

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 43/2008

Sitzung vom 26. März 2008

478. Interpellation (Finanzierung von Arbeitsintegrationsmassnahmen durch den Kanton)

Kantonsrätin Regine Sauter, Zürich, Kantonsrat Philipp Kutter, Wädenswil, und Kantonsrätin Eva Gutmann, Zürich, haben am 29. Januar 2008 folgende Interpellation eingereicht:

Wir stellen fest, dass der Kanton respektive das kantonale Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) plant, sich aus der Finanzierung von Arbeitsintegrationsmassnahmen für Sozialhilfebeziehende weitgehend zurückzuziehen. Dies ist nicht nachvollziehbar. Trotz rückläufiger Arbeitslosigkeit bleiben die Fallzahlen der Sozialhilfe hoch. Abhilfe schaffen Programme zur Arbeitsintegration, durch die es gelingt, Sozialhilfebeziehende wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, und ihnen damit ermöglichen, wieder selber für ihren Unterhalt aufkommen zu können. Dass dies für beide Seiten, die öffentliche Hand und die Sozialhilfebeziehenden, Gewinn bringend ist, macht unter anderem auch eine Studie deutlich, welche die Stadt Winterthur präsentiert hat: Sie zeigt auf, dass pro in die Massnahmen zur Arbeitsintegration investierten Franken bis zu 2 Franken in Form von eingesparten Sozialhilfeausgaben wieder an das Gemeinwesen zurückfliessen.

Vor diesem Hintergrund, aber auch vor der Verpflichtung im revidierten Sozialhilfegesetz, wonach Kanton und Gemeinden die Integration von Sozialhilfebeziehenden fördern, ist es unverständlich, dass das AWA beabsichtigt, die bisher auch für Sozialhilfebeziehende zugänglichen Programme gemäss dem Einführungsgesetz zum Arbeitslosenversicherungsgesetz (EG AVIG) nur noch für arbeitslose Personen mitzufinanzieren.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat Arbeitsintegrationsmassnahmen zur Wiederintegration von Sozialhilfebeziehenden in den ersten Arbeitsmarkt?
2. Wie begründet der Regierungsrat die festzustellende Praxisänderung im Rahmen des EG AVIG?

3. Wie gedenkt der Kanton vor diesem Hintergrund seine Verantwortung zur Integration von Sozialhilfebeziehenden wahrzunehmen, wie dies das revidierte und seit dem 1. Januar 2008 geltende Sozialhilfegesetz vorsieht?
4. Sieht der Regierungsrat andere Wege, um dieser Verpflichtung nachzukommen und um insbesondere auch das im Rahmen seiner Legislaturziele stipulierte Ziel der Integration von Sozialhilfebeziehenden zu erfüllen?
5. Ist der Regierungsrat der Meinung, dass diese Aufgabe statt durch das AWA nun durch das kantonale Sozialamt wahrgenommen werden soll?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Regine Sauter, Zürich, Philipp Kutter, Wädenswil, und Eva Gutmann, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

1. Gemäss der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11), Anhang 1, B. 2. ist die Sicherheitsdirektion zuständig für das Sozialwesen. Sie ist auf Stufe Kanton zuständig für die Aufgaben gemäss §§ 1, 3a, 3c, und 9 des Sozialhilfegesetzes (SHG, LS 851.1) bzw. §§ 8f. der Verordnung zum Sozialhilfegesetz (VO SHG, LS 851.11).

Gemäss § 1 SHG sorgen die Gemeinden, unterstützt durch den Kanton, für die notwendige Hilfe an Personen, die sich in einer Notlage befinden. Das können Kinder, Jugendliche, Personen im Erwerbsalter oder Seniorinnen und Senioren sein; sie können gesund oder invalid sein oder im Militär- oder Zivildienst stehen. Die Hilfesuchenden können eine Anstellung haben (working poor), arbeitslos (im Sinne des Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung, AVIG, SR 837.0) oder bei dieser Versicherung nicht oder nicht mehr anspruchsberechtigt sein. Voraussetzung für Leistungen der Sozialhilfe ist demnach nicht eine Arbeitslosigkeit, sondern eine Notlage, gleichgültig, aus welchem Grund sie bestehen mag. Die Hilfe kann auch in einer Eingliederungsmassnahme in die Arbeitswelt bestehen, wenn kein Anspruch auf eine andere gesetzliche Leistung besteht (§ 3a SHG). Mit dieser Subsidiaritätsregel grenzt sich die Sozialhilfe klar auch gegen die Arbeitslosenversicherung (ALV) bzw. deren kantonale Ergänzung ab.

2. Gemäss Anhang 1, D. 13. VOG RR ist die Volkswirtschaftsdirektion zuständig für Weiterbildungs- und Beschäftigungsprogramme für Personen ohne «AVIG-Anspruch (EG AVIG)». In der Volkswirtschaftsdirektion ist das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) zuständige kantonale Amtsstelle für den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (§ 2 Einführungsgesetz zum Arbeitslosenversicherungsgesetz [EG AVIG, LS 837.1], § 1 Verordnung zum Einführungsgesetz zum Arbeitslosenversicherungsgesetz [VO EG AVIG, LS 837.11.]).

Das EG AVIG ordnet den Vollzug der Bundesvorschriften über die ALV und regelt ergänzende kantonale Leistungen für bei der ALV nicht oder nicht mehr Anspruchsberechtigte (§ 1 EG AVIG). Das AVIG umschreibt in Art. 1a den Zweck dieser Versicherung wie folgt: Das Gesetz will den versicherten Personen einen angemessenen Ersatz garantieren für Erwerbsausfälle wegen Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit, schlechtem Wetter und Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers. Es will drohende Arbeitslosigkeit verhüten, bestehende Arbeitslosigkeit bekämpfen und die rasche und dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt fördern. Versicherte sind unter anderem dann anspruchsberechtigt, wenn sie auf dem Arbeitsmarkt vermittlungsfähig sind (Art. 8 Abs. 1 Bst. f in Verbindung mit Art. 15 AVIG). Im Rahmen dieser Vorgaben hat der kantonale Gesetzgeber in § 8 EG AVIG festgelegt, dass der Staat Weiterbildungs- und Beschäftigungsprogramme für vermittlungsfähige Personen, die bei der ALV nicht oder nicht mehr anspruchsberechtigt sind, subventioniert. Sodann hat der Ordnungsgeber in § 5 VO EG AVIG festgehalten, dass solche Programme die Vermittlungsfähigkeit der Teilnehmenden erhalten und soweit möglich verbessern sollen. Und in § 6 Abs. 1 VO EG AVIG hat er angeordnet, dass nur Programme subventioniert werden, die Gewähr dafür bieten, dass die Ziele gemäss § 5 dieser Verordnung erreicht werden. § 6 Abs. 3 VO EG AVIG bestimmt sodann, dass Subventionen nur für Personen mit realen Wiedereingliederungschancen und pro Person für höchstens sechs Monate innerhalb 24 Monaten gewährt werden. Die Subventionen betragen grundsätzlich höchstens 50% der anrechenbaren Programmkosten (§ 6 Abs. 2 VO EG AVIG).

Die Massnahmen nach EG AVIG sollen demnach grundsätzlich die Wiedereingliederung jener Personen in den Arbeitsmarkt fördern, die ihre Arbeit verloren haben und deshalb einen Erwerbsausfall erleiden. Für das Jahr 2008 sind für diese zweckgebundene Aufgabe 4,6 Mio. Franken im Budget eingestellt.

3. Daraus folgt: Sozialhilfe und Arbeitslosenversicherung bzw. deren kantonale Ergänzung beruhen auf unterschiedlichen Gesetzesgrundlagen, haben unterschiedliche Leistungsvoraussetzungen, erfüllen andere

Zwecke und werden aus unterschiedlichen Quellen finanziert. Eine Vermischung der beiden Aufgaben wäre gesetzeswidrig und widerspräche der geforderten Transparenz der Finanzströme.

Zu Frage 1:

Die berufliche Integration von Personen, die Sozialhilfe beziehen, ist neben der Existenzsicherung ein zentrales Anliegen der Sozialhilfe. Eine rasche und nachhaltige berufliche Integration kann die Kosten in der Sozialhilfe senken.

Alle Massnahmen zur Förderung der raschen und dauerhaften Wiedereingliederung von Sozialhilfebeziehenden sind nicht zuletzt aus Kostengründen zu unterstützen. Nachfrageorientierte Untersuchungen zeigen, dass die Durchführung von Arbeitsintegrationsmassnahmen sinnvoll sein kann. Die Kosten für die Bildungs- und Beschäftigungsprogramme werden – gemäss Untersuchungen – dank der raschen Wiedereingliederung und der damit wegfallenden Sozialhilfeleistungen wettgemacht.

Im Kanton Zürich besteht ein breites Angebot an Wiedereingliederungsmassnahmen für Sozialhilfebeziehende. Qualifizierungsprogramme, persönliche Beratung oder Arbeits- und Stellenvermittlungen sind Beispiele dafür. Ein Teil dieses Angebots wird über den Fonds auf der Grundlage des EG AVIG mitfinanziert. Die meisten Integrationsprogramme werden jedoch durch die Gemeinden selbst bereitgestellt oder es werden Teilnahmeplätze bei privaten Anbietern situationsbezogen eingekauft. Zunehmend an Bedeutung gewinnen die privaten, auf Erfolgsbasis arbeitenden Firmen zur Wiedereingliederung von Sozialhilfebeziehenden.

Bei der Integration von Sozialhilfebeziehenden in den ersten Arbeitsmarkt auf der Grundlage des EG AVIG sind zwei Voraussetzungen zu beachten: Erstens müssen Massnahmen, sollen sie nachhaltig wirksam sein, zwingend einen Bildungsanteil enthalten, der die Vermittlungsfähigkeit der Teilnehmenden verbessert. Zweitens dürfen mit Hilfe dieser Massnahmen keine neuen Bezugsmöglichkeiten für Arbeitslosenentschädigung erarbeitet werden, was nachweislich falsche Anreize schaffen würde.

Zu Frage 2:

Es gibt keine Praxisänderung. Die Voraussetzungen für einen Beitrag gemäss EG AVIG, wie sie der Regierungsrat in Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 116/2006 betreffend Zulassungsbedingungen EG-AVIG-Programme dargelegt hat, gelten nach wie vor. Dazu gehören namentlich die Pflicht zur Meldung im Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) zwecks Kontrolle der Stellensuchbemühungen, Stellen-

zuweisungen, Prüfung der Vermittlungsfähigkeit, der Kooperationsbereitschaft usw. Zudem muss zu Beginn einer Massnahme eine tatsächliche Wiedereingliederungschance bestehen.

Zu Frage 3:

Diese Verantwortung zur Integration von Sozialhilfebeziehenden obliegt in erster Linie den Gemeinden (§§ 1, 3a, 3b, 6, 7 SHG; § 1 VO SHG). *Der Kanton unterstützt die Gemeinden bei ihrer Aufgabe (§1 Abs. 3 SHG).*

Für vorläufig Aufgenommene, für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge investiert die Sicherheitsdirektion bzw. das Kantonale Sozialamt zudem seit dem 1. Januar 2008 rund 4 Mio. Franken pro Jahr in Wiedereingliederungsprogramme. Diese Programme stehen auch anderen Personen mit Migrationshintergrund zur Verfügung. Das Kantonale Sozialamt nimmt weiter koordinierende Aufgaben wahr, wie beispielsweise die Bereitstellung einer Übersicht über alle im Kanton Zürich bestehenden Integrationsprogramme. Weiter führende Unterstützung leistet das Kantonale Sozialamt im Rahmen der in der Beantwortung der Frage 4 aufgeführten Tätigkeiten.

Zu Frage 4:

Die Wiedereingliederung von Sozialhilfebeziehenden ist eine Aufgabe, die von verschiedenen Stellen wahrgenommen werden muss. In erster Linie sind die Fürsorgebehörden der Gemeinden im Rahmen der wirtschaftlichen und persönlichen Hilfe für die Unterstützung der Wiedereingliederung zuständig.

Das Kantonale Sozialamt nimmt übergeordnete Aufgaben wahr, die sich nicht auf die einzelnen Hilfe suchenden Personen beziehen. Neben den bereits erwähnten Leistungen erbringt das Kantonale Sozialamt zusätzlich folgende Unterstützungsleistungen:

- In der unter der Leitung des Kantonalen Sozialamtes stehenden Arbeitsgruppe «Berufliche und soziale Integration», in der Vertreterinnen und Vertreter des AWA, der Städte Zürich, Winterthur und Uster, der kantonalen Sozialkonferenz sowie der Programmanbieter mitarbeiten, werden folgende Fragen behandelt:
 - a) Welche Bereiche der Arbeitsintegration müssen durch die Sozialhilfe übernommen werden und welche liegen im Bereich des AWA?
 - b) Wie kann die Koordination der verschiedenen Massnahmen zwischen Kanton und Gemeinden verbessert werden?
 - c) Wer ist Träger der verschiedenen Massnahmen und durch wen werden sie finanziert?
 - d) Wie kann der Erfolg der Integrationsmassnahmen ausgewiesen werden?

- Das Kantonale Sozialamt beauftragte die Hochschule für Soziale Arbeit Luzern, Kriterien zur Qualitätskontrolle für durch das Amt finanzierte Integrationsprogramme im Migrationsbereich zu erarbeiten. Mittelfristig ist geplant, diese Qualitätskontrolle auch auf Anbieter von Programmen mit anderen Zielgruppen innerhalb der Sozialhilfe anzuwenden.
- Das Projekt «Interinstitutionelle Zusammenarbeit – Medizinisch-arbeitsmarktliches Assessment Center» (IIZ-MAMAC), das zum Ziel hat, Personen mit Mehrfachproblematiken rascher wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern, wird unter der Leitung des AWA, zusammen mit der Sozialversicherungsanstalt und dem Amt für Jugend- und Berufsberatung im Kanton Zürich umgesetzt. Dieses Projekt hat für die beteiligten Ämter eine grosse Bedeutung und wird bereits in mehreren Bezirken und in den Städten Zürich, Winterthur und Uster erfolgreich umgesetzt.
- Die Fürsorgebehörden werden im Rahmen von 9 lit. b. SHG durch das Kantonale Sozialamt beraten. Diese Beratung umfasst häufig auch Fragen zu Wiedereingliederungsstrategien und Integrationsmassnahmen.

Zu Frage 5:

Wie dargelegt, ist die Integration von Sozialhilfebeziehenden grundsätzlich Aufgabe der Sozialbehörden, die jedoch mit verschiedenen Stellen koordiniert wahrgenommen werden muss. Die heute geltende Aufteilung der Aufgabenbereiche des Kantonalen Sozialamtes und des AWA hat sich bewährt. Die Übernahme heute vom AWA wahrgenommener Aufgaben durch das Kantonale Sozialamt ist nicht angezeigt, und auch kein Thema.

Das AWA bereitet im Rahmen des AVIG und des EG AVIG innerhalb klar bestimmter Vorgaben so genannte arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) für eine rasche und dauerhafte Wiedereingliederung von Stellensuchenden vor. Diese Massnahmen werden von der ALV und gemäss kantonalem Ergänzungsgesetz finanziert. Das professionelle Wissen um die geeigneten Inhalte, Ausschreibungen, Qualitätskontrolle, finanziellen Vorgaben, Abrechnungen sowie die Kursadministration dieser AMM ist im AWA vorhanden. Hingegen ist dieses Amt für die Wahrnehmung von Aufgaben gemäss SHG nicht zuständig.

Indessen könnte es sich als zweckmässig erweisen, dass das AWA die zuständigen Amtsstellen in der Sicherheitsdirektion unterstützt. Allerdings wären die hierfür erforderlichen finanziellen Mittel von der Sozialhilfe bereitzustellen. Die Sicherheitsdirektion und die Volkswirtschafts- und Arbeitsdirektion prüfen, ob hierüber eine Leistungsvereinbarung mit finanzieller Abgeltung abgeschlossen werden soll.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Sicherheitsdirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi