

5734

**Beschluss des Kantonsrates
zum dringlichen Postulat KR-Nr. 210/2020
betreffend Fit for Future – Förderung der strukturell
bedingten beruflichen Umorientierung und
der Nachholbildung im Rahmen der Arbeitslosen-
versicherung**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom
7. Juli 2021,

beschliesst:

I. Das dringliche Postulat KR-Nr. 210/2020 betreffend Fit for Future – Förderung der strukturell bedingten beruflichen Umorientierung und der Nachholbildung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 24. August 2020 folgendes von Kantonsrätin Karin Fehr Thoma, Uster, Kantonsrat Rochus Burtcher, Dietikon, und Kantonsrätin Monika Wicki, Zürich, am 15. Juni 2020 eingereichte dringliche Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, zur Förderung der strukturell bedingten beruflichen Umorientierung und Nachholbildung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung eine Strategie und einen Umsetzungsplan zu erarbeiten.

*Bericht des Regierungsrates:***A. Analyse des Arbeitsmarktes im Kanton Zürich****1. Coronakrise trifft den Zürcher Arbeitsmarkt**

Die Zürcher Wirtschaft hat infolge der Coronakrise im Frühjahr 2020 einen historischen Einbruch erlebt. Entsprechend stellte der Ausbruch der Coronakrise auch den Zürcher Arbeitsmarkt vor Herausforderungen. Der erste «Lockdown» Mitte März 2020 führte in den meisten Branchen und Berufen zu einer sprunghaften Erhöhung der Zahl der registrierten Arbeitslosen und einem Anstieg der Arbeitslosenquote von 2,3% im Februar 2020 auf 3,1% im April 2020. Zwischen Mai und Oktober 2020 lag die Quote konstant bei 3,2%. Mit der erneuten Verschärfung der Massnahmen ab Oktober 2020 stieg die Arbeitslosenquote sukzessive auf 3,6% im Februar 2021. Dieser Wert ist um 57% höher als noch im Vorjahr. Besonders stark traf die Krise das Gastgewerbe und die Hotellerie. Die entsprechende Arbeitslosenquote lag im Februar 2021 bei 11,8% und damit um 157% höher als im Vorjahr. Hart getroffen wurden auch weitere Branchen, darunter Dienstleistungen im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung sowie im Bereich Verkehr und Lagererei. Starke Anstiege der Arbeitslosenquote waren auch bei den sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen – vor allem beim Personalverleih und bei der Personalvermittlung – sowie beim Handel zu beobachten. Im verarbeitenden Gewerbe überlagerte sich die Coronakrise mit den bereits seit dem 4. Quartal 2019 eintrübenden Konjunkturaussichten. Bei den einzelnen Berufen zeigten sich im Vorjahresvergleich besonders starke Anstiege der Arbeitslosenquote: bei den Verkaufsberufen, bei verschiedenen Berufen im Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen sowie bei den Hilfsarbeitskräften. Seit März 2021 ist die Arbeitslosigkeit rückläufig, Ende Mai betrug sie noch 3,1%. Dieser Trend dürfte sich in den kommenden Monaten fortsetzen und zu einer breiten Erholung in allen Branchen und Berufen führen.

2. Kurzarbeit und staatliche Hilfsmassnahmen stützen den Arbeitsmarkt

Trotz der spürbaren Auswirkungen auf dem Zürcher Arbeitsmarkt hat der wirtschaftliche Einbruch keine breite Entlassungswelle ausgelöst. Das Instrument der Kurzarbeitsentschädigung erwies sich in der Krise als wertvolles und stark genutztes Instrument, um temporäre Arbeitsausfälle aufgrund der Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie abzufedern und Entlassungen zu vermeiden. Die staatlichen Stützmass-

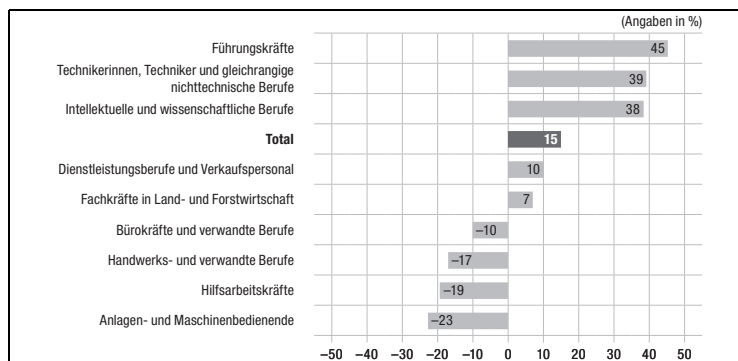
nahmen haben den wirtschaftlichen Einschnitt in vielen Branchen bisher gut abgefedert. Auch dadurch entwickelte sich die Arbeitslosigkeit in der Schweiz – wie auch im Kanton Zürich – weniger stark als noch zu Beginn der Krise prognostiziert. Wurde im April 2020 noch eine Arbeitslosenquote von 4,1% für 2021 vorhergesagt, geht die Expertengruppe des Bundes in ihrer jüngsten Prognose vom März 2021 für das laufende Jahr noch von einer Quote von 3,3% aus, bevor sich im Jahr 2022 eine leichte Erholung auf 3,0% spürbar machen dürfte.

3. Beschleunigter Strukturwandel wegen Corona?

Der Strukturwandel verändert die Branchen- und Berufsstruktur des Zürcher Arbeitsmarktes laufend. Haupttreiber der gegenwärtigen Veränderungen sind die fortschreitende Digitalisierung, die stetig zunehmende internationale Arbeitsteilung und Spezialisierung sowie der demografische Wandel. Diese Kräfte führen zu einer kontinuierlichen Weiterentwicklung der Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt. Für die Arbeitskräfte bedeutet dies, dass sie ihre Kompetenzen stetig an die neuen Anforderungen anpassen müssen. Problematisch wird ein struktureller Wandel, wenn die Erwerbsbevölkerung mit den raschen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt nicht mithalten kann. Die Frage, ob und wie weit die durch Corona erzeugte Krise den Strukturwandel beschleunigt und in welche Richtung er geht, wird erst gegen Ende der gegenwärtigen Wirtschaftskrise absehbar sein.

4. Arbeitskräfteüberschuss als Ausdruck von Strukturwandel

Auf der Ebene der Berufe äussert sich der derzeitige Strukturwandel gemäss der nachfolgenden Abbildung vor allem im Beschäftigungswachstum technologie- und wissensintensiver Tätigkeiten:



In vielen Fällen dürfte die Arbeitskräftesituation in einem direkten Zusammenhang mit den zugrunde liegenden strukturellen Trends stehen. Die strukturellen Kräfte lassen neue Berufsbilder mit einer erhöhten Nachfrage nach Fachkräften entstehen («Fachkräftemangel») und jene Berufe verschwinden, bei denen Überschüsse («Fachkräfteüberschuss») bestehen. Zur Abbildung der Arbeitskräftesituation in den Berufen wurde vom Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) in Zusammenarbeit mit der Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau, Zug und Zürich (AMOS) ein regionalisiertes Indikatorensystem zur Beurteilung von Fachkräftemangel entwickelt, das regelmässig aktualisiert wird. Begünstigte des Strukturwandels sind vor allem Beschäftigte mit einem hohen Qualifikationsniveau und einem hohen Spezialisierungsgrad. Diese Berufe erfordern in der Regel anspruchsvolle Fertigkeiten im Bereich des unternehmerischen, konzeptionellen oder abstrakten Denkens. Besonders hervorzuheben sind hier Spezialistinnen und Spezialisten der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sowie viele naturwissenschaftliche, mathematische oder auch betriebswirtschaftliche Berufe. Daneben haben auch Berufe, bei denen die menschliche Interaktion im Zentrum steht, in den letzten Jahren stark zugelegt, darunter fallen zum Beispiel Betreuungs- und Pflegeberufe (Auswirkungen der Digitalisierung auf Beschäftigung und Arbeitsbedingungen: Chancen und Risiken – Bericht des Bundesrates vom 8. November 2017 in Erfüllung der Postulate 15.3854 Reynard vom 16.9.2015 und 17.3222 Derder vom 17.3.2017). Hingegen geraten verschiedene Fertigungs- und Produktionsberufe infolge immer besserer Möglichkeiten zur Automatisierung von Produktionsprozessen oder Auslagerungsmöglichkeiten ins Ausland mehr und mehr unter Druck. Davon sind besonders einfachere Hilfs- und Routinetätigkeiten betroffen. Ein Arbeitskräfteüberschuss ist aber auch bei Büro- und Sekretariatsberufen in verschiedenen Bereichen und bei Verkaufskräften festzustellen. Bei Letzteren dürfte die zunehmende Verschiebung in Richtung Onlinehandel eine direkte Rolle spielen. Bei den Büro- und Sekretariatskräften macht sich die bereits seit mehreren Jahren fortschreitende Büroautomation bemerkbar.

Die Fachkräftesituation im Kanton Zürich widerspiegelt den strukturellen Wandel des Zürcher Arbeitsmarktes hin zu wissensintensiven Berufen mit hohen Bildungsanforderungen. Für Erwerbspersonen, die in Berufen tätig sind, die sich strukturell bedingt eher rückläufig entwickeln, stellen berufliche Wechsel in Mangelberufe aufgrund des in der Regel hohen Ausbildungsniveaus und Spezialisierungsgrades eine grosse Hürde dar. Problematisch ist dies besonders bei den Hilfsarbeitskräften, die zusätzlich stark von der Coronapandemie bzw. von den zu deren Bekämpfung angeordneten Betriebseinschränkungen getroffen sind.

5. Berufliche Mobilität

Die stetige Weiterentwicklung der Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt verlangen von Stellensuchenden eine hohe Flexibilität, Lernbereitschaft und Mobilität. Besonders in Berufen, die strukturell unter Druck stehen, könnten berufliche Umorientierungen neue Perspektiven bieten. Die meisten Stellensuchenden orientieren sich bei ihrer Stellensuche nach wie vor in erster Linie an ihrem zuletzt ausgeübten Beruf. Werden berufliche Wechsel ins Auge gefasst, orientieren sich viele Stellensuchende aus Überschussberufen in Bezug auf die Anforderungen eher nach unten – sprich in Richtung einfachere Tätigkeiten – als nach oben. Neben ihren zuletzt ausgeübten Tätigkeiten ziehen Stellensuchende vielfach auch allgemeine Hilfstätigkeiten in Betracht. Dies sind häufig Berufe, die bereits strukturell unter Druck stehen und in besonderem Mass durch die Coronapandemie getroffen wurden. Berufliche Umorientierungen in Richtung wachstumsstarke Berufe werden hingegen eher selten in Betracht gezogen. Einem beruflichen Wechsel in wachstumsstarke Mangelberufe stehen oft die hohen Bildungsanforderungen oder der hohe Spezialisierungsgrad im Weg.

6. Ergebnisse aus dem Mitberichtsverfahren

Der Kaufmännische Verband Zürich, GastroZürich und Arbeitgeber Zürich VZH sind der Einladung zum Mitbericht gefolgt. Sie gehen einhellig davon aus, dass der strukturell bedingte Wandel der Berufe in Zukunft zunehmen dürfte und die Digitalisierung und Automatisierung von Geschäftsprozessen sowie die zunehmende Auslagerung und Spezialisierung für einzelne Berufe wie zum Beispiel kaufmännische Allrounder, Empfangsmitarbeitende oder kaufmännische Angestellte in der Reisebranche zur Herausforderung wird. Im kaufmännischen Bereich werden Verschiebungen in neue Berufsprofile beobachtet. Hohe Anforderungen, finanzielle, soziale und kognitive Hürden erschweren jedoch häufig eine Umschulung von betroffenen Stellensuchenden in diese neuen Tätigkeitsprofile. Aus Sicht der Verbände kann die Frage nach konkreten Zielberufen und Bildungsmassnahmen kaum allgemein beantwortet werden. Für die Betroffenen sollte eine individuelle Laufbahnberatung und -planung im Zentrum stehen. Konkrete Bildungsmassnahmen seien schwierig auszumachen. Diese müssten zwingend die jeweiligen (regionalen) Branchenorganisationen miteinbeziehen und Doppelspurigkeiten mit bestehenden Strukturen vermeiden. Als zielführende bereits bestehende Projekte werden die in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern entwickelte Plattform skillaware.ch für die Bankenwelt und das Programm Viamia des Bundes und der Kantone erwähnt, das für nicht bei einem Regionalen Arbeitsvermittlungs-

zentrum (RAV) gemeldete Personen ab 40 Jahren kostenlose Standortbestimmungen bei der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung ermöglicht.

B. Arbeitsmarktliche Massnahmen der Arbeitslosenversicherung als Mittel zur Förderung der strukturell bedingten beruflichen Umorientierung und Nachholbildung

1. Ziele der Arbeitslosenversicherung

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG, SR 837.0) hat zum Zweck, drohende Arbeitslosigkeit zu verhüten, bestehende Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und die rasche und dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu fördern (Art. 1a Abs. 2 AVIG). Zur Umsetzung des Gesetzeszwecks werden die RAV seit 2000 schweizweit über Wirkungsziele und Wirkungsindikatoren gesteuert und ihre Arbeitsweise in einer Vereinbarung zwischen dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und den einzelnen Kantonen jeweils für mehrere Jahre festgelegt. Entsprechend der Gewichtung der Indikatoren steht die rasche Wiedereingliederung der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt im Vordergrund. Wie die Erfahrung zeigt, haben sowohl die Arbeitslosenversicherung (ALV) als auch die Stellensuchenden ein Interesse daran, dass Letztere möglichst rasch wieder eine Stelle finden. Je kürzer die Arbeitslosigkeit dauert, desto besser sind die Chancen auf eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu vergleichbaren Lohn- und Arbeitsbedingungen. Entsprechend kleiner sind auch die Einkommenseinbussen und Lücken in der Altersvorsorge. Der Fokus auf die rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gewährleistet zudem einen effizienten Mitteleinsatz.

