

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 13. November 2019

1046. Empfehlung «Integrationsagenda Schweiz: Erstarbeitseinsätze VA/FL im ersten Arbeitsmarkt», Schreiben an die Konferenz der Kantonsregierungen

Mit Schreiben vom 30. September 2019 hat die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) die Kantonsregierungen eingeladen, zur Empfehlung «Integrationsagenda Schweiz: Erstarbeitseinsätze VA/FL im ersten Arbeitsmarkt» Stellung zu nehmen. Die im Frühling 2018 von Bund und Kantonen verabschiedete Integrationsagenda Schweiz (IAS) sieht vor, dass sich vorläufig Aufgenommene (VA) und Flüchtlinge (FL) durch Erstarbeitseinsätze im ersten Arbeitsmarkt mit schweizerischen Arbeitsverhältnissen vertraut machen. Die Vorlage gründet auf Vorarbeiten des Verbands Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden sowie der Vereinigung Kantonaler Migrationsbehörden. Anschliessend haben die Geschäftsstelle des Verbands Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden und das Generalsekretariat der KdK die vorliegende Empfehlung erarbeitet. Diese betrifft nicht nur die Löhne, sondern beschreibt insgesamt die Rahmenbedingungen solcher Erstarbeitseinsätze. Damit soll ein Beitrag geleistet werden zu einer schweizweit erfolgreichen Umsetzung der IAS. Dieser Entwurf wurde von den Vorständen der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren sowie der Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren beraten und angenommen. An der Plenarversammlung der KdK vom 27. September 2019 wurden die Kantone über den Stand der Arbeiten informiert. Gestützt auf die eingehenden Antworten der Kantonsregierungen soll die Plenarversammlung der KdK am 20. Dezember 2019 die Empfehlung bereinigen und verabschieden. Anschliessend wird die Empfehlung dem Bund zur Kenntnis gebracht.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Konferenz der Kantonsregierungen, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an mail@kdk.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 30. September 2019, mit dem Sie uns den Entwurf einer Empfehlung zu den Erstarbeitseinsätzen von vorläufig Aufgenommenen (VA) und Flüchtlingen (FL) im ersten Arbeitsmarkt im Rahmen der Integrationsagenda (IAS) zugestellt haben. Wir danken für die Einladung und teilen Ihnen mit, dass wir die Idee einer gemeinsamen Empfehlung der Kantone grundsätzlich unterstützen. Wir haben jedoch folgende Änderungsvorschläge und Anregungen:

Gemäss den Zielsetzungen der IAS soll sieben Jahre nach der Einreise die Hälfte aller erwachsenen VA und FL nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Mit dieser Zielsetzung ist die Formulierung unter Ziff. 2 des Leitfadens, wonach Erstarbeitseinsätze im ersten Arbeitsmarkt in den ersten 5–7 Jahren nach der Einreise in die Schweiz erfolgen sollen, nicht kongruent. Wir schlagen daher vor, den Leitfaden dahingehend anzupassen, dass Erstarbeitseinsätze im ersten Arbeitsmarkt oder arbeitsmarktnahe Einsätze im zweiten Arbeitsmarkt so früh wie möglich, in der Regel aber in den ersten 2–5 Jahren nach Einreise in die Schweiz erfolgen sollen.

Wir halten fest, dass VA und FL sehr unterschiedliche kulturelle Hintergründe sowie schulische und berufliche Erfahrungen mitbringen. Fördermassnahmen müssen daher auf die individuelle Situation und vorhandene Potenziale ausgerichtet sein. Im Grundsatz soll sich die Entlöhnung bei Arbeitseinsätzen an der Leistungsfähigkeit der jeweiligen Person orientieren. Dabei ist in der Praxis unbestritten, dass es für VA und FL auch Arbeitseinsätze ohne Entlöhnung geben muss. Dies gilt, weil ein Teil der Zielgruppe noch weit vom Arbeitsmarkt entfernt ist und die Ressourcen der Arbeitgebenden in einer ersten Phase des Einsatzes stark beansprucht werden. Die Normierung von Mindestansätzen für die Entlöhnung von Erstarbeitseinsätzen behindert Integrationsprozesse. Wir lehnen die vorgeschlagene Regelung daher ab und schlagen folgende Formulierung für Ziff. 5 der Empfehlung vor:

«Die Entlöhnung entspricht der Leistungsfähigkeit der vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlinge. Die Einschätzung der Leistungsfähigkeit erfolgt durch einen Vergleich mit der Leistungsfähigkeit von Lernenden in der Branche. Der Einsatzort verfügt über Kriterien zur Einschätzung

und Überprüfung der Leistungsfähigkeit. Bei einer geringen Leistungsfähigkeit, beispielsweise aufgrund psychischer oder körperlicher Belastungen, geringer Deutschkenntnisse oder fehlender beruflicher Qualifikationen, kann vorübergehend auf die Entrichtung eines Lohnes verzichtet werden (unentgeltlicher Einsatz). Ein unentgeltlicher Einsatz ist in jedem Falle zeitlich zu befristen und zu begründen.» Wichtig ist es, eine Ausnutzung von VA und FL in Arbeitseinsätzen zu vermeiden. Es sind entsprechend geeignete Massnahmen zu treffen, die es den Arbeitsinspektoren und Arbeitsinspektoren anlässlich von Kontrollen ermöglichen, die Entlohnung von VA und FL zu kontrollieren und nachzuvollziehen. Die in den Empfehlungen erwähnten weiteren Rahmenbedingungen von Erstarbeitseinsätzen (Befristung, Arbeitsvertrag, Zielvereinbarung, Begleitung durch Jobcoach) sind aus unserer Sicht hinreichend.

