
Seminararbeit:

Der Leistungsauftrag der RAV

Wie wird die Leistungserfüllung gemessen?

Daniel Gmür
Kornweg 5
8500 Frauenfeld
Matr-Nr: 97-602-866
daniel.gmuer@student.unisg.ch

Vorlegungsdatum: 30.05.2001

Inhaltsverzeichnis

<u>Inhaltsverzeichnis</u>	I
<u>Abkürzungsverzeichnis</u>	II
<u>1. Zusammenfassung</u>	1
<u>2. Einleitung</u>	2
<u>3. Umfeld der öffentlichen Arbeitsvermittlung</u>	3
3.1 NPM beim Bund – die wirkungsorientierte Verwaltungsführung.....	3
3.2 Einführung der RAV	4
<u>4. Wirkungsorientierte Steuerung der RAV durch Leistungsauftrag</u>	4
4.1 Von der Input- zur Outputorientierung	4
4.2 Die RAV-Leistungsvereinbarung	5
4.3 Erweiterter Handlungsspielraum durch Globalbudget.....	7
<u>5. Beurteilen der Leistungserfüllung der RAV</u>	9
5.1 Messen der Leistungserfüllung durch Wirkungsindikatoren	9
5.1.1 Das Indikatorensystem der RAV-Leistungsvereinbarung.....	10
5.1.2 Kritik der Kantone am Indikatorensystem.....	12
5.1.3 Datenbereinigung durch das ökonometrische Modell als Grundlage für das Benchmarking ...	13
5.2 Finanzielle Steuerung über das Bonus-/Malus-System.....	14
5.3 Reporting	16
5.4 Schwächen des Mess-/Beurteilungssystems	17
5.4.1 Fehlen von Leistungszielen und -indikatoren für das Benchmarking	17
5.4.2 Mangelnde Aussagekraft der Wirkungsindizes	18
<u>6. Schlussfolgerung</u>	19
<u>Anhang: Wirkungen der RAV im Jahr 2000</u>	21
<u>Literaturverzeichnis</u>	23
<u>Verzeichnis der Interviewpartner</u>	23

Abkürzungsverzeichnis

ALV	Arbeitslosenversicherung
AM	Arbeitsmarktliche Massnahme
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
BWA	Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
LAM	Logistikstellen arbeitsmarktlicher Massnahmen
NPM	New Public Management
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
VKE	Verwaltungskostenentschädigung
WOV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

1. Zusammenfassung

Seit der Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) von 1996 wird die Arbeitslosenversicherung vollumfänglich durch den Bund finanziert, während die Kantone die zentrale Rolle beim Vollzug einnehmen. Die Revision führte zu einem grundlegenden Systemwechsel in der Arbeitsvermittlung – u.a. durch die Einführung *Regionaler Arbeitsvermittlungszentren (RAV)*, für deren Betrieb der Bundesrat den Kantonen einen Leistungsauftrag erteilte. Es stellte sich bald als Problem heraus, dass sich dieser primär an den erbrachten Leistungen und zu wenig an den erzielten Wirkungen orientierte. Im Sinne der *wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOF)* verlangt das Streben nach grösserer Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns nicht nur ein outputorientiertes Anreiz- und Finanzierungssystem, sondern auch die nötigen Freiräume, um den Ressourceneinsatz wirkungsorientiert gestalten zu können.

Seit Anfang 2000 orientieren sich die RAV beim AVIG-Vollzug an einer neuen Leistungsvereinbarung, die auf den Prinzipien des WOF basiert und die bisherigen inputorientierten Leistungsaufträge ersetzt. Mit der Vorgabe von Wirkungszielen und einem auf Stärkung der Anreize ausgerichteten Bonus-/Malus-System, verspricht sich der Bund einen effektiveren, wirkungsorientierteren AVIG-Vollzug. Ein zentrales Element der neuen „*Vereinbarung RAV/LAM/Amtsstelle 2000*“ bildet folglich die Messung der zu erzielenden Wirkungen und zwar anhand von nur noch vier Wirkungsindikatoren:

1. Anzahl Bezugstage der Arbeitslosen (Wirkungsziel: rasche Wiedereingliederung)
2. Anzahl Zugänge zur Langzeitarbeitslosigkeit
3. Anzahl Aussteuerungen
4. Anzahl Wiederanmeldungen (Wirkungsziel: dauerhafte Wiedereingliederung)

Diese vier Wirkungsindikatoren werden für jeden Kanton ermittelt und mit Hilfe eines ökonomischen Modells um exogene Einflussfaktoren bereinigt. Die korrigierten Werte bilden dann die Grundlage für einen interkantonalen Vergleich der Effektivität der einzelnen RAV im Sinne eines Benchmarkings. Basierend auf dem schweizerischen Durchschnittswert (mit dem Indexwert = 100) werden für jeden der vier Indikatoren die kantonalen Indizes berechnet und schliesslich zu einem vergleichbaren kantonalen Wirkungsindex aggregiert. Um nun stärkere Anreize zu setzen und damit letztendlich Kosten einzusparen, wird den Kantonen – je nach erzielter Wirkung ihrer AVIG-Vollzugsstellen – ein Bonus oder Malus in Aussicht stellt. Zusätzlich steht im Hinblick auf den 1. Januar 2002 eine Verschiebung in Richtung Globalbudgetierung bevor. Ausserhalb der Wirkungsmessung gemäss Leistungsvereinbarung gelangen im Rahmen eines ausführlichen Reportings zudem auch Leistungs- und Finanzindikatoren zur Anwendung, die für die Kantone bzw. die einzelnen RAV und deren Personalberater zu wichtigen zusätzlichen Führungshilfen geworden sind.

Der neue wirkungsorientierte Leistungsauftrag darf sicher als Meilenstein in der Optimierung des Vollzugs der Arbeitslosenversicherung und der Verwaltungstätigkeit allgemein angesehen werden, der jedoch sowohl für die RAV und die anderen kantonalen AVIG-Vollzugsstellen als auch für die Controllingstellen des Bundes in Zukunft noch grosse Herausforderungen mit sich bringen wird.

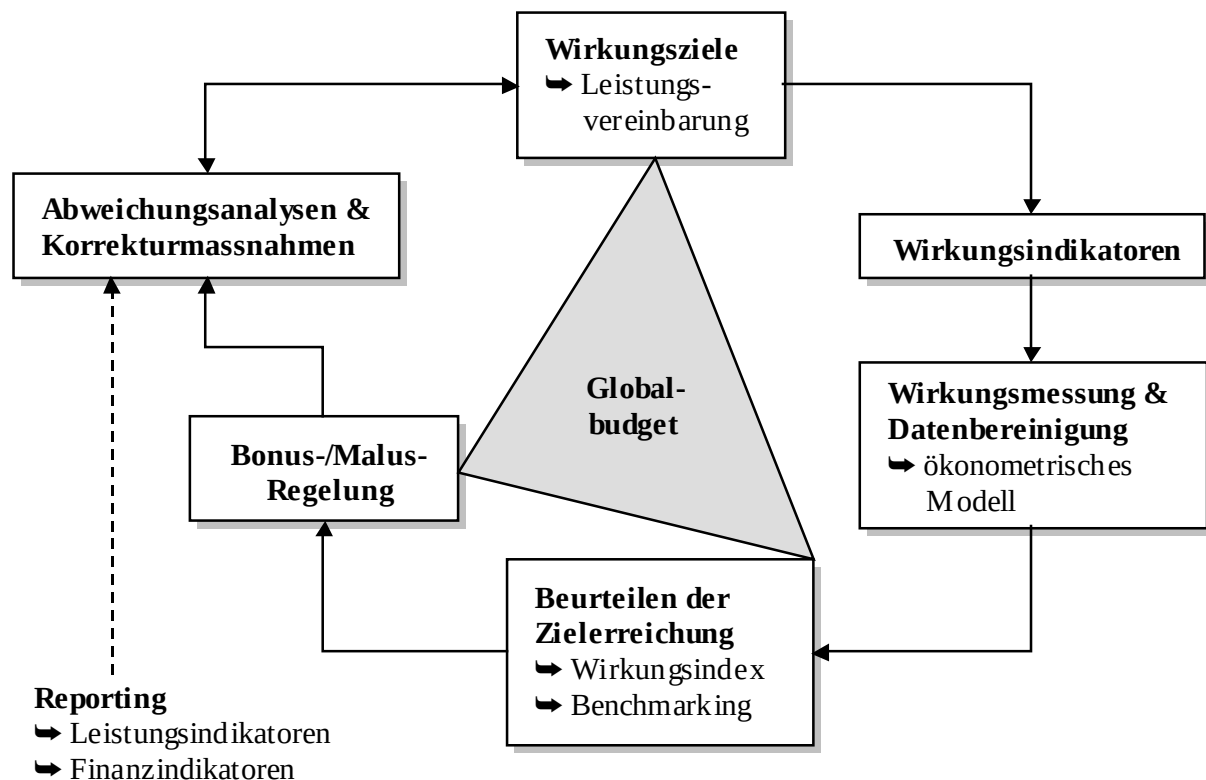
2. Einleitung

Im Rahmen der NPM-Diskussion befasst man sich seit einigen Jahren vermehrt auch in den öffentlichen Verwaltungen immer intensiver mit der Frage der Effizienz und Effektivität. Um der unbefriedigenden Wirtschaftlichkeit und mangelnden Kundenorientierung der Verwaltungen begegnen zu können, wird versucht, durch Marktmechanismen auch in öffentlichen Institutionen Wettbewerb zu erzeugen. Die mit der Einführung der *wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOF)* erstrebte Outputorientierung verlangt eine Steuerung über Leistungs- und Wirkungsvorgaben auf Basis eines Leistungsauftrages. Als zentrale Voraussetzung dieser Steuerung gilt, dass die erzielten Wirkungen mit Hilfe von geeigneten Indikatoren messbar und auch vergleichbar gemacht werden können.

Zu den ersten Verwaltungseinheiten der Schweiz, für die ein solches Benchmarking konkrete Folgen gehabt hat, gehören die *Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV)*, deren Performance durch den Bund gemessen und bewertet wird – seit dem Jahr 2000 mit finanziellen Konsequenzen.

Der Zweck dieser Arbeit ist es nun, zu zeigen, wie die wirkungsorientierte Steuerung in der öffentlichen Arbeitsvermittlung durch die RAV ausgestaltet ist und welche Rolle dabei der Leistungsauftrag des Bundesrates einnimmt. Insbesondere wird die Messung der Leistungserfüllung und das darauf basierende Benchmarking untersucht. Schliesslich sollen auch die Rahmenbedingungen und Spannungsfelder des wirkungsorientierten Vollzugs des *Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG)* durch die RAV deutlich gemacht werden.

Abbildung 1: Die wirkungsorientierte Steuerung der RAV durch Leistungsvereinbarung



Der Aufbau der Arbeit richtet sich nach dem in Abbildung 1 dargestellten Modell, das die zentralen Elemente der wirkungsorientierten Steuerung der RAV aufzeigt und miteinander in Beziehung setzt. Kapitel 3 befasst sich einerseits mit den Grundlagen der Leistungsmessung, also der in der Leistungsvereinbarung definierten Zielsetzung für die RAV, und andererseits mit der Globalbudgetierung, ohne die eine Steuerung über Leistungsauftrag nicht zu empfehlen ist¹. Kapitel 4 untersucht darauf das zur Wirkungsmessung benutzte Indikatorensystem, die Verarbeitung der gemessenen Daten und schliesslich die Beurteilung der Leistungserfüllung, welche die Grundlage für ein gesamtschweizerisches Benchmarking der RAV bildet. Zudem werden mit dem Bonus-/Malus-System und dem Reporting weitere finanzielle und nicht finanzielle Steuerungsinstrumente zur Verbesserung der Zielerreichung beschrieben. Die im Anhang angefügte Darstellung veranschaulicht dabei die unter Berücksichtigung der untersuchten Thematik erstellte Auswertung der Leistungserfüllung anhand der aktuellen Zahlen aus dem Jahr 2000.

Neben den im Literaturverzeichnis angegebenen Quellen stütze ich mich in meiner Arbeit auf die Ausführungen von Herrn Breu, stellvertretender Leiter des RAV St.Gallen, und Herrn Babey, Chef „Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung“ der Direktion für Arbeit vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco).

3. Umfeld der öffentlichen Arbeitsvermittlung

3.1 NPM beim Bund – die wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Die traditionelle inputorientierte Verwaltungssteuerung erfolgt primär über das Budget, indem der Umfang und die Qualität der Verwaltungsleistung nur durch Vorgabe der finanziellen Ressourcen verändert wird. Eine allfällige Leistungssteigerung wird dabei überhaupt nicht erkannt, da die Messgrössen fehlen und so eine Verbesserung gar nicht ausgewiesen werden kann. Dies führt u.a. zu mangelnden Wirtschaftlichkeitsanreizen, Übersteuerung im finanziellen Bereich bzw. Untersteuerung im Leistungsbereich sowie ungenügendem Kostenbewusstsein².

Das New Public Management (NPM) – bzw. die *wirkungsorientierte Verwaltungsführung* (WOV) in der Schweiz – versucht nun, die öffentlichen Dienstleistungen den heutigen Bedürfnissen anzupassen und damit eine bürger- und bedarfsorientierte Leistungserbringung durchzusetzen. Durch Koppelung von Budget- und Leistungsverantwortung soll das Verwaltungshandeln nicht nur kostenbewusster, sondern auch leistungsbewusster und somit effizienter und effektiver werden³. Im Rahmen des Projektes „Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget“ (FLAG) werden deshalb seit 1997 in zahlreichen Verwaltungsstellen Konzepte zur NPM-Einführung erstellt. Dabei geht es um die Entflechtung von politischer und betrieblicher Führung bzw. den Aufbau leistungs- und wirkungsorientierter Führungsinstrumente, mit dem Ziel, Effektivität, Effizienz und Wirtschaftlichkeit des staatlichen Handelns zu verbessern. Aufgrund der Ergebnisse der Evaluation des Projektes FLAG wird der Bundesrat Ende 2001 entscheiden, wie die Erfahrungen und Prinzipien der WOVI auf die gesamte Bundesverwaltung ausgedehnt

¹ vgl. Schedler (2000), 46 f.

² vgl. Pede (2000), 20 f.

³ vgl. Pede (2000), 29 f.

werden sollen. Am Projekt FLAG nimmt seit 1999 auch das *Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (BWA)* teil, u.a. mit dem Bereich „Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung“. Aus diesem Grund müssen sich auch die RAV, auf Basis eines Leistungsauftrages, mit den Fragen der Leistungs- und Wirkungssteuerung, der Globalbudgetierung sowie der strategieorientierten Personal- und Organisationsentwicklung befassen.

3.2 Einführung der RAV

Zur Bekämpfung der für schweizerische Verhältnisse ungewohnt hohen Arbeitslosigkeit in den 90er Jahren wurden verschiedene Massnahmen ergriffen. Nach einer wiederholten Verschärfung der Situation auf dem Arbeitsmarkt trat 1996 ein revidiertes *Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)* in Kraft. Der Kernpunkt dieser Teilrevision war der Wechsel vom System passiver Taggeldzahlungen hin zur aktiven Wiedereingliederung der Arbeitslosen, wobei von diesen seither verlangt wird, dass sie ihre Vermittelbarkeit aktiv durch die Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen (AM) verbessern. Im Rahmen der Einführung dieser AM wurden die Kantone durch Art. 85b AVIG verpflichtet, *Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV)* einzurichten und zu betreiben, die direkt den Kantonen unterstellt worden sind. Ergänzend dazu hatten die Kantone sogenannte LAM, d.h. Logistikstellen für die Bereitstellung der verschiedenen AM, aufzubauen. Für den Betrieb der RAV erteilte das BWA den Kantonen einen inputorientierten Leistungsauftrag, der periodisch den Arbeitsmarktentwicklungen anzupassen war⁴.

Damit verfügte die Schweiz relativ schnell über eine qualitativ gute Vollzugsstruktur im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Laut Dominique Babey, Chef „Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung“ der Direktion für Arbeit vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), kann dabei die Zeit der inputorientierten Leistungsaufträge von 1996 bis 1999 als wertvolle Lernphase eingestuft werden. Auf Grundlage dieser praktischen Erfahrungen zeigte sich aber auch bald die Gefahr einer – aufgrund falsch gesetzter Anreize – kontraproduktiven Inputsteuerung. Deshalb sollten mit Hilfe der WOV Marktmechanismen in die Verwaltung eingebaut werden und somit Probleme wie fehlende Transparenz, mangelnde Flexibilität oder ungenügende Kundenorientierung beseitigt werden.

4. Wirkungsorientierte Steuerung der RAV durch Leistungsauftrag

4.1 Von der Input- zur Outputorientierung

Die im Auftrag des Bundesrates durchgeführte RAV-Evaluationsstudie⁵ (Untersuchungszeitraum: Sommer 97 bis Sommer 98) bestätigte zwar die Qualität und Zweckmässigkeit des RAV-Konzeptes, deckte jedoch auch zahlreiche Verbesserungsmöglichkeiten auf, die man v.a. mit Hilfe einer richtigen Ausgestaltung des Anreizsystems zu verwirklichen hoffte. Die Grundlage für die darin geforderte wirkungsorientierte Steuerung im Sinne des NPM bildete die Analyse

⁴ vgl. Imboden/Egger/Baumann/Lenz (1999 a), 6

⁵ vgl. Imboden/Egger/Baumann/Lenz (1999 a)

der damals geltenden Leistungsaufträge⁶. Sie deckte auf, dass sich die Steuerungskraft des Leistungsauftrages nachhaltig verbessern liesse, indem den RAV statt umfassenden Leistungsvorgaben primär Wirkungsziele vorgegeben würden und das Erreichen bzw. Nichterreichen dieser Vorgaben mit finanziellen Konsequenzen verbunden würde.

Beispielsweise konnte das Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (BWA) mit der alten inputorientierten Anreizkonstellation das Verhalten der RAV-Personalberater nicht direkt steuern, sondern nur indirekt über Anreize an die Kantone. Verglichen mit einer wirkungsorientierten Steuerung und einem vereinfachten Indikatorensystem, waren die Freiräume der Personalberater bei der Umsetzung ihrer Aufgaben stark eingeschränkt. Weil die Finanzierung vorrangig an Leistungsindikatoren gebunden war, bot sich den Mitarbeitern zudem der unerwünschte Anreiz, ihre Leistungen unabhängig von der Qualität zu maximieren⁷.

Die Direktion für Arbeit beschloss daher zusammen mit den Kantonen, die bisherige ressourcenorientierte Input- durch eine wirkungsorientierte Outputsteuerung zu ersetzen; daraus entwickelte sich im Jahr 1999 die „*Vereinbarung RAV/LAM/Amtsstelle 2000*“, eine Leistungsvereinbarung für den wirkungsorientierten Vollzug des AVIG. Das BWA möchte so den Wiedereingliederungserfolg fördern, indem es alle Controlling- und Finanzierungsinstrumente darauf ausrichtet, auf Stufe der Personalberater die richtigen Impulse zu setzen bzw. kontraproduktive Anreizstrukturen zu vermeiden. Den RAV und speziell deren Mitarbeitern sollen weitreichende Freiheiten bezüglich dem „wie“ der Umsetzung ihrer Aufgaben eingeräumt werden. Dadurch, dass die Finanzierung an die Erreichung vorgegebener Ziele geknüpft wird, werden die nötigen Anreize erzeugt, diese Freiheiten auch im Sinne des Auftraggebers – dem Arbeitslosenversicherungs-Fonds – zu nutzen. Die Aufnahme der gestellten Zielsetzung in ein Mess-/Beurteilungssystem (und somit auch ins Anreizsystem) bringt eine vergrösserte Ergebnisverantwortung der kantonalen Stellen bzw. ihrer MitarbeiterInnen und fördert damit deren Effizienz und Effektivität⁸.

Bei der Ergebnisorientierten Steuerung dienen also nicht mehr die Mittel, sondern die Leistungen der Verwaltung und deren Auswirkungen als Steuerungsgegenstand. Dadurch wird das Ausmass der Mittelzuweisung an die Ergebnisse geknüpft. Um den notwendigen Freiraum für das so angestrebte unternehmerische Handeln der Verwaltung zu schaffen, muss die politisch-strategische von der operativen Verwaltungsebene getrennt sein; die Zielformulierung und langfristige Planung fällt dabei der Regierung zu, da diese gegenüber der Bevölkerung letztlich auch die Verantwortung trägt. Die Verwaltung nimmt hingegen – gemäss dem vom Bundesrat vorgelegten Leistungsauftrag – die operativen Geschäfte, d.h. den AVIG-Vollzug, wahr⁹.

4.2 Die RAV-Leistungsvereinbarung

Nach Schedler/Proeller regeln *Leistungsvereinbarungen* Aufgaben, Kompetenzen sowie Verantwortungen zwischen Politik und Verwaltung. Sie konkretisieren dabei „die übergeordneten und operativen Ziele, die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten

⁶ vgl. Imboden/Egger/Baumann/Lenz (1999 b)

⁷ vgl. Imboden/Egger/Baumann/Lenz (1999 b), 18 ff.

⁸ vgl. Fairbanks (1994), 117

Mittel“¹⁰. Die Leistungsvereinbarung ist somit das zentrale Instrument für eine systematische Steuerung von Leistungen und Kosten.

Dieser Definition entsprechend nennt nun die „Vereinbarung RAV/LAM/Amtsstelle 2000“¹¹ gestützt auf das AVIG die anzustrebenden Ziele und Wirkungen des AVIG-Vollzugs, regelt die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen und gibt den Kantonen finanzielle Anreize zu einem wirkungsvollen Vollzug¹². Ausgehend von der übergeordneten Zielsetzung der „Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ (Art. 1 Abs. 2 und Art. 7 AVIG) ergeben sich vier **Ziele für den AVIG-Vollzug**:

1. Verhütung von Arbeitslosigkeit
2. Rasche und dauerhafte Wiedereingliederung der gemeldeten Stellensuchenden
3. Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit und Aussteuerungen
4. Effizienter Vollzug des AVIG und des Arbeitsvermittlungsgesetzes

Im Sinne des für die RAV vorrangigen Ziels, die Stellensuchenden möglichst rasch und dauerhaft wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, arbeitet ein RAV also dann wirksam, wenn es ihm bei gegebenem Kostenrahmen gelingt, die auf dem Arbeitsmarkt vorhandenen offenen Stellen möglichst rasch und dauerhaft zu besetzen¹³.

Zur Messung der Erfüllung dieser vier Ziele werden gemäss Ziffer 3 der RAV-Vereinbarung die folgenden vier **Wirkungsindikatoren** herangezogen:

1. Durchschnittliche Anzahl Bezugstage der Arbeitslosen
2. Anzahl Zugänge zur Langzeitarbeitslosigkeit (länger als 1 Jahr)
3. Anzahl Aussteuerungen
4. Anzahl Wiederanmeldungen (innerhalb von vier Monaten nach der Abmeldung)

Diese vier Indikatoren sind gemessen am Durchschnitt aller Kantone möglichst gut zu erreichen. Über einen mit dem ökonometrischen Modell um die exogenen Faktoren bereinigten Gesamtindex wird die interkantonal vergleichbare Gesamtwirkung berechnet. Ausgehen vom nationalen Durchschnitt (Indexwert = 100) werden die Kantone mit einem Indexwert über 100 der Bonuszone, jene mit einem Wert kleiner als 100 der neutralen oder der Maluszone zugeordnet. Dabei interessiert nicht in erster Linie der Einzelrang eines RAV, sondern die Wirkung bzw. die Wirkungsänderung der Kantone sowie die Veränderung des gesamtschweizerischen Wirkungsniveaus insgesamt. Zusätzlich zur Darstellung der kantonalen Gesamtwirkung wird aber auch eine analoge Übersicht der Ergebnisse der einzelnen RAV geführt. Dieses zusätzliche Führungsinstrument soll u.a. die Bildung überkantonal tätiger RAV erleichtern.

Obwohl im Juni 2000 mit St.Gallen auch der letzte Kanton die auf Ende jedes Jahres kündbare „Vereinbarung RAV/LAM/Amtsstelle 2000“ unterzeichnet hatte, wurden zahlreiche essentielle Verbesserungsbegehren vorgebracht. Zur Beseitigung der Bedenken und Vorbehalte seitens der

⁹ vgl. Schedler/Proeller (2000), 52 f.

¹⁰ Schedler/Proeller (2000), 134

¹¹ Im Folgenden „RAV-Vereinbarung“, „Leistungsvereinbarung“ oder „Vereinbarung“ genannt

¹² Als gesetzliche Grundlage der Leistungsvereinbarungen gelten Art. 92 Abs. 6 und 7 AVIG; Art. 122a und 122b AVIV

¹³ vgl. Imboden/Egger/Baumann/Lenz (1999 a), 45

Kantone startete die Direktion für Arbeit des seco das Projekt „Optimierung der Vereinbarung RAV/LAM/Amtsstelle 2000“, mit der Absicht, die Kantone dadurch von einer Kündigung abzuhalten und vorbehaltlos an die Vereinbarung binden zu können. Das Fundament der Vereinbarung war dabei grundsätzlich beizubehalten. Dazu gehören insbesondere:

- das Prinzip der wirkungsorientierten Steuerung,
- die Messung der vorgegebenen Wirkungen über AVAM/ASAL-Daten¹⁴,
- die Bereinigung dieser Wirkungsmessung um die exogenen Faktoren durch das ökonomische Regressionsmodell der Firma Ernst & Young,
- die gesamtschweizerische Messung der Wirkungen auf Grundlage der bereinigten Gesamtwirkung der vier Wirkungsindikatoren und
- die Zuordnung der Boni und Mali ausgehend von der jährlich gemessenen Gesamtwirkung pro Kanton.¹⁵

Viele der damals vorgebrachten Fragen (z.B. zum ökonomischen Modell und zur Bonus-/Malus-Regelung) sind inzwischen geklärt und in den folgenden Ausführungen berücksichtigt.

4.3 Erweiterter Handlungsspielraum durch Globalbudget

Die Möglichkeit mit einem Globalbudget zu arbeiten, würde den Kantonen die gewünschten Freiheiten sowie grössere finanzielle und organisatorische Autonomie bringen. Denn mit der Einführung der Globalbudgetierung wären die finanziellen Mittel global zu genehmigen und zuzuweisen, wodurch die geforderte Dezentralisierung der Ressourcenkompetenzen überhaupt erst ermöglicht würde¹⁶.

Die geltende Finanzierungsregelung der RAV basiert jedoch auf der „Verordnung über die Verwaltungskostenentschädigung an die Kantone für den Vollzug des AVIG“ (VKE-Verordnung), die sich bis heute auf die von den Kantonen effektiv getätigten Ausgaben stützt. Noch im Jahr 2000 war die maximale Anzahl MitarbeiterInnen, die ein Kanton anstellen durfte, im Detail – nach verschiedenen Personalkategorien unterteilt – vorgeschrieben; sie hing dabei von der Anzahl Stellensuchenden und den jährlichen Plätzen in arbeitsmarktlichen Massnahmen ab. Hielt der Kanton diese Vorgaben ein, wurden ihm die anrechenbaren Kosten zu 100% finanziert. Für Investitionskosten und bestimmte Betriebskosten mussten die Kantone einen Antrag an die Direktion für Arbeit des seco stellen. Diese ziemlich komplizierte Regelung führte schliesslich zu einer eingeschränkten Flexibilität der Kantone, gewissen Kompetenzkonflikten und einer Verlangsamung der Prozesse¹⁷.

Ausgehend von den Nachteilen dieser Finanzierungsregelung und angetrieben durch die Ausweitung der Verantwortlichkeit aufgrund der RAV-Leistungsvereinbarung, verlangten die Kantone vermehrt nach einer Verknüpfung von Finanz- und Leistungsseite bzw. nach einem Globalbudget mit entsprechender Handlungsfreiheit bei der Ressourcenverwendung. So stellte der

¹⁴ AVAM/ASAL ist das zentrale Informationssystem für die Steuerung der RAV; die beiden Datenbanken AVAM und ASAL enthalten alle im Zusammenhang mit der öffentlichen Arbeitsvermittlung vom seco erhobenen Daten

¹⁵ vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft (2000), 21

¹⁶ vgl. Schedler/Proeller (2000), 147

Bund ein Teilprojektteam zusammen, das im Hinblick auf die Jahre 2001 und 2002 die Machbarkeit eines Globalbudgets überprüfte und Vorschläge für die neue Regelung erarbeitete. Dabei waren gewisse Rahmenbedingungen zu berücksichtigen: insbesondere durften keine höheren Kosten für die Arbeitslosenversicherung (ALV) entstehen und neben den gesetzlichen Vorgaben der Einfluss der Politik nicht ausser Acht gelassen werden. Vor allem hatte das neue Finanzierungskonzept auch den stark schwankenden Arbeitslosenzahlen Rechnung zu tragen¹⁷.

Im Rahmen der Arbeiten des Teilprojektteams kristallisierte sich ein Modell heraus, das klare Verbesserungen mit sich bringt. Grundsätzlich basiert dabei der Finanzierungsbetrag eines Kantons weiterhin auf den effektiven Kosten, die durch einen Maximalbetrag begrenzt sind. Dieser wird wie folgt ermittelt:

$$\text{Maximalbetrag} = \text{jährliche Anzahl Stellensuchende} \times \text{Ansatz pro Stellensuchender}$$

Der Ansatz pro Stellensuchender (in Franken) ist dabei der einheitliche Pauschalpreis, den die Ausgleichsstelle jedem Kanton für Personen bezahlt, welche die Dienstleistungen der RAV und der anderen AVIG-Vollzugsstellen beanspruchen; er wird aufgrund der bisherigen Kosten sowie aufgrund politischer Überlegungen bestimmt. Gegenüber der heutigen Regelung bringt dieses Modell u.a. folgende gewichtige Verbesserungen¹⁸:

- Es trennt klar zwischen den strategischen Kompetenzen der Ausgleichsstelle und den operativen Kompetenzen der Kantone und ist so administrativ einfacher zu vollziehen
- Finanzierungsanträge werden nur noch in Ausnahmefällen verlangt
- Den Kantonen wird eine beachtliche Handlungsfreiheit im Einsatz der finanziellen und personellen Mittel gewährt. Zudem fallen die zahlreichen Einschränkungen in Bezug auf Organisation und Personal der heutigen VKE-Verordnung dahin

Aus verschiedenen Gründen postuliert das Modell keine Pauschalfinanzierung und keine gänzliche Abkehr von der Haushalts-/Budgetbindung. Eine reine Pauschalfinanzierung ohne Berücksichtigung der effektiven Kosten – entsprechend den theoretischen Grundsätzen eines Globalbudgets – wird als nachteilig beurteilt. Könnten nämlich die Kantone den Differenzbetrag zwischen den effektiven Kosten und der Pauschale behalten, so bestände der Anreiz, die finanziellen Mittel auf Kosten der AVIG-Vollzugsstellen anderweitig zu verwenden. Deshalb will man die effektiven Kosten weiterhin als zentrale Grösse berücksichtigen. Es handelt sich also nicht um ein Finanzierungsmodell mit Globalbudget im engeren Sinne, sondern eigentlich nur um eine Vereinfachung und Flexibilisierung der bestehenden Bestimmung, im Speziellen durch die Einführung der in Kapitel 5.2 beschriebenen Bonus-/Malus-Regelung.

Die neue Regelung tritt mit der auf den 1. Januar 2002 geplanten Revision der „Verordnung über die Verwaltungskostenentschädigung (VKE)“ höchstwahrscheinlich in der beschriebenen Form in Kraft. Für das Jahr 2001 gilt eine Übergangslösung, die gegenüber der alten Regelung bereits auf ein Bewilligungsverfahren für Investitionen und bisher bewilligungspflichtige Betriebskosten (z.B. PR, Ausbildung) verzichtet.

¹⁷ vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft (2000), 37 f.

¹⁸ vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft (2000), 38

¹⁹ vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft (2000), 11

5. Beurteilen der Leistungserfüllung der RAV

Das NPM will die Leistungsfähigkeit der Verwaltung verbessern und sicherstellen. Um eine Leistung aber beurteilen zu können, braucht es ausser den im Leistungsauftrag aufgeführten Zielvorgaben eine adäquate Leistungsmessung. Gemäss Buschors „Vier-Ebenen-Konzept zur Wirkungsorientierung“²⁰ geschieht die Leistungsbeurteilung aufgrund vier verschiedener Kriterien: neben der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmässigkeit sind dies Effizienz und Effektivität. Die wirkungsorientierte RAV-Vereinbarung konzentriert sich nun primär auf die Ebene der Effektivität, während sie die Effizienz – also das Verhältnis zwischen Output und Input – vernachlässigt. Für die offizielle Beurteilung der Auftragserfüllung der RAV, die auch finanzielle Konsequenzen mit sich zieht, werden folglich nur Wirkungsziele herangezogen, derweil der Umfang und die Verwendung des Ressourceneinsatzes unberücksichtigt bleiben. Dies kann insofern als vernünftig bewertet werden, dass zwischen Effektivität und Effizienz durchaus Zielkonflikte entstehen können; diese Erfahrung hatte man beispielsweise beim vorhergehenden inputorientierten Leistungsauftrag machen müssen. Doch auch wenn sich die Vereinbarung vorrangig auf die Wirkungen bzw. Effektivität beschränkt, dürfen Einsparmöglichkeiten bezüglich Verwaltungskosten nicht übersehen werden. Die Betriebskosten der RAV machen zwar nur einen kleinen Teil des Gesamtaufwandes der Arbeitslosenversicherung aus, betrugen im Jahr 2000 aber doch über 250 Millionen Franken. Dem Finanz- und Effizienzaspekt wird deshalb in casu mit dem Reporting (vgl. Kapitel 5.3) Rechnung getragen.

5.1 Messen der Leistungserfüllung durch Wirkungsindikatoren

Abgeleitet von den Zielvorgaben ist nun ein Indikatorensystem zu entwickeln, wobei als Zielgrössen für die Messung der erbrachten Leistung Standards herangezogen werden. Darauf aufbauend müssen die Indikatoren so definiert werden, dass sie mit den Standards verknüpft werden können. Grundsätzlich unterscheidet man zwischen Leistungsindikatoren, die sich auf den Ausstoss der Verwaltung (d.h. die Produkte) beziehen und Wirkungsindikatoren, welche den Zweck einer Tätigkeit, also die Wirkungen innerhalb des Steuerungsprozesses, betreffen²¹.

Da sich die geltende wirkungsorientierte Vereinbarung auf Wirkungsziele beschränkt und keine konkreten operativen Leistungsziele nennt, werden zum Messen der Erfüllung des Leistungsauftrages nur Wirkungsindikatoren herangezogen und folglich keine expliziten Leistungsstandards vorgegeben. Vom seco wird dies damit begründet, dass nur so der wirkliche Erfolg der RAV gemessen und beurteilt werden darf; denn dieser Erfolg kann auf diese Weise lediglich durch die tatsächlichen Leistungen optimiert werden, während Leistungsindikatoren (z.B. Anzahl Beratungsgespräche) durch eine häufigere Leistungserbringung unabhängig von der Qualität der Leistung (z.B. der Gespräche) verbessert werden können.

Allerdings werden – wie ich in Kapitel 5.3 noch genauer erläutern werde – im Rahmen eines umfassenden Controllings und Reportings auch die hier vernachlässigten Leistungsgrössen berücksichtigt.

²⁰ vgl. Buschor (1992), 238

²¹ vgl. Gysin (1999), 41, 89; Schedler/Proeller (2000), 117 ff.

5.1.1 Das Indikatorensystem der RAV-Leistungsvereinbarung

Ausgehend von der übergeordneten Zielsetzung der *Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit* aus Art. 1 Abs. 2 und Art. 7 AVIG ergeben sich – wie schon in Kapitel 4.2 erwähnt – folgende Ziele für den AVIG-Vollzug:

- Verhütung von Arbeitslosigkeit
- Rasche und dauerhafte Wiedereingliederung der gemeldeten Stellensuchenden
- Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit und Aussteuerungen
- Effizienter Vollzug des AVIG und des Arbeitsvermittlungsgesetzes

Zur Messung der Zielerreichung werden diese Wirkungsziele zu den vier in Tabelle 1 aufgeführten Indikatoren operationalisiert, die sich je auf eine bestimmte Wirkung beziehen.

Wirkung	Indikator
1. Rasche Wiedereingliederung	1. <i>Durchschnittliche Anzahl Bezugstage</i> der abgemeldeten Bezüger von Arbeitslosenentschädigungen in der laufenden Rahmenfrist
2. Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden/senken	2. <i>Zugänge zur Langzeitarbeitslosigkeit</i> im Verhältnis zum Gesamtbestand der Leistungsbezüger
3. Aussteuerungen vermeiden/senken	3. <i>Aussteuerungen</i> im Verhältnis zum Gesamtbestand der Leistungsbezüger
4. Wiederanmeldungen der Stellensuchenden vermeiden/senken	4. <i>Anzahl Wiederanmeldungen</i> (innerhalb von vier Monaten nach der Abmeldung) im Verhältnis zum Gesamtbestand der Leistungsbezüger

Tabelle 1: Wirkungsindikatoren zur Messung des AVIG-Vollzugs²²

Zur Beurteilung der Zielerreichung wird nun schrittweise ein Wirkungsindex ermittelt:

- a) Zuerst werden über das AVAM/ASAL-System²³ die Werte der einzelnen Kantone für jeden der vier Indikatoren ermittelt.
- b) Diese kantonalen Ergebnisse pro Indikator werden mit einem ökonometrischen Modell um exogene Einflussfaktoren bereinigt.
- c) Basierend auf dem schweizerischen Durchschnitt (Indexwert = 100) wird aufgrund der bereinigten Werte ein kantonaler Index pro Indikator berechnet.
- d) Schliesslich werden für jeden Kanton die Indizes der vier Indikatoren zum kantonalen Wirkungsindex aggregiert und damit eine interkantonal vergleichbare Gesamtwirkung bestimmt²⁴.

Bei der Aggregation zum Wirkungsindex werden die Indikatoren gemäss Tabelle 2 gewichtet:

²² vgl. Vereinbarung RAV/LAM/Amtsstelle 2000, Ziffer 3

²³ vgl. Fussnote 15

²⁴ vgl. Vereinbarung RAV/LAM/Amtsstelle 2000, Ziffer 3

Indikator	Gewichtung
Wirkung 1	0.5
Wirkung 2	0.2
Wirkung 3	0.2
Wirkung 4	0.1
Gesamtwirkung	1.0

Laut seco entspricht diese Gewichtung letztlich einem Werturteil, das zwar nicht wissenschaftlich hergeleitet werden kann, sich jedoch damit begründen lässt, dass dadurch die Prioritäten beim Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes wiedergespiegelt werden sollen. Dabei ist periodisch zu überprüfen, welche und wie grosse Fehlanreize aufgrund eines bestimmten Indikators bzw. dessen Gewichtung entstehen können.

Tabelle 2: Gewichtung der Indikatoren

Da über die Definition und Gewichtung der Indikatoren zwischen Bund und Kantonen intensive Diskussionen geführt wurden und noch werden, möchte ich im folgenden kurz auf die einzelnen Indikatoren eingehen²⁵:

▪ **Wirkungsindikator 1: Durchschnittliche Anzahl Bezugstage der Abgemeldeten**

Die *rasche Wiedereingliederung* der arbeitslosen Personen stellt die zentrale Zielsetzung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) dar. Gemessen wird das Erreichen dieses Wirkungsziels auf Basis der durchschnittlichen Dauer der Stellensuche all jener Bezüger, die sich in der Kontrollperiode abgemeldet haben und in den letzten zwei Jahren Taggelder bezogen haben. Dazu gehören neben Personen, die wieder eine Stelle gefunden haben, auch solche, die nach Ablauf ihrer zweijährigen Rahmenfrist ausgesteuert werden müssen.

Da jeder Bezugstag, unabhängig von den Eigenschaften der Versicherten, gleich stark ins Gewicht fällt und somit eine Vorzugsbehandlung einzelner Stellensuchender ausgeschlossen wird, gehen vom Indikator 1 die richtigen Impulse aus; die MitarbeiterInnen haben den Anreiz, ihre Ressourcen möglichst wirkungsvoll einzusetzen, weshalb sich das Risiko von Fehlsteuerungen als sehr gering erwiesen hat. Aus versicherungstechnischer und arbeitsmarktlcher Perspektive handelt es sich hier um den zentralen Indikator, der deshalb mit 50% die klar stärkste Gewichtung erfährt.

▪ **Wirkungsindikator 2: Zugänge zur Langzeitarbeitslosigkeit (länger als 1 Jahr) im Verhältnis zum Gesamtbestand der Leistungsbezüger**

Verschiedene Studien zeigen, dass die negativen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit für die betroffenen Personen mit zunehmender Dauer ansteigen. Indikator 2 erhält deshalb grosse Bedeutung, weil er den Personalberatern den Anreiz verschafft, die potentiell von Langzeitarbeitslosigkeit (länger als 1 Jahr) bedrohten Leistungsbezüger besonders zu unterstützen.

Da bei der Berechnung nicht jeder Bezugstag gleich ins Gewicht fällt, wären bei einer zu starken Gewichtung dieses Indikators gewisse Fehlsteuerungen zu erwarten. Denn grundsätzlich besteht für die Berater – gemäss diesem Indikator – kein Anreiz mehr, sich nach Ablauf des ersten Jahres weiter um eine stellensuchende Person zu kümmern (dieser Nachteil wird jedoch durch die Indikatoren 1 und 3 wieder relativiert). Aus diesen Gründen lässt sich für Indikator 2 eine Gewichtung von 20% rechtfertigen.

²⁵ vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft (2000), 30 ff., 55 ff.

Prinzipiell konzentriert sich die Vereinbarung in der Wirkungsmessung bewusst auf die Leistungsbezüger und sieht keinen eigenen Indikator zur Messung der Prävention vor. Doch auf Druck der Kantone wurde diesem Indikator ein präventiver Charakter zugeschrieben, indem von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen, die an einem Kurs teilnehmen, eine spezielle Rahmenfrist für die Zahlung der Kurskosten gewährt wird. Fällt diese Person in die Arbeitslosigkeit, beginnt die Frist für den Taggeldbezug wieder bei Null.

▪ **Wirkungsindikator 3: *Aussteuerungen* im Verhältnis zum Gesamtbestand der Leistungsbezüger**

Wie erfolgreich es einem RAV gelingt, Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden, zeigt sich letztlich auch an der Anzahl Aussteuerungen; eine Aussteuerung erfolgt, wenn ein Versicherter die Taggelder der letzten Kontrollperiode seiner zweijährigen Rahmenfrist bezogen hat und er anschliessend keine neue Rahmenfrist eröffnen kann.

Für diesen Indikator kann in etwa die gleiche Begründung angeführt werden wie für Indikator 2. Doch gilt es zusätzlich zu beachten, dass im Falle von Aussteuerungen nicht nur für die betroffenen Personen, sondern auch für die Kantone und Gemeinden besonders negative Konsequenzen zu erwarten sind. Indikator 3 ist deshalb ein sehr wichtiges Mass für den AVIG-Vollzug. Da aber bei der Berechnung auch hier nicht jeder Bezugstag die gleiche Berücksichtigung findet, wird er „nur“ mit 20% gewichtet.

▪ **Wirkungsindikator 4: *Anzahl Wiederanmeldungen (innerhalb von vier Monaten)* im Verhältnis zum Gesamtbestand der Leistungsbezüger**

Zur Beurteilung der *Dauerhaftigkeit der Wiedereingliederungen*, einer äusserst bedeutenden Zielsetzung der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik, wird der Anteil an wiederangemeldeten Stellensuchenden im betreffenden RAV als Indikator herangezogen. Bei der Wiederanmeldung enthalten sind alle Leistungsbezüger, bei denen in den vier Monaten vor der Anmeldung eine Abmeldung erfolgt ist. Indikator 4 wird dabei als Nebenbedingung zum Wirkungsindikator 1, der die Geschwindigkeit der Wiedereingliederung misst, angesehen. Deshalb scheint eine Gewichtung von 10% als ausreichend.

5.1.2 Kritik der Kantone am Indikatorensystem

Generell ist die beschriebene Gewichtung unter Berücksichtigung der aktuellen Konjunktur- und Arbeitsmarktlage im Rahmen der periodischen Überprüfung der Vereinbarung sowie der erreichten Wirkungen zu analysieren und nötigenfalls anzupassen. Um ein kontraproduktives Verhalten der Kantone bzw. der Personalberater und damit ein Verlust der Steuerungswirkung zu vermeiden, darf die Gewichtung aber nicht jährlich geändert werden²⁶. Aus diesem Grund wurde die erst seit Anfang 2000 geltende Gewichtung trotz diverser Einwände der Kantone vorerst beibehalten.

Von Seiten der Kantone kam verschiedentlich die Kritik auf, dass die Geschwindigkeit der Wiedereingliederung mit 90% (Indikatoren 1, 2, und 3) im Verhältnis zur Dauerhaftigkeit (Indikator 4) zu stark gewichtet wird, wodurch dem kurzfristigen Kostenaspekt der Vorzug vor

²⁶ vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft (2000), 31

einer langfristigen und dauerhaften Politik gegeben werde. Das seco rechtfertigt dies damit, dass die Unterschiede zwischen den RAV hinsichtlich Indikator 4 (verglichen mit Indikator 1) sehr gross sind und dieser deshalb implizit ein stärkeres Gewicht bei der Berechnung des Gesamtindex erhalte als vorgesehen. Eine stärkere Gewichtung der Dauerhaftigkeit könnte zu unerwünschten Verzerrungen des Gesamtindex führen. Ausserdem entstehe die Gefahr, damit Anreize zur Verlängerung der durchschnittlichen Stellensuchdauer zu schaffen²⁷.

Gemäss Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) sollte die Tätigkeit der RAV auch präventiven Charakter haben. Nach den Aussagen mehrerer Kantone wird der Prävention trotz teilweiser Anpassung von Indikator 2 aber noch nicht genügend Rechnung getragen. Sie fordern, dass der Erfolg vorbeugender Massnahmen eigens gemessen und beurteilt wird. Gemäss seco wurde jedoch bis jetzt darauf verzichtet, weil präventive Aktivitäten indirekt schon mit den aktuellen vier Indikatoren gemessen würden und zudem durch die heutige Finanzierungsregelung hinreichende Anreize zur Prävention beständen²⁸.

5.1.3 Datenbereinigung durch das ökonometrische Modell als Grundlage für das Benchmarking

Wirkungsindikatoren haben neben dem in Kapitel 5.1 erwähnten Vorteil, dass sie im Vergleich mit Leistungsindikatoren robuster gegenüber Fehlanreizen sind, den entscheidenden Nachteil, dass sie von einer Vielzahl exogener Faktoren beeinflusst werden. Unter exogenen Einflüssen versteht man dabei jene Faktoren, die für den Erfolg der RAV und der anderen AVIG-Vollzugsstellen zwar bedeutend sind, von diesen aber nicht beeinflusst werden können. Solange nun die Wirkungsindikatoren nicht um diese exogenen Einflüsse bereinigt werden, sind sie betreffend Qualität der Leistungserbringung nur äusserst unzuverlässige Kennzahlen²⁹.

Aus diesem Grund wurden im ursprünglichen, inputorientierten Leistungsauftrag von 1996 hauptsächlich Leistungsindikatoren in die RAV-Beurteilung miteinbezogen. Dies führte jedoch dazu, dass zu viele und zum Teil gar von der Zielsetzung her gegenläufige Indikatoren berücksichtigt werden mussten. Die heutige outputorientierte Leistungsvereinbarung beschränkt sich deshalb wie erwähnt auf vier Wirkungsindikatoren, die vor ihrer Interpretation aber erst zu korrigieren sind. Durch die Senkung der Anzahl Indikatoren konnte ausserdem die Komplexität des Indikatorensystems erheblich reduziert werden.

Das *ökonometrische Modell* soll primär einen gesamtschweizerischen Vergleich aller RAV ermöglichen, ist also v.a. ein Controlling-Instrument. Da nun die (z.T. erheblichen) Wirkungsdifferenzen zwischen den einzelnen RAV nicht nur auf tatsächliche endogene Unterschiede zurückzuführen sind, müssen die Rohdaten um die exogenen Faktoren bereinigt werden. Die ökonometrische Analyse misst dazu die quantitativen Zusammenhänge zwischen diesen Wirkungsunterschieden und deren inneren bzw. äusseren Ursachen. Es wird angenommen, dass die Wirkungen der RAV (Output) in einer linearen Abhängigkeit zu den Ressourcen (Input) und den exogenen Faktoren stehen. Unter Berücksichtigung der von den Kantonen und RAV nicht direkt beeinflussbaren Grössen (z.B. regionale Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Bevölkerungs-

²⁷ vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft (2000), 31 f.

²⁸ vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft (2000), 58 f.

²⁹ vgl. Imboden/Egger/Baumann/Lenz (1999 a), 20 ff., 36 f.

struktur) ermittelt das ökonometrische Regressionsmodell jetzt für jeden der vier vorgegebenen Indikatoren eine Durchschnittswirkung (Indexwert = 100)³⁰.

Die beschriebene Datenbereinigung erlaubt es schliesslich, auf Basis der direkten Wirkungen die Effektivität der RAV zu messen und diese im Sinne eines *Benchmarkings* interkantonal zu vergleichen. Ziel muss dabei auch sein, erfolgreiche Konzepte – sofern auf andere Arbeitsmarktreionen übertragbar – mit anderen (auch ausserkantonalen) RAV auszutauschen. Das Benchmarking kann hier also als Instrument verstanden werden, das den RAV ermöglicht, in einem qualitativen Vergleichsprozess von den „Besseren“ zu lernen³¹.

Verbesserung des ökonometrischen Modells

Aus den bisherigen Modellüberprüfungen konnten in Zusammenarbeit mit den Kantonen schon verschiedene Verbesserungsvorschläge erarbeitet werden. Trotzdem bestehen noch immer offensichtliche Mängel: So weist das gegenwärtige Modell hinsichtlich der Indikatoren 2,3 und 4 noch starke zufällige Schwankungen aus, da diese im Vergleich mit Indikator 1 viel stärker durch die Wirkung der RAV auf den Arbeitsmarkt beeinflusst werden und somit weniger gut durch die exogenen Faktoren erklärt werden können. Obwohl diese Streuungsdifferenzen schon heute bei der Gewichtung mit berücksichtigt werden, ist man bestrebt, diese und andere unsystematische Schwankungen durch Verbesserung des Modells weiter zu minimieren³².

Da das ökonometrische Modell die Grundlage für das Benchmarking und die Ausgestaltung der finanziellen Anreize darstellt, ist seine Akzeptanz von besonderer Bedeutung. Dies zeigt auch die seit der Einführung der RAV-Vereinbarung intensiv geführte Diskussion um das Datenbereinigungsmodell. Optimierungsbestrebungen werden allerdings dadurch erschwert, dass die Kantone und die einzelnen RAV – je nach ihrem aktuellen Rang innerhalb des Benchmarkings – gegenläufige Meinungen bezüglich Zweckmässigkeit und Verbesserungspotentialen des ökonometrischen Modells bzw. des ganzen Mess-/Beurteilungssystems vertreten.

