



Bericht 2022-DSAS-11

6. Juli 2023

Konzept Senior+: Umsetzung der Massnahmen im Bereich Arbeit

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2018-GC-56 Pythoud-Gaillard Chantal / Gasser Benjamin.

Inhalt

1	Einleitung	2
2	Zusammenfassung des Berichts über die Situation der älteren Arbeitnehmenden im Kanton Freiburg	2
2.1	Hintergrund und Ziele der Studie	2
2.2	Vorgehen	2
2.3	Zusammenfassung der Ergebnisse	3
2.3.1	Berufssituation	3
2.3.2	Beschäftigungsfähigkeit	3
2.3.3	Beziehungen im beruflichen Umfeld	3
2.3.4	Stellenverlust	4
2.3.5	Auswirkungen der COVID-19-Gesundheitskrise	4
2.4	Empfehlungen	4
3	Massnahmenvorschläge der Grossrätinnen und Grossräte	5
4	Schluss	6

1 Einleitung

In ihrem am 23. April 2018 eingereichten und begründeten Postulat 2018-GC-56 verlangen Grossrätin Chantal Pythoud-Gaillard und Grossrat Benjamin Gasser sowie verschiedene Mitunterzeichnende vom Staatsrat, im Rahmen der Umsetzung von Senior+ zu prüfen, ob verschiedene Massnahmen umgesetzt werden könnten, welche die arbeitsmarktliche Eingliederung von über 50-Jährigen sowie von älteren Langzeitarbeitslosen begünstigen könnten.

In seiner Antwort vom 4. Juli 2019 schlug der Staatsrat dem Grossen Rat vor, das Postulat anzunehmen. In eben dieser Antwort wies der Staatsrat darauf hin, dass der Massnahmenplan Senior+ die Erteilung eines Forschungsauftrags an eine Hochschule vorsieht, um die Arbeitsbedingungen der 50-Jährigen und Älteren im Kanton Freiburg zu ermitteln, und dass er davon ausgehend entscheiden wird, welchen Massnahmen im kommenden Massnahmenplan Senior+ der Vorrang einzuräumen ist.

Die Erteilung dieses Auftrags war ursprünglich für 2017 vorgesehen, wurde aber auf 2020 verschoben, weil die Senior+-Gesetzgebung später in Kraft gesetzt wurde, als im voraussichtlichen Zeitplan vorgesehen. Der Auftrag wurde 2020 an die Fachhochschule Freiburg für Soziale Arbeit (HSA-FR) vergeben, wobei Professor Christian Maggiori die Untersuchung leitete und seinen Bericht im November 2021 vorlegte.

2 Zusammenfassung des Berichts über die Situation der älteren Arbeitnehmenden im Kanton Freiburg

2.1 Hintergrund und Ziele der Studie

Im Rahmen der Ausarbeitung des Konzepts Senior+ wurden mehrere Probleme im Zusammenhang mit über 50-jährigen Arbeitnehmenden identifiziert, darunter die Langzeitarbeitslosigkeit von Personen zwischen 50 und 64 Jahren und die Diskriminierung dieser Personen in der Arbeitswelt. Der Bericht 2021 des Staatssekretariats für Wirtschaft bestätigt, dass die Stellensuche der über 50-Jährigen im Jahr 2020 durchschnittlich 383 Tage dauerte, also ca. 1,5 Mal länger als die gesamtschweizerische Durchschnittsdauer.

Die beiden Hauptziele der Studie waren daher die folgenden:

- > Erfahrungen, Bedingungen der Arbeit (und der Arbeitssuche) sowie mögliche Widersprüche und Schwierigkeiten, mit denen ältere Arbeitnehmende im Kanton Freiburg konfrontiert sind, beschreiben und besser verstehen;
- > Handlungsansätze zur Förderung des (beruflichen und allgemeinen) Wohlbefindens und der Arbeitsmarktbeteiligung von älteren Arbeitnehmenden identifizieren.

2.2 Vorgehen

Die Studie der HSA-FR stützte sich auf vier verschiedene Datenquellen:

- a) bestehende Erhebungen wie die Daten 2019 aus Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt (SESAM) des Bundesamts für Statistik;
- b) Online-Fragebogen zur Selbsteinschätzung für Personen über 50 Jahre für einen Überblick über die Situation älterer Arbeitnehmender im Kanton Freiburg in allen Beschäftigungssektoren;
- c) 22 Einzelinterviews mit (erwerbstätigen oder arbeitslosen) Personen über 50 Jahre, Unternehmensleitungen und anderen Akteurinnen und Akteuren der Arbeitswelt;
- d) 11 Interviews mit älteren Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden über die Auswirkungen der COVID-19-Gesundheitskrise.

