



An den Grossen Rat

17.5281.02

Petitionskommission

Basel, 20. Dezember 2017

Kommissionsbeschluss vom 20. Dezember 2017

## **Petition P 368 "Inländervorrang für Unternehmen des öffentlichen Rechts und subventionierte Institutionen"**

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 18. Oktober 2017 die Petition betreffend „Inländervorrang für Unternehmen des öffentlichen Rechts und subventionierte Institutionen“ der Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen.

### **1 Wortlaut der Petition<sup>1</sup>**

#### **Inländervorrang für Unternehmen des öffentlichen Rechts und subventionierte Institutionen**

*Regierung und Parlament des Kantons Basel-Stadt werden mit dieser Petition gebeten, sich zu verpflichten, analog des Genfer Modells, bei Stellenbesetzungen von Unternehmen des öffentlichen Rechts sowie bei subventionierten Unternehmen, Bewerbende mit Wohnsitz in der Schweiz zu bevorzugen.*

#### **Bessere Integration von inländischen Jobsuchenden**

#### **Öffentliche Verwaltung mit gutem Beispiel voran**

*Der Kanton Genf hat den Inländervorrang im öffentlichen Dienst bereits 2012 erfolgreich eingeführt und 2014 ausgeweitet u.a. auf die Genfer Verkehrsbetriebe. 2012 waren es in Genf noch 25 Prozent der Stellen, die durch das RAV besetzt wurden, im Jahre 2015 waren es bereits 70 Prozent. Von den rund 30'000 Stellen, die im Kanton Genf neu besetzt werden, entfallen etwa 10 Prozent auf den öffentlichen Sektor.*

***Der Kanton Basel-Stadt soll analog dem Genfer Modell Inländer bevorzugen.***

---

<sup>1</sup> Petition P 368 „Inländervorrang für Unternehmen des öffentlichen Rechts und subventionierte Institutionen“, Geschäfts-Nr. 17.5281.01.

*Der Kanton Basel-Stadt weist mit 4.1 Prozent (Febr. 2017) die höchste Arbeitslosenquote in der deutschen Schweiz auf. Beim Seco waren im Februar 2017 noch 5'901 Stellensuchende gemeldet, davon sind 2'045 älter als 45 Jahre. Würde man alle Ausgesteuerte dazu zählen, läge die Anzahl der Betroffenen viel höher. Trotzdem hat das nationale Parlament im Rahmen der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative auf einen griffigen Inländervorrang verzichtet. Die im Gesetz verankerte Lösung ist untauglich, um das inländische Potential besser zu integrieren. Vor allem Ältere werden auf der Jobsuche diskriminiert. Aufgrund ihrer höheren Pensionskassenbeiträge werden sie als zu teuer abgestempelt. Langjährige Berufserfahrung zählt heute nicht mehr. Es trifft zudem immer mehr Topqualifizierte mit einem guten Bildungsrucksack.*

**Inländer zuerst. Faire Behandlung von Älteren. Den Arbeitsfrieden wahren.**

## **2 Abklärungen der Petitionskommission**

### **2.1 Hearing vom 13. November 2017**

Am Hearing nahmen teil: Die Geschäftsführerin und der Basler Koordinator des Verbands Avenir50plus als Vertretende der Petentschaft sowie die Generalsekretärin des Finanzdepartements (FD), die Leiterin des Zentralen Personaldiensts (FD) und die Leiterin des Amts für Wirtschaft und Arbeit (WSU).

#### **2.1.1 Das Anliegen der Vertretenden der Petentschaft**

Die Vertretenden der Petentschaft informieren, dass die Petition durch den politisch unabhängigen Verband Avenir50plus lanciert worden sei. Einleitend erläutern sie gegenüber der Kommission statistische Kennzahlen, um damit die Relevanz des Petitions zu veranschaulichen. Im Oktober 2017 gab es im Kanton Basel-Stadt 5'282 Stellensuchende<sup>2</sup>, 142 Personen wurden im gleichen Monat ausgesteuert. Eine Studie zeige auf, dass nur 20% der ausgesteuerten Personen innerhalb der darauffolgenden acht Jahren eine Arbeit finden, bei der sie über CHF 2'500.00/pro Monat verdienen.

Der grösste Teil der Stellensuchenden übe Berufe aus, die durchaus in den öffentlichen Betrieben gefragt seien (Gastronomie, Hauswirtschaft, Handel, Verkauf, Reinigung/Hygiene/Körperpflege, kaufmännische administrative Berufe, Baugewerbe, Bildungswege/Seelsorge/Fürsorge, Gesundheitswesen). Im Jahr 2016 habe die Arbeitslosenrate im Gastgewerbe 10,5% betragen, dennoch habe man im gleichen Jahr 9'000 Serviceangestellte aus dem Ausland angestellt. Die Personenfreizügigkeit erweise sich in diesem Fall als Einfallstor für niedrig Qualifizierte, die teilweise nur ein Jahr lang in der Schweiz arbeiten und danach ebenfalls Arbeitslosen- und Sozialhilfegelder beanspruchen.

Der Kanton Genf weise die höchste Arbeitslosenquote der Schweiz auf. Im Jahr 2012 habe der Kanton Genf eine kantonale Direktive in Kraft gesetzt (die „préférence cantonale“, in der Folge als „Genfer Modell“ bezeichnet), gemäss welcher alle Unternehmen des öffentlichen Rechts und subventionierte Unternehmen ihre offenen Stellen dem kantonalen Arbeitsamt melden müssen. Das Arbeitsamt muss in der Folge diesen Betrieben maximal fünf Stellensuchende vorschlagen und die Betriebe können diese anhören.

Nach Einführung dieses Modells habe der Kanton Genf zunehmend Stellen mit beim Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) gemeldeten Stellensuchenden besetzt. Im Jahr 2015 besetzte der öffentliche Sektor bereits 70% der Stellen durch beim RAV gemeldete Stellensuchende, 2012 waren es gemäss kantonaler Statistik nur 25% der Arbeitskräfte. Aufgrund der wenigen offenen

---

<sup>2</sup> Die Vertretenden der Petentschaft verweisen zu Beginn ihrer Präsentation darauf, dass im Zusammenhang mit den kantonalen statistischen Zahlen die beiden Begriffe „Stellensuchende“ und „Arbeitslose“ voneinander unterschieden werden müssen. Als „Arbeitslose“ werden alle Personen aufgeführt, die beim SECO (Staatssekretariat für Wirtschaft) gemeldet sind, jedoch nicht an einem Beschäftigungsprogramm teilnehmen oder über einen Zwischenverdienst verfügen. Der Begriff „Stellensuchende“ umfasse alle beim SECO gemeldeten Personen. Deswegen benutze der Verein Avenir50plus ausschliesslich jene Zahlen, die unter „Stellensuchende“ geführt werden.

Stellen falle die jährliche Vermittlungsquote etwas tiefer aus, als erhofft. Jedoch sei es mit diesem System gelungen, auch bei Privatunternehmen eine Sensibilisierung zu erreichen und Vorurteile abzubauen.

Die Vertretenden der Petentschaft fordern, dass der Kanton Basel-Stadt einen Inländervorrang nach diesem Modell einführt. Das „Genfer Modell“ soll erst für die Unternehmen des öffentlichen Rechts sowie für die subventionierten Unternehmen eingeführt werden, in einem zweiten Schritt könnte eine Umsetzung für alle Unternehmen gefordert werden. Die gewünschte Regelung gilt für Personen jeder Altersklasse; die Petentschaft erhofft sich hieraus auch einen Effekt für ältere Stellensuchende.

