

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 366/2004

Sitzung vom 8. Dezember 2004

1872. Interpellation (Kein Abschluss ohne Anschluss: Massnahmen gegen die Jugendarbeitslosigkeit im Kanton Zürich)

Kantonsrat Ralf Margreiter, Zürich, und Kantonsrätin Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, haben am 18. Oktober 2004 folgende Interpellation eingereicht:

Jugendarbeitslosigkeit hiess in der öffentlichen Wahrnehmung bislang vor allem: Lehrstellenmangel. Der breit angelegte Bericht «Jugendarbeitslosigkeit – Situationsanalyse 04 und Massnahmen für die Zukunft» der Arbeitsmarktbeobachtung AMOSA, welchen Regierungsrätin Fuhrer am 21. September 2004 den Medien präsentiert hat, rückt den Menschen im Alter von 20 bis 24 Jahren ins Blickfeld: 6,1% sind im Kanton Zürich im Jahr 2004 arbeitslos gemeldet – dabei ist die bei Jugendlichen hohe Dunkelziffer noch nicht berücksichtigt. Es zeigt sich einmal mehr: Jedes Beschäftigungstief trifft zuerst und in unverantwortbarem Mass die Jungen – mit langfristigen Kostenfolgen für die Gesellschaft.

Bund und Kantone haben auf den Lehrstellenmangel völlig ungenügend reagiert. Die Öffentlichkeit erwartet nun zu Recht, dass sich das bei den Anschlussmöglichkeiten nicht wiederholt. Heute ist rasches Handeln gegen die Leere nach der Lehre gefragt. Dies umso mehr, als eine Entlastung durch geburtenschwächere Jahrgänge hier erst ab 2012 zu erwarten ist und auch die verhaltenen Konjunkturprognosen nicht auf einen Rückgang der Arbeitslosigkeit hindeuten.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung der folgenden Fragenkomplexe:

1. Situationseinschätzung, Zusammenhang Lehrstellenmarkt:
 - 1 a. Teilt der Regierungsrat die Einschätzung, dass die heutigen arbeitslosen 20- bis 24-Jährigen nicht bloss Leidtragende der flauen Konjunktur, sondern primär Opfer von strukturellen Problemen in der Berufsbildung sind (Lehrstellenkrise)?
 - 1 b. Ist der Regierungsrat auch der Ansicht, dass das Ergebnis dieser Lehrstellenkrise, eine grosse Zahl von Jugendlichen ohne (Lehr-)Abschluss als Zugang in die Erwerbswelt, die Basis legt für eine bleibende Sockelarbeitslosigkeit unter Jugendlichen? Wie verteilt sich die Arbeitslosigkeit bei den 20- bis 24-Jährigen im Kanton Zürich auf Jugendliche ohne Lehrabschluss, mit Lehrabschluss und mit anderem Abschluss?

2. Praktikumsplätze, Übungsfirmen:
 - 2 a. Praktikumsplätze und Übungsfirmen verschaffen den Lehrabgängerinnen/-abgängern jene praktischen Erfahrungen und Horizont-erweiterungen, die auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt sind. Wieso tauchen diese Massnahmen in den Folgerungen der AMOSA-Zukunftskonferenz für den Kanton Zürich mit keinem Wort auf?
 - 2 b. Wie viele Praktikumsstellen bietet der Kanton Zürich selbst an? In welchen Bereichen, für welche Aufgaben und zu welchen Bedingungen sieht der Kanton Möglichkeiten, sein Angebot auszubauen?
 - 2 c. Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, Arbeitsplätze für Lehrabgängerinnen/-abgänger in Übungsfirmen zu schaffen? Wie beurteilt er die Varianten (1) Schaffung von Übungsfirmen durch den Kantons selbst; (2) gemeinsamer Betrieb von Übungsfirmen zusammen mit Privaten; (3) Unterstützung von grundsätzlich privaten Übungsfirmen?
 - 2 d. Bestehen aus Sicht des Regierungsrates rechtliche Hindernisse für die genannten Varianten (1) bis (3)? Wenn ja: Welche rechtlichen Grundlagen müssten für welche Variante geändert werden? Sieht der Regierungsrat einen Zusammenhang dieser Fragestellungen mit dem GCT-Debakel (bezahlte Informatiklehrstellen)?
 - 2 e. Welche Erfahrungen machte der Kanton Zürich bislang in Bezug auf das Engagement der Wirtschaft für Praktikumsplätze und Übungsfirmen? Sieht der Regierungsrat hier Handlungsbedarf?
3. Weiterbeschäftigungsgarantie:
 - 3 a. Setzt der Kanton Zürich als Arbeitgeber auf das Instrument Weiterbeschäftigungsgarantie für Lehrabgängerinnen/-abgänger? Wenn ja: Wie genau wird dieses gehandhabt? Welche Erfahrungen (Motivation, Praxisbezug, Vermittlungschancen auf dem Arbeitsmarkt) macht der Kanton Zürich selbst damit, und welche weiteren Erfahrungen von anderen Arbeitgeberinnen/-gebern sind dem Kanton bekannt?
 - 3 b. Wie schätzt der Regierungsrat die Möglichkeit ein, mit einem solchen Instrument allen Lehrabgängerinnen/-abgängern eine faire Einstiegschance in die Berufswelt zu gewährleisten? Welche Möglichkeiten sieht der Kanton Zürich, hier unterstützend tätig zu sein?
4. Senior Job Coach, Mentoring:
 - 4 a. Im Rahmen der AMOSA-Zukunftskonferenz «START UP!» vom August 2004 hat der Kanton Zürich bekannt gegeben, die Projektideen Mentoring (Begleitung von Jugendlichen in die Lehre und während der Lehre durch Seniorinnen und Frühpensionierte) und Coaching (Begleitung von Lehrabgängerinnen/-abgängern für ihre nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt) weiterzuverfolgen

beziehungsweise bestehende Angebote quantitativ auszubauen. Mit welchem Fahrplan, mit welchen Partnern und mit welchen konkreten Zielsetzungen (z. B. messbare Erfolge) sollen diese beiden Projektideen verfolgt und umgesetzt werden?

- 4b. In der Abschlussdokumentation der AMOSA-Studie wird von nationaler Ebene nicht nur empfohlen, das Mentoring von Jugendlichen anzugehen, auch wird die Bereitschaft zur Anschubfinanzierung signalisiert. Ist dem Regierungsrat bekannt, in welchem Umfang und zu welchen Bedingungen diese Bereitschaft des Bundes besteht? In welcher Form wird der Kanton Zürich diese Bereitschaft für die Verbesserung der Situation arbeitsloser Jugendlicher nutzbar machen?
- 4c. Bestehen für die Projektideen Senior Job Coach und Mentoring in der kantonalen Verwaltung bereits entsprechende Modelle und Projekte? Ist der Kanton bereit, Betriebe aus der Privatwirtschaft zu unterstützen und zu beraten, damit solche Modelle und Projekte in der Privatwirtschaft greifen können? Sieht der Kanton Zürich auch vor, aktiv auf geeignet scheinende Betriebe zuzugehen und dort für solche Modelle und Projekte zu werben?
- 4d. Wie stellt sich der Regierungsrat insbesondere zur Möglichkeit, intelligente Unterstützungsmodelle für Jugendliche wie Senior Job Coach mit ebenso intelligenten Arbeitszeitmodellen zu kombinieren nach dem Muster, dass mit dem Berufseinstieg eines jungen gleichzeitig der Berufsausstieg eines älteren Arbeitnehmers verknüpft wird? (Konkret könnte das heissen: Arbeitszeitreduktion und Übernahme einer Coaching- oder Mentorenfunktion vor der Pensionierung, also während jemand noch am Puls des Erwerbslebens ist: Damit würden als Beitrag für einen revidierten Generationenvertrag gleichzeitig Erfahrungen und dringend nötige Stellenkapazitäten freigesetzt.)
5. Massnahmen und Finanzierungsmöglichkeiten nach AVIG:
 - 5a. In der regierungsrätlichen Stellungnahme vom März 2004 zum dringlichen Postulat KR-Nr. 64/2004 (Massnahmen gegen die Jugendarbeitslosigkeit) wird bereits auf die AMOSA-Projektarbeit verwiesen. Neben dem Hauptziel Integration in den Arbeitsmarkt, so schreibt der Regierungsrat, «werden sekundär aber auch ergänzende Massnahmen des AVIG zu prüfen sein». Obwohl sich die Jugendarbeitslosigkeit seit dieser Stellungnahme nicht entschärft hat, ist von solchen Massnahmen nirgends mehr die Rede. Wie begründet dies der Regierungsrat?
 - 5b. Insbesondere sieht Art. 75a AVIG unter anderem Pilotversuche vor, mit denen Erfahrungen mit neuen arbeitsmarktlichen Massnahmen gesammelt werden können. Hält es der Regierungsrat nicht für an

