

Antrag des Regierungsrates vom 10. April 2019

KR-Nr. 405/2016

5538

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 405/2016 betreffend
Integration von Ü50 Arbeitslosen**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 10. April 2019,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 405/2016 betreffend Integration von Ü50 Arbeitslosen wird als erledigt abgeschlossen.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 8. Mai 2017 folgendes von den Kantonsräten Nik Gugger, Winterthur, Tobias Langenegger, Zürich, und Roger Liebi, Zürich, eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Wir bitten den Regierungsrat um Bericht und Antrag zur Integration von Arbeitslosen über 50 Jahren. Es stellt sich die Frage, wie der Regierungsrat auf die Gemeinden Einfluss nimmt, damit ältere Arbeitslose wieder besser in den Arbeitsmarkt integriert, anstatt lediglich verwaltet werden.

Bericht des Regierungsrates:

Das Thema 50+ im Arbeitsmarkt wird seit einiger Zeit in Gesellschaft, Medien und Politik verstärkt diskutiert. Insbesondere der Stand und die Herausforderungen bei der Integration dieser Zielgruppe in den Arbeitsmarkt sind von grossem Interesse, da die demografischen Prognosen von einer älter werdenden Erwerbsbevölkerung ausgehen und mittlerweile die letzten geburtenstarken Jahrgänge der sogenannten Babyboomer-Generation die Altersgruppe 50+ erreicht haben.

Der Anteil der über 50-Jährigen unter den Arbeitslosen ist im Kanton Zürich in den Jahren 2015 bis 2017 durchschnittlich von 23,4% auf 24,7% gestiegen. Damit gehört rund ein Viertel des Arbeitslosenbestands dieser Altersgruppe an. Bei den Arbeitslosen, die bereits mindestens zwölf Monate auf Stellensuche sind (Langzeitarbeitslose), liegt der Anteil der über 50-Jährigen bei rund 40%. Bei den 2017 Ausgesteuerten, d. h. Personen, welche die ihnen zustehenden Arbeitslosentaggelder aufgebraucht haben oder deren Bezugsrahmenfrist (in der Regel zwei Jahre) abgelaufen ist, betrug der Anteil der 50- bis 64-Jährigen rund 30% und liegt damit prozentual leicht höher als der Anteil dieser Altersgruppe im Bestand der Arbeitslosen. Das deutet auf ein leicht erhöhtes Risiko dieser Altersgruppe bezüglich der Aussteuerung hin.

Dass Handlungsbedarf zur Erwerbsintegration von älteren Personen besteht, lässt sich dem am 29. November 2018 veröffentlichten Sozialbericht 2017 des Kantons Zürich entnehmen. Danach weisen in der Sozialhilfe die 50- bis 64-Jährigen gegenüber den anderen Altersgruppen seit Jahren einen überproportionalen Anstieg der Fallzahlen und der Bezugsdauer auf. Diese Altersgruppe ist zwar nicht zwingend neuen gesellschaftlichen Risiken oder einem verstärkten Ausgrenzungsdruck ausgesetzt, doch ist eine deutliche Abnahme der Chance auf eine rasche Ablösung von der Sozialhilfe bzw. auf einen raschen Wiedereinstieg in die Erwerbsarbeit zu verzeichnen, was sich in der zunehmenden Bezugsdauer der sozialhilfebeziehenden Personen dieser Altersgruppe zeigt. Aus sozialpolitischer Sicht ist es unabdingbar, dass arbeitslose Personen und damit auch ältere Arbeitslose in ihren Integrationsbemühungen unterstützt werden. Dazu ist es wichtig, dass diese, solange sie gegenüber der Arbeitslosenversicherung anspruchsberechtigt sind, möglichst rasch wieder in den Arbeitsmarkt eingliedert werden und somit eine Aussteuerung verhindert wird. Diese Aufgabe fällt in die Zuständigkeit der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) des Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA). Kommt es gleichwohl zu einer Aussteuerung, kann die entsprechende Zuständigkeit an die Institutionen der Sozialhilfe übergehen. Dies ist dann der Fall, wenn sich ausgesteuerte Personen an die Sozialhilfe wenden und einen Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe geltend machen können (dazu ist vorerst ein

allfälliger Vermögensverzehr und das Fehlen anderer ausreichender Geldquellen wie unterstützungspflichtige Personen erforderlich). Zur Wiedereingliederung ausgesteuerter arbeitsmarktfähiger Personen bedarf es der engen Zusammenarbeit zwischen den Institutionen der Sozialhilfe und den RAV. Damit die Integration in den Arbeitsmarkt gelingen kann, ist zudem entscheidend, dass die Wirtschaft bereit ist, auch ältere Stellensuchende in den Arbeitsmarkt aufzunehmen.

A. Arbeitslose 50+ mit Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung

Die meisten älteren arbeitslosen Personen beenden die Stellensuche erfolgreich und können wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden. Hingegen benötigen sie im Vergleich zu den anderen Altersgruppen oft mehr Zeit, um wieder eine Stelle zu finden. Das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG, SR 837.0) berücksichtigt diesen Umstand, indem es älteren Arbeitslosen – abhängig von Alter und Beitragszeit – während einer längeren Zeit Anspruch auf Arbeitslosentaggelder einräumt (Art. 27 AVIG). So haben versicherte Personen, die das 55. Altersjahr zurückgelegt haben, Anspruch auf 520 statt 400 Taggelder, wenn sie eine Beitragszeit von mindestens 22 Monaten nachzuweisen vermögen. Versicherte, die innerhalb der letzten vier Jahre vor Erreichen des AHV-Rentenalters arbeitslos geworden sind, haben überdies Anspruch auf zusätzliche 120 Taggelder (Art. 27 Abs. 3 AVIG in Verbindung mit Art. 41b Abs. 1 Arbeitslosenversicherungsverordnung, AVIV, SR 837.02).

1. Beratung

Bei der Wiedereingliederung der arbeitslosen Personen gehen die RAV bewusst weniger altersspezifisch, sondern vielmehr themenbezogen vor, um die sich im individuellen Fall bietenden Chancen zu nutzen und bestehende Hindernisse soweit wie möglich zu beseitigen. Die Personalberatenden der RAV sind bestrebt, alle Stellensuchenden individuell zu beraten und gegebenenfalls angezeigte Massnahmen so früh wie möglich in die Wege zu leiten. Bei einem Teil der älteren Stellensuchenden zeigen sich erfahrungsgemäss oftmals Probleme wie unzureichende Bewerbungskompetenz, nicht mehr aktuelles berufliches Know how und vor allem bei körperlicher Arbeit auch gesundheitliche Beeinträchtigungen. Im Rahmen der Wiedereingliederungsstrategie fördern die RAV gezielt die Bewerbungskompetenz, d. h., sie beraten die Versicherten bezüglich Standortbestimmung sowie Gestaltung des Lebenslaufes und geben Empfehlungen zur Suchstrategie sowie Selbstpräsentation in den Motivationsschreiben und den Vorstellungsgesprächen ab. Bei der Beratung von älteren Arbeitslosen ist oft auch die

Bearbeitung des verdeckten Arbeitsmarktes ein wichtiges Element der Suchstrategie. Hierzu stellen die RAV unter anderem ein Übersichtsdokument mit Ideen zur Stellensuche ausserhalb der öffentlich publizierten Stellen zur Verfügung.

2. Arbeitsmarktliche Massnahmen

Es gibt einige Angebote im Rahmen der arbeitsmarktlichen Massnahmen, die sich spezifisch an Personen 50+ richten oder sich besonders für sie eignen:

- Strategiekurs-Module zur Förderung der Bewerbungskompetenz: Das Strategiekurs-Modul «Mit Erfahrung zum Erfolg» richtet sich spezifisch an ältere Stellensuchende. Dieses Angebot wird für die Zielgruppen Hilfskräfte, fremdsprachige Hilfskräfte, Fachkräfte und Hochqualifizierte/Kader angeboten.
- Für Arbeitslose über 50 können Einarbeitungszuschüsse (EAZ) für längstens zwölf (statt sechs) Monate gewährt werden, wenn die Einarbeitung mit einem deutlich grösseren Aufwand verbunden ist (Art. 66 Abs. 2^{bis} AVIG).
- Arbeitslose ab 50 können unabhängig von ihrem Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung bis zum Ende der Rahmenfrist an Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen teilnehmen (Art. 59 Abs. 3^{bis} AVIG).
- Für altersspezifische Kurse des freien Marktes können jederzeit individuelle Kursgesuche gestellt werden. Diese werden im Einzelfall durch die Abteilung «Qualifizierung für Stellensuchende» geprüft und der Entscheid der gesuchstellenden Person mittels Verfügung schriftlich mitgeteilt.
- Zur Aktualisierung des Knowhows stehen sehr viele Fachkurse im Angebot.
- Bei komplexen persönlichen Problemen kann ergänzend zur Personalberatung der RAV eine vertrauliche Einzelberatung genutzt werden.

3. Weitere Dienstleistungen der RAV

Eine arbeitsmarktliche Dienstleistung der RAV für gut qualifizierte und erfahrene Stellensuchende ab 45 Jahren sowie für Hochqualifizierte ist das Mentoring. Es wurde 2015 in allen 16 RAV des Kantons Zürich zur Unterstützung von Networking-Aktivitäten älterer arbeitsloser Fachkräfte und hochqualifizierter Arbeitsloser eingeführt. Mit dem Mentoringprogramm beabsichtigt das AWA, gut qualifizierten Stellensuchenden den raschen beruflichen Wiedereinstieg zu ermöglichen und somit die Dienstleistungen der RAV zu ergänzen. Die Mentorinnen

und Mentoren sind in der Regel in Kaderfunktionen tätig und stellen sich unentgeltlich zur Verfügung. Sie unterstützen die Stellensuchenden bei der Positionierung im Arbeitsmarkt sowie der Bearbeitung des verdeckten Arbeitsmarktes und geben ihnen eine Einschätzung ihrer Anstellungschancen in ihrem Suchbereich. Im Idealfall stellen sie ihr eigenes berufliches Netzwerk für die Stellensuche zur Verfügung. In jedem der 16 RAV wurde eine Mentoringfachperson ernannt. Diese Fachpersonen treffen sich regelmässig zu einem Informations- und Erfahrungsaustausch.

In den RAV des Kantons Zürich arbeiten gut 50 Kundenberatende mit guten Kontakten zu Arbeitgebenden. Diese hinterfragen Altersgrenzen in Stellenmeldungen an die RAV, um ältere arbeitslose Personen gezielt zu fördern und ihnen Vorstellungsgespräche zu ermöglichen. Zudem bieten die Kundenberatenden Vermittlungsleistungen an, ohne dass dies zusätzliche Kosten für die Arbeitgebenden zur Folge hätte.

Bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen und Personen mit Mehrfachproblematik stehen die Dienstleistungen des Netzwerkes der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (iiz) zur Verfügung. Die Geschäftsstelle iiz ist eine eigene Organisationseinheit innerhalb des Bereiches Arbeitsmarkt im AWA. Sie arbeitet gemeinsam mit den beteiligten Institutionen Invalidenversicherung, Sozialhilfe, Berufsberatung und RAV Integrationspläne aus, d. h., jede der beteiligten Institutionen überprüft, ob sie Unterstützung bieten kann. Diese Leistungen werden aufeinander abgestimmt, sodass die betroffenen Personen bestmöglich unterstützt werden.

Mit Blick auf die seit dem 1. Juli 2018 geltende Stellenmeldepflicht in Berufsarten mit einer Arbeitslosigkeit von mindestens 8% (bzw. ab 1. Januar 2020 5%) haben alle Versicherten unabhängig von ihrem Alter den Vorteil eines Informationsvorsprungs. Die meldepflichtigen Stellen sind während des fünftägigen Publikationsverbots ausschliesslich für die beim RAV registrierten Stellensuchenden zugänglich. Dieser exklusive Zugriff auf meldepflichtige Stellen bietet den Versicherten die Chance, sich aus eigener Initiative frühzeitig auf diese freien Stellen zu bewerben oder vom Stellenmeldezentrum des Kantons Zürich für eine dieser Stellen vorgeschlagen zu werden.

Die RAV führen ausserdem Arbeitgeberanlässe und Zukunftworkshops mit Arbeitgebenden durch. Die Thematik 50+ mit entsprechenden Fragestellungen zur Rekrutierungspraxis sowie zum Alters- und Langjährigkeitsmanagement und zur Aufrechterhaltung der Arbeitsmarkt- und Leistungsfähigkeit der Betroffenen wurde in diesem Rahmen wiederholt diskutiert. Das AWA weist Arbeitgebende immer wieder darauf hin, dass die Beibehaltung eines offenen und liberalen Arbeitsmarktes in der Bevölkerung nur dann mehrheitsfähig ist, wenn

erwerbstätige arbeitsmarktfähige Personen bis zu ihrer ordentlichen Pensionierung als Arbeitskräfte gefragt und geschätzt werden.

Bleiben die Vermittlungsbemühungen erfolglos, werden den Betroffenen drei Monate vor einer drohenden Aussteuerung Informationen zu den Auswirkungen auf die Sozialversicherungen und zur Sozialhilfe abgegeben und erläutert. Mit dem Wegfall des Arbeitslosengeldes sind für die Ausgesteuerten viele administrative und persönliche Herausforderungen verbunden.

B. Ausgesteuerte Arbeitslose 50+

Wenn es bei arbeitslosen Personen über 50 zu einer Aussteuerung kommt, ist das Lebensalter alleine grundsätzlich nicht das Problem. Erfahrungsgemäss sind Personen betroffen, die sich in ihrem Berufsleben wenig weiterentwickelt haben. Oft haben sie jahrzehntlang dieselbe Funktion ausgeübt, ohne sich weiterzubilden. Oder das erforderliche Knowhow ist nicht mehr auf dem neusten Stand, die absolvierten Aus- und Weiterbildungen liegen lange zurück und reichen heute nicht mehr aus. Auch können die bisherigen beruflichen Stationen eher von Zufälligkeiten geprägt sein, sodass in der Berufsbiografie kein roter Faden erkennbar ist. Manchmal können sich diese Personen auch weniger gut auf dem Arbeitsmarkt bewegen oder vor Arbeitgebenden präsentieren. In einigen Fällen können gesundheitliche Probleme bestehen. Im Kanton Zürich stehen für Ausgesteuerte verschiedene Beratungs- und Vermittlungsleistungen sowie arbeitsmarktliche Massnahmen offen, die sie für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt nutzen können.

1. Beratung und Vermittlung durch die RAV

Gemäss Art. 26 des Arbeitsvermittlungsgesetzes (SR 823.11) besteht eine Vermittlungspflicht der öffentlichen Arbeitsämter. Nach der Aussteuerung stehen den Arbeitslosen deshalb unabhängig von ihrem Alter weiterhin alle Beratungs- und Vermittlungsleistungen der RAV offen. Ausgesteuerte aller Altersgruppen bleiben auch nach ihrer Aussteuerung eine wichtige Zielgruppe der RAV. Die Dienstleistungen der RAV werden den Betroffenen aktiv angeboten. In den RAV des Kantons Zürich wird für diese Zielgruppe ein spezifisches Beratungssetting, die arbeitsmarktliche Integrationsberatung (AMI), mit spezialisierten Beratungspersonen offeriert. Bei der AMI-Beratung wird ein Coachingansatz verfolgt. Mit diesem können die Personalberatenden mit den Stellensuchenden für die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt noch mehr auf die individuelle Situation eingehen und entspre-

chende zielführende Massnahmen vereinbaren. Mehr als andere Altersgruppen bleiben Arbeitslose über 50 nach der Aussteuerung weiterhin bei den RAV angemeldet. Der Verbleib bei den RAV kann die Chance, wieder eine Stelle im ersten Arbeitsmarkt zu finden, deutlich verbessern. Die Beratungsleistungen sind dieselben wie bei Personen mit Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung. Im Vordergrund stehen die Förderung der Bewerbungskompetenz und die Abklärung des Qualifizierungsbedarfs mittels arbeitsmarktlicher Massnahmen, sofern diese Möglichkeiten nicht bereits während der Phase der Arbeitslosenentschädigung ausgeschöpft wurden. Ausserdem werden ausgesteuerte Personen durch die Kundenberatenden der RAV weiter aktiv vermittelt und können auch bei meldepflichtigen Stellen vom Informationsvorsprung profitieren.

2. Arbeitsmarktliche Massnahmen für Ausgesteuerte

Ausgesteuerten Arbeitslosen, die bei der Sozialhilfe angemeldet sind, stehen Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen gemäss § 8 des Einführungsgesetzes zum Arbeitslosenversicherungsgesetz (EG AVIG, LS 837.1) zur Verfügung. Diese werden zu 50% über den EG-AVIG-Kredit des Kantons und zu 50% durch die Gemeinden finanziert. Das Angebot ist auf der Internetseite des AWA ersichtlich und vollumfänglich auch für Personen über 50 zugänglich (vgl. <https://awa.zh.ch/internet/volkswirtschaftsdirektion/awa/de/arbeitsmarkt/infos/gemeinden.html>). Zudem ist das Angebot so ausdifferenziert, dass sowohl für Hilfs- als auch Fachkräfte dieser Altersgruppe vielfältige Möglichkeiten bestehen, ihre Wiedereingliederungschancen zu verbessern.

Für Personen ohne Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung bzw. für Ausgesteuerte nach einer Sperrfrist von zwei Jahren, die nicht bei der Sozialhilfe angemeldet sind, ist die Teilnahme an Bildungsmassnahmen im Rahmen von Art. 59d AVIG möglich, sofern diese Massnahmen die Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen massgeblich verbessern und sie danach zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit befähigt sind. Die Kosten für diese Massnahmen werden je zur Hälfte aus dem kantonalen Budget und aus der Arbeitslosenversicherung finanziert. Über Art. 59d AVIG ist den betroffenen Arbeitslosen die Teilnahme an allen Bildungsmassnahmen möglich, die im Kanton Zürich als arbeitsmarktliche Massnahmen zur Verfügung stehen. Auch hier steht ein breites Angebot für über 50-jährige Hilfs- und Fachkräfte zur Verfügung.

3. Leistungen der Sozialhilfe

Gemäss § 1 des Sozialhilfegesetzes (SHG, LS 851.1) sind im Kanton Zürich grundsätzlich die politischen Gemeinden für die Ausrichtung der Sozialhilfe zuständig. Ein Hauptziel der Sozialhilfe besteht in der Eingliederung bzw. Wiedereingliederung von sozialhilfebeziehenden Personen in den Arbeitsmarkt. Zu diesem Zweck hat der Kanton mit §§ 3a–3c SHG die gesetzlichen Vorgaben zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt per 1. Januar 2008 verstärkt. Um Sozialhilfebeziehende nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren, kann die Sozialhilfe gestützt auf § 3a Abs. 3 SHG Einarbeitungszuschüsse gewähren. Ausserdem ist das Gegenleistungs- und Anreizmodell in § 3b SHG gesetzlich verankert. Wer sich um seine Eingliederung entsprechend seinen persönlichen Möglichkeiten bemüht, kann im Rahmen der Sozialhilfe mit einer Integrationszulage unterstützt werden. Dies gilt sowohl für jüngere als auch für ältere sozialhilfebeziehende Personen.

4. Unterstützende Zusammenarbeit der kantonalen und kommunalen Institutionen

Das AWA, die Sozialdienste der Gemeinden und Vertreterinnen und Vertreter der Sozialkonferenz des Kantons Zürich arbeiten u. a. in verschiedenen Gremien und Arbeitsgruppen zusammen. Das Ziel besteht in der Stärkung der gemeinsamen Arbeitsintegration von Stellensuchenden aller Altersgruppen. Im Einzelnen gestaltet sich die Zusammenarbeit der beteiligten Institutionen wie folgt:

- Regelmässige institutionelle Kontakte zwischen RAV und Sozialdiensten sowie gemeinsames Fallmanagement bei Stellensuchenden, die auf den RAV und bei den Sozialdiensten angemeldet sind.
- Arbeitsgruppen des AWA, des Kantonalen Sozialamtes (KSA) sowie der Sozialkonferenz des Kantons Zürich zur Zusammenarbeit von RAV und Sozialdiensten sowie zur Pflege und Förderung des Angebots an arbeitsmarktlichen Massnahmen, die über das EG AVIG finanziert werden können (das Angebot umfasst kommunale und kantonale Programme zur Arbeitsintegration).
- Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Arbeitsintegration im Rahmen der iiz: Zur Umsetzung der iiz beschäftigen die Partnerinstitutionen (AWA, KSA, Amt für Jugend und Berufsberatung sowie Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich) iiz-Fachpersonen. Das KSA beschäftigt beispielsweise zwei spezialisierte Sozialarbeitende. Sie stehen den Sozialhilfestellen der Gemeinden für Beratungen und Eingliederungsfragen sowie für Zweitmeinungen zur Verfügung, geben Empfehlungen ab und arbeiten bei den Abklärungen als Fachpersonen im iiz-Netzwerk mit. Dem iiz-Netzwerk

gelingt es immer wieder, sozialhilfebeziehende über 50-Jährige mit Mehrfachproblematik erfolgreich in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

- Das KSA leistet einen Beitrag an die Informationsdienste der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften zum Betrieb des Online-Adressverzeichnisses «Soziale Hilfe von A bis Z». Damit können die Sozialdienste der Gemeinden in ihren Regionen zielgruppen- und problemspezifisch Integrationsmassnahmen finden. Ein Grossteil der Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration steht auch über 50-jährigen Sozialhilfebeziehenden offen.

C. Zusammenfassung

Für arbeitslose und ausgesteuerte Personen aller Altersgruppen besteht im Kanton Zürich nach dem Gesagten ein umfangreiches Angebot zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Infolge der engen und guten Zusammenarbeit zwischen dem AWA, der Sozialkonferenz des Kantons Zürich und den kommunalen Sozialdiensten nimmt auch das Interesse der Gemeinden an einer gemeinsamen Arbeitsintegration ausgesteuerter Personen aller Altersgruppen zu. Demnach erübrigt sich eine weitergehende Einflussnahme des Kantons auf die Gemeinden zur besseren Integration älterer Arbeitsloser in den Arbeitsmarkt.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 405/2016 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Thomas Heiniger	Kathrin Arioli