

Eidgenössisches Departement des Innern
3003 Bern

katharina.schubarth@bsv.admin.ch

Bern, 10. September 2019

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung. Der SGB nimmt dazu im Folgenden gerne Stellung.

Ausgangslage

Heute ist die Erwerbsbeteiligung der 55- bis 64-Jährigen so hoch wie noch nie. So ist die Erwerbsquote dieser Altersgruppe von 66 Prozent im Jahr 1999 um 10 Prozentpunkte auf 76 Prozent im Jahr 2019 gestiegen. Die Gründe hierfür sind vielschichtig und finden sich sowohl in der gesellschaftlichen als auch in der wirtschafts- und sozialpolitischen Entwicklung der letzten Jahrzehnte. Wegen den sinkenden Renten und dem steigenden reglementarischen Rentenalter in der Zweiten Säule müssen etwa immer mehr Berufstätige länger arbeiten, um den Lebensstandard im Ruhestand einigermaßen halten zu können. Und bei der IV hat eine restriktivere Rentenpraxis dazu geführt, dass dieser letzte "Notausgang" beeinträchtigten älteren Arbeitnehmenden heute bei Weitem nicht mehr im gleichen Masse offensteht wie früher.

Doch längst nicht alle, die im Alter von 55 bis 64 Jahren zur Erwerbsbevölkerung zählen, haben auch eine sichere Stelle, im Gegenteil:

- **Erstens führte ein in den vergangenen Jahren gesteigener Druck auf die älteren Arbeitnehmenden zu mehr prekären Anstellungen.** So arbeiten die 55- bis 64-Jährigen heute häufiger in temporärer Beschäftigung und sind generell stark von Unterbeschäftigung betroffen – insbesondere die Frauen, welche gemäss BFS dreieinhalbmal so oft unterbeschäftigt sind als Männer. Dennoch haben die Frauen in dieser Altersgruppe gemäss BFS auch doppelt so häufig mehr als nur eine Arbeitsstelle.
- **Zweitens hat die Arbeitslosigkeit unter den älteren Arbeitnehmenden in den letzten Jahren stetig zugenommen.** So stieg die Arbeitslosenquote der über 55-Jährigen sogar während der Wachstumsjahre 2014-2018 um 3.2 Prozent, während sie für sämtliche jüngeren Altersgruppen stark rückläufig war. Einmal arbeitslos, haben ältere Arbeitnehmende wesentlich grössere Probleme als jüngere, wieder eine Stelle zu finden – unabhängig von ihren Qualifikationen oder Lohnvorstellungen. Ein grosser und wachsender Teil von ihnen ist länger als

ein Jahr ohne Erwerbsarbeit und damit langzeitarbeitslos: Seit dem Jahr 2010 ist der Anteil der über 50-Jährigen an den Langzeitarbeitslosen von 33 Prozent auf heute über 50 Prozent gestiegen.

Ältere Stellensuchende haben es schwer. Sie schreiben viele Bewerbungen und erhalten dennoch Absagen, teilweise mit fadenscheinigen Begründungen. In den letzten Jahren sind zahlreiche Studien veröffentlicht worden, welche starke Hinweise auf eine Diskriminierung nach Alter liefern. Die OECD schreibt, dass die Diskriminierung nach Alter "im Unterschied zu fast allen anderen OECD-Ländern [...] in der Schweiz bis heute legal und relativ verbreitet" ist.¹ Und auch das Seco hat diese Tatsache unlängst bestätigt: "Gewisse Arbeitgeber in gewissen Branchen ziehen jüngere Stellenbewerber aus verschiedenen Gründen grundsätzlich vor."² Sozialpolitischer Ausdruck dieser Situation ist zunächst eine deutlich höhere durchschnittliche Bezugsdauer von ALV-Taggeldern bei älteren Arbeitnehmenden. Letztere hat ein Ausmass angenommen, welches längst nicht mehr durch die gemäss AVIG geltende längere maximale Taggeldbezugsdauer für ältere bzw. langjährige Versicherte aufgefangen werden kann, weshalb für diese auch das Aussteuerungsrisiko stark gestiegen ist. Laut Statistik des kantonalen Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) wird etwa im Kanton Zürich von den über 60-jährigen Arbeitslosen jedeR Zweite ausgesteuert, in der Altersklasse der 40-59-Jährigen hingegen nur ca. jedeR Vierte. Nach der Aussteuerung folgen dann die Probleme bei der Wiedereingliederung: Die Erwerbsquote der einst Ausgesteuerten liegt – wie der Erläuternde Bericht gut aufzeigt – für die Jahre 1-4 nach der Aussteuerung in der Altersgruppe der über 55-Jährigen durchs Band etwa 25 Prozent tiefer als in den jüngeren Altersgruppen. Die Chance, im Alter nach einer Aussteuerung wieder erfolgreich im Arbeitsmarkt Fuss zu fassen, ist also leider oft sehr gering – was für jedeN einzelneN BetroffeneN eine schmerzhaft Erfahrung ist. Als letztes Instrument der sozialen Absicherung verbleibt dann die Sozialhilfe, wo sich die Probleme der älteren Generation entsprechend auch stark bemerkbar machen: Während die Sozialhilfequote zwischen den Jahren 2011 und 2017 insgesamt um rund 10 Prozent zugenommen hat, waren es bei den über 55-Jährigen 32 Prozent.

Oft verfügen Personen, die im fortgeschrittenen Erwerbsalter ausgesteuert werden, allerdings über Ersparnisse, die es ihnen erlauben, unter massiver Reduktion der Ausgaben ohne Sozialhilfe weiterzuleben. Die zunehmende Sozialhilfequote der über 50- bzw. 55-Jährigen ist daher nur die Spitze des Eisbergs der Probleme älterer Ausgesteuerter. In jedem Fall ist der massive Schwund des Lebensstandards nach einer Aussteuerung für die Betroffenen eine sehr frustrierende Erfahrung. Sie empfinden es zu Recht als unfair, dass sie nach einem zumeist harten und engagierten Berufsleben einige wenige Jahre vor Erreichen des ordentlichen Rentenalters auf dem gesellschaftlichen und finanziellen Abstellgleis landen. **Finanziell ist jedoch nicht nur die Überbrückung der verbleibenden Erwerbsjahre eine Herausforderung, sondern es sind die heute möglichen Optionen dieser Überbrückung selbst, die in den meisten Fällen dazu führen, dass die Einkommensprobleme auch nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters bis auf Weiteres bestehen bleiben.** Dies deshalb, weil ein verfrühtes Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zwangsläufig zu späteren Renteneinbussen führt. Allfällig vorhandenes Vermögen dient nach einer Aussteuerung zunächst dem Bestreiten des Lebensunterhaltes und erst danach der Absicherung der Altersvorsorge. Während das Vermögen während einer gewissen Zeit zur Vermeidung von AHV-Beitragslücken reichen mag, so trifft dies nur selten auf PK-Beiträge zu. Ganz im Gegenteil: Oft muss das BVG-Kapital für laufende Ausgaben vorbezogen werden.

¹ "Schweiz - Bessere Arbeit im Alter", OECD (2014)

² "Bestandsaufnahme aller arbeitsmarktlichen Massnahmen für über 50-Jährige Stellensuchende in den Kantonen" (2019)

Zwischenfazit

Es lässt sich festhalten, dass ältere Arbeitnehmende ein markant höheres Aussteuerungsrisiko haben – bei gleichzeitig viel tieferen Wiedereingliederungschancen. Falls ein Wiedereinstieg gelingt, dann oft nur temporär und teils zu prekären Bedingungen. Diese Situation ist nicht Ausdruck eines "individuellen Versagens" der betroffenen Altersklasse auf einem sich schnell wandelnden Arbeitsmarkt, sondern es sind strukturell bedingte gesellschaftliche Probleme, derer sich die Politik anzunehmen hat. Vonnöten sind dabei zunächst folgende präventive Massnahmen, die einer drohenden Aussteuerung, bzw. bereits dem Verlust der Stelle gezielt entgegenwirken:

- **Ein aktives Engagement der Wirtschaft sowie ein besserer OR-Kündigungsschutz** für langjährige ältere Mitarbeitende (entsprechende GAV-Erfahrungen sind positiv).
- **Ein effektiver Schutz gegen Altersdiskriminierung** (siehe OECD) sowie gezielte Regulierungen (z.B. Kriterien im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergabe).
- **Wirksame berufsbegleitende Weiterbildungsangebote** zur stetigen Anpassung der Qualifikationen der Beschäftigten an die sich wandelnden Anforderungen der Wirtschaft. Ein positives Beispiel hierfür ist die im neuen MEM-GAV verankerte "Passerelle 4.0".
- **Eine spezifischere Ausrichtung der öffentlichen Stellenvermittlung auf die Bedürfnisse älterer Arbeitsloser.** Die dazu im bundesrätlichen Massnahmenpaket geplanten Instrumente – kostenlose Standortbestimmung, Impulsprogramm für schwer vermittelbare Stellensuchende, Pilotversuch zur früheren Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen – sind zu unterstützen und müssen zeitlich unbefristet weitergeführt werden.

Parallel zu solchen Massnahmen ist es absolut unerlässlich, dass die bestehenden Lücken der sozialen Absicherung im Vorrentenalter endlich geschlossen werden. Dies sowohl zum Schutz vor unwürdigen Lebensverhältnissen in den Jahren vor Erreichen des ordentlichen Rentenalters als auch zur Verhinderung der daraus hervorgehenden Renteneinbussen und damit einer dauerhaften Altersarmut in den Jahren danach. Vor diesem Hintergrund ist die vom Bundesrat vorgeschlagene Einführung einer Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose ein äusserst wichtiger Schritt und wird vom SGB entsprechend sehr begrüsst. Dies gilt explizit auch für den im Erläuternden Bericht gemachten Bezug zum Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU: Für die Gewerkschaften waren wirksame flankierende Massnahmen stets die unerlässliche Garantie für den Erfolg des bilateralen Wegs zum Wohl aller Arbeitnehmenden. Ein in diesem Kontext seitens des Gewerkschaftsbundes schon lange gefordertes Element ist eine würdige soziale Absicherung für ältere Arbeitslose.

Beurteilung der vorgeschlagenen Überbrückungsleistung

Die vorgeschlagene Überbrückungsleistung (ÜL) zielt auf einen eng definierten und damit relativ kleinen Personenkreis ab, was aus der geschätzten Anzahl von maximal 5300 BezügerInnen sehr deutlich wird. Diese Schätzung ist natürlich mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, insbesondere was die langfristige wirtschaftliche Entwicklung sowie Wirksamkeit parallel getroffener Massnahmen betrifft. Darüber hinaus kann aber ein struktureller Effekt erwartet werden, der auf die Anzahl BezügerInnen eine dämpfende Wirkung haben wird: **Wie bei fast allen Sozialleistungen wird ein Teil der Bezugsberechtigten bewusst auf ihren ÜL-Anspruch verzichten** – sei es aus Scham oder Stolz (ohne diese Reaktionen an dieser Stelle zu werten). Die Nichtbezugsquote

unterschiedlicher Sozialleistungen variiert sehr stark und ist grundsätzlich nur schwer zu beziffern³. Klar ist aber, dass ihr Ausmass jeweils relevant ist und sich das auch im Falle der Überbrückungsleistung in entsprechend tieferen Kosten niederschlagen wird. **Des Weiteren kann der SGB die gemachte Kosten- und Bestandesschätzung nachvollziehen und stellt dabei fest, dass die Überbrückungsleistung ein unschlagbar gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweist: Die ÜL löst ein akutes, flächendeckend auftretendes sozialpolitisches Problem zu überschaubaren Bruttokosten von nicht einmal 300 Millionen pro Jahr.** Diesen Bruttokosten stehen zudem erstens, wie im Erläuternden Bericht aufgezeigt, relevante Einsparungen bei den ordentlichen Ergänzungsleistungen gegenüber (keine EL während der Jahre der ÜL, tiefere oder gar keine EL nach der ordentlichen Pensionierung). Zweitens werden sich für Kantone und Gemeinden in der Sozialhilfe substanzielle Entlastungen ergeben. Und drittens – darauf wird im Erläuternden Bericht nicht eingegangen – kann auch für die IV mit Einsparungen gerechnet werden, auch wenn diese (wie weiter oben ausgeführt) relativ gering ausfallen dürften.

Die verhältnismässig tiefen Kosten erklären sich aber auch stark aus dem relativ eng definierten Kreis der Anspruchsberechtigten, welcher sich wiederum – teilweise völlig zu Recht – aus dem der Überbrückungsleistung primär zugedachten Zweck ergibt. So dient die ÜL einerseits der Verhinderung eines unwürdigen sozialen Abstiegs im Falle einer Aussteuerung am Ende einer Berufslaufbahn, und andererseits der Verhinderung lebenslanger Renteneinbussen und dem Fall in die Altersarmut aufgrund weniger fehlender Beitragsjahre. **Dennoch ist der SGB der Meinung, dass die vorgesehenen Bedingungen für den ÜL-Bezug klar zu restriktiv ausgestaltet sind und zu viele ältere Arbeitslose von der Anspruchsberechtigung ausschliessen. Wie weiter oben beschrieben, weisen seit Längerem sämtliche Indikatoren darauf hin, dass die Probleme der älteren Arbeitnehmenden bereits im Alter von 55 und nicht erst im Alter von 60 Jahren sprunghaft zunehmen⁴. Die Überbrückungsleistung muss daher spätestens für diese Altersgruppe greifen. Unter Anbetracht der für 55-Jährige geltenden maximalen ALV-Taggeldbezugsdauer von 2 Jahren (520 Tagen), fordert der SGB deshalb, dass bereits Personen, die nach dem vollendeten 57. Altersjahr ausgesteuert werden, Anspruch auf eine Überbrückungsleistung haben (unter Berücksichtigung der weiteren Bedingungen).**

