



19.051

Botschaft zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose

vom 30. Oktober 2019

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf des Bundesgesetzes über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

30. Oktober 2019

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Personen, die kurz vor dem Rentenalter ihre Stelle verlieren, haben grössere Schwierigkeiten eine neue Arbeit zu finden. Erlischt ihr Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung nach Vollendung des 60. Altersjahres, sollen sie bis zum ordentlichen AHV-Rentenalter eine Überbrückungsleistung beanspruchen können, die ihren Existenzbedarf ausreichend deckt.

Ausgangslage

Das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) ermöglicht den Schweizer Unternehmen einen privilegierten Zugang zum wichtigen Fachkräftepool der EU/EFTA. Die Zuwanderung unter dem FZA hat in der Vergangenheit massgeblich zur Entspannung des Fachkräftemangels beigetragen. Aufgrund der Herausforderungen, die der demografische Wandel und der durch die Digitalisierung geprägte Strukturwandel mit sich bringen, wird die Schweiz aber auch in Zukunft – ergänzend zum inländischen Potenzial – auf ausländische Fachkräfte angewiesen sein. Ein Wegfall des FZA hätte deshalb beträchtliche volkswirtschaftliche Kosten zur Folge.

Die Zuwanderung ist aber auch mit Herausforderungen verbunden. Sie führt tendenziell zu kompetitiveren Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt. Mit einem Bündel an Massnahmen will der Bundesrat daher die Konkurrenzfähigkeit der inländischen Arbeitskräfte – Schweizerinnen und Schweizer sowie bereits in der Schweiz anwesende Ausländerinnen und Ausländer – weiter erhöhen. Durch die Einführung von Überbrückungsleistungen soll zudem die soziale Sicherheit von ausgesteuerten älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern verbessert werden.

Inhalt der Vorlage

Ältere Personen, die seit längerer Zeit arbeitslos sind, haben grössere Schwierigkeiten, sich wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Nach dem Erlöschen des Anspruchs auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung oder nach Ablauf der Rahmenfrist für deren Bezug werden diese Personen ausgesteuert. Gelingt kein Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt, muss ein erheblicher Teil dieser Personen bis zur Entstehung des Anspruchs auf die Altersrenten von AHV und beruflicher Vorsorge Leistungen der Sozialhilfe beziehen. Für Personen, die auf eine lange Erwerbskarriere zurückblicken und nach Vollendung des 60. Altersjahres ausgesteuert werden, sollen Überbrückungsleistungen eingeführt werden, die sicherstellen, dass der Existenzbedarf bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters ohne Rückgriff auf die Sozialhilfe gewährleistet ist. Gleichzeitig soll damit auch die Altersvorsorge geschützt werden, indem kein Vorsorgeguthaben angezehrt und die Altersrente nicht vorbezogen werden muss. Die Überbrückungsleistungen sollen Bedarfsleistungen sein, die sich sehr eng am Modell der Ergänzungsleistungen orientieren.

Massnahmen zur Wiedereingliederung inländischer Arbeitskräfte sollen die Chancen auf eine erfolgreiche Wiedereingliederung auch älterer ausgesteuerter Personen verbessern. Die Überbrückungsleistung gewährleistet denjenigen Personen über 60, bei denen eine Wiedereingliederung trotz allen Bemühungen nicht gelungen ist, einen gesicherten Übergang in die Pensionierung in Würde.

Personen, die Überbrückungsleistungen beziehen wollen, müssen bestimmte wirtschaftliche und persönliche Voraussetzungen erfüllen:

- Vermögen unter 100 000 Franken für alleinstehende Personen und unter 200 000 Franken für Ehepaare;*
- Mindestversicherungsdauer in der AHV von 20 Jahren mit einem Erwerbseinkommen in der Höhe von je 75 Prozent der maximalen AHV-Altersrente;*
- In den 15 Jahren vor der Aussteuerung während 10 Jahren ein Erwerbseinkommen in der Höhe von 75 Prozent der maximalen AHV-Altersrente;*
- Kein Bezug der Alters- oder Invalidenrente der 1. Säule.*

Die Überbrückungsleistungen sollen grundsätzlich gleich berechnet werden wie die Ergänzungsleistungen. Ihre Höhe entspricht der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen. Mit Ausnahme des Betrags für den allgemeinen Lebensbedarf wird auf die Ansätze der Ergänzungsleistungen abgestellt. Der Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf wird gegenüber den Ergänzungsleistungen um 25 Prozent erhöht. Damit werden auch die Krankheits- und Behinderungskosten abgegolten, die bei den Ergänzungsleistungen gesondert vergütet werden. Ausserdem werden die Überbrückungsleistungen plafoniert.

Eine Überbrückungsleistung, auf die der Anspruch in der Schweiz erworben wurde, muss in die EU-Staaten sowie nach Island, Norwegen und Liechtenstein exportiert werden. Hingegen müssen für die Mindestversicherungsdauer keine ausländischen Zeiten angerechnet werden. Damit ist sichergestellt, dass nur Personen in den Genuss von Überbrückungsleistungen kommen können, die unmittelbar vor der Entstehung des Anspruchs längere Zeit in der Schweiz erwerbstätig waren.

Damit der Bund den Wiedereinstieg älterer einheimischer Arbeitskräfte fördern kann, wird sein Beitrag an den Fonds der Arbeitslosenversicherung während drei Jahren erhöht. Dafür wird mit der Vorlage auch das Arbeitslosenversicherungs-gesetz geändert.

Finanzierung

Im eingependelten Zustand (ab 2030) ist bei den Überbrückungsleistungen von Kosten für den Bundeshaushalt in der Höhe von rund 230 Millionen Franken pro Jahr auszugehen. Die Kosten für die Förderung der Wiedereingliederung älterer einheimischer Arbeitskräfte belaufen sich für den Bund während drei Jahren auf 69,5 Millionen Franken pro Jahr (insgesamt knapp 210 Mio. Franken).

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	8252
1 Ausgangslage	8256
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	8256
1.1.1 Die demografische Herausforderung für die Wirtschaft	8256
1.1.2 Notwendigkeit und Herausforderungen der Personenfreizügigkeit	8258
1.1.3 Massnahmenpaket zur Förderung und zum Schutz des inländischen Arbeitskräftepotenzials	8259
1.1.4 Situation der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt	8260
1.1.5 Sozialhilfequote und Leistungen der Sozialhilfe	8268
1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	8272
1.2.1 Regelung im Rahmen des AVIG	8272
1.2.2 Ergänzungsleistungen für ältere Arbeitslose über 55	8273
1.2.3 Rente-Pont	8273
1.2.4 Überbrückungsleistungen mit strengeren Anforderungen an den Mindesterwerb	8274
1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu den Strategien des Bundesrates	8274
2 Vernehmlassungsverfahren	8275
3 Rechtsvergleich	8277
3.1 Regelungen in andern europäischen Staaten	8277
3.2 Kantonale Regelungen	8277
3.2.1 Arbeitslosenhilfen	8277
3.2.2 Rente-Pont im Kanton Waadt	8278
3.3 Regelungen in Gesamtarbeitsverträgen	8279
4 Grundzüge der Vorlage	8279
4.1 Die beantragte Neuregelung	8279
4.1.1 Allgemeines	8279
4.1.2 Voraussetzungen für den Anspruch auf Überbrückungsleistungen	8280
4.1.3 Berechnung der Überbrückungsleistung	8282
4.1.4 Massnahmen zur Wiedereingliederung einheimischer Arbeitskräfte	8285
4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	8286
4.3 Umsetzungsfragen	8286
5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	8287

6	Auswirkungen	8299
6.1	Finanzielle Auswirkungen	8299
6.1.1	Jährlicher Neuzugang ins System der Überbrückungsleistungen	8299
6.1.2	Entwicklung des Bestandes	8300
6.1.3	Schätzung der durchschnittlichen Höhe der Überbrückungsleistungen	8301
6.1.4	Kostenschätzung	8302
6.2	Auswirkungen auf den Bund	8302
6.2.1	Finanzielle Auswirkungen	8302
6.2.2	Personelle Auswirkungen	8303
6.3	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie urbane Zentren, Agglomerationen	8303
6.3.1	Finanzielle Auswirkungen	8303
6.3.2	Organisatorisches	8304
6.4	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	8304
6.4.1	Studie Büro BASS	8304
6.4.2	Ergebnisse der Studie BASS zu den Fördermassnahmen in der ALV	8305
6.4.3	Ergebnisse der Studie BASS zu den Überbrückungsleistungen	8305
6.4.4	Wissenschaftliche Literatur und weitere Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	8306
6.5	Auswirkungen auf die Gesellschaft	8308
6.6	Auswirkungen auf die Umwelt und andere Auswirkungen	8309
7	Rechtliche Aspekte	8309
7.1	Verfassungsmässigkeit	8309
7.2	Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz	8309
7.3	Erlassform	8310
7.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	8310
7.5	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	8311
7.6	Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen	8312
	Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (ÜLG) (Entwurf)	8313

Botschaft

- 1** **Ausgangslage**
- 1.1** **Handlungsbedarf und Ziele**
- 1.1.1** **Die demografische Herausforderung
für die Wirtschaft**

Die Schweiz steht an der Schwelle zu einem ausgeprägten demografischen Wandel: In den nächsten Jahren erreichen die Angehörigen der geburtenstarken Babyboom-Jahrgänge das Rentenalter und werden ihre Erwerbstätigkeit aufgeben. Ihre Zahl wird deutlich grösser sein als die Zahl der Jungen, die neu in den Arbeitsmarkt gelangen. Gleichzeitig ist der Arbeitsmarkt einem Wandel unterworfen, der sich mit der zunehmenden Digitalisierung noch akzentuieren wird: Tätigkeiten mit einem hohen Anforderungsprofil werden immer wichtiger. Diese Entwicklungen haben zur Folge, dass die Wirtschaft in den nächsten Jahren einen hohen Bedarf an Fachkräften haben wird, um ihre Leistungen im bisherigen Ausmass erbringen zu können und für die Zukunft gewappnet zu sein.

Diese Entwicklung gab auch Anlass zu parlamentarischen Vorstössen, die den Bundesrat aufforderten, gestützt auf Artikel 114 Absatz 5 der Bundesverfassung (BV)¹ gesetzgeberische Massnahmen zu prüfen und vorzuschlagen, namentlich die Postulate 15.3193 Heim «Nationale Strategie zur Verbesserung der Beschäftigungschancen und der Reintegration erwerbsloser älterer Menschen in den Arbeitsmarkt» und Schenker 15.3748 «Arbeitslosenfürsorge. Handlungsmöglichkeiten des Bundes». Der Bundesrat beantragte, diese Vorstösse abzulehnen. Er begründete seinen Entscheid mit der nationalen Konferenz für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, den bestehenden Massnahmen der Arbeitslosenversicherung (ALV), der mit der Altersvorsorge 2020 vorgeschlagenen Regelung für den erleichterten Rentenvorbezug für Personen mit tiefen Einkommen und den kantonalen Sozialhilferegelungen. Er kam zum Schluss, dass weitere Massnahmen nur angezeigt wären, wenn sich zeigen sollte, dass zwischen den Leistungen der ALV und der kantonalen Sozialhilfe eine Lücke besteht.

Gleichzeitig betonte der Bundesrat in seinen Antworten auf die beiden Vorstösse sein Engagement für Massnahmen im Hinblick auf die Wiedereingliederung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt. Die Tatsache, dass sowohl von Arbeitgeber- als auch von Arbeitnehmerseite die heutige Situation für ältere Arbeitslose als unbefriedigend erachtet wird, zeigt, dass es trotz des damaligen Antrags auf Ablehnung der Postulate notwendig ist, die Diskussion über die Schaffung einer Überbrückungsleistung in den politischen Prozess einzubringen.

¹ SR 101

Der Bund hat auf die Veränderungen im Arbeitsmarkt mit Massnahmen in verschiedenen Politikbereichen reagiert:

- *Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie wird gezielt verbessert.* Bereits seit 2003 fördert der Bund die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsangeboten mit einer Anstossfinanzierung, welche das Parlament am 28. September 2018 verlängert hat.² Seit dem 1. Juli 2018 hilft der Bund zusätzlich den Kantonen und Gemeinden, die Preise für die familienergänzende Kinderbetreuung zu senken, und er fördert Projekte, mit denen Betreuungsangebote besser auf die Bedürfnisse berufstätiger Eltern ausgerichtet werden.³ In Zukunft soll es zudem einfacher werden, die Betreuung und Pflege von kranken Familienmitgliedern und Erwerbstätigkeit unter einen Hut zu bringen. Einen entsprechenden Vorschlag hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten am 22. Mai 2019⁴ mit dem Bundesgesetz über die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenbetreuung unterbreitet.
- *Die Arbeitsmarktbeteiligung der älteren Bevölkerung wird gefördert.* Der Bundesrat hat sich zum Ziel gesetzt, die gesetzlichen Bestimmungen in der Altersvorsorge so zu gestalten, dass Anreize für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit bestehen. Ältere Personen sollen möglichst bis zum ordentlichen AHV-Rentenalter oder gar darüber hinaus erwerbstätig bleiben. Entsprechende Vorschläge hat der Bundesrat mit der Botschaft vom 28. August 2019⁵ zur Stabilisierung der AHV (AHV 21) dem Parlament unterbreitet.
- *Das inländische Arbeitskräftepotenzial wird besser ausgeschöpft.* Im Jahr 2013 verabschiedete der Bundesrat den Massnahmenplan zur Fachkräfteinitiative für die Laufzeit von 2015 bis 2018, um das inländische Arbeitskräftepotenzial besser auszuschöpfen und dadurch den Fachkräftemangel zu lindern. Die Massnahmen wurden in vier Handlungsfeldern umgesetzt:
 - Nach- und Höherqualifizierung entsprechend den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes;
 - Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie;
 - Schaffung guter Bedingungen zur Erwerbstätigkeit bis zum Rentenalter und darüber hinaus;
 - Förderung von Innovationen zur Entschärfung der Fachkräfteknappheit aufgrund höherer Produktivität.
- Im Rahmen einer Intensivierung der Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen für die Belange der Fachkräfteinitiative wurde ein weiteres Handlungsfeld, die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen sowie vorläufig Aufgenommenen, geschaffen. Hinsichtlich des dritten Handlungsfeldes wurden unter engem Einbezug der Kantone und Sozialpartner zwischen 2015 und 2019 fünf nationale Konferenzen zum Thema ältere Arbeitnehmende durchgeführt, um die Erwerbsintegration dieser Personen zu optimieren. Schwerpunktthemen der Konferenz vom 3. Mai 2019 waren die Wiederein-

² AS 2019 349

³ AS 2018 2247

⁴ BBl 2019 4103

⁵ BBl 2019 6305

gliederung älterer arbeitsloser Personen, sowie deren soziale Absicherung im Falle einer Aussteuerung. So prüften die Konferenzteilnehmenden auch Vorschläge, mit denen finanzielle und soziale Probleme durch drohende Aussteuerungen von älteren Arbeitslosen verhindert werden können.

- Im Sommer 2018 hat der Bundesrat beschlossen, die zeitlich befristete Fachkräfteinitiative als Fachkräftepolitik ab 2019 unbefristet in die Regelstruktur innerhalb des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), nämlich des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) zu überführen. Ziel der Fachkräftepolitik ist es weiterhin, das inländische Potenzial an Fachkräften verstärkt auszuschöpfen.

1.1.2 Notwendigkeit und Herausforderungen der Personenfreizügigkeit

Trotz allen diesen Anstrengungen ist die Schweiz auch in Zukunft darauf angewiesen, in Ergänzung zum inländischen Potenzial – im Rahmen einer komplementären Zuwanderung – qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland zu rekrutieren, um Lücken beim Fachkräftebedarf schliessen zu können.

Das Abkommen vom 21. Juni 1999⁶ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA) ermöglicht den Schweizer Unternehmen einen privilegierten Zugang zum wichtigen Fachkräftepool der EU und der EFTA. Die Zuwanderung unter dem FZA hat in der Vergangenheit massgeblich zur Entspannung des Fachkräftemangels beigetragen, indem die Wirtschaft insbesondere hoch qualifizierte und teilweise sehr spezialisierte Arbeitskräfte flexibel und unbürokratisch aus dem Ausland rekrutieren konnte. Ein Wegfall des FZA wäre deshalb mit beträchtlichen volkswirtschaftlichen Nachteilen und Kosten verbunden und würde ausserdem die Herausforderungen an die Finanzierung der Sozialversicherungen erhöhen. Durch den erschwerten Zugang zum wichtigsten ausländischen Fachkräftepool würden die negativen Auswirkungen des demografischen Wandels und der Fachkräftemangel verschärft. Dieser Effekt würde durch den steigenden Wettbewerb unter den westlichen Staaten in Bezug auf die Rekrutierung von Fachkräften noch verstärkt.

Auf dem Arbeitsmarkt führt die Zuwanderung tendenziell zu kompetitiveren Bedingungen. Die Angst ist verbreitet, die Rekrutierung ausländischer Arbeitskräfte schmälere die Chancen der einheimischen Bevölkerung auf dem Arbeitsmarkt. Deshalb sind zusätzliche wirtschafts- und sozialpolitische Massnahmen sinnvoll, um die Konkurrenzfähigkeit der inländischen Arbeitskräfte – Schweizerinnen und Schweizer sowie bereits in der Schweiz anwesende Ausländerinnen und Ausländer – weiter zu erhöhen und ihre soziale Sicherheit zu stärken.

⁶ SR 0.142.112.681

1.1.3 **Massnahmenpaket zur Förderung und zum Schutz des inländischen Arbeitskräftepotenzials**

Das mit dieser Vorlage neu zu schaffende Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (ÜLG) ist Teil des Massnahmenpakets, das der Bundesrat in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern entwickelt und am 15. Mai 2019 verabschiedet hat. Es soll die Stellung der inländischen Arbeitskräfte stärken und ihr Erwerbspotenzial besser erschliessen. Neben der Überbrückungsleistung (vgl. Ziff. 4.1.2 ff.) und der befristeten Erhöhung des Bundesbeitrags an die Arbeitslosenversicherung (ALV) für die Finanzierung der in ihrem Kompetenzbereich beschlossenen Massnahmen (vgl. Ziff. 4.1.4), welche beide Gegenstand dieser Botschaft sind, beinhaltet dieses Paket folgende Massnahmen:

- Die im Asylbereich im Rahmen eines Pilotversuchs bereits mit Erfolg praktizierte Integrationsvorlehre soll bis ins Ausbildungsjahr 2023/2024 verlängert werden und für Personen aus dem EU- und EFTA-Raum sowie Personen ausserhalb des Asylbereichs aus Drittstaaten geöffnet werden. Zielgruppe sind Personen, die über keinen Abschluss der Sekundarstufe II verfügen und im Rahmen des Familiennachzugs zugewandert sind. Das Programm soll gleichzeitig auf weitere Berufsfelder mit Fachkräftemangel, insbesondere auf die Bereiche der Informations- und Kommunikationstechnologie sowie die Pflege, ausgeweitet werden.
- Mit einem Pilotprogramm soll der Zugang von schwer vermittelbaren Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen zum ersten Arbeitsmarkt nachhaltig verbessert werden. Mit diesem Programm sollen Arbeitgeber Einarbeitungszuschüsse erhalten, wenn sie solche Personen einstellen, die noch nicht über ausreichende Erfahrungen im schweizerischen Arbeitsalltag verfügen oder aufgrund ihres Alters mehr Zeit für die Einarbeitung benötigen. Ziel dieser Massnahme ist, dass jährlich 300 schwer vermittelbare Personen ihre Arbeits- und Leistungsfähigkeit während der praktischen Tätigkeit aufbauen und nachhaltig im ersten Arbeitsmarkt Fuss fassen können.
- Personen über 40 Jahre sollen einen Anspruch auf kostenlose Standortbestimmung, Potenzialanalyse und Laufbahnberatung erhalten. Damit sollen insbesondere ältere Personen in die Lage versetzt werden, auf dem Stellenmarkt erfolgreich und konkurrenzfähig zu bleiben. Im Rahmen der Initiative «Berufsbildung 2030» wollen Bund und Kantone sicherstellen, dass die Angebote der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung in der ganzen Schweiz in Anspruch genommen werden können. Dazu sollen in einzelnen Kantonen Pilotprojekte durchgeführt werden. Gestützt auf die Evaluation dieser Projekte werden Bund und Kantone ein Programm entwickeln, das Personen über 40 in den Jahren 2021–2024 zur Verfügung stehen wird.
- Damit Erwachsene effizient zu einem Berufsabschluss gelangen können, sieht das Gesetz bereits heute vor, dass vorhandene berufsspezifische Kompetenzen angerechnet werden können, sodass gewisse Ausbildungs- und Prüfungsteile nicht mehr absolviert werden müssen und die Ausbildung rascher abgeschlossen werden kann. Mit der Massnahme «Berufsabschluss für Erwachsene: Anrechnung von Bildungsleistungen» soll sichergestellt wer-

den, dass die Bildungsleistungen schweizweit konsequent angerechnet werden. Mit dem auf fünf Jahre angelegten Projekt sollen die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung geschaffen werden.

Wie die Massnahmen zur Wiedereingliederung einheimischer Arbeitskräfte sind diese vier Massnahmen auf die Erschliessung des inländischen Arbeitskräftepotenzials ausgerichtet. Es handelt sich dabei um Programme oder Pilotprojekte. Für sie reichen die bestehenden gesetzlichen Grundlagen aus. Dagegen müssen für Massnahmen zur Wiedereingliederung einheimischer Arbeitskräfte sowie für die Überbrückungsleistungen eine Gesetzesänderung vorgenommen werden bzw. eine Gesetzesgrundlage erst geschaffen werden. Ziel der Pilotprojekte und Programme ist es, konkrete Erfahrungen mit den verschiedenen Massnahmen zu sammeln und einen allfälligen Optimierungsbedarf zu erkennen. Aufgrund der Auswertung der Pilotprojekte und Programme wird der Bundesrat dann über das weitere Vorgehen entscheiden.

1.1.4 Situation der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt

Arbeitsmarktbeteiligung

Anhand der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) und der Bevölkerungsszenarien kann die Entwicklung des Arbeitsangebots nach Altersgruppen beobachtet und extrapoliert werden. Infolge der demografischen Alterung ist festzustellen, dass die Erwerbsbevölkerung ab 55 Jahren in der Schweiz kontinuierlich zunimmt, insbesondere seit Anfang der 2010er-Jahre. Die Tabellen 1 und 2 zeigen die bis 2035 erwartete Entwicklung der Erwerbsbevölkerung nach Altersgruppe, gestützt auf die 2018 verfügbaren Daten und die Entwicklungsdynamik der Bevölkerungsszenarien zur Erwerbsbevölkerung. Demnach wird das Arbeitsangebot der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bis 2025 stark ansteigen und danach bis 2035 leicht zurückgehen. Um das Jahr 2025 wird der Anteil der über 55-jährigen Erwerbstätigen gemessen an der gesamten Erwerbsbevölkerung seinen Höchststand erreichen, sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen. Somit wird diese Altersgruppe auf dem Arbeitsmarkt schrittweise immer stärker vertreten sein. Basierend auf der Annahme einer gleichbleibenden Arbeitslosenrate pro Altersklasse könnten bis 2025 oder 2030 in absoluten Zahlen gesehen mehr Personen ab 55 Jahren von einem vorübergehenden oder dauerhaften Arbeitsplatzverlust betroffen sein, einzig aufgrund eines demografischen Phänomens.

Tabelle 1

Weibliche Erwerbsbevölkerung nach Altersklasse, beobachtete und für 2025 bzw. 2035 erwartete Entwicklung

in Tausend, in %

Altersklasse	Jahr			Szenario		Veränderung		Anteil				
	2010	2015	2018	2025	2035	Δ 2010–2018 pro Jahr	Δ 2010–2035 pro Jahr	2010	2015	2018	2025	2035
15–24 Jahre	306	310	295	289	316	-0,4%	0,1%	15%	14%	13%	12%	13%
25–39 Jahre	651	719	752	767	744	1,8%	0,5%	32%	32%	33%	32%	31%
40–54 Jahre	741	785	794	800	869	0,9%	0,6%	37%	35%	35%	34%	36%
55–64 Jahre	278	335	374	421	397	3,7%	1,4%	14%	15%	16%	18%	16%
65 Jahre und älter	47	68	74	86	98	5,8%	3,0%	2%	3%	3%	4%	4%
Total	2024	2217	2290	2362	2420	1,6%	0,7%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: BFS

Tabelle 2

Männliche Erwerbsbevölkerung nach Altersklasse, beobachtete und für 2025 bzw. 2035 erwartete Entwicklung

in Tausend, in %

Altersklasse	Jahr			Szenario		Veränderung		Anteil				
	2010	2015	2018	2025	2035	Δ 2010–2018 pro Jahr	Δ 2010–2035 pro Jahr	2010	2015	2018	2025	2035
15–24 Jahre	324	315	313	306	337	-0,4%	0,2%	14%	12%	12%	11%	12%
25–39 Jahre	762	815	844	861	844	1,3%	0,4%	32%	32%	32%	32%	30%
40–54 Jahre	871	912	896	898	983	0,4%	0,5%	36%	36%	34%	33%	35%
55–64 Jahre	365	406	451	507	477	2,7%	1,1%	15%	16%	7%	19%	17%
65 Jahre und älter	74	103	113	132	158	5,4%	3,1%	3%	4%	4%	5%	6%
Total	2396	2550	2616	2705	2797	1,1%	0,6%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: BFS

Im internationalen Vergleich ist und bleibt die Erwerbsbevölkerung in der Schweiz gut in den Arbeitsmarkt integriert. Mit zunehmendem Alter geht der Anteil der Erwerbspersonen an der Referenzbevölkerung (Erwerbsquote) zurück, insbesondere ab 50 bis 55 Jahren. Im internationalen und historischen Vergleich weist die Schweiz bei den über 55-Jährigen jedoch seit vielen Jahren eine hohe, seit einiger Zeit sogar leicht wachsende Erwerbsquote auf.

Im Alter von 57 Jahren (und damit ein Jahr vor dem Mindestalter für den Bezug einer Rente der 2. Säule) sind auf dem Schweizer Arbeitsmarkt rund 90 Prozent der Männer und 80 Prozent der Frauen noch erwerbstätig. Umgerechnet in Vollzeitäquivalente ergibt sich für die Frauen eine niedrigere Erwerbsquote als für die Männer: Sie arbeiten häufiger Teilzeit, und dies bis zum Erreichen des gesetzlichen Rentenalters. In den letzten 20 Jahren ist die Erwerbsquote insbesondere bei den älteren erwerbstätigen Frauen angestiegen. Vor allem bei den Frauen zwischen 62 und 63 Jahren war in diesem Zeitraum ein starker Anstieg zu verzeichnen, was unter anderem darauf zurückzuführen ist, dass das ordentliche (gesetzliche) Rentenalter 2001 und 2005 angehoben wurde. Auch bei jüngeren Frauen, insbesondere denjenigen zwischen 55 und 60 Jahren, hat das höhere Rentenalter zu einer Zunahme der Erwerbsquote geführt.

Arbeitslosenquote und Leistungen der ALV

Ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind in der Schweiz relativ gut in den Arbeitsmarkt integriert und befinden sich in stabileren Arbeitsverhältnissen als jüngere. So sind die Älteren weniger konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt, da sie zum Beispiel seltener befristete Arbeitsverhältnisse haben. Dementsprechend lag sowohl die vom SECO erhobene Arbeitslosenquote als auch die vom Bundesamt für Statistik (BFS) erhobene international vergleichbare Erwerbslosenquote bei den älteren Personen stets unter dem Gesamtdurchschnitt. Die vom SECO ermittelten Arbeitslosenzahlen enthalten alle Personen, die bei einem regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) zur Stellensuche gemeldet sind, keinem Zwischenverdienst nachgehen und keine längeren arbeitsmarktlichen Massnahmen besuchen, unabhängig davon, ob sie eine Leistung der ALV beziehen. Komplementär dazu erhebt das BFS die international vergleichbaren Erwerbslosenzahlen, d. h. alle Personen, die nicht erwerbstätig und auf Stellensuche sind. Da hier auch Personen mitefasset werden, die nicht bei einem RAV gemeldet sind, liegen diese Zahlen deutlich höher.

Tabelle 3 zeigt die Erwerbslosenquote des BFS und die Arbeitslosenquote des SECO nach verschiedenen Altersgruppen im Vergleich. Nachdem die Erwerbslosenquote der 55–64-Jährigen 2015 stärker gestiegen war als in den anderen Altersgruppen, entwickelte sie sich in den folgenden Jahren wieder ähnlich wie das Total. 2018 lag die Erwerbsquote (55–64 Jahre) bei 4 Prozent, also 0,7 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt. Auch die Arbeitslosenquote des SECO lag 2010 bei den über 55–64-Jährigen mit 3,1 Prozent unterhalb des Durchschnitts. Dieser Abstand verringerte sich bis 2015. 2018 lag die Quote mit 2,6 Prozent tiefer als 2010 und 2015, aber gleichzeitig leicht über der durchschnittlichen Arbeitslosenquote. Letzteres bringt zum Ausdruck, dass die Arbeitslosigkeit bei Jüngeren im Zuge des letzten Aufschwungs einen deutlich stärkeren Rückgang erfuhr, was der stärkeren Reaktion der Arbeitslosigkeit der Jüngeren auf konjunkturelle Schwankungen entspricht.

Tabelle 3

Erwerbslosenquote gemäss Internationaler Arbeitsorganisation (ILO) BFS / Arbeitslosenquote SECO

Total Männer und Frauen nach Altersgruppe, in Prozent

	2010	2015	2018
15–24 Jahre	8,2 / 4,3	8,8 / 3,4	7,9 / 2,5
25–39 Jahre	5,4 / 4,1	4,8 / 3,8	4,9 / 2,9
40–54 Jahre	3,8 / 3,0	4,0 / 2,8	4,2 / 2,3
55–64 Jahre	3,5 / 3,1	4,0 / 2,5	4,0 / 2,6
65+ Jahre ⁷	(0,7) / 0,1	(1,6) / 0,1	(0,7) / 0,1
Total	4,8 / 3,5	4,8 / 3,2	4,7 / 2,6

Quelle: BFS, SECO

Der Anteil der älteren Personen (55–64 Jahre) an den gesamten Erwerbslosen lag 2018 bei 17 Prozent (bei den Männern) bzw. 12 Prozent (bei den Frauen). Dieser Anteil ist in den letzten Jahren angestiegen (vgl. Tabelle 4 und Tabelle 5). Für diesen Anstieg waren vor allem die grossen Geburtenjahrgänge, die nun in diese Altersgruppen kommen, aber auch eine zunehmende Arbeitsmarktbeteiligung ausschlaggebend. Im Vergleich zu 2010 ist der Anteil bei den Männern um 5 Prozentpunkte und bei den Frauen um 3 Prozentpunkte angestiegen.

Tabelle 4

Erwerbslose gemäss ILO, Total Männer nach Altersgruppe (in Tausend), BFS

Männer	2010	2015	2018	Veränderung Δ 2010–2018, jährlich	Anteil 2018
15–24 Jahre	25	29	26	0,6%	23%
25–39 Jahre	38	36	36	-0,5%	32%
40–54 Jahre	31	36	32	0,4%	28%
55–64 Jahre	13	18	19	4,9%	17%
65+ Jahre	(1)	(1)	(1)	2,8%	1%
Total	107	120	114	0,8%	100%

⁷ (Zahl): Extrapolation aufgrund von weniger als 90 Beobachtungen. Die Resultate haben deshalb nur eine sehr begrenzte Aussagekraft.

Tabelle 5

**Erwerbslose gemäss ILO, Total Frauen nach Altersgruppe
(in Tausend), BFS**

Frauen	2010	2015	2018	Veränderung Δ 2010–2018, jährlich	Anteil 2018
15–24 Jahre	27	26	22	–2,3%	19%
25–39 Jahre	38	38	42	1,0%	36%
40–54 Jahre	30	32	39	3,2%	33%
55–64 Jahre	10	12	14	4,8%	12%
65+ Jahre	(0)	(1)	(0)	9,1%	0%
Total	105	109	117	1,3%	100%

Quelle: BFS

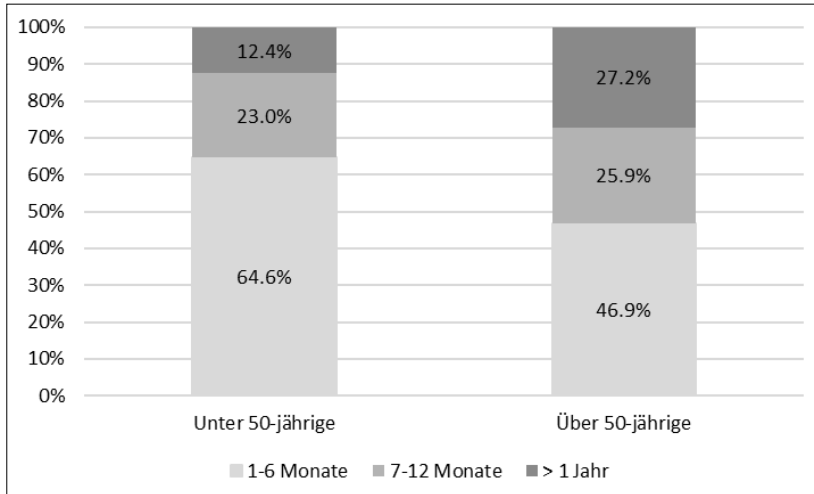
Die Arbeitslosenquote der älteren Personen ist also leicht unterdurchschnittlich. Verlieren ältere Personen aber einmal ihre Stelle, ist es für diese Personengruppe deutlich schwieriger, eine neue Anstellung zu finden. So dauert etwa die Stellensuche der über 50-Jährigen rund 1,5-mal länger als im gesamtschweizerischen Durchschnitt⁸. Deshalb sind ältere Arbeitslose auch mehr von Langzeitarbeitslosigkeit, also einer Arbeitslosigkeit, die länger als ein Jahr dauert, betroffen. Insbesondere ab 55 Jahren steigt das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit an. Während der prozentuale Anteil der Langzeitarbeitslosen bei den unter 50-Jährigen 2017 bei 12,4 Prozent lag, waren es bei den über 50-Jährigen 27 Prozent (vgl. Abbildung)⁹.

⁸ SECO, 2017, Bericht Ältere Arbeitslose (50+), S. 3

⁹ SECO, 2018, Bericht Langzeitarbeitslosigkeit, S. 4

Abbildung 1

Arbeitslosenanteil nach Dauer innerhalb der Altersgruppe (2017)



Quelle: SECO

Dies belegt die grösseren Schwierigkeiten von älteren Stellensuchenden, nach einem Jobverlust eine neue Stelle zu finden. Der höhere Anteil Langzeitarbeitsloser lässt sich darüber hinaus aber teilweise auch dadurch erklären, dass die Dauer des Anspruchs auf Taggelder für Ältere länger ist. Personen, die das 55. Altersjahr zurückgelegt haben und in den zwei Jahren vor der Arbeitslosigkeit eine Beitragszeit von mindestens 22 Monaten aufweisen, haben Artikel 9 Absätze 1 und 2 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982¹⁰ (AVIG) innerhalb einer Rahmenfrist von zwei Jahren einen Anspruch auf 520 Taggelder der ALV (Art. 27 Abs. 2 Bst. c AVIG). Versicherte, deren Leistungsbezug innerhalb von vier Jahren vor Erreichen des ordentlichen Rentenalters beginnt, haben Anspruch auf zusätzliche 120 Taggelder. In diesen Fällen wird die Rahmenfrist für den Leistungsbezug bis zum Ende des Monats, welcher der Ausrichtung der AHV-Rente vorangeht, verlängert (Art. 27 Abs. 3 AVIG i.V.m. Art. 41b Abs. 1 und 2 der Arbeitslosenversicherungsverordnung vom 31. August 1983¹¹ [AVIV]) (vgl. Tabelle 6). Die Verlängerung der Bezugsdauer erklärt sich aber wiederum mit den grösseren Problemen dieser Personen bei der Stellensuche (vgl. dazu auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 16. September 2011¹² zur parlamentarischen Initiative der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates «AVIG. Rahmenfrist und Mindestbeitragszeit für über 55-Jährige»).

¹⁰ SR 837.0

¹¹ SR 837.02

¹² BBl 2011 7267

Tabelle 6

Höchstzahl an Taggeldern nach Art. 27 AVIG

Beitragszeit (in Monaten)	Alter	Taggelder
12-<18	Ab 25	260*
18-24	Ab 25	400*
22-24	Ab 55	520*

* Der Anspruch kann um zusätzliche 120 Taggelder erhöht werden, wenn die versicherte Person vier Jahre vor Erreichen des AHV-Rentenalters (Männer: 61, Frauen: 60) arbeitslos geworden ist und die Vermittlung unmöglich oder erschwert ist. Diese Personenkategorie kann somit maximal 640 Taggelder beziehen.

Männer, die mit 62 ½ Jahren und Frauen die mit 61 ½ Jahren einen Anspruch auf die maximale Arbeitslosentschädigung erlangen, werden damit grundsätzlich nicht ausgesteuert, weil sie nach dem letzten Taggeldbezug bei der Arbeitslosenversicherung das AHV-Alter erreichen.

Aussteuerung

Trotz der hohen Erwerbsquote besteht für jede Altersgruppe das Risiko von Arbeitslosigkeit und von Aussteuerung. Aus den Statistiken zu den Personen, die seit 2012 ausgesteuert wurden, lassen sich folgende Erkenntnisse ableiten: Seit 2012 werden in der Schweiz zwischen 31 500 und 39 000 Arbeitslose pro Jahr ausgesteuert. Die arbeitslosen Frauen machen knapp die Hälfte der Personen aus, die jährlich ausgesteuert werden, die Männer sind leicht in der Mehrheit (Tabellen 7 und 8). Die älteren Ausgesteuerten (60 Jahre und älter) machen einen eher geringen Anteil der ausgesteuerten Arbeitslosen aus (seit 2012 beträgt der Anteil bei den Frauen etwas mehr als 5 %, bei den Männern etwas mehr als 8 %). Zwischen 2012 und 2018 war kein klarer Aufwärts- oder Abwärtstrend der älteren ausgesteuerten Arbeitslosen festzustellen.

Die Tabellen 7 und 8 zeigen, dass im Jahr 2018 insgesamt 1681 Männer und 976 Frauen im Alter ab 60 Jahren von der ALV ausgesteuert wurden. Sie machten 9 Prozent (Männer) beziehungsweise 6 Prozent (Frauen) aller Aussteuerungen aus. 2018 lag die Zahl der Aussteuerungen insgesamt um 14 Prozent bei den Männern und 10 Prozent bei den Frauen über dem Wert von 2012. Bei Personen im Alter ab 60 Jahren fiel die Zunahme mit 9 Prozent bei den Männern und 5 Prozent bei den Frauen unterdurchschnittlich aus. Zu berücksichtigen ist dabei, dass Personen, die während dem Bezug von Arbeitslosentschädigung das Rentenalter erreichen, nicht zu den Ausgesteuerten gezählt werden.

Tabelle 7

**Männer, die von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert werden,
nach Altersgruppe**

Altersgruppe	Jahr			Veränderung	Anteil
	2012	2015	2018	Δ 2012–2018	2018
15–19 Jahre	482	586	551	14%	3%
20–24 Jahre	1374	1818	1386	1%	8%
25–29 Jahre	1393	1797	1476	6%	8%
30–34 Jahre	1745	2292	1970	13%	11%
35–39 Jahre	1816	2295	2153	19%	12%
40–44 Jahre	1884	2289	2165	15%	12%
45–49 Jahre	2140	2564	2207	3%	12%
50–54 Jahre	1944	2501	2512	29%	14%
55–59 Jahre	1696	2194	2142	26%	12%
60 und mehr	1537	1576	1681	9%	9%
Total	16011	19912	18243	14%	100%

Quelle: amstat.ch; im Mai 2019 verfügbare Daten

Tabelle 8

**Frauen, die von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert werden,
nach Altersgruppe**

Altersgruppe	Jahr			Veränderung	Anteil
	2012	2015	2018	Δ 2012–2018	2018
15–19 Jahre	526	532	472	-10%	3%
20–24 Jahre	1513	1557	1330	-12%	8%
25–29 Jahre	1698	1833	1744	3%	10%
30–34 Jahre	1952	2304	2335	20%	14%
35–39 Jahre	1944	2109	2244	15%	13%
40–44 Jahre	1898	1976	2031	7%	12%
45–49 Jahre	1925	2086	1970	2%	12%
50–54 Jahre	1645	2102	2070	26%	12%
55–59 Jahre	1421	1644	1748	23%	10%
60 und mehr	927	876	976	5%	6%
Total	15449	17019	16920	10%	100%

Quelle: amstat.ch; im Mai 2019 verfügbare Daten

Im Grundlagepapier zur 5. Nationalen Konferenz zum Thema ältere Arbeitnehmende hat das SECO verschiedene Analysen durchgeführt. Diese Analysen zeigen, dass in den Jahren 2014–2017 die Erwerbstätigenquote von Ausgesteuerten im ersten Jahr nach einer Aussteuerung je nach Altersklasse zwischen 44 und 60 Prozent variiert. Damit lag diese Quote deutlich tiefer als für Personen, die keine Aussteuerung erlebten. In allen Altersgruppen verbessert sich die Arbeitsmarktintegration ab dem zweiten Jahr nach der Aussteuerung. Während bei den 25–39-Jährigen im vierten und fünften Jahr nach einer Aussteuerung 70 Prozent wieder einer Erwerbstätigkeit nachgingen, waren es bei den 55–63/64-Jährigen knapp die Hälfte. In allen Altersgruppen blieb die Erwerbstätigenquote allerdings auch im vierten und fünften Jahr nach einer Aussteuerung deutlich hinter jener von gleichaltrigen Personen ohne Aussteuerung zurück.

Gemäss einer im Auftrag des SECO erstellten Studie der Fachhochschule Bern¹³ gelang es in den Jahren 2005–2013 (Beobachtungsdauer der Studie) rund 13,9 Prozent der ausgesteuerten Personen ab 55 Jahren, sich nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. In der Studie galten Personen dann als nachhaltig auf dem Arbeitsmarkt integriert, wenn sie in 80 Prozent der beobachteten Zeit von 30 Monaten erwerbstätig waren und ein monatliches Einkommen von über 2500 Franken erzielten. Im Durchschnitt aller Ausgesteuerten gelang dies in 21,5 Prozent der Fälle. 31,3 Prozent der Ausgesteuerten über 55 gingen nach einer Aussteuerung überhaupt keiner Erwerbstätigkeit mehr nach. Über alle Altersgruppen hinweg lag dieser Anteil etwa halb so hoch (15,4 %). Diese Zahlen bestätigen, dass sich die Arbeitsintegration für ältere Personen nach einer Aussteuerung deutlich schwieriger gestaltet als für jüngere. Die Studie beinhaltet jedoch keine Informationen zur Situation dieser Personen vor der Arbeitslosigkeit, also wie gut die untersuchten Personen zuvor in den Arbeitsmarkt integriert waren.

1.1.5 Sozialhilfequote und Leistungen der Sozialhilfe

Sozialhilfequote der 60- bis 64-Jährigen und ältere Ausgesteuerte in der Sozialhilfe

Es ist nicht die Altersgruppe der 60- bis 64-Jährigen, die den grössten Anteil der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger ausmacht. Mit 2,5 Prozent (Stand 2017) liegt die Sozialhilfequote dieser Altersgruppe – also der Anteil der Bezügerinnen und Bezüger, die in einem gegebenen Jahr eine finanzielle Leistung der Sozialhilfe erhalten haben, im Verhältnis zum Gesamtbevölkerung – unter der Quote der vorhergehenden Altersklassen und unter der Quote der Gesamtbevölkerung (3,3 %). Allerdings weisen die 60- bis 64-Jährigen in den letzten Jahren die stärkste Zunahme auf. So stieg ihr Bestand zwischen 2011 und 2017 von 8065 auf 11 832 Personen an (+47 %). Die Sozialhilfequote der Altersgruppe 60–64 ist in diesem Zeitraum von 1,8% auf 2,5 Prozent (also um 0,7 Prozentpunkte) angestiegen; bei den 55- bis 59-Jährigen waren es 0,6 Prozentpunkte, bei den 40- bis 54-Jährigen 0,5 Prozentpunkte.

¹³ Robert Fluder, Renate Salzgeber, Tobias Fritschi, Luzius von Gunten, Larissa Luchsinger, Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Schlussbericht zuhanden des SECO 2017.

Die in den letzten Jahren beobachtete Zunahme von älteren Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern ist nicht nur auf einen Anstieg der Zahl neuer Sozialhilfebezüger, sondern auf ungenügende Ablösung aus der Sozialhilfe zurückzuführen; zahlreiche bestehende Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger wuchsen in die Altersgruppe 50–64 hinein. Dadurch nahm die Zahl der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger in dieser Altersgruppe im Zeitraum von 2011 bis 2017 insgesamt um 40 Prozent zu, obwohl die Zahl neuer Sozialhilfebeziehender konstant blieb¹⁴.

Abbildung 2

Nachgelagerter Sozialhilfebezug von Ausgesteuerten des Jahres 2014 nach Altersklassen

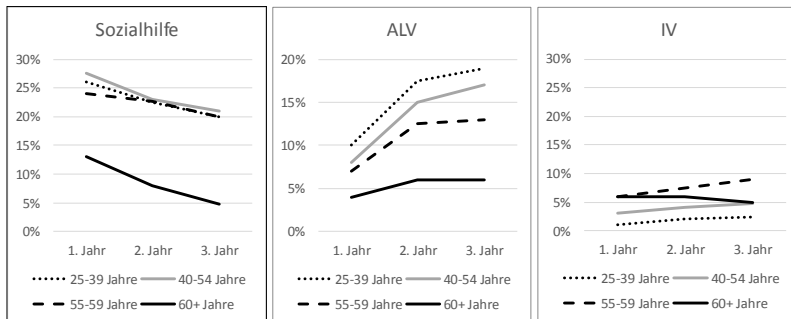


Abbildung 2 zeigt, welcher Anteil der Ausgesteuerten des Jahres 2014 in den ersten drei Jahren nach der Aussteuerung Leistungen der Sozialhilfe, der ALV (durch Wiedereröffnung einer Rahmenfrist) oder der Invalidenversicherung (IV) in Anspruch nahmen. Bei den Personen im Alter von 60 Jahren und darüber, welche die Zielgruppe der Überbrückungsleistungen darstellen, bezogen im ersten Jahr nach der Aussteuerung 13 Prozent Sozialhilfe. Im dritten Jahr waren es noch 5 Prozent. Ein Grund für die gegenüber anderen Altersgruppen tiefere Quote und die steilere Abnahme im Zeitverlauf liegt im schrittweisen Übergang dieser Altersklasse in den – teils vorzeitigen – Rentenbezug. Für Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger kann dies zu einem Übergang in einen Bezug von Ergänzungsleistungen (EL) führen. 6 Prozent der Ausgesteuerten im Alter von 60 Jahren bezogen ab dem zweiten Jahr nach der Aussteuerung wieder Leistungen der ALV, 5–6 Prozent bezogen eine Rente der IV.

Merkmale der Sozialhilfe

Im schweizerischen System der sozialen Sicherheit stellt die Sozialhilfe das letzte Auffangnetz dar. Sozialhilfeleistungen werden nur ausgerichtet, wenn Erwerbseinkommen, persönliche Ressourcen, Versicherungsleistungen und andere private Mittel nicht ausreichen, um den Lebensbedarf eines Haushalts zu decken, unabhängig vom Grund für die Mittellosigkeit. Die Sozialhilfe sichert das Existenzminimum,

¹⁴ BFS, Sozialhilfebeziehende in der Schweiz 2017, 2018.

das für ein menschenwürdiges Leben und die gesellschaftliche Teilhabe notwendig ist. Sie ist nicht als Rente ausgelegt, sondern zielt auf die soziale und berufliche Integration der Bezügerinnen und Bezüger und die Wiedererlangung der Eigenständigkeit. In diesem Sinne wird die wirtschaftliche Sozialhilfe durch Leistungen der persönlichen Hilfe in Form von sozialer Beratung und Begleitung ergänzt. Die Bezügerinnen und Bezüger sind verpflichtet, sich aktiv an ihrer Eingliederung zu beteiligen, ansonsten drohen finanzielle Sanktionen. Die Leistungen der wirtschaftlichen Sozialhilfe müssen grundsätzlich zurückbezahlt werden.

Die Höhe des Sozialhilfebetrags richtet sich nach dem Grundbedarf des einkommensschwachen Haushalts. Zu einer Pauschale für den Grundbedarf kommen die Wohnkosten und die Kosten für die medizinische Grundversorgung hinzu. Je nach Umständen können ausserdem individuelle Leistungen ausgerichtet werden. Zur Deckung des Grundbedarfs werden 985 Franken pro Monat für Alleinstehende und 1509 Franken für Paare empfohlen (Stand 2017).¹⁵ Damit liegen die Beträge unter den anerkannten Ausgaben, die im System der EL zur AHV/IV gewährt werden. Für das bei der Berechnung der Sozialhilfe berücksichtigte Einkommen gelten strengere Voraussetzungen als bei den EL zur AHV/IV, da das Vermögen praktisch aufgebraucht und Eigentum veräussert sein muss, um Sozialhilfe beantragen zu können.

Im Bereich der Sozialhilfe verfügt der Bund über keine allgemeine Zuständigkeit. Diese liegt bei den Kantonen, die sich in ihrer Gesetzgebung grundsätzlich nach den Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) richten. Die Empfehlungen der SKOS sind nicht verbindlich, werden jedoch von der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) unterstützt. Die Sozialhilfe wird je nach Kanton mehr oder weniger dezentral umgesetzt. Die Finanzierung erfolgt ausschliesslich über die Steuern und ist in erster Linie Sache der Gemeinden. In dieser Hinsicht bestehen grosse Unterschiede zwischen den Kantonen.

Besonderheiten bei vor der Pensionierung stehenden Personen

Personen ab 60 Jahren, die keinen Anspruch auf Taggelder der ALV mehr haben, haben die Massnahmen der RAV bereits ausgeschöpft und zahlreiche erfolglose Bewerbungen hinter sich. Wenn Sozialhilfe geleistet wird, sind die Chancen auf berufliche Wiedereingliederung gering. Die Sozialhilfe konzentriert sich dann auf die Aufrechterhaltung der sozialen Integration. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab 60 Jahren, die ausgesteuert werden, haben im Verlauf ihres Erwerbslebens in der Regel Vorkahrungen für ihren Altersrücktritt getroffen, beispielsweise haben sie gespart oder Wohneigentum erworben. Gewisse Anspruchsvoraussetzungen der Sozialhilfe treffen diese Personen besonders hart, da sie strenger sind als jene im System der EL zur AHV/IV.

Wer Sozialhilfe beantragt, muss vorgängig sein ganzes verfügbares oder kurzfristig realisierbares Kapital aufgebraucht haben. Zur freien Verfügung stehen nur kleine Vermögensbeträge (flüssige Mittel): Alleinstehende können über 4000 Franken ver-

¹⁵ SKOS 2016, Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Bern. Die Richtlinien sind abrufbar unter: www.skos.ch > SKOS-Richtlinien > Aktuelle Richtlinien.

fügen, Paare über 8000 Franken. Ausserdem besteht kein Anspruch auf Erhalt des Wohneigentums. So kann die Sozialhilfe zwar vorübergehend die Hypothekarzinsen und die üblichen Nebenkosten übernehmen, wenn sich dies als die günstigste Lösung herausstellt; bei einer langfristigen Unterstützung wird aber geprüft, ob die Liegenschaft verkauft werden kann, um eine Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu vermeiden. In diesem Fall müsste die Eigentümerin oder der Eigentümer in eine Mietwohnung ziehen. Andernfalls kann für die Rückzahlung der erhaltenen Hilfe auch ein Grundpfand in Betracht gezogen werden. Die Sozialdienste müssen in jedem Fall die Interessen abwägen und verhältnismässig handeln. Dagegen sieht die Änderung vom 22. März 2019¹⁶ des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006¹⁷ über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) (EL-Reform) eine Vermögenschwelle von 100 000 Franken für alleinstehende Personen und 200 000 Franken für Ehepaare vor (Art. 9a EL-Reform).

Die Sozialhilfe ist subsidiär gegenüber den Leistungen der AHV, der beruflichen Vorsorge (2. Säule) und der privaten gebundenen Vorsorge (Säule 3a). Aus Sicht der Sozialdienste sollten Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler die AHV-Rente vorbezahlen, sobald sie Anspruch auf den Vorbezug haben, das heisst zwei Jahre vor dem ordentlichen Rentenalter¹⁸. Für die Rentnerinnen und Rentner hat die dadurch entstehende lebenslange Rentenkürzung keine wirtschaftlichen Nachteile, da sie durch Leistungen nach dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1982¹⁹ über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) oder EL ausgeglichen werden kann; diese Leistungen fallen betragsmässig höher aus als die Sozialhilfe. Die Sozialhilfe zielt weder auf den Erhalt des Rentenanspruchs noch auf die Begrenzung der Inanspruchnahme von EL.

Personen, die gegen Ende ihrer Erwerbskarriere dauerhaft arbeitslos bleiben und somit keine Beiträge an die 2. Säule mehr entrichten, müssen heute ihr Altersguthaben auf ein Freizügigkeitskonto überweisen. Auch dieses Guthaben wird beim Sozialhilfebudget berücksichtigt. Grundsätzlich ist ab 60 Jahren bei Männern, ab 59 Jahren bei Frauen ein Bezug der Freizügigkeitsleistung möglich, um die Lebenshaltungskosten zu decken oder bezogene Sozialhilfeleistungen zurückzuzahlen. Später, wenn dieses Kapital aufgebraucht ist, würde der Existenzbedarf durch EL zur AHV gedeckt. Die Sozialdienste verzichten in der Regel darauf, ihre Kundinnen und Kunden zu verpflichten, ihr Freizügigkeitsguthaben vorzeitig abzuheben, auch wenn dies für die Sozialhilfe von Vorteil sein kann²⁰. Die Freizügigkeitsguthaben der 2. und 3. Säule sollten nur ergänzend zu einer (vorbezogenen) AHV-Rente aufgelöst werden, damit der Vorsorgezweck erhalten bleibt. Die EL-Reform verbessert die Situation älterer Arbeitsloser in der beruflichen Vorsorge: Personen, die mit 58 Jahren oder älter ihre Stelle verlieren, können bei der Vorsorgeeinrichtung ihres

¹⁶ BBI 2019 2603

¹⁷ SR 831.30

¹⁸ SKOS 2016, Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Bern. Richtlinie E.2.4. Abrufbar unter www.skos.ch > SKOS-Richtlinien > Aktuelle Richtlinien > Richtlinien ab 2017.

¹⁹ SR 831.40

²⁰ SKOS 2016, Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Bern. Richtlinie E.2.5. Abrufbar unter www.skos.ch > SKOS-Richtlinien > Aktuelle Richtlinien > Richtlinien ab 2017.

früheren Arbeitgebers versichert bleiben (Art. 47a BVG gemäss Ziff. II. 2 EL-Reform). Damit bleibt das Vorsorgeguthaben in der bisherigen Vorsorgeeinrichtung bestehen und kann später in Rentenform bezogen werden.

1.2 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

1.2.1 Regelung im Rahmen des AVIG

Im Positionspapier vom 22. Februar 2018 forderte die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) den Verzicht auf Aussteuerung für Personen über 55 Jahre. Das Sozialversicherungssystem sei so auszugestalten, dass Personen ab 55 bei einem Stellenverlust versichert bleiben, wenn sie während mindestens 20 Jahren gearbeitet haben. Diese Weiterversicherung solle mit flankierenden Massnahmen wie einem aktiven und gezielten Engagement der Wirtschaft für die berufliche Eingliederung von über 50-jährigen Personen, lebenslangem Lernen und arbeitsmarktlichen Massnahmen, die gezielt auf die Situation dieser Personen zugeschnitten sind, ergänzt werden. Die Fraktion der Bürgerlich-Demokratischen Partei (BDP) hat in diesem Bereich die Motion 19.3426 «Keine Aussteuerung von Menschen über 55 Jahre» eingereicht, welche einen Verzicht auf die Aussteuerung von Personen über 55 verlangt, wenn sie zuvor während mindestens 10 Jahren ein AHV-pflichtiges Einkommen erzielt haben.

Der Bundesrat teilt die Einschätzung, dass die Bemühungen zur Wiedereingliederung von älteren Stellensuchenden durch zusätzliche Massnahmen verstärkt werden sollen. Entsprechend hat er im Massnahmenpaket zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials zusätzliche Mittel für arbeitsmarktliche Massnahmen in Aussicht gestellt.

Hingegen erachtet es der Bundesrat nicht als sinnvoll, arbeitslosen Personen, die über 55 Jahre alt sind, bis zum Erreichen ihres Rentenalters Arbeitslosenentschädigungen zu entrichten. Eine solche Regelung würde im System der ALV, welche eine rasche und nachhaltige Eingliederung der betroffenen Personen zum Ziel hat, negative Anreize setzen und – zusätzlich zu den bestehenden Herausforderungen – das Eingliederungspotenzial dieser Personen beeinträchtigen (vgl. zu den Auswirkungen Ziff. 6.4 und 6.5). Zudem orientiert sich die ALV eng am Versicherungsprinzip, d. h. Leistungs- und Beitragsdauer sind eng miteinander verknüpft, was durch den SKOS-Vorschlag aufgelöst würde. Ein Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung ab 55 Jahren bis zum Pensionsalter würde zudem erhebliche Kosten verursachen und die Arbeitslosenversicherung aus dem finanziellen Gleichgewicht bringen. Zur Sicherung der Finanzierung der AHV und der beruflichen Vorsorge werden in den kommenden Jahren ohnehin zusätzliche Beiträge notwendig sein. Der AHV-Beitrag wird deshalb auf den 1. Januar 2020 um 0,3 Prozent erhöht werden. Der Bundesrat lehnt eine Regelung ab, die auch eine Beitragserhöhung in der ALV nach sich ziehen könnte.

1.2.2 Ergänzungsleistungen für ältere Arbeitslose über 55

Geprüft wurde auch die Möglichkeit, arbeitslosen Personen über 55 Jahren EL zuzusprechen. Diese Alternative wurde im Wesentlichen aus zwei Gründen verworfen. Einerseits verfügt der Bund nicht über eine Verfassungsgrundlage für die Ausrichtung von EL an Personen, die nicht gleichzeitig einen Anspruch auf eine Rente der AHV oder der IV haben. Auf der anderen Seite ist eine Grenze von 55 Jahren aus der Sicht des Bundesrates zu tief. Der Bundesrat anerkennt zwar durchaus die Schwierigkeiten bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz für ältere Personen. Er hält aber die Chancen für eine Wiedereingliederung der Altersgruppe 55–58 für ausreichend, sodass für diese Altersgruppe keine besondere Bedarfsleistung vorzusehen ist.

1.2.3 Rente-Pont

Der Kanton Waadt kennt eine Überbrückungsrente (Rente-Pont), die in Analogie zu den Bestimmungen über die EL festgesetzt wird (vgl. auch Ziff. 3.2.2). Der Anspruch entsteht zwei Jahre vor der Entstehung des Anspruchs auf eine Altersrente der AHV. Für Personen, welche Leistungen der Sozialhilfe beziehen, entsteht der Anspruch bereits ab Vollendung des 60. Altersjahres. Primäres Ziel dieser Überbrückungsrente ist es zu verhindern, dass ältere Personen Sozialhilfe beziehen müssen. Damit ist der Radius ihres Anspruchskreises sehr breit gefasst und geht über das bundesrätliche Massnahmenpaket zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials hinaus. In dessen Fokus stehen ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Ihre Arbeitsmarktfähigkeit soll mit gezielten Massnahmen erhalten oder gar verbessert werden. Auch leistungsseitig bestehen zwischen der Rente-Pont im Kanton Waadt und den Überbrückungsleistungen einige Unterschiede. Während der Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf in der Rente-Pont gemäss ELG festgelegt ist, soll der bei den Überbrückungsleistungen um 25 Prozent höher angesetzt werden: Das bedeutet für alleinstehende Personen einen um 4860 Franken und für verheiratete Personen einen um 7295 Franken höheren Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf als in der Rente-Pont. Mit dem Zuschlag gegenüber der Rente-Pont sollen die Krankheits- und Behinderungskosten abgegolten, zum Beispiel die Kostenbeteiligung nach Artikel 64 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994²¹ über die Krankenversicherung oder Zahnbehandlungskosten, die in der Rente-Pont bis zu einer Schwelle von 25 000 Franken bei Alleinstehenden und 50 000 Franken bei Ehepaaren als anerkannte Ausgaben gelten. Schliesslich sollen im Rahmen der Überbrückungsleistung die Beiträge, die in der obligatorischen beruflichen Vorsorge anfallen (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge), als anerkannte Ausgaben berücksichtigt werden. Die Rente-Pont kennt keine solche Regelung.

²¹ SR 832.10

1.2.4 Überbrückungsleistungen mit strengeren Anforderungen an den Mindesterwerb

Der Bundesrat liess eine Variante prüfen, nach welcher unmittelbar und ununterbrochen vor der Aussteuerung während fünf Jahren ein Mindesterwerbseinkommen erzielt werden müsste. Dieses Einkommen hätte auch mit Ersatzeinkommen (Taggeldern von ALV, UV, IV sowie von Krankentaggeldern) erreicht werden können, die sich aus dem Erwerbseinkommen ableiten. Als Mindesteinkommen hätte ein Einkommen in der Höhe von 50 Prozent der maximalen AHV-Altersrente erzielt werden müssen (14 220 Franken).

An der 20-jährigen Mindestversicherungsdauer, einem Erwerbseinkommen von mindestens 75 Prozent des Höchstbetrages der maximalen AHV-Altersrente (Eintrittsschwelle BVG), hätte festgehalten werden sollen, wobei auch hier in gleicher Weise Ersatzeinkommen angerechnet worden wären.

Der Bundesrat hat diese Variante nicht übernommen, da unter Berücksichtigung aller Ausschlusskriterien lediglich noch 44 Prozent der ausgesteuerten Personen in den Genuss der Überbrückungsleistungen gekommen wären. Diese Variante hat sich als nicht zielführend erwiesen, weil sie komplex und weniger flexibel ist. Sie hätte zudem auch nicht der Forderung der Kantone entsprochen, die sich für eine Lösung aussprechen, die möglichst nahe bei den EL liegen soll. Dies insbesondere wegen des Vollzugs, der von den kantonalen EL-Stellen wahrgenommen und von den Kantonen finanziert wird.

1.3 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu den Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016²² zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016²³ über die Legislaturplanung angekündigt.

Eine Regelung zur Verbesserung der Stellung von ausgesteuerten arbeitslosen Personen über 60 ist aber dennoch angezeigt. Sie ergänzt das Massnahmenpaket für die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit inländischer Erwerbspersonen. Sie schliesst die Lücke, die heute zwischen dem Ende des Bezugs von Arbeitslosenentschädigungen und der Entstehung des ordentlichen Rentenanspruchs besteht. Die vom Bundesrat beschlossenen arbeitsmarktlichen Massnahmen sollen die Chancen auf eine erfolgreiche Wiedereingliederung auch für ältere arbeitslose Personen verbessern. Die Überbrückungsleistung gewährleistet denjenigen Personen über 60, bei denen eine Wiedereingliederung trotz allen Bemühungen und Begleitmassnahmen nicht möglich ist, einen gesicherten Übergang in die Pensionierung in Würde. Damit leistet das Massnahmenpaket des Bundesrates einen wichtigen Beitrag zur sozialen Kohäsion.

²² BBl 2016 1106

²³ BBl 2016 5183

2 Vernehmlassungsverfahren

Vom 26. Juni bis zum 26. September 2019 waren der Vorentwurf und der erläuternde Bericht Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die Kantone, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien, die Spitzenverbände der Wirtschaft und weitere Organisationen. Insgesamt sind 73 Stellungnahmen eingegangen. Der vollständige Ergebnisbericht kann im Internet konsultiert werden.²⁴

Im Rahmen der Vernehmlassung wurden die Ziele der Vorlage von den Kantonen, den politischen Parteien, den Spitzenverbänden der Wirtschaft und weiteren Organisationen mehrheitlich begrüsst. Von den Kantonen lehnen AI, BL, NW, SZ, ZG, und TG die Vorlage ab. Die SVP lehnt die Vorlage dezidiert ab, wie auch die BDP und die glp die vorgeschlagenen Massnahmen ablehnen. Der Gewerbeverband äussert gewichtige Bedenken gegenüber der Vorlage.

Eine Vielzahl von Vernehmlassungsteilnehmern (Befürworter wie auch Gegner) hebt die Priorität der Rückkehr in den Arbeitsmarkt und damit die Bedeutung der arbeitsmarktlichen Massnahmen hervor.

Die Befürworter begrüssen die Mischung aus Arbeitsmarktintegration, Bildungsförderung und Existenzsicherung der Vorlage. Überbrückungsleistungen ermöglichen einer kleinen Personengruppe einen Übergang in die Pensionierung in Würde mit angemessener Existenzsicherung. Die aufgebaute Altersvorsorge werde damit geschützt und die Altersarmut gemindert. Sie betonen aber alle, dass diese nicht zu einem vorzeitigen Rückzug aus dem Arbeitsleben führen dürfe, sondern als letztes Mittel, wenn alle integrierenden Massnahmen ausgeschöpft seien, zum Zuge kommen solle.

Die Gegner der Vorlage sind der Auffassung, dass mit den Überbrückungsleistungen Anreize geschaffen würden, älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu kündigen und sie in die Frühpensionierung abzuschieben. Dies stehe im Widerspruch zur Vorlage AHV 21, mit welcher Anreize geschaffen werden sollen, die Menschen länger im Erwerbsleben zu halten. Die Leistungen seien zu grosszügig ausgestaltet und die dafür verwendeten finanziellen Ressourcen seien sinnvoller bei der dringend notwendigen Sanierung der Altersvorsorge einzusetzen. Insbesondere die Kantone begrüssen bei den Überbrückungsleistungen die Anlehnung an die EL. Sie stehen allerdings der Anpassung an die Kaufkraft angesichts der Umsetzung kritisch gegenüber. Sie weisen auf Koordinationsprobleme mit der IV hin, insbesondere zwischen der IV-Rente und den Überbrückungsleistungen. Dieses Anliegen ist berechtigt, weshalb gemäss Entwurf – im Unterschied zum Vorentwurf – der Anspruch auf eine Invalidenrente einen Anspruch auf Überbrückungsleistungen ausschliesst.

Von Seiten der SP, EVP, Gewerkschaften, Organisationen aus dem Bereich Arbeitsintegration und Behindertenorganisationen wird angeregt, das Alter für den Anspruch auf 55 beziehungsweise 57 Jahre zu senken. Demgegenüber verlangen die FDP, der Schweizerische Arbeitgeberverband und der Schweizerische Gewerbever-

²⁴ Der Ergebnisbericht ist abrufbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2019 > EDI.

band, das Alter für den Anspruch auf 62 Jahre anzuheben. Würde diese Altersgrenze auf das 62. Altersjahr erhöht, wären aber die Fallzahlen derart gering, dass sich die Einführung einer neuen Leistung kaum rechtfertigen liesse. Kommt dazu, dass nach den Vorschlägen des Bundesrates in der Botschaft zur AHV 21 ab dem Alter 62 der Vorbezug der Altersrente verbunden mit einem Anspruch auf EL möglich sein soll (für Frauen ist das heute schon möglich). Der Anspruch darf aber auch nicht auf die Vollendung des 57. Altersjahres vorverschoben werden, da in diesem Alter der Akzent noch auf die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gelegt werden soll.

Die Plafonierung von Überbrückungsleistungen und die teilweise Anrechnung von Erwerbseinkommen werden von einer Mehrheit als Anreiz zur Erwerbstätigkeit begrüsst. Die Plafonierung der Leistung wird teilweise aber auch kritisch beurteilt. Sie verhindere beispielsweise die Berücksichtigung von Mehrausgaben wegen Kindern, sei daher widersprüchlich und systemfremd. Auch wurde eine Senkung der Plafonierungsgrenze verlangt. An der vorgeschlagenen Plafonierung soll festgehalten werden, um einerseits den Arbeitsanreiz aufrechtzuerhalten und andererseits den Existenzbedarf zu garantieren.

Von verschiedenen Seiten, insbesondere von Frauenorganisationen, wird kritisiert, dass Betreuungs- und Erziehungsgutschriften nicht als Erwerbseinkommen bei der Anspruchsvoraussetzung eines Mindesterwerbseinkommens berücksichtigt werden. Auch die vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) in Auftrag gegebene Studie zur Einschätzung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen des unterbreiteten Bundesgesetzes, welche das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS ausgearbeitet hat (vgl. Ziff. 6.4)²⁵, weist darauf hin, dass die Anspruchsvoraussetzungen von Männern einfacher erfüllt werden können als von Frauen. Überbrückungsleistungen sind als Existenzsicherung ausgestaltet und sollen Personen zugutekommen, die sich ihre Existenz bis zur Aussteuerung selber gesichert haben. Insofern wird vorausgesetzt, dass eine längere Erwerbszeit der anpruchsberechtigten Person vorausgegangen ist.

In verschiedenen Stellungnahmen wurde verlangt, dass die Kontrollpflichten der ALV auch während des Bezugs von Überbrückungsleistungen beibehalten werden sollen. Dagegen sprechen zwei Gründe: Personen, die Überbrückungsleistungen beziehen, müssen von der ALV ausgesteuert worden sein. Sie haben zuvor 520, allenfalls 640 Taggelder, bezogen und müssen in dieser Zeit Arbeitsbemühungen nachweisen. Zwar ist es nicht ausgeschlossen, dass trotz der gescheiterten Bemühungen während des Bezugs der Arbeitslosenentschädigung nach der Aussteuerung eine Stelle gefunden werden kann. Diese ist jedoch in vielen Fällen nicht existenzsichernd, sodass die betreffenden Personen auf Sozialhilfe angewiesen sind.²⁶ Zum zweiten ist das System der Überbrückungsleistungen so ausgestaltet, dass die Überbrückungsleistungen eine Vorruhestandsleistung im Sinne des FZA darstellen. Eine Vorruhestandsleistung wird zwar exportiert, es werden aber für den Erwerb der

²⁵ Rudin, M.; Stutz H.; Guggisberg, J. (2019): Anreize sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (gemäss Vorentwurf für ein Bundesgesetz). Reihe Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 6/19, BSV, Bern.

²⁶ Fluder et al. (2017): Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Schlussbericht zuhanden des SECO, Bern. Insbesondere Kap. 8.

Leistung keine ausländischen Zeiten angerechnet. Würde der Bezug von Überbrückungsleistungen an Kontrollpflichten der ALV geknüpft, so wäre sie als Leistung bei Arbeitslosigkeit zu qualifizieren. Sie würde dann zwar nicht exportiert, für den Erwerb der Leistung würden aber ausländische Zeiten angerechnet. Dies würde das System zusätzlich belasten und verkomplizieren.

Bezüglich der Finanzierung der Überbrückungsleistungen weisen einige Vernehmlassungsteilnehmer darauf hin, dass die Wirtschaft in die Verantwortung einzubinden und die neue Leistung über Beiträge der Arbeitgeber zu finanzieren sei. Andere wiederum begrüssen es, dass sich die ganze Gesellschaft an der Finanzierung beteilige – insbesondere auch die ältere Generation, die auch davon profitiere.

3 Rechtsvergleich

3.1 Regelungen in andern europäischen Staaten

Nur wenige europäische Länder kennen eine echte Vorruhestandsleistung, wie sie in der Gesetzgebung der EU definiert ist (vgl. dazu Ziff. 7.2), das heisst eine eigene Leistung und keine Arbeitslosenleistung oder vorbezogene Altersleistung.

In Finnland wird an über 60-jährige Langzeitarbeitslose (ca. 5 Jahre Arbeitslosigkeit) eine Vorruhestandsleistung ausgerichtet. Der Anspruch auf diese Leistung erlischt, sobald Anspruch auf eine Altersleistung besteht, spätestens aber mit Vollendung des 65. Altersjahres. Diese Leistung wird exportiert.

Auch Polen kennt eine Vorruhestandsleistung für Arbeitslose («pension assistance for elderly long term unemployed persons»), deren berufliche Eingliederung aufgrund ihres Alters schwierig ist. An Frauen wird die Leistung ab 55 oder 56 Jahren ausgerichtet, an Männer ab 60 oder 61 Jahren. Diese Leistung wird exportiert.

3.2 Kantonale Regelungen

3.2.1 Arbeitslosenhilfen

In einigen Kantonen wurden ab Mitte der 1990er-Jahre ergänzend zur ALV Unterstützungssysteme für Arbeitslose eingeführt (Jura, Schaffhausen, Tessin, Uri und Zug²⁷). Gestützt auf die kantonalen Gesetze werden im Vergleich zur Bundesregelung länger Taggelder ausgerichtet oder es werden Integrationsmassnahmen wie Beschäftigungsprogramme oder Einarbeitungszuschüsse angeboten. Die Leistungen und Massnahmen richten sich nicht ausschliesslich an ältere Arbeitslose. Allen kantonalen Unterstützungssystemen gemein ist, dass die Leistungen und Massnahmen auf die Eingliederung ausgerichtet sind und dass die Bezügerinnen und Bezüger vermittelbar sein müssen. Auch im Kanton Genf bestehen verschiedene Massnahmen dieser Art.

²⁷ BFS, Inventar und Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn, 2007–2018. Das Inventar ist abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Soziale Sicherheit > Sozialhilfe > Inventar der Sozialhilfe im weiteren Sinn.

Aktuell kennt einzig der Kanton Waadt Leistungen zur Armutsprävention bei Ausgesteuerten in ihren letzten Erwerbsjahren, ohne dass sie sich weiterhin um eine Stelle bemühen müssen, die Rente-Pont. Das Genfer Parlament diskutiert zurzeit einen Gesetzesentwurf analog zur Rente-Pont im Kanton Waadt. Das Waadtländer Modell wird nachfolgend vorgestellt. In Basel-Stadt wurde ein Vorstoss, der die Prüfung einer Überbrückungsrente fordert, an den Regierungsrat überwiesen.²⁸

3.2.2 Rente-Pont im Kanton Waadt

Die Rente-Pont wurde im Kanton Waadt zusammen mit einer Regelung für Ergänzungsleistungen für Familien auf den 1. Oktober 2011 eingeführt²⁹.

Mit der Rente-Pont sollen Personen nahe dem Rentenalter, die sich in schwachen wirtschaftlichen Verhältnissen befinden und keine Leistungen der ALV beziehen, finanziell unterstützt werden. Ziel ist eine Reduktion der Zahl der Personen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind. Der vorangehende Bezug von Entschädigungen der ALV ist dagegen keine Voraussetzung.

Im Rahmen der Rente-Pont werden periodische Leistungen ausgerichtet. Ausserdem werden bis zu einem Maximum von 25 000 Franken Krankheitskosten übernommen, die nicht durch die Krankenversicherung gedeckt sind.

Anspruchsvoraussetzungen

Die folgenden Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein (Art. 16 LPCFam):

- mindestens drei Jahre Wohnsitz im Kanton Waadt;
- entweder Erreichen des Alters, ab dem die Altersrente der AHV vorbezogen werden kann, oder Vollendung des 60. (Frauen) bzw. 61. (Männer) Altersjahres und Bezug bzw. Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen zum Bezug von Sozialhilfeleistungen (Revenu d'insertion);
- fehlender Anspruch auf Leistungen der ALV oder Aussteuerung durch die ALV;
- bescheidene Einkommens- und Vermögensverhältnisse (Berechnung in Analogie zu den EL);
- kein Gesuch um Vorbezug der AHV-Rente.

Keinen Anspruch auf eine Rente-Pont haben Personen, die bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters einen Anspruch auf EL hätten, wenn sie die Altersrente erst bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters der AHV beanspruchen würden (Art. 16 Abs. 2 LPCFam).

²⁸ Anzug Georg Mattmüller und Konsorten vom 12.09.2018 betreffend Überbrückungsrente für ältere Arbeitslose (18.5240); abrufbar unter www.grosserrat.bs.ch > Geschäfte und Dokumente > Datenbank > (Nummer ins Suchfeld eingeben).

²⁹ Waadtländer Gesetz über die kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien und die kantonale Rente-Pont vom 23. Nov. 2010, LPCFam, RSV **850.053**.

Berechnung

Die Berechnung erfolgt in Analogie zu den EL. Die Leistung entspricht der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einkommen. Das Vermögen wird bei der Berechnung berücksichtigt (Art. 18 LPCFam).

Finanzierung

Die Rente-Pont wird einerseits durch einen Kantonsbeitrag finanziert. Für die Familien-EL und die Rente-Pont werden andererseits Beiträge in der Höhe von 0,06 Lohnprozenten erhoben. Diese Beiträge werden paritätisch von den Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite getragen (Art. 25 Abs. 1 LPCFam). Die Finanzierung der Rente-Pont erfolgt durch einen Beitrag von Kanton und Gemeinden sowie einen Teil der Arbeitnehmerbeiträge, die für Familien-EL und Rente-Pont erhoben wurden.

3.3 Regelungen in Gesamtarbeitsverträgen

Personen, die ihre Erwerbstätigkeit vor Erreichen des Rentenalters aufgeben oder reduzieren, können je nach System eine Überbrückungsrente beziehen, wenn ihr Arbeitgeber oder ein Gesamtarbeitsvertrag (GAV) dies vorsieht. Als Arbeitgeber kann auch der Staat seinen Angestellten solche Bedingungen anbieten. Dabei handelt es sich allerdings nicht um Bedarfsleistungen für ausgesteuerte Arbeitslose.

Mehrere GAV im Baugewerbe sehen zur Milderung der wirtschaftlichen Folgen bei Erwerbsaufgabe Überbrückungsrenten für die letzten drei bis fünf Jahre vor Erreichen des ordentlichen Rentenalters vor. Eine der Anspruchsvoraussetzungen ist das Dienstalter beim Unternehmen, das dem GAV unterstellt ist. Die Überbrückungsrente wird anhand des Lohns berechnet und ist nicht bedarfsabhängig. Die Leistungen werden über Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge finanziert. Die Altersgutschriften der 2. Säule für die Jahre, in denen eine Überbrückungsrente bezogen wird, werden von der Stiftung ausgeglichen, die die Überbrückungsrenten verwaltet.

4 Grundzüge der Vorlage

4.1 Die beantragte Neuregelung

4.1.1 Allgemeines

Die vorliegende Neuregelung besteht aus der Einführung von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Massnahmen zur Wiedereingliederung inländischer Arbeitskräfte.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die kurz vor dem Rentenalter entlassen werden, haben gegenüber jüngeren geringere Chancen, eine Stelle zu finden und wenn doch, müssen sie oft grössere Einkommenseinbussen in Kauf nehmen.³⁰

³⁰ Fluder et al. (2017): Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Schlussbericht zuhanden des SECO, Bern. Insbesondere Kap. 8.

Darum sollen Personen, die nach dem 60. Altersjahr aus der ALV ausgesteuert werden, Überbrückungsleistungen erhalten, welche die Zeit bis zum Erreichen des ordentlichen AHV-Rentenalters überbrücken. Gleichzeitig soll auch die Altersvorsorge geschützt werden, sodass kein Kapital der 2. Säule angebraucht werden muss.

Mit den EL zur AHV/IV kennt der Bund bereits ein Bedarfssystem zur Sicherung des Lebensunterhalts von Personen mit einem Anspruch auf eine Rente der AHV/IV. Es hat sich bewährt und findet in der Bevölkerung breite Akzeptanz. Verfassungsgrundlage für die EL ist Artikel 112a BV. Der Wortlaut dieser Bestimmung beschränkt den Anwendungsbereich der EL auf die Renten der AHV/IV. Die EL können daher nicht auf die Existenzsicherung von älteren Arbeitslosen ausgedehnt werden. Weil mit den Überbrückungsleistungen eine Lücke bei der Sicherung älterer Personen vor den wirtschaftlichen Folgen von Arbeitslosigkeit geschlossen werden soll, sollen sie auf Artikel 114 Absatz 5 BV abgestützt werden, der dem Bund die Kompetenz einräumt, Vorschriften über die Arbeitslosenfürsorge zu erlassen. Die Überbrückungsleistungen sollen daher in einem eigenen Bundesgesetz, dem hier vorliegenden Entwurf, geregelt und nicht ins ELG integriert werden. Dies erhöht die Transparenz und erleichtert die Lesbarkeit der beiden Gesetze. Dabei wird jedoch darauf geachtet, dass sich die Bestimmungen des neuen Gesetzes soweit als möglich an die EL-Reform anlehnen, deren Inkrafttreten auf 2021 vorgesehen ist.

Mit den Massnahmen im Bereich der Arbeitsmarktintegration soll die Wiedereingliederung von schwer vermittelbaren Personen, insbesondere von älteren Arbeitslosen, gefördert werden und der Zugang von ausgesteuerten Personen über 50 zu Massnahmen der ALV geöffnet werden.

4.1.2 Voraussetzungen für den Anspruch auf Überbrückungsleistungen

Aussteuerung nach dem vollendeten 60. Altersjahr

Anspruch auf Überbrückungsleistungen sollen Personen haben, die frühestens mit der Vollendung des 60. Altersjahres ausgesteuert werden. Männer, deren Anspruch auf 640 Taggelder Arbeitslosenentschädigung mit 62 ½ Jahren entsteht, und Frauen mit Anspruchsbeginn mit 61 ½ Jahren werden in der Regel nicht mehr ausgesteuert, weil sie nach dem letzten Taggeld der ALV das AHV-Alter erreichen. Voraussetzung dafür ist, dass eine Beitragszeit von mindestens 22 Monaten nachgewiesen werden kann und eine Vermittlung aus Gründen des Arbeitsmarktes unmöglich oder stark erschwert ist.

Die Aussteuerung bedeutet nicht, dass die betroffenen Personen keine arbeitsmarktlichen Leistungen mehr beziehen können. Es ist im Gegenteil erwünscht, dass durch die Beratung der RAV eine Wiedereingliederung ins Berufsleben gelingt. Es soll aber nicht Voraussetzung für den Bezug der Überbrückungsleistungen sein, dass sich die berechtigten Personen zur Verfügung der RAV halten.

Mindestversicherungsdauer und Mindesteinkommen

Der Anspruch auf Überbrückungsleistungen soll Personen zustehen, die zum Zeitpunkt der Entstehung des Anspruchs Wohnsitz in der Schweiz haben und eine Beziehung zum schweizerischen Arbeitsmarkt aufweisen. Für den Anspruch auf Überbrückungsleistungen muss eine Person mindestens 20 Jahre in der AHV versichert gewesen sein. In der AHV versichert ist, wer in der Schweiz zivilrechtlichen Wohnsitz hat oder in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausübt. Unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. Entsendung, freiwillige AHV/IV für Auslandschweizer/innen) können auch Personen in der AHV versichert sein, die im Ausland eine Erwerbstätigkeit ausüben. Während 20 Versicherungsjahren soll ein Mindesteinkommen von 75 Prozent der maximalen Altersrente im betreffenden Erwerbsjahr (Betrag für das Jahr 2019: 21 330 Franken) erzielt worden sein.

Um einen engen Bezug zum schweizerischen Arbeitsmarkt sicherzustellen, soll in den 15 Jahren unmittelbar vor der Aussteuerung während mindestens 10 Jahren ein Erwerbseinkommen in der Höhe von 75 Prozent der maximalen Altersrente im betreffenden Erwerbsjahr (Betrag für das Jahr 2019: 21 330 Franken) erzielt worden sein.

Die Anspruchsvoraussetzungen zum Mindesteinkommen tragen dem Umstand Rechnung, dass auch Personen, die infolge Krankheit, Erwerbsunterbrüchen oder zeitweise tiefen Jahresgehältern das in den Jahren unmittelbar vor der Aussteuerung erforderliche Jahreseinkommen nicht erzielen konnten, Zugang zu Überbrückungsleistungen haben.

Erziehungs- und Betreuungsgutschriften oder auch zugesplittete Einkommen des Ehepartners oder der Ehepartnerin werden hingegen nicht an das Mindesteinkommen angerechnet, da die Überbrückungsleistungen im Sinne eines Erwerbsausfalles eine Lücke schliessen sollen, und folglich vorher ein eigenes Erwerbseinkommen erzielt worden sein muss.

Keine Altersrente der AHV und der IV

Mit den Überbrückungsleistungen soll die Lücke geschlossen werden, die zwischen dem Ende des Taggeldanspruchs und der Pensionierung besteht. Kommt die Altersrente der AHV zur Auszahlung, wird diese Lücke geschlossen und der Anspruch auf Überbrückungsleistungen erlischt. Das gilt auch für AHV-Renten, die vor dem gesetzlichen Rentenalter bezogen werden. Damit soll vermieden werden, dass zusätzlich zu den Überbrückungsleistungen die AHV-Rente vorbezogen wird und wegen der Rentenkürzung später EL bezogen werden.

Auch eine Rente der IV soll den Anspruch auf Überbrückungsleistungen ausschliessen. Haben Personen mit einer IV-Rente keine existenzsichernden Leistungen, sind sie zum Bezug von EL berechtigt. Diese Regelung klärt das Verhältnis der beiden Leistungen und verhindert Koordinationsschwierigkeiten.

Nicht ausgeschlossen sein soll dagegen der gleichzeitige Bezug der Überbrückungsleistungen und einer Rente der beruflichen Vorsorge. In diesem Fall werden jedoch die Überbrückungsleistungen entsprechend niedriger ausfallen, weil die Rente als Einkommen angerechnet wird.

Vermögensschwelle

Ein Anspruch auf Überbrückungsleistungen soll nur entstehen können, wenn das Vermögen einer alleinstehenden Person tiefer ist als 100 000 Franken beziehungsweise bei verheirateten Personen tiefer als 200 000 Franken. Selbstbewohntes Wohneigentum wird bei dieser Vermögensschwelle nicht berücksichtigt. Hingegen wird der Ertrag aus Wohneigentum bei der Berechnung als Einkommen angerechnet.

Keine Rückerstattung rechtmässig bezogener Überbrückungsleistungen

Anders als bei den EL sollen die rechtmässig bezogenen Überbrückungsleistungen nicht zurückerstattet werden müssen. Die Überbrückungsleistungen verfolgen mitunter auch den Zweck, für das Alter angespartes Vermögen zu schützen. Eine Rückerstattung der Überbrückungsleistungen würde diesem Zweck zuwiderlaufen. Gleichzeitig verhindert die Vermögensschwelle, dass Personen mit hohem Vermögen in den Anspruchskreis fallen. Das Vermögen unter der Schwelle soll nebst dem für die Berechnung berücksichtigten Vermögensverzehr für spätere Zeiten zur Verfügung stehen.

4.1.3 Berechnung der Überbrückungsleistung

Allgemeines

Für die Berechnung der Überbrückungsleistungen soll, soweit als möglich, auf die Vorschriften des ELG abgestellt werden. Wie bei den EL entspricht die Höhe der Überbrückungsleistung der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einkommen. Bei den anerkannten Ausgaben und bei der Höhe der Überbrückungsleistungen gibt es aber Abweichungen, auf die nachfolgend eingegangen wird.

Anerkannte Ausgaben

Zuschlag zum allgemeinen Lebensbedarf

Der Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf belief sich bei den EL im Jahr 2019 für alleinstehende Personen auf 19 450 Franken und für verheiratete Personen auf 29 175 Franken. Dieser Betrag soll für die Überbrückungsleistungen um 25 Prozent erhöht werden. Mit dieser Erhöhung werden insbesondere die Krankheits- und Behinderungskosten abgegolten, z.B. die Kostenbeteiligung nach Artikel 64 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung oder Zahnbehandlungskosten. Den Personen, die EL beziehen, werden diese Kosten zusätzlich zur jährlichen EL durch die Kantone vergütet (Art. 14 und 16 ELG). Nach einer Statistik des BFS mussten die Haushalte in der Schweiz, zusätzlich zu den Versicherungsprämien und Steuern, einen Restbetrag von 233 Franken (pro Kopf und Monat im Durchschnitt) direkt bezahlen. Das macht rund 2800 Franken selbst zu tragende Krankheits- bzw. Gesundheitskosten pro Jahr und Einwohnerin und Einwohner. Bei Personen mit einem Anspruch auf Überbrückungsleistungen ist das mangels einer ausreichenden verfassungsrechtlichen Grundlage nicht möglich. Gleichzeitig soll

aus dem allgemeinen Lebensbedarf auch die Radio- und TV-Gebühr bezahlt werden, von der EL-beziehende Personen befreit sind.

Beiträge an die berufliche Vorsorge

Nach dem Inkrafttreten der EL-Reform werden Personen, die nach der Vollendung des 58. Altersjahres entlassen werden, die Möglichkeit haben, sich freiwillig in der bisherigen Vorsorgeeinrichtung weiter zu versichern. Diese Regelung soll gleichermaßen auch für Überbrückungsleistungen gelten. Dabei haben die Versicherten die Wahl zwischen der Bezahlung von Sparbeiträgen (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge) oder der Weiterführung der Vorsorge ohne Sparbeiträge. In diesem Fall wird das Altersguthaben weiter verzinst, und die Rente wird aufgrund des reglementarischen Umwandlungssatzes im Zeitpunkt des Altersrücktritts berechnet. In jedem Fall müssen die Versicherten aber die Risikobeiträge und die Verwaltungskostenbeiträge (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge) der Vorsorgeeinrichtung bezahlen. Damit wird sichergestellt, dass auch arbeitslose Personen einen Rentenanspruch der beruflichen Vorsorge erwerben können. Diese Möglichkeit soll die Vorsorgesituation der betroffenen Personen verbessern. Die Möglichkeit der Bezahlung von Sparbeiträgen soll aber nicht dazu führen, dass die wirtschaftliche Situation in einem Ausmass optimiert werden kann, dass ein Anspruch auf eine Überbrückungsleistung auch bei Personen entsteht, die an und für sich in guten wirtschaftlichen Verhältnissen leben. So sollen Einkäufe in die berufliche Vorsorge als Vermögen aufgerechnet werden (vgl. Art. 3 Abs. 2 Bst. a des Entwurfs zum ÜLG [E-ÜLG]). Dies gilt nicht für die Anrechnung des Vermögens bei der Berechnung von Überbrückungsleistungen, sondern nur für die Vermögensschwelle. Es soll ausgeschlossen werden, dass die Vermögensschwelle umgangen wird, indem hohe Beiträge an die überobligatorische Vorsorge geleistet werden. Gleichzeitig sollen alle Versicherten der beruflichen Vorsorge gleichbehandelt werden. Als Ausgaben sollen daher nur die Sparbeiträge im Rahmen der obligatorischen Beruflichen Vorsorge sowie die Risiko- und Verwaltungskostenbeiträge anerkannt werden. Darunter sind neben den persönlichen Beiträgen auch die Arbeitgeberbeiträge zu verstehen, die die versicherte Person in der freiwilligen Versicherung übernehmen muss. Da das BVG keine Vorschriften über die Höhe der Beiträge enthält, sind unter den Sparbeiträgen die reglementarischen Beiträge der Vorsorgeeinrichtung, höchstens aber die Altersgutschriften der über 55-jährigen Versicherten im Sinne des BVG zu verstehen, berechnet auf dem nach BVG koordinierten Lohn (Art. 8 und 16 BVG; vgl. Erläuterungen zu Art. 7 Abs. 1 Bst. g E-ÜLG). Sie belaufen sich auf 18 Prozent des koordinierten Lohns. Der maximale Lohn, der im BVG versichert werden kann, beläuft sich auf 85 320 Franken. Nach Abzug des Koordinationsabzuges beträgt der maximale koordinierte Lohn 60 435 Franken. Daraus resultiert ein maximal zu berücksichtigender Sparbeitrag von 10 878 Franken.

Anrechenbare Einnahmen

Als Einnahmen sollen angerechnet werden:

Erwerbseinkommen

Übt die berechtigte Person eine Erwerbstätigkeit aus, so werden die entsprechenden Einkommen (auch Naturaleinkommen) nach Abzug des Freibetrags zu zwei Dritteln

angerechnet. Diese sogenannte prioritäre Berücksichtigung von Erwerbseinkommen ist zentral, um die Personen mit Überbrückungsleistungen im Erwerbsleben zu halten, weil sich die Erwerbstätigkeit lohnt. Es besteht allerdings keine Pflicht, erwerbstätig zu sein. Bei verheirateten Personen, die zusammenleben, sollen die Einnahmen und Ausgaben beider Ehegatten berücksichtigt werden, wobei die Erwerbseinkommen des Ehegatten ohne Anspruch auf Überbrückungsleistungen lediglich zu 80 Prozent angerechnet werden.

Renten und individuelle Prämienverbilligung

Anders als der Bezug einer Alters- oder IV-Rente soll der Bezug einer Rente der Unfallversicherung (UV) oder der beruflichen Vorsorge den Anspruch auf Überbrückungsleistungen nicht grundsätzlich ausschliessen. In diesem Fall soll aber die Rente vollumfänglich als Einkommen angerechnet werden müssen.

Sollten Personen Anspruch auf individuelle Prämienverbilligung haben, müsste diese als Einnahme angerechnet werden. Anders als bei den EL ist betreffend die obligatorische Krankenpflegeversicherung keine Direktauszahlung der Prämie an die Krankenversicherung vorgesehen, da die Prämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung nicht wie bei den EL von den Kantonen getragen wird, sondern vom Bund.

Anrechnung von Freizügigkeitsguthaben und Guthaben der 3. Säule

Ein Freizügigkeitsguthaben kann zwischen der Vollendung des 60. Altersjahres und der Vollendung des 70. Altersjahres als Altersleistung bar bezogen werden (vgl. Art. 16 Abs. 1 der Freizügigkeitsverordnung vom 3. Oktober 1992³¹). Die gleiche Bandbreite gilt auch für die 3. Säule (vgl. Art. 3 Abs. 1 der Verordnung vom 13. November 1985³² über die steuerliche Abzugsberechtigung an anerkannte Vorsorgeformen). Da auch während des Bezugs von Überbrückungsleistungen eine berufliche Wiedereingliederung wünschenswert ist, soll ein Freizügigkeitsguthaben solange nicht als Vermögen angerechnet werden oder für die Vermögensschwelle in Betracht gezogen werden, als es sich noch in einer Freizügigkeitseinrichtung befindet. Gelingt die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit, so muss das Guthaben in die neue Vorsorgeeinrichtung eingebracht werden. Wird die Altersleistung aber ausbezahlt, so ist die Freizügigkeitsleistung anrechenbares Vermögen.

Eine Säule 3a steht dagegen in keinem Zusammenhang mit einer Eingliederung ins Arbeitsleben. Guthaben der Säule 3a sollen daher als Vermögen angerechnet werden müssen.

Plafonierung der Überbrückungsleistungen

Im Gegensatz zu den EL soll die Höhe von Überbrückungsleistungen nach oben begrenzt werden. Damit haben die Bezügerinnen und Bezüger weiterhin einen Anreiz, sich um eine Stelle zu bemühen, mit der ein höheres Einkommen erzielt werden kann. Dafür können auch die Beratungs- und Begleitangebote der ALV genutzt werden. Die Plafonierung entspricht dem dreifachen Betrag für den allge-

³¹ SR 831.425

³² SR 831.461.3

meinen Lebensbedarf. Bezogen auf das Jahr 2019 ergibt das für alleinstehende Personen 58 350 Franken und für Ehepaare 87 525 Franken. Die effektive Überbrückungsleistung wird in vielen Fällen tiefer sein.

4.1.4 Massnahmen zur Wiedereingliederung einheimischer Arbeitskräfte

Die Überbrückungsleistungen sollen für Personen, deren Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung wenige Jahre vor dem Rentenalter erlischt und die keine neue Stelle mehr finden, die Lücke zwischen dem Zeitpunkt der Aussteuerung bis zur Erreichung des ordentlichen AHV-Rentenalters schliessen. Im Vordergrund steht für den Bundesrat aber die Wiedereingliederung in den Erwerbsprozess. Deshalb sollen parallel zur Schaffung der Überbrückungsleistungen in einem befristeten Massnahmenpaket zusätzliche Massnahmen erarbeitet und getestet werden, die auf die Wiedereingliederung einheimischer Arbeitskräfte zielen, insbesondere von älteren Arbeitslosen (vgl. Ziff. 1.1.3). Die konkreten Massnahmen werden von den Vollzugsbehörden der ALV umgesetzt. Der Bundesrat sieht zur Finanzierung eine auf drei Jahre befristete Erhöhung des Bundesbeitrags an den Arbeitslosenversicherungsfonds von 69,5 Millionen Franken vor. Insgesamt beläuft sich der Zusatzbeitrag durch den Bund für den gesamten Zeitraum auf 208.5 Millionen Franken. Dies bedingt eine Anpassung des AVIG, welche mit der vorliegenden Botschaft unterbreitet wird. Die zusätzlichen Mittel sollen mit dieser Vorlage verabschiedet werden; sie dienen dem Arbeitslosenversicherungsfonds als Entschädigung für die von den Massnahmen verursachten Kosten.

Gemäss Vernehmlassungsvorlage waren zwei Massnahmenpakete im Kompetenzbereich der ALV vorgesehen: Die erste Massnahme, ein Impulsprogramm zur Förderung der Wiedereingliederung von schwer vermittelbaren Personen, insbesondere von älteren Arbeitslosen, zielte auf Personen ab, die noch Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen. Die zweite Massnahme, ein Pilotversuch nach Artikel 75a AVIG, richtete sich an bereits ausgesteuerte Personen. Sie sah eine Ausweitung der Anspruchsvoraussetzungen für Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen nach Artikel 59d AVIG für arbeitslose Personen vor, deren Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung erloschen ist und die das 50. Altersjahr vollendet haben. Von den zusätzlichen Bundesmitteln im Umfang von insgesamt 208.5 Millionen waren rund 90 Prozent für das erste und 10 Prozent für das zweite Paket vorgesehen.

Parallel zur Vernehmlassung hat das SECO in Zusammenarbeit mit den Kantonen mit der Konkretisierung der Massnahmenpakete begonnen. Dabei hat sich gezeigt, dass die Aufteilung der zusätzlichen Bundesmittel auf zwei Massnahmenpakete nicht zielführend ist. Die angestrebten Massnahmen lassen sich nicht eindeutig einem der zwei Massnahmenpakete zuteilen. Ein Pilotversuch, der für schwer vermittelbare Personen, die noch Leistungen der ALV beziehen, entwickelt wurde, ist potenziell auch wirkungsvoll für ältere Personen kurz vor oder nach der Aussteuerung. Deshalb soll an der anvisierten Zielsetzung und dem Zielpublikum festgehalten, auf die Unterscheidung von zwei Massnahmenpaketen indes verzichtet werden. Im Vordergrund stehen eine Verbesserung der individuellen Beratungs- und Ver-

mittlungsangebote der RAV, ein Ausbau von arbeitsmarktlichen Massnahmen und die Stärkung der Beratungskompetenzen in den RAV.

Es ist vorgesehen, dass die Kantone in den Jahren 2020 bis 2022 Gesuche für Mittel für befristete Massnahmen einreichen können, wobei bewilligte Gesuche mit den Mitteln aus der Zusatzfinanzierung auch über 2022 hinaus finanziert werden können. Parallel dazu werden kantonsübergreifende Pilotversuche nach Artikel 75a AVIG zur Förderung der Wiedereingliederung von schwer vermittelbaren Arbeitskräften umgesetzt. Massnahmen, die sich in Bezug auf die Zielsetzung als erfolgreich erweisen, sollen nach Abschluss des befristeten Massnahmenpakets in die Regelstruktur überführt werden.

4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Der Bund übernimmt mit der Schaffung von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose eine neue Aufgabe, die sich auf Artikel 114 Absatz 5 BV stützt. Die «Arbeitslosenfürsorge» wird in dieser Verfassungsbestimmung als Bundesaufgabe umschrieben. Die Überbrückungsleistungen sollen daher durch den Bund finanziert werden. Die Kantone können nicht zur Finanzierung beigezogen werden. Als Bedarfsleistung sollen die Überbrückungsleistungen aus allgemeinen Bundesmitteln und nicht durch Lohnbeiträge finanziert werden.

4.3 Umsetzungsfragen

Die Ausrichtung der Überbrückungsleistungen wird jenen Organen übertragen, die auch für die Ausrichtung der EL zur AHV/IV zuständig sind, das heisst den EL-Durchführungsstellen. Das Verfahren für die Entgegennahme der Anmeldung, für die Berechnung und für die Ausrichtung von Überbrückungsleistungen erfolgt nach den gleichen Grundsätzen wie bei der EL. Das bedeutet, dass die antragstellenden Personen insbesondere ihre finanziellen Verhältnisse offenlegen müssen. Gleichzeitig müssen sie ihrer Mitwirkungspflicht nachkommen, wenn es um die Beibringung von Dokumenten geht, die über finanzielle Verhältnisse Auskunft geben (Vermögensverhältnisse, Liegenschaften usw.). In allen Kantonen, mit Ausnahme der Kantone Zürich, Basel-Stadt und Genf, sind die EL-Stellen Teil der kantonalen Ausgleichskasse. Der Bund hat, gestützt auf Artikel 63 Absatz 4 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946³³ über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) die Kompetenz, die kantonalen Ausgleichskassen mit dem Vollzug der Überbrückungsleistungen zu beauftragen. Er wird diese Kompetenz wahrnehmen. Die Kantone, in denen die EL nicht durch die kantonale Ausgleichskasse vollzogen wird, haben die Möglichkeit, in analoger Anwendung von Artikel 21 Absatz 4 ELG diese Aufgabe an ihre EL-Stellen zu delegieren. Bezüglich der Buchführung, der Revision und der Haftung für Schäden durch die Organe nach Artikel 21 Absatz 2 ELG gelten die Bestimmungen des ELG.

³³ SR 831.10

5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 1 (Anwendbarkeit des ATSG)

Die Überbrückungsleistungen sind Teil des Sozialversicherungssystems des Bundes. Sie unterstehen damit den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000³⁴ über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG). Die Bestimmungen des ATSG sollen auch für die Überbrückungsleistungen gelten. Mit der Unterstellung unter das ATSG sind unter anderem auch die Fragen der Rückerstattung von unrechtmässig bezogenen Überbrückungsleistungen, der Meldepflicht und das Einsprache- und Beschwerdefahren geregelt.

Art. 2 (Grundsatz)

Abs. 1: Diese Bestimmung klärt in grundsätzlicher Form den Zweck dieses Gesetzes. Es soll Personen, die von Aussteuerung durch die ALV betroffen sind, in ihrer Existenz sichern, ohne dass sie auf die Sozialhilfe zurückgreifen müssen. Das Mindestalter für den Anspruch soll bei 60 Jahren liegen, weil im Alterssegment der 60- bis 64-Jährigen in den letzten Jahren die stärkste Zunahme an Personen beobachtet wurde, welche Sozialhilfe beziehen und damit zu einem grossen Teil vorgängig ausgesteuert wurden. Die Chancen, wieder eine Anstellung zu finden, werden bei Personen zwischen 55 und 58 Jahren höher eingeschätzt, weshalb die vorgeschlagene Altersgrenze gerechtfertigt erscheint (vgl. dazu Ziff. 1.1.5).

Abs. 2: Gemäss dieser Definition, die jener in der ALV entspricht und einer Publikation des SECO³⁵ entnommen ist, ist eine Person ausgesteuert, wenn sie die Taggelder innerhalb der Rahmenfrist für den Leistungsbezug ausgeschöpft hat oder wenn – ohne die Taggelder aufgebraucht zu haben – ihre Rahmenfrist für den Leistungsbezug abgelaufen ist und keine neue Rahmenfrist für den Leistungsbezug eröffnet werden kann.

Erfüllt eine Person während der Rahmenfrist für den Leistungsbezug die Voraussetzungen nach Artikel 8 AVIG nicht mehr – beispielsweise weil sie nicht vermittlungsfähig ist – stellt die ALV die Taggelder ein. Diese Person ist nicht ausgesteuert. Erfüllt die Person erneut die Voraussetzungen nach Artikel 8 AVIG während der Rahmenfrist für den Leistungsbezug, richtet die ALV die Taggelder wieder aus. Wird die Taggeldausrichtung aber nicht vor dem Ende der Rahmenfrist für den Leistungsbezug wiederaufgenommen, ist die Person ausgesteuert, auch wenn sie nicht alle Taggelder bezogen hat.

Abs. 3: Die Festlegung des Zeitpunktes für die Aussteuerung entspricht jener in der ALV. Dieser ist insbesondere für den Beginn des Anspruchs von Bedeutung.

³⁴ SR 830.1

³⁵ www.seco.admin.ch > Home > Arbeit > Arbeitslosenversicherung
«Die Lage auf dem Arbeitsmarkt», S. 28.

Art. 3 Anspruch auf Überbrückungsleistungen

Als Leistungen mit Fürsorgecharakter (Art. 114 Abs. 5 BV) sollen Überbrückungsleistungen Personen vorbehalten werden, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben (*Abs. 1 Einleitungssatz*).

Abs. 1 Bst. a legt fest, dass eine Person ein bestimmtes Alter erreicht haben und von der ALV ausgesteuert sein muss, um Anspruch auf Überbrückungsleistungen zu haben. Massgebend ist das Alter, in dem die betreffende Person ausgesteuert wird. Der frühestmögliche Zeitpunkt für einen Anspruch ist der Monat des 60. Geburtstags. Überbrückungsleistungen setzen voraus, dass eine Person ausgesteuert ist.

Eine Person, die ihre Taggelder während der Rahmenfrist für den Leistungsbezug vor dem 60. Altersjahr ausschöpft, ist in dem Zeitpunkt ausgesteuert. Endet die Rahmenfrist für den Leistungsbezug nach ihrem 60. Geburtstag, ändert dies an der bereits erfolgten Aussteuerung nichts, und diese Person hat keinen Anspruch auf Überbrückungsleistungen. Gleichzeitig beinhaltet die Voraussetzung, ausgesteuert zu sein, auch, dass Personen ohne Taggeldanspruch der ALV –beispielsweise Selbstständigerwerbende – nicht ausgesteuert sein können und somit keinen Anspruch auf Überbrückungsleistungen haben können.

Der Anspruch auf Überbrückungsleistungen ist nicht an die Auflage geknüpft, weiterhin arbeitsmarktliche Leistungen der ALV in Anspruch zu nehmen sowie die Kontrollvorschriften nach Artikel 17 AVIG zu erfüllen. Die Inanspruchnahme derselben steht Bezügerinnen und Bezügem von Überbrückungsleistungen allerdings offen.

Abs. 1 Bst. b umschreibt die Mindestversicherungsdauer und das Mindesterwerbseinkommen, das während der Versicherungsdauer erwirtschaftet werden soll. Vorausgesetzt ist eine Mindestversicherungsdauer in der AHV von 20 Jahren. Die Versicherteneigenschaft in der AHV setzt nicht zwingend einen schweizerischen Wohnsitz voraus. Sie kann auch bei Personen bestehen, die beispielsweise als Grenzgängerinnen und Grenzgänger im Ausland wohnen, aber in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben. Auch die Jahre der Mitgliedschaft in der freiwilligen AHV/IV für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer gelten als Versicherungsjahre im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b E-ÜLG. In 20 Versicherungsjahren soll zudem ein Mindesterwerbseinkommen in der Höhe von 75 Prozent der maximalen Altersrente der AHV erwirtschaftet werden. Das entspricht dem Mindesteinkommen, das bei einem Arbeitgeber für die Versicherung nach dem BVG erzielt werden muss (Art. 7 BVG). Das Mindesterwerbseinkommen kann nicht mit Erziehungs-³⁶ und/oder Betreuungsgutschriften (Art. 29^{sexies} und 29^{septies} AHVG) oder mit Erwerbseinkommen des andern Ehegatten (Art. 29^{quinquies} Abs. 3 AHVG) erfüllt werden³⁷.

Abs. 1 Bst. c: Mit diesen Leistungen soll der Existenzbedarf von Personen gesichert werden, die kurz vor der Pensionierung aus dem Arbeitsleben ausgeschieden sind. Die anspruchsberechtigten Personen sollen einen engen Bezug zur Schweiz aufweisen und Leistungstourismus soll verhindert werden. Darum soll in den 15 Jahren, die

³⁶ SR 831.10

³⁷ SR 831.30

der Aussteuerung ununterbrochen und unmittelbar vorausgehen, während 10 Jahren ein minimales Erwerbseinkommen in der Höhe von 75 Prozent der maximalen Altersrente der AHV erzielt werden. Damit der Zugang zu Überbrückungsleistungen auch möglich ist trotz Zeitspannen, in denen kein Erwerbseinkommen vorliegt oder in denen das Einkommen unter dem Mindesterwerbseinkommen liegt, soll das Mindesterwerbseinkommen nicht während der gesamten 15 Jahre erreicht werden müssen, sondern lediglich während 10 dieser 15 Jahre. So sind auch Personen nicht ausgeschlossen, die in den Jahren vor der Aussteuerung zeitweise unter einer Krankheit litten oder Erwerbsunterbrüche oder sehr tiefe Erwerbseinkommen hatten.

Weil Taggelder der ALV nach Artikel 22a AVIG massgebenden AHV-Lohn darstellen, können sie an die Mindesterwerbsdauer nach Buchstaben b und c angerechnet werden.

Bst. d: Mit der EL-Reform wird mit einem neuen Artikel 9a ELG eine Vermögensschwelle für den Anspruch auf EL eingeführt. Einen Anspruch haben Alleinstehende nur dann, wenn ihr Reinvermögen tiefer ist als 100 000 Franken. Bei verheirateten Personen liegt diese Schwelle bei 200 000 Franken. Der Wert von selbstbewohntem Wohneigentum wird nicht an diese Vermögensschwelle angerechnet. Der vorliegende Buchstabe hält fest, dass diese Vermögensschwelle auch für Überbrückungsleistungen gilt. Dabei gilt grundsätzlich derselbe Vermögensbegriff wie in Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe c E-ÜLG bzw. jener des ELG (Art. 11 Abs. 1 Bst. c gemäss EL-Reform).

Abs. 2: Für die Überbrückungsleistungen sollen betreffend das Vermögen zwei spezifische Abweichungen vom ELG gelten: Einkäufe in die berufliche Vorsorge, die nach der freiwilligen Weiterführung der Vorsorge getätigt werden, sowie Rückzahlungen von Vorbezügen der beruflichen Vorsorge für selbstbewohntes Wohneigentum und die Amortisation von Hypotheken innerhalb dreier Jahre vor der Aussteuerung sollen als Vermögen angerechnet werden. Damit soll verhindert werden, dass Vermögenswerte in die berufliche Vorsorge oder in selbstbewohntes Wohneigentum transferiert werden, um so die Vermögensschwelle zu unterschreiten.

Abs. 3: Mit den Überbrückungsleistungen soll die Lücke geschlossen werden, die heute zwischen der Aussteuerung und dem Entstehen des Anspruchs auf eine Altersrente der AHV bestehen kann. Es kann daher kein Anspruch auf Überbrückungsleistungen bestehen, wenn die betreffende Person eine Altersrente der AHV vorbezieht. Kein Ausschlussgrund ist dagegen der Bezug einer Rente der beruflichen Vorsorge oder der UV. Solche Renten sind als Einkommen anzurechnen (vgl. Art. 8 Abs. 1 Bst. d).

Auch ein Anspruch auf eine Invalidenrente – unabhängig ob Voll- oder Teilrente – soll den Anspruch auf die Überbrückungsleistung ausschliessen. Sind die Einnahmen aus der IV (1. und 2. Säule) nicht existenzsichernd, haben die betroffenen Personen einen Anspruch auf EL und sollen keine Überbrückungsleistungen erhalten. Auch im Falle einer Teilinvalidität kompensieren die EL den entsprechenden Erwerbsausfall und es wird kein Erwerbseinkommen berücksichtigt, auch nicht ein hypothetisches (vgl. Art. 14a Abs. 2 der Verordnung vom 15. Januar 1971³⁸ über die

Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung). Zum gleichzeitigen Vorliegen von Anspruchsvoraussetzungen auf EL und Überbrückungsleistungen wird auf die Erläuterungen zu Artikel 4 verwiesen.

Abs. 4: Bei Personen, die aufgrund von Artikel 14 AVIG von der Beitragszeit befreit sind, ist davon auszugehen, dass sie die Anspruchsvoraussetzungen für Überbrückungsleistungen nicht in jedem Fall erfüllen, zumal sie einen reduzierten Anspruch auf Arbeitslosentaggelder haben. Der Bundesrat soll die Kompetenz erhalten, ihren Anspruch zu regeln. Dies betrifft insbesondere Personen, die einen Anspruch auf eine Rente der IV hatten.

Art. 4 Vorrang der Ergänzungsleistungen

Erfüllt eine Person die Anspruchsvoraussetzungen für EL und Überbrückungsleistungen, soll nur ein Anspruch auf EL bestehen. Weil in Artikel 3 Absatz 3 bereits geregelt ist, dass ein Anspruch auf eine IV-Rente oder eine vorbezogene Altersrente den Anspruch auf eine Überbrückungsleistung ausschliessen, kommt unter dieser Bestimmung nur eine EL zu einer Hinterlassenenrente in Frage.

Ohne diese Regelung, würde sich in bestimmten Fällen erst am Ende eines Kalenderjahres zeigen, ob ein Anspruch auf EL oder Überbrückungsleistungen besteht, da der Anspruch vom Umfang der Krankheitskosten abhängt, die jeweils erst Ende Jahr feststehen. Dies würde zu Unsicherheiten bei den Bezügerinnen und Bezüglern führen. Auch müssten Verrechnungen zwischen dem Bund und den Kanton vorgenommen werden, da die EL vom Bund und den Kantonen finanziert werden und die Überbrückungsleistungen vom Bund allein (vgl. Erläuterungen zu Art. 21).

Der Fall, dass eine Person Anspruch auf Überbrückungsleistungen und ihr Ehepartner oder ihre Ehepartnerin einen Anspruch auf EL hat, soll gleich behandelt werden: Ein Anspruch auf Überbrückungsleistungen ist ausgeschlossen. Erfolgt allerdings keine gemeinsame Berechnung der EL mehr, weil sich das Ehepaar beispielsweise getrennt hat oder geschieden ist, und hat einer der beiden Ehegatten einen Anspruch auf Überbrückungsleistung, die aber wegen des EL-Anspruchs des anderen Ehegatten nicht bezogen werden können, lebt der Anspruch auf Überbrückungsleistungen wieder auf.

Art. 5 Berechnung der Überbrückungsleistungen

Diese Bestimmung regelt die Höhe und die Berechnung der Überbrückungsleistungen. Entscheidend ist dabei – wie bei den EL – die Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen. Die Regelungen stimmen mit jenen des ELG weitgehend überein. Nachfolgend werden die Abweichungen zu den EL erläutert.

Absatz 1 setzt den maximalen Betrag der Überbrückungsleistungen fest. Werden beispielsweise Kinder in die Berechnung einbezogen und würde die Überbrückungsleistung gemäss Berechnung im Einzelfall den Plafond übersteigen, so wird die Leistung auf die Höhe des Plafonds gekürzt. Damit sollen Fehlanreize verhindert werden.

Absatz 2 regelt, unter welchen Voraussetzungen die anerkannten Ausgaben und die anrechenbaren Einkommen von Kindern in die Berechnung von Überbrückungsleistungen einzuschliessen sind. Eine analoge Bestimmung findet sich in Artikel 9 Absatz 2 ELG. Dort wird auf den Anspruch auf die Kinderrente abgestellt. Da die Abwesenheit einer Alters- und Invalidenrente zu den Anspruchsvoraussetzungen für Überbrückungsleistungen gehört, wird für die Kinder der berechtigten Person auch keine Kinderrente ausbezahlt. Darum ist das Alter der Kinder und die berufliche Situation (Ausbildung) für deren Einbezug ausschlaggebend.

Absatz 3 entspricht dem geltenden Artikel 9 Absatz 4 ELG.

Abs. 4: Die Begrenzung nach Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b kann es notwendig machen, dass die Höhe des Anspruches eines jeden Ehegatten festgestellt werden muss, insbesondere, wenn Kinder in die Berechnung eingeschlossen sind. Der Bundesrat soll die entsprechende Berechnung regeln.

Art. 6 Berechnung der Überbrückungsleistungen bei Ausrichtung ins Ausland

Verlegt eine Person ihren Wohnsitz in einen Mitgliedstaat der EU, nach Island, Liechtenstein oder Norwegen, so ist aufgrund der Änderung der Umstände von Amtes wegen eine Revision der Überbrückungsleistung durchzuführen, unabhängig von einem entsprechenden Bedarf. Aufgrund der Qualifizierung nach den Regeln des europäischen Rechts (vgl. Ziff. 7.2) ist die Überbrückungsleistung eine Vorruhestandsleistung, weshalb sie nach dem Erwerb des Anspruchs in der Schweiz in einen EU- oder EFTA-Staat mitgenommen werden kann. Für die Anpassung an die Kaufkraft soll auf den Kaufkraftindex des BFS³⁹ abgestellt werden.

Art. 7 Anerkannte Ausgaben

Auch bei den anerkannten Ausgaben kann grösstenteils auf die Regelung im ELG verwiesen werden. Eine Abweichung wird in *Absatz 1 Buchstabe a* statuiert: Der Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf liegt um 25 Prozent über den Ansätzen von Artikel 10 Absatz 1 Buchstaben a und b ELG. Der höhere Lebensbedarf begründet sich mit den Krankheits- und Behinderungskosten, die Personen mit einer Überbrückungsleistung selber tragen müssen. Auch ist im Unterschied zu den EL nicht vorgesehen, Personen mit Anspruch auf Überbrückungsleistungen von der Radio- und TV-Gebühr zu befreien. Diese muss folglich auch aus dem allgemeinen Lebensbedarf beglichen werden.

Unter *Buchstabe g* sind die Beiträge an die freiwillige berufliche Vorsorge geregelt. Diese Bestimmung steht insbesondere in Zusammenhang mit der durch die EL-Reform eingeführten Möglichkeit, sich im Falle einer Entlassung nach Vollendung des 58. Altersjahres weiterhin bei der bisherigen Vorsorgeeinrichtung zu versichern (Art. 47a BVG gemäss Ziff. II.2 der EL-Reform). Als anerkannte Ausgaben werden die Beiträge berücksichtigt, die in der obligatorischen beruflichen Vorsorge anfallen (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge). Dazu gehören Sparbeiträge, Risikobeiträ-

³⁹ www.bfs.admin.ch > BFS > De > Home > Statistiken > Preise > kaufkraftparitäten.assetdetail.

ge und Verwaltungskostenbeiträge sowie, im Falle einer Unterdeckung, auch Sanierungsbeiträge. Die Sparbeiträge sind aber nur soweit anrechenbar, als sie einer BVG-Minimalvorsorge entsprechen würden. Da im BVG keine Beiträge geregelt werden, wird in Bezug auf die Sparbeiträge auf die Altersgutschriften der Personen über 55 Jahre abgestellt (Art. 16 BVG). Das heisst, es werden keine höheren Sparbeiträge anerkannt als die Altersgutschriften nach Artikel 16 BVG, berechnet auf dem nach BVG versicherten, sogenannten koordinierten Lohn (vgl. Art. 8 BVG). Ab vollendetem 55. Altersjahr betragen diese Gutschriften 18 Prozent des koordinierten Lohns. Für eine Person, die zum Beispiel 64 885 Franken AHV-Lohn hatte und die berufliche Vorsorge nach Artikel 47a BVG (in der Fassung gemäss EL-Reform) in ihrer früheren Vorsorgeeinrichtung weiterführt, werden bei den Sparbeiträgen höchstens 18 Prozent des koordinierten Lohns von 40 000 Franken (64 885 Franken BVG-Koordinationsabzug von 24 885 Franken) als Sparbeiträge anerkannt, also 7200 Franken. Der maximale Lohn, der im BVG versichert werden kann, beläuft sich auf 85 320 Franken. Nach Abzug des Koordinationsabzugs beträgt der maximale koordinierte Lohn 60 435 Franken. Daraus resultiert ein maximal zu berücksichtigender Sparbeitrag von 10 878 Franken.

Die *Absätze 2–6* entsprechen Artikel 10 Absätze 1^{bis}–1^{sexies} ELG gemäss EL-Reform. Absatz 2 regelt die Festsetzung des individuellen Mietzinsmaximums bei Mehrpersonenhaushalten. Die Absätze 3–6 regeln die Einteilung der Gemeinden in die drei Mietzinsregionen.

Die übrigen Bestimmungen entsprechen Artikel 10 des ELG gemäss EL-Reform. Die Abweichungen in den Formulierungen zum ELG gemäss EL-Reform in Absatz 1 Buchstabe a Ziffer 3 und Buchstabe h sind rein redaktioneller Natur.

Art. 8 Anrechenbare Einnahmen

Auch für die Berücksichtigung der anrechenbaren Einnahmen kann auf die Regelung im ELG gemäss EL-Reform verwiesen werden, mit folgenden Ergänzungen:

In *Absatz 1 Buchstabe a* wird die Anrechnung des Erwerbseinkommens der berechtigten Person selber geregelt. Dabei kann es sich einzig um kleinere Erwerbseinkommen handeln (z. B. gewisse Unterstützungsleistungen bei der Hauswartung).

Bei der Anrechnung des Vermögensverzehr in *Buchstabe c* wird die Regelung für Personen mit einem Anspruch auf EL zur IV und zu Hinterlassenenleistungen übernommen. Damit werden bezüglich des Vermögensverzehr alle Personen, die noch keinen Anspruch auf eine Altersrente der AHV haben, gleichgestellt.

Buchstabe d: Obschon der Anspruch auf AHV- und IV-Renten den Anspruch auf Überbrückungsleistungen ausschliesst, ist es grundsätzlich möglich, dass Personen mit einem Anspruch auf Überbrückungsleistungen daneben einen Anspruch auf eine Rente haben, so zum Beispiel der UV oder der 2. Säule. Solche Renten sind als Einnahmen anzurechnen. Gleiches gilt auch für Renten des Ehepartners oder der Ehepartnerin sowie für Kinder- oder Waisenrenten.

Buchstabe h hält fest, dass sämtliche individuellen Prämienverbilligungen (d. h. nicht nur diejenigen, die für die Zeitspanne einer rückwirkenden Ausrichtung der Leistung ausgerichtet werden) als Einkommen anzurechnen sind. Anders als im

ELG soll keine Grundlage für eine Direktauszahlung an die Krankenversicherer geschaffen werden, da Überbrückungsleistungen vollumfänglich durch den Bund finanziert werden sollen.

Art. 9 Ausführungsbestimmungen des Bundesrates

Diese Bestimmung hält fest, welche Ausführungsbestimmungen der Bundesrat erlassen soll. Diese werden voraussichtlich den Ausführungsbestimmungen des ELG entsprechen.

Art. 10 Anpassung der Höhe der anerkannten Ausgaben
 und der anrechenbaren Einnahmen

Werden die Renten der AHV und der IV der Lohn- und Preisentwicklung angepasst, so kann der Bundesrat die Höhe der für die Berechnung der EL relevanten anerkannten Ausgaben und anerkannten Einnahmen in angemessener Weise anpassen. Die gleiche Regelung soll auch für die Überbrückungsleistungen gelten. Angemessenheit bedeutet in diesem Zusammenhang auch, dass nicht sämtliche Beträge bei jeder Rentenerhöhung angepasst werden.

Art. 11 Verzicht auf Einkünfte und Vermögenswerte

Diese Bestimmung übernimmt die mit der EL-Reform neu ins ELG aufgenommenen Regelungen über den Vermögensverzicht und den Verzicht auf Einkünfte. In Bezug auf den Verzicht auf Erwerbseinkommen (*Abs. 1*) kann es sich nur um Einkommen des Ehepartners oder der Ehepartnerin handeln.

Art. 12 Beginn und Ende des Anspruchs auf Überbrückungsleistungen

Mit den Überbrückungsleistungen soll der Existenzbedarf zwischen Aussteuerung und Entstehung des Anspruchs auf die Altersrente der AHV abgegolten werden. Eine vor den Zeitpunkt der Anmeldung zurückreichende rückwirkende Ausrichtung der Überbrückungsleistungen ergibt in diesem System keinen Sinn (*Abs. 1*) und soll daher nicht vorgesehen werden.

Die Aussteuerung erfolgt im Monat, in dem die Person ihr letztes Taggeld bezogen hat oder die Rahmenfrist abgelaufen ist. Bezieht eine Person ihr letztes Taggeld am 15. des Monats und reicht sie umgehend die Anmeldung ein, hat sie bereits für diesen Monat Anspruch auf Überbrückungsleistungen. Das ALV-Taggeld ist gemäss Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d als Einnahme anzurechnen.

Unter den Beendigungsgründen im Sinne von *Absatz 2* ist in erster Linie eine Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse zu verstehen. Möglich ist aber auch eine Ausreise aus der Schweiz in einen Staat ausserhalb der EU und der EFTA. Personen, die Überbrückungsleistungen beziehen, obliegt eine Meldepflicht bezüglich von Sachverhalten, die zur Beendigung des Anspruchs führen könnten.

Art. 13 Zwangsvollstreckung und Verrechnung

Abs. 1: Da es sich bei den Überbrückungsleistungen um existenzsichernde Leistungen handelt, sollen auch sie – wie die EL und die Renten der 1. Säule – der Zwangsvollstreckung entzogen sein (vgl. Art. 20 ELG, Art. 20 Abs. 1 AHVG).

Abs. 2: Wie die EL können die Überbrückungsleistungen mit Forderungen verrechnet werden. Rückforderungen von Überbrückungsleistungen sollen sowohl mit fälligen Überbrückungsleistungen als auch mit fälligen Leistungen aufgrund anderer Sozialversicherungsgesetze verrechnet werden können, soweit die Einzelgesetze diese Möglichkeit vorsehen. Demgemäss ist eine Verrechnung mit fälligen Leistungen der AHV, der IV, der UV, der Militärversicherung (MV), der ALV und mit Familienzulagen möglich. Weil die berufliche Vorsorge – einschliesslich des überobligatorischen Teils – keine Bestimmung zur Verrechnung mit ihren Leistungen aufweist, soll im vorliegenden Gesetz eine Grundlage geschaffen werden, um eine allfällige Verrechnung möglich zu machen.

Abs. 3: Wie bei den EL ist vor der Verrechnung von Amtes wegen zu prüfen, ob ein Erlass der Rückforderung gewährt werden kann. Ein Erlass setzt Gutgläubigkeit der rückerstattungspflichtigen Person und das Vorliegen einer grossen Härte voraus. Da sich die Prüfung der grossen Härte nach den Kriterien der EL richtet (Art. 5 der Verordnung vom 11. September 2002⁴⁰ über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts), dürften gutgläubige Personen in der Regel in den Genuss des Erlasses kommen.

Abs. 4: Mit dieser Bestimmung wird verhindert, dass ein Sozialversicherer oder eine Vorsorgeeinrichtung die Leistung doppelt erbringen muss, wenn er oder sie nicht weiss, dass eine versicherte Person Überbrückungsleistungen bezieht. Solange der Träger der Versicherung oder der Vorsorgeeinrichtung vom Verrechnungsanspruch der Durchführungsstelle keine Kenntnis hat, kann er seine Leistung mit befreiender Wirkung an die versicherte Person auszahlen. Die Durchführungsstelle ist somit angehalten, die Verrechnung rechtzeitig anzuzeigen. Eine solche Regelung existiert bereits für die Verrechnung von Rückforderungen und Leistungen der ALV mit Rückforderungen und Leistungen anderer Sozialversicherer (Art. 94 Abs. 2 AVIG).

Art. 14 Ausschluss des Rückgriffs

Nach geltender Praxis wird für erbrachte EL kein Rückgriff vorgenommen. Dieser Grundsatz soll auch für die Überbrückungsleistungen gelten. Es besteht Einigkeit darüber, dass bei Bedarfsleistungen kein Rückgriff stattfinden soll. Um diese aufrechtzuerhalten, muss ausdrücklich festgelegt werden, dass die entsprechenden Bestimmungen des ATSG keine Anwendung auf die Überbrückungsleistungen finden.

Art. 15 Zuständige Organe

Abs. 1: Die Prüfung der Gesuche um Ausrichtung von Überbrückungsleistungen, deren Festsetzung und Auszahlung wird den Organen übertragen, die für die Aus-

⁴⁰ SR 830.11

richtung der EL zur AHV/IV zuständig sind, das heisst den EL-Durchführungsstellen der Kantone (Art. 21 Abs. 2 ELG). Sie verfügen über langjährige Erfahrung mit der Berechnung einer Bedarfsleistung, sodass auf diese Ressource zugegriffen werden soll. Wie bei den EL soll für die Prüfung der Gesuche um Ausrichtung von Überbrückungsleistungen die EL-Durchführungsstelle des Kantons zuständig sein, in dem die antragstellende Person ihren Wohnsitz hat. Im Falle eines Kantonswechsels ändert die Zuständigkeit zum Kanton, in welchem die Person neu Wohnsitz hat. Verlegt eine Person ihren Wohnsitz in einen Mitgliedstaat der EU, nach Island, Liechtenstein oder Norwegen, werden die Überbrückungsleistungen in diesen Staat ausgerichtet. Die Zuständigkeit für die Prüfung der Gesuche, die Festsetzung der Leistung und die Auszahlung bleibt bei der EL-Durchführungsstelle, bei der die antragsstellende Person den Antrag auf Überbrückungsleistungen eingereicht hat. Der Anspruch auf Überbrückungsleistungen kann im Übrigen nicht in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union, Island, Liechtenstein oder Norwegen entstehen.

Art. 16 Anwendbarkeit des AHVG

Für die Bearbeitung von Personendaten, die Datenbekanntgabe die Versichertennummer und die sichernden Massnahmen gelten dieselben Bestimmungen wie für die EL.

Art. 17 Meldung der Überbrückungsleistungen und Erfassung
im EL-Informationssystem

Die Überbrückungsleistungen werden, analog zu den EL, in das EL-Informationssystem aufgenommen. Es soll kein eigenes Informationssystem für diese neue Leistung geschaffen werden, da nicht von einer hohen Anzahl Leistungen auszugehen ist. Weil sie sich in ihrer Ausgestaltung stark an die EL anlehnen, ist es naheliegend, diese Leistungen in das EL-Informationssystem zu integrieren. Dies ist wichtig, weil dadurch Plausibilitätskontrollen durchgeführt und Doppelzahlungen vermieden oder aufgedeckt werden können. Gleichzeitig sind diese Daten wertvoll für die Weiterentwicklung der Leistungen. Angesichts der Anspruchsvoraussetzungen (insb. die 20-jährige Mindestversicherungs- und Mindesterwerbsdauer in der AHV sowie die Mindestversicherungs- und Mindesterwerbsdauer direkt vor der Aussteuerung) ist eine Anwendung von Artikel 26a ELG (Datenbekanntgabe an Migrationsbehörden) nicht notwendig.

Art. 18 Zugriff auf das EL-Informationssystem

Diese Bestimmung regelt, wer auf die besonders schützenswerten Personendaten zugreifen kann. Dabei handelt es sich um dieselben Stellen wie bei den EL, namentlich die kantonalen EL-Durchführungsstellen und das BSV als Aufsichtsbehörde im Zusammenhang mit den Überbrückungsleistungen. Anders als bei den EL sollen die schweizerische Stiftung Pro Senectute, die schweizerische Vereinigung Pro Infirmis und die schweizerische Stiftung Pro Juventute keinen Zugriff erhalten. Sie leisten für die betroffenen Personen keine Einzelfallhilfe, wie dies bei Personen mit einem (allfälligen) EL-Anspruch der Fall sein kann.

Art. 19 Aufschiebende Wirkung

Diese Bestimmung ermöglicht, dass einer Beschwerde gegen eine Verminderung oder Aufhebung des Anspruches auf die Überbrückungsleistung die aufschiebende Wirkung entzogen und die Verminderung oder Aufhebung sofort umgesetzt werden kann. Damit können spätere Rückforderungen vermieden werden.

Art. 20 Aufsicht des Bundes

Wie die EL soll auch die Überbrückungsleistung unter der Aufsicht des Bundes beziehungsweise des BSV stehen, um die gesetzeskonforme, qualitativ hochstehende und effiziente Durchführung zu gewährleisten. Es kann diesbezüglich auf die Erläuterungen zu den entsprechenden Bestimmungen des ELG verwiesen werden.

Art. 21 (Finanzierung)

Abs. 1: Überbrückungsleistungen sind Bedarfsleistungen und daher mit Steuermitteln und nicht mit Beiträgen zu finanzieren. Mangels einer Verfassungsgrundlage können die Kantone nicht zur Finanzierung der Überbrückungsleistungen herangezogen werden. Die Überbrückungsleistungen sind daher aus allgemeinen Bundesmitteln zu finanzieren.

Abs. 2: Der Vollzug dieses Gesetzes ist durch eigene Finanzierungsquellen der Kantone und durch den bundesstaatlichen Finanzausgleich zu finanzieren. Es soll – anders als im ELG (vgl. Art. 24 ELG) – keine gesetzliche Grundlage für eine spezielle Subventionierung von Umsetzungslasten der Kantone geschaffen werden, da ab 2026 in der Sozialhilfe mit jährlichen Einsparungen von rund 20 Millionen Franken gerechnet werden kann. Die Kantone werden zudem bei den EL entlastet (vgl. Ziff. 6.3.1).

Abs. 3: In der Verordnung soll der Verlauf der entsprechenden Zahlungen an die Kantone festgelegt werden. Es soll dabei auf das entsprechende Verfahren in der EL abgestellt werden.

Art. 22 (Strafbestimmung)

Die Strafbestimmung lehnt sich an jene im ELG an. Dies ist insofern gerechtfertigt, als bei der Überbrückungsleistung aufgrund der Ähnlichkeit der Leistung – es besteht auch eine Meldepflicht bei Veränderung der finanziellen Verhältnisse, Offenlegen derselben – gleichartige Tatbestände vorliegen.

Art. 23 (Verhältnis zum europäischen Recht)

Da die neue Leistung in den sachlichen Anwendungsbereich der europäischen Koordinierungsregelungen gemäss Anhang II zum FZA fällt, muss eine entsprechende Verweisbestimmung in das Gesetz aufgenommen werden. Sie entspricht den Verweisbestimmungen in den anderen Sozialversicherungsgesetzen.

In *Absatz 1* wird das anwendbare Recht bezeichnet, indem auf den persönlichen Geltungsbereich, die EU-Rechtsakte und die für die Schweiz massgebliche Fassung von Anhang II zum FZA Bezug genommen wird. Die Verordnungen (EG) Nr. 883/2004⁴¹ und 987/2009⁴², die seit der 3. Aktualisierung von Anhang II zum FZA für die Schweiz massgeblich sind, werden aufgeführt. Soweit darauf in den Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 oder (EG) Nr. 987/2009 Bezug genommen wird oder Fälle aus der Vergangenheit betroffen sind, bezieht sich Anhang II zum FZA weiterhin auf die früher anwendbaren Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und 574/72.

Absatz 2 regelt die gleiche Frage in analoger Weise in Bezug auf Anlage 2 zu Anhang K des Übereinkommens vom 4. Januar 1960⁴³ zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA-Übereinkommen).

Mit *Absatz 3* soll der Bundesrat ermächtigt werden, die Referenzen auf die EU-Rechtsakte in den Absätzen 1 und 2 jeweils selbstständig in den Sozialversicherungsgesetzen anzupassen, sobald Anhang II zum FZA oder Anlage 2 zu Anhang K des EFTA-Übereinkommens geändert wurden.

Absatz 4 präzisiert, dass alle verwendeten Ausdrücke für EU-Mitgliedstaaten in den Sozialversicherungsgesetzen die Vertragsstaaten bezeichnen, für die das FZA gilt.

Art. 25 Übergangsbestimmungen

Personen, die vor dem Inkrafttreten dieser Bestimmung ausgesteuert sind, sollen keinen Anspruch auf Überbrückungsleistungen haben. Gemäss Artikel 2 Absatz 3 erfolgt die Aussteuerung im Monat, in dem das letzte Taggeld bezogen wurde oder die Rahmenfrist für den Leistungsbezug abgelaufen ist. Bezieht eine Person folglich am 31. Dezember vor dem Inkrafttreten des ÜLG ihr letztes Taggeld oder läuft an diesem Tag die Rahmenfrist ab, ist sie noch im Dezember ausgesteuert und somit vor dem Inkrafttreten des ÜLG. Diese Person hat also keinen Anspruch auf Überbrückungsleistung.

⁴¹ Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit., ABl L 166 vom 30.4.2004, S. 1; eine unverbindliche, konsolidierte Fassung dieser Verordnung ist veröffentlicht in SR **0.831.109.268.1**.

⁴² Verordnung (EG) NR. 987/2009 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (mit Anhängen), ABl. L 284 vom 30.10.2009, S. 1; eine unverbindliche, konsolidierte Fassung dieser Verordnung ist veröffentlicht in SR **0.831.109.268.11**.

⁴³ SR **0.632.31**

Änderung anderer Erlasse (Anhang)

1. Bundesgesetz vom 30. September 2016⁴⁴ über die Aufarbeitung der fürsorge- rischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981

Art. 4 Abs. 6 Bst. c

Wie bei den EL soll auch bei den Überbrückungsleistungen der Solidaritätsbeitrag nicht zu einer Reduktion von Überbrückungsleistungen führen.

2. Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990⁴⁵ über die direkte Bundessteuer (DBG)

Art. 24 Bst. k

Als existenzsichernde Bedarfsleistung sind die Überbrückungsleistungen steuerbefreit. Es wäre widersprüchlich, eine Leistung, die aus öffentlichen Mitteln finanziert wird und die Existenz sichert, wieder über die Steuern zu kürzen. Darum ist diese Leistung, analog den übrigen Bedarfsleistungen (EL und Sozialhilfe), von den Steuern befreit.

3. Steuerharmonisierungsgesetz vom 14. Dezember 1990⁴⁶

Art. 7 Abs. 4 Bst. n

Es gelten dieselben Bemerkungen wie für die Änderung des DBG.

4. Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982⁴⁷

Art. 90a Abs. 2

Der Bund erhöht für die Jahre 2020–2022 seinen Beitrag an den Fonds der ALV zur Umsetzung von Massnahmen, die auf die Wiedereingliederung einheimischer Arbeitskräfte zielen (vgl. Ziff. 4.1.4). Hierfür muss im AVIG der dafür notwendige Betrag festgeschrieben werden.

⁴⁴ SR 211.223.13

⁴⁵ SR 642.11

⁴⁶ SR 642.14

⁴⁷ SR 837.0

6 Auswirkungen

6.1 Finanzielle Auswirkungen

6.1.1 Jährlicher Neuzugang ins System der Überbrückungsleistungen

Ausgangspunkt für die Abschätzung der Anzahl Personen, die Überbrückungsleistungen erhalten sollen, ist die Anzahl und Charakteristik der Ausgesteuerten, die 60 Jahre alt und älter sind. In den Jahren 2015–2018 wurden im Durchschnitt jährlich 2610 Personen im Alter 60 und älter ausgesteuert:

Tabelle 6

Ausgesteuerte Personen im Alter 60 und älter nach Geschlecht 2015–2018

Geschlecht	2015	2016	2017	2018	Durchschnitt 2015–2018
Frauen	876	928	965	975	936
Männer	1576	1631	1808	1682	1674
Total	2452	2559	2773	2657	2610

Quelle: SECO – Spezialauswertung ASAL, Mai 2019.

Um daraus den jährlichen Neuzugang ins System der Überbrückungsleistungen abzuschätzen, sind von allen 60-jährigen und älteren Ausgesteuerten diejenigen auszuschliessen, die nicht alle Anspruchsvoraussetzungen für den Erhalt von Überbrückungsleistungen erfüllen. Diese Auswertungen wurden mit dem Datensatz zur Analyse der wirtschaftlichen Situation von Personen im Erwerbs- und Rentenalter (WiSiER) vorgenommen. Dieser Datensatz verknüpft harmonisierte kantonale Steuerdaten mit Daten des BFS (Haushaltssituation), der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS, Einkommensregister) und des SECO (Daten der Arbeitslosenversicherung). Im Folgenden werden die Auswirkungen der einzelnen Anspruchsvoraussetzungen auf die Anzahl ausgesteuerte Personen, denen potenziell Überbrückungsleistungen zustehen, aufgelistet:

- Die Voraussetzung, in den 15 Jahren unmittelbar vor der Aussteuerung während mindestens 10 Jahren ein Mindestwerbseinkommen in der Höhe von 75 Prozent der maximalen Altersrente erzielt zu haben, schliesst 450 ausgesteuerte Personen von Überbrückungsleistungen aus.
- Die Voraussetzung, während mindestens 20 Jahren in der AHV versichert gewesen zu sein und ein Mindestwerbseinkommen in der Höhe von 75 Prozent der maximalen Altersrente erzielt zu haben, schliesst weitere 140 ausgesteuerte Personen von Überbrückungsleistungen aus.
- Die Voraussetzung, über weniger als 100 000 Franken (Einzelperson) bzw. 200 000 Franken (Ehepaar) Vermögen zu verfügen, schliesst weitere 645 ausgesteuerte Personen von Überbrückungsleistungen aus. Von diesen verfügen aber 85 über weniger als 125 000 Franken (Einzelperson) bzw. 250 000 Franken (Ehepaar) Vermögen und weitere 60 über weniger als

150 000 Franken (Einzelperson) bzw. 300 000 Franken (Ehepaar). Unter der Annahme, dass erstere nach einem Jahr ihr Vermögen soweit verzehrt haben werden, dass sie dann die Vermögensschwelle unterschreiten werden, und letztere nach zwei Jahren, sinkt die Anzahl der ausgesteuerten Personen, die wegen zu hohen Vermögens von Überbrückungsleistungen ausgeschlossen werden, innerhalb von zwei Jahren nach der Aussteuerung von 645 auf 500 Personen.

- Weitere 70 ausgesteuerte Personen werden von Überbrückungsleistungen ausgeschlossen, weil das Einkommen des Ehepartners bzw. der Ehepartnerin zu hoch ist.

Von jährlich 2610 Ausgesteuerten mit Alter 60 oder mehr erfüllen im Zeitpunkt der Aussteuerung demnach 1305 alle Anspruchsvoraussetzungen für den Erhalt von Überbrückungsleistungen (410 Frauen und 895 Männer). Ein Jahr nach der Aussteuerung sind es 1390 Personen und zwei Jahre nach der Aussteuerung 1450.

6.1.2 Entwicklung des Bestandes

Die Bestandsschätzung für die Jahre 2021–2035 stützt sich einerseits auf die Schätzung des durchschnittlichen jährlichen Neuzugangs und andererseits auf die Entwicklung der Erwerbsbevölkerung.⁴⁸ Ausserdem ist bei der Entwicklung des Bestandes zu berücksichtigen, dass ein Teil der Personen, die Überbrückungsleistungen beziehen, wieder eine Arbeitsstelle finden wird und die Überbrückungsleistungen deshalb eingestellt oder reduziert werden können. Dazu wird folgende Annahme über den Anteil der Personen, die aus dem System austreten werden, getroffen:⁴⁹

Anzahl Jahre vor Erreichen des ordentlichen Rentenalters				
5 Jahre	4 Jahre	3 Jahre	2 Jahre	1 Jahr
10 %	5 %	2,5 %	1,25 %	0,625 %

Ohne grössere Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, welche die Anzahl der 60-jährigen und älteren Ausgesteuerten in den kommenden Jahren stark beeinflussen würden, und ohne Berücksichtigung von allfälligen Anreizeffekten und Verhaltensänderungen, führen all diese Annahmen zur folgenden Bestandsschätzung für die Jahre 2021–2035, falls das Inkrafttreten 2021 erfolgt:

Geschätzte Bestandessentwicklung 2021–2035

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
1400	2600	3600	4200	4400	4600	4600	4600	4600	4500	4500	4400	4300	4300	4200

⁴⁸ BFS - Bevölkerungsszenario A-00-2015.

⁴⁹ Vgl. Fluder, R. et al. (2017): Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Schlussbericht zuhanden des SECO.

6.1.3 Schätzung der durchschnittlichen Höhe der Überbrückungsleistungen

Die Höhe der Überbrückungsleistungen wird gemäss den Vorgaben zur Berechnung der EL ermittelt und entspricht somit der Differenz zwischen den anrechenbaren Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen. Im Betrag der Überbrückungsleistungen ist auch der Betrag für die Krankenkassenprämie enthalten. Vor diesem Hintergrund können die durchschnittlichen Überbrückungsleistungen mit Hilfe der vorhandenen Daten zu den EL abgeschätzt werden. Dabei müssen allerdings einige Elemente, die in die Berechnung der EL einfließen, angepasst werden. Konkret wurden bei den untersuchten EL-Fällen folgende Anpassungen gemacht, um die Höhe der Überbrückungsleistungen abzuschätzen:

- Es wird davon ausgegangen, dass keine Einkünfte der AHV/IV, der ALV oder andere Leistungen von Sozialversicherungen vorhanden sind.
- Es wird nur von der Hälfte der Einkünfte aus der beruflichen Vorsorge, der MV, der UV und anderer privater Versicherungsleistungen als Einkommen des Ehepartners oder der Ehepartnerin ausgegangen.
- Das Erwerbseinkommen des Ehepartners oder der Ehepartnerin wird zu 80 Prozent berücksichtigt.
- Der allgemeine Lebensbedarf entspricht 125 Prozent des allgemeinen Lebensbedarfs der EL.
- Der Plafond für die Überbrückungsleistungen entspricht dem Dreifachen des allgemeinen Lebensbedarfs der EL.
- Bei den anerkannten Ausgaben werden allfällige BVG-Beiträge angerechnet, die im Rahmen der mit der EL-Reform eingeführten Möglichkeit zur Weiterversicherung (Art. 47a BVG gemäss Ziff. II.2 der EL-Reform) geleistet werden. Unter der Annahme, dass ein Viertel der Personen mit Überbrückungsleistungen ihre Altersvorsorge mit selber bezahlten Beiträgen weiterführt, erhöht sich die durchschnittliche Überbrückungsleistung um 130 Franken pro Monat.

Wertet man gestützt auf die EL-Daten aus dem Jahr 2018 alle EL-Fälle von Bezügerinnen und Bezüger, die zuhause leben und zwischen 60 und 70 Jahre alt sind, mit dieser Methode aus, erhält man durchschnittliche Überbrückungsleistungen in der Höhe von 3500 Franken pro Monat für Einzelpersonen und von 4 625 Franken pro Monat für verheiratete Personen.

6.1.4 Kostenschätzung

Ausgehend von den errechneten durchschnittlichen Überbrückungsleistungen gemäss Ziffer 6.1.3 und unter der Annahme, dass die Eintritte ins System gleichmässig über das Jahr verteilt erfolgen, ist für die Jahre 2021–2035 mit folgenden Kosten zu rechnen, falls das Inkrafttreten 2021 erfolgt:

Geschätzte Kosten 2021–2035, in Millionen Franken, zu Preisen von 2019

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
30	100	150	190	210	220	230	230	230	230	230	220	220	220	220

Der Bestandesentwicklung folgend, werden die Kosten in den ersten fünf Jahren nach der Einführung der Überbrückungsleistungen kontinuierlich ansteigen und danach mehr oder weniger konstant bleiben. Die Kostenschätzung hängt neben dem durchschnittlichen Betrag der Überbrückungsleistungen pro Person auch stark davon ab, wie sich die Zahl der Ausgesteuerten mit Alter 60 und höher entwickeln wird, und wie viele dieser Ausgesteuerten schliesslich alle Anspruchsvoraussetzungen für den Erhalt von Überbrückungsleistungen erfüllen werden. Diese Grössen und Einflussfaktoren können sich aufgrund der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung und insbesondere der Situation auf dem Arbeitsmarkt ändern. Diese Unsicherheit muss bei der Interpretation der Kostenschätzung berücksichtigt werden. Deshalb sollte, je nach Szenario für die Entwicklung der Situation der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt und mögliche Anreizeffekte und Verhaltensänderungen, von jährlichen Kosten zwischen 200 und 300 Millionen Franken ausgegangen werden.

6.2 Auswirkungen auf den Bund

6.2.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Kosten für die Überbrückungsleistungen sind aus allgemeinen Bundesmitteln zu decken. Die finanzielle Belastung des Bundes ist jedoch nicht identisch mit den Kosten der Überbrückungsleistungen. Einerseits wird es Personen geben, die dank Überbrückungsleistungen darauf verzichten, ihre Altersrente der AHV vorzubeziehen. Ein Teil von ihnen würde zusätzlich zur vorbezogenen AHV-Rente auch EL beziehen, die zu fünf Achteln vom Bund finanziert werden (Art. 13 Abs. 1 ELG). Wegen der Überbrückungsleistungen fallen diese EL-Fälle vor dem ordentlichen Rentenalter weg. Unter der Annahme, dass dies auf einen Drittel der Personen mit Überbrückungsleistungen zutrifft, resultieren Einsparungen bei den EL im Umfang von rund 20 Millionen Franken pro Jahr, wobei 12,5 Millionen auf den Bund, 7,5 Millionen auf die Kantone entfallen. Der Verzicht auf einen Vorbezug wirkt sich aber bei den EL noch anderweitig aus. Der Vorbezug schmälert nämlich die Renten, weil sowohl die AHV als auch die berufliche Vorsorge die längere Bezugsdauer der Rente mit einer versicherungstechnischen Kürzung kompensieren. Bei der Berechnung der EL werden dann die gekürzten Renten als Einkommen angerechnet, was zu entsprechend höheren EL führt. Wegen den Überbrückungsleistungen und dem Ver-

zucht auf den Vorbezug fällt dieser Effekt weg. Die Einsparungen, welche sich dadurch bei den EL ergeben, werden allerdings erst rund 20 Jahre nach der Einführung der Überbrückungsleistungen im vollen Umfang wirksam sein. Im Jahr 2035 reduzieren sich dadurch die Ausgaben für die EL aber bereits um zusätzlich gut 10 Millionen Franken, davon 6,25 Millionen für den Bund.

Der Bund beauftragt die ALV beziehungsweise die öffentliche Arbeitsvermittlung, in den Jahren 2020–2022 als flankierende Massnahme zu den Überbrückungsleistungen durchzuführen. Diese sollen die Integration älterer Arbeitsloser bzw. Ausgesteuerter verstärken und somit die Notwendigkeit senken, die Überbrückungsleistungen zu beanspruchen. Hierfür erhöht der Bund (befristet auf die drei Jahre) seinen jährlichen Beitrag an die ALV um 69,5 Millionen Franken, insgesamt um 208,5 Millionen Franken.

6.2.2 Personelle Auswirkungen

Die Einführung der Überbrückungsleistungen führt beim BSV zu keinem personellen Mehrbedarf. Überbrückungsleistungen, die in ein Land der EU oder der EFTA ausbezahlt werden müssen, werden durch die kantonale Ausgleichskasse der Kantons festgesetzt und ausbezahlt, so dass die Schweizerische Ausgleichskasse nicht davon betroffen ist.

6.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie urbane Zentren, Agglomerationen

6.3.1 Finanzielle Auswirkungen

In Zukunft wird ein Teil der Personen, die heute Sozialhilfe beziehen, stattdessen Überbrückungsleistungen erhalten. Kantone und Gemeinden werden daher mit den Überbrückungsleistungen entlastet. Gemäss einer Auswertung des Datensatzes WiSiER dürfte dies auf rund 12 Prozent der Personen mit Überbrückungsleistungen zutreffen.

In einem Bericht⁵⁰ zuhanden der SKOS gehen die Autoren von durchschnittlichen Kosten pro Sozialhilfe-Fall von 3009 Franken pro Monat aus. Damit ergeben sich nach der Aufbauphase, also ab 2026, geschätzte Einsparungen in der Sozialhilfe von knapp 20 Millionen Franken pro Jahr.

Die Kantone werden auch bei den EL entlastet. Ausgesteuerte Arbeitslose, die heute die Rente der AHV vorbezahlen und EL beziehen, werden neu die Überbrückungsleistungen beziehen können. Damit fallen nicht nur die EL während der Dauer des Vorbezugs weg, sondern es ergibt sich eine dauernde Einsparung: Ist die betreffende Person in einem späteren Zeitpunkt auf EL angewiesen, können bei deren Berech-

⁵⁰ Bieri, O. und Ramsden, A. (2018): Ergänzungsleistungen für ältere Arbeitnehmende (ELA). Bericht zuhanden der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).

nung die ungekürzten Renten von AHV und beruflicher Vorsorge als Einkommen angerechnet werden. Von den Einsparungen entfallen drei Achtel auf die Kantone.

6.3.2 Organisatorisches

Das System der Überbrückungsleistungen lehnt sich sehr eng an das System der EL an. Aus diesem Grund soll es auch durch die bestehenden EL-Stellen vollzogen werden. Angesichts der Einsparungen, welche die Kantone mit den Überbrückungsleistungen realisieren können, kann davon ausgegangen werden, dass sie den zusätzlichen Verwaltungsaufwand selber tragen.

6.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

6.4.1 Studie Büro BASS

Das BSV hat das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS beauftragt, die Anreize sowie die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen des unterbreiteten Bundesgesetzes zu untersuchen.⁵¹ Ausgehend von der theoretischen und empirischen Forschungsliteratur wurde ein Wirkungsmodell erstellt, anhand dessen die Fördermassnahmen in der ALV und die Ausgestaltung der Überbrückungsleistungen hinsichtlich ihrer Ziele untersucht und eine Einschätzung möglicher unbeabsichtigter Folgen (z. B. vermutete Fehlanreize) vorgenommen wurden.

Ausgangspunkt des Wirkungsmodells ist die Konzeption der Massnahme einschliesslich der Ziele, welche die Referenz für die Beurteilung bilden. Die Ziele sind:

- verbesserte Wiedereingliederungschancen inländischer älterer Arbeitsloser;
- ein sozial abgesicherter Übergang in die Pensionierung für langjährige inländische Erwerbspersonen ab 60 Jahren, die von der ALV ausgesteuert werden; und
- der Schutz der Altersvorsorge der Zielpersonen.

Die Konzeption der unterbreiteten Massnahme (Fördermassnahmen und Überbrückungsleistungen) wurde unter Berücksichtigung der relevanten Kontextfaktoren analysiert. Dazu gehören insbesondere der grenzübergreifende Arbeitsmarkt sowie der strukturelle Wandel infolge Digitalisierung und Globalisierung mit den Folgerisiken von Qualifikationslücken, die im Verlauf des Erwerbslebens entstehen können. Des Weiteren sind mit dem Alter steigende Löhne und Lohnnebenkosten sowie zunehmende gesundheitliche Einschränkungen zu berücksichtigen. Ebenso werden die bestehende Ausgestaltung der ALV mit dem Zugang zu Weiterqualifikationen

⁵¹ Rudin, M.; Stutz H.; Guggisberg, J. (2019): Anreize sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (gemäss Vorentwurf für ein Bundesgesetz). Reihe Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 6/19, BSV, Bern.

und das Problem der Aufrechterhaltung der Altersvorsorge bei Arbeitslosigkeit einbezogen.

6.4.2 Ergebnisse der Studie BASS zu den Fördermassnahmen in der ALV

Durch die europaweite Öffnung des Arbeitsmarktes nahm und nehme der Konkurrenzdruck für ältere Erwerbspersonen zu. Gleichzeitig sei festzustellen, dass das Schweizer (Weiter-)Bildungswesen noch nicht überall darauf ausgerichtet ist, die inländische Erwerbsbevölkerung bezüglich ihrer Qualifikationen über das gesamte Berufsleben hinweg konkurrenzfähig zu halten. Somit sei eine Verknüpfung des Berufsbildungsbereichs mit der ALV und insbesondere eine verstärkte Aufmerksamkeit gegenüber älteren Arbeitslosen, wie sie die Fördermassnahmen vorsehen, positiv zu bewerten. Die systematischere Verknüpfung von Berufsbildung und ALV erhöhe die notwendige Sensibilisierung der nicht mehr ganz jungen Erwerbsbevölkerung hin zu lebenslangen Lernen. Mit den Zusatzmassnahmen für schwer vermittelbare, insbesondere ältere Arbeitslose (Impulsprogramm), und dem erleichterten Zugang für ausgesteuerte Personen ab 50 Jahren zu Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen erhielten die RAV zudem spezifische Mittel und Instrumente für die Bemühungen zum Erhalt der Arbeitsmarktfähigkeit der Zielgruppe. Die Studie betont dabei die zentrale Rolle der RAV bezüglich der Wiedereingliederung von stellenlosen Personen und empfiehlt ergänzend zu den vorgesehenen Massnahmen zu prüfen, im internen Controlling verstärkt Bemühungen für schwer vermittelbare ältere Arbeitslose zu berücksichtigen.

6.4.3 Ergebnisse der Studie BASS zu den Überbrückungsleistungen

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Überbrückungsleistungen hält die Studie fest, dass die Leistungsziele (sozial abgesicherter Übergang in die Pensionierung, Schutz der Altersvorsorge) aufgrund der Anlehnung an den EL sowohl bezüglich Lebenslage als auch bezüglich der Aufrechterhaltung eines limitierten Vermögens und des Vorsorgeschutzes im Alter als erreichbar und realistisch scheinen. Die Anspruchsvoraussetzungen würden sicherstellen, dass die Zielpersonen langjährige inländische Erwerbstätige gewesen sind und ein effektiver Bedarf ausgewiesen ist. Die Studie weist jedoch auf mögliche Gerechtigkeitsprobleme hin. Der von der Studie untersuchte Vorentwurf führe zu einer starken Ungleichbehandlung von Frauen und Männern: Männer haben deutlich höhere Chancen, die Anspruchsvoraussetzungen zu erfüllen als Frauen. Diese Problematik lässt sich in einem System, das an die Arbeitslosenversicherungsversicherung anknüpft, nicht lösen, weil der soziale Schutz primär von Einkommen und Beschäftigungsgrad abhängt und damit Frauen mit Karriereunterbrüchen und geringerem Beschäftigungsgrad strukturell benachteiligt. Bei einer ordentlichen Beitragsdauer von 44 Jahren wird das Modell der Botschaft mit 20 Versicherungsjahren, wobei in den letzten 15 Beitragsjahren direkt vor der Aus-

steuerung nur in 10 Jahren das Mindestwerbseinkommen erreicht werden muss, der Situation der Frauen am ehesten gerecht.

6.4.4 Wissenschaftliche Literatur und weitere Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Verschiedene Studien in der ökonomischen Literatur behandeln das Thema der längeren Bezugsberechtigung von Arbeitslosentaggeldern für ältere Menschen und leiten daraus die potenziellen Anreize ab. Beispiele dieser Literatur sind Lalive R. und Zweimüller J. (2002), Lalive R. (2008), Lalive R., Landais C. Zweimüller J. (2015), Inderbitzin L., Staubli S. und Zweimüller J. (2016), Jäger S., Schoefer B., Zweimüller J. (2019). Eine Analyse der 2011 im Kanton Waadt eingeführten Rente-pont, die von der Konzeption als Bedarfsleistung mit den Überbrückungsleistungen vergleichbar ist, wurde von Abrassart A., Guggenbühl T., Stutz H. (2015) publiziert. Diese Literatur⁵² untersucht vorwiegend Modelle verlängerter Bezugsdauer von Arbeitslosengeldern oder vorzeitiger Pensionierung. Modelle wie die Überbrückungsleistungen, die einerseits erst im Anschluss an eine erfolglose ordentliche Vermittlungsdauer im Rahmen der ALV greifen und andererseits lediglich die Existenz sichern, sind kaum vorhanden und taugen insofern nicht zum Vergleich. Dies gilt insbesondere für das österreichische Modell (vgl. weiter unten in diesem Abschnitt). Dem Modell der Überbrückungsleistungen ähnlich ist die Rente-Pont im Kanton Waadt, die auch als existenzsichernde Bedarfsleistung wie die EL konzipiert ist. Die Anspruchsvoraussetzungen sind weniger restriktiv als bei den Überbrückungsleistungen.

Bezüglich der Arbeitgeber wird eine abnehmende Bereitschaft befürchtet, ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weiterzubeschäftigen. Dieser Effekt könnte eintreten, wenn Unternehmen sich bei ihren Personalentscheidungen massgeblich von der Sorge um ihren guten Ruf sowie ihrer sozialen Verantwortung leiten lassen. Aufgrund der Überbrückungsleistungen könnte es für sie weniger anstössig sein,

⁵² Abrassart, A.; Guggenbühl, T; Stutz, H. (2015): Evaluation des effets de la loi sur les prestations complémentaires cantonales pour les familles et les prestations cantonales de la „rente-pont“ (LPCFam), im Auftrag des Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH), Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) des Kantons Waadt, Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS. Lalive, R. & Zweimüller J. (2002): «Benefit Entitlement and Unemployment Duration: The Role of Policy Endogeneity», Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit IZA Discussion Paper Series, No. 492. Lalive, R. (2008): «How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach», *Journal of Econometrics*, Vol. 142, No. 3, 785–806. Lalive, R.; Landais, C.; Zweimüller, J. (2015): Market Externalities of Large Unemployment Insurance Extension Programs. *American Economic Review*, Vol. 105/2015. Inderbitzin, L.; Staubli, S.; Zweimüller, J. (2016): «Extended Unemployment Benefits and Early Retirement: Program Complementarity and Program Substitution», *American Economic Journal*, Vol. 8, No. 1, 253–288. Jäger, S.; Schoefer, B.; Zweimüller, J. (2019): Hakaola, T. & Usitalo, R. (2005): Not so voluntary retirement decisions? Evidence from a pension reform, *Journal of Public Economics* 89: 2121–2136. Dorn, D.; Sousa-Poza, A. (2007): «'Voluntary' and 'Involuntary' Early Retirement: An International Analysis», Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Discussion Paper Series, No. 2714.

ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu entlassen. Falls die Hemmung zu Entlassungen effektiv sinken sollte, könnte umgekehrt aber auch die Bereitschaft steigen, ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anzustellen. Die Erfahrungen mit der Rente-Pont im Kanton Waadt bestätigen allerdings entsprechende Befürchtungen nicht. Wird Arbeitgebern unterstellt, dass sie ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgrund ökonomischer Überlegungen beschäftigen, stellen die Überbrückungsleistungen keine Entscheidungsgrundlage für sie dar. Auch die Vermutung, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer würden über die Überbrückungsleistung in die Frührentierung entlassen, lässt ausser Acht, dass dieser Pfad über die ALV und somit über die aktive Integrationsmassnahmen der RAV sowie über eine mindestens zweijährige Arbeitssuche führt. Je nach Ergebnis derselben sind diese Personen wieder in den Arbeitsmarkt integriert. Bei der Analyse der negativen Anreize der Überbrückungsleistungen muss immer beachtet werden, dass eine Person selbst nicht allein bestimmen kann, ob sie aus der ALV ausgesteuert wird oder nicht.

Die Vermutung, Überbrückungsleistungen stellen einen Anreiz zur Kündigung seitens der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dar, ist insbesondere denkbar für Personen mit Löhnen, deren Höhe im Bereich der Überbrückungsleistungen liegen. Andere Faktoren spielen jedoch auch eine Rolle. Neben dem Lohnniveau und pekuniären Anreizen, werden die individuellen Entscheidungen auch durch nicht pekuniäre Arbeitsanreize beeinflusst, wie soziale Kontakte oder Selbstverwirklichung, die häufig am Arbeitsplatz stattfinden. Für eine quantitative Schätzung wurde hierfür die Summe der anerkannten Ausgaben der Überbrückungsleistungen herangezogen. Von den 58-jährigen Erwerbstätigen erzielten 16 Prozent ein vergleichbares oder tieferes Erwerbseinkommen. Hiervon waren ein Jahr später 1 Prozent ausgesteuert. Von diesen waren mit 62 Jahren 4 Prozent ausgesteuert. Hiervon erfüllen rund die Hälfte die Anspruchsvoraussetzungen für die Überbrückungsleistungen hinsichtlich Erwerbs- und Einkommenskarriere sowie Vermögen (d. h. ohne zusätzliche Berücksichtigung des Erwerbseinkommens der Ehepartnerin oder des Ehepartners). Allerdings könnte die Gefahr bestehen, dass Arbeitsverhältnisse mit Blick auf Überbrückungsleistungen gekündigt werden und dann aufgrund der restriktiven Anspruchsvoraussetzungen kein Anspruch besteht. Im Kanton Waadt wurden keine Hinweise beobachtet, wonach mit der Einführung der Rente-Pont ältere Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer vermehrt ihre Stelle aufgegeben hätten. Die Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten für verlängerte Taggelder der ALV (Art. 27 Abs. 3 AVIG) in der Schweiz hat ebenfalls nicht zu einer Erhöhung der Arbeitslosenquote für 60- bis 64- oder 65-Jährige geführt. Die Effekte dieser Massnahme, die 2003 eingeführt wurde, wurden allerdings nicht vertieft untersucht. In Österreich wurde dieser Effekt im Zusammenhang mit der Verlängerung der Arbeitslosenleistungen hingegen beobachtet.

Entsprechend sind denn auch die Vermutungen zu relativieren, wonach sich Arbeitslose weniger ernsthaft um eine neue Stelle bemühen, wenn nach der Aussteuerung Überbrückungsleistungen in Aussicht stehen. Es ist Aufgabe der RAV, missbräuchliche Taggeldbezüge zu verhindern und Sanktionen zu verfügen – bis hin zur Einstellung des Anspruchs auf Leistungen der ALV, wenn sich jemand nicht ernsthaft um eine Erwerbsarbeit bemüht. Ein Vergleich insbesondere mit skandinavischen Ländern, die gut ausgebaute Sozialleistungen mit geringer Langzeitarbeitslosigkeit aufweisen, zeigt, dass eine aktive Arbeitsmarktintegrationspolitik der Langzeitar-

beitslosigkeit entgegenwirkt. Sicher ist, dass finanzielle Leistungen und die Förderung der betroffenen Personen folglich in einem guten Gleichgewicht stehen sollten und die den Überbrückungsleistungen vorgelagerten Integrationsbemühungen der RAV allfälligen Fehlanreizen entgegenwirken. Gelingt es den RAV, die arbeitslosen Personen zu fördern, sinkt die Gefahr, dass die Zeit der Arbeitslosigkeit mit Blick auf die Überbrückungsrente ausgedehnt wird.

Schliesslich ist auch festzuhalten, dass bei der Berechnung von Überbrückungsleistungen das Erwerbseinkommen nur zu zwei Dritteln berücksichtigt wird, was ein Anreiz zur Erwerbsarbeit darstellt. Empirische Studien⁵³ zeigen, dass ausgesteuerte ältere Arbeitslose zwar oft wieder in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden konnten, aber nur ein kleiner Anteil am neuen Arbeitsplatz ein existenzsicherndes Einkommen erzielen konnte, sodass auch Sozialhilfeunterstützung erforderlich war. Mit den Überbrückungsleistungen werden entsprechende Anstrengungen verbessert.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass sämtliche untersuchten Auswirkungen im Zusammenhang mit den Überbrückungsleistungen mit Blick auf die Gesamtwirtschaft vermutlich gering sind, da die potenziellen Fallzahlen sehr tief sein werden (vgl. Ziff. 6.1.2). Zentral sind die den Überbrückungsleistungen vorgelagerten Integrationsmassnahmen der RAV sowie Informationen der möglichen Bezügerinnen und Bezüger über die restriktiven Anspruchsvoraussetzungen der Überbrückungsleistungen, damit sie sich nicht fälschlicherweise auf spätere Überbrückungsleistungen verlassen.

6.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Ein System mit Überbrückungsleistungen für ausgesteuerte ältere Arbeitslose ermöglicht den Bezügerinnen und Bezüger mehr finanzielle Eigenständigkeit, senkt die Armut der betroffenen Personen und Familien und reduziert das Armutsrisiko vor dem Rentenalter. Somit verringert die Einführung einer solchen Leistung die finanziellen Risiken, die Ängste und die Gesundheitsrisiken eines relativ begrenzten und benachteiligten Personenkreises. Ausgesteuerte ältere Arbeitslose sind mit finanziellen Unsicherheiten konfrontiert und gehören zu einer Risikogruppe.

Die zweite Stossrichtung ist die Stärkung der Stellung älterer inländischer Arbeitskräfte und die bessere Erschliessung ihres Potenzials. Mit den Fördermassnahmen für ältere Arbeitslose werden den RAV zusätzliche Mittel und Instrumente zur Verfügung gestellt, um die Qualifikation und somit Konkurrenzfähigkeit älterer Arbeitsloser zu verbessern. Greifen die geplanten Fördermassnahmen für ältere Arbeitslose, so tragen diese zu einer Verminderung der Langzeitarbeitslosigkeit älterer Erwerbspersonen und dadurch zu weniger Aussteuerungen in dieser Gruppe bei.

⁵³ Z. B. Fluder, R. et al. (2017): Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Schlussbericht zuhanden des SECO.

6.6 Auswirkungen auf die Umwelt und andere Auswirkungen

Es ist offensichtlich, dass im Bereich der Umwelt keine Auswirkungen zu erwarten sind. Auch andere Auswirkungen sind nicht zu erwarten. Die entsprechenden Fragen wurden daher nicht detailliert untersucht.

7 Rechtliche Aspekte

7.1 Verfassungsmässigkeit

Nach Artikel 114 Absatz 5 BV hat der Bund die Kompetenz, Vorschriften über die Arbeitslosenfürsorge zu erlassen. In einem Gutachten vom 26. August 2015⁵⁴ hat sich das Bundesamt für Justiz ausführlich mit der Tragweite dieser Bestimmung auseinandergesetzt. Es kommt darin unter anderem zum Schluss, dass der Bund Überbrückungsleistungen einführen könnte.⁵⁵

7.2 Vereinbarkeit mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Gestützt auf Anhang II zum FZA und Anlage 2 zu Anhang K des EFTA-Übereinkommens gelten für die Schweiz die Koordinationsbestimmungen der EU im Bereich der sozialen Sicherheit. Konkret handelt es sich um die Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und Nr. 987/2009. Diese Bestimmungen sollen Diskriminierungen beim Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherheit bei Personen verhindern, die in einen anderen Staat ziehen. Die anwendbaren Koordinierungsregeln hängen davon ab, in welchen Versicherungszweig die fragliche Leistung fällt.

Die Qualifizierung der Leistungen erfolgt autonom nach den Regeln des europäischen Rechts entsprechend dem Zweck, der Art und den grundlegenden Merkmalen der Leistung und nicht aufgrund des jeweiligen inländischen Rechts.

Gemäss Artikel 1 Bst. x) der Verordnung (EG) 883/2004 «bezeichnet der Ausdruck <Vorruhestandsleistungen> alle anderen Geldleistungen als Leistungen bei Arbeitslosigkeit und vorgezogene Leistungen wegen Alters, die ab einem bestimmten Lebensalter Arbeitnehmern, die ihre berufliche Tätigkeit eingeschränkt oder beendet haben oder ihr vorübergehend nicht mehr nachgehen, bis zu dem Lebensalter gewährt werden, in dem sie Anspruch auf Altersrente oder auf vorzeitiges Altersruhegeld geltend machen können, und deren Bezug nicht davon abhängig ist, dass sie der Arbeitsverwaltung des zuständigen Staates zur Verfügung stehen».

Die vorgeschlagene Überbrückungsleistung kann als Vorruhestandsleistung im Sinne dieser Verordnung bezeichnet werden: Sie wird ab einem bestimmten Alter (60 Jahre) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gewährt, die ihre berufliche Tätigkeit beendet haben; sie wird ausgerichtet, bis die Bezügerin oder der Bezüger An-

⁵⁴ VPB 2016.2 S. 15 ff.

⁵⁵ VPB 2016.2 S. 15 ff., hier S. 31.

spruch auf eine Altersrente hat, und der Bezug ist nicht davon abhängig, dass die Person der Arbeitsverwaltung zur Verfügung steht.

Obwohl ein Zusammenhang mit einer Arbeitslosigkeit besteht (die Bezügerinnen und Bezüger müssen arbeitslos sein und ihren Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung ausgeschöpft haben), kann die Überbrückungsleistung nicht als Leistung bei Arbeitslosigkeit im Sinne der EU-Verordnung bezeichnet werden: Die Überbrückungsleistung stellt keinen Ersatz für den früheren Lohn dar, und sie beinhaltet keine Massnahmen zur Integration der Bezügerinnen und Bezüger in den Arbeitsmarkt oder die Anmeldung oder Verfügbarkeit bei einem Arbeitsvermittlungszentrum.

Schliesslich handelt es sich bei der Überbrückungsleistung auch nicht um eine beitragsunabhängige Mischleistung im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 883/2004. Das Kriterium der Beitragsunabhängigkeit ist nicht erfüllt, da die Leistung von den Beitragszeiten abhängt. Falls diese Leistung allen Voraussetzungen genügen würde, um in diese spezifische Kategorie zu fallen, müsste sie zudem zwingend auf einer Liste im Anhang des FZA erscheinen, was die Zustimmung der EU und deren Mitgliedstaaten sowie eine Anpassung des FZA erforderte.

Aus der Qualifizierung der Vorruhestandsleistung im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 folgt, dass die in einem EU- oder EFTA-Staat zurückgelegten Versicherungszeiten bei der Mindestversicherungszeit nicht berücksichtigt werden (Art. 66 der Verordnung [EG] Nr. 883/2004). Es besteht nur dann Anspruch auf die Überbrückungsleistung, wenn mindestens 20 Beitragsjahre im schweizerischen System zurückgelegt wurden, 15 Jahre davon direkt vor der Aussteuerung. Bei einem Umzug in einen EU- oder EFTA-Staat kann die Überbrückungsleistung grundsätzlich exportiert werden, allerdings nur, wenn auch im Verhältnis zu den Lebenshaltungskosten im Wohnstaat ein Bedarf nachgewiesen ist. Letzteres steht im Einklang mit Artikel 7 der Verordnung [EG] Nr. 883/2004 (Aufhebung der Wohnortsklauseln), weil bei bedarfsabhängigen Leistungen die je nach Wohnstaat unterschiedliche Kaufkraft bei der Berechnung berücksichtigt werden darf.

7.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Das vorliegende neue Bundesgesetz erfolgt demzufolge im normalen Gesetzgebungsverfahren.

7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die neue Überbrückungsleistung führt zu einer jährlich wiederkehrenden Mehrbelastung in der Höhe von rund 230 Millionen Franken. Entsprechend ist Artikel 21 E-ÜLG der Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV zu unterstellen. Er begründet die neue Subvention mit der Feststellung, dass die Überbrückungsleistungen mit allgemeinen Bundesmitteln finanziert werden.

7.6 Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen

- Regelung des Anspruchs von Personen, die gemäss Artikel 14 AVIG von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind;
- Berechnung der Überbrückungsleistung für Ehegatten und die Feststellung der Höhe des Anspruchs der einzelnen Ehegatten;
- Einteilung der Gemeinden in die drei Regionen für die Anrechnung des Mietzinses einer Wohnung;
- Ausführungsbestimmungen betreffend die anrechenbaren Einnahmen;
- wichtige Gründe betreffend den Verzicht auf Einkünfte und Vermögen;
- in Artikel 9 E-ÜLG angeführte Bereiche: Bewertung der anrechenbaren Einnahmen, der anerkannten Ausgaben und des Vermögens; Berücksichtigung der Hypothekarschulden für die Ermittlung des Reinvermögens; zeitlich massgebende Einnahmen und Ausgaben; Pauschale für die Nebenkosten bei einer Liegenschaft, die von der Person bewohnt wird, die an der Liegenschaft Eigentum oder Nutzniessung hat; Pauschale für Heizkosten einer gemieteten Wohnung, sofern diese von der Mieterin oder vom Mieter direkt getragen werden müssen;
- das Verfahren zur Vergütung der Kosten nach Artikel 21 Absatz 1 E-ÜLG an die Kantone.