der Zeit, auf solche Massnahmen (und die damit verbundene Finanzierung) zurückzugreifen, um Auswege aus dem sich abzeichnenden Desaster mit der Jugendarbeitslosigkeit zu finden? Aus welchen Gründen würde der Regierungsrat hierauf verzichten (1) bei der genannten Kombination von Mentoring-/Coaching-Ansätzen mit Arbeitszeitmodellen zum «Berufsausstieg», (2) bei alternativen Arbeitszeitmodellen für junge Arbeitnehmerinnen/-nehmer in Kombination mit Weiterbildungsmodulen (Job-Rotation und ähnliches), gegebenenfalls auch in Kombination mit den Ansätzen Praktikumsplätze beziehungsweise Übungsfirmen?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Ralf Margreiter, Zürich, und Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen unter Ziffer 1:

Seit 2001 ist die Jugendarbeitslosigkeit stetig angestiegen. Im Januar 2004 wurde mit einer Quote von 6,4% (Altersgruppe 15 bis 24 Jahre) ein Höchststand erreicht. Inzwischen hat sich die Situation der Altersgruppe 20 bis 24 Jahre etwas verbessert. Die Zahl der Stellensuchenden ging von Januar bis Oktober 2004 von 5667 auf 4805 zurück, was einem Rückgang von 862 Stellensuchenden bzw. 15% (gegenüber 12% im Durchschnitt aller Altersgruppen) entspricht. Die 20- bis 24-Jährigen konnten somit von der leichten Entspannung am Arbeitsmarkt überdurchschnittlich profitieren. Diese Feststellung untermauert die Erkenntnisse der AMOSA-Studie (Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz Aargau und Zug), wonach die Arbeitslosigkeit gerade dieser Altersgruppe überdurchschnittlich stark auf die konjunkturelle Entwicklung reagiert und nicht auf ein eigentliches strukturelles Problem in der Berufsbildung zurückzuführen ist.

Gestützt auf das neue Berufsbildungsgesetz des Bundes (BBG; SR 412.10) und das in Vorbereitung stehende kantonale Einführungsgesetz zum BBG soll die Berufsbildung den Anforderungen der heutigen Arbeitswelt besser angepasst werden. Den strukturellen Problemen in der Berufsbildung begegnet der Kanton Zürich seit Mitte der 90er-Jahre mit zahlreichen Massnahmen im Bereich des Berufsbildungsmarketings, der Berufsberatung, der Förderung von Lehrbetriebsverbänden und Massnahmen zu Gunsten der Berufsvorbereitung und Integration in die Berufsbildung. Zudem hat der Kanton in den letzten Jahren zahlreiche neue Lehrstellen in der Verwaltung und in seinen Betrieben geschaffen.