Das AWA hat Ziele und Schwerpunkte der RAV-Beratung in der Wiedereingliederungsstrategie 2020–2023 definiert. Dabei geht es schwer gewichtig um die Stärkung der raschen Wiedereingliederung und die Gewährleistung einer hohen Qualität der Beratung. In der Beratung liegt der Schwerpunkt bei der «Förderung der Bewerbungskompetenz der Stellensuchenden» und der «Qualität der Interventionen» unter anderem mittels gezielten Einsatzes von Arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM). Bei der Förderung der Bewerbungskompetenz gehen die RAV nach dem Modell der «5 Dimensionen der Bewerbungskompetenz» vor, d. h., die Beratenden und die Stellensuchenden legen nach der Standortbestimmung gemeinsam den Suchbereich fest und vereinbaren eine geeignete Suchstrategie. Darauf optimieren sie das Bewerbungsdossier und trainieren die Selbstpräsentation. Oft reicht es für die RAV schon aus, wenn Kompetenzen und Erfahrungen der Stellen-

suchenden aus früheren Ausbildungen sowie beruflichen und ausserberuflichen Tätigkeiten sichtbar gemacht und über gezieltes Netzwerken Brücken in andere berufliche Branchen und Berufe hergestellt werden, um eine berufliche Umorientierung zu erzielen. Bei Bedarf können auch zusätzlich unterstützende Interventionen eingesetzt werden. Dabei spielen neben der Stellenvermittlung, den Zwischenverdiensten und spezialisierten Fachstellen die AMM eine zentrale Rolle.

2. Anwendungsbereich von Arbeitsmarktlichen Massnahmen

Die AMM haben zum Zweck, die Eingliederung von versicherten Personen, die aus Gründen des Arbeitsmarktes erschwert vermittelbar sind, zu fördern (Art. 59 Abs. 2 AVIG). Im Einzelnen sollen AMM

- die Vermittelbarkeit der Versicherten verbessern, damit sie rasch und dauerhaft wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden können,
- die beruflichen Qualifikationen der Stellensuchenden entsprechend den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes fördern,
- die Gefahr von Langzeitarbeitslosigkeit vermindern und
- Möglichkeit bieten, Berufserfahrungen zu sammeln.

Art. 59 Abs. 1^{bis} AVIG teilt die AMM in drei Hauptkategorien ein, und zwar in Bildungsmassnahmen, Beschäftigungsmassnahmen und spezielle Massnahmen. Diese werden im AVIG in einzelnen Abschnitten näher umschrieben:

- Bildungsmassnahmen (Art. 60 AVIG):
 - kollektive Kurse zur Förderung der Bewerbungskompetenz, der Grundkompetenzen (Deutsch, Alltagsmathematik, IKT) und der Fachbildung
 - Ausbildungspraktika für Wieder- und Quereinsteigerinnen und -einsteiger
 - individuelle Kurse des freien Marktes, vor allem im Bereich berufsbezogene fachliche Weiterbildung
- Beschäftigungsmassnahmen (Art. 64a f. AVIG):
 - Programme zur vorübergehenden Beschäftigung für Erwachsene
 - Motivationssemester für Schulabgängerinnen und -abgänger sowie Lehrabbrechende
 - Berufspraktika für Lehrabgängerinnen und -abgänger
- Spezielle Massnahmen (Art. 65 ff. AVIG):
 - Einarbeitungszuschüsse
 - Ausbildungszuschüsse
 - Pendlerkosten- und Wochenaufenthalterbeiträge

Das WBF hebt in seinem Bericht «Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen der Arbeitslosenversicherung bei strukturell bedingten beruflichen Umorientierung» aus dem Jahr 2018 hervor, dass die Förderung von Bildung und Weiterbildung nicht zu den Kernaufgaben der ALV gehört. Dies gilt auch im Hinblick auf die berufliche Grundbildung und die berufliche Umorientierung. Ein nicht angemessener Einsatz von AMM und eine zu lange Abwesenheit vom Arbeitsmarkt aufgrund von AMM vergrössert das Risiko einer Verlängerung der Arbeitslosigkeit. Diesem Grundsatz folgend setzen der Bundesrat in der Arbeitslosenversicherungsverordnung (AVIV, SR 837.02) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) in seinen Weisungen zur AVIG-Praxis der Anwendung von AMM entsprechend enge Grenzen und machen in diesem Bereich detaillierte, einschränkende Vorgaben zur Bewilligung von AMM. Die Bewilligung von Kursbesuchen im Bereich der individuellen berufsbezogenen fachlichen Weiterbildung erfordert daher eine aufwendige Einzelfallprüfung durch die Abteilung Qualifizierungen für Stellensuchende des AWA. Werden AMM nicht weisungsgemäss eingesetzt, hat das AWA im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Trägerhaftung die Kosten zu übernehmen, die ansonsten vom Fonds der ALV getragen werden. Aus diesen Gründen spielen AMM im Bereich der beruflichen Grundbildung und der beruflichen Umorientierung im Einzelfall zwar eine wichtige, aber mengenmässig eher untergeordnete Rolle.

3. Bestehende Arbeitsmarktliche Massnahmen für die berufliche Umorientierung und Nachholbildung

Im Rahmen der beschriebenen Einschränkungen bestehen bereits heute AMM, die geeignet sind, Stellensuchende bei der beruflichen Umorientierung und Nachholbildung zu unterstützen. Sämtliche dieser Massnahmen setzen voraus, dass die Stellensuchenden erschwert vermittelbar sind.

3.1 Arbeitsmarktliche Massnahmen im Bereich Fachkurs

Die RAV des Kantons Zürich haben für stellensuchende Hilfs- und Fachkräfte folgende Fachkurse im Angebot:

- Prospectiva Plus Pflegehelferkurs einschliesslich Kurzpraktikum mit Zertifikat Pflegehelferin/Pflegehelfer des Schweizerischen Roten Kreuzes (SRK), nach vorgeschalteter Eignungsprüfung
- Kurs Perfecto Futura Küche mit Zertifikat Hotel & Gastroformation

- Kurs Perfecto Futura Service mit Zertifikat Hotel & Gastro formation
- Grundkurs Lagerlogistik einschliesslich Kurzpraktikum mit Kursattest SVBL/ Swiss Logistic und SUVA-Staplerfahrerausweis
- casa+ Hauswarschulung einschliesslich Kurzpraktikum mit Kurszertifikat casa+
- Gloria Reinigungskurs einschliesslich Praktikum mit Kurszertifikaten Gloria / Wetrok / Öko-Reinigungsservice
- Fachkurse Elektrotechnik und Elektronik libs mit Zertifikaten libs nach vorgeschalteter Qualifikationsabklärung
- Fachkurse Maschinen- und Metallbau mit Zertifikaten libs / azw / SVS nach vorgeschalteter Qualifikationsabklärung
- Handelsschule Kompakt Klubschule Migros mit Zertifikat Handelsschule Migros Schweiz

Diese Kurse eignen sich auch für Stellensuchende, die den Einstieg in ein neues Berufsfeld suchen. Sie bieten die Möglichkeit einer Qualifizierung in einem Berufsfeld, in dem Stellensuchende bereits Erfahrung, aber keine ausgewiesene Basisqualifikation haben. Das AWA setzt sich dafür ein, dass mit diesen Kursen Zertifikate erworben werden können, die in der Folge als Basismodule an eine Ausbildung mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis oder eidgenössischem Berufsattest angerechnet werden. Dies ist beispielsweise bereits heute bei den Prospectiva Plus Pflegehelferkursen des SRK sowie den Perfecto-Futura-Kursen möglich. Solche Lösungen setzen allerdings voraus, dass die Berufsschulen und Organisationen der Arbeitswelt in den entsprechenden Berufsfeldern bereits modulare Qualifikationssysteme umgesetzt haben. Ausserdem ermöglichen (Kurz-)Praktika als Teil dieser AMM Teilnehmenden, die erworbenen theoretischen Kompetenzen in der Praxis zu vertiefen und auch zu überprüfen, ob das neue Berufsfeld und die neuen Tätigkeiten den persönlichen Fähigkeiten und Neigungen entsprechen.

3.2 Arbeitsmarktliche Massnahmen zum Erwerb von praktischer Berufserfahrung

Neben AMM, die auf den Aufbau von Fachkompetenzen ausgerichtet sind, stehen für Stellensuchende mit dem Fokus berufliche Umorientierung Ausbildungspraktika und Einarbeitungszuschüsse zur Verfügung, mit denen praktische Erfahrung und berufliche Kenntnisse in neuen Branchen und Berufsfeldern erworben werden können.

3.2.1 Ausbildungspraktika

Ausbildungspraktika dauern in der Regel längstens drei Monate und bezwecken eine bewusste Ergänzung der beruflichen Kenntnisse von stellensuchenden Personen in einem Berufsbereich, in dem sie Lücken aufweisen. Damit sind Ausbildungspraktika auch für Wiedereinsteigerinnen und Wiedereinsteiger sowie für Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger, die über Berufserfahrung in ähnlichen Berufsbereichen verfügen, geeignet und ermöglichen ihnen eine Umorientierung innerhalb des bestehenden Berufsfeldes. Da bei Ausbildungspraktika die Gefahr besteht, dass Praktikantinnen und Praktikanten als günstige Arbeitskräfte ausgenutzt werden, sind die Anforderungen an Anbietende von Ausbildungspraktika eher hoch. Sie müssen gemäss Weisung des SECO (AVIG-Praxis AMM, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Teil D Ausbildungspraktika)

- grundsätzlich berechtigt sein, Lernende auszubilden, über die Infrastruktur und das Personal verfügen, die für einen erfolgreichen Verlauf der Massnahme notwendig sind, und
- haben zusammen mit dem Gesuch für ein Ausbildungspraktikum eine Praktikumsvereinbarung einzureichen, woraus hervorgeht, dass ein Ausbildungsprogramm besteht und am Ende des Praktikums eine Bestätigung ausgestellt wird.

Die stellensuchenden Personen müssen grundsätzlich den Praktikumsplatz selber finden. Dies ist wegen der kurzen Praktikumsdauer und des Umstands, dass das Praktikum jederzeit und sofort abgebrochen werden muss, wenn die Praktikantin oder der Praktikant eine Stelle gefunden hat, nicht ganz einfach. Ausbildungspraktika spielen im Angebot der AMM des Kantons Zürich trotz Eignung für eine berufliche Umorientierung innerhalb des bestehenden Berufsfeldes im Einzelfall eine wichtige, mit jährlich deutlich unter 100 Gesuchen jedoch mengenmässig eine eher untergeordnete Rolle.

3.2.2 Einarbeitungszuschüsse

Mit den Einarbeitungszuschüssen (EAZ) steht den RAV und den Stellensuchenden ein weiteres Instrument für die berufliche Neuorientierung zur Verfügung. Damit sollen potenzielle Arbeitgebende motiviert werden, Stellensuchende, deren Vermittelbarkeit in den Arbeitsmarkt erschwert ist, einzustellen. Der mit den EAZ abgegoltene erhöhte Einarbeitungsbedarf ergibt sich oft daraus, dass die Versicherten nur teilweise über die erforderlichen Erfahrungen und Kenntnisse für die entsprechende Stelle verfügen. Daher eignen sich EAZ für Stellensuchende, die sich beruflich umorientieren müssen und bei denen ein

praktischer Lernansatz erfolversprechender ist als der Aufbau von Fachkompetenzen durch Bildungsmaßnahmen. Da eine dauerhafte Wiedereingliederung angestrebt wird, sind die Anforderungen an die Arbeitgebenden entsprechend hoch (AVIG-Praxis AMM, Teil J, EAZ):

- Die Arbeitgebenden haben mit den Stellensuchenden einen unbefristeten Arbeitsvertrag abzuschliessen und übernehmen die üblichen Arbeitgeberpflichten,
- sie müssen die erforderliche Infrastruktur und die nötigen personellen Kapazitäten für die Einarbeitung der Mitarbeitenden gewährleisten (analog Lehrbetriebe) und
- haben den Gesuchen für EAZ jeweils einen Einarbeitungsplan für die beantragte Dauer beizulegen, der den ausserordentlichen Einarbeitungsaufwand aufzeigt.

2019 bewilligte das AWA 83 der 155 eingereichten Gesuche. 2020 ging die Nachfrage nach EAZ wegen der Coronapandemie erwartungsgemäss zurück. Von den 112 Gesuchen wurden 46 bewilligt. Die EAZ spielen trotz ihrer Eignung für eine berufliche Umorientierung innerhalb des Berufsfeldes im Einzelfall zwar eine wichtige, aber mengenmässig eher untergeordnete Rolle.

3.3 Berufsabschluss für Erwachsene

Erfahrungsgemäss besteht bei Personen ohne Berufsabschluss eine erhöhte Gefahr, dass sie wiederholt arbeitslos werden. Eine dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt ist bei diesen Personen schwieriger zu erreichen. Das Nachholen eines Berufsabschlusses mit eidgenössischem Fähigkeitsausweis oder eidgenössischem Berufsattest stellt verhältnismässig hohe Anforderungen an die Grundkompetenzen. Gute Kenntnisse einer Landessprache, IKT-Kenntnisse und Kenntnisse in Alltagsmathematik sind zwingend erforderlich. Erfüllen Stellensuchende diese Voraussetzungen nicht, stehen ihnen AMM im Bereich der Grundkompetenzen, insbesondere Deutschkurse und IKT-Anwenderkurse, zur Verfügung. Für die Förderung der Grundkompetenzen arbeitet das AWA auch mit der Kantonalen Schule für Berufsbildung (EB Zürich) zusammen. Zur Erlangung eines Berufsabschlusses für Erwachsene bestehen vier Wege: 1. Reguläre berufliche Grundbildung, 2. Verkürzte berufliche Grundbildung, 3. Direkte Zulassung zur Abschlussprüfung, 4. Validierung von Bildungsleistungen. Für die ersten beiden Wege ist ein Lehrvertrag erforderlich. Dazu hat die ALV das Instrument der Ausbildungszuschüsse geschaffen. Für die anderen beiden Wege stehen der ALV neue Möglichkeiten (s. Ziff. 3.3.2) zur Verfügung.

3.3.1 Ausbildungszuschüsse

Erfolgt die Ausbildung zur Erlangung eines Berufsabschlusses mittels Lehrvertrag, wird die Ausbildung gemeinsam mit Jugendlichen an den regulären Berufsschulen und in einem Lehrbetrieb absolviert. Sie dauert zwei bis drei Jahre und ist für erwachsene Lernende in der Regel mit Lohn einbussen verbunden. Die Ausbildung ist insgesamt wenig erwachsenengerecht. Die Bewilligung von Ausbildungszuschüssen (AZ) ist an folgende Voraussetzungen geknüpft (AVIG-Praxis AMM, Teil F):

- Die Stellensuchenden müssen mindestens 25 Jahre, im Ausnahmefall können sie unter Erfüllung zusätzlicher Bedingungen auch mindestens 20 Jahre alt sein.
- Bei Stellensuchenden unter 30 Jahren ist vorgängig zwingend eine zusätzliche Eignungsabklärung erforderlich.
- Die Stellensuchenden haben keine in der Schweiz anerkannte Ausbildung absolviert oder in ihrem erlernten Beruf erhebliche Schwierigkeiten, eine Stelle zu finden.
- Es liegt ein von der zuständigen Behörde bewilligter Lehrvertrag vor. Die Stellensuchenden müssen sich selber um eine Lehrstelle bemühen.

Die AZ bestehen im Wesentlichen aus einer Aufstockung des monatlichen Lernendenlohns auf höchstens Fr. 3500 brutto während der gesamten Dauer der Grundausbildung. Dies führt in der Praxis dazu, dass vor allem Stellensuchende bis 40 Jahren die AZ nutzen. Erfahrungsgemäss ist es für interessierte erwachsene Stellensuchende nicht einfach, einen Lehrbetrieb zu finden, der bereit ist, ihnen einen Ausbildungsplatz zur Verfügung zu stellen. Zum einen entsprechen die erwachsenen Stellensuchenden nicht dem herkömmlichen Bild von Lernenden, zum anderen haben Arbeitgebende mit der Mitunterzeichnung des Gesuchs um AZ zusätzliche Pflichten zu erfüllen wie beispielsweise die Erstellung eines jährlichen Berichts über den Verlauf des Lehrverhältnisses. Da Arbeitgebende eher wenig Erfahrung mit erwachsenen Lernenden haben, organisierte das AWA 2017 zur Förderung dieses Angebots Informationsveranstaltungen und Job-Speed-Datings. Diese Massnahme zeigte Wirkung. In der Folge verdoppelte sich die Anzahl Gesuche von 30 auf 60. Allerdings verdoppelte sich auch die Lehrabbruchquote von 20% auf 40%. Neuerdings werden von der ALV auch vierjährige Lehren über AZ finanziert sowie Coachings und schulische Unterstützungen bewilligt, um möglichst Lehrabbrüche zu vermeiden. Auch wenn Ausbildungszuschüsse im Einzelfall eine wichtige Rolle spielen, sind sie mengenmässig von eher untergeordneter Bedeutung.

3.3.2 Neue Möglichkeiten

Gestützt auf seinen Bericht «Einsatz von arbeitsmarktlichen Massnahmen der Arbeitslosenversicherung bei strukturell bedingten beruflichen Umorientierungen» ermöglicht das WBF den Kantonen neu, erwachsene Stellensuchende bei der Erlangung eines Berufsabschlusses auch über die Wege «direkte Zulassung zur Abschlussprüfung» sowie «Validierung von Bildungsleistungen» zu unterstützen. Es können dazu erforderliche Weiterbildungen z. B. Informatik- und Sprachkurse, berufsspezifische Kurse oder Module für den Erwerb eines Berufsabschlusses finanziell unterstützt werden, nicht jedoch die Kosten für die Abschlussprüfung oder das Validierungsverfahren. Die Nachfrage nach solchen Kursen oder Modulen ist noch klein. Dies liegt auch daran, dass es noch wenige Angebote für Erwachsene gibt und nur für einen Teil der Lehrberufe Validierungsverfahren angeboten werden.

C. Strategie und Umsetzungsplan für weiteren Handlungsbedarf bei den arbeitsmarktlichen Massnahmen zur beruflichen Umorientierung und Nachholbildung

Um die Folgen des Strukturwandels aufzufangen und dazu auch Möglichkeiten der technologischen Entwicklungen zu nutzen, beabsichtigt das AWA, die nachfolgend beschriebenen Angebote zu AMM zu entwickeln und umzusetzen.

1. Geplante Massnahmen und Angebote

1.1. Kurse für Stellensuchende aus Berufsgruppen mit Bedarf für eine berufliche Umorientierung

Zurzeit prüft das AWA die Einführung spezifischer AMM für Stellensuchende, die infolge struktureller oder konjunktureller Anpassungen auf dem Arbeitsmarkt den Beruf oder die Branche wechseln müssen. Branchen- oder berufsspezifische Kurse sollen den Stellensuchenden gestützt auf die Erkenntnisse aus der Arbeitsmarktforschung der AWA-internen Fachstellen und Erfahrungen der RAV eine vertiefte Standortbestimmung und eine ausführliche Ausarbeitung alternativer Suchbereiche ermöglichen. Dabei sollen Coachings die Versicherten bei der Suche nach Stellen in alternativen Berufen und dem Erkennen des individuellen Weiterbildungsbedarfs unterstützen. Über die Einführung dieses Angebots entscheidet das AWA 2021.

1.2 Vertiefung der Kooperation mit der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung

Zur Stärkung der beruflichen Umorientierung, der beruflichen Nachholbildung, aber auch der Laufbahngestaltung der Stellensuchenden wird die Kooperation des AWA mit der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (BSLB) des Amtes für Jugend und Berufsberatung und des Laufbahnzentrums der Stadt Zürich vertieft. In einem laufenden Projekt werden die Beratungsangebote der BSLB für Stellensuchende der RAV, die Nutzung dieser Angebote durch die RAV und die Prozesse der Zusammenarbeit zwischen der BSLB und den RAV definiert. Die Einführung der neuen Angebote ist auf Januar 2022 geplant.

1.3 Förderung von lebenslangem Lernen mittels E-Learning

Der Regierungsrat hat in seinen Richtlinien zur Regierungspolitik 2019–2023 festgelegt, das Angebot an digitalen AMM auf- und auszubauen (RRZ 8a), um dem Trend in Richtung Distance- und E-Learning Rechnung zu tragen. Das E-Learning ermöglicht den Stellensuchenden, ihre digitalen Fähigkeiten und das selbstgesteuerte Lernen zu stärken. Angebote auf entsprechenden E-Learning-Plattformen fördern gleichzeitig das entdeckende und lebenslange Lernen. Im Zusammenhang mit dem E-Learning besteht ein internationaler Trend zum sogenannten Microlearning. Dieses ermöglicht Stellensuchenden, innert kurzer Zeit spezifische und klar eingegrenzte Fachkompetenzen zu erwerben und mittels Nachweis mit dem online erworbenen Zertifikat die Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Das AWA beabsichtigt, weitere Angebote des E-Learnings und Microlearnings als AMM zu nutzen. Diese Angebote sind teilweise nicht über die Bezahlung einzelner Kurse oder Zertifikate zugänglich, sondern über kostenpflichtige Mitgliedschaften oder Abonnemente bei den entsprechenden Onlineplattformen. Das AWA bereitet derzeit entsprechende Projektanträge an das SECO vor, damit neue Formen der Bewilligung und Finanzierung gefunden werden können. Es ist geplant, diese Angebote auf Januar 2022 einzuführen.

1.4 Bedarfsanalyse und Erarbeitung von Programmen zur Förderung transversaler Kompetenzen

Im Zuge der fortschreitenden Digitalisierung hat das AWA festgestellt, dass berufsfeld- und branchenübergreifend ein Bedarf nach neuen, zusätzlichen Kompetenzen der Stellensuchenden im Bereich der Softskills und im Umgang mit neuen Technologien besteht. Stellensuchende mit ausgeprägten Kompetenzen beispielsweise im Umgang mit Social Media im Berufskontext, Skills 4.0 und VUCA (Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity) haben vergleichsweise erheblich bessere Anstellungschancen in ihrer Herkunftsbranche und schaffen auch leichter berufliche Um- und Neuorientierungen. Ihr Erfolg hat damit zu tun, dass der Nutzen dieser Kompetenzen transversal, also nicht auf einzelne Berufe oder Branchen beschränkt ist. Das AWA beabsichtigt, zusammen mit den Organisationen und Verbänden der Arbeitswelt Programme und Module zur Vermittlung solcher Kompetenzen zu entwickeln. Die Einführung eines solchen Angebots ist auf Januar 2023 geplant.

2. Handlungsbedarf ausserhalb der Arbeitslosenversicherung

Wie weit die ALV mit den bestehenden Regeln die strukturell bedingte Umorientierung und Nachholbildung verstärkt fördern kann, wird mitunter von der Entwicklung des Bildungssystems, insbesondere vom Angebot beim Berufsabschluss für Erwachsene sowie von den Entwicklungen der beruflichen Weiterbildung im Kontext der Berufsbildung 2030 bestimmt. In diesem Zusammenhang ist auf Angebote zur Förderung der beruflichen Grundkompetenzen sowie der Nach- und Höherqualifizierung im Rahmen der beruflichen Grundbildung für Personen ab 25 Jahren hinzuweisen. Im Januar 2018 hat die Bildungsdirektion im Berufsinformationszentrum Oerlikon eine Fachstelle Berufsabschluss für Erwachsene zur Förderung der Nachholbildung geschaffen.

Zudem hängt der Erfolg der Förderungsbemühungen der ALV stark davon ab, wie weit sich die Arbeitgebenden für berufliche Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger öffnen und entsprechend ihre Rekrutierungsverfahren anpassen.

D. Antrag

Der Bericht zeigt, dass zur Förderung der strukturell bedingten beruflichen Umorientierung und Nachholbildung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung bereits zahlreiche AMM bestehen und weitere Massnahmen in absehbarer Zeit umgesetzt werden.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das dringliche Postulat KR-Nr. 210/2020 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Jaqueline Fehr

Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli