

**Übersicht über die Professionalisierung
der arbeitsmarktlichen Massnahmen
(AMM) seit 1997**

Schlussbericht

Oliver Bieri, lic. phil. I (Projektleitung)
Franziska Müller, lic. rer. soc.
Dr. Andreas Balthasar (Projektbegleitung)

Luzern, 02. August 2004

Inhalt

1	Ausgangslage und Zielsetzung	11
2	Fragestellungen und Studiendesign	12
2.1	Fragestellungen	12
2.2	Studiendesign	13
2.3	Auswahl der Fallbeispiele	14
2.4	Dank	15
3	Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der arbeitsmarktlichen Massnahmen auf nationaler Ebene	17
3.1	Entwicklung der Arbeitslosigkeit auf nationaler Ebene	17
3.2	Entwicklungen der arbeitsmarktlichen Massnahmen	24
3.3	Veränderungen der gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen	35
4	Die Arbeitsmarktlage und ihre Auswirkungen auf die arbeitsmarktlichen Massnahmen in sechs Kantonen	42
4.1	Der Kanton Zürich reagierte rasch auf das neue Phänomen der Kaderarbeitslosigkeit	42
4.2	Der Kanton Bern setzt auf eine anwendungsorientierte Deutschförderung für fremdsprachige Stellensuchende	50
4.3	Der Kanton Basel-Stadt entwickelte neue Perspektiven im schwierigen Umfeld der Jugendarbeitslosigkeit	58
4.4	Der Kanton Nidwalden fördert Schlüsselqualifikationen in einem wirtschaftsnahen Umfeld	66
4.5	Der Kanton Freiburg fördert von der Wirtschaft anerkannte Abschlüsse im Gastronomiebereich	74
4.6	Der Kanton Jura setzt auf die praxisnahe Aus- und Weiterbildung im handwerklichen Bereich	81

5	Synthese: Gemeinsame Entwicklungen und Erkenntnisse aus den sechs Fallbeispielen	89
5.1	Ausgestaltung des Systems der AMM	89
5.2	Entwicklungen bei der Konzeption von AMM	92
5.3	Fazit und Dank	96
6	Anhang	97
6.1	A1: Liste der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner	97

Abkürzungsverzeichnis

AFB	Ateliers de Formation de Bassecourt
AMOS	Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug
ALV	Arbeitslosenversicherung
AMM	arbeitsmarktliche Massnahmen
ASAL	Auszahlungssystem der Arbeitslosenkassen
AVAM	Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarkt/ Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz)
AVIV	Verordnung (VO) über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
EAZ	Einarbeitungszuschüsse
eduQua	Schweizerisches Qualitätszertifikat für Weiterbildungsinstitutionen
EFEB	Espace Formation Emploi Bassecourert
LAM	Logistikstellen der arbeitsmarktlichen Massnahmen
ORTE	Observatoire Romand et Tessinois de l'Emploi
PvB	Programm zur vorübergehenden Beschäftigung
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SVOAM	Schweizerischer Verband der Organisatoren von Arbeitsmarktmassnahmen

Zusammenfassung

Zielsetzung

Zu Beginn der Neunzigerjahre ist die Arbeitslosigkeit in der Schweiz stark angestiegen. Dies hat vom Bund eine neue Arbeitsmarktpolitik erfordert. Als Folge davon ist das bisher geltende Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) aus dem Jahre 1984 einer Revision unterzogen worden. In diesem Rahmen haben sich die Akzente in die Richtung einer aktiven Wiedereingliederungspolitik verschoben und das bisherige Instrument der *Präventivmassnahmen* ist 1997 durch die aktiven *arbeitsmarktlichen Massnahmen* ersetzt worden. Der Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen soll die Vermittlungsfähigkeit der Stellensuchenden erhöhen und zu einer raschen und dauerhaften Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt beitragen. Seit der Einführung der arbeitsmarktlichen Massnahmen ist bei den verschiedenen Akteuren, die mit dem Vollzug dieser Massnahmen beauftragt sind, eine Menge professionelles Know-how entwickelt worden. Diese Entwicklung wird zusammen mit der Vielfalt und dem Potenzial der arbeitsmarktlichen Massnahmen in diesem Bericht aufgezeigt.

Vorgehen

Anhand der konzeptionellen Ausgestaltung und Entwicklung der arbeitsmarktlichen Massnahmen in sechs Kantonen wird dargestellt, wie die kantonalen Vollzugsbehörden zusammen mit den Anbietern von arbeitsmarktlichen Massnahmen auf die Herausforderungen der Arbeitslosigkeit und des Arbeitsmarktes reagiert haben. Zu diesem Zweck sind mit verschiedenen Akteuren insgesamt über zwanzig Leitfaden basierte Interviews geführt worden. Beim Besuch der arbeitsmarktlichen Massnahmen vor Ort sind zudem mit Teilnehmenden kurze Gespräche geführt worden. Als weitere Grundlage der Studie sind die verfügbaren Dokumente sowie die Unterlagen zur Konzeption und zur Umsetzung der arbeitsmarktlichen Massnahmen in den ausgewählten Kantonen gesichtet und ausgewertet worden.

Ergebnisse

Die wichtigsten Entwicklungen bei der Ausgestaltung der arbeitsmarktlichen Massnahmen lassen sich auf zwei Ebenen zusammenfassen: Sie betreffen einerseits die *Ausgestaltung des Systems*, in welchem die arbeitsmarktlichen Massnahmen vollzogen werden und andererseits die *konzeptionellen Grundlagen* der Massnahmen.

Die Entwicklung des Systems der arbeitsmarktlichen Massnahmen lässt sich durch folgende Dynamiken charakterisieren:

- *Rasche Reaktion der AMM auf die Arbeitsmarktsituation dank flexiblen Strukturen:* Die konjunkturelle Lage und die Struktur des Arbeitsmarktes sind durch grosse Schwankungen gekennzeichnet. Die Entwicklung der Arbeitslosenquote verläuft seit 1997 parallel zur Menge von arbeitsmarktlichen Massnahmen. Dies weist auf ein rasches und flexibles Reagieren der arbeitsmarktlichen Massnahmen auf die Gegebenheiten des Arbeitsmarktes hin.
- *Aufbau neuer Strukturen durch die kantonalen Arbeitsmarktbehörden:* Mit der Einführung des Mindestangebots von arbeitsmarktlichen Massnahmen 1997 mussten von den Kantonen neue Strukturen und Konzepte erarbeitet werden. In einigen Kantonen hat dieser Strukturaufbau mit Unterstützung von privaten oder gemeinnützigen Organisationen stattgefunden.
- *Paradigmenwechsel bei der Steuerung der AMM:* Mit der Einführung der Vereinbarung RAV/LAM/Amtsstelle 2000 ist das Mindestangebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen aufgehoben worden. Dies stellt einen Wechsel in der Philosophie der Steuerung durch den Bund dar. Während beim Mindestangebot über eine vorgegebene Leistung gesteuert worden ist, tritt im Rahmen der neuen Vereinbarung die wirkungsorientierte Steuerung in den Vordergrund.
- *Erhöhung der Qualität und Senkung der Kosten von AMM:* Die Kantone haben diese Entwicklung genutzt, um die Strukturen zu straffen und die Anzahl der Anbieter von arbeitsmarktlichen Massnahmen zu verkleinern. Das hat auch zu einer qualitativen Verbesserung der Massnahmen beigetragen. Im Rahmen dieser Entwicklung ist es den Arbeitsmarktbehörden zudem gelungen, die Kosten der arbeitsmarktlichen Massnahmen zu reduzieren.

- *Erweiterter Handlungsspielraum der Kantone begünstigt rasches Reagieren auf die Arbeitsmarktsituation:* Die erste Phase des Vollzugs von arbeitsmarktlichen Massnahmen ist durch das vom Bund verlangte Mindestangebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen geprägt und hat den Kantonen relativ wenig Handlungsspielraum gelassen. Durch die Revision des Gesetzes und die Einführung von Zielvereinbarungen, welche die Zielsetzungen des AVIG-Vollzugs und damit indirekt der arbeitsmarktlichen Massnahmen definieren, ist der Vollzug der Massnahmen weitgehend den Kantonen überlassen worden. Heute können diese rasch auf regionale Unterschiede der Arbeitslosigkeit reagieren.
- *Zielorientierte Zusammenarbeit der Kantone mit den Anbietern von AMM:* Auch die Beziehungen zwischen den Kantonen und den Anbietern von arbeitsmarktlichen Massnahmen werden über Zielvereinbarungen definiert. Die kantonalen Vollzugstellen geben den Anbietern vor, an welchen Zielen und Wirkungen sich die arbeitsmarktlichen Massnahmen zu orientieren haben.
- *Kantone schreiben vermehrt AMM öffentlich aus:* Die Durchführung von arbeitsmarktlichen Massnahmen wird heute vermehrt öffentlich ausgeschrieben. Dies ermöglicht einen gezielten Einsatz der Ressourcen zur Erreichung der bestmöglichen Qualität.
- *Etablierung von Instrumenten der Qualitätsentwicklung bei den kantonalen Vollzugstellen und den Anbietern von AMM:* Die schrittweise Einführung von Zielvereinbarungen hat die Entwicklung von Systemen der Qualitätssicherung massgeblich unterstützt. Die damit verbundene Messung von Erfolgskriterien hat dazu geführt, dass verschiedene Instrumente der Qualitätsentwicklung eingeführt oder weiterentwickelt worden sind.
- *Institutionalisierter Austausch von Information und Erfahrungen:* Für die Weiterentwicklung der Qualität von arbeitsmarktlichen Massnahmen ist der Austausch von Information und Erfahrungen zwischen den Anbietern und den Vollzugsverantwortlichen von den kantonalen Vollzugstellen gefördert und durch regelmässige Treffen institutionalisiert worden.

Die konzeptionelle Entwicklung der arbeitsmarktlichen Massnahmen zeigt sich anhand der folgenden Entwicklungen:

- *Von der Beschäftigung zur arbeitsmarktnahen Qualifizierung:* Mit der Einführung des Mindestangebots an arbeitsmarktlichen Massnahmen sind die Kantone gezwungen gewesen, rasch arbeitsmarktliche Massnahmen zu organisieren. Dadurch sind unter anderem Angebote entstanden, in denen Stellensuchende mit unterschiedlicher Qualifikation in den Bereichen Natur, Umwelt und Recycling beschäftigt worden sind. Es hat sich aber relativ schnell gezeigt, dass den veränderten Anforderungen des Arbeitsmarktes vermehrt mit einer Qualifizierung statt mit blosser Beschäftigung der Stellensuchenden begegnet werden muss. Daher steht heute bei den Konzepten der arbeitsmarktlichen Massnahmen die Qualifizierung der Stellensuchenden im Vordergrund.
- *Erhöhung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt durch Zeugnisse und Fähigkeitsausweise:* Bei den Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung werden den Teilnehmenden Zeugnisse oder Fähigkeitsausweise ausgestellt, welche die erlernten theoretischen und praktischen Fähigkeiten detailliert ausweisen, um dadurch die Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.
- *Aufbau und Sicherung von arbeitsmarktspezifischen Kompetenzen:* Vor allem im Bereich der Bildungsmassnahmen konnte wegen der geringen Zahl von Angeboten, die sich an lernungsgewohnte und niedrig qualifizierte Personen richten, nur beschränkt auf bestehende Angebote und Konzepte der Erwachsenenbildung abgestützt werden. Die Vollzugsstellen waren daher gezwungen, eigene Konzepte zur Ausgestaltung und Durchführung der arbeitsmarktlichen Massnahmen zu entwickeln.
- *Nachhaltige Sicherung von Know-how:* In der ersten Phase der Durchführung ist das Know-how von arbeitsmarktlichen Massnahmen vor allem bei den Pionieren unter den Anbietern und den kantonalen Vollzugsstellen konzentriert gewesen. Im Zuge der organisatorischen Entwicklung und mit dem Aufbau von Qualitätssicherungssystemen sind die erarbeiteten Konzepte in Form von Prozessbeschreibungen, Leitbildern, Lehrplänen und Lehrmitteln dokumentiert worden.
- *Direkter Bezug zum Arbeitsmarkt durch Verknüpfung von Theorie und Praxis:* Durch die gezielte Verknüpfung von Theorie und Praxis sowohl bei den Bildungsmassnahmen als auch bei den Beschäftigungsmassnahmen wird heute vermehrt ein direkter Bezug zum Arbeitsmarkt ge-

schaffen. Bei Fachkursen wird vermehrt eine Qualifizierung angestrebt, die zu einem bescheinigten und in den entsprechenden Wirtschaftsbranchen anerkannten Abschluss führt. Bildungsmassnahmen sind dadurch praxisnaher und Beschäftigungsmassnahmen bildungsorientierter konzipiert als vor einigen Jahren.

- *Direkte Kontakte zu Wirtschaft und Branchenverbänden erhöhen die Akzeptanz der AMM:* Bei den Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung wird der Bezug zum Arbeitsmarkt einerseits dadurch erreicht, dass Strukturen geschaffen werden, die sich so nah wie möglich am Arbeitsmarkt orientieren. Andererseits werden Produkte hergestellt oder Dienstleistungen angeboten, die eine reale Kundschaft besitzen. Die damit verbundene Problematik der Konkurrenzierung des ersten Arbeitsmarktes wird durch den Einbezug von Vertretern der Wirtschaft und der entsprechenden Branchenverbänden vermieden.
- *Wirtschaftsnahe Konzeption der AMM dank Arbeitsmarktbeobachtung und Kontakten zur Wirtschaft:* Die arbeitsmarktlichen Massnahmen sind heute dank den Arbeitsmarktbeobachtungsstudien von ORTE und AMOSA sowie den direkten Kontakten zwischen Arbeitgebern und Programmanbietern wirtschafts- und arbeitsnah konzipiert.
- *Diversifizierung und Individualisierung der Angebote:* Die Heterogenität der Stellensuchenden (von unqualifizierten bis höchstqualifizierten) hat dazu geführt, dass eine breite Palette von arbeitsmarktlichen Massnahmen entwickelt worden ist, was in den letzten Jahren bei den Bildungs- und den Beschäftigungsmassnahmen zu einer inhaltlichen Diversifizierung geführt hat.
- *Fortlaufende Anpassung der Tätigkeitsbereiche an die Bedürfnisse der Stellensuchenden und des Arbeitsmarktes:* Bei den Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung sind verschiedenste Tätigkeitsbereiche organisch gewachsen und laufend an die Qualifizierung der Teilnehmenden angepasst worden. Durch die Verknüpfung verschiedener Programmteile und die Zusammenarbeit mit anderen Beschäftigungsmassnahmen wie Übungsfirmen und Motivationssemester konnten neue Tätigkeitsbereiche geschaffen werden.
- *Rascher und zielgerichteter Einsatz von AMM:* Während arbeitsmarktliche Massnahmen früher im Sinne einer Überbrückung der Zeit der Arbeitslosigkeit eingesetzt worden sind, verfolgen sie heute differenziertere und gezieltere Absichten. Die Konzepte und die internen Struk-

turen von arbeitsmarktlichen Massnahmen sind so ausgerichtet, dass der Einstieg in die Massnahmen praktisch zu jederzeit und damit möglichst rasch erfolgen kann.

- *Individuelle Förderung und Betreuung der Stellensuchenden:* Bei den Beschäftigungsmassnahmen wird heute auf eine gezielte Einzelförderung und Betreuung gesetzt. Mit den Teilnehmenden an Beschäftigungsmassnahmen und Übungsfirmen werden individuelle Zielvereinbarungen abgeschlossen. Eintritts- und Feedbackgespräche haben sich in diesen Massnahmen heute als Standard durchgesetzt.

Die sechs Fallbeispiele zeigen stellvertretend für eine Reihe von innovativen und interessanten arbeitsmarktlichen Massnahmen, die im Rahmen dieser Studie leider nicht berücksichtigt werden konnten, wie sich die Organisation und die Ausgestaltung dieser Massnahmen entwickelt und professionalisiert haben.

1 Ausgangslage und Zielsetzung

Die 2. Teilrevision des AVIG (Arbeitslosenversicherungsgesetz), welche per 1. Januar 1997 in Kraft getreten ist, hat mit den *aktiven Massnahmen* zur Förderung der Wiedereingliederung eine grundlegende Neuausrichtung gebracht. Die Arbeitslosenversicherung finanziert Bildungsmassnahmen (Art. 60-62 AVIG), Beschäftigungsmassnahmen (Art. 64a und 64b AVIG) und spezielle Massnahmen (Art. 65-72 AVIG) um die Qualifikation, die Arbeitsmarktfähigkeit und somit die Vermittelbarkeit von Personen zu erhöhen, die von Arbeitslosigkeit bedroht oder betroffen sind. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) geht davon aus, dass sich im Rahmen des Vollzugs dieser breiten Palette von Massnahmen bei den Anbietern von arbeitsmarktlichen Massnahmen, den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und den Logistikstellen arbeitsmarktlicher Massnahmen (LAM) eine Menge professionelles Know-how entwickelt hat. Diese Entwicklung soll zusammen mit der Vielfalt und dem Potenzial der arbeitsmarktlichen Massnahmen in diesem Bericht aufgezeigt werden.

Der vorliegende Bericht gliedert sich in fünf Kapitel. Anschliessend wird die Fragestellung und das methodische Vorgehen beschrieben, welches zur Erstellung des vorliegenden Berichts angewandt worden ist. Im dritten Kapitel werden die wesentlichen Entwicklungen der Arbeitslosigkeit und der verfügbaren arbeitsmarktlichen Massnahmen auf der Grundlage von Daten des Staatssekretariats für Wirtschaft beschrieben. Weiter werden die Veränderungen der gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen dargestellt, welche einen Einfluss auf den Vollzug und die Ausgestaltung der arbeitsmarktlichen Massnahmen haben. Im vierten Kapitel wird anhand von ausgewählten Fallbeispielen illustriert, wie heute mit verschiedenen arbeitsmarktlichen Massnahmen auf die Probleme der Arbeitslosigkeit reagiert wird. Der Bericht endet mit einer Synthese, welche die Entwicklung und die Professionalisierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen in verschiedenen Bereichen aufzeigt.

2 Fragestellungen und Studiendesign

Im Folgenden gehen wir zuerst auf die Fragestellungen der Untersuchung ein und beschreiben anschliessend das methodische Vorgehen.

2.1 Fragestellungen

Im Zentrum der Untersuchung steht die Frage wie sich die arbeitsmarktlichen Massnahmen seit 1997 entwickelt und professionalisiert haben. Dabei soll auf drei Aspekte eingegangen werden:

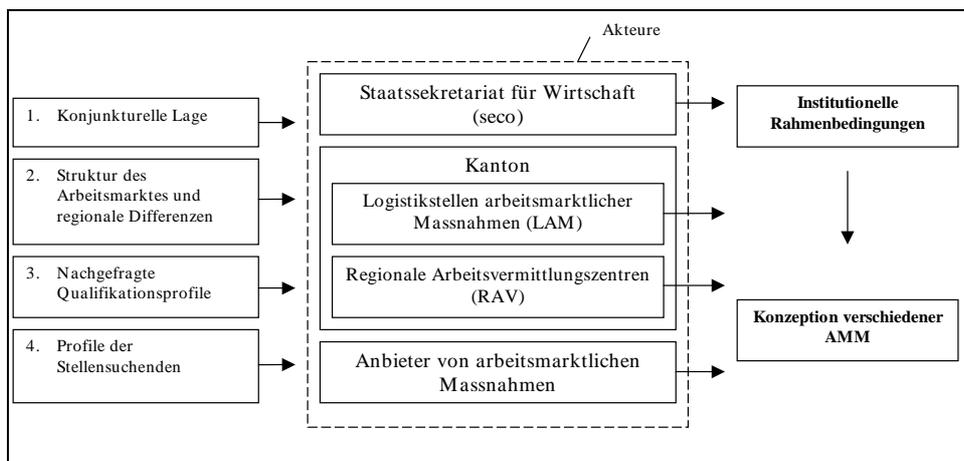
1. Wie haben sich die arbeitsmarktlichen Massnahmen bezüglich *Umfang* und *Art* entwickelt?
2. Welche Veränderungen haben die arbeitsmarktlichen Massnahmen betreffend *Ziele*, *Zielgruppen* und *Qualität* erfahren?
3. Wie haben neue *institutionelle Rahmenbedingungen* die Ausgestaltung und Professionalisierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen beeinflusst?

Bei der Beantwortung dieser Fragen dürfen konjunkturelle und strukturelle Veränderungen des Arbeitsmarktes nicht ausser Acht gelassen werden. Ebenso spielen Entwicklungen bei den nachgefragten Qualifikationen und den Profilen der Stellensuchenden eine wichtige Rolle für die Ausgestaltung der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Gemäss Darstellung D 2.1 müssen die an der Ausgestaltung und Durchführung der arbeitsmarktlichen Massnahmen beteiligten Akteure (seco, kantonale LAM-Stellen, regionale Arbeitsvermittlungszentren und Anbieter von arbeitsmarktlichen Massnahmen) im Wesentlichen auf die folgenden vier Herausforderungen reagieren:

1. Die *konjunkturellen Veränderungen* des Arbeitsmarktes,
2. die *strukturellen Veränderungen* des Arbeitsmarktes inklusive dessen *regionale Differenzen*,
3. Veränderungen der auf dem Arbeitsmarkt *nachgefragten Qualifikationsprofile* sowie
4. Veränderungen der *Profile von Stellensuchenden*.

Die Antworten auf diese Herausforderungen spiegeln sich in der Ausgestaltung von institutionellen Rahmenbedingungen (vor allem Gesetze) auf der Ebene des Bundes und der Kantone sowie der Konzeption und Durchführung verschiedener arbeitsmarktlicher Massnahmen auf der Ebene der Kantone und der Anbieter.

D 2.1: Zugang zur Fragestellung



Ziel des vorliegenden Berichtes ist es aufzuzeigen, wie es den beteiligten Akteuren in der Vergangenheit und der Gegenwart gelungen ist, erfolgreich auf diese Herausforderungen zu reagieren.

2.2 Studiendesign

Die Untersuchung zur Entwicklung der arbeitsmarktlichen Massnahmen basiert auf vier empirischen Grundlagen, die im Folgenden kurz erläutert werden:

- Erstens sind dies die vom Staatssekretariat für Wirtschaft erfassten Zahlen, welche die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der arbeitsmarktlichen Massnahmen im Zeitraum 1997 bis 2003 beschrieben.
- Zweitens wurden auf der Ebene des Staatssekretariats für Wirtschaft, des Schweizerischen Verbandes der Organisationen von aktiven Arbeitsmarktmassnahmen (SVOAM), der kantonalen Vollzugsverantwortlichen und der Anbieter von arbeitsmarktlichen Massnahmen insgesamt über zwanzig Leitfaden basierte Interviews geführt worden. Eine detaillierte Liste mit den befragten Personen befindet sich im Anhang A1.

- Drittens wurden für einzelne Fallbeispiele kurze Gespräche mit Teilnehmenden an arbeitsmarktlichen Massnahmen geführt.
- Vierte Grundlage bilden alle wesentlichen Dokumente und Unterlagen zur Konzeption und Umsetzung der arbeitsmarktlichen Massnahmen.

2.3 Auswahl der Fallbeispiele

Im vorliegenden Berichte wird der aktuelle Entwicklungsstand bezüglich Vielfalt und Potenzial von arbeitsmarktlichen Massnahmen anhand von sechs Fallbeispielen aufgezeigt. Im Folgenden beschreiben wir, wie es zur Auswahl der Fallbeispiele gekommen ist:

In einem ersten Schritt hat das Staatssekretariat für Wirtschaft alle Kantone gebeten, innovative arbeitsmarktliche Massnahmen mit einem hohen Grad an Professionalisierung zu melden. Dadurch sind Informationen zu über zwanzig verschiedenen arbeitsmarktlichen Massnahmen aus zehn verschiedenen Kantonen zusammengekommen. Diese sind durch Massnahmen ergänzt worden, welche den Verantwortlichen des Staatssekretariats für Wirtschaft bekannt sind. In einem zweiten Schritt sind zusammen mit den Verantwortlichen des Staatssekretariats für Wirtschaft sechs Fallbeispiele für die vertiefte Analyse ausgewählt worden. Bei dieser Auswahl wurden die folgenden Kriterien berücksichtigt:

- Bezüglich der *Sprachregion* wurde darauf geachtet, dass sowohl arbeitsmarktliche Massnahmen aus der Westschweiz und der Deutschschweiz ausgewählt wurden.
- Bei der *Grösse* und der *Struktur der Kantone* wurde beachtet, dass arbeitsmarktliche Massnahmen von grossen und kleinen beziehungsweise städtisch und ländlich geprägten Kantone berücksichtigt wurden.
- Hinsichtlich der verschiedenen *Arten von arbeitsmarktlichen Massnahmen* wurde die Auswahl so gelegt, dass sowohl die bedeutendsten Bildungs- als auch Beschäftigungsmassnahmen aus dem kollektiven Bereich unter den Fallbeispielen vertreten sind.
- Bei der Auswahl der arbeitsmarktlichen Massnahmen wurde zu dem darauf geachtet, dass *Anbieter mit unterschiedlichem rechtlichem Status* vertreten sind. Es wurde berücksichtigt, dass sowohl Non-Profit-Organisationen als auch gewinnorientierte Anbieter sowie die öffentli-

che Hand als Organisatoren von arbeitsmarktlichen Massnahmen auftreten können.

- Als weiteres Kriterium zur Auswahl der Fallbeispiele wurde die *Art der Zielgruppen* der Massnahmen definiert. Bei der Selektion der Fallbeispiele wurde sichergestellt, dass möglichst viele verschiedene Zielgruppen von arbeitsmarktlichen Massnahmen durch die Fallbeispiele repräsentiert werden.
- Schliesslich wurden arbeitsmarktliche Massnahmen berücksichtigt, die nach Möglichkeit einen *Transfer des Know-hows* auf andere Kantone, Gegenstände oder Zielgruppen zulassen.

In Darstellung D 2.2 sind die ausgewählten arbeitsmarktlichen Massnahmen hinsichtlich einiger Auswahlkriterien aufgeführt.

2.4 Dank

Das Projekt wurde durch Fachpersonen des Staatssekretariats für Wirtschaft begleitet, welche uns zu jeder Zeit unterstützt haben. Dank den schriftlichen Stellungnahmen und den Sitzungen haben die Autoren des Berichts wertvolle Hinweise, Ergänzungen und Diskussionsbeiträge erhalten. Für die gute Zusammenarbeit möchten wir uns an dieser Stelle herzlich bedanken.

D 2.2: Übersicht zu den ausgewählten Fallbeispielen

<i>Name der Massnahme</i>	<i>Kanton</i>	<i>Art der Massnahme</i>	<i>Zielgruppe(n)</i>	<i>Organisation</i>
Skipper	Zürich	Persönlichkeitsorientierter Kurs	Kaderpersonen mit Hochschulabschluss oder Fachhochschulniveau	Klubschule Migros
Deutsch für den Berufsalltag	Bern	Sprachkurs	Stellensuchende mit geringen Deutschkenntnissen	Berufs-, Fach- und Fortbildungsschule Bern (BFF)
Job-Training	Basel-Stadt	Motivationssemester	Jugendliche ohne Lehrstelle	Stiftung Job Training
Werkplatz Nidwalden	Nidwalden	Programm zur vorübergehenden Beschäftigung	Stellenlose des industriellen und handwerklichen Bereichs	Kanton Nidwalden
Hotel des Alpes, Qualifizierungsprogramm	Freiburg	Programm zur vorübergehenden Beschäftigung	Stellenlose mit Interesse an einer Tätigkeit im Gastgewerbe	Verein Gastro Projekt Freiburg
Ateliers de Formation de Bassecourt	Jura	Programm zur vorübergehenden Beschäftigung	Stellenlose des industriellen und handwerklichen Bereichs	Kanton Jura

3 Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der arbeitsmarktlichen Massnahmen auf nationaler Ebene

In diesem Kapitel werden die wichtigsten quantitativen Entwicklungen der Arbeitslosigkeit (Abschnitt 3.1) und der arbeitsmarktlichen Massnahmen (Abschnitt 3.2) auf der Grundlage von Daten des Staatssekretariats für Wirtschaft beschrieben. Im dritten Abschnitt (3.3) wird auf die Entwicklung der institutionellen Rahmenbedingungen im untersuchten Zeitraum eingegangen.

3.1 Entwicklung der Arbeitslosigkeit auf nationaler Ebene

Nachfolgend wird dargestellt, wie sich die Arbeitslosigkeit in der Schweiz seit 1997 für verschiedene Personengruppen entwickelt hat. Zuerst gehen wir auf die regionalen Differenzen der Arbeitslosigkeit in der Schweiz ein. Danach skizzieren wir die Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach Nationalität, Geschlecht, Alter und weiteren Faktoren. Die dazu verwendeten Zahlen basieren auf den *registrierten Arbeitslosen*. Diese Personengruppe verfügt über keine Stelle, ist sofort vermittelbar und bei einem regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) gemeldet. Dabei spielt es keine Rolle, ob eine Arbeitslosenentschädigung bezogen wird oder nicht. Wird die Anzahl der registrierten Arbeitslosen im Verhältnis zu den *Erwerbspersonen* gemäss den Ergebnissen der Eidgenössischen Volkszählungen gemessen, erhält man die entsprechenden *Arbeitslosenquoten*.¹

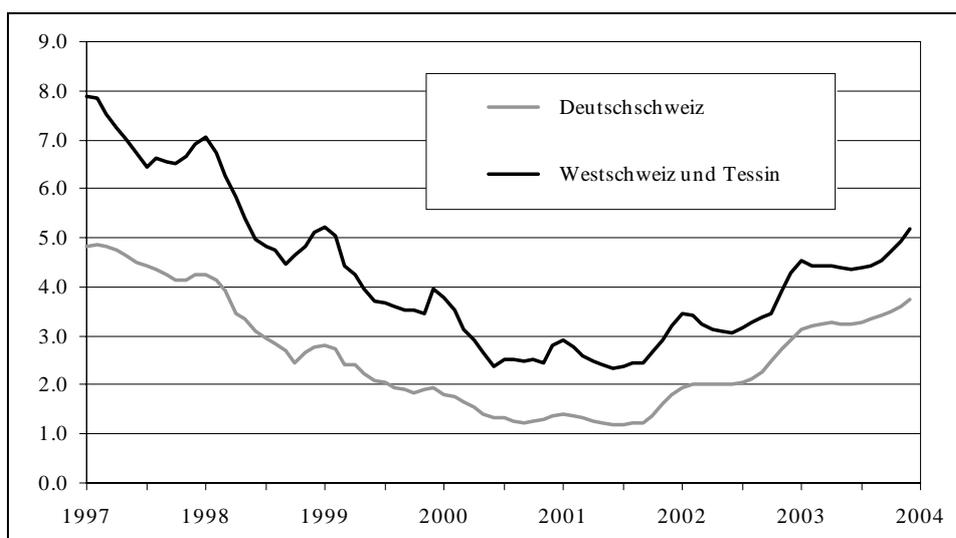
3.1.1 Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach Region

In Darstellung D 3.1 ist die Entwicklung der Arbeitslosenquote für die Deutschschweiz sowie die Westschweiz und das Tessin aufgeführt. Dabei zeigt sich, dass die Arbeitslosenquote von 1997 bis Mitte des Jahres 2001 stark rückläufig ist. Seit dem Jahr 2001 ist es zu einem Anstieg der Arbeitslosenquoten gekommen, der bis zum Ende des Jahres 2003 anhält. Die in gleichen Abständen wiederkehrenden wellenförmigen Schwankungen beider Kurven sind auf die saisonalen Differenzen der Arbeitslosigkeit zurückzuführen. Vergleicht man die Entwicklung der Deutschschweiz mit der Entwicklung in der Westschweiz und dem Tessin, zeigt sich ein nahezu paralleler Verlauf der Arbeitslosenquoten, welcher für die deutschsprachige Schweiz auf tieferem Niveau verläuft. Während die Differenzen der Ar-

¹ Als Erwerbspersonen gelten Erwerbstätige, die mehr als eine Stunde pro Woche arbeiten sowie Erwerbslose unter der Wohnbevölkerung.

beitslosenquoten Ende der Neunzigerjahre noch zwischen zwei und drei Prozent betragen haben, liegt die Arbeitslosenquote der Westschweiz und des Tessins für die letzten Jahre des untersuchten Zeitraums nur noch etwas mehr als ein Prozent höher.

D 3.1: Entwicklung der Arbeitslosenquote nach Region



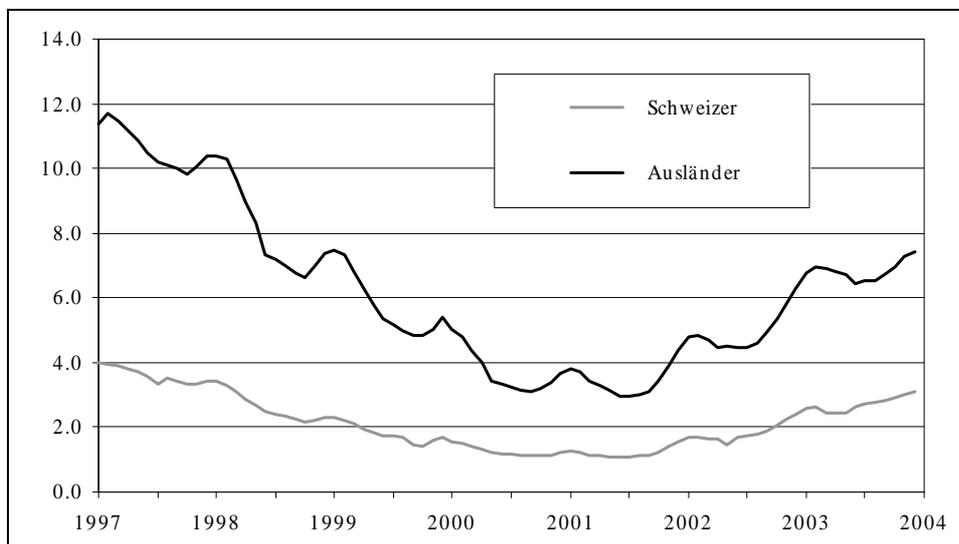
Quelle: seco, eigene Berechnung auf der Basis von monatlichen Mittelwerten

3.1.2 Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach Herkunft und Geschlecht

Wird der Verlauf der Arbeitslosenquoten nach den Kriterien Geschlecht und Herkunft betrachtet, zeigen sich analoge Verlaufsformen. Während die Arbeitslosenquote für die Frauen bis ins Jahr 2001 geringfügig über der Arbeitslosenquote der Männer liegt und weniger starken saisonalen Schwankungen ausgesetzt ist, zeichnet sich der Anstieg der Arbeitslosenquoten seit dem Jahr 2001 für beide Geschlechter im gleichen Ausmass relevant.

Etwas grössere Differenzen gibt es bei der Entwicklung der Arbeitslosenquoten nach Herkunft (vgl. Darstellung D 3.2).

D 3.2: Entwicklung der Arbeitslosenquote nach Nationalität



Quelle: seco, eigene Berechnung auf der Basis von monatlichen Mittelwerten

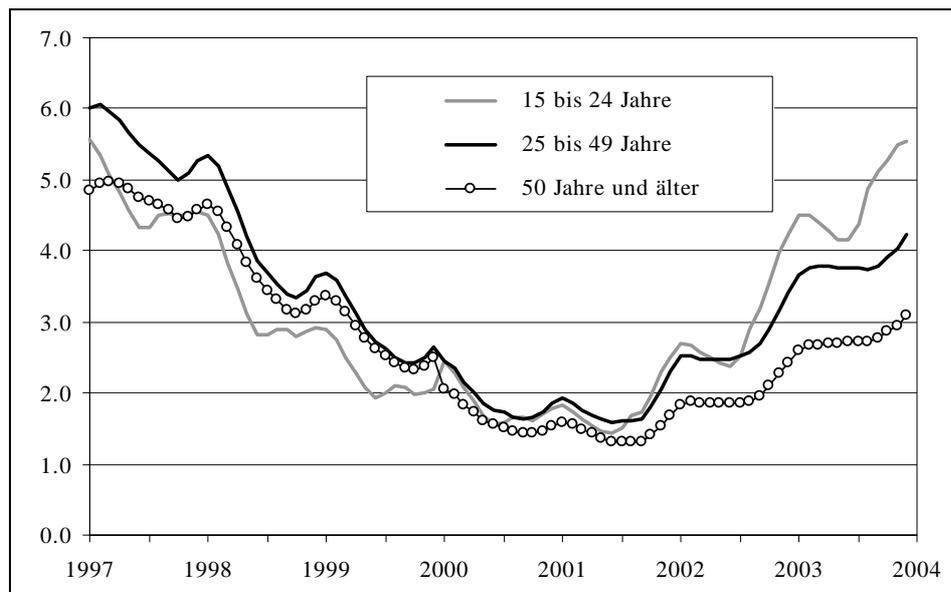
Es zeigt sich, dass sowohl der Rückgang als auch der Anstieg der Arbeitslosenquoten für Ausländerinnen und Ausländer markanter ausfallen als bei der Arbeitslosenquote unter der Schweizer Bevölkerung. Im Jahr 1997 liegt die Arbeitslosenquote der ausländischen Bevölkerung rund sieben Prozentpunkte über jener der Schweizerinnen und Schweizer. Diese Differenz nimmt bis zum Jahr 2001 um rund zwei Prozentpunkte ab und steigt anschliessend bis zum Ende des Jahres 2003 auf rund vier Prozentpunkte an.

3.1.3 Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach Alter

Differenzen gibt es auch bei der Betrachtung der Arbeitslosigkeit nach verschiedenen Altersgruppen. Wie in Darstellung D 3.3 ersichtlich ist, werden alle drei aufgeführten Altersgruppen vom Rückgang der Arbeitslosigkeit erfasst. Am grössten ist der Rückgang der Arbeitslosenquoten bei den 25 bis 49-Jährigen und der jüngsten Altersgruppe. Bei der Altersgruppe der 15 bis 24-Jährigen steigt die Arbeitslosenquote von der Mitte des Jahres 2001 bis zum Ende des Jahres 2003 um fast vier Prozentpunkte an. Der entsprechende Anstieg beträgt für die Personen im Alter von 25 bis 49 Jahren rund drei Prozentpunkte und für die über 50-Jährigen knapp zwei Prozentpunkte. Seit Mitte des Jahres 2002 weist die jüngste Altersgruppe damit die höchste Arbeitslosenquote aus. Betrachtet man auf der Grundlage der Daten des Staatssekretariats für Wirtschaft die Entwicklung der Langzeitarbeitslosen nach Alter, zeigt sich, dass zwar der Anteil der ju-

gendlichen Stellensuchenden zugenommen hat, der entsprechende Anteil an Langzeitarbeitslosen im Vergleich zu den übrigen Altersklassen aber stark abgenommen hat.

D 3.3: Entwicklung der Arbeitslosenquote nach Alter

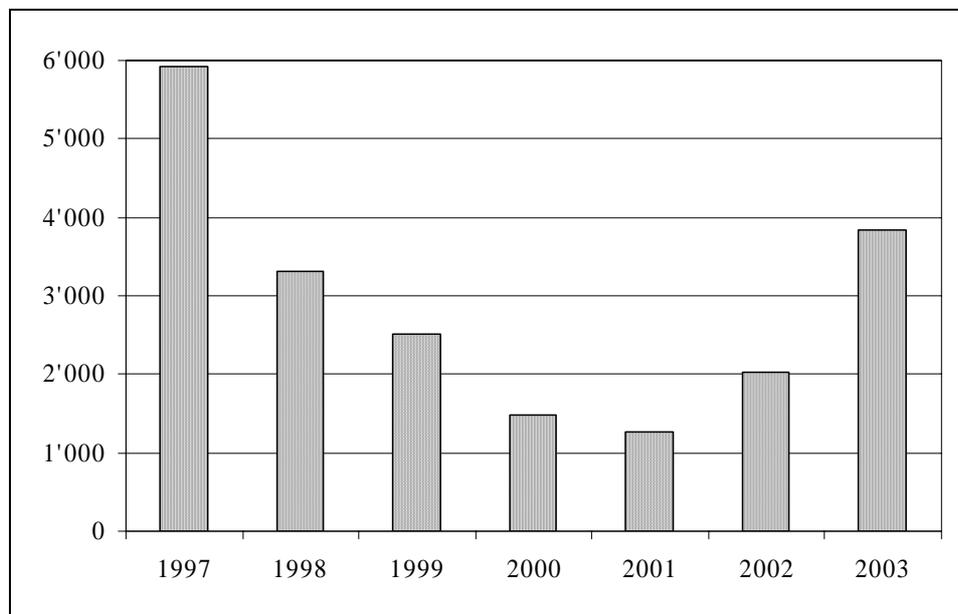


Quelle: seco, eigene Berechnung auf der Basis von monatlichen Mittelwerten

3.1.4 Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach Funktion und Qualifikation

Betrachtet man die Entwicklung der registrierten Arbeitslosen nach der zuletzt ausgeübten Funktion, bestätigen sich die Feststellungen aus Darstellung D 3.3. In Darstellung D 3.4 ist ersichtlich, dass die Arbeitslosigkeit unter den Personen, welche eine Lehre abgeschlossen haben von 1997 bis 2001 gesunken ist und danach einem steigenden Trend unterliegt. Im Zeitraum von 2001 bis 2003 hat sich die Arbeitslosigkeit unter den Lehrlingen in der Schweiz verdreifacht.

D 3.4: Anzahl der registrierten Arbeitslosen, welche vor der Arbeitslosigkeit als Lehrling tätig waren²

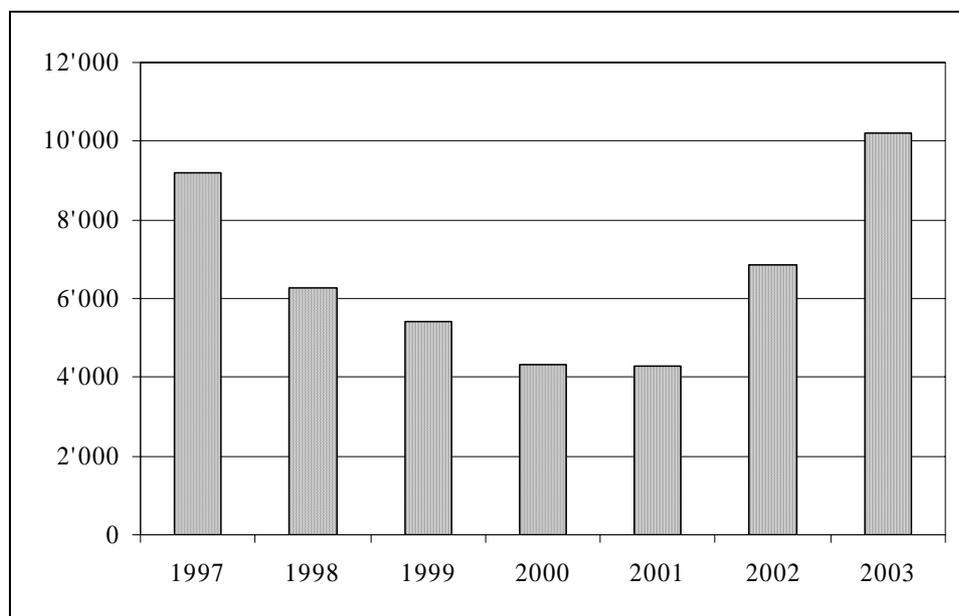


Quelle: seco, eigene Berechnung auf der Basis von monatlichen Mittelwerten

In Darstellung D 3.5 wird die Entwicklung der registrierten Stellensuchenden wiedergegeben, welche im Rahmen der zuletzt ausgeübten Tätigkeit eine Kaderfunktion inne gehabt haben. Dabei zeigt sich, dass die Anzahl der registrierten Stellensuchenden mit einer Kaderfunktion im Zeitraum von 1997 bis 2000 um mehr als die Hälfte abgenommen hat. In den Jahren 2002 und 2003 ist es dagegen zu einem vergleichsweise starken Anstieg der Arbeitslosigkeit unter den Kaderpersonen gekommen. Die Anzahl der Stellensuchenden dieser Gruppe hat sich in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt.

² Als *Lehrlinge* gelten Personen mit Lehrabschluss beziehungsweise einem Abbruch der Lehre oder einer gleichwertigen Ausbildung.

D 3.5: Anzahl der registrierten Arbeitslosen, welche vor der Arbeitslosigkeit in einer Kaderfunktion tätig waren



Quelle: seco, eigene Berechnung auf der Basis von monatlichen Mittelwerten

3.1.5 Entwicklung der Arbeitslosigkeit nach der Höhe des versicherten Verdienstes

Ein deutliches Bild ergibt auch die Analyse der Arbeitslosigkeit nach der Höhe des versicherten Verdienstes in Darstellung D 3.6. Dabei zeigt sich, eine überdurchschnittliche Zunahme der Bezügerinnen und Bezüger mit einem versicherten Einkommen von monatlich mehr als 8'000 Franken. Dort ist eine Zunahme von 179 Prozent zu verzeichnen. Dies entspricht einer Erhöhung der Anzahl der Bezügerinnen und Bezüger von Taggeldern um das 2.8fache.

D 3.6: Entwicklung der Bezüger nach der Höhe des versicherten Verdienstes

<i>Höhe des versicherten Verdienstes</i>	<i>Anzahl der Bezüger im Januar 1997</i>	<i>Anzahl der Bezüger im Dezember 2003</i>	<i>Veränderung in Prozent</i>
0 bis 1'000 Fr.	2'407	3'925	+63.1%
1'001 bis 2'000 Fr.	14'547	16'348	+12.4%
2'001 bis 3'000 Fr.	31'521	24'153	-23.4%
3'001 bis 4'000 Fr.	42'574	38'056	-10.6%
4'001 bis 5'000 Fr.	33'273	32'772	-1.5%
5'001 bis 6'000 Fr.	15'140	19'810	+30.8%
6'001 bis 7'000 Fr.	6'519	9'813	+50.5%
7'001 bis 8'000 Fr.	3'513	6'119	+74.2%
über 8'000 Fr.	3'980	11'114	+179.2%
<i>Alle Bezüger</i>	<i>153'474</i>	<i>162'110</i>	<i>+5.6%</i>

Quelle: seco, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, Arbeitsmarktstatistik

3.1.6 Zusammenfassende Tendenzen

Insgesamt zeigen sich bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Zeitraum von 1997 bis 2003 auf nationaler Ebene die folgenden Tendenzen:

- Der Rückgang der Arbeitslosenquote im Zeitraum von 1997 bis 2001 ist in der Westschweiz etwas stärker gewesen als in der Deutschschweiz. In der Folge ist eine abnehmende Differenz der Arbeitslosenquoten zwischen den Sprachregionen festzustellen. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Jahren 2002 bis 2004 hat sich in beiden Landesteilen im selben Ausmass geäussert.
- Die Veränderungen der Arbeitslosenquote für die ausländische Bevölkerung sind trotz gleichem Trend wie für die Schweizer Bevölkerung stärkeren Fluktuationen ausgesetzt, sie liegen trotz geringfügiger Konvergenz über der Arbeitslosenquote der Schweizer Bevölkerung.

- Junge Arbeitnehmende und insbesondere Lehrlinge sowie Kaderleute sind von der Zunahme der Arbeitslosigkeit seit 2001 besonders stark betroffen.

3.2 Entwicklungen der arbeitsmarktlichen Massnahmen

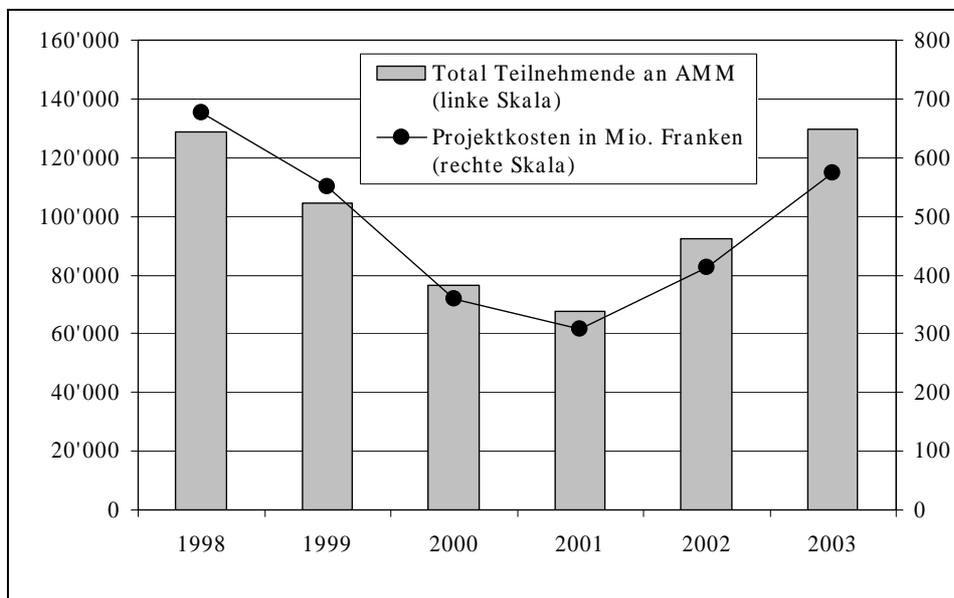
In diesem Abschnitt wird aufgezeigt, wie sich der Umfang der arbeitsmarktlichen Massnahmen auf Grund der Teilnehmenden in der Zeit von 1998 bis 2003 verändert hat. Zuerst wird auf die allgemeine Entwicklung eingegangen, danach erfolgt die Analyse in Bezug auf die drei grundsätzlichen Arten von arbeitsmarktlichen Massnahmen, welche die Arbeitslosenversicherung finanziert. Es sind dies *Bildungsmassnahmen*, *Beschäftigungsmassnahmen* und die *speziellen Massnahmen*, deren quantitative Entwicklung in den Abschnitten 3.2.2 bis 3.2.4 detailliert beschrieben wird.

3.2.1 Allgemeine Entwicklung beim Einsatz von AMM

In Darstellung D 3.7 ist ersichtlich, wie sich die Anzahl der arbeitsmarktlichen Massnahmen auf Grund der Anzahl der Teilnehmenden im Zeitraum von 1998 bis 2003 entwickelt hat. Im Jahr 1998 haben über 128'000 Personen an arbeitsmarktlichen Massnahmen teilgenommen.³ Diese Zahl sinkt im Jahr 2001 auf unter 68'000 Personen und erhöht sich danach bis im Jahr 2003 auf etwas mehr als 129'000 Personen. Betrachtet man die Entwicklung der Projektkosten und der Teilnehmenden, zeigt sich eine weitgehend parallele Entwicklung. Im Jahr 1998 sind vom Bund 674 Millionen Franken für die Durchführung von arbeitsmarktlichen Massnahmen aufgewendet worden. Dabei handelt es sich um die Projektkosten ohne die Taggelder der Teilnehmenden. Dieser Betrag ist im Jahr 2001 auf 308 Millionen Franken gesunken und hat sich danach bis ins Jahr 2003 auf 574 Millionen Franken erhöht. Vergleicht man die Situation der Jahre 1998 und 2003 miteinander, zeigt sich, dass bei einer ähnlichen Anzahl von Teilnehmenden die Projektkosten für das Jahr 2003 deutlich tiefer liegen. Das bedeutet, dass sich die Kosten für die arbeitsmarktlichen Massnahmen reduziert haben. Werden die Projektkosten für arbeitsmarktliche Massnahmen ins Verhältnis zu den Teilnehmenden gesetzt, dann wird ersichtlich, dass sich die Kosten der arbeitsmarktlichen Massnahmen pro teilnehmende Person im zeitlichen Verlauf reduziert haben.

³ Jede teilnehmende Person ist im Beobachtungszeitraum nur einmal gezählt.

D 3.7: Entwicklung der Teilnehmenden und der Projektkosten der AMM



Quelle: seco, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, Arbeitsmarktstatistik

Bei der Entwicklung der Teilnehmenden und der Projektkosten sind die Parallelen zum Verlauf der Arbeitslosenquoten offensichtlich. In der letzten Spalte von Darstellung D 3.8 wird der Anteil der Personen berechnet, welcher an arbeitsmarktlichen Massnahmen teilgenommen hat. Während im Jahr 1998 mit einer vergleichsweise hohen Arbeitslosigkeit rund 30 Prozent aller Stellensuchenden an einer arbeitsmarktlichen Massnahme teilgenommen haben, liegt der entsprechende Anteil im Jahr 2001 mit einer vergleichsweise tiefen Anzahl von Stellensuchenden bei rund 24 Prozent. Dies zeigt, dass die Entwicklung der Teilnehmenden an arbeitsmarktlichen Massnahmen im Wesentlichen der Entwicklung der Anzahl der Stellensuchenden folgt. Das ist im Zusammenhang mit den Veränderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen, welche weiter unten diskutiert werden, von Interesse.

D 3.8: Entwicklung der arbeitsmarktlichen Massnahmen im Verhältnis zur Anzahl der Stellensuchenden

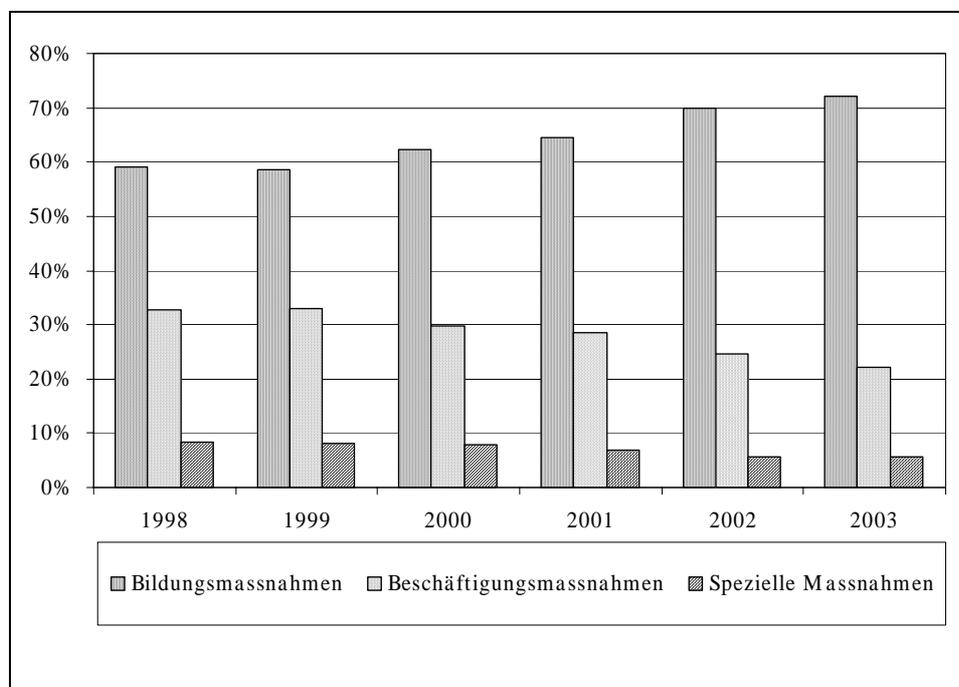
<i>Jahr</i>	<i>Stellensuchende (kumuliert)*</i>	<i>Anzahl der Teilnehmenden an AMM (kumuliert)*</i>	<i>Anteil der Stellensuchenden, welche an AMM teilnehmen</i>
1998	433'271	128'951	29.8%
1999	372'917	104'285	28.0%
2000	301'618	76'413	25.3%
2001	279'489	67'590	24.2%
2002	346'501	92'396	26.7%
2003	433'184	129'706	29.9%

*Jede Person ist im Beobachtungszeitraum nur einmal gezählt.

Quelle: seco, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, Arbeitsmarktstatistik

Im Folgenden wird untersucht, ob sich das Gewicht der einzelnen Arten von arbeitsmarktlichen Massnahmen verändert hat. Wie bereits erwähnt worden ist, kann grundsätzlich zwischen Bildungs-, Beschäftigungs- und speziellen Massnahmen unterschieden werden. In Darstellung D 3.9 ist aufgeführt, wie sich diese drei Arten von Massnahmen anteilmässig über die Zeit entwickelt haben. Dabei wird ersichtlich, dass der Anteil der *Bildungsmassnahmen* seit dem Jahr 2000 kontinuierlich zugenommen hat. Während im Jahr 1998 etwas weniger als 60 Prozent aller arbeitsmarktlichen Massnahmen Bildungsmassnahmen sind, steigt der entsprechende Anteil im Jahr 2003 auf über 70 Prozent an. Demgegenüber hat der Anteil der *Beschäftigungsmassnahmen* von etwas über 30 Prozent im Jahr 1998 auf rund 20 Prozent im Jahr 2003 um rund zehn Prozent abgenommen. Auch die anteilmässige Entwicklung der *speziellen Massnahmen* ist in der Tendenz rückläufig.

D 3.9: Anteil der Massnahmen in Prozent der Teilnehmenden



Quelle: seco, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, Arbeitsmarktstatistik

In den folgenden Abschnitten wenden wir uns differenziert den drei grundsätzlichen Typen von arbeitsmarktlichen Massnahmen zu. Dabei werden einerseits die Ziele dieser Massnahmen erläutert und andererseits die verschiedenen Arten von arbeitsmarktlichen Massnahmen näher analysiert.

3.2.2 Bildungsmassnahmen

Die Arbeitslosenversicherung finanziert Bildungsmassnahmen, um die Anforderungen des Arbeitsmarktes mit der Qualifikation der Erwerbslosen in Einklang zu bringen. Damit man der jeweiligen Situation der Erwerbslosen gerecht werden kann, stellen die Arbeitsmarktbehörden mit *Kursen*, *Übungsfirmen* und *Ausbildungspraktika* drei Kategorien von Bildungsmassnahmen zur Verfügung:

- Mit *Kursen* kann besonders flexibel auf die Bedürfnisse der Versicherten und der Wirtschaft reagiert werden. Kurse zur Umschulung oder Weiterbildung bezwecken eine Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit eines Versicherten auf dem Arbeitsmarkt. Die Palette reicht von Basis- bis zu fachspezifischen Kursen. Teilweise treten Berufsverbände als Organisatoren von Kursen auf, damit den Bedürfnissen der Arbeitgeber besonders entsprochen werden kann.

- In *Übungsfirmen* können vorwiegend Versicherte aus dem kaufmännischen Bereich, mit unterschiedlicher Berufserfahrung sowie Personen, welche neu oder wieder in den Arbeitsmarkt einsteigen wollen, wichtige Berufserfahrungen sammeln. Übungsfirmen stehen aber auch älteren Stellensuchenden offen, welche ihre Berufserfahrung hinsichtlich neuer Arbeitstechniken oder -methoden ergänzen und verbessern wollen. Nach dem Prinzip des *Learning by doing* werden in einem wirklichkeitsnahen Umfeld praktische Erfahrungen gesammelt. In der Schweiz sind heute rund 30 verschiedene Übungsfirmen aktiv.
- Während der Dauer von drei Monaten können arbeitslose Personen in einem privaten Unternehmen oder der öffentlichen Verwaltung ein *Ausbildungspraktikum* absolvieren. Die Ausbildungspraktika sollen helfen, berufliches Know-how und Wissen in spezifischen Bereichen zu verbessern, damit die Qualifikationen den Anforderungen des Arbeitsmarktes angepasst werden können.

In Darstellung D 3.10 ist die anteilmässige Bedeutung der drei beschriebenen Bildungsmassnahmen auf Grund der Anzahl der Teilnehmenden für den Zeitraum von 1998 bis 2003 aufgeführt. Es zeigt sich, dass die Aus- und Weiterbildungskurse mit Abstand die häufigste Bildungsmassnahme darstellen. Mehr als die Hälfte aller Teilnehmenden von arbeitsmarktlichen Massnahmen haben 1998 an Kursen teilgenommen. Es ist ersichtlich, dass der Anteil der Kurse im Vergleich zu den Übungsfirmen und den Ausbildungspraktika stark zugenommen hat. Im Jahr 2003 haben 71 Prozent aller Teilnehmenden von arbeitsmarktlichen Massnahmen an einem Aus- oder Weiterbildungskurs teilgenommen. Bei der anteilmässigen Bedeutung der Übungsfirmen lassen sich nur geringfügige Veränderungen erkennen. Dasselbe gilt auch für die Ausbildungspraktika, welche lediglich 0.5 Prozent aller arbeitsmarktlichen Massnahmen ausmachen.

*D 3.10: Anteil der Teilnehmenden an verschiedenen Bildungsmaßnahmen
in Prozent der Teilnehmenden an allen AMM*

	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Kurse	57.7%	57.3%	60.6%	63.0%	68.6%	71.0%
Übungsfirmen	1.7%	1.9%	2.2%	2.1%	1.8%	1.9%
Ausbildungspraktika	0.5%	0.4%	0.5%	0.5%	0.5%	0.6%

Quelle: seco, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, Arbeitsmarktstatistik

In Darstellung D 3.11 ist die Entwicklung der Bedeutung der einzelnen Kurstypen aufgeführt. Dabei zeigt sich, dass ein grosser Teil der Kurse in den Bereichen *Sprache* und *Informatik* stattfindet. Ebenfalls von Bedeutung sind die sogenannten *Basisprogramme* und die *persönlichkeitsorientierten Kurse*. Die Basisprogramme werden zur Abklärung der Wiedereingliederungsmöglichkeiten der Stellensuchenden eingesetzt und sollen die Teilnehmenden anhand eines persönlichen Massnahmenprogramms bei der Stellensuche unterstützen. Bei den persönlichkeitsorientierten Kursen liegt der Schwerpunkt auf der Auseinandersetzung mit der Situation der Arbeitslosigkeit und der Neuorientierung auf die Herausforderungen des Arbeitsmarktes. Die restlichen Kurse, welche sich auf die Förderung bestimmter branchenspezifischer Fertigkeiten beziehen, sowie Kurse, welche den *Erwerb von Grundqualifikationen* zum Inhalt haben oder auf eine *selbstständige Erwerbstätigkeit* vorbereiten, machen rund ein Fünftel des gesamten Kursvolumens aus.

Betrachtet man die Bedeutung der einzelnen Kurstypen über die Zeit, zeigt sich eine vergleichsweise starke Zunahme bei den *Basisprogrammen*, welche um über zehn Prozentpunkte zugenommen haben. Eine deutliche Abnahme ist dagegen bei den *allgemeinen Informatikkursen* zu verzeichnen, welche eine Einführung oder Vertiefung für Anwenderinnen und Anwender vermitteln. Auch bei den *fachspezifischen Informatikkursen* gibt es einen Rückgang, dieser fällt aber vergleichsweise bescheiden aus.

D 3.11: Bedeutung der einzelnen Kurstypen, in Prozent der Teilnehmenden an allen Kursen

	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
Sprachkurse	23.1%	20.1%	20.7%	21.1%	20.2%	20.0%
Basisprogramme	22.0%	25.9%	24.4%	27.3%	34.0%	35.7%
Informatik (allgemein)	20.6%	23.3%	20.9%	20.6%	16.8%	14.4%
Persönlichkeitsorientierte Kurse	11.9%	7.7%	8.4%	9.3%	9.5%	9.8%
Informatik (fachspezifisch)	4.4%	4.1%	5.1%	4.4%	3.4%	3.1%
Selbstständige Erwerbstätigkeit	3.8%	3.5%	3.4%	3.0%	2.3%	2.2%
Kaufmännische Weiterbildung und Verkauf	3.7%	3.4%	3.7%	3.5%	3.5%	3.5%
Gastgewerbe, Hauswirtschaft, Raumpflege	2.4%	1.9%	1.7%	1.5%	1.2%	1.4%
Andere Kurse	2.3%	3.0%	3.1%	2.7%	2.7%	3.4%
Handwerkliche und technische Kurse	2.3%	3.4%	3.7%	2.9%	3.1%	3.6%
Erwerb von Grundqualifikationen	1.8%	2.2%	3.2%	2.3%	2.2%	1.7%
Gesundheits- und Sozialbereich	1.6%	1.5%	1.6%	1.5%	1.1%	1.1%
Alle Kurse	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: seco, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, Arbeitsmarktstatistik

3.2.3 Beschäftigungsmassnahmen

Mit den *Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB)*, den *Berufspraktika* und den *Motivationssemestern* stehen den Arbeitsmarktbehörden drei unterschiedliche Typen von Beschäftigungsmassnahmen mit spezifischer Ausrichtung zur Verfügung:

- *Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB)* sind von der Arbeitslosenversicherung finanzierte Programme mit dem Zweck, die

Vermittlungsfähigkeit der Versicherten zu erhalten und zu verbessern. Durch die Ausübung berufsnaher Tätigkeiten werden berufliche Schlüsselqualifikationen eingesetzt und vertieft. In den Programmen integrierte Bildungselemente tragen dazu bei, dass berufliche und persönliche Qualifikationen erweitert werden.

- Das *Motivationssemester* richtet sich an Schulabgänger und Jugendliche, die eine Lehre abgebrochen haben. Es hilft den Jugendlichen, Klarheit über die beruflichen Ziele zu schaffen und sie bei der Wahl des Bildungsweges zu unterstützen. Das Motivationssemester dauert sechs Monate und setzt sich in der Regel aus einem Beschäftigungs- und einem Bildungsteil zusammen. Das Programm bietet während seiner Dauer eine feste Struktur. Im Rahmen der praktischen Tätigkeit besteht die Möglichkeit, dass sich die Teilnehmenden mit verschiedenen Aspekten der Berufswelt vertraut machen können.
- Die vorübergehende Beschäftigung kann auch im Rahmen von *Berufspraktika* in Unternehmen oder der öffentlichen Verwaltung stattfinden. Die Berufspraktika dauern in der Regel sechs Monate. Sie sollen dazu dienen, Berufserfahrung zu sammeln oder berufliche Kenntnisse zu vertiefen. Die dabei entstehenden Kontakte zur Privatwirtschaft sollen die Chance auf eine Arbeitsstelle erhöhen.

In Darstellung D 3.12 ist die Anzahl der drei verschiedenen Beschäftigungsmassnahmen anhand der prozentualen Anteile der Teilnehmenden aufgeführt. Es zeigt sich, dass die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB) mit Anteilen zwischen rund 20 bis 30 Prozent an allen arbeitsmarktlichen Massnahmen mit Abstand die am häufigsten verfügbaren Beschäftigungsmassnahmen sind. Betrachtet man die Entwicklung über die Zeit, ist erkennbar, dass die Anteile der Programme zur vorübergehenden Beschäftigung und der Berufspraktika abgenommen haben. Demgegenüber hat der Anteil der Motivationssemester bis ins Jahr 2001 zugenommen und bleibt in den Jahren 2002 und 2003 bei einem Anteil von 2.5 Prozent an allen arbeitsmarktlichen Massnahmen stabil.

D 3.12: Anteil der Teilnehmenden an verschiedenen Beschäftigungsmassnahmen in Prozent aller Teilnehmenden an AMM

	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
PvB	29.5%	29.4%	25.5%	24.3%	21.3%	18.7%
Motivationssemester	1.5%	2.0%	2.9%	3.4%	2.6%	2.5%
Berufspraktika	1.9%	1.8%	1.6%	1.1%	0.7%	0.9%

Quelle: seco, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, Arbeitsmarktstatistik

3.2.4 Spezielle Massnahmen

Die speziellen Massnahmen unterscheiden sich von den übrigen arbeitsmarktlichen Massnahmen durch ihren *individuellen Charakter* und dem vorwiegend *finanziellen Aspekt* der Massnahmen. Zu den aktuell verfügbaren speziellen Massnahmen gehören *Einarbeitungs- und Ausbildungszuschüsse, die Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit* sowie *Pendlerkosten und Wochenaufenthalterbeiträge*:

- *Einarbeitungszuschüsse* haben den Zweck, Versicherten deren Vermittlung erschwert ist, während sechs Monaten die Einarbeitung in einen Betrieb zu ermöglichen. Dabei wird die spezifische Einarbeitung in ein Sachgebiet gefördert, damit das vom Arbeitgeber geforderte Leistungsniveau erreicht werden kann. Die Arbeitslosenversicherung übernimmt dazu während maximal sechs Monaten bis zu 60 Prozent des Monatslohnes.
- Versicherte, die über 30 Jahre alt sind und über keine Grundausbildung verfügen oder deren Ausbildung nicht mehr den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes entspricht, können zusammen mit einer Firma, welche sich der Ausbildung annimmt, ein Gesuch für *Ausbildungszuschüsse* einreichen. Ausbildungszuschüsse können während maximal drei Jahren gewährt werden. Einarbeitungs- und Ausbildungszuschüsse eröffnen daher sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer neue Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt.
- Mit der *Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit* wird der Wechsel von der unselbstständigen zur selbstständigen Erwerbstätigkeit gefördert. Die Arbeitslosenversicherung unterstützt Versicherte, die den Schritt in eine dauernde selbstständige Erwerbstätigkeit wagen

möchten, in der Phase der Vorbereitung auf die Selbstständigkeit und übernimmt einen Teil des Verlustrisikos für das geplante Unternehmen.

- Damit es zu einer besseren Ausschöpfung vorhandener Arbeitsmöglichkeiten kommt, werden über *Pendlerkosten und Wochenaufenthalterbeiträge* die berufliche und geografische Mobilität der Versicherten gefördert. Die Arbeitslosenversicherung kann dazu während maximal sechs Monaten Reisekosten und Kosten für auswärtige Unterkunft und Verpflegung übernehmen, wenn Versicherte in ihrer Wohnregion keine zumutbare Arbeit finden.

In Darstellung D 3.13 ist die Bedeutung der verschiedenen speziellen Massnahmen aufgeführt. Es zeigt sich, dass *Einarbeitungszuschüsse* die am häufigsten angewandte arbeitsmarktliche Massnahme unter den speziellen Massnahmen ist. Es folgen die *Pendlerkostenbeiträge und Wochenaufenthalterbeiträge* sowie *die Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit*. Relativ gering ist der Anteil der *Ausbildungszuschüsse*. Betrachtet man die Entwicklung im untersuchten Zeitraum, ist ersichtlich, dass der Anteil der Begünstigten im Rahmen der Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit am stärksten zugenommen hat. Während bei den Einarbeitungszuschüssen ein leichter Anstieg zu verzeichnen ist, unterliegt der Anteil der Begünstigten von Pendlerkosten- und Wochenaufenthalterbeiträgen einem deutlich sinkenden Trend.

D 3.13: Bedeutung der speziellen Massnahmen, in Prozent der Begünstigten

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Einarbeitungszuschüsse	42.4%	41.9%	53.7%	47.7%	42.2%	44.6%
Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit	28.3%	29.2%	31.5%	33.7%	36.7%	35.1%
Pendlerkosten- und Wochenaufenthalterbeiträge	25.8%	24.9%	10.1%	13.4%	16.7%	16.8%
Ausbildungszuschüsse	3.4%	3.7%	4.4%	5.3%	4.4%	3.6%
Förderung des Vorruhestandes ⁴	0.2%	0.2%	0.2%	-	-	-
Alle speziellen Massnahmen	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: seco, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, Arbeitsmarktstatistik

3.2.5 Zusammenfassende Tendenzen beim Einsatz der AMM

Insgesamt zeigen sich bei der Entwicklung der arbeitsmarktlichen Massnahmen in den letzten sechs Jahren die folgenden Tendenzen:

- Die Anzahl der Teilnehmenden an arbeitsmarktlichen Massnahmen hat sich weitgehend parallel zur Anzahl der Stellensuchenden entwickelt.
- Während der Anteil der Bildungsmassnahmen an allen arbeitsmarktlichen Massnahmen gestiegen ist, sind die Anteile für Beschäftigungsmassnahmen und spezielle Massnahmen rückläufig.
- Im Rahmen der Bildungsmassnahmen nehmen Stellensuchende vor allem an Sprach- und Informatikkursen sowie an Basisprogrammen und persönlichkeitsorientierten Kursen teil.
- Während der Anteil der Teilnehmenden im Bereich der Informatikkurse abgenommen hat, ist es bei den Basisprogrammen zu einem starken Ausbau gekommen.

⁴ Die Massnahme zur *Förderung des Vorruhestandes* sind nur bis ins Jahr 2000 ausgerichtet worden.

- Während der Anteil der Beschäftigungsmassnahmen, welcher in privaten Organisationen absolviert wird, angestiegen ist, hat der entsprechende Anteil dieser Massnahmen in der öffentlichen Verwaltung abgenommen.
- Bei den speziellen Massnahmen hat der Anteil der Begünstigten im Rahmen der Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit und der Einarbeitungszuschüsse zugenommen.

3.3 Veränderungen der gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen

In diesem Abschnitt gehen wir auf einige zentrale Veränderungen der gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen ein, welche die Durchführung und Ausgestaltung von arbeitsmarktlichen Massnahmen während den letzten Jahren beeinflusst haben. Zuerst werden jene gesetzlichen Rahmenbedingungen diskutiert, welche den Einsatz der arbeitsmarktlichen Massnahmen beeinflusst haben. Danach beschreiben wir die Qualitätsentwicklung bei der Ausgestaltung der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Zuletzt gehen wir auf die Arbeitsmarktbeobachtung und die Forschung ein.

3.3.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen

Zu Beginn der Neunzigerjahre ist die Arbeitslosigkeit in der Schweiz stark angestiegen. Dies hat vom Bund eine neue Arbeitsmarktpolitik erfordert. Als Folge davon ist das bisher geltende Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) aus dem Jahr 1984 einer Revision unterzogen worden und gestaffelt per 1. Januar 1996 und 1997 in Kraft getreten. Das neue AVIG setzt die Akzente vermehrt auf eine aktive Wiedereingliederungspolitik. Das bisherige Instrument der *Präventivmassnahmen* ist durch die aktiven *arbeitsmarktlichen Massnahmen* ersetzt worden. Der Einsatz der arbeitsmarktlichen Massnahmen soll die Vermittlungsfähigkeit der Stellensuchenden erhöhen und zu einer raschen und dauerhaften Wiedereingliederung beitragen. An diesen grundlegenden Zielen hat sich bis heute nichts verändert. Die Veränderung, welche sich auf die gesetzlichen Rahmenbedingungen stützen, lassen sich in sechs Aspekten zusammenfassen.

Entwicklung von regionalen Arbeitsvermittlungszentren

Im Rahmen der erwähnten Gesetzesrevision sind die Kantone verpflichtet worden, regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV) zu schaffen. Damit

hat die Verantwortung für den Vollzug der Betreuung von Stellensuchenden von den Gemeinden, welche bisher eigene Arbeitsämter geführt haben, zu den Kantonen gewechselt. Diese sind verpflichtet worden, Beschäftigungsprogramme, Weiterbildungs- und Umschulungskurse anzubieten, um die Vermittelbarkeit der Arbeitslosen zu verbessern. Daneben sind eine Reihe weiterer Veränderungen in Kraft getreten, welche den Anspruch auf eine Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen sowie die zu leistenden Beitragszeiten betreffen. Unter anderem dürfen seit dem 1. Januar 1997 ausgesteuerte Personen nicht mehr an arbeitsmarktlichen Massnahmen teilnehmen und die vorübergehende Beschäftigung im Rahmen von arbeitsmarktlichen Massnahmen wird nicht mehr als Beitragszeit für die Eröffnung einer neuen Rahmenfrist angerechnet. Im Gegenzug hat die Arbeitslosenversicherung (ALV) den grössten Teil der Kosten für die arbeitsmarktlichen Massnahmen übernommen.

Vorgeschriebenes Mindestangebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen

Der Bund hat festgelegt, dass für das Jahr 1997 von den Kantonen mindestens 25'000 Einsatzplätze für arbeitsmarktliche Massnahmen bereitgestellt werden müssen. Die entsprechende Aufteilung auf die Kantone berechnet sich aus der Anzahl der Bevölkerung und der Anzahl der Arbeitslosen. Zur Verbesserung des Einsatzes von arbeitsmarktlichen Massnahmen ist von den Kantonen verlangt worden, eine LAM-Stelle zu führen, welche den Bedarf an arbeitsmarktlichen Massnahmen definiert und die notwendigen Massnahmen bereitstellt. Das Mindestangebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen ist angesichts der rückläufigen Arbeitslosenquoten für das Jahr 2000 auf 15'000 Jahresplätze reduziert worden. Mit der neuen Regelung des Verhältnisses zwischen dem Staatssekretariat für Wirtschaft und den Kantonen über die *Vereinbarung RAV/LAM/Amtsstelle 2000*, hat das Parlament schliesslich entschieden, das Mindestangebot für arbeitsmarktliche Massnahmen auf den 1. Januar 2001 zu streichen. Dies stellt einen Wechsel in der Philosophie der Steuerung durch den Bund dar. Während beim Mindestangebot über eine vorgegebene Leistung gesteuert worden ist, tritt im Rahmen der neuen Vereinbarung die wirkungsorientierte Steuerung in den Vordergrund.

Wirkungsorientierte Steuerung über Zielvereinbarungen

Gemäss der *Vereinbarung RAV/LAM/Amtsstelle 2000* sind die Kantone für den Vollzug der arbeitsmarktlichen Massnahmen verantwortlich. Sie können die notwendigen Plätze und Arten von arbeitsmarktlichen Massnahmen

für die Versicherten selbstständig bereitstellen, um die Ziele des AVIG zu erreichen. Auf Grund der Ergebnisse von externen Evaluationsstudien zu den Wirkungen der RAV ist in Anlehnung an die Methoden des New Public Managements mit der Einführung der *Vereinbarung RAV/LAM/Amtsstelle 2000* ein System von Wirkungsindikatoren aufgebaut worden, welches die Erreichung von Zielsetzungen des AVIG misst. Dazu gehören die rasche Wiedereingliederung der gemeldeten Stellensuchenden, die Reduktion von Langzeitarbeitslosigkeit und Aussteuerungen sowie die Vermeidung von Wiederanmeldungen bei den Arbeitsvermittlungszentren. Die Daten zu den Wirkungszielen werden über die Informationssysteme AVAM und ASAL erfasst und vom Staatssekretariat für Wirtschaft mit einem statistischen Modell, das unter anderem die wirtschaftlichen Faktoren der einzelnen Kantone berücksichtigt, aufbereitet. Kantone mit überdurchschnittlich hohem Zielerreichungsgrad haben vom Staatssekretariat für Wirtschaft einen Bonus erhalten.

Auf den 1. Januar 2003 sind die aus dem Jahr 2000 stammenden Wirkungs- und Zielvereinbarungen revidiert worden. Der Vollzug des AVIG wird seit dem über die *Vereinbarung RAV/LAM/kantonale Amtsstelle 2003* geregelt. Bei der Revision der Vereinbarungen ist man von der monetären Ausgestaltung des Indikatorensystems abgekommen und hat die Bonuszahlungen zu Gunsten einer allgemeine Lagebeurteilung im Sinne eines Benchmarkings ersetzt.

Zielvereinbarungen zwischen Kantonen und Anbietern von arbeitsmarktlichen Massnahmen

Die Ausgestaltung der Beziehung zwischen dem Staatssekretariat für Wirtschaft und den Kantonen über Zielvereinbarungen findet eine Entsprechung auf der Ebene zwischen den Kantonen und den Anbietern von arbeitsmarktlichen Massnahmen. Gemäss der Verordnung zum AVIG müssen die Kantone mit den Anbietern von kollektiven arbeitsmarktlichen Massnahmen seit dem 1. Juli 2003 Zielvereinbarungen treffen (vgl. AVIV Art. 81d). Neben den Zielen und der Dauer der Massnahme müssen in den Zielvereinbarungen auch die Zielgruppen sowie Zielwerte und Indikatoren der Massnahmen geregelt werden. Da der Einsatz von Zielvereinbarungen bei der Zusammenarbeit mit Anbietern von kollektiven Massnahmen bereits vor 2003 im Kreisschreiben über die arbeitsmarktlichen Massnahmen festgehalten worden ist, hat der grösste Teil der Kantone bereits seit dem Jahr 2000 Erfahrungen mit Zielvereinbarungen auf der Ebene der Anbieter gesammelt.

Erweiterte Kompetenzen der Kantone

Gemäss der am 28. Mai 2003 durch den Bundesrat verabschiedeten AVIV-Revision delegiert das Staatssekretariat für Wirtschaft die Entscheidkompetenz für sämtliche arbeitsmarktlichen Massnahmen, deren anrechenbare Kosten weniger als fünf Millionen Franken betragen an die Kantone (vgl. AVIV Art. 81e). Das heisst, dass arbeitsmarktliche Massnahmen ohne Rücksprache mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft bewilligt werden können. Dies ermöglicht es den Kantonen, Auszahlungen an die Anbieter von arbeitsmarktlichen Massnahmen zu tätigen, ohne dass das Staatssekretariat für Wirtschaft die Schlussabrechnung kontrolliert und den Auszahlungsentscheid fällt.

Finanzierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen

Die arbeitsmarktlichen Massnahmen werden mittels Beiträgen aus dem Fonds der Arbeitslosenversicherung finanziert. Die Kantone haben die Möglichkeit, die benötigten Massnahmenplätze über *individuelle* oder *kollektive* Massnahmen bereitzustellen. Während individuelle Massnahmen in der Regel auf dem freien Aus- und Weiterbildungsmarkt eingekauft werden, organisieren die Kantone kollektive arbeitsmarktliche Massnahmen über entsprechende Anbieter. Dabei kann es sich um private oder gemeinnützige Trägerschaften aus dem Non-Profit-Bereich handeln. Die Höhe der Kosten, welche vom Staatssekretariat für Wirtschaft für die Durchführung von kollektiven arbeitsmarktlichen Massnahmen bezahlt werden, sind im Kreisschreiben über die arbeitsmarktlichen Massnahmen festgehalten. Fixiert sind Maximalansätze, in deren Rahmen die effektiv anrechenbaren Kosten finanziert werden. Bei individuellen Kursen gelten die vorgeschriebenen Maximalansätze als Richtwerte. Das heisst, dass den Anbietern der Massnahmen die zur Durchführung der Massnahme nachweisbaren und notwendigen Kosten vergütet werden. Als notwendige Kosten gelten in der Regel die unmittelbaren Organisationskosten sowie jene Kosten, welche durch die Teilnehmenden an der Massnahme verursacht werden (vgl. AVIG Art. 62 und Art. 64b). Den Anbietern von arbeitsmarktlichen Massnahmen ist es daher untersagt, durch die Organisation von arbeitsmarktlichen Massnahmen Gewinne auf Kosten des ALV-Fonds zu erzielen. Werden im Rahmen einer arbeitsmarktlichen Massnahme Produkte hergestellt und verkauft, muss der entsprechende Erlös von den anrechenbaren Kosten in Abzug gebracht werden. Es liegt in der Verantwortung der kantonalen Vollzugsstellen, die Projektkosten der einzelnen Massnahmen auf ihre Anrechenbarkeit zu überprüfen.

3.3.2 Qualitätsentwicklung

Der Entwicklung der Qualität von arbeitsmarktlichen Massnahmen kommt seit ihrer Einführung eine zentrale Bedeutung zu. Dies äussert sich in der Finanzierungspraxis des Staatssekretariats für Wirtschaft bezüglich Instrumenten, welche der Qualitätsentwicklung dienen, aber auch bei der Initiative zur Entwicklung der Mindeststandards für Bildungsmassnahmen.

Finanzierung der Qualitätsentwicklung

Bei der Einreichung der Subventionsgesuche durch die Anbieter von arbeitsmarktlichen Massnahmen, können die kantonalen Vollzugsstellen Kosten, welche im Zusammenhang mit der Qualitätssicherung und der Qualitätsentwicklung stehen, innerhalb der geltenden Maximalansätze übernehmen (vgl. Kreisschreiben C92bis und G37). Darunter fallen Kosten, wie sie durch externe Beratungen, Wirtschaftsprüfungen, Zertifizierungsverfahren oder Weiterbildung von Mitarbeitenden entstehen können.

Minimalqualitätsstandards nach eduQua

Seit mehr als drei Jahren können sich Institutionen und Kursanbieter, welche im Bereich der Weiterbildung tätig sind eduQua zertifizieren lassen. EduQua ist eine Qualitätsnorm, welche vom Staatssekretariat für Wirtschaft in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Berufsbildung und Technologie ausgearbeitet worden ist. Nach diesem Label werden die folgenden sechs Kriterien definiert, welche für die Qualität einer Institution entscheidend sind: das Angebot, die Kommunikation mit den Kundinnen und Kunden, die Art und Weise der Leistungserbringung, das eingesetzte Personal, der Lernerfolg sowie die Sicherung und Entwicklung der Qualität. Das Label hält fest, welche Minimalstandards erfüllt sein müssen, damit eine Institution ausgezeichnet wird. In einem grossen Teil der Kantone gilt die eduQua-Zertifizierung als Bedingung für die Durchführung von arbeitsmarktlichen Massnahmen im Bildungsbereich.

Qualitätskontrollen

In erster Linie sind die kantonalen Vollzugstellen für die Qualität der arbeitsmarktlichen Massnahmen verantwortlich. Dazu haben diese verschiedene Systeme zur Qualitätssicherung entwickelt. Daneben führt das Staatssekretariat für Wirtschaft seit Januar 2001 auf der Basis von Stichproben externe Kontrollen für kollektive Bildungsmassnahmen vor Ort durch. Für die Durchführung dieser Qualitätskontrollen ist vom Staatssekretariat für

Wirtschaft ein eigenes Instrument für die Evaluation von Bildungsmaßnahmen entwickelt worden. Dabei werden anhand von Indikatoren qualitative, organisatorische, finanzielle und administrative Aspekte evaluiert. In diesem Zusammenhang ist einiges in die Entwicklung entsprechender Bewertungs- und Qualitätskriterien investiert worden. Bei den Beschäftigungsmassnahmen befinden sich ähnlich gelagerte Kontrollen zur Zeit in der Pilotphase.

3.3.3 Arbeitsmarktbeobachtung und Forschung

Zum besseren Verständnis der Arbeitslosigkeit und der Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik unterstützt und finanziert das Staatssekretariat für Wirtschaft eine Reihe von Studien und Forschungsprojekte.

Arbeitsmarktbeobachtung durch ORTE und AMOSA

Die *Arbeitsmarktbeobachtung für die Romandie und das Tessin* (Observatoire romand et tessinois de l'emploi, ORTE) und die *Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug* (AMOSA) haben zum Ziel, mit der Erhebung von systematischen Informationen über die Stellensuchenden und die Bedürfnisse der Unternehmen, schrittweise das Verständnis des Arbeitsmarktes zu verbessern. Die beiden Gremien sind von den kantonalen Vorstehern der Ämter für Wirtschaft und Arbeit im Jahr 2001 beziehungsweise 2002 ins Leben gerufen worden. Sie haben mit der Unterstützung durch das Staatssekretariat für Wirtschaft einige Untersuchungen zur branchen- und regionenspezifischen Entwicklung des Arbeitsmarktes durchgeführt. Dabei sind unter anderem Berichte zur Entwicklung der Arbeitsmarktsituation in den Bereichen Industrie, Gesundheit, Informatik, Gastronomie, dem Bausektor und dem Finanzdienstleistungssektor entstanden. Die Resultate der Studien geben den kantonalen Behörden wichtige Informationen bezüglich der Strategien zur aktiven Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Pilotversuch zur Finanzierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen

Vor dem Hintergrund der finanziellen Risiken, welche für die Anbieter von arbeitsmarktlichen Massnahmen bestehen und einer verbesserten Kostenkontrolle durch das Staatssekretariat für Wirtschaft ist im Jahr 2003 in vier Kantonen der Pilotversuch „neues Finanzierungsmodell Arbeitsmarktmaßnahmen“ gestartet worden. Das Staatssekretariat für Wirtschaft hat mit den vier Pilotkantonen Vereinbarungen ausgearbeitet, welche Inhalt und Vorge-

hen des Pilotversuchs regeln. Dabei wird den einzelnen Pilotkantonen im Sinne eines Plafonds jährlich 4'000 Franken pro Stellensuchenden für die Durchführung von arbeitsmarktlichen Massnahmen zur Verfügung gestellt. Dieser Beitrag muss zur Finanzierung sämtlicher während des Jahres durchgeführten Arbeitsmarktmassnahmen ausreichen. Die Kantone erhalten im Gegenzug weitgehende Freiheiten bezüglich Umfang und Art der arbeitsmarktlichen Massnahmen, welche durchgeführt werden. Ergänzend dazu erhalten die Pilotkantone Handlungsspielraum bei der Ausgestaltung des Verhältnisses zu den Organisatoren von arbeitsmarktlichen Massnahmen. Darunter fallen die Möglichkeit zur Vereinbarung eines Globalbudgets unabhängig von der Anzahl Teilnehmenden. Weiter ist es den Kantonen erlaubt, die Bildung von Reserven bei den Organisatoren zuzulassen und ein leistungsabhängiges Anreizsystem einzuführen.

Follow-up Studien

Die aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) und die öffentliche Arbeitsvermittlung (ÖAV) werden seit 1996 systematisch wissenschaftlich evaluiert. Dabei ist in den letzten Jahren eine grosse Zahl von Studien entstanden, welche sich aus vorwiegend ökonomischer Sicht mit der Wirksamkeit dieser Interventionen beschäftigen.⁵ Viele der gewonnenen Erkenntnisse sind für das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) im Hinblick auf die wirkungs- und effizienzorientierte Steuerung der Bundesmittel von grosser Bedeutung gewesen. Im Rahmen eines *Follow-up* zu den bisherigen Wirkungsevaluationen von aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen hat das Staatssekretariat für Wirtschaft im Jahr 2003 verschiedene Themenfelder zur Analyse der raschen und nachhaltigen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt ausgeschrieben und vergeben. Erste Ergebnisse dieser Studien werden im Jahr 2005 vorliegen.

⁵ Staatssekretariat für Wirtschaft 2003: Literaturverzeichnis der empirischen Evaluationsforschung im Bereich der angewandten Arbeitsmarktpolitik (Thema: Öffentliche Arbeitsvermittlung und arbeitsmarktliche Massnahmen in der Schweiz seit 1995/96 [Revision AVIG], Bern [unveröffentlicht]).

4 Die Arbeitsmarktlage und ihre Auswirkungen auf die arbeitsmarktlichen Massnahmen in sechs Kantonen

In diesem Kapitel wird anhand von konkreten Beispielen aufgezeigt, wie die kantonalen Vollzugsbehörden zusammen mit den Anbietern von arbeitsmarktlichen Massnahmen auf die Herausforderungen der Arbeitslosigkeit und des Arbeitsmarktes reagieren.

4.1 Der Kanton Zürich reagierte rasch auf das neue Phänomen der Kaderarbeitslosigkeit

Die spezifische arbeitsmarktliche Situation im Kanton Zürich hat von den kantonalen Verantwortlichen eine Reaktion auf die Situation von stellensuchenden Kaderpersonen erfordert. Nach den boomenden Neunzigerjahren haben konjunkturelle und strukturelle Ursachen (weltwirtschaftliche Lage, Abbau von Überkapazitäten im Bereich des Finanzdienstleistungssektors) seit Herbst 2001 zu einem markanten Abbau an Arbeitsplätzen geführt. Im Wirtschaftsraum Zürich sind vermehrt hochqualifizierte Kader- und Fachpersonen von der Arbeitslosigkeit betroffen worden. Nach Angaben der Teamleiterin der Abteilung *Qualifizierung für Stellen Suchende* des Amtes für Wirtschaft und Arbeit hat sich das Verhältnis unter den arbeitslosen Personen zwischen Hilfskräften und qualifiziertem Personal in den Neunzigerjahren in etwa die Waage gehalten. Seit der Mitte des Jahres 2001 ist der Anteil der Stellensuchenden im Kanton Zürich mit einer Fachfunktion von 46 Prozent auf das Jahresende 2003 auf 54 Prozent angewachsen. Während sich die Zahl der Stellensuchenden mit einer Hilfsfunktion im Zeitraum von 2001 bis 2003 in etwa verdoppelt hat, ist es bei den stellensuchenden Personen mit Fach- und Kaderfunktionen im gleichen Zeitraum zu einer Verdreifachung gekommen.



„Es ist heute einfach ein Faktum, dass die Qualifikation alleine nicht vor der Arbeitslosigkeit schützt.“

Heinz Wyssling, Initiator des Programms „Skipper“

Anpassung der arbeitsmarktlichen Massnahmen an die individuellen Bedürfnisse der Stellensuchenden

Nach Angaben einer kantonalen Vollzugsverantwortlichen sind die arbeitsmarktlichen Massnahmen in den Neunzigerjahren noch relativ wenig auf die individuellen Bedürfnisse der Stellensuchenden zugeschnitten gewesen. Dies hat sich daran gezeigt, dass der grösste Teil der Stellensuchenden im Kanton in Standortbestimmungskurse geschickt worden ist. Von dieser Strategie ist man aber in der Zwischenzeit abgekommen. Heute liegt die primäre Zielsetzung darin, dass versucht wird, die richtige Person in die richtige Massnahme zu vermitteln. An diesem Ziel hat man nach Angaben der kantonalen Verantwortlichen in den letzten Jahren viel gearbeitet, so dass verstärkt auf die individuellen Bedürfnisse der Stellensuchenden und den Bedarf des Arbeitsmarktes reagiert werden kann.

Verbindung von Bildung und Praxis

Auf Grund von Untersuchungen bezüglich der Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt hat das Amt für Wirtschaft und Arbeit festgestellt, dass die Verbindung von Theorie und Praxis von zentraler Bedeutung für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt ist. Aus diesem Grund wird vermehrt auf diese Verbindung Wert gelegt. Vor allem im Bereich von eher niedrig qualifizierten Stellensuchenden hat sich gezeigt, dass über Kurse erworbene Qualifikationen alleine nicht genügen, um eine neue Stelle zu finden. Deshalb hat man beispielsweise einen einmonatigen Verkaufskurs mit einem anschliessenden Praktikum von dreimonatiger Dauer kombiniert. Die Teilnehmenden müssen dabei ihren Praktikumsplatz selber suchen, was gleichzeitig eine Übung für die Stellensuche darstellt. Solche Praktika sind sowohl für die Stellensuchenden als auch für die Arbeitgeber interessant. In der Praxis werden Stellensuchende oft auf Grund von Schlüsselqualifikationen wie Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit, Umgang mit Kundinnen und Kunden usw. eingestellt, welche nicht aus den Bewerbungsunterlagen ersichtlich sind.

Enge Kontakte zu Arbeitgebern

Die Verbindung von Ausbildung und Praktikum funktioniert nur, wenn sich Arbeitgeber finden lassen, welche Praktikumsplätze anbieten. Darum arbeitet das Amt für Wirtschaft und Arbeit nach Möglichkeit mit Anbietern von arbeitsmarktlichen Massnahmen zusammen, welche über enge Kontakte zu Arbeitgebern verfügen. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit achtet bei der Ausschreibung von neuen arbeitsmarktlichen Massnahmen darauf, wel-

che Kontakte die Anbieter zu Arbeitgebern vorweisen können. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit begrüsst es, wenn sich die Anbieter von arbeitsmarktlichen Massnahmen nicht ausschliesslich auf Aufträge des Kantons konzentrieren, sondern auch über Standbeine in der privaten Wirtschaft verfügen.

Interne und externe Qualitätssicherung

Im Rahmen der rückläufigen Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den späten Neunzigerjahren ist auch das Angebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen im Kanton Zürich reduziert worden. Dabei hat man sich von einigen Anbietern getrennt. Beim erneuten Anstieg der Arbeitslosigkeit nach 2001 hat man sich genau überlegt, mit welchen Anbietern man in Zukunft zusammenarbeiten möchte. Dies hat zu einer Steigerung der Qualität der Massnahmen beigetragen. Die Zusammenarbeit mit den Anbietern basiert seit 1999 auf Zielvereinbarungen, in welchen Zielsetzungen, Zielgruppen und Zielerreichung der Massnahmen zusammen mit den Anbietern definiert werden. Vor dem Hintergrund der Qualitätssicherung ist es von Bedeutung, dass das Amt für Wirtschaft und Arbeit nicht mit zu vielen Anbietern zusammenarbeitet. Dies fördert einerseits die Kontinuität der Zusammenarbeit und verringert andererseits den Aufwand bezüglich der Kontrolle der Qualität. Sowohl der befragte Anbieter als auch die befragte Verantwortliche des Amtes für Wirtschaft und Arbeit gehen davon aus, dass die Anforderungen an die Anbieter bezüglich Leistungen und Qualität in den letzten Jahren zugenommen haben. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass eine eduQua-Zertifizierung heute als Minimalstandard von allen Anbietern verlangt wird.

Zusammenarbeit zwischen der kantonalen Arbeitsmarktbehörde und den Anbietern von AMM

Beide im Kanton Zürich befragten Personen sind der Ansicht, dass der Austausch von Informationen zwischen dem Kanton und den Anbietern von arbeitsmarktlichen Massnahmen zugenommen hat. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass das Amt für Wirtschaft und Arbeit im Rahmen der Kurse zur Standortbestimmung verlangt, dass die Beraterinnen und Berater der regionalen Arbeitsvermittlungszentren von den Kursleitenden differenzierte Rückmeldungen zu jeder Person erhalten. Dadurch wird das Personal der regionalen Arbeitsvermittlungszentren entlastet und kann auf der Arbeit der Kursanbieter aufbauen. Bei den Deutschkursen ist es dem Amt für Wirtschaft und Arbeit gelungen, alle Anbieter zu einem Austausch an einen

Tisch zu bringen. Dies erhöht die Transparenz der Leistungen und hilft mit, die Qualität der arbeitsmarktlichen Massnahmen zu fördern.

Verstärkte Kundenorientierung

Die Kundenorientierung ist bei den kantonalen Vollzugsstellen heute viel wichtiger als in den Neunzigerjahren. Dies zeigt sich unter anderem an der Änderung einiger Begriffe im Zusammenhang mit dem Vollzug der arbeitsmarktlichen Massnahmen. So spricht man heute beim Amt für Wirtschaft und Arbeit nicht mehr nur von Stellensuchenden, sondern von *Kundinnen und Kunden*, für welche das Amt für Wirtschaft und Arbeit einen *Bewerbungsauftrag* auszuführen hat. Die ehemalige Abteilung *Arbeitsmarktliche Massnahmen* wird heute im Kanton Zürich *Qualifizierung für Stellen Suchende* genannt. Im Zusammenhang mit diesen Veränderungen ist auch der Wortlaut der Verfügungstexte benutzerfreundlicher und verständlicher ausgestaltet worden.

Qualifiziertes Personal

Auch bei der Qualifizierung der für den Vollzug der arbeitsmarktlichen Massnahmen verantwortlichen Personen hat es Entwicklungen gegeben. Während Mitte der Neunzigerjahre noch ausschliesslich Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter für die Ausgestaltung der arbeitsmarktlichen Massnahmen verantwortlich gewesen sind, sind diese Stellen heute nur noch mit Personal besetzt, welches eine didaktische oder pädagogische Grundausbildung hat.

Skipper: Eine arbeitsmarktliche Massnahme für qualifizierte Kaderpersonen

Besonders innovativ an Skipper ist der ganzheitliche Ansatz, welcher vor dem Hintergrund der Bewältigung einer möglicherweise längeren Phase von Arbeitslosigkeit aufgegriffen wird. Das Konzept des Kurses ist so ausgerichtet, dass es den Teilnehmenden ermöglicht wird, sich über längere Zeit mit ihrer Situation auseinanderzusetzen. Vor dem Hintergrund der primären Zielsetzungen des AVIG stellt diese Strategie ein Paradigmenwechsel dar. Als innovativ darf schliesslich auch die Vermittlung einer proaktiven Strategie der Stellensuche bezeichnet werden, welche sich nicht nach einer möglichst breiten Streuung von Stellengesuchen richtet, sondern den Fokus auf eine gezielte Auseinandersetzung mit möglichen Tätigkeits-

feldern setzt, bei welcher verschiedene Alternativen entwickelt und verfolgt werden können.

Der Kurs *Skipper* wird durch die Klubschule Migros durchgeführt und hat im Januar 2003 zum ersten Mal stattgefunden. Bisher haben über 100 Teilnehmende den Kurs absolviert. Er wird im Sommer 2004 bereits zum zehnten Mal durchgeführt. Das Programm richtet sich an Kaderleute mit Hochschulabschluss oder Fachhochschulniveau, welche in führenden Positionen im Bereich des mittleren oder oberen Managements tätig gewesen und zum ersten Mal von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Ziel des Programmes ist es, die mit der Arbeitslosigkeit verbundenen Fragen der Betroffenen zu klären und die damit zusammenhängenden Probleme zu erkennen und einer Lösung zuzuführen. Damit das gelingt, wird ein ganzheitliches Training und Coaching angewandt. Dieses bezieht sich unter anderem auf die mentale, geistige und körperliche Situation der Teilnehmenden. Es soll die Teilnehmenden befähigen, bei der Stellensuche eine pro-aktive und zielgerichtete Strategie anzuwenden.

Das Programm dauert insgesamt 23 Tage. Es gliedert sich in einen Block von drei Wochen mit insgesamt 14 Kurstagen und sieben Nachfolgetagen, welche über den Zeitraum von fünf Monaten verteilt sind. Im ersten Block setzen sich die Teilnehmenden mit ihrer neuen Situation auseinander und erarbeiten ihre persönliche Strategie zur Stellensuche. In der anschliessenden Begleitphase erhalten die Teilnehmenden Unterstützung bei der Umsetzung ihrer persönlichen Strategie.

Der Kurs wird durch einen Programmleiter oder eine Programmleiterin der Klubschule Migros betreut. Daneben wird der Kurs von insgesamt zehn Fachpersonen geleitet, welche in den Bereichen Outplacement, Karriereplanung, Organisations- und Unternehmensberatung, Gesundheit, Sport, Medizin und kreatives Gestalten tätig sind. Der Kurs findet zusammen mit der sportlichen Betätigung in den Räumlichkeiten der Klubschule Migros in Oerlikon (Zürich) statt.

Neue Zielgruppen – neue Zielsetzungen

Mit dem starken Anstieg der stellenlosen Kaderpersonen im Jahr 2002 hat man sich beim Amt für Wirtschaft des Kantons Zürich überlegt, welche arbeitsmarktlichen Massnahmen für diese Personengruppe geeignet ist. Dabei ist festgestellt worden, dass es für diese Zielgruppe kein bestehendes Angebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen gibt beziehungsweise,

dass die bestehenden Angebote nicht auf diese Zielgruppe ausgerichtet sind. Im Rahmen vertiefter Abklärungen haben die Verantwortlichen des Amtes für Wirtschaft und Arbeit erkannt, dass eine Qualifizierung im herkömmlichen Sinne für diese Zielgruppe nicht in Frage kommt. Diese Personen sind alle vergleichsweise gut qualifiziert und haben ihre Stelle deshalb verloren, weil sich die Arbeitsmarktsituation verändert hat und nicht weil sie schulische oder fachliche Defizite aufweisen. In diesem Zusammenhang ist auch klar geworden, dass diese Personen auf Grund der strukturellen Situation des Arbeitsmarktes wohl kaum rasch in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Dies hat dazu geführt, dass nicht nur die möglichst schnelle Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt als Zielsetzung aufgenommen worden ist, sondern dem *Erhalt der Arbeitsmarktfähigkeit* eine wichtige Bedeutung zugekommen ist. Daraus ist abgeleitet worden, dass die Betroffenen weniger Unterstützung im fachlichen, sondern vielmehr Unterstützung im persönlichen Bereich benötigen. Diese Ausrichtung hat nach Angaben der Verantwortlichen zu internen Diskussionen über die Vereinbarkeit dieser Ziele mit den Zielsetzungen des AVIG geführt.

Bewerbungstraining für Manager

Nach Angaben des Initiators von Skipper ist es auf den ersten Blick überraschend, dass Kaderleute ein Bewerbungstraining brauchen. Auf Grund seiner Erfahrungen hat er aber festgestellt, dass sich Kaderpersonen oft schwer tun, ihre eigenen Kompetenzen richtig zu kommunizieren und eine nachhaltige Bewerbungsstrategie zu verfolgen. Oft handelt es sich bei Kaderleuten um Personen, welche über interne Beförderungen ihre Position erreicht haben und bisher nie in einer andern Branche tätig gewesen sind. Diese Personen sind deshalb nicht gewohnt, sich auf dem Arbeitsmarkt zu bewegen und haben mit der persönlichen Standortbestimmung Mühe.⁶ Es mangelt den Betroffenen generell an Erfahrungen und Wissen über Bewerbungsstrategien und -techniken. Diese Situation verschärft sich bei Quereinsteigern, welche in den Boomjahren in ihre Position eingestiegen sind, zusätzlich, weil sich diese heute einer gut ausgebildeten Konkurrenz stellen müssen.

⁶ Vgl. auch AMOSA (2003: 9ff.): Die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Bereich Finanzdienstleistungen. Wirtschaftsraum Zürich: Daten, Informationen, Analysen.

Nachhaltige Bewerbungsstrategien

Der Initiator von Skipper wollte mit den Teilnehmenden nicht einfach ein herkömmliches Bewerbungstraining durchführen. Dabei entstehen vor allem standardisierte Bewerbungsdossiers, welche bei der Stellensuche für diese Zielgruppe wenig Erfolg versprechen. Beim Kurs wird daher auf eine individuelle und authentische Dossiergestaltung geachtet. Die Bewerberinnen und Bewerber sollen sich nicht im Rahmen der breiten Masse bewegen, sondern Bewerbungen zielgerichtet an Personen mit entsprechenden Entscheidungskompetenzen richten. Damit kann viel Geld und Zeit gespart und vermieden werden, dass sich das Selbstwertgefühl durch die vielen Absagen verkleinert.

Im Rahmen des Kurses wird den Teilnehmenden vermittelt, wie die eigenen Kompetenzen und Fähigkeiten definiert und kommuniziert werden können. Die Teilnehmenden sind sich zu Beginn des Kurses oft nicht bewusst, dass *Kommunikationsfähigkeit* eine ganze Reihe von verschiedenen Kompetenzen zusammenfasst (Präsentation, Schreiben, Moderation, Verhandlungsgeschick usw.). Nachdem die Kernkompetenzen der Teilnehmenden ermittelt worden sind, geht es darum zu sondieren, welche Firmen entsprechende Tätigkeitsfelder anbieten beziehungsweise wo sich zwischen den eigenen Kompetenzen und den Bedürfnissen der Unternehmungen eine Kongruenz ergibt. Dies ist eine der wichtigsten Voraussetzungen, um eine neue Stelle zu finden. Das bedeutet, dass die Kursteilnehmenden die Produkte und Dienstleistungen sowie die Problemstellungen und Herausforderungen von Firmen recherchieren müssen. In einem weiteren Schritt treten sie dann mit Schlüsselpersonen in Kontakt, welche über Entscheidungskompetenzen verfügen.

„Wenn die Person zur Firma passt, dann wird das Alter plötzlich völlig sekundär. Ich habe das jetzt schon dreimal erlebt, dass jemand mit über 55 Jahren einen neuen Job erhält.“

Heinz Wyssling, Initiator des Programms „Skipper“



Ganzheitliche Bewältigungsstrategie

Der Kurs basiert auf der Philosophie der *Work-Life-Balance*, welche auf einem ausgewogenen Gleichgewicht zwischen Arbeit, Freizeit, Belastung und Regeneration basiert. Dies hat zur Folge, dass das Kursprogramm auch sportliche Betätigungen beinhaltet. Daneben wird auch versucht, die Spiri-

tualität anzusprechen. Der Kurs fokussiert also nicht nur das kognitive Lernen, sondern setzt sich auf verschiedenen Ebenen und über verschiedene Sinneskanäle mit den Themen Arbeit und Neuorientierung auseinander. Das Kurskonzept eignet sich vor allem für kommunikative Persönlichkeiten, welche sich auf gruppendynamische Prozesse einlassen können und wollen.

4.2 **Der Kanton Bern setzt auf eine anwendungsorientierte Deutschförderung für fremdsprachige Stellensuchende**

Im Kanton Bern ist die Arbeitslosigkeit wie in der übrigen Schweiz bis 1997 stark angestiegen, erreichte 2001 einen Tiefstand und verzeichnet danach einen erneuten Anstieg. Der strukturelle Wandel der Wirtschaft, der Stellenabbau beim Service Public sowie Sparmassnahmen bei der kantonalen Verwaltung sind nach Auskunft des kantonalen LAM-Leiters die wesentlichen Entwicklungen des Arbeitsmarktes im Kanton Bern in den letzten vier Jahren. Vom Anstieg der Arbeitslosigkeit in den letzten zwei Jahren sind vermehrt Jugendliche und Kaderpersonen betroffen. Aber auch die Situation in der kaufmännischen Branche und beim Baugewerbe hat sich in diesem Zeitraum verschärft. Insgesamt befinden sich unter den Stellensuchenden ein grosser Teil von wenig qualifizierten und lernungsgewohnten Personen. Je nach konjunktureller Situation tritt diese Personengruppe, welche einen grossen Teil der Sockelarbeitslosigkeit ausmacht, mehr oder weniger in den Vordergrund.

Veränderungen bei der inhaltlichen Ausrichtung der AMM

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im Kanton Bern hat jeweils grosse Konsequenzen auf die Ausgestaltung der arbeitsmarktlichen Massnahmen und die Anzahl der Anbieter gehabt. Den Bewegungen der Arbeitslosenzahlen immer leicht verzögert nachfolgend, ist das Angebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen zuerst ausgeweitet, danach massiv reduziert und seit 2003 wieder ausgedehnt worden. Das hat sich aber nicht nur in quantitativer Hinsicht entwickelt, sondern ist inhaltlich und qualitativ verändert worden. Mit dem Anstieg der Arbeitslosenquoten Mitte der Neunzigerjahre haben beispielsweise arbeitsmarktliche Massnahmen im handwerklichen Bereich zugenommen. Unter anderem sind zur Beschäftigung der Stellensuchenden Aussenplätze im Uferschutz und im Recycling geschaffen worden, welche später wieder aufgehoben worden sind. Im Bildungsbereich hat es dagegen weniger starke Veränderungen gegeben. Vor allem der Bedarf an Kursen in den Bereichen Sprachförderung, Informatik, Bewerbungstraining und Neuorientierung ist konstant geblieben. Auf der inhaltlichen und der konzeptionellen Ebene haben sich die kollektiven Kurse über die Zeit aber stark entwickelt.

Paradigmenwechsel durch Zielvereinbarungen

Einen wichtigen Einfluss auf die Entwicklungen der arbeitsmarktlichen Massnahmen hat die Einführung von Zielvereinbarungen auf den verschiedenen Ebenen zwischen Bund, Kantonen und den Anbietern von arbeitsmarktlichen Massnahmen gehabt. Diese haben nach Ansicht des kantonalen LAM-Leiters zu einem Paradigmenwechsel beim Vollzug der arbeitsmarktlichen Massnahmen geführt. Während es früher hauptsächlich darum gegangen ist, die Stellensuchenden zu beschäftigen, haben die Zielvereinbarungen dazu geführt, dass heute gezielter überlegt wird, welche Wirkungen man mit welchen Massnahmen erzielen kann.

Definition des Bedarfs an AMM über öffentliche Ausschreibungen

Während des Anstiegs der Arbeitslosigkeit und dem vom Bund verhängten Mindestangebot für arbeitsmarktliche Massnahmen sind die Anbieter von arbeitsmarktlichen Massnahmen immer wieder mit Angeboten und Konzepten an den Kanton herangetreten. Da der Kanton noch wenig Erfahrungen mit der Durchführung von arbeitsmarktlichen Massnahmen gehabt hat, sind die kantonalen Verantwortlichen unter Prüfung der Kosten und des Bedarfs auf diese Angebote eingetreten. Mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit und der Reduktion der Anbieter von arbeitsmarktlichen Massnahmen hat sich diese Situation verändert. Der Kanton hat begonnen, seinen Bedarf gezielt zu formulieren und ist mit den Anbietern in Kontakt getreten. Seit kurzem geschieht dies im Kanton Bern sowohl für Beschäftigungs- als auch für Bildungsmassnahmen über Ausschreibungsverfahren. Dies hat nach Angaben des verantwortlichen LAM-Leiters zu einem gesunden Wettbewerb geführt. Als Folge davon haben einige Trägerschaften entschieden, sich zusammenzuschliessen.

Neue Instrumente zur Qualitätsentwicklung und Qualitätskontrolle

Auch in den Bereichen der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung sind nach Ansicht der kantonalen Vollzugsverantwortlichen deutliche Fortschritte sowohl beim Kanton als auch bei den Anbietern zu verzeichnen. Während Mitte der Neunzigerjahre vor allem auf die Kosten der Massnahmen geachtet worden ist, setzt man sich seit rund vier Jahren systematisch mit der Qualität auseinander. Ein erster Schritt in Richtung Qualitätssicherung ist über die Befragung von Teilnehmenden erfolgt. Später sind externe Qualitätsexperten zugezogen worden, um gewisse Programme und Kurse zu überprüfen und zu überarbeiten. Zur Qualitätsentwicklung hat auch beigetragen, dass sich das Qualifikationsprofil der kantonalen Vollzugsver-

antwortlichen verändert hat. Als Instrument zu Qualitätsentwicklung hat der Kanton begonnen, Programmbesuche mit anschliessender Diskussion und Feedbacks in Form eines Besuchsrapports durchzuführen. Eine weitere Entwicklung ist mit der Erarbeitung von Triage- und Zuweisungsinstrumenten für RAV-Mitarbeitende gemacht worden. Damit soll gewährleistet werden, dass die richtigen Personen den passenden Massnahmen zugewiesen werden. In der Ausschreibung von Kollektivkursen wird als Mindestanforderung verlangt, dass die Anbieter eduQua zertifiziert sind und über eigens entwickelte Kursevaluationsinstrumente verfügen. Die Qualitätsentwicklung widerspiegelt sich auch in den Bereichen Infrastruktur, Methodik, Didaktik und Lehrmittel, welche laufend angepasst worden sind.

Deutsch für Fremdsprachige: Ein Kurs für den Berufsalltag

Im Kanton Bern ist durch die Zusammenarbeit mit externen Fachkräften und den Anbietern von Deutschkursen ein interessantes Konzept für die arbeitsmarktbezogene Sprachförderung entstanden. Dieses wird von sechs unterschiedlichen Anbietern umgesetzt. Das Konzept orientiert sich am Sprachgebrauch bei der Stellensuche und im Alltag. Mit Hilfe von praktischen Übungen zu verschiedenen Kommunikationssituationen und Exkursionen wird der Bezug zur Praxis gewährleistet. Mögliche Arbeitsfelder der Stellensuchenden werden in den Kurs integriert und auch vor dem Hintergrund der arbeitsmarktlichen Chancen besprochen. Die Unterteilung in verschiedene Lernniveaus ermöglicht eine angepasste und optimale Förderung der individuellen Kenntnisse. Dadurch, dass neue Teilnehmende jeden Monat in die Kurse aufgenommen werden können, wird flexibel auf die Bedürfnisse der regionalen Arbeitsvermittlungszentren reagiert. Von den Lehrpersonen wird das breite Verständnis der Sprachförderung geschätzt, welches trotz den Verbindlichkeiten der Lehrpläne den notwendigen Gestaltungsraum für eine kreative Umsetzung offen lässt.

Der Kurs *Deutsch für Fremdsprachige* wird durch die Berufs-, Fach- und Fortbildungsschule Bern (BFF) durchgeführt. Er basiert auf dem Rahmenkonzept „Deutschförderung für den Berufsalltag“, welches im Auftrag der kantonalen Behörden entwickelt worden ist. Im Jahr 2002 ist der Kurs zum ersten Mal gemäss diesem Rahmenkonzept durchgeführt worden. Die BFF ist einer von sechs Anbietern, welcher für den Kanton Bern Sprachkurse nach diesem Rahmenkonzept durchführt.

Der Kurs richtet sich an fremdsprachige stellensuchende Personen, die ihre Deutschkenntnisse verbessern wollen, um ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Für den Einstieg in den Kurs werden minimale Deutschkenntnisse und das Beherrschen des lateinischen Alphabets vorausgesetzt.

Ziel des Kurses ist es, dass die Teilnehmenden ihre Deutschkenntnisse handlungsorientiert, alltags- und arbeitsmarktbezogen erweitern. Der Kurs soll zum aktiven Gebrauch der Kenntnisse im Alltag und zum Knüpfen von Kontakten zur Arbeitsuche ermutigen. Zudem sollen die Teilnehmenden Vertrauen in ihre eigenen Bildungsmöglichkeiten entwickeln und damit auf längere Sicht für einen Bildungsprozess motiviert werden.

Im Kurs werden unter anderem Themen behandelt wie: Sich-Kennenlernen, Arbeit und Alltag, Körper und Gesundheit, Wohnen, Flughafen, Bahnhof, Hotel, Zuhause, Essen und Trinken, Informationen zur Schweiz und zum Kanton Bern. Die Themen können den Bedürfnissen und Anliegen der Teilnehmenden angepasst werden. Damit das Lernen ins Alltagsleben eingebettet wird, finden zusätzlich thematisch abgestimmte Exkursionen statt.

Der Kurs ist als Jahreskurs konzipiert und beinhaltet über das ganze Jahr verteilt vier Lernabschnitte von je zwölf Wochen Dauer. Die empfohlene Teilnahmedauer beträgt zwölf Wochen und entspricht daher einem Lernabschnitt. Es besteht die Möglichkeit, monatlich in den Kurs einzusteigen. Eine Lerngruppe besteht maximal aus zwölf Personen. Die Teilnehmenden werden auf Grund eines Einstufungstests Lerngruppen mit dem Niveau I bis IV zugeteilt.

Einheitliches Rahmenkonzept für die Sprachförderung

Ende des Jahres 2001 hat das damalige kantonale Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) die Zielsetzung und Auftragserteilung für ein Rahmenkonzept zur arbeitsmarktorientierten Sprachförderung von fremdsprachigen Stellensuchende festgelegt. Ziel war es, im Bereich der Sprachförderung eine Harmonisierung der Angebote herbeizuführen. Bis dahin sind zur Sprachförderung im ganzen Kanton einzelne Kurse von dreimonatiger Dauer angeboten worden, welche inhaltlich und organisatorisch nicht aufeinander abgestimmt waren. Die entsprechenden Unterrichtskonzepte sind auf den klassischen methodischen und didaktischen Grundsätzen aufgebaut gewesen. Im Jahr 2002 ist das neu erarbeitete Rahmenkonzept *Deutschförderung für den Berufsalltag* für Kollektivkurse sowie für Programme zur vorübergehenden Beschäftigung den Anbietern vorgestellt worden. Darauf ist diesen der Auftrag erteilt worden, ihre Sprachförderangebote im Sinne des Rahmenkonzepts weiterzuentwickeln.

Organisation und Aufbau der Kurse

Das Angebot zur arbeitsmarktbezogenen Sprachförderung unterscheidet vier Ebenen: Alphabetisierung, Elementar-, Basis- und Aufbaustufe. Nur die Elementar- und Basisstufe werden durch kollektive Kurse angeboten. Alphabetisierungskurse, welche der Elementarstufe vorgelagert sind sowie Aufbaukurse, welche der Basisstufe folgen, werden durch individuelle Kurse abgedeckt. Im Kanton Bern gibt es insgesamt sechs Anbieter von Basiskursen, welche sich auf die Standorte Bern, Biel, Burgdorf und Thun verteilen. Die Ausführungen im Rahmen dieses Fallbeispiels basieren auf dem Basiskursangebot der Berufs-, Fach- und Fortbildungsschule Bern (BFF).

„Ich habe in meinem Herkunftsland Maschineningenieur studiert und fünf Jahre auf diesem Beruf gearbeitet. Mein Wunsch wäre es, hier in der Schweiz als Maschinenzeichner oder CNC-Programmierer zu arbeiten.“

Goran K. aus Mazedonien, 37-jährig, seit 1995 in der Schweiz, Teilnehmer des Deutschkurses Niveau IV

Didaktische Konzeption

Die allgemeine Zielsetzung der Deutschförderung besteht in der Verbesserung der deutschsprachigen Kommunikation im Berufs- und Qualifizierungsalltag. Dies soll über die drei folgenden didaktischen Grundsätze

erfolgen: Handlungsorientierung, Orientierung an den Teilnehmenden und am Arbeitsmarkt. Nachfolgend erklären wir diese drei Grundsätze kurz.

- Der handlungsorientierte Unterricht soll den Lernenden eine aktive Auseinandersetzung mit dem Lerngegenstand sowie ein aktiver Gebrauch der Sprache ermöglichen. Die Teilnehmenden sollen die deutsche Sprache im Lernprozess auf vielfältige Art und Weise verwenden und anwenden können. Es wird Wert darauf gelegt, dass die Lerninhalte nicht isoliert vermittelt werden, sondern einen Bezug zum Alltag haben. Weiter soll das Gelernte fortlaufend erprobt und angewendet werden. Die Erfahrungen aus der Praxis werden im Unterricht kontinuierlich ausgetauscht und reflektiert.
- Unter der Orientierung an den Teilnehmenden wird verstanden, dass die Lehrpersonen auf den vorhandenen Ressourcen der Teilnehmenden aufbauen und diese in das Kursgeschehen einbeziehen. Da die Kurse von einer bezüglich Herkunft, Ausbildung und Alter sehr heterogenen Teilnehmerschaft besucht werden, soll in den Kursen eine gewisse Individualisierung des Unterrichts stattfinden. Dadurch kann adäquat auf das Leistungsgefälle zwischen den Teilnehmenden eingegangen werden.
- Das Kursangebot strebt schliesslich einen arbeitsmarktbezogenen Nutzen für die Teilnehmenden an. Es soll auf die sprachlichen und kommunikativen Anforderungen, die auf dem Arbeitsmarkt herrschen, vorbereiten. Oft kommt es vor, dass Ausbildungen, welche die Teilnehmenden in ihrem Herkunftsland abgeschlossen haben, in der Schweiz nicht oder nur zum Teil anerkannt sind. In solchen Fällen haben die Kursleitenden auch die Aufgabe, den Teilnehmenden aufzuzeigen, welche beruflichen Möglichkeiten sie haben.

Inhaltliche Ausrichtung am Sprachbedarf im Berufsalltag

Die inhaltliche Planung der Kurse geht vom Sprachbedarf im Berufs- und Qualifizierungsalltag sowie den individuellen Bedürfnissen der Teilnehmenden aus. Lesen und Wortschatz bilden Schwerpunkte der Kursinhalte. Im höchsten Niveau wird auch Grammatik vermittelt. Jede Woche wird ein Brief geschrieben (Bewerbungen, allgemeine Briefe, Reklamationen usw.). Auch die Vermittlung von Lerntechniken nimmt einen wichtigen Stellenwert ein. Die Lehrpersonen orientieren sich grundsätzlich am Stoffplan, dieser wird aber den Bedürfnissen und Interessen der Teilnehmenden an-

gepasst. Zur Einbettung des Sprachgebrauchs ins Alltagsleben werden häufig typische Kommunikationssituationen nachgespielt, darunter zum Beispiel Bewerbungsgespräche. Jeden Monat finden je nach behandelter Thematik Exkursionen in privaten Firmen oder Museen statt.

„Nach fünf Jahren BWL-Studium habe ich in der Ukraine in einem Hotel gearbeitet. Der Deutschkurs gefällt mir sehr gut, weil die Mischung von Grammatik, Lesen und Anwendungen beim Sprechen sehr abwechslungsreich ist. Ich hoffe, ich finde nun bald eine Stelle im Bürobereich.“

Svenja P. aus der Ukraine, 32-jährig, seit 2002 in der Schweiz, Teilnehmerin des Deutschkurses Niveau IV

Erarbeitung systematischer Lehrpläne

Gemäss Auskunft eines Kursleiters sind die Kursinhalte zu Beginn stark von den Lehrpersonen geprägt worden. Es hat keine einheitlichen Stoffpläne gegeben, was insbesondere auch bei Wechseln oder Ausfällen von Lehrpersonen zu Schwierigkeiten geführt hat. Basierend auf dem vorgegebenen Rahmenkonzept sind in den letzten Jahren einheitliche Stoffpläne entwickelt worden. Diese bilden eine wichtige Basis für die Kurse und tragen zur Vereinheitlichung des Angebots bei.

Qualitätssicherung durch die Anbieter von AMM

Bei der Berufs-, Fach- und Fortbildungsschule Bern (BFF) sind zehn Lehrpersonen angestellt, welche neben einer didaktischen Grundausbildung über Erfahrungen mit Fremdsprachigen sowie im Bereich der Erwachsenenbildung verfügen. Früher hat der Kanton mit allen Teilnehmenden von arbeitsmarktlichen Massnahmen Befragungen zur Zufriedenheit durchgeführt. Weil sich die einzelnen arbeitsmarktlichen Massnahmen stark unterscheiden, ist der Kanton von dieser einheitlichen Befragungsstrategie abgekommen. Der Kanton legt den Anbietern daher nahe, auf die jeweiligen Massnahmen angepasste Befragungen der Teilnehmenden durchzuführen. Bei der Berufs-, Fach- und Fortbildungsschule Bern (BFF) wird dazu ein einseitiger Fragebogen verwendet. In regelmässigen Abständen werden durch die kantonalen Verantwortlichen Kursvisitationen durchgeführt. Im Rahmen dieser Visitationen wird der Kurs nach unterschiedlichen inhaltlichen, methodischen und didaktischen Kriterien beurteilt. In der Regel werden vor den Besuchen thematische Schwerpunkte festgelegt. Im Anschluss an die Visitation werden unter den Verantwortlichen Verbesserungsvorschläge und Zielsetzungen diskutiert. Neben den Kursbesuchen finden in

regelmässigen Abständen Erfahrungsaustausche zwischen den Verantwortlichen der LAM-Stelle, den regionalen Arbeitsvermittlungszentren und den Kursleitenden statt.



„Kurz bevor ich in die Schweiz kam, habe ich in Italien Elektromechaniker gelernt. Da diese Ausbildung in der Schweiz nicht anerkannt wird, habe ich acht Jahre als Pizzaiolo gearbeitet. Ich wünsche mir, dass ich dank der Verbesserung meiner Deutschkenntnisse eine Lehre absolvieren kann.“

Alessandro D. aus Italien, 30-jährig, seit 1989 in der Schweiz, Teilnehmer des Deutschkurses Niveau IV

4.3 **Der Kanton Basel-Stadt entwickelte neue Perspektiven im schwierigen Umfeld der Jugendarbeitslosigkeit**

Die Arbeitslosigkeit im Kanton Basel-Stadt hat sich gemäss Auskunft des kantonalen LAM-Leiters zahlenmässig wie in der übrigen Schweiz entwickelt. Vor dem Jahr 1997 ist die Arbeitslosenquote im Kanton Basel-Stadt etwas über dem schweizerischen Durchschnitt gelegen. Danach ist die Arbeitslosenquote auf das Niveau der übrigen Deutschschweizer Kantone gesunken. Als Stadtkanton ist der Kanton Basel-Stadt stark von der städtischen Problematik der Arbeitslosigkeit betroffen. Wie in anderen grossen Städten ist auch in Basel der Anteil an unqualifizierten und fremdsprachigen Personen unter den Arbeitslosen hoch. Diese Problematik hat sich über die letzten Jahre hinweg nicht wesentlich verändert. Entwicklungen lassen sich jedoch hinsichtlich einzelner Branchen feststellen. So sind beispielsweise gegen Ende der Neunzigerjahre viele Personen aus technischen und grafischen Berufen von der Arbeitslosigkeit betroffen gewesen. Heute hat sich die Situation in diesen Branchen wieder beruhigt. Seit einigen Jahren zeichnet sich ab, dass immer mehr Jugendliche nach der Schule oder nach der Lehre keinen Anschluss an die Arbeitswelt finden. Rund 2000 Jugendliche sind momentan in der Region Basel ohne Stelle. Aus diesem Grund musste sich der Kanton Basel-Stadt zunehmend mit der Jugendarbeitslosigkeit befassen.

Anpassung bestehender Strukturen

Ursprünglich sind viele Programme vom Kanton selbst entwickelt worden. Die Verantwortlichen suchen geeignete private Anbieter und stellen diesen Räumlichkeiten zur Verfügung. Beschäftigungsprogramme hat es anfänglich nur wenige gegeben. Diese sind insbesondere in der kantonalen Verwaltung und in gemeinnützigen Institutionen angeboten worden. Die kantonale Politik hinsichtlich der Entwicklung von arbeitsmarktlichen Massnahmen besteht nicht darin, ständig neue Programme zu entwickeln. Vielmehr wird auf bestehende Ressourcen, das heisst auf bewährte Programme, zurückgegriffen, welche inhaltlich und mengenmässig angepasst werden. Im Kanton Basel-Stadt weisen daher viele arbeitsmarktliche Massnahmen eine langjährige Tradition auf. Zeichnet sich in den regionalen Arbeitsvermittlungszentren ein Bedarf für eine bestimmte Zielgruppe ab, setzen sich die kantonalen Verantwortlichen mit den Anbietern zusammen und besprechen wie auf die neuen Bedürfnisse reagiert werden kann.

Überlegungen zu Effizienz und Wirkung dank Zielvereinbarungen

Im Zusammenhang mit der im Jahr 2000 eingeführten Neuregelung der Vereinbarung zwischen dem Bund und den kantonalen Vollzugsstellen ist im Kanton Basel-Stadt ein Trend gesetzt worden, der die effiziente und wirkungsvolle Zielerreichung in den Vordergrund gerückt hat. Die Thematik der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung ist daher zunehmend diskutiert worden. Seit rund zwei Jahren werden im Kanton Basel-Stadt auch zwischen der LAM-Stelle und den Anbietern von arbeitsmarktlichen Massnahmen Zielvereinbarungen abgeschlossen. Der LAM-Leiter ist jedoch etwas skeptisch, ob damit die Wirkung einer Massnahme auch tatsächlich gemessen werden kann. Die Anbieter sind ihrerseits daran, für ihre Angebote eigene Messinstrumente zur Qualitätsentwicklung einzuführen. Von den Bildungsinstitutionen wird künftig verlangt, dass sie eduQua zertifiziert sind.

Gezielter Einsatz der AMM

Nach Ansicht des kantonalen LAM-Leiters sind die arbeitsmarktlichen Massnahmen im Kanton Basel-Stadt seit ihrer Einführung bedarfsorientiert ausgestaltet. So ist zum Beispiel ein Teil der Basisprogramme auf die spezifische Situation unqualifizierter oder fremdsprachiger Stellensuchender ausgerichtet worden. Bei den Beschäftigungsprogrammen hat man darauf geachtet, dass die Stellensuchenden nicht einfach nur beschäftigt sind, sondern dass ihre Tätigkeit möglichst nahe am ersten Arbeitsmarkt angesiedelt ist.

Individuelle Betreuung und dauerhafte Begleitung der Stellensuchenden

Nach Angaben der kantonalen Verantwortlichen zeigt sich, dass das Coaching, das heisst die intensive, individuelle Begleitung der Stellensuchenden Personen, in den arbeitsmarktlichen Massnahmen an Bedeutung gewonnen hat. Dieser Aspekt wird von den privaten Anbietern übernommen und ist besonders wichtig, weil die regionalen Arbeitsvermittlungszentren eine solche dauerhafte Begleitung nicht bieten können.

Job Training: Ein Motivationssemester mit zwei getrennten Körper-schaften

Die Innovation dieser arbeitsmarktlichen Massnahme liegt in erster Linie in der Verknüpfung der Stiftung Job Training als Träger des Motivationssemesters mit der Job Factory Basel AG als Anbieterin praktischer Arbeit

in verschiedenen Bereichen. Die Tatsache, dass es sich bei der Job Factory um ein Unternehmen im ersten Arbeitsmarkt handelt, welches nicht subventioniert wird, ermöglicht für die Teilnehmenden interessante Tätigkeitsfelder, bei welchen eine Konkurrenzierung der privaten Wirtschaft nicht vermieden werden muss. Die Produkte und Dienstleistungen der Job Factory müssen konkurrenzfähig sein und sich auf dem ersten Arbeitsmarkt behaupten. Dies hat den Vorteil, dass die Jugendlichen durch den Charakter der Firma nicht gleich zu Beginn ihres Berufslebens mit einem Sozialprogramm stigmatisiert werden. Vielmehr werden sie in einem betriebswirtschaftlichen Umfeld beschäftigt, wo sie erfahren, dass sie etwas leisten können, was auf eine tatsächliche Nachfrage stösst. Die Aufgabenteilung der beiden Körperschaften ermöglicht es der Stiftung Job Training, sich auf eine intensive Betreuung und Schulung der Jugendlichen zu konzentrieren. Die Job Factory AG kann auf diese Weise im operativen Bereich wirtschaftlich arbeiten und eine gute Dienstleistungsqualität anbieten. Auf beiden Seiten ist damit ein hohes Mass an Professionalität gewährleistet. Eine grosse Stärke des Projekts ist, dass auf verschiedenen Leistungsniveaus Arbeitsmöglichkeiten in verschiedenen Arbeitsfeldern angeboten werden können. Dies erlaubt es, flexibel auf die Bedürfnisse der Jugendlichen einzugehen und sie entsprechend ihrer Ressourcen an einem Arbeitsplatz einzusetzen.

Das Motivationssemester *Job Training* wird von der gleichnamigen Stiftung angeboten. Es richtet sich an 16 bis 20-jährige Jugendliche mit guten Deutschkenntnissen, welche nach der Schule keine Lehrstelle finden. Ziel des Motivationssemesters ist es, die Jugendlichen in der Wahl ihres Bildungsweges beziehungsweise bei der Aufnahme einer Berufslehre zu unterstützen.

Der Schwerpunkt von Job Training liegt beim Arbeitstraining sowie bei sozialen und schulischen Hilfestellungen für die Jugendlichen. Pro Woche absolvieren die Jugendlichen je einen Tag im Bildungsprogramm (Deutsch, Mathematik und Allgemeinbildung) und einen Tag im Bewerbungstraining. Die restlichen drei Tage verbringen die Jugendlichen an ihrem Arbeitsplatz.

Die Stiftung Job Training arbeitet eng mit der *Job Factory Basel AG*, einem marktwirtschaftlich orientierten Unternehmen zusammen. Die Job Factory stellt für die Jugendlichen Arbeitsplätze zur Verfügung. Die praktische Ausbildung erfolgt somit *on the job* in einer Firma, die sich auf dem freien Markt bewegt. Die Job Factory bietet ein breites Angebot an Arbeitsplätzen an. Darunter fallen Tätigkeitsfelder wie Handwerk, Büro, Internet und Computer, Grafik, Druckerei, Gastronomie, Verkauf und Zeitarbeit.

Momentan nehmen rund 120 Jugendliche am Motivationssemester Job Training teil. Die Jugendlichen haben die Möglichkeit, wöchentlich ins Programm einzusteigen.

Aufbau von zwei getrennten Körperschaften

Die Initiative zur Gründung der Stiftung Job Training und der Job Factory Basel AG ist von der bereits seit 25 Jahren bestehenden Stiftung *Weizenkorn* ausgegangen. Die Stiftung Weizenkorn bietet geschützte Arbeitsplätze für junge psychisch beeinträchtigte Menschen an. Sie hat finanzielle Mittel für den Aufbau der Stiftung Job Training und der Job Factory Basel AG zur Verfügung gestellt. 1996 hat sich der Gründer der Stiftung Weizenkorn mit der kantonalen LAM-Stelle in Verbindung gesetzt, um Ideen für ein Programm zu diskutieren, das sich an Jugendliche richtet, welche nach der Schule keine Stelle finden. Er hat die Idee gehabt, eine Firma zu gründen, in welcher Jugendliche in einem betriebswirtschaftlichen Umfeld praxisnahe Erfahrungen sammeln und sich für den Arbeitsmarkt qualifizieren können. Gemäss Auskunft des Geschäftsleiters der Stiftung Job Training ist klar gewesen, dass ein solches Unternehmen nur funktionieren kann,

wenn es einen unterstützenden Partner erhält, der die Begleitung und Ausbildung der Jugendlichen übernimmt. Deshalb ist die Stiftung Job Training geschaffen worden, welche durch Beiträge der öffentlichen Hand finanziert wird. Es handelt sich folglich um zwei Körperschaften – Stiftung Job Training und Job Factory Basel AG – welche je unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen und eng miteinander zusammenarbeiten.

Ausbildung und individuelle Beratung durch die Stiftung Job Training

Die Stiftung Job Training übernimmt folgende Aufgaben:

- *Bildung*: In verschiedenen Bildungsmodulen (zum Beispiel Deutsch, Mathematik und PC-Grundlagen) werden schulisches Wissen erweitert und Defizite ausgeglichen. Weiter werden die Arbeitssicherheit geschult, die Stellensuche unterstützt und Bewerbungstrainings durchgeführt. Es werden auch Betriebsbesichtigungen organisiert sowie Workshops zur Vorbereitung auf den Arbeitsmarkt und Projektwochen zur Erweiterung des Fach- und Allgemeinwissens angeboten. Pro Woche findet je ein Tag Bildungsprogramm sowie ein Tag Bewerbungsunterstützung und Laufbahnberatung statt.
- *Beratung und Begleitung*: Beratung und Begleitung sind das Bindeglied zwischen den Jugendlichen und den Fachpersonen. Mit regelmäßigen Einzel- und Gruppengesprächen unterstützen Fachleute die persönliche und berufliche Entwicklung der Jugendlichen am Arbeitsplatz. Sie sind auch Ansprechperson für die regionalen Arbeitsvermittlungszentren und die Eltern der Jugendlichen.
- *Arbeitstraining*: Neben der Ausbildung, Beratung und Begleitung der Jugendlichen bietet Job Training seit anderthalb Jahren quasi als Vorstufe zur Job Factory ein *Arbeitstraining* für Neueintretende an. Das Arbeitstraining hat zum Ziel, die Jugendlichen nach einer Einarbeits- und Abklärungsphase in die Job Factory zu vermitteln. Für viele Jugendliche ist es beim Eintritt ins Programm noch zu früh, einen Arbeitsplatz im Rahmen der Job Factory zu belegen. Deshalb sind für diese Jugendlichen niederschwellige Trainingsarbeitsplätze geschaffen worden, an welche sie gewiesen werden, bevor sie in der Job Factory eingesetzt werden können.

Die Hauptarbeit für die Lehrpersonen der Stiftung Job Training besteht weniger im schulischen Bereich als vielmehr im Bereich Verhaltenstraining und Persönlichkeitsentwicklung der Jugendlichen. Wichtig ist, dass die

Jugendlichen lernen, sich an grundlegende Voraussetzungen zu halten, ohne die sie im Arbeitsleben nicht bestehen können.

Praxisnahe Einführung in das Berufsleben durch die Job Factory

Die Job Factory, welche die Arbeitsplätze für die Jugendlichen zur Verfügung stellt, ist ein marktwirtschaftlich orientiertes Unternehmen. Die Ausbildung *on the job* erfolgt in einer Firma, die sich dem freien Markt stellt. Die *Juniors* (so der betriebsinterne Ausdruck für die Jugendlichen) sind somit von Beginn an den normalen Leistungsanforderungen der Wirtschaft ausgesetzt.

An drei Tagen pro Woche sind die Jugendlichen an ihren Arbeitsplätzen tätig. In verschiedenen Tätigkeitsbereichen, welche wie Einzelfirmen funktionieren, werden Aufträge akquiriert oder eigene Produkte lanciert. Insgesamt existieren bei der Job Factory aktuell die folgenden Arbeitsfelder:

- *EJobs*: Dieser Bereich umfasst die Abteilungen Druckerei, Grafik und Informatik.
- *ManualJobs*: Zu den Aufgaben in diesem Bereich gehören Montagearbeiten von Fahrrädern, das Zusammenbauen von Getriebeeinheiten und Lampen, die Produktion von Küchen und Halbfabrikaten sowie der Umbau und die Neuanfertigung von Gitarren.
- *OfficeJobs*: Postbearbeitung, Datenerfassung, Fakturieren, Erstellen von Tabellen und Listen, Telefonbedienung und Kassenerfassung gehören zu den Aufgaben, welche in der Abteilung Administration erledigt werden. Zusätzlich wird die Verwaltung von Firmendomizilen für kleinere und mittlere Unternehmen sowie die Übernahme von sämtlichen finanzbuchhalterischen Aufgaben angeboten.
- *StoreJobs*: Seit 2003 ist Job Factory auch im Detailhandel und im Gastrobereich tätig. Im Oktober ist im Dreispitzareal der *Basel Job Factory Store*, eine Warenhaus von Jungen für Junge eröffnet worden. Im modernen blauen Bau werden auf vier Etagen Sportartikel, Trendmode, Blumen, Schuhe, Haushalts- und Geschenkartikel verkauft. Ergänzt wird das Angebot durch einen Coiffeur-Salon und einen Musikladen. Im obersten Stock ist zudem ein Restaurant eingerichtet worden.
- *TimeJobs*: Der Bereich der Zeitarbeitsdienstleistungen umfasst unter anderem externe Arbeitseinsätze in den Bereichen Verpackungsaufträ-

ge, Lagerräumungen, Zügelaufträge, Reinigungs-einsätze und Gartenarbeiten.

„Die Arbeit ist sehr abwechslungsreich und wir verstehen uns untereinander sehr gut. Hier habe ich erst richtig entdeckt, dass mir die Arbeit im Druckbereich besonders liegt. Ich wünsche mir sehr, in diesem Bereich endlich eine Stelle zu finden.“

Sibel P., 19-jährig, Junior in der Abteilung Print der Job Factory

Konkurrenz und Zusammenarbeit im ersten Arbeitsmarkt

Während die Stiftung Job Training als Trägerin des Motivationssemesters von der öffentlichen Hand subventioniert wird, muss sich die Job Factory auf dem Markt durchsetzen. Um genügend Fremdaufträge zu akquirieren, nimmt der Aufbau und die Pflege eines engen Beziehungsnetzes mit ansässigen Firmen bei der Job Factory einen hohen Stellenwert ein. Mitten im Industriequartier Dreispitz gelegen, ist die Job Factory ein idealer Partner, um mit einigen der rund 200 Firmen aus verschiedenen Branchen, welche ebenfalls im Industriequartier angesiedelt sind, auf Auftragsbasis zusammenzuarbeiten.

„Am meisten gefällt mir, dass ich hier mit vielen anderen Jugendlichen zusammen arbeiten kann. Ich würde gerne als Zimmermann tätig sein und hoffe, dass ich durch die Arbeit, welche ich hier in der Schreinerei der Job Factory ausübe, meine Chancen verbessern kann.“

Andreas M., 21-jährig, Junior in der Abteilung Schreinerei der Job Factory

Qualitätssicherung als Zielsetzung der Konsolidierungsphase

Bisher hat sich das Projekt in der Aufbauphase befunden. Nun folgt die Konsolidierungsphase bei welcher die Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung wichtige Themen sind. Anstrengungen hinsichtlich der eduQua-Zertifizierung sind momentan im Gang und sollten in wenigen Monaten abgeschlossen werden. Auch in den Bereichen Beratung, Begleitung, Personalführung und Administration ist man daran, Qualitätsstandards zu entwickeln. Für die Wirkungsmessung sind die Anschlusslösungen bis jetzt der wichtigste Indikator. Allerdings sind damit keine Aussagen zur Nachhaltigkeit der Lösungen möglich. Zudem besteht nach Angaben des Geschäftsleiters ein Hauptteil der Arbeit mit den Jugendlichen in der Beziehungsarbeit (Verhaltenstraining, Persönlichkeitsentwicklung). Diesbezüg-

lich stellt sich die Frage, wie in diesem Bereich Wirkungen adäquat gemessen werden können.

4.4 **Der Kanton Nidwalden fördert Schlüsselqualifikationen in einem wirtschaftsnahen Umfeld**

Der Kanton Nidwalden verfügt über eine relativ tiefe Arbeitslosenquote. Der Verlauf der Arbeitslosigkeit folgt zwar den nationalen Trends, verläuft dabei aber auf wesentlich tieferem Niveau. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die Wirtschaftsstruktur des Kantons Nidwalden stark durch den ersten und den zweiten Sektor geprägt ist. Während sich Ende der Neunzigerjahre unter den Stellensuchenden noch einige qualifizierte Personen aus dem handwerklichen Bereich befunden haben, ist dies heute praktisch kaum noch der Fall. Diese Personen sind bei der sinkenden Arbeitslosigkeit wieder vom Arbeitsmarkt aufgenommen worden. Dagegen hat mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit der Anteil der schlechter qualifizierten Personen unter den Stellensuchenden deutlich zugenommen. Dabei handelt es sich vor allem um Personen, welche keinen Lehrabschluss haben beziehungsweise keine Anlehre gemacht haben. Nach wie vor ist die Arbeitslosigkeit unter qualifizierten Handwerkern im Kanton Nidwalden gering. Betroffen sind allenfalls Personen mit gesundheitlichen oder persönlichen Problemen. In den letzten Jahren hat die Arbeitslosigkeit im Kanton Nidwalden wieder leicht zugenommen. Von der erneuten Zunahme sind besonders Personen aus dem Dienstleistungsbereich betroffen, welche im kaufmännischen Bereich und dem Verkauf tätig gewesen sind. Ebenfalls eine Zunahme ist bei den arbeitslosen Kaderpersonen festzustellen.

Kanton als Organisator und Träger aller kollektiven AMM

Im Kanton Nidwalden gibt es keine privaten Anbieter von kollektiven arbeitsmarktlichen Massnahmen. Während andere Innerschweizer Kantone Vereine gegründet haben, die als Träger der Massnahmen auf treten, sind im Kanton Nidwalden die arbeitsmarktlichen Massnahmen durch den Kanton selber aufgebaut und organisiert worden. Der Kanton Nidwalden hat sich auf Grund der regionalen Branchenstruktur und der Profile der Stellensuchenden entschieden, bei den kollektiven Massnahmen auf die praktische Beschäftigung zu setzen und Massnahmen im Kurs- und im Bildungsbereich auf individueller Ebene einzukaufen.

In einer ersten Beschäftigungsmassnahme mit dem Namen *Natur und Landschaft* konnten Ende der Neunzigerjahre bis zu 20 Personen eingesetzt werden. Es hat sich vorwiegend um Stellensuchende aus der Baubranche sowie um andere handwerklich interessierte Personen gehandelt. Aufgabe dieser Gruppe ist es gewesen, in Zusammenarbeit mit dem Verein Wander-

wege Nidwalden neue Wanderwege zu erschliessen sowie das bestehende Netz der Wanderwege zu unterhalten und zu sanieren. Dieses Projekt ist von der lokalen Bevölkerung positiv zur Kenntnis genommen worden und hat über ein gutes Image verfügt. Auf Grund der veränderten Struktur der Stellensuchenden sind die Aktivitäten dieser Gruppe im Jahr 2000 aber eingestellt worden. Parallel zu den Aktivitäten im erwähnten Bereich ist vom Amt für Arbeit die Führung des Brockenhauses übernommen worden, welches von der Umweltberatungsstelle des Kantons vor dem Hintergrund des Umweltgedankens und des Recyclings geführt worden ist. Dort konnten zusätzlich drei bis vier Personen beschäftigt werden.

Werkplatz Nidwalden: Ein Beschäftigungsprogramm mit Parallelen zum ersten Arbeitsmarkt

Die Strukturen des Werkplatzes Nidwalden mit fünf unterschiedlichen Abteilungen ermöglichen es den Verantwortlichen, flexibel auf Veränderungen der Qualifikationsprofile der Stellensuchenden sowie auf die nachgefragten Tätigkeitsbereiche zu reagieren. Die Ausrichtung einzelner Abteilungen können so punktuell angepasst werden, ohne dass das ganze Programm neu strukturiert werden muss. Das erarbeitete Know-how wird dadurch in den Strukturen des Werkplatzes konserviert und kann je nach Bedarf wieder aktiviert werden. Die Vernetzung der einzelnen Arbeitsbereiche generiert eine Vielfalt von Tätigkeitsbereichen, in welchen die Stellensuchenden eingesetzt werden können. Das eher kleine Einzugsgebiet des Werkplatzes Nidwalden hat die Verantwortlichen dazu gezwungen, ein vielfältiges und flexibles Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten bereitzustellen.

Da sich die internen Strukturen und Abläufe kaum von denjenigen einer Unternehmung im ersten Arbeitsmarkt unterscheiden, können die Teilnehmenden in einem realitätsnahen Umfeld Erfahrungen sammeln und ihre Arbeitsmarktfähigkeit kann überprüft werden. Die Übergabe von Verantwortung in klar definierten Arbeitsbereichen sowie die Produktion von Gütern und Dienstleistungen, welche eine echte Kundschaft besitzen, führen zu einer Erhöhung der Motivation unter den Teilnehmenden. Dies steigert die Identifikation mit dem Werkplatz Nidwalden als Arbeitsstätte und nicht als blosses Beschäftigungsprogramm. Damit einher geht die Einstellung, dass die Teilnehmenden am Werkplatz Nidwalden als temporäre Mitarbeitende verstanden und entsprechend ihren Fähigkeiten eingesetzt und geführt werden.

Der Werkplatz Nidwalden funktioniert wie eine kleine Firma und ist nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen organisiert. Der Kanton Nidwalden ist sowohl Träger als auch Organisator des Programms. Das Projekt ermöglicht Frauen und Männern aus verschiedenen Berufs- und Erwerbszweigen in einem realitätsbezogenen Umfeld während maximal sechs Monaten einer sinnvollen Beschäftigung nachzugehen.

Der Werkplatz Nidwalden verfügt mit einer kaufmännischen Abteilung, einer Holzabteilung, einer Metallabteilung sowie einer Textilabteilung und einem Brockenhaus über fünf Abteilungen welche zahlreiche Einsatzmöglichkeiten bieten. Entsprechend ihrer Grundkenntnisse oder ihrer praktischen Erfahrung übernehmen die Teilnehmenden ein Arbeitsgebiet, in welchem sie angelernt und gefördert werden. Miteinander vernetzte Tätigkeiten in den Bereichen Administration und Verwaltung, Holz-, Textil- und Metallverarbeitung sowie Verkauf und Transport bieten den Teilnehmenden breite Lern- und Qualifizierungsmöglichkeiten.

Das Programm wird durch sechs kantonale Angestellte geführt. Darunter fallen die Leitenden der fünf Abteilungen sowie der Betriebsleiter. Zur Zeit verfügt der Werkplatz Nidwalden über rund 58 Mitarbeitende, welche Voll- oder Teilzeit arbeiten.

Auf der Basis von geregelten Arbeitsverhältnissen zwischen den Mitarbeitenden (Teilnehmende des Programms) und den Vorgesetzten (Programmleitung) werden die fachliche Ausbildung, qualitätsbewusstes Arbeiten, die Verbesserung des Selbstvertrauens und eine realistische Selbsteinschätzung gefördert. Der Aufbau beziehungsweise der Erhalt wichtiger Grund- und Schlüsselqualifikationen sollen den Teilnehmenden ihren Wiedereinstieg ins Berufsleben erleichtern. Bei verschiedenen praktischen Tätigkeiten wird besonderer Wert auf die Kommunikation zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitenden sowie auf das Arbeiten im Team gelegt.

Vielfältige Tätigkeitsbereiche und Einsatzmöglichkeiten

Der Werkplatz Nidwalden ist Ende 1996 als Programm für vorübergehende Beschäftigung und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gegründet worden. Er ist in den Räumlichkeiten einer ehemaligen Lastwagenhalle untergebracht. Diese ist mit stellenlosen Personen aus dem handwerklichen Bereich instand gesetzt und den räumlichen Bedürfnissen des Programms angepasst worden. Der Werkplatz Nidwalden besteht heute aus den folgenden fünf Abteilungen:

1. Die *kaufmännische Abteilung* gliedert sich in die folgenden Arbeitsbereiche: Empfang und Telefonzentrale, Personal- und Rechnungswesen, Produktmarketing, EDV-Support und Bewerbungsbüro.
2. In der *Holzwerkstatt* werden kleine Serien von Artikeln (Holzspielsachen, Kleinmöbel, Einrichtungs- und Gebrauchsgegenstände) handwerklich und maschinell gefertigt. Zudem werden in der Holzwerkstatt gebrauchte Möbel, Einrichtungs- und Dekorationsgegenstände sowie Spielsachen aus Haushaltungen und Gewerbe für das Brockenhaus repariert und restauriert.
3. In der *Metallabteilung* werden ausgediente Fahrräder mechanisch wieder einwandfrei instand gestellt und über eine Stiftung an Menschen im In- und Ausland abgegeben. Im Rahmen des Recyclings von elektrischen und mechanischen Geräten und Haushaltsapparaten werden Metallartikel oder einzelne Bauteile repariert und wieder instand gestellt. Neben der Fertigung kleiner Serien von Gebrauchsgegenständen aus Metall (Ständer für Sonnenschirme, Finnenkerzen-Halter, Gartenstuhl- und Tischgarnituren usw.) werden auch verschiedene Artikel für den Eigenbedarf hergestellt (Einrichtungsgegenstände, Lehrwerkzeuge, statische und dynamische Übungsstücke usw.)
4. Im *Textilatelier* wird grundsätzlich nach Arbeitstechniken der näheren Industrie gearbeitet. Dabei werden unter Anwendung verschiedener Nähetechniken unterschiedliche Materialien verarbeitet. Im Textilatelier werden unter anderem die Arbeitsbekleidung für den Werkplatz Nidwalden und für ein Beschäftigungsprogramm des Kantons Uri sowie Fasnachtsgewänder hergestellt. Auch Ändern und Ausbessern von Secondhand-Kleidern gehört zu den Aufgaben im Textilatelier. Zusätzlich werden Stühle und Bänke gepolstert, welche später im Brockenhaus verkauft werden. Für die Gemeinde Hergiswil konnten zudem eine Serie von Taschen für die Kinder der Einführungsstufe hergestellt werden. Dem Textilatelier ist der interne Hausdienst und die Wäscherei angeschlossen.
5. Das *Brockenhaus* verfügt über ein breites Warensortiment, welches auf einer Verkaufsfläche von fast 340 m² präsentiert wird. Zum Sortiment gehören Möbel, Geschirr, Kleider, Spielsachen, Bücher, sowie Gegenstände, welche im Werkplatz gefertigt, repariert oder restauriert worden sind. Durch die Realisierung verschiedener verkaufsfördernder Massnahmen durch die Teilnehmenden wird die Erreichung von vereinbarten

Umsatzzielen angestrebt. Neben dem Verkauf von gebrauchten Artikeln verfügt das Brockenhaus auch über einen kostenpflichtigen Hausräumungs-, Entsorgungs- und Lieferdienst, welcher Aufträge im Raum Nidwalden ausführt.

Die einzelnen Bereiche des Werkplatzes Nidwalden sind organisch gewachsen. Nach Angaben der Verantwortlichen ist es immer das Ziel gewesen, dass die einzelnen Tätigkeitsbereiche handwerklich orientiert bleiben. Eines der Hauptziele des Amtes für Arbeit ist es, dass die Teilnehmenden lernen, sauber und exakt zu arbeiten. Zudem sollen sie in die richtige Handhabung von Werkzeug, Maschinen und Verarbeitungstechniken eingeführt werden. In erster Linie geht es darum, Grund- und Schlüsselqualifikationen zu vermitteln sowie Arbeitsmarktfähigkeit und Arbeitswillen der Teilnehmenden abzuklären.

Flexible Strukturen ermöglichen Reaktionen auf Fluktuationen bei den Teilnehmenden

Im Zusammenhang mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit in den Jahren 1999 und 2000 hat man sich im Kanton Nidwalden überlegt, ob der Werkplatz Nidwalden als Beschäftigungsprogramm aufrechterhalten werden soll. Auf Grund der Zusammenarbeit mit dem Kanton Obwalden, welcher sein Angebot der arbeitsmarktlichen Massnahmen, in diesem Zeitraum abgebaut hat sowie dem Entscheid der Vollzugsverantwortlichen bei den arbeitsmarktlichen Massnahmen weiterhin auf die bewährte Strategie des *Learning by doing* zu setzen, ist der Werkplatz Nidwalden weitergeführt worden. Die Strukturen des Projekts und die Nähe zur kantonalen Verwaltung, welche sowohl als Plattform für die Vermittlung von Stellensuchenden als auch als Organisator von arbeitsmarktlichen Massnahmen auftritt, ermöglicht eine flexible und bedarfsgerechte Ausgestaltung der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Als der Anteil der Frauen mit vorwiegend ausländischer Herkunft und geringer Qualifikation angestiegen ist, haben die Verantwortlichen in Zusammenarbeit mit den regionalen Arbeitsvermittlungszentren entschieden, zusätzlich zum bestehenden Angebot eine arbeitsmarktliche Massnahme für weibliche Stellensuchende zu initiieren. In der Folge ist im Jahr 2003 im Werkplatz Nidwalden eine Textilabteilung eröffnet worden, der eine Wäscherei und ein interner Hausdienst angeschlossen sind. Je nach Entwicklung der Situation in der Baubranche zieht man eine Reaktivierung der Gruppe Natur und Landschaft in Erwägung. Dabei könnte innerhalb von kurzer Frist auf das bewährte Konzept zurückgegriffen werden.

Im Werkplatz Nidwalden und im Brockenhaus gibt es immer wieder die Situation, dass Stellen wegen der verlangten Qualifikationen zeitweise nicht besetzt werden können. Dies stellt die Verantwortlichen bei der Personalführung und der Gestaltung der Produktionsabläufe vor gewisse Herausforderungen. Insbesondere darum, weil der Werkplatz Nidwalden wie eine Unternehmung geführt wird, die im Rahmen der angebotenen Produkte und Dienstleistungen in stetigem Kontakt zu den Kunden steht. Dies bedingt eine gewisse Kontinuität der internen Abläufe, welche in verschiedenen erarbeiteten Handbüchern für die einzelnen Arbeitsbereiche festgehalten werden. Mit der Zunahme von unqualifizierten Teilnehmenden mussten die Produktionsprozesse der einzelnen Produkte vereinfacht und standardisiert werden.

Herstellung von Produkten ohne direkte Konkurrenzierung des ersten Arbeitsmarktes

Aus dem Grundgedanken des Recyclings von verschiedenen Produkten ist man auf die Idee gekommen, dass im Werkplatz Nidwalden auch neue Produkte mit wieder verwendbaren Rohstoffen hergestellt werden könnten. Nach Angaben des verantwortlichen Leiters hat man zu Beginn des Programms keine Produktionsplanung gehabt. Heute wird etwas mehr produktionsorientiert gearbeitet. Für alle Abteilungen gibt es daher Budgets und Jahresplanungen. Zur Frage nach der Konkurrenzierung des ersten Arbeitsmarktes meinen die Verantwortlichen, dass sie immer die Zusammenarbeit mit dem Gewerbeverband gesucht haben. Bei den hergestellten Produkten handelt es sich einerseits um kleine Serien und andererseits um neue Produkte oder solche welche nicht mehr in der Schweiz produziert werden. Zudem würden die für die Fertigung der Produkte benötigten Rohstoffe und Materialien wenn möglich beim lokalen Gewerbe eingekauft. Damit könne auch das lokale Gewerbe von den Tätigkeiten des Werkplatzes profitieren.

Realitätsbezogenes Arbeitsumfeld ermöglicht die Einschätzung der Arbeitsmarktfähigkeit

Der Werkplatz Nidwalden wird nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen wie eine kleine Unternehmung geführt. Die Arbeitswoche beträgt 40 Stunden und wird mittels elektronischer Zeiterfassung festgehalten. Bezüglich Absenzen und Pünktlichkeit gibt es klar definierte Regelungen, welche eingehalten werden müssen. Verletzungen dieser Regeln werden mit Sanktionen geahndet, die bis zum Ausschluss aus dem Programm führen können.

nen. Damit die Arbeit der Teilnehmenden beurteilt werden kann, braucht es nach Angaben der Verantwortlichen ein wirtschaftsnahes Umfeld, bei dem Produkte und Dienstleistungen mit einem gewissen Standard bezüglich der Qualität angeboten werden. In diesem Zusammenhang ist auch der Kontakt zu Kundinnen und Kunden des Werkplatzes Nidwalden wichtig.

„Damit die Arbeitsmarktfähigkeit der Stellensuchenden objektiv beurteilt werden kann, braucht es ein wirtschaftsnahes Umfeld.“

Thierry Lenoir, Betriebsleiter, Werkplatz Nidwalden



Individuelle Förderung durch Zielvereinbarungen

Die Teilnehmenden am Beschäftigungsprogramm werden von den Verantwortlichen des Werkplatzes Nidwalden als *stellensuchende Mitarbeitende* verstanden, welche im Werkplatz Nidwalden für eine beschränkte Zeit einen Arbeitsbereich mit Kompetenzen und Verantwortung übernehmen. Daher wird der Führung und der Beurteilung der Teilnehmenden – oder eben der Mitarbeitenden – entsprechende Bedeutung beigemessen. Im Laufe des Einsatzes werden mit den Teilnehmenden verschiedene Gespräche geführt. Dazu gehört ein Informations- sowie ein ausführliches Eintrittsgespräch beim Antritt der Stelle. Nach einer Einführungsphase von zwei bis drei Wochen sind die zuständigen Verantwortlichen der Abteilungen in der Lage, das Leistungsvermögen und die Verhaltensweisen der Teilnehmenden einigermaßen einzuschätzen und Probleme, welche die Vermittlungsfähigkeit hemmen, zu erkennen. In einem Zielvereinbarungsgespräch werden deshalb konkrete Zielsetzungen, Unterstützungs- und Fördermassnahmen vereinbart. Auf das Zielvereinbarungsgespräch folgen je nach Dauer der Teilnahme ein oder zwei Beurteilungsgespräche. Zu den jeweiligen Beurteilungsgesprächen wird ein ausführlicher Controllingbericht für die Teilnehmenden und die betreuende Person erstellt.

Qualitätssteigerung bei der Betreuung

Beim Aufbau des Programms sind anfänglich Stellensuchende als Gruppenleiter eingesetzt worden. Mit der Zeit ist aber festgestellt worden, dass diese Leute im Bereich der sozialen Kompetenz und der Führungserfahrung überfordert sind. Daher werden heute ausschliesslich Fachpersonen

mit entsprechender Erfahrung im Bereich der Personalführung eingesetzt. Die Leiterinnen und Leiter der einzelnen Abteilungen sind für die Mitarbeitenden Ansprechpartner und Vorgesetzte zugleich. Die Programmleitenden versuchen den Teilnehmenden aufzuzeigen, dass sie auf Grund ihrer eigenen Kompetenz und ihrem eigenen Handeln fähig sind, Probleme selber zu lösen. Diese Strategie wird dadurch umgesetzt, dass den Teilnehmenden in spezifischen Arbeitsbereichen Verantwortung übertragen wird. Dies ist zentral für die Motivation der Teilnehmenden, welche dadurch ihr Wissen und ihre Fähigkeiten einbringen können.



„Wir haben zu Beginn die Idee gehabt, dass wir zur Betreuung Stellenlose einsetzen. Das haben wir dann auch gemacht. Wir haben dann aber schon relativ schnell gemerkt dass das nicht funktioniert.“

Armin Portmann, Vorsteher, Amt für Arbeit, Kanton Nidwalden

Deutschförderung am Arbeitsplatz

Da die deutsche Umgangssprache eine der wichtigsten arbeitsmarktlichen Anforderungen darstellt, wird die deutsche Sprache (Hochdeutsch) bei der Arbeitsanleitung und in den Führungsgesprächen konsequent angewandt. Fremdsprachige Teilnehmende werden motiviert deutsch zu sprechen und die richtigen Fachwörter für Materialien, Werkzeuge, Maschinen usw. zu verwenden. Die Gruppenleitenden versuchen im Arbeitsalltag die Teamarbeit und damit auch die Kommunikation zwischen den Teilnehmenden innerhalb der Arbeitsgruppen zu fördern. Nach Angaben der befragten Gruppenleitenden funktioniert das Konzept in der Praxis vor allem dort, wo die Teilnehmenden gezwungen sind, miteinander zu kommunizieren. Dies ist auf Grund der Teamarbeit in der Textil- und der Holzabteilung der Fall.



„Deutschkenntnisse gehören zu den wichtigsten Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt. Selbst von Personen, welche bei einem Reinigungsunternehmen arbeiten, wird heute verlangt, dass sie lesen und schreiben können.“

Thierry Lenoir, Betriebsleiter, Werkplatz Nidwalden

4.5 **Der Kanton Freiburg fördert von der Wirtschaft anerkannte Abschlüsse im Gastronomiebereich**

Mitte der Neunzigerjahre ist im Kanton Freiburg die Arbeitslosenquote stark angestiegen und lag über dem schweizerischen Durchschnitt. Gegen Ende des Jahres 1997 hat der Kanton Freiburg aber ausgesprochen von der Erholung des Arbeitsmarktes profitiert. Seit dem Jahr 1999 verläuft die Arbeitslosenquote im Kanton Freiburg auf etwas tieferem Niveau als das schweizerische Mittel. Im Vergleich zur übrigen Schweiz ist die Beschäftigungsstruktur im Kanton Freiburg deutlicher durch den ersten und zweiten Sektor geprägt. In der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre ist die Situation vor allem in der Baubranche und dem Gastgewerbe angespannt gewesen. Nach dem Rückgang der Arbeitslosenquote im Zeitraum 1997 bis 2001 hat die anhaltende Rezession vor allem den exportorientierten Betrieben des zweiten Sektors zugesetzt. Im Jahr 2002 hat sich die negative wirtschaftliche Situation besonders auf Betriebe, welche in der Holzverarbeitung tätig sind, ausgewirkt. Durch zahlreiche Fusionen von Banken und Versicherungen sind im Rahmen der ansteigenden Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren im Kanton Freiburg auch hoch qualifizierte Kaderleute und Personen aus der Informatikbranche von der Arbeitslosigkeit betroffen worden. Nach wie vor weist der grösste Teil der Stellensuchenden im Kanton Freiburg jedoch eine niedrige Qualifikation auf.

Kanton als Träger aller AMM

Im Kanton Freiburg ist die Abteilung Arbeitslosigkeit des kantonalen Amtes für den Arbeitsmarkt (Service Public de l'emploi) Träger aller arbeitsmarktlichen Massnahmen. Die Anbieter von Beschäftigungsprogrammen und kollektiven Kursen sind sogenannte *Institutions d'accueils*, was bedeutet, dass der Kanton gegenüber dem Staatssekretariat für Wirtschaft als Betreiber der kollektiven arbeitsmarktlichen Massnahmen auftritt.

Anpassung und Ausbau bestehender AMM

Zum Zeitpunkt der Einführung der arbeitsmarktlichen Massnahmen sind im Kanton Freiburg vor allem wenig qualifizierte Personen von der Arbeitslosigkeit betroffen gewesen. Daher sind bei den Beschäftigungsmassnahmen vorwiegend Programme mit Einsätzen zur Pflege von Umwelt und Landschaft aufgebaut worden. Dies hat sich mit der Zeit geändert. Um neue Angebote rechtzeitig an die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes anpassen zu können, beobachtet der Kanton Freiburg in Zusammenarbeit mit ande-

ren Kantonen der Westschweiz die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Der Aufbau von neuen Massnahmen erfolgt nach Möglichkeit in Zusammenarbeit mit etablierten Anbietern. Dies hat nach Angaben der Vollzugsverantwortlichen den Vorteil, dass man rasch und mit möglichst wenig finanziellen Ressourcen auf neue Situationen reagieren kann.

Gemeinsame Plattformen erhöhen die Koordination unter den Akteuren

Im Kanton Freiburg wird seit dem 1. Juni 1999 für alle Bildungsmassnahmen des Informatikbereichs eine Plattform betrieben, welche dem Personal auf den regionalen Arbeitsvermittlungszentren hilft, die angemessenen Massnahmen zu verfügen. Das Prinzip der Plattform trägt zu einer verstärkten Koordination der beteiligten Akteure bei und wird mittlerweile auch in anderen Themenbereichen und bei jugendlichen Stellensuchenden eingesetzt. Die Plattform dient dazu, die Kompetenzen und Fähigkeiten der Stellensuchenden abzuklären, damit der am besten geeignete Ausbildungsweg gewählt werden kann. Es wird dadurch frühzeitig überprüft, ob die Stellensuchenden den Anforderungen der Massnahmen gerecht werden und wo Schwierigkeiten auftreten. Dies ermöglicht eine verbesserte Abstimmung auf die individuellen Voraussetzungen und Bedürfnisse der Stellensuchenden und erhöht den Erfolg der Massnahmen.

Qualifizierende Beschäftigungsmassnahmen

Auch der Kanton Freiburg versucht, Stellensuchende in Beschäftigungsprogramme mit einem qualifizierenden Teil zu schicken. Die Verantwortlichen haben dazu neben den üblichen Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung (programmes d'emploi temporaires) qualifizierende Beschäftigungsprogramme (programme d'emploi qualifiant) mit integriertem Bildungsteil entwickelt. Diese Programme bestehen zu mindestens 40 Prozent aus Kursen oder Ausbildungsgängen.

Modulare Weiterbildung als Reaktion auf veränderte Qualifikationsprofile

Die kantonalen Verantwortlichen haben festgestellt, dass sich die geforderten Qualifikationsprofile auf dem Arbeitsmarkt rasch verändert haben. Auf diese Veränderungen kann nicht mehr mit den traditionellen Weiterbildungskonzepten reagiert werden. Fehlende oder während der Ausbildung versäumte Kenntnisse können nicht mehr einfach kompensiert werden. Die Arbeitsmarktbehörden des Kantons Freiburg haben deshalb bei der Ausgestaltung der arbeitsmarktlichen Massnahmen eine neue Politik eingeschla-

gen und reagieren mit flexiblen und modulartig aufgebauten Weiterbildungskonzepten auf die neue Situation. Im Bereich der Informatik ist nach diesem Konzept ein Weiterbildungssystem eingeführt worden, bei welchem die Teilnehmenden für abgeschlossene Module ein Zertifikat erhalten.

Auch im Rahmen der Beschäftigungsprogramme für niedrig qualifizierte Teilnehmende, welche auf die Förderung der handwerklichen Fähigkeiten ausgerichtet sind, werden verschiedene Ausbildungsmodule angeboten. Je nach fachlichen und sprachlichen Voraussetzungen können die Teilnehmenden einzelne Module besuchen. Die Konzepte sind so ausgerichtet, dass beim Abschluss aller Module eine Qualifikation erreicht werden kann, welche mindestens dem Niveau des ersten Lehrjahres einer normalen Berufslehre entspricht.

Hotel des Alpes: Ein Qualifizierungsprogramm für Stellensuchende im Bereich Gastgewerbe und Hotellerie

Das Qualifizierungsprogramm im Hotel des Alpes ist deswegen interessant, weil es zeigt, dass mit der Zusammenarbeit des Arbeitgeberverbandes (Gastro Freiburg) die Problematik der Konkurrenzierung gemeinsam gelöst werden konnte. Das Angebot des Trägervereins, Stellensuchende im Bereich der Restauration und Hotellerie zu qualifizieren, entspricht zudem in hohem Masse den Bedürfnissen der Branche. Weil das Projekt entsprechend kommuniziert worden ist, ist es bei der Bevölkerung und dem Arbeitgeberverband auf eine hohe Akzeptanz gestossen. Die Abschlüsse und Empfehlungen des Qualifizierungsprogramms werden von der Branche anerkannt. Dies erhöht die Chancen der Teilnehmenden auf eine Dauerstelle. Positiv ist auch das Ausbildungskonzept zu werten. Die Teilnehmenden werden nicht einfach beschäftigt, sondern können sich ihren Fähigkeiten entsprechend qualifizieren. Dazu trägt das modulartig aufgebaute Ausbildungssystem bei, welches auch den häufigen Fluktuationen unter den Teilnehmenden gerecht wird.

Das Beschäftigungsprogramm im *Hotel des Alpes* in Düdingen wird durch den Verein *Gastro Projekt Freiburg* getragen und vom Amt für den Arbeitsmarkt als Qualifizierungsprogramm geführt. Der Trägerverein hat das Hotel des Alpes gepachtet und will stellensuchenden Frauen und Männern mit Interesse an einer Tätigkeit im Gastgewerbe den Wiedereinstieg ins Erwerbsleben ermöglichen.

Das Hotel des Alpes liegt im Zentrum von Düdingen und verfügt über neun Gästezimmer mit insgesamt 18 Betten. Das Restaurationsbetrieb besteht aus einer Gaststube, einem Restaurant, einem Saal für spezielle Anlässe und einer Gartenwirtschaft.

Stellensuchende können sich in einem praxisorientierten Umfeld während maximal sechs Monaten für verschiedene Aufgaben in den Bereichen Küche, Service, Buffet, und Hausdienst qualifizieren.

Das Hotel des Alpes wird von ausgewiesenen Fachkräften geführt, welche für die praktische und theoretische Ausbildung der Teilnehmenden verantwortlich sind. Modular aufgebaute Kurseinheiten in den Berufsfächern und der Persönlichkeitsbildung ergänzen den praktischen Teil im Gastbetrieb. Fremdsprachigen Teilnehmenden wird im Rahmen der Ausbildung zusätzlich Deutschunterricht erteilt.

Ein zweiwöchiges Praktikum in einem anderen Betrieb trägt dazu bei, dass die Teilnehmenden des Projektes in einer neuen Umgebung weitere Erfahrungen sammeln können. Nach sechsmonatiger Teilnahme am Programm können die Stellensuchenden einen Abschluss zur angelernten Hilfskraft in Küche, Service, Buffet oder Hausdienst absolvieren. Dieser Abschluss wird vom Arbeitgeberverband *Gastro Freiburg*, welcher das Projekt beratend unterstützt, anerkannt.

Starkes Projektteam ermöglicht die Führung des Betriebs trotz Fluktuationen unter den Teilnehmenden

Das Gastroprojekt im Hotel des Alpes ist am 1. September 1997 gestartet worden. Das Programm ist einerseits lanciert, weil im Gastgewerbe immer wieder Mitarbeitende gesucht werden, die nebst ihrer Motivation auch die notwendige Ausbildung und Erfahrung mitbringen. Andererseits gibt es im Kanton Freiburg eine beträchtliche Zahl von Stellenlosen ohne spezifische Ausbildung, welche eine Beschäftigung suchen. Das Hotel des Alpes ist mit einem vierköpfigen Leitungsteam eröffnet worden. Zu Beginn konnten zwölf Stellensuchende in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen ausgebil-

det werden. Die meisten Teilnehmenden haben beim Eintritt in den Betrieb kaum Erfahrungen in der Gastronomie. Die Teilnehmenden brauchen daher eine intensive Betreuung und Begleitung. Deshalb musste zusätzliches Personal eingestellt und beim Kader eine Entflechtung der verschiedenen Funktionen vorgenommen werden. Das Kaderpersonal ist durch ein Sekretariat von administrativen Arbeiten entlastet worden. Mit einem erweiterten permanenten Team von fest angestellten Personen ist ein Gegengewicht zum regelmässigen Wechsel der Projektteilnehmenden geschaffen worden. Das Kader besteht heute aus der Betriebsleiterin, den Schulungsverantwortlichen der drei Ausbildungsbereiche (Küche, Service/Buffer, Hausdienst) sowie deren Stellvertretungen. Im Laufe der Zeit konnten im Hotel des Alpes auch Lehrstellen geschaffen werden. Heute stehen im Service und in der Küche je zwei Lehrstellen zur Verfügung. Auf Grund dieser Strukturen können im Hotel des Alpes heute rund zwanzig Stellensuchende betreut und ausgebildet werden.

Aufnahmegespräch und Zielvereinbarungen

Zu Beginn des Qualifizierungsprogramms wird mit allen Teilnehmenden ein ausführliches Eintrittsgespräch geführt. Dabei werden die Motivation und die Fähigkeiten der Teilnehmenden abgeklärt. Dadurch kann festgestellt werden, ob sich die Teilnehmenden für die Arbeit in der Gastrobranche eignen und welche sprachlichen Fähigkeiten sie haben. Je nach Ergebnis wird Rücksprache mit den Verantwortlichen der regionalen Arbeitsvermittlungszentren genommen um bei Bedarf ergänzende Massnahmen einzuleiten. Nach der Besprechung der Arbeitsbedingungen und der Hausordnung werden mit den Teilnehmenden individuelle Zielvereinbarungen abgeschlossen. Diese sollen die Teilnehmenden in ihrer eigenen Verantwortung fördern. Alle zwei Monate werden die Zielvereinbarungen auf Grund einer Standortbestimmung besprochen und eventuell angepasst. Dies ermöglicht eine optimale Förderung der Teilnehmenden. Die Resultate dieser Standortbestimmungen gelangen an die regionalen Arbeitsvermittlungszentren, welches so über Fortschritte und allfällige Probleme der Stellensuchenden informiert sind.

Modulare Ausbildungsgänge tragen dem heterogenen Feld der Teilnehmenden Rechnung

Das Feld der Teilnehmenden ist multikulturell und beinhaltet unterschiedliche Qualifikationen. Einerseits befinden sich Personen unter den Teilnehmenden, welche aus einem lernungewohnten Umfeld stammen. Ande-

rerseits gibt es auch Personen, welche im Ausland ein Studium begonnen haben. Die wenigsten Teilnehmenden verfügen bereits über Erfahrungen im Bereich der Gastronomie. Damit diesem heterogenen Feld der Teilnehmenden Rechnung getragen werden kann, sind von den Projektverantwortlichen modulare Ausbildungsgänge erarbeitet worden. Ein grosser Teil der Ausbildung findet im betrieblichen Alltag statt. Die Ausbildung wird heute durch drei Vollzeit- sowie sechs Teilzeitbeschäftigte gewährleistet. Die praktische Ausbildung wird an einem Halbtage pro Woche durch eine interne Schulung ergänzt. Der Unterricht ist in sechs Ausbildungsmodulen aufgeteilt. Normalerweise wird von den Teilnehmenden pro Monat ein Modul durchgearbeitet. Je nach Fähigkeit und Präsenzzeit der Teilnehmenden kann dies auch schneller geschehen.

Apo K. ist Kurde und hat das Qualifizierungsprogramm im Bereich Service absolviert. Er ist als Flüchtling in die Schweiz gekommen. Im Herbst möchte er in Bern ein Studium über interkulturelle Beziehungen anfangen. Er denkt, dass er mit den Referenzen des Hotel des Alpes eine Nebenbeschäftigung im Service finden wird und so sein Studium selber finanzieren kann.



Abschlussprüfung und anerkanntes Arbeitszeugnis

Die Teilnehmenden sind nach sechs Monaten soweit, dass sie sich mit einer Prüfung für die Arbeit im Gastgewerbe qualifizieren können. Die Prüfung wird von externen Verantwortlichen des Arbeitgeberverbandes Gastro Freiburg abgenommen und basiert auf einem praktischen und einem theoretischen Teil. Je nach Teilnahmedauer und erreichtem Niveau erhalten die Programmabsolventen ein Arbeitszeugnis des Hotels des Alpes und nach bestandener Prüfung eine Bestätigung des Arbeitgeberverbandes. Die Bestätigung des Verbandes wird in der Branche anerkannt und erhöht die Chancen auf eine feste Anstellung. Weil das gebotene Praktikum keine Lehre ersetzen kann, wird bei besonders guten Abschlüssen eine zusätzliche Empfehlung für eine Berufslehre oder einen Weiterbildungskurs ausgestellt. Im Jahr 2003 haben rund 90 Stellensuchende am Qualifizierungsprogramm teilgenommen. Davon konnten 21 Teilnehmende zum Test von Gastro Fribourg zugelassen werden. Diesen haben 20 Stellensuchende mit dem Prädikat „gute oder genügende Kenntnisse“ abgeschlossen.



Turabi C. ist Kurde und hat in der Türkei an der Universität studiert. Als er in die Schweiz gekommen ist, konnte er sein Studium aus finanziellen Gründen nicht fortsetzen. Schliesslich ist er sechs Monate im Qualifizierungsprogramm im Hotel des Alpes tätig gewesen, wo er anschliessend eine Lehre beginnen konnte. In Kürze wird er das Hotel des Alpes verlassen. Er ist zuversichtlich, dass er eine feste Stelle finden wird.

Keine Konkurrenzierung des Gastgewerbes

Das kantonale Amt für den Arbeitsmarkt unterstützt das Gastro Projekt Freiburg mit einem Beitrag an die Verwaltungskosten und an die Ausbildung der Stellensuchenden. Sonst muss das Hotel des Alpes rentabel sein. Dies ist Teil des Konzeptes des Trägervereins, welches vorsieht, dass die bestehenden Restaurant- und Hotelbetriebe nicht unnötig konkurrenziert werden. Vielmehr soll das bestehende Angebot ergänzt werden. Das Restaurant und das Hotel werden deshalb mit marktkonformen Preisen geführt. Ein allfälliger Betriebsgewinn muss mit den Subventionen verrechnet werden. Auf Grund dieser Konzeption hat der Wirtverband das Projekt von Beginn weg unterstützt und hofft, dass durch das Qualifizierungsprogramm im Hotel des Alpes qualifiziertes Personal für Gastbetriebe der Region ausgebildet wird. Zur Vermittlung von Praktikumsstellen sowie von Absolventinnen und Absolventen des Programms pflegen die Verantwortlichen des Projektes rege Kontakte zum Hotel- und Gastgewerbe der Region.

„Man kann im Prinzip jede arbeitsmarktliche Massnahme so entwickeln, dass sie vom Gewerbe akzeptiert wird. Wichtig ist dabei einfach die Informationsarbeit in den betroffenen Branchen.“

*Josef Zihlmann, Amt für den Arbeitsmarkt,
Kanton Freiburg*

4.6 Der Kanton Jura setzt auf die praxisnahe Aus- und Weiterbildung im handwerklichen Bereich

Der Rückgang der Arbeitslosenquote im Jahr 1997 ist im Kanton Jura im Vergleich zum schweizerischen Mittel etwas stärker ausgefallen. Von der Mitte des Jahres 1998 bis ins Frühjahr 2001 hat sich die Arbeitslosenquote ähnlich wie in der gesamten Schweiz entwickelt. Im Verlauf des Jahres 2001 hat die Arbeitslosigkeit im Kanton Jura dann einen stärkeren Anstieg erfahren als in der übrigen Schweiz und verläuft seither auf etwas höherem Niveau. Im Kanton Jura wird die Arbeitslosigkeit stark durch die Situation im industriellen Sektor beeinflusst, welcher durch die Branchen Elektronik, Präzisionsmechanik sowie Metall- und Holzverarbeitung geprägt ist. Insgesamt sind 40 Prozent der aktiven Bevölkerung in der industriellen Produktion tätig. Damit ist der Anteil doppelt so hoch wie im schweizerischen Mittel. Von den Erwerbstätigen im industriellen Sektor sind zirka 60 Prozent im Bereich der Uhrmacherei und Metallverarbeitung beschäftigt. Der grösste Teil der Firmen im Kanton Jura ist als Zulieferer für den Binnen- und den Exportmarkt tätig. Er wird vergleichsweise stark von konjunkturellen Schwankungen erfasst. Der grösste Teil der Stellensuchenden im Kanton Jura besteht aus Arbeitskräften des zweiten Sektors.

Beschäftigungsprogramme für Stellensuchende des zweiten Sektors

Der Kanton Jura hat sich auf Grund der regionalen Branchenstruktur und der Profile der Stellensuchenden entschieden, bei den kollektiven arbeitsmarktlichen Massnahmen auf Aus- und Weiterbildung mit Bezug zur praktischen Tätigkeit zu setzen. So sind 1997 im Rahmen von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung im Kanton Jura fünf Werkstätten zur praktischen Aus- und Weiterbildung von Stellensuchenden im handwerklichen Bereich entstanden. Im Rahmen von ORTE (Observatoire Romand et Tessinois de l'Emploi) hat der Kanton Jura im Jahr 2002 bei den Firmen des industriellen Sektors eine Umfrage zur arbeitsmarktlichen Situation durchgeführt. Die Ergebnisse haben gezeigt, dass rund die Hälfte der in diesem Sektor beschäftigten Arbeitskräfte eine niedrige Qualifikation haben. 12 Prozent der befragten Firmen haben geantwortet, dass es ihnen an qualifiziertem Personal mit eidgenössischem Fähigkeitsausweis mangelte. Die kantonalen Verantwortlichen sehen sich dadurch in ihrer bisherigen Strategie zum Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen bestätigt.

Kompetenzzentrum für arbeitsmarktliche Massnahmen ermöglicht Synergien

Seit dem Jahr 2003 befinden sich alle Werkstätten zur vorübergehenden Beschäftigung, welche unter dem Namen *Ateliers de Formation de Bassecourt* (AFB) zusammengefasst sind, in der Gemeinde Bassecourt. Auch die im Jahr 1993 gegründete Übungsfirma *Styltech* sowie das Motivationsseminar für stellensuchende Jugendliche (*Décllic*) sind dort angesiedelt und bilden den *Espace Formation Emploi Bassecourt* (EFEB). Durch diese Konzentration der arbeitsmarktlichen Massnahmen des Kantons Jura ergeben sich nach Angaben der befragten Verantwortlichen in den Bereichen der Infrastruktur, Verwaltung und Administration eine Reihe von Synergien.

Ateliers de Formation de Bassecourt: Ein Beschäftigungsprogramm mit integrierter Aus- und Weiterbildung

Der Erfolg der *Ateliers de Formation* liegt einerseits in der inhaltlichen Ausrichtung und andererseits in der konzeptionellen Verknüpfung der Beschäftigung mit der Aus- und Weiterbildung. Die konzeptionelle Ausrichtung der *Ateliers de Formation* ist in hohem Masse auf die Bedürfnisse und die Branchenstruktur der regionalen Wirtschaft ausgerichtet. Der praktische Bezug zum ersten Arbeitsmarkt wird dabei durch eine Reihe von Aus- und Weiterbildungsmassnahmen ergänzt. Im Rahmen einer individuellen Förderung werden die Teilnehmenden systematisch begleitet. Das abschliessende Zeugnis gibt künftigen Arbeitgebern detailliert Auskunft über die erlernten theoretischen und praktischen Fähigkeiten. Durch die Grösse des Beschäftigungsprogramms und die Struktur der verschiedenen Abteilungen mit diversifizierten Tätigkeitsbereichen können die Arbeitsmarktbehörden auf die individuellen Fähigkeiten der Stellensuchenden und die Nachfrage des Arbeitsmarktes reagieren. Je nach Bedarf kann die inhaltliche Ausrichtung einzelner Abteilungen verändert werden. Durch den Zusammenschluss der *Ateliers de Formation* mit anderen kollektiven arbeitsmarktlichen Massnahmen im *Espace Formation Emploi Bassecourt* (EFEB) ist ein eigentliches Kompetenzzentrum entstanden. Diesem kommt nicht nur in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, sondern auch bei der Aus- und Weiterbildung für Stellensuchende eine wichtige Bedeutung zu. Der *Espace Formation Emploi Bassecourt* wird von den kantonalen Behörden als Massnahme zur Wirtschafts- und Standortförderung verstanden.

„Nous ne voulons pas seulement assurer la gestion du chômage, nous voulons aussi promouvoir l'emploi.“

Romain Flury, Chef du secteur Marché du travail, canton du Jura

Die *Ateliers de Formation de Bassecourt* (AFB) sind nach den Grundsätzen einer privaten Unternehmung aufgebaut und werden durch den Kanton Jura getragen und organisiert. Sie ermöglichen Frauen und Männern mit unterschiedlichen Qualifikationen aus verschiedenen Berufen des industriellen Sektors, in einem realitätsnahen Umfeld praktische Erfahrungen zu sammeln. Voraussetzung dazu sind genügende Französischkenntnisse, um die Anweisungen der Ausbildenden zu verstehen. Neben der praktischen Tätigkeit wird grosser Wert auf die Aus- und Weiterbildung gelegt, welche den jeweiligen Qualifikationen und Grundkenntnissen angepasst wird.

Die praktischen Tätigkeiten und die Ausbildungspläne sind spezifisch auf die Bedürfnisse der Stellensuchenden und der Arbeitgeber des industriellen Sektors im Kanton Jura angepasst. Dazu werden in neun verschiedenen Abteilungen Beschäftigungs- und Ausbildungsplätze in den Bereichen der Mechanik, Metall-, Holz- und Textilverarbeitung angeboten.

In den computerunterstützten Arbeitsbereichen wie der Steuerung von Maschinen mittels CNC (computerized numerical control) und der Erstellung von Plänen über CAD (computer aided design) stehen den Teilnehmenden neuste Maschinen und marktübliche Applikationen zur Verfügung.

Die Lernerfolge von verschiedenen individuell angepassten Ausbildungsgängen werden monatlich durch die Ausbildenden evaluiert und mit den Teilnehmenden besprochen. Nach Abschluss des Beschäftigungsprogrammes erhalten alle Teilnehmenden ein ausführliches Zeugnis, in welchem die erlernten praktischen und theoretischen Fähigkeiten aufgeführt und beurteilt werden. Das Programm wird durch 20 fest angestellte Personen geführt. Zurzeit verfügen die *Ateliers de Formation* über rund 140 Ausbildungs- und Beschäftigungsplätze.

Kontinuierlicher Ausbau der Einsatzbereiche

Die ersten fünf Ateliers zur vorübergehenden Beschäftigung, welche im Jahr 1997 unter dem Namen *Ateliers de Formation Pratique* (AFP) ihren Betrieb aufgenommen haben, sind im Laufe der Zeit auf Grund der Nachfrage inhaltlich ausgedehnt und neu strukturiert worden. So ist auf Anre-

gung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren beispielsweise im Jahr 1999 eine Abteilung eröffnet worden, welche sich auf die Ausbildung im Bereich Schweißen spezialisiert hat. Mit der Übernahme eines alten Fabrikgebäudes konnten im Jahr 2003 alle Werkstätten, welche vorher in verschiedenen Gemeinden des Kantons verteilt gewesen sind, in den *Ateliers de Formation* in Bassecourt zusammengeschlossen werden. Beim Aus- und Umbau des ehemaligen Fabrikationsgeländes konnte ein grosser Teil der anfallenden Arbeiten durch die Teilnehmenden des Beschäftigungsprogramms ausgeführt werden. Heute stehen in den Ateliers de Formation de Bassecourt die folgenden neun Einsatzbereiche offen:

1. Im Bereich *CNC* wird Teilnehmenden mit Grundkenntnissen in Mechanik der Einstieg in die Bedienung und Steuerung von CNC-Maschinen ermöglicht.
2. Im Bereich *Handarbeit und Textilverarbeitung* werden Kleider, Plüschtiere und Stoffspielzeuge hergestellt. Dabei werden Fingerfertigkeiten gelernt, welche im Bereich der Fein- und Präzisionsmechanik verlangt werden.
3. Der Bereich *CAD* ermöglicht Teilnehmenden den Einstieg oder die Vertiefung im Umgang mit der entsprechenden Soft- und Hardware.
4. Im Bereich *Uhrenindustrie* wird das präzise Arbeiten gelernt, welches eine Voraussetzung für die manuelle Montage der verschiedenen Komponenten einer Uhr ist.
5. Im Bereich *Holzverarbeitung* erwerben die Teilnehmenden grundlegende Kenntnisse der Arbeiten wie sie in kleineren Schreinereien ausgeführt werden. Neben der Materialkunde und dem Lesen von Plänen werden die wichtigsten Bearbeitungstechniken geübt und gelernt.
6. Im Bereich *Mechanik* werden die konventionellen Bohr-, Dreh- und Frästechniken vermittelt und auf verschiedenen Maschinen angewandt. Dabei wird der praktische Umgang mit Messinstrumenten und das Lesen von Produktionsplänen gelernt.
7. Im Bereich *Polissage* erlernen die Teilnehmenden alle Arbeiten, welche für die Verarbeitung von Uhrengehäusen benötigt werden.
8. Im Bereich *Unterhalt und Reparatur* werden alle Maschinen und elektrischen Geräte des *Espace Formation Emploi Bassecourt* (EFEB) un-

terhalten. Die Teilnehmenden werden dadurch mit der Wartung von Maschinenparks und der Reparatur von elektrischen Apparaten und Haushaltsmaschinen vertraut.

9. Im Bereich *Schweissen* können verschiedene Schweisstechniken geübt und erlernt werden. In dieser Abteilung werden verschiedene praktische Schlossereiarbeiten durchgeführt.

Kombination von Beschäftigung mit Aus- und Weiterbildung

Die Verantwortlichen der *Ateliers de Formation* legen grossen Wert darauf, dass das Beschäftigungsprogramm nicht nur dazu beiträgt, die Arbeitsmarktfähigkeit der Teilnehmenden zu erhalten. Nach Möglichkeit soll auch eine Qualifizierung stattfinden. Die verschiedenen Tätigkeitsbereiche in den *Ateliers de Formation* sollen den Teilnehmenden nach den Prinzipien des *Learning by doing* einen Einblick in neue Berufsfelder geben und somit neue Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt eröffnen. Dazu können auch ein- bis zweiwöchige Praktika in Betrieben ausserhalb der *Ateliers de Formation* absolviert werden. Durch die begleitende Betreuung und die individuellen Bildungsprogramme, welche den jeweiligen Veranlagungen der Teilnehmenden entsprechen, sollen neue Kompetenzen entwickelt werden.

Individuelle Betreuung und Begleitung der Teilnehmenden

Beim Eintritt in die *Ateliers de Formation* wird mit allen Teilnehmenden ein ausführliches Eintrittsgespräch geführt. Danach erfolgen je nach Abteilung und Arbeitsbereich eine Beurteilung der Arbeitsfähigkeit sowie der theoretischen und praktischen Kenntnisse. Dazu werden in den *Ateliers de Formation* eigens entwickelte Test- und Befragungsinstrumente eingesetzt. Nach der Erfassung der individuellen Stärken und Schwächen bezüglich der Integration in den Arbeitsmarkt wird gemeinsam mit den Teilnehmenden ein Förderungsplan entwickelt. Dieser wird jeden Monat durch eine Beurteilung der Ausbildenden ergänzt und an die zuständigen Berater oder Beraterinnen der RAV weitergeleitet.

Kantonale Fähigkeitsausweise und anerkannte Zeugnisse

In den Bereichen der Verarbeitung von Uhrengehäusen (Polissage) und der CNC-Steuerung von Maschinen können Teilnehmende, welche im Anschluss an das Beschäftigungsprogramm ein sechsmonatiges Zusatzprakti-

kum in einem Betrieb absolvieren, mit einem kantonalen Fähigkeitsausweis abschliessen.⁷ In diesem Rahmen können mit Firmen Ausbildungsverträge abgeschlossen werden. Unter der Bedingung einer anschliessenden Festanstellung erhalten die Firmen während des Praktikums Einarbeitungszuschüsse der Arbeitslosenversicherung. Im Zusammenhang mit dem Ausbau von anerkannten Fähigkeitszeugnissen sind die Verantwortlichen der *Ateliers de Formation* ständig in Kontakt mit den relevanten Branchenverbänden und verschiedenen Bildungsinstitutionen.

Breit abgestützte Partnerschaft

Die *Ateliers de Formation* werden durch den Kanton und die Gemeinden unterstützt. Sie verfügen auch über ein dichtes Beziehungsnetz in den privaten Unternehmungen der Region. Die Qualität der Lehrgänge wird in regelmässigen Abständen durch Vertreter der Industrie und der Berufsverbände überprüft. Einzelne Firmen liefern den verschiedenen Werkstätten der *Ateliers de Formation* Werkstücke zu Übungszwecken oder vergeben kleine Aufträge, welche im Rahmen von Dienstleistungsverträgen abgegolten werden. So konnten etwa für die Landesausstellung Expo02 kleinere Arbeiten erledigt werden. Für einige Gemeinden konnten in den *Ateliers de Formation* eine Serie von Picknicktischen und -bänken erstellt werden. Im kleinen Rahmen werden auch Spielsachen und Geschenkartikel gefertigt. Zudem werden für eine Stiftung, welche Fahrräder nach Osteuropa liefert, defekte Fahrräder wieder instand gestellt.

Strukturen wie im ersten Arbeitsmarkt

Gemäss den Verantwortlichen der *Ateliers de Formation* ist es wichtig, dass in allen Arbeitsbereichen ein möglichst normaler Tagesablauf aufrechterhalten wird. Die Mitarbeitenden tragen ihre Arbeitszeit mittels einem elektronischen Zeiterfassungssystem ein. Die Einhaltung der Regeln bezüglich Arbeitszeit und Absenzen werden konsequent durchgesetzt. Jede Abteilung wird durch Vorgesetzte mit entsprechender fachlicher Qualifikation (Eidgenössischer Fähigkeitsausweis oder Meisterprüfung) und Führungserfahrung geleitet. Obwohl ein grosser Teil des heutigen Maschinenparks dank persönlichen Kontakten kostengünstig erworben werden konnte, investieren die Verantwortlichen der *Ateliers de Formation* immer wieder in Maschinen, die dem neusten Stand der Technik entsprechen.

⁷ Certificat cantonal de régleur sur machines CNC, Certificat cantonal de polisseur en boîtes de montres.

„J’ai eu la possibilité de faire quelque chose, d’apprendre quelque chose, et de ne pas être coupé du monde.“

Luca F., 35-jährig, arbeitet im Atelier Polissage



Enge Zusammenarbeit mit den RAV und der IV-Stelle

Damit die Situation der Stellensuchenden richtig beurteilt werden kann, stehen die Leitenden der verschiedenen Abteilungen in ständigem Kontakt mit den Beraterinnen und Beratern der regionalen Arbeitsvermittlungszentren. Früher haben die Verantwortlichen der IV-Stelle einen grossen Teil der Personen, welche sich bei ihnen gemeldet haben, zur Abklärung der Arbeitsfähigkeit in Unternehmungen der Region geschickt. Angesichts der Veränderung der ökonomischen Situation ist dies heute nicht mehr im gleichen Umfang möglich. Daher führen die *Ateliers de Formation* auch Abklärungen für die IV-Stelle durch. Gesundheitliche Beeinträchtigung und Arbeitslosigkeit stehen oft in einem engen Zusammenhang. Neben Stellensuchenden werden in den *Ateliers de Formation* auch ausgesteuerte Personen beschäftigt. Die Finanzierung dieser Beschäftigungsmöglichkeiten erfolgt aus Mitteln des Kantons Jura.

Bestrebungen zur Sicherung und Entwicklung der Qualität

Die *Ateliers de Formation* haben als eine der ersten Bildungsinstitutionen der Romandie im Dezember 2001 die eduQua-Zertifizierung erhalten. Zur einheitlichen und kontinuierlichen Regelung der internen Abläufe sind seit Beginn des Programms Dokumente und Manuskripte erstellt worden, welche im Laufe der Zeit angepasst und vereinheitlicht worden sind. Dadurch gehen das Wissen und die Erfahrung der an der Einführungsphase beteiligten Personen nicht verloren. Damit die Leiterinnen und Leiter der Werkstätten für die persönlichen Probleme der Teilnehmenden sensibilisiert werden, gibt es immer wieder Weiterbildungen und organisierte Erfahrungsaustausche.

Bei Austritt aus dem Beschäftigungsprogramm füllen alle Teilnehmenden einen Fragebogen aus, der zur Evaluation des Programms und der internen Abläufe dient und in die Planung künftiger Aktivitäten einfließt. Zusätzlich werden in sogenannten GAQ (Groupes animation qualité), welche sich

aus Personal der einzelnen Werkstätten und den RAV zusammensetzen, die Angebote der *Ateliers de Formation* laufend überprüft und bei Bedarf den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes angepasst.

5 Synthese: Gemeinsame Entwicklungen und Erkenntnisse aus den sechs Fallbeispielen

In diesem Kapitel zeigen wir wichtige Entwicklungen bei der Ausgestaltung und Durchführung der arbeitsmarktlichen Massnahmen auf. Diese verdeutlichen, wie das Staatssekretariat für Wirtschaft, die kantonalen Vollzugsstellen und die Anbieter von arbeitsmarktlichen Massnahmen in den letzten Jahren auf die Herausforderungen des Arbeitsmarktes reagiert haben. Die Reaktionen auf die spezifischen Arbeitsmarktsituationen spiegeln sich einerseits in der *Ausgestaltung von institutionellen Rahmenbedingungen* für den Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen und andererseits in der *Entwicklung der Konzepte* der arbeitsmarktlichen Massnahmen.

5.1 Ausgestaltung des Systems der AMM

Auf Grund der beschriebenen Fallbeispiele lässt sich die Entwicklung des Systems der arbeitsmarktlichen Massnahmen zusammenfassend durch die folgenden Dynamiken charakterisieren:

5.1.1 Rasche Reaktion der AMM auf die Arbeitsmarktsituation dank flexiblen Strukturen

Die konjunkturelle Lage und die Struktur des Arbeitsmarktes sind durch grosse Schwankungen gekennzeichnet. Die Entwicklung der Arbeitslosenquote verläuft seit 1997 U-förmig mit einem Tiefpunkt im Jahr 2001. Bei der Entwicklung der Menge von arbeitsmarktlichen Massnahmen zeigt sich dieselbe Verlaufsform. Dies weist auf ein rasches und flexibles Reagieren der arbeitsmarktlichen Massnahmen auf die Gegebenheiten des Arbeitsmarktes hin. Diese Reaktion war nur dadurch möglich, dass von den Kantonen, mit Unterstützung des Staatssekretariats für Wirtschaft, flexible Strukturen aufgebaut wurden. Dabei ist eine massvolle Reduktion der angebotenen Plätze einer Aufhebung von Massnahmen vorgezogen worden. Das Staatssekretariat für Wirtschaft hat beispielsweise die Rahmenbedingungen für Motivationssemester so verändert, dass der Kreis der potenziellen Teilnehmenden über den Bereich der durch die Arbeitslosenversicherung unterstützten Personen ausgedehnt werden konnte.

„Auch in Zeiten mit geringer Arbeitslosigkeit braucht es Strukturen, welche es ermöglichen, dass das Know-how von arbeitsmarktlichen Massnahmen erhalten werden kann.“

Tony Erb, seco – Direktion für Arbeit, Arbeitsmarktmassnahmen

Aufbau neuer Strukturen durch die kantonalen Arbeitsmarktbehörden

Seit 1997 sind die Kantone aufgefordert, ein Mindestangebot von arbeitsmarktlichen Massnahmen bereitzustellen. Zur Erfüllung dieser Aufgabe konnte kaum auf bewährte Strukturen und Konzepte zurückgegriffen werden. Die Kantone mussten diese neu erarbeiten. In einigen Kantonen hat dieser Strukturaufbau mit Unterstützung von privaten oder gemeinnützigen Organisationen stattgefunden.

Paradigmenwechsel bei der Steuerung der AMM

Mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit in den Jahren 1998 und 1999 mussten die aufgebauten Strukturen angepasst werden. Mit der Einführung der *Vereinbarung RAV/LAM/Amtsstelle 2000* ist das Mindestangebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen aufgehoben worden. Dies stellt einen Wechsel in der Philosophie der Steuerung durch den Bund dar. Während beim Mindestangebot über eine vorgegebene Leistung gesteuert worden ist, tritt im Rahmen der neuen Vereinbarung die wirkungsorientierte Steuerung in den Vordergrund.

Erhöhung der Qualität und Senkung der Kosten von AMM

Die Kantone haben diese Entwicklung genutzt, um die Strukturen zu straffen und die Anzahl der Anbieter von arbeitsmarktlichen Massnahmen zu verkleinern. Dies hat auch zu einer qualitativen Verbesserung der Massnahmen beigetragen. Heute verfügen die Kantone über Strukturen, mit denen sie flexibel auf quantitative Veränderungen reagieren können. Beim erneuten Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Jahren 2001 und 2002 haben die kantonalen Vollzugsbehörden darauf geachtet, dass nicht nur die Quantität, sondern auch die Qualität der arbeitsmarktlichen Massnahmen erhöht werden konnte. Im Rahmen dieser Entwicklung ist es den Arbeitsmarktbe-

hörden zudem gelungen, die Kosten der arbeitsmarktlichen Massnahmen zu reduzieren.

5.1.2 Erweiterter Handlungsspielraum der Kantone begünstigt rasches Reagieren auf die Arbeitsmarktsituation

Die erste Phase des Vollzugs von arbeitsmarktlichen Massnahmen ist durch das vom Bund verlangte Mindestangebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen geprägt gewesen. Diese Vorgaben haben den Kantonen relativ wenig Handlungsspielraum gelassen. Dies hat sich dank verschiedenen Revisionen des Gesetzes geändert. Im heute geltenden System der Zielvereinbarungen definieren Bund und Kantone in Anlehnung an die Methoden des New Public Managements gemeinsam die Zielsetzungen des AVIG-Vollzugs und damit indirekt auch die Zielsetzungen, welche mit dem Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen erreicht werden sollen. Hingegen sind die Kantone frei, rasch auf regionale Unterschiede der Arbeitslosigkeit zu reagieren und entsprechende Massnahmen zu organisieren. Dies zeigt sich in der Praxis daran, dass heute schneller auf neue Probleme des Arbeitsmarktes beziehungsweise neue Zielgruppen von arbeitsmarktlichen Massnahmen reagiert werden kann.

5.1.3 Zielorientierte Zusammenarbeit der Kantone mit den Anbietern von AMM

Auch die Beziehungen zwischen den Kantonen und den Anbietern von arbeitsmarktlichen Massnahmen haben sich gewandelt. Über Zielvereinbarungen werden heute Zielgruppen, Zielsetzungen und Indikatoren der Wirkungsmessung definiert. Dies ist erst durch den Aufbau des entsprechenden Wissens bei den kantonalen Vollzugsstellen möglich geworden.

Kantone definieren AMM gezielter und schreiben diese vermehrt öffentlich aus

Zunehmend schreiben die Kantone heute die Durchführung von arbeitsmarktlichen Massnahmen aus, um unter gezieltem Einsatz der Ressourcen die bestmögliche Qualität zu erreichen. Diese Praxis unterscheidet sich von der Situation bei der Einführung der arbeitsmarktlichen Massnahmen, als die Kantone unter dem Druck des Mindestangebots selten Anbieter auswählen konnten.

5.1.4 Etablierung von Instrumenten der Qualitätsentwicklung bei den kantonalen Vollzugsstellen und den Anbietern von AMM

Die schrittweise Einführung von Zielvereinbarungen hat die Entwicklung von Systemen der Qualitätssicherung massgeblich unterstützt. Dabei ist es zu einem Wandel in der Steuerung von der Quantität hin zur Qualität gekommen. Die Messung von Erfolgskriterien hat dazu geführt, dass verschiedene Instrumente der Qualitätsentwicklung implementiert oder weiterentwickelt worden sind. Auf nationaler Ebene haben sich die Mindeststandards von eduQua für Bildungsmassnahmen durchgesetzt. In einem grossen Teil der Kantone gilt die eduQua-Zertifizierung heute als Bedingung für die Durchführung von arbeitsmarktlichen Massnahmen im Bildungsbereich. Die kantonalen Vollzugsstellen messen der Sicherung der Qualität von bestehenden arbeitsmarktlichen Massnahmen heute mindestens so viel Gewicht bei wie der Entwicklung und Organisation neuer arbeitsmarktlicher Massnahmen. Die Qualität aller arbeitsmarktlichen Massnahmen wird heute systematisch überwacht. Zu diesem Zweck sind Befragungsinstrumente für die Stellensuchenden und Beurteilungskriterien für das Personal auf den regionalen Arbeitsvermittlungszentren entwickelt worden.

Institutionalisierter Austausch von Information und Erfahrungen

Für die Weiterentwicklung der Qualität von arbeitsmarktlichen Massnahmen ist der Austausch von Information und Erfahrungen zwischen den Anbietern und den Vollzugsverantwortlichen durch die kantonalen Vollzugsstellen gefördert und in regelmässigen Treffen institutionalisiert worden. Parallel zu diesen Entwicklungen haben auch die Anforderungen an die Ausbildung des Personals der kantonalen Vollzugsstellen und der Anbieter von arbeitsmarktlichen Massnahmen zugenommen.

5.2 Entwicklungen bei der Konzeption von AMM

Die kantonalen Amtsstellen und die Anbieter von arbeitsmarktlichen Massnahmen haben durch den Einsatz der arbeitsmarktlichen Massnahmen Erfahrungen und Kenntnisse erworben, welche in die konzeptionelle Weiterentwicklung der bestehenden und in die Gestaltung neuer Massnahmen eingeflossen sind. Dabei lassen sich die folgenden Entwicklungen erkennen:

5.2.1 **Von der Beschäftigung zur arbeitsmarktnahen Qualifizierung**

Durch die Einführung der arbeitsmarktlichen Massnahmen sind die Kantone gezwungen gewesen, rasch Beschäftigungsmassnahmen bereitzustellen. Bei den Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung ist in erster Priorität versucht worden, die Teilnehmenden sinnvoll zu beschäftigen. Dadurch sind Angebote entstanden, in denen Stellensuchende mit unterschiedlicher Qualifikation in den Bereichen Natur, Umwelt und Recycling eingesetzt worden sind.

Qualifizierung als primäre Zielsetzung der AMM

Relativ rasch hat sich bei den Vollzugsbehörden die Erkenntnis durchgesetzt, dass den veränderten Anforderungen des Arbeitsmarktes vermehrt mit einer Qualifizierung der Stellensuchenden begegnet werden muss. Der Anteil der Bildungsmassnahmen hat in den letzten Jahren klar zugunsten der Beschäftigungsmassnahmen zugenommen (vgl. Abschnitt 3.2.1). Die von der Wirtschaft verlangten Schlüsselqualifikationen wie Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, genaues und sauberes Arbeiten, Umgang mit Kundinnen und Kunden usw. werden heute in den arbeitsmarktlichen Massnahmen genauso gefördert und trainiert wie fachliches Wissen. Je nach Qualifikation der Teilnehmenden liegt dabei der Fokus eher auf der fachlichen Qualifizierung beziehungsweise auf der Förderung der Schlüsselqualifikationen.

Erhöhung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt durch Zeugnisse und Fähigkeitsausweise

Bei den Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung werden den Teilnehmenden Zeugnisse oder Fähigkeitsausweise ausgestellt, welche die erlernten theoretischen und praktischen Fähigkeiten detailliert ausweisen, um dadurch die Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Das Staatssekretariat für Wirtschaft unterstützt diese Tendenz mit dem Ziel, dass Kurse in Beschäftigungsmassnahmen über die höheren Ansätze von Bildungsmassnahmen abgerechnet werden können.

5.2.2 **Aufbau und Sicherung von arbeitsmarktspezifischen Kompetenzen**

Vor allem im Bereich der Bildungsmassnahmen konnte wegen der geringen Zahl von Angeboten, welche sich an lernungewohnte und niedrig qualifizierte Personen richten, nur beschränkt auf bestehende Angebote und Konzepte der Erwachsenenbildung abgestützt werden. Die Vollzugsstellen waren daher gezwungen, eigene Konzepte zur Ausgestaltung und Durchfüh-

zung der arbeitsmarktlichen Massnahmen zu entwickeln. Diese waren in der ersten Phase stark vom persönlichen Know-how von Pionieren unter den Anbietern und den kantonalen Vollzugsstellen abhängig.

Nachhaltige Sicherung von Know-how

Im Zuge der organisatorischen Entwicklung und mit dem Aufbau von Qualitätssicherungssystemen sind die erarbeiteten Konzepte in Form von Prozessbeschreibungen, Leitbildern, Lehrplänen und Lehrmitteln dokumentiert worden. Das bisher rein personenspezifische Wissen ist auf diese Weise übergegangen an einen breiteren Kreis von Beteiligten, der arbeitsmarktliche Massnahmen organisiert oder durchführt.

5.2.3 Direkter Bezug zum Arbeitsmarkt durch Verknüpfung von Theorie und Praxis

Durch die gezielte Verknüpfung von Theorie und Praxis sowohl bei den Bildungsmassnahmen als auch bei den Beschäftigungsmassnahmen wird heute vermehrt ein direkter Bezug zum Arbeitsmarkt geschaffen. So werden beispielsweise im Rahmen von Sprachkursen Inhalte vermittelt, welche die Integration in den Arbeitsmarkt unterstützen und fördern. Bei Fachkursen wird vermehrt eine Qualifizierung angestrebt, welche zu einem bescheinigten und in den entsprechenden Wirtschaftsbranchen anerkannten Abschluss führt. Bildungsmassnahmen sind dadurch praxisnaher und Beschäftigungsmassnahmen bildungsorientierter konzipiert als noch vor wenigen Jahren.

Direkte Kontakte zu Wirtschaft und Branchenverbänden erhöhen die Akzeptanz der AMM

Bei den Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung wird der Bezug zum Arbeitsmarkt einerseits dadurch erreicht, dass Strukturen geschaffen werden, welche sich so nah wie möglich am Arbeitsmarkt orientieren. Andererseits werden Produkte hergestellt oder Dienstleistungen angeboten, welche eine reale Kundschaft besitzen. Die damit verbundene Problematik der Konkurrenzierung des ersten Arbeitsmarktes wird durch den Einbezug von Vertretern der Wirtschaft und der entsprechenden Branchenverbänden vermieden.

Wirtschaftsnahe Konzeption der AMM dank Arbeitsmarktbeobachtung und Kontakten zur Wirtschaft

Die arbeitsmarktlichen Massnahmen sind heute dank den Arbeitsmarktbeobachtungsstudien von ORTE und AMOSA sowie den direkten Kontakten zwischen Arbeitgebern und Programmanbietern wirtschafts- und arbeitsnah konzipiert. Nach dem Prinzip des *Learning by doing* werden in einem wirklichkeitsnahen Umfeld praktische Erfahrungen gesammelt.

5.2.4 Diversifizierung und Individualisierung der Angebote

Die Heterogenität der Stellensuchenden (von unqualifizierten bis höchstqualifizierten) hat dazu geführt, dass eine breite Palette von arbeitsmarktlichen Massnahmen entwickelt worden ist, was in den letzten Jahren bei den Bildungs- und den Beschäftigungsmassnahmen zu einer inhaltlichen Diversifizierung geführt hat.

Fortlaufende Anpassung der Tätigkeitsbereiche an die Bedürfnisse der Stellensuchenden und des Arbeitsmarktes

Bei den Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung sind verschiedenste Tätigkeitsbereiche organisch gewachsen und laufend an die Qualifizierung der Teilnehmenden angepasst worden. Durch die Verknüpfung verschiedener Programmteile und die Zusammenarbeit mit anderen Beschäftigungsmassnahmen wie Übungsfirmen und Motivationssemester konnten neue Tätigkeitsbereiche für Teilnehmende an arbeitsmarktlichen Massnahmen geschaffen werden.

Rascher und zielgerichteter Einsatz von AMM

Diese Entwicklung geht einher mit einer Individualisierung der Angebote. Während arbeitsmarktliche Massnahmen früher im Sinne einer Überbrückung der Zeit der Arbeitslosigkeit eingesetzt worden sind, verfolgen sie heute differenziertere und gezieltere Absichten. Die regionalen Arbeitsvermittlungszentren achten darauf, dass die persönlichen Voraussetzungen und die Zielsetzungen der Massnahmen übereinstimmen. Die Konzepte und die internen Strukturen von arbeitsmarktlichen Massnahmen sind so ausgerichtet, dass der Einstieg in die Massnahmen praktisch zu jederzeit und damit möglichst rasch erfolgen kann.

Individuelle Förderung und Betreuung der Stellensuchenden

Bei den Beschäftigungsmassnahmen wird heute auf eine gezielte Einzelförderung und Betreuung gesetzt. Dies wird unter anderem durch das breite Spektrum von arbeitsmarktlichen Massnahmen, die den Kantonen heute zur Verfügung stehen, ermöglicht. In Basisprogrammen oder persönlichkeitsorientierten Kursen werden vertiefte Abklärungen durchgeführt, welche helfen, die Betroffenen zielgerichtet weiterzubilden. Mit den Teilnehmenden an Beschäftigungsmassnahmen und Übungsfirmen werden individuelle Zielvereinbarungen abgeschlossen. Eintritts- und Feedbackgespräche haben sich in diesen Massnahmen heute als Standard durchgesetzt.

5.3 Fazit und Dank

Die sechs aufbereiteten Fallbeispiele zeigen stellvertretend für eine Reihe von innovativen und interessanten arbeitsmarktlichen Massnahmen, die im Rahmen dieser Studie leider nicht berücksichtigt werden konnten, wie sich die Organisation und die Ausgestaltung dieser Massnahmen entwickelt und professionalisiert haben. Das Engagement der kantonalen Vollzugsverantwortlichen und der Anbieter von arbeitsmarktlichen Massnahmen, die wir im Rahmen dieses Projektes getroffen haben, hat uns immer wieder beeindruckt. In diesem Sinne möchten wir uns für die Gesprächsbereitschaft aller befragten Personen bedanken. In den Interviews wurde uns bereitwillig Einsicht in Abläufe und Funktionsweisen der verschiedenen Projekte gewährt und es wurden uns wertvolle Einschätzungen und Hinweise zur Entwicklung der arbeitsmarktlichen Massnahmen gegeben.

6 Anhang

6.1 A1: Liste der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner

Staatssekretariat für Wirtschaft (seco)

Irene Burri, seco – Direktion für Arbeit, Arbeitsvermittlung und Koordination LAM, Bern

Tony Erb, seco – Direktion für Arbeit, Arbeitsmarktmassnahmen, Bern

Olivier Nussbaum, seco – Direktion für Arbeit, Arbeitsvermittlung und Koordination LAM, Bern

Esther Widmer, seco – Direktion für Arbeit, Arbeitsmarktmassnahmen, Bern

Schweizerischer Verband der Organisationen von aktiven Arbeitsmarkt-massnahmen (SVOAM)

Heidi Rötheli, Vizepräsidentin ad interim, Schweizerischer Verband der Organisationen von aktiven Arbeitsmarkt-massnahmen

Kanton Zürich

Mariette Notari, Teamleiterin, Qualifizierung für Stellen Suchende, Amt für Wirtschaft und Arbeit, Kanton Zürich

Heinz Wyssling, Mitglied der Schulleitung, Klubschule Migros Zürich

Kanton Bern

Catherine Canzio, Kursleiterinnen, Berufs-, Fach- und Fortbildungsschule Bern (BFF)

Fritz Mühlemann, Leiter, Nachholbildung an der Abteilung Weiterbildung, Berufs-, Fach- und Fortbildungsschule Bern (BFF)

Beat Niklaus, Leiter, Logistik arbeitsmarktlicher Massnahmen, beco, Kanton Bern

Ulla Reusser-Sloth, Kursleiterinnen, Berufs-, Fach- und Fortbildungsschule Bern (BFF)

Lis Rytz, Bereichsleiterin, Qualitätssicherung/Qualitätsentwicklung AMM,
beco, Kanton Bern

Kanton Basel-Stadt

Daniel Aeberhard, Geschäftsleiter, Stiftung Job Training

Johannes Mangold, Leiter, Logistik arbeitsmarktlicher Massnahmen, Amt
für Wirtschaft und Arbeit, Kanton Basel-Stadt

Kanton Nidwalden

Thierry Lenoir, Betriebsleiter, Werkplatz Nidwalden

Armin Portmann, Vorsteher, Amt für Arbeit, Kanton Nidwalden

Margrit Progano, Leiterin, Textilabteilung, Werkplatz Nidwalden

Walter Würsch, Leiter, Brockenhauses Nidwalden

Viktor Wyss, Leiter, Holzabteilung, Werkplatz Nidwalden

Martha Zurfluh, Leiterin, kaufmännischen Abteilung, Werkplatz Nidwal-
den

Kanton Freiburg

Alain Challand, Verantwortlicher Arbeitsmarktmassnahmen, Amt für den
Arbeitsmarkt, Kanton Freiburg

Josef Zihlmann, Amt für den Arbeitsmarkt, AMA Bewirtschaftung, Kanton
Freiburg

Regina Stauffer, Betriebs- und Programmleiterin, Gastro Projekt Freiburg
im Hotel des Alpes

Marie-Louise Rudaz, Präsidentin, Verein Gastro Projekt Freiburg

Kanton Jura

Nicolas Ackermann, Chef de projet OMMT (observation et mesures de
marché du travail)

Gilles Coullery, Conseiller en personnel spécialisé dans le secteur secondaire et chef de projet à l'ORP Jura

Romain Flury, Service public de l'emploi, Chef du secteur Marché du travail, canton du Jura

Valérie Gerster, Responsable du secrétariat, AFB (ateliers de formation de Bassecourt)

Gérald Kaech, Chef de la Service des Arts et métiers et du travail, canton du Jura

Gérard Montavon, Directeur, AFB (ateliers de formation de Bassecourt)

François Rebetez, Formateur de l'atelier DAO, AFB (ateliers de formation de Bassecourt)

Pierre Stübi, Formateur de l'atelier CNC, AFB (ateliers de formation de Bassecourt)

Jean-Jacques Theubet, Formateur de l'atelier mécanique, AFB (ateliers de formation de Bassecourt)