

Motion der SP-Fraktion (Sprecher Kurt Emmenegger) und der Fraktion der Grünen vom 29. März 2011 betreffend Schaffung eines Gesetzes über eine kantonale Arbeitslosenhilfe; Ablehnung beziehungsweise Entgegennahme als Postulat

Aarau, 15. Juni 2011

11.125

I.

Text und Begründung der Motion wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt die Motion mit folgender Begründung ab beziehungsweise ist bereit, die Motion als Postulat entgegenzunehmen:

1.

Die Motion wurde vor dem Hintergrund der vierten Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) eingereicht. Diese Revision führte dazu, dass im Kanton Aargau gemäss aktuellsten, provisorischen Angaben im März 2011 936 Personen ausgesteuert wurden; das sind über 750 mehr als im Durchschnitt der vorhergehenden Monate. Auch in den folgenden Monaten ist wegen der Reduktion der Anzahl Tagelder mit einer erhöhten Zahl von Aussteuerungen zu rechnen.

Ausgesteuerten steht die materielle und immaterielle Hilfe gemäss Sozialhilfe- und Präventionsgesetz (SPG) zur Verfügung, sofern sie die dort geschilderten Voraussetzungen erfüllen. Zudem können sie weiterhin die Stellenvermittlung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) in Anspruch nehmen, jedoch innerhalb von zwei Jahren nach der Aussteuerung keine arbeitsmarktliche Massnahme besuchen.

Die Gemeinden können weiterhin bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) ausgesteuerte Sozialhilfeempfängerinnen und Sozialhilfeempfänger in die bestehenden Programme zur vorübergehenden Beschäftigung zuweisen (Tagesstruktur, Vermittlung, Beratung). Die Kosten dafür tragen die Gemeinden; der Kanton beteiligt sich gemäss § 47 ff. SPG mit durchschnittlich 28 % an den Kosten. Seit der vierten AVIG-Revision ist es allerdings nicht mehr möglich, sich durch die Teilnahme an einem von der öffentlichen Hand finanzierten Beschäftigungsprogramm einen Anspruch an die Arbeitslosenversicherung zu erarbeiten.

Im Rahmen des Projekts "Einarbeitungszuschüsse für Ausgesteuerte" des kantonalen Sozialdiensts können einerseits die Sozialdienste der Gemeinden, andererseits auch die RAV Einarbeitungszuschüsse für Ausgesteuerte beantragen.

Ein Grundproblem des staatlichen Umgangs mit ausgesteuerten Personen ist die systembedingte Zweigleisigkeit: Die Arbeitslosenversicherung ist gemäss AVIG nur bis zur Aussteuerung zuständig (mit Ausnahme der Stellenvermittlung) und die Gemeinden sind erst zuständig ab Antrag für den Bezug von Sozialhilfe. Bei einer besseren Koordination dieser beiden Institutionen kann von Synergieeffekten und einer höheren Integrationsleistung von Stellensuchenden und Ausgesteuerten in den ersten Arbeitsmarkt ausgegangen werden. Zurzeit wird das Pilotprojekt "Pforte Arbeitsmarkt", das in zehn Pilotgemeinden des Wynen- und Seetals die Dienstleistungen von RAV, Sozialhilfe und Invalidenversicherung unter einem Dach anbieten will, ausgearbeitet. Dabei sollen unter anderem auch vermehrt Einsatzplätze als Mittel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt angeboten werden. Die Umsetzung dieses Projekts ist für die Jahre 2012–2015 geplant.

Gemäss der SECO-Studie "Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung" (SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 31, 2010) kennen neun Kantone heute noch eine kantonale Arbeitslosenhilfe. Diese wird Ausgesteuerten mit intakten Chancen auf Wiedereingliederung in zwei Formen gewährt:

- "Aktiv" als Angebot von Integrationsmassnahmen (zumeist vergleichbar und zum Teil identisch mit arbeitsmarktlichen Massnahmen der Arbeitslosenversicherung) durch die Kantone Basel-Stadt, Bern, Jura, Uri und Zürich
- "Passiv" in Form von Anschluss taggeldern an die ALV (90 bis maximal 250 Taggelder in der Höhe von 80–90 % der letzten ALV-Taggelder) durch die Kantone Genf, Schaffhausen, Tessin und Zug.

2.

Gemäss mehreren Studien des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) melden sich längst nicht alle Betroffenen nach einer Aussteuerung zum Bezug von Sozialhilfe. Ausgesteuerte werden statistisch aber nur erfasst, wenn sie bei den RAV gemeldet sind. Ein grosser Teil der Ausgesteuerten verzichtet aber auf die Dienstleistungen der RAV im Bereich der Stellenvermittlung und erscheint deshalb in keiner Statistik. Diese Personen finden unterschiedliche Wege, ihre Existenz zu sichern. Gesamtschweizerische Untersuchungen besagen, dass Ausgesteuerte sich aus folgenden Quellen finanzieren (die Summe ergibt mehr als 100 %, weil oft mehrere Quellen in Anspruch genommen werden): Bei rund 45 % der Ausgesteuerten kommen die Lebenspartnerinnen und Lebenspartner für den Unterhalt auf, 32 % leben von ihrem Ersparten, 29 % werden von der Sozialhilfe und 21 % von den Eltern und anderen Verwandten unterstützt (Daniel Aeppli: Die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz. Vierte Studie, 2006).

Langzeitarbeitslose sind gemäss statistischer Definition Personen, die seit über einem Jahr arbeitslos sind, also bei einem RAV angemeldet und sofort vermittelbar sind. Der Anspruch auf finanzielle Leistungen der Arbeitslosenversicherung ist keine Voraussetzung. Deshalb gelten zum Teil auch Personen als (langzeit)arbeitslos, die bereits ausgesteuert wurden, sofern sie die Dienstleistungen der RAV in Anspruch nehmen. Der in der Motion erwähnte Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit widerspiegelt den (verzögerten) Anstieg nach der Zunahme der Stellensuchenden während der Wirtschaftskrise 2009. Die Studie "Langzeitarbeitslosigkeit – Situation und Massnahmen" der Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug (AMOS) hat keinen generellen Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit in den letzten Jahren festgestellt.

3.

Heute stehen 388 Jahres-Einsatzplätze für Bezügerinnen und Bezüger der Arbeitslosenversicherung und 211,5 Einsatzplätze für Sozialhilfeempfangende zur Verfügung (Zahlen für das Jahr 2010).

Im Bereich des AVIG-Vollzugs bestehen keine Möglichkeit und kein Bedarf für eine Schaffung oder Finanzierung von zusätzlichen Massnahmenplätzen. Die Logistikstelle Arbeitsmarktliche Massnahmen im Amt für Wirtschaft und Arbeit ist bereits heute gemäss Art. 85 Abs. 1 Bst. h AVIG dazu verpflichtet, ein "bedarfsbezogenes und ausreichendes Angebot" an arbeitsmarktlichen Massnahmen bereitzustellen. Sie kommt dieser Aufgabe vollumfänglich nach: Für ALV-Bezügerinnen und ALV-Bezüger standen in den vergangenen Jahren immer genügend Plätze zur Verfügung. Vom Bund beziehungsweise von der Arbeitslosenversicherung sind im Übrigen keine Beiträge an Programme zur vorübergehenden Beschäftigung für Ausgesteuerte möglich.

Mit der vierten AVIG-Revision ist die Möglichkeit weggefallen, sich mit der Teilnahme an einem von der öffentlichen Hand finanzierten Beschäftigungsprogramm eine neue Rahmenfrist zu erarbeiten. Das AVIG bietet nur noch in sehr beschränktem Umfang die Möglichkeit, die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen für Ausgesteuerte zu finanzieren: Bei über 50-Jährigen kommt die Arbeitslosenversicherung bis zum Ende der Rahmenfrist für die Projektkosten auf, wenn die Ausgesteuerten eine Bildungs- oder Beschäftigungsmassnahme besuchen und ein anderer Kostenträger für eine angemessene Entschädigung der Teilnehmenden aufkommt. Nach Ablauf der Rahmenfrist werden während zwei Jahren keine Beiträge mehr für den Besuch von Arbeitsmarktlichen Massnahmen gewährt. Zwei Jahre nach der Aussteuerung können Ausgesteuerte dann wieder während längstens 260 Tagen an einer Bildungs- oder Beschäftigungsmassnahme teilnehmen, die dann zur Hälfte von der Arbeitslosenversicherung finanziert werden kann.

Im Jahr 2010 haben die grossen Anbieter von Beschäftigungsprogrammen der Sozialhilfe 211,5 Plätze angeboten, die von 548 Personen in Anspruch genommen wurden. Aktuell kosten diese Plätze die Gemeinden meistens Fr. 1'800.– monatlich (Programmkosten), wobei

die Kosten je nach Programm und Anbieter variieren können. Die Ausgaben für diese Beschäftigungsprogramme belaufen sich demnach auf total rund 4,5 Millionen Franken jährlich (211,5 Plätze x Fr. 1'800.– x 12 Monate).

Bisher beteiligt sich der Kanton im Rahmen von § 47 ff. SPG mit durchschnittlich 28 % an den Kosten der Gemeinden für Beschäftigungsprogramme für Sozialhilfebezügerinnen und Sozialhilfebezüger. Das Anliegen der Motion zur Schaffung oder Finanzierung von Massnahmenplätzen könnte erfüllt werden, wenn dieser Anteil erhöht würde. Allerdings würden neben diesen Kosten für den Kanton auch noch weitere Aufwendungen anfallen, insbesondere müssten die Personalressourcen für Steuerung und Controlling verstärkt werden. Diese Lösung birgt aber gewichtige Nachteile: Zum einen wurde dieser Kostenteiler im Rahmen von GAT II (Gesetz II zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden) beschlossen. Er ist Ausdruck eines Gesamtgefüges der Aufgabenteilung Kanton–Gemeinden. Zum anderen können mit der Finanzierung nach SPG nur Personen Beschäftigungsprogramme besuchen, die bereits Sozialhilfe beziehen. Das würde unter anderem bedeuten, dass Personen nach der Aussteuerung zuerst ihr Vermögen aufbrauchen müssen, um an einer Beschäftigungsmassnahme teilzunehmen. Für die Wiedereingliederung ist aber ein Vermögensverzehr hinderlich.

Eine weitere Möglichkeit sind Programme, die allen Ausgesteuerten offenstehen, unabhängig davon, ob sie Sozialhilfe beziehen oder nicht. Dabei sind wiederum verschiedene Konstellationen denkbar: Teillohnjob-Modelle oder Sozialfirmen, kantonale oder externe Organisation. Ein heikler Punkt betrifft die Freiwilligkeit der Teilnahme. Während bei der Arbeitslosen- und der Sozialhilfe positive und negative Anreize für die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm bestehen, liegt der Anreiz für übrige Erwerbslose nur in der Tatsache, für sich selbst eine Beschäftigung zu finden. Erfahrungsgemäss werden Programme auf dieser Basis nur von einem geringen Prozentsatz der Betroffenen tatsächlich genutzt.

Die Sozialpolitik im Kanton Aargau soll von den verschiedenen Akteuren koordiniert angegangen werden. Dafür wird unter der Federführung des Departements Gesundheit und Soziales eine Sozialpolitische Planung (SOPLA) erarbeitet, die aus einem Sozialbericht und einer Sozialplanung besteht. Der Regierungsrat ist bereit, die in ein Postulat umgewandelte Motion entgegenzunehmen und die Schaffung und/oder Finanzierung von Massnahmenplätzen im Rahmen der SOPLA eingehend zu prüfen. Sollte sich aufgrund der Ergebnisse der SOPLA zeigen, dass die Forcierung von Beschäftigungsprogrammen für Ausgesteuerte eine gute Lösung ist, so könnte diese Aufgabe der LAM-Stelle des Amts für Wirtschaft und Arbeit übertragen werden. § 5 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung sowie zum Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (EG AVIG/AVG) erlaubt es, den RAV und der LAM-Stelle zusätzlich zum Vollzug des AVIG weitere kantonale Aufgaben zu übertragen, unter anderem auf dem Gebiet der Ausgesteuerten und der Arbeitslosenhilfe. Voraussetzung dafür ist, dass sich diese Aufgaben gemäss AVIG und AVG gegenseitig ergänzen, Wirksamkeits- und Produktivitätssteigerungen zu erwarten sind und die Finanzierung der Kosten dieser Aufgaben sichergestellt ist. (Der in § 10 EG AVIG/AVG erwähnte Arbeitsmarktfonds kann

dafür allerdings nicht beigezogen werden, da der aktuelle Bestand zur Sicherstellung allfälliger Trägerhaftungsfälle benötigt wird und der Fonds im Gegensatz zu früheren Jahren nur noch minim gespiesen wird.)

Im Weiteren ist zu prüfen, ob innerhalb der Verwaltung und der verwaltungsnahen Betriebe entsprechende Einsatzplätze geschaffen werden können (analog zum "Konzept Stöckli" im Kanton Basel-Stadt). Dafür wäre allerdings kein Arbeitslosenhilfegesetz erforderlich. Entsprechende Weisungen des Regierungsrats würden ausreichen. Zudem können die Gemeinden nebst der Finanzierung von Einsatzplätzen bei externen Anbietern zur Integration von ausgesteuerten Menschen in den Arbeitsmarkt beitragen, in dem sie vermehrt eigene Einsatzplätze schaffen.

4.

Die Motion verlangt die Finanzierung von Präventivmassnahmen für Personen, die ohne entsprechende Umschulung oder Weiterbildung stark gefährdet sind, arbeitslos zu werden. Sowohl der Kanton Aargau als auch der Bund haben im Rahmen der Konjunkturmassnahmen in den vergangenen Jahren solche Angebote bereitgestellt. Allerdings haben diese Stabilisierungsmassnahmen trotz grossem Marketingaufwand und viel Medienresonanz vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise nicht den erhofften Effekt gezeigt. Die Nachfrage nach den bereitgestellten Geldern war insgesamt gering. Der grösste Teil der Gelder floss in die Weiterbildung von Fachkräften; eine Förderung von Geringqualifizierten fand praktisch nicht statt. Dies belegen die Zahlen, die das Amt für Wirtschaft und Arbeit und die Stiftung "Speranza" als Ausführungsorgane der Stabilisierungsmassnahmen des Bundes zwischen Anfang 2010 und Ende April 2011 erhoben haben:

- Finanzhilfen für die Weiterbildung stellenloser Abgängerinnen und Abgänger der beruflichen Grundbildung: Gesamtschweizerisch 1'102 Gesuche, davon 540 bewilligt (Speranza stellt keine Aufschlüsselung der Anzahl Gesuche auf die einzelnen Kantone bereit).
- Finanzhilfen zur Förderung des Einstiegs in den Arbeitsmarkt: 20 Anträge, wovon 11 ganz oder teilweise gutgeheissen werden konnten.
- Finanzhilfen für Weiterbildungen während Kurzarbeit: 77 Anträge, wovon 72 ganz oder teilweise gutgeheissen werden konnten. Teilnehmende: 243 Personen, davon 55 % Kader, 34 % Fachpersonal, 11 % Hilfspersonal.

Offenbar fehlte es am Willen und der Möglichkeit von Arbeitgebenden oder deren geringqualifizierten Arbeitnehmenden, die zur Verfügung stehenden Weiterbildungsangebote in Anspruch zu nehmen. Die Ausbildung von Geringqualifizierten in einem Arbeitsverhältnis kann grundsätzlich während der Arbeitszeit oder ausserhalb erfolgen. Im ersten Fall obliegt es den Arbeitgebenden, den Angestellten eine solche Ausbildung zu ermöglichen, im zweiten Fall geht es darum, Geringqualifizierte zu einer solchen Ausbildung zu motivieren. Eine staatliche Einflussnahme auf betriebliche Weiterbildungsentscheide erscheint eher abwegig. Ebenso zeigt die Erfahrung, dass gerade Geringqualifizierte in ihrer Freizeit nur zurückhaltend Aus- oder Weiterbildungen absolvieren. Es ist nicht ersichtlich, mit welchen Anreizen diesem Des-

interesse entgegengesteuert werden könnte. Eine Finanzierung von gewissen Bildungsangeboten für einen zu definierenden Kreis von Personen erscheint auch aus praktischen Erwägungen kein gangbarer Weg. Der Regierungsrat lehnt deshalb die Finanzierung von Präventivmassnahmen für Geringqualifizierte ab.

5.

Die Motion fordert eine Arbeitslosenhilfe in Form von Taggeldern für Arbeitslose, die keinen Anspruch mehr an die ALV haben. Die meisten der Kantone, welche einst über eine solche "aktive" Arbeitslosenhilfe verfügten, haben diese nach der AVIG-Revision von 1995 abgeschafft.

Eine zusätzliche Arbeitslosenhilfe, die das Niveau der Unterstützungszahlungen der Arbeitslosenversicherung während längerer Zeit als im AVIG vorgesehen beibehält, ist geeignet, die Lebenssituation von Ausgesteuerten zu verbessern. Möglicherweise würde dies in einzelnen Fällen die Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt erleichtern. Allerdings sinkt die Chance, eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt zu finden, bei zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit deutlich.

Würde das Anliegen der Motion erfüllt, müssten in den meisten Fällen rund sechs Monate lang Taggelder ausgezahlt werden. Sechs Monate beträgt die durchschnittliche Differenz zwischen dem Höchstanspruch an Taggeldern und dem Auslaufen der Rahmenfrist. Betroffen wären vermutlich rund 300 Personen pro Jahr. Bei 120 Taggeldern (Taggeldbezug von ca. sechs Monaten) und einem Minimaltaggeld analog jenem der ALV von Fr. 104.– wäre demnach mit Kosten von über 4 Millionen Franken jährlich zu rechnen. Die Schaffung einer kantonalen Arbeitslosenhilfe wäre zudem mit einem grossen Aufwand und mehr Personalressourcen in der Verwaltung verbunden. Zusätzliche Taggelder würden in den meisten Fällen kaum in dem Mass Vorteile bringen, als dass sie den Aufwand rechtfertigen würden. In Einzelfällen wäre es mit dieser Lösung zudem möglich, dass Versicherte länger Entschädigungen (Arbeitslosenentschädigung plus Arbeitslosenhilfe) beziehen könnten, als nur Arbeitslosenentschädigung vor der Revision. Der Regierungsrat lehnt aus diesen Gründen die Schaffung einer kantonalen Arbeitslosenhilfe ab.

Die Kosten für die Beantwortung dieses Vorstosses betragen Fr. 1'163.–.

REGIERUNGSRAT AARGAU