



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Wirtschaftspolitik
Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik

Synthesebericht zum Forschungskonzept 2016-2019

Bern, 7. Oktober 2019

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik
Tel. +41 58 462 28 60
www.seco.admin.ch

Inhaltsverzeichnis

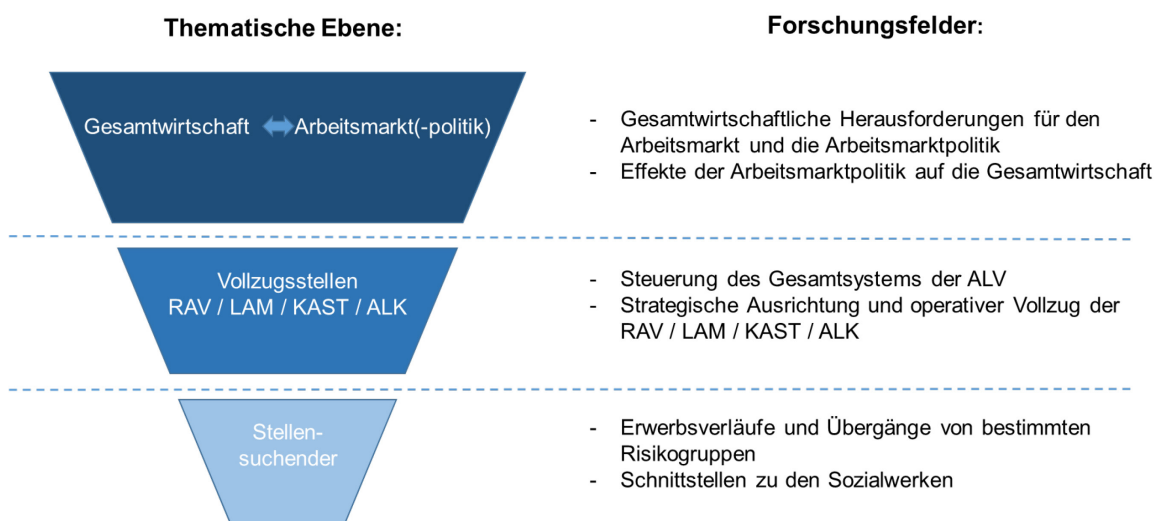
1	Ausgangslage	3
2	Volkswirtschaftliche Analysen der Ebene Gesamtwirtschaft – Arbeitsmarkt – Gesamtgesellschaft	4
2.1	Gesamtwirtschaftliche Herausforderungen für die Arbeitsmarktpolitik	4
2.1.1	Studien im Auftrag der AK ALV	4
2.1.2	Ressortforschung	6
2.2	Effekte der Arbeitsmarktpolitik auf die Gesamtwirtschaft.....	9
2.2.1	Studien im Auftrag der AK ALV	9
2.3	Folgerungen	11
3	Steuerung des Systems der ALV und operativer Vollzug	12
3.1	Wirksamkeit und Zielgenauigkeit der Steuerung des Gesamtsystems	12
3.1.1	Studien im Auftrag der AK ALV	12
3.1.2	Ressortforschung	13
3.2	Strategische Ausrichtung und operativer Vollzug der RAV/LAM/KAST und ALK.....	14
3.2.1	Studien im Auftrag der AK ALV	14
3.2.2	Ressortforschung	15
3.3	Folgerungen	16
4	Erwerbsverläufe, Übergänge und Schnittstellen zwischen den Sozialwerken	17
4.1	Erwerbsverläufe und Übergänge.....	17
4.1.1	Studien im Auftrag der AK ALV	17
4.1.2	Ressortforschung	18
4.2	Schnittstellen zwischen den Sozialwerken (ALV, IV, Sozialhilfe).....	18
4.2.1	Studien im Auftrag der AK ALV	18
4.2.2	Ressortforschung	18
4.3	Folgerungen	19
5	Schlussfolgerung	20
6	Literaturverzeichnis	22

1 Ausgangslage

Aus dem Fonds der Arbeitslosenversicherung werden externe Studien im Bereich der angewandten Arbeitsmarktforschung finanziert und begleitet. Im Zentrum stehen zum einen Analysen zur Arbeitsmarktentwicklung in der Schweiz und deren sozial- und wirtschaftspolitische Folgen. Zum anderen wird die Wirksamkeit der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik im Hinblick auf die Zielerreichung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) und des Arbeitsvermittlungsgesetzes (AVG) – einen angemessenen Schutz bei Erwerbsausfällen sowie die möglichst rasche und nachhaltige Eingliederung in den Arbeitsmarkt – regelmässig überprüft.

Im Forschungskonzept 2016-2019 wurde der gesetzlich verankerte Forschungsauftrag konkretisiert. Dazu wurden verschiedene Forschungsfelder identifiziert, die an den aktuellen Forschungsstand anknüpfen. Diese lassen sich grob in drei thematische Ebenen gliedern, wobei die Abgrenzung zwischen den Ebenen unscharf ist:

- 1) Ebene Gesamtwirtschaft: Gesamtwirtschaftliche Fragestellungen zum Arbeitsmarkt und der Arbeitsmarktpolitik
- 2) Ebene der Vollzugsstellen: Fragen zur Steuerung des Systems der ALV und dem operativen Vollzug
- 3) Ebene der Stellensuchenden: Fragen zu Erwerbsverläufen, Übergängen und Schnittstellen zwischen den Sozialwerken



Das Forschungskonzept 2016-2019 knüpft an drei bisherige Evaluationswellen an. Bei den ersten zwei Evaluationswellen (2002 bis 2007) standen Analysen zur Funktionsweise der öffentlichen Arbeitsvermittlung und den arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) im Vordergrund, um Erkenntnisse zum damals relativ neuen System der wirkungsorientierten Steuerung und den neuen Instrumenten zu gewinnen. In der dritten Evaluationswelle (2010 bis 2015) ging es vor allem darum, das System gezielt zu stärken.¹ Die Hauptideen aus der dritten Evaluationswelle wurden im Synthesebericht 2011-2014 zusammengefasst.²

¹ Alle Berichte zu den drei Evaluationswellen sind auf der Website des SECO abrufbar unter https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt.html. Um die Studien auch einem breiteren, fachlich interessierten Publikum zugänglich zu machen, wurden die Hauptergebnisse der Analysen jeweils im Wirtschaftsmagazin «Die Volkswirtschaft» (www.dievolkswirtschaft.ch) publiziert.

² https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Informationen_Arbeitsmarktforschung/synthesebericht-2011-2014.html

Im Gegensatz zu den drei ersten Evaluationswellen wurden die Forschungsaufträge des Forschungskonzepts 2016-2019 nicht mehr im Rahmen von grösseren Wellen vergeben. Erfahrungen aus der dritten Evaluationswelle haben gezeigt, dass sich zeitlich konzentrierte Grossprojekte vor allem für die Vollzugsstellen aufgrund der Mehrbelastung nicht mehr als optimal erweisen. Daher wurden die Forschungsaufträge im Rahmen des Forschungskonzepts 2016 bis 2019 einzeln ausgeschrieben.³ Diese orientierten sich einerseits an den im Konzept definierten Forschungsfeldern und andererseits an den arbeitsmarktpolitisch relevanten Entwicklungen.

Der vorliegende Bericht fasst die Hauptergebnisse aus Studien zusammen, die einen Bezug zum Forschungskonzept 2016-2019 haben. Neben den im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (AK ALV) vergebenen Studien werden auch Studien miteinbezogen, die im Rahmen der Ressortforschung durch das SECO vergeben wurden oder in enger Zusammenarbeit mit dem SECO entstanden. Auf diese Weise soll eine umfassende Übersicht zur Forschung im Bereich Arbeitsmarkt bereitgestellt werden. Dieser Synthesebericht hat zum Ziel, die in den Studien gewonnenen Erkenntnisse darzustellen und in einen Gesamtkontext zu setzen.

Der Bericht gliedert sich wie folgt. In Kapitel 2 werden Studien dargestellt, die der ersten thematischen Ebene zuzuordnen sind. Kapitel 3 gibt einen Überblick über diejenigen Studien, die sich mit strategischen Fragen der Gesamtsteuerung der ALV und Fragen zum operativen Vollzug befassen. Kapitel 4 bezieht sich auf die dritte thematische Ebene der Stellensuchenden. Innerhalb der Kapitel wird mit Subkapiteln zwischen Studien im Auftrag der AK ALV und Studien im Rahmen der Ressortforschung unterschieden.

2 Volkswirtschaftliche Analysen der Ebene Gesamtwirtschaft – Arbeitsmarkt – Gesamtgesellschaft

2.1 Gesamtwirtschaftliche Herausforderungen für die Arbeitsmarktpolitik

Für eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik ist ein vertieftes Verständnis der gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen und deren Auswirkungen auf den Schweizer Arbeitsmarkt von hoher Bedeutung. Neue Entwicklungen und strukturelle Veränderungen sollten daher möglichst frühzeitig erkannt werden. Der Schweizer Arbeitsmarkt befindet sich in einem stetigen Wandel und wird von mehreren langfristigen Entwicklungstrends geprägt, die in einer gegenseitigen Wechselbeziehung stehen. Ein Forschungsfeld befasste sich deshalb intensiv mit dem Strukturwandel und den damit verbundenen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt.

2.1.1 Studien im Auftrag der AK ALV

Arbeitsmarkteffizienz

Eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik zeigt sich unter anderem auch darin, wie gut es dem Arbeitsmarkt gelingt, offene Stellen mit Stellensuchenden passend und schnell zusammenzubringen. Seit 2009 gibt es in der Schweiz einen Trend zu mehr offenen Stellen und Arbeitslosen, was auf eine mangelnde Übereinstimmung zwischen den Vakanzen und den Stellensuchenden – einen sogenannten Mismatch – hinweisen könnte.

Die Studie von Buchmann/Buchs 2017 untersuchte die Entwicklung des Verhältnisses zwischen den beruflichen Qualifikationen der Arbeitslosen und den Anforderungen der Firmen im Schweizer Arbeitsmarkt im Zeitraum zwischen 2006 bis 2014. Der Mismatch misst vereinfacht gesagt den Unterschied zwischen der Zahl der offenen Stellen und der Zahl der Stellensuchenden in verschiedenen Teilmärkten. Grenzen zwischen Teilmärkten können z. B. zwischen

³ Jährlich wurden bis zu drei Themenschwerpunkte gesetzt.

verschiedenen Berufen oder verschiedenen Regionen auftreten. Stammt ein Missverhältnis daher, dass die beruflichen Qualifikationen der Arbeitssuchenden nicht zu den gesuchten Kompetenzanforderungen in den Stellenprofilen passen, besteht ein beruflicher Mismatch. Von einem regionalen Mismatch spricht man, wenn Stellensuchende mit geeigneten Qualifikationsprofilen nicht in jenen Regionen wohnen, in denen es offene Stellen hat und die räumliche Distanz für ein regelmässiges Pendeln zu gross ist.

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass der geografische und berufliche Mismatch in der Schweiz im internationalen Vergleich eher gering und über die Zeit hinweg relativ stabil geblieben ist. Die Ergebnisse in Bezug auf die räumliche Dimension dürften nicht zuletzt auf die gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur und die im internationalen Vergleich ausgeprägte Kleinräumigkeit der Schweiz zurückzuführen sein. Dass der berufliche Mismatch gesamthaft nicht angestiegen ist, bedeutet, dass sich die Arbeitskräfte in der Regel gut an veränderte Kompetenzanforderungen auf dem Arbeitsmarkt anpassen können. Speziell für die berufliche Dimension lässt sich zudem festhalten, dass das Missverhältnis für Personen in Berufen mit einem Lehrabschluss und mit einer berufsorientierten Ausbildung deutlich kleiner ist im Vergleich zu Personen ohne Lehrabschluss oder einer nicht berufsorientierten Ausbildung auf Tertiärstufe. Dieses Resultat deutet darauf hin, dass es dem Schweizer Berufsbildungssystem besonders gut gelingt, der Nachfrage der Wirtschaft nach Qualifikationen gezielt zu entsprechen. Zu einem ähnlichen Ergebnis kam auch die Studie von OBS EHB/INFRAS 2017 (siehe Kapitel 2.1.2).

Kantonale Arbeitslosigkeit

Die Arbeitslosigkeit in der Schweiz variiert stark zwischen den Kantonen. Die Studie von Sheldon/Shvartsman 2018 zeigt auf, dass sich sowohl die Spannweite der kantonalen Arbeitslosenquoten als auch die Positionen der Kantone in der Rangordnung über die Zeit stark verändern. In der Analyse wurden die kantonalen Arbeitslosenquoten in ihre beiden Bestandteile «Arbeitslosigkeitsrisiko» und «Arbeitslosigkeitsdauer» (auch Stromkomponenten genannt) zerlegt. Das Arbeitslosigkeitsrisiko gibt die Wahrscheinlichkeit an, dass eine Erwerbsperson in einem gegebenen Zeitraum arbeitslos wird. Die Arbeitslosigkeitsdauer misst die Länge der anschliessenden Arbeitslosigkeitsepisode.

Die Studie schlüsselt auf, welche Kantone durch ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko geprägt sind und welche durch eine lange Arbeitslosigkeitsdauer. Eine überdurchschnittliche kantonale Arbeitslosenquote ist in den meisten Fällen sowohl auf ein überdurchschnittliches Arbeitslosigkeitsrisiko als auch eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer zurückzuführen und umgekehrt. Zu den Kantonen mit überdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten und Stromkomponenten gehören die Kantone GE, JU, NE und VD, während AG, AI/AR, BE, BL, GL, GR, LU, NW/OW, SG, SZ, TG, UR und ZG zu den Kantonen mit unterdurchschnittlichen Werten zählen. Ausnahmen zu dieser Regel bilden die Kantone BS, TI und VS, deren hohe Arbeitslosigkeit vor allem auf ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko zurückzuführen ist, sowie die Kantone FR, SH und SO, deren niedrige Arbeitslosenquoten durch eine kurze Arbeitslosigkeitsdauer zu erklären sind.

Der in dieser Studie verwendete Ansatz erlaubte es den Autoren ferner, die kantonale Arbeitslosenquote in einen konjunkturunabhängigen und einen konjunkturbedingten Teil zu zerlegen. Die Analyse über den Zeitverlauf zeigt, dass die kantonalen Arbeitslosenquoten unterschiedlich stark auf konjunkturelle Schwankungen reagieren. Überproportional stark zu Buche schlägt das konjunkturelle Auf und Ab in den Kantonen GE, JU, NE, SH, SO, VD, VS und ZH. Demgegenüber entwickeln sich die Arbeitslosenquoten in den Kantonen AG, BS und TI proportional und in den restlichen Kantonen unterproportional zum Konjunkturverlauf.

Sheldon/Shvartsman 2018 untersuchten weiter, inwiefern das zwischen den Kantonen bestehende konjunkturunabhängige Arbeitslosigkeitsgefälle durch unterschiedliche Merkmalsprofile der Kantone statistisch erklärbar ist. Es flossen sowohl dauer- als auch risikobestimmende Variablen in die Analyse ein. Es zeigt sich, dass sich das im Vergleich zum Risikogefälle deutlich kleinere Gefälle bei der Arbeitslosigkeitsdauer zu gut der Hälfte durch unterschiedliche

Merkmalsprofile der Kantone erklären lässt. Beim Risikogefälle bleibt hingegen unklar, ob dieses durch die Merkmalsprofile selbst oder lediglich deren kantonsspezifische Trendentwicklung erklärt wird. Warum diese Unterschiede beim Risikogefälle bestehen bleiben, kann anhand der Studie nicht beantwortet werden und würde einen anderen ökonomischen Ansatz bedingen. Bei einer zukünftigen Analyse wäre die Rolle der Mehrfacharbeitslosigkeit – also die wiederholte Arbeitslosigkeit von gleichen Personen und im weiteren Sinne die Dynamik des Stellenmarktes – sorgfältig zu klären. Weiter wäre bei einer zukünftigen Vertiefung der Einbezug weiterer Datenquellen zu prüfen.

2.1.2 Ressortforschung

Struktureller Wandel

Ein treibender Faktor für die strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarktes ist der technologische Fortschritt. Drei Studien befassten sich mit den Auswirkungen der fortschreitenden Digitalisierung auf die Beschäftigung und die Arbeitsbedingungen. Die Studie von Rütter Sococo 2017 analysierte die Ursachen und Auswirkungen des Strukturwandels auf den Arbeitsmarkt und identifizierte die wesentlichen Treiber für den Strukturwandel in den letzten zwanzig Jahren. Die Studienergebnisse zeigen, dass sich sowohl die Branchenstruktur als auch Qualifikation und berufliche Tätigkeiten der Beschäftigten stark verändert haben. Der Anteil der Beschäftigten mit hoher Qualifikation und Tätigkeiten mit geringer Routineintensität ist deutlich gewachsen. Die wesentlichen Ursachen dafür sind der technische Wandel und in geringerem Umfang die Globalisierung und Veränderungen der Güternachfrage. Infolge eines ausgezeichneten Bildungssystems, eines flexiblen und durchlässigen Arbeitsmarktes und des Zugangs zu spezialisierten Arbeitskräften im Ausland konnte die Schweiz die Folgen des Strukturwandels aber insgesamt gut bewältigen.

Technologischer Fortschritt kann einerseits zum Wegfall von Stellen führen, aber auch komplementär auf Tätigkeiten wirken. Dadurch kann sich das Anforderungsprofil eines Berufes stark verändern. Die Studie von OBS EHB/INFRAS 2017 zur Entwicklung der Kompetenzanforderungen im Zuge der Digitalisierung kam zum Schluss, dass der Digitalisierungstrend alle Branchen und Berufe – wenn auch in unterschiedlichem Ausmass – betrifft, aber bislang mit moderaten Auswirkungen. Die statistische Analyse ergab, dass Veränderungen sowohl zwischen den Berufen, aber vor allem auch innerhalb der Berufe stattfinden. Mittels vertieften Fallstudien wurde untersucht, wie die Digitalisierung die Kompetenzanforderungen von ausgewählten Berufen aus dem Bereich der Berufsbildung verändert. Auffallend ist, dass viele neue Kompetenzanforderungen genannt werden, alte jedoch (noch) kaum wegfallen. Im Anpassungsprozess an neue digitale Technologien gewinnen vor allem übergreifende Kompetenzen, aber auch berufliche Fachkompetenzen an Bedeutung. Die Berufsbilder und die Kompetenzen der Beschäftigten konnten sich dem bisherigen Wandel aber laufend anpassen, sodass auf dem Arbeitsmarkt bislang kaum Friktionen erkennbar sind. So stellen die Studienautoren insbesondere keine Anzeichen für einen zunehmenden Mismatch zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage fest. Die Analyse zeigt, dass die Digitalisierung bisher nicht mit einer disruptiven Umwälzung einhergeht, sondern eher mit einem kontinuierlichen Wandel.

Die Digitalisierung wird häufig auch mit einer Veränderung der Arbeitsbedingungen in Verbindung gebracht. Die Wirtschaftswelt fordert von Unternehmen und Arbeitnehmenden immer mehr, auch auf kurzfristige Entwicklungen flexibel zu reagieren. Eine solche Veränderung kann sowohl im Sinne von Arbeitgeber und Arbeitnehmer sein, ist jedoch kritisch zu betrachten, wenn die Arbeitnehmer dadurch beträchtlichen Unsicherheiten ausgesetzt sind, ohne dafür ausreichend entschädigt zu werden. Solche nicht-traditionelle Arbeitsverhältnisse werden in der Literatur als atypisch-prekäre Arbeitsverhältnisse bezeichnet. Das SECO hat bereits in der Vergangenheit Studien zu dieser Thematik in Auftrag gegeben. Im Kontext der neuen Arbeitsformen im Zeitalter der Digitalisierung gewinnt die Thematik aber wieder an Aktualität. Die Studie von Ecoplan 2017 hat deshalb die Situation und Entwicklung atypisch-prekärer Arbeitsverhältnisse – aufbauend auf den bisherigen Erkenntnissen – neu untersucht.

Ein Arbeitsverhältnis wird als atypisch-prekär bezeichnet, wenn relative Unsicherheit vorhanden ist, die nur unfreiwillig in Kauf genommen wird. Im Jahr 2016 waren in der Schweiz rund 113'000 Personen in einem atypisch-prekären Arbeitsverhältnis tätig, was 2,5 Prozent aller Erwerbstätigen entspricht. Seit 2010 hat sich dieser Anteil nur geringfügig erhöht, wobei die Zahl der befristeten Arbeitsverhältnisse zugenommen hat. Meist arbeiten vor allem junge, niedrig qualifizierte, weibliche und ausländische Erwerbstätige in einem atypisch-prekären Arbeitsverhältnis. Der Anteil der Solo-Selbständigen, deren Situation teilweise vergleichbar ist, ist in der Schweiz in den vergangenen Jahren stabil geblieben.

Mit dem Aufkommen der Plattformökonomie sind aber auch neue Formen atypischer Arbeitsverhältnisse entstanden. Diese bildeten ebenfalls Gegenstand der Analysen von Ecoplan 2017. Die Bedeutung der Plattformökonomie abzuschätzen, stellte sich allerdings als sehr schwierig heraus, da die Datenlage zu neuen Arbeitsformen zum Zeitpunkt der Studie noch dünn war. Das Bundesamt für Statistik BFS hat zur Verbesserung der Datenlage 2019 ein Zusatzmodul zur Gig-Economy in die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) eingefügt. Dies wird in naher Zukunft eine erste Quantifizierung der Verbreitung solcher neuer Arbeitsformen für die Schweiz ermöglichen.

Auswirkung von Wechselkursschocks auf die Beschäftigung

Neben der Digitalisierung wirkt sich auch die enge Einbindung der Schweizer Volkswirtschaft in die globale Wertschöpfungskette und die zunehmenden internationalen Handelsverflechtungen im Zuge der Globalisierung auf die Struktur des Arbeitsmarktes aus. So ist in der öffentlichen Wahrnehmung die Auffassung verbreitet, eine starke Währung gefährde Arbeitsplätze – insbesondere in exportorientierten Sektoren. Die Studie von Egger/Schwarzer/Shingal 2017 untersuchte den Effekt der Aufwertung des Schweizer Frankens seit der Finanzkrise auf die Beschäftigung über alle Sektoren der Schweizer Volkswirtschaft bis 2014.

Die Autoren isolierten drei verschiedene Wirkungskanäle der Frankenaufwertung auf das Beschäftigungswachstum: Negativ wirkten der Verlust der Wettbewerbsfähigkeit bei den Exporten und die steigende Wettbewerbsintensität bei den Importen. Die günstigeren ausländischen Vorleistungen hatten hingegen einen positiven Effekt auf das Beschäftigungswachstum. Insgesamt konnten die positiven Impulse durch günstigere Vorleistungen die negativen Effekte signifikant abfedern, sodass die Auswirkungen gesamthaft nur leicht negativ waren.

