

Antrag des Regierungsrates vom 12. Juli 2017

5407

**Beschluss des Kantonsrates
über die Bewilligung eines Rahmenkredits
für die Ausrichtung von Subventionen gemäss § 8 des
Einführungsgesetzes zum Arbeitslosenversicherungsgesetz
in den Jahren 2018 bis 2021**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 12. Juli 2017,

beschliesst:

I. Für die Ausrichtung von Subventionen gemäss § 8 des Einführungsgesetzes zum Arbeitslosenversicherungsgesetz in den Jahren 2018 bis 2021 wird ein Rahmenkredit von Fr. 7 000 000 zulasten der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 5300, Amt für Wirtschaft und Arbeit, bewilligt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 18. September 2013 bewilligte der Kantonsrat für die Jahre 2014 bis 2017 einen Rahmenkredit von Fr. 10 000 000 zur Subventionierung von Weiterbildungs- und Beschäftigungsprogrammen für Ausgesteuerte gestützt auf § 8 des Einführungsgesetzes zum Arbeitslosenversicherungsgesetz (EG AVIG, LS 837.1; Vorlage 5018). Im Zuge der Leistungsüberprüfung 2016 kürzte der Regierungsrat das

EG-AVIG-Budget für die Periode 2017 bis 2019 um jährlich Fr. 500 000 (RRB Nr. 316/2016).

Seit 2014 ist eine deutliche Zunahme der Nutzung der EG-AVIG-Programme und -Kurse zu verzeichnen. Ausgangspunkt war das Inkrafttreten der Änderung des EG AVIG am 1. Juli 2013. Danach müssen Personen, die bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) nicht oder nicht mehr anspruchsberechtigt sind, für die Teilnahme an EG-AVIG-Programmen nicht mehr vermittlungsfähig gemäss ALV-Gesetzgebung sein, sondern nurmehr voll- oder teilerwerbsfähig. Damit erweiterte sich der Personenkreis für die Nutzung der EG-AVIG-Angebote, was zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und den Sozialhilfebehörden der Gemeinden führte. Dazu beigetragen hatte auch die neue Verordnung zum EG AVIG, die ebenfalls am 1. Juli 2013 (LS 837.11) in Kraft getreten war. Seither entscheidet das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) unter Einbezug der Gemeindeorgane über die Subventionierung von Programmen und über die Zulassung von Personen zur Programmteilnahme.

2. Entwicklungen des Angebots seit 2014

In den vergangenen Jahren haben u. a. folgende Entwicklungen zur verstärkten Nutzung des EG-AVIG-Angebots beigetragen:

Arbeitsmarktliche Integrationsberatung

2014 wurde in den RAV die Arbeitsmarktliche Integrationsberatung (AMI-Beratung) eingeführt. Im Zentrum dieser Dienstleistung stehen die Beratung, Unterstützung und Vermittlung von Personen, die bei der ALV nicht oder nicht mehr anspruchsberechtigt sind, um sie nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Ein wesentlicher Teil der Personen, die eine AMI-Beratung in Anspruch nehmen, wird von der Sozialhilfe zugewiesen. Diese Dienstleistung hat unterstützenden Charakter und kann grundsätzlich freiwillig in Anspruch genommen werden.

Erweiterung des EG-AVIG-Angebots

Die intensive und fokussierte Beratung und das Zugänglichmachen von niveaugerechten Arbeitsmarktlichen Massnahmen sind entscheidend für den Erfolg der Arbeitsmarktintegration. Deshalb wurden weitere Massnahmen zur Förderung der Bewerbungskompetenz für Fachleute und Hochqualifizierte in das Angebot aufgenommen. Erweitert wurde auch das Angebot an Fachkursen auf Niveau Hilfskräfte, in

denen die Teilnehmenden Basiszertifikate für verschiedene Berufsbe-
reiche erwerben können.

Vorläufig aufgenommene Personen

Seit Oktober 2016 können nicht nur anerkannte Flüchtlinge, sondern auch vorläufig aufgenommene Personen (Aufenthaltsstatut F) von ausgewählten EG-AVIG-Angeboten profitieren. Dabei wird vorausgesetzt, dass diese Personen über genügend Deutschkenntnisse verfügen, die Anforderungen des Arbeitsmarktes und die eigenen Fähigkeiten realistisch einschätzen und die Stellensuche selbstständig gestalten können. Dabei stehen Kurse zur Förderung der Bewerbungskompetenz, Programme zur vorübergehenden Beschäftigung und Fachkurse auf Niveau Hilfskräfte, z. B. im Bereich Reinigung und Gastronomie, im Vordergrund.

Akkreditierung von Programmen der Sozialhilfebehörden

Nach wie vor besteht die Möglichkeit für Gemeinden und Gemeindeverbände, eigene Arbeitsintegrationsprogramme oder von ihnen im Rahmen der Sozialhilfe genutzte Programme zur Akkreditierung vorzuschlagen. Aufgrund der Akkreditierung als EG-AVIG-Programm beteiligt sich der Kanton zu 50% an den Kosten.

Interinstitutionelle Zusammenarbeit

Das Netzwerk der interinstitutionellen Zusammenarbeit (iiz-Netzwerk) des Kantons Zürich hat sich in den vergangenen Jahren stark weiterentwickelt und stellt heute ein institutionsübergreifendes, koordiniertes Vorgehen zwischen RAV, IV-Stelle und Sozialdiensten sicher. Die Erfolgchancen von stellensuchenden Personen mit Mehrfachproblematik werden durch die Erarbeitung von koordinierten Integrationsstrategien verbessert. Arbeitsmarktliche Massnahmen nach EG AVIG bilden dabei immer häufiger ein wesentliches Element.

Erweiterung der Wirkungsmessung

Die öffentliche Arbeitsvermittlung wird durch eine wirkungsorientierte Leistungsvereinbarung zwischen dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und dem Kanton gesteuert. Die Messung der Wirkung, d. h. der raschen und dauerhaften Wiedereingliederung der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt, beschränkte sich bis anhin auf Stellensuchende, die von der ALV Taggelder beziehen. Neu wird in einer Pilotphase die Einführung zusätzlicher Indikatoren geprüft, welche die Wirkung der RAV auch bei Nichtleistungsbezügerinnen und -bezüger messen sollen.

3. Zunehmende Bedeutung des Angebots

Die Situation am Zürcher Arbeitsmarkt hatte sich ab Januar 2015 verschlechtert und die Arbeitslosenquote stieg bis Ende 2016 auf 3,8%. Seither ist sie sowohl saison- als auch konjunkturbedingt leicht gesunken. Im Durchschnitt lag die Arbeitslosigkeit 2016 mit 3,7% leicht höher als 2015 und damit über dem schweizerischen Durchschnitt von 3,4%. Die Zürcher Konjunktur hat sich zwar von der wechsellkursbedingten Verschlechterung der Wirtschaftslage ab Anfang 2015 etwas erholt. Nach wie vor hält jedoch der Umstrukturierungsprozess in verschiedenen Branchen an, beispielsweise im Finanzsektor und im Detailhandel. Die wirtschaftliche Dynamik ist daher noch nicht sehr kräftig, teilweise bedingt durch das noch verhältnismässig schwache Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in anderen Ländern, namentlich in der Europäischen Union (EU). Gegenwärtig ist eine gewisse Entspannung bei der Zahl der Stellensuchenden erkennbar. Aufgrund der anhaltenden Strukturveränderungen, mitunter wegen der Auswirkung der Digitalisierung und des starken Konkurrenzdrucks infolge der Zuwanderung aus der EU, kann jedoch ein erneuter Anstieg der Zahl der Stellensuchenden im Kanton Zürich nicht ausgeschlossen werden.

Erfahrungsgemäss folgt die Zahl der Ausgesteuerten der Zahl der Arbeitslosen mit ungefähr eineinhalb Jahren Verzögerung. Entsprechend der Zunahme der Zahl der Stellensuchenden ab 2015 hat die Zahl der Aussteuerungen zugenommen. Während im Kanton Zürich 2013 noch 5375 Stellensuchende ausgesteuert wurden, stieg die Zahl 2016 auf 6768, was einer Steigerung um 20% entspricht.

Mit zunehmender Anzahl an Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern sowie IV-Rentnerinnen und -Rentnern hat die Arbeitsmarktintegration in den letzten Jahren einen höheren Stellenwert erhalten. Sowohl die Sozialhilfe als auch die IV fordern von ihren Klientinnen und Klienten aktivere Bemühungen für den Wiedereintritt in den ersten Arbeitsmarkt. Dieser Trend lässt sich auch anhand der Entwicklung der voll- oder teilerwerbsfähigen Personen, die nicht oder nicht mehr gegenüber der Arbeitslosenversicherung anspruchsberechtigt sind, veranschaulichen. Die Anzahl Stellensuchender ohne Leistungsbezug, also «Stellensuchende, die zu einem bestimmten Zeitpunkt ihrer Stellensuche keine Taggelder der Arbeitslosenversicherung erhalten haben» (Definition gemäss AMOSA-Studie 2017 «Stellensuchende ohne Leistungsbezug im Fokus der öffentlichen Arbeitsvermittlung», S. 4), erhöhte sich von 6631 Personen im Jahr 2013 auf 8602 Personen im Jahr 2016, was einer Zunahme um fast 25% entspricht. Dies zeigt, dass die RAV verstärkt mit Personen konfrontiert sind, die keine Taggelder der Arbeitslosenversicherung erhalten, sich aber dennoch, unter anderem motiviert durch Sozialhilfe oder IV, bei den RAV anmelden, um im Rahmen der

AMI-Beratung bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützt zu werden. Die Anzahl der durch die Sozialhilfe zugewiesenen Personen, welche die AMI-Beratung in Anspruch nehmen, hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen: von 997 im Jahr 2014 auf 1272 im Jahr 2015 und auf 1371 im Jahr 2016.

Sobald der Bundesrat die Änderungen vom 16. Dezember 2016 des Ausländergesetzes (AuG, SR 142.20) in Kraft gesetzt hat, werden die kantonalen Sozialhilfebehörden stellenlose anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung melden. Mit diesen Vorgaben wird künftig eine deutlich grössere Anzahl anerkannter Flüchtlinge und vorläufig aufgenommener Personen von den RAV bei der erstmaligen Eingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützt. Das AWA hat auf Oktober 2016 die Voraussetzungen geschaffen, um das Angebot der öffentlichen Arbeitsvermittlung im Rahmen der AMI-Beratung für diese Personengruppen unter den festgelegten Voraussetzungen zugänglich zu machen.

Vor diesem Hintergrund ist die Weiterführung der EG-AVIG-Programme und -Kurse wichtig, da neben der Beratung auch die Unterstützung durch Arbeitsmarktliche Massnahmen laufend an Bedeutung gewinnt. Die EG-AVIG-Programme und -Kurse leisten einen wichtigen Beitrag zur Wiedereingliederung bzw. Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt von ausgesteuerten und Sozialhilfe beziehenden Personen sowie vermehrt auch von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen. Die EG-AVIG-Programme sollen insbesondere die Motivation und Vermittelbarkeit der Teilnehmenden durch Förderung der Bewerbungskompetenz, Vermittlung von fachlichen Grundkenntnissen und Sammeln von Arbeitspraxis verbessern.

4. Rahmenkredit 2018 bis 2021

Gemäss § 8 Abs. 3 EG AVIG ist ein Rahmenkredit zu bewilligen. Dieser betrifft den Zeitraum von 2018 bis 2021. Aufgrund des beobachteten Anstiegs der Anzahl Aussteuerungen (vgl. Ziff. 3) muss in den nächsten vier Jahren mit insgesamt 28 000 Aussteuerungen (rund 7000 pro Jahr) gerechnet werden. Ausgehend von dieser Prognose und unter Anwendung von Erfahrungswerten wird sich die Zahl der von der Sozialhilfe zugewiesenen Stellensuchenden bis 2021 jährlich um 10% erhöhen. Zudem ist ein klarer Trend erkennbar, dass in Zukunft ein deutlich grösserer Anteil der von der Sozialhilfe zugewiesenen Personen, welche die AMI-Beratung in Anspruch nehmen, auch an EG-AVIG-Angeboten teilnehmen wird. Der Anteil von rund 23% im Jahr 2016 dürfte sich bis 2021 auf rund 40% erhöhen.

Gemäss Erfahrungswerten aus den Jahren 2010 bis 2016 betragen die durchschnittlichen Kosten für eine EG-AVIG-Programm- oder -Kurs-Teilnahme Fr. 5000, die vom Kanton und der entsprechenden Gemeinde je zu 50% getragen werden.

Gestützt auf diese Überlegungen lassen sich die Inputgrössen und Kostenschätzungen für den Zeitraum 2018 bis 2021 wie folgt zusammenfassen (Angaben in Franken):

	2017	2018	2019	2020	2021	2018–2021
Von der Sozialhilfe zugewiesene Stellensuchende (insgesamt)	1 508	1 659	1 825	2 007	2 208	7 699
Davon Stellensuchende, die an EG-AVIG-Angeboten teilnehmen	407	514	620	743	883	2760
Durchschnittliche Kosten pro Person (Anteil Kanton 50%)	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500	2 500
Total Kosten für EG-AVIG-Angebote*	1 017 050	1 285 00	1 550 000	1 857 500	2 207 500	6 900 000

* Die Anzahl Personen, die an EG-AVIG-Angeboten teilnehmen, multipliziert mit den durchschnittlichen Kurskosten ergeben die jährlichen Kosten für den Kanton.

Für die Ausrichtung von Subventionen gemäss § 8 EG AVIG in den Jahren 2018 bis 2021 ist gestützt auf die vorstehende Berechnung ein Rahmenkredit von Fr. 7 000 000 notwendig. Der Betrag ist im KEF 2018–2021 für 2018 und 2019 mit je 1,5 Mio. Franken sowie für 2020 und 2021 mit je 1,9 Mio. Franken eingestellt.

Gemäss § 8 Abs. 3 EG AVIG beschliesst der Kantonsrat abschliessend über den Rahmenkredit. Der vorliegende Beschluss untersteht daher nicht dem fakultativen Referendum, hingegen bedarf der Beschluss der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Kantonsrates (Art. 56 Abs. 2 lit. a Kantonsverfassung, LS 101).

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Vorlage zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Der Staatsschreiber:
Markus Kägi Beat Husi