterbildung	0.4
STE in Beschäftigungsprogramm	1.8
Andere nichtarbeitslose STE	5.8
Total	100

Anzahl Beobachtungen: 776; Datenquelle: SESAM 2008-2011

Grafik 5: Anteil der ausgesteuerten Stellensuchenden, die weiterhin in einem RAV eingeschrieben sind, nach Kantonen 2008-2011 (Werte in Prozent)



Bemerkungen: Es handelt sich um Stellensuchende, deren Aussteuerung mindestens einen Monat zurückliegt, die nach ILO-Definition als arbeitslos gelten und explizit eine Stelle suchen. Die Angaben in Klammern weisen die Anzahl Beobachtungen von ausgesteuerten Stellensuchenden aus, auf die sich die Prozentsätze stützen.

Datenquelle: SESAM 2008-11; Anzahl Beobachtungen für alle Kantone: 776.

In Grafik 5 differenzieren wir den Einschreibestatus von ausgesteuerten Stellensuchenden für all jene Kantone, für welche wir mindestens 25 Beobachtungen von Ausgesteuerten haben. Wir finden wiederum grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. In Genf und Neuenburg sind 80 Prozent der ausgesteuerten Stellensuchenden in einem RAV eingeschrieben, während dies in Basel Land, Basel Stadt sowie Bern auf weniger als 20 Prozent zutrifft. Zwischen diesen zwei Extremen befinden sich der Kanton Waadt mit 66 Prozent, Tessin mit 53 Prozent und Zürich mit 25 Prozent (für eine genauere Differenzierung

und sprachkundige Bevölkerungsgruppen – die wohl eher bei einem RAV eingeschrieben bleiben – besser als schlecht integrierte und sprachkundige Bevölkerungsgruppen (siehe Laganà et al., im Erscheinen).

der ausgesteuerten Stellensuchenden in den Kantonen Genf, Waadt und Zürich, siehe Tabelle A.1 im Anhang).

Wenn wir dieselbe Analyse für einen längeren Zeitraum replizieren und uns auf die SESAM-Jahre 2005 sowie 2007-2011 stützen, erhalten wir sehr ähnliche Ergebnisse (siehe Tabelle A.1 sowie Grafik A.2 im Anhang). In Genf bleiben drei Viertel der ausgesteuerten Stellensuchenden in einem RAV eingeschrieben, in der Waadt zwei Drittel, in Luzern und dem Tessin die Hälfte, im Aargau und in St. Gallen ein Drittel, in Zürich, Bern und den beiden Basel ein Fünftel.

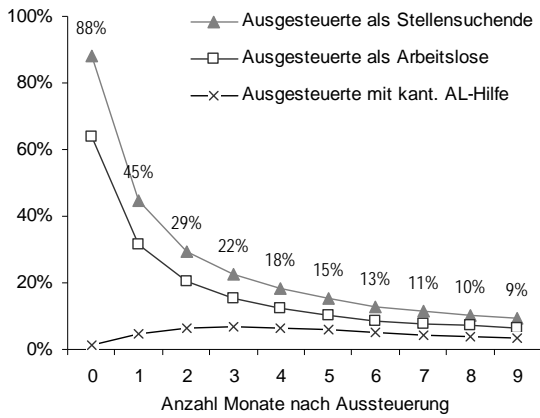
Diese Analyse der Bestände an ausgesteuerten Stellensuchenden basiert auf kleinen Fallzahlen. Wir vergleichen sie folglich in einem nächsten Schritt mit AVAM- und ASAL-Auswertungen, die das SECO eigens für diesen Bericht vorgenommen hat. Grafik 6 zeigt, wie sich der Anteil der ausgesteuerten Stellensuchenden, die in einem RAV gemeldet bleiben, in den neun Monaten nach der Aussteuerung entwickelt. Wir haben dafür die monatlichen Durchschnittswerte für das Jahr 2011 berechnet. Diese Grafik 6 zeigt für die Schweiz, dass im Monat der Aussteuerung noch 88 Prozent der Stellensuchenden in einem RAV eingeschrieben sind. Im ersten Monat nach der Aussteuerung fällt dieser Anteil auf 45 Prozent und drei Monate nach der Aussteuerung auf 22 Prozent. Ein halbes Jahr nach ihrer Aussteuerung sind nur noch 13 Prozent der Stellensuchenden weiterhin bei einem RAV registriert.

Die kantonalen Unterschiede in den Flussgrössen sehen jenen in den Beständen sehr ähnlich. In Bern und Zürich fällt der Anteil der weiterhin registrierten Ausgesteuerten rapide. Nach drei Monaten sind noch 10 Prozent in Zürich und 7 Prozent in Bern eingeschrieben (in Basel Stadt gar nur noch 4 Prozent – siehe Grafik A.3 im Anhang). Im Gegensatz dazu verbleiben drei Monate nach der Aussteuerung 42 Prozent der Stellensuchenden in einem RAV in Genf, 39 Prozent in der Waadt und 27 Prozent im Tessin (in Neuenburg 48 Prozent und in Schaffhausen gar 61 Prozent – siehe Grafik A.3 im Anhang).

Diese kantonalen Unterschiede decken sich mit den Ergebnissen eines SECO-internen Arbeitsberichtes, in welchem die durchschnittliche Einschreibedauer nach der Aussteuerung berechnet wird. Für die Schweiz liegt der Durchschnitt bei 6.1 Monaten. Unterdurchschnittlich ist die Einschreibedauer nach der Aussteuerung in Basel Stadt (2.1 Monate), Zürich (2.1) und Bern (3.7), überdurchschnittlich in Genf (9.4), Jura (7.9), Schaffhausen (7.5) und der Waadt (6.8) (SECO 2011: 23).

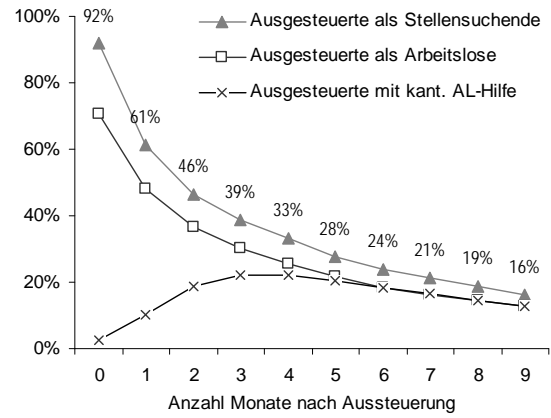
Grafik 6: Anteil der Ausgesteuerten, die in den ersten neun Monaten nach der Aussteuerung in einem RAV registriert bleiben – Jahr 2011 (Datenquelle: Lamda)

Schweiz



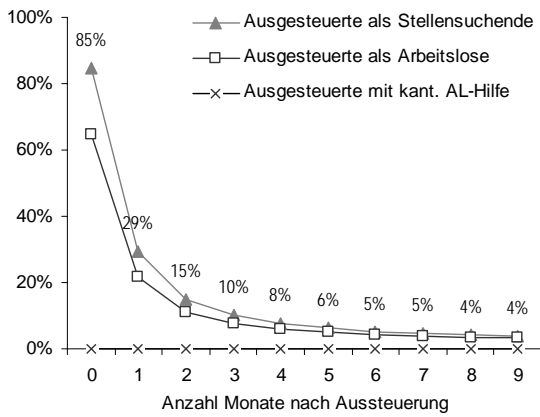
N: 3918

Waadt



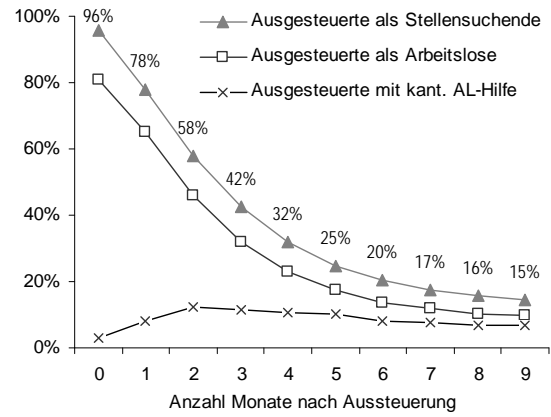
N: 497

Zürich



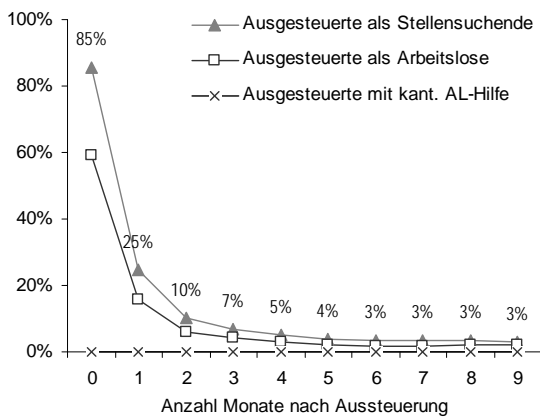
N: 605

Genf



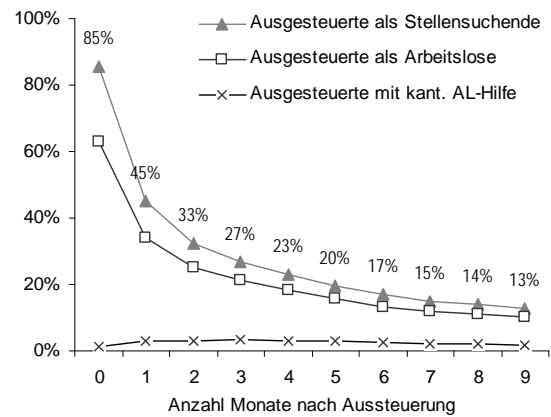
N: 465

Bern



N: 348

Tessin



N: 261

Es ist wahrscheinlich, dass ein Teil der Stellensuchenden kurz nach der Aussteuerung aus finanziellen Gründen eine Stelle annimmt. Die Flussdaten des SECO der letzten drei Jahren zeigen, dass drei Monate nach der Aussteuerung etwa 12 bis 18 Prozent der ausgesteuerten Personen eine neue Stelle finden.⁴ Aus einer Umfrage von Daniel Aeppli (2006: 6) geht hervor, dass 12 bis 18 Monate nach der Aussteuerung rund die Hälfte (48%) der Ausgesteuerten wieder eine Stelle gefunden hat. Dies bedeutet, dass sich drei bis sechs Monate nach der Aussteuerung eine Mehrheit der Betroffenen weiterhin auf Stellensuche befindet. Die Daten aus verschiedenen Quellen deuten darauf hin, dass dies in den grossen Deutschschweizer Kantonen der Grossteil der Leute ausserhalb der Strukturen der öffentlichen Arbeitsvermittlung tut. Im Gegensatz dazu spielen die RAV in den Kantonen Genf, Neuenburg, Schaffhausen, Tessin und Waadt in der Vermittlung der Ausgesteuerten weiterhin eine Rolle. Wo die Ausgesteuerten als Arbeitslose (und nicht als NALS) erfasst werden wie in der Waadt oder dem Tessin, führt dies auch zu einer höheren Arbeitslosenquote.

Erklärung der kantonalen Unterschiede im Einschreibestatus der Ausgesteuerten

Die kantonalen Unterschiede im Einschreibestatus der Ausgesteuerten erklären sich vorrangig durch unterschiedliche Regelungen im Bereich der Sozialhilfe beziehungsweise der kantonalen Arbeitslosenhilfe. Einige Kantone sehen in ihrer Sozialgesetzgebung bedarfsabhängige Arbeitslosenhilfen vor. Der Bezug dieser Arbeitslosenhilfen wird an die Bedingung geknüpft, dass der Empfänger vermittlungsfähig ist und sich aktiv um eine Stelle bemüht. Dies kann mit der Auflage verbunden sein, bei einem RAV angemeldet zu sein und an einer zugewiesenen arbeitsmarktlichen Massnahme teilzunehmen. Die Sozialhilfegesetzgebung sieht solche Regelungen in den Kantonen Jura, Neuenburg, Schaffhausen, Tessin, Zug sowie bis Ende 2011 im Kanton Genf vor. Im Kanton Waadt besteht eine vertragliche Regelung zwischen dem Sozialamt und dem Arbeitsamt, wonach sich die erwerbsfähigen Bezüger des Revenu d'Insertion (RI) im RAV einzuschreiben haben.

Diese Aufzählung der Kantone mit Arbeitslosenhilfen oder besonderen Auflagen an Sozialhilfebezüger bezüglich RAV-Einschreibestatus deckt sich mit der Liste der Kantone (siehe Grafiken 3 und 4 auf Seiten 7 und 8), welche Ausgesteuerte mit kantonomer Arbeitslosenhilfe erfassen. Der Zusammenhang zwischen besonderen Auflagen für Sozialhilfebezüger und RAV-Einschreibestatus ist auch in Grafik 6 ersichtlich: In den

⁴ SECO, Die Lage auf dem Arbeitsmarkt, verschiedene Monate 2010, 2011, 2012.

Kantonen Genf und Waadt ist die Kategorie der weiterhin registrierten Stellensuchenden fünf bis sechs Monate nach der Aussteuerung fast deckungsgleich mit jener der Stellensuchenden mit kantonalen Arbeitslosenhilfe beziehungsweise Sozialhilfe. Dasselbe trifft auf die Kantone Neuenburg und Schaffhausen zu (siehe Grafik A.3 im Anhang). Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass jene Ausgesteuerten in einem RAV eingeschrieben bleiben, die durch eine Vorgabe der Sozialhilfe oder bei Bezug einer Leistung der kantonalen Arbeitslosenhilfe dazu veranlasst werden. Die Ausgesteuerten sind in jenen Kantonen weiterhin registriert, wo der Bezug von kantonalen Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe oder einer Arbeitsintegrationszulage an die Bedingung geknüpft ist, sich der Vermittlungstätigkeit der RAV zur Verfügung zu stellen.

Es besteht jedoch kein automatischer Übergang zwischen einer Aussteuerung und dem Bezug von Sozialhilfe. Erfahrungswerte für die Schweiz besagen, dass etwa ein Fünftel der Ausgesteuerten zu Sozialhilfeempfängern werden (Nationale IIZ-Koordination 2004: 18). In einer 2005 durchgeführten Untersuchung von 1044 Personen, die zwischen Mitte 2003 und Ende 2004 ausgesteuert wurden, gaben 15 Prozent der Befragten an, die Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch zu nehmen (Aeppli 2006: 7).

Innerhalb der viel grösseren Gruppe der Ausgesteuerten, die keine Sozialhilfe beziehen, sind es laut übereinstimmender Meinung der kantonalen Direktoren der Arbeitsämter Einzelfälle, die weiterhin in einem RAV verbleiben. Vonseiten der RAV wird wenig unternommen, damit diese Leute weiterhin eingeschrieben bleiben. Im Kanton Zürich erklären die Personalberatenden den Stellensuchenden drei Monate vor einer möglichen Aussteuerung das weitere Vorgehen und bieten die Dienstleistungen des RAV auch nach Ende des Bezugs der Arbeitslosenversicherung an. Wie jedoch Grafik 6 zeigt, geht auch im Kanton Zürich die Zusammenarbeit mit dem RAV für den Grossteil der Stellensuchenden mit der Aussteuerung zu Ende. Sie suchen alleine weiter, finden entweder eine Stelle, orientieren sich neu (Ausbildung, Selbstständigkeit, Familienarbeit) oder ziehen sich aus dem Arbeitsmarkt zurück.

Dass sich wenige Ausgesteuerte von sich aus beim RAV einschreiben, zeigt das Beispiel des Kantons Genf. Das 2012 eingeführte neue Arbeitsmarktgesetz löst für Sozialhilfebezüger die Verpflichtung auf, sich im RAV einschreiben zu müssen, um eine Integrationszulage zu erhalten. Im Vorfeld der Einführung des neuen Gesetzes annullierte das Genfer Arbeitsamt im Januar 2012 die RAV-Dossiers von 2200 ausgesteuerten Stellensuchenden mit Sozialhilfe (NALS). Zugleich wurden diese Leute informiert, dass sie sich im Februar 2012 wieder

einschreiben könnten, sofern sie dies wünschten. Von dieser Möglichkeit hat nur eine Handvoll Personen Gebrauch gemacht.⁵

Unterschiede in der interinstitutionellen Zusammenarbeit

Aus den obigen Ausführungen wird klar, dass die kantonalen Unterschiede im Einschreibestatus der Ausgesteuerten auf unterschiedliche Formen der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) zwischen Sozialhilfe und ALV zurückzuführen sind. In allen grösseren Kantonen sind seit einigen Jahren – vor allem auf Druck der Sozialdirektoren – Anstrengungen im Gange, die IIZ zu stärken. Obige Grafiken deuten darauf hin, dass die IIZ nur in wenigen Kantonen in Zusammenarbeit mit den RAV stattfinden. Unsere Gespräche mit den Direktoren der Arbeitsämtern zeigen denn auch, dass zwischen den Kantonen kein Konsens besteht, ob Ausgesteuerte im Allgemeinen und Erwerbslose aus der Sozialhilfe im Besonderen von den RAV betreut werden sollten.

Klarheit besteht in zwei Sachverhalten: der rechtlichen Ausgangslage und der Wünschbarkeit der IIZ. Es ist unbestritten, dass gemäss Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG) die öffentliche Arbeitsvermittlung grundsätzlich allen Stellensuchenden offen steht. Die Kantone haben folglich den gesetzlichen Auftrag, auch Stellensuchende zu betreuen, die nicht bei der ALV anspruchsberechtigt sind. Ebenfalls offensichtlich scheint die Notwendigkeit eines stärkeren Fokus der Sozialhilfe auf der beruflichen Integration. Bereits Ende der 1990er Jahre hatte die OECD (1999) die schwache Vernetzung der Sozialhilfe mit den RAV in der Schweiz bemängelt. Zehn Jahre später empfahlen Lindenmeyer und Walker (2010) in einer Studie des SECO, den Leistungsaustausch und die Koordination zwischen RAV und den Sozialdiensten zu stärken.

Hier herrscht Konsens. Wo sich die Meinungen in der interinstitutionellen Zusammenarbeit scheiden, ist in Bezug auf die Vermittelbarkeit der ausgesteuerten Personen. Nicht nur die beteiligten Institutionen schätzen das Integrationspotential von Erwerbslosen unterschiedlich ein – die Sozialdienste sind grundsätzlich optimistischer als die RAV –, auch unter den kantonalen Amtsdirektoren herrscht Uneinigkeit. Diese manifestiert sich in den verwendeten Konzepten: Während sich die einen auf die rechtliche Voraussetzung der Vermittelbarkeit basieren, beziehen sich die anderen auf das ökonomische Konzept der Arbeitsmarktfähigkeit. Eine Person kann erwerbsfähig, vermittelbar und motiviert sein, am

⁵ Eine Folge dieser administrativen Massnahme war, dass sich die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit im Kanton Genf über Nacht von 365 Tagen auf 270 Tage reduziert und so dem nationalen Schnitt von 208 Tagen angenähert hat.

Wiedereingliederungsprozess teilzunehmen – und dennoch kann ihr die Arbeitsmarktfähigkeit abgesprochen werden. Das Potential in der Wiedereingliederung von Sozialhilfebezügern sollte hingegen nicht unterschätzt werden. In einer Untersuchung von 1529 Sozialhilfebezügern, die 2005/06 neu in die Sozialhilfe kamen, hatten sich drei Jahre später 60 Prozent der Befragten von der Sozialhilfe abgelöst und 52 Prozent verfügten über eine Erwerbstätigkeit (Aeppli und Ragni 2009: 6).

Die unterschiedlichen Vorstellungen zur Vermittelbarkeit kommen auch in der Praxis der Kantone zum Ausdruck, wie sich an den Beispielen des Kantons Genf vor 2012 und des Kantons Bern zeigen lässt. Bis zur Arbeitsmarktreform anfangs 2012 mussten Sozialhilfebezügern im Kanton Genf in einem RAV eingeschrieben sein, um eine Integrationszulage zu erhalten – 2011 waren dies 2756 Personen oder 15 Prozent aller Stellensuchenden. Dies führte zu einer starken administrativen Belastung der RAV mit Personen, die oft seit Jahren vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen waren und für welche die Berater im Bereich der beruflichen Integration wenig tun konnten. Als Gegenbeispiel bietet sich der Kanton Bern an, wo zwar ein IIZ-Koordinationsgremium besteht. Dieses Gremium bearbeitete 2011 jedoch nur gerade 122 IIZ-Assessment-Fälle und damit weniger als 1 Prozent aller Stellensuchenden (zudem kamen nur 72 Fälle von der Sozialhilfe; 41 Fälle wurden vom RAV und 7 Fälle von der SUVA eingebracht). Für den Kanton Bern gilt wie für andere grosse Deutschschweizer Kantone, dass sich die Zusammenarbeit zwischen ALV und Sozialhilfe umso schwieriger gestaltet, je dezentraler die Organisation und die Kompetenzbefugnis der Sozialhilfebehörden geregelt sind.

Auch der Kanton Zürich befindet sich in diesem Spannungsfeld. Die RAV unterstützen vermittlungsfähige Bezüger von Sozialhilfe entweder in einem kantonalen Netzwerk zur interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) oder bilateral mit den kommunalen Sozialdiensten. In jedem RAV hat sich ein/e Personalberater/in auf die Aufgaben der IIZ spezialisiert. Obwohl der Austausch zwischen RAV und Sozialdiensten in den letzten Jahren stetig ausgebaut wurde, wird die konkrete Zusammenarbeit weiterhin fallweise festgelegt.

Grundsätzlich stellt sich auch in jenen Kantonen, in welchen die Zusammenarbeit zwischen ALV und Sozialhilfe breit abgestützt ist, die Frage nach dem Einbezug der RAV. Ein Modell, das die RAV ins Zentrum der IIZ stellt, findet sich im Kanton Waadt. Für vermittlungsfähige Erwerbspersonen ist der Bezug von Sozialhilfe (des Revenu d'Insertion RI) an die Bedingung geknüpft, sich in einem RAV beraten zu lassen und an AMM teilzunehmen. Für diese Personen gelten dieselben Pflichten wie für Stellensuchende mit ALV-Anspruch; sie müssen sich bewerben und können sanktioniert werden. Nach mehreren

Sanktionen wird ihr Dossier im RAV annulliert. Im Bestreben um die berufliche Wiedereingliederung hatte die Waadtländer Regierung das Ziel formuliert, dass 30 Prozent aller Sozialhilfebezüger in einem RAV eingeschrieben sein sollten. Dieses Ziel wird in der Praxis als wenig realistisch erachtet (Bonoli et al. 2009: 21). Es wurde in den letzten Jahren denn auch nie erreicht, weil ein kleinerer Anteil der Sozialhilfebezüger als vermittelbar eingestuft wurde. So waren im Januar 2012 3525 oder 21 Prozent der insgesamt 17'131 Sozialhilfebezüger im Kanton Waadt in einem RAV gemeldet. 2011 verliessen 1400 Personen die Sozialhilfe (und das RAV) in der Folge einer Arbeitsaufnahme.

Im Gegensatz zum Kanton Waadt spielen die RAV in der Vermittlung der Sozialhilfebezüger im Kanton Basel Stadt keine Rolle. Die berufliche Wiedereingliederung von schwer vermittelbaren Erwerbspersonen obliegt dem Arbeitsintegrationszentrum (AIZ), welches wie die RAV im Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) angesiedelt ist. Auf der Basis eines Assessments werden dort schwierig vermittelbare ALV-Bezüger sowie vermittlungsfähige Leute aus der Sozialhilfe betreut. Der jährliche Bestand im AIZ beträgt rund 1000 bis 1500 Leute, wobei der Grossteil der Fälle aus der Sozialhilfe stammt (schätzungsweise 70 bis 80 Prozent). Anders als im Kanton Waadt sind diese vermittelbaren Sozialhilfebezüger nicht in einem RAV eingeschrieben und haben folglich keinen Einfluss auf die kantonale Arbeitslosenquote. Vor der Gründung des AIZ waren sich AWA und Sozialhilfe uneinig in der Frage, wie viele Sozialhilfebezüger vermittelbar sind. Überspitzt galt: aus Sicht der Sozialhilfe fast alle, aus Sicht des AWA fast keine. Mit der Schaffung einer Organisation an der Schnittstelle zwischen ALV und Sozialhilfe sowie der vorgängigen Prüfung der Vermittlungsfähigkeit wurde dieser Konfliktherd beruhigt.

Die 2012 eingeführte Arbeitsmarktreform des Kantons Genf übernimmt sowohl Elemente des Kantons Waadt als auch des Kantons Basel Stadt. Ähnlich wie in Basel Stadt wird zuerst die Arbeitsmarktfähigkeit der Sozialhilfebezüger in einer vierwöchigen Evaluation geprüft. Werden einem Sozialhilfebezüger realistische Vermittlungschancen eingeräumt, muss er sich wie im Kanton Waadt in einem RAV einschreiben (als arbeitslos und nicht länger als NALS) und an den beruflichen Eingliederungsmassnahmen teilnehmen. Eine ähnliche Strategie wird seit 2012 im Kanton Tessin verfolgt: Es werden nur noch Personen aus der Sozialhilfe in den RAV eingeschrieben, für welche eine minimale Vermittelbarkeit gegeben ist. Es wird erwartet, dass dies auf etwa einen Viertel der neu in die Sozialhilfe eintretenden Personen zutrifft. Wie in den Kantonen Basel Stadt, Genf oder Zürich finanziert auch der Kanton Tessin für diese Gruppe spezifische kantonale Massnahmen der sozialen und beruflichen Eingliederung.

Dies führt uns zur umstrittenen Frage der Beratungsintensität. Eine Analyse des SECO (2011) für das Jahr 2006 zeigt, dass die RAV bislang ihre Ressourcen überwiegend den leistungsbeziehenden Stellensuchenden zur Verfügung stellen. Während für einen Leistungsbezüger durchschnittlich 1.01 Beratungsgespräche pro Monat durchgeführt werden, erhalten Nichtleistungsbezüger nach der Aussteuerung mit 0.58 Terminen pro Monat eine deutlich niedrigere Beratungsintensität. Ausgesteuerte werden auch weniger häufig auf offene Stellen zugewiesen: Im schweizerischen Schnitt entfallen nur 2 Prozent aller Zuweisungen auf Ausgesteuerte. In den Kantonen Basel Stadt, Bern und Zürich sind es 0.5 Prozent und weniger aller Zuweisungen. Zuweisungen für Ausgesteuerte sind einzig in den Kantonen Waadt (5.4%), Zug (4.1%) und Schaffhausen (3.5%) von einer gewissen Bedeutung – nicht aber in Genf mit 0.7% (SECO 2011: 17).

Dieser geringen Beratungsintensität zum Trotz besteht unter Fachleuten der Konsens, dass die Vermittlung von Sozialhilfeempfänger grundsätzlich anspruchsvoller ist als für ALV-Anspruchsberechtigte (Nationale IIZ-Koordination 2004, Bonoli et al. 2009). Dies fällt bislang insofern nicht ins Gewicht, als sich die wenigsten RAV in der Schweiz aktiv um diese Gruppe kümmern. In jenen Kantonen hingegen, die spezielle IIZ-Berater beschäftigen, haben diese im Durchschnitt eine halb so hohe Dossierbelastung wie ein normaler Personalberater (SECO 2010: 22).

Wegen des Effizienz- und Schnelligkeitsdrucks in den RAV bestehen für RAV-Personalberater heute wenig Anreize, Sozialhilfebezüger zu vermitteln. Vermittlungsleistungen für Nichtleistungsbezüger sind zwar im Arbeitsvermittlungsgesetz vorgesehen, fliessen jedoch nicht in die Wirkungsmessungen des SECO ein. Die darin berücksichtigten Indikatoren beziehen sich nur auf Taggeldbezüger. Dies führt zur paradoxen Situation, dass registrierte Sozialhilfebezüger zwar bei der Bemessung der Vollzugskostenentschädigung für die Kantone berücksichtigt werden, aber nicht in die Wirkungsmessungen des SECO einfließen. Diese Inkongruenz zwischen der Finanzierung des kantonalen Vollzugs und der Wirkungsmessung der öffentlichen Arbeitsvermittlung ist erkannt und wird im Rahmen einer Arbeitsgruppe des SECO untersucht.

Schlussfolgerungen

Unsere Ausführungen münden in sieben Schlussfolgerungen:

1. *Unterschiedliche Praktiken der nicht-arbeitslosen Stellensuchenden (NALS)*: Es bestehen grosse kantonale Unterschiede im Anteil der nicht-arbeitslosen Stellensuchenden (NALS). 2011 wurden im Kanton Zürich nur 21 Prozent der Stellensuchenden als NALS erfasst, aber 42 Prozent im Kanton Freiburg. Diese Unterschiede lassen sich nicht schlüssig erklären. Einiges deutet darauf hin, dass NALS in den Kantonen unterschiedlich definiert werden. Die Unterscheidung zwischen arbeitslosen und nicht-arbeitslosen Stellensuchenden im Informationssystem der ALV erscheint folglich wenig trennscharf. Angesichts der politischen Bedeutung der Arbeitslosenquote als Kennzahl der Beschäftigungslage ist dies problematisch.
2. *Lückenhafte Datengrundlage zum Bestand der Ausgesteuerten*: Die Aussteuerungen als monatliche Flussgrössen sind sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene sehr gut dokumentiert. Hingegen sind die Kantone und der Bund heute nicht in der Lage, verlässliche Angaben zum *Bestand* der registrierten ausgesteuerten Stellensuchenden in den RAV zu machen. Ausser in jenen Kantonen, in welchen die Stellensuchenden mit kantonaler Arbeitslosenhilfe im AVAM erfasst werden, bestehen keine Angaben zu ausgesteuerten Nichtleistungsbezügern. Ohne verlässliche Indikatoren können die kantonalen Praktiken im Bereich der ausgesteuerten Stellensuchenden nur schwerlich verglichen werden.
3. *Grosse Unterschiede im Einschreibestatus von Ausgesteuerten*: Die Kantone variieren stark in Bezug auf den Einschreibestatus der ausgesteuerten Stellensuchenden. In den Kantonen Bern und Zürich bleibt nach der Aussteuerung nur eine kleine Minderheit der Stellensuchenden bei einem RAV eingeschrieben. Der Grossteil dieser Leute führt die Stellensuche ausserhalb der Strukturen der öffentlichen Arbeitsvermittlung fort. Im Gegensatz dazu bleibt in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Schaffhausen ein bedeutender Teil der Stellensuchenden auch nach der Aussteuerung in einem RAV registriert.
4. *Ungenügende Vergleichbarkeit der kantonalen Arbeitslosenquoten*: Die Vergleichbarkeit der kantonalen Arbeitslosenquoten wird durch zwei Unterschiede eingeschränkt. Erstens definieren die Kantone Stellensuchende auf der Basis unterschiedlicher Kriterien als arbeitslos oder nicht-arbeitslos. Zweitens werden Stellensuchende nach der Aussteuerung nur in einem Teil der Kantone weiter als arbeitslos erfasst, während sie in anderen Kantonen ihre Stellensuche ausserhalb des RAV fortsetzen. Dass diese Unterschiede ins

Gewicht fallen, zeigen folgende Modellrechnungen für 2011: Hätte der Kanton Zürich einen ebenso hohen Anteil an NALS wie der Kanton Freiburg (42% statt 21%), läge seine Arbeitslosenquote bei 1.8% statt 3.1%; nähme man umgekehrt den NALS-Anteil von Zürich für Freiburg, wäre dessen Quote bei 4.3% statt 3.2%. Wäre im Kanton Waadt ein ebenso tiefer Anteil der arbeitslosen Sozialhilfebezügern im RAV registriert wie im Kanton Bern (0% statt 15%), läge seine Arbeitslosenquote bei 4.2% statt 5.0%; nähme man umgekehrt den Waadtländer Anteil an registrierten Sozialhilfebezügern zum Massstab für Bern, wäre dessen Quote bei 2.4% statt 2.1%.

5. *Unterschiedliche Interpretation der Rolle der RAV in der Beratung von Sozialhilfebezügern:* Die Unterschiede im Einschreibestatus der Ausgesteuerten erklären sich durch unterschiedliche Praktiken in der beruflichen Integration von Sozialhilfebezügern. In den meisten Westschweizer Kantonen sowie Schaffhausen, Tessin und Zug sind die RAV eine zentrale Komponente der interinstitutionellen Zusammenarbeit mit der Sozialhilfe und übernehmen die Vermittlung eines substantiellen Teils deren Klienten. Im Gegensatz dazu organisieren die meisten Deutschschweizer Kantone die berufliche Eingliederung von Sozialhilfebezügern ausserhalb der RAV. Die Datenanalyse und geführten Interviews deuten darauf hin, dass in diesem Bereich keine *Unité de Doctrine* besteht: Die kantonalen Verantwortlichen sind sich uneins, welche Rolle die RAV in der Vermittlung von Ausgesteuerten und Sozialhilfebezügern übernehmen sollen.
6. *Fehlende Anreize für die Vermittlung von Ausgesteuerten:* In den wenigsten Kantonen profitieren ausgesteuerte Stellensuchende von derselben Beratungsintensität im RAV wie ALV-Leistungsbezüger. Dies ist insofern nachvollziehbar, als dass die Wirkungsindikatoren der ALV den Kantonen keinerlei Anreize setzen, ausgesteuerte Stellensuchende zu vermitteln. Die Kantone erhalten zwar Vollzugskostenbeiträge für alle registrierten Personen. Ihr Vermittlungserfolg wird aber nur für einen Teil der Stellensuchenden gemessen. Dieser Zustand ist nicht ideal: Eine Beschränkung der öffentlichen Arbeitsvermittlung auf ALV-Leistungsbezüger ist weder volkswirtschaftlich noch sozialpolitisch sinnvoll.
7. *Finanzielle Implikationen:* Zurzeit bestehen in der Schweiz verschiedene kantonale Modelle der interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen der ALV und der Sozialhilfe. Welches Modell gewählt wird, hat nicht nur Auswirkungen auf die Arbeitsmarktpolitik, sondern auch auf die Finanzströme. Würde das Waadtländer Modell von anderen Kantonen übernommen, hätte dies nicht nur eine höhere (wenn auch realitätsgetreue)

Arbeitslosenquote zur Folge. Auch die Vollzugskostenentschädigungen des Bundes an die Kantone kämen höher zu liegen. Würde sich schweizweit der Anteil der registrierten Stellensuchenden mit Sozialhilfe dem Waadtländer Niveau etwas annähern (von heute 4% auf einen Anteil von 10%, Waadt liegt bei 15%), bedeuteten dies jährlich rund 10'000 zusätzliche Stellensuchende (Basisjahr 2011). Bei einer Betriebskostenentschädigung von etwa 2500 Franken pro Stellensuchenden würden die Vollzugskostentransfers des Bundes an die Kantone um 25 Millionen Franken jährlich zunehmen.

Liste der Gesprächspartner

SECO: Dominique Babey, Bruno Burri 2. 4. 2012; Dora Makausz, Mira Schwab, 14. 5. 2012;
Marc Dubach, 26. 7. 2012 (per E-Mail).

Kanton Basel Stadt, AWA: Hansjürg Dolder, 9. 5. 2012

Kanton Bern, beco: Jean-Pierre Hostettmann, Christian Müller 14. 5. 2012

Kanton Genf, OCE: Patrick Schmied, 24. 5. 2012

Kanton Tessin, UCL: Sergio Montorfani, 10. 5. 2012

Kanton Waadt, SDE: Roger Piccand, 2. 5. 2012

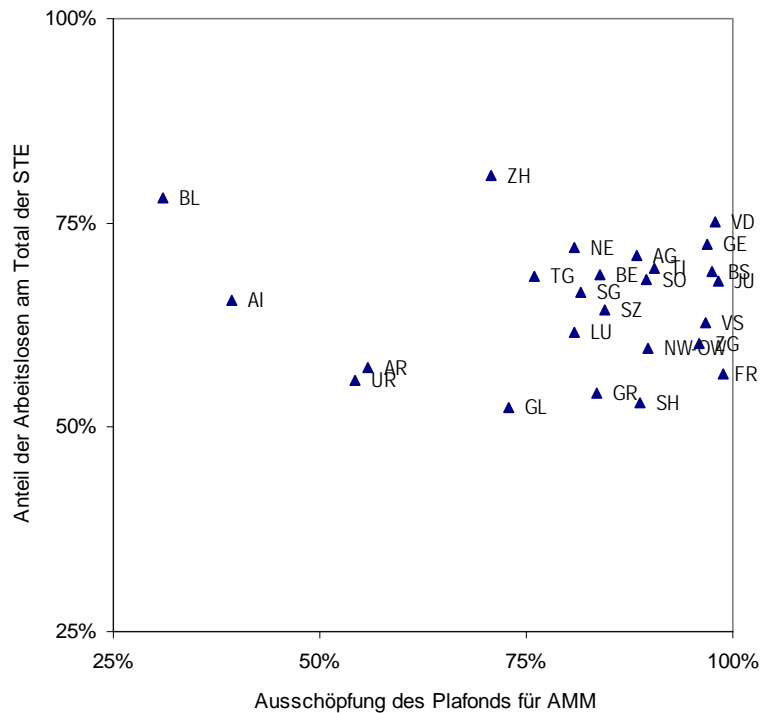
Kanton Zürich, AWA: Edgar Spieler, 18. 5. 2012

Literaturangaben

- Aeppli, D. (2006) Die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 21, Bern.
- Aeppli, D. und Ragni, T. (2009) Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg? SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 28, Bern.
- Bonoli, G., Horber-Papazian, K., Berclaz, M. et Ehrler, J. (2009) Evaluation du dispositif RI, Lausanne, Département de l'économie (DEC) et Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) du canton de Vaud.
- Laganà, F., Elcheroth, G., Penic, S., Kleiner, B. and Fasel, N. (Im Erscheinen), National minorities and their representation in social surveys: which practices make a difference? *Quality and Quantity*, DOI 10.1007/s11135-011-9591-1.
- Lindenmeyer, H. und Walker, K. (2010) Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 31, Bern.
- Nationale IIZ-Koordinationsgruppe (2004) Handbuch zur Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) , SECO, Bern.
- OECD (1999) Bekämpfung sozialer Ausgrenzung: Sozialhilfe in Kanada und in der Schweiz, Band 3, Paris.
- SECO (2010) Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung, Vorstudie, SECO, Bern.
- SECO (2011) Beratung von Nichtleistungsbezügern in den RAV. Begriffe, Definitionen und deskriptive Auswertung, SECO, Bern.

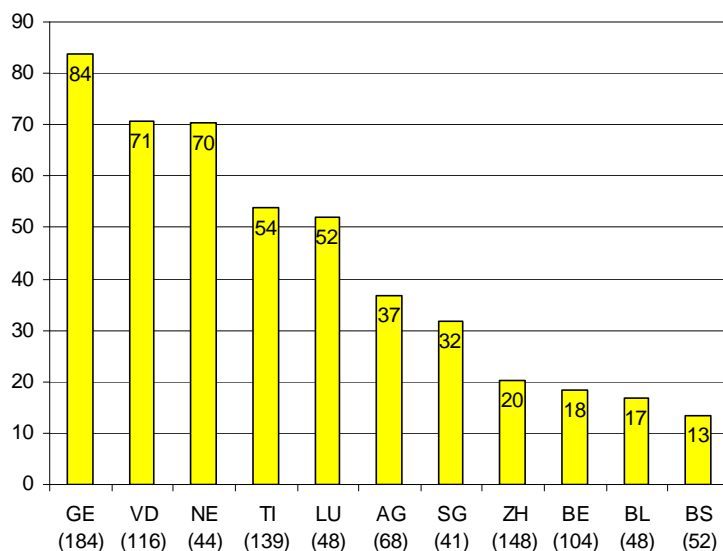
Statistikanhang

Grafik A.1: Verhältnis zwischen Ausschöpfung des Plafonds der Bundessubventionen für AMM und Arbeitslose am Total der STE 2010



Korrelationskoeffizienten (Pearson's R): 2010: -0.06; 2009: -0.09; 2008: -0.14; 2007: -0.01.

Grafik A.2: Anteil der ausgesteuerten Stellensuchenden, die weiterhin in einem RAV eingeschrieben sind, nach Kantonen, 2005, 2007-2011 (Werte in Prozent)



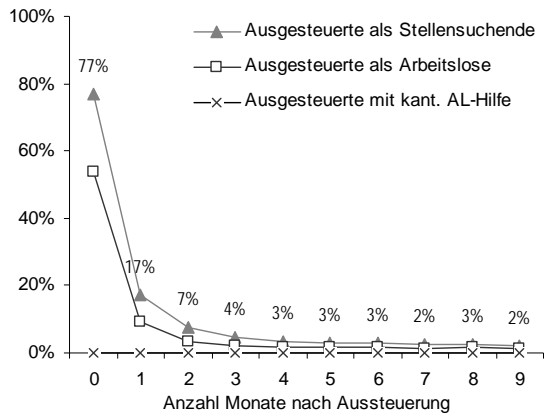
Bemerkungen:

Es handelt sich Stellensuchende, deren Aussteuerung mindestens ein Monat zurückliegt, die weiterhin als arbeitslos gelten und explizit eine Stelle suchen. Die Angaben in Klammern zeigen, auf wieviele Beobachtungen von ausgesteuerten Stellensuchenden sich die Prozentsätze stützen

Datenquelle: SESAM 2005, 2007-2011; Anzahl Beobachtungen für alle Kantone: 1145

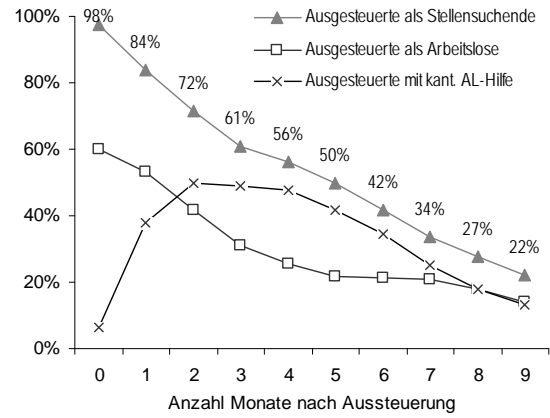
Grafik A.3: Anteil der Ausgesteuerten, die in den ersten neun Monaten nach der Aussteuerung in einem RAV registriert bleiben – Jahr 2011 (Datenquelle: Lamda)

Basel-Stadt



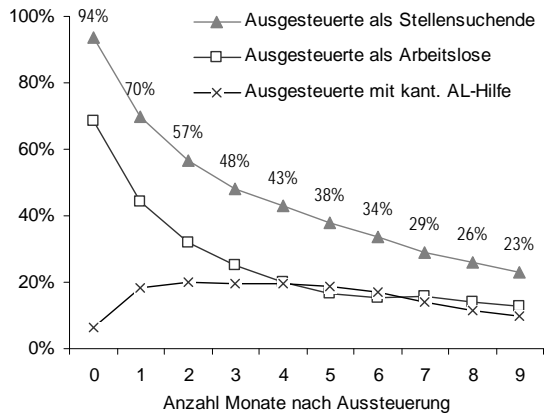
N: 141

Schaffhausen



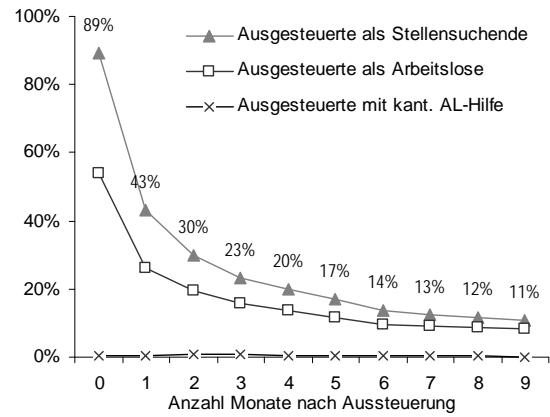
N: 34

Neuenburg



N: 162

Luzern



N: 126

Tabelle A.1: Einschreibestatus im RAV von Stellensuchenden, deren Aussteuerung mindestens einen Monat zurückliegt – in Prozent

	2005, 2007-11
Nicht bei einem RAV eingeschrieben	52.2
Bei einem RAV eingeschrieben	47.8
Eingeschriebene Arbeitslose	37.7
STE in Zwischenverdienst	2.3
STE in Umschulung/Weiterbildung	0.3
STE in Beschäftigungsprogramm	1.7
Andere nichtarbeitslose STE	5.9
Total	100

Anzahl Beobachtungen: 1145; Quelle: SESAM 2005, 2007-2011

Tabelle A.2: Einschreibestatus im RAV von Stellensuchenden, deren Aussteuerung mindestens einen Monat zurückliegt, in den Kantonen Genf, Waadt und Zürich 2005, 2007-2011 (in %)

	GE	VD	ZH
Nicht bei einem RAV eingeschrieben	16	29	80
Bei einem RAV eingeschrieben	84	71	20
davon:			
Eingeschriebene Arbeitslose	54	62	16
STE in Zwischenverdienst	2	2	1
STE in Umschulung/Weiterbildung	-	1	-
STE in Beschäftigungsprogramm	1	3	1
Andere nichtarbeitslose STE	27	3	2
Total	100	100	100
Anzahl Beobachtungen	184	116	148

Quelle: SESAM 2005, 2007-2011