5.2 Finanzielle Steuerung über das Bonus-/Malus-System

Gemäss RAV-Vereinbarung haben die kantonalen RAV die vier in Kapitel 5.1.1 beschriebenen Wirkungen gemessen am schweizerischen Durchschnitt möglichst gut zu erreichen. Nach geltender Rechtslage³³ werden deshalb den Kantonen die *anrechenbaren Kosten*³⁴ in Abhängigkeit zur Wirkung der erbrachten Leistungen vergütet. Dabei entspricht der von der eidgenössischen Ausgleichsstelle gewährte Finanzierungsbetrag einem bestimmten Prozentsatz der anrechenbaren Kosten. Dieser wiederum richtet sich nach den bereinigten Wirkungsindizes der Kantone. Liegt der kantonale Indexwert über dem schweizerischen Mittelwert, d.h. über 100, wird ein erhöhter Satz – ein Bonus – bezahlt.

Um mögliche negative Effekte (z.B. Gefährdung der Zusammenarbeit zwischen den RAV und den Kantonen, Demotivation des Personals, Behinderung der Team-Arbeit) zu vermeiden, wur-

³⁰ vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft (2000), 53ff., Anhang F1

³¹ vgl. Schedler/Proeller (2000), 161 f.

³² vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft (2000), 53, 65 ff.

³³ vgl. Art. 92 Abs. 6 und 7 AVIG, Art. 122a und 122b AVIV und Verordnung über die Verwaltungskostenentschädigung

³⁴ dazu gehören die Betriebs- und Investitionskosten der RAV für den AVIG-Vollzug

de ein Finanzierungssystem ausgewählt, bei dem im Falle unterdurchschnittlicher Performance der RAV eines Kantons nicht sofort ein finanzieller Malus erfolgt; mit einem *gestaffelten Vorgehen* soll den betroffenen kantonalen Stellen die nötige Zeit zur Einleitung verbessernder Massnahmen eingeräumt und ein angemessener Controlling-Prozess ermöglicht werden:

- Nach dem 1. Malus-Jahr eines Kantons werden die Resultate analysiert und zwischen dem Chef der kantonalen Amtsstelle und der Direktion für Arbeit des seco geeignete Massnahmen vereinbart.
- Nach dem 2. Malus-Jahr und erneuter Analyse der unterdurchschnittlichen Ergebnisse sind die zu ergreifenden Massnahmen vom kantonalen Volkswirtschaftsdirektor und dem EVD-Departementschef zu beschliessen. Die während diesen ersten zwei Jahren anfallenden Kosten übernimmt der Arbeitslosenversicherungs-Fonds.
- Ab dem 3. Jahr in der Maluszone erfolgt schliesslich ein finanzieller Malus von 5% der anrechenbaren Kosten, d.h. dem betroffenen Kanton werden nur noch 95% der Betriebs- und Investitionskosten vergütet³⁵.

Auf diesen Überlegungen basiert das folgende Bonus-/Malus-Schema, das die mit Wirkungsindikatoren berechneten Benchmarks (Wirkungsindizes) den entsprechenden Zonen zuordnet:

Wirkungsindex:	< 95	95 – 100	101 – 105	> 105
Bonus/Malus:	<i>Malus-Zone:</i> 5% ab 3. Jahr	<i>Neutrale Zone</i>	<i>3%-Bonus-Zone</i>	<i>5%-Bonus-Zone</i>

*Tabelle 3: Schema der Bonus-/Malus-Zonen*³⁶

Die Bildung von vier Kategorien bietet den Kantonen eine reelle Chance, aus der Malus-Zone herauszukommen und schwächt zudem die Härte des Malus deutlich ab. Mit der anfänglich (d.h. im Jahr 2000) noch nicht vorhandenen neutralen Zone, vermindern sich beim Personal der vielen knapp unterdurchschnittlich arbeitenden RAV einerseits kontraproduktive Demotivations-Effekte, während andererseits Anreize zum Aufstieg in die „kleine“ Bonus-Zone geschaffen werden. Die bereits überdurchschnittlichen Kantone werden zudem zu weiteren Verbesserungen und somit zur Beförderung in die „grosse“ Bonus-Zone angetrieben. Jene drei Kantone, die sich gegenüber dem Vorjahr am stärksten (jedoch mindestens um 3%) verbessert haben und noch nicht in der 5%-Bonus-Zone liegen, bekommen noch einen zusätzlichen Motivationsbonus von 2% der Verwaltungskosten³⁷.

Durch diese Regelung werden mehr Kantone belohnt als bestraft, so dass heute – anstelle der im Jahr 2000 erfolgten (und stark kritisierten) Quersubventionierung von den „guten“ zu den „schlechten“ Kantonen – die Kosten hauptsächlich von der Arbeitslosenversicherung (ALV) getragen werden. Dies ist möglich, da die durch die Leistungsvereinbarung erzielten Einsparungen der ALV die total ausbezahlten Boni weit übersteigen.

³⁵ vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft (2000), 28 f.

³⁶ vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft (2000), 28; die Tabelle wurde gestützt auf die Ausführungen von Herrn Breu des RAV St.Gallen an die momentan geltende Regelung angepasst

³⁷ vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft (2000), 27 ff.

5.3 Reporting

Wie schon erwähnt, übernimmt das ökonometrische Modell in der wirkungsorientierten Steuerung der RAV-Tätigkeit die Funktion eines Controllinginstrumentes. Laut seco stellt das Reporting dabei eine wichtige Etappe im ganzheitlichen Controlling-Prozess dar, da es die entstandenen Wirkungen in Abhängigkeit zu den in der Leistungsvereinbarung definierten Zielen und den bewilligten Mittel überprüft; gleichzeitig legt es den Grundstein für eine Abweichungsanalyse und allfällige Korrekturmassnahmen. Damit die Kantone die vom Ausgleichsfonds der ALV zugewiesenen Ressourcen effizient verwalten und die Zusammenhänge zwischen ihren Leistungen, den eingesetzten Ressourcen und den Wirkungen erklären können, benötigen sie ausführliche Führungsinformationen. Weil die erzielten Wirkungen auf verschiedenste abhängige und unabhängige Faktoren der RAV-Aktivitäten zurückzuführen sind, gestaltet sich die Entwicklung solcher Analyse- und Interpretationshilfen jedoch äusserst schwierig³⁸.

Heute stellt die Ausgleichsstelle den Kantonen periodisch die Daten und Variablen aus dem Informationssystem AVAM/ASAL zur Verfügung und zwar sowohl die Rohdaten als auch die korrigierten und verarbeiteten Daten. Um den Grad der Zielerreichung zu beurteilen und Korrekturmassnahmen zu erarbeiten, reichen die Informationen über die Wirkungen alleine aber kaum aus. Deshalb umfasst das Reporting neben den in der Vereinbarung definierten Wirkungsindikatoren noch zusätzlich erhobene Controllinggrössen: Die Leistungs- und Finanzindikatoren.

Leistungs- und Finanzindikatoren

Leistungsindikatoren wie z.B. die „Anzahl der Arbeitsvermittlungen und Beratungsgespräche“ oder „Akquisition offener Stellen“ haben den Vorteil, dass sie deutlich weniger stark von exogenen Faktoren beeinflusst werden als Wirkungsindikatoren (vgl. Kapitel 5.1.3). Wie die Wirkungen werden nun auch die Leistungen nicht nur auf Stufe Kanton und RAV erhoben, sondern bis auf die Personalberater hinuntergebrochen. Die Leistungsindikatoren geben somit sowohl Auskunft über die Leistungen der RAV als Ganzes als auch über die Art und die Menge der vom einzelnen Mitarbeiter ausgeführten Aktionen³⁹.

Die Effizienz, d.h. der Umfang und die Verwendung der finanziellen Ressourcen, wird in der RAV-Leistungsvereinbarung, die sich auf Wirkungsziele beschränkt, ausgeklammert. Weil die geforderten Wirkungen aber innerhalb eines klaren finanziellen Rahmens erzielt werden müssen, verlangten die Kantone, dass die finanziellen Aspekte zumindest im Reporting berücksichtigt werden.

Mit Hilfe von *Finanzindikatoren* soll deshalb auch in Bezug auf den Einsatz finanzieller Mittel Transparenz geschaffen und der interkantonale Vergleich zwischen den RAV ermöglicht werden. Ausser den strukturellen Betriebskosten messen diese Indikatoren die Kosten der Leistungserbringung und stellen sie ins Verhältnis zu den Wirkungen. Dabei gleichen sie das Defizit der Vereinbarung aus, dass die Wirkungsmessung primär die Leistungsbezüger mit einbe-

³⁸ vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft (2000), 69 ff.

³⁹ vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft (2000), 71 f.

zieht und somit andere Kunden, die z.B. durch Beratungen ebenfalls Verwaltungskosten verursachen, nicht berücksichtigt⁴⁰.

Obwohl die RAV-Vereinbarung die Leistungs- und Finanzindikatoren nicht zur Messung der Zielerreichung im Rahmen des Benchmarkings vorsieht, sind sie mit derselben Sorgfalt zu behandeln wie die Wirkungsindikatoren. Nach ersten Erfahrungen werden sie von den RAV nämlich als relevant eingestuft und übernehmen somit eine bedeutende Lenkungsfunktion – auch wenn sie ausserhalb des in der Einleitung (Kapitel 2) dargestellten Steuerungskreislaufes stehen und keinen Einfluss auf die Vergütung der anrechenbaren Kosten gemäss VKE-Verordnung haben. Dabei ist zu beachten, dass die Leistungs- und Finanzindikatoren als eigentliche Controllinggrössen verstanden werden, die nicht der Überwachung oder Kontrolle dienen, sondern der Führung, d.h. der Analyse und Durchführung korrektiver Massnahmen.

Das Reporting stellt für die kantonalen Amtsstellen eine zentrale Führungshilfe von Seiten der Ausgleichsstelle dar. Um auf Ebene der Kantone und der einzelnen RAV eine selbständige Interpretation der Ergebnisse zu ermöglichen, damit diese den für sie ermittelten Rang nachvollziehen können, werden von der Ausgleichsstelle immer ausführlichere Führungsinformationen zur Verfügung gestellt. Das sogenannte „Data Warehouse LAMDA“ soll dazu den direkten Zugriff auf die AVAM/ASAL-Daten sowie eine flexible Datenbearbeitung durch individuelle Abfragetools gewähren. Zur weiteren Transparenzerhöhung wird ein Online-Forum angeboten, in dem die Antworten auf die am häufigsten gestellten Fragen veröffentlicht werden und die Kantone ihre Erfahrungen austauschen und gemeinsame Massnahmen diskutieren können. Allerdings gilt es zu bemerken, dass sich diese Unterstützungsmassnahmen teilweise erst im Aufbau befinden.

5.4 Schwächen des Mess-/Beurteilungssystems

5.4.1 Fehlen von Leistungszielen und -indikatoren für das Benchmarking

Wie schon erwähnt konzentriert sich die RAV-Vereinbarung vorrangig auf die zu erzielenden Wirkungen, während die Leistungs- und Finanzaspekte nur im Rahmen des Reportings, nicht aber im eigentlichen Mess-/Beurteilungssystem Aufnahme gefunden haben; das formulierte Zielsystem beschränkt sich auf Wirkungsziele. Da folglich zum Messen der Zielerreichung nur Wirkungs- und keine Leistungsindikatoren benutzt werden, wird in erster Linie die Effektivität der RAV-Tätigkeit beurteilt, während der Gesichtspunkt der Effizienz, d.h. der Umfang und die Verwendung der finanziellen Ressourcen, grösstenteils unberücksichtigt bleibt. Dies ist in verschiedenen Punkten problematisch:

- Mit dem gänzlichen Verzicht auf Leistungsziele kann die operative (einjährige) Steuerung der RAV gefährdet werden, da sich die Erfüllung von Wirkungszielen oft erst mit mehrjähriger Verzögerung beurteilen lässt; denn solange der NPM-Praxis die nötigen Analyseinstrumente noch fehlen, bleiben Wirkungen oft erst langfristig erkennbar⁴¹.

⁴⁰ vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft (2000), 72 f.

⁴¹ vgl. Schedler/Proeller (2000), 61

- Die für das Reporting erhobenen Leistungs- und Finanzindikatoren haben auf die Entschädigung der Verwaltungskosten durch die Ausgleichsstelle keinen Einfluss, bleiben also ohne finanzielle Konsequenzen. Dadurch fehlt für die RAV grundsätzlich der Anreiz zur Steigerung der durch diese Masse abgebildeten Effizienz. Dieses Argument relativiert sich zwar dadurch, dass sich die RAV (überraschend) stark nach den Reporting-Daten richten – trotz ihrer Unverbindlichkeit. Falls sich dies in Zukunft – z.B. aufgrund fehlender Akzeptanz gegenüber den Indikatoren – aber ändert, könnte die ungenügende Leistungs- und Finanzorientierung zum Problem werden.

Das *seco* rechtfertigt das aktuelle Ziel- bzw. Indikatorensystem damit, dass die erforderlichen Wirkungen nur durch gute Leistungen erbracht werden können und sich somit Leistungsindikatoren erübrigen, weil die Leistung implizit schon mit den Wirkungsindikatoren gemessen werden. Zudem beruft man sich auf die mit dem inputorientierten Leistungsauftrag erfahrenen Schwierigkeiten mit Leistungsvorgaben.

Meiner Meinung nach darf man diese Argumente nicht einfach so stehen lassen, sondern sollte nochmals genau prüfen, ob nicht durch die Ergänzung der bestehenden RAV-Vereinbarung um einzelne Leistungsziele und entsprechende Leistungsindikatoren der Steuerungseffekt optimiert werden könnte.

5.4.2 Mangelnde Aussagekraft der Wirkungsindizes

Aufgrund seiner zentralen Bedeutung ist die Akzeptanz des ökonometrischen Modells durch Kantone und RAV eine Grundvoraussetzung für die outputorientierte Steuerung und ein wirkungsvolles Benchmarking. Die im *Anhang* aufgeführten kantonalen Wirkungsindizes (vgl. Abbildung 2) deuten jedoch an, warum diese Akzeptanz noch bei weitem nicht vorhanden ist.

Ein kritischer Faktor bildet dabei die Konsistenz des Modells, die zum heutigen Zeitpunkt noch nicht gewährleistet scheint. So fand man den kleinen Kanton Appenzell Innerrhoden letztes Jahr noch auf Rang 1 des Wirkungsvergleiches, während er in der aktuellen Rangliste auf dem letzten Platz steht. Die offensichtliche Verzerrung resultiert nicht nur aus dem möglicherweise unvollständigen Indikatorensystem, sondern insbesondere auch aus der Bereinigung durch das ökonometrische Modell. Die bestehende Wirkungsmessung gelangt nämlich in solch kleinen Kantonen an ihre Grenzen, da schon einige wenige Stellensuchende mehr oder weniger zu einer völlig veränderten Situation führen, was eine sofortige Anpassung der ökonometrischen Analyse erfordern würde⁴².

Für grosse Kantone hingegen zeigt der Wirkungsindex eine höhere Aussagekraft. Die dennoch verhältnismässig schlechte Rangierung von Stadtkantonen wie Zürich oder Bern lässt sich damit erklären, dass die RAV in Städten und grossen Agglomerationen schwerere Rahmenbedingungen vorfinden als in Landregionen. So ist beispielsweise der soziale Druck, möglichst schnell eine neue Stelle zu finden, in der Stadt geringer als auf dem Land⁴³.

Nach Auskunft des *seco* lässt sich die Problematik der mangelnden Aussagekraft und somit auch der Akzeptanz des Wirkungsindex momentan nicht beheben. Ich denke aber, dass dieser

⁴² vgl. Neue Zürcher Zeitung (2001, 9.5.), 23

⁴³ vgl. Gurtner (2001, 9.5.), 27

Schwäche unbedingt höchste Priorität eingeräumt werden muss. Zwar begrüßen sowohl die Leiter als auch die MitarbeiterInnen der RAV die Ansätze des Benchmarkings und des Wettbewerbs aufgrund der bestehenden Leistungsvereinbarung, sie sind sich aber auch ziemlich einig, dass die Rangliste nicht überbewertet werden darf. Doch gerade die vollumfängliche Akzeptanz des Mess-/Beurteilungssystems bildet die zentrale Voraussetzung für eine wirkungsvolle Steuerung.

6. Schlussfolgerung

Die vorliegende Arbeit gibt einen Überblick über die Ausgestaltung der WOV im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung und die bestehende Leistungsvereinbarung mit den RAV im Speziellen. Es gilt jedoch zu beachten, dass die hier gemachten Ausführungen in einem grösseren Zusammenhang betrachtet werden müssen; so sind als Anspruchsgruppen nicht nur die beschriebenen eidgenössischen und kantonalen Stellen in die Betrachtung mit einzubeziehen, sondern z.B. auch der Gesetzgeber, die Bevölkerung und insbesondere die anderen Verwaltungsstellen und Sozialdienste. Nach Beilage 1 der RAV-Vereinbarung deckt die Wirkungsorientierung bewusst nur ein Teil der Ziele und Aufgaben der RAV ab; ihr Zweck ist die wirkungsorientierte Steuerung. Doch die Kantone werden keineswegs davon entbunden, die anderen vom AVIG und vom Arbeitsvermittlungsgesetz vorgegebenen Ziele und Aufgaben umzusetzen. Beispielsweise werden die geltenden AVIG-Bestimmungen betreffend der „Vermeidung potentieller Langzeitstellensuchender durch Aberkennung der Vermittelbarkeit“ durch die Vereinbarung keineswegs ausser Kraft gesetzt werden. Um Spannungen zu vermeiden und den Vorwurf zu entkräften, dass man diese schlechten Risiken heute wenn möglich gar nicht mehr aufnimmt, werden die RAV in Zukunft vermehrt zur intensiven Zusammenarbeit mit den anderen Sozialversicherungen gezwungen sein.

Neben den in Kapitel 5.4 erwähnten Schwächen des Mess-/Beurteilungssystems, sind sicherlich noch etliche andere kritische Punkte zu diskutieren. So muss untersucht werden, ob das Benchmarking bzw. die Bonus-/Malus-Regelung statt auf den nationalen Durchschnitt nicht besser auf eine klare einheitliche Wirkungsvorgabe abgestellt werden sollte und damit die erwähnte Akzeptanz erhöht sowie die unter den Kantonen aufgekommenen Lobbying-Vorwürfe beseitigt werden könnten. Zudem stellt sich die Frage, ob – ausserhalb der quantitativen Beurteilung der RAV – der qualitative Aspekt mit den aktuellen periodischen Kundenbefragungen genügend berücksichtigt wird. Das Argument, dass die Qualität der RAV-Dienstleistungen mit der Leistungsvereinbarung vernachlässigt wird (keine direkte Messung der Qualität durch Wirkungsindikatoren), wird vom seco nämlich mit der etwas zweifelhaften Begründung beantwortet, dass eine gute Wirkung nur mit hoher Qualität erreicht werden könne und die Messung der Wirkung deshalb Aussagen über die Qualität impliziere.

Ein weiteres der bestehenden Defizite, scheint sich mit der Einführung der Globalbudgetierung auf den 1. Januar 2002 zu erübrigen; denn das Globalbudget, neben dem Leistungsauftrag das Kerninstrument der WOV, verbindet die vorgegebenen politischen Ziele mit dem Finanzaspekt. Die durch Leistungsauftrag entstandene Ausweitung des politischen Einflusses auf die Arbeitsvermittlungsstellen kann so durch die Finanzierungsautonomie des Globalbudgets kompensiert

werden. Um dabei eine Über- oder Untersteuerung zu vermeiden, ist die geeignete Mischung von bürokratischer Kontrolle und Management-Freiraum zu finden⁴⁴.

Der vielleicht schwerwiegendste Mangel des bestehenden Leistungsauftrages steckt in der mangelnden Produktorientierung. Nach Schedler/Proeller⁴⁵ schafft die künstlich erzeugte Plattform Produkt nämlich „die Grundlage für die Definition, Vorgabe, Messung und Kontrolle von Leistungen der Verwaltung“. Die Bildung von Produktgruppen erleichtert dabei die Verknüpfung von finanziellen Mitteln und vorgegebenen Zielen. In der RAV-Vereinbarung findet dieser an sich zentrale Ansatzpunkt der wirkungsorientierten Steuerung aber keine Berücksichtigung. Statt von Produkten wird gemäss traditioneller Betrachtung weiter nur von Leistungen gesprochen. Aus diesem Grund scheint es fraglich, ob sich die zur ersehnten Kundenorientierung und Effektivitätssteigerung notwendige NPM-Denkweise mit der aktuellen Vereinbarung durchsetzen lässt – trotz fehlendem Produktbewusstsein.

Obwohl noch weitreichende Verbesserungen nötig sein werden, darf der neue wirkungsorientierte Leistungsauftrag aus dem Jahr 2000 sowohl in der Optimierung des AVIG-Vollzugs als auch in der Tätigkeit der Bundesverwaltung im Allgemeinen als Markstein angesehen werden; die RAV gehörten zu den ersten Verwaltungsstellen, welche die WOV am eigenen Portemonnaie erfahren haben.

Allerdings stehen nicht nur den RAV und den anderen AVIG-Vollzugsstellen, sondern auch den Controllingstellen des Bundes noch grosse – aber überwindbare – Herausforderungen bevor. Sowohl Bund als auch Kantone haben mit diesem System der ungewohnten externen Wirkungsmessung Neuland beschritten. Es gilt daher, der Vereinbarung genügend Zeit einzuräumen, damit der erwünschte Lernprozess auf allen Stufen stattfinden kann und im Hinblick auf periodische Modelloptimierungen die nötigen Erfahrungen gemacht und verarbeitet werden können.

⁴⁴ vgl. Schedler (2000), 46 f.; Thom/Ritz (2000), 195

⁴⁵ Schedler/Proeller (2000), 125

Anhang: Wirkungen der RAV im Jahr 2000⁴⁶

Laut seco hat die RAV-Vereinbarung schon im ersten Jahr die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt. Die Auswertung zeige, dass ausnahmslos alle Kantone die vier vorgegebenen Wirkungsziele verfolgt und ihre Wirkungen weiter verbessert hätten.

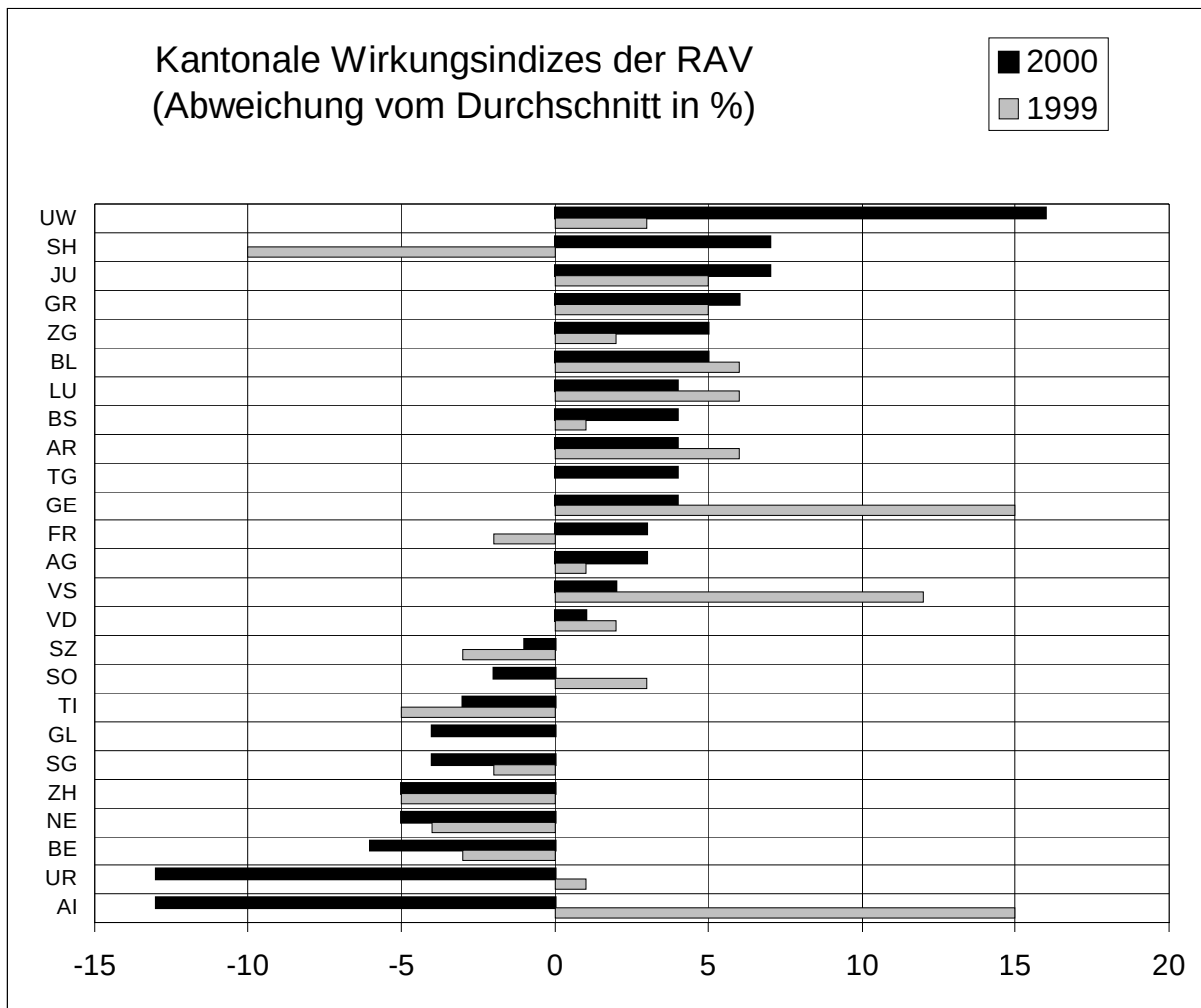


Abbildung 2: Wirkungen der RAV im Jahr 2000

Unterstützt wurden die RAV durch den anhaltend schnellen Rückgang der Arbeitslosigkeit. Parallel dazu ging die Anzahl Bezugstage von durchschnittlich 185 Tagen pro Leistungsbezüger im Jahr 1999 auf 156 Tage (-16%) im Jahr 2000 zurück. Das entspricht einer Einsparung von 669 Mio. Franken – im Vergleich mit den 255 Mio. Franken Gesamtbetriebskosten der RAV ein ansehnlicher Betrag. Dass diese Erholung am Arbeitsmarkt nicht nur konjunkturbedingt ist, sondern die RAV einen wesentlichen Anteil daran haben, lässt sich insbesondere mit den gesunkenen Anteilen der Langzeitarbeitslosigkeit belegen; denn die Halbierung der Langzeitarbeitslosigkeit auf 16% von Mitte 1998 bis Ende 2000 schreibt das seco zu einem grossen Teil der professionellen Beratung und Vermittlung durch die RAV zu. Eine erfreuliche Entwicklung ist auch bei der Anzahl Aussteuerungen auszumachen, die sich binnen Jahresfrist

⁴⁶ vgl. Staatssekretariat für Wirtschaft (2001, 8.5.); Neue Zürcher Zeitung (2001, 9.5.), 23

durchschnittlich auf 1'728 pro Monat halbiert hat. Davon konnten 21% innerhalb von zwei Monaten wieder eine Stelle finden.

Das obenstehende Diagramm (*Abbildung 2*) zeigt die prozentualen Abweichungen der kantonalen Wirkungsindizes vom nationalen Durchschnitt. Dabei ergibt sich folgendes Bild: 16 Kantone – also mehr als zwei Drittel – liegen über dem schweizerischen Mittelwert von 100 Punkten, 10 Kantone liegen darunter. Während für das Jahr 2000 noch auf finanzielle Mali verzichtet wurde, erhielten die 16 überdurchschnittlichen Kantone einen Bonus von 3% der Verwaltungskosten, was je nach Kantonsgrösse einem Betrag zwischen 18'000 und 770'000 Franken entspricht; die Summe aller Boni belief sich auf 3,6 Mio. Franken.

Abbildung 2 macht aber auch die in Kapitel 5.4.2 erwähnte Inkonsistenz der Wirkungsbeurteilung deutlich, die v.a. bei kleineren Kantonen wie Appenzell Innerhoden, Uri, Ob- und Nidwalden oder Schaffhausen ein Problem darstellt. So sehen sich diese Kantone innerhalb von nur einem Jahr mit einer völlig veränderten Bewertung konfrontiert, welche nur bedingt ihre tatsächliche Leistungserfüllung widerspiegelt.

Literaturverzeichnis

- Buschor, E. (1992):** Controlling in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben, in: Weilenmann, P./Fickert, R. (Hrsg.): Strategiecontrolling in Theorie und Praxis, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt, S. 205 - 221
- Fairbanks, F. (1994):** Verschiedene Aspekte von Leistungsvergleichen, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Carl-Bertelsmann-Preis 1993, Bd. 2, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 115-131
- Gurtner, K. (2001, 9.5.):** Noten für Arbeitsvermittler. Tages-Anzeiger, S. 27
- Gyslin, J. (1999):** NPM-Taschenbuch. Begriffe – Ziele – Praxis, Liestal: Kommissionsverlag Lüdlin AG
- Imboden, C. / Egger, M. / Baumann, K. / Lenz, C. (1999 a):** RAV Evaluationsstudie. Schlussbericht, in: BWA Schriftenreihe. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 14/1999, Bern
- Imboden, C. / Egger, M. / Baumann, K. / Lenz, C. (1999 b):** Leistungsauftrag und Anreizmechanismen für die RAV, in: BWA Schriftenreihe. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 17/1999, Bern
- Neue Zürcher Zeitung (2001, 9.5.):** 16 Kantone erhalten einen Bonus, S. 23
- Pede, L. (2000):** Wirkungsorientierte Prüfung der öffentlichen Verwaltung, in: Schriftenreihe des Instituts für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus (Hrsg.): Beiträge zum Öffentlichen Management, Bd. 3, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt
- Schedler, K. (2000):** Ist der Leistungsauftrag mit Globalbudget ein Ersatz für den detaillierten Voranschlag?, in: 75 Jahre Verband für öffentliches Finanz- und Rechnungswesen, Bern: Eidgenössische Finanzverwaltung, S. 42 - 58
- Schedler, K. / Proeller, I. (2000):** New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt
- Staatssekretariat für Wirtschaft (Hrsg.) (2000):** Bericht über die Optimierung der Vereinbarung RAV/LAM/Amtsstelle 2000, Bern
- Staatssekretariat für Wirtschaft (Hrsg.) (2001, 8.5.):** Die Wirkungen der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) im Jahr 2000. Pressemitteilung des seco
- Thom, N. / Ritz, A. (2000):** Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, Wiesbaden: Gabler

Verzeichnis der Interviewpartner

- Breu, P.:** Stellvertretender Leiter des Regionalen Arbeitsvermittlungszentrums (RAV) der Stadt St.Gallen
- Babey, D.:** Chef der Abteilung „Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung“ der Direktion für Arbeit vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) in Bern