

Arbeitslose sollen selber über ihre berufliche Weiterentwicklung bestimmen

Ruedi Winkler

Einleitung

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 praktisch unabhängig von Konjunktur und Arbeitslosenquoten in den Industrieländern schwierig, ganz besonders in der Schweiz. Und wenn von Wettbewerbsfähigkeit die Rede ist, dann steht wieder die Qualifikation der Arbeitskräfte im Mittelpunkt. Es ist erstaunlich, dass trotzdem die qualifizierenden Massnahmen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung - man spricht hier von arbeitsmarktlichen Massnahmen AMM - immer wieder umstritten sind. Diskutiert wird vor allem ihre Wirkung. Die Ergebnisse der Evaluationen der AMM aus den Jahren 2000¹ und 2006² tragen nicht viel zur Klärung bei. Dies liegt vor allem daran, dass untersucht wird, was sie zur raschen Wiedereingliederung beigetragen haben und nicht, wie nachhaltig sie zukünftige Arbeitslosigkeit vermeiden. Bei einer solchen Fragestellung würden vermutlich auch ausserhalb der Arbeitslosigkeit die meisten Weiterbildungen wenig brilliant abschneiden. Qualifizierung braucht naturgemäss auch Zeit und wirkt manchmal nicht sofort.

Fakt aber ist: Qualifizierte Arbeitskräfte sind überall gesucht. Nicht nur SpezialistInnen z.B. in der Informatik, dem Gesundheits- oder Finanzwesen. Es braucht von den Hilfskräften über die Fachangestellten, AllrounderInnen zu den SpezialistInnen bis in die obersten Führungsetagen auf jeder einzelnen Stufe entsprechend gute Qualifikation. Die absehbaren demografischen Veränderungen werden die Notwendigkeit der Qualifikation auch der Menschen über 45 noch erhöhen, d.h. die Notwendigkeit, auch Menschen über 45 noch eine Weiter-, Um- oder Neuqualifizierung zu ermöglichen wird zunehmen. Wenn der Anteil der Erwerbstätigen über 45 zunimmt, dann werden tendenziell auch die Arbeitslosen über 45 zunehmen.

Die Prognose ist somit nicht sehr gewagt, dass qualifizierte Personen in praktisch jedem Beruf und auf praktisch jeder Stufe begehrt und knapp bleiben. Die Qualifizierung wird in

¹ Vgl. Zusammenfassungen im vom seco herausgegebenen „Die Volkswirtschaft, Magazin für Wirtschaftspolitik, 10-2006

² do.

Anbetracht der internationalen Arbeitsteilung und des internationalen Wettbewerbs, in der Staaten wie die Schweiz ihre Wettbewerbsvorteile immer stärker bei Produkten und Dienstleistungen mit hoher Wertschöpfung haben, noch an Bedeutung gewinnen. Das gilt selbstverständlich für alle Erwerbstätigen, auch für die Arbeitslosen, die in der Regel nichts anderes sind als Erwerbstätige, die für eine bestimmte Zeit keine Lohnarbeit haben.

Signale des Arbeitsmarktes ernst nehmen

Wie jeder andere Markt hat auch der Arbeitsmarkt eine selektionierende Seite. Wer herausfällt hat möglicherweise ein Problem mit der Arbeitsmarktfähigkeit³. Wenn überall davon gesprochen wird, dass die Signale der Märkte zu beachten seien, dann ist nicht einzusehen, warum dies bei der Arbeitslosigkeit nicht auch so sein soll. Arbeitslosigkeit ist dann auch unter dem Aspekt einer zu tiefen Arbeitsmarktfähigkeit zu betrachten, die möglichst rasch und nachhaltig zu beheben ist. Dafür sind im Arbeitslosenversicherungsgesetz die AMM vorgesehen.

Arbeitslosigkeit hat sehr verschiedene Gründe, und diese sind oft sehr eng mit der betroffenen Person verbunden. 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 einem raschen Finden einer Stelle liegt und allenfalls AMM, die das unterstützen. Zeigen die Stellensuche und die Vermittlungsbemühungen der RAV jedoch nach einigen Monaten keine Resultate, dann rückt die Frage der Arbeitsmarktfähigkeit und die zur Behebung am besten geeigneten AMM ins Zentrum. Der Prozess von der Konzentration auf das rasche Finden einer Stelle zur zunehmenden Fokussierung auf die Wiedergewinnung der Arbeitsmarktfähigkeit kann systematisch so dargestellt werden:

Während den ersten sechs Monaten der Arbeitslosigkeit:

Zielgruppe	Indikatoren für Zuordnung	Massnahmen
Zielgruppe 1: Keine wesentlichen Lücken bei der Arbeitsmarktfähigkeit	Finden während ungefähr den ersten sechs Monaten der Arbeitslosigkeit eine Stelle	Unterstützung Stellensuche und auf Stellensuche ausgerichtete AMM

³ Arbeitsmarktfähigkeit ist die Fähigkeit einer Person eine Stelle zu finden und diese erfolgreich auszufüllen.

Zielgruppe 2: Lücken bei der Arbeitsmarktfähigkeit	Finden innert den ersten sechs Monaten Arbeitslosigkeit keine Stelle	AMM zur Behebung der Lücke in 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 Arbeitslosen spielt dabei eine wesentliche Rolle.

Nach Ablauf der ersten sechs Monaten Arbeitslosigkeit

Untergruppen der Zielgruppe 2	Massnahmen
Arbeitslose, bei denen der Mangel an Arbeitsmarktfähigkeit primär persönlich bedingt ist wie z.B. Schulden, Sucht, Beziehungsprobleme, mangelnde Selbstkompetenz	Zuweisung an entsprechende Stellen im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ für Massnahmen zum Erreichen einer persönlichen Stabilität.
Arbeitslose, die eine fachliche oder eine Lücke im Bereich 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	Kompetenzenbilanzierung

RWI

Entsprechend wäre dann auch die Wirkung der AMM nicht primär nach der raschen Wiedereingliederung zu messen, sondern nach der Wiederherstellung der Arbeitsmarktfähigkeit und deren Nachhaltigkeit. So würden vermutlich dann auch die Resultate der Evaluationen aussagekräftiger.

Aussteuerung von der Arbeitslosenversicherung darf diesen Prozess nicht ab- oder unterbrechen

Der Wiedergewinn der Arbeitsmarktfähigkeit richtet sich nicht nach Anspruchsfristen der Arbeitslosenversicherung. Konkret heisst das, dass ein begonnener Prozess nicht durch die Aussteuerung unter- oder abgebrochen werden darf sondern die Kontinuität sichergestellt werden muss. Dies ist eine der wichtigen Aufgaben der interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ.

Umstrittene arbeitsmarktliche Massnahmen AMM

Pro Jahr werden rund 600 Millionen Franken für die AMM eingesetzt, was im Vergleich zu den gesamten Ausgaben der Arbeitslosenversicherung ein tiefer Betrag ist. Umstritten ist die Wirksamkeit der AMM. Im Jahre 2000 wurde ein Teil von ihnen evaluiert. Die Ergebnisse waren zwiespältig und zum Teil widersprüchlich. Die Ergebnisse der zweiten Evaluationsrunde 2006 waren ein wenig klarer. Zum Teil aber widersprachen sie jenen aus der ersten Evaluation. Das grundlegende Dilemma wird in der Evaluation über die Wirkungen der RAV von 2006⁴ 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: die Zeit bis zur Wiedereingliederung mit einem Gewicht von 0,5; den Übergang in die Langzeitarbeitslosigkeit (gewichtet mit 0,2); die Anzahl Aussteuerungen (gewichtet mit 0,2) und die Wiederanmeldungen (0,1). Daraus geht klar hervor, dass das Hauptgewicht der Wirkungsmessung auf der raschen Eingliederung liegt und Anreize für eine nachhaltige Eingliederung praktisch nicht vorhanden sind, da Wiederanmeldungen mit einem Gewicht 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 bzw. Wiedergewinnung der Arbeitsmarktfähigkeit ausgerichtet sind, haben ein anderes Ziel, das aber so nicht gemessen wird. Denn Qualifizierung ist, ob die betreffenden Personen arbeitslos sind oder nicht, meistens keine Angelegenheit der kurzen Frist. Akzeptiert man nun, dass Arbeitslosigkeit ein Zeichen mangelnder Arbeitsmarktfähigkeit sein kann, dann muss auch entsprechend gehandelt werden. Das heisst, die Qualifikation der Arbeitslosen muss einen hohen Stellenwert haben und das braucht in der Regel Zeit.

Betroffene zu Beteiligten machen

Wenn es um das Wiedererreichen der Arbeitsmarktfähigkeit geht, dann müssen andere Regeln gelten, als wenn es um das rasche Finden einer Stelle geht. Der folgende Vorschlag⁵ 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 Normalfall ist, d.h. Betroffene müssen zu Beteiligten werden.

⁴ Bericht Wirkungsevaluation der öffentlichen Arbeitsvermittlung, Egger, Dreher & Partner AG, 31. Mai 2006, Seite 133

⁵ Dieser Vorschlag wurde vom gleichen Autor bereits im Buch „Arbeitsmarkt 2010 – Chance für alle?“ Rüegger Verlag, 2007, vorgestellt

1. Für die Beratung für Umschulung und Weiterbildung sollten Arbeitslose dorthin gehen, wo alle anderen Erwachsenen auch hingehen: zur Berufsberatung.

Der Arbeitsmarkt ist ein Paradebeispiel für Intransparenz. Welche konkrete AMM in welcher arbeitsmarktlichen Situation für die einzelnen Arbeitslosen die Beste ist, ist äusserst schwierig zu sagen. Umso wichtiger ist es, dass die Beratung bezüglich Weiterbildung und Umschulung von Arbeitslosen durch eine professionelle Stelle wahrgenommen wird, die gleiche Stelle, die auch für alle anderen erwerbstätigen Erwachsenen zuständig ist und über entsprechende Erfahrung und bewährte Verfahren verfügt.

Die Bemühungen der interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen der Berufsberatung und den RAV gehen in diese 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. Damit würde auch die schwierige Situation in diesem Bereich wegfallen, dass die sanktionierende Person gleichzeitig die Rolle des „Förderers“ übernimmt. Die Zuweisung zu bestimmten Massnahmen könnten weiterhin bei den RAV bleiben, so z.B. zu Stellenbewerbungskursen, Beschäftigungsprogrammen und zu Massnahmen, die vor allem dazu dienen, Erwerbslose vor dem Verlust der Tagesstruktur zu bewahren.

2. Der Entscheid, welche Weiterbildung bzw. Umschulung besucht wird, soll – nach der erfolgten Beratung – bei den betreffenden Arbeitslosen liegen.

Motivation ist bei der Weiterbildung der Erwachsenen der entscheidende Erfolgsfaktor. Für Arbeitslose gibt es in verschiedenen Tätigkeitsbereichen zumutbare Stellen, sie sollen und müssen für verschiedene Tätigkeiten offen sein. Es ist uns keine Untersuchung bekannt, die in signifikantem Masse einen Zusammenhang zwischen dem Inhalt einer besuchten arbeitsmarktlichen Massnahme und der später angetretenen Stelle nachweisen kann. Mit der Übernahme der Verantwortung für die zu besuchende arbeitsmarktliche Massnahme bekommt diese für die betreffende Person eine ganz andere Bedeutung. Hingegen haben Weiterbildungsmassnahmen, die Arbeitslose ohne Überzeugung besuchen, nur eine schwache oder keine (oder sogar eine kontraproduktive) Wirkung. Nur mit dem Einbezug des Arbeitslosen in die Entscheidungsverantwortung – auch unter Abwägung der arbeitsmarktlichen Situation, über die im voraus informiert werden muss - kann die für einen Lernerfolg unverzichtbare Motivationsbasis gelegt werden.

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 Bildungsgutscheine⁶ bieten. Relativ frei heisst: Das seco definiert, welche Bildungsinstitutionen zugelassen sind. Dabei sind vor allem bestehende Einrichtungen und Institutionen der Weiterbildung und Umschulung - die bestehenden sog. „Regel-Institutionen“ für die Erwachsenenbildung - für die Arbeitslosen zu öffnen. Sie entscheiden dann selbst, wo sie ihre Bildungsgutscheine einlösen – unterstützt durch die professionelle Berufsberatung. Es soll aber weiterhin nicht ausgeschlossen bleiben, dass für spezifische Angebote für gewisse Arbeitslose nach wie vor die Arbeitslosenversicherung Aufträge an bestimmte Anbieter geben kann z.B. für Massnahmen, welche dazu dienen, eine Tagesstruktur aufrecht zu erhalten, Kompetenzen nicht zu verlieren oder praktische Fähigkeiten zu üben.

Das hier skizzierte Modell kann so zusammengefasst werden:

- Arbeitslose die sich beraten lassen wollen, gehen – wie alle andern Erwerbstätigen auch - zur Berufsberatung für Erwachsene.
- Der Entscheid, welche Weiterbildung, Umschulung oder andere AMM besucht wird, wird in der gleichen Art und Weise gefällt, wie Entscheide bezüglich Weiterbildung bei den übrigen Erwerbstätigen gefällt werden: durch die Betroffenen selbst. Nur so sind die Voraussetzungen für ihre Motivation gegeben.

⁶ Die Höhe des Werts der Bildungsgutscheine pro Person könnte aufgrund von Durchschnittswerten der für arbeitsmarktliche Massnahmen im Bereich der Weiterbildung und Umschulung im letzten Konjunkturzyklus ausgegebenen Summe festgelegt werden. Zudem müsste die Möglichkeit bestehen, mit Empfehlung der Berufsberatung diesen Wert zu erhöhen, wenn dies für die Vermittlungsfähigkeit als nötig und günstig erscheint. Es wäre jedoch durchaus anzustreben, dass Arbeitslose, die finanziell dazu in der Lage sind, einen Teil der arbeitsmarktlichen Massnahme selbst finanzieren. Dies ebenfalls in Anlehnung an die in der Arbeitswelt erprobte Praxis, Weiterbildungskosten zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu teilen. Arbeitslose können zusätzliche Bildungsgutscheine erhalten, wenn sie z.B. einen Zwischenverdienst annehmen, wenn sie eine Kompetenzenbilanz erstellen oder wenn sie bei einer anerkannten Institution eine Freiwilligenarbeit übernehmen usw.

- Den Arbeitslosen stehen zur Wahrnehmung ihrer Aus- und Weiterbildungsbedürfnisse Bildungsgutscheine zur Verfügung. Sie können an allen vom seco dafür anerkannten Bildungseinrichtungen eingelöst werden.

Schlussbemerkungen

Die Kosten für die AMM würden durch die hier vorgeschlagenen Massnahmen gegenüber der heutigen Lösung auf keinen Fall ansteigen. Die höhere Motivation, die professionellere Beratung und die erhöhte Eigenverantwortung würden jedoch die Wirkung der eingesetzten Mittel mit Sicherheit erhöhen. Die Nutzung der Potenziale und bestmögliche Qualifikationen für möglichst alle Erwerbstätigen ist für deren Zukunft sehr entscheidend. Ebenso entscheidend sind sie für die Wirtschaft. Das Engagement der Arbeitslosenversicherung in diesem Bereich darf nicht zur abgeschotteten Randerscheinung verkommen, sondern soll alle Möglichkeiten nutzen, um die Qualifikation der Arbeitslosen gezielt und wirksam zu fördern.