

(erschienen in Arbeitsmarkt 2010, Chance für alle? – Eine Standortbestimmung zur Arbeitsmarktintegration, Hrg. Netzwerk Arbeitsmarkt; Rüegger Vlg., 2007)

Drei Forderungen an die zukünftige Ausgestaltung der AMM

Ruedi Winkler

Ausgangslage: Selbstverantwortliches Lernen ist im heutigen Rahmen von AMM kaum möglich

Die allermeisten Arbeitslosen sind Erwerbstätige wie andere auch und ihre Arbeitslosigkeit ist ein zeitlich begrenzter Ausnahmezustand. Auch wenn die Arbeitslosigkeit eine massive persönliche Belastung darstellt und das individuelle Verhalten beeinflussen kann, gibt es keinen Grund zur Annahme, dass die von Arbeitslosigkeit Betroffenen nicht nach den gleichen Grundmustern agieren und reagieren wie wenn sie Arbeit hätten. Aus- und Weiterbildung für arbeitslose Personen soll sich deshalb an die Erkenntnisse und Grundsätze der Erwachsenenbildung halten.

In den letzten zehn Jahren hat sich die Arbeitswelt wesentlich verändert. Sie wird zunehmend geprägt durch Elemente der sogenannten wissensbasierten Wirtschaft. Wissen in allen seinen Formen gewinnt an Bedeutung, die Art, wie es erworben wird, ist dabei nicht entscheidend, sondern nur die Tatsache, dass es vorhanden ist. Dies wurde in der Revision des Berufsbildungsgesetzes – in Umsetzung der Erklärung von Kopenhagen (2002) - berücksichtigt: In Artikel 33 wurde die Anerkennung und Validierung nicht formeller Lernleistungen als „andere anerkannte Qualifikationsverfahren“ verankert, was eine hohe Eigenverantwortung und Mitwirkung der zu Qualifizierenden voraussetzt.

Die Grundsätze der Erwachsenenbildung wie auch das neue Berufsbildungsgesetz gehen von der zentralen Bedeutung des *eigenverantwortlichen* Lernens aus. Die Realität der Arbeitsmarktmassnahmen sieht aber ziemlich anders aus: Nach Stellenverlust treten die Arbeitslosen in ein für sie fremdes Netz von Bestimmungen und Regeln ein, das sie höchstens teilweise durchschauen können. Als besonders

schwierig erleben sie den Umgang mit der Doppelrolle der RAV-Beraterinnen und –Berater als Beratende einerseits und Sanktionierende andererseits. Man weiss als Arbeitsloser nie, ob die ausgestreckte Hand eine fördernde oder eine sanktionierende ist. Selbst wenn die Beraterinnen und Berater professionell arbeiten möchten: Sie haben chronisch zu wenig Zeit.

Eine vertiefte, dem selbstverantwortlichen Lernen verpflichtete Beratung über arbeitsmarktliche Massnahmen ist im RAV nur in Ausnahmefällen möglich; Weiterbildungsberatung ist nicht das Kerngeschäft der RAV. Wenn schliesslich arbeitsmarktliche Massnahmen nur eingesetzt werden, um die Arbeitsbereitschaft der Versicherten zu testen – wie dies gemäss Untersuchungen nicht selten der Fall sein soll - dann wird das Postulat des „selbstverantwortlichen Lernens“ geradezu in sein Gegenteil verkehrt.

Die RAV-Beraterinnen und –Berater bewegen sich in einem konfliktträchtigen Feld zwischen dem für Statistik und Administration hohen Zeitaufwand, der im Verhältnis zu privaten Stellenvermittlern hohen Anzahl Klientinnen und Klienten, dem Druck des Ratings über die Wirkungsindikatoren und der hohen Anforderung, gleichzeitig gute Administratoren/innen, effiziente Stellenvermittler/innen und professionelle Berater/innen für Arbeitsmarktmassnahmen zu sein. Prägend für ihre Arbeit sind die Wirkungsindikatoren, die in den Vereinbarungen zwischen dem seco und den Kantonen festgehalten und unterschiedlich gewichtet werden:

- „rasche Wiedereingliederung“ (50%)
- „vermeiden / senken von Langzeitarbeitslosigkeit“ (20%)
- „vermeiden/senken von Aussteuerungen“ (20%)
- „vermeiden/senken von Wiederanmeldungen der Stellensuchenden“ (10%)

Das heisst im Klartext: 90 Prozent der Gewichtung hängt von der *raschen* Wiedereingliederung ab. Ist diese nicht dauerhaft, fällt das mit nur 10% kaum ins Gewicht. Das entsprechende Kreisschreiben des seco hält fest, dass die arbeitsmarktlichen Massnahmen dazu dienen, „rasch und dauerhaft“ eine Wiedereingliederung zu erreichen. Bei der Gewichtung der Indikatoren ist aber klar, wo der Hauptakzent der RAV liegt.

Motivation ist die erste Voraussetzung für eine wirkungsvolle Weiterbildung

Die intrinsische Motivation, d.h. jene Motivation, die aus dem Innern der Menschen selbst kommt, spielt bei der Weiterbildung die zentrale Rolle. Diese Motivation kann von aussen gestört oder gänzlich verhindert werden. Wenn Arbeitslose ausschliesslich auf Druck des RAV eine Arbeitsmarktliche Massnahmen besuchen müssen ist das so, wie wenn wir beim Autofahren gleichzeitig Gas geben und bremsen. Das Resultat ist ebenfalls vergleichbar: die Fahrt ist weder rasch noch dauerhaft, dafür ist der Energieverbrauch hoch und die gewünschte Wirkung klein. Der Besuch von arbeitmarktlichen Massnahmen im Bereich der Weiterbildung und Umschulung gegen den Willen oder ohne Motivation der betreffenden Arbeitslosen ist hinausgeworfenes Geld. Mit dem Entscheid, die arbeitmarktlichen Massnahmen den Regeln des Arbeitslosenversicherungsgesetzes zu unterstellen, wurden sie mit einem Bleifuss ausgestattet.

Es steht ausser Zweifel, dass Weiterbildungen und Umschulungen für arbeitslose Erwerbstätige mindestens so nötig, nützlich und sinnvoll sind, wie für Erwerbstätige, die nicht arbeitslos sind. Die Rahmenbedingungen, unter denen diese wichtige Hilfe und Förderung angeboten wird müssen aber unbedingt im Sinne von echter Weiterbildung gestaltet werden. , d.h. unter Berücksichtigung des eingangs zitierten selbstverantwortlichen Lernens.

Ich leite daraus folgende Forderungen ab:

Erstens: 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 arbeitmarktlichen Situation für den 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 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.

Zweitens: 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.

Drittens: 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. Dabei sollen solche Angebote im Vordergrund stehen, die es dem Arbeitslosen ermöglichen, seine Kompetenzen zu klären oder vorhandene Kompetenzen nachweisen zu lassen.

Die Förderung der Arbeitslosen durch Weiterbildung und Umschulung muss auf Anreize abgestützt werden. Eine gute Möglichkeit würden da relativ frei einlösbare Bildungsgutscheine¹ 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. Dabei kommt der Klärung der Kompetenzen und den Möglichkeiten, diese formell qualifizieren zu lassen (i.S. von Art.33 BBG) eine ganz besondere Bedeutung zu. Wie die meisten Erwerbstätigen kennen Arbeitslose ihre wirklichen Kompetenzen nur unvollständig und zu wenig präzise. Oft fehlen ihnen für wichtige vorhandene Kompetenzen schriftliche Nachweise, weil diese Kompetenzen eben nicht formell erworben wurden². Die im neuen Berufsbildungsgesetz vorgesehenen „anderen

¹ 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.

² Bereits im sogenannten Faure-Bericht 1973 wurde aufgezeigt, dass rund 70% der Kompetenzen der Menschen nicht formell erworben werden. Seither führen Untersuchungen mit grosser Regelmässigkeit immer wieder zum selben Resultat: 70 Prozent der Kompetenzen erwerben die Menschen nicht an einer Schule oder in einem Kurs, sondern „on the job“, in der Freizeit, in der Familie, beim Hobby, bei der Freiwilligenarbeit usw. Die Krux daran ist, dass es für diese Kompetenzen zur Zeit erst in ganz wenigen Berufen Möglichkeiten gibt, einen Ausweis zu erlangen.

Qualifikationsverfahren“ sind deshalb rasch einzuführen und für Arbeitslose wie für Nicht- arbeitslose Erwerbstätige zugänglich zu machen.³

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.

Zusammenfassung:

Das hier skizzierte neue Modell kann mit dem Grundsatz zusammengefasst werden: **Trennen, was nicht zusammengehört - Anreize geben, statt verwalten.**

1. Arbeitslose die sich beraten lassen wollen, gehen – wie alle andern Erwerbstätigen auch - zur Berufsberatung für Erwachsene.
2. 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.
3. Den Arbeitslosen stehen zur Wahrnehmung ihrer Aus- und Weiterbildungsbedürfnisse Bildungsgutscheine zur Verfügung. Sie können an allen vom seco dafür anerkannten Bildungseinrichtungen eingelöst werden.

Und zum Schluss noch ein Gedanke zu den Kosten:

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.

³ Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie hat im Herbst 2006 einen Vorschlag für die Anerkennung nicht formeller Lernleistungen in eine breite Vernehmlassung gegeben. Bereits heute gibt es die Möglichkeit für Einzelpersonen eine Kompetenzenbilanz zu erstellen. Interessenten können sich dafür in Begleitkursen an verschiedenen Institutionen und bei Berufsberatungen unterstützen lassen. In der Romandie gibt es dazu Institutionen mit dem programmatischen Namen „centres de bilan“. Das Erstellen einer Kompetenzenbilanz ist eine hervorragende Möglichkeit, sich über die real existierenden Kompetenzen klar zu werden, stärkt das Selbstvertrauen und ist eine solide Grundlage für die Stellensuche und die Planung allfälliger Weiterbildungsschritte. Die Kosten für einen entsprechenden Begleitkurs bewegen sich im Rahmen von rund 800 Franken.

Beitrag im Buch „Arbeitsmarkt 2010, Chance für alle? Hrsg. Netzwerk Arbeitsmarkt, Rüegger Verlag, 2007