

Interpellation Lemmenmeier-St.Gallen (23 Mitunterzeichnende) vom 26. November 2018

Arbeitslose über 55 Jahre – wie verhindern wir ein Abgleiten in die Sozialhilfe?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 22. Januar 2019

Max Lemmenmeier-St.Gallen erkundigt sich in seiner Interpellation vom 26. November 2018 nach der Situation von Stellensuchenden im Alter über 55 Jahren. Insbesondere möchte er wissen, welche Massnahmen ergriffen werden, um ein Abgleiten der Betroffenen in die Sozialhilfe zu verhindern. Des Weiteren fragt der Interpellant nach der Haltung der Regierung zum Ansatz, ausgesteuerte Langzeitarbeitslose weiterhin durch die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) bei der Stellensuche zu unterstützen, wobei die Kosten jedoch über die Ergänzungsleistungen finanziert werden sollen.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Das Risiko für ältere Stellensuchende, langzeitarbeitslos und danach schliesslich ausgesteuert zu werden, ist gegenüber dem Mittel aller Stellensuchenden deutlich erhöht. Die Gründe dafür sind vielfältig, wie dies die Regierung bereits in ihrer Antwort auf die Interpellation 51.16.28 «Unterstützung der Generation Ü50 auf dem Arbeitsmarkt» eingehend dargelegt hat. Ältere Arbeitssuchende sind gegenüber jüngeren vielfach aufgrund von Bildungs- und Weiterbildungsdefiziten benachteiligt, denn die Ausbildung der über 55-Jährigen liegt naturgemäss meist schon viele Jahre zurück. Nach langjähriger Anstellung verfügen die Betroffenen zwar über viel Praxiserfahrung und unternehmensspezifisches Wissen. An einer neuen Arbeitsstelle sind diese Erfahrungen aber nicht immer oder nur teilweise verwertbar. Der rasante technologische Wandel der letzten Jahre sowie die Digitalisierung haben betreffend Ausbildung, Anwenderkenntnisse und Flexibilität die Ausgangslage am Arbeitsmarkt für ältere Arbeitslose zusätzlich erschwert. Ältere Stellensuchende mit längerer Berufserfahrung müssen häufig zumindest vorübergehend Lohneinbussen akzeptieren, um den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Oftmals scheinen ältere Arbeitssuchende auch Opfer von Vorurteilen der Rekrutierenden zu werden. Diese betreffen Aspekte der Gesundheit, Flexibilität, Produktivität, Lernfähigkeit, Motivation und Kosten.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Ende Dezember 2018 waren auf den St.Galler RAV insgesamt 10'217 stellensuchende Personen¹ gemeldet. Davon waren 1'950 Personen 55-jährig oder älter. Von diesen wiederum waren 1'047 arbeitslos und somit unmittelbar für eine Stelle verfügbar.

¹ Stellensuchende sind alle Personen, die auf einem RAV gemeldet sind. Arbeitslose sind Stellensuchende, die sofort vermittelbar sind.

2. In den Jahren 2017 und 2018 wurden auf den St.Galler RAV 3'904 Personen ausgesteuert, was einem monatlichen Durchschnitt von rund 163 Personen entspricht. Von den Betroffenen waren 782 zum Zeitpunkt der Aussteuerung 55-jährig oder älter (etwa 33 je Monat). Der Anteil der Alterskategorie 55+ an der Gesamtheit der Ausgesteuerten beträgt im besagten Zeitraum also 20 Prozent. Im selben Zeitraum beträgt der Anteil der Alterskategorie 55+ an den Abmeldungen von den RAV² rund 11 Prozent (3'980 von 36'489).
3. Die Regierung ist sich der besonderen Herausforderungen für ältere Stellensuchende bewusst, was sie sowohl in ihrem Aktionsplan «Wirtschaftsstandort 2025»³ (Massnahme M 2.9) als auch im Bericht 40.15.08 «Massnahmen zur Entschärfung des Fachkräftemangels und zur Arbeitskräftemobilisierung im Kanton St.Gallen» (Massnahme 3.1.2.c) zum Ausdruck bringt. Die dort postulierten Ansätze werden vom Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) aktiv an die Hand genommen. Folgende Instrumente der Arbeitslosenversicherung werden derzeit genutzt:
 - *Entschädigungs- und Taggeldsystem*: Die Arbeitslosenversicherung verfügt über ein spezielles Entschädigungs- und Taggeldsystem für ältere Arbeitnehmende über 55. Bei einer Beitragszeit von mindestens 22 Monaten haben diese Personen Anspruch auf 520 Taggelder. Vier Jahre vor dem ordentlichen Pensionsalter können ältere Stellensuchende zusätzlich 120 Taggelder beanspruchen.
 - *Einarbeitungszuschüsse*: Bei älteren Stellensuchenden, für die ein Einarbeitungszuschuss beantragt wird, erfolgt eine möglichst grosszügige Auslegung der Voraussetzungen für die Gutheissung der Anträge. Während der Einarbeitungszeit werden die Löhne in der ersten Hälfte mit 60 Prozent und in der zweiten Hälfte mit 40 Prozent von der zuständigen Arbeitslosenkasse unterstützt. Bei über 50-jährigen Arbeitslosen werden in der Regel 12 Monate Einarbeitungszuschüsse gewährt. Voraussetzung für einen Einarbeitungszuschuss ist ein unbefristeter Arbeitsvertrag. Im Jahr 2017 wurden im Kanton St.Gallen 327 Einarbeitungszuschüsse finanziert, davon nahmen 89 Personen ab 55 Jahren teil. Im Jahr 2018 (Stand: 14. Januar 2019) waren von 250 Personen 79 Stellensuchende 55 Jahre und älter.
 - *Tandem 50plus*: Im Mentoringprogramm Tandem werden Stellensuchende ab dem 50. bis zum 62. Lebensjahr mit freiwilligen Mentorinnen und Mentoren zusammengebracht, um deren Netzwerk und branchenspezifisches Wissen zu Gunsten der Stellensuchenden zu nutzen. Im Jahr 2017 und 2018 machten je rund 40 Personen im Alter von 55 und höher davon Gebrauch. Über 60 Prozent der Stellensuchenden haben nach Abschluss der viermonatigen Begleitung durch eine ehrenamtliche Mentorin oder einen Mentor eine Arbeitsstelle oder eine andere Anschlusslösung gefunden. Die Programmstelle Tandem kann auf über hundert ehrenamtliche Mentorinnen und Mentoren zurückgreifen. Bereits haben drei weitere Kantone (Schaffhausen, Aargau und Basel-Landschaft) das St.Galler Tandemkonzept übernommen.
 - *QualiWork*: Mit dem Projekt QualiWork verfügt der Kanton über ein weiteres innovatives Angebot vorwiegend für ältere Stellensuchende. Unternehmen, die Fachkräfte suchen, können in Zusammenarbeit mit dem RAV Stellensuchende rekrutieren, und die Arbeitslosenversicherung finanziert die betriebsinterne theoretische und praktische Ausbildung.

² Abmeldungen von Stellensuchenden von den RAV erfolgen aus unterschiedlichen Gründen. Zahlenmässig am bedeutsamsten ist die erfolgreiche (Re-)Integration der Betroffenen in den ersten Arbeitsmarkt (vermittelt durch die RAV, private Arbeitsvermittler oder durch eigene erfolgreiche Bemühungen der Stellensuchenden). In jenen Fällen, in denen die Abmeldung erfolgt, ohne dass die Betroffenen eine Stelle gefunden haben, überwiegen der Vermittlungsverzicht nach erfolgter Aussteuerung, Wegzüge sowie das Fernbleiben von der Kontrollpflicht.

³ Abrufbar unter https://www.sg.ch/home/wirtschaft_arbeit/wirtschaftsstandort-2025.html.

Bereits konnten in verschiedenen Unternehmen im Rahmen des Projekts QualiWork mehrere ältere Stellensuchende ausgebildet und angestellt werden.

- *Diverse Kurse und Beschäftigungsangebote:* Den über 55-Jährigen steht wie allen anderen Stellensuchenden auch ein breites Angebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen zur Verfügung. Dazu zählen u.a. Bewerbungscoaching, individuelle Coachingangebote, Kaderberatung, Praktika, Beschäftigungsprogramme.
 - *Beratung und Vermittlung:* In den RAV werden zusammen mit den Stellensuchenden gezielt Wiedereingliederungsstrategien definiert und umgesetzt. Um die Chance der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt weiter zu fördern, pflegen die RAV einen engen Kontakt mit den regionalen Unternehmen. Für stellensuchende Kaderpersonen kann zudem die Beratung für eine gewisse Zeit an spezialisierte private Beratungs- und Vermittlungsunternehmen delegiert werden.
4. Die Annahme, dass eine Aussteuerung quasi automatisch zu einer Anmeldung der Betroffenen auf den zuständigen Sozialämtern führt, ist falsch (vgl. dazu die Ausführungen zu Frage 5). Ausgesteuerten Personen stehen gemäss Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (SR 823.11; abgekürzt AVG) die RAV weiterhin für die Beratung und Vermittlung zur Verfügung. Sie erhalten jedoch keine Taggelder mehr. In einer Rahmenvereinbarung mit den Gemeinden ist die Zusammenarbeit mit den Sozialämtern für ausgesteuerte Personen, die gleichzeitig auf dem RAV und dem Sozialamt gemeldet sind, speziell geregelt. Dies ermöglicht eine abgestimmte und zielführende Wiedereingliederungsstrategie zur nachhaltigen Integration in den ersten Arbeitsmarkt.
5. Gemäss eidgenössischer Freizügigkeitsverordnung (SR 831.425) ist es grundsätzlich möglich, Pensionskassenguthaben fünf Jahre vor dem Rentenalter zu beziehen. Auch bei der AHV ist ein Vorbezug der Rente möglich, jedoch frühestens zwei Jahre vor dem Rentenalter. Sowohl die SKOS-Richtlinien⁴ als auch die Praxishilfe der KOS⁵ halten fest, dass Freizügigkeitsguthaben der 2. Säule und der Säule 3a der Sozialhilfe vorgehen. Sowohl Richtlinie als auch Praxishilfe empfehlen, dass ältere Sozialhilfebeziehende ihre Pensionskassenguthaben zusammen mit dem AHV-Vorbezug beziehen. Ein früherer Vorbezug hingegen läuft der Zielsetzung der 2. Säule entgegen (Sicherung der gewohnten Lebenshaltung in Ergänzung zu den Leistungen der AHV/IV) und wird nicht empfohlen. Zwar wird durch den Vorbezug die AHV-Rente gekürzt, decken aber AHV- bzw. IV-Rente und der anrechenbare Vermögensverzehr aus dem Freizügigkeitsguthaben den Lebensunterhalt nicht, können Ergänzungsleistungen beantragt werden.

Im Kanton St.Gallen sind die Gemeinden für die persönliche Sozialhilfe zuständig. Die Bemessung der Sozialhilfe orientiert sich an den Richtlinien der St.Gallischen Konferenz der Sozialhilfe (KOS-Praxishilfe). Diese ist von der Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) anerkannt. Auch die Regierung hat sich für die Grundsätze der Praxishilfe ausgesprochen. Für eine Verbindlicherklärung der Praxishilfe gemäss Art. 11 Abs. 1^{bis} des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG) gab es bisher weder Anlass noch Antrag. Die Praxis der Gemeinden in Bezug auf den Vorbezug von Pensionskassengeldern ist dem Kanton nicht bekannt.

⁴ Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Kapitel E.2-7, abrufbar unter https://www.skos.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/2017_SKOS-Richtlinien-komplett-d.pdf.

⁵ Praxishilfe der St.Gallischen Konferenz der Sozialhilfe (KOS), S. 97 ff., abrufbar unter http://www.kos-sg.ch/fileadmin/Dokumente/KOS-Praxishilfe/KOS-Praxishilfe_Version_1._Januar_2018.pdf.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die verschiedenen erwähnten Varianten für Personen, die vor dem Sozialhilfebezug stehen, echte Alternativen darstellen können. Sie können so einen Sozialhilfebezug vermeiden und müssen keine Auflagen des Sozialamtes (Termine, Bewerbungsbemühungen usw.) erfüllen.

6. Die Frage, welche finanziellen Instrumente geeignet sind, um Aussteuerungen bei Stellensuchenden über 55 Jahren zu verhindern, muss im Rahmen einer sorgfältigen Prüfung, die das gesamte Sozialversicherungssystem berücksichtigt, analysiert werden. Ob ein Modell mit Ergänzungsleistungen ohne Grundleistung zu einer nachhaltigen Lösung der Problematik beiträgt, ist unklar, zumal dieses Modell zu massiven Kostenumlagerungen zwischen den Staatsebenen führen würde (Finanzierung Sozialhilfe bei den Kantonen bzw. Gemeinden), Finanzierung Ergänzungsleistungen Bund und Kantone). Eine rein kantonale Lösung ist indes nicht angezeigt. Die Situation von älteren arbeitslosen Personen erfordert schweizweit koordinierte Massnahmen.