In Bezug auf die Frage, ob das „Genfer Modell“ allenfalls bilaterale Abkommen verletze, halten die Vertretenden der Petentschaft fest, dass das „Genfer Modell“ nach Aussage von Experten keinen Verstoß gegen das Freizügigkeitsabkommen darstelle. Diese Regelung sei dem eidgenössischen Modell „Inländervorrang light“ (Gesetz zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative) sehr ähnlich und dieses verstosse nicht gegen EU-Recht. Beim „Inländervorrang light“ handle es sich aus Sicht der Petentschaft um eine „Alibi-Lösung“, deren vollständige Umsetzung erst im Jahr 2020 erfolgen soll. So schlage das SECO eine gestaffelte Umsetzung dieser Massnahme vor (ab 1. Juli 2018 alle Berufsgruppen bei einer Arbeitslosigkeit von 8%, ab 1. Januar 2020 alle Berufsgruppen bei einer Arbeitslosigkeit von 5%). Insofern lasse sich mit dem Vorschlag der Petition für den Kanton Basel-Stadt rascher eine Lösung umsetzen.

Die Petentschaft benennt im Verlauf des Hearings als ein weiteres Problem das bestehende elektronische Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik (AVAM) des SECO, mit dem die RAV-Mitarbeitenden arbeiten. Dieses funktioniere nach numerischen Kriterien, wodurch sich die Vermittlung von Stellensuchenden schwierig gestalte. Stattdessen müsste das System zeitgemäss nach semantischen Kriterien funktionieren. Das SECO sei aktuell mit der Überarbeitung dieses Systems beschäftigt, womit sich eine Vermittlung von Stellensuchenden für die RAV-Mitarbeitenden in Zukunft etwas einfacher gestalten dürfte.

### **2.1.2 Argumente der Vertretung des Finanzdepartements**

Die Leiterin des Zentralen Personaldiensts (FD) führt aus, dass der Anteil der Grenzgänger bei der Verwaltung 6,4% betrage, während insgesamt im Kanton Basel-Stadt 18% Grenzgänger arbeiten. Der Anteil an beim Kanton angestellten Grenzgänger falle somit eher tief aus. Weiter seien 40,5% der Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung 50 Jahre alt und älter. Der Prozentsatz an Mitarbeitenden über 50 Jahren liege damit deutlich über dem Durchschnitt aller im Kanton ansässigen Unternehmen. Auch bilden BVG-Beiträge oder das Alter kein relevantes Kriterium bei Anstellungen der kantonalen Verwaltung, neues Personal werde kompetenzbasiert angestellt.

Die Umsetzung des „Genfer Modell“ habe aus Sicht der Vertretenden des Finanzdepartements andere Konsequenzen für den Kanton Basel-Stadt, als dies die Petentschaft darstellt. Demgemäss habe das Regionale Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) innerhalb von 10 Tagen die Gelegenheit, dem jeweiligen Unternehmen fünf Stellensuchende vorzuschlagen. Die vorgeschlagenen Personen müssen von den Betrieben zwingend zu einem Gespräch eingeladen werden und eine Ablehnung der eingeladenen Personen müsse gegenüber dem Arbeitssamt begründet werden. Auf diese Weise erhalte eine beim RAV gemeldete Person bei gleicher Qualifizierung den Vorzug gegenüber anderen Stellenbewerbenden. Jedoch generiere das „Genfer Modell“ viel administrativen Aufwand. Zudem verlängere sich die Zeit bis zur definitiven Stellenbesetzung, da die Stelle vorübergehend nicht öffentlich ausgeschrieben werden darf. Entsprechend stelle sich die Frage nach der Wirtschaftlichkeit dieses Modells. Gerade für kleinere subventionierte Unternehmen dürfte eine solche Massnahme stark ins Gewicht fallen.

In rechtlicher Hinsicht schränke das „Genfer Modell“ aufgrund der Stellenmeldepflicht und der Anstellungsverpflichtung das bestehende Freizügigkeitsabkommen mit der EU ein. Grundsätzlich wären gemäss Freizügigkeitsabkommen allfällige Ausnahmen möglich, der Genfer Inländervorrang sei jedoch mit dem Freizügigkeitsabkommen nicht kompatibel. Die Massnahmen des ab

