

Antrag des Regierungsrates vom 3. November 1999

3740

**Beschluss des Kantonsrates
über die Bewilligung eines Rahmenkredites
für die Jahre 2000–2003 für Weiterbildungs-
und Beschäftigungsprogramme für Ausgesteuerte**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in einen Antrag des Regierungsrates vom 3. November 1999,

beschliesst:

I. Für Subventionen gemäss § 8 des Einführungsgesetzes zum Arbeitslosenversicherungsgesetz wird für die Jahre 2000–2003 ein Rahmenkredit von Fr. 32 500 000 bewilligt.

II. Dieser Beschluss unterliegt dem fakultativen Referendum.

III. Veröffentlichung im Amtsblatt, Textteil.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug.

Weisung

1. Ausgangslage

1.1 Bisherige Rechtsgrundlage

Gestützt auf das Gesetz über Leistungen an Arbeitslose vom 3. März 1991 (LAG) hat der Kanton bisher aus dem Arbeitslosenfonds Beiträge an Programme zur Weiterbildung, Umschulung und vorübergehenden Beschäftigung von schwer vermittelbaren, beim Arbeitsamt gemeldeten Arbeitslosen ausgerichtet. Bis zum Inkrafttreten der Revision 1995 des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG) am 1. Januar 1997 wurden aus dem Arbeitslosenfonds auch Programme unterstützt, die von Stellensuchenden innerhalb der Rahmenfrist für den Leistungs-

bezug gemäss AVIG besucht wurden. 1997, im ersten Jahr der Geltung des revidierten AVIG, leistete der Arbeitslosenfonds in begründeten Fällen über die Kostenansätze des Bundes hinaus noch Beiträge an die AVIG-Programme zur vorübergehenden Beschäftigung. Seit dem 1. Januar 1998 wurden solche ergänzenden Beiträge nicht mehr ausgerichtet und nur noch an die Kosten von Programmen für Stellensuchende, die bei der Arbeitslosenversicherung nicht mehr anspruchsberechtigt sind (Ausgesteuerte), Beiträge aus dem Arbeitslosenfonds geleistet. Für Programme des Jahres 1999 wurden Beiträge von Fr. 10 350 000 zugesprochen. Aus dem Arbeitslosenfonds wurden zudem Arbeitslosentreffpunkte unterstützt (zugesprochene Beiträge 1999 Fr. 405 000).

1.2 Einführungsgesetz zum Arbeitslosenversicherungsgesetz (EG AVIG)

Der Kantonsrat hat am 27. September 1999 das Einführungsgesetz zum Arbeitslosenversicherungsgesetz (EG AVIG) beschlossen. Ein Referendum ist nicht angekündigt worden. Der Regierungsrat sieht vor, das Gesetz auf den 1. Januar 2000 in Kraft zu setzen.

Das EG AVIG legt einerseits die Zuständigkeiten beim Vollzug des AVIG fest und regelt andererseits ergänzende kantonale Leistungen für bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) nicht oder nicht mehr anspruchsberechtigte Personen. Grundsätzlich sind die Gemeinden für diese Personen verantwortlich. Sie sind insbesondere zur Leistung wirtschaftlicher Hilfe entsprechend den Grundlagen des Sozialhilfegesetzes verpflichtet. Sie sorgen auch für die Beschäftigung und streben mit Unterstützung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) eine Reintegration in den Arbeitsmarkt an. Die Gemeinden sind grundsätzlich verantwortlich dafür, dass Weiterbildungs- und Beschäftigungsprogramme für Personen, die keinen ALV-Anspruch (mehr) haben, zur Verfügung stehen. Sie entscheiden auch über die Zuweisung bzw. Teilnahme.

Da es aber wenig sinnvoll ist, dass jede Gemeinde eigene Programme organisiert, und um auch Synergien mit ähnlichen Programmen für Stellensuchende innerhalb der Rahmenfrist des AVIG zu nutzen, übernimmt gemäss EG AVIG der Kanton eine unterstützende und koordinierende Rolle. Der Staat subventioniert Weiterbildungs- und Beschäftigungsprogramme für vermittlungsfähige Personen, die bei der Arbeitslosenversicherung nicht oder nicht mehr anspruchsberechtigt sind. Er setzt dafür die Ziele und Qualitätsanforderungen fest. Er koordiniert und steuert das Angebot (§ 8 Abs. 1 EG AVIG).

2. Arbeitsmarkt

2.1 Entwicklung 1990-1999

Nach einer längeren Phase der Hochkonjunktur wurde die Schweiz zu Beginn der Neunzigerjahre von den Folgen der fortschreitenden Globalisierung und des raschen technologischen Wandels erfasst. Der dadurch ausgelöste Kostendruck erforderte Strukturanpassungen, die zu einem für schweizerische Verhältnisse dramatischen Einbruch der Beschäftigung führten. Im Februar 1994 wurde ein erster Höchststand von 33 000 Stellensuchenden im Kanton Zürich verzeichnet. Diese Zahl stieg im Januar 1998 auf 43 000 Stellensuchende an.

Seit Anfang 1998 ist die Zahl der Arbeitslosen und der Stellensuchenden rückläufig. Tritt gefasst hat vor allem der tertiäre Sektor, der 1998 gesamtschweizerisch wieder so viele Beschäftigte zählte wie 1991, während in Industrie und Gewerbe die Beschäftigung nach wie vor rückläufig ist. Untersuchungen zeigen indessen, dass die konjunkturelle Erholung seit 1997 auf dem Arbeitsmarkt wenig gebracht hat. Die Entlastung bei der Arbeitslosigkeit war – statistisch betrachtet – massgeblich dem grossen Rückgang der Erwerbsbevölkerung zu verdanken; gemäss den erst für 1997 verfügbaren Zahlen sind 12 000 schweizerische und ausländische Erwerbspersonen mehr ausgewandert, als im selben Jahr in die Schweiz zurückgekehrt und erstmals eingewandert sind. Der schweizerische Arbeitsmarkt ist jedoch nach wie vor nicht im Gleichgewicht. Nach Berechnungen der Konjunkturforschungsstelle der ETH klappte im 1. Quartal 1999 zwischen Beschäftigung und Arbeitsangebot eine Lücke von rund 200 000 Personen.

Markant wirkt sich der Strukturwandel in der Wirtschaft auf die Zusammensetzung der Stellensuchenden aus. Gut qualifizierte Fachkräfte finden heute rasch wieder eine Stelle. Schwierigkeiten haben nach wie vor Unqualifizierte, vor allem wenn zu fehlenden beruflichen Qualifikationen noch sprachliche oder andere Defizite hinzukommen. Derzeit beträgt der Anteil von Personen, die bisher eine Hilfsfunktion ausgeübt haben, an den Arbeitslosen rund 40%. Die Hälfte der Arbeitslosen sind ausländischer Nationalität; unter den Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, liegt der Anteil der Ausländerinnen und Ausländer mit fast 60% noch etwas höher. Zum Vergleich: ausländische Arbeitskräfte stellen einen Viertel aller Erwerbstätigen im Kanton.

2.2 Beurteilung der Entwicklung ab dem Jahr 2000

Im Durchschnitt des Jahres 1999 dürften im Kanton Zürich rund 30 000 Stellensuchende gezählt werden. Für das Jahr 2000 kann ein nochmaliger Rückgang auf höchstens 28 000 Stellensuchende angenommen werden. Dieser Schätzung liegt die Annahme zu Grunde, dass die Konjunktur auf Grund der Wiederbelebung der Weltwirtschaft und eines andauernden Wachstums im europäischen Umfeld vor allem im Exportbereich wieder anzieht. In den auf die Binnenwirtschaft ausgerichteten, vorwiegend gewerblichen Unternehmungen, wo sich oft auch weniger qualifizierte Arbeitnehmende wieder erfolgreich in den Arbeitsmarkt integrieren können, ist die Entwicklung hingegen unsicher.

Eine über das Jahr 2000 hinausgehende Aussage über die Entwicklung der Beschäftigung ist mit sehr viel Ungewissheit behaftet. Wissenschaft, Zukunftsforschung und professionelle Prognostik senden unterschiedliche Signale aus. Sicher ist, dass der Prozess der Globalisierung sich fortsetzt und dass mit der Umsetzung der bilateralen Abkommen die Zusammenarbeit mit der EU als unserem wichtigsten Aussenhandelspartner erweitert wird. Der Wettbewerbs- und Innovationsdruck bleibt bestehen oder verschärft sich weiter. Die Nachfrage nach Fachkräften und Spezialisten dürfte noch zunehmen, vor allem wenn es gelingt, die Attraktivität des Wirtschaftsraums Zürich im globalen Umfeld zu halten bzw. zu steigern, wenn die KMU die Chancen der Marktöffnung zur EU zu nutzen verstehen und wenn mit den Anstrengungen im Standortmarketing neue Arbeitsplätze geschaffen werden können. Das Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt setzt sich jedoch fort. Ohne besondere Anstrengungen bleibt ein Überangebot an Hilfskräften. Diese dürften auch geringfügige konjunkturelle Schwankungen deutlicher zu spüren bekommen.

2.3 Die Situation der Ausgesteuerten

Über das Schicksal von ausgesteuerten Personen liegen keine gesicherten Angaben für den Kanton Zürich vor. Fest steht, dass kurz vor und nach der Aussteuerung nochmals ein beachtlicher Teil der Stellensuchenden eine Stelle antritt. Nur ein Teil nimmt das nächste finanzielle Auffangnetz, die Sozialhilfe, in Anspruch. Gemäss einer im Auftrag des Bundes durchgeführten empirischen Studie über die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz, die sich auf eine repräsentative Befragung von über 1100 Ausgesteuerten in den Jahren 1995 und 1996 abstützte, beanspruchen nur 15% der Ausgesteuerten die Sozialhilfe der Gemeinden.

Über einen längeren Zeitraum betrachtet wurde im Kanton Zürich festgestellt, dass jeweils zwei Monate nach der Aussteuerung etwa 15% eine Stelle gefunden haben und rund die Hälfte der Ausgesteuerten noch immer auf den RAV zur Arbeitsvermittlung gemeldet ist, d. h. arbeiten will bzw. muss. Die erwähnte Studie über die Situation der Ausgesteuerten kommt zum Schluss: «Es ist besser, arbeitslose Ausgesteuerte in geeigneter Form zu beschäftigen, als ihnen lediglich Fürsorgegelder auszurichten. Die Ausgesteuerten haben auf diese Weise eine sinnstiftende Tätigkeit, eine Entlohnung und einen strukturierten Tagesablauf und bleiben im Arbeitsleben integriert. Die Gesellschaft erhält nützliche Arbeitsleistungen als Entgelt für die aufgewendeten Mittel.»

Als Grundlage für die Bemessung des Rahmenkredites wird von folgender zahlenmässiger Entwicklung der Aussteuerungen ausgegangen:

	1995	1996	1997	1998	1999*	2000*	2001*	2002*	2003*
Aussteuerungen pro Jahr	7062	6325	5016	9148	8150	7000	6000	6000	6000

* Annahme

3. Weiterbildungs- und Beschäftigungsprogramme für Ausgesteuerte

3.1 Ziele

Weiterbildungs- und Beschäftigungsprogramme verfolgen zwei Ziele: Die (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt und die Erhaltung bzw. Förderung der Fähigkeit, eigenverantwortlich und eigenständig zu bleiben bzw. es wieder zu werden.

Oberstes Ziel der Weiterbildungs- und Beschäftigungsmassnahmen ist die Reintegration in den Arbeitsmarkt. Wo dies nicht möglich erscheint, sind vorerst andere Massnahmen angezeigt. Es ist deshalb folgerichtig, dass an subventionierten Programmen nur vermittlungsfähige Personen teilnehmen können (§ 8 EG AVIG). Diese Zielsetzung deckt sich mit derjenigen des AVIG. Hinsichtlich der Umsetzung sind hingegen veränderte Anforderungen zu berücksichtigen. Personen, die bereits eine oder gar mehrere Rahmenfristen gemäss AVIG durchlaufen haben, wurden auf Grund einer umfassenden beruflichen Standortbestimmung im Rahmen der persönlichen Möglichkeiten und der Anforderungen des Arbeitsmarktes schon gezielt gefördert. Im RAV wurden verschiedene Laufbahnoptionen geprüft und allenfalls Weiterbildungsmassnahmen durchgeführt. Ausgesteuer-

tenprogramme sollen schwergewichtig die Motivation und Vermittelbarkeit der Teilnehmenden durch praktisches Arbeiten erhöhen. Sie sollen arbeitsmarktrelevante Tätigkeiten fördern und aus Sicht der teilnehmenden Person und der Öffentlichkeit sinnvoll sein. Ein geregelter Tagesablauf und die Erhaltung bzw. der Aufbau eines sozialen Umfeldes sollen zudem die Vermittlungsfähigkeit erhalten und verbessern. Bei Personen, die keinen Anspruch auf Leistungen gemäss AVIG haben, werden Laufbahnoptionen erarbeitet und die Integration in den Arbeitsmarkt allenfalls durch Bildungsmassnahmen gezielt gefördert. Hilfe zur Selbsthilfe hat auch in diesen Programmen hohe Priorität.

3.2 Mutmassliche Entwicklung des Bedarfs

Der Kreis der gemäss § 8 EG AVIG Begünstigten umfasst Personen, die bei der Arbeitslosenversicherung nicht mehr anspruchsberechtigt sind (Ausgesteuerte) und Personen, die nie anspruchsberechtigt waren (z. B. früher selbstständig Erwerbende). Die Letzteren bilden im Vergleich zu den Ausgesteuerten nur eine kleine Gruppe (im Durchschnitt der Monate Januar bis August 1999 je 973 Stellensuchende, was rund 3% der Stellensuchenden entspricht). Begrenzt wird die Zahl der Teilnehmenden an subventionierten Programmen durch die persönliche Voraussetzung der Vermittlungsfähigkeit. Teilnehmen können Stellensuchende, die im heutigen Arbeitsmarkt eine reale Chance auf Wiedereingliederung haben. Ausgesteuerte Personen, die zufolge grosser persönlicher Defizite bedingt durch Sucht, Krankheit, fehlende Integration usw. während einer oder unter Umständen mehrerer zweijähriger Rahmenfristen des AVIG nicht vermittelt werden konnten, sollen nicht einfach weiter in Programme gemäss EG AVIG geschickt werden können. In diesen Fällen werden das private Umfeld und die Fürsorgebehörden diese Menschen in einer sinnvollen, nicht ausgrenzenden Lebensführung unterstützen müssen.

Geht man von jährlich 6000 bis 7000 Aussteuerungen im Zeitraum 2000–2003 aus und stützt man sich auf Ergebnisse der erwähnten Studie über die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz, wonach in den Jahren 1995 und 1996 15% der Ausgesteuerten Sozialhilfe beansprucht haben, so ergäbe dies im Kanton Zürich eine Zahl von 1050 Teilnehmenden an Beschäftigungsprogrammen für Ausgesteuerte. Von der so errechneten Teilnehmerzahl müssen einerseits jene Personen abgezogen werden, die als nicht mehr vermittlungsfähig gelten, andererseits müssen Programmteilnehmende hinzugerechnet werden, die keinen Anspruch auf Leistungen des AVIG haben. Daraus lässt sich eine durchschnittliche Zahl von jährlich 900 bis 1000 Programmteilnehmerinnen und -teilnehmern ableiten.

3.3 Subventionierung, Steuerung, Koordination und Qualitätssicherung

Grundsätzlich sind die Gemeinden für die Reintegration aus-gesteuerter Personen in den Arbeitsmarkt verantwortlich. Gemäss § 8 EG AVIG hat jedoch der Staat das Angebot an Weiterbildungs- und Beschäftigungsprogrammen zu subventionieren, zu koordinieren und zu steuern sowie Ziele und Qualitätsanforderungen festzusetzen.

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass heute in ver-schiedenen Bezirken und Gemeinden gute, lokal vernetzte Angebote bestehen. Steuerungs- und Koordinationsaufgabe des Staates ist die Beurteilung des Bedarfs und die rechtzeitige Bereitstellung einer aus-reichenden Zahl von regional angemessen verteilten Plätzen. Vorgese-hen ist, die bisherige Praxis weiterzuführen und mit den Trägerschaf-ten der Programme Vereinbarungen über die Bereitstellung einer Anzahl von Plätzen abzuschliessen. Dabei wird darauf zu achten sein, dass Programme Unternehmen der Privatwirtschaft nicht unmittelbar konkurrenzieren.

Entscheidend für den Erfolg der Massnahmen ist auch die Qualität der Programme. Im Rahmen eines einfachen, praxisorientierten Qua-litätsmanagements wird die Einhaltung der Zielsetzung regelmässig überprüft. Es beginnt bei der Festlegung der zu erreichenden Ziele und bei der Prüfung der zur Subventionierung eingereichten Projekte hinsichtlich Zielerreichung und Qualität. Es umfasst auch eine fach-liche Unterstützung der Trägerschaften von Programmen und eine Auswertung der durchgeführten Massnahmen. Dabei werden Er-kenntnisse und Erfahrungen aus entsprechenden Programmen des AVIG genutzt.

3.4 Kosten für die nächsten vier Jahre

Entsprechend der bisherigen Praxis sollen auch künftig hauptsäch-lich Beschäftigungsprogramme angeboten werden. Der Kostenrah-men dieser Programme orientiert sich an den Ansätzen des Bundes für Programme gemäss AVIG (1999 Fr. 2040 pro Teilnehmer/in und Monat einschliesslich eines Bildungstags). Angesichts der Tatsache, dass es nicht gelungen ist, Stellensuchende innerhalb der Rahmenfrist zu ver-mitteln, muss allerdings von einem erhöhten Betreuungsaufwand aus-gegangen werden, so dass die Gesamtkosten bis zu 30% über den Ansätzen des Bundes liegen können. Ausgehend von einer linearen Kostenbeteiligung der Gemeinden von 50% ergibt sich ein Subventio-nierungssatz von 50%. Ein Programm dauert höchstens sechs Monate und Teilnehmende können nur ein Programm innerhalb von 24 Mona-ten besuchen. Durch die neue Berechnung der Subventionen und auf

Grund der zu erwartenden Teilnehmerzahlen ergibt sich gegenüber 1999 in den Folgejahren eine Entlastung des Kantons um rund 2 bis 3 Mio. Franken.

Die künftige Arbeitsmarktlage kann es nötig werden lassen, dass neben Beschäftigungsprogrammen gezielt auch Weiterbildungskurse oder auf besondere Stellen ausgerichtete Sonderprogramme durchgeführt werden. Denkbar sind auch weitere Massnahmen zur Förderung der Reintegration von ausgesteuerten Personen. Damit für die Reintegration sinnvolle Massnahmen gefördert werden können, soll in den Rahmenkredit auch ein Betrag für Sondermassnahmen und Pilotversuche aufgenommen werden. Die Kosten für Koordination, Steuerung und Qualitätssicherung werden in der Laufenden Rechnung budgetiert. Damit ergeben sich für den Rahmenkredit folgende Gesamtkosten:

	1995	1996	1997	1998	1999*	2000*	2001*	2002*	2003*
Ausgesteuerte	7062	6325	5016	9148	8150	7000	6000	6000	6000
Programmtteilnehmende	2080	2757	891	1295	1200	1000	900	900	900
Beiträge ALF (Mio. Fr.)**	57,5	70	19	20,1	10,3				
Subventionen an Programme (Mio. Fr.)						8,0	7,2	7,2	7,2
Subventionen an übrige Massnahmen						0,5	0,8	0,8	0,8
Rahmenkredit (Mio. Fr.)						8,5	8,0	8,0	8,0

* Annahme (Planung) ** bis 1996 noch mit AVIG-Versicherten ALF = Arbeitslosenfonds

4. Rahmenkredit 2000-2003

Die Erfahrung mit dem bisherigen System des Arbeitslosenfonds hat gezeigt, dass die zur Verfügung stehenden Mittel sinnvollerweise für einen längeren Zeitraum festgelegt werden. Die jährliche Festlegung der staatlichen Mittel im Rahmen des Budgets ist weder für Gemeinden noch für Programmträger tauglich. Eine seriöse Planung und Bereitstellung von Weiterbildungs- und Beschäftigungsmassnahmen sowie die Planung der Belegung der zur Verfügung stehenden Plätze braucht einen längeren Vorbereitungszeitraum. Eine Laufzeit von vier Jahren ermöglicht eine vernünftige auf die Beschäftigungslage ausgerichtete Planung.

Für die Ausrichtung von Subventionen gemäss § 8 EG AVIG in den Jahren 2000–2003 ist ein Rahmenkredit von insgesamt Fr. 32 500 000 erforderlich. Der für die Verpflichtungen erforderliche Betrag ist im Voranschlag und im konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2000–2003 (KEF 2000) berücksichtigt.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Vorlage zuzustimmen.

Zürich, 3. November 1999

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Diener Husi