Die weiteren Analysen zeigten, dass die Auswirkungen der Frankenstärke regional stark variieren können – insbesondere, da die einzelnen Gemeinden aufgrund ihrer unterschiedlichen Branchenstruktur unterschiedlich stark vom Aussenhandel abhängig und damit ungleich von Wechselkursschwankungen betroffen sind. Gesamthaft gesehen legt die Dekomposition der Frankenaufwertung in ihre unterschiedlichen Wirkungskanäle nahe, dass sich die Schweizer Wirtschaft durch ihre starke Integration in das internationale Wirtschaftsgefüge einen effektiven Puffer gegen Währungsschwankungen zugelegt hat, der die negativen Konsequenzen erheblich abfedert. Der Arbeitsmarkt scheint also sowohl die Franken- als auch die Finanzkrise relativ gut verkraftet zu haben. Allerdings muss beachtet werden, dass die Frankenaufwertung infolge der Mindestkursaufhebung durch die SNB im Januar 2015 und die danach zu beobachtende Stagnation in der Beschäftigungsentwicklung nicht Gegenstand der Untersuchung waren.

Die Studie von Kaufmann/Renkin 2017 legte dagegen den Fokus auf die schubweise Aufwertung des Frankens im Januar 2015 und kam in der Folge zu einem weniger optimistischen Fazit. Die Analyse ergab, dass die überraschende Aufhebung des Mindestkurses und die damit einhergehende Verteuerung vieler Schweizer Produkte zahlreiche Schweizer Industrieunternehmen vor grosse Herausforderungen stellte. Ein durchschnittliches Industrieunternehmen reduzierte die Zahl der Beschäftigten in den folgenden zwei Jahren um 4.6 Prozent. Die Autoren vermuten mögliche Ursachen in einem Versuch der Unternehmen, die Lohnkosten in der Schweiz zu senken, um die Profitmargen wieder zu steigern oder um die Produktion an den Nachfragerückgang nach Schweizer Produkten anzupassen. Inwieweit der beobachtete

Beschäftigungsrückgang kausal auf die Währungsaufwertung zurückzuführen ist, konnte jedoch nicht gezeigt werden. So wäre es möglich, dass der Beschäftigungsrückgang in der Industrie auch auf andere längerfristige Trends, wie beispielsweise den Aufstieg Chinas zur Industrienation, aber auch auf technischen Fortschritt und die damit zusammenhängende Automatisierung von Produktionsprozessen zurückzuführen ist. Dafür könnte sprechen, dass im untersuchten Zeitraum auch inländische Sektoren Beschäftigung abgebaut haben: In Sektoren, die gemäss der KOF-Innovationsumfrage relativ wenig Umsatz mit Exporten generieren, sank die Beschäftigung etwa gleich stark wie in den übrigen Sektoren. Ein möglicher Erklärungsansatz hierfür ist, dass diese Unternehmen vermehrt unter der stärkeren Importkonkurrenz gelitten haben.

Demografie

Die Bevölkerungsstruktur der Schweiz wird sich in den kommenden Jahrzehnten aufgrund der demografischen Alterung massgeblich verändern. Zahlreiche gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Bereiche stehen vor der Herausforderung, sich an verändernde Rahmenbedingungen anzupassen. Dies betrifft insbesondere auch den Arbeitsmarkt. Der bevölkerungsstärkste Jahrgang der Schweiz (1964) wird in gut einem Jahrzehnt das ordentliche Rentenalter erreichen. Damit sind verschiedene Risiken, wie etwa eine Akzentuierung des Fachkräftemangels und eine Reduktion des Potenzialwachstums verbunden. Die bestmögliche Ausschöpfung des Potenzials älterer Arbeitnehmender – auch über das ordentliche Rentenalter (Referenzrentenalter) hinaus – gewinnt deshalb zunehmend an Bedeutung.

Bezüglich der Erwerbstätigkeit über das ordentliche Rentenalter hinaus präsentiert sich das Bild in der Schweiz heute uneinheitlich. Einerseits ist die Erwerbstätigenquote der 50-64-Jährigen vergleichsweise hoch: Innerhalb Europas weisen in dieser Altersgruppe nur Island und Schweden eine höhere Erwerbstätigenquote auf. Andererseits sinkt die Beschäftigung nach Erreichen des ordentlichen Pensionierungsalters in der Schweiz rasch stark ab. Die Erwerbstätigenquote der 65-69-Jährigen liegt mit 22.9% (2018) unter dem OECD-Durchschnitt von 26.7%. Das rasche Sinken der Erwerbstätigkeit ab Erreichen des ordentlichen Rentenalters dürfte auf verschiedene Ursachen zurückzuführen sein. In vielen Fällen ist die Erwerbstätigkeit über das ordentliche Rentenalter hinaus finanziell nur wenig attraktiv. Häufig fehlt es auch an guten Angeboten zur Weiterarbeit. Dieser Umstand ist dem Verbleib von gesunden, grundsätzlich zur Erwerbstätigkeit motivierten Personen im Arbeitsmarkt abträglich. Entsprechend birgt die Optimierung der Rahmenbedingungen ein brachliegendes Arbeitskräfte-Potenzial. In diesem Zusammenhang wurde 2019 ein Auftrag an B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG vergeben. Ziel der Studie ist es, eine Auslegeordnung der Erwerbstätigkeit von Personen im Rentenalter vorzunehmen, das Potenzial zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit dieser Personengruppe zu ermitteln und Massnahmen zur Ausschöpfung des Potenzials zu evaluieren.

Migration

Die starke Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte in den Schweizer Arbeitsmarkt wirft die Frage auf, wie erfolgreich sich Immigrantinnen und Immigranten auf dem Arbeitsmarkt behaupten können. Die Studie von Favre/Föllmi/Zweimüller 2018 analysierte die Beschäftigungs- und Einkommensverläufe von zwischen 2003 und 2013 in die Schweiz eingewanderten Personen im Vergleich zu in der Schweiz geborenen Personen. Die Studie kommt zum Schluss, dass die Arbeitsmarktintegration in der Schweiz sehr gut funktioniert und sich mit der Aufenthaltsdauer der Zuwanderer sukzessive verbessert. Während Zugewanderte die sehr hohe Erwerbsbeteiligung von Einheimischen im Durchschnitt nicht ganz erreichen können, liegen die Einkommen von Zugewanderten nach fünf Jahren leicht über jenen von vergleichbaren, in der Schweiz geborenen Erwerbstätigen. Die Studie deckt aber auch eine grosse Varianz in Subgruppen auf: So weisen Immigrantinnen und Immigranten eine höhere Einkommensspreizung auf als in der Schweiz Geborene und sind sowohl an der Einkommensspitze als auch am unteren Ende der Einkommensverteilung übervertreten. Im Kohortenvergleich sind Zugewanderte jüngerer Kohorten besser ausgebildet und damit auf dem Arbeitsmarkt erfolgreicher. Bezüglich Herkunft zeigt sich, dass Zugewanderte aus

EU/EFTA-Staaten sowohl hinsichtlich Beschäftigungswahrscheinlichkeit als auch Einkommen deutlich besser abschneiden als Zugewanderte aus Drittstaaten. Ferner wird klar, dass der Aufenthalt in der Schweiz für viele Immigrantinnen und Immigranten lediglich vorübergehender Natur ist. Rund die Hälfte der Zugewanderten verlässt die Schweiz innerhalb von fünf Jahren wieder.

Zurzeit wird der zweite Teil der Studie durch die Autoren Favre, Föllmi und Zweimüller durchgeführt. Dieser dehnt die beschriebenen Analysen für Zuwanderer auf Grenzgänger aus.

Fachkräftebedarf und Schnittstellen zwischen Arbeitsmarkt und Bildung

Strukturwandel führt dazu, dass sich Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften stets verändern: Neue Technologien machen gewisse Tätigkeiten und Berufe obsolet, führen aber zu einer erhöhten Nachfrage in anderen Berufen. Die sich wandelnde Altersstruktur führt auf der anderen Seite zu Veränderungen des Arbeitsangebots. Diese Entwicklungen können zu Fachkräftemangel führen. Vereinfacht gesagt herrscht dann ein Fachkräftemangel, wenn in einem bestimmten Bereich ein Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage nach Fachkräften besteht.

Das Indikatorensystem zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage des SECO 2016 identifiziert Berufe mit einem erhöhten Fachkräftebedarf nach objektiven Indikatoren. Es bietet damit einen Überblick über die Fachkräftesituation und dient den interessierten Akteuren als Nachschlagewerk für die einzelnen Berufsfelder. Die Analyse umfasst 36 Berufsfelder und rund 380 Berufe, wobei die Potenziale für jedes Berufsfeld anhand der Erwerbsbeteiligung und des Arbeitsvolumens bestimmt wurden. Mithilfe von sechs Indikatoren wurde ein Gesamtindex für jeden Beruf berechnet, der es ermöglicht einzelne Berufe hinsichtlich Fachkräftemangel einzuordnen und gleichzeitig ein gesamtheitliches Bild des Fachkräftebedarfs zu erhalten. Der Fachkräftegesamtindex variiert stark zwischen den Berufsfeldern. Der geringste Fachkräftemangel herrscht (laut Gesamtindex) bei den Berufen des Post- und Fernmeldewesens, die stärksten Anzeichen für Fachkräftemangel weisen Ingenieurberufe auf. Die übrigen erfassten Berufe verteilen sich dazwischen. Eine detaillierte Betrachtung der einzelnen Berufsfelder ergab, dass sich der Fachkräftebedarf zwischen Berufen innerhalb des gleichen Berufsfelds teilweise erheblich unterscheidet. Dies betrifft beispielsweise Gesundheitsberufe: Während bei Ärztinnen und Ärzten oder bei Apothekerinnen und Apothekern ein erhöhter Fachkräftebedarf beobachtet werden kann, zeigen gesundheitsberufliche Assistenzberufe keine Anzeichen für Fachkräftemangel.

Der Bericht soll den Branchen- und Berufsverbänden als Grundlage dienen, weitergehende Fragen zu stellen und auf die Situation in spezifischen Berufsfeldern zugeschnittene Antworten zu finden. Das erarbeitete Indikatorensystem bildet in diesem Sinne einen geeigneten Ausgangspunkt für weitergehende Analysen.

2.2 Effekte der Arbeitsmarktpolitik auf die Gesamtwirtschaft

Die Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsmarkt stehen in einem engen Wirkungszusammenhang. Die Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung und die Instrumente der öffentlichen Arbeitsvermittlung üben Anreiz- und Stabilisierungswirkungen auf Stellensuchende und Stellenanbietende sowie den Arbeitsmarkt aus.

2.2.1 Studien im Auftrag der AK ALV

Entschädigungsleistungen bei Erwerbsausfällen

Die finanziellen Leistungen der Arbeitslosenversicherung erstrecken sich auf die vier Gebiete Arbeitslosenentschädigung, Kurzarbeitsentschädigung, Schlechtwetterentschädigung und Insolvenzenschädigung. Kurzarbeitsentschädigungen verfolgen arbeitsmarktpolitisch ein präventives Ziel: Übermässige Entlassungen in Betrieben, die mit einem konjunkturellen Nachfrageeinbruch konfrontiert sind, können durch Kurzarbeit verhindert werden. In der letzten

Finanz- und Wirtschaftskrise wurde dieses Instrument rege genutzt. Die Studie von Kopp/Siegenthaler 2017 untersuchte die Wirkung der Kurzarbeitsentschädigungen in der Krise 2008/2009 und danach. Die Ergebnisse bisheriger Analysen zur Wirkung von Kurzarbeit waren eher ernüchternd ausgefallen.⁴ In der Studie von Kopp/Siegenthaler 2017 wurde auf einen erstmals erstellten verknüpften Datensatz zurückgegriffen. Die Autoren verwendeten Daten von Schweizer Betrieben, die sich zwischen 2009 und 2014 für eine Kurzarbeitsentschädigung beworben hatten und verknüpften diese mit den Registerdaten des SECO zu den registrierten Arbeitslosen und der Beschäftigungsstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS). Um verzerrende Effekte im Vergleich von Betrieben mit und ohne Kurzarbeit zu vermeiden, werteten die Autoren nur diejenigen Betriebe aus, die Kurzarbeit beantragt hatten. Als Kontrollgruppe wählten sie solche Betriebe, die zwar Kurzarbeit beantragt, diese aber von den kantonalen Behörden nicht zugesprochen erhalten hatten. Die Studie kam zum Schluss, dass das Schweizer Kurzarbeitsprogramm zwischen 2009 und 2015 Entlassungen nachhaltig verhindern konnte. Die Kurzarbeit sicherte in den betroffenen Betrieben mindestens 10 Prozent der Arbeitsplätze. Dadurch wurden auch Ausgaben für Arbeitslosengelder eingespart. Grobe Kosten-Nutzen-Abschätzungen deuten darauf hin, dass die resultierenden Einsparungen gar ausgereicht haben könnten, um die gesamten Ausgaben für Kurzarbeitsentschädigungen auszugleichen.

Arbeitsmarktliche Massnahmen

Eine Studie von B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG 2018b untersuchte in einer Metaanalyse die Wirkung von arbeitsmarktlichen Massnahmen. Dazu wurden 56 bisher in der Schweiz durchgeführte Evaluationen zu arbeitsmarktlichen Massnahmen analysiert. Im Zentrum der Analyse standen 23 Studien, die statistisch auswertbar waren. Die Analyse zeigt, dass rund zwei Drittel dieser Evaluationen zu einem positiven Ergebnis bezüglich der darin untersuchten arbeitsmarktlichen Massnahmen kommt. Überdurchschnittlich gut schneiden Coachingprogramme und Beschäftigungsprogramme ab. Auch der mit den arbeitsmarktlichen Massnahmen in seiner Ausgestaltung ähnliche Zwischenverdienst wurde in den analysierten Studien oft positiv beurteilt. Demgegenüber weist bei den sogenannten Basisprogrammen, die auf die berufliche Standortbestimmung und Bewerbungstrainings fokussieren, sowie bei den Fachkursen jede zweite Evaluation ein negatives Resultat aus.

Die Metaanalyse zeigt jedoch deutlich, dass arbeitsmarktliche Massnahmen eine grosse Wirkungsvielfalt aufweisen und deren Einsatz und Wirkung mitunter stark von den jeweiligen kantonalen Wiedereingliederungsstrategien abhängen. Eine arbeitsmarktliche Massnahme kann je nach Ausgestaltungsform, Teilnehmerschaft oder Verfügungszeitpunkt mehr oder weniger wirksam sein. Aus der Studie von B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG 2018b lassen sich somit keine generellen Handlungsanweisungen für die Anwendung und die Ausgestaltung von arbeitsmarktlichen Massnahmen ableiten. Hingegen können die Studienergebnisse von den kantonalen Arbeitsmarktbehörden als Grundlage genutzt werden, um die bestehende Palette von arbeitsmarktlichen Massnahmen im eigenen Kanton zu überprüfen.

2.2.2 Ressortforschung

Entschädigungsleistungen bei Erwerbsausfällen

Die Arbeitslosenentschädigung ist die bedeutendste Leistung innerhalb der ALV. In diesem Zusammenhang untersuchten Arni/Schiprowski 2016 die Auswirkungen einer Reduktion der maximalen Dauer des Taggeldanspruchs auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung (Studie 1). Im Rahmen der 4. AVIG Revision vom 1. April 2011 wurde der maximale Taggeldanspruch von unter 25-Jährigen ohne Kinder von 400 auf 200 Tage halbiert. Die Studie kommt zum Ergebnis, dass die Halbierung des Maximalanspruchs die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit im ersten Jahr nach dem Arbeitsplatzverlust um etwa 10 Tage (oder 6%) reduziert hat. Nicht alle Stellensuchenden verlassen das System der Arbeitslosenversicherung aller-

⁴ vgl. Frick/Wirz 2006; Frick/Hollenstein/Spörndli 1989; Hollenstein/Marty 1996

dings mit einer neuen Stelle: Die Wahrscheinlichkeit einer Abmeldung ohne explizit ausgewiesene neue Beschäftigung steigt durch den kürzeren maximalen Taggeldanspruch um 35%. Kurzfristig wirkt sich das auf die Erwerbseinkommen aus, langfristig verschwindet dieser negative Effekt jedoch. Überdurchschnittlich stark auf die Taggeldkürzungen reagieren laut Arni/Schiprowski 2016 tiefer qualifizierte Stellensuchende, Männer, Personen ausländischer Herkunft, Personen mit einem tiefen versicherten Verdienst und Personen, die bereits in der Vergangenheit arbeitslos waren. Für wenig qualifizierte Stellensuchende und für Personen mit einem relativ hohen Erwerbseinkommen vor Arbeitslosigkeit wirkt sich die Taggeldkürzung langfristig negativ aus. Hingegen findet die Studie eine positive längerfristige Wirkung auf die Löhne für Frauen, für Personen mit mittlerer bis tiefer Taggelddhöhe sowie für STES mit gewisser Arbeitslosigkeitserfahrung.

2.3 Folgerungen

In den letzten Jahren trat die Digitalisierung als Teil des technologischen Fortschritts stark in den Vordergrund und prägte den strukturellen Wandel. Die verschiedenen durchgeführten Studien zeigen, dass die Schweiz trotz grosser Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt die Herausforderungen der Digitalisierung bislang gut gemeistert hat und sehen aktuell keinen akuten Handlungsbedarf (Rütter/Soceco 2017; OBS EHB/Infras 2017; Ecoplan 2017). Nebst langfristigen und stetigen Einflüssen wie der Digitalisierung, Globalisierung und demografischen Veränderungen musste der Schweizer Arbeitsmarkt in den letzten Jahren aber auch auf Schocks wie die Franken- und Finanzkrise reagieren. Während Egger/Schwarzer/Shingal 2017 den Schweizer Arbeitsmarkt hinsichtlich Abfederung von Wechselkursschwankungen als zunehmend stabiler beurteilen, kommen Kaufmann/Renkin 2017 durch die zahlreichen Entlassungen nach der Aufhebung des Mindestkurses zu einem weniger positiven Schluss.

Das Instrument der Kurzarbeitsentschädigung, welches Kündigungen in Krisenzeiten verhindern soll, schneidet in einer Kosten-Nutzen-Analyse von Kopp/Siegenthaler 2017 gut ab. Viele Entlassungen aufgrund kurzfristiger konjunktureller Schwankungen konnten nach Ausbruch der Finanzkrise vermieden und Arbeitsplätze gesichert werden. Erfolgt trotzdem ein Stellenverlust, kommen die Wiedereingliederungsbemühungen der RAV zum Tragen. Auf eine erfolgreiche Eingliederung und Wiedereingliederung in eine Tätigkeit zielen beispielsweise die AMM ab. Die arbeitsmarktlichen Massnahmen schneiden in bisherigen Studien ebenfalls im Durchschnitt gut ab (B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG 2018b). Allerdings weisen sie eine hohe Wirkungsvielfalt je nach Ausgestaltungsform, Teilnehmerschaft oder Verfügungszeitpunkt auf.

Neben den AMM hat übergeordnet auch der rechtliche Rahmen der ALV einen Einfluss auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Die Studie von Arni/Schiprowski 2016 kommt zum Ergebnis, dass die Halbierung des Maximalanspruchs im Rahmen der 4. AVIG Revision die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit im ersten Jahr nach dem Arbeitsplatzverlust um etwa 10 Tage (oder 6%) gesenkt hat. Die Wahrscheinlichkeit einer Abmeldung ohne explizit ausgewiesene neue Beschäftigung ist aber gleichzeitig um 35% gestiegen. Kurzfristig wirkt sich das negativ auf die Erwerbseinkommen aus, langfristig verschwindet dieser Effekt jedoch.

Der Schweizer Arbeitsmarkt steht aber auch hinsichtlich Fachkräfteangebot vor Herausforderungen. Je nach Berufsfeld herrscht aktuell ein ausgeprägter Fachkräftemangel. Dieser kann unter anderem dank der Zuwanderung teilweise gedeckt werden (SECO 2016). Die Arbeitsmarktintegration der in die Schweiz eingewanderten Personen wird denn auch insgesamt als sehr gut beurteilt (Favre/Föllmi/Zweimüller 2018). Gesamthaft gesehen, kann festgehalten werden, dass das vorhandene Arbeitskräftepotenzial genutzt wird und der Nachfrage entspricht (Buchmann/Buchs 2017; OBS EHB/Infras 2017). Kantonal gibt es allerdings grosse Arbeitslosigkeitsunterschiede (Sheldon/Shvartsman 2018).

3 Steuerung des Systems der ALV und operativer Vollzug

3.1 Wirksamkeit und Zielgenauigkeit der Steuerung des Gesamtsystems

3.1.1 Studien im Auftrag der AK ALV

Öffentliche Arbeitsvermittlung

Die öffentliche Arbeitsvermittlung wurde seit der Einführung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) regelmässig auf deren Wirksamkeit untersucht. Studien aus dem Zeitraum 2000 bis 2008 deuten darauf hin, dass sich die Vermittlungseffizienz insbesondere in der Anfangsphase der RAV deutlich verbessert hat.⁵ Eine aktuelle Studie von B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG 2018a bietet eine Neubeurteilung der Entwicklung der Wirkung der öffentlichen Arbeitsvermittlung im Zeitraum 2003 bis 2016. Im Zentrum der Analyse standen nicht einzelne Instrumente, sondern die Gesamtheit der Tätigkeiten der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Die Studie untersuchte zum einen die vier bestehenden Wirkungsindikatoren (Taggeldbezugsdauer, Langzeitarbeitslosigkeit, Aussteuerungen und Wiederanmeldungen) und berücksichtigte zum anderen anhand vier neuer Indikatoren auch den Erwerbsverlauf nach Abmeldung vom RAV. Aus methodischer Sicht lag die Herausforderung darin, die Wirkungsveränderungen von übrigen Umwelteinflüssen wie zum Beispiel Veränderungen in der Struktur der Stellensuchenden, Veränderungen der Arbeitsmarktlage oder veränderte institutionelle Rahmenbedingungen (z.B. AVIG Revisionen) zu trennen.

Die Gesamtwirkung der öffentlichen Arbeitsvermittlung verbesserte sich im Zeitraum 2003-2016 bezogen auf die vier Wirkungsindikatoren des SECO um rund 4%. Gemessen an den Ausgaben für Taggelder von rund 5.5 Mia. Franken im Jahr 2017, konnte in der ALV dank Wirkungsverbesserungen eine jährliche Einsparung in der Grössenordnung von 250 Mio. Franken erzielt werden. Die grössten Verbesserungen wurden bei der Quote der Langzeitarbeitslosigkeit (ca. -11%) und bei der Taggeldbezugsdauer (ca. -4.5% oder -8 Tage) identifiziert. Bezüglich den zwei weiteren Wirkungsindikatoren, liefert die Studie keine eindeutigen Ergebnisse: Zwar vermitteln die Schätzwerte einen Rückgang bei den Wiederanmeldungen, dieser ist aber nicht statistisch signifikant erhärtet. Bei den Aussteuerungen scheint sich die Wirkung hingegen etwas verschlechtert zu haben, allerdings ebenfalls nicht statistisch signifikant. Bezogen auf die neuen Indikatoren zeigt sich eine Verbesserung der Wirkung über die Zeit - nicht nur gemessen an der Verweildauer bei der ALV, sondern auch in einer Verkürzung der Beschäftigungslosigkeit, sofern der Erwerbsverlauf nach Abmeldung beim RAV berücksichtigt wird. Zudem weisen die Ergebnisse darauf hin, dass Arbeitsverhältnisse nach Arbeitslosigkeit 2016 etwas stabiler und besser entlohnt waren als noch 2003. Auch diese Resultate sind allerdings einer erheblichen statistischen Unschärfe ausgesetzt.