Von den 4805 Stellensuchenden aus der Altersgruppe 20 bis 24 Jahre im Kanton Zürich (Oktober 2004) waren 619, also 13%, unmittelbare Lehrabgänger. Über einen anerkannten in- oder ausländischen Berufsabschluss verfügten 2591 der insgesamt 4805 Stellensuchenden (54%). Die übrigen 2214 Arbeitsuchenden (46%) waren un- oder angelernt oder hatten zwar eine Berufsausbildung absolviert, aber keinen anerkannten Berufsabschluss erworben. Da mehr als die Hälfte der Stellensuchenden in dieser Altersgruppe einen Lehrabschluss aufweist, kann nicht gefolgert werden, dass die «Lehrstellenkrise» den Grund für die hohe Zahl an Stellensuchenden unter den 20- bis 24-Jährigen bildet. Da die Dauer der Stellensuche bei Jugendlichen zudem deutlich kürzer ist als bei den übrigen Erwerbslosen, kann kaum von einer bleibenden Sockelarbeitslosigkeit unter Jugendlichen ausgegangen werden. Vor dem Hintergrund steigender Anforderungen in der Arbeitswelt verdient indessen die verhältnismässig grosse Zahl von Stellensuchenden ohne nachobligatorische Ausbildung besondere Beachtung.

Zu Fragen unter Ziffer 2:

Bezüglich Massnahmen zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit ist die gemeinsame Studie der Arbeitsämter der Kantone eine gute Beurteilungsgrundlage, die in den einzelnen Kantonen auf Grund der bestehenden örtlichen Gegebenheiten zu würdigen ist. Im Vordergrund stehen dabei sicher die Bemühungen, Arbeitslosigkeit wenn immer möglich zu verhindern. Der Regierungsrat unterstützt die Bestrebungen des Bundes, Unternehmen dafür zu gewinnen, Berufspraktikumsplätze anzubieten. In den Kontakten der kantonalen Verwaltung mit Unternehmen wird regelmässig für die Schaffung von Praktikumsplätzen geworben. Als eigenen Beitrag zur Verminderung der Jugendarbeitslosigkeit hat der Regierungsrat die Direktionen bereits 1993 dazu angehalten, bei Vakanzen auf den Zeitpunkt der Lehrabschlüsse nach Möglichkeit vorrangig Lehrlinge der kantonalen Verwaltung zu berücksichtigen. Gleichzeitig hat er das Personalamt angewiesen, keinen Lehrling in die Arbeitslosigkeit zu entlassen, was bis heute auch nicht vorgekommen ist.

Als Arbeitgeber bietet der Kanton zurzeit 312 Praktikumsstellen, vorwiegend im Gesundheitsbereich (244), im Bildungssektor (35) und im Bewährungs- und Vollzugsdienst (12) an. Die übrigen 21 verteilen sich auf die Baudirektion (9), die Volkswirtschaftsdirektion (8), die Finanzdirektion (3) und auf ein Notariat (1). Ab 2005 hat der Regierungsrat mit Blick auf die gegenwärtige Lehrstellensituation bei den KV-Lehrstellen eine zusätzliche Klasse bewilligt. Grundsätzlich sind die Direktionen und Ämter für die Einstellung von Praktikantinnen und Praktikanten zuständig. Oftmals stehen allerdings der Beschäftigung von Praktikantinnen und Praktikanten fehlende Arbeitsplätze und

mangelnde Kapazitäten zur sorgfältigen Einführung und Betreuung entgegen. Das Personalamt unterstützt die jungen Berufsleute soweit als möglich bei der internen und externen Stellensuche.

Der Kanton Zürich betreibt selber keine Übungsfirmen und fördert bei der Bereitstellung arbeitsmarktlicher Massnahmen die Errichtung von Übungsfirmen nicht, weil reale Berufserfahrung im Rahmen eines Berufspraktikums in einem Unternehmen oder an Einsatzplätzen in nicht gewinnorientierten Institutionen im Rahmen von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung effizientere Mittel zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt darstellen. Ein realistisches Unternehmensgeschehen kann kaum simuliert werden. Auch sind der Auf- und spätere Rückbau einer solchen Organisation kostspielig und aufwendig. Zwischen der Schaffung von Arbeitsplätzen für Lehrabsolventinnen und -absolventen in Übungsfirmen und dem Projekt der Firma GCT, eine berufliche Grundbildung gegen Bezahlung eines Lehrgeldes anzubieten, besteht im übrigen kein Zusammenhang.

Zu Fragen unter Ziffer 3:

Für eine Weiterbeschäftigungsgarantie in der Wirtschaft fehlen heute die rechtlichen Grundlagen. Die Rechtsetzungskompetenz hat zudem der Bund. Weil die Weiterbeschäftigung für Arbeitgeber auf Grund der vorhandenen oft mehrjährigen Unternehmenserfahrung und einer entsprechend nicht erforderlichen Einarbeitungszeit vorteilig ist, kann davon ausgegangen werden, dass die Unternehmen, wenn immer möglich, von der Investition in die Lehrzeit profitieren und sich nur von ehemaligen Lehrlingen trennen, wenn eine Weiterbeschäftigung nicht möglich ist. In diesen Fällen ist es kaum zielführend, die Weiterbeschäftigung von Lehrlingen zu verordnen. Selbst wenn dies rechtlich möglich wäre, könnte eine solche Beschäftigungsgarantie kontraproduktiv sein. Aus Angst vor überzähligen Arbeitskräften könnten viele Lehrbetriebe versucht sein, künftig gar keine Lehrstellen mehr anzubieten. Im gleichen Sinne fehlt auch eine Rechtsgrundlage, um Unternehmen Arbeitszeitmodelle vorzuschreiben, die einen schrittweisen Berufsausstieg von älteren Arbeitnehmenden bei gleichzeitig entsprechendem Nachziehen von Lehrabgängerinnen und -abgängern ermöglichen. Falls innovative Unternehmen entsprechende Konzepte umsetzen möchten, sind die zuständigen Amtsstellen bereit, diese zu prüfen und, bei Vorliegen der Voraussetzungen gemäss Berufsbildungs- und/oder des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, beim Bund entsprechende Finanzierungsgesuche einzureichen oder Gesuche Dritter zu unterstützen.

Eine allgemeine Weiterbeschäftigungsgarantie ist jedoch auch für Lehrabgänger und -abgängerinnen beim Kanton mit dem allgemeinen Spar- und Kostendruck sowie mit dem im Sanierungsprogramm 04 bereits eingeleiteten Leistungs- und Stellenabbau nicht vereinbar.

Zu Fragen unter Ziffer 4:

In Umsetzung der Erkenntnisse aus der AMOSA-Studie hat das Amt für Wirtschaft und Arbeit bereits verschiedene Projekte eingeführt. Ein Pilotprojekt im Bereich Coaching/ Mentoring ist neu in die Wege geleitet worden. Es trägt den Namen «Senior Job Coaching» und hat die Begleitung von Jugendlichen in die Lehre, während und nach der Lehre zum Zweck. Damit soll sichergestellt werden, dass insbesondere Jugendliche mit Schwierigkeiten beim Übertritt von der Schule ins Arbeitsleben nicht plötzlich zwischen den Institutionen verschwinden und so den Anschluss in die Arbeitswelt verpassen. In Absprache mit den Betroffenen und deren Eltern (die nicht aus der Verantwortung entlassen werden sollen) sowie Lehrerinnen und Lehrern soll durch einen Mentor bzw. eine Mentorin bei Anlaufschwierigkeiten im Berufsleben Lösungen gesucht werden. Das Pilotprojekt wird in der ersten Hälfte des Jahres 2005 im Bezirk Bülach unter Federführung des Berufsinformationszentrums Kloten starten und bis ins Jahr 2007 geführt. Falls die begleitende Evaluation positiv ausfällt soll das Projekt auf andere Bezirke ausgedehnt werden. Ein bereits erfolgreich verlaufenes Pilotprojekt «Incluso» der Caritas Zürich zur Begleitung jugendlicher Migrantinnen bei der Lehrstellensuche wird fortgeführt und quantitativ ausgebaut.

Im Rahmen der Interinstitutionellen Zusammenarbeit arbeiten die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) auch erfolgreich mit der «nahtstelle» des Vereins «glattwägs» zusammen. Die «nahtstelle» erbringt Dienstleistungen im Bereich der Vermittlung und Beratung von jugendlichen Stellenlosen, deren Eingliederungschancen in den Arbeitsmarkt wegen Fehlens geeigneter Lehr- und Ausbildungsplätze, aus soziokulturellen Gründen oder wegen fehlender Basisintegration in unsere Kultur eingeschränkt ist. Zudem unterstützt die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung im Kanton Zürich sowohl Jugendliche als auch Erwachsene aller Altersstufen mit Informationen und Beratungsangeboten in den Bereichen Ausbildung und Beruf. Damit stehen die Angebote auch den jungen Erwachsenen am Übergang von der Lehre in den weiterführenden Arbeitsmarkt zur Verfügung.

Innerhalb der kantonalen Verwaltung befasst sich im Rahmen des Sanierungsprogrammes 04 eine Arbeitsgruppe für Personalmassnahmen derzeit auch mit vorgeschlagenen Modellen von Senior Job Coaching usw. Die bestehenden Arbeitszeitmodelle der kantonalen Verwaltung sowie die Möglichkeit des flexiblen Altersrücktrittes bilden dafür eine gute Ausgangslage. Die Umsetzung braucht allerdings als Vorbedingung eine entsprechende Betriebskultur. Diese kann nicht verordnet werden, sondern muss über Jahre wachsen, was im derzeitigen Klima erhöhten Spardruckes und von Personalabbau eher erschwert ist.

Zu Fragen unter Ziffer 5:

Eine zweite Ebene bilden die im Rahmen der Arbeitslosenversicherung vorgesehenen Massnahmen. Hier nutzt der Kanton den ihm zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum. Das Angebot an Motivationssemestern für Lehrstellen-suchende Jugendliche wurde seit dem Jahr 2001 von 231 auf 416 Einsatzplätze im Jahre 2004 fast verdoppelt. Für 2005 ist die Erweiterung des Angebotes auf 577 Einsatzmöglichkeiten geplant. Hier ist allerdings zu bemerken, dass Motivationssemester die letzte aller Möglichkeiten sein sollen und Jugendliche wenn immer möglich in der Phase der Lehrstellensuche nicht schon der Arbeitslosenversicherung überantwortet werden sollten. Auch beim Übergang von Berufsausbildung in die Arbeitswelt wurde das Angebot der in den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) verfügbaren Berufspraktika stetig erhöht (2002: 63, 2003: 196, 2004 [hochgerechnet bis Ende Jahr]: 299). Alle diese Brückenangebote sind jedoch nur als Zwischenlösung zu verstehen, da sie das Problem der Stellensuche nur vorübergehend lösen.

Die allermeisten Jugendlichen bewältigen die Übergänge von der Schule in die Berufsausbildung und von der Berufsausbildung in die Arbeitswelt grundsätzlich ohne oder mit geringen Anpassungsschwierigkeiten. Wenn sich infolge besonderer Konstellationen bei diesen Übergängen Schwierigkeiten bieten, ist die zunehmend vernetzt arbeitende Verwaltung im Rahmen der dem Staat zustehenden Kompetenzen in der Lage, zweckmässige Hilfestellungen anzubieten. Nachdem sich die Anzeichen einer langsamen, aber soliden Verbesserung am Arbeitsmarkt selbst in den schwierigen Herbstmonaten weiter verdeutlichen, kann erwartet werden, dass die Lage in den nächsten Monaten besser wird. Das wird allen Stellensuchenden, besonders aber auch der Altersgruppe der 20- bis 24-Jährigen, zugute kommen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi