

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 192/2006

Sitzung vom 27. September 2006

1386. Postulat (Massnahmen zu Gunsten der Arbeitsmarktbeteiligung der älteren Arbeitnehmenden)

Kantonsrätin Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon, Kantonsrat Ralf Margreiter, Oberrieden, und Kantonsrätin Lisette Müller-Jaag, Knonau, haben am 3. Juli 2006 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird ersucht dafür zu sorgen, dass die vom Bundesrat Ende 2005 beschlossenen Massnahmen zur Erhaltung der Arbeitsmarktfähigkeit der älteren Arbeitnehmenden auch im Kanton Zürich umgesetzt werden. Insbesondere sind Massnahmen zum Abbau von Altersdiskriminierung und Fehlmeinungen in den Betrieben und der Öffentlichkeit, zur Förderung altersgerechter Arbeitsbedingungen, zur Verstärkung des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz und zum Zugang zur Weiterbildung für ältere Arbeitnehmende zu treffen. RAV und AMM sollen rechtzeitig in den Prozess miteinbezogen werden.

Begründung:

Die Schweiz hat bereits heute im internationalen Vergleich eine hohe Beschäftigungsquote von älteren Mitarbeitenden. Die demografischen Veränderungen führen in den nächsten 10–15 Jahren zu einem sinkenden Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Damit wird eine spürbare Veränderung in der Altersstruktur auf dem Arbeitsmarkt einhergehen. Heute ist auch in der Schweiz eine Diskriminierungstendenz älterer Arbeitnehmenden festzustellen. Der Gestaltung von altersgerechten Arbeitsbedingungen und dem lebenslangen Zugang zur Weiterbildung wird zu wenig Beachtung geschenkt. Die Beteiligung älterer Menschen am Arbeitsmarkt ist jedoch angesichts der demografischen Entwicklung volkswirtschaftlich und sozialpolitisch von grosser Bedeutung und soll mit entsprechenden Massnahmen gefördert werden. Der Bund hat Ende 2005 ein Massnahmenpaket verabschiedet, um eine nachhaltige Verbesserung der Partizipation älterer Arbeitnehmenden am Arbeitsmarkt zu erreichen. Der Kanton Zürich soll diese Massnahmen umsetzen. Der Regierungsrat ist dabei als federführende Instanz gefordert.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon, Ralf Margreiter, Oberrieden, und Lisette Müller-Jaag, Knonau, wird wie folgt Stellung genommen:

1. Ältere Arbeitskräfte können auf dem Arbeitsmarkt spezifischen Schwierigkeiten begegnen. Ursache sind nicht nur Vorurteile und tatsächliche Wettbewerbsnachteile gegenüber jüngeren Mitbewerbenden wie höhere Löhne, höhere Pensionskassenbeiträge oder längere Ferien. Mitunter wirken sich gerade auch Regelungen, die im vermeintlichen Interesse älterer Arbeitskräfte getroffen wurden, für diese als kontraproduktiv aus. Vertragliche oder gesetzliche Altersgrenzen – mögen sie noch so sachlich, beispielsweise versicherungstechnisch oder physiologisch begründet sein –, laufen grundsätzlich dem Gebot der Nichtdiskriminierung aus Altersgründen zuwider.

Es gibt aber auch andere Personengruppen, die auf dem Arbeitsmarkt besonderen Schwierigkeiten ausgesetzt sein können. Zu denken ist etwa an Schulabgängerinnen und -abgänger, an Berufsanfängerinnen und -anfänger, an wenig qualifizierte Arbeitskräfte, an qualifizierte, hochspezialisierte Berufsleute mit kleinem Arbeitsplatzangebot. Das zeigt sich unter anderem auch in der Arbeitslosenquote der verschiedenen Alterskategorien. Demnach waren im Kanton Zürich im Jahresdurchschnitt 2005 4,4% der 15- bis 19-Jährigen; 6,1% der 20- bis 24-Jährigen; 3,0% der 50- bis 54-Jährigen; 3,3% der 55- bis 59-Jährigen und 3,9% der 60- bis 64-Jährigen arbeitslos; die durchschnittliche Quote aller Altersklassen betrug 4,0%. Eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit älterer Arbeitskräfte ist somit nicht festzustellen. Allerdings dauert die Arbeitslosigkeit älterer Arbeitskräfte durchschnittlich länger als jene der übrigen Altersgruppen (wobei wegen der altersbedingt unterschiedlichen Dauer des Taggeldhöchstbezuges ein direkter Vergleich nicht möglich ist). Deshalb unterstützt die Arbeitslosenversicherung (ALV) bereits heute ältere Arbeitslose mit spezifischen Vorteilen: Personen, die das 55. Altersjahr zurückgelegt haben, haben Anspruch auf 520 (anstelle der üblichen 400) Taggelder; weitere 120 Taggelder erhalten sie, wenn sie innerhalb der letzten vier Jahre vor dem Erreichen des AHV-Rentenalters arbeitslos geworden sind (Art. 27 Arbeitslosenversicherungsgesetz [AVIG; SR 837.0], Art. 41b Arbeitslosenversicherungsverordnung [AVIV; SR 837.02]).

