

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 261/2005

Sitzung vom 14. Dezember 2005

1823. Anfrage (Verweigerung des Zuganges zu den Motivationssemestern für Jugendliche mit N- und F- Status)

Kantonsrätin Prof. Katharina Prelicz-Huber, Kantonsrat Ralf Margreiter und Kantonsrätin Johanna Tresp, Zürich, haben am 19. September 2005 folgende Anfrage eingereicht:

Jugendarbeitslosigkeit ist eines der drängendsten Probleme, das wir sozialpolitisch zu lösen haben. Gerade jetzt haben deshalb die Stadt und der Kanton Zürich eine gemeinsame Kampagne lanciert, die neue Lehrstellen generieren soll. Bereits nach der Schulzeit, wenn der Eintritt ins Erwachsenen- und Arbeitsleben vollzogen werden soll, von der Gesellschaft und der Arbeitswelt nicht gebraucht und weggestossen zu werden, stürzt die betroffenen Jugendlichen, ob schweizerische oder ausländische, in eine schwere Persönlichkeitskrise. Folgen davon sind ein Abgleiten in Drogen oder Alkohol, in Kriminalität oder auch in Depressionen bis hin zu Suizid.

Unter dem Stichwort «aktive arbeitsmarktliche Massnahmen» wurden verschiedene Angebote geschaffen, die den Jugendlichen, die nach der obligatorischen Schulzeit keine Lehrstelle gefunden haben, vorübergehend eine Beschäftigung und Einstiegshilfe in die Arbeitswelt bieten. Ein Angebot sind die Motivationssemester.

Mit einem Mail wurden nun die Anbieter von Motivationssemestern Mitte Juli 2005 vom Amt für Wirtschaft und Abgaben (AWA) darüber informiert, dass Jugendliche mit Aufenthaltsstatus N und F ab sofort nicht mehr in Motivationssemester aufgenommen werden können. Allein aber aus der Stadt Zürich sind es etwa 50 Jugendliche, die auf eine Aufnahme in ein Motivationssemester hoffen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Wie viele Angebote/Plätze im Bereich der vorübergehenden Beschäftigungsmassnahmen gibt es insgesamt und im Speziellen für Jugendliche im Kanton Zürich?
2. Wurden diese ausgebaut seit Bundesrat Deiss' Ankündigung eines Massnahmenpaketes gegen die Jugendarbeitslosigkeit im Februar 2005, insbesondere im Hinblick auf die absehbar grosse Zahl an Schulabgängerinnen und -abgängern ohne Anschlusslösung?
3. Wie viele Jugendliche nahmen seit der Einführung an Motivationssemestern teil? Wie viele davon waren Jugendliche mit F- und N-Status?

4. Wie begründet der Regierungsrat den Entscheid, Jugendliche mit F- und N-Status nicht mehr für Motivationssemester zuzulassen? Bestehen neuerdings rechtliche Gründe für diesen Ausschluss? Wurden die zuständigen Stellen im Kanton von übergeordneter Ebene über solche oder andere Gründe informiert, dass F- und N-Jugendliche aus Bundessicht (seco) nicht mehr an Motivationssemestern teilnehmen sollen?
5. Oder trifft es zu, dass auf Grund von Platzmangel in den Motivationssemestern diese Massnahme ergriffen wurde? Wenn ja, warum hat der Regierungsrat nicht den Auftrag gegeben, die Angebote auszubauen, bzw. dafür gesorgt, dass dies geschieht?
6. Das AWA gab die folgenschwere Praxisänderung mitten in den Sommerferien – nur mit einem Mail – bekannt. Zu einem Zeitpunkt, da die Schulzeit bereits abgeschlossen war und das Anschlussprogramm klar sein sollte. Wie bewertet der Regierungsrat das gewählte Vorgehen des AWA? Kann der Regierungsrat nachempfinden, dass dies als Affront gegenüber den Anbietern und vor allem gegenüber den Jugendlichen verstanden wird?
7. Erachtet es der Regierungsrat nicht auch als integrationspolitisch sehr fragwürdig, dass abgewiesene Jugendliche nach ihrer Schulzeit ohne jede Anschlussmöglichkeit auf der Strasse stehen?
8. Müsste es nicht im Interesse der ganzen Gesellschaft sein, dass alle Jugendlichen – und damit auch jene mit F- und N-Status, die auf Grund ihrer unklaren Aufenthaltssituation in einer doppelt schwierigen Lage sind – nach ihrer Schulzeit ein sinnvolles Anschlussprogramm haben?
9. Die Schweiz hat die Kinderrechtskonvention der UNO ratifiziert. Darin wird jedem Kind das Recht zugestanden, eine angemessene (berufliche) Ausbildung zu erhalten. Erachtet es der Regierungsrat nicht auch als einen Verstoss gegen die Kinderrechtskonvention, wenn Jugendliche mit F- und N-Status von (vorübergehenden) Beschäftigungsmassnahmen ausgeschlossen werden?
10. Was soll nun mit diesen rund 50 Jugendlichen aus der Stadt Zürich und weiteren aus dem Kanton geschehen, denen jede Möglichkeit verwehrt wird, sich beruflich zu qualifizieren, obwohl sie dies möchten?
11. Ist der Regierungsrat bereit, auf seinen Entscheid zurückzukommen und damit die Kinderrechtskonvention in diesem Punkt wieder zu achten?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Prof. Katharina Prelicz-Huber, Ralf Margreiter und Johanna Tresp, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

1996 wurde erstmals auf Grund der schwierigen Wirtschaftslage die Durchführung von Motivationssemestern ermöglicht. Der Gesetzgeber wollte damit für Jugendliche, welche die obligatorische Schulzeit in der Schweiz absolviert und keinen Ausbildungsplatz gefunden hatten, eine zusätzliche Einstiegshilfe in die Arbeitswelt einrichten. Da es sich dabei um Personen handelte, die bisher keine Arbeitslosenversicherungsbeiträge entrichtet hatten und somit als «Beitragsbefreite» galten, wurden die Motivationssemester im Sinne einer Ergänzung zu den bereits bestehenden Brückenangeboten und als Notlösung geschaffen.

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) hat seit der Schaffung der Motivationssemester dieses Angebot stetig ausgebaut. In der Zwischenzeit werden fast ein Drittel der Jugendlichen, die nach der Schulzeit keine Anschlusslösung finden, in den Motivationssemestern betreut; gesamtschweizerisch stellt das AWA überdurchschnittlich viele Plätze zur Verfügung.

Der Regierungsrat hat beim Inkrafttreten der bilateralen Abkommen per 1. Juni 2002 den Antrag des AWA gutgeheissen, in den Motivationssemestern unter Art. 59d des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG; SR 837.0) auch jene Jugendlichen zu fördern, welche weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und eine Aufenthaltsbewilligung B haben.

Seit die Aufnahme von Jugendlichen mit dem Aufenthaltsstatus B möglich wurde, ist es vereinzelt vorgekommen, dass von der Stadt Zürich auch Jugendliche mit dem Aufenthaltsstatus N und F (Asylbewerber und vorläufig Aufgenommene) in die Motivationssemester angemeldet wurden. Diese Jugendlichen wurden ausschliesslich von der Stadt Zürich und in den letzten drei Jahren mit leicht steigender Tendenz angemeldet. Dafür hat nie eine Rechtsgrundlage bestanden, allerdings war es immer die Absicht des AWA, bei ausreichendem Platzangebot möglichst viele Jugendliche zu fördern.

In diesem Sommer haben erstmals mehr Schulabgängerinnen und -abgänger um Aufnahme in die Motivationssemester nachgefragt, als Plätze zur Verfügung standen. Da der Bedarf der ursprünglichen und später erweiterten Zielgruppe (Schulabgängerinnen und -abgänger mit Aufenthaltsbewilligung B) das Angebot bei Weitem übertraf, sah sich das AWA gezwungen, die bisherige Praxis ohne Ausnahme umzusetzen. Es ist kaum vertretbar, dass Jugendliche, für welche die Motivations-

semester ausdrücklich geschaffen wurden, keine Aufnahme finden, hingegen weiterhin Anmeldungen von Jugendlichen berücksichtigt werden, deren Teilnahme vom Gesetz her nicht vorgesehen ist.

Das AWA ist zudem verpflichtet, für alle Gemeinden die gleichen Bedingungen zu schaffen. Das bedeutet, dass dieses Jahr eine weitere Ausweitung der Zielgruppe (Jugendliche mit Aufenthaltsstatus N und F) für alle Gemeinden hätte beantragt werden müssen, mit der Konsequenz, dass dies mit den heute zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln zu Lasten von bisher teilnahmeberechtigten Jugendlichen geschehen wäre. Die vom AWA gewählte Möglichkeit bestand darin, die bisherigen und gesetzlich vorgesehenen Zielgruppen zu berücksichtigen und keine Ausnahmen mehr zu bewilligen. Das AWA hat demnach keine Praxisänderung vorgenommen, sondern lediglich von den seit kurzem gemachten wenigen Ausnahmen absehen müssen. Aus diesen Gründen war es dem AWA denn auch nicht möglich, die von der Stadt Zürich angemeldeten 50 Jugendlichen mit Aufenthaltsstatus N und F in die Motivationssemester aufzunehmen. Es besteht – wie oben dargelegt – keine Rechtsgrundlage und deshalb auch kein Anspruch für diese Jugendlichen mit Status N und F, und die entsprechenden Plätze stehen zurzeit nicht bereit.

Zu Frage 1:

Das AWA bietet für das Schuljahr 2005/2006 insgesamt 17 verschiedene Motivationssemester mit 660 Jahresplätzen an (www.rav.zh.ch). Da die Verweildauer in den Motivationssemestern aber unterschiedlich lang ist, bzw. nicht alle Jugendlichen ein ganzes Jahr im Motivationssemester verbleiben, können mehr Jugendliche teilnehmen, als Jahresplätze vorhanden sind.

Zu Frage 2:

In den vergangenen Jahren hat das AWA folgende Anzahl Jahresplätze für Motivationssemester bereitgestellt:

Schuljahr 2002/2003:	235 Jahresplätze
Schuljahr 2003/2004:	416 Jahresplätze
Schuljahr 2004/2005:	614 Jahresplätze
Schuljahr 2005/2006:	660 Jahresplätze

Der Kanton Zürich hat die Problematik bereits vor dem Aufruf von Bundesrat Deiss frühzeitig erkannt und darauf umfassend reagiert. Für 2006 hat das AWA 17,85 Mio. Franken für Motivationssemester budgetiert. Das Gesamtbudget für arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) beläuft sich auf 105 Mio. Franken. Damit werden rund 17% der AMM-Ausgaben, die durch die Arbeitslosenversicherung (ALV) finanziert werden, für Jugendliche bereitgestellt, die bisher keinen ALV-Beitrag

geleistet haben. Da die Abklärungen und Rekrutierungen im Moment in vollem Gange sind, kann keine abschliessende Teilnehmendenzahl genannt werden. Zurzeit sind 730 Jugendliche definitiv in die Motivationssemester aufgenommen. Die Zahlen der Vorjahre (2004/2005 insgesamt 930) lassen vermuten, dass die Teilnehmendenzahl rund einen Drittel höher als die Anzahl Jahresplätze sein wird. Für das Schuljahr 2005/2006 bedeutet dies, dass erfahrungsgemäss rund 1000 Schulabgängerinnen und Schulabgänger Aufnahme finden werden.

