

## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 4. Februar 2015

**106.**

### **Schriftliche Anfrage von Markus Baumann und Dr. Ann-Catherine Nabholz betreffend Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit bei den über 50-jährigen Erwerbslosen, Anzahl und Hintergründe der Betroffenen, welche bei den Sozialen Diensten gemeldet sind sowie mögliche Massnahmen für deren Arbeitsintegration**

Am 5. November 2014 reichten Gemeinderat Markus Baumann (GLP) und Gemeinderätin Ann-Catherine Nabholz (GLP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2014/353, ein:

Es gibt immer mehr Menschen ab dem 50. Altersjahr, gut und weniger gut ausgebildete Fachkräfte und Wiedereinsteiger/Innen, die auf staatliche finanzielle Unterstützung angewiesen sind, weil sie keine Chance auf eine reguläre Anstellung in ihrer angestammten Tätigkeit erhalten. Die Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit bei über 50-jährigen Erwerbslosen zeigt, wie schwer sich der Wiedereinstieg für Ältere gestaltet. Dies obschon ältere Arbeitnehmer über Fachkenntnisse verfügen, die volkswirtschaftlich genutzt werden sollten. Angesichts der sich zuspitzenden Problemlage für Arbeitssuchende über 50 bitten wir den Stadtrat um Beantwortung folgender Fragen.

1. Wie hoch ist der Anteil über 50-jähriger, die bei den Sozialen Diensten gemeldet sind? Zeichnen sich Gender- und Bildungsunterschiede ab? Wie viele der Betroffenen gelten als langzeitarbeitslos?
2. Welche Möglichkeit mit städtischer Unterstützung gibt es für einen Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt von über 50-jährigen? Wie viele der Betroffenen nehmen an einer aktiven Arbeitsintegrationsmassnahme für über 50-jährige teil?
3. Inwiefern unterscheiden sich solche Angebote hinsichtlich dem Bildungsniveau der Erwerbslosen?
4. Weshalb werden Betroffene in ein Passagenangebot geführt, welches in der Regel branchenfremd ist? Welches Ziel verfolgt die Stadt mit dieser Strategie?
5. Beinhaltet die vorhandenen Arbeitsintegrationsmassnahmen für ältere Erwerbslose die Nachholbildung gemäss Art. 32 des BBV? Bejahendenfalls welcher Anteil älterer Erwerbsloser konnte über die Nachholbildung wieder in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden?
6. Welche Massnahmen sind vorgesehen, um zu verhindern, dass die Betroffenen nicht dauerhaft in den zweiten Arbeitsmarkt oder in prekäre Arbeitsverhältnisse abgleiten?
7. Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen der Stadt Zürich und der RAV hinsichtlich dieser Problematik und welche Strategien werden verfolgt?
8. Welche Sensibilisierungsmassnahmen wurden seitens der Stadt für ihre Mitarbeiter entwickelt? Bietet die Stadt spezielle Arbeitsmodelle für über 50-jährige an?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip wird Sozialhilfe erst dann geleistet, wenn der Lebensunterhalt nicht aus eigener Kraft bestritten werden kann und wenn keine andere Hilfe erhältlich ist. Personen, die in die Sozialhilfe aufgenommen werden, sind daher meist schon seit längerer Zeit nicht mehr erwerbstätig. Dies gilt insbesondere für die über 50-jährigen Sozialhilfebeziehenden. Die Sozialhilfe wird also erst zu einem Zeitpunkt aktiv, an dem die betroffenen Personen bereits eine längere Phase, geprägt von Arbeitslosigkeit, Orientierungslosigkeit, des Fehlens einer Tagesstruktur und allfälliger Gesundheitsbeeinträchtigung, hinter sich haben.

Es ist eine Tatsache, dass der Arbeitsmarkt heute nur bedingt bereit ist, über 50-Jährige aufzunehmen. Unter den Langzeitarbeitslosen sind die 50- bis 64-Jährigen überproportional stark vertreten. Ältere Arbeitnehmende verlieren ihre Stelle zwar seltener als jüngere Arbeitnehmende; sind sie jedoch ohne Stelle, ist es für sie meist schwieriger, wieder eine Anstellung zu finden. Ein tiefes Bildungsniveau verstärkt diese Schwierigkeit noch zusätzlich.

Die Sozialhilfe kann die strukturellen, aber auch persönlichen Probleme, mit denen sich über 50-jährige Erwerbslose konfrontiert sehen, nicht alleine lösen. Solange der erste Arbeitsmarkt bei der Aufnahme älterer Arbeitnehmenden derart selektiv ist, sind auch der Sozialhilfe die Hände gebunden. Es gilt, mit den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren eine politische Diskussion zu führen. Erstens braucht es seitens der Wirtschaft die Bereitschaft, auch ältere Arbeitnehmende anzustellen. Zweitens ist eine Bildungsoffensive notwendig, um die Chancen älterer Arbeitnehmenden auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Hierin sei auf die von Bund, Kantonen und Sozialpartnern initiierte Fachkräfteinitiative hinzuweisen. Drittens ist eine Diskussion über die Einführung einer Sozialrente zu führen: Solange der Arbeitsmarkt nicht bereit ist, auch ältere Arbeitnehmende aufzunehmen, macht es auch für die Sozialhilfe nicht viel Sinn, dort zu investieren. Entsprechend werden Personen, die über 60 Jahre alt sind, nicht zu einer Arbeitsintegrationsmassnahme gezwungen.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

**Zu Frage 1 («Wie hoch ist der Anteil über 50-jähriger, die bei den Sozialen Diensten gemeldet sind? Zeichnen sich Gender- und Bildungsunterschiede ab? Wie viele der Betroffenen gelten als langzeitarbeitslos?»):**

Im Jahr 2013 bezogen in der Stadt Zürich 3174 Personen im Alter von 51 bis 65 Jahren Sozialhilfe. Das sind 5,6 Prozent der Einwohnerinnen und Einwohner in dieser Altersgruppe. Personen ab 65 Jahren sind dank AHV-Ergänzungsleistungen nur in seltenen Fällen auf Sozialhilfe angewiesen.

Die Sozialhilfequote der 51- bis 64-Jährigen ist in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen, von 5,1 Prozent im Jahr 2008 auf 5,6 Prozent im Jahr 2013.

Das Sozialhilferisiko ist in dieser Altersgruppe bei Männern deutlich höher als bei Frauen. Ausserdem haben Personen mit tiefem Ausbildungsniveau ein deutlich höheres Sozialhilferisiko als Personen mit hohem Ausbildungsniveau.

Gemäss Definition des Seco gilt eine Person als langzeitarbeitslos, wenn sie länger als ein Jahr ohne Arbeitsstelle ist. Die Sozialen Dienste der Stadt Zürich (SOD) erheben hierzu keine Daten, weil die Dauer der Arbeitslosigkeit für die Berechnung des Anspruchs auf Sozialhilfe nicht relevant ist. Generell kann aber gesagt werden, dass eine klare Mehrheit der über 50-jährigen Sozialhilfebeziehenden bereits zu Beginn des Sozialhilfebezugs während längerer Zeit nicht erwerbstätig war, teils wegen Arbeitslosigkeit, teils wegen Arbeitsunfähigkeit. Personen, die ergänzend zu einer nicht existenzsichernden (Teilzeit-)Erwerbstätigkeit von der Sozialhilfe unterstützt werden müssen, stellen eine deutliche Minderheit dar.

**Zu Frage 2 («Welche Möglichkeit mit städtischer Unterstützung gibt es für einen Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt von über 50-jährigen? Wie viele der Betroffenen nehmen an einer aktiven Arbeitsintegrationsmassnahme für über 50-jährige teil?»):**

Oberstes Ziel der Sozialhilfe ist eine rasche Ablösung durch wirtschaftliche Selbständigkeit. Entsprechend unterstützen die SOD Sozialhilfe beziehende Personen gezielt bei ihrer Wiedereingliederung ins Erwerbsleben. Ein wichtiges Element dieser Förderung und Unterstützung bildet auch die Erhaltung der Arbeitsfähigkeit jener Personen, die aufgrund ihrer aktuellen Situation auf dem Arbeitsmarkt geringe Chancen auf eine Anstellung haben.

Grundsätzlich sind alle arbeitsfähigen Klienten der SOD mit Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe zur Teilnahme an der Basisbeschäftigung verpflichtet. 15 Prozent aller Personen, die in die Basisbeschäftigung eintreten, sind über 50 Jahre alt. Bei Personen, die über 60 Jahre alt oder die über 55 Jahre alt und mehr als drei Jahre nicht mehr im Arbeitsprozess sind, wird eine Teilnahme an Arbeitsintegrationsmassnahmen nicht zwingend eingefordert. Auf Wunsch stehen jedoch auch diesen Klientinnen und Klienten alle Angebote, ausgenommen Qualifizierungsmassnahmen, offen. Zum Erhalt der Gesundheit und Integration stehen in diesen Fällen Massnahmen der sozialen Integration im Zentrum.

Die Stadt Zürich arbeitet nicht mit Arbeitsintegrationsmassnahmen, die speziell für Menschen ab dem 50. Altersjahr ausgerichtet sind. Der Grund dafür liegt darin, dass die Arbeitsintegrationsprogramme möglichst den Bedingungen des Arbeitsmarkts entsprechen sollen, um die Teilnehmenden so gut wie möglich auf den Eintritt in den ersten Arbeitsmarkt vorzubereiten. Es gibt jedoch Programme, die aufgrund ihres Inhalts eher für 50-jährige Personen geeignet sind. So zum Beispiel das Qualifizierungsprogramm «InnoPark», das sich an Personen, die über Berufspraxis in Bereichen wie IT, Administration oder Ökologie sowie an Akademikerinnen und Akademiker oder Fachhochschulabsolventinnen und -absolventen richtet.

Wiedereingliederungen in den Arbeitsmarkt gelingen auch über 50-jährigen Personen. Bei Austritt aus städtischen Arbeitsintegrationsangeboten liegt die Vermittlungsquote in den ersten Arbeitsmarkt bei den über 50-jährigen Personen bei rund 21 Prozent, wobei sie mit zunehmendem Alter stetig abnimmt und mit dem 60. Altersjahr gegen 0 tendiert. Bei den unter 50-Jährigen beträgt die Quote 31 Prozent.

Bei Fragen zu Neuorientierung, Weiterbildung und Laufbahnberatung können sich alle Personen mit Wohnsitz in der Stadt Zürich an das städtische Laufbahnzentrum (LBZ) wenden. Oft werden Erwerbslose auch von der Regionalen Arbeitsvermittlung (RAV) oder den SOD zur Beratung ans Laufbahnzentrum überwiesen. Das LBZ berät neben Jugendlichen, die einen Berufseinstieg planen, auch Erwachsene bei Fragen zu Karriereplanung, Stellen- und Berufswechsel. Seit drei Jahren wird auch, in Zusammenarbeit mit der kantonalen Berufs- und Laufbahnberatung, das Seminar «50plus – mit Schwung und Gelassenheit in die nächsten Arbeitsjahre» angeboten.

**Zu Frage 3 («Inwiefern unterscheiden sich solche Angebote hinsichtlich dem Bildungsniveau der Erwerbslosen?»):**

In der Basisbeschäftigung wird sorgfältig abgeklärt, welches Arbeitsintegrationsangebot für die jeweilige Person am Geeignetesten ist. In jedem Fall wird versucht, ein Arbeitsintegrationsangebot zu finden, das möglichst auf die Ressourcen und das Bildungsniveau der jeweiligen Person passt.

**Zu Frage 4 («Weshalb werden Betroffene in ein Passagenangebot geführt, welches in der Regel branchenfremd ist? Welches Ziel verfolgt die Stadt mit dieser Strategie?»):**

Mit der Basisbeschäftigung verfolgt die Stadt Zürich einerseits das Ziel, die Gegenleistungspflicht Sozialhilfebeziehender von Anfang an einzufordern, und andererseits, ein geeignetes Arbeitsintegrationsangebot für die betroffene Person zu finden.

Sozialhilfebeziehende Personen, die in die Basisbeschäftigung eintreten, sind in der Regel seit längerer Zeit nicht mehr im Arbeitsprozess integriert. Im Vordergrund steht daher die Abklärung von Grundkompetenzen wie Regelmässiges Erscheinen, Fähigkeit im Team zu arbeiten usw. Dazu bedarf es keiner branchenspezifischen Lösung: Grundkompetenzen und Leistungsbereitschaft können auch in einem branchenunspecifischen Umfeld beobachtet und bewertet werden.

Der Abklärungsbericht der Basisbeschäftigung beinhaltet eine Empfehlung einer anschließenden Integrationsmassnahme in Form einer branchenspezifischen Angebotszuteilung zuhanden der Fallführenden in den SOD.

