

Antrag des Regierungsrates vom 7. November 2018

5501

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 183/2015 betreffend
Förderung und Erleichterung der Arbeitstätigkeit
von Asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen
Ausländerinnen und Ausländern sowie anerkannten
Flüchtlingen**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 7. November 2018,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 183/2015 betreffend Förderung und Erleichterung der Arbeitstätigkeit von Asylsuchenden, vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern sowie anerkannten Flüchtlingen wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 21. November 2016 folgende von den Kantonsräten Daniel Frei, Niederhasli, Gerhard Fischer, Bärenswil, und Jörg Mäder, Opfikon, am 6. Juli 2015 eingereichte Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, den Einstieg von Asylsuchenden (Status N), vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländern (Status F) sowie anerkannten Flüchtlingen (Status B) in den Arbeitsmarkt zu fördern und zu erleichtern und die dafür notwendigen Massnahmen und Rechtsgrundlagen zu schaffen.

Bericht des Regierungsrates:

Die Anzahl Asylgesuche in der Schweiz hat im Zuge der Flüchtlingskrise stark zugenommen und 2015 mit 39 523 Gesuchen einen Höhepunkt erreicht. Seit 2017 ist die Zahl mit 18 088 Gesuchen wieder stark rückläufig und bildet 2017 den tiefsten Wert seit 2010 (15 567 Gesuche). Als Folge der Flüchtlingskrise hat sich 2017 im Vergleich zu 2013 die Zahl der Asylsuchenden, die jährlich als Flüchtlinge anerkannt oder vorläufig aufgenommen wurden, mit rund 14 800 Personen etwas mehr als verdoppelt. Was die Erwerbsquote betrifft, waren gemäss Asylstatistik des Staatssekretariats für Migration (SEM) in der Schweiz Ende Mai 2018 850 Asylsuchende (Erwerbsquote von 5,5%), 9178 vorläufig aufgenommene Personen (Erwerbsquote von 31,4%) und 6022 anerkannte Flüchtlinge (Erwerbsquote 27,4%) erwerbstätig. Fast die Hälfte der Asylsuchenden ist zwischen 18 und 39 Jahre alt (Tripartite Konferenz, TK-Integrationsdialog 2012–2017, Erkenntnisse Schlussfolgerungen Empfehlungen, 3. November 2017, S. 16). Zum beruflichen Potenzial und zu den beruflichen Kompetenzen dieser Personen liegen keine gesicherten Daten vor. Gemäss zwei Stichproben aus den Jahren 2013 und 2016 soll ein Fünftel der vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlinge eine Ausbildung auf der Tertiär- oder Sekundarstufe II haben und weitere 50% über mehrjährige Berufserfahrung verfügen (Tripartite Konferenz, a. a. O., S. 16, und Bericht des Bundesrates, Begleitmassnahmen zu Art. 121a BV: Verstärkung der Integrationsmassnahmen Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene vom 18. Dezember 2015, S. 13). Auch wenn diese Erhebungen ausschliesslich auf eigenen Angaben der betroffenen Personen beruhen und das Ergebnis damit nicht gesichert ist, gilt es, das vorhandene Potenzial dieser Personen zu nutzen.

Ein rascher, verbindlicher und lückenloser Integrationsprozess beeinflusst den Erfolg der Integration massgeblich. Für jedes Jahr, in dem der Integrationsprozess früher einsetzt, steigt die Erwerbswahrscheinlichkeit um 4–5% (Dominik Hangartner, Der Einfluss des Asylverfahrens auf die Integration von Geflüchteten, zitiert in Tripartite Konferenz, a. a. O., S. 16). Frühzeitiges Investieren in die Sprachförderung und in den Erwerb von arbeitsmarktorientierten Erfahrungen und Qualifikationen ermöglicht es diesen Personen, am Gesellschafts- und Wirtschaftsleben teilzunehmen, und verhindert eine längerfristige Abhängigkeit von der Sozialhilfe. Je rascher und nachhaltiger die Arbeitsintegration gelingt und die betroffenen Personen ihren Lebensunterhalt ohne staatliche Hilfe finanzieren können, desto grösser ist die Entlastung der Sozialhilfe und entsprechend gross der finanzielle Nutzen für den Kanton und die Gemeinden.

Seit der Einreichung des Postulats hat sich mit Bezug auf die Förderung und Erleichterung der Arbeitstätigkeit vor allem von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen viel getan. Da die Arbeitsintegration bei den Personen mit Bleibeperspektive und damit überwiegend bei den vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen ansetzt, stehen Asylsuchende in dieser Hinsicht weniger im Fokus. Das eidgenössische Parlament hat mit der Änderung des Ausländergesetzes (AuG, SR 142.20, Integrationsvorlage 13.030) vom 16. Dezember 2016 die Integrationsförderung in verschiedener Hinsicht verstärkt. Unter anderem soll das Potenzial der Menschen, die bereits in der Schweiz leben, besser ausgeschöpft und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erleichtert werden. Die Integrationsvorlage erfordert zum Teil umfangreiche Umsetzungsarbeiten, weshalb die Gesetzesänderungen und die dazugehörigen Verordnungen schrittweise in Kraft gesetzt werden. Mit einer ersten Teilkraftsetzung auf den 1. Januar 2018 wurde die Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen von vorläufig aufgenommenen Personen abgeschafft und damit der administrative Aufwand für Arbeitgebende verringert. Seit 1. Juli 2018 sind die Sozialhilfebehörden nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, arbeitsmarktfähige vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) zur arbeitsmarktlichen Integrationsberatung und Stellenvermittlung anzumelden (Art. 53 Abs. 6 AuG in Verbindung mit Art. 10a der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern, VIntA, SR 142.205). Ab 1. Januar 2019 wird die bisherige Arbeitsbewilligungspflicht für vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge durch eine Meldepflicht ersetzt. Mit der vollständigen Inkraftsetzung der Integrationsvorlage wird das AuG in Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG) umbenannt. Im Gegenzug zu den umfangreichen staatlichen Integrationsmassnahmen sind Ausländerinnen und Ausländer – und damit auch vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge – verpflichtet, sich um die Integration zu bemühen. Liegen ihre Integrationsbemühungen hinter den Erwartungen zurück oder werden Integrationsmassnahmen nicht befolgt, können die Betroffenen mit verschiedenen Sanktionen belegt werden (u. a. nArt. 62 Abs.1 Bst. f in Verbindung mit nArt. 10 VIntA sowie nArt. 58a f. AIG in Verbindung mit nArt. 77a ff. Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, VZAE, SR 142.201).

Zudem hat der Kanton Zürich gegenüber finanziell bedürftigen vorläufig aufgenommenen Personen ohne Flüchtlingseigenschaft den Druck zur Integration erhöht, indem er sie mit Ablauf der Übergangsfrist ab 1. Juli 2018 nicht mehr über die Sozialhilfe, sondern über die Asylfürsorge unterstützt (RRB Nr. 981/2017).

A. Integrationspolitische Grundsätze

1. Primat der Regelstrukturen

Die Arbeitsmarktintegration erfolgt vorwiegend in den bestehenden staatlichen Strukturen. Nach nArt. 54 AIG gilt das Primat der Regelstrukturen auf Ebene des Bundes, der Kantone und der Gemeinden namentlich in den vorschulischen, schulischen und ausserschulischen Betreuungs- und Bildungsangeboten, in der Arbeitswelt, in den Institutionen der sozialen Sicherheit, im Gesundheitswesen, in der Raumplanung, in der Stadt- und Quartierentwicklung sowie im Sport, in den Medien und in der Kultur. Mit dem Primat der Regelstrukturen wird der Aufbau von doppelspurigen Strukturen vermieden. Beispielsweise werden vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge auf der Sekundarstufe II in den Regelstrukturen beschult und haben dieselben Rechte und Pflichten wie die anderen Schülerinnen und Schüler. Während die Regelstrukturen die zentralen Akteure der Integrationsförderung sind, kommt die spezifische Integrationsförderung erst dann zum Zug, wenn die Regelstrukturen nicht zugänglich sind oder Lücken aufweisen (nArt. 55 AIG).

2. Frühzeitiger Start des Integrationsprozesses

Die möglichst frühzeitige und nachhaltige Arbeitsmarktintegration von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen ist entscheidend, um deren Potenzial zu nutzen, Perspektiven zu eröffnen, Folgekosten zu vermeiden und das friedliche Zusammenleben zu sichern. Je früher die Integrationsförderung einsetzt, desto erfolgreicher verläuft der Integrationsprozess. Vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge sollen rasch Zugang zu Fördermassnahmen wie Sprachkursen und Qualifizierungsangeboten und zu einer Arbeitstätigkeit erhalten. Wie vom SEM und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) in der sogenannten Integrationsagenda des Bundes und der Kantone verlangt, sollen Asylsuchende, deren Gesuch mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entschieden wird (Asylsuchende mit Bleibeperspektive), bereits Zugang zu ersten Fördermassnahmen haben. Wartezeiten führen bei den Betroffenen zu einer Beeinträchtigung der Integrationsfähigkeit und der Motivation. Im Zentrum der Förderung von Asylsuchenden stehen der Erwerb der Ortssprache sowie gemeinnützige Beschäftigungen, die auf die Vermittlung von Basiskenntnissen für das Zurechtfinden im Alltag in der Schweiz und die Sicherstellung einer Tagesstruktur ausgerichtet sind. Je früher Personen mit dem Erlernen einer Landessprache beginnen und mit der hiesigen

Arbeits- und Betriebskultur vertraut gemacht werden, desto grösser sind ihre Erwerbschancen später.