Die im Rahmen der Überbrückungsleistung anerkannten Ausgaben werden im Erläuternden Bericht detailliert beschrieben. Im Folgenden nimmt der SGB zu einzelnen Elementen Stellung:

- **Allgemeiner Lebensbedarf:** Der allgemeine Lebensbedarf der ÜL soll jenen der ordentlichen EL um 25 Prozent übersteigen, was primär damit begründet wird, dass im Gegenzug die anfallenden Krankheitskosten nicht separat vergütet werden. Der SGB ist mit dieser Lösung prinzipiell einverstanden, unterstreicht jedoch, dass im Rahmen dieses Systemwechsels die vorgeschlagenen 25 Prozent nicht unterschritten werden dürfen. Die direkte Kostenbeteiligung ist im Schweizer Gesundheitswesen horrend hoch. Auch wenn dabei die effektiv anfallenden Kosten bei vielen (gesunden) ÜL-Beziehenden 25 Prozent des EL-Lebensbedarfs nicht übersteigen werden, kann eine langwierige oder chronische Erkrankung schnell sehr

³ Eine Studie der Universität Bern kommt für die Sozialhilfe im Kanton Bern auf 26.3 Prozent (siehe "Nichtbezug von Sozialhilfe und die Bedeutung von regionalen Unterschieden", Hümbelin, Universität Bern, 2016).

⁴ Auch der Erläuternde Bericht hält beispielsweise fest, dass die Anzahl Aussteuerungen in der Altersgruppe der 55-59-Jährigen zwischen 2012 und 2018 besonders stark zugenommen hat (um 23 Prozent bei den Frauen, bzw. 26 Prozent bei den Männern) – sogar noch weit stärker als bei den über 60-Jährigen (5 Prozent bzw. 9 Prozent)

viel höhere selbst zu tragende Kosten verursachen. **Der SGB fordert deshalb, dass für solche Härtefälle mit einer Ausnahmeregelung eine zusätzliche Kostenübernahme gewährleistet werden kann.**

- **Mietkosten:** Im Rahmen der EL-Revision hat sich der SGB stark für die längst fällige Erhöhung der Mietzinsmaxima eingesetzt. Diese werden nun substantiell erhöht, bleiben aber dennoch hinter der Marktentwicklung zurück. Da für die Überbrückungsleistung verständlicherweise die identischen Mietzinsmaxima gelten sollen, behalten diesbezüglich auch unsere – zuletzt im Rahmen der Vernehmlassung zur ELV-Anpassung gemachten – Forderungen ihre Gültigkeit: **Insbesondere muss der Bundesrat die Mietzinshöchstbeträge in Zukunft regelmässig auf dem Verordnungsweg anpassen.**
- **Beiträge an die berufliche Vorsorge:** Der SGB ist mit den Bestimmungen zur Übernahme der BVG-Sparbeiträge einverstanden. Diese Übernahme ist eminent wichtig, um das Ziel des Rentenerhalts zu erreichen, bzw. ein späteres Abgleiten in die Altersarmut zu verhindern. **Entsprechend unserer weiter oben geäusserten Forderung, die Überbrückungsleistung bereits Personen zu gewähren, die nach dem vollendeten 57. Altersjahr ausgesteuert werden, muss aber auch die Möglichkeit der Weiterversicherbarkeit in der bisherigen Vorsorgeeinrichtung bereits ab Vollendung des 55. Altersjahrs möglich gemacht werden.** Denn bliebe es bei der Weiterversicherbarkeit erst ab 58 Jahren, könnte trotz der durch die ÜL garantierten BVG-Beiträge ab 55 Jahren ein Pensionskassenausschluss grundsätzlich während drei Jahren nicht verhindert werden.

Angesichts der detaillierten Bestimmungen zu den anrechenbaren Ausgaben sehen wir aber nicht ein, weshalb die Überbrückungsleistung zusätzlich auf den dreifachen Betrag des allgemeinen EL-Lebensbedarfs begrenzt werden soll, bzw. wie diese Begrenzung begründet und umgesetzt werden kann. Ein Rechenbeispiel für eine anspruchsberechtigte alleinstehende Person im Kanton Basel-Stadt zeigt, dass die Miete, der ÜL-Lebensbedarf und die Sozialversicherungsbeiträge zusammen bereits 318 Prozent des allgemeinen EL-Lebensbedarfs ausmachen und damit den dreifachen Betrag klar übersteigen. Hätte die Person nun beispielsweise noch Kinder, müsste angenommen werden, dass ihr die dafür vorgesehenen Beiträge und/oder finanziellen Unterhaltungspflichten verweigert würden. Die vorgesehene Plafonierung ist daher in Kombination mit dem Prinzip der anerkannten Ausgaben völlig systemfremd und widersprüchlich. Der SGB lehnt die Plafonierung deshalb entschieden ab. Zwar würde diese wohl nur in einer begrenzten Anzahl Fällen zur Anwendung kommen, umso mehr kann aber auch aus finanziellen Gründen auf sie verzichtet werden. Gar nicht nachvollziehbar ist zudem die im Erläuternden Bericht für die Plafonierung angeführte Begründung, dass dadurch für ÜL-Beziehende ein Anreiz geschaffen werden soll, sich weiterhin um eine Stelle zu bemühen: Erstens wird auch im Bericht grundsätzlich davon ausgegangen – und mit den Anspruchsvoraussetzungen garantiert –, dass ÜL-Beziehenden grundsätzlich motiviert sind, bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters einer beruflichen Tätigkeit nachzugehen, wenn ihnen dies nur irgendwie möglich ist. Und zweitens führt der Bericht im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit der Überbrückungsleistung mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen aus, dass diese "Vorruhestandsleistung" eben nicht davon abhängig gemacht werden darf, dass die bezugsberechtigte Person "der Arbeitsverwaltung zur Verfügung steht".

Abschliessend möchten wir noch auf die Situation im Kanton Waadt eingehen, der bekannterweise mit der "Rente-pont" bereits seit dem Jahr 2011 eine Art Überbrückungsleistung kennt. Die

damit gemachten Erfahrungen sind durchwegs positiv, wie auch eine vom Büro BASS 2015 durchgeführte Evaluation⁵ gut aufzeigt. Insbesondere hat die Rente-pont viele Sozialhilfeeintritte verhindert und zu Beginn auch viele ältere Ausgesteuerte aus der Sozialhilfe geholt. Die Rente-pont widerlegt aber auch gewisse, von wirtschaftsliberaler Seite gegen die Einführung einer Überbrückungsleistung vorgebrachte Argumente: **So wird etwa behauptet, diese neue soziale Absicherung würde Arbeitgeber dazu ermutigen, vermehrt ältere Mitarbeitende zu entlassen, weil diese neu besser abgesichert sein würden. Dieser Effekt lässt sich im Waadtland bis anhin nicht beobachten – wie übrigens auch die ArbeitgeberInnen vor Ort bestätigen –, denn kein Unternehmen hat prinzipiell ein Interesse daran, leichtfertig auf die Erfahrung langjähriger Mitarbeitender zu verzichten.** Ebenso inexistent sind die angeblichen negativen "Anreizeffekte" seitens der Beschäftigten selbst: Arbeit ist gerade für viele ältere Arbeitnehmende in starkem Ausmass sinn- und identitätsstiftend. Zu behaupten, ein relevanter Anteil von ihnen würde nur darauf warten, sich über die neue Überbrückungsleistung absichtlich frühzeitig aus dem Arbeitsmarkt verabschieden, entbehrt daher jeder Grundlage. Oder wie der Erläuternde Bericht gut festhält: **"Die gesellschaftliche Integration und Wertschätzung, die mit einem Arbeitsplatz verbunden ist, ist auf jeden Fall attraktiver als eine zeitlich befristete Bedarfsleistung".**

In diesem Sinne hoffen wir auf die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und danken Ihnen herzlich für die Zusammenarbeit.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Reto Wyss
Zentralsekretär

⁵ "Evaluation des effets de la loi sur les prestations complémentaires cantonales pour les familles et les prestations cantonales de la Rente-pont (LPCFam)", BASS (2015)