



Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen der Arbeitslosenversicherung bei strukturell bedingten beruflichen Umorientierungen

Möglichkeiten und Grenzen

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	3
1 Einleitung	3
2 Ausgangslage	4
2.1 Lage auf dem Schweizer Arbeitsmarkt.....	4
2.2 Rolle der Arbeitslosenversicherung auf dem Schweizer Arbeitsmarkt.....	8
3 Rechtlicher Rahmen der Arbeitslosenversicherung in Bezug auf Bildung ..	8
3.1 Arbeitsmarktliche Massnahmen	8
3.2 Relevanz der Bildungsformen nach Berufsbildungsgesetz im Rahmen der Arbeitslosenversicherung.....	10
3.3 Dezentrale Organisation der Arbeitslosenversicherung im Bereich arbeitsmarktlicher Massnahmen	10
3.4 Fazit.....	11
4 Kantonale Praxis im Bereich von strukturell bedingter beruflicher Umorientierung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung	11
4.1 Generelle Haltung der Kantone.....	11
4.2 Positive Erfahrungen der Kantone bei der Umorientierung von Stellensuchenden	14
4.3 Umorientierung in Berufsfelder mit erhöhtem Fachkräftebedarf	14
4.4 Einsatz von Massnahmen für ältere Stellensuchende	15
4.5 Kompetenzanforderungen im Kontext der Digitalisierung.....	16
4.6 Hinderliche Faktoren bei der Umorientierung von Stellensuchenden	17
4.7 Handlungsbedarf der Arbeitslosenversicherung.....	18
5 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	18
Glossar	21
Anhang 1	22
Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen der ALV mit Bildungsbezug	22
Spezielle Massnahmen.....	23
Anhang 2	25
Bildung im Erwachsenenalter.....	25
Abbildungsverzeichnis	
Abbildung 1: Erwerbslosenquote gemäss ILO für die Schweiz und ihre Nachbarländer.....	5
Abbildung 2: Arbeitslosenquote gemäss SECO nach Altersklassen, 2000-2017	6
Abbildung 3: Langzeit-Erwerbslosenquote gemäss ILO, 55-64-Jährige und Total, 1994- 2017	7
Abbildung 4: Kosten nach Art der Bildungsmassnahme und AZ (in Mio. CHF)	12
Abbildung 5: Anzahl Teilnehmende nach Art der Bildungsmassnahme sowie AZ- Teilnehmende	13
Abbildung 6: Vier Wege zu einem Berufsabschluss für Erwachsene.....	26

Management Summary

Mit dem vorliegenden Bericht zeigt das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) in Erfüllung des Bundesratsbeschlusses vom 5. April 2017 die Möglichkeiten und Grenzen der Arbeitslosenversicherung (ALV) bezüglich arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) mit einem Bildungsbezug im Hinblick auf strukturell bedingte Umorientierungen auf. Durch den Einbezug der kantonalen Vollzugsstellen (nachfolgend Kantone) wird dabei der kantonalen Zuständigkeit beim Einsatz der AMM Rechnung getragen. Wie die Analyse des rechtlichen Rahmens und der kantonalen Praxis der ALV zeigt, verfügt die ALV bereits heute über die notwendigen Instrumente, um im Rahmen ihres Auftrags auf sich wandelnde Anforderungen des Arbeitsmarkts an die Stellensuchenden reagieren zu können. Der gesetzlich begründete Auftrag der ALV macht dabei deutlich, dass die berufliche Weiterbildung und Umorientierung von Stellensuchenden grundsätzlich nicht Aufgabe der ALV ist. Die rasche (Re)Integration in den Arbeitsmarkt wird im Sinne der Stabilität des Systems der ALV und der Schadensminderung einer längeren Qualifikation vorgezogen. Die ALV kann allerdings den bei ihr versicherten Personen im Falle einer Arbeitslosigkeit den Erwerb fehlender Kompetenzen ermöglichen, falls diese vom Arbeitsmarkt gefordert sind. Die Kantone beurteilen die Themen Umorientierung, Digitalisierung und Fachkräftemangel als wichtig. Sie beurteilen dabei die Instrumente, welche ihnen im gesetzlichen Rahmen zur Verfügung stehen, als zielführend. Gesetzliche Änderungen werden weder als nötig noch vorteilhaft erachtet. Die Rückmeldungen der Kantone weisen allerdings auf einen bestehenden Optimierungsbedarf betreffend der Prozesse und Ausgestaltung der Ausbildungszuschüsse (AZ) sowie auf einen gewünschten Erfahrungsaustausch bezüglich AMM und Digitalisierung hin. Entsprechende Optimierungen werden mit dem vorliegenden Bericht aufgenommen und durch das WBF in die Wege geleitet.

1 Einleitung

Am 5. April 2017 hat der Bundesrat das Aussprachepapier „Weiterbildung von geringqualifizierten und insbesondere älteren Arbeitnehmenden“ diskutiert. Er hat u.a. das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) beauftragt,

«[...] in Zusammenarbeit mit den Kantonen Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes von arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) der Arbeitslosenversicherung im Bereich von strukturell bedingten beruflichen Umorientierungen aufzuzeigen und dem Bundesrat darüber bis Ende März 2018 Bericht zu erstatten. Besonders beleuchtet werden sollen Bereiche mit einer hohen Langzeitarbeitslosigkeit von über 45-Jährigen sowie Bereiche mit ausgeprägtem Fachkräftemangel.»

Hintergrund dieses Auftrags bilden Aufträge des Bundesrats vom Dezember 2015 und November 2016 an das WBF im Rahmen der Fachkräfteinitiative (FKI). Ziel der Aufträge war die vertiefte Prüfung der Finanzierung der Weiterbildung von geringqualifizierten und insbesondere älteren Arbeitnehmenden. Die kontinuierliche und den Bedürfnissen der Wirtschaft entsprechende Qualifizierung der aktiven Erwerbsbevölkerung ist von grosser Bedeutung, um das Potenzial an Fachkräften besser auszuschöpfen. Die in diesem Rahmen durchgeführte Analyse¹ zeigte auf, dass sich ältere Arbeitnehmende zwar weniger weiterbilden als jüngere. Andere Faktoren wie insbesondere das Bildungsniveau wirken sich allerdings stärker auf die Weiterbildungsbeteiligung aus. Die im vorliegenden Bericht präsentierten Ergebnisse einer Befragung bei den kantonalen Vollzugsstellen der ALV weisen in dieselbe Richtung (siehe Kapitel 4.4).

¹ B,S,S (2016): Finanzierung der Weiterbildung von älteren Arbeitnehmenden – Schlussbericht.

Seit 2015 sind zudem die Herausforderungen der Digitalisierung sowie damit verbundene Veränderungen der Arbeitswelt in den Vordergrund gerückt. Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat im Juli 2017 den Aktionsplan Digitalisierung im Bereich Bildung Forschung und Innovation (BFI) zur Kenntnis genommen². Der Fokus des Aktionsplans liegt auf den Bestrebungen, die Beschäftigten entsprechend den digitalen Anforderungen der Arbeitswelt zu befähigen. Zu diesem Zweck hat der Bundesrat im November 2017 mit dem Förderschwerpunkt Grundkompetenzen am Arbeitsplatz eine Massnahme verabschiedet, die zum Ziel hat, Arbeitnehmenden zentrale Grundkompetenzen zu vermitteln. Um ein koordiniertes Vorgehen der Bestrebungen im Bereich Bildung zu gewährleisten, soll parallel dazu das WBF in Erfüllung des Bundesauftrags vom 5. April 2017 die Rolle der ALV in Bezug auf Umorientierungen in Folge struktureller Veränderungen am Arbeitsmarkt klären.

Der vorliegende Bericht zeigt den Auftrag und rechtlichen Rahmen der ALV bezüglich AMM mit einem Bildungsbezug auf. Die darin eingebettete Strategie für den AMM-Einsatz ist massgeblich bedingt durch die Lage und aktuellen Entwicklungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Der Bericht führt daher basierend auf der aktuellen Arbeitsmarktlage einleitend auf, welche grundsätzliche Zielsetzung die Ausrichtung der ALV bestimmt (Kapitel 2). Aus der Zielsetzung und dem Auftrag der ALV ergeben sich die Grenzen und Möglichkeiten, welche den Handlungsspielraum der ALV im Bereich strukturell bedingter Umorientierung definieren (Kapitel 3). Dem dezentralen Vollzug der ALV trägt der Bericht in Kapitel 4 Rechnung. Eine Zusammenstellung der kantonalen Praxis illustriert wie der zur Verfügung stehende Spielraum gemäss kantonaler Strategie genutzt wird. Der Bericht zeigt dabei auf, wo Verbesserungspotenzial im Hinblick auf strukturell bedingte Umorientierungen besteht. Basierend darauf präsentiert der Bericht Handlungsoptionen, wie im Rahmen der aktuellen Gesetzgebung die Prozesse und Ausgestaltung der AMM hinsichtlich dieses Themas gezielt verbessert werden können (Kapitel 5).

2 Ausgangslage

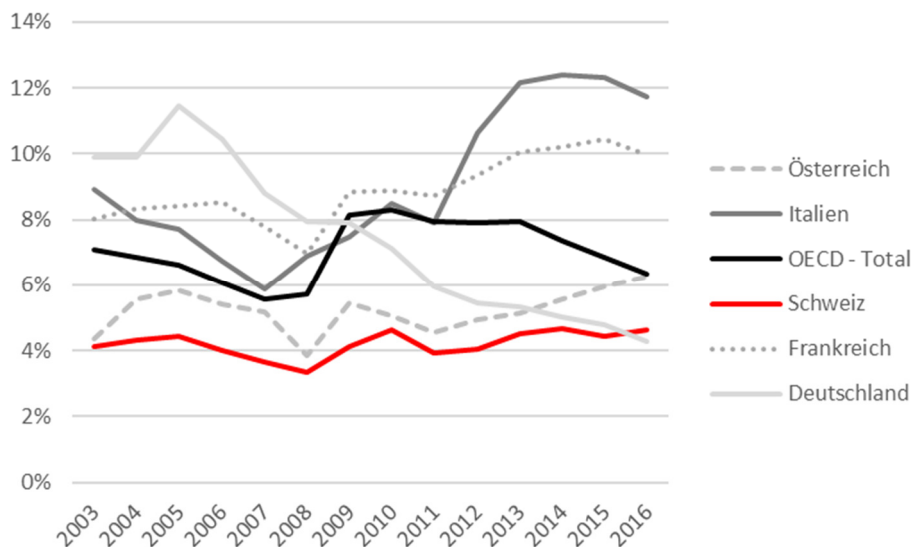
2.1 Lage auf dem Schweizer Arbeitsmarkt

Die Schweiz verfügt über einen flexiblen und leistungsfähigen Arbeitsmarkt. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Schweiz sind im internationalen Vergleich sehr gut in den Arbeitsmarkt integriert³. War die Erwerbsbeteiligung bereits in der Vergangenheit sehr hoch, ist sie im Jahr 2016 auf den Rekordwert von 83.9 % angestiegen. Auch die Erwerbslosigkeit befindet sich in der Schweiz im internationalen Vergleich auf einem tiefen Stand. So liegt das Risiko, arbeitslos zu werden, in der Schweiz auf einem strukturell tiefen Niveau (Abbildung 1).

² SBFI (2017): Aktionsplan Digitalisierung: Bildung und Forschung sollen gestärkt werden. Kann abgerufen werden unter: www.sbf.admin.ch > Aktuell > Medienmitteilungen > Aktionsplan Digitalisierung: Bildung und Forschung sollen gestärkt werden (Stand: 8.2.2018).

³ Im OECD-Quervergleich wies die Schweiz 2016 mit 83.9 % bei der 15-64-jährigen Bevölkerung eine der höchsten Erwerbsquoten auf (BFS, OECD).

Abbildung 1: Erwerbslosenquote gemäss ILO für die Schweiz und ihre Nachbarländer



Quelle: BFS, Eurostat

Wie effizient ein Arbeitsmarkt ist, zeigt sich auch daran, wie gut und wie schnell es dem Arbeitsmarkt gelingt, offene Stellen mit Stellensuchenden zusammenzubringen. Es gilt dabei einen Mismatch⁴ zwischen Teilmärkten des Arbeitsmarkts zu verhindern. Grenzen zwischen Teilmärkten können z. B. durch verschiedene Berufe oder verschiedene Regionen entstehen. Die verschiedenen Dimensionen des Mismatch weisen für die Schweiz im internationalen Vergleich stabil tiefe Werte aus⁵. Die Ergebnisse unterstreichen unter anderem die Qualität des durchlässigen Schweizer Berufsbildungssystems. Wie Buchs und Buchmann (2017) feststellen, ist der berufliche Mismatch tiefer bei Personen mit berufsorientierter Ausbildung im Vergleich mit Personen mit einer nicht berufsorientierten Ausbildung.

Der digitale Wandel beeinflusst bereits in vielen Berufen und Arbeitsbereichen sowohl Arbeitsangebot als auch –nachfrage. Wie der 2017 veröffentlichte Bericht des Bundesrates zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf die Beschäftigung und Arbeitsbedingungen festhält, ist der Schweizer Arbeits- und Bildungsmarkt generell gut auf den digitalen Wandel vorbereitet⁶. Um den digitalen Wandel als Chance für den Schweizer Arbeitsmarkt zu nutzen, hat der Bundesrat Massnahmen unter anderem im Bereich der Weiterentwicklung der Bildung ergriffen⁷. Ziel der Massnahmen ist es, die Ausbildung und Kompetenzen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Schweiz an die neuen Anforderungen anzupassen. Daneben gilt es für

⁴ «Mismatch» bezeichnet eine Divergenz zwischen angebotenen und nachgefragten Profilen auf dem Arbeitsmarkt (z. B. hinsichtlich Kompetenzen).

⁵ Buchs, Helen / Buchmann, Marlis (2017): Job Vacancies and Unemployment in Switzerland 2006-2014: Labor Market Mismatch and the Significance of Labor Market Tightness for Unemployment Duration. Bern: SECO Arbeitsmarktpolitik Nr. 45 (8.2017). Für die Periode 2006-2014 ermitteln sie einen geographischen Mismatch von 7-10% und einen beruflichen Mismatch von 8-12%, was im internationalen Vergleich sehr tiefe Werte sind.

⁶ Bundesrat (2017): Auswirkungen der Digitalisierung auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen – Chancen und Risiken. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 15.3854 Reynard vom 16.09.2015 und 17.3222 Derder vom 17.03.2017, 8. November 2017, Bern. Kann abgerufen werden unter: www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > Bundesrat verabschiedet Bericht und Massnahmen zu Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt (Stand: 8.2.2018).

⁷ In diesem Zusammenhang hat der Bundesrat u.a. im November 2017 einen neuen Förderschwerpunkt des WBF für die Stärkung von Grundkompetenzen am Arbeitsplatz beschlossen. Ziel davon ist es, Arbeitnehmenden zentrale Grundkompetenzen zu vermitteln, welche es ihnen erlauben, mit den sich stetig verändernden Anforderungen der Arbeitswelt Schritt zu halten.

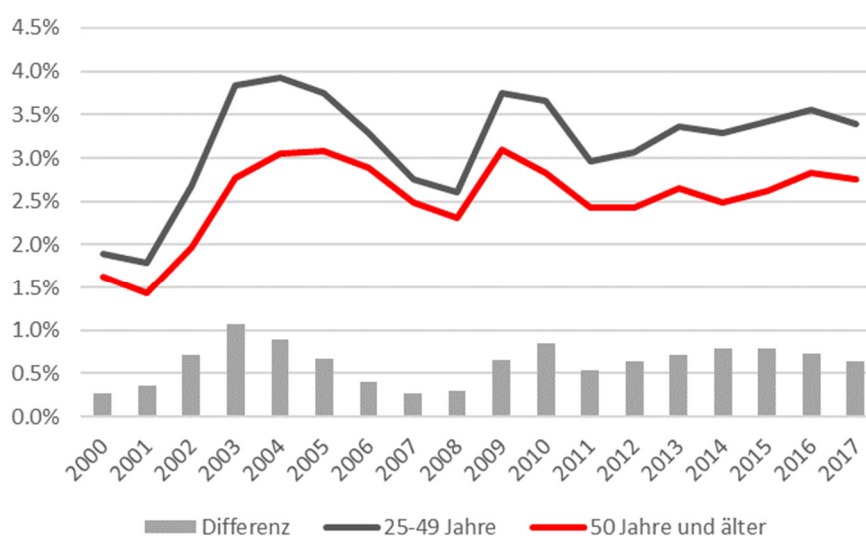
Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Unterstützung der Arbeitgeber, über die Grundbildung hinaus ihre Kompetenzen à jour zu halten und sich weiterzubilden.

Langzeitarbeitslosigkeit und Arbeitslosigkeit von Älteren und Geringqualifizierten

Mit der relativ tiefen Erwerbslosenquote auf der einen und der hohen Erwerbsbeteiligung auf der anderen Seite ist die Lage am Schweizer Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich sehr gut. Neben der Höhe der Erwerbslosenquote ist auch von Bedeutung, wie lange von Erwerbslosigkeit betroffene Personen erwerbslos bleiben. Eine lange Abwesenheit der versicherten Stellensuchenden vom Arbeitsmarkt führt zu hohen Kosten für die ALV aber auch für die Betroffenen selbst im Hinblick auf ihre Erwerbsbiografie. In der Schweiz lag der Anteil der Langzeiterwerbslosen 2016 bei 1.8% gemessen an der Erwerbsbevölkerung (Eurostat). Die Schweiz liegt damit im Durchschnitt der OECD-Staaten.

Differenziert nach Alter betrachtet, verfügen über 50-jährige Erwerbspersonen insgesamt über ein geringeres Risiko, arbeitslos zu werden als jüngere (Abbildung 2)⁸. Sie sind grundsätzlich seltener von Entlassungen bzw. von der Auflösung temporärer Arbeitsverhältnisse betroffen.

Abbildung 2: Arbeitslosenquote gemäss SECO nach Altersklassen, 2000-2017



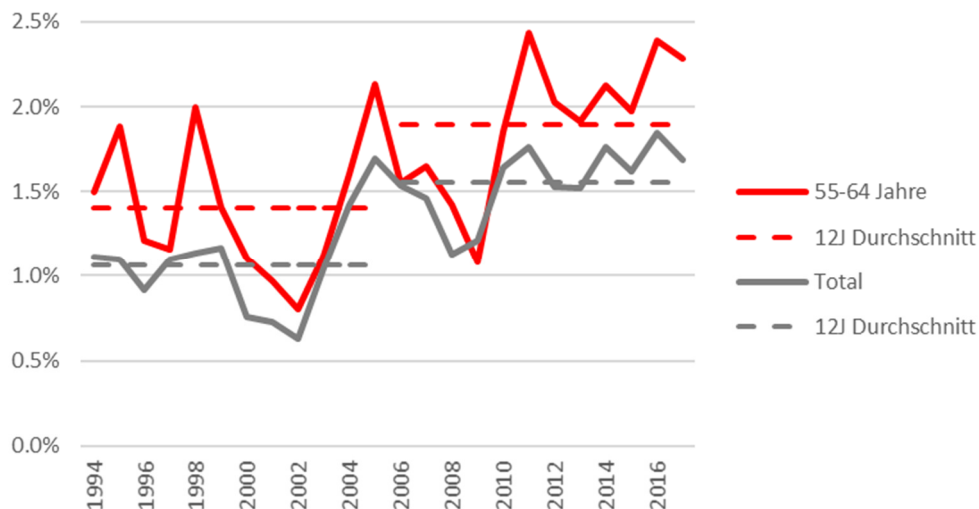
Quelle: SECO (registrierte Arbeitslose)

Hingegen haben ältere - einmal arbeitslos - häufiger mehr Mühe als jüngere Personen, wieder eine passende Anstellung zu finden (Abbildung 3). Gründe dafür können Vorurteile seitens der Rekrutierenden aber auch eine im Alter verringerte örtliche und berufliche Mobilität sein. Ein weiterer Grund, welcher ältere Arbeitssuchende gegenüber jüngeren benachteiligt, sind Bildungs- und Weiterbildungsdefizite. Die Ausbildung der über 50-Jährigen liegt häufig schon mehrere Jahre zurück. Selbst wenn die Betroffenen lange bei der gleichen Firma angestellt waren und sich durch Praxiserfahrung und Weiterbildung zusätzliche Fähigkeiten angeeignet

⁸ Die Arbeitslosenquote lag bei den über 50-Jährigen im Jahr 2017 bei 2.8% und damit deutlich unter der durchschnittlichen Quote von 3.2%. Die Stellensuche dauert hingegen bei über 50-Jährigen ca. 1.5 Mal länger als die gesamtschweizerische Durchschnittsdauer.

haben, sind diese meist sehr firmenspezifisch. Die Spezifität der Fähigkeiten führt dazu, dass ältere Stellensuchende tendenziell höhere Lohneinbussen in Kauf nehmen müssen.

Abbildung 3: Langzeit-Erwerbslosenquote gemäss ILO, 55-64-Jährige und Total, 1994-2017



Quelle: BFS/SAKE (jeweils 2. Quartal)

Geringqualifizierte Personen (d.h. Personen, die über keinen Abschluss auf Sekundarstufe II verfügen) sind verstärkt von Langzeitarbeitslosigkeit und generell von Arbeitslosigkeit betroffen. Im Jahr 2016 waren von allen registrierten Arbeitslosen 43'775 oder 29.3% geringqualifiziert⁹. Im Vergleich zu allen Erwerbepersonen sind geringqualifizierte Personen damit überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen¹⁰. Das Niveau an fachlichen Qualifikationen hat demnach einen massgeblichen Einfluss auf die Arbeitsmarktfähigkeit¹¹ von arbeitslosen Personen.

Die Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit sowie die Beratung und gezielte Förderung von Personengruppen mit verstärktem und spezifischem Förderbedarf, wie geringqualifizierte Stellensuchende, sind damit auch zentrale Zielsetzung der Schweizer Arbeitsmarktpolitik. Welche Rolle die ALV darin einnimmt, wird nachfolgend ausgeführt.

⁹ Quelle: SECO

¹⁰ vgl. 14.9% der Erwerbepersonen in der Schweiz verfügten im Jahr 2016 über keinen Abschluss auf Stufe SEK II – SAKE, BFS (2017).

¹¹ Die Arbeitsmarktfähigkeit bestimmt sich aus dem Zusammenspiel von individuellen Voraussetzungen (Arbeitsangebot) und den Anforderungen des Arbeitsmarkts (Arbeitsnachfrage) und kennzeichnet die realen Arbeitsmarktchancen eines Individuums. Arbeitsmarktfähigkeit wird dabei verstanden als die Fähigkeit, eine Stelle zu finden (erstmalige Integration in den Arbeitsmarkt), eine Anstellung zu behalten, sich in einem bestehenden Arbeitsverhältnis zu qualifizieren oder die Wahrscheinlichkeit, bei Stellenverlust oder bei unfreiwilliger Erwerbslosigkeit (wieder) eine neue Stelle zu finden. Weil sich sowohl der Bedarf des Arbeitsmarktes als auch die individuellen Voraussetzungen der Stellensuchenden verändern, ist der Begriff der Arbeitsmarktfähigkeit dynamisch. Die Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit bezieht sich nicht alleine auf die gegenwärtige Situation der betroffenen Person, sondern auch auf Entwicklungsmöglichkeiten in einer absehbaren Zeitspanne (z.B. ein Jahr). Quelle: SECO / VDK / VSAA / SODK / SKOS / Schweizerischer Gemeindeverband / Städteinitiative Sozialpolitik (2017): Zusammenarbeit Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe. Berichte der Arbeitsgruppen Arbeitsmarktfähigkeit, Finanzierungsmodell und Rahmenvereinbarung.

2.2 Rolle der Arbeitslosenversicherung auf dem Schweizer Arbeitsmarkt

Die ALV leistet einen wichtigen Beitrag zu einem funktionierenden Arbeitsmarkt. Neben dem Erwerbersatz bei Erwerbsausfällen (Artikel (Art.) 1a Absatz (Abs.) 1 Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)) setzt sie durch eine konsequente Aktivierung der Stellensuchenden wirksame Anreize zur Stellensuche.

Die rasche (Re)Integration arbeitsloser Personen in den Arbeitsmarkt gehört neben der dauerhaften Eingliederung sowie der Vermeidung von Arbeitslosigkeit zum primären Auftrag der ALV (Art. 1a Abs. 2 AVIG). Dabei ist jedoch die Strategie der ALV schwergewichtig auf die rasche Wiedereingliederung ausgerichtet. Diese Zielsetzung ist abgeleitet vom Versicherungsprinzip der ALV. Als Versicherung ist sie verpflichtet, die ihr zur Verfügung stehenden Versicherungsgelder effizient und im Sinne aller Versicherten einzusetzen. Um die Stabilität der ALV zu gewährleisten und eine übermässige Belastung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Arbeitgeber zu verhindern, unterstehen die Versicherten der Schadensminderungspflicht (Art. 17 AVIG). Bezügerinnen und Bezüger von Leistungen der ALV sind entsprechend verpflichtet, alles Zumutbare zur Vermeidung und Verkürzung ihrer Arbeitslosigkeit zu unternehmen. Der Fokus auf eine rasche Wiedereingliederung der Stellensuchenden in der Steuerung der ALV bezweckt dabei nicht nur, die Kosten von längerer Arbeitslosigkeit für die ALV zu begrenzen. Auch für die Stellensuchenden selbst ist die möglichst rasche Reintegration von grosser Bedeutung, um negative Rückwirkungen einer längeren Abwesenheit vom Arbeitsmarkt auf ihre Erwerbsbiografie zu vermeiden.

Basierend auf diesen Grundsätzen kann die Förderung der Bildung und Weiterbildung der Stellensuchenden nicht Kernaufgabe der ALV sein. Das Gesetz und darauf aufbauend die Instrumente der ALV sind daher darauf ausgerichtet, die Stellensuchenden auf effiziente Weise möglichst rasch und dauerhaft wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Bildungs-massnahmen können nur begrenzt und im Hinblick auf diese Zielsetzung eingesetzt werden. Ordnungspolitisch obliegt die Verantwortlichkeit über das lebenslange Lernen dem Individuum und bezüglich der beruflichen Weiterbildung auch dem Arbeitgeber. Der ALV kommt diesbezüglich eine subsidiäre Rolle zu.

Vor dem Hintergrund der Lage auf dem Schweizer Arbeitsmarkt sowie der Zielsetzung der ALV definieren sich die Möglichkeiten und Grenzen, gemäss welchen die ALV in die Bildung der versicherten Arbeitslosen investieren kann und soll. Im Folgenden gibt der Bericht einen Überblick zum rechtlichen Rahmen der ALV im Hinblick auf AMM mit Bildungsbezug. Damit wird aufgezeigt, welche Möglichkeiten für die ALV zur Förderung der Qualifizierung der Stellensuchenden bestehen.

3 Rechtlicher Rahmen der Arbeitslosenversicherung in Bezug auf Bildung

3.1 Arbeitsmarktliche Massnahmen

Die AMM sind Instrumente zur Verhütung von drohender und Bekämpfung bestehender Arbeitslosigkeit. AMM sollen insbesondere die Vermittlungsfähigkeit der Versicherten verbessern, damit diese rasch und dauerhaft wieder eingegliedert werden können. Sie sollen die beruflichen Qualifikationen entsprechend den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts fördern, die Gefahr von Langzeitarbeitslosigkeit vermindern und die Möglichkeit bieten, Berufserfahrungen zu sammeln (Art. 59 Abs. 2 AVIG).

Aus der Zweckgebundenheit der Mittel der ALV ergibt sich, dass Versicherungsleistungen auf jene Fälle zu beschränken sind, in denen sich ein Besuch aus arbeitsmarktlichen Gründen aufdrängt. Nach der Rechtsprechung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts (heutiges Bundesgericht) sind die Grundausbildung und die allgemeine Förderung der beruflichen Wei-

terbildung nicht Sache der ALV. Deren Aufgabe ist es, in gewissen Fällen durch konkrete Eingliederungsmassnahmen eine bestehende Arbeitslosigkeit zu bekämpfen oder eine unmittelbar drohende Arbeitslosigkeit zu verhindern (ARV 1986, S. 65-67).¹² Daher können Grundausbildungen und Höherqualifizierung sowie Zweitausbildungen – mit Ausnahme von AZ – nicht über die ALV finanziert werden. Diesem Umstand wird auch in der wirkungsorientierten Vollzugssteuerung der ALV Rechnung getragen. In der Wirkungsmessung der ALV (siehe Kapitel 3.3) ist der Indikator „rasche Wiedereingliederung“ höher gewichtet als die anderen Indikatoren (Langzeitarbeitslosigkeit, Aussteuerung und Wiederanmeldung vermeiden). Verschiedene Studien halten zudem fest, dass sich die Integrationschancen von Arbeitslosen bei zu langer Dauer der Stellensuche tendenziell verschlechtern¹³. So kann die Dauer der Stellensuche durch den sogenannten «Lock-in-Effekt» von AMM verlängert werden. Dieser Effekt kann auftauchen, wenn sich Teilnehmende an einer AMM weniger auf die Stellensuche konzentrieren als die übrigen Stellensuchenden. Die Dauer sowie das Ausmass des Lock-in-Effekts hängen in der Regel von der Dauer der AMM ab. Längere AMM lassen sich daher nur rechtfertigen, wenn sie die Arbeitsmarktfähigkeit substantziell verbessern.¹⁴ Diese Resultate rechtfertigen die Ausrichtung der Wirkungssteuerung der ALV.

Anspruchsvoraussetzungen für die Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen

Um an AMM teilnehmen zu können, müssen neben den spezifischen Voraussetzungen für die betreffende Massnahme die Anspruchsvoraussetzungen nach Art. 8 AVIG (z.B. ganz oder teilweise arbeitslos sein) erfüllt sein, sofern nichts Anderes bestimmt ist (Art. 59 Abs. 3 AVIG). Art. 59 Abs. 2 AVIG hält zudem fest, dass mit AMM die Eingliederung von Versicherten gefördert werden soll, die aus Gründen des Arbeitsmarktes erschwert vermittelbar sind. Voraussetzung für Umschulung, Weiterbildung oder Eingliederung durch die ALV ist in jedem Fall, dass eine *arbeitsmarktliche Indikation* vorliegt.¹⁵ Um einen Entscheid über die arbeitsmarktliche Indikation fällen zu können, muss zum einen der aktuelle Bedarf des Arbeitsmarktes nach Arbeitskräften beachtet werden. Zum anderen wird beurteilt, wie gross der Anpassungsbedarf der versicherten Person an diese Nachfrage ist. Die Frage, ob die arbeitsmarktliche Indikation im Einzelfall gegeben ist, wird durch die Arbeitsmarktbehörde jeweils unter Einbezug sämtlicher im Zeitpunkt der beabsichtigten Bildungsteilnahme massgebenden Umstände beurteilt.¹⁶

Massnahmen mit Bildungsbezug im Rahmen der Arbeitslosenversicherung

Um die Vermittlungsfähigkeit der Stellensuchenden zu erhöhen, bietet die ALV spezifische Bildungsmassnahmen an. Als Bildungsmassnahmen gelten individuelle oder kollektive Kurse zur Umschulung, Weiterbildung oder Eingliederung sowie Übungsfirmen und Ausbildungspraktika (Art. 60 Abs. 1 AVIG). Die Kurse richten sich speziell an Versicherte, die im Arbeitsmarkt erschwert vermittelbar sind. Daher müssen die Bildungsmassnahmen der ALV arbeitsmarktlich indiziert sein.

Neben den Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen kennt das AVIG zusätzlich die speziellen Massnahmen nach Art. 65 ff. Zu diesen gehören u.a. die sogenannten AZ (Art. 66a ff. AVIG). Sie ermöglichen versicherten Personen von mindestens 30 Jahren (Ausnahmen zur Altersgrenze sind möglich) das Nachholen einer Grundausbildung (Lehre nach EFZ oder mit gleichwertigem kantonalem Zeugnis). Voraussetzung ist unter anderem, dass die versicherte

¹² ARV 1986, S. 65-67 (Zeitschrift für Arbeitsrecht und Arbeitslosenversicherung)

¹³ vgl. Fluder, Robert / Salzgeber, Renate / Fritschi, Tobias (2017): Welche Faktoren beeinflussen die Wiedereingliederung von Arbeitslosen? In: Die Volkswirtschaft, 2017/3, 52-55. Und Marti, Michael / Walker, Philipp / Mattmann, Michael (2013): Je kürzer die Arbeitslosigkeit, desto geringer die Auswirkungen auf Einstiegschancen und Einkommen. In: Die Volkswirtschaft, 2013/9, 57-60.

¹⁴ Wunsch, Conny (2016): How to minimize lock-in effects of programs for unemployed workers. In: IZA World of Labor 2016, 288 und Wunsch, Conny (2008): Wirksamkeit der Arbeitsmarktmassnahmen – Was wir von deutschen Studien lernen können. In: PANORAMA 2008/3, 27-28.

¹⁵ vgl. z.B. Bundesgerichtsentscheid C 242/05 E. 4 vom 6. Oktober 2006 oder 8C_48/2008 E. 3.2 vom 15. Mai 2008

¹⁶ vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 30. Juni 2016, 8C_222/2016, E. 2.2

Person über keine abgeschlossene berufliche Ausbildung verfügt oder in ihrem erlernten Beruf erhebliche Schwierigkeiten hat, eine Stelle zu finden.

Eine weitere spezielle Massnahme der ALV, um die Vermittelbarkeit der Stellensuchenden zu unterstützen, sind die sogenannten Einarbeitungszuschüsse (EAZ) (Art. 65 AVIG). Diese bezwecken die Einarbeitung von versicherten Personen, deren Vermittlung erschwert ist, in eine Arbeitsstelle. Mit EAZ sollen Arbeitgeber motiviert werden, Arbeitskräfte zu beschäftigen, die eine ausserordentliche Einarbeitung benötigen und noch nicht die volle Leistung erbringen. Mit diesem Instrument können gezielt die stellenspezifischen Kompetenzen der Stellensuchenden erweitert werden. Weiterführende Angaben zu den verschiedenen AMM mit Bildungsbezug finden sich im Anhang 1.

3.2 Relevanz der Bildungsformen nach Berufsbildungsgesetz im Rahmen der Arbeitslosenversicherung

Mit den beschriebenen Massnahmen verfügen die Kantone über die nötigen Instrumente, um den Bedarf an Qualifizierung der Stellensuchenden abzudecken. Für eine Finanzierung über die ALV ist nebst der arbeitsmarktlichen Indikation der Fokus auf eine möglichst rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zentral. Kürzere, etappenweise oder modulare Bildungsangebote bzw. deren Teile lassen sich eher über die ALV finanzieren als länger dauernde Bildungswege. In Bezug auf Bildungsformen nach dem Berufsbildungsgesetz (BBG) lassen sich insbesondere Angebote im Bereich der beruflichen Weiterbildung mit diesen Kriterien vereinbaren (eine Übersicht zu den Bildungsformen nach BBG ist im Anhang 2 aufgeführt).

Nebst Kursangeboten der beruflichen Weiterbildung lassen sich über AMM in klar definierten Fällen auch die Wege der beruflichen Grundbildung finanzieren. Mittels AZ können die Kantone, unter Einhaltung der in Kapitel 3.1 beschriebenen Kriterien, das Nachholen einer regulären oder verkürzten Grundbildung ermöglichen. Daneben können sie mittels Bildungsmassnahmen die weiteren Wege der beruflichen Grundbildung unterstützen (begleitende Kurse zur Validierung von Bildungsleistungen, modular aufgebaute Bildungsgänge und vorbereitende Kurse zur Direktzulassung zum Prüfungsverfahren der beruflichen Grundbildung).

Eine durch die ALV finanzierte Massnahme darf keiner Höherqualifizierung dienen. Eine Finanzierung von höherer Berufsbildung gemäss BBG kann daher in der Regel nicht über die ALV erfolgen. In Einzelfällen können die Kantone eine Teilfinanzierung von Bildungsmodulen auf dieser Bildungsstufe ermöglichen. Zentrales Kriterium ist auch in diesem Fall, dass die Massnahme arbeitsmarktlich begründet ist.

3.3 Dezentrale Organisation der Arbeitslosenversicherung im Bereich arbeitsmarktlicher Massnahmen

Entsprechend dem föderalen System der Schweiz liegt die Kompetenz über die Beratung, Vermittlung und Kontrolle der Stellensuchenden bei den Kantonen (Art. 85 AVIG). Neben den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) ist somit auch der Entscheid über die Vergabe von AMM ein kantonaler. Durch die dezentrale Ausgestaltung des Vollzugs ist gewährleistet, dass die Massnahmen zur Reintegration der Stellensuchenden dem Bedarf des regionalen Arbeitsmarkts entsprechen. Die Kantone können damit flexibel auf Veränderungen reagieren. Als Folge verfügen alle Kantone über eine eigene Strategie zum Umfang, Einsatz und zur Kombination dieser Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Der vom Bund verwaltete Ausgleichsfonds der ALV entschädigt die Kantone für ihre Aufwendungen in AMM. Die maximale Höhe der Entschädigung, der sogenannte Plafond, berechnet sich dabei in Abhängigkeit von der Anzahl der betreuten Stellensuchenden im jeweiligen Kanton. Dabei werden nur die tatsächlichen Kosten, die unter diesem Plafond liegen, ausbezahlt. Um die Wirkung der eingesetzten Gelder zu messen, steuert der Bund seit dem Jahr 2000 die kantonalen Vollzugstellen mit sogenannten wirkungsorientierten Vereinbarungen. Jährlich wird die Wirkung der kantonalen Massnahmen (Beratung in den RAV, Vermittlung durch die

RAV und AMM) mittels Wirkungsindikatoren gemessen. Der Bund setzt den Kantonen auf diesem Weg Anreize, ihre Tätigkeiten entsprechend dem AVIG auf die möglichst rasche und dauerhafte Wiedereingliederung der Stellensuchen in den Arbeitsmarkt auszurichten.¹⁷

3.4 Fazit

Der gesetzlich begründete Auftrag der ALV macht deutlich, dass die berufliche Weiterbildung und Umorientierung von Stellensuchenden grundsätzlich nicht Aufgabe der ALV ist. Die aufgeführten Instrumente der ALV sowie die Rahmenbedingungen, unter welchen diese einsetzbar sind, illustrieren die bestehenden Möglichkeiten und Grenzen der ALV bei strukturell bedingten Umorientierungen. Die ALV hat den Auftrag, die zur Verfügung stehenden Versicherungsgelder im Sinne aller Versicherter optimal und unter Wahrung des Versicherungsprinzips einzusetzen. Es sind daher nur Massnahmen zu unterstützen, bei denen sich ein Besuch im Sinne der arbeitsmarktlichen Eingliederung aufdrängt. Liegt eine arbeitsmarktliche Indikation vor und erfüllt der Stellensuchende auch die übrigen Anspruchsvoraussetzungen, bietet die ALV AMM an, um die Arbeitsmarktfähigkeit der Stellensuchenden zu erhöhen und die beruflichen Qualifikationen der Versicherten entsprechend den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts zu stärken. In Einzelfällen kann die ALV Stellensuchenden, welche über keine abgeschlossene berufliche Ausbildung verfügen oder in ihrem erlernten Beruf erhebliche Schwierigkeiten haben, eine Stelle zu finden, einen Berufsabschluss ermöglichen. Neben den gesetzlichen Vorgaben ist aus Rücksicht auf die finanzielle Stabilität der ALV und vor allem wegen den Auswirkungen auf die individuelle Erwerbsbiografie auch beim Einsatz von AMM eine zu lange Abwesenheit vom Arbeitsmarkt möglichst zu vermeiden.

Basierend auf den dargelegten Rahmenbedingungen legt der Bericht im Folgenden dar, wie die Kantone die erwähnten Instrumente nutzen und einschätzen.

4 Kantonale Praxis im Bereich von strukturell bedingter beruflicher Umorientierung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung

Wie im Kapitel 3.3 ausgeführt, obliegt die strategische Führung über das jeweilige kantonale Angebot an AMM und dessen Einsatz innerhalb der gesetzlichen Rahmenbedingungen den Kantonen. Zentraler Bestandteil des vorliegenden Berichts ist daher, die kantonale Praxis und die Bedürfnisse der Vollzugstellen basierend auf Möglichkeiten und Grenzen der ALV im Bereich von strukturell bedingter beruflicher Umorientierung aufzuzeigen. Zu diesem Zweck hat das WBF (SECO)¹⁸ bei den Kantonen eine Umfrage durchgeführt¹⁹. Schwerpunkte der Umfrage waren neben den allgemeinen Möglichkeiten im Bereich Bildungsmassnahmen und Ausbildungszuschüssen die Themen Fachkräftemangel, Grundkompetenzen, Digitalisierung sowie die Ausrichtung auf verschiedene Zielgruppen. Entlang dieser Schwerpunkte wurden die Kantone zu ihrer strategischen Ausrichtung und ihren konkreten Erfahrungen mit den im Rahmen der ALV zur Verfügung stehenden Instrumenten abgeholt. Im Folgenden wird auf die Ergebnisse der Befragung und darauf basierende Handlungsoptionen eingegangen.

4.1 Generelle Haltung der Kantone

Die Auswertung der Rückmeldungen der Kantone zeigt, dass die meisten Kantone die angesprochenen Themen (Umorientierung, Digitalisierung, Fachkräftemangel) als wichtig wahrnehmen. Generell erachten die Kantone die Instrumente, die ihnen im bestehenden rechtlichen

¹⁷ Vgl. Bericht des Bundesrats über die Wirksamkeit und Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung - Bericht in Erfüllung des Postulates 13.3361 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR vom 22. April 2013.

¹⁸ Staatssekretariat für Wirtschaft

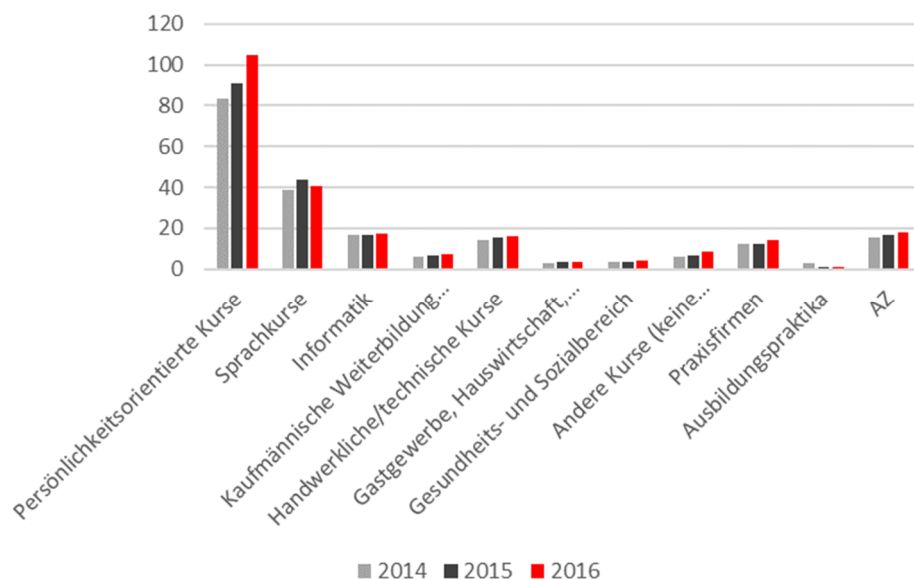
¹⁹ Der Fragebogen wurde an alle 26 kantonalen Vollzugstellen versendet. 23 Kantone haben den Fragebogen ausgefüllt (Rücklaufquote: 88%).

Rahmen zur Verfügung stehen als zielführend. So kann ein Grossteil der Kantone ihren strategischen Ansatz unter den aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen verfolgen. Der zur Verfügung stehende Spielraum wird dabei sehr unterschiedlich genutzt und erfolgt entsprechend dem regionalen Arbeitsmarkt, der kantonalen Strategie sowie der Nachfrage und Kompetenzen der Stellensuchenden.

Nutzung der Bildungsmassnahmen und der Ausbildungszuschüsse durch die Kantone

Die Nutzung der Bildungsmassnahmen und der AZ (Kosten und Anzahl Teilnehmende) durch die Kantone ist in Abbildung 4 und Abbildung 5 aufgezeigt. Es ist auffällig, dass die ALV insbesondere persönlichkeitsorientierte Kurse (bspw. Standortbestimmungskurse oder Bewerbungskurse), Sprachkurse und Informatikkurse finanziert. AZ werden insgesamt durch die Kantone seltener bewilligt als Bildungsmassnahmen. Dies steht im Einklang mit den im Kapitel 3 ausgeführten Bestimmungen, wonach die ALV Massnahmen unterstützt, bei denen sich ein Besuch im Sinne der raschen Eingliederung in den Arbeitsmarkt aufdrängt. Daher bewilligen die Kantone AZ nur in Einzelfällen unter der Grundvoraussetzung, dass der oder die Versicherte über keine abgeschlossene berufliche Ausbildung verfügt oder im erlernten Beruf erhebliche Schwierigkeiten hat, eine Stelle zu finden.

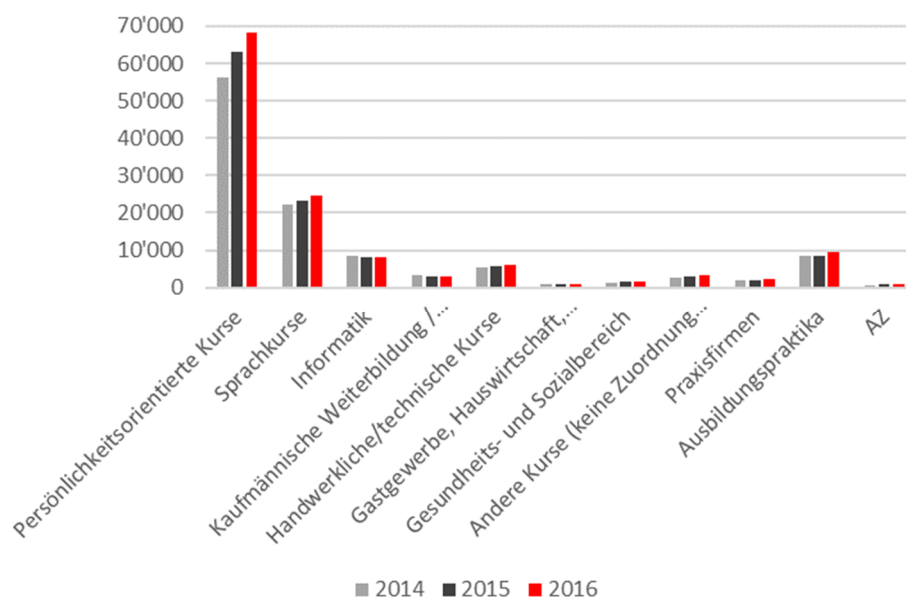
Abbildung 4: Kosten nach Art der Bildungsmassnahme und AZ (in Mio. CHF)



* Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB) enthalten ebenfalls einen Bildungsanteil und je nach kantonalen Praxis wird die Kategorisierung in AVAM zwischen „Bildungsmassnahmen“ und „PvB“ unterschiedlich gehandhabt. Dies hat einen Einfluss auf die Statistiken zu den Bildungsmassnahmen.

Quelle: SECO

Abbildung 5: Anzahl Teilnehmende nach Art der Bildungsmassnahme sowie AZ-Teilnehmende



* Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB) enthalten ebenfalls einen Bildungsanteil und je nach kantonalen Praxis wird die Kategorisierung in AVAM zwischen „Bildungsmassnahmen“ und „PvB“ unterschiedlich gehandhabt. Dies hat einen Einfluss auf die Statistiken zu den Bildungsmassnahmen.

Quelle: SECO

Umorientierung in ein anderes Berufsfeld (Interprofessionelle Umorientierung)²⁰

Die berufliche Umorientierung von Stellensuchenden ist grundsätzlich nicht Aufgabe der ALV. Eine Finanzierung durch die ALV ist nur unter Erfüllung der im Kapitel 3 genannten restriktiven Kriterien möglich. Die Kantone stehen dabei insbesondere der Umorientierung in Form eines Wechsels in ein neues Berufsfeld mittels eines Lehrabschlusses (interprofessionelle Umorientierung) grösstenteils zurückhaltend gegenüber. Begründet wird dies damit, dass ein solcher Wechsel verlangen würde, dass ein Verbleib im angelernten Beruf nicht oder nur sehr erschwert möglich ist. Und dies ist selten der Fall. Diese Praxis liegt in den Prinzipien der ALV begründet, welche den Fokus auf eine rasche Wiedereingliederung legt und auch im AVIG so gesetzlich begründet ist (siehe Kapitel 3). Mit diesem Fokus wird das Versicherungsprinzip gelebt und die Tatsache berücksichtigt, dass sich die Integrationschancen von Arbeitslosen bei zu langer Dauer der Stellensuche tendenziell verschlechtern (vgl. Fluder, Robert et. al (2017)). Eine weitere Begründung der Kantone für die restriktive Vorgehensweise bezüglich interprofessioneller Umschulung sind die häufig sehr hohen Anforderungen hinsichtlich dem zeitlichen Einsatz und persönlichen Engagement, welche eine Umschulung dieser Form an die Stellensuchenden stellt. In Verbindung dazu sehen mehrere Kantone auch die hohe Abbruchquote der AZ als ein Hindernisgrund für deren Einsatz.

Umorientierung innerhalb eines Berufsfelds (Intraprofessionelle Umorientierung)

Umorientierung im Sinne einer Kompetenzerweiterung wird dagegen von den Kantonen häufig als sinnvoll erachtet. Ihre Erfahrungen zeigen, dass durch die Finanzierung von Massnahmen, welche auf bereits bestehenden Kompetenzen aufbauen, die Chancen der Stellensuchenden

²⁰ Nachfolgend wird unterschieden zwischen inter- und intraprofessioneller Umorientierung. Als interprofessionellen Wechsel bezeichnet man dabei einen Umstieg in ein anderes Berufsfeld. Für diesen Umstieg ist grundsätzlich eine neue Berufsausbildung sinnvoll. Unter intraprofessionellem Wechsel versteht man eine Weiterentwicklung innerhalb eines Berufsfeldes. Dieser Wechsel erfolgt in der Regel durch eine berufsorientierte Weiterbildung oder den Abschluss einer höheren Berufsbildung.

auf dem Arbeitsmarkt mit relativ geringem Aufwand sowohl für die ALV als auch für die Stellensuchenden selbst verbessert werden können. Intraprofessionelle Umorientierung wird durch die Kantone insbesondere mittels individueller und kollektiver Kurse oder Programmen zur vorübergehender Beschäftigung mit Bildungsanteil ermöglicht. Die Praxis in den Kantonen ist aber auch hier sehr unterschiedlich und richtet sich stark nach den Bedürfnissen des kantonalen Arbeitsmarkts und der jeweiligen Strategie. In diesem Rahmen werden beispielsweise Branchenzertifizierungen, Massnahmen im Bereich Validierung von Bildungsleistungen und weitere Angebote der beruflichen Weiterbildung finanziert.

4.2 Positive Erfahrungen der Kantone bei der Umorientierung von Stellensuchenden

Einige Kantone haben gute Erfahrungen in der Finanzierung von Bildungsmodulen sowie begleitenden Kursen im Rahmen von Validierungsverfahren vor allem im Bereich intraprofessioneller Umorientierung gemacht. Beide Instrumente können die Chancen der Stellensuchenden auf dem Arbeitsmarkt erhöhen. Gleichzeitig wird dabei die Möglichkeit eines schnellen Stellenantritts gewahrt und eine mögliche negative Auswirkung zu langer Absenzen vom Arbeitsmarkt vermieden.

Nebst Bildungsmassnahmen wertet eine Grosszahl der Kantone die Integrationsleistung von AZ und insbesondere EAZ für eine Umorientierung als speziell positiv. Bei beiden Instrumenten ist mit dem Beginn der Massnahme unmittelbar eine Anstellung im ersten Arbeitsmarkt verbunden. Im Falle der EAZ eröffnen sich Stellensuchenden auf diesem Weg mittels einer Anpassung und Erweiterung ihrer Kompetenzen über die mitfinanzierte Einarbeitungszeit neue Chancen auf dem Arbeitsmarkt. EAZ bedingen aber, dass bereits ein Grossteil der notwendigen Kompetenzen vorhanden ist. Sie sind daher nicht für vollständige Neuorientierungen (interprofessionelle Umorientierung) geeignet.

Mehrere Kantone betonen, dass Bildungsmassnahmen der ALV an einem potenziellen Arbeitgeber orientiert sein sollen, damit die Integration in den Arbeitsmarkt gelingt. Solche Massnahmen sind in der Regel nachhaltiger, da die zeitnahe Anwendung der in einer Bildungsmassnahme erworbenen Kompetenzen gewährleistet werden kann. Zudem haben einige Kantone gute Erfahrungen mit Bildungsmassnahmen gemacht, welche an eine spätere, auf dem Arbeitsmarkt anerkannte Zertifizierung angerechnet werden können und entsprechend die Chancen der Stellensuchenden am Arbeitsmarkt erhöhen.

4.3 Umorientierung in Berufsfelder mit erhöhtem Fachkräftebedarf

Die kantonale Praxis zeigt auch, dass Bildungsmassnahmen speziell erfolgreich sind, wenn sie auf einen Beruf mit erhöhtem Fachkräftemangel²¹ hinwirken. Am häufigsten erfolgen diese heute im Bereich der Pflege in Form von Branchenzertifikaten (bspw. Lehrgang Pflegehelfer/-in des Schweizerischen Roten Kreuzes) oder Motivationssemestern²² zur Vorbereitung junger Stellensuchender auf eine Lehre im Gesundheitsbereich. Bildungsmassnahmen in diesem Bereich können gemäss der Rückmeldungen der Kantone eine gewisse Entlastung bringen, gerade für geringqualifizierte und ältere Stellensuchende, welche teilweise erschwert in den Arbeitsmarkt zu integrieren sind.

²¹ Ein Fachkräftemangel kann auftreten, wenn die Nachfrage nach Fachkräften in einem bestimmten Beruf das vorhandene Angebot bei den gegebenen Arbeitsbedingungen langfristig übersteigt.

²² Das Motivationssemester (SEMO) ist eine spezielle AMM für Schulabgänger/innen und Schul- und Lehrabbrecher/innen ohne Abschluss auf der Sekundarstufe II. Ziel ist, ihnen zu einem Abschluss zu verhelfen. Das SEMO besteht meistens aus einem Bildungsteil, einer Standortbestimmung inklusive Coaching (bei Bedarf) sowie einem praktischen Teil in massnahmeneigenen Werkstätten oder in externen Einsatzbetrieben.

Nebst Gesundheits- und Pflegeberufen weist das Indikatorensystem des Bundes zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage u.a. bei den technischen Berufen (Ingenieurberufe, Techniker/innen, technische Fachkräfte) sowie bei den Informatikberufen auf vergleichsweise starke Anzeichen für einen Fachkräftemangel hin²³. In den genannten Berufsfeldern wiesen insbesondere überdurchschnittlich hohe Qualifikationsanforderungen in Kombination mit einem vergleichsweise hohen trendmässigen Beschäftigungswachstum sowie einer relativ tiefen Arbeitslosigkeit auf Mangelanzeichen hin. Personen, die in Berufen mit Anzeichen auf eine hohe Fachkräftenachfrage ausgebildet sind, nehmen die Leistungen der ALV damit unterdurchschnittlich oft in Anspruch.

Wie die kantonale Praxis in Bezug auf Gesundheitsberufe zeigt, kann das Erwerbspotenzial von arbeitslosen Personen im Sinne der Berufsmobilität eine Rolle für die Deckung des Fachkräftemangels in gewissen Berufsfeldern spielen. So können sich Personen, die in einem stark schrumpfenden Berufsfeld tätig sind oder waren, potenziell beruflich umorientieren und den Einstieg in ein anderes Berufsfeld finden. Die Durchlässigkeit ist allerdings nicht in allen Berufsfeldern gleich hoch. Tendenziell sind Umorientierungen und Quereinstiege schwieriger in Berufen mit einem hohen Spezialisierungsgrad oder mit fachspezifischen Berufsausbildungen und mit zunehmenden Qualifikationsanforderungen²⁴. Da Berufsfelder, die einen Fachkräftemangel aufweisen, sich häufig durch hohe Qualifikationsanforderungen auszeichnen, ist die Bedeutung von Berufsmobilität für die Deckung des Fachkräftemangels zu relativieren.

Die meisten Kantone finanzieren jedoch bei Nachfrage seitens der Stellensuchenden und falls arbeitsmarktlich indiziert an die regionale Wirtschaft angepasste Bildungsmaßnahmen, die auf ein bestimmtes Berufsfeld fokussieren. Massnahmen bestehen beispielsweise in der Uhren- oder Biopharma-Industrie.

4.4 Einsatz von Massnahmen für ältere Stellensuchende

Ziel der Befragung war auch, die Nutzung von und den Bedarf an Massnahmen in Bereichen mit Langzeitarbeitslosigkeit von älteren Arbeitslosen zu eruieren. In Bezug auf die Gruppe der älteren Stellensuchenden zeigt die Analyse der Umfrageresultate sowie der Ergebnisse einer interkantonalen Tagung zu diesem Thema²⁵, dass die meisten Kantone zwar über gewisse Massnahmen verfügen, die auf diese Zielgruppe ausgerichtet sind. Das Alter ist allerdings nur ein Faktor von vielen, der für die (Re)Integration in den Arbeitsmarkt von Bedeutung ist. Die persönliche Situation und allfällige Problemlagen können bei dieser Altersgruppe stark divergieren. Daher ist gemäss den Rückmeldungen der Kantone das Alter an sich eine ungenügende Merkmalsausprägung in Bezug auf die Arbeitsmarktfähigkeit. Das Qualifikationsniveau, die Aktualität der vorhandenen Kompetenzen sowie auch die Erwartungen der arbeitslosen Personen hinsichtlich der Stellensuche sind in Hinblick auf die (Re)Integration der über 50-jährigen Arbeitslosen bestimmende Kriterien. Die Kantone betonen daher die Bedeutung der individuellen Beratung der Stellensuchenden, welche einer Normstrategie für alle Älteren vorgezogen wird. Als wirkungsvoll erweisen sich gemäss Rückmeldung mehrerer Kantone zudem persönlichkeitsorientierte Massnahmen wie Standortbestimmungen, die individuell auf die Profile der Stellensuchenden eingehen. Dadurch ist auch das Thema Alter Bestandteil der Massnahme. Eine weitere Fördermöglichkeit stellen spezifische Module für ältere Arbeitslose innerhalb von AMM dar. Besonders mit einem Einzelcoaching kann gemäss den Erfahrungen der

²³ Vgl. SECO (2016): Fachkräftemangel in der Schweiz: Indikatorensystem zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage, Bern.

²⁴ Die Berufsmobilität ist in der Regel bei reglementierten Berufen wie beispielsweise bei den Rechtsberufen oder im Gesundheitswesen relativ gering. In Berufsfeldern ohne berufsspezifische Ausbildungen oder in Berufen, in denen typischerweise einige Jahre Berufserfahrung vorausgesetzt werden ist die Mobilität in der Regel höher (bspw. Managementberufe oder technische Fachkräfte).

²⁵ Am 27. April 2015 wurde im Rahmen der nationalen Konferenz zum Thema der älteren Arbeitnehmenden beschlossen, dass das SECO in Zusammenarbeit mit den Kantonen, die besonderen Herausforderungen der älteren Stellensuchenden als Fokusthema beim jährlichen Austausch mit den Vollzugsorganen behandeln. Der Austausch mit den Koordinatorinnen und Koordinatoren der RAV und den Leiterinnen und Leitern der Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM) hat am 23. und 24. November 2015 in Meisterschwanden stattgefunden.

Kantone dazu beigetragen werden, dass sich die Arbeitsmarktchancen von älteren Stellensuchenden verbessern. Ein auf diese Altersgruppe ausgerichteteres Coaching kann durch gezielte Arbeit an der Stellensuchstrategie und dem Selbstmarketing sowie durch die Stärkung des Selbstbewusstseins zu einer erfolgreichen Stellensuche beitragen. Eine weitere Massnahme, die sich als erfolgreich erwiesen hat, ist das Mentoring-Programm, welches in mehreren Kantonen eingesetzt wird. Freiwillige Mentorinnen und Mentoren, welche gut in der Arbeitswelt vernetzt sind, unterstützen die Stellensuchenden unter anderem dadurch, dass sie die Stellensuchenden mit Arbeitgebern vernetzen und Vorurteile der Arbeitgeber abbauen.

Ferner geht die ALV mit erhöhten maximalen Taggelleistungen und weiteren gesetzlichen Regelungen für ältere Stellensuchende gezielt auf die spezifische Situation älterer Arbeitsloser ein.²⁶ Angesichts der Einschätzungen der Kantone ist das zur Verfügung stehende Instrumentarium der ALV ausreichend, um gemäss den kantonalen Strategien die unterschiedlichen Zielgruppen zu beraten und in ihrer Arbeitsmarktfähigkeit zu stärken.

4.5 Kompetenzanforderungen im Kontext der Digitalisierung

Im Kontext strukturell bedingter Umorientierung in Folge der Digitalisierung kommen Kompetenzen im Bereich IKT eine bedeutende Rolle zu. Der Grossteil der Kantone stuft die Entwicklungen im Bereich der Digitalisierung für die Ausgestaltung ihrer Massnahmen als relevant ein. Die Kantone verfügen bereits heute in diesem Bereich über eine Vielzahl an Instrumenten, um auf den Bedarf der Stellensuchenden eingehen zu können. Insbesondere fördern sie Anwendungskompetenzen und transversale Kompetenzen²⁷. Die Vermittlung der Kompetenzen im Bereich IKT erfolgt immer häufiger angebotsspezifisch und fliesst in verschiedene Massnahmen der Kantone mit ein. So ist die digitale Stellensuche inzwischen integrierter Bestandteil von vielen kantonalen Angeboten. Insbesondere für niedrigqualifizierte Stellensuchende werden in den meisten Kantonen PC-Einstiegsurse angeboten. Programmierkompetenzen werden ebenfalls gefördert, allerdings über externe Anbieter und nur wenn diese Kompetenzen für den angestrebten Beruf gefordert werden und der Erwerb entsprechend arbeitsmarktlich indiziert ist. Dieses Angebot richtet sich insbesondere an höherausgebildete Personen. Zudem zeigt sich gemäss den Erfahrungen einiger Kantone auch eine erhöhte Nachfrage seitens älterer Stellensuchender. Insgesamt nehmen die Kantone die Nachfrage seitens der Stellensuchenden im Bereich IKT zwar als (noch) nicht besonders stark aber steigend wahr. Dabei erwähnen einige Kantone, dass Stellensuchende häufig auf ihre eigenen, diesbezüglich bestehenden Defizite aufmerksam gemacht werden müssen.

Gerade Grundkompetenzen im Bereich IKT erachten die meisten Kantone als wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Stellensuche. Auch wenn die Finanzierung von Massnahmen zur Förderung von Grundkompetenzen nicht zu den Kernaufgaben der ALV gehört, finanzieren

²⁶ Personen ab Alter 55 haben heute bei einer Beitragszeit von mindestens 22 Monaten innerhalb der zweijährigen Leistungsrahmenfrist Anspruch auf 520 Taggelder (Art. 27 Abs. 2 AVIG) gegenüber maximal 400 Taggeldern für jüngere Arbeitslose. Zudem haben Versicherte, die innerhalb der letzten vier Jahre vor dem Erreichen des ordentlichen AHV-Rentenalters arbeitslos werden, Anrecht auf 120 zusätzliche Taggelder. Sie können somit maximal 640 Taggelder beziehen (Art. 41b Abs. 1 der AVIV). Versicherte, die älter als 50 Jahre sind, können gemäss Art. 59 Abs. 3^{bis} AVIG unabhängig von ihrem Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung bis ans Ende ihrer Rahmenfrist an Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen teilnehmen. Über 50 Jahre alte Arbeitslose haben zudem bis zu 12 Monate Anspruch auf EAZ von durchschnittlich 50 Prozent des Lohnes (Art. 66 Abs. 2^{bis} i.V.m. Art. 66 Abs. 3 AVIG). Die kantonalen Vollzugsstellen erachten dieses Instrument für die (Re)Integration der über 50-Jährigen als wirkungsvoll. Seit Inkrafttreten dieser Regelung für über 50-Jährige im Rahmen der 4. AVIG Teilrevision 2011 werden EAZ für diese Altersgruppe deutlich häufiger eingesetzt.

²⁷ Gemäss OECD können drei Kategorien von Kompetenzen unterschieden werden: A) Programmierkompetenzen: z.B. Entwicklung und Adaptierung von Software und Applikationen, das Verwalten von Netzwerken etc.; B) Anwendungskompetenzen: Effiziente und effektive Nutzung von neuen Applikationen und Software im Arbeitsalltag; C) Querschnittskompetenzen: Komplementäre Kompetenzen, die benötigt werden, um in einem von digitalen Technologien geprägten Arbeitsalltag erfolgreich arbeiten zu können (bspw. Koordinations- und Managementfähigkeiten, interpersonelle Kompetenzen, Verhandlungsgeschick, etc.) (OECD (2016): Skills for a Digital World. Paris: OECD Digital Economy Papers No. 250).

die meisten Kantone solche Massnahmen, wenn diese arbeitsmarktlich indiziert sind. Nebst dem Bereich IKT fördern die Kantone insbesondere sprachliche Grundkompetenzen, da diese besonders relevant sind für die Stellensuche aber auch weil sie für die Teilnahme an anderen Bildungsmassnahmen häufig eine Grundvoraussetzung darstellen.

4.6 Hinderliche Faktoren bei der Umorientierung von Stellensuchenden

Auch wenn die Kantone grundsätzlich zufrieden sind mit den zur Verfügung stehenden Bildungsmöglichkeiten der ALV, bestehen auf verschiedenen Ebenen Faktoren, welche Bestrebungen im Bereich der Umorientierung von Stellensuchenden erschweren.

Für den nachhaltigen Erfolg von Bildungsmassnahmen oder AZ mit dem Ziel einer Umorientierung ist die Motivation der Stellensuchenden zentral. Gleichzeitig verlangt die Qualifizierung ein gewisses Mass an Grundkompetenzen²⁸. Viele Kantone sehen eines der grössten Hindernisse darin, dass bei vielen Stellensuchenden die notwendigen Grund- und insbesondere Sprachkompetenzen, und damit die Basis für eine Erweiterung der Kompetenzen, fehlen. Die Kantone müssen folglich oft Massnahmen im Bereich der Grundkompetenzen finanzieren. Hinsichtlich Bildungsmassnahmen, welche auf die Integration in einen Mangelberuf hinzielen, sind die Anforderungen an das Bildungsniveau der Stellensuchenden in der Regel besonders hoch (siehe Kapitel 4.3).

Neben den erwähnten Herausforderungen sehen sich die Kantone bei der Förderung der Kompetenzen der Stellensuchenden teilweise durch externe Faktoren eingeschränkt. So bezeichnen mehrere Kantone fehlende oder nicht mit der ALV kompatible Angebote sowohl in der formalisierten als auch in der nicht formalisierten Bildung als hinderlich. Einen Ausbau der Angebote im Bereich von Mangelberufen sowie des Angebots an modularen Bildungsgängen und Validierung von Bildungsleistungen bezeichnen sie als wünschenswert. Letztere sind insbesondere daher wichtig, da die ALV aufgrund der rechtlichen Vorgaben mit Ausnahme der AZ keine langdauernden Bildungsgänge finanzieren kann. Gleichzeitig zeichnen sich diese Formen der beruflichen Grundbildung dadurch aus, dass sie sich – im Gegensatz zu einer Vollzeitlehre – mit einer Stellensuche kombinieren lässt, was den Erfolg der Massnahme entsprechend positiv beeinflusst.

In Bezug auf AZ nennen mehrere Kantone die hohe Abbruchquote der AZ als eine relevante Herausforderung und Hemmnis bezüglich deren Finanzierung. Der Hauptgrund ist, dass AZ durch die Finanzierung einer regulären oder verkürzten Lehre deutlich länger dauern als andere AMM und höhere Anforderungen in Form von zeitlichen Ressourcen und persönlichem Einsatz an die Stellensuchenden stellen.

Schliesslich erachten die Kantone im Sinne einer guten Integrationswirkung der AMM eine enge Ausrichtung am Bedarf des Arbeitsmarkts als zentral. Je stärker die Massnahmen an einem künftigen Arbeitgeber ausgerichtet sind, desto erfolgsversprechender sind sie in der Regel. Einige Kantone sprechen sich in diesem Sinne für eine engere Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern und deren Verbänden aus. Gleichzeitig sieht ein Teil der Kantone Nachholbedarf seitens der Arbeitgeber im Hinblick auf deren Engagement, in die Aus- und Weiterbildung ihrer (künftigen) Mitarbeitenden zu investieren (z.B. durch die Übernahme von Weiterbildungskosten sowie durch die Ausgestaltung passender Bildungsangebote).

²⁸ Als Grundkompetenzen werden Kompetenzen in Lesen, Schreiben und mündlicher Ausdrucksfähigkeit in einer Landessprache, Alltagsmathematik sowie Anwendung von Informations- und Kommunikationstechnologien bezeichnet. Grundkompetenzen stellen eine Basis dar, um die meisten beruflichen Tätigkeiten ausüben zu können oder auch eine Ausbildung antreten zu können.

4.7 Handlungsbedarf der Arbeitslosenversicherung

Wie die Rückmeldungen der Kantone zeigen, verfügen sie mit den bestehenden AMM über die nötigen Instrumente, um bedarfsgerecht Massnahmen zur strukturell bedingten Umorientierung von Stellensuchenden finanzieren zu können. Es besteht damit weder ein Bedarf für eine Ausweitung noch für neue und andersartige AMM. Mehrere Rückmeldungen weisen allerdings auf einen gewissen Handlungsbedarf bezüglich deren Prozesse und Ausgestaltung hin. Gleichzeitig zeigen die teils sehr unterschiedlichen Vorgehensweisen der Kantone, dass auch Bedarf an klaren Vorgaben in Bezug auf den Einsatz dieser Massnahmen besteht. Vor diesem Hintergrund ergibt sich in folgenden Punkten ein Handlungsbedarf für die aktuelle Praxis:

- **Bestimmungen der AZ und Wege zum Abschluss der beruflichen Grundbildung:** Die Bestimmungen über die Vergabe von AZ sind teilweise nicht kongruent mit den aktuellen Entwicklungen im Bereich der beruflichen Grundbildung. Wie mehrere Kantone anregen, sollten die Bestimmungen beispielsweise mit der Dauer und erwachsenengerechten Formen der beruflichen Grundbildung abgeglichen werden (siehe Anhang 2).
- **Erhöhte Abbruchquote der AZ:** Eine Herausforderung beim Einsatz von AZ stellt die hohe Abbruchquote dar, welche negative Auswirkungen sowohl für die Stellensuchenden als auch für die ALV mit sich bringt (siehe Begründung in Kapitel 4.6). Um dem entgegenzuwirken wird eine engere Begleitung der Stellensuchenden während der Ausbildung als wirkungsvoll erachtet. Eine entsprechende Anpassung der Praxis wäre daher sinnvoll.
- **Administrative Hürden im Bereich der AZ:** Die Rückmeldungen der Kantone weisen auf bestehende Hindernisse hinsichtlich der administrativen Prozesse der AZ speziell bei jüngeren Versicherten hin (hohe Komplexität). Die Vergabe von AZ soll, insbesondere für unter 25-Jährige, unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen administrativ vereinfacht werden.
- **Herausforderungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung:** Die kommenden Entwicklungen im Bereich Digitalisierung werden vom Grossteil der Kantone als relevant eingestuft. Die sich daraus ergebenden Herausforderungen für die Integration der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt werden von den Kantonen aktiv angegangen. Es bestehen damit ein grosses Erfahrungswissen bei den Kantonen und ein Bedarf für den Austausch von Erfahrungen und Good Practices der kantonalen Vollzugstellen.

Eine Vereinfachung und Klärung der aufgeführten Prozesse und Bestimmungen der Massnahmen würde die Praxis der Kantone erleichtern und die Instrumente der ALV zur Umorientierung der Stellensuchenden bedarfsgerecht und entsprechend der Realität der beruflichen Grundbildung optimieren. Die daraus schliessenden Handlungsempfehlungen werden im folgenden Kapitel aufgeführt.

5 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Der gesetzlich begründete Auftrag der ALV macht deutlich, dass die berufliche Weiterbildung und Umorientierung von Stellensuchenden per se keine Aufgabe der ALV ist. Die Schadensminderungspflicht verlangt zudem eine rasche (Re)Integration in den Arbeitsmarkt. Die rasche Wiedereingliederung der Stellensuchenden wird damit einer längeren Qualifikation vorgezogen. Die ALV kann allerdings den bei ihr versicherten Personen im Falle einer Arbeitslosigkeit den Erwerb fehlender Kompetenzen ermöglichen, falls diese für eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt unerlässlich sind (siehe Kapitel 3.1). Der Einsatz dieser Instrumente liegt in der Kompetenz der Kantone, womit eine möglichst enge Bindung an den lokalen Arbeitsmarkt gewährleistet werden kann.

Wie die vorliegende Analyse des rechtlichen Rahmens und der kantonalen Praxis der ALV zeigt, verfügt die ALV bereits heute über die notwendigen Instrumente, um im Rahmen ihres Auftrags auf sich wandelnde Anforderungen des Arbeitsmarkts an die Stellensuchenden reagieren zu können. Insgesamt erachten die kantonalen Vollzugstellen die Instrumente, welche ihnen zur Erreichung ihrer Strategie im Rahmen des AVIG zu Verfügung stehen, als zufriedenstellend. Gesetzliche Änderungen werden weder als nötig noch vorteilhaft erachtet. Die Rückmeldungen der Kantone weisen allerdings auf einen gewissen Optimierungsbedarf betreffend der Prozesse und Ausgestaltung der AZ (siehe Kapitel 4.7) sowie auf einen gewünschten Erfahrungsaustausch bezüglich AMM und Digitalisierung hin.

Das WBF (SECO) hat beschlossen, auf die Rückmeldungen der Kantone einzugehen und innerhalb des gesetzlichen Rahmens und dem Kompetenzbereich des WBF (SECO) Handlungsverbesserungen vorzunehmen. Die Optimierungen weisen in dieselbe Richtung wie die Empfehlungen der Studie von Stalder und Guntern (2015)²⁹. Die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen sind dabei vernachlässigbar, da das WBF (SECO) unabhängig von der Ausgestaltung der AMM die Kosten der AMM über den Plafond (siehe Kapitel 3.3) steuern und damit übermässige Kostenanstiege verhindern kann.³⁰

Konkret wird das WBF (SECO) in der untenstehenden Tabelle ausgeführten Bereichen Anpassungen in die Wege leiten. Es handelt sich dabei um Vollzugsoptimierungen, welche den wirkungsvollen und gezielten Einsatz der bestehenden Mittel der ALV im Sinne der raschen und nachhaltigen (Re)Integration der Stellensuchenden erhöhen sollen. Diese Anpassungen sollten somit die ALV tendenziell entlasten sowie den vollzugaufwand der Kantone verringern.

Handlungsbereich	Massnahmen
Bestimmungen der AZ und Wege zum Abschluss der beruflichen Grundbildung	Um eine möglichst nahe Ausrichtung der AZ an den aktuellen Entwicklungen der beruflichen Grundbildung (hinsichtlich Dauer) zu gewährleisten, sollen bei Bedarf ebenfalls 4-jährige Lehren über AZ finanzierbar sein.
	Gleichzeitig soll eine Praxisvorgabe des WBF (SECO) an die Kantone klären, welche Bildungsangebote die Kantone im Hinblick auf das Nachholen eines Berufsabschlusses sowie Umorientierungen unterstützen können (siehe Anhang 2 zu den vier Wegen zum Berufsabschluss für Erwachsene).
Begleitung der AZ	Mit dem Ziel, die Abbruchquote der AZ zu senken und deren Effektivität zu fördern, soll die Möglichkeit eines Coachingangebots geschaffen werden, welches die Kantone bei Bedarf einsetzen können.
Administrative Vereinfachung im Bereich AZ	Insbesondere für unter 25-jährige Versicherte sollen administrative Prozesse im Zusammenhang mit AZ, unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen, vereinfacht werden. Dabei soll weiterhin der subsidiären Rolle der ALV in der Finanzierung von beruflicher Grundausbildung Rechnung getragen werden (vgl. Kapitel 2.2).

²⁹ Stalder, Martin / Guntern, Rahel (2015): Angebote der Nachholbildung, Möglichkeiten und Grenzen für die Arbeitslosenversicherung. Bericht zur Analyse und Bestandsaufnahme. KEK-CDC Consultants in Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO). Und Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (2017): Handbuch Berufliche Grundbildung für Erwachsene, Bern.

³⁰ Diesbezüglich ist anzumerken, dass die Kantone selbst gemäss ihrer Strategie den Massnahmenmix entsprechend dem lokalen Arbeitsmarkt beschliessen. Die Einhaltung des finanziellen Rahmens muss dabei gewährleistet werden. Wenn die Kantone vermehrt einen Massnahmentyp einsetzen, müssen sie somit bei anderen Massnahmen einsparen.

Interkantonaler Austausch zum Thema Digitalisierung

Im Rahmen interkantonaler Treffen soll ein Erfahrungsaustausch zwischen den kantonalen Vollzugstellen zum Thema Digitalisierung und wie die Kantone dieses Thema im Rahmen ihres Angebots an AMM aufnehmen, stattfinden.

Glossar

Abkürzung	Bedeutung
Abs.	Absatz
ALV	Arbeitslosenversicherung
Art.	Artikel
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
AVIV	Arbeitslosenversicherungsverordnung
AZ	Ausbildungszuschüsse
AMM	Arbeitsmarktliche Massnahme
BBG	Berufsbildungsgesetz
BFI	Förderung von Bildung, Forschung und Innovation
BFS	Bundesamt für Statistik
CHF	Schweizer Franken
DA	Direktion für Arbeit
EAZ	Einarbeitungszuschüsse
EBA	Eidgenössisches Berufsattest
EFZ	Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis
FHNW	Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW
FKI	Fachkräfteinitiative
IV	Invalidenversicherung
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
LAM	Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PvB	Programm zur vorübergehenden Beschäftigung
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SEMO	Motivationssemester
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Anhang 1

Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen der ALV mit Bildungsbezug

Ausbildungspraktika (Art. 60 Abs. 1 AVIG)

Um berufliche Kenntnisse zu vertiefen und auszubauen und damit die Vermittlungsfähigkeit³¹ zu stärken und die berufliche (Wieder-)Eingliederung zu fördern, kann die ALV arbeitslosen Personen den Besuch eines Ausbildungspraktikums finanzieren. Im Gegensatz zum Berufspraktikum, welches darauf abzielt, qualifizierten, versicherten Personen eine erste Berufserfahrung zu ermöglichen oder sie wieder mit der Arbeitswelt in Kontakt zu bringen, zielt das Ausbildungspraktikum darauf ab, die beruflichen Kenntnisse der versicherten Person in einem Bereich, in dem sie Lücken aufweist, zu ergänzen. Über die Teilnahmeberechtigung entscheidet die zuständige Amtsstelle. Zentral bei der Entscheidung ist unter Berücksichtigung der Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt, dass der Besuch des Ausbildungspraktikums die Chancen der Teilnehmenden auf eine schnelle und dauerhafte Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erhöht. Die Teilnehmenden absolvieren im Rahmen des Praktikums ein Ausbildungsprogramm und erhalten am Ende des Praktikums ein Zeugnis mit Hinweis auf die im Praktikum erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten. Die ausgeübte Tätigkeit dient dabei insbesondere der Ausbildung und soll nicht in erster Linie produktiv sein. Ein Ausbildungsprogramm dauert in der Regel maximal drei Monate. Während dem Besuch des Programms erhalten die Teilnehmenden Taggelder. Spesen für Reise, Verpflegung und Unterkunft werden falls nötig ebenfalls vergütet.

Kollektive und individuelle Kurse (Art. 60 Abs. 1 AVIG)

Zur Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit und der beruflichen (Wieder-)Eingliederung arbeitsloser Personen oder Versicherter, die unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht sind, können über die ALV Weiterbildungs- und Umschulungskurse zur Schliessung von Bildungslücken finanziert werden. Die ALV unterscheidet dabei zwischen kollektiven und individuellen Kursen. Prioritär sind Weiterbildungs- und Umschulungskurse als kollektive Kurse, welche speziell für versicherte Personen organisiert werden, durchzuführen. Falls die für die Reintegration nötige, fachlich und kostenmässig optimale Weiterbildung oder Umschulung nicht im Rahmen eines kollektiven Kurses durchgeführt werden kann, kann der/die Versicherte mit Bewilligung des zuständigen RAV auch einen individuellen Kurs besuchen. Individuelle Kurse sind Kurse, die auf dem freien Bildungsmarkt angeboten werden und die von allen, also auch von nicht arbeitslosen Personen, besucht werden können. Im Fokus dabei steht, dass die Kurse den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes einerseits und den Fähigkeiten der Teilnehmenden andererseits entsprechen. Unter Einhaltung dieses Grundsatzes sind sowohl berufs- und fachbezogene Weiterbildungen und Umschulungen auf verschiedenen Bildungsstufen als auch allgemeinbildende oder persönlichkeitsfördernde Kurse finanzierbar. Die Dauer des Kurses wird vom RAV in Hinblick auf die rasche Eingliederung abgestimmt und auf die Bedürfnisse der versicherten Person festgelegt. Die ALV übernimmt die Kurskosten, die notwendigen Materialkosten sowie die Reisekosten zwischen Wohn- und Kursort. Arbeitslose Personen erhalten zudem während der Kursdauer Taggelder. Sie sind allerdings verpflichtet, weiterhin eine Stelle zu suchen, wenn dies gemäss RAV mit dem Kursbesuch vereinbar ist.

Übungsfirmen (Art. 60 Abs. 1 AVIG)

Übungsfirmen sind AMM zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit im Sinne des AVIG. Sie werden durch die ALV als Bildungsmassnahmen gemäss Art. 59c bis und 60 AVIG finanziert. Ziel ist die Förderung der beruflichen (Wieder-)Eingliederung. Übungsfirmen bestehen vorwiegend im

³¹ Gemäss Art. 15 AVIG ist der Arbeitslose vermittlungsfähig, wenn er bereit, in der Lage und berechtigt ist, eine zumutbare Arbeit anzunehmen und an Eingliederungsmassnahmen teilzunehmen.

kaufmännischen Bereich. Sie entsprechen hinsichtlich ihrer Organisation und Auftragsbearbeitung kaufmännischen Unternehmungen der Privatwirtschaft. Ihr Ziel liegt in einer Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit von Stellensuchenden mit kaufmännischem oder verwandtem Hintergrund. Die Teilnehmenden erhalten die Möglichkeit, nach dem Prinzip „learning by doing“ Berufserfahrung zu sammeln sowie Wissen zu erwerben oder aufzufrischen. Grundsätzlich können Übungsfirmen auch in anderen Wirtschaftsbereichen organisiert werden. Hauptsächlich werden junge, arbeitslose Versicherte aus dem kaufmännischen Bereich in Einsätze in Übungsfirmen vermittelt. Die Teilnehmenden sollen neben der Ausführung kaufmännischer Tätigkeiten genügend Zeit für Weiterbildung und Stellensuche haben. Dabei empfiehlt sich folgende zeitliche Aufteilung: 60% Erwerb von Berufserfahrung, 20% Weiterbildung und 20% Stellensuche. Ein Einsatz in einer Übungsfirma dauert in der Regel sechs Monate. Während der Teilnahme werden weiterhin Taggelder ausbezahlt. Weiter trägt die ALV die Projektkosten sowie Spesen für Reise, Verpflegung und Unterkunft.

Programme zur vorübergehenden Beschäftigung mit einem erhöhten Bildungsanteil (Art. 64a Abs. 1 lit. a AVIG)

Nebst den aufgeführten Bildungsmassnahmen, können auch Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB) Bildungsanteile enthalten. Inhalt dieser Art von arbeitsmarktlichen Massnahmen sind insbesondere berufsnahe Tätigkeiten, welche der Ausbildung und den Fähigkeiten der versicherten Person sowie der Arbeitsmarktlage entsprechen. Die Programme können aber gleichzeitig integrierte Bildungsanteile enthalten, die auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes sowie die versicherte Person ausgerichtet sind. Die Bildungsanteile müssen im Konzept der Massnahme enthalten sein, eine arbeitsmarktlich nachweisbare Qualifikation ermöglichen und grundsätzlich der Organisationsform einer Bildungsmassnahme (Kurs) entsprechen. Bei einem erhöhten Bildungsanteil (ab 40%) berechnet sich der Taggeldanspruch gemäss Art. 22 AVIG. Der bei einem geringeren Bildungsanteil bestehende Anspruch auf ein Mindesttaggeld von CHF 102 (soziale Abfederung, Art. 81b AVIV) entfällt in diesem Fall.

Spezielle Massnahmen

Ausbildungszuschüsse (Art. 66a ff. AVIG)

Nebst den Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen kennt das AVIG zusätzlich die speziellen Massnahmen nach Art. 65 ff., zu denen die AZ (Art. 66a ff. AVIG) gehören. AZ bezwecken, versicherten Personen von mindestens 30 Jahren (Ausnahmen sind möglich), welche über keine abgeschlossene berufliche Ausbildung verfügen oder in ihrem erlernten Beruf erhebliche Schwierigkeiten haben, eine Stelle zu finden, eine Grundausbildung (Lehre) nachzuholen, die mit einem Eidgenössischen Fähigkeitszeugnis (EFZ) oder einem gleichwertigen kantonalen Zeugnis bescheinigt wird. Die AZ entsprechen der Differenz zwischen einem festzulegenden monatlichen Betrag von höchstens CHF 3'500 und dem im Lehrvertrag festgelegten Bruttolohn. Die maximale Dauer über die AZ eingesetzt werden können beträgt drei Jahre, wobei Ausnahmen möglich sind. Die AZ sind die einzige Ausnahme vom Grundsatz, wonach die ALV keine Grundausbildung sowie Höherqualifizierung finanziert.

Einarbeitungszuschüsse (Art. 65 AVIG)

Die EAZ sind eine spezielle Massnahme nach Art. 65 AVIG. Sie bezwecken die Einarbeitung von versicherten Personen, deren Vermittlung erschwert ist, in eine Arbeitsstelle. Das Ziel ist, Arbeitgeber zu motivieren, Arbeitskräfte zu beschäftigen, die eine ausserordentliche Einarbeitung benötigen, noch nicht die volle Leistung erbringen und die sie sonst nicht einstellen würden. Grundsätzlich können EAZ nur für unbefristete Anstellungen zu orts- und branchenüblichen Bedingungen nach der Einarbeitungszeit gewährt werden. Sie decken die Differenz zwischen dem Lohn für die geleistete Arbeit und dem orts- und branchenüblichen Lohn. Zu Beginn des Arbeitsverhältnisses betragen die Zuschüsse 60 % des orts- und branchenüblichen Monatslohnes, 40 % müssen vom Arbeitgeber übernommen werden. Die Zuschüsse

werden jedoch allmählich reduziert und der Arbeitgeberanteil erhöht, da die Leistung sich steigern wird. EAZ können in der Regel längstens 6 Monate gewährt werden, in Ausnahmefällen 12 Monate.

Anhang 2

Bildung im Erwachsenenalter

Die Schweizer Berufsbildung bietet unterschiedliche Bildungswege an. Diese ermöglichen den Erwerb von Kompetenzen und Bildungsabschlüssen, die am Arbeitsmarkt verlangt werden und bilden damit auch die Grundlage für eine Umorientierung in der Arbeitswelt. Die unterschiedlichen Bildungsformen werden nachfolgend aufgeführt. Im Kapitel 4 dieses Berichts wird darauf eingegangen, wie die Kantone diese Bildungsmöglichkeiten als Instrumente im Rahmen der ALV nutzen.

Bildungsformen nach Berufsbildungsgesetz³²

Eine Berufsbildung kann formalisiert und nicht formalisiert³³ stattfinden. Erstere ist in den rechtlichen Grundlagen der Berufsbildung geregelt. Sie findet in betrieblich oder schulisch organisierten Bildungsgängen statt. Die direkten Bildungskosten werden durch die Kantone und die Betriebe übernommen. Der Bund beteiligt sich generell mit 25% an den Ausgaben der öffentlichen Hand. Die drei Bildungsformen nach dem BBG werden nachfolgend präsentiert.

Berufliche Grundbildung³⁴

Auf der Stufe der beruflichen Grundbildung stehen Erwachsenen verschiedene Wege offen, um ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis (EFZ) oder eidgenössisches Berufsattest (EBA) zu erwerben. Zum einen besteht die Möglichkeit, über formalisierte Bildung zum Berufsabschluss zu gelangen. Für Personen, die bereits über Kompetenzen und Erfahrung im entsprechenden Beruf verfügen, kann der Abschluss auch über nicht formalisierte Bildung erfolgen. Auch in diesem Fall müssen die Kompetenzen über ein Qualifikationsverfahren nachgewiesen werden. Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Berufsabschluss für Erwachsene ist seit 2014 ein Handlungsschwerpunkt der verbundpartnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen dem SBFI, den Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt. Die verschiedenen Wege zum Berufsabschluss sind in der folgenden Tabelle aufgeführt (Abbildung 6).

³² Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG, 412.10)

³³ Nicht formalisierte Bildung kann zwei Formen aufweisen:

- Individuelle Erfahrung und Bildung (z.B. Familienarbeit, ehrenamtliche Tätigkeit, Lesen von Fachliteratur)
- Organisierte Kurse mit Lernprogrammen und einer definierten Lehr-Lern-Beziehung (z.B. Vorbereitungskurse auf ein Qualifikationsverfahren)

³⁴ vgl. Stalder, Martin. / Guntern, Rahel (2015): Angebote der Nachholbildung, Möglichkeiten und Grenzen für die Arbeitslosenversicherung. Bericht zur Analyse und Bestandsaufnahme. KEK-CDC Consultants in Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO). Und Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (2017): Handbuch Berufliche Grundbildung für Erwachsene, Bern.

Abbildung 6: Vier Wege zu einem Berufsabschluss für Erwachsene

	Zwei Wege ohne Lehrvertrag		Zwei Wege mit Lehrvertrag	
	Direkte Zulassung zur Abschlussprüfung	Validierung von Bildungsleistungen	Verkürzte berufliche Grundbildung	Reguläre berufliche Grundbildung
Voraussetzung	5 Jahre Berufserfahrung, davon einen Teil im angestrebten Beruf	5 Jahre Berufserfahrung, davon einen Teil im angestrebten Beruf	abgeschlossene obligatorische Schule oder gleichwertige Qualifikation, bereits erbrachte Bildungsleistungen	abgeschlossene obligatorische Schule oder gleichwertige Qualifikation
Dauer	Je nach Vorbildung und gewählter Vorbereitungsart	Individuell	1 bis 2 Jahre kürzer als reguläre berufliche Grundbildung	2 Jahre für EBA 3 oder 4 Jahre für EFZ
Modus	Berufsbegleitend	Berufsbegleitend	In der Regel Vollzeit	In der Regel Vollzeit
Bildung	<ul style="list-style-type: none"> – Betriebliche Bildung: nach Bedarf – Berufskunde und Allgemeinbildung: nach Bedarf – Überbetriebliche Kurse: nach Bedarf 	Nachweis beruflicher Handlungskompetenzen in einem Dossier	<ul style="list-style-type: none"> – Betriebliche Bildung: im Lehrbetrieb – Berufskunde und Allgemeinbildung: in der Berufsfachschule – Überbetriebliche Kurse: im Kurszentrum 	<ul style="list-style-type: none"> – Betriebliche Bildung: im Lehrbetrieb – Berufskunde und Allgemeinbildung: in der Berufsfachschule – Überbetriebliche Kurse: im Kurszentrum
Qualifikationsverfahren	Qualifikationsverfahren gemäss Bildungsverordnung	<ul style="list-style-type: none"> – Beurteilung des Dossiers – Beurteilungsgespräch 	Qualifikationsverfahren gemäss Bildungsverordnung	Qualifikationsverfahren gemäss Bildungsverordnung

Quelle: SBF1

Die verschiedenen Wege, einen Berufsabschluss zu erlangen, werden je nach Alter unterschiedlich stark genutzt. Junge Erwachsene entscheiden sich am häufigsten für die reguläre oder verkürzte berufliche Bildung mit Lehrvertrag, während ausbildungswillige Erwachsene ab 25 Jahren öfter die Wege ohne Lehrvertrag über die direkte Zulassung zur Abschlussprüfung oder die Validierung von Bildungsleistungen wählen (2015: 53%).³⁵ Die Abschlüsse Erwachsener machen 12.4% aller Abschlüsse der beruflichen Grundbildung aus (2016: 8'593 Erwachsene).

Die Validierung von Bildungsleistungen ist das jüngste Angebot für Erwachsene und bis jetzt bei rund 20 beruflichen Grundbildungen möglich. Dieser Weg eignet sich grundsätzlich für Erwachsene, die bereits über die geforderten Handlungskompetenzen verfügen. Die Validierung von Bildungsleistungen kann zudem berufsbegleitend absolviert werden, was der Lebenssituation der Erwachsenen entgegenkommt. Im Jahr 2016 haben von den 8'593 Erwachsenen, die eine berufliche Grundbildung erfolgreich abgeschlossen haben, rund 6.5 Prozent bzw. 554 Personen den Abschluss über den Weg der Validierung erhalten.

³⁵ Schmid, Martin / Schmidlin, Sabina / Hischier, David Stefan (2017): Berufsabschluss für Erwachsene: Sicht von betroffenen Erwachsenen. Fachhochschule Nordwestschweiz, Pädagogische Hochschule und accross concept, Analysis & Consulting in Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI), 32.

Um die Berufsausbildung erwachsenengerechter zu gestalten, wurde zudem in einigen beruflichen Grundbildungen (z.B. Berufe der Uhrenindustrie) und Regionen in der Schweiz die Möglichkeit geschaffen, über Teilprüfungen oder Modulabschlüsse den Berufsabschluss zu erlangen. Für Erwachsene sind diese Angebote insbesondere attraktiv, da sie ein etappenweises Vorgehen ermöglichen und einfacher mit Beruf und Familie kombinierbar sind.

Höhere Berufsbildung

Die höhere Berufsbildung umfasst die eidgenössischen Prüfungen (Berufsprüfung und höhere Fachprüfung) sowie die eidgenössisch anerkannten Bildungsgänge an höheren Fachschulen (HF). Die Bildungsform der höheren Berufsbildung baut auf der beruflichen Erfahrung auf. Sie kombiniert Unterricht und Berufspraxis miteinander und stellt so das duale System der Berufsbildung auch auf der Tertiärstufe sicher. Die Ausbildung ist somit kompetenz- und arbeitsmarktorientiert. Durch die berufsbegleitende Organisation dieser Bildungsgänge eignet sich die höhere Berufsbildung grundsätzlich gut für Erwachsene.

Berufsorientierte Weiterbildung

Eine weitere Möglichkeit, um die Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern, ist die berufsorientierte Weiterbildung. Beispiele hierfür sind Branchenzertifikate (z.B. Pflegehelfer SRK), Produktzertifikate (z.B. Cisco IOS Network Security), Herstellerzertifikate (z.B. SAP Beraterzertifizierung), Anbieterzertifikate (z.B. Sachbearbeiter Rechnungswesen AKAD), Weiterbildungskurse (z.B. Sprachkurse) und Weiterbildungsprogramme (z.B. CAS, DAS, MAS). Diese Zertifikate führen nicht zu einem eidgenössisch anerkannten Abschluss und qualifizieren nicht für den Einstieg in weiterführende Ausbildungen. Trotzdem können sie von grossem Nutzen sein, da sie spezifische berufliche Kompetenzen ausweisen.