

# Chance oder Zumutung?

Eine soziologische Studie zur Beratungspraxis von regionalen  
Arbeitsvermittlungszentren in der Schweiz

Chantal Magnin

Kurzfassung des Schlussberichtes des Projektes Nr. 4045-59631  
Nationales Forschungsprogramm NFP 45 „Probleme des Sozialstaats“, [www.sozialstaat.ch](http://www.sozialstaat.ch)

Institut für Soziologie, Universität Bern  
Bern, Oktober 2003

## Inhaltsverzeichnis

|   |   |
|---|---|
| Der Untersuchungsgegenstand .....             | 2 |
| Fragestellung und methodisches Vorgehen ..... | 3 |
| Zusammenfassung der Ergebnisse .....          | 3 |
| Erwähnte Literatur .....                      | 8 |

## Der Forschungsgegenstand

Untersuchungsgegenstand der Studie ist die Beratungspraxis von regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV). In der Schweiz gibt es heute 121 Zentren (Oktober 2003), zu Beginn der Forschung waren es noch 140 (Oktober 2000). Sie beschäftigen in etwa 1500 „Personalberaterinnen“ und „Personalberater“. Sie sind sowohl für die öffentliche Arbeitsvermittlung wie den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes zuständig. Wer Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen will, ist per Gesetz dazu verpflichtet, das RAV seiner Region mindestens ein Mal im Monat aufzusuchen und sich dort beraten zu lassen. Mitte der neunziger Jahre, als die RAV neu geschaffen wurden, lösten sie die Gemeindearbeitsämter bei der Kontrolle der Bezügerinnen und Bezüger von ALV-Leistungen ab. Seither müssen arbeitslose Personen nicht mehr „stempeln“, sondern ihre Bemühungen um eine Stelle und die Verbesserung ihrer Vermittlungsfähigkeit (engl. employability) in den Beratungsgesprächen verstärkt unter Beweis stellen. Arbeitslose Personen, welche den gesetzlichen Aufforderungen nicht nachkommen, werden mit Leistungskürzungen bis zum Entzug des Rechtsanspruchs sanktioniert. Obwohl Infrastruktur und Betrieb der RAV zur Hauptsache aus dem Fonds der Arbeitslosenversicherung finanziert werden, sind die Dienstleistungen der RAV wie Stellenausschreibungen und Beratungen allgemein zugänglich.

Dieser Ausbau der öffentlichen Arbeitsvermittlung erfolgte im Hinblick auf das grundlegend revidierte Arbeitslosenversicherungsgesetz, das 1997 in Kraft trat. Mit dieser Gesetzesrevision hatte die Arbeitslosenversicherung eine aktivierungspolitische Ausrichtung erhalten. Das aktivierungspolitische Grundprinzip, wonach nur eine Leistung erhalten soll, wer eine Gegenleistung erbringt, war bis zu diesem Zeitpunkt erst im Bereich der Sozialhilfe erprobt worden, insbesondere in den USA, GB und Dänemark.<sup>1</sup> Das dieses nun im Rahmen einer Sozialversicherung zur Anwendung gelangen sollte, war auch der Grund, weshalb die OECD diese Reform der ALV als „revolutionären Schritt“ bezeichnete, der von der „Effizienz“ des schweizerischen Modells der Sozialpartnerschaft zeuge.<sup>2</sup> Die OECD hatte sich schon seit anfangs der neunziger Jahre für die Implementierung aktivierungspolitischer Elemente in den sozialen Sicherungssystemen ihrer Mitgliedstaaten ausgesprochen. Doch laut der OECD konnte nur eine gut ausgebaute öffentliche Arbeitsvermittlung die Wirksamkeit aktivierungspolitischer Massnahmen zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit garantieren.<sup>3</sup> Dies machte ihr Ausbau hierzulande nötig, da die Schweiz zum damaligen Zeitpunkt lediglich über eine gut ausgebaute private Arbeitsvermittlung verfügte.

Mit der Einführung aktivierungspolitischer Instrumente zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und der Verschärfung der Sanktionen hatte der Gesetzgeber bei der Gesetzesrevision Mitte der neunziger Jahre das Ziel verfolgt, die Arbeitssuche arbeitsloser Personen zu intensivieren. Mit Hilfe gezielter Bildungsmassnahmen sollte ihre Vermittlungsfähigkeit zudem verbessert werden können. Unter dem Eindruck der damaligen Wirtschaftskrise bewilligte das Parlament 600 Millionen Franken zur Finanzierung von Kursen und Beschäftigungsprogrammen.

---

<sup>1</sup> OECD 1996: 125.

<sup>2</sup> OECD 1996: 132.

<sup>3</sup> OECD 1994: 37.

Gleichzeitig wurden die Kantone dazu verpflichtet, ein Mindestangebot an solchen Bildungs-massnahmen bereit zu stellen. Als neue Instrumente der ALV kamen Ausbildungszuschüsse, die Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit wie „Motivationssemester“ für stellenlose Schulabgängerinnen und Schulabgänger hinzu. Vor der Reform bereits bestanden hatten als Präventionsmassnahmen die so genannten Einarbeitungszuschüsse sowie die Übernahme der Mobilitätskosten bei Stellenantritt durch die Versicherung für eine maximale Zeitspanne von sechs Monaten.

### **Fragestellung und methodisches Vorgehen**

Den Ausgangspunkt des Forschungsprojektes bildete das Ziel, die Qualität der Beratungspraxis von regionalen Arbeitsvermittlungszentren zu untersuchen. Dies sollte im Hinblick darauf erfolgen, ob die mit der Gesetzgebung verfolgten Absichten in den Beratungsgesprächen, in der Interaktion zwischen Staat und arbeitslosen Personen, realisiert werden können. Es hat sich konkret die Frage gestellt, welche beabsichtigten und unbeabsichtigten Folgen die verfolgte Politik in der Praxis hat, wenn sie auf den Einzelfall bezogen zur Anwendung gelangt. Aufgrund dieses mikrosoziologischen Erkenntnisinteresses erwies sich ein fallrekonstruktives Vorgehen als sinnvoll. Dies bedeutet, dass Beratungsgespräche einzeln analysiert und als Fälle rekonstruiert wurden. Für die Erarbeitung von Fallstudien wurde die Methodologie der objektiven Hermeneutik verwendet. Der Vergleich dieser Fallstudien erlaubte es anschliessend, Schlussfolgerungen zur allgemeinen Funktionslogik des Untersuchungsgegenstands – der Beratungspraxis von regionalen Arbeitsvermittlungszentren zu ziehen. Bevor nun aber die einzelnen Fallstudien erarbeitet werden konnten, war es nötig, in den Zentren selbst Feldstudien durchzuführen. Dies geschah in den folgenden sieben RAV: Hergiswil (NW/ OW), La Chaux-de-Fonds (NE, Montagnes neuchâtelaises), Zürich Lagerstrasse (ZH), Bern Lagerweg (BE), Genf (GE), Rapperswil (SG) und Biasca (TI). Bei der Auswahl der Zentren wurden die folgenden Strukturmerkmale berücksichtigt: Sprachregion, die Siedlungsstruktur (Stadt/Agglomeration/Land), die vorherrschenden Wirtschaftsbereiche (Industrie/Dienstleistung/Landwirtschaft), die Höhe der Arbeitslosenquote sowie die konfessionelle Zugehörigkeit der ansässigen Bevölkerung. Die einzelnen Forschungsaufenthalte waren jeweils von einer Dauer von zwei Wochen. Dies war genug Zeit, um Einblick in die täglich anfallende Arbeit der Mitarbeitenden der RAV zu erhalten und selber an Beratungsgesprächen teilzunehmen. Zudem erhielt ich auf diese Weise ausreichend Gelegenheit, mich über die Besonderheiten des jeweiligen Zentrums und die wirtschaftliche Situation in der Region zu informieren.

### **Zusammenfassung der Ergebnisse**

Grundlegend gilt es festzuhalten, dass mit dem Ausbau der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der Einrichtung der RAV sowohl für arbeitslose Personen wie Arbeitgeber einer bestimmten Region ein wichtiges Angebot an Dienstleistungen geschaffen wurde, das heute auch rege benutzt wird, allerdings noch nicht im gewünschten Ausmass von Personen, die nicht arbeitslos sind. Doch die gleichzeitige Verwendung der öffentlichen Arbeitsvermittlung für politische Zwecke, wie der versuchten Einflussnahme auf das Verhalten arbeitsloser Personen, beeinträchtigt ihren Nutzen: Ihre Professionalisierung ist deshalb auf halbem Weg stecken geblieben. Aufgrund der negativen Folgen der politischen Instrumentalisierung treten die positiven Auswirkungen des Ausbaus in den Hintergrund, obwohl diese als ein wichtiger Schritt in eine Richtung zu betrachten sind, um erwerbstätigen und erwerbslosen Personen in einer sich rasch verändernden Erwerbswelt beratend zur Seite zu stehen. Zusätzliche Anstrengungen in dieser Richtung sind erforderlich. In der Folge soll anhand der Schlussergebnisse aufgezeigt werden, welche möglichen Ansatzpunkte es gibt, um weiterführende Überlegungen

anzustellen. Dabei werden nur die Hauptergebnisse der Studie erwähnt, also diejenigen Strukturelemente der Beratungspraxis, die den untersuchten Fällen gemeinsam sind. Es ist im Rahmen dieser knappen Darstellung nicht möglich, im Einzelnen auf die Fallstudien einzugehen.

- Obwohl die Reform der Arbeitslosenversicherung Mitte der 90er Jahre als Antwort auf die neuen Anforderungen eines flexibilisierten und deregulierten Arbeitsmarktes gedacht war, sind ihre Auswirkungen meist gegenteiliger Art. Bei der Analyse von Beratungsgesprächen zeigt sich, **dass arbeitslose Personen** aufgrund der restriktiven Ausgestaltung und Handhabung der Vorschriften **nicht wie gewünscht mehr, sondern weniger Verantwortung wahrnehmen**. Sie tun nur noch, was sie müssen, und nicht mehr, was sie für richtig halten. Weil das RAV die Erfüllung der Verhaltensvorschriften nicht direkt am Ort des Geschehens – auf dem Arbeitsmarkt - kontrollieren kann, sind die Versicherten aufgefordert, der Behörde gegenüber zu belegen, dass sie sich dort richtig verhalten haben. Die Kontrolle macht allerdings ein standardisiertes Vorgehen bei der Stellensuche in Form schriftlicher Bewerbungen erforderlich. Jenes wiederum, zusammen mit der von der Behörde geforderten Anzahl schriftlicher Bewerbungen, stimmt vielfach nicht mit den spezifischen Anforderungen des Arbeitsmarktes überein. Damit wird das Vorgehen für die Versicherten zu einer von den eigenen Motiven losgelösten, allein wegen der der Behörde zu erfüllenden Aufgabe. Das ist deshalb als besonders paradox zu bezeichnen, weil die Versicherten meist über ein genuines Interesse an einer neuen Stelle verfügen. Sie werden aber mit dieser Praxis sozusagen daran gehindert, diesem Interesse nach ihrem Gutdünken und bezogen auf die spezifischen Erfordernisse der jeweils unterschiedlichen Arbeitsmärkte nachzugehen. Auf diese Anforderungen flexibel reagieren zu können, gehört heute jedoch zu den Voraussetzungen erfolgreicher Selbstvermarktung. Würde die Kontrolle des Bezugs von Leistungen stattdessen auf die Einhaltung einiger weniger formaler Kriterien beschränkt, die zu erfüllen notwendig sind, um einen Rechtsanspruch geltend zu machen, wäre dies einer sich rasch verändernden Arbeitswelt und ihrer Flexibilisierung bei weitem angemessener als die Durchsetzung nur für einen Teil der Versicherten zutreffenden Verhaltensvorschriften.
- Die bürokratischen Notwendigkeiten behindern nicht nur die Versicherten in ihrer Bewegungsfreiheit auf dem Arbeitsmarkt, sondern **belasten zudem die Arbeitgebenden mit unnötig grossem administrativem Aufwand**. Letzteres ist insbesondere im Zusammenhang mit Alibibewerbungen der Fall, die von den Versicherten nur getätigt wurden, um die Behörde zufrieden zu stellen. Es kann auch vorkommen, dass die Arbeitgeber gar nicht mehr wissen, wer sich bei ihnen beworben hat oder wem sie aus welchem Grund gekündigt haben. Dieses Wissen ist für die RAV aber deshalb wichtig, weil sie anhand dessen überprüfen, ob die von den arbeitslosen Personen gemachten Angaben mit denjenigen der Arbeitgeber übereinstimmen. Als problematisch ist dieses Vorgehen deshalb zu betrachten, weil die Arbeitgeber selber direkt am Geschehen auf dem Arbeitsmarkt beteiligt sind und deshalb nicht als neutral bezeichnet werden können. Schwierig wird diese Konstellation für die Beratenden insbesondere dann, wenn sie vermuten, dass sich die Arbeitgeber den Arbeitnehmenden gegenüber nicht fair verhalten, jedoch zur Überprüfung der Versicherten auf deren Aussagen angewiesen sind.
- **Für die Versicherten beinhalten die aktivierungspolitisch motivierten Verhaltensvorschriften das Risiko einer Entwürdigung**, weil ihnen damit implizit das Zugeständnis abgerungen wird, dass sie ohne solche Aktivierung selbst nicht genügend

motiviert oder in der Lage zu sind, eine Arbeit zu suchen und auch anzunehmen. Aufgrund der geforderten Unterwerfung unter die Verhaltensvorschriften wird individuelle Autonomie zerstört, der Ausgangspunkt also, um verantwortlich für sich selbst handeln zu können. Damit verschwindet der einstige Vorzug, den eine Sozialversicherung gegenüber der Erbringerin von bedarfsabhängigen Leistungen wie der Sozialhilfe aufweist. Das System verliert seinen universal gültigen Anspruch: Moralisch berechtigt nicht mehr allein die Einzahlung von Beiträgen den Bezug von Leistungen, sondern darüber hinaus individuelles Wohlverhalten auf dem Arbeitsmarkt.

- Es hat sich in den Fallstudien zudem die Problematik gezeigt, dass die allenfalls mit der Arbeitslosigkeit verbundenen **persönlichen Krisen aufgrund des Kontaktes mit den RAV noch verschärft werden**. Mit den Absagen auf Stellenbewerbungen schwindet das Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten. Um nun das Unverschulden an ihrer Arbeitslosigkeit unter Beweis zu stellen, sind sie gesetzlich dazu aufgefordert, ihre Bemühungen um eine Stelle der Behörde gegenüber zu belegen. Dies tun sie während der Beratungsgespräche, von denen sie selbst erwarten, dass sie unterstützt werden, auch in moralischer Hinsicht. Stattdessen aber stehen sie aufgrund dieser Praxis latent unter Verdacht, ihre Arbeitslosigkeit selbst zu verschulden. Diesen Verdacht gilt es für die Versicherten in jedem Gespräch neu zu entkräften, indem sie die Belege ihres Scheiterns liefern. Diese Form generalisierten Misstrauens der Behörde den Versicherten gegenüber kann zur Verschärfung individueller Krisenkonstellationen führen: Der trotz Absagen übrig gebliebene Rest an Selbstvertrauen droht nun gänzlich dahin zu schmelzen. Zudem ist es normalerweise die Anklage, welche die Schuld beweisen muss und nicht die Angeklagten ihre Unschuld. Die in der Verfassung garantierte Verfahrensregel der „Unschuldsumutung“ gelangt in der Sanktionspraxis des AVIG nicht zur Anwendung.
- **Aus der doppelten Funktion des RAV als Einrichtung einer öffentlichen Dienstleistung und einer Kontrollbehörde erwächst den Beratenden in der Beratungspraxis ein einschneidendes Handlungsdilemma**. So gehört es zu ihrer Aufgabe, Kontrolle und Beratung miteinander zu vereinbaren. Wie in den Fallstudien deutlich wurde, ist das aber gar nicht möglich: Wer mit der Kontrolle beschäftigt ist, kann nicht gleichzeitig inhaltlich auf geschilderte Sachverhalte eingehen. Zu sehr müsste man sich auf das Gegenüber einlassen, um es noch kontrollieren zu können. Zudem interessiert unter dem Gesichtspunkt der Kontrolle nur, ob die Vorschriften erfüllt worden sind. Wenn die Beratenden die einzelnen Gesetzesvorschriften Punkt für Punkt fertig durchgegangen sind, bleibt ihnen für die tatsächliche Beratung entweder keine Zeit mehr oder – was vor allem der Fall ist - die Versicherten sind unter diesen Bedingungen gar nicht bereit dazu, ihre Probleme offen auf den Tisch zu legen, wie es für wirkungsvolle Beratung im Prinzip notwendig ist. Vertrauen kann auf diese Weise keines hergestellt werden. Wenn arbeitslose Personen aus der Beratung trotzdem einen Nutzen ziehen, geht dies meist allein auf das persönliche Engagement der Beratenden zurück. Das Problem ist nur, dass diese dafür den vom System abgesteckten engen Rahmen befindet, das heisst ihre Kontrollfunktion vernachlässigen. Obwohl sich dieses persönlich gefärbte Engagement ausserhalb des abgesteckten Rahmens befindet, müsste der Hebel für eine weitere Professionalisierung dort angesetzt werden. Denn dieses generiert den eigentlichen, mit den Beratungsgesprächen beabsichtigten Nutzen, erwerbslose Personen bei der Bewältigung ihrer schwierigen Situation mit Ratschlägen zu unterstützen, damit sie den Herausforderungen des Arbeitsmarktes erneut oder besser gewachsen sind. Diesem Ziel Rechnung getragen wird im Kanton Genf und im RAV in La Chaux-de-Fonds mit einer je eigens für die Gruppe von ar-

beitsloser Personen zuständigen Abteilung, die eine solche Unterstützung dringend benötigen, um wieder ein eigenständiges Leben führen zu können. Bei den in diesem Rahmen durchgeführten Beratungsgesprächen wird von den Beratenden nicht pauschal Druck ausgeübt, wie dies ansonsten der Fall ist, sondern genau hingehört, wo die Probleme sind, die es in der Folge gemeinsam anzugehen gilt. Hier kann die Zusammenarbeit mit anderen Einrichtungen im Bereich des Sozial- und Gesundheitswesens verstärkt wahrgenommen werden.

- **Um die Beratungstätigkeit zu professionalisieren, ist es nötig, dass die Kontrollfunktion (Vollzug des Gesetzes) und die Beratungsfunktion (Unterstützung in den Bemühungen) voneinander entflochten werden.** Nicht nur für eine professionalisierte Beratungstätigkeit wäre es nötig, neue strukturelle Rahmenbedingungen zu setzen, sondern auch für einen Gesetzesvollzug, der derzeit von Willkür geprägt ist. Der latent mitgeführte, wenn auch meist nicht eingelöste Anspruch auf die Durchführung eines Beratungsgesprächs hindert die Beratenden an einem Gesetzesvollzug, der vom Prinzip der Gleichbehandlung bestimmt ist. Wenn die Beratenden sachlich auf die Ausführungen der Versicherten eingehen, führt dies automatisch dazu, dass sie ihre Kontrollfunktion vernachlässigen. Damit ihre Beziehung zu den Versicherten nicht gänzlich abbricht und ein Wiedersehen grundsätzlich möglich ist, sind sie zudem um die Aufrechterhaltung einer minimalen Grundübereinstimmung besorgt. Auch dies kann sie darin hindern, eine Pflichtverletzung festzustellen. Beides hat zur Folge, dass die Vorschriften keineswegs strikt angewendet werden und der Gesetzesvollzug somit zu einer etwas beliebigen Angelegenheit wird. Nicht strikt angewendet werden die Bestimmungen auch dann, wenn die Beratenden dies bezogen auf die Situation der Versicherten für nicht angemessen halten. So zum Beispiel gelangt die Vorschrift, dass Versicherte einen Arbeitsweg von vier Stunden pro Tag in Kauf nehmen müssen, gar nie erst zu Geltung. Dass diese Regel nicht vollziehbar ist, gehört mittlerweile zu den allgemeinen Wissensbeständen der RAV-Beratenden, wie sie sich im Laufe ihrer Tätigkeit herausgebildet haben. Ansonsten sind sie bei der Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen und der Beurteilung ihrer Angemessenheit meist auf sich allein gestellt. Dies geschieht während des Beratungsgesprächs. Würden die Vorschriften nun strikter gehandhabt, würden noch mehr Versicherte sanktioniert, als dies bereits der Fall ist. Im Jahr 2001 wurde 17.93% der Bezügerinnen und Bezüger von Leistungen sanktioniert. Beträchtlich, jedoch vor diesem Hintergrund nicht erstaunlich, sind die kantonalen Unterschiede. Es stellt sich hier ganz grundsätzlich die Frage, ob weniger restriktive Vorschriften nicht zu mehr Glaubwürdigkeit der Behörde beitragen würden. Dem Prinzip der Rechtsgleichheit könnte dadurch jedenfalls besser Rechnung getragen werden.
- **Aufgrund der geschilderten einschneidenden Handlungsproblematik der Beratenden kommt es in der Gesprächssituation vor allem darauf an, wie sie diese individuell bewältigen.** Dies bedeutet aber auch, dass nicht die Unterschiede zwischen den RAV, sondern zwischen den einzelnen Beratenden die entscheidenden sind. Auf der individuellen Ebene der Beratenden spielt wiederum eine grosse Rolle, auf wen sie in den Gesprächen treffen. Oberflächlich betrachtet entsteht der Eindruck von Beliebigkeit, als würde es allein darauf ankommen, ob Sympathie oder Antipathie im Spiel ist. Doch im Prinzip greifen die Beratenden zur Bewältigung des Handlungs-dilemmas auf Strategien zurück, die mit den von ihnen früher ausgeübten Tätigkeiten in engem Zusammenhang stehen. Die Versicherten wiederum, die beweisen müssen, motivierte statt unmotivierte Arbeitslose zu sein, bedienen sich kultureller Stereoty-

pen, um Glaubwürdigkeit herzustellen, so zum Beispiel des Klischees des innovativen Arbeitskraftunternehmers, des braven Schüler, des fähigen Rhetorikers, der Bittenden.

- Beratung und Gesetzesvollzug voneinander zu trennen, ist einer der Vorschläge, um beide Aufgabenbereiche je für sich zu professionalisieren. Gleichzeitig stellt sich aber die ganz grundsätzliche Frage, **ob für ein Mindestmass an Qualität der Beratungsgespräche es nicht unabdingbar ist, dass die Teilnahme auf freiwilliger Basis erfolgt**. Erst dann wäre die strukturelle Voraussetzung für ein wirkungsvolles Arbeitsbündnis zwischen Beratenden und zu Beratenden gegeben. Dieselbe Frage stellt sich im Zusammenhang mit der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen. Auch hier kann erst die Freiwilligkeit der Inanspruchnahme Lernbereitschaft garantieren. Allerdings stellt sich hier sofort das beobachtete Problem, dass sich gerade diejenige Gruppe von Personen der Kursteilnahme zu widersetzen versucht, die am meisten von den kantonalen Kursen zur Verbesserung von Basiskenntnissen wie Alphabetisierungs-, Sprach- und Computerkurse profitieren kann. Aufgrund ihrer nur geringen Schulbildung schämen sich schlecht qualifizierte Arbeitnehmende vielfach, an solchen teilzunehmen. Zwang kann aber keine Antwort sein. Hier wäre es sicher sinnvoll, besondere Anstrengungen zu unternehmen, um die Schwelle herunter zu setzen. Diese Kurse liefern über ihre engere Bedeutung hinsichtlich der Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit hinaus einen wichtigen Beitrag zur Integration von ausländischen Arbeitskräften in der Schweiz.
- **Weiterführend zu überlegen ist auch, inwiefern es als sinnvoll zu erachten ist, dass die Versicherung die Teilnahme von Kursen innerhalb regulärer Kursprogramme finanziert**. Dies tut sie dann, wenn Versicherte geltend machen können, dass die Teilnahme an solchen Kursen die Verbesserung bereits bestehender beruflicher Kompetenzen zur Folge hat. Berufliche Kompetenzen können jedoch nur gut qualifizierte Arbeitskräfte ausweisen. Fraglich ist also, ob sich diese den Besuch von Kursen, in denen spezialisiertes Wissen vermittelt wird, nicht selber finanzieren könnten. Zweifel an der Notwendigkeit dieses Angebots bestehen jedoch nicht nur deswegen. Ihr Nutzen ist ganz grundsätzlich zur Debatte zu stellen, da es sich bei diesen Kursen, obwohl sie spezialisiertes Wissen vermitteln, nicht um zertifizierte Bildungsabschlüsse handelt. Es ist deshalb mehr als fraglich, ob sie tatsächlich zu einer Steigerung des Arbeitsmarktwertes führen. Darum sollte es aber im Prinzip gehen, um wirkungsvolle Prävention von Arbeitslosigkeit zu betreiben. Um wirkungsvollere Umbildungsprogramme gezielt für Personen zu schaffen, deren Kompetenzen auf dem Arbeitsmarkt beispielsweise aufgrund technologischer Neuerungen nicht mehr gefragt sind, scheint eine bessere Koordination von Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik sinnvoll. Allenfalls zu prüfen wäre zudem, ob es für die Zielgruppe spezialisierter Arbeitskräfte nicht sinnvoller wäre, auf politischer Ebene für Unternehmen und Betriebe Anreize zu schaffen, damit ihre Beschäftigten vermehrt in den Genuss von Weiterbildung kommen können. Für solche Anreizsysteme liegen bereits Erfahrungen aus anderen Ländern vor.

Wie aufgrund der Ausführungen deutlich wurde, geht die Reform der Arbeitslosenversicherung für die Versicherten mit grösseren Einschränkungen ihrer Wirtschaftsfreiheit einher. Wollten sie mit der von der Verfassung garantierten, freien Ausübung einer wirtschaftlichen Betätigung ernst machen, hätte dies bei der ALV Leistungskürzungen bis zum Entzug des Rechtsanspruchs zur Folge. Doch nicht nur deshalb stellt sich die Frage nach der Legitimation einer derartig aktiven Rolle des Staates bei der Wahrnehmung seiner Aufgabe, die von den Sozialpartnern – Arbeitnehmenden und Arbeitgeber – dem Fonds

entrichteten Beiträgen zu verwalten. Vielmehr stellt sich die Frage, welche Leistung in der Arbeitslosenversicherung eigentlich der Staat erbringt, um von den Versicherten eine Gegenleistung einfordern zu können.

Bei der künftigen Suche nach Antworten auf die hier aufgeworfenen Fragen wird angesichts der derzeitigen wirtschaftlichen Entwicklung noch stärker als bis anhin dem Umstand Rechnung zu tragen sein, dass die RAV im Gefüge von Sozialversicherungen und Sozialdiensten eine Schlüsselrolle wahrnehmen: Bei den RAV handelt es sich meist um die erste Behörde, mit der von sozialem Abstieg und von Armut bedrohte Menschen in Kontakt kommen. Deshalb ist es eminent wichtig, dass hier die entscheidenden Schritte in die Wege geleitet werden können, um die Exklusion dieser Menschen aus dem Arbeitsmarkt und der sozialen Teilhabe in ihren Anfängen zu verhindern.

### **Erwähnte Literatur**

OECD (1994): The OECD Jobs Study. Facts – Analysis – Strategies. Paris: OECD Publications.

OECD (1996): Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz. Deutsche Übersetzung der OECD-Studie „Politique du marché du travail en Suisse“. Hg. v. BIGA. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 7. Bern.