nächstem Jahr umgesetzten „Inländervorrang light“ würden weniger weit reichen. Gemeinsam sei, dass die Stellenangebote dem RAV innerhalb einer bestimmten Frist vorgelegt werden müssen. Beim „Inländervorrang light“ könne das RAV geeignete Kandidatinnen und Kandidaten melden, eine Ablehnung müsse aber nicht begründet werden. Im Kanton Genf müssen alle vorgeschlagenen Stellensuchenden angehört werden und das Modell beschränke sich auf Unternehmen des öffentlichen Rechts. Aus Sicht des Kantons Basel-Stadt sei das „Genfer Modell“ aber auch aus weiteren Gründen problematisch. So seien die Massnahmen zeitlich unbegrenzt und unabhängig von der Arbeitslosenzahl. Je tiefer die Arbeitslosenzahl ausfalle, je weniger könne von einem schwerwiegenden wirtschaftlichen und sozialen Problem ausgegangen werden, welches eine Ausnahme vom Freizügigkeitsabkommen begründen könnte.

Die konkrete Umsetzung des „Inländervorrang light“ erfolge etappenweise ab dem Jahr 2018. Die Massnahmen treten erst in Kraft, wenn die Arbeitslosenzahl eine gewisse Schwelle überschreitet. Eine definitive Auskunft des SECO über die geplante Form der Umsetzung erwarten die Kantone im Verlauf der nächsten Wochen. Eine Finanzierung der notwendigen Massnahmen müsse aus Sicht der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) über den Bund erfolgen.

Der Regierungsrat lehnt die Petition ab. Dies aus juristischen Gründen, da das Anliegen nicht mit dem Freizügigkeitsabkommen kompatibel sei. Im Weiteren vertritt die Regierung die Ansicht, dass der Kanton seiner Verantwortung in Bezug auf Arbeitnehmende ab dem fünfzigsten Lebensjahr nachkomme. Eine Umsetzung des Anliegens der Petition schein zudem nicht verhältnismässig, da per 2018 die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative mit dem Modell „Inländervorrang light“ erfolgen soll.

### **2.1.3 Argumente der Vertretung des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt**

Der Kanton Basel-Stadt biete für Stellensuchende rund 70 arbeitsmarktliche Massnahmen an. Diese Massnahmen seien für unterschiedlichste Bedürfnisse ausgelegt, da letztlich jeder Stellensuchende über einen anderen Hintergrund verfüge. In Einzelfällen gebe es die Möglichkeit, Weiterbildungen finanziell zu unterstützen und wenn sich Personen beispielsweise selbstständig machen möchten, werden sie dabei unterstützt. Die Leiterin des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (WSU) hält fest, dass gemäss statistischen Zahlen jüngere Personen (Altersgruppe 15 bis 24 Jahre) stärker von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Dem Thema der Arbeitslosigkeit von Personen ab dem fünfzigsten Lebensjahr begegne der Kanton aber mit der notwendigen Ernsthaftigkeit. Beim AWA sei man sich bewusst, dass ältere Stellensuchende in der Regel durchschnittlich mehr Zeit benötigen, um wieder eine Stelle zu finden. Deswegen verfüge der Kanton über spezifische arbeitsmarktliche Massnahmen für Stellensuchende 50plus. Angeboten werden Coaching und Beratung zur Bewerbung, Stärkung der Eigenmotivation und es gelten längere Fristen und eine längere Bezugsdauer als bei jüngeren Stellensuchenden. Eine spezielle Massnahme bilde die „berufliche Neuorientierung 50+“, das Projekt „Mentoring 50+“ (Umsetzung ab Januar 2018) und das kantonal finanzierte Projekt „Stöckli“.

Wenn sich Stellensuchende beim kantonalen Arbeitsamt anmelden, werde in einer Beratung erst geklärt, ob das Bewerbungsdossier aktuell ist und auf welche Stellen man sich bewerben kann. Mit der Anmeldung beim RAV seien Stellensuchende anspruchsberechtigt für Versicherungsgelder – in diesem Zusammenhang müssen bestimmte Auflagen erfüllt werden, die durch die RAV-Mitarbeitenden kontrolliert werden. Sollte eine RAV-Beraterin oder ein RAV-Berater eine passende Stelle sehen oder einen Hinweis vom RAV-Aussendienst erhalten, weise er oder sie den/die Stellensuchenden hierauf hin. Das RAV des Kantons Basel-Stadt verfüge zudem über einen Aussendienst. Hierbei handle es sich um eine Abteilung, die Kontakt mit Unternehmen pflegt, denen das RAV direkt Kandidatinnen und Kandidaten vorschlagen kann, wenn diese über freie Stellen verfügen. Dieses System funktioniere bereits heute und nehme damit gewissermassen die geplante Umsetzung des „Inländervorrang light“ vorneweg. Beim Modell „Inländervorrang light“ gehe es darum, dass Stellensuchenden ein Vorrang verschafft werde. Neu müssen alle freien Stellen zuerst beim RAV ausgeschrieben werden. Die Haupt-

aufgabe der kantonalen Arbeitsämter bilde die Qualifizierung von Stellensuchenden für den Arbeitsmarkt. Nun soll zudem der Anteil der Stellenvermittlung durch die Arbeitsämter vergrössert und gestärkt werden.

### 3 Erwägungen der Petitionskommission

Das Anliegen der Petition ist für die Petitionskommission nachvollziehbar. Da mit dem Modell „Inländervorrang light“ die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative für das Jahr 2018 ansteht, scheint aus Sicht der Kommission jedoch nicht der richtige Zeitpunkt für die Einführung einer zweiten Alternative. So zielt die Umsetzung des Modells „Inländervorrang light“ in eine ähnliche Richtung wie das Anliegen der Petition, deswegen sollte die Einführung und erste Erfahrungen mit diesem Modell abgewartet werden.

Die Kommission stuft im Weiteren mehrere Aspekte des Petitions als problematisch ein. Der Kanton unterstütze eine grosse Zahl an Institutionen mit Subventionen. Für kleinere subventionierte Institutionen, wie beispielsweise eine Kita, könnte ein Verfahren nach dem „Genfer Modell“ aufgrund des damit einhergehenden administrativen Aufwands eine Belastung darstellen. Am Hearing legten die Vertretenden der Verwaltung dar, dass es bei einer Umsetzung des „Genfer Modell“ zu einem Konflikt mit dem Freizügigkeitsabkommen kommen könnte. Problematisch erscheint der Kommission letztlich auch der Umstand, dass das Petitionskomitee mit dieser Petition offenbar auf Umwegen das Regionale Arbeitsvermittlungszentrum des Kantons Basel-Stadt anders auszurichten versucht. Die am Hearing angesprochenen Problemfelder lassen sich aus Sicht der Kommission nicht mit Hilfe dieser Petition lösen.

Die Petitionskommission ist sich einig, dass Stellensuchende ab dem fünfzigsten Lebensjahr mehr Zeit benötigen, um wieder eine Stelle zu finden. Hierzu gehört, dass Stellensuchende teilweise keine ihren Kompetenzen entsprechende Stelle mehr finden und an einer neuen Stelle allenfalls weniger verdienen. Um diesen Prozess (psychologisch) vollziehen zu können, brauchen Stellensuchende oft einige Monate. Wichtiges Element bilden aus Sicht der Kommission deswegen die arbeitsmarktlichen Massnahmen des RAV, durch welche Stellensuchende spezifische Unterstützung erhalten.

Am Hearing wurde für die Kommission nicht deutlich genug, ob der Kanton alle seine offenen Stellen auch auf dem Stellenportal des RAV ausschreibt. Dies erscheint der Kommission als eine einfache, aber gewinnbringende Massnahme. Die kantonale Verwaltung und staatsnahe Betriebe sollten bei Stellenbesetzungen über die notwendige Sensibilität verfügen und für Bewerbungen von beim RAV gemeldeten Personen und älteren Personen offen sein. Die Kommission erachtet es als selbstverständlich, dass der Kanton sowie staatsnahe Betriebe sich bemühen sollten, ihre Stellen mit Stellensuchenden vor Ort zu besetzen.

### 4 Antrag

Die Petitionskommission beschliesst einstimmig, vorliegende Petition als erledigt zu erklären.

Im Namen der Petitionskommission



Tonja Zürcher  
Kommissionspräsidentin