**Zu Frage 5 («Beinhalten die vorhandenen Arbeitsintegrationsmassnahmen für ältere Erwerbslose die Nachholbildung gemäss Art. 32 des BBV? Bejahendenfalls welcher Anteil älterer Erwerbsloser konnte über die Nachholbildung wieder in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert werden?»):**

In der Velowerkstatt der SEB arbeiten aktuell zwei Sozialhilfebeziehende als Teillohnangestellte nach Art. 32 BBV mit dem Ziel, den Abschluss als Zweiradmechanikerin oder -mechaniker zu erwerben. Die Kosten für die Berufsschule und die überbetrieblichen Kurse werden von den SOD übernommen.

Erfahrungswerte zu Stellenantritten liegen noch nicht vor.

**Zu Frage 6 («Welche Massnahmen sind vorgesehen, um zu verhindern, dass die Betroffenen nicht dauerhaft in den zweiten Arbeitsmarkt oder in prekäre Arbeitsverhältnisse abgleiten?»):**

Im Arbeitsintegrationsprozess wird sorgfältig geprüft, welche Programme für die betroffene Person geeignet sind, wobei verschiedene Faktoren wie Alter und Bildungsniveau berücksichtigt werden. Mindestens jährlich führen die Arbeitsintegrationsprogramme gemeinsam mit den Teilnehmenden und der Fallführung der SOD ein Standortgespräch durch, um die beruflichen und sozialen Perspektiven zu klären.

Wie bereits unter den einleitenden Bemerkungen ausgeführt, kann die Sozialhilfe die strukturellen Probleme, denen über 50-jährige Erwerbslose gegenüberstehen, jedoch nicht alleine lösen.

**Zu Frage 7 («Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen der Stadt Zürich und der RAV hinsichtlich dieser Problematik und welche Strategien werden verfolgt?»):**

Die Stadt Zürich arbeitet in vielfältiger Weise mit den RAV zusammen. So werden zum Beispiel mit dem Pilotprojekt «Coaching für Ausgesteuerte» ausgesteuerte Personen durch Personalberatende der RAV sowie durch Coaches der SOD begleitet und beraten. Die Personalberatenden der RAV übernehmen dabei die arbeitsmarktliche Integrationsberatung, während die Coaches der SOD persönliche Hilfe gemäss § 11 SHG leisten. Das «Coaching für Ausgesteuerte» steht allen ausgesteuerten Personen offen, die keinen Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe haben und beim RAV Staffelstrasse oder beim RAV Badenerstrasse angemeldet sind. Rund 40 Prozent der Teilnehmenden sind über 50 Jahre alt.

Erwerbslosen steht auch die Möglichkeit offen, im RAV vor Ort Kurzberatungen des Laufbahnzentrums der Stadt Zürich in Anspruch zu nehmen. Für Personen ab 50 Jahren kann dieses Angebot speziell nützlich sein.

Die Stadt wie auch der Kanton Zürich sind bestrebt, diese Zusammenarbeit weiter zu intensivieren.

**Zu Frage 8 («Welche Sensibilisierungsmassnahmen wurden seitens der Stadt für ihre Mitarbeiter entwickelt? Bietet die Stadt spezielle Arbeitsmodelle für über 50-jährige an?»):**

Im Rahmen des Handlungsfeldes 3 der HR-Strategie (Nutzung der Vielfalt als Chance) und der Ergebnisse aus der Mitarbeitendenbefragung 2013 (Arbeit und Gesundheit) werden in verschiedenen stadtweiten Gremien Massnahmen entwickelt, die konkret auch die Arbeitsbedingungen für Mitarbeitende über 50 betreffen. Zudem ist auf das Instrument der Integrationsstellen (früher als Sozialstellen bezeichnet) des Case Managements hinzuweisen. Mit den Integrationsstellen können situationsbezogen für Mitarbeitende mit gesundheitlich bedingten Leistungsbeeinträchtigungen Lösungen im Einzelfall gefunden werden, die eine Integration am bisherigen Arbeitsplatz oder an einem anderen Arbeitsplatz innerhalb der Stadt Zürich ermöglichen.

Für Mitarbeitende der Stadt Zürich über 50 bestehen generell keine speziellen Arbeitszeitmodelle. Gemäss Art. 115 der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht besteht für Angestellte im Schichtbetrieb folgender Anspruch auf Altersentlastung: *«Angestellte im Schichtbetrieb haben Anspruch auf jährlich drei zusätzliche arbeitsfreie Tage ab Beginn des Kalenderjahres, in dem sie das 55. Altersjahr vollenden, und auf jährlich sechs zusätzliche arbeitsfreie Tage ab Beginn des Kalenderjahres, in dem sie das 60. Altersjahr vollenden.»*

Vor dem Stadtrat  
die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**