Das Angebot an Arbeit ist in einer Volkswirtschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt grundsätzlich eine feste Grösse. Wird nun – beispielsweise durch staatliche Förderung – eine bestimmte Arbeitneh-

mendengruppe besonders unterstützt, besteht automatisch die Gefahr einer Benachteiligung anderer Arbeitnehmender. Lenkungsmassnahmen auf dem Arbeitsmarkt sind deshalb äusserst behutsam und immer unter Berücksichtigung der Mechanismen des Arbeitsmarktes vorzunehmen, sollen damit nicht unerwünschte Nebenwirkungen entstehen.

2. Die Globalisierung der Wirtschaft macht auch vor den Arbeitsmärkten nicht Halt. Wie die Wirtschaftsstandorte stehen auch die Arbeitsmärkte untereinander im Wettbewerb. Wird an einem Ort der Arbeitsmarkt zu stark behindert, weicht die Arbeit an einen anderen Standort aus. Aufgabe der Politik ist deshalb, optimale Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche wirtschaftliche Betätigung und damit für die Schaffung und den Erhalt von Arbeitsplätzen zu gestalten. Ein wesentlicher Vorteil des hiesigen Arbeitsmarktes ist die verhältnismässig geringe Regulierungsdichte. Tendenziell verteuert jede staatliche Norm ein Produkt oder eine Arbeitsleistung. So besteht denn auch ein direkter Zusammenhang zwischen Regulierungsdichte und Arbeitslosenquote: Je mehr marktbezogene Vorschriften bestehen, desto uninteressanter wird der Arbeitsstandort und desto höher ist die Arbeitslosenquote. Wirtschaftliche Freiheiten ermöglichen ein höheres Nationaleinkommen und damit auch das Wachstum eines Landes. Es ist deshalb im Interesse des Wohlstandes und der Arbeitsplatzsicherheit unseres Landes, dass der hiesige Wirtschaftsstandort und damit der Arbeitsmarkt gestärkt wird.

3. Der Arbeitsmarkt folgt grundsätzlich den marktwirtschaftlichen Gesetzmässigkeiten von Vertragsfreiheit sowie Angebot und Nachfrage, wird aber sozial abgefedert durch gesetzliche Schutznormen. Die Marktteilnehmenden stehen untereinander in Konkurrenz. Einerseits stehen Arbeitnehmende im Wettbewerb um Stellen und andererseits konkurrenzieren sich Arbeitgebende um gute Arbeitskräfte. Abschluss und Inhalt eines Arbeitsvertrages unterstehen grundsätzlich der Privatautonomie. Dazu gehört in erster Linie auch, dass es den Vertragsparteien freisteht, mit wem sie ein Arbeitsverhältnis eingehen wollen. Zusätzliche Vorschriften oder Lenkungsmassnahmen zu Gunsten einzelner Marktteilnehmenden laufen diesem Prinzip zuwider und sind fragwürdig.

4. Jedes staatliche Handeln bedarf einer gesetzlichen Grundlage. Im Bereich des Arbeitsvertragsrechtes und damit zusammenhängender Rechtsgebiete – etwa der beruflichen Vorsorge oder der Arbeitssicherheit – legiferiert der Bund abschliessend. Er kann den Vollzug den Kantonen delegieren und diesen gewisse Spielräume innerhalb bundesrechtlicher Vorgaben einräumen. Dies ist beispielsweise mit der Dele-

gation der Führung von regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) an die Kantone geschehen, womit die Stellensuchenden gemäss Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosenversicherungsrecht zweckmässig unterstützt werden sollen.

5. Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) haben gemeinsam eine Fachgruppe beauftragt, Massnahmen im Bereich der Sozialversicherungen, der Gesundheit am Arbeitsplatz und der Arbeitsfähigkeit älterer Erwerbstätiger auszuarbeiten. Die Fachgruppe hat hierzu drei Arbeitsgruppen eingesetzt, die zu den Themen

- Vermeidung von Anreizen für einen frühzeitigen Rückzug aus dem Erwerbsleben durch die Sozialversicherungen;
- Verbesserung der gesundheitlichen Voraussetzungen für die Arbeitsfähigkeit und Arbeitsmotivation;
- Verbesserung der Wiedereingliederung älterer Arbeitsloser

Vorschläge verfassten.

Diese wurden im November 2005 im Synthesebericht «Partizipation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer» veröffentlicht (www.seco.admin.ch/themen/arbeit/seiten/00121/index.html?lang=de).

Aus dieser Arbeit wurden folgende Erkenntnisse gewonnen:

- Das schweizerische System der Sozialversicherungen wurde in der Phase eines starken Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums aufgebaut. Heute erweisen sich die Anreize gerade für ältere Arbeitnehmende als eher negativ für eine Teilnahme am Arbeitsmarkt. Hier drängen sich Korrekturen auf.
- Damit eine erhöhte Bereitschaft zur Arbeitsmarktbeteiligung auch umgesetzt werden kann, ist ein flexibler, gut funktionierender Arbeitsmarkt unabdingbar.
- Die besten Politiken nützen wenig, wenn die gesundheitsmässigen Voraussetzungen der älteren Arbeitskräfte nicht gegeben sind. Mit der Verschiebung des Altersaufbaus in der Erwerbsbevölkerung kommt den Aspekten der Gesundheit und den Arbeitsbedingungen zunehmende Bedeutung zu.
- Die Entwicklung von einer handwerklich und industriell orientierten zu einer wissensbasierten Wirtschaft erfordert nicht nur eine gute Erstausbildung, sondern auch die Fähigkeit der Arbeitnehmenden, mit der raschen Entwertung einmal erworbenen Wissens Schritt zu halten und sich entsprechend weiterzubilden.

Aus diesen Erkenntnissen wurde u. a. folgender Handlungsbedarf erkannt:

- *Erzielung von Anreizneutralität in der Sozialgesetzgebung:*
 - Bei der Invalidenversicherung besteht ein grosser Korrekturbedarf. Dessen Bewältigung wurde mit der fünften Revision des Invalidenversicherungsgesetzes in Gang gesetzt.
 - Im Bereich der zweiten Säule sind Reformen erforderlich, beispielsweise im Bereich von Aufsicht und Oberaufsicht.
 - Eine weitere Revision der Alters- und Hinterlassenenversicherung wird in absehbarer Zeit erforderlich sein.
- *Erhalt eines funktionierenden Arbeitsmarktes:*
 - Die öffentliche Stellenvermittlung und die arbeitsmarktlichen Massnahmen gemäss Arbeitslosenversicherungsrecht sind an die Alterung der Erwerbsbevölkerung anzupassen.
 - Dabei ist die Grundausrichtung der Arbeitsmarktpolitik im Auge zu behalten. Als Daueraufgabe muss die Politik die Flexibilität, insbesondere die geringe Regulierungsdichte des Arbeitsmarktes, gewährleisten.
- *Förderung der Gesundheit und Anpassung der Arbeitsbedingungen durch:*
 - Wahrnehmung der Eigenverantwortung für die Gesundheit und Arbeitsfähigkeit im Alter;
 - Bekämpfung von Altersdiskriminierung und «Fehlmeinungen» (so lautet die Terminologie der Arbeitsgruppe) in der Öffentlichkeit sowie in den Betrieben;
 - Altersmanagement und Arbeitsgestaltung in den Betrieben.

Alle diese Vorschläge und Massnahmen richten sich auf Grund seiner Zuständigkeit an den Bund. Die vorgeschlagenen Massnahmen im Bereich Arbeitsmarkt und Gesundheit am Arbeitsplatz beruhen auf dem Arbeitslosenversicherungsgesetz und dem Arbeitsgesetz. Beide Bundesgesetze werden im Wesentlichen von den Kantonen vollzogen und der Vollzug hauptsächlich durch den Bund finanziert. Die Vorschläge der Fachgruppe sind deshalb im üblichen Gesetzgebungsverfahren des Bundes umzusetzen. Damit erst wird die Bundesrechtskonformität sowie die Durchsetzbarkeit und nicht zuletzt die Mitfinanzierung des Vollzugs garantiert. Vorauseilende kantonale Massnahmen ohne rechtliche Grundlage, die schliesslich vielleicht sogar dem dereinst gesetzten Bundesrecht widersprechen könnten, sind deshalb zu unterlassen.

6. Aus dem Gesagten lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Lenkende Eingriffe in den Arbeitsmarkt durch die öffentliche Hand dürfen nur mit äusserster Zurückhaltung vorgenommen werden, und sollen keine unerwünschten, gar mit öffentlichen Geldern finanzierten Störungen des Marktes verursachen.
- Es ist weder möglich noch zweckmässig, dass sich der Kanton in die Ausgestaltung privatrechtlicher Arbeitsverhältnisse lenkend einmischt.
- Das Arbeits- und das Sozialversicherungsrecht wird abschliessend vom Bund gesetzt. Es bleibt deshalb abzuwarten, ob und wie der Bund die von der Fachgruppe EVD/EDI an ihn gerichteten Vorschläge umsetzt.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 192/2006 nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi