



An den Grossen Rat

15.5442.02

WSU/P155442

Basel, 15. November 2017

Regierungsratsbeschluss vom 14. November 2017

## **Anzug Patricia von Falkenstein und Konsorten betreffend Erhöhung der Chancen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. November 2015 den nachstehenden Anzug dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Es ist leider eine Tatsache, dass ältere Personen auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt sind. Wer im Alter von ca. 50 Jahren die Stelle verliert, hat deutlich geringere Chancen als Jüngere, sich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Wenige Jahre vor der Pensionierung ist es für die meisten überhaupt nicht mehr möglich, eine Stelle zu finden. Die Politik kann nicht zur Finanzierung der Vorsorgewerke ein höheres Rentenalter fordern und gleichzeitig zulassen, dass eine Stellenbewerbung für 55-Jährige praktisch aussichtslos ist. Auch wenn es gewisse gesetzliche Schwierigkeiten für die Anstellung älterer Personen gibt, muss diese unhaltbare Situation geändert werden. Es darf in unserem Kanton nicht sein, dass gut qualifizierte und leistungsbereite Arbeitskräfte von der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe abhängig werden und dadurch die Sozialkosten stetig ansteigen. Die Kantonale Verwaltung als Arbeitgeber und die private Wirtschaft sind gleichermaßen gefordert. Wenn sich die Situation für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weiter verschärft, drohen gesetzliche Regelungen auf Bundesebene. Dies gilt es zu vermeiden, weil ein relativ liberaler Arbeitsmarkt bester Garant für Ansiedlung und Wachstum von Firmen in unserem Land ist. Gefragt ist Eigenverantwortung der Unternehmen und der öffentlichen Arbeitgeber.

In diesem Zusammenhang bitten die Unterzeichneten den Regierungsrat, zu prüfen und zu berichten,

- Welche speziellen Massnahmen für den Bereich der Kantonalen Verwaltung getroffen werden können, um die Benachteiligung älterer Personen beim Finden einer Stelle zu verringern;
- Ob und wie dieses wichtige Thema im Dialog mit der privaten Wirtschaft aufgenommen werden kann mit dem Ziel, dass auch im privaten Sektor auf freiwilliger Basis oder mit staatlichen Anreizen gefördert, ältere Personen bessere Chancen bekommen, eine Anstellung zu finden;
- Ob als Reaktion auf die Masseneinwanderungs-Initiative z.B. eine Job-Börse für die Vermittlung erfahrener, älterer Berufsleute im Verbund mit der Wirtschaft, ihren Verbänden oder vom Kanton allein eingerichtet werden kann;
- Wie mit weiteren Massnahmen die Situation älterer Personen auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden kann.

Patricia von Falkenstein, Conradin Cramer, Heiner Vischer, Christine Wirz-von Planta, Michael Koechlin, Thomas Müry, Raoul I. Furlano

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

## 1. Ausgangslage

In den letzten Jahrzehnten hat sich einerseits die Lebenserwartung wie auch die Anzahl gesunder Lebensjahre der schweizerischen Bevölkerung erhöht. Andererseits führten sowohl verlängerte Ausbildungszeiten als auch eine Zunahme von Frühpensionierungen zu einer Verkürzung der durchschnittlichen Lebensarbeitszeit. In den nächsten Jahrzehnten ist zudem eine markante demografische Alterung der Bevölkerung zu erwarten.<sup>1</sup> In Verbindung mit dem drohenden Fachkräftemangel verursachen diese Entwicklungen eine rückläufige Verfügbarkeit von Arbeitskräften. Entgegen diesem Trend und trotz der Erleichterungen für ältere Erwerbslose bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) sowie den allgemeinen bekannten Vorzügen erfahrener Arbeitnehmender zeigt sich jedoch auf dem Personalmarkt aktuell, dass ältere Personen im Durchschnitt mehr Zeit benötigen, um wieder eine Stelle zu finden.

Die Gründe für das höhere Risiko älterer Arbeitssuchender, von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen zu werden, sind vielfältig. Ältere Arbeitssuchende sind gegenüber jüngeren vielfach aufgrund von Bildungs- und Weiterbildungsdefiziten benachteiligt, denn die Ausbildung der über 50-Jährigen liegt naturgemäss meist schon viele Jahre zurück. Nach langjähriger Anstellung verfügen ältere Arbeitskräfte zudem über viel Praxiserfahrung und meist sehr unternehmensspezifisches Wissen, das bei einer neuen Anstellung zuweilen nicht von Nutzen ist. Bei älteren Stellensuchenden besteht zusätzlich die Tendenz, eine Stelle im gewohnten Tätigkeitsfeld zu suchen. Dazu verringert sich vielfach auch die örtliche Mobilitätsbereitschaft mit zunehmendem Alter. Oftmals scheinen ältere Arbeitssuchende auch Opfer von Vorurteilen der Rekrutierenden bezüglich Gesundheit, Flexibilität, Produktivität, Lernfähigkeit oder Motivation zu werden.<sup>2</sup>

Angesichts dessen ist eine verbesserte Arbeitsmarktintegration und Förderung der über 50-Jährigen eine entscheidende Aufgabe. Einerseits verringert eine optimale Erwerbsintegration dieser Gruppe den Druck auf das System der sozialen Absicherung. Andererseits kann der negative Effekt einer schrumpfenden Zahl junger Arbeitskräfte durch eine verstärkte Mobilisierung und Kompetenzerhaltung älterer Arbeitskräfte reduziert werden.

## 2. Zahlen

Statistisch gesehen ist mit einer gesamtschweizerischen Nettoerwerbstätigenquote von rund 69.7% (2015) bei Personen zwischen 55 bis 64 Jahren die Arbeitsmarkteteiligung sehr hoch; und ältere Arbeitnehmende sind im schweizerischen Arbeitsmarkt gut integriert. Dies zeigt sich auch im Kanton Basel-Stadt, wo der Anteil 60.6% ausmacht.<sup>3</sup> Im Kanton Basel-Stadt geht zudem aus den Zahlen hervor, dass Personen im Alter über 50 statistisch gesehen weniger stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind (durchschnittliche Arbeitslosenquote von 3.1%, 2016) als Personen jüngerer Altersgruppen (durchschnittliche Arbeitslosenquote von 4.2%, 2016). Es lässt sich somit kein markant höherer Anteil arbeitsloser Personen der Alterskategorie 50plus feststellen.

Bezüglich der Dauer der Stellensuche zeigt sich jedoch, dass über 50-jährige Stellensuchende im Kanton Basel-Stadt durchschnittlich 281 Tage (2016) arbeitslos waren. Im Gegensatz dazu betrug die durchschnittliche Dauer bei den unter 50-Jährigen 185 Tage (2016). Trotz der längeren Dauer der Arbeitslosigkeit der über 49-Jährigen gelangen deutlich weniger Stellensuchende dieser Personengruppe in die Aussteuerung als Personen unter 50 Jahre. Die meisten Personen dieser Altersklasse können wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden. Im Jahr 2016 wurden im

<sup>1</sup> Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bericht Arbeitslose 50plus, Fassung vom 09. Juni 2017, abrufbar unter [https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/ALV/Arbeitslosigkeit/Aeltere\\_Arbeitslose/Bericht\\_Arbeitslose\\_50plus.pdf.download.pdf/DE\\_Bericht\\_Arbeitslose\\_50plus\\_\(2017\).pdf](https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/ALV/Arbeitslosigkeit/Aeltere_Arbeitslose/Bericht_Arbeitslose_50plus.pdf.download.pdf/DE_Bericht_Arbeitslose_50plus_(2017).pdf)

<sup>2</sup> SECO, Bericht Arbeitslose 50plus, Fassung vom 09. Juni 2017

<sup>3</sup> Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt

Kanton Basel-Stadt insgesamt 1'338 Personen ausgesteuert; 428 waren über 49 Jahre und 910 unter 50 Jahre alt. Im Jahr 2016 wurden im Durchschnitt pro Monat 31 über 49-Jährige und 81 unter 50-Jährige ausgesteuert.<sup>4</sup>

In Bezug auf die Anzahl der von der Sozialhilfe unterstützten Personen im Kanton Basel-Stadt zeigt sich, dass der Anteil der über 50-Jährigen in den letzten Jahren zugenommen hat. So stieg ihr Anteil von 13.3% im Jahr 2010 auf 16.0% im Jahre 2016. Der Unterstützungsgrund dieser Personen ist aber nicht nur die Arbeitslosigkeit per se; sehr oft liegen auch bei diesen über 50-Jährigen Mehrfachproblematiken wie mangelnde Berufsausbildung oder Krankheit vor.

### 3. Zu beantwortende Fragen

*Frage: Welche speziellen Massnahmen für den Bereich der Kantonalen Verwaltung können getroffen werden, um die Benachteiligung älterer Personen beim Finden einer Stelle zu verringern?*

Die Stellensuche ab dem fünfzigsten Lebensjahr kann durchaus mit besonderen Herausforderungen und Schwierigkeiten verbunden sein. Die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) der ALV können diesbezüglich Arbeitslosen dabei helfen, ihre Ausgangslage zu verbessern. Neben den Leistungen zur Existenzsicherung bei einem Erwerbsausfall bietet die ALV eine professionelle Unterstützung bei der Suche nach einer neuen Stelle. Zwei wichtige Instrumente werden für die Arbeitsvermittlung eingesetzt: die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und die sogenannten AMM. Während die RAV Stellensuchende berät und vermittelt, werden die AMM unterstützend eingesetzt, um eine dauerhafte Wiedereingliederung in den Erwerbsprozess zu fördern. Es handelt sich hierbei um eidgenössisch und kantonal finanzierte Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit. Dazu gehören unter anderem Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB) und Kurse in verschiedenen Bereichen, welche auf die individuellen Bedürfnisse eingehen und Fachbereiche gezielt unterstützen. Zudem bietet die Massnahme Einarbeitungszuschüsse (EAZ) Versicherten mit ALV-Taggeldanspruch die Möglichkeit, ihre Fachkompetenzen zu erneuern beziehungsweise zu erweitern, indem sie bei einem Arbeitgeber eine Einarbeitungszeit absolvieren. Während der Einarbeitungszeit werden die Löhne der über 50-jährigen Versicherten in der ersten Hälfte mit 60% und in der zweiten Hälfte mit 40% von der zuständigen Arbeitslosenkasse unterstützt. Die Laufzeit dieser AMM kann für Versicherte über 50 Jahre bis zu zwölf Monaten angesetzt werden. Jüngere Stellensuchende erhalten maximal während sechs Monaten im Durchschnitt 40% des Lohnes als EAZ.

Eine spezielle AMM auf kantonaler Ebene, welche exklusiv für über 50-jährige Arbeitslose konzipiert wurde, ist die „Berufliche Neuorientierung 50+“. Diese AMM kann sechs Monate dauern und besteht aus einer Standortbestimmung, einem Potenzialworkshop, Coachings und bei Bedarf aus weiteren Modulen wie Vorstellungsgesprächstraining, Bewerbungswerkstatt sowie Zeugnis-korrektur. Im Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) laufen aktuell diverse Abklärungen zum Thema „50plus“. Bereits definitiv plant das AWA die Massnahme „Mentoring 50+“ ab Januar 2018. Mentorinnen und Mentoren sollen dabei über 50-jährigen Stellensuchenden beim Entwickeln von neuen Bewerbungsstrategien helfen, indem sie mitunter Coachs sind, als „Türöffner“ agieren und offen ansprechen, was für die individuelle Stellensuche wesentlich ist.

Zudem wurde mit „integratio“ im Jahr 2008 vom Gewerbeverband Basel-Stadt, vom AWA und von der Sozialhilfe ein Projekt geschaffen, welches Personen, die aus unterschiedlichen Gründen längere Zeit nicht erwerbstätig waren, die Möglichkeit bietet, im regulären Arbeitsmarkt entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit eine Beschäftigung zu finden. Ergänzend zu den bereits genannten Massnahmen der ALV gibt es in Basel-Stadt das kantonale Projekt „Stöckli“ für Arbeitslose im fortgeschrittenen Alter. Dabei sollen ausgesteuerte und arbeitsfähige Personen, die drei Jahre vor dem Bezug der ordentlichen AHV-Rente stehen, die Chance auf eine befristete Anstellung in der Verwaltung erhalten, um ihnen den Gang zur Sozialhilfe zu ersparen. Das Projekt „Stöckli“ sowie

<sup>4</sup> Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt

weitere Leistungen im Rahmen der Kantonalen Arbeitslosenhilfe sind schweizweit einmalig und gelten als besonders fortschrittlich.

*Frage: Ob und wie dieses wichtige Thema im Dialog mit der privaten Wirtschaft aufgenommen werden kann mit dem Ziel, dass auch im privaten Sektor auf freiwilliger Basis oder mit staatlichen Anreizen gefördert, ältere Personen bessere Chancen bekommen, eine Anstellung zu finden?*

Um die Chancen von älteren Personen, eine Anstellung zu finden, zu erhöhen, braucht es eine Sensibilisierung von Arbeitgebern, Arbeitnehmenden und der Öffentlichkeit. Ältere Arbeitnehmende sind zum Teil negativen Vorurteilen ausgesetzt, die eine Anstellung erschweren. Dieses Bild muss korrigiert und die Potenziale älterer Mitarbeitender müssen aufgezeigt werden. Dazu ist eine Sensibilisierung auf allen Ebenen notwendig. Einerseits sollte sich die Sensibilisierung an die Arbeitgeber adressieren, um bestehende Vorurteile zu überwinden. Andererseits sollte sie sich an die Arbeitnehmenden richten, welche durch neue Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt herausgefordert werden. Die Erhöhung der Chancen von älteren Arbeitslosen mittels eines staatlichen Anreizsystems kann sich letztendlich ausschliesslich zielführend entfalten, wenn bei den Arbeitgebern das Bewusstsein zur Förderung und Integration älterer Arbeitnehmenden genügend vorhanden ist.

Im Rahmen der oben erwähnten neuen Massnahme „Mentoring 50+“ des Kantons Basel-Stadt ist ab 2018 eine Plakatkampagne geplant. Dabei sollen - wenn möglich - unter anderem der Gewerbeverband und die Handelskammer sensibilisiert sowie allenfalls involviert werden. Vorzustellen wären ausserdem gegebenenfalls Anlässe und Events, die sich an die verschiedenen Akteure richten würden und zu einem erhöhten Bewusstsein führen sollten.

Des Weiteren ist auf Bundesebene die Verbesserung der Situation der älteren Arbeitnehmenden eine der vier Prioritäten der Fachkräfteinitiative FKI, in deren Begleitgruppe der Bund, die Kantone und die Sozialpartner inklusive Gewerbe- und Arbeitgeberverband vertreten sind. Die Kantone werden innerhalb dieser Initiative angehalten, mit zahlreichen Beispielen und Projekten die Bekanntmachung guter Praktiken und damit die Sensibilisierung unter anderem hinsichtlich der Weiterführung der Erwerbstätigkeit von älteren Arbeitnehmenden zu unterstützen. So gibt es einige Praxisbeispiele seitens der Kantone, die von Demografie-Beratung für KMU im Rahmen der Besetzung von Vakanzten, über Informationskampagnen wie „Ein Stellensuchender – ein Unternehmen“ des Kantons St. Gallen oder „Potenzial 50plus“ des Kantons Zug, bis hin zu themenspezifischen Anlässen, die sich explizit an Unternehmen richten, reichen. Weitere kantonale Initiativen unter dem Schwerpunkt 50+ sind auf der Webseite [www.fachkraefte-schweiz.ch](http://www.fachkraefte-schweiz.ch) gesammelt und ersichtlich. Zusätzlich wurde im Rahmen der dritten nationalen Konferenz zum Thema älterer Arbeitnehmenden mit dem Bund, den Kantonen sowie den Sozialpartnern im April 2017 ein zusätzliches Sensibilisierungsinstrument in Form einer Onlinebroschüre lanciert.

*Frage: Ob als Reaktion auf die Masseneinwanderungs-Initiative z.B. eine Job-Börse für die Vermittlung erfahrener, älterer Berufsleute im Verbund mit der Wirtschaft, ihren Verbänden oder vom Kanton allein eingerichtet werden kann?*

National- und Ständeräte einigten sich am 16. Dezember 2016 auf einen Umsetzungsvorschlag für die Masseneinwanderungsinitiative, der im Wesentlichen einer Stellenmeldepflicht und damit einem Vorrang von Stellungsuchenden in der Schweiz unter gewissen Bedingungen gleichkommt. Arbeitslose, insbesondere betroffene ältere Arbeitnehmende, werden von der Umsetzung der Stellenmeldepflicht profitieren, indem das zukünftige Vorgehen voraussichtlich ein feingliedriges Matching zwischen Stellenprofil und -suchenden erlauben wird, welches die Schwierigkeiten der Stellensuche von älteren Arbeitslosen in gewissen Branchen reduzieren könnte. Aufgrund des vermehrten Kontakts der RAV mit den Arbeitgebern könnte zudem ein positiver Effekt auf die Entwicklung der AMM hin zu noch wirksameren Weiterbildungslösungen erfolgen. In Anbetracht

der aktuellen Entwicklung sieht der Regierungsrat davon ab, mit Massnahmen wie beispielsweise einer Job-Börse auf die Masseneinwanderungsinitiative zu reagieren. Zusätzlich ist darauf hinzuweisen, dass Job-Börsen im privatwirtschaftlichen Bereich, die sich explizit an Personen über 50 Jahre richten, bereits existieren. Als Beispiel kann die Internetplattform <https://www.work50.ch/> genannt werden.

*Frage: Wie mit weiteren Massnahmen die Situation älterer Personen auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden kann?*

Weitere Massnahmen, um die Situation älterer Personen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern, werden vom AWA laufend geprüft. Insbesondere könnten zusätzliche gezielte Massnahmen, die die Förderung der Aus- und Weiterbildung von älteren Arbeitnehmenden verstärken, konzipiert werden. Des Weiteren kamen im Rahmen der nationalen Konferenz zum Thema „Ältere Arbeitnehmende“ private und öffentliche Arbeitgeber überein, dass auf die Erwähnung des Lebensalters als Kriterium in Stelleninseraten, wo dieses sachlich für die Stelle nicht notwendig ist, zu verzichten sei. Flexiblere Arbeitsformen sowohl für Arbeitskräfte auf allen Ebenen als auch für die Arbeitgeber können zudem zu einer verbesserten Arbeitsmarktsituation älterer Personen führen. Diesbezüglich wird beispielsweise im Projekt „4. Säule - Stärkung der Ostschweizer Wirtschaft durch frühzeitige Flexibilisierung der Berufsphase 50+“<sup>5</sup> mit der Fachhochschule St. Gallen und mehreren Ostschweizer Unternehmen Massnahmen zur besseren Nutzung der älteren Arbeitnehmenden entwickelt. Zielsetzung des Projekts ist es, unter anderem geeignete Modelle zur besseren Nutzung der Ressource „Erfahrung“ sowie innovative Leistungs- und Serviceangebote für das Potenzial der älteren Arbeitskräfte zu entwickeln. Im Rahmen einer Pilotphase wurden drei Massnahmencluster gemeinsam mit den teilnehmenden Unternehmen erarbeitet und im Markt im Rahmen einer Studie validiert. Die drei Cluster beinhalten folgende Bereiche: Beschäftigungsgradreduktion, Arbeitsportfolios und berufliche Auszeit.

Zusätzlich kann für weitere Massnahmen auf die Empfehlungen des OECD-Arbeitsberichts verwiesen werden, der der Schweiz rät, in gewissen Bereichen noch mehr für die Arbeitsmarktintegration älterer Personen zu tun. Angesprochen werden dabei etwa eine noch aktivere Unterstützung der öffentlichen Arbeitsvermittlung, um ältere Arbeitslose in stabile Jobs zu vermitteln, sowie eine stärkere Orientierung der Löhne an der Produktivität der Arbeitskräfte. Zudem empfiehlt die OECD der Schweiz, die Weiterbildung für gering qualifizierte Arbeitnehmer attraktiver zu gestalten und Unternehmen anzuregen, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bis zum Ende der Karriere weiterzubilden.<sup>6</sup>

#### **4. Fazit**

Trotz des demographischen Wandels und des drohenden Fachkräftemangels sind ältere Arbeitssuchenden überproportional von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Die Gründe für dieses erhöhte Risiko sind vielschichtig. Neben der Annäherung an das Pensionierungsalter, den höheren Lohnnebenkosten können auch Vorurteile wie beispielsweise mangelnde Flexibilität, Mobilität und Produktivität zu Schwierigkeiten bei der Stellensuche führen.

Der Regierungsrat ist sich der besonderen Herausforderung bewusst, welche die Stellensuche ab dem fünfzigsten Lebensjahr mit sich bringen kann. Allerdings genügt das Alter allein nicht, um eine erschwerte Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu erklären, denn die Problemlagen sind bei älteren Arbeitslosen in der Regel sehr heterogen. Daher ist es für die Integration zielführender, Massnahmen anzuwenden, welche auf die jeweilige Kombination verschiedener Merkmale oder individueller Problemlagen eingehen. Eine erfolgreiche Stellensuche wird zudem auch durch soziale Kompetenzen oder Motivation beeinflusst.

<sup>5</sup> Ein Projekt der Kantone St.Gallen, Appenzell Ausserrhodon und Thurgau sowie des Vereins Wirtschaft Region St. Gallen und der FH St.Gallen

<sup>6</sup> OECD, Bericht „Vieillissement et politiques de l'emploi: Suisse 2014“, 2014

Neben den AMM, die allen Arbeitslosen zur Verfügung stehen, verfügt der Kanton Basel-Stadt auf kantonaler Ebene über Instrumente, die sich ausschliesslich an über 50-jährige Stellensuchenden richten. Es handelt sich hierbei unter anderem um die Massnahme „Berufliche Neuorientierung 50+“ und das kantonale Projekt „Stöckli“ für Arbeitslose im fortgeschrittenen Alter. Besonders hervorzuheben ist die kantonale Massnahme „Mentoring 50+“, die ab Januar 2018 eingeführt werden wird. Um das Bewusstsein für die Herausforderungen von über 50-jährigen Stellensuchenden in der Öffentlichkeit zu fördern, ist im Rahmen dieses Programms eine Sensibilisierungskampagne in Planung.

Vor diesem Hintergrund ist der Regierungsrat daher der Ansicht, dass der Kanton zur Reintegration von erwerbslosen Personen bereits heute über gute Instrumente verfügt und bereits mit diversen wirksamen und erprobten Massnahmen angemessen auf die Problematik und die besonderen Bedürfnisse älterer Stellensuchender reagiert.

## 5. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Patricia von Falkenstein und Konsorten betreffend Erhöhung der Chancen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann  
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin