
**SECO - Angebote der Nachholbildung.
Möglichkeiten und Grenzen für die Arbeitslosenversicherung**

Bericht zur Analyse und Bestandsaufnahme

29. Mai 2015

Im Auftrag von:

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO,
Direktion für Arbeit, Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung,
Holzikofenweg 36, 3003 Bern

Autoren:

KEK-CDC Consultants
Martin Stalder, Mandatsleiter
Rahel Guntern, wissenschaftl. Mitarbeit

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	III
Zusammenfassung	IV
1 Nachholbildung für Erwachsene	1
1.1 Nationale Projekte und Studien zur Nachholbildung	1
1.2 Formen der Nachholbildung	5
1.3 Das Zielpublikum für die Nachholbildung	10
2 Möglichkeiten und Grenzen der Nachholbildung im Rahmen der ALV	13
2.1 Voraussetzungen für die Nutzung der Nachholbildung im Rahmen der ALV	13
2.1.1 Gesetzliche Grundlagen: AVIG Praxis und Steuerungsprinzipien	13
2.1.2 Arbeitsmarktliche Massnahmen - AMM	15
2.1.3 Selektion und Begleitung der Teilnehmenden	17
2.1.4 Qualifikation der Personalberater/innen	17
2.1.5 Koordination mit den Vermittlungs-Prozessen der RAV	18
2.1.6 Zusammenarbeit mit der Berufsbildung / Berufsberatung und Anbietern von AMM	18
2.1.7 Finanzierung der Nachholbildung	19
2.2 Der privilegierte Zugang der RAV zum Zielpublikum	20
2.3 Nachholbildung im Rahmen der ALV – bisherige Nutzung	21
2.4 Ausbildungszuschüsse (AZ)	21
2.5 Beispiele von Good Practice im Rahmen der ALV	24
2.5.1 Step4, Fachstelle Ausbildungszuschüsse (FAZ), Kanton Solothurn	24
2.5.2 Navigation 20:30 und Berufslehrzeit-Zuschüsse, Kantone Glarus, Graubünden und St. Gallen, sowie Liechtenstein	28
2.5.3 „Qualifications+“ Validierung im Kanton Genf	32
2.5.4 Modulare Ausbildung in der Uhrenindustrie, Kanton Neuenburg	36
2.6 Vielfältige situationsangepasste Formen der Nachholbildung in den Kantonen	37
3 Ergebnisse und Folgerungen / Empfehlungen	39
3.1 Nationale Richtlinien – regional angepasste Umsetzung	39
3.2 Interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ als Basis für die Nachholbildung	41
3.3 Qualifizierende Bildungsangebote im Rahmen der AMM	42
3.4 Pilotprojekte zur Erprobung neuer Massnahmen und Wege zur Förderung der Nachholbildung im Rahmen der ALV (mit Evaluation)	44
Dank	46
Literaturliste	47

Tabellenverzeichnis:

Tabelle 1: Wirkungsindikatoren AVIG und ihre Gewichtung (Quelle: SECO)	13
Tabelle 2: Wirkungsindikatoren AVG (Quelle: SECO)	14
Tabelle 3: Kostenvergleich zwischen Personen, die AZ erhalten mit solchen ohne AZ	23
Tabelle 4: Teilnehmende am Programm „Qualifications+“ und ihre Wiedereinstiegsquoten	35

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1: Projektstruktur (Darstellung des SECO)	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Abbildung 2: vier Wege zum Berufsabschluss für Erwachsene und ihre Nutzung (eigene Darstellung, angelehnt an Bildungsraum Nordwestschweiz)	6
Abbildung 3: Entwicklung/Anzahl AZ nach Kanton, 2001-2013	22
Abbildung 4: Entwicklung Anzahl AZ pro Jahr, ganze Schweiz von 2001-2013	23
Abbildung 5: Etappen im Dispositiv Qualifications+	33
Abbildung 6: Demandes de prises en charge VAE	34
Abbildung 7: Struktur der modularen Ausbildung in der Uhrenindustrie	36
Abbildung 8: Anzahl absolvierte Module seit 1994	37

Abkürzungsverzeichnis

ABU	Allgemeinbildung
AL	Arbeitslose/r
ALV	Arbeitslosenversicherung
AMM	Arbeitsmarktliche Massnahmen
AVAM	Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik
AVG	Arbeitsvermittlungsgesetz
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
AWA	Amt für Wirtschaft und Arbeit
AZ	Ausbildungszuschüsse
BBG	Berufsbildungsgesetz
BBV	Berufsbildungsverordnung
BFH	Berner Fachhochschule
BFM	früher für Bundesamt für Migration, neu SEM
BFS	Bundesamt für Statistik
BGB	Berufliche Grundbildung
BIZ	Berufsinformationszentrum/-zentren
BKK	Basiskompetenzen-Kurs
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
CIP	Centre Interrégional de Perfectionnement
CM BB	Case Management Berufsbildung
EBA	Eidgenössisches Berufsattest
ECDL	European Computer Driving License
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFZ	Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FaGe	Fachangestellte Gesundheit
FAZ	Fachstelle Ausbildungszuschüsse von Step4 in Solothurn
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit
IKT/ICT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IV	Invalidenversicherung
KIP	Kantonales Integrationsprogramm
LAM	Logistikstelle/n für arbeitsmarktliche Massnahmen
NHB	Nachholbildung
OdA	Organisation/en der Arbeitswelt
PB	Personalberater/in
PvP	Programm zur vorübergehenden Beschäftigung
QV	Qualifikationsverfahren
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentrum/-zentren
SBBK	Schweizerische Berufsbildungsämter-Konferenz
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Staatssekretariat für Migration
SEMO	Motivationssemester
SIZ	Schweizerisches Informatik-Zertifikat
Stabe-Kurs	Standortbestimmungskurs
Stebe-Kurs	Stellenbewerbungskurs
SVA	Sozialversicherungsanstalt
VAE	Validierung von Bildungsleistungen
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

Zusammenfassung

Menschen ohne Berufsabschluss haben ein deutlich höheres Risiko arbeitslos zu werden, als solche mit anerkannten beruflichen Qualifikationen. Der Erwerb eines eidgenössischen Berufsattests oder eines eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses verbessert die gesamte soziale und wirtschaftliche Situation von Personen, die bisher ohne Abschluss waren.

Deshalb wird in der Schweiz nicht nur dem Berufsabschluss von Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine hohe Bedeutung zugemessen, sondern auch die Nachholbildung von bisher gering qualifizierten Erwachsenen steht ganz oben auf der politischen Agenda. Sei es als Strategie für die Armutsprävention, um die in gewissen Branchen fehlenden Fachkräfte im Inland auszubilden, um den Zugang von Migrant/innen zum Arbeitsmarkt zu verbessern oder um die gesellschaftlichen Kosten der Ausbildungslosigkeit zu mindern und die soziale Teilhabe von Niedrigqualifizierten zu verbessern (vgl. Kapitel 2.1).

Und immer wird dabei die Arbeitslosenversicherung als wichtiger Partner zur Förderung der Nachholbildung angesprochen. Sie soll im Rahmen der Beratung und Unterstützung von Arbeitslosen durch die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren den Erwerb von Qualifikationen ermöglichen und fördern, welche die Situation von niedrigqualifizierten Personen ohne Berufsabschluss auf dem Arbeitsmarkt nachhaltig verbessert. Insbesondere die finanzielle Unterstützung für den Erwerb eines Berufsabschlusses wird oft als erfolgversprechend angesehen.

Der Auftrag in diesem Mandat war zu untersuchen, wie, in welchem Umfang und mit welchen Massnahmen die ALV die berufliche Qualifikation von niedrigqualifizierten Stellensuchenden im Rahmen der arbeitsmarktlichen Massnahmen unterstützen kann (und soll), um deren arbeitsmarktliche Wiedereingliederung zu fördern.

Dabei standen in Absprache mit dem Ressort Arbeitsmarktmassnahmen des SECO weniger die Erhebung und Auswertung von quantitativen Daten im Vordergrund. Die Möglichkeiten und Grenzen der ALV zur Förderung der ALV wurden vorwiegend nach qualitativen Aspekten untersucht und im Hinblick auf die Förderung der interinstitutionellen Zusammenarbeit mit der Berufsbildung und Berufsberatung, der Integrationsförderung von Migrant/innen und von Menschen mit Beeinträchtigungen analysiert. Die Vertreter/innen der entsprechenden Bundesämter und der Schweizerischen Berufsbildungsämterkonferenz haben das Projekt deshalb auch in einer Begleitgruppe unterstützt. (vgl. Mitglieder der Begleitgruppe S. 46)

Die Möglichkeiten und Grenzen der ALV, die Nachholbildung zu fördern, hängt zunächst von den verfügbaren Formen und Angeboten der Nachholbildung ab. Diese werden dargestellt (Kapitel 2.2) und auf ihre Eignung für den Einsatz im Rahmen der ALV analysiert (Kapitel 3). Dabei zeigt sich, dass die für Erwachsene besonders geeigneten Formen der Nachholbildung, welche berufsbegleitend, etappenweise, modular etc. absolviert werden können, bisher nur selten angeboten werden. Und dass die auch von Erwachsenen (mangels Alternative?) meist genutzten 3-jährigen beruflichen Grundbildungen einerseits für die ALV vergleichsweise teuer zu stehen kommen und andererseits mit der Zielvorgabe einer möglichst schnellen Reintegration in den Arbeitsmarkt kollidieren (vgl. Kapitel 3.1)

Des Weiteren ist für die Förderung der Nachholbildung der Zugang zur potentiellen Zielgruppe entscheidend. In der ALV waren im Jahr 2012 rund 21'000 Personen gemeldet (entspricht 17.4% aller 2012 registrierten Stellensuchenden), die über keinen Berufsabschluss aber über für eine Berufsausbildung ausreichende Sprachkenntnisse einer Landessprache verfügten. (vgl. Kapitel 2.3)

Die Personalberater/innen der RAV haben also in einem Beratungskontext einen privilegierten Zugang zu einer grossen Zahl von für die Nachholbildung in Frage kommenden Personen (vgl. Kapitel 3.2) und stehen vor der Aufgabe die „richtigen“ Personen und die für sie geeigneten Angebote der Nachholbildung zu selektionieren. Dafür sind sie auf eine koordinierte Zusammenarbeit mit der Berufsberatung und der Berufsbildung und auf eine fachliche Unterstützung durch Aus- und Weiterbildung sowie geeignete Praxis-hilfen angewiesen.

Der Bericht zeigt, dass die Nachholbildung und die Förderung von Berufsabschlüssen in der ALV ein wichtiges und bei den kantonalen Umsetzungsinstanzen auf Interesse stossendes Thema ist (vgl. Kapitel 3.3). Die Kantone haben schon bisher, allerdings in sehr unterschiedlichem Mass, mittels Ausbildungszuschüssen den Erwerb von Berufsabschlüssen unterstützt (vgl. Kapitel 3.4). Darüber hinaus gibt es eine ganze Reihe von Beispielen guter Praxis, wie die Möglichkeiten und die Angebote der Nachholbildung durch die RAV bereits heute innovativ genutzt werden (vgl. Kapitel 3.5).

Alle diese Beispiele zeigen auf, dass die bisherige Förderung der Nachholbildung durch die RAV nur eine geringe Reichweite hat, eng an die lokalen Gegebenheiten angepasst und deshalb nicht ohne weiteres übertragbar ist und nur gerade in einem Fall auf einer institutionell erarbeiteten und vereinbarten Förderstrategie beruht (vgl. Kapitel 3.6).

Im abschliessenden 4. Teil des Berichts werden deshalb fünf konkrete Empfehlungen formuliert, welche auf eine systematischere Förderung der Nachholbildung im Rahmen der ALV abzielen, gleichzeitig aber die Grenzen der Möglichkeiten der ALV in Bezug auf die Finanzierung und die in den RAV verfügbaren Fachkompetenzen berücksichtigen.

Die ersten beiden Empfehlungen – die Erarbeitung und das Bereitstellen von Praxishilfen für die RAV sowie die Inventarisierung und Verbreitung von guten Praxisbeispielen – liegen in alleiniger Kompetenz des SECO in Zusammenarbeit mit den kantonalen Umsetzungsstellen.

Die dritte Empfehlung betrifft die Anliegen der ALV an die interinstitutionelle Zusammenarbeit, speziell an die Berufsbildung: eine systematische Förderung und Unterstützung von Berufsqualifikationen durch die ALV ist nur dann finanzierbar und sinnvoll, wenn in der Berufsbildung vermehrt erwachsenengerechte Angebote geschaffen werden.

Die vierte Empfehlung legt den kantonalen Umsetzungsstellen nahe, im Rahmen der arbeitsmarktlichen Massnahmen vermehrt Angebote und Anbieter zu berücksichtigen, deren Kurse und Zertifikate an eine berufliche Grundbildung angerechnet werden können.

Die fünfte Empfehlung schliesslich betrifft die Durchführung und Evaluation von Pilotprojekten, um Praxiswissen zu generieren und herauszufinden, ob Berufsabschlüsse nicht nur bei Jugendlichen, sondern auch bei niedrigqualifizierten Erwachsenen zu einer nachhaltig gelingenden Arbeitsmarktintegration führen.

1 Nachholbildung für Erwachsene

Die Nachholbildung Erwachsener war in den letzten vier bis fünf Jahren in vielen politischen Projekten in der Schweiz ein wichtiges und präsent Thema. Unter ganz verschiedenen Blickwinkeln wurde und wird von unterschiedlichen Akteuren im Hinblick auf unterschiedliche Ziele und Strategien gefordert, das Potential der erwachsenen Personen, die ohne Berufsabschluss im Arbeitsmarkt tätig oder arbeitslos sind, besser zu fördern und zu nutzen.

Über diese verschiedenen, nationalen Strategien zur Nachholbildung Erwachsener soll hier einleitend ein Überblick geschaffen werden.

1.1 Nationale Projekte und Studien zur Nachholbildung

Weder/Wyss: Wirtschaftspolitik

Die beiden Autoren betonen, dass die Globalisierung in Industrieländern die Spezialisierung hin zu Tätigkeiten mit einem hohen Anteil an Hochqualifizierten fördert. Branchen mit einem hohen Anteil an Niedrigqualifizierten schrumpfen hingegen, da deren Tätigkeiten in Schwellenländern günstiger ausgeführt werden können. Dieser Strukturwandel kann zu einem Anpassungsdruck für Niedrigqualifizierte führen. Weder und Wyss empfehlen aufgrund ihrer Analyse, sich in der Wirtschaftspolitik auf die Kernursache des erhöhten Arbeitslosigkeitsrisikos von Niedrigqualifizierten zu konzentrieren, nämlich der Behebung derer ungenügender Fach- und Sprachkenntnisse. "Dieser Ansatz hat gegenüber protektionistischen Massnahmen den Vorteil, dass er erstens potenziell wirksam, zweitens umsetzbar ist und drittens nicht die Gesamtwohlfahrt der Schweiz reduziert."¹

Wettstein/Neuhaus: Förderprogramm und flankierende Massnahmen

Wesentliche Aspekte, die bei den von Weder/Wyss erwähnten Massnahmen berücksichtigt werden müssen, zeigen Wettstein und Neuhaus² auf. Sie empfehlen die Einrichtung eines Förderprogramms Namens „Zweite Chance“, das folgende Elemente enthalten muss:

- geeignete Triage (Abklärung von Erwartungen, Motivation, Potential, Ermöglichen von ersten Lernerfahrungen)
- vorbereitende Kurse (Schliessen von Defiziten im Lernverhalten, von schulischen Lücken)
- Hilfe bei der Suche eines Ausbildungsplatzes/einer Lehrstelle
- finanzielle Unterstützung
- Begleitung während der Ausbildung
- Unterstützung beim Finden einer adäquaten Erwerbstätigkeit nach Abschluss der Berufsbildung

¹ Vgl. Weder & Wyss, 2010

² Vgl. Wettstein & Neuhaus, 2011

Es sind dies im Kern diejenigen Aspekte, die heute auch mit den Programmen des Case Management Berufsbildung (CM BB³) und mit spezifischen Brückenangeboten für Jugendliche angegangen werden. Dies bedeutet, dass dieselben Ansätze und Instrumente der Förderung explizit auch für die Zielgruppe der Erwachsenen geöffnet und gezielt mit geeigneter, zielgruppengerechter Sprachförderung sowie Angeboten zum Schliessen schulischer Lücken ergänzt werden müssten.

Im Weiteren zeigen Wettstein und Neuhaus⁴ auf, dass es zusätzliche flankierende Massnahmen braucht:

- Öffentlichkeitsarbeit bei der Zielgruppe, bei Betrieben, bei RAV, bei Sozialbehörden, aber auch in der breiten Bevölkerung
- das Finden von Finanzierungsmöglichkeiten (über Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung, Stipendien, Sponsoren).

Lindenmeyer/Walker (KEK-CDC Consultants): Auftrag der SP-Fraktion des Bundeshaus)

Auch Lindenmeyer/Walker⁵ haben die Situation von Personen ohne Berufsbildung für die SP-Fraktion der Bundesversammlung analysiert, mit dem Ziel eine Strategie für einen verbesserten Zugang von Erwachsenen zur Berufsbildung zu entwerfen.

Die Erkenntnisse daraus gehen in die gleiche Richtung wie diejenigen von Wettstein/Neuhaus. Sie zeigen einen Bedarf auf für:

- Zielgruppengerechte Information, Beratung und Begleitung
- Öffnung des Berufsbildungssystems für Personen ohne Berufsbildung
- Förderung von Ausbildungsplätzen für Erwachsene in den Betrieben
- Vorbereitung auf die Ausbildung mittels angemessener niederschwelliger Bildungsangebote
- Rechtliche Grundlagen für die Existenzsicherung während der Dauer der Ausbildung.

WBF Fachkräfteinitiative

Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) hat 2011 die sogenannte Fachkräfteinitiative⁶ lanciert. Deren Ziel ist es, die Fachkräftenachfrage bis 2020 vermehrt durch inländische Personen abzudecken. Dazu soll u.a. die Erwerbsbeteiligung von teilzeitarbeitenden Personen, vor allem von Frauen und von älteren Arbeitsnehmenden erhöht und Personen in den Bereichen, in denen sich ein Mangel an Fachkräften abzeichnet, höher qualifiziert werden. Die Fachkräfteinitiative zielt auf gut bzw. höher qualifizierte Personen. Die Wichtigkeit der Nachholbildung für die Rekrutierung

³ "Das CM BB ist ein strukturiertes Verfahren: Eine fallführende Stelle sorgt über institutionelle Grenzen hinweg während der Phasen der Berufswahl und der Berufsbildung für ein planmässiges, koordiniertes und kontrolliertes Vorgehen. Im Zentrum stehen die Unterstützung zur Selbsthilfe (Empowerment) der gefährdeten Jugendlichen sowie die Effizienz- und Effektivitätssteigerung der eingesetzten Massnahmen durch eine wirksame Führung und Gestaltung der Prozesse." <http://www.sbf.admin.ch/berufsbildung/01496/index.html?lang=de> (Zugriff am 5.5.2015)

⁴ Vgl. Wettstein & Neuhaus, 2011

⁵ Vgl. Lindenmeyer & Walker, 2012

⁶ Vgl. Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD, 2011 (Link: <https://www.wbf.admin.ch/de/themen/bildung-forschung-innovation/fachkraefteinitiative/>)

rung von Fachkräften wurde im Rahmen der 8. Nationalen Lehrstellenkonferenz Ende 2012⁷ betont. Das WBF schlägt in der Fachkräfteinitiative unter anderem folgende Massnahmen im Bereich der Erwachsenen vor:

- Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen
- Anrechnung von Bildungsleistungen an formale Bildungsabschlüsse
- Entwicklung und Schaffung von Angeboten zur Nachholbildung (inkl. niederschwelliger Bildungsangebote)
- das Prüfen einer Ausgestaltung von Case Management für Erwachsene, sowie
- Erleichterung des Zugangs zur Berufsbildung für Erwachsene in Abstimmung mit der Verordnung zum Weiterbildungsgesetzes.

Unter dem Eindruck der in der Volksabstimmung angenommenen „Initiative gegen die Masseneinwanderung“ hat das WBF die Arbeiten an der Fachkräfteinitiative ab 2014 intensiviert und zusätzliche Massnahmen beschlossen. Dazu gehören im Bereich der Berufsbildung auch die Überarbeitung des Leitfadens zu den Validierungsverfahren und die Herausgabe eines neuen Leitfadens zum erwachsenengerechten Ausbilden und Qualifizieren.

EDI/BSV: Armutsbekämpfung und –Prävention

Der Bundesrat definiert in seiner Strategie zur Prävention und Bekämpfung von Armut⁸ im Jahr 2013 Erwachsene ohne eine berufliche Grundbildung als eine Hauptzielgruppe unter anderen, denn „Erwachsene ohne nachobligatorische Ausbildung sind oft von Armut bedroht. Sie haben weniger Chancen auf einen Lohn, der die Lebenshaltungskosten deckt. Sie haben ein erhöhtes Risiko, ihre Stelle zu verlieren, und haben geringere Chancen, eine neue Stelle zu finden. Wer über keinen Abschluss auf dem Niveau der Sekundarstufe II verfügt, hat eine mehr als doppelt so hohe Wahrscheinlichkeit, von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein, als jene mit einem entsprechenden Abschluss.“ Im Nationalen Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut wurden folgende vier Handlungsfelder identifiziert:

1. Bildungschancen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene
2. Soziale und berufliche Eingliederung
3. Lebensbedingungen
4. Wirkungsmessung und Monitoring

Das nationale Programm soll durch die Unterstützung der zuständigen Akteure verschiedene Beiträge zur Entwicklung und Weiterentwicklung der Nachholbildung von Erwachsenen leisten. Dabei sind alle Wege der Nachholbildung zu berücksichtigen. Die vorgesehenen Programmaktivitäten sind „Fördern des Zugangs zur Nachholbildung für wenig qualifizierte Erwachsene“, „Angebote der Nachholbildung: Identifizieren und fördern von Good Practices, erarbeiten von Grundlagen“ und „Möglichkeiten der Existenzsicherung während der Nachholbildung“.

⁷ Bern, 23.11.2012 – Bundesrat Johann N. Schneider-Ammann lud in Martigny zur 8. Nationalen Lehrstellenkonferenz. Mit Sozialpartnern und Akteuren aus Politik und Wirtschaft wurden bildungspolitische Massnahmen diskutiert mit dem Ziel, Unternehmen aller Branchen mit geeigneten Fachkräften zu versorgen.

⁸ Vgl. Eidgenössisches Departement des Innern EDI, 2013

SEM (früher BFM): Potentiale nutzen⁹

Das Staatssekretariat für Migration (SEM, bis 2014 Bundesamt für Migration BFM) hat im Jahr 2012 das Projekt „Potentiale nutzen – Pilotprojekt Nachholbildung“ lanciert. Damit soll gut qualifizierten anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen der Zugang und die Nutzung der bestehenden Verfahren der Nachholbildung erleichtert werden. Oft werden nämlich ausländische Abschlüsse, andere Bildungsleistungen oder berufliche Tätigkeiten in der Schweiz nicht anerkannt oder sind nicht bekannt. Für die Überprüfung und Regelung von Anschlussfähigkeit und Verwertbarkeit der im Ausland erworbenen Qualifikationen oder Kompetenzen für eine Berufsausübung oder Weiterbildung in der Schweiz stehen je nach Beruf oder Bildungsstufe verschiedene Verfahren der Regelstruktur zur „Auswahl“; es sind diese:

- a. Anerkennung von Diplomen, Ausweisen und Bildungsleistungen,
- b. Anerkennung von Bildungsleistungen für Abschlüsse auf Sekundarstufe II (Validation des acquis),
- c. Anrechnung von Bildungsleistungen für Abschlüsse auf Tertiärstufe B.

Travail.Suisse: Kosten und Nutzen von Berufsabschlüssen

In einer Studie der Berner Fachhochschule (BFH) im Auftrag von Travail.Suisse wurden die gesellschaftlichen Kosten pro Person ohne Erstabschluss auf jährlich CHF 8'069 - 11'201 berechnet. Die Studie sagt, dass wenn es einer Person ermöglicht wird, einen Sek II Abschluss nachzuholen, gesellschaftliche Kosten in der Höhe von rund 10'000 Franken pro Jahr eingespart werden können. Zusätzlich können erhebliche Einkommensnachteile für das Individuum selber vermieden werden.¹⁰

Eine weitere Studie im Auftrag von Travail.Suisse berechnete die gesellschaftlichen Kosten im ganzen Lebensverlauf einer ausbildungslosen Person. Die Ausbildungslosigkeit verursacht ab dem Alter von 25 Jahren Kosten zwischen CHF 110'000 und CHF 230'000 – je nach gerechnetem Diskontsatz und Alter. Dem müssen die einmaligen Ausbildungskosten gegenübergestellt werden. Für eine volle Lehre muss mit Ausbildungskosten der öffentlichen Hand von CHF 50'000 gerechnet werden. Für eine verkürzte Lehre oder die direkte Zulassung zum Qualifikationsverfahren sind mit Ausgaben von 25'000 Franken zu rechnen. Validierungsverfahren kosten rund CHF 8'000 pro Person. In diesen Kosten nicht berücksichtigt sind Ausgaben für den Lebensunterhalt von Personen, die parallel zur Ausbildung kein oder kein genügendes Einkommen erzielen können.¹¹

Fazit

Es gibt, wie die Übersicht zeigt, eine ganze Reihe von nationalen Strategien, Initiativen und Programmen zur Förderung der Nachholbildung resp. zur Unterstützung der Nachqualifikation von gering qualifizierten Personen ohne Berufsabschluss. Es ist deshalb sinnvoll, wenn sich das Staatssekretariat für Wirtschaft die Frage stellt, ob im Rahmen der ALV die Möglichkeiten der Nachholbildung von Erwachsenen vermehrt genutzt werden können und sollen, um die Chancen von Niedrigqualifizierten im Arbeitsmarkt zu

⁹ Vgl. Spadarotto & Wigger-Häusler, 2011

¹⁰ Vgl. Fritschi, Oesch, & Jann, Gesellschaftliche Kosten der Ausbildungslosigkeit in der Schweiz., 2009

¹¹ Vgl. Fritschi, Hümlerlin, Bannwart, & Frischknecht, 2012

erhöhen. Dies umso mehr, als verschiedene der oben erwähnten Akteure auf diese Möglichkeiten hinweisen.

In diesem Sinne stellt der Bericht zu den Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung der Angebote der Nachholbildung im Rahmen der ALV auch einen Beitrag zur Positionierung des SECO resp. der ALV in der interinstitutionellen Zusammenarbeit IIZ zum Thema der Nachqualifikation von Erwachsenen dar.

1.2 Formen der Nachholbildung

Für die nachfolgende Analyse unterscheiden wir zwischen den unterschiedlichen Formen der Nachholbildung, die im Kapitel 3 dann auf ihre Eignung für den Einsatz im Rahmen der ALV untersucht werden.

Formen der Nachholbildung für Erwachsene

1. **Förderung von Basis- oder Grundkompetenzen:** auch Personen, welche die obligatorische Schule abgeschlossen haben, verfügen nicht immer über die nötigen Voraussetzungen, um eine berufliche Grundbildung oder eine andere Ausbildung in Angriff zu nehmen. Das gilt ganz besonders oft für spätmigrierende Jugendliche und Erwachsene mit Migrationshintergrund. Für diese werden im Rahmen der AMM der ALV Sprachkurse, Kurse in Alltagsmathematik und Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) angeboten.
2. **Berufliche Grundbildung:** Seit der Reform des Berufsbildungsgesetzes (BBG) im Jahre 2002 (in Kraft seit 1.1.2004) können sich Erwachsene, die über mindestens fünf Jahre Berufserfahrung verfügen, bereits erworbene Kompetenzen anrechnen lassen und einen Abschluss der beruflichen Grundbildung auf Sekundarstufe II erlangen (Art. 9 Abs. 2 BBG). Dafür stehen ihnen zwei Wege offen: einerseits die Validierung von Bildungsleistungen nach Art. 31 der Berufsbildungsverordnung (BBV), andererseits die direkte Zulassung zum Qualifikationsverfahren (QV) nach Art. 32 BBV. Weiter haben Erwachsene mit einem Berufsabschluss in einem anderen Beruf die Möglichkeit eine verkürzte BGB zu absolvieren, solche ohne formelle Vorbildung auf Sek II eine normale Lehre. Insgesamt sieht das BBG also die folgenden vier Wege vor, über welche erwachsene Personen die berufliche Grundbildung nachholen können:
 - via reguläre berufliche Grundbildung (Art.17 BBG)
 - via verkürzte berufliche Grundbildung (spezielle Lehren für Erwachsene oder individuell vereinbarte Verkürzungen) (Art.18 BBG), meist für Personen, die bereits über einen anderen Berufsabschluss verfügen;
 - via direkte Zulassung zur Abschlussprüfung (für Personen mit mindestens 5-jähriger Berufserfahrung nach Art.32 BBG);
 - via Validierung von Bildungsleistungen (für Personen mit mindestens 5-jähriger Berufserfahrung und nur in ausgewählten Berufen möglich nach Art. 31 BBV).

Bis heute nutzen nur eine kleine Zahl von erwachsenen Personen ohne Berufsbildung diese Möglichkeiten, um zu einem berufsqualifizierenden Abschluss auf der Sekundarstufe II zu kommen. Ende 2012 befanden sich 17'892 Personen im Alter

von 25 und mehr Jahren in der Vorbereitung auf ein Qualifikationsverfahren der beruflichen Grundbildung. Rund 6'900 Erwachsene haben 2012 einen Abschluss der beruflichen Grundbildung erworben.¹² Dabei zeigte sich eine sehr unterschiedliche Nutzung und Bedeutung der vier Wege.

Wege zur Nachqualifikation Erwachsener in der Beruflichen Grundbildung				
	Validierung (nach Art. 31 BBV)	direkte Teilnahme am QV (nach Art. 32 BBV)	verkürzte berufl. Grundbildung (nach Art. 18 BBG)	reguläre berufliche Grundbildung (nach Kapitel 2 BBG)
Kosten/ Lohn	Grundkosten CHF 300 zuzügl. ergänzende Schulung	Grundkosten CHF 300 plus Kosten für Berufsfachschule und Lehrmaterial	Teilnahme an Berufsfachschule und üK gratis, Lernendenlohn	Teilnahme an Berufsfachschule und üK gratis, Lernendenlohn
Lehrvertrag	Nein	freiwillig	ja	ja
Qualifikationsverfahren	Nein	reguläres abschliessendes QV	reguläres abschliessendes QV	reguläres abschliessendes QV
Besuch Berufsfachschule, überbetriebliche Kurse	freiwillig	freiwillig (in der Regel nötig)	obligatorisch	obligatorisch
Besonderes	Bildungsleistungen und Berufserfahrung werden angerechnet. Ev. zu ergänzen mit Zusatzausbildung	Stipendien und Beteiligung Arbeitgeber an Kosten möglich	für einige Berufe standardisiert (z.B. FaBe, FaGE, Landwirtschaft)	Dauer abhängig von Beruf und Abschluss EFZ/EBA (2 - 4 Jahre)
Voraussetzungen	mind. 5 Jahre Berufserfahrung, davon 2-4 im angestrebten Beruf	mind. 5 Jahre Berufserfahrung, davon 2-4 im angestrebten Beruf	in der Regel EFZ eines anderen Berufs	Abschluss der obligatorischen Schule ev. Eignungstest
Zahlen 2012:	ca. 240 Personen	ca. 2'190 Personen	ca. 4'000 Personen	
Total 6'400 Berufs-Abschlüsse von Erwachsenen	3.9%	34.3%	ca. 61.8%	

Abbildung 1: vier Wege zum Berufsabschluss für Erwachsene und ihre Nutzung (eigene Darstellung, angelehnt an Bildungsraum Nordwestschweiz)

- Die **Validierung von Kompetenzen** steht bis heute nur für relativ wenige Berufe (rund 20 verschiedene Berufsabschlüsse) zur Verfügung. Dieser Weg eignet sich im Prinzip gut für Erwachsene mit Berufserfahrung. Die Validierungsverfahren weisen aber aufgrund der relativ hohen Ansprüche teils beträchtliche strukturelle Hemmnisse für die Zielgruppe der Personen ohne Berufsabschluss auf, insbesondere im Bereich der sprachlichen Anforderungen (Schriftlichkeit) und der geforderten Selbständigkeit (wenig strukturiertes und organisiertes Verfahren mit viel individueller Flexibilität). Die meisten Verfahren dauern zudem über zwei Jahre bis zur Erlangung des eidgenössischen Fähigkeitszeugnis (EFZ) und weisen oft eine intensive Phase der ergänzenden Bildung auf (Kursbesuche). Die Validierungsverfahren sind heute sprachregional koordiniert und werden in wenigen Berufen jeweils von einem Lead-Kanton angeboten.¹³ Die Verfahren sind vom SBFI reguliert. Sie unterscheiden sich aber von Beruf zu Beruf und von Kanton zu Kanton erheblich – und zwar bezüglich Zulas-

¹² alle Zahlen aus SBFI (2014), S.22 ff

¹³ Siehe dazu www.berufsberatung.ch → Berufsabschluss für Erwachsene → Validierung von Bildungsleistungen

sungsbedingungen (z.B. Berufstätigkeit), Anerkennung von Vorbildungen und konkreter Ausgestaltung (z.B. Einbezug der Arbeitgeber, Strukturierung, Führung durch das Verfahren und Begleitung, Instrumente der Validierung, Grad der Schriftlichkeit, anderes). Die Validierungsverfahren werden heute vorwiegend in der Westschweiz genutzt; in der Deutschschweiz sind vor allem die Validierungsverfahren im Gesundheitsbereich (Fachangestellte Gesundheit FaGe) von Bedeutung.

Gesamtschweizerisch haben im Jahr 2012 knapp 6'400 Personen über 25 Jahren einen eidgenössischen Berufsabschluss erreicht, davon nur **rund 3.9 Prozent oder gut 240 Personen** auf dem Weg über die Validierung.¹⁴

- **Direktzulassung zum Qualifikationsverfahren (QV):** Personen die über mindestens 5 Jahre Berufserfahrung, davon die letzten 2 im angestrebten Beruf, verfügen, können beim zuständigen kantonalen Amt für Berufsbildung eine Direktzulassung zum abschliessenden Qualifikationsverfahren (QV, früher Lehrabschlussprüfung) beantragen. Allerdings reicht die Berufserfahrung alleine in aller Regel nicht aus, um im abschliessenden QV erfolgreich zu sein. Es braucht zusätzlich eine mehr oder weniger umfassende Prüfungsvorbereitung in der Berufsfachschule oder in speziellen Kursen für Erwachsene, die in der Regel mindestens ein Jahr, oft auch länger dauert. Bei der direkten Zulassung zum abschliessenden Qualifikationsverfahren nach Art. 32 BBV scheinen die fehlenden Informationen für die Betroffenen, der Mangel an speziell für Erwachsene konzipierten Bildungsangeboten sowie die finanzielle Belastung der Betroffenen die Hauptursachen für die geringe Nutzung dieses Weges zu sein. Gemäss Erfahrung des Eingangsportals Nordwestschweiz¹⁵ haben Erwachsene, die auf diesem Weg einen Berufsabschluss erreichen wollen, mit Kosten von CHF 2'000 bis 4'500 zu rechnen, für die Zulassung, die Kosten des QV und der darauf vorbereitenden Kurse. Wenn neben dem Kursbesuch auch Praktika in einem Betrieb oder gar ein Lehrverhältnis für die Vorbereitung auf das QV nötig sind kommen noch die durch den Praktikums- oder Lehrlingslohn ungedeckten Lebenshaltungskosten dazu.

Gesamtschweizerisch haben im Jahr 2012 knapp 6'400 Personen über 25 Jahren einen eidgenössischen Berufsabschluss erreicht, davon **gut ein Drittel oder knapp 2'200 Personen** auf dem Weg über die Direktzulassung zum QV.¹⁶

- **Verkürzte berufliche Grundbildung:** Personen, die bereits über einen anerkannten Berufsabschluss verfügen, können einen verwandten Beruf in verkürzter Lehrzeit erlernen. Solche Zweitabschlüsse gibt es beispielsweise für Maurer/innen, die noch ein EFZ als Bauzeichner/innen erwerben wollen oder umgekehrt. Dies dürfte erfahrungsgemäss der häufigste Anlass für eine verkürzte berufliche Grundbildung sein. Darüber hinaus kommt eine verkürzte Lehre auch für Personen in Frage, die sich aus früheren Berufserfahrungen oder von einem ausländischen Abschluss gewisse Kompetenzen anrechnen lassen können und deshalb bis zum Abschluss nur noch

¹⁴ vgl. SBFI (2014), S.23-24

¹⁵ Unter dem Begriff „Validierung plus“ koordinieren die Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn ihre Angebote im Bereich der gesamten Nachholbildung. Interessierte an einer Nachholbildung werden durch Fachpersonen des sogenannten kantonalen [Eingangsportals](#) beraten.

¹⁶ vgl. SBFI (2014), S.23-24

eine verkürzte Lehrzeit absolvieren müssen.¹⁷ Zusätzlich gibt es verkürzte Programme für Maturand/innen (z.B. „way up“¹⁸), welche nach der Matura ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis erwerben wollen.

Die Statistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) unterscheidet nicht zwischen den Erwachsenen, welche den Lehrabschluss über eine verkürzte oder über eine berufliche Grundbildung mit regulärer Dauer erreichen. Aufgrund einer Sonderauswertung des BFS im Auftrag des SBFJ wird aber geschätzt, dass gesamtschweizerisch von den knapp 6'400 Personen über 25 Jahren, die im Jahr 2012 einen eidgenössischen Berufsabschluss erlangten, diesen ca. **21%** über den Weg über der verkürzten Lehre erreicht haben. Dies entspricht ungefähr **1'340 Personen**.

- **Reguläre berufliche Grundbildung:** diese steht unabhängig des Alters allen Personen offen, welche die obligatorische Schulpflicht erfüllt haben und die dafür nötigen Voraussetzungen an die Grundkompetenzen (Sprache, Mathematik, IKT) erfüllen. Für erwachsene Personen bedeutet dies aber, dass sie einen Lehrvertrag mit einem Betrieb abschliessen, zusammen mit Jugendlichen die Berufsfachschule und die überbetrieblichen Kurse besuchen und von einem Lehrlingslohn den Lebensunterhalt bestreiten müssen. Die reguläre berufliche Grundbildung dauert 2 Jahre bis zum Erreichen eines eidgenössischen Berufsattestes (EBA) oder 3 bis 4 Jahre (je nach Beruf) zum Erreichen eines eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses (EFZ). Trotz dieser langen Dauer und der kaum auf Erwachsene abgestimmten Form der des Weges zum Berufsabschluss, wird dieser Weg am häufigsten genutzt.

Gesamtschweizerisch haben im Jahr 2012 rund **41% der Erwachsenen**, welche einen Berufsabschluss erreichten, diesen Weg gewählt. Das entspricht gut **2'600 Personen**.

- 3. Teilabschlüsse und Modulabschlüsse:** in einigen wenigen Berufen und in einigen Regionen in der Schweiz ist es möglich, einen Berufsabschluss über zwei Teilprüfungen oder über Modulabschlüsse zu erreichen. In der Region Genf können die für einen Berufsabschluss nötigen Kenntnisse in Allgemeinbildung (ABU) modular erworben werden. In der Uhrenindustrie im Jura gibt es die Möglichkeit über mehrere Modulabschlüsse das EBA als Uhrenarbeiter/in und das EFZ als Uhrmacher Praktiker/in EFZ zu erreichen. Detailhandel Schweiz hat ein Pilotprojekt gestartet, das Erwachsenen den Lehrabschluss für Detailhandelsfachleute in zwei Teilprüfungen ermöglicht. Die vierjährige berufliche Grundbildung in Informatik ist durchgehend modularisiert und steht auch Erwachsenen offen.¹⁹ In letzter Zeit hat zudem der Baumeisterverband für die Berufe des Bauhauptgewerbes das Projekt „Berufliche Grundbildung für Erwachsene“ gestartet, welches innovative und erwachsenengerechte Qualifikationsverfahren und Modelle fördern will.²⁰

Allen diesen Angeboten ist gemeinsam, dass sie sich besonders gut für Erwachsene eignen, die einen anerkannten Berufsabschluss erreichen wollen, weil sie ein Vorge-

¹⁷ gesetzliche Grundlage für die Verkürzung in BBV Art.4 – Anrechnung bereits erbrachter Bildungsleistungen

¹⁸ Weitere Informationen dazu online unter: <http://www.tecmania.ch/de/way-up>

¹⁹ Eine umfassende Übersicht über spezielle Angebote und Modelle des Berufsabschlusses für Erwachsene findet sich im Bericht des SBFJ (2014), Seiten 45ff

²⁰ vgl. Projektbeschreibung unter: <http://www.baumeister.ch/berufsbildung/grundbildung/projekt-berufliche-grundbildung-fuer-erwachsene/> Zugriff am 25.4.2015

hen in Etappen ermöglichen. So können Erwachsene eher Erwerbstätigkeit und Ausbildung kombinieren und den Weg zum Berufsabschluss den eigenen zeitlichen und finanziellen Möglichkeiten anpassen. Allerdings existieren diese Angebote in der Schweiz nur so punktuell, so dass sie bisher nur einen marginalen Beitrag zur Nachholbildung von Erwachsenen leisten.

Es sind keine statistischen Angaben zur Nutzung von Teil- und Modulabschlüssen sowie über die auf diesem Weg erreichten Berufsqualifikationen verfügbar.

- 4. Branchenzertifikate:** Branchenzertifikate sind Abschlüsse von Branchenorganisationen, die keine staatliche Anerkennung haben und die nicht zu einem eidgenössisch anerkannten Abschluss führen. Trotzdem können solche Zertifikate geeignet sein, die Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern, da sie einen Ausweis über spezifische, meistens relativ eng begrenzte berufliche Kompetenzen darstellen.

Bekannt sind solche Branchenzertifikate beispielsweise in der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT oder ICT) mit den unterschiedlichen Anwenderzertifikaten wie das „Schweizerische Informatik-Zertifikat“ (SIZ) und der „European Computer Driving Licence“ (ECDL)²¹; in der Hotellerie und Gastronomie die „Progresso“-Kurse und Abschlüsse der Sozialpartner im Gastgewerbe als Weiterbildung für Mitarbeitende ohne Berufsabschluss²²; im Bauhauptgewerbe gibt es neben den Abschlüssen der beruflichen Grundbildung auch die Branchenabschlüsse als Baumaschinenführer/in, Kranführer/in und Sprengberechtigte/r²³; auch im Sozial- und Gesundheitsbereich gibt es neben den Abschlüssen der beruflichen Grundbildung eine Reihe von Weiterbildungen, die mit einem Branchenabschluss zertifiziert werden. Dort besteht allerdings die Tendenz, diese Abschlüsse in eidgenössisch anerkannte Regelabschlüsse zu überführen.

Auch wenn Branchenabschlüsse kurzfristig die Chancen auf dem Arbeitsmarkt sicher zu verbessern vermögen, stellt sich die Frage, ob diese Verbesserung nachhaltig und andauernd ist. Branchenzertifikate haben zudem nicht nur den Nachteil, dass sie staatlich nicht anerkannt sind, sondern auch denjenigen, dass sie nicht für den Einstieg in weiterführende Ausbildungen und Abschlüsse qualifizieren.

Auch zu den Branchenzertifikaten gibt es keine statistischen Daten, da diese nicht offiziell erfasst werden.

- 5. Direkte Zulassung zu den eidgenössischen Berufsprüfungen:** Personen, die über mindestens fünf Jahre Berufserfahrung im angestrebten Beruf oder der jeweiligen Branche verfügen, haben Zugang zu vielen Qualifikationsverfahren von eidgenössischen Berufsprüfungen (im Sinn der Durchlässigkeit²⁴). Sie können so, ohne zuerst einen Berufsabschluss auf der Sekundarstufe II nachholen zu müssen, direkt

²¹ vgl. Dedopoulos et.al. (2010) mit einer Vergleichsstudie zu den unterschiedlichen Anwenderzertifikaten im ICT- Bereich sowie online unter: <http://www.siz.ch> und <http://www.ecdl.ch>

²² Detaillierte Informationen online unter: http://www.hotelgastro.ch/standard.cfm?ID_n=90&language=1&unter=136&haupt=230

²³ weitere Informationen dazu online unter: <http://www.baumeister.ch/berufsbildung/berufe-bauhauptgewerbe/>

²⁴ Die konkreten Bestimmungen sind in der jeweiligen Prüfungsordnung im Kapitel „Zulassung“ geregelt

einen Abschluss auf der berufsbildenden Tertiärstufe (Tertiär B) erreichen (siehe entsprechende Liste auf dem Eingangsportal Nordwestschweiz²⁵).

Berufsprüfungen ermöglichen Berufsleuten eine erste fachliche Vertiefung und Spezialisierung nach der beruflichen Grundbildung in einem Beruf. Sie setzen eine mehrjährige Berufserfahrung im entsprechenden Berufsfeld voraus. Erfolgreiche Absolvent/innen erhalten einen eidgenössischen Fachausweis (z.B. «HR-Fachfrau/mann mit eidgenössischem Fachausweis»). Zurzeit werden von den Organisationen der Arbeitswelt (OdA) und Berufsverbänden mehr als 200 verschiedene Abschlüsse auf dieser Stufe angeboten.

Die Vorbereitungskurse auf die eidgenössischen Berufsprüfungen werden in aller Regel berufsbegleitend angeboten und führen so zu keiner Einschränkung der Arbeits- oder Vermittlungsfähigkeit. Die Kurse dauern ein bis zwei Jahre. Die Kosten dafür unterscheiden sich je nach Abschluss massiv, sind aber für gering qualifizierte Personen mit bescheidenen Einkommen in jedem Fall erheblich.

Ein aktuell vom SBFJ gemeinsam mit den Verbundpartnern der Berufsbildung geführtes Projekt könnte dazu führen, dass die Teilnehmer/innen an Vorbereitungskursen auf eidgenössische Prüfungen ab 2017 höhere Beiträge des Bundes erhalten und so deren finanzielle Belastungen sinken werden.²⁶

1.3 Das Zielpublikum für die Nachholbildung

Ein Berufsabschluss hat positive Auswirkungen auf die gesamte gesellschaftliche und individuelle Situation einer bisher bildungslosen resp. gering qualifizierten Person, denn fehlende Berufsabschlüsse erhöhen das Risiko von Arbeitslosigkeit und Armut stark.²⁷

Die Anforderungen des Arbeitsmarktes an Geringqualifizierte sind gestiegen, weil sogenannte „Einfacharbeiten“ abnehmen. Erhöhte Anforderungen sind beispielsweise feststellbar hinsichtlich:

- der minimal nötigen Sprachkompetenzen von Zugewanderten;
- der Verantwortungsübernahme von Geringqualifizierten (Erweiterung der Aufgaben durch veränderte Arbeitsorganisation);
- der Selbst- und Sozialkompetenzen;
- der Beherrschung der Grundkompetenzen (z.B. im Bereich der Mathematik und der Informations- und Kommunikationstechnologien).

Deshalb ist eine qualifizierende Ausbildung, sei es ein Branchenzertifikat oder ein Teilabschluss, ein Abschluss einer beruflichen Grundbildung oder gar einer eidgenössischen Berufsprüfung, wichtig für die Verbesserung der Chancen von Geringqualifizierten auf dem Arbeitsmarkt.

In der Schweiz gab es im Jahr 2012 insgesamt 658'000 Personen zwischen 25 und 65 Jahren, die über keinen Berufsabschluss verfügten. Wenn nur Personen im Alter von 25

²⁵ Vgl. Liste: http://www.eingangsportal.ch/fileadmin/docs/Mai_2013_Kein_EFZ_-_und_trotzdem_eine_BP_machen.pdf

²⁶ Vgl. Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFJ

²⁷ Vgl. Fritschi, Bannwart & Zürcher, 2012

bis 50 Jahren in Betracht gezogen werden, für die eine Nachholbildung und das Nachholen eines Berufsabschlusses besonders sinnvoll sind, dann waren es rund 370'000 Betroffene. Das sind 13% aller Erwerbsfähigen in dieser Altersgruppe. Besonders oft bleiben Personen der ersten Migrationsgeneration, Frauen und Arbeitskräfte in Tieflohnbranchen (wie dem Gastgewerbe oder in weniger anspruchsvollen Dienstleistungsberufen) ohne formellen Berufsabschluss auf Sekundarstufe II.²⁸

Von allen arbeitslos gemeldeten Personen bei der ALV waren im Jahr 2012 knapp 40'000 oder 31.9% gering qualifiziert. Davon hatten nach Einschätzung der Personalberater/innen gut die Hälfte, das sind rund **21'000 Personen** oder 17.4% aller gemeldeten Arbeitslosen, ausreichend gute Sprachkenntnisse in einer Landessprache, um für eine Ausbildung in Frage zu kommen.²⁹

Gemäss Berufsbildungsgesetz (BBG) und Berufsbildungsverordnung (BBV) von 2004 kommen für eine berufliche Grundbildung auch Erwachsene in Frage, unabhängig davon ob sie einen ersten Berufsabschluss anstreben oder ob sie bereits über einen Berufsabschluss verfügen und eine berufliche Veränderung mit einem zweiten Abschluss anstreben.

In der Regel werden im Kontext der statistischen Erfassung der beruflichen Grundbildung drei Altersgruppen unterschieden:

- Jugendliche mit abgeschlossener obligatorischer Schulzeit bis 18 Jahre
- Junge Erwachsene zwischen 18 und 25 Jahren
- Erwachsene ab 25 Jahren

Ende 2012 befanden sich rund 18'000 Erwachsene (Personen ab 25 Jahren) in einer beruflichen Grundbildung. Es sind jährlich über 6'000 Erwachsene ab 25 Jahren, die einen Berufsabschluss mit eidgenössischem Berufsattest (EBA) oder Fähigkeitszeugnis (EFZ) erlangen. Das machte im Jahr 2012 rund 10 Prozent aller Berufsabschlüsse (total 64'925) aus. Mangels statistischer Grundlagen ist aber nicht bekannt, wie viele dieser Abschlüsse von Erwachsenen Erst- und wie viele Zweitabschlüsse sind. Das tatsächliche Potential für Berufsabschlüsse von Erwachsenen lässt sich aufgrund der statistischen Daten nicht verlässlich beziffern. Eine Studie der Berner Fachhochschule BFH Soziale Arbeit im Auftrag von Travail.Suisse geht aber von einem geschätzten Potential von insgesamt 52'000 Personen im Erwachsenen-Alter aus, die einen Abschluss der beruflichen Grundbildung erlangen könnten. Es sind dies in der Studie Personen ohne beruflichen Erstabschluss, die 30 bis 49-jährig sind, seit fünf Jahren im selben Betrieb arbeiten und die Volksschule in der Schweiz absolviert haben.³⁰

Für den vorliegenden Bericht grenzen wir die Zielgruppe der Stellensuchenden für die Nachholbildung auf die **Personen zwischen 25 bis 50 Jahren** ein, die über **keinen Berufsabschluss** verfügen, mindestens drei Jahre **Berufserfahrung** haben und **eine Landessprache** genügend gut beherrschen, um für eine qualifizierende Ausbildung in Frage zu kommen.

Unter 25 Jahren sollten Erwachsene in der Regel über die Regelstrukturen der Berufsbildung zu einem Abschluss kommen können. Im Rahmen der ALV stehen für dieses

²⁸ Vgl. Lindenmeyer & Walker, 2012

²⁹ Daten aus SECO/LAMDA

³⁰ Vgl. Fritschi, Bannwart, & Zürcher, Personen ohne Berufsbildung. Lebenslage, Best Practice, Handlungsbedarf., 2012

junge Zielpublikum die Motivationssemester (SEMO) zur Verfügung, welche einen Anschluss an die Regelstrukturen der Berufsbildung unterstützen. Im Alter über 50 Jahren finden sich kaum mehr Personen, welche mittels einer Nachholbildung einen ersten Berufsabschluss anstreben, auch wenn es vereinzelt Ausnahmen geben mag, welche die Regel bestätigen.

Aus den Daten des Informationssystems für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik (AVAM) hat uns das SECO ein anonymisiertes Sample von Personen zusammengestellt, auf welche die oben genannten Bedingungen zutreffen. In der Zeit vom Januar 2010 bis August 2014 waren im AVAM 43'574 als arbeitslos gemeldete Personen registriert, welche zwischen 25 und 50 Jahre alt sind (im Durchschnitt 38 Jahre) über mindestens drei Jahre Berufserfahrung und über genügende Sprachkenntnisse in einer Landessprache verfügen. Diese Personen waren im Durchschnitt in der 3. Rahmenfrist und bezogen im Durchschnitt Taggelder von CHF 2'733 im Monat.

Selbstverständlich sind nicht alle diese als arbeitslos registrierten Personen für eine Nachholbildung geeignet. Dafür müssen viele zusätzlichen Voraussetzungen (Motivation, Durchhaltewillen etc.) erfüllt und Rahmenbedingungen (geeignete Angebote, Begleitung etc.) gegeben sein. Welche dies sind, wo es im Rahmen der ALV die besten Möglichkeiten gibt, diese Personen bei der Nachholbildung zu unterstützen, und wo die Grenzen dieser Unterstützung liegen, soll nachfolgend genauer untersucht werden.

2 Möglichkeiten und Grenzen der Nachholbildung im Rahmen der ALV

2.1 Voraussetzungen für die Nutzung der Nachholbildung im Rahmen der ALV

2.1.1 Gesetzliche Grundlagen: AVIG Praxis und Steuerungsprinzipien

Die gesetzliche Grundlage für die Förderung der BGB ist das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung – (Arbeitslosenversicherungsgesetz AVIG). Für die bessere und einheitlichere Handhabung bei den Vollzugsstellen hat das SECO als Aufsichtsbehörde die AVIG-Praxis AMM publiziert, die alle Weisungen bezüglich AMM zusammenfasst und erläutert.³¹ In der AVIG-Praxis wird bekräftigt, dass die Unterstützung der beruflichen Grundbildung nicht zu den Kernaufgaben der ALV gehört, ebenso wenig wie die formale Höherqualifizierung von arbeitslosen Personen.

Die Vollzugsstellen der Arbeitslosenversicherung (ALV) werden seit dem Jahr 2000 über Wirkungsziele und -indikatoren gesteuert. Die Kernaufgabe des Systems ist die Umsetzung der Vorgaben des AVIG, nämlich die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung von Leistungsbezügern. Dieses Steuerungssystem der ALV ist wirkungsorientiert und zentral strategisch gesteuert während die operative Führung und Umsetzung der ALV dezentraler (kantonal) erfolgt und über Globalbudgets (jährliche kantonale Finanzierungsplafonds) finanziert wird.

Die ALV konzentriert sich also auf die schnelle und nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt. Eine finanzielle Unterstützung für das Erlangen einer Qualifikation der beruflichen Grundbildung oder der höheren Berufsbildung wird demnach nur ausnahmsweise gewährt. Das wichtigste Instrument für die Operationalisierung der Wirkungsmessung im Rahmen des AVIG ist ein Monitoring, das auf vier Zielsetzungen mit dazugehörigen Wirkungsindikatoren aufgebaut ist:

Ziel	Indikator	Gewichtung
A) Rasche Wiedereingliederung	Durchschnittliche Anzahl Bezugstage der angemeldeten Leistungsbezügler	50%
B) Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden	Anteil der langzeitarbeitslosen Leistungsbezügler (>1 Jahr)	20%
C) Aussteuerung vermeiden	Anteil der ausgesteuerten Leistungsbezügler	20%
D) Wiederanmeldung vermeiden	Anteil der wiederangemeldeten Leistungsbezügler innert 12 Monaten	10%

Tabelle 1: Wirkungsindikatoren AVIG und ihre Gewichtung (Quelle: SECO)

Die Indikatoren werden mittels eines ökonometrischen Modells, das den Einfluss von spezifischen regionalen Unterschieden der RAV-Regionen und Kantone korrigiert, vergleichbar gemacht. Das Modell ist mit nur vier Zielsetzungen und Indikatoren sehr ein-

³¹ Vgl. Direktion für Arbeit, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

fach und verständlich, was die Akzeptanz erhöht. Die Zielsetzung D mit zugehörigem Indikator wird als Nachhaltigkeits-Indikator bezeichnet (10% Gewichtung), während die anderen drei Indikatoren primär auf die möglichst rasche Vermittlung abzielen. Die Steuerung zielt in erster Linie auf eine rasche Eingliederung von Stellensuchenden und vernachlässigt damit bisher tendenziell die Prävention, und, aufgrund der Fokussierung auf Leistungsbezüger, jene RAV-Klient/innen, die keine Leistungen der ALV beziehen.

Dies hat das SECO im Jahr 2015 korrigiert, indem es als Pilotversuch erstmals auch Indikatoren für Nichtleistungsbezüger nach Arbeitsvermittlungsgesetz AVG eingeführt hat.

Zielgruppe	Ziel/Wirkung	Indikator
Nichtleistungsbezüger mit Anspruch	E) Taggeldbezug vermeiden	Wie viele der anspruchsberechtigten Stellensuchenden können vor dem ersten Taggeldbezug in den Arbeitsmarkt integriert werden?
Nichtleistungsbezüger ohne Anspruch	F) Integration in den Arbeitsmarkt	Wie viele der nicht anspruchsberechtigten Stellensuchenden können in den Arbeitsmarkt integriert werden?

Tabelle 2: Wirkungsindikatoren AVG (Quelle: SECO)

Damit bezieht die Steuerung verstärkt die Prävention und die Nichtleistungsbezüger in die Messung der Wirksamkeit der Interventionen der RAV mit ein.

Diese neue Vereinbarung³² zwischen dem SECO und den Kantonen für die Jahre 2015 bis 2018 könnte grundsätzlich die Bedeutung der Nachholbildung im Rahmen der ALV steigern, da qualifizierende Berufsabschlüsse eine gute präventive Wirkung gegen spätere Arbeitslosigkeit haben. Dies lässt sich aufgrund der statistischen Daten für Jugendliche verifizieren, welche nach der Sekundarstufe I (obligatorische Schule) einen Berufsabschluss erreichen. Wie weit und in welchem Masse dies auch für Erwachsene ab 25 Jahren, die erst später über die Nachholbildung einen Berufsabschluss nachholen zu trifft, müsste überprüft werden.

Auch **wiederholte Arbeitslosigkeit** ist für die regionalen Arbeitsvermittlungszentren ein wichtiges Thema, abgebildet im vierten Wirkungsindikator der zentralen ALV-Steuerung des SECO (siehe oben). Gemäss Erhebungen im Jahr 2008 meldet sich in den AMOSA-Kantonen³³ jede/r zweite Stellensuchende nach Abmeldung vom RAV innerhalb von fünf Jahren wieder an. Die Anzahl der Wiederanmeldungen ist in den letzten Jahren tendenziell sogar gestiegen. Gründe dafür sind die Flexibilisierung der Anstellungsverhältnisse und steigende Anforderungen an die Arbeitnehmer/-innen. „Jüngere Stellensuchende sowie solche mit einem geringeren Ausbildungsrucksack tragen das höchste Risiko, wiederholt stellensuchend zu werden. (...) Zwischen dem Bildungsstand und dem Risiko, wiederholt stellensuchend zu werden, besteht ein deutlicher Zusammenhang: Je höher

³² Vereinbarung RAV/LAM/KAST 2015-2018 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF und dem Kanton XX für den Vollzug des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) und für den Vollzug des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1989 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz, AVG)

³³ AMOSA steht für die Arbeitsmarktbeobachtung der Kantone Aargau, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, St.Gallen, Thurgau, Zug und Zürich.

der Ausbildungsabschluss, desto tiefer ist das Risiko wiederholter Arbeitslosigkeit. Personen ohne Berufsausbildung sind überdurchschnittlich von wiederholter Arbeitslosigkeit betroffen: Die Hälfte (48.5%) der Stellensuchenden, die nur die obligatorische Schulzeit oder eine Anlehre³⁴ absolviert haben, werden innerhalb von fünf Jahren nach der Abmeldung vom RAV erneut stellensuchend.“ (...) „Stellensuchende aus dem Gastgewerbe, dem Personalverleih und der Baubranche sind am stärksten von wiederholter Arbeitslosigkeit betroffen. Schweizer und deutsche Staatsangehörige tragen die geringsten Risiken.“³⁵

2.1.2 Arbeitsmarktliche Massnahmen - AMM

Mit den arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) soll die Eingliederung von Versicherten, die aus Gründen des Arbeitsmarktes erschwert vermittelbar sind, gefördert werden (Art. 59 AVIG).

Die Aufnahme der arbeitsmarktlichen Massnahmen in die gesetzlichen Bestimmungen über die Arbeitslosigkeit erfolgte in den 1980er-Jahren. Die zunächst rein „präventiv“ angelegten Massnahmen erfuhren 1996 im Zuge der partiellen Revision des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung (AVIG) eine grundlegende Neuausrichtung. Angesichts wachsender Arbeitslosenzahlen in den 1990er-Jahren erwies sich der bisherige Ansatz, der sich im Wesentlichen auf die Ausrichtung von Arbeitslosenentschädigungen an stellenlose Personen beschränkte, als unzureichend. Als Antwort auf diese Situation leitete die Arbeitslosenversicherung eine aktive Arbeitsmarktpolitik ein, die auf die schnelle Integration der stellensuchenden Personen – insbesondere auch über die arbeitsmarktlichen Massnahmen – ausgerichtet ist, und in dessen Rahmen die AMM deutlich verstärkt eingesetzt wurden.

Es werden drei Kategorien von arbeitsmarktlichen Massnahmen unterschieden:³⁶

- **Bildungsmassnahmen** (Art. 60 AVIG): Kurse (als Bildungsmassnahmen gelten namentlich individuelle oder kollektive Kurse zur Umschulung, Weiterbildung oder Eingliederung), Ausbildungspraktika, Praxisfirmen.
- **Beschäftigungsmassnahmen** (Art. 64a AVIG): Teilnahme an einem Programm zur vorübergehenden Beschäftigung, Motivationssemester, Berufspraktika.
- **Spezielle Massnahmen** (Art. 65-71d AVIG): Einarbeitungszuschüsse, Ausbildungszuschüsse (AZ), Pendlerkosten- und Wochenaufenthaltsbeiträge, Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit.

Im Jahr 2011 hat die ALV knapp 570 Mio. Franken für die AMM ausgegeben, davon ca. 244 Mio. CHF für Bildungsmassnahmen, rund 273 Mio. CHF für Beschäftigungsmassnahmen und knapp 51 Mio. CHF für die speziellen Massnahmen.

2014 hat das SECO die Wirkung der AMM im Hinblick auf die Verbesserung der Chancen der Teilnehmenden für den Zugang zum Arbeitsmarkt untersuchen lassen.³⁷

³⁴ Anlehre = ehemalige kantonale Berufsabschlüsse mit geringeren Leistungsanforderungen – heute eidg. Berufsattest EBA

³⁵ AMOSA, 2010, S.8-13

³⁶ Vgl. Direktion für Arbeit, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, Kreisschreiben AMM

³⁷ Vgl. Morlok et.al., Evaluation der Arbeitsmarktlichen Massnahmen, 2014

Die Resultate der Studie zeigen, dass der Besuch einer AMM die Zahl der Bewerbungen leicht reduziert. Dieser Effekt wird jedoch kompensiert durch eine starke Erhöhung der Bewerbungschancen. Eine mögliche Erklärung dafür könnte sein, dass sich Stellensuchende nach einer AMM gezielter bewerben. Insgesamt resultiert eine Erhöhung der Anzahl Vorstellungsgespräche pro Monat um 9.7%.

Bei der Wirkungsmessung schnitten die *Beschäftigungsprogramme*, die zeitlich begrenzte und fachlich begleitete Arbeitsgelegenheiten anbieten, am besten ab: Sie erhöhten die Zahl der Vorstellungsgespräche pro Monat um 18%.

Auch die *Basisprogramme* und *APO* (andere persönlichkeitsorientierte Kurse), bei denen eine berufliche Standortbestimmung und Bewerbungstraining im Vordergrund stehen, führen zu einer Steigerung der Zahl der Vorstellungsgespräche pro Monat (12% resp. 15%).

Ebenfalls eine gute Wirkung hat die Gruppe „*Andere AMM*“ (eine Sammelkategorie, zu der unter anderem Praxisfirmen und Vorbereitungskurse zur selbständigen Erwerbstätigkeit zählen).

Im Mittelfeld bezüglich der Wirkung sind einerseits die *Sprachkurse* (6%) vorzufinden, welche insbesondere Deutsch-, Französisch- und Italienischkurse für fremdsprachige Stellensuchende umfassen. Andererseits zählen zu dieser mittleren Gruppe auch die *Fachkurse* (6%), welche darauf abzielen, die fachlichen Qualifikationen der Stellensuchenden zu aktualisieren und allfällige Bildungslücken, welche die berufliche Wiedereingliederung erschweren, zu schliessen.

Ein einziger AMM-Typ zeigt eine negative Wirkung; mit - 12% ist dieser negative Effekt allerdings sehr ausgeprägt: Die (Ausbildungs- und Berufs-) *Praktika*. Die negative Wirkung könnte damit zu erklären sein, dass viele Stellensuchende ihr Praktikum abschliessen wollen, oder die (teilweise berechnigte) Hoffnung hegen, dass das Praktikum zu einer Festanstellung führen wird.

Eine besondere Stellung im Hinblick auf die Nachholbildung im Rahmen der ALV haben die *Ausbildungszuschüsse* als Teil der Speziellen Massnahmen. Die AZ erlauben es stellensuchenden Personen, die mindestens 30 Jahre alt sind, keinen Berufsabschluss haben und auf dem Arbeitsmarkt als schwer vermittelbar gelten, eine berufliche Grundbildung zu absolvieren. Die kantonalen Vollzugsstellen können in begründeten Fällen von dieser gesetzlichen Alters-Mindestgrenze (30 Jahre) abweichen und AZ bereits für ab 25-jährige Personen gewähren. In sehr seltenen Fällen bewilligt das SECO AZ sogar für unter 25-jährige Personen. AZ werden versicherten Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung oder solchen, die erhebliche Schwierigkeiten haben, in ihrem erlernten Beruf eine Anstellung zu finden (Art. 66 a Abs. 1 Bst. c AVIG) gewährt.³⁸ Der Arbeitgeber bezahlt den erwachsenen Lernenden in der Regel den Lohn des letzten Lehrjahres, und der Fonds der Arbeitslosenversicherung ergänzt diesen Lehrlingslohn bis zum Betrag von CHF 3'500 monatlich. Die ALV orientiert sich dabei an einem Lohn für Berufseinsteiger.

Stellensuchende, welche eine berufliche Grundbildung absolvieren und vom RAV dabei mit AZ unterstützt werden, gelten als vermittelt und nicht mehr als arbeitslos. Die AZ

³⁸ Vgl. Direktion für Arbeit, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

werden jeweils für die Dauer eines (Ausbildungs-)Jahres gesprochen und jährlich überprüft.

Wegen der besonderen Bedeutung der AZ für die Nachholbildung im Rahmen der ALV wird in Kapitel 3.4 genauer darauf eingegangen.

2.1.3 Selektion und Begleitung der Teilnehmenden

Eine zentrale Voraussetzung für die wirkungsvolle Nutzung der Nachholbildung im Rahmen der ALV ist die geeignete Selektion der Teilnehmenden. Denn aus dem in Kapitel 2.3 nach rein formalen Kriterien (Alter, Sprachkenntnisse, Berufserfahrung) zusammengestellten Zielpublikum müssen die Personalberater/innen der RAV diejenigen Personen auswählen, welche auch die persönlichen Voraussetzungen für das erfolgreiche Absolvieren einer qualifizierenden Ausbildung mitbringen. Dazu zählen neben der Motivation und dem Durchhaltewillen auch die Bereitschaft, die Fähigkeit und die Möglichkeit, für die Dauer der Ausbildung mit einem reduzierten Einkommen auszukommen.

Bereits die in Kapitel 2 zitierten Studien (insbesondere Wettstein & Neuhaus sowie Lindenmeyer & Walker) weisen auf die Bedeutung einer guten Triage der Teilnehmer/innen für die Nachholbildung hin. Dies zeigt sich auch bei den weiter hinten dargestellten Beispielen von guter Praxis, die näher untersucht wurden (vgl. Kapitel 3.5).

Daneben wäre auch zu prüfen, ob für die Dauer der Nachholbildung nicht ein Coaching für die Teilnehmenden, die Ausbildungsbetriebe und die Kursanbieter einzurichten wäre, um die Erfolgchancen zu optimieren.

Grundsätzlich steht den RAV insbesondere mit den Standortbestimmungskursen ein gutes Instrument zur Verfügung, um zusätzlich zur Beurteilung durch die Personalberater/innen eine vertiefte Abklärung der Eignung von Stellensuchenden für die Nachholbildung vornehmen zu lassen. Mit den Bildungskursen im Rahmen der AMM können allfällig bestehende Lücken in den Grundkompetenzen geschlossen, erste Lernerfahrungen vermittelt und damit gute Voraussetzungen für das erfolgreiche Absolvieren einer qualifizierenden Nachholbildung geschaffen werden.

2.1.4 Qualifikation der Personalberater/innen

Den Personalberater/innen (PB) der RAV kommt eine wichtige Rolle bei der Selektion der Stellensuchenden zu, welche das Potential haben, eine Nachholbildung erfolgreich zu absolvieren. Genauso wichtig ist es, dass die PB die Möglichkeiten und Angebote der Nachqualifikation für Erwachsene kennen.

Wie gut die PB für diese Aufgaben bereits heute qualifiziert sind ist zu prüfen. Allenfalls soll das Thema Nachholbildung in die Aus- und Weiterbildung der PB aufgenommen werden.

Hilfreich könnte es auch sein, wenn den PB vom SECO entsprechende Broschüren zur Nachholbildung zur Verfügung gestellt würden, welche über die Voraussetzungen sowie die bestehenden Möglichkeiten und Angebote orientieren.

2.1.5 Koordination mit den Vermittlungs-Prozessen der RAV

Die Nachholbildung für Erwachsene kann im Rahmen der ALV nur dann erfolgversprechend eingesetzt werden, wenn sie mit den Vermittlungsprozessen und Abläufen der RAV koordiniert werden kann.

Dies ist sicher zu Beginn der Anmeldung auf dem RAV insofern gut möglich, als die oft eingesetzten Standortbestimmungskurse grundsätzlich auch für gering qualifizierte Stellensuchende geeignet sind, um die Potentiale und Möglichkeiten im Hinblick auf einen qualifizierenden Abschluss abzuklären. In diesen Kursen können auch allfällige Lücken in den Grundkompetenzen durch entsprechende Bildungsmassnahmen geschlossen werden.

Auch die allenfalls nötige Berufsabklärung und Berufsberatung durch die entsprechenden Fachstellen scheint in den meisten Kantonen gut zu funktionieren, da es entsprechende Vereinbarungen zwischen den Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM) resp. RAV und den Berufsberatungen gibt.

Während der ganzen Zeit dieser Abklärungen und der allenfalls nötigen Schulung von Grundkompetenzen bleibt die Vermittlungsfähigkeit der Stellensuchenden erhalten.

Schwieriger wird es anschliessend, wenn eine Nachholbildung konkret in Angriff genommen wird. Falls nicht eine berufliche Grundbildung mit finanzieller Unterstützung durch Ausbildungszuschüsse und somit eine Abmeldung vom RAV erfolgt, entsteht oft ein Konflikt zwischen Kursbesuchen, Ausbildung im Betrieb und dem Arbeitsangebot resp. der Vermittlungsfähigkeit der Stellensuchenden. Nur wenige qualifizierende Angebote in der Nachholbildung sind darauf ausgerichtet, dass sie berufsbegleitend (z.B. in Abend- und Wochenendkursen) und allenfalls etappenweise (z.B. Modul- oder Teilabschlüsse) absolviert werden können.

Es wird später noch aufzuzeigen sein, wie dieser grundlegende Konflikt zwischen Nachholbildung und Vermittlungsfähigkeit der Stellensuchenden durch speziell auf Erwachsene ausgerichtete Angebote und Prozesse entschärft werden kann (vgl. Empfehlungen).

2.1.6 Zusammenarbeit mit der Berufsbildung / Berufsberatung und Anbietern von AMM

Eine weitere wichtige Voraussetzung für einen erfolgversprechenden Einsatz der Nachholbildung im Rahmen der ALV ist eine gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen LAM/RAV, den Institutionen der Berufsbildung und den Anbietern von AMM.

Bei den Grundkompetenzen geht es darum, dass bei den Stellensuchenden in den Standortbestimmungskursen allfällige Lücken im Hinblick auf eine Nachholbildung identifiziert werden und dass die Anbieter von Bildungsmassnahmen Kurse anbieten, welche einerseits diese Lücken schliessen und andererseits nach Möglichkeit an einen qualifizierenden Abschluss angerechnet werden können.

In der Zusammenarbeit mit der Berufsberatung sollen zum einen die Eignungen und Fähigkeiten der Stellensuchenden im Hinblick auf eine Nachholbildung professionell abgeklärt werden. Zum andern sind bei der Wahl einer geeigneten Nachholbildung in Zusammenarbeit mit den RAV auch die Perspektiven der verschiedenen Qualifikationen

auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere die mittelfristige Nachfrage nach den unterschiedlichen Qualifikationen zu berücksichtigen.

Zusammen mit den kantonalen Berufsbildungsämtern sind die Möglichkeiten der Validierung und Anrechnung von bereits vorhandenen Kompetenzen und eine entsprechende Verkürzung der jeweiligen Nachholbildungen zu klären.

Schliesslich müssen mit den Anbietern in der beruflichen Grundbildung vermehrt erwachsenengerechte Angebote für Kurse an den Berufsfachschulen, überbetrieblichen Kursen etc. ausgehandelt werden, damit die Nachholbildung die Vermittlungsfähigkeit der Stellensuchenden nicht über mehrere Jahre hinweg beeinträchtigt.

2.1.7 Finanzierung der Nachholbildung

Qualifizierende Bildung ist, insbesondere wenn sie mehrere Jahre dauert, teuer. Dabei fallen nicht in erster Linie die Kosten für die Kurse (etwa an den Berufsfachschulen oder überbetrieblichen Kursen) oder für die Teilnahme an den Validierungs- und Qualifikationsverfahren am meisten ins Gewicht. Am teuersten ist es, den Lebensunterhalt von erwachsenen Lernenden zu finanzieren, wenn diese durch die Nachholbildung an der Erwerbstätigkeit ganz oder überwiegend gehindert werden, wie dies heute oft der Fall ist.

An ein paar wenigen Zahlen soll anhand der Kosten für die AZ diese Situation illustriert werden.

Im Jahr 2011 haben von den knapp 123'000 gemeldeten Arbeitslosen gut 87'000 (Mehrfachnennungen möglich) an Bildungsmassnahmen der AMM teilgenommen. Dadurch sind Kurskosten von 244 Mio. CHF entstanden. Das waren also durchschnittlich CHF 2'800 pro Kursteilnahme. Diese wurden aus den kantonalen AMM-Plafonds finanziert.

Im gleichen Jahr haben 566 Personen von der ALV Ausbildungszuschüsse (AZ) bezogen, was Gesamtkosten von ca. 11 Mio. CHF verursachte. Das entspricht durchschnittlich gut CHF 19'000 pro Teilnahme – also fast das 7-fache der Bildungsmassnahmen der AMM. Diese Kosten wurden direkt über den AL-Fonds der ALV finanziert ohne dem kantonalen Plafonds für die Finanzierung der AMM zu unterstehen.

Wenn die Personalberater/innen in den RAV nun künftig das potentielle Zielpublikum für eine Nachholbildung im Rahmen der ALV konsequent bezüglich des Potentials abklären und, mangels alternativer Angebote in der Berufsbildung, vorwiegend über Ausbildungszuschüsse für die direkte Zulassung zu den abschliessenden Qualifikationsverfahren oder für eine reguläre Berufsbildung von 2 bis 3 Jahren Dauer unterstützen würden, dann hätte dies Kostenfolgen, welche für die ALV kaum zu tragen wären.

Es ist deshalb entscheidend bei der Klärung von Möglichkeiten und Grenzen der Nachholbildung im Rahmen der ALV den Kostenfolgen besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Denn auch wenn die Kosten der Nachholbildung (je ca. CHF 20'000 während 2-3 Jahren) im Vergleich zu den geschätzten Kosten der Ausbildungslosigkeit (ca. CHF 8 bis CHF 11'000 pro Jahr bis zur Pensionierung) absolut vertretbar sind zeigt sich für die ALV das Problem darin, dass die Kosten für die Nachholbildung vollumfänglich bei der ALV anfallen, die eingesparten Kosten der Ausbildungslosigkeit aber dem gesamten System der Sozialen Sicherheit zugutekommen. Aus diesem Grund ist es unwahrscheinlich, dass sich die Investitionen der ALV in die Nachholbildung durch Einsparungen bei den Taggeldbezügen kompensieren lassen. Die Gewährung von Ausbildungszuschüs-

sen als Möglichkeit einen Berufsabschluss zu erlangen „lohnt“ sich allein aus der Perspektive der ALV als Teilsystem der Sozialen Sicherheit rein finanziell gesehen nicht.

2.2 Der privilegierte Zugang der RAV zum Zielpublikum

Der grosse Vorteil der ALV liegt im Vergleich mit den übrigen nationalen und kantonalen Akteuren im Bereich der Nachholbildung im direkten Zugang zu einem wesentlichen Teil des potentiellen Zielpublikums für die Nachholbildung, und dies zu einem Zeitpunkt, zu dem noch eine grosse Nähe der Stellensuchenden zum Arbeitsmarkt vorhanden ist.

Die *Berufsbildungsämter* und die *Berufsberatungen* können zwar über Möglichkeiten und Angebote der Nachholbildung für Erwachsene informieren (was bisher nur sehr zurückhaltend geschieht). Sie müssen aber abwarten, ob sich potentielle Teilnehmer/innen bei ihnen melden und sich über die Möglichkeiten beraten und das Potential abklären lassen. Auf diese Weise wird nur ein sehr kleiner Teil des Zielpublikums erreicht (vgl. Kapitel 2.3)

Die *Sozialdienste* der Gemeinden und Städte kommen in der Regel erst dann mit potentiellen Teilnehmer/innen für die Nachholbildung in Kontakt, wenn sie von der ALV ausgesteuert sind und bereits längere Zeit nicht mehr im Arbeitsmarkt integriert waren. Diesen Personen fehlt es häufig nicht nur an Grundkompetenzen um zu einem qualifizierenden Abschluss zu kommen, sondern auch an der dafür nötigen Motivation und Arbeitshaltung. Der Weg zurück in die Ausbildung und in den Arbeitsmarkt ist in der Regel sehr viel länger als bei den im RAV angemeldeten Stellensuchenden.

Von den *kantonalen IV-Stellen* wird im Rahmen der Abklärung des Invaliditätsgrades von versicherten Personen das Potential zur Integration in den Arbeitsmarkt umfassend abgeklärt. Zur Vermeidung von Berentungen werden auch Umschulungen und neue Qualifikationen unterstützt und finanziert, welche durchaus als Nachholbildung verstanden werden können. Trotzdem erreicht die Invalidenversicherung (IV) im Vergleich nur einen verschwindend kleinen Teil der Niedrigqualifizierten, deren Chancen auf dem Arbeitsmarkt sich durch eine Nachholbildung verbessern würden.

Die *Integrationsfachstellen* der Kantone erreichen zwar potentiell einen wichtigen Teil des Zielpublikums; die Migrant/innen der ersten Generation. Zudem haben die Nachholbildung respektive das Nutzen der Potentiale der Migrant/innen in den Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) einen wichtigen Stellenwert. Trotzdem endet die Unterstützung von Migrant/innen und deren Verpflichtung im Rahmen der Integrationsvereinbarungen in der Regel beim Erwerb genügender Sprachkenntnisse in einer Landessprache. Ein qualifizierender Berufsabschluss wird kaum angestrebt. Dies könnte sich allerdings durch das 2012 lancierte Projekt „Potentiale nutzen“ ändern.

Die *RAV* kommen mit gering qualifizierten Stellensuchenden in Kontakt, die gerade erst aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden sind. Und vielleicht hat dieses Ausscheiden und die Unmöglichkeit innert der Kündigungsfrist eine neue Stelle zu finden das Potential, die Bereitschaft eine Nachholbildung in Angriff zu nehmen oder wenigstens erste Schritte in diese Richtung zu unternehmen, zu unterstützen. Angesichts der grossen Zahl von potentiellen Teilnehmer/innen für die Nachholbildung im Rahmen der ALV (jährlich rund 21'000 Personen - vgl. oben, Kapitel 2.3) und des direkten und beratenden Zugangs der Personalberater/innen zu diesen Personen scheinen die RAV prädestiniert zu sein, die Nachholbildung von Niedrigqualifizierten anzustossen.

2.3 Nachholbildung im Rahmen der ALV – bisherige Nutzung

Befragung der Kantone zur Nachholbildung nach BBG/BBV 2013

Alle kantonalen Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM) wurden im Jahr 2013 durch das SECO schriftlich zur Umsetzung der arbeitsmarktlichen Massnahmen befragt.³⁹ Es wurden dabei unter anderen folgende, speziell auf die Nachholbildung ausgerichtete Fragen gestellt:

1. Wie die kantonalen LAM im Rahmen der Wiedereingliederungsstrategie die Kosten für Nachholbildung nach Berufsbildungsgesetz übernehmen.
2. Wie die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Departementen und den Ämtern (kantonales Berufsbildungsamt und kantonale Arbeitsmarktbehörde) verläuft.
3. Wer das Zielpublikum für Nachholbildung ist.

Die Auswertung der Befragung hat gezeigt, dass es sehr unterschiedliche kantonale Handhabungen gibt. Folgende Aussagen stechen heraus oder kommen wiederholt vor:

- Die Kosten für die Nachholbildung im Rahmen der Wiedereingliederungsstrategie werden, wenn überhaupt, meist nur in **Einzelfällen** übernommen.
- Insbesondere werden **Jugendliche und junge Erwachsene** unterstützt.
- AMM der ALV sind zurzeit, so wie sie eingesetzt werden, **nicht** darauf ausgerichtet, **in grösserem Umfang** Nachholbildung zu unterstützen.
- Die Verbindungen und der **Austausch unter den verschiedenen Departementen** und Ämtern sind eher auf ein Minimum begrenzt.
- In einzelnen Kantonen gibt es **innovative Projekte** (teils als Pilote aufgebaut). Wie zum Beispiel in St. Gallen wo ein spezielles Einsatzprogramm für 20-30 Jährige auf die Nachholbildung vorbereitet.
- Insbesondere in der Westschweiz werden auch Teilqualifikationen im Bereich Gesundheit, Logistik und der Uhrenindustrie sowie die Validierung von Kompetenzen unterstützt.
- Vereinzelt scheinen Kantone sehr interessiert daran, das **Potential für Abschlüsse der Berufsbildung** besser auszuschöpfen und ihre Erfahrungen mit anderen Kantonen darüber auszutauschen, andere Kantone hingegen eher nicht.

2.4 Ausbildungszuschüsse (AZ)

Im Rahmen der Speziellen Massnahmen der AMM können die RAV den Stellensuchenden Ausbildungszuschüsse an eine höchstens dreijährige Ausbildung gewähren, wenn sie unter anderem „a) mindestens 30 Jahre alt sind und b) über keine abgeschlossene berufliche Ausbildung verfügen oder in ihrem erlernten Beruf erhebliche Schwierigkeiten haben, eine Stelle zu finden.“⁴⁰ Damit verfügt die ALV über ein hervorragend geeignetes

³⁹ Jährliche Befragung des SECO "Fragebogen zur kantonalen Berichterstattung über die Umsetzung der arbeitsmarktlichen Massnahmen".

⁴⁰ AVIG, Artikel 66a

Instrument, um die Nachholbildung Erwachsener in Rahmen der Berufsbildung zu fördern. Die AZ wurden 1996 in das AVIG aufgenommen, obwohl die Politik und die Rechtsprechung des Bundesversicherungsgerichts damals wie heute der Überzeugung waren und sind, dass die Förderung und Ermöglichung von Abschlüssen der beruflichen Grundbildung nicht zu den Aufgaben der ALV gehört. Damit die Kantone durch diese neue Massnahme finanziell nicht zusätzlich belastet werden, wurden die AZ aus dem kantonalen AMM-Plafonds ausgenommen und direkt über den Fonds der ALV⁴¹ finanziert.

Die Auswertung der Daten aus dem AVAM⁴² zeigt, dass die Nutzung der Ausbildungszuschüsse in den Kantonen sehr unterschiedlich ist. Die nachfolgende Grafik zeigt diesen Unterschied für die Jahre 2001 bis 2013 deutlich auf.

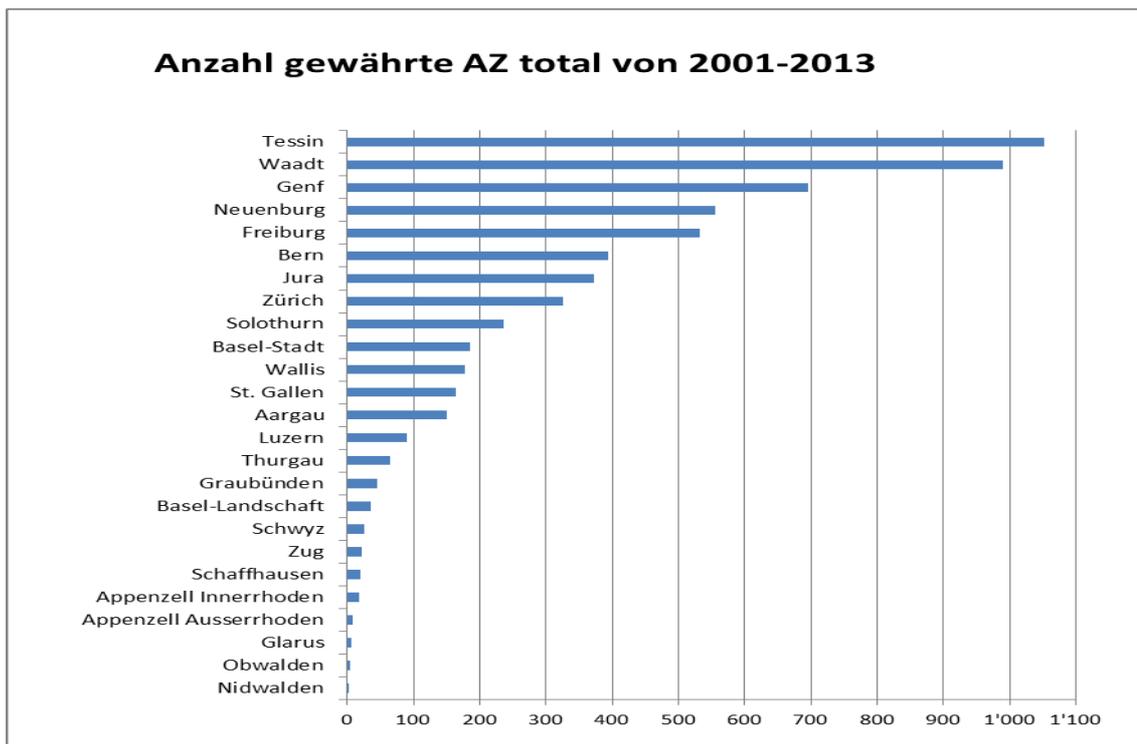


Abbildung 2: Entwicklung/Anzahl AZ nach Kanton, 2001-2013

Die sehr unterschiedliche Nutzung der Möglichkeiten der Nachholbildung im Rahmen der ALV resultiert aus ganz unterschiedlichen Gründen, auf die hier nicht näher untersucht wurden. Auffällig ist dennoch, dass das Tessin und die Kantone der französischen Schweiz die AZ deutlich häufiger einsetzen als die Kantone der Deutschschweiz. Welches die Motive dafür sind, wäre näher zu untersuchen. Auch wenn die Umsetzung der ALV grundsätzlich in die Zuständigkeit der Kantone fällt, hat das SECO grundsätzlich die Möglichkeit, die kantonale Umsetzung durch Kreisschreiben, die „AVIG-Praxis“, Faktenblätter und Studien ein Stück weit zu beeinflussen und zu harmonisieren. Entsprechende Massnahmen wären im Hinblick auf die chancengleiche Behandlung der Stellensuchen-

⁴¹ Der Fonds der ALV war Ende 2013 mit rund 4,2 Mrd. CHF verschuldet. Zur Sanierung des Fonds wird seit 2011 auf Jahreslöhnen ab 126'000 CHF ein sogenannter „Solidaritätszuschlag“ von einem Lohnprozent erhoben (bis Ende 2013 mit einer Obergrenze von 315'000 CHF Jahreslohn). Damit soll die Verschuldung des Fonds der ALV in den nächsten Jahren deutlich abgebaut werden. Per Ende 2014 ist ein Rückgang der Verschuldung auf 3,4 Mrd. CHF budgetiert.

⁴² Aus den Daten des Informationssystems für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik (AVAM) hat uns das SECO ein anonymisiertes Sample von Personen zusammengestellt, die in der Zeit von 2001 bis 2013 AZ bezogen.

den im Bereich der Unterstützung der Nachholbildung mittels AZ durch die RAV zu prüfen.

Im Vergleich wurden im Jahr 2013 fast doppelt so viele AZ gewährt wie im 2001. In den Jahren 2002, 2007, 2008 und 2009 ist die Zahl der gesprochenen AZ gesunken. Wie zu beobachten ist, ist der Rückgang zwischen 2001 und 2002 und zwischen 2007 und 2008 am grössten. Seit 2009 nehmen die AZ wieder zu und wachsen konstant. Ein Vergleich mit den Erwerbslosenzahlen in der gleichen Zeit zeigt, dass wenn sich die Zahl der Erwerbslosen im Vergleich zum Vorjahr erhöht, im Folgejahr mehr AZ gesprochen werden. Ist das Umgekehrte der Fall so nehmen die gesprochenen AZ pro Jahr wieder ab.

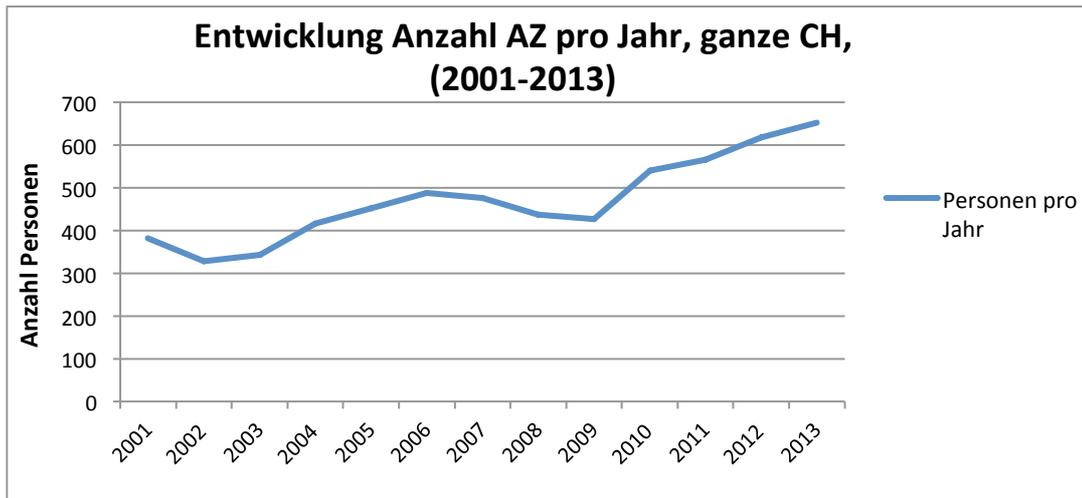


Abbildung 3: Entwicklung Anzahl AZ pro Jahr, ganze Schweiz von 2001-2013

Die **Kosten** für die AZ stiegen von 2001-2013 stetig. Lagen sie im Jahr 2001 noch bei gut CHF 16'200 pro Person, liegen sie 12 Jahre später im Jahr 2013 bei gut CHF 19'200 pro Person.

Ein Vergleich der Kosten zeigt zudem auf, dass die Gewährung von AZ die ALV teuer zu stehen kommt. Stellensuchende, die keine AZ bezogen haben, die sonst aber vergleichbare Merkmale aufweisen wie solche, die AZ erhalten haben (Alter, keinen Berufsabschluss, Sprachkenntnisse, Berufserfahrung), verursachen bei der ALV wesentlich tiefere Kosten.

	Taggeld für Personen, die anschliessend AZ beziehen	Kosten für Ausbildungszuschüsse AZ	Taggeld für Personen ohne AZ
Kosten monatlich (in CHF)	2'641	2'444	2'735
Bezugsdauer in Monaten	8.22	18.50	4.69
Total	21'709	45'212	12'824
Gesamt		66'921	12'824

Tabelle 3: Kostenvergleich zwischen Personen, die AZ erhalten mit solchen ohne AZ

Auch wenn die Daten der beiden Vergleichsgruppen nicht vollständig vergleichbar sind und andere Einflussfaktoren nicht ausgeschlossen werden können, lassen die Daten doch erkennen, dass die Gewährung von Ausbildungszuschüssen wegen der damit verbundenen hohen Kosten für die ALV nicht beliebig gesteigert werden kann. Dies jedenfalls so lange nicht klar ist, für welche Stellensuchenden die Gewährung von AZ erfolversprechend ist (Kriterien für die Selektion) und ob die AZ wirklich zu einem qualifizierenden Berufsabschluss führen. Angesichts der durchschnittlichen Bezugsdauer von 18,5 Monaten kann dies bezweifelt werden, da die berufliche Grundbildung mindestens 2 (Attest) oder 3 Jahre (Fähigkeitszeugnis) dauert. Wie weiter oben gezeigt wurde, nimmt auch die Vorbereitung auf ein abschliessendes Qualifikationsverfahren oder eine verkürzte Lehre 2 Jahre in Anspruch.

Im weiteren müsste es vermehrt erwachsenengerechte Bildungsangebote geben, welche eine Reduktion der Ausbildungskosten und der Ausbildungsdauer erlauben, um einen verstärkten Einsatz von AZ zur Erreichung eines Berufsabschlusses in Betracht zu ziehen.

Zudem fehlen Zahlen dazu ob nach einer AZ-finanzierten Nachholbildung die betreffenden Personen nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert bleiben. Hier müssten vertiefte Untersuchungen angestellt werden, um die verstärkte Nutzung von AZ zur Förderung der Nachholbildung im Rahmen der ALV empfehlen zu können.

2.5 Beispiele von Good Practice im Rahmen der ALV

Nachfolgend werden vier Beispiele von kantonalen Projekten zur Förderung der Nachholbildung dargestellt, die Hinweise liefern für die Entwicklung einer guten Praxis im Rahmen der ALV.

2.5.1 Step4, Fachstelle Ausbildungszuschüsse (FAZ), Kanton Solothurn

Organisation / Trägerschaft

Step4 ist ein von einem privaten Verein getragenes „Kompetenzzentrum für Berufsausbildung“⁴³ mit einem Leistungsauftrag des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) des Kantons Solothurn. Der Leistungsauftrag umfasst seit rund 20 Jahren die Unterstützung von jugendlichen Erwerbslosen im Anschluss an die obligatorische Schule oder nach einer Lehrvertragsauflösung im Rahmen von Motivationssemestern (SEMO) und Lehrvorbereitungskursen (heute Basiskompetenzen-Kurs BKK genannt).

Seit 2010 hat Step4 vom AWA Solothurn auch einen Leistungsauftrag, die Möglichkeiten einer Berufsausbildung für erwerbslose Erwachsene ab 25 Jahren abzuklären und diese gegebenenfalls bei der Lehrstellensuche und beim Gesuch um Ausbildungszuschüsse zu unterstützen.

In den ersten beiden Jahren des Bestehens der FAZ wurde über das Angebot im Rahmen von Standortbestimmungs-/Stellenbewerbungskursen (Stabe-Stebe-Kurse) infor-

⁴³ Link: <http://www.step4.ch/index.php?id=home> (Abfrage am 03.11.2014)

miert. Diese Werbung für das Angebot der FAZ wurde seitens des kantonalen AWA eingestellt, weil zu viele Gesuche um AZ von Personen eingingen, die nicht bewilligt werden konnten, weil die Voraussetzungen dafür ungünstig waren. Heute erfolgen die Zuweisungen an die FAZ ausschliesslich durch die Personalberater/innen der RAV, was zu einem merklichen Rückgang der Erstgespräche bei der FAZ geführt hat.

Zielgruppe / Zulassungsvoraussetzungen FAZ

Zugang zur Fachstelle Ausbildungszuschüsse haben alle Personen, welche

- bei der Arbeitslosenversicherung angemeldet sind und eine gültige Rahmenfrist haben;
- mindestens 25 Jahre alt und im Kanton Solothurn wohnhaft sind;
- noch über keinen Berufsabschluss verfügen und erhebliche Einschränkungen bei der Suche nach einer Arbeitsstelle haben;
- motiviert sind, eine berufliche Grundausbildung zu absolvieren;
- in der Regel einen Basiskompetenzen-Kurs erfolgreich absolviert haben und für die Gewährung von Ausbildungszuschüssen empfohlen werden.

Die Stellensuchenden müssen zudem in der Lage und willens sein, während der Dauer der Ausbildung (2 bis 3 Jahre) mit einem monatlichen Einkommen von maximal CHF 3'500 auszukommen. Dies führt dazu, dass insbesondere Eltern mit Erziehungs- und Unterhaltspflichten für eine berufliche Grundbildung mit AZ meist nicht in Frage kommen. Für solche Stellensuchenden ist es oft auch schwierig, den Besuch der Berufsfachschule mit der Arbeit im Lehrbetrieb und den Familienpflichten zu koordinieren.

Die Teilnehmer/innen bei der FAZ sind zwischen 25 und über 50 Jahre alt, wobei der Hauptteil der Teilnehmenden zwischen 25 und 35 Jahre alt ist. Die meisten haben einen Migrationshintergrund und sind spät, oft nach der obligatorischen Schulzeit in die Schweiz eingewandert.

Angebot / Verfahren

Erwerbslose Personen welche die oben genannten Voraussetzungen erfüllen, werden von den Personalberater/innen der RAV des Kantons Solothurn an die FAZ von Step4 *zugewiesen*.

Die Coaches der FAZ führen daraufhin ein *Erstgespräch* um die Voraussetzungen der Personen, ihr Entwicklungspotential und ihre Motivation für eine berufliche Grundbildung abzuklären. In der Regel werden Personen, welche nach dem Erstgespräch als geeignet erscheinen, zum Absolvieren eines *Basiskompetenzen-Kurs* eingeladen, welcher durch das RAV als AMM finanziert wird. Im BKK werden nicht nur Deutsch-, Mathematik- und Informatikkenntnisse aufgefrischt und ergänzt, sondern auch die Fähigkeit der Teilnehmenden geprüft, sich (erneut) auf schulische Lernprozesse einzulassen. Der BBK dauert 6 Wochen, während derer der Unterricht halbtäglich stattfindet. Parallel dazu setzen die Teilnehmer/innen ihre Bemühungen um eine neue Anstellung im Arbeitsmarkt fort.

Am Ende sprechen die Kursleiter/innen und/oder Coaches der FAZ zuhanden des RAV für geeignete Personen eine Empfehlung auf Gewährung von AZ aus. Die FAZ begleitet die Personen bei der Suche nach einer Lehrstelle und nutzt dazu auch die bestehenden, langjährigen Kontakte zu Arbeitgeber/innen in der Region.

Sobald eine Lehrstelle gefunden wird und ein Lehrvertrag abgeschlossen werden kann, wird beim AWA der Antrag auf AZ eingereicht. Damit endet die Begleitung der Stellensuchenden durch die FAZ.

In Zahlen ausgedrückt stellt sich das Angebot der FAZ für 2013 (in welchem für das Angebot erstmals keine Informationen mehr in den Stabe/Stebe-Kursen gemacht wurde) folgendermassen aus:

- 105 Personen für Erstgespräche;
- 27 Personen, welche die Voraussetzungen für AZ erfüllten, wurden durch die FAZ begleitet;
- 15 Personen fanden mit dieser Unterstützung eine Lehrstelle.

Im Jahr 2011 (zweites Betriebsjahr der FAZ) waren die entsprechenden Zahlen fast doppelt so hoch, wobei die AL-Quote 2011 0,4 Prozentpunkte tiefer lag als 2013 (2,8% zu 3,2%).⁴⁴

Finanzierung und Ressourcen

Step4 wird auf der Basis einer Leistungsvereinbarung durch das AWA des Kantons Solothurn finanziert. 2013 betrug das Budget knapp 2 Mio. Franken. Es waren 20 Mitarbeitende für 13,5 Vollzeitstellen an den Standorten Solothurn und Olten beschäftigt.

Davon waren für die Fachstelle und den Basiskompetenzen-Kurs 130 Stellenprozente eingesetzt. Das Budget 2013 für die Fachstelle betrug 100'000.- Franken. Beim BKK wird je durchgeführter Kurs eine Pauschale verrechnet. Budgetiert waren 5 Kurse à 18'000.- Franken.

Kooperationen

Aufgrund der langjährigen Tätigkeit in der Unterstützung von erwerbslosen Jugendlichen und jungen Erwachsenen konnte Step4 ein stabiles Netzwerk von Kooperationen mit den RAV, Arbeitgebern und weiteren Anbietern im Bereich AMM aufbauen. Dieses Netzwerk kommt heute auch den stellensuchenden Erwachsenen, welche die Voraussetzungen für AZ erfüllen, zugute. So kommt es vor, dass andere Anbieter von AMM geeignete Stellensuchende an die FAZ weiter verweisen und dass Arbeitgeber/innen, welche bereits gute Erfahrungen mit erwachsenen Lernenden gemacht haben, wieder solche suchen, um offene Lehrstellen zu besetzen.

Erfolgskontrolle / Evaluation

Nach Einreichung des Gesuchs um Gewährung von Ausbildungszuschüssen ist die Arbeit der FAZ beendet und der Kontakt zu den Stellensuchenden, die nun eine Lehrstelle antreten, bricht ab. Die FAZ holt aber bei den Teilnehmenden die Genehmigung ein, sie nach dem Zeitpunkt des voraussichtlichen Lehrabschlusses wieder zu kontaktieren und den Erfolg der Massnahme zu erfragen. Die ersten zwei Nachbefragungen (Ausbildungsstart in den Jahren 2010 und 2011) haben ergeben, dass mehr als 90% der Teilnehmenden, welche vor dem Lehrbeginn durch die FAZ begleitet wurden, die Lehre erfolgreich abgeschlossen haben.

Es gibt darüber hinaus keine systematische Evaluation der Erfolgsquote von AZ-Bezüger/innen.

⁴⁴ [Bundesamt für Statistik > Themen > 03 - Arbeit und Erwerb > Arbeitslosigkeit, offene Stellen > Indikatoren > Registrierte Arbeitslose > Entwicklung](#) (Zugriff am 4.11.2014)

Hinweise auf Möglichkeiten und Grenzen bei der Gewährung von AZ

Die Fachstelle Ausbildungszuschüsse von Step4 zeigt die Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung von AZ für die Nachholbildung von erwachsenen Stellensuchenden exemplarisch auf.

Möglichkeiten:

- Gute Information und/oder Werbung als Grundvoraussetzung: damit AZ für die Nachholbildung genutzt werden können, müssen sowohl die Personalberater/innen der RAV als auch die Stellensuchenden über diese Möglichkeit informiert werden. Die Stabe/Stebe-Kurse sind eine gute Möglichkeit, die Stellensuchenden über Möglichkeiten und Voraussetzungen von AZ zu informieren. Zudem sollten die AZ in der Aus- und Weiterbildung von PB thematisiert werden. Auch in den Informationen des SECO sollten die AZ verstärkt thematisiert werden.
- Eine auf Kriterien gestützte Selektion der Teilnehmenden durch Fachpersonen erhöht die Erfolgchancen von AZ. Die Begleitung und das Coaching durch eine fachlich spezialisierte Stelle und das Absolvieren von Basiskompetenz-Kursen sind hilfreich, um das Potential und die Motivation von Stellensuchenden zu prüfen. Das Beispiel der FAZ zeigt auf, dass nur rund 15% der vorselektionierten Stellensuchenden schliesslich mit Unterstützung durch AZ eine berufliche Grundbildung beginnen.
- Die vielen freien Lehrstellen und der Fachkräftemangel in etlichen Branchen schaffen Opportunitäten für die berufliche Qualifikation von erwachsenen Stellensuchenden. In den Branchen Hauswirtschaft, Hotellerie/Gastronomie, Detailhandel, Bau, aber auch in traditionellen Handwerksberufen besteht heute eine ungedeckte Nachfrage nach Lernenden und Fachkräften und somit hervorragende Chancen für die berufliche Qualifikation von Erwachsenen, insbesondere wenn diese bereits berufliche Erfahrung in diesen Bereichen mitbringen.

Grenzen:

- Der Widerspruch zwischen schneller Arbeitsmarktintegration und mehrjähriger Berufsausbildung zeigt die Grenzen der Nutzung von AZ im Rahmen der ALV auf. Der Erfolg der PB und der RAV misst sich an der schnellen (Re-)Integration der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt und an der Vermeidung von Langzeiterwerbslosigkeit. Demgegenüber steht die Notwendigkeit einer mindestens zwei, in der Regel aber drei Jahre dauernden beruflichen Grundbildung, welche hohe Kosten verursacht.
- Die hohen durch die AZ bei der ALV anfallenden Kosten stellen einen weiteren limitierenden Faktor dar. Wenn das vorhandene Potential der Stellensuchenden für das Absolvieren einer beruflichen Grundbildung mit Unterstützung durch AZ systematisch ausgeschöpft würde, könnte dies die finanziellen Möglichkeiten der ALV rasch übersteigen. Dies ganz besonders in Zeiten, in denen viele Lehrstellen unbesetzt bleiben und in verschiedenen Branchen Fachkräfte sehr gesucht sind – es also hervorragende Rahmenbedingungen für die berufliche Grundbildung erwachsener Stellensuchender gibt. Da zudem aufgrund fehlender Untersuchungen keine Aussagen über den potentiellen (finanziellen) Nutzen der beruflichen Grundbildung für die ALV und die Teilnehmenden gemacht werden können, werden nur die Kosten für die AZ wahrgenommen.

- Eine spezialisierte fachliche Begleitung der Stellensuchenden in beruflicher Grundbildung ist mindestens für das Finden einer Lehrstelle und die Vorbereitung darauf entscheidend. Dieses fachliche Knowhow ist bei den Anbietern von AMM teilweise sicher schon vorhanden, müsste aber noch erweitert werden, um das vorhandene Potential auszuschöpfen.

2.5.2 Navigation 20:30 und Berufslehrzeit-Zuschüsse, Kantone Glarus, Graubünden und St. Gallen, sowie Liechtenstein

Beim Programm Navigation 20:30⁴⁵ handelt es sich um ein Programm zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB) nach AVIG Art. 64. Es wurde 2009 entwickelt und wird seit 2010 durchgeführt. Es zielte ursprünglich auf die Altersgruppe von 18 bis 24 Jahren ab, fokussiert aber seit Anfang 2015 auf die Gruppe der 20 bis 30-Jährigen und will diese in eine berufliche Grundbildung integrieren. Ab 2012 wurde das PvB durch sogenannte Berufslehrzeit-Zuschüsse ergänzt. Diese sind den Ausbildungszuschüssen (AZ) gemäss Art. 66 AVIG ähnlich. Sie haben jedoch eine andere Kostenverteilung und können auch für Personen unter 25 Jahren gesprochen werden. Damit füllen sie die Lücke zwischen Motivationssemestern und AZ in der Angebotspalette der ALV, die auf die Ermöglichung einer Berufsausbildung hinzielt. Berufslehrzeit-Zuschüsse haben den Status eines Pilotprojekts und sind ein neuer Typ von AMM. Navigation 20:30 und die Berufslehrzeit-Zuschüsse sind direkt gekoppelt, indem das PvB absolvieren muss, wer Zuschüsse erlangen will. Damit ist die Selektion für diese Art von Zuschüssen optimiert und die Anzahl Ausbildungsabbrüche kann maximal tief gehalten werden.

Organisation / Trägerschaft

Navigation 20:30 wie auch die Berufslehrzeit-Zuschüsse werden als Programme im Auftrag des Kantons SG von der Stiftung Arbeitsgestaltung⁴⁶ umgesetzt. Alle an den Kanton St.Gallen angrenzenden Kantone können Plätze im PvB Navigation 20:30 einkaufen. Die Berufslehrzeit-Zuschüsse sind indes Teilnehmenden des Kantons St.Gallen vorbehalten.

Zielgruppe, Zulassungsvoraussetzungen und Selektionsmechanismen

Die Zielgruppe von Navigation 20:30 und der Berufslehrzeit-Zuschüsse umfasst „junge Erwachsene zwischen 20 und 30 Jahren die bereits über mindestens 6 Monate Arbeitserfahrung verfügen, eine Ausbildung anstreben und über Deutschkenntnisse mindestens der Stufe B1 verfügen.“⁴⁷

Die Selektion der Teilnehmenden ist dreistufig:

- a) Die/der Personalberater/-in auf dem RAV schlägt die Person aufgrund der üblichen Abklärungen zur vertieften Abklärung durch den/die Einsatzprogrammorganisator/-in vor.
- b) Die/der Einsatzprogrammorganisator/-in im RAV führt ein vertieftes Selektionsgespräch mit der/dem Klienten/-in, in dessen Rahmen die Erfüllung der Aufnah-

⁴⁵ Bis Ende 2014 wurde das Programm unter dem Namen „Regio 18:24“ durchgeführt.

⁴⁶ Link: www.navigation20-30.ch

⁴⁷ Gemäss Flyer des Angebots Navigation 20:30, Stiftung Arbeitsgestaltung.

mebedingungen (siehe oben) geklärt wird. Darauf basierend erfolgt die Zuweisung.

- c) Basierend auf der ersten Programmphase, der Motivation- und Eignungsabklärung erfolgt die definitive Aufnahme ins Programm.

Für das Programm Navigation 20:30 werden Personen ausgewählt, die eine berufliche Grundbildung anstreben und die dafür notwendigen Voraussetzungen mitbringen. Da das Vorgängerprojekt, Regio 18:24, auf eine besonders junge Zielgruppe fokussierte, waren zwei Drittel der Teilnehmenden zwischen 21 und 24 Jahre alt. Mit der Neuausrichtung auf die Gruppe von 20 bis 30-Jährigen werden per Anfang 2015 vermehrt auch etwas ältere Personen zwischen 25 und 30 Jahren aufgenommen, wobei man davon ausgeht, dass dies die Minderheit bleiben wird. 60 % der Teilnehmenden haben keine formale Berufsqualifikation erworben, 40% haben einen Berufsabschluss, können diesen aber aus verschiedenen Gründen nicht mehr ausüben. Die Problemlagen sind oft vielfältig, wobei problematische familiäre Hintergründe, psychische Erkrankungen und/oder Suchtprobleme dominant sind. Mit dem Programm Navigation 20:30 will man aber in Zukunft ein Angebot für alle jungen Erwachsenen zwischen 20 und 30 Jahren bereitstellen, die bislang keine berufliche Grundbildung absolviert haben, aber eine solche anstreben.

Da die Finanzierung über Berufslehrzeit-Zuschüsse nur für einen kleineren Teil der Teilnehmenden vorgesehen und die Zielgruppe eher jung ist, spielt die Frage, ob die Finanzierung durch die Berufslehrzeit-Zuschüsse genügend ist, um den Lebensunterhalt zu decken, bei der Selektion in das PvB Navigation 20:30 keine besondere Rolle. Personen mit Erziehungs- und Unterhaltungspflichten haben bisher kaum am Programm teilgenommen. Dies könnte sich aber durch die Neuausrichtung zunehmend ändern.

Angebot

Navigation 20:30 läuft in vier Phasen ab: die erste Phase von ca. zehn Tagen Dauer umfasst die Motivations- und Eignungsabklärung. Die zweite Phase fokussiert schwergewichtig auf Förderung der individuellen Arbeitsmarktfähigkeit, d.h. auf die Schlüsselqualifikationen für das Finden einer Lehrstelle. Hier geht es auch darum, die Berufswahl auf eine übersichtliche Anzahl an passenden Optionen einzugrenzen. Diese Phase dauert ca. 14 Wochen. Die dritte Phase fokussiert verstärkt auf die konkrete Berufswahl und das Finden einer Lehrstelle und schliesst Praktika bei verschiedenen Betrieben ein. Diese Phase dauert ca. einen Monat. Die vierte Phase umfasst die intensive Suche nach einer Lehrstelle und dauert ebenfalls ca. einen Monat.

Innerhalb dieser vier Phasen finden schwergewichtig folgende drei Typen von Aktivitäten statt:

- *Arbeitstraining / Produktion*: in der Trainings-Werkstatt wird in kleinen Teams ein Standup-Paddelboard basierend auf einem Bausatz zusammengebaut.⁴⁸ Hier wird das Arbeiten im Team geübt. Es werden Rückmeldungen zum Verhalten gegeben und eine Produktionsrealität inkl. der üblichen Verhaltensregeln eingehalten.

⁴⁸ Im Vorgängerprojekt, Regio 18:24, hat man Ruderboot gebaut. Dies hat sich aber als fachlich zu anspruchsvoll erwiesen, sodass das Boot letztlich von den Gruppenleitern resp. dem Werkstatteiter gebaut werden musste und die Teilnehmenden nur Hilfsarbeiten leisten konnten.

- *Bildung*: hier werden die schulischen Bildungslücken geschlossen, um die Anschlussfähigkeit in der Berufsfachschule sicherzustellen.
- *Berufsfindung und Bewerbung*: hier wird der Berufswunsch entsprechend den Fähigkeiten und Interessen konkretisiert und die Bewerbungskompetenz aufgebaut.

Diese Kernaktivitäten werden durch freiwilliges Coaching, sportliche Aktivitäten, regelmässige Firmenbesuche und Schnuppereinsätze sowie durch Besuche im Berufsinformationszentrum (BIZ) ergänzt.

Per Anfang 2015 besteht ein Angebot von je 20 Plätzen in Bad Ragaz und Wil, d.h. insgesamt können 80 Personen pro Kalenderjahr vom Angebot profitieren. Die Verantwortlichen gehen davon aus, dass das Angebot dem vorhandenen Potential in der Zielgruppe genügt. Das Angebot hat innerhalb der wenigen Jahre seit seinem Bestehen deutlich mehr Zuweisungen erhalten, wobei auch andere soziale Institutionen Zuweisungen machen, insbesondere die SVA/IV.

Die Berufslehrzeit-Zuschüsse wurden erstmals 2012 gewährt (fünf Personen). 2013 kamen neun Personen in den Genuss von Zuschüssen, 2014 bislang sechs, d.h. insgesamt 20 Personen. Es ist bis jetzt nur zu einem Lehrabbruch gekommen. Das Management der Berufslehrzeit-Zuschüsse erfolgt durch die Stiftung Arbeitsgestaltung nach klaren Kriterien und ist mit Aufsichts- und Reporting-Pflichten gegenüber dem Auftraggeber verbunden. Ist ein Berufslehrzeit-Zuschuss gewährt, sind die Klient/-innen bei den RAV abgemeldet.

Für die Begleitung zu Beginn der beruflichen Grundbildung finanziert das AWA St.Gallen ein spezifisches Coaching-Angebot der Stiftung „Chance“. Dieselbe Stiftung erbringt allenfalls notwendige Coaching-Leistungen im weiteren Verlauf der Ausbildung aus eigenen Mitteln.

Erfolgskontrolle

Da die Selektion ins Programm recht aufwändig erfolgt, ist die Abbruchquote des Programms sehr tief (Einzelfälle). Von den Teilnehmenden am Programm Navigation 20:30 finden ca. 70% eine Anschlusslösung in Form einer beruflichen Grundbildung. Gemäss Aussagen der Beteiligten sind es die psychisch stabilen Personen, die eine solche Anschlusslösung finden. Personen mit Mehrfachproblematiken, ausgeprägten familiären, sozialen oder suchtbedingten Problemlagen, haben deutlich verminderte Chancen eine Ausbildungsstelle zu finden. Eine Nachbefragung der Teilnehmer/-innen am Programm wird nicht durchgeführt. Es kann deshalb keine Aussage über Lehrabbrüche oder Lehrstellenwechsel gemacht werden.

Bei den insgesamt 20 seit dem Jahr 2012 gewährten Berufslehrzeit-Zuschüssen gibt es bislang nur einen Lehrabbruch zu verzeichnen.

Finanzierung und Ressourcen

Navigation 20:30 und die Berufslehrzeit-Zuschüsse werden auf der Basis einer Leistungsvereinbarung durch das AWA des Kantons St.Gallen finanziert. Das Budget für 20 Einsatzplätze von 6 Monaten Dauer, d.h. für 40 Personen pro Jahr, betrug im Jahr 2013 ca. CHF 650'000. Per Anfang 2015 wurde mit einem zweiten Standort in Wil SG die Kapazität verdoppelt, mit entsprechender Kostenfolge. In diesem Kredit eingeschlossen ist ein Coaching-Angebot für die Lernenden zu Beginn der Berufslehren, das durch die Stiftung Chance umgesetzt wird. Für die Berufslehrzeit-Zuschüsse steht ein jährliches

Budget von ca. CHF 200'000 zur Verfügung, das bislang aber noch nicht ausgenutzt worden ist.

Die Berufslehrezeit-Zuschüsse werden nach einem definierten Schlüssel gewährt, wobei das Finanzierungsprinzip ähnlich wie bei den Ausbildungszuschüssen und doch leicht anders ist. Die Finanzierung wird zu gleichen Teilen von der ALV (1/3), vom Kanton resp. den Gemeinden (1/3) und vom Teilnehmenden (1/3) getragen. Der Höchstbetrag beträgt CHF 3'500 pro Monat. Das folgende Finanzierungsbeispiel verdeutlicht das System:

Maximaler Beitrag:	CHF 3'500
Abzüglich Lehrlingslohn	CHF 1'100
Restbetrag	CHF 2'400
Anteil ALV	CHF 800
Anteil Kanton/Gemeinde	CHF 800
Anteil Teilnehmende/-r	CHF 800

Die Erfahrung zeigt, dass Lehrbetriebe in der Regel nicht bereit sind, für ältere Lernende höhere Lehrlingslöhne zu bezahlen, wie das oft erwartet wird. Diejenigen Personen, die von Berufslehrezeit-Zuschüssen profitieren, sind verpflichtet, einmal jährlich Stipendengesuche zu stellen. Ein allfälliges Stipendium geht dabei dem Anteil der ALV vor.

Kooperationen

Navigation 20:30 und Berufslehrezeit-Zuschüsse sind Angebote der ALV, die im Wesentlichen durch die ALV resp. den Auftragnehmer durchgeführt werden. Die BIZ werden durch das Programm genutzt, ohne dass jedoch eine spezielle Leistung erbracht wird. Die Lehrverhältnisse gleichen den normalen und werden durch die Berufsbildungsinstitutionen nicht speziell gehandhabt. Die Kooperation mit Arbeitgebern ist eine wichtige Stütze des Angebots. Allerdings erfolgt die Zuweisung ins Angebot geografisch so weitläufig, dass dieses unmöglich in allen Wohnregionen der Teilnehmenden Kontakte zu Arbeitgebern herstellen kann.

Innerhalb der ALV-Strukturen des Kantons St. Gallen wird das Angebot Navigation 20:30 und Berufslehrezeit-Zuschüsse bei den RAV und den LAM-Stellen beworben.

Hinweise auf Möglichkeiten und Grenzen bei der Gewährung von Berufslehrezeit-zuschüssen

Navigation 20:30 führt junge Stellensuchende gezielt und durch professionelle Begleitung und Vorbereitung in die berufliche Grundbildung. Die Ergänzung von Navigation 20:30 durch die Berufslehrezeit-Zuschüsse unterstützt eine kleine Zahl junger Menschen, die ohne diese Finanzierung keine berufliche Grundbildung absolvieren könnten. Indem dieses neue Instrument geschaffen wurde, können Ausbildungszuschüsse nun auch an unter 25-jährige gewährt werden, was offensichtlich einem Bedürfnis entspricht.

Die zwingende Vorbedingung zur Gewährung von Berufslehrezeit-Zuschüssen ist das Absolvieren von Navigation 20:30. Wie sich vermuten lässt, ist die Abbruchquote bei Personen, die finanziell unterstützt werden, sehr tief. Bislang hat nur eine von 20 Personen abgebrochen. Damit bleiben einerseits die Kosten für dieses Instrument in einem kontrollierbaren Rahmen. Andererseits wird es nicht durch zu hohe Abbruchraten infrage gestellt, was für alle Beteiligten von Nutzen ist. Durch diese Zwangsverbindung zwischen Programmteilnahme und Gewährung von Berufslehrezeit-Zuschüssen wird das Instrument der Berufslehrezeit-Zuschüsse aktuell bewusst einer kleinen Gruppe von speziell bedürftigen Personen vorbehalten. Ob es eine relevante Zahl von jungen Stellensu-

chenden gibt, die selbständiger handeln können und weniger Problemlagen aufweisen, die aber auch auf eine finanzielle Unterstützung für das Absolvieren einer beruflichen Grundbildung angewiesen sind, und wie man diesen Leuten allenfalls auch Zugang zum Instrument ohne eine aufwändige Programmteilnahme gewähren könnte, wäre zu klären.

Die kleinen Nutzungszahlen von Navigation 20:30 und den Berufslehrzeit-Zuschüssen zeigen das eher geringe Potential für Abschlüsse der beruflichen Grundbildung in der ALV-Klientel auf, sogar in der an sich vielversprechendsten Altersgruppe der 20 bis 30-Jährigen. Es darf zwar angenommen werden, dass die Nutzungszahlen eher noch zunehmen werden. Die Fachpersonen sind sich aber einig, dass das Potential nicht wesentlich höher liegt.

Die finanziellen Konsequenzen für die ALV durch die Einführung des neuen Instruments der Berufslehrzeit-Zuschüsse werden durch die Verantwortlichen im Vergleich zum Nutzen als vertretbar eingeschätzt. Den Nutzen sehen sie im Berufsabschluss und damit verbunden eine zukünftig wahrscheinlich stark reduzierte Belastung der sozialen Sicherung. Wir teilen diese Meinung. Die Herausforderung, dieses Instrument definitiv einzuführen, dürfte eher darin liegen, dass die ALV bislang eine Art Sicherheitsabstand zur beruflichen Grundbildung von ganz jungen Personen gehalten hat, da die berufliche Grundbildung nicht ihrem gesetzlichen Auftrag entspricht. Ausbildungszuschüsse konnten daher ab 30 Jahren, in Ausnahmefällen ab 25 Jahren, gewährt werden. Dieses Paradigma zu sprengen ist der Anspruch dieses Pilotprojekts.

2.5.3 „Qualifications+“ Validierung im Kanton Genf⁴⁹

Im Kanton Genf gibt es seit 2009 ein interinstitutionell erarbeitetes und vereinbartes Dispositiv für die Nachholbildung von gering qualifizierten Erwachsenen und für die Unterstützung von jugendlichen Ausbildungsabbrechern. Hier wird vor allem auf die Massnahmen zugunsten der Zielgruppe der gering qualifizierten Erwachsenen eingegangen.

Bei den Stellensuchenden im Kanton Genf waren im Jahr 2014 knapp 4'900 Personen oder 31.3% aller Stellensuchenden ohne Ausbildung. Diese haben mit 43% die tiefste Wiedereinstiegsquote ins Berufsleben und werden deshalb als Risikogruppe vom kantonalen Dispositiv „Qualifications+“ erfasst.

In diesem Dispositiv sind die nachfolgenden Etappen vorgesehen:

⁴⁹ Darstellung und Inhalte nach C. Singarella, Directrice, Service des mesures pour l'emploi, Office cantonale de l'emploi: Präsentation vom 11. März 2015

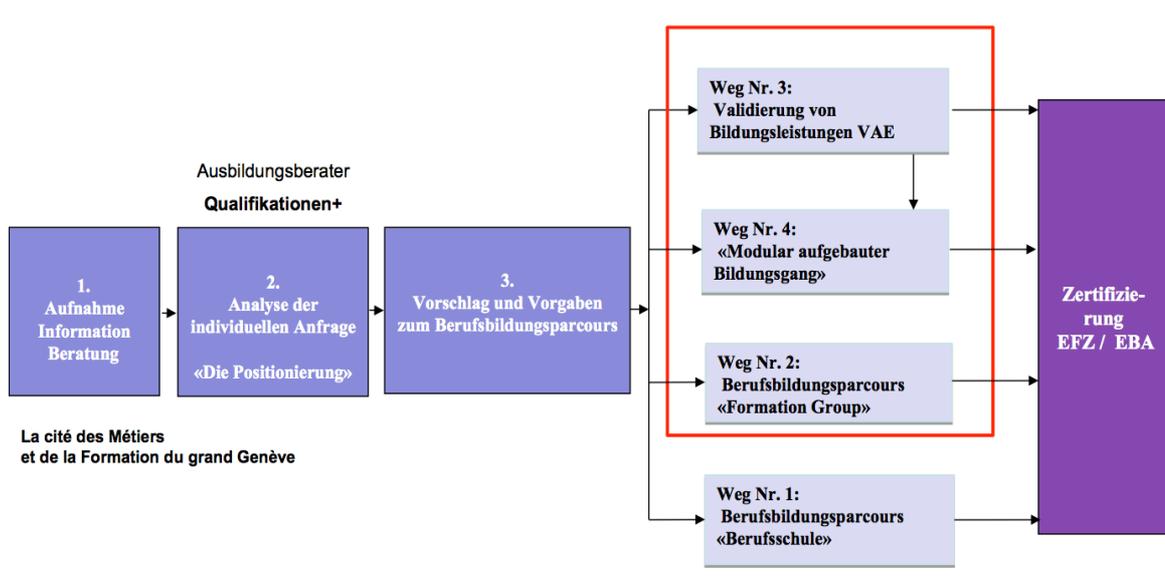


Abbildung 4: Etappen im Dispositiv Qualifications+

„Qualifications+“ stellt somit einerseits ein Brückenangebot zwischen dem Kantonalen System für die Validierung von Bildungsleistungen (VAE) und der ALV dar. Andererseits ermöglicht das Dispositiv für die Nachholbildung ein duales Ausbildungsmodell in Form eines Programms zur vorübergehenden Beschäftigung.

Ziele

Das Programm soll gering qualifizierten Stellensuchende während ihrer Arbeitslosigkeit die Möglichkeit bieten, ihre vorhandenen Kompetenzen zu validieren und an einen angestrebten Berufsabschluss anrechnen zu lassen.

Dabei sollen die Stellensuchenden während der ganzen Zeit vermittelbar bleiben und der berufliche Wiedereinstieg soll gefördert werden.

Über den Weg PvB werden die Stellensuchenden einerseits dabei unterstützt, die nötigen Zusatzqualifikationen im Hinblick auf einen Berufsabschluss zu erwerben. Gleichzeitig werden sie bei der Stellensuche intensiver betreut, damit sie durch berufliche Praxis die zur Zertifizierung verlangten Anforderungen erfüllen können.

Besonderheiten

Alle Anfragen von Stellensuchenden werden im Rahmen von „Qualifications+“ von den RAV gemeinsam mit dem Berufsbildungsamt des Kantons bearbeitet. Die Kosten werden zwischen RAV und Kanton geteilt (Validierung – Nachholbildung). Allen Stellensuchenden im Programm wird systematisch eine Massnahme zur beruflichen Wiedereingliederung gewährt, sobald sie eine Zusatzausbildung beginnen.

Zulassungsbedingungen

- *Mindestens 1 Jahr lang wohnhaft oder steuerpflichtig in Genf*
- *5 Jahre Berufserfahrung, wovon X (der Anteil wird gemäss branchenspezifischen Empfehlungen festgelegt) im angestrebten Beruf für die Zulassung zum Qualifikationsverfahren nachgewiesen werden müssen*
- *Für nicht französischsprachige Bewerberinnen oder Bewerber: Sprachniveau A2*
- *Als arbeitslos gemeldet sein*

Die Zahl der Teilnehmenden an „Qualifications+“ ist in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen. Während im Jahr 2009 die Stellensuchenden erst 10% der am kantonalen Validierungsverfahren Teilnehmenden ausmachten ist dieser Anteil bis ins Jahr 2014 bereits auf 30% angestiegen. Die Zahl der Programtteilnehmer/innen und deren Entwicklung ist nachfolgender Darstellung zu entnehmen:

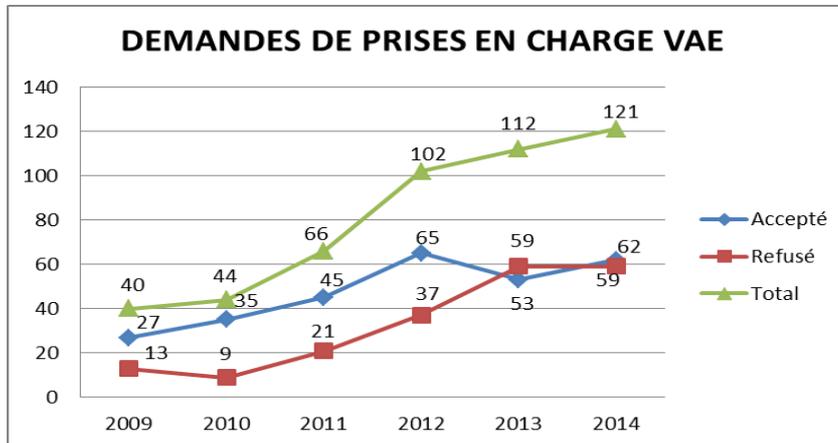


Abbildung 5: Demandes de prises en charge VAE

Kosten

Die Kosten für die Validierung, die Bilanzierung und Anerkennung von Bildungsleistungen welche durch die ALV übernommen werden betragen zwischen CHF 1'000 bis 2'300. Der Kanton übernimmt weitere Kosten von durchschnittlich CHF 6'500 pro Person.

Ergänzend zur Validierung und Anerkennung von Bildungsleistungen sind für den Abschluss einer beruflichen Qualifikation in der Regel ergänzende Ausbildungen nötig. Diese werden im Kanton Genf in Form eines Programms zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB) ermöglicht.

Duales Ausbildungsmodell in Form eines PvB

Dieses Modell wird im Kanton Genf seit Januar 2013 umgesetzt und soll eine Win-Win-Situation darstellen für Arbeitgeber, welche nicht genügend qualifiziertes Personal finden und Stellensuchende, welche Ausbildung und Berufspraxis als Voraussetzung für die Erlangung einer beruflichen Qualifikation brauchen. So werden Unternehmen an der beruflichen Wiedereingliederung von gering Qualifizierten beteiligt, und diese erhalten dafür die nötige Berufspraxis um zu einem Qualifikationsverfahren zugelassen werden zu können.

Voraussetzung für dieses Modell ist eine gut funktionierende Zusammenarbeit der ALV mit dem kantonalen Berufsbildungsamt, mit den Organisationen der Arbeitswelt und Betrieben.

Das PvB sieht eine massgeschneiderte Ausbildung (auf der Basis der Validierung und Anrechnung von Kompetenzen) vor, welche einem 40%-Pennum (2 Tage pro Woche) entspricht. Die Ausbildung wird mit einem Zertifikat abgeschlossen und besteht aus Modulen, welche an einen Berufsabschluss (EBA oder EFZ) angerechnet werden können. Parallel zur Ausbildung absolvieren die Teilnehmer/innen ein Praktikum in einem Betrieb, welches einem 60%-Pennum entspricht (3 Tage pro Woche).

Daneben werden die Teilnehmenden kontinuierlich und individuell begleitet, um die Erfolgschancen zu maximieren.

Mit den folgenden Partnern für die Ausbildung und die Berufspraxis besteht eine gut funktionierende Zusammenarbeit:

- *Buchhaltung: Certificat de comptable et d'aide-comptable (kantonal anerkannt) Ecole-Club Migros, Ingesco Mitgliedsfirmen von «Fiduciaire Suisse» und KMU*
- *Bau: Strassenbauer/in EBA (EFZ), Maurer/in EBA Institut de formation de la construction (IFC) des Schweizerischen Baumeisterverbands (SBV), Mitgliedsfirmen des SBV*
- *Uhrenindustrie: Uhrenarbeiter/in EBA Institut de formation pour adultes (Ifage), GMTI SA Rolex, Manufactures horlogères, Manpower*
- *Reinigung: Gebäudereiniger/in EBA Ecole genevoise de la propreté (EGP), Mitgliedsfirmen der Association genevoise des entrepreneurs en nettoyage et services (AGENS)*
- *Gesundheit: Assistent/in Gesundheit und Soziales EBA Ortra santé social Genève, Pflegeheime (EMS), Universitätsspitäler (HUG), Privatkliniken*

Seit Januar 2013 haben insgesamt 134 Personen ein solches PvB absolviert und waren dabei in hohem Masse erfolgreich:

Sektor	Teilnehmende	Wiedereingegliedert	Wiedereingliederungsquote
Gesundheit	47	28	60%
Bau	22	17	77 %
Reinigung	16	7	44%
Buchhaltung	37	26	70%
Uhrenindustrie	12	9	75%
Total	134	87	65%

Tabelle 4: Teilnehmende am Programm „Qualifications+“ und ihre Wiedereinstiegsquoten

Die Kosten für dieses Programm werden zwischen ALV und Kanton aufgeteilt.

Für die ALV entstehen Kosten von CHF 3'500 bis CHF 10'000 pro Person je nach Sektor; der Kanton übernimmt die Ausbildungskosten in den Bereichen Gesundheit, Bau und Uhrenindustrie, welche zwischen CHF 8'000 und 15'000 pro Person betragen.

Hinweise auf Möglichkeiten und Grenzen bei „Qualifications+“

Was dieses Projekt ganz besonders und herausragend macht, ist die gut funktionierende interinstitutionelle Zusammenarbeit.

Die ALV und die Verantwortlichen der Berufsbildung bündeln ihre professionellen Kompetenzen und ihre jeweilige strukturelle Verantwortung, um nach einer Validierung und der Anrechnung von Kompetenzen eine massgeschneiderte Ausbildung für die Nachholbildung von gering qualifizierten Erwachsenen zu ermöglichen und zu fördern. Auch

die Aufteilung der Kosten ist auf dieser Basis möglich und führt dazu, dass diese sich für alle Beteiligten in akzeptablen Bereichen bewegen.

Zudem ist durch das Programm gewährleistet, dass die Teilnehmenden eng begleitet und dadurch unterstützt werden, was sich in guten Erfolgsquoten niederschlägt. Gleichzeitig wird sichergestellt, dass die Vermittelbarkeit der Stellensuchenden erhalten und ihr Wiedereinstieg ins Berufsleben gefördert wird, und dies mit Instrumenten, die mit der ALV und dem AVIG kompatibel sind (PvB).

Andererseits wird auch klar, dass die Validierung und die nachfolgende Zusatzausbildung nur für einen eher kleinen Teil der gering Qualifizierten ein gangbarer Weg zu einer Nachqualifikation mit Berufsabschluss ist. Die Ansprüche an die Teilnehmenden sind hoch und der Weg ist aufwändig: angesichts der fast 5'000 Stellensuchenden ohne Berufsqualifikation erscheint die Zahl der an „Qualifications+“ Teilnehmenden als klein. Für die Betroffenen selber dürfte aber der Erfolg sehr gross und mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nachhaltig sein.

2.5.4 Modulare Ausbildung in der Uhrenindustrie, Kanton Neuenburg

Das Centre interrégional de Perfectionnement CIP in Tramelan im Jura bietet die Möglichkeit einer Ausbildung zur/zum Uhrenarbeiter/in EBA und Uhrmacher/in EFZ an.

Der Service de l'emploi, Office de logistique des mesures du marché du travail des Kantons Neuenburg unterstützt neben Kursen im Bereich der Grundkompetenzen auch die modular aufgebaute Ausbildung in der Uhrenindustrie.⁵⁰ Unterstützt werden Personen ohne Berufsabschluss, die durch die modulare Ausbildung ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt wesentlich verbessern können indem sie eine nachgefragte Qualifikation erwerben.

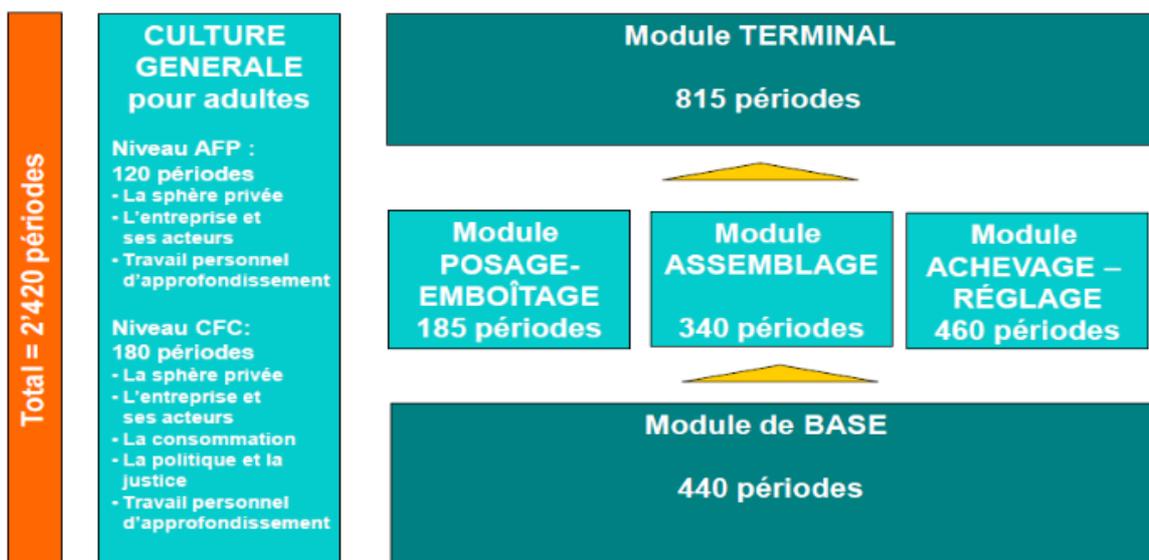


Abbildung 6: Struktur der modularen Ausbildung in der Uhrenindustrie

⁵⁰ Nachfolgende Darstellungen erfolgen auf der Basis des Referats von Herrn Pierre-Alain Borel vom 11. März 2015 am SECO-Workshop

Durch die ALV finanziert wird der erste Teil der Ausbildung, nämlich der Besuch des Basismoduls und des Moduls Posage-Emboïtage. Die anschliessenden Module werden oft berufsbegleitend während einer Anstellung in der Uhrenindustrie absolviert. Die jährliche Zahl der Teilnehmenden ist seit 1994 kontinuierlich von 16 auf 465 Personen im Jahr 2014 gestiegen.

Seit 1994 haben fast 600 Personen im Kanton Neuenburg die Ausbildung im Rahmen des AVIG absolviert.



Abbildung 7: Anzahl absolvierte Module seit 1994

Hinweise auf Möglichkeiten und Grenzen bei der modularen Ausbildung

Modular aufgebaute Ausbildungen eignen sich, wie dieses Beispiel zeigt, gut zur Förderung der Nachholbildung im Rahmen der ALV. Der Besuch einzelner Module kann für Stellensuchende ohne Berufsabschluss im Rahmen des AVIG finanziert werden. Da die ersten Modulabschlüsse bereits die Chancen auf dem Arbeitsmarkt in der entsprechenden Branche fördern und die Module auch berufsbegleitend angeboten werden, können die aufbauenden Module bis zum Abschluss dann parallel zu einer Anstellung absolviert werden. So wird eine Win-Win-Situation für alle Beteiligten geschaffen: die ALV finanziert den Start in die Ausbildung und die Vermittelbarkeit ist durch die Ausbildung nur während einer Zeit von ca. 4 Monaten eingeschränkt; die Stellensuchenden können mit den in den Basismodulen erworbenen zusätzlichen Kompetenzen schnell eine Anstellung in der Branche finden; die Arbeitgeber können aktuell und zweckmässig qualifizierte Arbeitnehmende rekrutieren. Die Arbeitnehmenden können, weil die Module auch berufsbegleitend angeboten werden, ihre Ausbildung parallel zur Berufstätigkeit abschliessen und so einen qualifizierenden Berufsabschluss erwerben.

Leider gibt es solche modulare Ausbildungen bisher nur für sehr wenige Branchen und Berufe, was die Einsatzmöglichkeiten stark einschränkt. Auch das Angebot von berufsbegleitend angebotenen Modulen ist bis heute sehr beschränkt.

2.6 Vielfältige situationsangepasste Formen der Nachholbildung in den Kantonen

Am 11. März 2015 hat das SECO einen Workshop zum Thema Möglichkeiten und Grenzen der Nachholbildung für gering qualifizierte erwachsene Stellensuchende durchgeführt, zu dem die kantonalen Umsetzungsorgane der ALV eingeladen waren. Mehr als 30 interessierte Personen haben teilgenommen und sich zum Thema in Arbeitsgruppen ausgetauscht.

Dabei hat sich gezeigt, dass es neben den oben vorgestellten Beispielen von Good Practice eine grosse Vielfalt von kantonalen und teilweise regionalen Projekten zur Unterstützung und Förderung der Nachholbildung im Rahmen der ALV gibt. Alle möglichen Instrumente der AMM werden mit dieser Zielsetzung kreativ eingesetzt, abgestimmt auf die Gegebenheiten vor Ort und die jeweiligen Voraussetzungen der angesprochenen Zielgruppe.

Die gemeinsamen Merkmale dieser Projekte sind:

- *Es handelt sich meist um Projekte mit sehr beschränkter Reichweite (nur wenige Teilnehmer/innen, welche sorgfältig selektioniert werden);*
- *Die Ideen und Konzepte dieser Projekte lassen sich nicht direkt auf andere Standorte übertragen, weil sie auf den konkreten Gegebenheiten vor Ort beruhen;*
- *An den meisten Orten scheint es eine mehr oder weniger gut funktionierende Zusammenarbeit zwischen den Instanzen der Berufsbildung und der ALV zu geben, sofern eine solche nötig ist;*
- *Die Projekte sind in hohem Masse von innovativen und kreativen Einzelpersonen abhängig, welche mit Überzeugung und hohem professionellem Einsatz die Initiative ergriffen haben.*
- *Ausschliesslich im Kanton Genf scheint es bisher eine interinstitutionell erarbeitete und vereinbarte kantonale Strategie zur Nachholbildung von Erwachsenen zu geben. Dieses Beispiel ist bezüglich der Reichweite und im Hinblick auf die IIZ sicher nachahmenswert.*

Diese Vielfalt von Projekten und Konzepten zur Förderung der Nachholbildung gering qualifizierter Stellensuchender stellt einen grossen Erfahrungsschatz an "Guter Praxis" in der ALV dar, der unbedingt systematisch dokumentiert und zugänglich gemacht werden sollte.

3 Ergebnisse und Folgerungen / Empfehlungen

Die Untersuchung von Möglichkeiten und Grenzen der Nachholbildung im Rahmen der ALV haben gezeigt, dass die Förderung von qualifizierenden oder gar höherqualifizierenden Abschlüssen der Berufsbildung zwar nicht zu den Kernaufgaben der ALV gehört. Angesichts eines Arbeitsmarktes, der in Folge der Globalisierung und der Tertiarisierung⁵¹ tendenziell immer höhere Anforderungen an die Arbeitnehmenden stellt, stehen Stellensuchende ohne Berufsabschluss aber vor immer höheren Hürden, die ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt erschweren.

Deshalb ist es richtig, dass das SECO eine künftig verstärkte Förderung der Nachholbildung im Rahmen der ALV beabsichtigt und deren Möglichkeiten und Grenzen untersuchen lässt. Das grosse Interesse der kantonalen Umsetzungsorgane der ALV (RAV und LAM-Stellen) am Thema und die kreative Vielfalt von kantonalen und regionalen Projekten in diesem Bereich weisen zusätzlich auf die Aktualität des Themas hin.

Es sind rund 17% aller Stellensuchenden (ca. 21'000 Personen)⁵², welche die formalen Voraussetzungen für eine Nachholbildung erfüllen. Die RAV haben einen privilegierten Zugang zu diesen Personen. Nachfolgend wird aufgezeigt, wie diese Ausgangslage aus Sicht von KEK-CDC Consultants für eine künftig verstärkte Förderung der Nachholbildung durch die ALV genutzt werden kann.

3.1 Nationale Richtlinien – regional angepasste Umsetzung

Die Förderung der Nachholbildung im Rahmen der ALV wird in den Kantonen sehr unterschiedlich gehandhabt. Während einzelne Kantone eine interinstitutionell vereinbarte Strategie zur Förderung der Nachholbildung verfolgen, nutzen andere Kantone das Instrument der Ausbildungszuschüsse in grösserem Umfang und für dritte Kantone scheint das Thema Nachholbildung kaum von Belang zu sein.

Die meisten kantonalen LAM-Stellen und RAV scheinen für sich Lösungen gefunden zu haben, wie sie im Rahmen der Vorgaben des AVIG die AMM nutzen können, um aus ihrer Sicht in angemessener Masse die Nachholbildung gering qualifizierter Stellensuchender zu fördern. Die konkreten Projekte sind dabei an die lokalen resp. regionalen Gegebenheiten angepasst, an das Vorhandensein von erwachsenengerechten, berufsbegleitend absolvierbaren Angeboten der Berufsbildung, an das Funktionieren der Zusammenarbeit zwischen der ALV, der Berufsbildung und Arbeitgebern resp. ihren kantonalen Organisationen sowie an eine Vielzahl weiterer Faktoren. Dies führt zu einer grossen Vielfalt von lokal und regional angepassten Lösungen, die aber nur einen relativ kleinen Anteil des potentiellen Zielpublikums für die Nachholbildung im Rahmen der ALV erreichen.

⁵¹ Unter «Tertiarisierung» wird einerseits ein Phänomen der Arbeitswelt verstanden: die Zunahme von Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor (tertiären Sektor), andererseits ein Phänomen der Bildungspolitik: der zunehmende Besuch von Bildungsgängen im tertiären Bereich, also an Hochschulen und in der höheren Berufsbildung.

⁵² Zahlen aus dem Jahr 2012

Zudem lässt sich fragen, ob eine derart unterschiedliche Handhabung der Nachholbildung nicht zu einer rechtsungleichen Behandlung von Stellensuchenden führt, die grundsätzlich vergleichbare Voraussetzungen für die Unterstützung mitbringen.

Auf dieser Basis formuliert KEK-CDC Consultants folgende Empfehlungen zuhanden des SECO:

Empfehlung 1: Richtlinien / Merkblätter / Praxishilfen des SECO

Das SECO erarbeitet zusammen mit den kantonalen LAM-Stellen und RAV Broschüren und Massnahmenbeschriebe respektive Praxishilfen zur Förderung der Nachholbildung (NHB) im Rahmen der ALV.

Diese enthalten mindestens folgende Elemente:

- *Kriterien für die Eingrenzung und Auswahl des Zielpublikums für die NHB*
- *Kriterien für die Eingrenzung und Auswahl der möglichen Formen und Angebote der NHB*
- *Empfehlungen für ein zielgerichtetes Vorgehen zur Selektion der Teilnehmenden in Zusammenarbeit mit den Anbietern von Stabe/Stebe-Kursen und der Berufsberatung*
- *Empfehlungen zur Begleitung der Teilnehmenden während der NHB und zur Evaluation des Erfolgs*
- *Empfehlungen zur Finanzierung der NHB (Dauer, Aufteilung der Kosten etc.)*

Trotz solcher Vorgaben und Praxishilfen des SECO wird die Umsetzung von Massnahmen und Projekten zur Förderung der Nachholbildung von gering qualifizierten Stellensuchenden auch in Zukunft in hohem Masse von lokalen respektive regionalen Gegebenheiten abhängig sein. Um den kreativen Umgang damit zu fördern und zielführende Projekte und Ideen zu verbreiten empfiehlt KEK-CDC Consultants dem SECO folgendes Vorgehen:

Empfehlung 2: Inventar der Projekte und Good-Practice Workshops

Das SECO erstellt ein Inventar der vielfältigen kantonalen Massnahmen und Projekte zur Förderung der Nachholbildung von gering qualifizierten Stellensuchen.

Dieses Inventar ist so gestaltet, dass:

- *es nach Möglichkeit für die Zuständigen der kantonalen LAM-Stellen und der RAV online zugänglich ist;*
- *es durch die Zuständigen der kantonalen LAM-Stellen und der RAV online ergänzt werden kann;*

- es zu jeder Massnahme und jedem Projekt eine Kontaktpersonen gibt, die darüber Auskunft geben und andere LAM-Stellen oder RAV dazu beraten kann (Peer-to-Peer Beratungen).

Ergänzend führt das SECO in regelmässigen Abständen Good-Practice-Workshops durch, an denen konkrete Massnahmen vorgestellt und diskutiert werden. So kann die Herausbildung einer guten Praxis zur Förderung der Nachholbildung im Rahmen der ALV unterstützt werden. Zudem können die Ergebnisse der so erarbeiteten guten Praxis in die Aus- und Weiterbildung der Personalberater/innen einfließen.

3.2 Interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ als Basis für die Nachholbildung

Die Förderung der Nachholbildung im Rahmen der Berufsbildung ist nicht ausschliesslich und nicht primär die Aufgabe der ALV resp. des SECO. Die Nachholbildung ist nämlich nicht nur für die Erhöhung der Chancen für die Integration von gering qualifizierten Personen in den Arbeitsmarkt und die Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit (ALV-SECO) von Bedeutung, sondern mindestens ebenso für

- die Versorgung des Arbeitsmarktes mit genügend gut qualifizierten Fachkräften (Fachkräfteinitiative und Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative – WBF/SBFI)
- die Integration von Migrant/innen in den Arbeitsmarkt (Steigerung der Erwerbsquote von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen – SEM)
- die Prävention und Verminderung von Armut (Vermeidung von Aussteuerung in der ALV, Bildung einer ausreichenden Altersversorgung, Chancengleichheit und Bildungschancen von sozial benachteiligten Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen, soziale und berufliche Eingliederung – EDI/BSV und Kantone/Sozialhilfe)
- die Prävention und Vermeidung von Krankheit und Invalidität resp. die anschließende Reintegration in den Arbeitsmarkt (BAG und IV)

Die Förderung der Nachholbildung ist deshalb im Wesentlichen eine verbundpartnerschaftliche Aufgabe, welche zwischen den beteiligten Bundesämtern und den Kantonen koordiniert und nach Möglichkeit vom nationalen IIZ-Gremium gesteuert werden muss.

Aus Sicht der ALV resp. des SECO sind auf der Basis der vorliegenden Untersuchung folgende Anliegen resp. Forderungen in die nationale IIZ einzubringen:

Empfehlung 3: Anliegen/Forderungen des SECO an die nationale IIZ

Das SECO bringt folgende Anliegen in die nationale IIZ zur Förderung der Nachholbildung gering Qualifizierter ein:

- *Damit die Nachholbildung von gering qualifizierten Stellensuchenden im Rahmen der ALV stärker gefördert werden kann, braucht es vermehrt erwachsenengerechte Angebote der Berufsbildung, welche berufsbegleitend angeboten werden. Dazu zählen beispielsweise Module, Teilabschlüsse, Abendkurse an Berufsfachschulen etc., aber auch praxisgerechtere Nachweisformen für bereits vorhandene Kompetenzen im Rahmen der Validierung (z.B. Praxisbesuche anstelle von schriftlichen Nachweisen etc.).*
- *Für die zielgerichtete Selektion von Stellensuchenden und von erwachsenengerechten Angeboten der Berufsbildung sind die RAV auf eine enge Zusammenarbeit mit der Berufsbildung und der Berufsberatung angewiesen.*
- *Die RAV haben einen privilegierten Zugang zu gering qualifizierten Personen, welche für die Nachholbildung im Rahmen der Berufsbildung in Frage kommen. Dieses Potential kann aber nur dann vermehrt ausgeschöpft werden, wenn eine gemeinsame resp. gemischte Finanzierung der Nachholbildung etabliert wird (beispielsweise Finanzierung von Basismodulen durch die ALV, anschliessend Stipendien auch für die Nachholbildung Erwachsener; Gratisangebote der Berufsbildung und Berufsberatung für Stellensuchende etc.)*

Die nationale IIZ - Koordination für die Förderung der Nachholbildung muss ergänzt werden durch kantonale und regionale Zusammenarbeitsvereinbarungen und allenfalls gemeinsame Projekte von RAV, Berufsbildung, Berufsberatung, Sozialhilfe, IV und Integrationsfachstellen um konkrete Synergien vor Ort zu schaffen. Dies kann das SECO im Rahmen der in Empfehlung 2 erwähnten Good-Practice-Workshops fördern.

3.3 Qualifizierende Bildungsangebote im Rahmen der AMM

Die gut gelingende interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ ist zwar eine wichtige Basis für die verstärkte Förderung der Nachholbildung, stellt aber keinesfalls eine zwingende Voraussetzung für das Handeln des SECO respektive der kantonalen LAM-Stellen und der RAV dar.

Die vermehrte Unterstützung der Nachqualifikation gering qualifizierter Stellensuchender kann im Rahmen der ALV auch aus eigenen Kräften gefördert werden. KEK-CDC Consultants denken hier insbesondere an die Umlagerung von Ressourcen aus den nicht-qualifizierenden Bildungsangeboten im Rahmen der AMM in für einen Berufsabschluss anrechenbare Zertifikate und Ausbildungszuschüsse (AZ).

Während die ALV im Jahr 2013 rund 250 Mio. CHF für die Finanzierung von Bildungskursen im Rahmen der AMM ausgegeben hat wurden im gleichen Jahr nur rund 12.5 Mio. CHF in Ausbildungszuschüsse investiert. Zudem führen in der Regel weder die AMM-Kurse im Bereich Grundkompetenzen (Sprachen, Mathematik, IKT) noch die Kurse im Bereich der Fachkompetenzen zu Abschlüssen und Zertifikaten, welche im Rahmen einer darauf aufbauenden beruflichen Grundbildung angerechnet werden können.

Hier sieht KEK-CDC Consultants das Potential, durch Umschichtungen innerhalb der ALV eine vermehrte Förderung der Nachqualifikation zu erreichen.

Empfehlung 4: Förderung von Bildungsangeboten mit anerkannten oder anrechenbaren Abschlüssen und massvolle Förderung der AZ im Rahmen der AMM

Das SECO unterstützt die kantonalen LAM-Stellen und die RAV dabei, bei den Anbietern im Bereich der AMM Bildungsangebote zu bestellen, welche im Rahmen einer beruflichen Grundbildung angerechnet werden können. Dazu gehören:

- *AMM-Kurse im Bereich der Grundqualifikationen (Sprachen, Mathematik, IKT), die mit anerkannten Zertifikaten abschliessen und deshalb an die Allgemeinbildung (ABU) der beruflichen Grundbildung angerechnet werden können. Wo solche Zertifikate fehlen werden sie in Zusammenarbeit mit den kantonalen Berufsbildungsämtern geschaffen.*
- *Die Fachkurse im Rahmen der AMM werden vermehrt bei Bildungsanbietern bestellt, welche auch im Rahmen der beruflichen Grundbildung tätig sind (Bildungszentren der Berufsverbände, Anbieter von überbetrieblichen Kursen, Berufsfachschulen), damit die Abschlüsse dieser Kurse an die jeweilige berufliche Grundbildung angerechnet werden können. Allenfalls werden ergänzend für die bisherigen Fachkurse im Rahmen der AMM in Zusammenarbeit mit den kantonalen Berufsverbänden anerkennbare Zertifikate ausgestellt.*

Das SECO unterstützt die RAV dabei, durch eine kriteriengeleitete Selektion diejenigen niedrig qualifizierten Stellensuchenden zu identifizieren, bei denen das Erreichen einer Berufsqualifikation mit Unterstützung durch Ausbildungszuschüsse erfolversprechend erscheint.

- *Die RAV werden ermutigt (und die PB entsprechend sensibilisiert und ausgebildet), anhand von Kriterien geeignete Stellensuchende zu identifizieren und in Zusammenarbeit mit der Berufsbildung und der Berufsberatung einen Berufsabschluss mit eidgenössischem Attest oder eidgenössischem Fähigkeitszeugnis zu ermöglichen. Die Personalberater/innen (PB) werden in der Aus- und Weiterbildung entsprechend sensibilisiert und darauf vorbereitet.*
- *Das SECO unterstützt die kantonalen AWA dabei, in Zusammenarbeit mit den kantonalen Berufsbildungsämtern künftig vermehrt erwachsenengerechte Angebote der Berufsbildung zu schaffen (Teilabschlüsse, Module, Abendkurse etc.), welche berufsbegleitend absolviert werden können. Dazu zählen auch die Vorbereitungskurse der Berufsverbände auf die eidgenössischen Berufsprüfungen.*

3.4 Pilotprojekte zur Erprobung neuer Massnahmen und Wege zur Förderung der Nachholbildung im Rahmen der ALV (mit Evaluation)

Der Workshop mit den Vertreter/innen der kantonalen LAM-Stellen und den RAV zum Thema „Nachholbildung im Rahmen der ALV – Möglichkeiten und Grenzen“ hat aufgezeigt, dass es eine Fülle an lokalen, kantonalen und teilweise regionalen Projekten gibt, welche die Nachqualifikation von niedrig qualifizierten Stellensuchenden auf kreative und innovative Weise fördern. Diese Projekte sind hervorragend auf die Gegebenheiten vor Ort angepasst und nutzen die vor Ort existierenden Netze der Zusammenarbeit mit den Instanzen der Berufsbildung und Berufsberatung, mit Berufsverbänden und Bildungsanbietern.

In der Regel werden aber die Projekte nicht evaluiert, ihre Voraussetzungen, Erfolgsfaktoren und Wirksamkeit nicht identifiziert, weshalb eine Übertragung der Ergebnisse auf andere Projekte an anderen Orten erschwert ist.

Hier liegt nach Meinung von KEK-CDC Consultants ein bisher noch zu wenig genutztes Potential zur Entwicklung und Verbreitung von innovativen Ideen zur Förderung der Nachholbildung im Rahmen der ALV. Deshalb die nachfolgende Empfehlung:

Empfehlung 5: Mitfinanzierung und Evaluation von Pilotprojekten

Das SECO fördert und unterstützt lokale, kantonale und regionale Projekte zur Förderung der Nachholbildung im Rahmen der ALV, wenn sie beispielsweise:

- *besonders gut geeignet sind, Erwerbsarbeit und Bildung parallel zu ermöglichen und so einerseits die Vermittelbarkeit während der Stellensuche nicht oder nur wenig einschränken und dadurch andererseits besonders erwachsenengerecht sind;*
- *unterstützen, dass bereits vorhandene Qualifikationen aus der Berufserfahrung in geeigneter Form bilanziert und an einen Berufsabschluss angerechnet werden können;*
- *zu Zertifikaten und Abschlüssen führen, welche schrittweise und in bewältigbaren Etappen zu einer Berufsqualifikation führen;*
- *ermöglichen, dass im Rahmen der Unterstützung während der Erwerbslosigkeit der Erwerb einer Berufsqualifikation angestossen und erste Etappen auf diesem Weg zurückgelegt werden können, der Berufsabschluss dann aber parallel zu einer Erwerbstätigkeit erfolgen kann, welche den Erwerb der für einen Berufsabschluss nötigen praktischen Erfahrungen ermöglicht;*
- *auf einer zielgerichteten und dem Zielpublikum angemessenen Zusammenarbeit von Instanzen der Berufsbildung, der Berufsverbände und von Bildungsanbietern beruhen.*

Solche und ähnliche Förderkriterien kann das SECO in Zusammenarbeit mit den nationalen und kantonalen Partnern der IIZ und innerhalb der ALV entwickeln und vereinbaren.

Die Projektförderung des SECO kann einerseits weiterhin in einer Mit-Finanzierung der Pilote bestehen. Andererseits sollte das SECO insbesondere die systematische Evaluation

tion der Pilotprojekte unterstützen und finanzieren. Auf diese Weise können die Erfolgsfaktoren, sowie die Effizienz und die Effektivität der Pilotprojekte untersucht werden.

So kann es gelingen, die kreativen und innovativen Ideen und Massnahmen zur Förderung der Nachholbildung im Rahmen der ALV von den lokalen Gegebenheiten zu lösen und auf andere Projekte an anderen Orten transferierbar zu machen. Damit wird die Entwicklung einer guten, erfahrungsbasierten Praxis der Förderung der Nachholbildung im Rahmen der ALV unterstützt.

Dank

KEK-CDC Consultants dankt den Personen, die zur vorliegenden Studie über die Möglichkeiten und Grenzen der Nachholbildung im Rahmen der ALV beigetragen haben.

SECO, Ressort Arbeitsmarktmassnahmen

- Herr Tony Erb, Ressortleiter
- Frau Flurina Semadeni
- Frau Amina Joubli
- Frau Sophie Gremaud
- Herr Daniel Laky

Begleitgruppe

- Frau Barbara Ryser und später Frau Sabina Giger, SBFI
- Frau Stephanie Zbinden, SEM
- Frau Ida Bircher und später Frau Andrea Lüthi, BSV
- Herr Mark Gasche, EDK-SBBK
- Herr Walter Abderhalden (VSAA/NFG AMM) und Herr Urs Baumann (VSAA/NFG RAV), Kanton SG
- Frau Ida Gertsch, Frau Daniela Riva, Frau Irene Burri, Herr Daniel Keller und Herr Olivier Nussbaum, SECO

Interviewpartner/innen

- Herr Tony Erb, SECO Leiter Ressort Arbeitsmarktmassnahmen
- Frau Dora Makausz, SECO Leiterin Ressort Grundlagen
- Herr Roland Kohler, Leiter Step4 Solothurn
- Herr Jürg Tucci, Leiter LAM, AWA Kanton Solothurn

Good Practice Projekte

- FAZ-Step4, Solothurn: Frau Gabriela Kiefer (Leiterin) und Herr Bruno Bader (Coach)
- Navigation 20:30, Ostschweiz: Herr Walter Abderhalden, Herr Marthy und Frau Silvia Guidon
- Qualifikation+, Kanton Genf: Madame Caroll Singarella, Directrice Service des mesures pour l'emploi
- Formation modulaire en horlogerie, Kanton Neuenburg: Monsieur Pierre-Alain Borel, Service de l'emploi – Office de logistique des mesures du marché du travail

KEK-CDC Consultants

- Herr Franz Kehl, Interview mit Herrn Tucci, Darstellung Navigation 20:30 und Moderation einer Arbeitsgruppe am Workshop des SECO
- Frau Ruth Vogt, Backstopping und interne Qualitätssicherung des Berichts
- Herr Markus Maurer, PH Zürich, externe Qualitätssicherung des Berichts

Literaturliste

- AMOS. (2010). *Wiederholte Arbeitslosigkeit. Situation und Massnahmen*. Zürich: AMOSA, Gastro Suisse, SWISSMEM, Wendepunkt.
- Bildungsraum Nordwestschweiz. (n.d.). *Berufsabschluss für Erwachsene*. Retrieved 26. Februar 2014 from <http://www.eingangsportal.ch/berufsabschluss-fuer-erwachsene/>
- Direktion für Arbeit, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF. (n.d.): RAV. Retrieved 11. Juni 2014 from Treffpunkt-Arbeit: http://www.treffpunkt-arbeit.ch/dateien/Kreisschreiben/D-AVIG-Praxis_ALE_2014-komp.pdf
- Direktion für Arbeit, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF. (n.d.): AVIG-Praxis AMM. Retrieved 11. Juni 2014 from Treffpunkt-Arbeit: http://www.treffpunkt-arbeit.ch/dateien/Kreisschreiben/D-Kreisschreiben_AMM_2014.pdf
- Eidgenössisches Departement des Innern EDI. (2013). *Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut*. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern EDI.
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD. (2011). *Fachkräfte für die Schweiz. Eine Initiative des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements*. . Bern: EVD.
- Fritschi, T., Bannwart, L., & Zürcher, P. (2012). *Personen ohne Berufsbildung. Lebenslage, Best Practice, Handlungsbedarf*. Bern: Berner Fachhochschule Soziale Arbeit.
- Fritschi, T., Hümbelin, O., Bannwart, L., & Frischknecht, S. (2012). *Gesellschaftliche Kosten der Ausbildungslosigkeit mit Fokus auf Validierung und Ausbildungsabbrüche*. Bern: Travail Suisse.
- Fritschi, T., Oesch, T., & Jann, B. (2009). *Gesellschaftliche Kosten der Ausbildungslosigkeit in der Schweiz*. Bern: Tavail Suisse.
- Joubli, A. (2013). *Nachholbildung im Rahmen der ALV. AZ-Tagung*. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.
- Lindenmeyer, H., & Walker, K. (2012). *SP-Fraktionsstudie: Personen ohne Berufsbildung. Förderung von erwachsenen Personen ohne Berufsbildung*. Zürich: im Auftrag von: SP-Fraktion der Bundesversammlung.
- Morlok, M., Liechti, D., Lalive, R., Osikominu, A., & Zweimüller, J. (2014). *Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Wirkung auf Bewerbungsverhalten und -chancen*. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 41 (5.2014).
- Peterson, T., & Thalmann, M. (2013). *Kantonaler Bericht zum Vollzug der arbeitsmarktlichen Massnahmen*. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.
- Schweizerisches Dienstleistungszentrum Berufsbildung. (n.d.). *Berufsabschluss für Erwachsene*. Retrieved 22. Juni 2014 from http://www.eingangsportal.ch/fileadmin/docs/Mai_2013_Kein_EFZ_-_und_trotzdem_eine_BP_machen.pdf

- Spadarotto, C., & Wigger-Häusler, F. (2011). *Vorstudie: "Potentiale nutzen - Pilotprojekt Nachholbildung"*. Zürich: im Auftrag von: Bundesamt für Migration BFM, Abteilung Integration.
- Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI. (2014). *Berufsabschluss und Berufswechsel für Erwachsene. Bestehende Angebote und Empfehlungen für die Weiterentwicklung*. Bern: SBFI.
- Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI. (n.d.). *Strategieprojekthöhere Berufsbildung*. Retrieved 5. Juli 2014 from <http://www.sbf.admin.ch/hbb/index.html?lang=de>
- Weder, R., & Wyss, S. (2010). *Arbeitslosigkeit unter Niedrigqualifizierten. Die Rolle der Globalisierung. Eine empirische Analyse für die Schweiz*. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 29 (5.2010).
- Wettstein, E., & Neuhaus, H. (2011). *Ungelernte erhalten eine zweite Chance*. Zürich: Berufsbildungsprojekte Wettstein