2.3 Zusammenfassung der Ergebnisse

2.3.1 Berufssituation

Die berufliche Situation der Studienteilnehmenden (209 Erwerbstätige) scheint insgesamt stabil. Ein nicht unerheblicher Teil (16,3 %) berichtet von finanziellen Schwierigkeiten.

Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2019 des Bundesamts für Statistik zeigt, dass 59,3 % der 50- bis 65-jährigen Arbeitnehmenden im Kanton Freiburg Vollzeit (d. h. 100 %) arbeiten. Von den Teilzeitbeschäftigten arbeiten 8,9 % zu 80 bis 95 %, die restlichen 31,7 % weniger als 80 %. 88,6 % sind angestellt, hauptsächlich im Privatsektor, und 10,2 % sind selbstständig. Die zwei Hauptgründe für Teilzeitarbeit sind familiäre Verpflichtungen und die Unmöglichkeit, eine Vollzeitstelle zu finden.

Knapp zwei Drittel der nicht erwerbstätigen Personen verliessen den Arbeitsmarkt aufgrund einer Entlassung (ca. 15 %) oder einer frühzeitigen Pensionierung (ca. 45 %).

30 % der Erwerbstätigen müssen regelmässig ihre Arbeitszeiten ändern und 58,2 % werden regelmässig in ihrer Freizeit kontaktiert, um Arbeitsanforderungen zu erfüllen.

Ein Drittel der Teilnehmenden empfindet ihre Arbeit als körperlich, kognitiv und/oder emotional anspruchsvoll und 15 % weisen ein starkes Erschöpfungs- und Ermüdungsgefühl und somit ein relativ hohes Burnout-Risiko auf.

Den Daten zufolge gehen 33,8 % davon aus, zum gesetzlichen Rentenalter in den Ruhestand zu gehen, 34,8 % planen eine vorzeitige Pensionierung und 5,6 % planen, die Pensionierung hinauszuschieben. 25,8 % der Befragten haben noch nicht entschieden, wann sie in Rente gehen wollen. Zwar scheint der Zeitpunkt, zu dem man in den Ruhestand geht, häufig durch den Wunsch nach mehr Zeit für sich selbst bestimmt zu sein, doch spielen auch gesundheitliche Probleme, der Verlust der Freude und die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen eine wichtige Rolle.

2.3.2 Beschäftigungsfähigkeit

23,0 % der Befragten haben Angst, dass sich die Situation am Arbeitsplatz verschlechtern wird, 9,6 % befürchten sogar, ihren Arbeitsplatz zu verlieren. Die überwiegende Mehrheit der Teilnehmenden (86,8 %) ist der Ansicht, dass es (eher oder sehr) schwierig wäre, im Falle einer Entlassung eine ähnliche Stelle zu finden. Mit anderen Worten: Berufstätige ab 50 Jahren schätzen ihre Beschäftigungsfähigkeit derzeit als (sehr) gering ein.

2.3.3 Beziehungen im beruflichen Umfeld

In der Arbeitswelt ist das Alter mit negativen und zumeist falschen Stereotypen behaftet. Altwerden wird weitgehend als Widerspruch zur auf dem Arbeitsmarkt vorherrschenden Norm dargestellt: Die ideale Arbeitnehmerin bzw. der ideale Arbeitnehmer ist jung, leistungsfähig und dynamisch. Betreffend eine mögliche Altersdiskriminierung (*Ageism*) gibt ein nicht unerheblicher Teil der Befragten an, weniger Möglichkeiten zu Weiterbildung (17,8 %) und Beförderung (35,5 %) zu haben als jüngere Kolleginnen und Kollegen. Des Weiteren würden Letzteren häufiger die interessantesten Aufgaben zugeteilt (17,2 %). Schliesslich hat eine von fünf Personen das Gefühl, dass ihre Arbeit im Vergleich zu derjenigen der jüngeren Kolleginnen und Kollegen strenger bewertet wird, und eine von zehn (11,3 %) fühlt sich aufgrund ihres Alters nicht gut integriert. Etwa 25 % der Befragten berichten von abwertenden Bemerkungen von Kolleginnen und Kollegen und/oder Vorgesetzten.

Bei einem Viertel haben sich Motivation, Arbeitsbedingungen und Beziehungen in den letzten fünf Jahren verschlechtert; für eine Mehrheit haben die Qualitätsanforderungen und die Menge der geleisteten Arbeit zugenommen. Es gibt Unterschiede nach Alter und Geschlecht (z. B. Wahrnehmung der eigenen Beschäftigungsfähigkeit oder der Verschlechterung der Arbeitsbedingungen), die je nach Bildungsniveau und möglichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten noch ausgeprägter und zahlreicher zu sein scheinen. Rund 15 % der Befragten fühlen sich in Bezug auf ihre Arbeitssituation regelmässig ausgelaugt, müde oder erschöpft. Je grösser die kognitiven und physischen Belastungen und je schlechter die Arbeitsbedingungen, desto höher das Burnout-Risiko.

2.3.4 Stellenverlust

Der Verlust des Arbeitsplatzes bei über 50-Jährigen ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen, einige davon sind jedoch besonders stark alters-, genauer gesagt alterungsbedingt: 1) Umstrukturierung und/oder Wechsel der Unternehmensführung (oder des Managements), 2) ungerechtfertigte Entlassungen und Mobbing, 3) biografische Brüche wie Scheidung, Erkrankung usw., 4) gesellschaftliche Zuweisung des Alters (Stereotypen) und finanzielle Belastung durch die AHV.

Insgesamt lag die Beschäftigungsquote bei den 50- bis 64-Jährigen in der Schweiz im Jahr 2020 bei 81 % und die Erwerbslosenquote bei 4,0 %. Hier ist zu betonen, dass die 50-Jährigen und Älteren im Vergleich zu den 25- bis 49-Jährigen zwar weniger von Arbeitslosigkeit, dafür aber stärker von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind: Jede/r zweite arbeitslose über 50-Jährige ist seit einem Jahr oder länger arbeitslos (vs. jede/r dritte 25- bis 49-Jährige) (BFS, 2021).

Um dieser Problematik zu begegnen, hat der Bundesrat 2021 eine Überbrückungsrente für Arbeitslose eingeführt, die nach dem 60. Altersjahr von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert worden sind; so können diese Personen bis zum Bezug einer Altersrente Überbrückungsleistungen erhalten.¹ Auch Massnahmen wie Einarbeitungszuschüsse (EAZ) oder – für ausgesteuerte Personen – Verträge nach BAMG (Gesetz über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt) können angeboten werden, jedoch werden diese nur von wenigen Arbeitslosen in Anspruch genommen.

Die Interviews im Rahmen der Studie deuten ebenfalls auf altersbedingte Diskriminierungen bei der Neuanstellung hin. Es muss daher überlegt werden, ob es notwendig ist, speziell für ältere Arbeitnehmende reservierte Plätze einzurichten oder bei den AHV-Kosten einzugreifen.

2.3.5 Auswirkungen der COVID-19-Gesundheitskrise

Zwar hatte die soziale und gesundheitliche Krise im Zusammenhang mit COVID-19 für mehr als die Hälfte der Befragten (54,8 %) keine besonderen Auswirkungen auf ihre berufliche Tätigkeit, sie wirkte sich jedoch für ein Drittel der Befragten (33,2 %) (sehr) negativ auf ihre Arbeit aus. Erwähnenswert ist auch, dass die Krise für 12,1 % eine (sehr) positive Wirkung hatte. Ausserdem hatten zum Zeitpunkt der Datenerhebung (d. h. Mai–Juli 2021) 8,6 % der Personen Angst, dass sie aufgrund der Krise ihren Arbeitsplatz verlieren könnten. In Bezug auf das Pendeln während der Krise konnte etwas mehr als die Hälfte (52,8 %) keine Telearbeit leisten und musste entweder ihre Tätigkeit unterbrechen oder weiterhin zur Arbeit fahren. Fast ein Viertel der Beschäftigten über 50 Jahre (23,9 %) mussten während der Krise ihre Arbeitszeit erhöhen.

2.4 Empfehlungen

Der HSA-FR-Bericht gibt eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Situation älterer Arbeitnehmenden sowie älterer Arbeitsloser ab. Hier die wichtigsten:

- > Kampagnen lancieren zur Sensibilisierung und Prävention von Mobbing am Arbeitsplatz, die sich sowohl an Arbeitgebende (Führungskräfte, Personalverantwortliche usw.) als auch an Arbeitnehmende richten sollten. Mit solchen Kampagnen könnte u. a. negativen Stereotypen und mangelnden Kenntnissen entgegenwirkt werden, die der Altersdiskriminierung zugrunde liegen, und die Entscheidungen und das Verhalten von Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden sowohl im Arbeitsalltag als auch im Anstellungsverfahren beeinflusst werden (Internationale Arbeitsorganisation [IAO], 2011).
- > Ein Bundesgesetz einführen gegen Altersdiskriminierung am Arbeitsplatz (und ggf. darüber hinaus), nach dem Vorbild verschiedener Länder wie Grossbritannien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Slowenien oder der USA; dies wäre von grundlegender Bedeutung, denn ein solches Gesetz wäre ein wesentliches Instrument zur Bekämpfung von Altersdiskriminierung am Arbeitsplatz und böte die erforderliche rechtliche Grundlage, um über diverse Kanäle zu agieren (z. B. Gesetze, Bildung, Sensibilisierung, Forschung usw.).

¹ <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/uela.html>.

-
- > Ältere Arbeitnehmende so lange wie möglich auf dem Markt halten, indem Bedingungen angeboten werden, welche die Arbeitsfähigkeit fördern. Damit sie wirklich wirksam sind, müssen solche Arbeitsbedingungen den verschiedenen Phasen der beruflichen Laufbahn angepasst werden.
 - > Positive Massnahmen wie Altersquoten verstärken und vermehrt einsetzen. Natürlich müssen solche Massnahmen auch die verschiedenen Berufe und die Art des Unternehmens berücksichtigen.
 - > Stellen schaffen (oder ausbauen), die speziell mit der Bekämpfung von Mehrfachdiskriminierung betraut sind, wie dies in verschiedenen Ländern (z. B. Schweden oder Lettland) der Fall ist.
 - > Die Beschäftigungsfähigkeit älterer erwerbstätiger oder arbeitssuchender Arbeitnehmender stärken, um ihre Weiterbeschäftigung zu garantieren und ihre Chancen auf einen neuen Arbeitsplatz zu erhöhen, insbesondere durch fortraufende Förderung formeller und informeller sozialer Netzwerke und durch Erleichterung des Zugangs zur berufsbegleitenden Weiterbildung während der gesamten Laufbahn, um berufliche Schlüsselkompetenzen und -kenntnisse zu erhalten, weiterzuentwickeln und/oder zu erwerben.
 - > Ausschreibungen und Inserate ohne Altersgrenze und ohne implizite altersabhängige Anforderungen.

3 Massnahmenvorschläge der Grossrätinnen und Grossräte

Die Grossrätinnen und Grossräte verlangen, die Machbarkeit verschiedener Massnahmen zur Unterstützung älterer Arbeitnehmender zu prüfen, und der Staatsrat antwortet darauf wie folgt:

- > Einführung einer Überbrückungsrente für ältere Arbeitslose
Diese Massnahme wurde inzwischen vom Bundesrat eingeführt (2021).
- > Förderung der Neuanstellung von Personen über 50 beim Staat und in den Gemeinden
Der Staat und die Gemeinden sind aufgerufen, Massnahmen zur Integration älterer Arbeitnehmender in ihre Belegschaft zu ergreifen (Art. 5 Abs. a SenG). 2018 hat der Staat den Gemeinden im Rahmen der Erstellung der Gemeindekonzepte Senior+ ein Merkblatt zugestellt.
- > Zusätzliche flankierende Massnahmen zum Ausgleich der Mehrkosten im Zusammenhang mit den Sozialversicherungen (BVG)
Der Bund arbeitet derzeit an einer neuen Reform der beruflichen Vorsorge (BVG 21). Diese sieht eine neue Staffelung vor: im Alter von 25 bis 44 Jahren 9 %, ab 45 Jahren 14 % des BVG-pflichtigen Lohns, was die Altersgutschriften für ältere Arbeitnehmende senken und für jüngere erhöhen würde. Die Reform wurde vom Bundesparlament verabschiedet. Es ist möglich, dass dagegen das Referendum ergriffen wird und es zur Volksabstimmung kommt.
- > Weiterführung der Arbeitslosenversicherung der betroffenen ab 55-Jährigen bis zum Rentenalter, mit Betreuung durch die RAV und einem finanziellen Einkommen, das mindestens fünf Jahre lang bestehen bleibt
Die Lösung der Überbrückungsrente wurde vom Bund bevorzugt (Überbrückungsleistung für ausgesteuerte Arbeitslose über 60); sie ist aus der Massnahme 7 seines Impulsprogramms zur verstärkten Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials hervorgegangen.²
- > Zwingende Massnahmen (Mindestquoten, Ausgleichsleistungen), um Unternehmen dazu zu bewegen, ihre Arbeitsbedingungen an Personen ab 50 anzupassen.
Im Rahmen der Unterstützung von Arbeitslosen wurden Anreize geschaffen (arbeitsmarktliche Massnahmen für Personen ohne Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung, EAZ 50+ für 12 statt 6 Monate und mit 50 statt 40 % Unterstützung für die/den Arbeitgebende/n).

² <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2019.msg-id-75052.html>.

-
- > Anpassung von Artikel 48 StPG durch Einführung einer Ausnahme für Personen ab 55 Jahren, die durch ein Arztzeugnis begründet wird, um eine Entlassung zu verhindern.
Laut Artikel 47a des neuen StPG wird Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die das entsprechende reglementarische Alter erreicht haben, im Falle einer Versetzung oder einer Stellenabschaffung aus Reorganisationsgründen eine Entschädigung gewährt, die ihnen das gleiche Lohnniveau bis zur Pensionierung garantiert. Der Staatsrat regelt die Einzelheiten für die Gewährung der Besitzstandentschädigung.
 - > Bildungsanreize, um die Fähigkeiten der Angestellten aufzufrischen und zu erneuern

Menschen ab 50 Jahren sind dem Kanton Freiburg seit vielen Jahren ein Anliegen. Im Rahmen eines Wiederankurbelungsplans im Jahr 2012 konnten Arbeitgebende, die Personal über 55 Jahre einstellten, zwölf Monate lang einen BVG-Zuschuss von 500 Franken pro Monat beziehen. Trotz starker Förderung von Seiten des Kantons war das Ergebnis enttäuschend, da viele Arbeitgebende den Mitnahmeeffekt ausnutzten. Diese Massnahme wurde nicht langfristig gesichert.

Durch eine enge Zusammenarbeit mit Pro Senectute konnte ein Mentoring speziell für ab 50-Jährige auf die Beine gestellt werden. Das Feedback der Arbeitssuchenden, die das Mentoring absolviert haben, war ausgezeichnet. Diese Massnahme mit dem Namen «Pro50+» wird demnächst ersetzt.

Die Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit wurde vom Staatsrat mit dem Ziel eingesetzt, innovative Lösungen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit zu entwickeln und namentlich sieben als vorrangig erachtete Schwerpunkte zu setzen. Mehrere Massnahmen wurden bereits umgesetzt, darunter eine sechsmonatige Beschäftigungsförderung (40 % des Gehalts), vorausgesetzt, die Person wird eingestellt.

Die Kategorie der ab 50-Jährigen hat Zugang zu allen Massnahmen und Leistungen für Arbeitssuchende. Die Personalberaterinnen und Personalberater des Amtes für den Arbeitsmarkt der Volkswirtschafts- und Berufsbildungsdirektion (VWBD) können so angepasste Wiedereingliederungspläne erstellen, um ihre Beschäftigungsfähigkeit und ihre Chancen auf eine neue Anstellung zu steigern.

4 Schluss

Der HSA-FR-Bericht über die Situation der älteren Arbeitnehmenden im Kanton Freiburg hat sowohl für erwerbstätige als auch für arbeitssuchende über 50-Jährige Schwierigkeiten aufgezeigt. Diese Schwierigkeiten sind vielfältig und ergeben sich insbesondere aus der Organisation und den Anforderungen der Arbeit an sich, aber auch aus der Wahrnehmung und den altersbezogenen Stereotypen durch Kolleginnen und Kollegen sowie Arbeitgebende.

Der Staatsrat nimmt die im Bericht formulierten Empfehlungen zur Kenntnis. Sie werden in die Ausarbeitung des neuen Massnahmenplans Senior+ 2024–2028 einfließen, sodass Attraktivität und Wohlergehen der älteren Menschen auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden können. Der Bericht wird zusammen mit der Vernehmlassung des Massnahmenplans vorgelegt, voraussichtlich im November 2023.

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.