Weiter darf nicht davon ausgegangen werden, dass der erste Arbeitsmarkt eine ausreichende Anzahl an Erstarbeitseinsätzen zur Verfügung stellt bzw. stellen kann. Es wird unter Ziff. 8 der Empfehlung betreffend Vergleich mit ähnlichen Massnahmen denn auch zu Recht darauf hingewiesen, dass auch andere Institutionen wie die Invalidenversicherung oder die Arbeitslosenversicherung entsprechende Einsätze nachfragen. Wir schlagen daher vor, den Erstarbeitseinsatz klarer zu positionieren und die Empfehlung dahingehend zu ergänzen, dass – sofern verfügbar – Erstarbeitseinsätze im ersten Arbeitsmarkt, andernfalls Einsätze im zweiten Arbeitsmarkt bzw. in arbeitsmarktnahen Beschäftigungsprogrammen angeordnet werden sollen.

Gemäss Ziff. 8 der Empfehlung betreffend Vergleich mit ähnlichen Massnahmen sollen VA und FL Kompetenzen aufbauen, um «mindestens ein ähnliches Niveau zu erreichen wie Personen, die in der Schweiz aufgewachsen und hier zur Schule gegangen sind.» Da durch diese Formulierung der Eindruck einer Bevorzugung dieser Zielgruppe entstehen könnte, empfehlen wir die Weglassung des Wortes «mindestens».

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass Branchen mit allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen für Erstarbeitseinsätze geeignet sind. Die Unterstützung seitens der paritätischen Kommissionen für das Instrument der Erstarbeitseinsätze ist jedoch derzeit noch offen. Wir erwarten, dass die Anforderungen in diesem Bereich auf Bundesebene geklärt werden.

Die aus sozial- und gesellschaftspolitischer Sicht sinnvolle Förderung von VA und FL wird unerwünschte Auswirkungen auf die Globalpauschalen des Bundes an die Kantone haben. Gelten die Betroffenen während des Erstarbeitseinsatzes als Erwerbstätige, werden die Globalpauschalen gesenkt, obwohl diese Personen weiterhin Sozialhilfe beziehen (Art. 23 und 27 Asylverordnung 2 über Finanzierungsfragen [SR 142.312]).

Die Bundespauschalen sollen gemäss Art. 88 Abs. 3 des Asylgesetzes (SR 142.31) die Sozialhilfekosten von VA und FL decken. Das tun sie aber bereits heute nicht, da die Anzahl der Sozialhilfe beziehenden Personen anhand der Anzahl der erwerbstätigen Personen berechnet und damit nicht berücksichtigt wird, dass Erwerbstätigkeit noch keine Ablösung von der Sozialhilfe bedeutet. Mit den Erstarbeitseinsätzen wird dieses bereits bestehende Fehlkonstrukt im heutigen Finanzierungsmo dell noch verstärkt. Die Anpassung des Finanzierungsmodells ist wesentlicher Bestandteil der laufenden Projektarbeit zwischen Bund und Kantonen (IAS-Phase II: Überprüfung Finanzierungssystem). Wir erwarten hier eine Lösung bei der Anpassung des Finanzierungssystems seitens des Bundes.

In den Weisungen und Erläuterungen des Staatssekretariats für Migration (SEM) zum Ausländerbereich vom Oktober 2013 (Weisungen SEM Ausländer- und Integrationsgesetz [AIG, SR 142.20]) wird in Ziff. 4.8.5.5 mit dem Praktikum eine andere Form von Arbeitseinsätzen für VA und FL definiert und geregelt. Die Rahmenbedingungen von Praktika im Sinne von zeitlich beschränkten Arbeitseinsätzen mit Ausbildungszweck im ersten Arbeitsmarkt sind dabei sehr ähnlich ausgestaltet wie die Anforderungen an Erstarbeitseinsätze. Praktika setzen allerdings bereits gewisse Qualifikationen der VA und FL voraus und sind demzufolge den Erstarbeitseinsätzen im Integrationsprozess nachgelagert. In Bezug auf den Lohn sind die Anforderungen an Praktika erheblich offener formuliert, denn es wird im Unterschied zur Regelung der Erstarbeitseinsätze auf die Abhängigkeit des Lohns von der Arbeitsmarktfähigkeit verwiesen und kein minimaler Lohn definiert.

Weiter wird in Ziff. 4.8.5.8. Weisungen SEM AIG festgehalten, dass bei der Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen keine Erwerbstätigkeit erfasst werden muss und dass in diesem Zusammenhang auch Arbeitseinsätze als Beschäftigungsprogramme gelten, sofern sie im Rahmen von kantonal genehmigten Systemen/Programmen geleistet werden, nicht primär erwerbsorientiert sind und für die teilnehmende Person insgesamt eine Entschädigung von maximal Fr. 400 brutto pro Monat einbringen.

Aus unserer Sicht sollte das Verhältnis zwischen den Erstarbeitseinsätzen gemäss vorliegender Empfehlung, Praktika und Arbeitseinsätzen als Beschäftigungsprogrammen gemäss Weisungen SEM AIG geklärt werden.

Schliesslich ist es wichtig, dass die betroffenen Stellen und Personen über die Erstarbeitseinsätze im ersten Arbeitsmarkt sowie über dessen Verhältnis zu anderen Formen von Arbeitseinsätzen umfassend informiert werden. Das Instrument Erstarbeitseinsatz im ersten Arbeitsmarkt und mögliche andere Instrumente sollten in die Weisungen SEM AIG aufgenommen sowie im Meldeformular des SEM abgebildet werden.

– 5 –

II. Dieser Beschluss ist bis zur Plenarversammlung der KdK vom
20. Dezember 2019 nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die
Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli