

# Arbeitslose sollen selber über ihre berufliche Weiterentwicklung bestimmen

## Ein Vorschlag zur Verbesserung der Wirksamkeit qualifizierender Massnahmen

Bei Umfragen über wichtige wirtschaftliche Standortfaktoren steht ohne Ausnahme die gute Qualifikation der Arbeitskräfte an vorderster Stelle. Sicher immer weit vor den Steuern. Gut qualifizierte Fachkräfte zu finden, ist in den Industrieländern praktisch unabhängig von Konjunktur und Arbeitslosenquoten schwierig, ganz besonders in der Schweiz. Auch wenn von Wettbewerbsfähigkeit die Rede ist, steht die Qualifikation der Arbeitskräfte im Mittelpunkt. Umso mehr erstaunt es, dass qualifizierende Massnahmen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung – so genannte arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) – immer wieder umstritten sind. Diskutiert wird vor allem ihre Wirkung. Die Ergebnisse der AMM-Evaluationen aus den Jahren 2000 und 2006<sup>1</sup> tragen hier nicht viel zur Klärung bei. Das liegt vor allem daran, dass untersucht wurde, was die AMM zur raschen Wiedereingliederung beigetragen haben, nicht aber, wie nachhaltig sie zukünftige Arbeitslosigkeit vermeiden helfen. Bei einer solchen Fragestellung würden vermutlich die meisten Weiterbildungen – ob für Arbeitslose oder nicht – wenig brillant abschneiden. Qualifizierung braucht naturgemäss ihre Zeit und wirkt manchmal nicht sofort.

Fakt ist: Qualifizierte Arbeitskräfte sind überall gesucht. Nicht nur SpezialistInnen, beispielsweise in der Informatik, im Gesundheits- oder Finanzwesen. Von den Hilfskräften über die Fachangestellten, AllrounderInnen bis zu den SpezialistInnen und in die obersten Führungsetagen braucht es auf jeder einzelnen Stufe entsprechend gute Qualifikationen. Die absehbaren demografischen Veränderungen werden es immer notwendiger machen, dass auch Menschen über 45 noch qualifiziert werden, das heisst Möglichkeiten für Weiter-, Um- oder Neuqualifizierungen erhalten. Denn wenn der Anteil der Erwerbstätigen über 45 zunimmt, werden tendenziell auch die Arbeitslosen über 45 zunehmen.

---

### Ruedi Winkler

Ökonom mit eigenem Büro für Personal- und Organisationsentwicklung in Zürich. Ehemaliger Direktor des Arbeitsamtes der Stadt Zürich, Präsident des Schweiz. Arbeiterhilfswerk SAH und des Vereins Valida.

Die Prognose, dass qualifizierte Personen in praktisch jedem Beruf und auf praktisch jeder Stufe begehrt und knapp bleiben, ist folglich nicht sehr gewagt. Die Qualifizierung wird noch an Bedeutung gewinnen, wenn man in Betracht zieht, dass Staaten wie die Schweiz angesichts der internationalen Arbeitsteilung und des internationalen Wettbewerbs ihre Vorteile verstärkt bei Produkten und Dienstleistungen mit hoher Wertschöpfung haben. Das gilt für alle Erwerbstätigen, auch für die Erwerbslosen, die in der Regel nichts anderes sind als Erwerbstätige, die für eine bestimmte Zeit keine Lohnarbeit haben.

### Signale des Arbeitsmarktes ernst nehmen

Arbeitslosigkeit hat verschiedene Gründe, sowohl wirtschaftliche als auch individuelle. Individuelle Gründe können im Bereich der Arbeitsmarktfähigkeit<sup>2</sup> liegen, also in der mangelnden Fähigkeit, eine Stelle zu finden und erfolgreich zu halten. In der Praxis ist es meist nicht ganz einfach herauszufinden, ob und in welcher Art ein Mangel an Arbeitsmarktfähigkeit vorliegt. Personalberatende in den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) erleben nicht selten beträchtliche Überraschungen. Es ist deshalb richtig, wenn zu Beginn der Arbeitslosigkeit der Schwerpunkt auf das Ziel, rasch eine Stelle zu finden, gelegt wird, allenfalls noch auf AMM, die diese Zielsetzung unterstützen. Zeitigen die Stellensuche und die Vermittlungsbemühungen der RAV nach einigen Monaten kein Resultat, rückt die Frage der Arbeitsmarktfähigkeit in den Vordergrund, und die Frage, mit welchen AMM sich diese verbessern lässt.

#### *Zielgruppenspezifischer Fokus der RAV während der ersten sechs Monate\**

Zielgruppe	Indikatoren für Zuordnung	Massnahmen
Zielgruppe 1: Keine wesentlichen Lücken bei der Arbeitsmarktfähigkeit	Finden ungefähr im Lauf der ersten sechs Monate der Arbeitslosigkeit eine Stelle	Unterstützung bei der Stellensuche, auf Stellensuche ausgerichtete AMM
Zielgruppe 2: Lücken bei der Arbeitsmarktfähigkeit	Finden innert der ersten sechs Monate der Arbeitslosigkeit keine Stelle	AMM zur Wiedergewinnung der Arbeitsmarktfähigkeit

\* Die sechs Monate sind nur ein Richtwert, je nach Beurteilung der RAV-Beratenden kann die Frist länger oder kürzer sein. Die Situation des/der Arbeitslosen spielt dabei eine wesentliche Rolle.

Bei diesem abgestuften Prozess der Unterstützung und Abklärung insbesondere bei Zielgruppe 2 ist die Wirkung der AMM sinnvollerweise nicht primär an der raschen Wiedereingliederung zu messen, sondern

*Massnahmen zur Wiederherstellung der Arbeitsmarktfähigkeit nach Ablauf der ersten sechs Monate der Arbeitslosigkeit*

<i>Untergruppen der Zielgruppe 2</i>	<i>Massnahmen</i>
Arbeitslose, bei denen der Mangel an Arbeitsmarktfähigkeit primär persönlich bedingt ist, z.B. infolge Schulden, Sucht, Beziehungsproblemen, mangelnder Selbstkompetenz	Zuweisung an entsprechende Stellen im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) für Massnahmen zum Erreichen einer persönlichen Stabilität.
Arbeitslose, die eine fachliche Lücke oder eine Lücke bei der Sozial- oder Selbstkompetenz aufweisen	Vorgehen grundsätzlich wie bei Personen, die nicht arbeitslos sind (vgl. Vorschlag unten)
Arbeitslose, die ihre Kompetenzen falsch einschätzen oder zu wenig kennen	Bilanzierung der Kompetenzen

an der nachhaltigen Wiederherstellung der Arbeitsmarktfähigkeit. Würde man sich auf solche Fragen fokussieren, wären die Resultate der Evaluation vermutlich aussagekräftiger.

Der dargestellte nachhaltige Prozess ist zeitaufwändig. Das Wiedergewinnen der Arbeitsmarktfähigkeit richtet sich nicht nach den Anspruchsfristen der Arbeitslosenversicherung. Konkret heisst dies, dass *ein begonnener Prozess nicht durch die Aussteuerung unter- oder abgebrochen werden darf*. Vielmehr gilt es, die Kontinuität sicher zu stellen. Das ist eine der wichtigen Aufgaben der interinstitutionellen Zusammenarbeit.

### **Umstrittene arbeitsmarktliche Massnahmen**

Jedes Jahr werden rund 600 Millionen Franken für AMM eingesetzt, was im Vergleich zu den gesamten Ausgaben der Arbeitslosenversicherung ein tiefer Betrag ist. Deren Wirksamkeit ist umstritten. Im Jahr 2000 wurde ein Teil davon evaluiert – mit zwiespältigen, teils widersprüchlichen Ergebnissen. Die Resultate der zweiten Evaluationsrunde im Jahr 2006 waren ein wenig klarer, widersprachen aber zum Teil jenen aus der ersten Evaluation. Das grundlegende Dilemma wird in der Evaluation über die Wirkungen der RAV von 2006<sup>3</sup> klar umschrieben: »Sie (die RAV) haben aber nur geringe Anreize, durch langfristig wirksame Massnahmen die Arbeitsmarktfähigkeit der Stellensuchenden konsequent zu verbessern.« Warum diese Anreize so klein sind, wird deutlich, wenn wir die Wirkungsindikatoren anschauen, an denen die RAV gemessen werden. Es gibt vier gewichtete Wirkungsindikatoren:

1. die Zeit bis zur Wiedereingliederung mit einem Gewicht von 0,5
2. den Übergang in die Langzeitarbeitslosigkeit, gewichtet mit 0,2
3. die Anzahl Aussteuerungen, gewichtet mit 0,2
4. die Wiederanmeldungen, gewichtet mit 0,1.

Der Indikator Wiederanmeldungen spielt dabei eine wichtige Rolle: Unter Wiederangemeldeten versteht man jene Arbeitslosen, die sich beim RAV abgemeldet haben und dann innert einer bestimmten Frist wieder anmelden, weil sie erneut arbeitslos geworden sind. Sie waren also nur kurz im Arbeitsprozess, was darauf hinweist, dass die Wiedereingliederung nicht nachhaltig war respektive die Arbeitsmarktfähigkeit der betreffenden Person nicht ausreichte, um die Stelle zu halten. Gewichtet man die Wiederanmeldungen tief, so sagt man, dass diese nicht wichtig sind oder mit anderen Worten, dass der nachhaltigen Wiedereingliederung nur eine geringe Bedeutung beigemessen wird.

Mit der heutigen Gewichtung der Wirkungsindikatoren liegt das Hauptgewicht der Wirkungsmessung auf der raschen Eingliederung. Anreize für eine nachhaltige Eingliederung sind praktisch nicht vorhanden, da Wiederanmeldungen mit einem Faktor von 0,1 kaum ins Gewicht fallen. Evaluationen, die die Wirkung der AMM messen, können deshalb gar nicht aussagekräftig sein, weil die rasche Eingliederung nur bei einem Teil der AMM das Ziel ist. Alle AMM, die auf die Verbesserung beziehungsweise Wiedergewinnung der Arbeitsmarktfähigkeit ausgerichtet sind, haben ein anderes Ziel, das aber so nicht gemessen wird. Denn Qualifizierung ist – ob nun die Betroffenen arbeitslos sind oder nicht – meistens keine kurzfristige Angelegenheit. Akzeptiert man nun, dass Erwerbslosigkeit ein Zeichen mangelnder Arbeitsmarktfähigkeit sein kann, dann muss auch entsprechend gehandelt werden. Das heisst, die Qualifikation der Arbeitslosen muss einen hohen Stellenwert erhalten und es muss dafür genügend Zeit eingeräumt werden.

### **Betroffene zu Beteiligten machen**

Wenn es um das Wiedergewinnen der Arbeitsmarktfähigkeit geht, müssen also andere Regeln gelten, als wenn es um das rasche Finden einer Stelle geht. Der folgende Vorschlag<sup>4</sup> trägt diesem Anliegen Rechnung. Er vermeidet das Aufrechterhalten von doppelten Strukturen und berücksichtigt, dass erfolgreiche qualifizierende Massnahmen nur möglich sind, wenn die direkt Beteiligten selbstverantwortlich handeln können und müssen, wie das üblicherweise bei Erwerbstätigen der Fall ist. Das heisst, Betroffene müssen zu Beteiligten werden.

*1. Für die Umschulungsberatung und für Weiterbildungen sollen Erwerbslose dorthin gehen, wo alle anderen Erwachsenen auch hingehen, nämlich zur Berufsberatung.*

Der Arbeitsmarkt ist ein Paradebeispiel für Intransparenz. Welche AMM in welcher arbeitsmarktlichen Situation für den einzelnen Ar-

beitslosen die beste ist, lässt sich nur sehr schwer sagen. Umso wichtiger ist es, dass die Beratung der Erwerbslosen hinsichtlich einer allfälligen Weiterbildung und Umschulung von einer professionellen Stelle wahrgenommen wird, der gleichen Stelle, die auch für alle anderen erwerbstätigen Erwachsenen zuständig ist. Sie verfügt über entsprechende Erfahrungen und bewährte Verfahren.

Die interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen den Berufsberatungen und den RAV gehen in die richtige Richtung. Es gibt aber keinen Grund, den Schritt nicht ganz zu vollziehen und die AMM-Beratung vollständig an die Berufsberatung zu delegieren. Dabei ist zwischen der Beratung in Versicherungsfragen und der Stellenvermittlung einerseits und der Beratung für Weiterbildung und Umschulung andererseits klar zu trennen. Ersteres bleibt bei den RAV, letzteres geht vollständig über zur Berufs- und Laufbahnberatung. So könnte die aufwändige und disfunktionale ›Arbeitsteilung‹ zwischen RAV, Berufsberatung und Erwerbslosen effizient überwunden werden. Ferner würde auch die problematische Situation wegfallen, dass die sanktionierende Fachperson gleichzeitig die Rolle des ›Förderers‹ übernimmt. Die Zuweisung zu bestimmten Massnahmen könnte weiterhin bei den RAV bleiben (Stellenbewerbungskurse, Beschäftigungsprogramme, Massnahmen, die Erwerbslose vor dem Verlust der Tagesstruktur bewahren sollen).

## *2. Nach der Beratung soll der Entscheid, welche Weiterbildung beziehungsweise Umschulung absolviert wird, bei den jeweiligen Erwerbslosen liegen.*

Die Motivation ist bei der Weiterbildung von Erwachsenen ein entscheidender Erfolgsfaktor. Für Arbeitslose bieten sich in diversen Bereichen zumutbare Stellen an, sie sollen und müssen für verschiedene Tätigkeiten offen sein. Es ist mir keine Untersuchung bekannt, die einen signifikanten inhaltlichen Zusammenhang zwischen einer absolvierten arbeitsmarktlichen Massnahme und der später angetretenen Stelle nachweisen kann. Wenn Erwerbslose die Verantwortung dafür übernehmen, an welcher arbeitsmarktlichen Massnahme sie teilnehmen, erhält diese Massnahme für sie eine ganz andere Bedeutung. Hingegen haben Weiterbildungsmassnahmen, die Arbeitslose ohne Überzeugung besuchen, nur eine schwache oder keine (wenn nicht gar eine kontraproduktive) Wirkung. Nur wenn die Arbeitslosen in die Entscheidungsfindung miteinbezogen werden – inklusive Abwägung der arbeitsmarktlichen Situation, über die im Voraus informiert werden muss –, entsteht die Motivation, die für einen Lernerfolg unverzichtbar ist.

*3. Jede und jeder Arbeitslose erhält nach mindestens einem Besuch bei der Berufsberatung Bildungsgutscheine für einen bestimmten Betrag. Das seco definiert die anerkannten Weiterbildungs- und Umschulungsangebote, für die der Arbeitslose seine Bildungsgutscheine einlösen kann.*

Die Förderung der Arbeitslosen durch Weiterbildung und Umschulung muss auf Anreize abgestützt werden. Eine gute Möglichkeit würden da relativ frei einlösbare Bildungsgutscheine bieten. Um den Wert der Bildungsgutscheine pro Person festzulegen, könnte man auf einen Durchschnittswert der Summe zurückgreifen, die im letzten Konjunkturzyklus für AMM im Bereich Weiterbildung und Umschulung ausgegeben wurde. Darüber hinaus müsste die Möglichkeit bestehen, diesen Wert zu erhöhen, falls die Berufsberatung dies für die Wiedergewinnung der Arbeitsvermittlungsfähigkeit als nötig erachtet. Dabei gehen wir von der heute geltenden Regelung für AMM aus, die üblicherweise drei Monate nicht überschreiten, meist aber kürzer sind.

Es wäre jedoch durchaus anzustreben, dass Arbeitslose, die finanziell dazu in der Lage sind, einen Teil der arbeitsmarktlichen Massnahme selbst finanzieren. Dies in Anlehnung an die in der Arbeitswelt bewährte Praxis, Weiterbildungskosten zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufzuteilen. Arbeitslose könnten zusätzliche Bildungsgutscheine erhalten, wenn sie z.B. einen Zwischenverdienst annehmen, wenn sie eine Kompetenzenbilanz erstellen oder wenn sie beispielsweise bei einer anerkannten Institution eine Freiwilligenarbeit übernehmen.<sup>5</sup>

Das Staatssekretariat für Wirtschaft und Arbeitsmarkt seco definiert, welche Bildungsinstitutionen zugelassen sind. Dabei sollten den Arbeitslosen vor allem die bestehenden und allen Erwachsenen zugänglichen Einrichtungen und Institutionen für Weiterbildung und Umschulung geöffnet werden. Die Erwerbslosen entscheiden dann – unterstützt von den professionellen Berufsberatungen – selbst, wo sie ihre Bildungsgutscheine einlösen wollen. Dabei ist aber nicht auszuschliessen, dass die Arbeitslosenversicherung für ein bestimmtes Zielpublikum Aufträge für spezifische Angebote geben kann, etwa für Massnahmen, die dazu dienen, eine Tagesstruktur aufrechtzuerhalten, Kompetenzen nicht zu verlieren oder praktische Fähigkeiten zu üben.

Das hier skizzierte Modell lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Arbeitslose, die sich beraten lassen wollen, gehen – wie alle anderen Erwerbstätigen auch – zur Berufsberatung für Erwachsene.
- Der Entscheid, an welcher Weiterbildung, Umschulung oder anderen AMM jemand teilnehmen will, wird in der gleichen Art und Weise gefällt wie entsprechende Entscheide bei den übrigen Erwerbstäti-

gen: von den Betroffenen selbst. Nur so ist die nötige Motivation gewährleistet.

- Die Arbeitslosen erhalten Bildungsgutscheine, um ihre Aus- und Weiterbildungsbedürfnisse wahrzunehmen. Sie können in allen Bildungseinrichtungen eingelöst werden, die das seco für diesen Zweck anerkennt.

### Ein Gewinn für alle Seiten

Die hier vorgeschlagenen Massnahmen würden die heutigen Kosten für arbeitsrechtliche Massnahmen auf keinen Fall ansteigen lassen. Mit Sicherheit erhöht würde hingegen die Wirkung der eingesetzten Mittel, und zwar dank der höheren Motivation, der professionelleren Beratung und der gesteigerten Eigenverantwortung der Erwerbslosen. Es ist für die Zukunft aller Erwerbstätigen entscheidend, dass ihr Potenzial gefördert und ihre Qualifikation sukzessive verbessert wird. Ebenso entscheidend ist dies für die Zukunft der Wirtschaft. Die Bemühungen der Arbeitslosenversicherung in diesem Bereich dürfen nicht zu einer Beschäftigungstherapie verkommen, sondern sollen vielmehr alle Möglichkeiten nutzen, um die Qualifikation der Erwerbslosen gezielt und wirksam zu fördern.

### Anmerkungen

- 1 Vgl. Zusammenfassungen in ›Die Volkswirtschaft‹, Magazin für Wirtschaftspolitik 10/2006, herausgegeben vom seco.
- 2 Arbeitsmarktfähigkeit ist die Fähigkeit einer Person, eine Stelle zu finden und diese erfolgreich auszufüllen.
- 3 Bericht ›Wirkungsevaluation der öffentlichen Arbeitsvermittlung‹, Egger, Dreher & Partner AG, 31. Mai 2006.
- 4 Diesen Vorschlag hat der Autor bereits im Buch ›Arbeitsmarkt 2010 – Chance für alle?‹ vorgestellt, erschienen im Rüegger-Verlag, 2007.
- 5 Die Arbeitslosenversicherung beruht ja darauf, dass die Versicherungsnehmer ständig beweisen müssen, alles zu unternehmen, um eine Stelle zu finden und ihre Vermittlungsfähigkeit zu erhalten. Auch ein Freiwilligeneinsatz kann diesem Nachweis dienen.