3. Postobligatorische Ausbildung und frühzeitige Arbeitstätigkeit

Eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration setzt die Aneignung von arbeitsmarktrelevanten Qualifikationen voraus. Mit einer postobligatorischen Ausbildung, wie beispielweise einer beruflichen Grundbildung mit anerkanntem Berufsabschluss, haben vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge auf dem Arbeitsmarkt gute Chancen. Die Gefahr, später wieder Leistungen der sozialen Sicherheit beziehen zu müssen, wird dadurch erheblich verringert. Deshalb soll im Prozess der Arbeitsmarktintegration wenn immer möglich eine postobligatorische Ausbildung über den Erwerb eines eidgenössisch anerkannten Abschlusses der Sekundarstufe II angestrebt werden. Praktika im ersten Arbeitsmarkt bieten Gelegenheit, neue Kenntnisse und Fähigkeiten in praktischer Anwendung zu erlernen oder im Ausland erworbene Kenntnisse zu vertiefen und zu erweitern. Mitunter wird das Sammeln erster Erfahrungen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt sowie das Kennenlernen der Arbeitswelt mit ihren Anforderungen ermöglicht. Dabei stehen die Aneignung von erforderlichen Qualifikationen und die Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit im Hinblick auf eine nachhaltige arbeitsmarktliche Integration im Mittelpunkt. Praktika können keine postobligatorische Ausbildung ersetzen, denn niederschwellige Erwerbsarbeit ohne arbeitsmarktrelevante und anerkannte Qualifikationen können zu prekären Arbeitsbiografien führen, mit denen die betroffenen Personen Gefahr laufen, immer wieder vom System der sozialen Sicherheit (Arbeitslosenversicherung und insbesondere Sozialhilfe) abhängig zu werden. Daher ist eine lückenlose und gut aufeinander abgestimmte Integrationsförderung entscheidend.

B. Angebote des Kantons zur Unterstützung der Gemeinden

Nach der Anerkennung bzw. der vorläufigen Aufnahme ist ein Grossteil der anerkannten Flüchtlinge und der vorläufig aufgenommenen Personen von der Sozialhilfe bzw. von der Asylfürsorge abhängig. Aufgrund ihrer Sprachkenntnisse, Grundkompetenzen und beruflichen Ausbildung sind diese Personen in der Regel nicht befähigt, direkt eine Erwerbsarbeit oder eine berufliche Grundbildung anzutreten. Es sind Anstrengungen nötig, damit sie sich entsprechend ihrem individuellen Potenzial beruflich qualifizieren können. Gestützt auf § 3a des Sozialhilfegesetzes (SHG, LS 851.1) fördern die Gemeinden die Eingliede-

rung von Hilfesuchenden – und darunter auch anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge – in die Gesellschaft und in die Arbeitswelt und ermöglichen ihnen grundsätzlich die Teilnahme an geeigneten Bildungs- und Beschäftigungsprogrammen. Dabei unterstützt der Kanton die Gemeinden durch verschiedene Angebote und Massnahmen:

1. Über die Integrationspauschale finanzierte Angebote

Für den Erwerb von Deutschkenntnissen und zur Förderung der beruflichen Integration von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen bezahlt der Bund den Kantonen zur spezifischen Integrationsförderung pro Person eine einmalige Integrationspauschale (Art. 18 Abs. 1 VIntA, ab 1. Januar 2019 nArt. 12 Abs. 1 VIntA). Die Fachstelle für Integration setzt diese Mittel nach der Strategie des Regierungsrates zur Verwendung der Integrationspauschale für vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge ein (vgl. RRB Nr. 300/2015). Damit werden zur Unterstützung der Gemeinden Abklärungen durch die Triagestelle durchgeführt, Basiskurse zur Sprachförderung und zur Vermittlung von Orientierungswissen zu Alltag, Bildung und Arbeit angeboten sowie Coaching- / Case-Management-Angebote zur Arbeitsintegration (Integrationsbegleitung) und weitere einzelfallbezogene Angebote (vor allem Qualifizierungsangebote und höhere Sprachkurse) zur Verfügung gestellt. Das geltende System zur Verwendung der Integrationspauschale wurde 2016 eingeführt und hat sich bewährt. Eine in Auftrag gegebene externe Evaluation wird weiteres Optimierungspotenzial auf der Ebene der einzelnen Angebote und auf der Ebene der Implementierung des Systems in das gesamte kantonale Unterstützungsangebot identifizieren. Die bisherige Höhe der Pauschale von Fr. 6000 pro Person reichte nach Ansicht der Kantone bei Weitem nicht aus, um eine bedarfsgerechte Integrationsförderung sicherzustellen. Im Frühjahr 2018 haben sich Bund und Kantone auf eine Integrationsagenda geeinigt, die deutlich erhöhte Investitionen, konkrete Wirkungsziele und einen für alle Akteure verbindlichen Integrationsprozess vorsieht. Darauf beschloss der Bundesrat, die Integrationspauschale auf Fr. 18 000 zu erhöhen. Die Erhöhung ist auf Mai 2019 geplant.