Die Ergebnisse deuten insgesamt darauf hin, dass sich die Wirkung vor allem bei Stellensuchenden mit kurzen und mittleren Bezugsdauern verbessert hat und eine raschere Wiedereingliederung erreicht werden konnte. Bei dieser Gruppe scheint der Einfluss der RAV am stärksten. Dass die Verbesserungen kleiner ausfallen als zu Anfangszeiten der RAV in den Neunzigerjahren ist nicht überraschend - die grössten Lerneffekte entstehen typischerweise zu Beginn. Weiter ist zu berücksichtigen, dass auch geringe Verbesserungen beachtliche wirtschaftliche und soziale Folgen haben und die Arbeitslosenversicherung finanziell entlasten können. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das heutige System der öffentlichen Arbeitsvermittlung einen hohen Reifegrad aufweist.

⁵ z.B. Sheldon 2008; Egger, Dreher & Partner AG 2006; Sheldon/de Wild 2004

3.1.2 Ressortforschung

Operativer Vollzug

Arni/Schiprowski 2016 untersuchten, wie sich eine erhöhte Sanktionierungswahrscheinlichkeit bei Nichteinhalten der Vorgaben zur Stellensuche auf das Verhalten und die Arbeitsmarktsituation von Stellensuchenden auswirkt (Studie 2). Untersucht wurde dabei eine Anpassung des Sanktionierungsverfahrens im Rahmen der 4. Teilrevision des AVIG per 1. April 2011. Konkret wurde die Nachlieferungsfrist für die Einreichung der vorgegebenen Arbeitsbemühungen abgeschafft. Diese Gesetzesänderung erhöhte die Sanktionierungsraten in vielen RAV massiv, was dazu führt, dass die betroffenen Stellensuchenden schneller wieder eine Stelle antreten. Allerdings gibt es Hinweise, dass die Anpassung der Sanktionierungspraxis auch zu instabileren Stellen führt und sich negativ auf die erzielten Einkommen auswirkt.

In einer weiteren Studie untersuchten Arni/Schiprowski 2016 die Wirkung von Vorgaben bezüglich Arbeitsbemühungen auf das Suchverhalten und den Sucherfolg von Stellensuchenden (Studie 3). Die Autoren werteten für den Zeitraum von 2010 bis 2012 die Arbeitsbemühungen von rund 76'000 Arbeitslosenepisoden aus. Für jeden Stellensuchenden wurde dabei bestimmt, ob die Zahl der Bewerbungen, die er oder sie vor Erhalt der Suchvorgabe eingereicht hatte, höher oder tiefer war als die Suchvorgabe. Bei Stellensuchenden, deren Bewerbungen unterhalb der Suchvorgaben lagen, erhöhte sich die Wahrscheinlichkeit, dass die Suchvorgaben nicht erfüllt sind und eine Sanktion ausgesprochen wird. Waren die Suchvorgaben hingegen tiefer als die bisherigen Arbeitsbemühungen, folgten die Stellensuchenden tendenziell der Vorgabe und reduzierten ihre Arbeitsbemühungen.

Die Autoren konnten ferner zeigen, dass die Vorgaben zu Arbeitsbemühungen einen substanziellen Effekt auf den Stellensucherfolg haben. Pro zusätzlich geforderter Bewerbung erhöhte sich die Wahrscheinlichkeit der Stellenfindung (innerhalb eines halben Jahres) um ca. 0.5 Prozentpunkte. Umgekehrt führten reduzierte Arbeitsbemühungen zu einer tieferen Wahrscheinlichkeit, innerhalb von 3-6 Monaten eine Stelle zu finden.

Generell kann festgehalten werden, dass Vorgaben zu Arbeitsbemühungen das Verhältnis von Quantität versus Qualität in der Stellensuche verändern: Wenn zusätzliche Bewerbungen gefordert werden, führt dies zu quantitativ mehr Bemühungen und zum schnelleren Stellensucherfolg. Die gefundenen Stellen sind aber vergleichsweise weniger stabil, d.h. die Wahrscheinlichkeit, dass die Stellensuchenden (innerhalb von sechs Monaten) wieder arbeitslos werden, erhöht sich. Die Studien von Arni & Schiprowski zeigen also insgesamt, dass eine Verschärfung der Kontroll- und Sanktionierungselemente in der öffentlichen Arbeitsvermittlung eher dem Ziel einer möglichst raschen und weniger dem Ziel einer nachhaltigen Wiedereingliederung dienen. Damit reflektieren die Ergebnisse auch die relativ stärkere Gewichtung der raschen Wiedereingliederung in der geltenden Wirkungsmessung.

Aufgrund von Empfehlungen aus Berichten des Bundesrates und der Eidgenössischen Finanzkontrolle hat das SECO 2016 ein Grobkonzept für eine Wirkungsmessung der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) entwickelt. Dieses sieht vor, dass die Personalberatenden vor jeder AMM-Verfügung mit dem Stellensuchenden zusammen Kompetenzziele formulieren und diese nach dem Massnahmenbesuch evaluieren und schriftlich festhalten. Das Grobkonzept wurde mit den drei Kantonen Aargau, Schwyz und Zürich konkretisiert und zwischen Februar und Oktober 2017 in sieben RAV im Rahmen eines Pilotprojekts getestet. Die Machbarkeitsstudie von B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG 2018c, kommt zum Schluss, dass mit dem pilotierten Instrument die beabsichtigten Ziele grundsätzlich erreicht werden können. Gleichzeitig zeigt die Studie auf, dass durch eine engere Integration des neuen Instruments in die bestehende Fachapplikation AVAM/DMS ein besseres Aufwand-Nutzen Verhältnis erzielt werden könnte.

In Anbetracht der Resultate der Machbarkeitsprüfung und den Beurteilungen der drei Pilotkantone hat das SECO entschieden, die Wirkungsmessung AMM auf nationaler Ebene durch die Ergänzung eines neuen Arbeitsprozesses in der Fachapplikation AVAM/DMS umzusetzen.

Zur Konzipierung und Operationalisierung des neuen Arbeitsprozesses wurde eine Projektgruppe mit Vertretern des SECO und der kantonalen Vollzugsstellen gebildet. Deren Arbeiten werden Ende 2019 abgeschlossen sein. Anschliessend wird das SECO die neuen Funktionalitäten in AVAM/DMS realisieren und einführen.

3.2 Strategische Ausrichtung und operativer Vollzug der RAV/LAM/KAST und ALK

Verschiedene Studien haben sich mit der strategischen Ausrichtung und einzelnen Vollzugspraktiken auseinandergesetzt. Zu den Aufgaben der kantonalen Vollzugsstellen gehört neben der Beratung und Vermittlung auch die Kontrolle sowie der Einsatz von arbeitsmarktlischen Massnahmen.

3.2.1 Studien im Auftrag der AK ALV

Öffentliche Arbeitsvermittlung

Im Kontext der öffentlichen Stellenvermittlung wird der Beratung eine grosse Bedeutung zugesprochen. Ein noch laufender Themenschwerpunkt untersucht daher die Rolle der RAV-Beratung bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. In einem experimentellen Design soll ermittelt werden, wie sich eine Intervention zur Verbesserung der Beratungsqualität (Weiterbildung von Personalberatenden) bzw. eine Intensivierung der Beratungstätigkeiten auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden auswirkt. Die Projektleitung wurde an das Freiburg Institut, Deutschland vergeben. Die summative Evaluation des Projekts wird durch B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG durchgeführt.

Risikogruppe Langzeiterwerbslose und Ausgesteuerte

Langanhaltende unfreiwillige Erwerbsunterbrüche können sich negativ auf persönliche, gesellschaftliche und wirtschaftliche Aspekte auswirken. Mögliche Folgen von Langzeitarbeitslosigkeit sind soziale Isolation, Verlust des beruflichen Umfelds, finanzielle Einschränkungen oder Verlust von Humankapital und damit einhergehende Wissens- und Produktivitätseinbussen. Eine ursprünglich konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit kann sich so zu einer strukturellen Arbeitslosigkeit verfestigen und die Sockelarbeitslosigkeit anheben. Eine besondere Fokusgruppe stellen ältere Stellensuchende dar, da sie häufiger schwerer vermittelbar sind und langzeitarbeitslos werden.

Ecoplan und Egger Dreher & Partner AG erstellen aktuell eine Studie, welche eine deskriptive Beschreibung der Gründe, Situation und Entwicklung der Langzeiterwerbslosigkeit mit besonderem Fokus auf über 45-Jährige liefern soll. Eine ökonomische Analyse der Risikofaktoren und Ursachen ergänzt die deskriptiven Auswertungen der Situation und Entwicklung von Langzeiterwerbslosigkeit. Durch die Befragung von unterschiedlich erfolgreichen RAV und Personalberatenden (gemäss Wirkungsindikator «Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit») sollen zudem Erkenntnisse über erfolgsversprechende Strategien im Umgang mit von Langzeitarbeitslosigkeit bedrohten Personen identifiziert werden.

Komplementär zu dieser Studie wurde ein Auftrag an B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG gemeinsam mit der KOF (ETH Zürich) erteilt, welcher ergänzende Einsichten zu den Ursachen und zur Entwicklung der Langzeiterwerbslosigkeit liefern soll. Anhand neuer Datenquellen und verknüpften Datensätzen werden Erwerbsverläufe von langzeitarbeitslosen Personen vertieft analysiert. Auch diese Studie legt einen Fokus auf über 45-Jährige.

Nichtleistungsbeziehende (NLB)

Circa 20 Prozent der Neuzugänge bei einem RAV eröffnen keine Rahmenfrist für einen Taggeldbezug und fast ein Viertel der Leistungen eines RAVs verteilen sich auf Nichtleistungsbeziehende. Die Gruppe der Nichtleistungsbeziehenden ist allerdings äusserst heterogen: Es können Stellensuchende sein, welche die Anspruchsvoraussetzungen zwar erfüllen, aber

(noch) keine Taggelder geltend machen oder Stellensuchende, welche die Anspruchsvoraussetzungen nicht (mehr) erfüllen.

Mit der zunehmenden Bedeutung der Nichtleistungsbeziehenden rückt auch die Frage in den Fokus, wie erfolgreich die öffentliche Arbeitsvermittlung dabei ist, diese Gruppe von Stellensuchenden bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu unterstützen. Im Vordergrund stehen insbesondere die Strategien und Massnahmen der RAV, um nicht-anspruchsberechtigte Stellensuchende in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Darüber hinaus geraten aber auch die „präventiven“ Leistungen für Stellensuchende, die noch erwerbstätig sind, ins Blickfeld. Bei den präventiven Fällen mit Taggeldanspruch besteht das Ziel darin, anspruchsberechtigte Stellensuchende möglichst vor dem ersten Taggeldbezug wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Die noch laufende Studie von B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG nimmt zunächst eine statistische Charakterisierung der Personen vor, die keine Taggelder von der ALV beziehen. Zu diesen NLB gehören u.a. erwerbstätige Personen in der Kündigungsfrist oder erwerbslose Personen die sich ohne Anspruch auf Leistungen beim RAV melden (z.B. Berufseinsteigende, Wiedereinsteigende, ein Teil der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen) aber auch Personen, die ihren maximalen Anspruch bei der ALV bereits ausgeschöpft haben (Ausgesteuerte). Die Studie untersucht, welche Leistungen verschiedene Gruppen typischerweise erhalten. Des Weiteren werden die Bedürfnisse und Erwartungen der NLB durch eine breite Befragung ermittelt und mit den bestehenden Leistungen abgeglichen. Resultate aus zusätzlichen Befragungen der Personalberatenden werden mit jenen der NLB verglichen und in einem Praxisworkshop validiert.

3.2.2 Ressortforschung

Arbeitslosenkassen

Für den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes durch die Arbeitslosenkassen (ALK) galt seit 2009 unverändert dieselbe Leistungsvereinbarung - und damit auch dasselbe Steuerungssystem. Da letzteres in dieser Zeit nie grundlegend analysiert worden war, gab das SECO 2017 im Hinblick auf die Ausarbeitung der neuen Vereinbarung eine externe Evaluation in Auftrag (Egger, Dreher & Partner AG 2018). Diese sollte untersuchen, inwiefern das bisherige Steuerungssystem sein Hauptziel erreichen konnte: Den ALK Anreize zu setzen, damit sie ihre Aufgaben möglichst kosteneffizient sowie unter Einhaltung des gesetzlichen Rahmens und des geforderten Qualitätsniveaus erbringen.

Die Evaluation kam zum Schluss, dass sich das Grundprinzip der Kassensteuerung mittels Kostenbenchmarking zwischen den ALK bewährt hat und zweckmässig ist. Auch ist die Zufriedenheit der Versicherten mit den Dienstleistungen der ALK hoch. Zugleich zeigt die Evaluation, dass in den letzten 15 Jahren wegen mangelnder Anreize keine Effizienzsteigerungen mehr festzustellen waren und die Beanstandungsquote bei Revisionen seit 2011 kontinuierlich angestiegen ist. Zudem lag die ausgerichtete Pauschale während zehn Jahren über den Durchschnittskosten der effektiv entschädigten ALK, da seit 2009 kein Kostenbenchmarking mehr erfolgt war.

Die Evaluation hat verschiedene Anpassungen am bisherigen Steuerungssystem vorgeschlagen. Zum einen wurde empfohlen, das Kostenbenchmarking wieder jährlich durchzuführen, da eine längerfristige Fixierung des Entschädigungssatzes (Basiszielwert) als problematisch eingestuft wird. Zudem sollten die ALK weiterhin zwischen der Abrechnung der effektiven Kosten und einer Pauschale pro Leistungspunkt wählen können. Dabei wäre es laut Egger, Dreher & Partner AG 2018 wichtig zu berücksichtigen, dass die Pauschale unter den Durchschnittskosten aller ALK festgelegt und die regional unterschiedlichen Rahmenbedingungen bezüglich Lohn- und Mietzinsniveau beachtet werden. Um die Fehlerquote bei der Bearbeitung der Dossiers zu verringern, sollte die Vereinbarung zudem neu auch Qualitätsanreize enthalten.

Alle diese Empfehlungen wurden mittlerweile in der erneuerten Leistungsvereinbarung mit den ALK aufgenommen. Diese ist das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Bund und Trägern der ALK im zweiten Halbjahr 2018. Die notwendigen Änderungen werden schrittweise umgesetzt, sodass die gewünschte Steuerungswirkung erzielt wird und die ALK sowie ihre Träger dank Übergangsregelungen ausreichend Zeit für die Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen erhalten. Besonderes Augenmerk gilt dabei der Einführung von ASAL 2.0 und der Sicherstellung der für die Einführung benötigten personellen Ressourcen.

Risikogruppe Langzeiterwerbslose und Ausgesteuerte

Im Rahmen der 4. Nationalen Konferenz zum Thema ältere Arbeitnehmende 2018 erhielt SECO-TC den Auftrag die Beratungsdienstleistungen in den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) für ältere Stellensuchende auf ihre Wirksamkeit hin zu prüfen und die Kantone gegebenenfalls mit konkreten Optimierungsvorgaben zu unterstützen. Vor diesem Hintergrund gab SECO-TC eine Bestandesaufnahme des derzeitigen Angebots und Einsatzes von arbeitsmarktlichen Massnahmen bei über 50-jährigen Stellensuchenden in den Kantonen in Auftrag und publizierte diese an der 5. Nationalen Konferenz zum Thema ältere Arbeitnehmende vom 3. Mai 2019.

Die Bestandesaufnahme, welche durch Egger, Dreher & Partner AG 2019 durchgeführt wurde, bietet einen Überblick über den Umfang des Massnahrnemeinsatzes bei über 50-Jährigen pro Kanton, sowie die Eigenschaften der eingesetzten Massnahmen.

Zudem werden die Integrationsstrategien für über 50-Jährige in den Kantonen und mögliche Lücken bzw. Kapazitätsengpässe bei den Wiedereingliederungsangeboten aufgezeigt.

3.3 Folgerungen

Die öffentliche Arbeitsvermittlung konnte über die letzten Jahre effektiver gestaltet werden. Allerdings fallen die Verbesserungen deutlich kleiner aus als zu den Anfangszeiten der RAV. Dies spricht dafür, dass die heutige öAV seit ihrer Einführung bereits einen hohen Reifegrad erreicht hat (B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG 2018a). Im System besteht allerdings ein Trade-off zwischen rascher und dauerhafter Wiedereingliederung, wie Arni/Schiprowski 2016 zeigen: Die Verschärfungen der Kontroll- und Sanktionierungsmassnahmen in der öAV haben zwar zu einer schnelleren aber gleichzeitig auch weniger nachhaltigen Wiedereingliederung geführt. Nebst Kontroll- und Sanktionierungsmassnahmen spielt die Beratung als weiteres Instrument der öAV eine zentrale Rolle für den Stellensucherfolg. In einem noch laufenden Forschungsprojekt soll daher die Beratungsqualität und deren Häufigkeit auf ihre Wirkung überprüft werden.

Neben diesen Projekten, welche das System der öAV eher gesamtheitlich betrachten, wurden auch verschiedene Studien durchgeführt oder lanciert, die sich mit spezifischeren Fragestellungen beschäftigen. Im Bereich AMM wurde eine Machbarkeitsstudie zur Messung von Kompetenzziele durchgeführt: Personalberatende sollten zusammen mit Stellensuchenden Kompetenzziele formulieren und diese nach einem Massnahmenbesuch evaluieren. Die Studie kam zum Schluss, dass eine Wirkungsmessung des Einsatzes von AMM mittels Überprüfung von Kompetenzziele realisiert werden kann. Eine Implementation dieser Praxis auf nationaler Ebene ist aktuell in Umsetzung.

Eine weitere Studie fokussierte sich auf das bestehende Angebot an AMM für über 50-jährige Stellensuchende. Sie zeigt den Umfang sowie die Eigenschaften bestehender Massnahmen sowie mögliche Lücken auf. Eng verknüpft mit dieser Studie ist eine aktuelle Untersuchung zur Risikogruppe der Langzeiterwerbslosen, in welcher die älteren Arbeitnehmenden stärker vertreten sind. Die Analyse soll Informationen zu den Charakteristika von Langzeiterwerbslosen sowie zu erfolgreichen Strategien im Umgang mit Langzeitarbeitslosen liefern. Neben der Gruppe der Langzeiterwerbslosen rückt in diesem Forschungskonzept auch die Gruppe der

Nichtleistungsbeziehenden in den Fokus. Im Vordergrund steht bei dieser noch laufenden Studie ein Erkenntnisgewinn über die Nichtleistungsbeziehenden, deren Bedürfnisse und Erwartungen sowie die Eignung der bestehenden Leistungen der öAV für diese Gruppe.

Schliesslich wurde auch die Steuerung der ALK untersucht. Im Rahmen einer Studie wurden Empfehlungen zu Anpassungen der Steuerung der ALK ausgesprochen. Diese wurden mittlerweile in die Leistungsvereinbarung mit den ALK aufgenommen und werden seither schrittweise umgesetzt.

4 Erwerbsverläufe, Übergänge und Schnittstellen zwischen den Sozialwerken

4.1 Erwerbsverläufe und Übergänge

Auf der Ebene der Stellensuchenden steht die regelmässige Überprüfung der Erwerbsverläufe und der Übergänge von und aus der Arbeitslosigkeit im Zentrum. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt wurde für einzelne Fokusgruppen vertieft analysiert.

4.1.1 Studien im Auftrag der AK ALV

Risikogruppe Jugendliche

Das Büro BASS untersuchte in einer Überblicksstudie die Situation der Jugendlichen und jungen Erwachsenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt (Büro BASS 2018). Die Studie hält fest, dass die Schweiz im internationalen Vergleich hinsichtlich Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen ins Erwerbsleben gut dasteht: Die Erwerbslosenquote ist deutlich tiefer als der EU-Durchschnitt. Während die Erwerbslosenquote in der EU zwischen 2013 und 2017 allerdings relativ stark sank, war dies für die Schweiz nicht der Fall. Die Autoren gehen davon aus, dass nebst dem tieferen Ausgangsniveau der Schweizer Erwerbslosenquote in der Wirtschaftskrise, die Aufwertung des Schweizerfrankens dafür verantwortlich zeichnete.

Die Autoren untersuchten zudem die Schnittstellen zwischen Bildung und Arbeitsmarkteintritt. Die Analyse zeigt, dass die meisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen ihre schulische Karriere mit einem Abschluss auf Sekundarstufe II beenden. Diesbezüglich konnten die Autoren für die letzten Jahre keine grossen Veränderungen feststellen. Der Übergang von der Schule in eine Ausbildung auf Sekundarstufe II und anschliessend ins Erwerbsleben gelang einem grossen Teil der Jugendlichen und jungen Erwachsenen trotz der turbulenten gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen der letzten 10 Jahre gut. Allerdings entschieden sich auch immer mehr junge Erwachsene einen Tertiärabschluss zu erreichen, was der steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften mit einem hohen Bildungsniveau entgegenkommt. Die berufliche Ausbildung verlor aber gleichzeitig nicht an Wert. Trotz insgesamt positivem Fazit gibt es laut Büro BASS 2018 Gruppen, die im Übergang von der Ausbildung in die Arbeitswelt mit grösserer Unsicherheit konfrontiert sind: Ausländerinnen und Ausländer die spät zugewandert sind, Schulabgängerinnen und Schulabgänger ohne Sek II Abschluss sowie Jugendliche und junge Erwachsene in EBA-Ausbildungen. Sie sind überdurchschnittlich häufig erwerbslos und in atypischen Arbeitsverhältnissen. Während kurzzeitige Phasen atypischer Beschäftigung oder Erwerbslosigkeit aber meist unproblematisch sind, haben längere Phasen häufig einen negativen Einfluss auf den weiteren Karriereverlauf.

System der Entschädigungsleistungen

Im Rahmen des noch laufenden Forschungsprojekts Nutzung und Wirkung von Zwischenverdiensten unter der Leitung von Prof. Wunsch der Universität Basel stehen eine deskriptive Charakterisierung der Nutzung und des Einsatzes von Zwischenverdiensten (ZV), sowie die Analyse der Wirkung von ZV für die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung von Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt im Vordergrund. Die Analysen sollen nicht nur Aufschluss über die Kosteneffizienz von ZV geben, sondern auch diejenigen Gruppen von Stellensuchenden

identifizieren, die am meisten davon profitieren. Basierend auf den quantitativen Analysen sollen zudem Empfehlungen für die arbeitsmarktpolitische Praxis erarbeitet werden.

4.1.2 Ressortforschung

Risikogruppe ältere Arbeitnehmende

Die Erwerbsquote der älteren Arbeitnehmenden in der Schweiz ist im internationalen Vergleich ausserordentlich hoch. Ausserdem ist die Arbeitslosigkeit dieser Altersgruppe unterdurchschnittlich. Nichtsdestotrotz bleibt die Situation der von Arbeitslosigkeit betroffenen älteren Personen besonders anspruchsvoll. Die Quote der Langzeitarbeitslosen sowie die Quote der Aussteuerungen ist bei den Älteren überdurchschnittlich hoch. Dies lässt darauf schliessen, dass Brüche in der Erwerbskarriere bei älteren Arbeitnehmenden (Arbeitslosigkeit, Jobverlust, Aussteuerung, Erwerbslosigkeit) nicht nur einen kurz-, sondern auch einen mittel- und langfristigen Einfluss auf die Arbeitsmarktintegration haben. Das SECO lässt in einer Studie der KOF und B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG die Dynamik der Erwerbssituation von älteren Arbeitskräften genauer untersuchen. Es sollen dabei diejenigen Faktoren ermittelt werden, welche im Erwerbsverlauf zur Folge haben, dass vorhandenes Erwerbspotenzial nicht ausgeschöpft wird. Zu diesem Zweck sollen geeignete Statistiken ausgewertet und adäquat aufgearbeitet werden sowie mögliche Unterschiede im Zeitverlauf zwischen Kohorten betrachtet werden. Letzteres soll zur Ermittlung potenzieller Unterschiede zwischen den typischen Erwerbsverläufen in den 1990er Jahren im Vergleich zu den 2000er Jahren dienen.

4.2 Schnittstellen zwischen den Sozialwerken (ALV, IV, Sozialhilfe)

4.2.1 Studien im Auftrag der AK ALV

In diesem Bereich wurden keine Studien im Auftrag der AK ALV durchgeführt.

4.2.2 Ressortforschung

Die Studie von Fluder et al. 2017 untersuchte Sozialhilfebezugs- und Erwerbsverläufe von Personen, die vormals in Arbeitslosigkeit geraten waren. Die Autoren analysierten dazu Erwerbsbiografien nach Arbeitslosigkeit von Personen, die im Jahr 2005 bzw. 2009 neu arbeitslos geworden waren. Über fünf Jahre betrachtet, waren gut 40 % der 2005 neu arbeitslos gewordenen Personen (ALE-Beziehende) mindestens einmal länger als ein Jahr arbeitslos. 13.8 % bezogen Sozialhilfe und 3.4 % erhielten eine IV-Rente. Die Analyse ergab zudem, dass wiederholte Arbeitslosigkeit relativ verbreitet ist: Ein Drittel der 2005 arbeitslos gewordenen Personen bezog 4 bis 8 Jahre später erneut Arbeitslosentaggelder. Besonders hoch war dieses Risiko bei Langzeitarbeitslosen oder bei Personen, die zusätzlich Sozialhilfe bezogen hatten. Insgesamt waren über zwei Drittel der Personen 2.5 bis 5 Jahre nach Arbeitslosigkeit wieder teilweise oder nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert.⁶

Die Analysen identifizierten zudem verschiedene Bevölkerungsgruppen, die mit besonderen Hürden bei der Erwerbsintegration nach einem Jobverlust konfrontiert sind. Dies sind laut Fluder et al. 2017 vor allem ältere Personen, Unterhaltspflichtige und Personen ohne Berufsbildung. Überdurchschnittlich gute Wiederbeschäftigungschancen weisen dagegen junge Erwachsene, Personen mit Schweizer Nationalität und einer Berufs- oder Tertiärausbildung sowie gewisse Berufsgruppen (Banken- und Versicherungsberufe, Berufe des Gesundheits- und Bildungswesens, technische und Informatik-Berufe) auf. Insbesondere für die Risikogrup-

⁶ Personen gelten als nachhaltig integriert, wenn sie in 80% der beobachteten Zeit erwerbstätig waren und ein monatliches Einkommen von über CHF 2500 erzielten. Als teilweise integriert gelten Personen, die zwischen 40% und 80% der beobachteten Zeit mehrheitlich mit einem Einkommen von über CHF 2500 erwerbstätig waren. Die Familiensituation und der Beschäftigungsgrad wurden jedoch für die Definition einer nachhaltigen Erwerbssituation nicht berücksichtigt.

pen erscheint deshalb eine rasche und auf die Bedürfnisse abgestimmte Unterstützung wichtig. Gemäss den analysierten Daten wirken sich Umschulungen, Weiterbildungen, Zwischenverdienste und vorübergehende Beschäftigungen positiv auf die Erwerbsintegration aus.

In der Schweiz besteht ein engmaschiges Netz der sozialen Sicherheit, das einen weitreichenden Schutz vor den finanziellen Konsequenzen unterschiedlicher Lebensrisiken bietet. Bei der Weiterentwicklung dieses Netzes ist neben dem Aspekt der individuellen Absicherung gegen soziale Risiken auch die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt im Auge zu behalten, da insbesondere zwischen der sozialen Absicherung und dem Arbeitsmarkt wechselseitige Abhängigkeiten existieren. Es besteht heute ein breiter Konsens, dass zwischen sinnvoll ausgestalteter sozialer Sicherheit und volkswirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit nicht Zielkonflikte dominieren müssen, sondern dass sich beide Elemente ergänzen können. Eine zentrale Voraussetzung sind hierfür – neben einem Fokus der Sicherungsmassnahmen auf jene, die im Arbeitsmarkt über die schlechtesten Chancen verfügen – intakte Arbeitsanreize.

Die Studie Arbeitsanreize in der sozialen Sicherheit (Leisibach/Schaltegger/Schmid 2018) zeigt das Optimierungspotential im bestehenden Netz der Leistungen auf und diskutiert auf dieser Grundlage aktuelle Reformen und mögliche weitere Korrekturmassnahmen. Dabei werden explizit die Interdependenzen zwischen verschiedenen Sozialwerken beleuchtet. Um das Optimierungspotential zu identifizieren, nimmt der Bericht eine zielgruppenspezifische Sicht ein. Im Fokus stehen fünf Zielgruppen, die in unterschiedlichem Ausmass und in unterschiedlichen Lebensphasen von den Anreizwirkungen der untersuchten Sozialwerke betroffen sind: einkommensstarke Personen, einkommensschwache Personen, Jugendliche und junge Erwachsene, einkommensschwache Familien und Zweitverdiener. Auf diese Weise wird die Identifikation der relevanten und problematischen Anreize für das Arbeitsangebot ermöglicht.

Im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) wurde zudem die Studie «Schnittstellen bei der Arbeitsmarktintegration aus Sicht der ALV» publiziert. Das Ziel dieser Studie (Ecoplan 2019) war, die zentralen Schnittstellen im Bereich der Integrationsbemühungen aus Sicht der ALV zu identifizieren. Dazu wurde ein systematischer Katalog mit über 30 Fact Sheets der Schnittstellen der ALV zu ihren institutionellen Partnern in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration erstellt. Die Studie analysierte Schnittstellen in den Bereichen Sozialhilfe, IV, Berufsbildung, Berufsberatung, Unfall- und Krankenversicherung, Integration von Menschen aus dem Ausland sowie eine Zusammenstellung von übergeordneten Fragestellungen. Die aufgezeigten Schnittstellen betreffen seitens ALV einerseits die öffentliche Arbeitsvermittlung und andererseits die Arbeitslosenversicherung. Die Analysen bilden eine Grundlage für die Beseitigung von Hürden und für die bessere Abstimmung der Zusammenarbeit. Die Studie hält diesbezüglich fest, dass ein gemeinsames Verständnis zur Arbeitsmarktintegration – vor allem bei der Definition von Arbeitsmarktfähigkeit – zentral ist. Bei gleichzeitiger Fallführung verschiedener Stellen ist die persönliche Zusammenarbeit von grosser Bedeutung. Finanzielle Zuständigkeiten werden durch das Subsidiaritätsprinzip geregelt und sind bei der Kooperation zu vereinbaren. Institutionalisierte und standardisierte Schnittstellen sind zudem wichtig, um für geordnete Übergänge zu sorgen.

4.3 Folgerungen

In Bezug auf Jugendliche und junge Erwachsene kann festgehalten werden, dass die Integration in den Schweizer Arbeitsmarkt insgesamt gut gelingt. Dies ist nicht zuletzt dem durchlässigen Schweizer Bildungssystem zu verdanken: Der steigenden Nachfrage nach gut ausgebildeten Arbeitskräften wird durch eine stetige Höherqualifizierung begegnet. Nichtsdestotrotz gibt es einige Risikogruppen, die bei den Übergängen ins Erwerbsleben erhöhte Schwierigkeiten haben. Für diese Gruppen ist die Entwicklung potenzieller Risikosituationen auch bei den RAV im Auge zu behalten.

Am anderen Ende der erwerbstätigen Bevölkerung stehen die älteren Arbeitnehmenden. Diese glänzen mit einer hohen Erwerbsquote bei tiefer Arbeitslosigkeit. Allerdings ist die Situation der von Arbeitslosigkeit Betroffenen in dieser Altersgruppe ausserordentlich anspruchsvoll. Deshalb wurde in diesem Bereich eine Studie in Auftrag gegeben, welche den Einfluss

von Brüchen in der Erwerbskarriere bei älteren Arbeitnehmenden auf die Arbeitsmarktintegration und deren Verlauf über die Zeit eruiert. Sie knüpft damit an die Studie von Fluder et al. 2017 an. Diese beleuchtete zwar die Sozialhilfebezugs- und Erwerbsverläufe von arbeitslos gewordenen Personen, allerdings ohne institutionelle, konjunkturelle und andere Veränderungen im Zeitverlauf zu berücksichtigen.

Zwei weitere Studien untersuchten in einem breiteren Kontext das Netz der sozialen Sicherheit in der Schweiz. Die Studie von Leisibach/Schaltegger/Schmid 2018 zeigt das Optimierungspotential im Netz der bestehenden Leistungen auf und diskutiert auf dieser Basis aktuelle Reformen und mögliche weitere Korrekturmassnahmen. Die zweite Studie fokussierte sich auf die Schnittstellen zwischen der ALV und den Sozialsystemen. Sie bildet damit eine Grundlage für die bessere Abstimmung der Zusammenarbeit bei der Arbeitsmarktintegration.

5 Schlussfolgerung

Ziel der Arbeitsmarktforschung des SECO ist zum einen Erkenntnisse zur Arbeitsmarktentwicklung in der Schweiz zu gewinnen und zum anderen darauf basierende Folgerungen für die Sozial- und Wirtschaftspolitik zu ziehen. Des Weiteren soll die Wirksamkeit der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik im Hinblick auf die Zielerreichung des AVIG – einen angemessenen Schutz bei Erwerbsausfällen sowie die möglichst rasche und nachhaltige Eingliederung in den Arbeitsmarkt – regelmässig überprüft werden. Im Rahmen des Forschungskonzeptes 2016 - 2019 wurden anhand dieser Leitlinien Studien zu verschiedensten Forschungsfragen lanciert und umgesetzt.

Ein Set von Studien (Rütter Soceco 2017, OBS EHB/Infras 2017 und Ecoplan 2017) beschäftigte sich mit den Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt. Folgende Schlüsse lassen sich zusammenfassend festhalten: Durch die Digitalisierung werden viele neue Kompetenzanforderungen an Arbeitnehmende gestellt, alte fallen jedoch kaum weg. Dank dem Gleichschritt in der Entwicklung der Kompetenzen der Beschäftigten und der sich ändernden Kompetenzanforderungen kam es allerdings bisher zu keinen Friktionen auf dem Arbeitsmarkt. Der Schweizer Arbeitsmarkt konnte also trotz starker Veränderung der Branchenstruktur und Tätigkeiten die Folgen des Strukturwandels bislang gut bewältigen. Die Studie Buchmann/Buchs 2017, welche insbesondere die Passgenauigkeit der beruflichen Qualifikationen der Arbeitslosen und den Anforderungen der Schweizer Firmen überprüfte, unterstreicht dieses Ergebnis. Sie kommt zum Schluss, dass diese Passgenauigkeit über die letzten Jahre stabil geblieben ist. Sowohl der berufliche als auch der räumliche Mismatch ist im internationalen Vergleich eher gering. Zudem haben sich trotz Digitalisierung auch die Arbeitsverhältnisse nicht massiv verändert: Der Abschluss eines Normalarbeitsvertrags bleibt weiterhin die häufigste Art, ein Arbeitsverhältnis einzugehen. Ausserdem hat sich der Anteil der atypisch-prekären Arbeitsverhältnissen in den letzten Jahren kaum verändert (Ecoplan 2017).

Nebst dem Strukturwandel, der kontinuierliche und langfristige Veränderungen mit sich bringt, muss sich der Arbeitsmarkt immer wieder mit (unerwartet) kurz- bis mittelfristigen Schocks wie Konjunkturschwankungen auseinandersetzen. Analysen zu Auswirkungen konjunktureller Ursachen auf die Arbeitslosigkeit zeigen allerdings heterogene Ergebnisse in der Beurteilung des Schweizer Arbeitsmarkts. Während Egger/Schwarzer/Shingal 2017 den Arbeitsmarkt im Zuge der Franken- und Finanzkrise als widerstandsfähig beurteilen, zeichnen Kaufmann/Renkin 2017 ein weniger optimistisches Bild. Für die Zeit nach dem Frankenschock 2015 stellten sie eine Reduktion der Beschäftigung bei Industrieunternehmen fest. Gleichzeitig erwies sich die Kurzarbeitsentschädigung (KAE) der ALV als wirksames Instrument gegen Arbeitsplatzverlust. Siegenthaler/Kopp 2017 konnten aufzeigen, dass die KAE viele Entlassungen nachhaltig verhinderte.

Trotz dieser, aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, generell positiven Ergebnisse, stellt Arbeitslosigkeit einen Einschnitt in individuelle Erwerbsleben dar. Davon sind verschiedene Gruppen unterschiedlich stark betroffen. Den meisten Jugendlichen gelingt gemäss Büro BASS 2018 der Übertritt ins Erwerbsleben gut. Die Schwierigkeiten beschränken sich auf spezifische

Gruppen (Spätzugewanderte, Jugendliche ohne Sek II Abschluss, junge Erwachsene in EBA-Ausbildungen). Am anderen Ende des Spektrums der Erwerbstätigen stehen die älteren Arbeitnehmenden. Während diese eine hohe Erwerbsquote und eine relativ tiefe Arbeitslosigkeit aufweisen, sind deren Herausforderungen im Falle einer Arbeitslosigkeit gross. Egger, Dreher & Partner AG 2019 zeigten auf, was die RAV im Bereich der AMM für diese spezifische Altersgruppe bereits unternehmen und wo noch Lücken bestehen. Weitere Studien beinhalten zwar eine Fokusgruppe ältere Arbeitnehmende, setzen den Rahmen aber etwas breiter und untersuchen die Risikogruppe der Langzeitarbeitslosen und Ausgesteuerten. Im Rahmen der noch laufenden Studien soll ermittelt werden, was die Ursachen von Langzeiterwerbslosigkeit sind und wie sich die Situation und Entwicklung diesbezüglich darstellt. Zudem soll aufgezeigt werden, welche Strategien der Personalberatenden die Langzeitarbeitslosen bei der Wiedereingliederung am besten unterstützen.

Die durchgeführten Studien evaluierten die öAV in verschiedener Hinsicht und konnten daher an verschiedenen Stellen Verbesserungspotenzial aufzeigen. B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG 2018a untersuchte das System der öAV in seiner Gesamtheit. Die Studie kommt zum Schluss, dass sich die Gesamtwirkung von 2003 bis 2016 leicht verbesserte - in Bezug auf die Quote der Langzeitarbeitslosigkeit konnte jedoch keine Reduktion erreicht werden. Die im vorherigen Abschnitt erwähnten laufenden Studien sollen dazu noch weitere Erkenntnisse bringen. Arni/Schiprowski 2016 untersuchten in einer Reihe von Teilstudien sowohl die 4. AVIG-Revision wie auch die Verschärfung von Kontroll- und Sanktionselementen. Die AVIG-Revision führte zu einer Senkung der Arbeitslosigkeitsdauer um durchschnittlich 10 Tage bei gleichzeitiger Erhöhung der Wahrscheinlichkeit einer Abmeldung ohne explizit neu ausgewiesene Beschäftigung um 35%. Die Kontroll- und Sanktionselemente scheinen also eher dem Ziel einer möglichst raschen und weniger dem Ziel einer nachhaltigen Wiedereingliederung zu dienen.

Neben Kontrolle und Sanktionierung bilden die AMM ein weiteres zentrales Instrument der öffentlichen Arbeitsvermittlung. B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG 2018b zeigte in einer Metaanalyse der bisherigen Evaluationen, dass arbeitsmarktliche Massnahmen eine grosse Wirkungsvielfalt aufweisen und deren Einsatz und Wirkung mitunter stark von den jeweiligen kantonalen Wiedereingliederungsstrategien abhängen. Überdurchschnittlich gut schneiden laut den Autoren Coaching- und Beschäftigungsprogramme ab.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die im Rahmen des Forschungskonzepts 2016-2019 durchgeführten Studien Antworten zu wichtigen Forschungsfragen auf der Ebene Gesamtwirtschaft, Vollzug und Steuerung, sowie auf der Ebene der Stellensuchenden liefern konnten. Einige wenige Forschungsprojekte werden zurzeit noch durchgeführt und in naher Zukunft beendet und publiziert. 2020 wird voraussichtlich das neue Forschungskonzept verabschiedet. Dieses wird bisherige Erkenntnisse aufgreifen und sich an künftigem Forschungsbedarf für arbeitsmarktbezogene Fragestellungen orientieren.

Sämtliche im Forschungskonzept 2016-2019 abgeschlossene Studien, wurden veröffentlicht und an verschiedenen Stellen publiziert. Die Forschungsergebnisse werden insbesondere in der [Publikationsreihe zum Thema Arbeitsmarktanalyse](#), in [Volkswirtschaftsartikeln](#) und/oder im [TC-Newsletter](#) aufgeführt und diskutiert.

6 Literaturverzeichnis

Arni, Patrick / Schiprowski, Amelie (2016): Evaluation der AVIG-Revision 2011 (Taggelder für Junge, Sanktionierungen). SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N°44, Bern.

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG / Kaiser, Boris / Liechti, David / Morlok, Michael (2018a): Entwicklung der Wirkung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz im Zeitraum 2003-2016. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N°51, Bern.

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG / Morlok, Michael / Liechti, David / Moser, Nathanael / Suri, Mirjam / Arni, Patrick / Osikominu, Aderonke (2018b): Die Wirkung von arbeitsmarktlichen Massnahmen. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N°54, Bern.

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG / Morlok, Michael / Liechti, David / Oswald, Andrea (2018c): Wirkungsmessung AMM mittels Monitoring der Kompetenzziele (Machbarkeitsstudie). SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N°52, Bern.

Büro BASS / Rudin, Melania / Guggisberg, Jürg / Dubach, Philipp / Bischof, Severin / Morger, Mario / Jäggi, Jolanda / Liesch, Roman (2018): Überblicksstudie zur Situation der Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Arbeitsmarkt. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N°56, Bern.

Buchs, Helen / Buchmann, Marlis (2017): Job Vacancies and Unemployment in Switzerland 2006-2014: Labor Market Mismatch and the Significance of Labor Market Tightness for Unemployment Duration. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N°45, Bern.

Ecoplan / Mattmann, Michael / Marti, Michael / Mohagheghi, Ramin / Strahm, Svenja (2019): Schnittstellen bei der Arbeitsmarktintegration aus Sicht der ALV. Bedeutung, Herausforderungen und Lösungsansätze. Bern.

Ecoplan / Mattmann, Michael / Walther, Ursula / Frank, Julian / Marti, Michael (2017): Die Entwicklung atypisch-prekärer Arbeitsverhältnisse in der Schweiz. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N°48, Bern.

Egger, Dreher & Partner AG (2018): Evaluation des Steuerungssystems der Arbeitslosenkassen. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N°53, Bern.

Egger, Dreher & Partner AG (2019): Bestandesaufnahme aller arbeitsmarktlichen Massnahmen für über 50-Jährige Stellensuchende in den Kantonen. Bern.

Egger, Dreher & Partner AG / Egger, Marcel / Lenz, Carlos (2006): Wirkungsevaluation der öffentlichen Arbeitsvermittlung – Evaluationsbericht. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N°18, Bern.

Egger, Peter / Schwarzer, Johannes / Shingal, Anirudh (2017): Labour Market Effects of currency appreciation. SECO Strukturberichterstattung N°56/5, Bern.

Favre, Sandro / Föllmi, Reto / Zweimüller, Josef (2018): Der Arbeitsmarkterfolg von Immigrantinnen und Immigranten in der Schweiz: Einkommensentwicklung und Erwerbsbeteiligung im Längsschnitt. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N°55, Bern.

Fluder, Robert / Salzgeber, Renate / Fritschi, Tobias / von Gunten, Luzius / Luchsinger, Larissa (2017): Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Berner Fachhochschule BFH, Bern.

Frick, Andres / Hollenstein, Heinz / Spörndli, Erich (1989): Kurzarbeitsentschädigung und Arbeitskräftehorten in der schweizerischen Industrie. Eine Untersuchung anhand von Firmendaten für die Rezessionen 1974/76 und 1981/84. Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit BIGA, Paul Haupt, Bern.

Frick, Andres / Wirz, Aniela (2006): Wirksamkeit der Kurzarbeitsregelung in der Rezession 2001 – 2003. Analyse anhand von Firmendaten aus der schweizerischen Industrie für die Rezession 2001 – 2003. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N°13, Bern.

Hollenstein, Heinz / Marty, Rudolf (1996): Auswirkungen der Kurzarbeitsregelung auf das Beschäftigungsverhalten der Schweizer Industrie. Analyse anhand von Firmendaten für die Rezessionen von 1981/83 und 1991/93. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 8, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit BIGA, Bern.

Kaufmann, Daniel / Renkin, Tobias (2017): Manufacturing prices and employment after the Swiss franc shock. SECO Strukturberichterstattung N°56/4, Bern.

Kopp, Daniel / Siegenthaler, Michael (2017): Does Short-Time Work Prevent Unemployment?. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N°49, Bern.

Leisibach, Patrick / Schaltegger, Christoph A. / Schmid, Lukas A. (2018): Arbeitsanreize in der sozialen Sicherheit. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N°50, Bern.

OBS EHB / INFRAS / Aepli, Manuel / Angst, Vanessa / Iten, Rolf / Kaiser, Hansruedi / Lüthi, Isabelle / Schweri, Jürg (2017): Die Entwicklung der Kompetenzanforderungen auf dem Arbeitsmarkt im Zuge der Digitalisierung. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N°47, Bern.

Rütter Soceco / Nathani, Carsten / Hellmüller, Pino / Rieser, Corina / Hoff, Oliver / Nesara-jah, Sujetha (2017): Ursachen und Auswirkungen des Strukturwandels im Schweizer Arbeitsmarkt. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N°46, Bern.

Sheldon, George (2008): Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998 – 2007. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N°26, Bern.

Sheldon, George / de Wild, David (2004): Die Entwicklung der Vermittlungseffizienz der Regionalen Vermittlungszentren der Schweiz im Zeitraum 1998-2001. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N°10, Bern.

Sheldon, George / Shvartsman, Elena (2018): Bestimmungsfaktoren der kantonalen Arbeitslosigkeitsunterschiede im Zeitraum 1990-2017 Schlussbericht. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N°57, Bern.

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2016): Indikatorensystem zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.