

2. Das Regieren der Schweizer Arbeitsverwaltung: Aktivierungspolitik und New Public Management

Macht ist der Name, den man einer komplexen strategischen Situation in einer Gesellschaft gibt.
(Foucault 1987a: 114)

Wie eingangs erwähnt, setzten sich im Kontext steigender Arbeitslosenzahlen und zunehmender Staatsverschuldung (Fink 1999) Anfang der 1990er-Jahre die Kräfte, welche eine Reform der öffentlichen Verwaltung nach ökonomischen Prinzipien forderten, auch in der Schweiz endgültig durch. Zwar stießen die Reformen des frühen Jahrzehnts noch auf Widerstand und konnten nicht großflächig umgesetzt werden (ebd.: 8; Schedler 1995; Mach 2002), doch vermochte bereits einige Jahre später der vom ehemaligen St. Galler Professor und Zürcher Regierungsrat Ernst Buschor angeführte Reformdiskurs eine regelrechte »Kulturrevolution in der Verwaltungsführung« (Buschor 1993) anzustoßen.

Seit Mitte der 1990er-Jahre richtet sich das Verwaltungshandeln in der Schweiz an Effizienz- und Effektivitätskriterien – beides zentrale Instrumente des NPM (Fink 1999: 191) – aus. So stellte Christoph Mäder, der Präsident des Wirtschafts- dachverbands »Economie Suisse«, fest, dass sich »kaum ein verwaltungsmässig gefasster Zweig des Staates – vom Behindertenheim über das Gesundheitswesen, den Schulen und Universitäten, der Polizei, bis hin zur Meteorologischen Zentralanstalt des Bundes – diesen Umgestaltungsmassnahmen entziehen [kann]« (Mäder 2001: 192). Die Reformen sollten sich dabei nicht auf die öffentliche Verwaltung beschränken, sondern das gesamte politisch-administrative System wurde neu geordnet, um eine »Umwandlung der Verwaltung als staatlicher Vollzugsapparat in ein *kunden- und leistungsorientiertes Dienstleistungsunternehmen*« (Schedler 1995: 19; Herv. i. O.) anzustoßen. NPM, das in der Schweiz unter dem Label der »wirkungsorientierten Verwaltungsführung« (WoV) geführt wird, sollte also nicht nur bestimmte Verwaltungsabläufe und Strukturen optimieren, sondern sich vielmehr als »Verwaltungsphilosophie« (Mastronardi/Schedler 1998: 51) durchsetzen. Denn nur auf diese Weise »lassen sich die staatspolitischen Implikationen der neuen Führungsform erkennen« (ebd.). Die Reformen streben also einen Wandel in

der Verwaltungskultur an: »Beamte werden zu Mitarbeitenden, Kaderpersonen werden Führungskräfte und Personaladministration mutiert zum Personalmanagement. Das neue Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000 liefert den personalpolitischen Meilenstein in der NPM-Dynamik« (Weil 2017: 11).

Vergleichsweise früh fassten die Reformbestrebungen im Zweig der öffentlichen Arbeitsvermittlung Fuß: Der Bund führte 1995 mit der Revision des Arbeitslosenversicherungs- und Insolvenzgesetzes (AVIG) wichtige Elemente von NPM in die ALV ein. Mit dem im Jahr 2000 induzierten Wechsel von der Input- zur Output-orientierung wurde auch die Steuerungsebene vollständig den NPM-Werkzeugen unterstellt. Seither prägen Begriffe und Konzepte wie etwa Leistungsaufträge, Globalbudget, Wirkungsorientierung, Zielvereinbarungen, *accountability*, *benchmarking* oder *corporate identity* und nicht zuletzt Wettbewerb und Effizienz die Diskurse und Praktiken der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz. Das übergeordnete Ziel der Reform des AVIG bestand nominell darin, die öffentliche Arbeitsvermittlung zu professionalisieren sowie ihren Vollzug effizient und wirkungsorientiert zu gestalten. Leitend für den mit der Reform angestrebten »radikalen Paradigmawechsel« war das Bestreben, »von einer passiven zu einer aktiven, die Integrationschancen der Stellensuchenden verbessernden« (Curti/Zürcher 2000: 6) Politik überzugehen.

Diese konsequente Verankerung des Aktivierungskonzepts in der Arbeitslosenversicherung geschah jedoch erst, nachdem die OECD die Schweiz für ihren Rückstand bezüglich der Einführung aktivierungspolitischer Maßnahmen kritisiert hatte (Armingeon/Beyeler 2003: 149–150). Auf diese »Rüge« hin hat die Schweiz die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS), die seit Mitte der 1990er-Jahre eine europaweit koordinierte aktiveres Arbeitsmarktpolitik fordert, nahezu mustergültig umgesetzt, und die OECD lobte in ihrer 1996 veröffentlichten Studie zur Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz die Implementierung aktivierungspolitischer Instrumente als »revolutionären Schritt« (OECD 1996: 132), der von der »Effizienz« (ebd.) des schweizerischen Modells der Sozialpartnerschaft zeuge.

In einer Studie des kurz nach der großen ALV-Reform vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ins Leben gerufenen nationalen Evaluierungsprogramms der arbeitsmarktlichen Maßnahmen und Steuerungsinstrumente wird denn auch die Strategie einer »konsequenten und frühzeitigen Aktivierung« der Stellensuchenden als besonders erfolgversprechend für die Steigerung der (Vermittlungs-)Effizienz angeführt. Eine gute Beratungsleistung sei mittels vier verschiedener und auch komplementär anwendbarer Strategien (Egger/Lenz 2006: 27) zu erreichen:

- rascher Start des Wiedereingliederungsprozesses;
- konsequente Haltung der RAV-Beratenden gegenüber den Stellensuchenden;

- gezieltes Fördern und Fordern mit Hilfe von arbeitsmarktlichen Maßnahmen (AMM);
- Aktivierung der Stellensuchenden durch Empathie und Beratungskompetenz der Beratenden.

So war es möglich, eine normativ einheitliche Basis zu schaffen, die sowohl die Sozialversicherungen als auch die Sozialhilfe umfasst (Domeniconi/Tecklenburg/Wyer 2013: 250). Wie dieser Wandel vom versorgenden Wohlfahrtsstaat zum »neosozialen« Aktivierungsstaat (Lessenich 2013: 14) in der Schweiz vollzogen wurde, werde ich nun am Beispiel der Reform der öffentlichen Arbeitsvermittlung von 1995 verdeutlichen.

2.1 Die Schaffung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren

Die Reformbemühungen in Richtung Aktivierungspolitik und der Umbau der öffentlichen Verwaltung entlang NPM-Prämissen erfolgte im Feld der Arbeitsmarktpolitik in mehreren Etappen, wobei die zweite Teilrevision des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung, welche 1995 verankert wurde, den Ausgangspunkt dieser richtungsweisenden Veränderungsprozesse bildet. Seither gilt die Implementierung von Aktivierungspolitiken und der Leitprinzipien der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) als Königsweg der modernen öffentlichen Dienstleistungserbringung.

Im Zuge der umfassenden ALV-Reform wurden auch die Institutionen der öffentlichen Arbeitsvermittlung grundlegend reformiert. Die Kantone wurden damals vom Bund verpflichtet, anstelle der Gemeindearbeitsämter die »Regionalen Arbeitsvermittlungszentren« (RAV) zu schaffen und sich mit den RAV den Herausforderungen einer modernen Arbeitsvermittlung zu stellen, die mehr umfasst als die administrative Verwaltung von Erwerbslosigkeit. Mit der Verpflichtung der Kantone, die RAV aufzubauen, erfuhr das System eine starke Zentralisierung und Professionalisierung (Curti/Meins 1999: 65). Die ehemals 3000 kommunalen Arbeitsämter wurden von rund 150 RAV abgelöst (Magnin 2005: 97). Die RAV wurden national organisiert und im Interesse eines einheitlichen Auftretens und einer einheitlichen Außenkommunikation mit einem gemeinsamen Logo ausgestattet (OECD 1996: 126; Mauerer 1999). Zudem sollten nach dem Prinzip der ›Aktivierung‹ nur noch jene Erwerbslosen Leistungen beziehen, die sich intensiv und möglichst eigenständig um eine neue Arbeitsstelle bemühen (Magin 2005: 181). Gleichzeitig wurde den RAV der Anstrich eines service- und kund_innenorientierten Dienstleisters gegeben. »Dies«, so führt eine Studie zur e-Kompetenz der RAV im Kanton Bern weiter aus, »beinhaltet zum Beispiel die Überprüfung und Verbesserung des

Bewerbungsdossiers oder die Beratung (der Erwerbslosen, M. G.) über Bildungs- bzw. Beschäftigungsmassnahmen» (Eggli et al. 2005: 102).

Schweizweit gibt es etwa 129 RAV, und diese bilden mit rund 546.000 gemeldeten Stellensuchenden, die jährlich 1,5 Millionen Beratungen erhalten, den Knotenpunkt der öffentlichen Arbeitsvermittlung (Gasser/Röthlisberger 2020). Durchgeführt werden die Beratungsgespräche von etwa 1800 vollzeitbeschäftigen RAV-Personalberater_innen und zahlreichen Angestellten auf Teilzeitbasis (Fleischmann 2018: 30).

Auffallend ist jedoch, dass der angestrebte Wandel vom Amt zum Dienstleister offensichtlich nur unvollständig vollzogen wurde, da sich anscheinend auch der Gesetzgeber noch nicht ganz an die neue Bezeichnung und damit an die privatwirtschaftliche Ausrichtung der öffentlichen Arbeitsvermittlung gewöhnt hat und im Gesetzesstext trotz der neuen Bezeichnung »RAV« an einigen Stellen immer noch von »Arbeitsämtern« die Rede ist (z.B. AVIG 17). Wenn auch die Modernisierung im *wording* noch nicht vollständig angekommen ist, so zeigt nicht zuletzt die Aufnahme einer Verpflichtung auf Wirkungsorientierung in die Bundesverfassung (Art. 170), dass die Schweizer Variante der wirkungsorientierten Vollzugssteuerung im europäischen Vergleich eines der radikalsten Beispiele von New Public Management und der Ausrichtung des öffentlichen Dienstes an marktwirtschaftlichen Prinzipien darstellt (Buschor 2009).

2.2 Die RAV als »Pioniere der wirkungsorientierten Verwaltungsführung«

Die strategische Führung der öffentlichen Arbeitsvermittlung wurde auf Bundesebene dem SECO im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) übertragen. Das SECO hat bis heute gegenüber den Kantonen in Angelegenheiten der Arbeitsmarktpolitik weitgehende Weisungs- und Prüfungsbefugnisse und trifft die Entscheidungen darüber, ob Verwaltungskosten der Arbeitslosenkassen¹ und der Kantone² im Hinblick auf die Finanzierung aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung anerkannt werden (Art. 83 AVIG, Art. 31 Abs. 2 AVG). Das SECO ist also das steuernde Organ auf Bundesebene, während die operative Verantwortung den Kantonen bzw. den einzelnen RAV übertragen wurde (Konle-Seidl 2002: 25–26). Somit obliegt der Vollzug der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz den RAV, den Logistikstellen für arbeitsmarktlche Maßnahmen (LAM) sowie den Kantonalen Amtsstellen (KAST), wobei die RAV und in der Regel auch die öffentlichen Arbeitslosen-

¹ Grundlage: Art. 92 Abs. 6 AVIG und Verordnung über die Verwaltungskostenentschädigung der Arbeitslosenkassen.

² Grundlage: Art. 92 Abs. 7 AVIG und Art. 122a AVIV sowie die AVIG-Vollzugskostenentschädigungsverordnung.

kassen den Kantonalen Amtsstellen (KAST) unterstellt sind (PVK 2008: 3241–3242). Die KAST ist die zentrale und beratende Stelle im Kanton für den AVIG-Vollzug und zuständig für dessen Einheitlichkeit. Darüber hinaus klärt sie im Zweifelsfall die Anspruchsberechtigung auf Arbeitslosenentschädigung ab und soll dafür sorgen, dass nur rechtmäßig begründete Versicherungsleistungen fließen. Die Beratung der Arbeitsuchenden geschieht jedoch ausschließlich durch die Personalberater_innen in den RAV (Kaltenborn et al. 2010: 326).

Gemein ist allen RAV, dass seit der AVIG-Revision 1995 keine Stempelkontrollen mehr durchgeführt werden. Die Stempelkontrolle war ein niederschwelliger administrativer Akt beim Gemeindeamt, der der Feststellung der Präsenz der Arbeitsuchenden diente (Meldepflicht). Anstelle dieses regelmäßigen »Amtsganges« werden die Arbeitsuchenden – sofern sie ihre Ansprüche geltend machen wollen – nun zur Teilnahme an regelmäßigen Beratungs- und Kontrollgesprächen im RAV verpflichtet. Es gibt einen umfangreichen Katalog an Beschäftigungsmaßnahmen und -programmen, die sukzessive abgehakt werden müssen, um die Leistungsansprüche überhaupt aufrechterhalten zu können. Abgesehen von diesen Rahmenbedingungen sind die Kompetenzen der RAV-Berater_innen je nach Kanton unterschiedlich ausgestaltet, und auch die jeweiligen Beratungsstrategien und tatsächlichen Praktiken unterscheiden sich stark zwischen den Kantonen (AMOSA 2019). Am Beispiel der Sanktionierungspraxis lässt sich dieser ›Kantönlgeist‹ gut veranschaulichen: Jeder Kanton bestimmt selbst, ob die Personalberater_innen selbst oder eine dafür zuständige Abteilung Sanktionen verhängen darf, wenn Versicherte die Vorschriften verletzen. Auch deren Härte variiert und hängt vom ›Grad der vorliegenden Pflichtverletzung ab. Der Leiter des Leistungsbereichs Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung im SECO, Oliver Schärlí, sagte in einem Interview mit der Online-Zeitschrift »Panorama«³ zu diesen kantonalen Differenzen: »Die Tatsache, dass gewisse Vermittlungsstellen eine strenge Sanktionierungspraxis haben, während andere zurückhaltend agieren, verursacht darum ein gewisses Unbehagen. Das SECO wird sich dieses Themas annehmen, ohne eine identische Sanktionspraxis erwirken zu wollen« (Fleischmann 2015: 30).

Das Beispiel der Sanktionierungspraxis ist nur eines von vielen, die zeigen, wie im Sinne der WoV den Kantonen bei der konkreten Ausgestaltung ihrer Vollzugs-tätigkeit sehr große Handlungsspielräume gewährt werden. Damit, so der Grundgedanke, soll gewährleistet werden, »dass die Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung bestmöglich auf die regionalen Gegebenheiten abgestimmt werden können« (SECO 2013: 9). Folglich sind die Kantone beim konkreten ›Wie‹ der

3 Per Ende 2020 wurde die Online-Zeitschrift »Panorama« eingestellt. Alle bis dahin erschienenen Newsletter und Artikel sind nun auf Edudoc verfügbar (Link: https://edudoc.ch/search?ln=de&cc=Panorama&p=&f=&rm=&ln=de&sf=&so=d&rg=10&c=Panorama&c=&of=hb&fti=1&fti=1&fct_3=Deutsch).

Umsetzung des AVIG-Vollzugs im Rahmen der jeweils geltenden Wirkungsvereinbarung weitgehend frei (ebd.: 14).

Diese Steuerung über in der Wirkungsvereinbarung festgehaltene Wirkungsziele ist jedoch nicht zeitgleich mit der Schaffung der RAV eingeführt worden. Während des Aufbaus der neuen Arbeitsvermittlung Mitte der 1990er-Jahre wurde diese zunächst noch über Ressourcen und Aktivitäten gesteuert. Eine erste, vom SECO in Auftrag gegebene Evaluierungswelle der RAV und ihrer Wirksamkeit (u.a. Ernst & Young Consulting 1999a/b und Sheldon 1999, 2000a/b) machte die gravierenden Wirkungsunterschiede zwischen den RAV sichtbar; auch weitere Studien beurteilten die damals noch inputorientierte Verwaltungssteuerung negativ und wiesen auf ihre Schwachstellen hin (etwa Schedler 2000; Imboden et al. 1999a). Dominique Babey, ehemaliger Leiter des Leistungsbereichs *Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung* im SECO, beurteilt die Zeit der inputorientierten Leistungsaufträge von 1996 bis 1999 als wertvolle Lernphase, in der die Schwachstellen der Inputsteuerung deutlich sichtbar wurden. Auf Grundlage dieser praktischen Erfahrungen sollten daher mit Hilfe von NPM Marktmechanismen in die Verwaltung eingebaut und somit Schwachstellen wie fehlende Transparenz, ungenügende Flexibilität oder unzureichende Kund_innenorientierung beseitigt werden (Nievergelt 2006). Zudem war es mit der alten inputorientierten Anreizkonstellation nicht möglich, direkten Einfluss auf das Verhalten der RAV-Berater_innen zu nehmen; gleichzeitig aber waren ihre Ermessensspielräume sehr begrenzt (Imboden et al. 1999b: 18ff.).

Im Jahr 2000 beschloss die dem SECO zugehörige Schweizer Direktion für Arbeit daher gemeinsam mit den Kantonen, bei der Beurteilung und Finanzierung der RAV von der Input- zu einer wirkungsorientierten Output-Steuerung zu wechseln. Der wirkungsorientierte Vollzug des AVIG wird seither durch eine Leistungsvereinbarung und ein Globalbudget zwischen den kantonalen RAV, Logistikstellen für arbeitsmarktlche Maßnahmen (LAM) und den kantonalen Amtsstellen (KAST) gesteuert. Diese Leistungsvereinbarung hat jeweils eine Gültigkeit von fünf Jahren und soll Aufgaben, Kompetenzen sowie Verantwortungen zwischen Politik und Verwaltung regeln. In ihr werden »die übergeordneten und operativen Ziele, die zu erbringenden Leistungen und die dafür zur Verfügung gestellten Mittel« konkretisiert (Schedler/Proeller 2000: 52–53).

Der Wechsel von der Input- zur Output-Steuerung und damit die Koppelung von Budget- und Leistungsverantwortung, so eine zentrale Annahme des NPM, soll das Verwaltungshandeln einerseits kostenbewusster und andererseits leistungsbewusster und dadurch effizienter und effektiver machen (Pede 2000: 20). Durch das Vorgeben von Wirkungszielen verbessere sich die Steuerungskraft des Leistungsauftrags nachhaltig, insbesondere dann, wenn das Erreichen bzw. Nicht-

erreichen dieser Vorgaben im Sinne eines Bonus-Malus-Systems⁴ mit finanziellen Konsequenzen verbunden werde (Imboden et al. 1999b: 18). Seit diesem Übergang richtet sich die Steuerung der RAV an den erzielten Eingliederungserfolgen aus.

Obschon das Bonus-Malus-System in der zweiten Wirkungsvereinbarung (2001–2004) eingestellt wurde, hielt der Bund grundsätzlich am Konzept der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung fest und verankerte diese auch im Gesetzestext unter Art. 92 Abs. 7 AVIG sowie Art. 122c der Arbeitslosenversicherungsverordnung (AVIV). Die grundlegende Idee hinter der neuen Wirkungsvereinbarung war die Knüpfung der Finanzierung an die Erreichung zuvor vorgegebener Wirkungsziele. Dieser sogenannte »Yardstick«-Wettbewerb (Shleifer 1985) führt zu einem Wettbewerb zwischen den Einheiten, ihr ›Produkt‹ effizienter herzustellen, und zur Simulation eines Marktes zwischen den öffentlichen Dienstleistern. Im Falle der öffentlichen Arbeitsvermittlung erfolgt die Steuerung jedoch nicht über den Preis der Dienstleistung, sondern über deren Wirksamkeit (Bundesrat 2015: 15). Die Koppelung der Finanzierung an bestimmte Leistungsziele, so zumindest die Annahme, stärke die Ergebnisverantwortung der kantonalen Stellen bzw. ihrer Mitarbeiter_innen und fördere damit die Effizienz und Effektivität der RAV (Fairbanks 1994: 117).

Vier Ziele ergeben sich ausgehend von der übergeordneten Zielsetzung der »Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit« für den AVIG-Vollzug (Art. 1 Abs. 2 und Art. 7 AVIG):

- 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 Wirkungsindikatoren operationalisiert und mit einem ökonomischen Modell um exogene Einflussfaktoren bereinigt. Die nachfolgende Tabelle 1

4 Noch in der ersten Wirkungsvereinbarung (1996–2000) wurde die Performanz der RAV an den vier Wirkungsindikatoren gemessen und interkantonal verglichen. Ausgehend vom nationalen Durchschnittswert (Indexwert = 100), der im Rahmen eines Benchmarkings über alle Schweizer RAV erzielt wurde, wurden die Kantone mit einem Indexwert über 100 der Bonuszone, jene mit einem Wert kleiner als 100 der neutralen oder der Maluszone zugeordnet. Diejenigen RAV, welche eine deutlich überdurchschnittliche Wirkung erzielten, erhielten zu Gunsten ihrer Mitarbeiter_innen einen finanziellen Motivationsbonus (Egger/Lenz/Zürcher 2001: 3). Da die Wirkungsmessung jedoch umstritten blieb und die Messung der Wirkungswerte nicht überzeugend gelang, wurden bereits 2003 diese Bonuszahlungen wieder eingestellt (Engler 2006: 58).

zeigt die vier Wirkungsziele mit vier Indikatoren und deren Gewichtung, welche anschließend zu einem Gesamtindex aggregiert werden.

Tabelle 1: Wirkungsindikatoren zur Messung des AVIG-Vollzugs und deren Gewichtung

	Ziel	Gewicht
Indikator 1	Schnelle Wiedereingliederung	50 %
Indikator 2	Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit (>12 Monate)	20 %
Indikator 3	Vermeidung von Aussteuerungen	20 %
Indikator 4	Vermeidung von Wiederanmeldungen	10 %

Quelle: Vereinbarung RAV/LAM/Amtsstelle 2000, Ziffer 3

Gekoppelt an die Wirkungsmessung ist die Wirkungssteuerung der Schweizer Arbeitsmarktpolitik. Refinanziert werden die Infrastruktur- und die Fallkosten der Kantone (bis zu einer meist nicht bindenden Obergrenze) durch das SECO bzw. die ALV. Ziel dieses wettbewerbsorientierten Steuerungsmodells, so das SECO, »ist eine Steigerung der Gesamteffizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung durch eine fortlaufende Verbesserung der Wirksamkeit« (SECO 2013: 4). Die Leistungsvereinbarung zwischen dem SECO und den kantonalen RAV (s. Tabelle 1) ist somit das zentrale Instrument für eine systematische Steuerung von Leistungen und Kosten. Doch existieren keine vorab festgelegten Zielwerte für die vier Wirkungsindikatoren oder den Wirkungsindex, und die erzielten Ergebnisse werden für die einzelnen Zielindikatoren für jeden Kanton jeweils in Relation zum gesamtschweizerischen Durchschnitt (100 %) bemessen. »Werte unter 100 % signalisieren eine unterdurchschnittliche *Performance*, Werte über 100 % eine überdurchschnittliche *Performance*. Der Ergebnisausweis der vier Zielindikatoren und damit auch des Gesamtindexes ist bis zur Ebene einzelner Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte möglich und wird auch praktiziert« (Kaltenborn et al. 2010: 341; Herv. i. O.).

Zusätzlich zu den Zielindikatoren gibt es Vorgaben im AVIG und in der AVIV etwa zu folgenden Aspekten:

- Die Wartezeit zwischen Anmeldung und Erstgespräch soll kürzer als 15 Tage sein (Art. 22 Abs. 1 AVIV);
- grundsätzlich sollen mindestens alle zwei Monate Beratungsgespräche durchgeführt werden (Kontaktdichte) (Art. 22 Abs. 2–3 AVIV);
- verbindliche Sanktionierung von Fehlverhalten von Leistungsempfängerinnen und -empfängern (Art. 30 AVIG i. V. m. Art. 45 AVIV);
- Protokollierung von Beratungsgesprächen (Art. 21 Abs. 3 AVIV).

Auch können die Kantone oder gegebenenfalls die RAV selbst jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich ergänzende Ziele und Wirkungsindikatoren festlegen, die nationalen Ziele und Wirkungsindikatoren haben jedoch Priorität (Kaltenborn/Kaps 2013: 33).

Auf der Grundlage der nationalen Wirkungsindikatoren wird regelmäßig ein Ranking der durch die kantonalen RAV erzielten Wirkungen erstellt (Egger/Lenz/Zürcher 2001: 18). Bis einschließlich 2009 wurde dieses Erfolgsrating für ein Kalenderjahr jeweils im Folgejahr veröffentlicht (vgl. ebd.; SECO 2004a, 2005, 2006a, 2007, 2008, 2009). Danach wurden diese Wirkungswerte vom SECO nicht mehr veröffentlicht, doch wurden sie zum Beispiel 2016 auf Anfrage der Schweizer Zeitung »Tagesanzeiger« vom SECO freigegeben und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (Valda 2017). Etwas weniger »öffentlichtwirksam« wurden die Wirkungsergebnisse der einzelnen Kantone für die Zeitspanne zwischen 2005 und 2014 in einer Studie des Bundesrats (2015: 46) veröffentlicht.

Die Überprüfung der Zielerreichung durch die Kantone wird vom Bund nicht systematisch durchgeführt. Zwischen 2003 und 2010 hat das SECO jedoch mit dem Ziel, die Arbeit der kantonalen Arbeitsmarktbehörden »in einer ganzheitlichen Be trachtungsweise zu beschreiben, zu würdigen und zu bewerten« (SECO 2004b: 6), jährlich eine »Allgemeine Lagebeurteilung« bzw. einen »Allgemeinen Lagebericht« für alle Kantone gemeinsam erstellt (SECO 2004b). Die Berichte wurden jeweils im Folgejahr allen Kantonen zur Verfügung gestellt, sonst jedoch nicht veröffentlicht. Sie bildeten jedoch die Grundlage für die Kommunikation über die Zielerreichung gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit (ebd.). Mittlerweile wurde der »Allgemeine Lagebericht« vom sogenannten »Führungskockpit« abgelöst, welches den kantonalen Behörden monatlich zur Verfügung gestellt wird. Zusätzlich erstellt das SECO in Zusammenarbeit mit den Kantonen, welche wiederholt schlecht oder einmalig besonders schlecht bei der Wirkungsmessung abgeschnitten haben, eine vertiefte, sogenannte »besondere Lagebeurteilung« (SECO 2004b: 4). Die Kantone selbst können auch den Wunsch äußern, eine solche Lagebeurteilung gemeinsam mit dem SECO vorzunehmen (SECO 2004b: 8). Die betroffenen Kantone müssen dann Verbesserungsvorschläge erarbeiten, welche hinsichtlich ihres Erfolges vom SECO kontrolliert werden (ebd.: 8). Externe Evaluator_innen werden in diese Erfolgskontrollen einbezogen, und die Kantone unterrichten am Ende dieser Evaluierung das SECO in einer Schlussbesprechung über die erarbeiteten Ergebnisse (ebd.: 10). Sollte die »besondere Lagebeurteilung« nicht zu einer relevanten Verbesserung geführt haben, hat das SECO noch die Möglichkeit, ein sogenanntes »Audit« im besagten Kanton durchzuführen und die Probleme fallgenau zu analysieren (Kaltenborn/Kaps 2013: 33).

Aus diesen Darstellungen wird deutlich, dass die Schweiz die zentralen Elemente eines Umbaus des Wohlfahrtsstaats in Richtung Aktivierungsstaat und moderne Verwaltungsführung mustergültig übernommen hat. Dieser Umbau, so zeigt Tho-

mas Ragni (2007: 2–3) in einer vom SECO in Auftrag gegebenen Studie, beinhaltet im Wesentlichen folgende vier Elemente:

- Zentralisierung und Professionalisierung der organisatorisch effektiv leistungserbringenden Einheiten der öffentlichen Arbeitsvermittlung nach Maßgabe betriebswirtschaftlicher Kriterien (beschäftigungszentriertes Fallmanagement, *controlling*, *benchmarking*, *proximity* und *case management*);
- Einführung und Umsetzung einer »aktivierenden« Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung;
- Einführung von Kernprinzipien des New Public Management (NPM) in die öffentliche Verwaltung, mit Fokus auf messbare Kriterien der Wirkungsorientierung und Etablierung eines sich darauf stützenden, routinemäßig ablaufenden *benchmarking*;
- regelmäßige Durchführung von Evaluationen, in deren Zentrum vor allem die Bewertung der Kosten-Nutzen-Effizienz steht oder auch die Zielgenauigkeit bei der Umsetzung des gesetzlichen Zweckartikels und der dabei erzielten Wirkungen. Diese Parameter werden einerseits in sogenannten »*impact evaluations*«, andererseits in »*process evaluations*« erhoben.

Bereits im Jahr 2000 und somit erst kurz nach der Einführung der wirkungsorientierten Steuerung der Arbeitsverwaltung verdeutlicht das SECO in einer Pressemitteilung, dass die RAV »wie kaum eine andere Verwaltungseinheit *durchleuchtet* [werden] und [...] in mancherlei Hinsicht als Pioniere der wirkungsorientierten Verwaltungsführung gelten« dürfen (SECO 2000b; Herv. M. G.). Auch im kantonalen RAV, welches im Zentrum dieser Untersuchung steht, führte das SECO zeitgleich mit meiner Erhebung ein Audit durch. Dies gibt bereits erste Hinweise darauf, dass das im Fokus meiner Untersuchung stehende RAV bei der Wirkungsmessung im Schweizer Vergleich schlecht abgeschnitten hat, und lässt die Vermutung zu, dass die umfassende Umstrukturierung im Jahr 2012 noch nicht die angestrebte Verbesserung der Wirksamkeit und Effizienz des RAV bewirkt hat.