2. Integrationsorientiertes Berufsvorbereitungsjahr

Das Berufsvorbereitungsjahr (BVJ) ist ein einjähriges Brückenangebot zwischen der obligatorischen Schulzeit und dem Einstieg in die Berufswelt. Es schliesst in der Regel direkt an die obligatorische

Schule an und ergänzt deren Programm im Hinblick auf die Anforderungen der beruflichen Grundbildung. Der Eintritt in ein integrationsorientiertes BVJ ist bis zum Alter von 21 Jahren möglich. Im BVJ werden insbesondere die Kompetenzen im sprachlichen Bereich und die anderen Grundkompetenzen gemäss den Zielen der Volksschule aufgebaut. Für den Eintritt gibt es grundsätzlich keine besonderen Voraussetzungen in Bezug auf das sprachliche Niveau oder vorgängig besuchte Schulen oder Ausbildungen. Doch werden Jugendliche, die gar kein oder fast kein Deutsch können, erfahrungsgemäss vorerst nur zum Vorkurs zugelassen. Mit einer Potenzialanalyse wird geklärt, ob der Eintritt in eine berufliche Grundbildung nach Abschluss des BVJ eine realistische Zielsetzung ist. Die Jugendlichen werden u. a. darin unterstützt, einen angemessenen Berufswahlentscheid zu treffen und einen entsprechenden Ausbildungsplatz zu finden.

3. Integrationsvorlehre

Die Integrationsvorlehre bereitet vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge praxisorientiert auf den Einstieg in eine berufliche Grundbildung vor. Im Rahmen eines vierjährigen Pilotprogrammes des SEM begann die Integrationsvorlehre im Sommer 2018 als eine einjährige praxisorientierte Ausbildung zur Vorbereitung auf eine berufliche Grundbildung. Im Zentrum steht der Erwerb der grundlegenden Kompetenzen in einem Berufsfeld. Im Kanton Zürich wird die Integrationsvorlehre arbeitsmarktnah sowie in Zusammenarbeit mit den Branchenverbänden und Organisationen der Arbeitswelt umgesetzt. Analog zur beruflichen Grundbildung ist sie dual aufgebaut, also in Kombination von Arbeit in einem (Vor-)Lehrbetrieb und einer Berufsfachschule während der ganzen Dauer der Ausbildung. Für die Integrationsvorlehre werden ein Sprachniveau nach dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen (GER) von mindestens A2 sowie Arbeits- und Berufserfahrung vorausgesetzt. Ein Mindestalter ist nicht vorgeschrieben, die obere Altersgrenze liegt bei 40 Jahren. Wie beim Berufsvorbereitungsjahr stehen u. a. Coaching- und Unterstützungsangebote zu Ausbildungsthemen, Lerntechniken und Lehrstellensuche zur Verfügung. Es gibt jedoch keine Begleitung bei Traumata oder anderen psychischen Krankheiten. Stark traumatisierte Personen werden unter Umständen nicht in ein Angebot aufgenommen, weil sie beispielsweise nicht in einem Klassenverband mitwirken könnten, dies aber ein wesentlicher Bestandteil der Ausbildung ist.

4. Einstieg in die Grundbildung

Ein Lehrvertrag, der von der zuständigen kantonalen Behörde genehmigt wurde, und ab 1. Januar 2019 die Meldung über die Arbeitsaufnahme bei der Arbeitsmarktbehörde bilden für vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge die Voraussetzung für den Einstieg in die berufliche Grundbildung. Aufgrund entsprechender Erfahrungen verlangt das Mittelschul- und Berufsbildungsamt für den erfolgreichen Einstieg in die berufliche Grundbildung zudem allgemeinbildende Kompetenzen auf Niveau Abschluss Sekundarstufe I (Abteilung B) und Sprachkenntnisse auf Niveau GER B1 bis B2. Der Abschluss einer obligatorischen Schule oder einer anderen Ausbildung ist hingegen nicht erforderlich. Die Rekrutierung liegt in der Verantwortung des jeweiligen Lehrbetriebs. Er entscheidet, welche Voraussetzungen er als ausreichend erachtet. Die Lehrbetriebe und Lernenden werden von den Berufsinspektorinnen und Berufsinspektoren beraten und begleitet. Dieses Angebot steht auch vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen zur Verfügung. Verschiedene private Institutionen wie z. B. «kabel: Fragen zur Lehre» bieten während der beruflichen Grundbildung ergänzend Unterstützung an. Während der beruflichen Grundbildung steht keine besondere Unterstützung von traumatisierten oder psychisch auffälligen Personen zur Verfügung. Die Akteure der Berufsbildung sind dafür nicht ausgebildet und die Lehrbetriebe nur begrenzt in der Lage, auf traumatisierte Personen Rücksicht zu nehmen.

5. Arbeitsmarktliche Integrationsberatung

2014 wurde im Kanton Zürich gestützt auf Art. 26 des Arbeitsvermittlungsgesetzes (AVG, SR 823.11) die Arbeitsmarktliche Integrationsberatung durch die RAV eingeführt. Im Zentrum dieser Dienstleistung stehen die Beratung, Unterstützung und Vermittlung von Personen, die bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) nicht oder nicht mehr anspruchsberechtigt sind, um sie nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Ein namhafter Teil der Personen, die eine Arbeitsmarktliche Integrationsberatung in Anspruch nehmen, wird von der Sozialhilfe zugewiesen. Damit konnten die Gemeinden auch vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge beim RAV anmelden. Seit 1. Juli 2018 sind die Sozialhilfebehörden nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, arbeitsmarktfähige vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge bei den RAV zur Arbeitsmarktlichen Integrationsberatung und Stellenvermittlung anzumelden (Art. 53 Abs. 6 AuG/AIG in Verbindung mit Art. 10a VIntA bzw. ab 1. Januar 2019 nArt. 9 VIntA). Damit vorläufig aufgenommene Personen und

anerkannte Flüchtlinge als arbeitsmarktfähig gelten, müssen die erforderlichen Qualifikationen mithilfe der vorgelagerten Systeme aufgebaut werden.

6. Ergänzende Leistungen nach EG AVIG

Gemäss § 8 des Einführungsgesetzes zum Arbeitslosenversicherungsgesetz (EG AVIG, LS 837.1) subventionieren der Kanton und die Gemeinden Weiterbildungs- und Beschäftigungsprogramme für voll- und teilerwerbsfähige Personen, die bei der Arbeitslosenversicherung nicht oder nicht mehr anspruchsberechtigt sind. Die betroffenen Personen haben grundsätzlich die Möglichkeit, an ausgewählten Arbeitsmarktlichen Massnahmen teilzunehmen, die je zur Hälfte vom Kanton und von den betroffenen Gemeinden finanziert sind. Mit diesen Massnahmen werden die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmenden insbesondere durch die Förderung der Bewerbungskompetenz, das Vermitteln von fachlichen Grundkenntnissen und Sammeln von Arbeitspraxis ermöglicht. Ob eine Person an den Arbeitsmarktlichen Massnahmen teilnehmen kann, entscheidet das RAV unter Einbezug der zuständigen Gemeinde. Gleich wie die Arbeitsmarktliche Integrationsberatung stehen EG-AVIG-Angebote Schweizerinnen und Schweizern sowie Ausländerinnen und Ausländern mit einer Niederlassungsbewilligung C oder Aufenthaltsbewilligung B offen. Seit Oktober 2016 können auch vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge diese Angebote mit Ausnahme von Sprachkursen nutzen. Die EG-AVIG-Programme und -Kurse leisten einen wichtigen Beitrag zur Eingliederung bzw. Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt von ausgesteuerten und sozialhilfebeziehenden Personen sowie vermehrt auch von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen.

7. Arbeitsmarktliche Massnahmen gestützt auf AVIG

Vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge können in der Regel an Arbeitsmarktlichen Massnahmen der ALV nicht teilnehmen, da sie meistens noch keine Anspruchsberechtigung erarbeitet haben. Sind sie hingegen im Sinne des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG, SR 837.0) vermittlungsfähig und haben gegenüber der ALV eine Anspruchsberechtigung erarbeitet, werden sie gleich wie die anderen Stellensuchenden von den RAV beraten, vermittelt und nehmen an Arbeitsmarktlichen Massnahmen teil, die ausschliesslich über die ALV finanziert sind.

C. Voraussetzungen für die Erwerbstätigkeit

1. Rechtliche Voraussetzungen

Bis anhin galt die Arbeitsbewilligungspflicht für alle Personen aus dem Asylbereich. Mit einer weiteren Teilkraftsetzung der Änderung des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2016 auf den 1. Januar 2019 wird die Arbeitsbewilligung für vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge durch ein Meldeverfahren ersetzt. Statt eine Arbeitsbewilligung einzuholen, müssen Arbeitgebende den kantonalen Arbeitsmarktbehörden die Aufnahme, Beendigung und den Stellenwechsel melden. Die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen haben sie nach wie vor einzuhalten und dazu der Beschäftigungsmeldung eine Erklärung beizulegen, wonach sie die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen kennen und sich verpflichten, diese einzuhalten (nArt. 85a Abs. 3 AIG und nArt. 61 Abs. 2 Asylgesetz, AsylG, SR 142.31). Hingegen bleiben Erwerbstätigkeit und Stellenwechsel von Asylsuchenden weiterhin bewilligungspflichtig und im Kanton Zürich auf bestimmte Branchen beschränkt.

2. Fachliche und persönliche Voraussetzungen

Die Arbeitstätigkeit ist ein wichtiges Mittel des Integrationsprozesses. Je nach Zielsetzung der Arbeitstätigkeit und Stand der Integration sind die entsprechenden fachlichen und persönlichen Voraussetzungen unterschiedlich.

a) Arbeitstätigkeit hauptsächlich zur Integrationsförderung

Bei der Arbeitstätigkeit zur Integrationsförderung stehen Ziele wie die Qualifikation für eine arbeitsmarktnahe Ausbildung und die Verbesserung arbeitsmarktrelevanter Sprachkenntnisse im Vordergrund. Schnuppereinsätze, Lerneinsätze und Praktika fördern den Integrationsprozess, indem sie die Arbeitsmarktfähigkeit und die Chance auf eine nachhaltige berufliche Integration verbessern. Dazu werden erfahrungsgemäss folgende Voraussetzungen als sinnvoll erachtet:

- Vorhandene Ausbildung ist keine zwingende Voraussetzung.
- Sprachkenntnisse auf dem GER-Niveau A2, gegebenenfalls A1, wenn der Lerneinsatz im ersten Arbeitsmarkt durch einen Sprachkurs ergänzt wird.
- Die betroffene Person ist lernfähig und motiviert, ihre Kompetenzen durch die Arbeitstätigkeit zu verbessern.

- Die gesundheitliche Situation darf das Ziel der Arbeitstätigkeit nicht gefährden, wobei es zu berücksichtigen gilt, dass Arbeitseinsätze im Sinne von Beschäftigung/Tagesstruktur auch einen Beitrag zur Stabilisierung und zur Bewältigung psychischer Probleme leisten können.

Hingegen sind die Voraussetzungen für die Teilnahme an gemeinnützigen Einsätzen geringer. Gemeinnützige Einsätze sind ein wichtiges Instrument zur Integrationsförderung in einer frühen Phase des Integrationsprozesses und damit insbesondere sinnvoll für Asylsuchende mit Bleibeperspektive. Wenn es allerdings um das Ziel einer nachhaltigen beruflichen Integration geht, sind Einsätze im ersten Arbeitsmarkt zielführender (vgl. dazu Bst. A Ziff. 3).

b) Anmeldung zur Arbeitsmarktlichen Integrationsberatung

Sozialhilfebehörden haben gestützt auf nArt. 53 Abs. 6 AIG in Verbindung mit Art. 10a VIntA (bzw. ab 1. Januar 2019 nArt. 9 VIntA) arbeitsmarktfähige vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge bei den RAV zur Arbeitsmarktlichen Integrationsberatung und zur Stellenvermittlung anzumelden. Nach der Definition des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) sind Personen aus dem Asylbereich grundsätzlich arbeitsmarktfähig, wenn sie über minimale Deutschkenntnisse (GER-Niveau A2) verfügen, die Anforderungen des Arbeitsmarktes und die eigenen Fähigkeiten realistisch einschätzen, die Grundmotivation und Fähigkeit haben, die Stellensuche selbstständig und eigenverantwortlich voranzutreiben, sowie die Bereitschaft und die Fähigkeit haben, mit den RAV zu kooperieren und Vereinbarungen einzuhalten.

3. Erwartungen aus betrieblicher Sicht

Damit ein Arbeitsverhältnis zustande kommt, bedarf es neben der Einhaltung der rechtlichen Voraussetzungen der Bereitschaft der Arbeitgebenden, Personen aus dem Asylbereich einzustellen. Grundvoraussetzung ist, dass sich die fraglichen Personen in den Betrieb eingliedern lassen. Begünstigend wirken dabei insbesondere folgende Faktoren:

- ausreichende Sprachkenntnisse für die Erfüllung der Aufgaben;
- ausreichende berufliche Ausbildung;
- ausreichende Berufserfahrung;
- Motivation und positive Einstellung zur Aufgabe sowie zur Arbeitgeberin oder zum Arbeitgeber;
- Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit, Interesse, Teamfähigkeit, Empathie und Integrität;

- Akzeptanz von Hierarchien (auch bei weiblichen Vorgesetzten);
- psychische Belastbarkeit;
- Anpassungsfähigkeit, Verständnis und Interesse für die schweizerische Kultur.

Damit unterscheiden sich die Erwartungen gegenüber Personen aus dem Asylbereich aus betrieblicher Sicht nicht grundsätzlich von denjenigen gegenüber Personen ohne Asylhintergrund.

Erschwerend können folgende Faktoren wirken:

- kulturelle Verständigungsschwierigkeiten (unterschiedliche Mentalität);
- gesundheitliche Einschränkungen;
- ungenügende Akzeptanz für die Beschäftigung von Personen aus dem Asylbereich;
- ungewisse Dauer der Anstellung bei vorläufiger Aufnahme;
- zu wenig personelle Mittel im Betrieb zur Betreuung;
- längere Dauer des Bewilligungsverfahrens.

Diese Erfolgs- und Risikofaktoren wurden anlässlich einer Umfrage der Gesundheitsdirektion bei ihren Ämtern und Spitälern bestätigt. Dabei hat sich zudem gezeigt, dass verschiedene Institutionen des Gesundheitswesens vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge eingestellt haben, und zwar in den Bereichen Pflege, OP-Pflegeassistenten, Hauswirtschaft, Hausdienst, Reinigung, ICT, Ökonomie, Küche, Technischer Dienst, Gärtnerei, Lager, Cafeteria und Herstellung von Arzneimitteln. Hingegen hat kein Betrieb Asylbewerberinnen oder Asylbewerber beschäftigt.

D. Befürchtungen und Risiken bei der Arbeitsmarktintegration

Bei der Arbeitsmarktintegration von Personen aus dem Asylbereich bestehen verschiedene Befürchtungen und Risiken:

a) Lohndumping

Zum Schutz vor Lohndumping müssen Arbeitgebende, die vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge einstellen, zusammen mit der Meldung bestätigen, dass sie die orts-, berufs- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen kennen und einhalten. Die Überprüfung der Einhaltung erfolgt stichprobeweise im Nachgang zur Meldung und im Rahmen der üblichen Arbeitsmarktkontrollen. Bei Asylsuchenden prüft die Bewilligungsbehörde die Lohn- und Arbeitsbedingungen.

b) Schwarzarbeit

Schwarzarbeit wird im Rahmen des Vollzugs des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit (BGSA, SR 822.41) auch mit Bezug auf Personen aus dem Asylbereich vom Bereich Arbeitsbedingungen des AWA bekämpft.

c) Verdrängung von Geringqualifizierten

Der Anteil vorläufig aufgenommener Personen und anerkannter Flüchtlinge im Kanton Zürich belief sich gemäss Asylstatistik des SEM Ende Mai 2018 auf rund 0,85% der gesamten Zürcher Wohnbevölkerung. Damit ist der Anteil dieser Personen insgesamt gering. Ein systematischer Verdrängungseffekt inländischer Geringqualifizierter durch Personen aus dem Asylbereich ist nicht auszumachen. Vielmehr haben inländische Hilfskräfte gegenüber Personen aus dem Asylbereich den Vorteil, dass sie über gute Sprachkenntnisse verfügen und in der Regel einen ähnlichen oder gleichen kulturellen Hintergrund haben wie der übrige Teil der inländischen Bevölkerung.

d) Der sogenannte Pull-Effekt

Angesichts der umfangreichen Integrationsbemühungen bestehen Befürchtungen, dass sich die Attraktivität der Schweiz für Asylsuchende erhöht, je besser und schneller die Integration gelingt (sogenannter Pull-Effekt). Dabei bleibt jedoch unberücksichtigt, dass Integrationsprozesse lange dauern und von aussen kaum beobachtet werden können. In der Praxis ist denn auch ein «Pull-Effekt» nicht auszumachen, und der deutlich abnehmende Trend bei den Asylgesuchen lässt ebenfalls nicht auf einen solchen Effekt schliessen.

E. Monitoring von Integrationsmassnahmen

Damit die Wirkung der Massnahmen zur Arbeitsmarktintegration überprüft werden kann, hat der Bund verschiedene Monitorings geschaffen. Die Auswertungen werden in Zukunft zeigen, ob die getroffenen Massnahmen ausreichen oder weiter verstärkt werden müssen.

a) Meldepflicht der Sozialhilfebehörden bezüglich arbeitsmarktfähiger vorläufig aufgenommener Personen und anerkannter Flüchtlinge

Die Sozialhilfebehörden sind seit dem 1. Juli 2018 verpflichtet, arbeitsmarktfähige vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge bei den RAV zur Beratung und Stellenvermittlung anzumelden. Um die Wirkung dieser Massnahme zu überprüfen, haben die Kantone dem SEM jährlich Bericht über die erfolgten Meldungen, das Vorgehen bei der Abklärung der Arbeitsmarktfähigkeit, die Anzahl Meldungen

und Vermittlungen zu erstatten (Art. 10a Abs. 3 VIntA bzw. ab 1. Januar 2019 nArt. 9 Abs. 3 VIntA).

b) Integration der ausländischen Bevölkerung

Gestützt auf nArt. 56 Abs. 3 und 5 AIG in Verbindung mit nArt. 7 Abs. 2 VIntA führt das SEM ein Monitoring über die Integration der ausländischen Bevölkerung durch, insbesondere bezüglich Personen mit besonderem Integrationsbedarf.

c) Monitoring über nicht taggeldbeziehende Stellensuchende

Die öffentliche Arbeitsvermittlung wird durch eine wirkungsorientierte Leistungsvereinbarung zwischen dem SEM und dem Kanton gesteuert. Dabei wird auch die Wirkung gemessen, d. h. die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt von Stellensuchenden, die gegenüber der Arbeitslosenversicherung anspruchsberechtigt sind. Neu wird in einer Pilotphase die Einführung zusätzlicher Indikatoren geprüft, welche die Wirkung der RAV auch bei Stellensuchenden messen sollen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben. Unter diese Personengruppe fallen auch vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge.

F. Finanzierung der Arbeitsmarktintegration

Die Finanzierung der Arbeitsmarktintegration als Teil des Integrationsprozesses kann grundsätzlich nicht isoliert betrachtet werden, da die verschiedenen Integrationsbereiche zusammenhängen. Für die Ausrichtung der Sozialhilfe bzw. Asylfürsorge sind im Kanton Zürich grundsätzlich die Gemeinden zuständig. Der Bund vergütet dazu Beiträge in Form von Globalpauschalen für Asylsuchende und für vorläufig aufgenommene Personen (einschliesslich vorläufig aufgenommene Flüchtlinge) während längstens sieben Jahren ab Einreise sowie für anerkannte Flüchtlinge in den ersten fünf Jahren ab Datum des Asylgesuchs (Art. 88 f. AsylG und Art. 87 AuG/AIG in Verbindung mit Art. 20 f. und Art. 24 f. Asylverordnung 2, SR 142.312). Danach ist die Finanzierung der Sozialhilfe allein Sache der Kantone und Gemeinden. Entsprechend dem Primat der Regelstrukturen wird die Arbeitsmarktintegration in erster Linie durch die bestehenden staatlichen Strukturen wahrgenommen und im Rahmen des ordentlichen Budgets der zuständigen Stellen finanziert. Ergänzt werden die Integrationsangebote der Regelstrukturen durch die spezifische Integrationsförderung. Zur Finanzierung der spezifischen Integrationsförderung leistet der Bund im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme Beiträge (Art. 55 Abs. 3 AuG bzw. nArt. 58 Abs. 3 AIG). Zur Förderung der beruflichen Integration und

des Erwerbs einer Landessprache von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen erstattet der Bund den Kantonen pro Person eine einmalige Integrationspauschale von Fr. 6000 bzw. gemäss Beschluss des Bundesrates vom 25. April 2018, voraussichtlich ab 1. Mai 2019, von Fr. 18 000 (Art. 55 Abs. 2 AuG bzw. nArt. 58 Abs. 2 AIG in Verbindung mit Art. 18 Abs. 1 bzw. nArt. 12 Abs. 1 VIntA).

Als Folge der Flüchtlingskrise ab 2015 wird der Druck auf die Sozialhilfe ab 2020 noch weiter zunehmen, da die Globalpauschalen des Bundes gemäss Art. 88 f. AsylG und Art. 87 AuG/AIG für diese Personen nach fünf bzw. sieben Jahren eingestellt werden. Daher ist es im Interesse des Kantons, auf eine möglichst rasche und effiziente Integration in den Arbeitsmarkt mit entsprechender Erhöhung der Erwerbsquote hinzuwirken. Für den Kanton und die Gemeinden würden sich die Förderung und Erleichterung der Arbeitsmarktfähigkeit von vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen auszahlen, wenn die Massnahmen finanziell selbsttragend wären bzw. einen Gewinn abwerfen würden. In der Studie «Kosten und Nutzen der Arbeitsmarktintegration von anerkannten Flüchtlingen (FL) und vorläufig aufgenommenen (VA)» von B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung vom 14. Juni 2013 wird mit einer Gegenüberstellung von staatlichen Einnahmen und Ausgaben aufgezeigt, dass es einen grossen Unterschied macht, ob jemand erwerbstätig ist oder nicht. Je grösser das Arbeitspensum ist, desto besser fällt das Kosten-Nutzen-Verhältnis aus.

G. Schlussfolgerungen und Antrag

Ein gut abgestimmtes und lückenloses Angebot von hoher Qualität, das laufend evaluiert und weiterentwickelt wird, bildet Voraussetzung für eine rasche und wirksame Integration. Damit werden die eingesetzten finanziellen Mittel effizient eingesetzt und die Sozialhilfe entlastet. Die Grundlagen dazu sind durch die umfangreichen gesetzgeberischen Massnahmen geschaffen worden. Bund und Kantone wollen im Rahmen der im Frühjahr 2018 beschlossenen Integrationsagenda vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge rascher in die Arbeitswelt integrieren und Fehlanreize im Finanzierungssystem angehen. Die Integrationsagenda legt verbindliche Wirkungsziele fest, die durch einen für alle Kantone geltenden Integrationsprozess erreicht werden sollen. Danach sollen alle vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlinge nach drei Jahren Grundkenntnisse einer Landessprache haben und mindestens die Hälfte der erwachsenen Personen nach sieben Jahren im Arbeitsmarkt integriert sein. Der Integrationsprozess soll bereits kurz nach der Einreise einsetzen und konkrete Förderungsmassnahmen vorsehen, z. B. beim Spracherwerb, bei

der Vorbereitung auf nachobligatorische Bildungsangebote sowie bei der beruflichen und gesellschaftlichen Integration. Die Resultate aus den verschiedenen Monitorings werden zeigen, welche Wirkung die gesetzgeberischen und die im Rahmen der Integrationsagenda getroffenen Massnahmen haben. Weiterer Handlungsbedarf besteht derzeit nicht.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 183/2015 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Thomas Heiniger	Kathrin Arioli