Als weiterer Schritt gegen die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ist eine direktionsübergreifende Arbeitsgruppe «Gleichbehandlung und Abbau von Diskriminierung nach Herkunft bei der Lehrstellensuche» gebildet worden. Es wurden bereits verschiedene Massnahmen beschlossen, insbesondere auch die Errichtung einer Anlaufstelle für Lehrstellensuchende, die sich diskriminiert fühlen.

Zu Frage 3:

Die Durchführung von Motivationssemestern ist seit dem Schuljahr 1996/1997 möglich. Teilnehmendenzahlen kann das seco erst ermitteln, seit ein gesamtschweizerisches System zur Erfassung der Arbeitsvermittlung- und Arbeitsmarktstatistik (AVAM-System) zu Jahresbeginn 2001 eingeführt wurde. Von 2001 bis heute nahmen bzw. nehmen 3400 Jugendliche an Motivationssemestern teil. Eine Differenzierung der Teilnehmenden nach Aufenthaltsstatus ist im AVAM-System nicht vorgesehen und kann daher nicht abgefragt werden. Im Vordergrund stand und steht für die ALV die Vermittlungsquote der Teilnehmenden, die seit 2001 im Durchschnitt bei 70% liegt.

Zu Frage 4:

Der Regierungsrat hat mit in Kraft treten der bilateralen Abkommen per 1. Juni 2002 den Antrag des AWA gutgeheissen, Jugendlichen, die weniger als zehn Jahre in der Schweiz leben und eine Aufenthaltsbewilligung B haben, die Teilnahme an den Motivationssemestern gemäss Art. 59d AVIG zu bewilligen. Das bedeutet, dass sich der Kanton zu 20% an den Kosten des Motivationssemesters beteiligt, wenn dieses von einer Jugendlichen oder einem Jugendlichen mit Aufenthaltsbewilligung B besucht wird. Wie einfürend bemerkt, musste in diesem Sommer festgestellt werden, dass noch mehr Jugendliche um Aufnahme in Motivationssemester nachfragen. Da das bereitgestellte Angebot den Bedarf der ursprünglichen und später erweiterten Zielgruppe (Schulabgängerinnen und Schulabgänger mit Aufenthaltsbewilligung B) übertraf, sah sich das AWA gezwungen, die vom Regierungsrat ursprünglich bewilligte Praxis wieder ausnahmslos umzusetzen, insbesondere auch, weil für Jugendliche mit Status N und F keine Rechtsgrundlage für die Teilnahme an den Motivationssemestern besteht.

Solange der definitive Ausgang des Asylverfahrens noch offen ist, ist die persönliche und berufliche Integration von Asylsuchenden nicht das vorrangige Ziel ihres Aufenthaltes in der Schweiz. Zudem soll der Vollzug der Wegweisung nach einem negativen Asylentscheid nicht behindert werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerecht, für Jugendliche mit N-Status keinen Zugang zu Motivationssemestern vorzusehen.

Zu Frage 5, 7 und 8:

Für die ursprünglich vom Regierungsrat bewilligte Zielgruppe ist das Angebot ausreichend. Wie unter Frage 4 ausgeführt, hätte eine Praxisänderung (Erweiterung der Zielgruppe für den ganzen Kanton auf Jugendliche mit N- und F-Status) zur Folge gehabt, dass nicht genügend Plätze hätten angeboten werden können.

Anders als die Situation der Jugendlichen mit N-Status könnte die Situation der Jugendlichen mit F-Status (vorläufig Aufgenommene) beurteilt werden. Erfahrungsgemäss werden solche Jugendliche – zumindest während längerer Zeit – in der Schweiz bleiben. Bei ihnen dürfte es deshalb zu prüfen sein, ob der Blick vermehrt auf die persönliche und berufliche Integration zu richten ist und sie dementsprechend zu Motivationssemestern zuzulassen sind. Dies ist insbesondere im Zusammenhang mit der Tatsache zu sehen, dass der Bund beabsichtigt, die berufliche Integration von vorläufig Aufgenommenen zu fördern. Im Rahmen der gegenwärtig in der Vernehmlassung stehenden Revision der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO; SR 823.21) wird vorgesehen, vorläufig aufgenommenen Personen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern, indem sie Stellen suchenden Ausländern mit einer Aufenthaltsbewilligung, die sich bereits in der Schweiz aufhalten und zur Erwerbstätigkeit berechtigt sind, gleichgestellt werden. Zudem soll mit der laufenden Revision der Integrationsverordnung des Bundes der Geltungsbereich der Integrationsmassnahmen auf vorläufig Aufgenommene ausgedehnt werden.

Bei einem Einbezug weiterer Zielgruppen stellt sich aber unausweichlich die Frage, wie weit die Finanzierung dieser Angebote durch die ALV angezeigt ist, bzw. wer die Kosten für erweiterte Integrationsbemühungen tragen soll. Mit einem Aufwand von 17% des gesamten AMM-Budgets setzt der Kanton Zürich überdurchschnittlich viele ALV-Mittel zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit ein. Dies ist umso beachtlicher, als dies für eine Zielgruppe geschieht, die bisher keine ALV-Beiträge entrichtet hat und damit auch nicht der eigentlichen Zielsetzung des Vollzuges des Arbeitslosengesetzes entspricht.

Zu Frage 6:

Wie bereits unter Fragen 4 und 5 dargelegt worden ist, fand keine Praxisänderung statt. In Absprache mit allen an den Motivationssemester Beteiligten (Berufsberatung, Anbietende, RAV und Abteilung Qualifizierung für Stellensuchende QuS des AWA) werden die Motivationssemester als Notnagel, als allerletzte Möglichkeit verstanden. Das bedeutet, dass die Jugendlichen angehalten werden zuerst andere Lösungen als ein Motivationssemester (Lehrstelle, 10. Schuljahr usw.) ins Auge zu fassen. Die Eignungsabklärungen und das Aufnahmeprozedere für die Motivationssemester beginnen deshalb frühestens zwei Wochen vor Sommerferienbeginn.

Der Sachverhalt wurde allen Anbietenden deshalb zeitlich richtig mitgeteilt, da erst mit den eingehenden Anmeldungen klar wurde, dass die vorhandenen Plätze knapp für die vom Gesetz vorgesehenen Jugendlichen genügen würden.

Zu Frage 9:

Das AWA hat bisher nur ausnahmsweise der Aufnahme von Jugendlichen aus der Stadt Zürich mit Aufenthaltsstatus N und F zugestimmt. Der Kernauftrag des AWA ist der Vollzug des Arbeitslosengesetzes des Bundes. Die Integration von Jugendlichen mit N- und F-Status gehört nicht zu diesem Kernauftrag. Ebenso ist festzuhalten, dass Art. 23 der UNO-Kinderrechtskonvention (SR 0.107) das Recht auf Ausbildung gewährleistet. Die Motivationssemester gehören aber nicht zur Ausbildung, sodass aus dem UNO-Recht nichts Entsprechendes abgeleitet werden kann.

Zu Frage 10:

Es war und ist Aufgabe der kommunalen Behörden, die Integration von Jugendlichen mit Aufenthaltsstatus N und F umzusetzen. Der Regierungsrat hat dem AWA keinen entsprechenden Auftrag erteilt.

Zu Frage 11:

Wie bereits mehrfach dargestellt, gehören die Jugendlichen mit Aufenthaltsstatus N oder F nicht zur Zielgruppe des Arbeitslosengesetz-Vollzuges. Der Regierungsrat hat nie einen Entscheid betreffend Aufnahme von Jugendlichen mit N- und F-Status in die Motivationssemester gefällt, weshalb auch nicht auf einen solchen zurückgekommen werden kann.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi