

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV  
Bereich Leistungen AHV/EO/EL

Per Mail an:  
katharina.schubarth@bsv.admin.ch

Bern, 4. September 2019 / JH

## **Bundesgesetz über Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose**

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben am 26. Juni 2019 das Vernehmlassungsverfahren zum oben erwähnten Bundesgesetz eröffnet. AGILE.CH als Dachverband von 41 Behinderten-Selbsthilfeorganisationen, die unterschiedlichste Behinderungsgruppen repräsentieren, bedankt sich für die Einladung, zur Vorlage Stellung zu nehmen. Gerne äussern wir uns im Folgenden zu ausgewählten Punkten.

### **Grundsätzliches**

AGILE.CH begrüsst die Bestrebungen des Bundes, die Situation von älteren Arbeitslosen mit Überbrückungsleistungen bei längerer Arbeitslosigkeit und mit spezifischen Massnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt zu verbessern.

Menschen, die von Risiken betroffen sind, die durch Sozialversicherungen abgedeckt sind, gehören nicht in die Sozialhilfe. Dass insbesondere Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen vermehrt auf Sozialhilfe angewiesen sind, beobachtet AGILE.CH seit geraumer Zeit mit grosser Besorgnis. Die Sozialhilfe kann als letztes Auffangbecken für Menschen in Notlagen nicht immer mehr Zielgruppen unterstützen. So ist die Sozialhilfe nicht auf Menschen ausgerichtet, die aufgrund ihres Alters – egal ob mit gesundheitlichen Problemen oder ohne – von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. Auch für Menschen, die aufgrund ihrer gesundheitlichen Beeinträchtigung keine Chance auf eine tatsächliche Anstellung im (nie ausgeglichenen) Arbeitsmarkt haben, sollte nicht die Sozialhilfe zuständig sein.

AGILE.CH ist überzeugt, dass die negativen Folgen eines Stellenverlusts mindestens teilweise abgefedert werden können, wenn Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose in Form von Bedarfsleistungen eingeführt werden. AGILE.CH hofft sehr, dass auch in der IV ein Umdenken stattfindet und Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die zu

Langzeitarbeitslosigkeit führen, vermehrt von der IV Unterstützung erhalten und nicht nach Durchführung von Eingliederungsmassnahmen in die Sozialhilfe abgeschoben werden.

- ▶ *AGILE.CH begrüsst es, dass der Bund Lösungen präsentiert, die der spezifischen Situation von älteren Arbeitslosen gerecht werden.*
- ▶ *AGILE.CH unterstützt die Einführung von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose in Form von Bedarfsleistungen, die sich eng an die Ergänzungsleistungen anlehnen.*

## Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

### Artikel 2 Grundsatz und Art. 3 Anspruch auf Überbrückungsleistungen

Gemäss dem erläuternden Bericht steigt das Risiko für Langzeitarbeitslosigkeit ab 55 Jahren beträchtlich an. Zudem gestaltet sich die Arbeitsintegration für Menschen ab 55 Jahren nach einer Aussteuerung deutlich schwieriger als für jüngere<sup>1</sup>. Die Langzeitarbeitslosigkeit, verbunden mit einer geringen Chance auf Wiedereingliederung, ist für betroffene Menschen sehr belastend und geht oftmals einher mit dem Rückzug aus dem sozialen Leben, mit gesundheitlichen und/oder psychischen Problemen, mit familiären Spannungen und Konflikten sowie mit dem Verlust des Selbstwertgefühls. Des Weiteren führt Langzeitarbeitslosigkeit im Alter häufig direkt in die Altersarmut, denn nach der Aussteuerung leben viele Betroffene von ihrem Vermögen, ab dem vollendeten 58. Altersjahr vom BVG-Kapital und ab 62 bzw. 63 Jahren von der vorbezogenen AHV-Rente.

Weil das Risiko für Langzeitarbeitslosigkeit ab 55 Jahren erwiesenermassen stark zunimmt und die Folgen eines Arbeitsverlusts in diesem Alter einschneidend sind, fordert AGILE.CH, die Überbrückungsleistungen für Menschen ab 57 Jahren zu gewähren (unter Berücksichtigung der im Alter von 55 Jahren maximalen ALV-Taggeldbezugsdauer von zwei Jahren).

Damit betroffene Personen ihrer bisherigen Vorsorgeeinrichtung unterstellt bleiben können, sollte zudem die im Rahmen der EL-Reform eingeführte Weiterversicherbarkeit bereits ab Vollendung des 55. Altersjahrs möglich sein<sup>2</sup>.

Die demografische Alterung beschleunigt sich nachgewiesenermassen. Die Bedeutung von Pflege und Betreuung zu Hause wird deshalb in Zukunft weiterhin stark zunehmen. Menschen, die während eines gewissen Zeitraums unbezahlte Care-Arbeit leisten, dürfen nicht wegen dieser Betreuungstätigkeit von den Überbrückungsleistungen ausgeschlossen werden. AGILE.CH fordert, dass Erziehungs- und Betreuungsgutschriften als fiktives Einkommen den Anspruch auf Überbrückungsleistungen (mit)begründen können. AGILE.CH ist hingegen

<sup>1</sup> Vgl. auch den [Bericht des SECO zur Langzeitarbeitslosigkeit](#) aus dem Jahr 2018

<sup>2</sup> Der neue Art. 47a «Ausscheiden aus der obligatorischen Versicherung nach Vollendung des 58. Altersjahrs» des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge sieht die Möglichkeit erst ab Vollendung des 58. Altersjahrs vor.

einverstanden damit, dass Einkommen des Ehegatten/der Ehegattin nicht eingeschlossen werden.

- ▶ *AGILE.CH fordert, dass die Übergangsleistungen bereits ab 57 Jahren gewährt werden und dass die Weiterversicherungsmöglichkeit in der bisherigen Vorsorgeeinrichtung entsprechend bereits ab Vollendung des 55. Altersjahres möglich ist (Art. 47a Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge).*
- ▶ *AGILE verlangt, dass auch Betreuungs- und Erziehungsgutschriften bei der Berechnung der Mindestversicherungsdauer berücksichtigt werden.*

### **Artikel 5 Berechnung der Überbrückungsleistungen**

Ältere Menschen und Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen haben erschwerte Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt. Mit wenigen Ausnahmen wünschen sich die Betroffenen eine Arbeit, denn Arbeit ist sinnstiftend und gibt eine Tagesstruktur. Die Förderung der Arbeitsmarktbeteiligung von schwer vermittelbaren Stellensuchenden ist sinnvoll. Erfahrungen aus der Praxis und wissenschaftliche Erkenntnisse weisen darauf hin, dass sich eine möglichst stabile finanzielle Situation<sup>3</sup> und eine kompetente, auf die spezifische Problematik ausgerichtete Beratung<sup>4</sup> positiv auf die berufliche Eingliederung auswirken. Anreize braucht es hingegen in erster Linie für Arbeitgeber/-innen, davon ist AGILE.CH überzeugt. AGILE.CH lehnt die Plafonierung der Überbrückungsleistungen als Anreiz für die Stellensuche deshalb klar ab.

- ▶ *AGILE.CH lehnt die Plafonierung der Überbrückungsleistungen klar ab. Eine solche Plafonierung entspricht nicht dem Bedarfsprinzip der Überbrückungsleistungen.*

### **Artikel 7 Anerkannte Ausgaben**

Die Bestimmungen zu den anrechenbaren Mietzinsen entsprechen dem im Rahmen der EL-Reform geänderten Artikel 10 «Anerkannte Ausgaben» des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG). AGILE.CH hat in der [Stellungnahme zur EL-Verordnung](#) vom 22. August 2019 zwei Forderungen eingebracht, die auch für die Überbrückungsleistungen gelten sollten: Erstens sind die Mietzinsmaxima regelmässig (im Zweijahresrhythmus) auf dem Verordnungsweg anzupassen. Zweitens braucht es eine Lösung, damit erwachsene Menschen, die in grossen Wohngemeinschaften leben, ihre Mieten weiterhin finanzieren können, vgl. dazu auch die [Interpellation 19.3436](#) von Rosmarie Quadranti.

<sup>3</sup> Brühlmeier-Rosenthal, Doris: Rente ermöglicht Integration in: Schweizerische Ärztezeitung 2017; 98(35): 1123-1124

<sup>4</sup> Bundesamt für Sozialversicherungen BSV: Beruflich-soziale Eingliederung aus Perspektive von IV-Versicherten, Erfolgsfaktoren, Verlauf und Zufriedenheit, Bern 2018, S. 171ff.

Ergänzungsleistungen setzen sich gemäss Art. 3 ELG aus der jährlichen Ergänzungsleistung sowie aus der Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten zusammen. Für die Krankheits- und Behinderungskosten können die Kantone Höchstbeträge festlegen, wobei diese die in Art. 14 Abs. 3 ELG festgelegten Beiträge nicht unterschreiten dürfen. So muss der Höchstbeitrag für eine alleinstehende, zu Hause lebende Person beispielsweise mindestens CHF 25'000.- betragen. Eine separate Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten ist bei den Überbrückungsleistungen gemäss erläuterndem Bericht mangels einer ausreichenden verfassungsrechtlichen Grundlage nicht möglich. Die Krankheits- und Behinderungskosten sollen deshalb in den Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf eingeschlossen werden, indem dieser um 25% erhöht wird. Einer alleinstehenden Person stehen somit pro Jahr CHF 4'862.- für Krankheits- und Behinderungskosten zur Verfügung (25% von 19'450.-).

Gesundheitliche Einschränkungen sind häufig Ursache für einen Jobverlust und/oder für den Misserfolg bei der beruflichen Reintegration. Es muss deshalb davon ausgegangen werden, dass gerade Menschen mit gesundheitlichen Belastungen Überbrückungsleistungen in Anspruch nehmen werden (mit oder ohne IV-Renten). Der kleine Beitrag aus den Überbrückungsleistungen an die Krankheits- und Behinderungskosten kann kranke Menschen sehr rasch in finanzielle Not stürzen. AGILE.CH fordert deshalb, dass Krankheits- und Behinderungskosten, die den dafür vorgesehenen Betrag der Überbrückungsleistungen übersteigen, separat abgegolten werden.

AGILE.CH ist sehr froh, dass auch Beiträge an die berufliche Vorsorge als Ausgabe anerkannt werden. Dank dieser Möglichkeit kann die Vorsorgesituation der betroffenen Menschen verbessert werden.

- ▶ *AGILE.CH fordert, dass Gesundheits- und Behinderungskosten, die den durch die Überbrückungsleistungen abgegoltenen Pauschalbetrag (25% des allg. Lebensbedarfs) übersteigen, in unkomplizierter Weise finanziert werden.*
- ▶ *AGILE.CH begrüsst es, dass Beiträge an die berufliche Vorsorge als anerkannte Ausgabe gelten.*

## **Artikel 8 Anrechenbare Einnahmen**

AGILE.CH begrüsst es, dass der Bezug einer IV-Rente den Anspruch auf eine Überbrückungsleistung nicht ausschliesst. Damit wird Artikel 5 des Übereinkommens vom 13. Dezember 2013 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen entsprochen, der besagt, dass Menschen mit Behinderungen Anspruch auf gleiche Vorteile durch das Gesetz haben. Sollten die oben geforderte separate Abgeltung von Gesundheits- und Behinderungskosten, die höher sind als die in den Überbrückungsleistungen enthaltene Pauschale, nicht umgesetzt werden, ist jedoch zu befürchten, dass IV-Rentnerinnen und -Rentner zwischen der EL und den Überbrückungsleistungen hin- und hergeschoben werden.

► *AGILE.CH begrüsst es, dass der Bezug einer Rente der IV, der Unfallversicherung oder der beruflichen Vorsorge den Anspruch auf eine Überbrückungsleistung nicht grundsätzlich ausschliesst.*

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse



Stephan Hüsler

Präsident



Suzanne Auer

Zentralsekretärin

Bundesamt für Sozialversicherungen  
Effingerstrasse 20  
3008 Bern

Per E-Mail an:  
[katharina.schubarth@bsv.admin.ch](mailto:katharina.schubarth@bsv.admin.ch)

Bern, 24. September 2019

## **Stellungnahme zur Vernehmlassung über das Bundesgesetz über eine Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset  
Sehr geehrte Damen und Herren

Als Berufsverband der Sozialen Arbeit, vereinigt AvenirSocial über 3'600 Mitglieder und vertritt die Interessen der Fachpersonen mit einer tertiären Ausbildung in Sozialarbeit, Sozialpädagogik, Soziokultureller Animation, Kindererziehung und Sozialpädagogischer Werkstattleitung. Wir setzen uns für die Verwirklichung der Menschenrechte und für die soziale Gerechtigkeit ein.

Wir möchten uns in Bezug auf das Bundesgesetz über eine Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose mit nachfolgender Stellungnahme in das Vernehmlassungsverfahren einbringen.

### **Allgemeiner Kommentar**

AvenirSocial begrüsst den bundesrätlichen Vorschlag. Dass ältere Arbeitslose mittels Überbrückungsleistung unterstützt werden sollen, ist ein Meilenstein in der sozialen Sicherung und schliesst eine wichtige Lücke. Denn die Zahlen belegen: das Risiko für Altersarmut in der Schweiz hat zwischen 2011 und 2017 zugenommen, über 40% mehr Arbeitslose werden in dieser Alterskategorie statistisch erhoben.

Das vernehmlassete Bundesgesetz hat eine konkrete Wirkung: Altersarmut unterbinden und ein Altern in Würde ermöglichen. Somit wird verhindert, dass ältere Personen, die ihr ganzes Leben gearbeitet haben und kurz vor der Pensionierung stehen, zwischen Stuhl und Bank fallen. Die Zahlen belegen, dass es für ältere Arbeitslose zunehmend schwierig wird, nach einem Jobverlust und bis zur Rente eine neue Arbeitsstelle zu finden. Sie rutschen somit nach zwei Jahren Arbeitslosenversicherung in die Sozialhilfe, sobald sie ihre Ersparnisse aufgebraucht haben. Mit dem Vorschlag können ältere Arbeitslose zudem ihre Renten und Beiträge in die Pensionskassen sichern.

AvenirSocial unterstützt die Überbrückungsleistungen voll und ganz. Wir sind seit jeher der Ansicht, dass der Sozialhilfe vorgelagerte Systeme gestärkt respektive eingerichtet werden

müssen. Weiter finden wir die Tatsache, dass sich die Leistungen am Existenzminimum der Ergänzungsleistungen (EL) orientieren, und nicht etwa dem menschenunwürdig tiefen Grundbedarf der Sozialhilfe, äusserst wichtig. Elementar ist auch, dass das Minimum um 25% höher als der EL-Lebensbedarf definiert wird, da hier die Krankheits- und Behinderungskosten nicht berücksichtigt werden.

Bereits heute kennt der Kanton Waadt die *rente-pont*, welche sich als ausserordentlich sinnvolles Instrument beweist. Es zeigt sich, dass die von bürgerlicher Seite oft erwähnte und befürchtete Kündigungswelle älterer Arbeitsnehmender nicht bewahrheitet.

Wir möchten im Rahmen dieses allgemeinen Kommentars auf die weiteren bundesrätlichen Vorschläge im Massnahmenpaket<sup>1</sup> von Mai 2019 hinweisen, vor allem Massnahme 3<sup>2</sup> und 6<sup>3</sup> scheinen uns in diesem Thema zentral. Es ist elementar, dass ältere Arbeitslose in ihrer Suche nach einer (sinnvollen) wirtschaftlichen Betätigung auch bei Bezug einer Überbrückungsleistung unterstützt und beraten werden und sich bilden können.

Drei Kritikpunkte bringen wir an. Erstens finden wir das definierte Alter von 60 Jahren für den Bezug der Leistungen zu hoch. Die Zahlen sprechen eine klare Sprache: bereits ab 55 Jahren ist das Risiko gross, langzeitarbeitslos zu werden. Zweitens finden wir die Kriterien für den Bezug der Leistungen allgemein zu eng gefasst. Gerade mal 5300 Personen sollen in den nächsten Jahren von den Leistungen profitieren, das scheint uns zu restriktiv – alleine 2018 wurden gemäss Erläuterndem Bericht gut 6500 Frauen und Männer ab 55 Jahren ausgesteuert<sup>4</sup>. Drittens appellieren wir an den Bundesrat, Erziehungs- und Betreuungsaufgaben zu berücksichtigen und, grossmehrheitlich von Frauen geleistete, unentgeltliche Carearbeit anzuerkennen.

## **Rückmeldungen zu den einzelnen Artikeln**

### Artikel 2

Wir fordern, dass bereits Personen, die nach dem 57. Altersjahr ausgesteuert werden, eine Überbrückungsleistung beziehen können. Zudem muss die Weiterversicherbarkeit in den bisherigen Vorsorgeeinrichtungen ab 55 Jahren gewährleistet werden.

### Artikel 3, Absatz 1, lit. b 2

Die Regelung, wonach für den Bezug einer Leistung während 20 Jahren jährlich ein Erwerbseinkommen von mindestens 75 Prozent des Höchstbetrages der Altersrente erzielt worden sein muss, lehnen wir ab. Denn sie schliesst Personen, grossmehrheitlich Frauen, die unentgeltliche Erziehungs- und Betreuungsaufgaben wahrgenommen haben, potenziell aus. Wir fordern, dass diese Aufgaben in der Berechnung des Anspruchs berücksichtigt werden.

### Artikel 7, Absatz 1 lit. a

Wie im Rahmen der EL-Reform bereits mehrfach mitgeteilt, bedauern wir es, dass die Kinder-Unterstützungsbeiträge gesenkt wurden. Wir plädieren zudem dafür, dass eine Ausnahmeregelung für Härtefälle für die Übernahme zusätzlicher Kosten geschaffen wird.

<sup>1</sup> <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2019/2019-05-150/faktenblatt-inlandsfoerderung-d.pdf>

<sup>2</sup> Kostenlose Standortbestimmung, Potenzialanalyse und Laufbahnberatung für Erwachsene über 40 Jahre

<sup>3</sup> Erleichterter Zugang für ausgesteuerte Personen über 60 Jahren zu Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen

<sup>4</sup> Davon 2657 Frauen und Männer über 60 Jahren.

Artikel 7, Absatz 1 lit. b

Da es möglich ist, dass die definierten Mietregionen nicht mit den realen Mieten übereinstimmen, appellieren wir an die Kantone, für diese Gemeinden Anträge zur Erhöhung der Höchstbeträge um 10% zu stellen.

Artikel 7 Absatz 6

Die Mieten in der Schweiz haben seit 2001 um rund 25% zugenommen. Wir fordern deshalb den Bundesrat auf, die Mietzinse möglichst im Zweijahresrhythmus, und nicht wie in der EL-Reform alle 10 Jahre vorgesehen, auf dem Verordnungsweg anzupassen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Stéphane Beuchat  
Co-Geschäftsleiter



Annina Grob  
Co-Geschäftsleiterin



# AVIVO suisse

association suisse de défense et de détente des retraités

## **Réponse à la consultation sur la loi fédérale sur la prestation transitoire pour les chômeurs âgés.**

Monsieur le Conseiller fédéral,

L'AVIVO vous remercie de l'avoir invitée à répondre à cette consultation. Nous vous transmettons donc ci-dessous nos commentaires ainsi que des propositions.

### **L'AVIVO accueille avec satisfaction la proposition de pont AVS fédéral.**

Cette mesure simple propose pour le prix imbattable de 300 millions par an un progrès social évident

Lors des rencontres annuelles organisées par le SECO et Monsieur le Conseiller fédéral Schneider Amman sur le problème aigu des chômeurs âgés, l'AVIVO a plusieurs fois demandé qu'un pont AVS soit créé au niveau fédéral en s'inspirant de ce qui existe, avec succès, dans le canton de Vaud.

Les statistiques montrent en effet à quel point il est difficile de retrouver un emploi au delà de 55 ans et combien ce sont des emplois précaires qui sont dévolus. Le chômage des travailleurs âgés a dangereusement augmenté au cours des dernières années. C'est pourquoi la prestation transitoire pour les chômeurs âgés est la bienvenue.

### **Toutefois, cette mesure doit être proposée dès 55 ans et non pas dès 60 ans.**

Ceux qui se trouvent au chômage et essuient sans cesse des refus d'emploi, finissent par se trouver en fins de droits – la dernière réforme de la loi sur le chômage ayant durci les conditions d'octroi-. L'aide sociale, ultime solution trop souvent, a augmenté de 32% pour les plus de 55 ans, ce qui justifie d'offrir cette prestation à 55 ans déjà. Cette augmentation signifie que ces chômeurs ont puisé au maximum dans leurs économies et vivent douloureusement de se voir mis sur une voie de garage avec une drastique perte de revenus qui influencera durablement le montant de leur future retraite. Des lacunes dans le paiement de l'AVS ont certes moins de répercussions négatives que l'absence de cotisations au 2<sup>ème</sup> pilier. Mais cela reste très péjorant. Ces personnes subissent donc une perte d'espoir vécue comme injuste après des années de travail.

On sait malheureusement combien il est difficile d'aller demander de l'aide et le respect de ses droits. Il est à craindre que cela se produise concernant ce pont AVS. **L'AVIVO souhaite qu'une large information ait lieu auprès des ayants droits et pas seulement par informatique.**

**En outre, la mesure transitoire pour être réellement efficace et répondre au besoin de dignité des personnes concernées doit s'accompagner de mesures complémentaires :**

**Une réelle protection contre les discriminations liées à l'âge, protection pourtant garantie par l'art 8 de la Constitution fédérale.**

**Une meilleure protection contre les licenciements dans le CO.**

**Des offres attirantes de formation en cours d'emploi et une facilitation d'accès.**

**Des cours de formation efficaces durant la période de chômage et non pas quelques rengaines informatiques données par des entreprises privées, plus soucieuses de rentrées financières que de compétences pédagogiques et de réponses aux besoins concrets.**

**Le peuple suisse avait accepté le principe d'une formation continue tout au long de la vie. Le chômage des travailleurs âgés n'est que la pointe de l'iceberg d'un problème plus grave qui est celui de l'augmentation de la pauvreté dans notre pays si riche. Permettre à chacun de pouvoir réaliser ses compétences, apprendre, se découvrir des talents, développer son potentiel, c'est un merveilleux moyen de vivre avec bonheur ses dernières années. La concétisation d'une formation possible tout au long de sa vie pourrait être une formidable dynamique pour notre pays, pour ses habitants et pour les entreprises.**

En vous remerciant, Monsieur le Conseiller fédéral, de l'attention que vous porterez à nos lignes, je vous adresse au nom de l'AVIVO l'expression de notre considération distinguée.



Christiane Jaquet-Berger  
présidente

Lausanne, le 26 septembre 2019

Personne de contact : Christiane Jaquet-Berger [christiane.jaquet@gmail.com](mailto:christiane.jaquet@gmail.com)

079 449 46 61

*AVIVO suisse*  
60, av. de Béthusy 1012 Lausanne  
[avivo.suisse@gmail.com](mailto:avivo.suisse@gmail.com)  
[www.avivo-ch.ch](http://www.avivo-ch.ch)



Destinataire  
Monsieur le Conseiller fédéral Alain Berset  
Chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI)

Berne, le 16 septembre 2019

## **Loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (LPTC) : prise de position commune aux Comités de la CDAS et de la CDEP**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le 15 mai 2019, le Conseil fédéral a arrêté une série de mesures afin de promouvoir le potentiel de la main-d'œuvre indigène. Elles visent à renforcer la compétitivité des travailleurs d'un certain âge, à permettre aux demandeurs d'emploi difficiles à placer de réintégrer le marché du travail et à mieux intégrer les migrantes et migrants vivant en Suisse. Le versement d'une prestation transitoire couvrant les besoins vitaux jusqu'à l'âge normal de la retraite est par ailleurs prévu sous certaines conditions pour les chômeurs en fin de droit de plus de 60 ans. Par courrier du 26 juin 2019, le Département fédéral de l'intérieur DFI a mis en consultation le projet de nouvelle loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (LPTC). Nous vous remercions de nous donner la possibilité de nous exprimer à ce sujet et prenons position comme suit sur le projet de loi.

### **I Remarques générales**

D'une manière générale, les Comités de la CDAS et de la CDEP se prononcent en faveur du train de mesures proposé. Globalement, les mesures favorisent la compétitivité des travailleurs âgés et l'intégration des étrangers.

Parce qu'ils sont responsables de la gestion des offices régionaux de placement (ORP), les cantons jouent un rôle pivot en matière d'insertion professionnelle. Les autorités du marché du travail seront sollicitées en particulier pour la mise en œuvre des mesures 5 et 6, les mesures au bénéfice des chercheurs d'emploi plus âgés. Les cantons disposent déjà d'un large éventail de mesures régionales spécifiques pour le marché du travail et s'engagent en faveur de la réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi. La mise en œuvre des nouvelles mesures sera désormais conçue en vue d'obtenir autant que faire se peut les effets recherchés. Ces travaux sont en cours et menés parallèlement à cette consultation.

Les Comités de la CDAS et de la CDEP considèrent la mesure 7, les prestations transitoires (PT), comme un instrument adéquat pour permettre à une catégorie relativement restreinte de personnes – ayant des difficultés spécifiques – à vieillir dans la dignité. Dans la région de Zurich, par exemple, 51 % des chômeurs de plus de 60 ans se retrouvent actuellement en fin de droit. En d'autres termes, dans les conditions-cadres actuelles, une bonne moitié de ceux qui perdent leur emploi à 58 ans ou plus n'en retrouveront pas dans les deux ans qui suivent<sup>1</sup>. En revanche, il peut être souligné qu'environ un chômeur en fin de droit sur deux

<sup>1</sup> [https://nzzas.nzz.ch/wirtschaft/jeder-zweite-arbeitslose-ueber-58-findet-keine-neue-stelle-id.1494253?mktcid=nled&mktcval=149&CDI=nl149\\_2019-7-7](https://nzzas.nzz.ch/wirtschaft/jeder-zweite-arbeitslose-ueber-58-findet-keine-neue-stelle-id.1494253?mktcid=nled&mktcval=149&CDI=nl149_2019-7-7) (uniquement en allemand)

de cette tranche d'âge retourne sur le marché du travail et n'est donc plus tributaire des prestations transitoires.

En ce qui concerne les personnes qui ne parviennent pas à se réinsérer sur le marché du travail, la PT comble une lacune dans le système de sécurité sociale. Les personnes qui ont cotisé une bonne moitié de leur vie active à ce système et qui sont au chômage et en fin de droit peu de temps avant leur retraite reçoivent un revenu suffisant. La PT proposée permet une transition digne vers l'âge de la retraite.

Malgré l'appréciation fondamentalement positive du projet de loi, certaines questions demeurent en suspens, notamment en ce qui concerne l'impact de la prestation transitoire sur l'incitation des bénéficiaires à retrouver un emploi et son acceptation par les employeurs (voir chapitre II). Comme les répercussions précises ne peuvent être évaluées à l'heure actuelle, les Comités de la CDAS et de la CDEP recommandent de procéder à une évaluation après 5 ans, ce qui permettra d'évaluer la situation sur le plan de l'impact de la législation.

## II Remarques sur la prestation transitoire (PT)

Nous reprenons ci-après les points les plus importants à nos yeux.

Les Comités de la CDAS et de la CDEP applaudissent explicitement le fait que cette mesure ne constitue pas une rente, mais une prestation transitoire au sens de l'aide sociale, et qui est par ailleurs soumise à un plafond. L'objectif reste donc de réintégrer ces personnes sur le premier marché du travail. Elles peuvent continuer à toucher des prestations relatives au marché du travail. Les autres mesures proposées visent ici un effet de soutien : des mesures d'intégration supplémentaires telles que le coaching, le conseil et le tutorat pour les demandeurs d'emploi difficiles à placer ainsi que l'accès des personnes de 50 ans et plus en fin de droit, à des mesures de formation et d'occupation des offices régionaux de placement sans délai d'attente de deux ans. La réinsertion des demandeurs d'emploi âgés sur le marché du travail est une priorité et la PT doit servir de filet de sécurité si cette réinsertion échoue.

Cet objectif est convaincant, tant d'un point de vue sociétal qu'individuel. En raison du départ à la retraite imminente des baby-boomers, il manquera en Suisse plusieurs centaines de milliers de personnes qualifiées au cours des prochaines années, d'où l'urgence de valoriser le potentiel des salariés plus âgés, porteurs d'un savoir-faire essentiel pour les cantons et leurs entreprises. Sur le plan individuel, la proposition contribue à prévenir l'appauvrissement des travailleurs âgés et à leur éviter de se retrouver stigmatisés en se rendant au service de l'action sociale.

Il est important pour les Comités de la CDAS et de la CDEP qu'en dépit d'une PT, la motivation au travail soit maintenue, qu'aucune fausse incitation ne soit créée et que les employeurs continuent à assumer leurs responsabilités. Les Comités de la CDAS et de la CDEP demandent donc au Conseil fédéral de prendre les précautions nécessaires dans la poursuite des travaux sur la prestation transitoire en particulier, ainsi que dans la mise en œuvre de l'ensemble du train de mesures, pour éviter les fausses incitations. En même temps, nous demandons au Conseil fédéral de déployer les efforts nécessaires pour que l'économie assume son rôle crucial et sa responsabilité pour la réussite de cette entreprise.

L'impact effectif de l'introduction d'une PT ne peut être estimé de manière concluante. Les autorités cantonales compétentes mettront tout en œuvre pour appliquer les mesures en faveur des travailleurs âgés de manière à éviter autant que faire se peut les incitations négatives. L'expérience des ORP et des services sociaux suggère que la grande majorité des travailleurs âgés arrivés en fin de droit souhaitent travailler, d'autant plus qu'il leur faut consommer leur fortune avant d'avoir droit à des prestations de l'aide sociale (ou à la PT alors disponible). Le plafond des PT constitue une incitation supplémentaire pour les personnes concernées à rechercher un emploi leur permettant de gagner un revenu plus élevé.

L'économie et les employeurs ont un rôle tout aussi décisif à jouer pour atteindre les objectifs fixés et prévenir les effets négatifs de la PT. L'exemple du canton de Vaud montre que la rente-pont introduite en 2011 n'a pas encore causé les effets négatifs redoutés. Comme indiqué plus haut, les entreprises sont tributaires de personnel qualifié et de porteurs de savoir-faire et assument leur responsabilité en tant qu'employeurs.

D'une manière générale, les Comités de la CDAS et de la CDEP souscrivent aux exigences de prétention proposées. Toutefois, les exigences de prétentions étroitement définies ne tiennent pas suffisamment compte de la situation spécifique des femmes qui se sont occupées de leurs enfants ou de leurs proches durant les 20 dernières années. Il convient d'éviter que les personnes qui présentent des lacunes dans leur biographie professionnelle en raison de tâches éducatives et de soins soient pénalisées. Pour cette raison, les bonifications pour tâches éducatives ou pour tâches d'assistance conformément à l'art. 29 LAVS doivent être prises en compte dans le droit à la PT.

Les deux comités se félicitent également de la conception de la PT qui se fonde sur la LPC révisée. Ils estiment qu'il est raisonnable que le versement de la PT soit effectué par les organes de mise en œuvre des PC. Les coûts supplémentaires impliqués ne sont pas encore clairement mesurables. Ils paraissent cependant supportables pour les cantons, d'autant plus que les cantons et les communes peuvent s'attendre à des économies dans le domaine des PC et de l'aide sociale (selon le rapport explicatif, environ 20 millions de francs au niveau de l'aide sociale).

Toutefois, le nouveau système des PT doit être aussi simple et économique que possible à mettre en œuvre. Il est donc important de concevoir les critères le plus en accord possible avec la LPC et de fournir aux organismes de mise en œuvre des lignes directrices sur la manière dont la PT doit être appliquée afin que des décisions claires puissent être prises dans chaque cas. Cela garantit également une mise en œuvre uniforme et d'une manière générale la sécurité juridique. Nous partons du principe que la Confédération assurera la coordination entre les PT et la LPC révisée et la révision actuelle de l'OPC.

La PT permet de garantir aux personnes éligibles le minimum vital. Ils vivent une transition sûre vers la retraite, ce qui n'est probablement pas insignifiant y compris du point de vue de la santé des personnes concernées. Elles ne sont pas contraintes de prendre une retraite anticipée avec une rente réduite et n'ont pas à consommer toutes leurs économies. Ces aspects permettent à la Confédération, aux cantons et aux communes de réaliser des économies à moyen et long terme au niveau des PC.

Nous vous remercions de l'attention que vous voudrez bien porter à nos arguments afin que notre position soit prise en compte dans la suite des travaux et vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre très haute considération.

**Conférence des directrices et directeurs  
cantonaux des affaires sociales**

Martin Klöti



Conseiller d'État / président

**Conférence des chefs des départements  
cantonaux de l'économie publique**

Christoph Brutschin



Conseiller d'État / président

Par e-mail

katharina.schubarth@bsv.admin.ch

Berne, le 24 septembre 2019

## Réponse à la procédure de consultation relative à la loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés

Monsieur le Conseiller fédéral,  
Madame, Monsieur,

La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) est l'association professionnelle nationale de l'aide sociale. Sur mandat de ses membres, la CSIAS édite des normes sur la conception et le calcul de l'aide sociale. Elle élabore par ailleurs des bases scientifiques en matière d'intégration sociale et d'insertion professionnelle des personnes démunies et prend position sur des questions sociopolitiques.

En 2018, la CSIAS a publié des propositions pour une amélioration durable des conditions de vie des chômeurs et bénéficiaires de l'aide sociale âgés de plus de 55 ans (cf. documents CSIAS « Alternatives à l'aide sociale pour les plus de 55 ans », 2018<sup>1</sup> et « Prestations complémentaires pour les travailleurs âgés (PCA) », 2018<sup>2</sup>).

Des éléments importants de ces propositions ont été inclus dans l'avant-projet de loi. La CSIAS salue donc les efforts déployés afin d'introduire une prestation transitoire pour les chômeurs âgés.

Les explications suivantes examinent et commentent certains articles sous un angle critique.

### Aperçu global

La CSIAS salue la proposition de loi, qui apporte une contribution importante à la prévention de la pauvreté. Les prestations transitoires proposées comblent une lacune importante dans le système de sécurité sociale suisse. Ces prestations préservent les personnes en fin de droit de plus de 60 ans du déclin social et leur permettent de vivre une existence digne jusqu'à l'atteinte de l'âge AVS.

Elles ne sont plus tenues de consommer leur fortune et leur prévoyance-vieillesse pour couvrir leurs besoins vitaux avant de percevoir l'aide sociale. Dans le débat sur les prestations transitoires, la

---

<sup>1</sup> Position « Alternatives à l'aide sociale pour les plus de 55 ans » [lien](#)

<sup>2</sup> Rapport Interface à l'attention de la CSIAS, [lien](#) et expertise juridique Hauser-Junker», [lien](#)

crainte a été formulée que les employeurs licencieront davantage de personnes âgées de plus de 60 ans. Dans le canton de Vaud, qui a introduit le système de la « rente-pont » en 2011, cet effet n'a pas été constaté à ce jour.

## **Examen détaillé**

### **Principe (art. 2)**

Du point de vue de la CSIAS, il est important que les personnes de plus de 60 ans puissent également bénéficier de mesures de formation et d'emploi conformément à l'art. 59d LACI dans le nouveau système de prestations transitoires. Les personnes bénéficiant de prestations transitoires devraient rester aptes au placement et chercher un emploi. L'objectif de réintégrer le marché du travail est également central pour ce groupe d'âge. La CSIAS ne considère pas les prestations transitoires en ce sens comme une rente, même si la réinsertion sur le premier marché du travail ne s'avère pas possible dans certaines constellations.

### **Conditions (art. 3 al. 1 let. b)**

Le projet prévoit de ne pas tenir compte des bonifications pour tâches éducatives et d'assistance. La raison invoquée est que seuls dix ans d'assurance AVS doivent précéder immédiatement le début du droit à la prestation transitoire. Du point de vue de la CSIAS, cette disposition impliquerait néanmoins que les mères ou les pères ayant pris un congé sabbatique pour remplir leurs obligations familiales seraient exclus de la prestation. Afin de ne pas désavantager les femmes et les hommes dont le parcours professionnel présente des lacunes en raison de tâches éducatives ou d'assistance, l'art. 29 LAVS doit tenir compte de ce temps de travail familial pour le droit aux prestations transitoires.

### **Revenu hypothétique (art. 11 al. a)**

La CSIAS considère la prise en compte d'un revenu hypothétique du conjoint comme problématique. Malgré la perception de prestations transitoires, cela pourrait en effet impliquer que les couples mariés dépendent de l'aide sociale si le conjoint non actif ne parvient pas à réintégrer le marché du travail. La CSIAS suggère de renoncer à la prise en compte ou de la régler dans l'ordonnance de manière à ne pas désavantager les couples dans lesquels un seul conjoint exerce une activité lucrative.

### **Conclusion**

La CSIAS considère la proposition de loi du Conseil fédéral comme une étape clé pour la sécurité sociale en Suisse. Avec les sept mesures visant à encourager le potentiel de main-d'œuvre indigène, elle comble une lacune importante dans le système.

Nous remercions le Conseil fédéral pour son engagement dans cet important dossier et le prions de bien vouloir tenir compte de nos préoccupations.

Avec nos meilleures salutations

**Conférence suisse des institutions d'action sociale**

**SKOS – CSIAS – COSAS**



Christoph Eymann, Président



Markus Kaufmann, Secrétaire général



## Mesures visant à encourager le potentiel de main-d'œuvre indigène

### Appréciation du paquet global de sept mesures

Lors de sa séance du 15 mai 2019, le Conseil fédéral a arrêté [sept mesures pour encourager le potentiel de main-d'œuvre indigène](#). Elles visent à renforcer la compétitivité des travailleurs d'un certain âge, à permettre aux demandeurs d'emploi difficiles à placer de réintégrer le marché du travail et à mieux intégrer professionnellement les étrangers vivant en Suisse. La CSIAS salue ces mesures qui apportent une contribution importante à la prévention de la pauvreté.

Lors de sa séance du 26 juin 2019, le Conseil fédéral a présenté [le projet de loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés](#) (mesure 7) et ouvert la procédure de consultation. La CSIAS participe volontiers à la procédure de consultation relative à la loi proposée. Dans ce document, elle prend position sur l'ensemble des sept mesures.

### Mesure 1: Renforcer le préapprentissage d'intégration (PAI) et l'ouvrir aux personnes de l'UE/AELE et d'États tiers en dehors du domaine de l'asile (programme pilote)

Le programme pilote actuel sera étendu aux adolescents et jeunes adultes qui sont arrivés tardivement en Suisse et ne relèvent pas du domaine de l'asile, ainsi qu'à d'autres domaines professionnels connaissant une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. À partir de 2021, 1'500 places sont prévues chaque année sur une durée de trois ans.

La CSIAS voit un grand potentiel d'insertion professionnelle durable dans l'extension du PAI. Une certification professionnelle réduit considérablement le risque de chômage. Les étrangères et étrangers nés à l'étranger présentent le taux de certification du degré secondaire II<sup>1</sup> le plus faible. Le PAI offre à ce groupe cible une préparation ciblée à la formation professionnelle.<sup>2</sup> Afin d'atteindre efficacement les personnes de ce groupe cible, il est important de leur assurer un accès facile, un bon conseil et un travail à temps partiel.<sup>3</sup>

### Mesure 2: Assurer aux réfugiés et aux personnes admises à titre provisoire difficiles à placer un accès durable au premier marché du travail grâce à un soutien financier (programme pilote)

Sur une période de trois ans, des allocations d'initiation au travail seront financées chaque année pour 300 personnes difficiles à placer. L'objectif est de permettre à ces personnes de conclure, à plus long terme, un contrat de travail durable.

La CSIAS salue les allocations d'initiation au travail comme l'un des nombreux instruments permettant d'instaurer des relations de travail durables. Le modèle permet de développer les compétences directement sur le lieu de travail. Une démarche qui profite particulièrement aux personnes peu scolarisées et qui décharge, en cas de succès, l'aide sociale. Les allocations d'initiation au travail tiennent compte de l'importance de la coopération avec les employeurs.

<sup>1</sup> OFS (2018): Taux de première certification du degré secondaire II et taux de maturités: tableaux pour l'année 2016: [Lien](#)

<sup>2</sup> CSIAS (2017): Un emploi au lieu de l'aide sociale: [lien](#)

<sup>3</sup> BASS (2016): État des lieux de la formation des adolescents et jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse. Rapport final. [Lien](#)

300 personnes participant au projet pilote sont un petit nombre pour parvenir à des conclusions représentatives. La CSIAS serait ravie si davantage de personnes pouvaient profiter de cette offre.

Afin d'assurer le succès de l'insertion, il est essentiel de garantir un accompagnement adéquat (au sens d'un « Supported Employment ») aux employeurs et participants par des conseillers en emploi<sup>4</sup>. Le risque de perdre son emploi après la suppression des allocations doit faire l'objet d'un suivi attentif.

### **Mesure 3: Analyse de la situation, évaluation du potentiel, orientation de carrière: offre gratuite pour les adultes de plus de 40 ans**

Les services d'orientation professionnelle, universitaire et de carrière (OPUC) des cantons ont pour but de proposer aux personnes de 40 ans et plus une analyse de leur situation, une évaluation de leur potentiel et une orientation de carrière. L'objectif du projet « Formation professionnelle 2030 » est de permettre aux adultes de recourir aux services de l'OPUC de manière uniforme dans toute la Suisse. En 2020 et 2021, des projets pilotes seront mis en œuvre dans certains cantons.

Pour la CSIAS, cette mesure est un élément très important de la prévention du chômage dans la seconde moitié de la carrière professionnelle. Selon une étude de Deloitte, les personnes titulaires d'un diplôme de fin de scolarité obligatoire ou du degré secondaire II ont moins souvent accès à des offres de formation continue. Par conséquent, l'analyse de situation gratuite prévue devrait être surtout proposée à ces personnes. Atteindre les personnes présentant un faible niveau de formation constitue un défi particulier.

Les personnes de plus de 40 ans n'ont guère plus droit à des bourses d'études. Afin de s'assurer qu'un maximum de personnes puissent effectivement suivre une mesure de formation au terme de l'orientation, il convient de régler son financement. L'objectif est notamment de motiver les employeurs à aussi encourager le développement des employés présentant un faible niveau de formation.

### **Mesure 4: Certification professionnelle pour adultes: prise en compte des acquis**

Dans toute la Suisse, les compétences spécifiques à la profession déjà acquises seront systématiquement prises en compte dans la formation professionnelle initiale. Pendant cinq ans, la Confédération aidera les cantons à mettre en place les structures nécessaires à la prise en compte cohérente des acquis.

La CSIAS salue cette mesure. En validant les compétences existantes, les formations peuvent être achevées plus vite et l'indépendance financière durable peut être atteinte plus rapidement. Le développement ciblé des structures d'encouragement dans les cantons permettra de mieux toucher les personnes en situation d'emploi précaire.

---

<sup>4</sup> Gebhard, O. und Schaufelberger, D. (2018): Evaluation Pilotprojekt Stufenmodell Teillohnplus. Ein neuer Ansatz zur Arbeitsintegration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen: [Lien](#)

Afin que ces personnes puissent obtenir une certification professionnelle, il convient de tenir compte à la fois des conditions cadres temporelles et financières. L'apprentissage à temps partiel est particulièrement intéressant pour les personnes ayant une disponibilité limitée, p.ex. en raison de responsabilités familiales.

Par ailleurs, des bourses d'études couvrant le minimum vital sont nécessaires afin que les personnes économiquement défavorisées puissent accomplir une formation.

#### **Mesure 5: Mesures supplémentaires relatives à l'intégration au marché du travail pour les demandeurs d'emploi difficiles à placer (programme d'impulsion)**

Dans le cadre d'un programme d'impulsion sur trois ans, les ORP financeront des mesures supplémentaires adaptées aux besoins telles que l'accompagnement ou le conseil pour les demandeurs d'emploi âgés et difficiles à placer.

La CSIAS salue le programme d'impulsion pour des mesures d'insertion professionnelle supplémentaires destinées aux demandeurs d'emploi difficiles à placer. Les personnes qui éprouvent de grandes difficultés à réintégrer le marché du travail bénéficient ainsi d'un soutien individualisé. Leurs perspectives d'une activité lucrative durable sont renforcées et le risque de dépendre de l'aide sociale est réduit.

La CSIAS considère qu'une collaboration coordonnée et systématique entre les ORP et les services sociaux est primordiale. Les expériences du canton de Vaud ont démontré l'efficacité d'une collaboration renforcée entre l'ORP et l'aide sociale et, par conséquent, une meilleure réussite des mesures d'insertion.

#### **Mesure 6: Accès aux mesures de formation et d'emploi facilité pour les personnes en fin de droit âgées de plus de 60 ans (art. 59d LACI)**

Les personnes en fin de droit de plus de 60 ans pourront continuer à bénéficier des mesures du marché du travail directement après l'échéance du délai cadre pour l'octroi de prestations. Dans leur cas, l'ancienne période d'attente de deux ans sera abolie.

Pour la CSIAS, un accès aux mesures de formation et d'emploi facilité pour les personnes en fin de droit est en règle générale pertinent. La participation à de telles mesures augmente les chances de retrouver un emploi pour ce groupe de personnes. Afin d'optimiser la valeur ajoutée des mesures pour les personnes en fin de droit de plus de 60 ans, il convient de tenir compte de leur situation spécifique lors de la conception des mesures et du conseil.

Du point de vue de la CSIAS, il conviendrait d'envisager l'abolition de la période d'attente de deux ans pour toutes les personnes en fin de droit, indépendamment de leur âge, afin d'augmenter les chances de réintégrer le premier marché du travail.

### **Mesure 7: Prestation transitoire pour chômeurs de plus de 60 ans en fin de droit**

Des prestations transitoires (PT) seront introduites pour les personnes de 60 ans révolus arrivées en fin de droit afin de couvrir le minimum vital jusqu'à leur retraite sans qu'elles aient à recourir à l'aide sociale.

Afin de pouvoir prétendre à la PT, les conditions suivantes doivent être remplies:

- Avoir épuisé son droit à des indemnités journalières de l'assurance-chômage après avoir atteint l'âge de 60 ans. Cette condition est remplie par les personnes qui perdent leur emploi à l'âge de 58 ans ou plus et qui ont droit à 520 indemnités journalières de l'assurance-chômage parce qu'elles justifient d'une période de cotisation de 22 mois au moins.
- Avoir été assuré à l'AVS pendant 20 ans, dont 10 ans ininterrompus avant l'arrivée en fin de droit.
- Avoir réalisé pendant ces 20 années un revenu d'une activité lucrative correspondant au moins à 75 % du montant maximal de la rente de vieillesse de l'AVS, c'est-à-dire au seuil d'accès à la prévoyance professionnelle, actuellement fixé à 21 330 francs par an.
- Avoir une fortune inférieure à 100 000 francs pour une personne seule ou à 200 000 francs pour un couple. Ces montants correspondent aux seuils de la fortune décidés par le Parlement pour les prestations complémentaires. Le bien immobilier servant d'habitation à son propriétaire n'est pas pris en compte dans ce montant.
- Ne pas percevoir de rente de vieillesse de l'AVS.

Le calcul de la PT est identique à celui d'une prestation complémentaire (PC). Son montant est égal à la différence entre les dépenses reconnues et les revenus pris en compte. Cependant, il y a deux différences par rapport aux PC :

- Le forfait pour l'entretien sera augmenté de 25 %. Actuellement, le montant est de CHF 24 310 ( $19\,450 \times 1,25$ ) ou CHF 36 470 ( $29\,175 \times 1,25$ ) pour les couples. Le supplément couvre les frais de maladie et d'invalidité, qui sont payés séparément pour les PC.
- La PT excède au maximum trois fois le montant du forfait pour l'entretien dans le cadre des PC. Il s'agit actuellement de CHF 58 350 ( $19\,450 \times 3$ ), ou CHF 87 525 ( $29\,175 \times 3$ ) pour les couples. Cette mesure vise à inciter les personnes à poursuivre la recherche d'une activité lucrative.

Les prestations transitoires proposées comblent une lacune importante dans le système de sécurité sociale suisse. Elles préservent les personnes en fin de droit âgées de plus de 60 ans du déclin social et leur permettent de vivre une existence digne jusqu'à l'atteinte de l'âge AVS. Elles ne sont plus tenues de consommer leur fortune et leur prévoyance-vieillesse pour couvrir leurs besoins vitaux avant de percevoir l'aide sociale.

Du point de vue de la CSIAS, il est important que les personnes de plus de 60 ans puissent également bénéficier de mesures de formation et d'emploi conformément à l'article 59d LACI dans le nouveau

système de prestations transitoires, comme proposé par la mesure 6. Les bénéficiaires de la prestation transitoire doivent rester aptes au placement et chercher un emploi. L'objectif de réintégrer le marché du travail est également central pour ce groupe d'âge. La CSIAS ne considère pas la prestation transitoire en ce sens comme une rente<sup>5</sup>, même s'il n'existe pas d'autre solution dans certaines constellations.

Les prestations transitoires ne s'appliquent pas aux personnes en fin de droit avant l'âge de 60 ans. Des mesures complémentaires sont donc nécessaires pour ce groupe cible, tant dans les ORP que dans l'aide sociale.

Sur le plan financier, les prestations transitoires permettront en premier lieu aux personnes concernées de bénéficier d'une meilleure prévoyance vieillesse au moment de leur retraite. D'un point de vue financier, cela profitera surtout aux PC à l'AVS. La décharge de l'aide sociale sera réduite au minimum, puisque les personnes de plus de 60 ans couvriront les années restantes jusqu'à la retraite anticipée à l'aide des fonds provenant des 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> piliers, ainsi qu'avec leur fortune.

Afin de ne pas désavantager les personnes dont la biographie professionnelle présente des lacunes en raison de tâches éducatives ou d'assistance, il convient de tenir compte des bonifications pour tâches éducatives et d'assistance selon l'art. 29 LAVS pour pouvoir prétendre à la PT.

Dans le débat sur les prestations transitoires, la crainte a été émise que les employeurs licencieront davantage de personnes âgées de plus de 60 ans. Dans le canton de Vaud, qui a introduit la « rente-pont » en 2016, cet effet n'a pas été constaté à ce jour. Toutefois, la CSIAS considère qu'il est très important d'impliquer les employeurs dans la mise en œuvre des mesures et la prévention des effets négatifs.

## **Conclusion**

La CSIAS considère le catalogue de mesures du Conseil fédéral comme une étape importante pour la sécurité sociale en Suisse. Les différentes mesures s'appliquent à toutes les phases de vie : les jeunes, les personnes d'âge moyen et les travailleurs âgés. Elles s'adressent à différents groupes : la population active, les chômeurs âgés difficiles à placer, les réfugiés et personnes admises à titre provisoire. La force du paquet de mesures réside dans la combinaison de l'encouragement de la formation, de l'insertion professionnelle et de la couverture du minimum vital. Lorsque les mesures s'avèrent efficaces, il conviendrait d'examiner une extension à d'autres groupes touchés par le chômage et la pauvreté.

Il est important que tous les acteurs collaborent à la mise en œuvre des mesures : la Confédération, les employeurs et les syndicats, l'assurance-chômage, ainsi que les cantons et communes en tant qu'organes responsables de l'aide sociale. Les cantons joueront surtout un rôle clé dans la mise en œuvre. Il est donc important d'impliquer les cantons et leurs expériences dans la concrétisation des différentes mesures.

---

<sup>5</sup> Document de positionnement de la CSIAS « Alternatives à l'aide sociale pour les plus de 55 ans »: [Lien](#)



## **Bundesgesetz über Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose**

### **Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF (September 2019)**

#### **Grundsätzliche Bemerkung**

Die EKF begrüsst die Einführung einer vom Bund finanzierten Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose. Sie ist sozialpolitisch notwendig und sinnvoll. Die vorliegende Ausgestaltung allerdings diskriminiert Frauen beim Zugang zur Überbrückungsleistung, weil Erziehungs- und Betreuungsgutschriften nicht berücksichtigt werden. Dies widerspricht der verfassungsrechtlichen Gleichstellung von Frau und Mann. Die EKF fordert den Gesetzgeber auf, sich an die Verfassung zu halten und eine gleichstellungspolitisch kohärente Regelung vorzulegen. Darüber hinaus ist es der EKF wichtig festzuhalten, dass die Überbrückungsleistung allein nicht reicht, um die prekäre Situation von Stellenlosen älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu entschärfen. Hierfür sind insbesondere präventive Massnahmen im Bildungsbe- reich nötig. Die Arbeitswelt ändert sich heute rasant. Mit der Digitalisierung verschieben sich Tätigkeitsfelder und neue Kompetenzen sind gefordert. Wer auf diesem Arbeitsmarkt bestehen will, muss sich kontinuierlich weiterbilden. Aktuelle Statistiken zeigen, dass insbeson- dere Mütter mit kleinen Kindern – speziell, wenn sie diese alleine erziehen – in einem viel kleineren Ausmass Weiterbildungen absolvieren können. Verschlechtert sich die konjunktu- relle Lage, sind sie die ersten, die ihre Anstellung verlieren und dann wegen mangelnder Weiterbildung auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr Fuss fassen können. Aus Gleichstellungspers- pektive wäre neben der Überbrückungsleistung deshalb auch ein Weiterbildungsobligato- rium zu prüfen, welches der Aussteuerung älterer Personen präventiv entgegenwirkt.

#### **Zum Bericht**

Der erläuternde Bericht zu dieser Vernehmlassung hält fest, dass über 50-jährige Arbeitslose mehr Mühe haben, wieder in den Arbeitsmarkt zu kommen. Insbesondere ab 55 Jahren steigt gemäss diesem Bericht das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit an. Nicht selten schrei- ben die Betroffenen hunderte von Bewerbungen, ohne je Erfolg zu haben. Am Ende dieser negativen Spirale steht Betroffenen oft nur noch der Gang zur Sozialhilfe offen. Dieser Schritt wird noch immer von vielen als schwer und entwürdigend empfunden. Dazu kommt: Bevor ein Anspruch auf Sozialhilfe geltend gemacht werden kann, muss gemäss Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) das Vermögen bis auf 4000 Franken auf- gebraucht werden. Vermögen, das von vielen für das Alter angespart wurde und in der Le- bensphase nach der Pensionierung dann fehlt. Den Erläuterungen zur vorliegenden Ver- nehmlassung ist zu entnehmen, dass in den letzten Jahren immer mehr 60- bis 64-Jährige Sozialhilfe in Anspruch nehmen mussten<sup>1</sup>. Und gemäss Sozialhilfestatistik des Bundesamtes

---

<sup>1</sup> 2011-2017: Anstieg von 8'065 Personen auf 11'832 Personen (+47%)

für Statistik BFS hat der Anteil der Sozialhilfebeziehenden in der Altersgruppe der 55- bis 64-jährigen Personen im Zeitraum 2010 bis 2016 um über 50 Prozent zugenommen.

Frauen sind im Erwerbsleben noch immer benachteiligt. Diese Benachteiligung – sei sie bedingt durch Ausbildung auf tiefem Niveau, schlecht bezahlte Arbeit in Niedriglohnberufen, Erwerbsunterbrüche, Teilzeitarbeit während der Familienphase, durch die nach wie vor verbreitete Lohndiskriminierung oder durch die nach wie vor unbefriedigende Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit – darf nicht dazu führen, dass Frauen infolge zu tiefen Einkommens keinen Zugang zur Überbrückungsleistung haben.

**Die EKF konzentriert sich bei ihrer Stellungnahme auf den Zugang der Frauen zur Überbrückungsleistung. Sie fordert bei der Berechnung der Mindestdauer (10 bzw. 20 Jahre) und bei der Berechnung des Mindestwerbseinkommens die Berücksichtigung der Erziehungs- und Betreuungsgutschriften und das Einkommen des Ehepartners sowie die Vornahme des Splittings. Zudem fordert die EKF die Einführung der Überbrückungsleistung ab vollendetem Alter 57 (statt wie vorgeschlagen ab 60).**

## **Zu den Voraussetzungen für die Überbrückungsleistung**

Damit die Überbrückungsleistung zum Tragen kommt, müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. Sie sehen im Detail wie folgt aus.

### **Wohnsitz, Mindestversicherungsdauer und Mindesteinkommen**

- Anspruch auf die Überbrückungsleistung haben Personen mit Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt (Art. 13 ATSG).
- Diese Personen müssen mindestens 20 Jahre in der AHV versichert gewesen sein, davon 10 Jahre unmittelbar vor der Entstehung des Anspruchs auf die Überbrückungsleistung. Die Mindestversicherungsdauer kann nicht mit Erziehungs- und Betreuungsgutschriften oder mit Erwerbseinkommen des andern Ehegatten erfüllt werden.
- Während diesen 20 Jahren muss ein Mindestwerbseinkommen in der Höhe von 75 Prozent der maximalen AHV-Rente im betreffenden Erwerbsjahr erzielt werden. Für das Jahr 2019 heisst das 21'330 Franken. Nicht berücksichtigt werden Erziehungs- und Betreuungsgutschriften und das Einkommen des Ehegatten.

### **Position der EKF**

*Antrag: Die EKF beantragt, die Mindestversicherungsdauer auf 15 Jahre festzulegen.*

### **Begründung**

Wir ziehen eine tiefere Mindestversicherungsdauer von 15 Jahren vor und zwar aus folgendem Grund: Bei einer Mindestversicherungsdauer von 20 Jahren kann eine Person aus dem Ausland beispielsweise mit 40 Jahren in die Schweiz einwandern, hier 19 Jahre erwerbstätig sein, mit 59 Jahren arbeitslos und mit 61 Jahren ausgesteuert werden. Diese Person hat somit keinen Anspruch auf Überbrückungsleistungen, obwohl sie vermutlich fast die Hälfte ihres aktiven Arbeitslebens in der Schweiz verbracht hat.

Antrag: Die EKF beantragt die Berücksichtigung der Erziehungs- und Betreuungsgutschriften sowie des Einkommens des Ehegatten.

- a) bei der Berechnung der Mindestdauer (10 bzw. 20 Jahre)
- b) bei der Berechnung des Mindesteinkommens.

#### Begründung

Wie eingangs erwähnt, sind viele Frauen im Erwerbsleben noch immer benachteiligt. Sie übernehmen während Jahren die Verantwortung für die Haus-, Familien- und Pflegearbeit, sind deshalb oft nur Teilzeit erwerbstätig und erleben Erwerbsunterbrüche. Sie erzielen deshalb, aber auch wegen der Lohnungleichheit und Anstellungen im Tieflohnbereich ein tieferes Erwerbseinkommen. Betroffene laufen Gefahr

- a) die gesetzte Mindestversicherungsdauer (10 bzw. 20 Jahre) nicht zu erfüllen, werden Erziehungs- und Betreuungsgutschriften sowie das Einkommen des Ehegatten nicht berücksichtigt;
- b) die gesetzte Eintrittsschwelle von derzeit 21'330 Franken über die geforderten 20 Jahre nicht zu erreichen, wenn Erziehungs- und Betreuungsgutschriften unberücksichtigt bleiben und das Splitting nicht vorgenommen wird.

Die vorgeschlagene Regelung ist diskriminierend, weil Erziehungs- und Betreuungsgutschriften nicht berücksichtigt werden. Dies ist aus Gleichstellungsperspektive inkohärent und widerspricht der Verfassung. Der Zugang zur Überbrückungsleistung ist mit der vorgeschlagenen Berechnung der Eintrittsschwelle und der Anforderung an die Versicherungsdauer (ohne Berücksichtigung der Erziehungs- und Betreuungsgutschriften und des Einkommens des Ehepartners) – auf männliche Erwerbsbiografien ausgerichtet und diskriminierend. Dies muss korrigiert werden.

#### Aussteuerung nach dem vollendeten 60. Altersjahr

Anspruch auf Überbrückungsleistungen haben Personen, deren Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung frühestens mit der Vollendung des 60. Altersjahres erlischt und somit nach Vollendung des 60. Altersjahres ausgesteuert werden.

#### **Position der EKF**

Antrag: Die EKF beantragt, den Anspruch auf Überbrückungsleistungen mit Vollendung des 57. Altersjahrs festzulegen. Allfällige Schwelleneffekte beim Eintritt sollen möglichst reduziert werden.

#### Begründung

Die EKF stützt sich bei diesem Antrag auf die Forderung und Begründung der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS. In ihrer von INTERFACE erstellten und am 8. Oktober 2018 publizierten Studie fordert die SKOS für ältere ausgesteuerte Arbeitnehmende die Einführung von Ergänzungsleistungen ab 57 Jahren. Dieser Bericht hält fest, dass es für Personen ab 55 Jahren schwierig ist, wieder eine Stelle zu finden, dass sie in der Arbeitslosenversicherung überdurchschnittlich häufig ausgesteuert werden und bis zum Erreichen des AHV-Alters keine nachhaltige existenzsichernde Tätigkeit mehr finden. Wie eingangs erwähnt, zeigt auch die Sozialhilfestatistik des BFS im Zeitraum 2010–2016 eine deutliche Zunahme der Sozialhilfebeziehenden in der Altersgruppe der 55- bis 64-jährigen (über 50%).



Gemäss Einschätzung der SKOS führen diese Trends zu wachsenden sozialen Problemen, welche die Sozialhilfe nicht allein bewältigen kann. Frauen sind überdurchschnittlich und auf spezifische Art und Weise von Aussteuerungen betroffen. Ihre Berufslaufbahnen sind typischerweise geprägt von Erwerbsunterbrüchen, Teilzeitarbeit und der Übernahme von unbezahlter Care Arbeit. Scheiden sie kurz vor der Rente aus der Erwerbsarbeit aus, sind deshalb kaum Ersparnisse vorhanden, um den Gang auf die Sozialhilfe abzuwenden. Den betroffenen Frauen droht Altersarmut. Wenn die Überbrückungsleistungen ab der Vollendung des 57. Lebensjahr ausgerichtet werden, sind Versicherte de facto ab dem kritischen Alter 55 weitgehend gegen Arbeitslosigkeit abgesichert, da sie nach einer allfälligen Aussteuerung nach zwei Jahren Überbrückungsleistungen beziehen könnten.

## **Zur Verhinderung von Missbrauch**

### **Missbrauch/Anreiz – Monitoring, Sanktion, Regress**

#### **Position der EKF**

*Antrag: Die EKF fordert eine jährliche Berichterstattung zur Anzahl und Struktur der Bezügerinnen und Bezüger von Überbrückungsleistungen im Rahmen einer Analyse der Lage am Arbeitsmarkt für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV).*

#### **Begründung**

Die Überbrückungsleistung kann grundsätzlich zu Missbrauch führen. Wir befürchten, dass Arbeitgeber durch das Instrument vermehrt ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entlassen. Zudem gehen wir davon aus, dass die Lage der älteren Arbeitnehmer dadurch zunehmend aus dem Fokus der öffentlichen Wahrnehmung gerät. Überbrückungsleistungen dürften grundsätzlich kein Vorwand dafür sein, dass der vorzeitige unfreiwillige Rückzug gefördert und entproblematisiert wird.

Sollte sich bei dieser Analyse zeigen, dass sich die Probleme älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unabhängig von der demographischen Entwicklung akzentuieren, braucht es spätestens dann stärkere finanzielle Verpflichtungen gegenüber den fehlbaren Unternehmen. Sie müssen sanktioniert werden und es muss ein Instrument für die öffentliche Hand geschaffen werden, damit für die ausbezahlten Leistungen bei diesen Unternehmen Regress genommen werden kann.

## Zu weiteren Bestimmungen zur Überbrückungsleistung

Die EKF unterstützt grundsätzlich die weiteren Bestimmungen zur Überbrückungsleistung. Besonders hinweisen möchte sie auf folgende Bestimmungen:

- Die EKF unterstützt, dass sich die Berechnung der Überbrückungsleistung an den Vorschriften der Ergänzungsleistungen und nicht der Sozialhilfe orientiert. Die Erhöhung des Lebensbedarfs um 25 Prozent ist notwendig, da die Krankheits- und Behindernungskosten nicht vergütet werden können, wie dies bei EL-Bezüglerinnen und -bezügern möglich ist.
- Die EKF erachtet es zur Sicherung der Altersvorsorge als wichtig, dass Sozialversicherungsbeiträge des Bundes inkl. Beiträge in die obligatorische berufliche Vorsorge auch während der Bezugsdauer der Überbrückungsrente bezahlt werden können. Sie unterstützt die Bestimmung, wonach die Beiträge auch an die obligatorische berufliche Vorsorge zu den anerkannten Ausgaben gehören. Dies insbesondere auch im Hinblick darauf, dass gerade Frauen aufgrund ihrer Erwerbsbiographien oft nur geringe Einlagen in die zweite Säule tätigen konnten und deshalb stark darauf angewiesen sind, in der letzten Phase der Erwerbstätigkeit Beiträge zu bezahlen.
- Die EKF unterstützt die Bestimmung, dass geleistete familienrechtliche Unterhaltsbeiträge zu den anerkannten Ausgaben gehören.
- Skeptisch ist die EKF hingegen gegenüber der vorgeschlagenen Plafonierung der Überbrückungsleistung: 58'350 Franken für Alleinstehende, 87'525 Franken für Ehepaare. Diese Plafonierung beinhaltet die Gefahr, dass gesetzlich vorgesehene Ausgaben de facto wegen dieser Plafonierung nicht berücksichtigt werden können. Kommt hinzu, dass der Frankenbetrag der Plafonierung im Gesetz verankert ist und der Gesetzesentwurf keine regelmässige Anpassung der Plafonierung an die Lohn- und Preisentwicklung vorsieht. Eine Anpassung der Plafonierung würde gemäss vorliegendem Entwurf eine Gesetzänderung bedeuten, was erfahrungsgemäss ein ziemlich schwieriger und langwieriger Prozess ist (Beispiel: Anpassung der Miete im Rahmen der Ergänzungsleistungen). Die vorgeschlagene Plafonierung sollte deshalb nochmals überprüft werden. Mindestens jedoch sollte eine im Gesetz verankerte Indexierung aufgenommen werden.



Département fédéral de l'Intérieur  
DFI  
À l'att. De Monsieur Alain Berset,  
Conseiller fédéral

[katharina.schubarth@bsv.admin.ch](mailto:katharina.schubarth@bsv.admin.ch)

Genève, le 25 septembre 2019  
3248/RR - FER N°38-2019

## Loi fédérale sur la prestation transitoire pour les chômeurs âgés

Monsieur le Conseiller fédéral,

C'est avec grand intérêt que nous avons pris connaissance de la consultation susmentionnée.

### Commentaire général

La Suisse connaît une situation sur le marché de l'emploi plutôt réjouissante, puisque le chômage baisse régulièrement ces dernières années. Les seniors sont pour leur part globalement moins touchés que la moyenne nationale par la perte d'emploi et leur taux de participation au marché du travail, en constante augmentation, est l'un des plus élevés au monde. Malgré ces éléments positifs, il est également constaté qu'ils sont davantage concernés par le chômage de longue durée, avec un risque plus élevé de se retrouver en fin de droit. Dans un tel cas de figure, c'est à l'aide sociale que ces personnes émargent, avant de pouvoir faire valoir leur droit à la retraite. La situation de travailleurs se retrouvant au chômage en fin de carrière est donc une vraie problématique, à laquelle la Confédération propose une solution.

La discussion sur l'instauration d'une rente pont a déjà eu lieu au niveau de plusieurs cantons, qui l'ont soit introduite (comme Vaud), soit envisagée (Genève). Le présent projet propose une prestation transitoire fédérale, plus particulièrement destinée aux personnes âgées de 60 ans et plus qui ont épuisé leurs droits aux indemnités chômage, leur assurant une couverture financière suffisante jusqu'à l'âge de la retraite. Le but de cette proposition est d'éviter que des personnes, au long parcours professionnel, ne se retrouvent à l'aide sociale à quelques mois de la retraite.

Notre Fédération a consulté ses membres sur cette proposition. Une très large majorité adhère à la proposition. Elle souligne toutefois qu'elle doit constituer une mesure ultime, qui vient en complément d'autres mesures, axées sur le maintien en emploi, l'employabilité et la réinsertion des séniors. Les propositions formulées dans le cadre de l'initiative sur la pénurie de main-d'œuvre et des discussions menées avec les partenaires sociaux lors des Conférences nationales sur les travailleurs âgés doivent également être poursuivies et développées.

### **Commentaire de quelques articles**

#### Art. 2.

Notre Fédération adhère à cet article et au seuil proposé de 60 ans. Il convient de rappeler qu'il intervient au terme de longs mois de chômage et concerne de facto des personnes qui ont perdu leur emploi avant leurs 60 ans.

#### Art. 3

Le premier alinéa fait obligation d'avoir son domicile en Suisse pour accéder à la prestation. A l'article 6, il est fait mention d'un éventuel versement à l'étranger, et plus précisément dans un pays de l'UE/AELE. Nous comprenons de cette rédaction que le domicile en Suisse est obligatoire pour l'ouverture du droit mais pas pour son versement ultérieur. Si telle est la volonté du législateur, ne serait-il pas judicieux de prévoir une période minimale de domicile en Suisse avant l'ouverture du droit ? Le fait d'avoir cotisé suffisamment longtemps à l'AVS permet de garantir un lien fort avec le marché du travail suisse. La FER soutient également le principe d'un seuil de revenu moyen permettant d'accéder à la mesure. Quant au montant, qui équivaut à un salaire mensuel moyen de chf 1'775.-, on peut s'interroger si la limite n'est pas trop basse, notamment en regard du montant minimum de la prestation transitoire, qui est plus élevé. D'une manière générale, la FER estime que l'ensemble des dispositions permettent de se prémunir d'un éventuel tourisme social.

#### Art. 5

Le montant de la prestation transitoire proposé nous paraît correct et susceptible de permettre aux personnes concernées de vivre décemment jusqu'à l'octroi de la rente AVS. Nous notons toutefois que ce montant peut potentiellement être supérieur aux revenus moyens tirés de l'activité lucrative passée du bénéficiaire. Il conviendrait d'être attentif à cet élément afin d'éviter ces éventuels effets pervers (privilégier la prestation transitoire au maintien en emploi).

#### Art. 6

Nous soutenons la proposition, y compris le principe d'un versement fonction du standard de vie. Nous aurions toutefois préféré que cet article soit interverti avec les articles 7 et 8, dont le contenu vient en complément logique de l'article 5. Par ailleurs, la FER souligne qu'il manque à son sens des dispositions sur les garanties quant à la poursuite de l'existence des conditions d'octroi de la prestation.

Art. 7

Le fait que les montants correspondent à ceux de l'aide sociale augmentés de 25% nous satisfait.

Pour le surplus, les dispositions nous paraissent proportionnées et de nature à éviter une planification financière visant à correspondre aux critères d'octroi de la prestation.

Art. 8 et 11

Notre Fédération soutient ces articles.

En conclusion, notre Fédération accueille positivement cette proposition. Compte tenu de l'aspect novateur de celle-ci et de ses effets possibles non évalués (comme par exemple les éventuels effets d'aubaine), la FER suggère néanmoins que cette loi soit expérimentale et limitée dans le temps (par exemple trois ans), et qu'un rapport annuel complet soit rendu à la fin de chaque exercice.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à notre prise de position et vous prions de recevoir, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de notre parfaite considération.



Blaise Matthey  
Secrétaire général



Stéphanie Rueggsegger  
Directrice Politique générale  
FER Genève

**La Fédération des Entreprises Romandes en bref**

Fondée le 30 juillet 1947 à Morat, son siège est à Genève. Elle réunit six associations patronales interprofessionnelles cantonales (GE, FR, NE, JU, VS), représentant la quasi-totalité des cantons romands. La FER comprend plus de 45'000 membres.

**Inclusion Handicap**  
Mühlemattstrasse 14a  
3007 Bern

info@inclusion-handicap.ch  
www.inclusion-handicap.ch

**INCLUSION.**  
**HANDICAP**

Dachverband der  
Behindertenorganisationen Schweiz

Association faîtière des organisations  
suisse de personnes handicapées

Mantello svizzero delle organizzazioni  
di persone con disabilità

# **BUNDESGESETZ ÜBER ÜBERBRÜCKUNGSLEISTUNGEN FÜR ÄLTERE ARBEITSLOSE**

---

## **Stellungnahme Inclusion Handicap**



23.09.2019



## A Allgemeine Bemerkungen

Unter Berücksichtigung verschiedener arbeitsmarktlicher Indikatoren ist der Schluss zu ziehen, dass sich in der Schweiz die Lage von älteren Arbeitnehmenden in den letzten Jahren verschlechtert hat. So hat sich die Erwerbslosenquote der 55- bis 64-Jährigen in den letzten Jahren zunehmend dem Durchschnitt aller Altersgruppen angepasst (vgl. SAKE). In den Vorjahren hatte sie jeweils noch relativ deutlich unter dem Durchschnitt gelegen. Die Stellensuchendenquote der 50- bis 64-Jährigen liegt inzwischen sogar leicht über dem Durchschnitt aller Altersgruppen (vgl. Seco). Auch dies deutet auf eine Verschlechterung der Lage hin.

Zwar ist die Lage älterer Arbeitnehmender auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt noch nicht dramatisch, es besteht aber sehr wohl ein gewisser Handlungsbedarf. Denn der in den vergangenen Jahren gestiegene Druck auf ältere Arbeitnehmende und somit insbesondere auch auf solche mit Behinderungen hat zu mehr prekären Anstellungen geführt. So arbeiten die 55- bis 64-Jährigen und insbesondere Menschen mit Behinderungen heute häufiger in temporären Anstellungsverhältnissen und sind generell stark von Unterbeschäftigung betroffen. Einmal arbeitslos, haben ältere Arbeitnehmende und insbesondere solche mit Behinderungen wesentlich grössere Probleme als jüngere, wieder eine Stelle zu finden – unabhängig von ihren Qualifikationen oder Lohnvorstellungen. Ein grosser und wachsender Teil von ihnen ist länger als ein Jahr ohne Erwerbsarbeit und gilt damit als langzeitarbeitslos. Seit dem Jahr 2010 ist der Anteil der über 50-Jährigen an den Langzeitarbeitslosen von 33 Prozent auf heute über 50 Prozent gestiegen.

Laut Statistik des kantonalen Amtes für Wirtschaft und Arbeit wird etwa im Kanton Zürich von den über 60-jährigen arbeitslosen Personen jede zweite ausgesteuert, in der Altersklasse der 40- bis 59-Jährigen hingegen nur ca. jede vierte. Eine Wiedereingliederung nach der Aussteuerung ist klar erschwert: Die Erwerbsquote der einst Ausgesteuerten liegt – wie der erläuternde Bericht gut aufzeigt – für die Jahre 1-4 nach der Aussteuerung in der Altersgruppe der über 55-Jährigen durchs Band etwa 25 Prozent tiefer als in den jüngeren Altersgruppen. Die Chance, im Alter nach einer Aussteuerung wieder erfolgreich im Arbeitsmarkt Fuss zu fassen, ist also leider oft sehr gering, was sich für Menschen mit Behinderungen zweifellos akzentuiert. Als soziale Absicherung verbleibt dann die Sozialhilfe, wo sich die Probleme der älteren Generation entsprechend auch stark bemerkbar machen: Während die Sozialhilfequote zwischen den Jahren 2011 und 2017 insgesamt um rund 10 Prozent zugenommen hat, waren es bei den über 55-Jährigen 32 Prozent.



## **B Materielle Bemerkungen**

### **1. Massnahmen zur Förderung und zum Schutz des inländischen Arbeitskräftepotenzials**

Inclusion Handicap begrüsst das Massnahmepaket, das der Bundesrat am 15. Mai 2019 verabschiedet hat grundsätzlich. Dies gilt ausdrücklich auch für diejenigen Massnahmen, für welche die gesetzlichen Grundlagen bereits heute bestehen und die nicht Gegenstand der Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose sind. Zu erwähnen sind hier insbesondere die kostenlose Standortbestimmung, Potenzialanalyse und Laufbahnberatung für Personen über 40 Jahren sowie die Anrechnung von Bildungsleistungen. Beide Massnahmen müssen zwingend auch Menschen mit Behinderungen zu Gute kommen, denn sie zielen darauf ab, die Beschäftigungschancen langfristig zu verbessern, so dass später sozialpolitische Interventionen gar nicht erst erfolgen müssen. Aus der Sicht von Inclusion Handicap muss somit sichergestellt werden, dass die geplanten Massnahmen zur Förderung und zum Schutz des inländischen Arbeitskräftepotenzials auch Menschen mit Behinderungen einbeziehen. Zu diesem Zweck ist eine enge Zusammenarbeit mit den IV-Stellen zu gewährleisten.

### **2. Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose**

Inclusion Handicap begrüsst die Einführung der Überbrückungsleistung grundsätzlich. Sie ist ein Instrument, welches insbesondere dazu dient, das Alterskapital zu schützen, Frühpensionierungen und entsprechend reduzierte Rentenleistungen zu verhindern und den häufig mit Scham verbundenen Gang auf die Sozialhilfe zu vermeiden. Trotz der grundsätzlichen Zustimmung zu den Überbrückungsleistungen ist Inclusion Handicap mit einzelnen Punkten zur Anspruchsberechtigung nicht vollends einverstanden. Diese werden nachfolgend ausgeführt:

#### **a) Mindestalter bei der Aussteuerung**

Das vorgeschlagene Bundesgesetz begrenzt den Leistungsanspruch auf Personen, die nach dem vollendeten 60. Altersjahr ausgesteuert werden. Eine Person, die das 60. Altersjahr bei der Aussteuerung noch nicht vollendet hat, hat folglich keinen Leistungsanspruch. Dadurch schafft das Bundesgesetz eine harte Grenze zwischen anspruchsberechtigten und nicht anspruchsberechtigten Personen, die sachlich nicht begründbar ist. In der Praxis führt dies dazu, dass ein einzelner Tag über den gesamten Anspruch auf die Überbrückungsleistung entscheidet. Inclusion Handicap lehnt eine solche starre Grenzziehung ab und schlägt eine Regelung vor, die – beispielsweise durch abgestufte Leistungen – einen fließenden Übergang zwischen Anspruchsberechtigung und Nicht-Anspruchsberechtigung schafft. Da die Probleme älterer Arbeitnehmender wie unter Ziff. 1 dargelegt bereits ab dem Alter von 55 Jahren zunehmen, muss die Überbrückungsleistung spätestens für diese Altersgruppe greifen. Unter Berücksichtigung der für 55-Jährige geltenden maximalen ALV-Taggeldbezugsdauer von zwei Jahren (520 Tagen) ist Inclusion Handicap der Ansicht, dass bereits Personen, die nach dem vollendeten 57. Altersjahr ausgesteuert werden, Anspruch auf eine – zumindest partielle – Überbrückungsleistung haben sollten.





## b) Mindestversicherungsdauer

Gemäss dem vorgeschlagenen Bundesgesetz besteht ein Anspruch auf eine Überbrückungsleistung für Personen, die mindestens 20 Jahre – und davon 10 Jahre unmittelbar vor der Aussteuerung – in der AHV versichert gewesen sind. Inclusion Handicap spricht sich für eine Mindestversicherungsdauer von nur 15 Jahren, statt 20 Jahren, aus. Denn bei einer vorausgesetzten Mindestversicherungsdauer von 20 Jahren wird eine im Alter von 40 Jahren aus dem Ausland eingewanderte oder zurückgekehrte Person, die anschliessend während 19 Jahren in der Schweiz erwerbstätig war, mit 59 Jahren arbeitslos und mit 61 Jahren ausgesteuert wurde, von einer Überbrückungsleistung ausgeschlossen. Dies, obwohl sie praktisch fast die Hälfte ihres aktiven Arbeitslebens in der Schweiz verbracht hat. Aus der Sicht von Inclusion Handicap ist daher eine Reduktion der Mindestversicherungsdauer auf 15 Jahre angezeigt.

## c) Mindesteinkommen

Anspruchsberechtigt sind nur Personen, die während 20 Jahren jährlich ein Mindesteinkommen von 75% der maximalen Altersrente erzielt haben. Jahre, in denen das Mindesteinkommen nicht erzielt wurde, werden nicht angerechnet. Diese Regelung benachteiligt nicht nur teilzeiterwerbstätige Personen mit Betreuungspflichten und somit insbesondere Frauen, sondern trifft vor allem auch Menschen, die aufgrund ihrer Behinderung nur in einem reduzierten Umfang erwerbstätig sein können. Auch Personen, die von phasenweiser krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit oder von wiederkehrender Arbeitslosigkeit betroffen sind, werden dadurch unter Umständen in ungerechtfertigter Weise von der Überbrückungsleistung ausgeschlossen.

### Beispiel:

Frau Jones wandert mit 28 Jahren aus Irland in die Schweiz ein. In ihrem Heimatland hat sie zu diesem Zeitpunkt bereits acht Jahre in einer Vollzeitstelle gearbeitet. Sie arbeitet nun in der Schweiz während fünf Jahren mit einem Lohn über dem Schwellenwert von 75% der maximalen Altersrente. Anschliessend wird sie Mutter und betreut während sechs Jahren ausschliesslich ihre Kinder. Kurz bevor sie wieder eine Anstellung sucht, wird bei ihr MS diagnostiziert. Trotzdem nimmt sie eine Erwerbstätigkeit auf, allerdings ohne den Schwellenwert von aktuell 21'330 (monatlich 1'780 Franken) zu erreichen. Nach zehn Jahren kann sie ihren Beschäftigungsgrad erhöhen und überschreitet den Schwellenwert deutlich. Sie arbeitet bis zu ihrem 59. Lebensjahr und verliert dann aus wirtschaftlichen Gründen ihre Stelle. Mit 61 Jahren wird sie ausgesteuert. Frau Jones hat nur während 15 Jahren den Schwellenwert überschritten und dadurch keinen Anspruch auf einen Rentenzuschlag.

Inclusion Handicap hält es nicht für gerechtfertigt, dass im obigen Beispiel kein Anspruch auf eine Überbrückungsleistung besteht. Das Mindesteinkommen sollte deshalb – entsprechend der vorgeschlagenen Anpassung der Mindestversicherungsdauer – nur während 15 Jahren erzielt werden müssen. Zumindest aber sollten Betreuungs- und Erziehungsgutschriften sowie Taggelder der Arbeitslosenversicherung an das Mindesteinkommen angerechnet werden.



## **C Zusätzliches Anliegen**

Es ist zu befürchten, dass Arbeitgebende aufgrund des Anspruchs auf Überbrückungsleistungen vermehrt ältere Arbeitnehmende entlassen. Auch ist davon auszugehen, dass die Lage der älteren Arbeitnehmenden dadurch zunehmend aus dem Fokus der öffentlichen Wahrnehmung gerät. Überbrückungsleistungen dürften grundsätzlich kein Vorwand dafür sein, dass der vorzeitige unfreiwillige Rückzug gefördert und entprobematisiert wird. Dies auch im Hinblick auf die Finanzierung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) sowie geplante oder geforderte Reformvorhaben. Die Entwicklung der Anzahl und der Struktur der Bezügerinnen und Bezüger von Überbrückungsleistungen im Rahmen einer Analyse der Arbeitsmarktlage von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollte daher genau evaluiert und analysiert werden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'J' followed by a horizontal line and a small flourish.

Julien Neruda, Geschäftsleiter



**Astrid Jakob**  
astrid.jakob@ivsk.ch  
041 369 08 09

Bundesamt für Sozialversicherungen  
Geschäftsfeld AHV, Berufliche Vorsorge und EL  
Bereich Leistungen AHV/EO/EL  
Effingerstrasse 20  
3003 Bern

16. August 2019

## **Vernehmlassungsverfahren Bundesgesetz über Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 26. Juni 2019 haben Sie die Kantone, Verbände, Parteien und interessierte Gruppierungen dazu eingeladen, zum Entwurf und zum erläuternden Bericht zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose bis 26. September 2019 Stellung zu nehmen.

Die IV-Stellen-Konferenz nimmt nachfolgend Stellung. Sie beschränkt sich in der Stellungnahme im Wesentlichen auf Bestimmungen, soweit die Tätigkeiten der IV-Stellen betroffen sind.

### **I. Vorbemerkung**

Ältere Menschen finden auf dem Arbeitsmarkt häufig keine Arbeitsstelle mehr. Nach der Ausschöpfung des ALV-Taggeldanspruchs haben Menschen ohne oder mit schlechter 2. und 3. Säule regelmässig keine ausreichenden Ansprüche mehr gegenüber Versicherungen, sondern sind zum Gang auf das Sozialamt gezwungen. Die Invalidenversicherung ihrerseits prüft allerdings auch Leistungsgesuche von Personen über 60 Jahre. Getreu dem Grundsatz "Eingliederung vor Rente" ist sie dazu verpflichtet, auch diesen Personen Eingliederungsmassnahmen zu gewähren und die Ausrichtung einer Rente in Erwägung zu ziehen, nachdem zumutbare Eingliederungsmassnahmen nicht zum Ziel führen (vgl. Art. 28 Abs. 1 IVG).

Zweck der Überbrückungsleistung (ÜL) ist, Menschen, welche ausgesteuert und über 60 Jahre alt sind, eine Vorruhestandsleistung auszurichten. Von den angesprochenen Personen soll aber explizit nicht mehr verlangt werden können, dass sie sich für Arbeitsstellen bemühen, davon werden sie entlastet. Damit stellt sich die ÜL allerdings quer zu den Bemühungen der Invalidenversicherung, Eingliederungschancen und zumutbare Tätigkeiten abzuklären und allenfalls auch entsprechend konsequent zu entscheiden. Dieses Verhältnis muss im Zusammenhang mit der Gesetzesvorlage unbedingt geklärt werden.

## II. Allgemeine Bemerkungen

Die Überbrückungsleistungen (ÜL) werden eng an die Systematik der Ergänzungsleistungen (EL) angelehnt, operieren auf Basis der in den Ergänzungsleistungen geltenden Werte und sollen so – wie die Ergänzungsleistungen – den Existenzbedarf der versicherten Person decken. Als Besonderheit kann ÜL-Bezügerinnen und -Bezügerinnen nicht die Pflicht auferlegt werden, weiterhin Stellen zu suchen.

Im Zusammenhang mit gleichzeitigem Anspruch auf Invalidenversicherungsleistungen kritisch gesehen werden muss die Ausgestaltung der ÜL als Leistung, deren Kosten über allgemeine Steuermitteln sozialisiert wird. Diese kann nämlich bewirken, dass die Verantwortung dafür, dass ältere Arbeitnehmer im Erwerbsprozess bleiben, beziehungsweise die Bereitschaft, invalide Person über 60 Jahre einzugliedern, bei den Arbeitgebern abnimmt. Unter diesen Umständen dürfte es für die Invalidenversicherung umso schwieriger werden, invalide Personen mit einer Restarbeitsfähigkeit im Alter über 60 Jahren einzugliedern.

Die ÜL sind hinsichtlich der Eingliederungsbemühungen solcher Menschen beziehungsweise der Eingliederungsbereitschaft der Arbeitgeber ausgesprochen kontraproduktiv. Während heute allenfalls noch politisch bekundete bestehende Bereitschaft der Arbeitgeberschaft, freiwillig zur Eingliederung invalider Personen beizutragen besteht, und damit gleichzeitig versucht wird die Einführung entsprechender Pflichten abzuwehren, ist mit der ÜL zu erwarten, dass angesichts der "günstigen Gelegenheit" für Personen über 60 Jahren staatliche Leistungen zukommen zu lassen, eine entsprechende Bereitschaft hinsichtlich der Eingliederung über 60-jähriger Invalider gänzlich entfallen wird. Es ist zu befürchten, dass die Invalidenversicherung mit der Einführung der ÜL ihre Eingliederungsbemühungen bei Personen über 60 Jahren vollständig einstellen kann. Solches Verhalten der Arbeitgeber hat für diese keine unmittelbaren Folgen. Vielmehr können sie sich nach Einführung einer ÜL darauf berufen, dass für diese Menschen gesorgt ist. Dieser sich abzeichnenden Schräglage der Arbeitgeberpflichten könnte eine andere Finanzierung der Leistung entgegenwirken. Die Finanzierung über Lohnanteile von Arbeitgebern und Arbeitnehmern würde einen direkten Zusammenhang schaffen.

Festzustellen ist zudem, dass das Erfordernis, Erwerbseinkommen im Umfang von 75 % der AHV-Höchstrente erzielt zu haben, Teilinvalide benachteiligt. Bezüger einer Teilinvalidenrente mit gleichzeitiger Restarbeitsfähigkeit können möglicherweise dieses Einkommen gar nicht mehr erzielen, zumal dies während 20 Jahren vor Inanspruchnahme der Fall gewesen sein muss. Personen, welche irgendwann ab dem Alter von 50 Jahren während längerer Zeit befristet arbeitsunfähig gewesen waren (10 Jahre der erforderlichen 20 Jahre Versicherteneigenschaft müssen unmittelbar und ununterbrochen vor der Geltendmachung erfüllt sein), ist die Erzielung des Mindesteinkommens ebenfalls nicht möglich. Sollte eine solche Person mit 57 arbeitslos und nach 60 ausgesteuert werden, haben sie keinen Anspruch auf ÜL. Wurde ein Rentenanspruch vorher aufgehoben, besteht auch kein Anspruch auf EL.

Ein Mangel ist die fehlende Klärung des Verhältnisses zwischen Invalidenversicherung und ÜL. Hier stellen sich mannigfache Fragen der Wechselwirkungen, der Koordination und allenfalls des gegenseitigen Ausschlusses. Teilinvalide haben eine Restarbeitsfähigkeit. Wird diese nun durch die ÜL abgedeckt oder kann EL beantragt werden? Welche Eingliederungspflichten treffen solche teilinvaliden Personen noch? Macht es überhaupt Sinn, Personen über 60 Jahren noch eine Eingliederung zuzumuten? Muss eine Invalidität bei Personen über 60 Jahren überhaupt noch abgeklärt werden? Inwieweit gelten noch die Mitwirkungs- und Schadenminderungspflicht bei invaliden Personen über 60? Wenn Personen über 60 Jahre nicht mehr zu Eingliederungsbemühungen angehalten werden können, belastet dies die ÜL zusätzlich (bzw. den Steuerzahler), entlastet aber die Invalidenversicherung, weil allenfalls keine Rente gesprochen wird (Stichwort Fehlanreiz)? Entscheidet sich anhand der mutmasslich generierten Krankheits- und Behinderungskosten ob nun die "EL-Kasse" oder die "ÜL-Kasse" belastet wird? Kann eine mehr schlecht als recht gegen Invalidität versicherte Person künftig (bei Erfüllung der Voraussetzungen) frei wählen, ob sie die Abklärungen der IV mitmachen will und ob sie sich den Eingliederungspflichten stellen will, oder ob sie gerade von Beginn weg ÜL beantragen will? Handelt es sich hier (nach Erfüllung der Voraussetzungen) um ein Grundeinkommen für Personen über 60? Allein diese Fragen zeigen, dass der Gesetzgeber nicht umhinkommen wird, das Verhältnis zwischen IV und ÜL klar, eindeutig und umfassend zu regeln. Sollte

der Gesetzgeber eine Prioritätenordnung einführen oder Vergleichsrechnungen verlangen, käme auf die IV-Stelle möglicherweise zusätzlicher Aufwand hinzu, da allenfalls für die ÜL eine Invalidität abgeklärt werden muss.

Im Einzelnen äussert sich die IV-Stellen-Konferenz zu den vorgesehenen Artikeln wie folgt:

### III. Zu den einzelnen Artikeln

#### Art. 2

Festzustellen ist, dass Art. 2 invalide Personen nicht ausschliesst, sofern diese ausgesteuert wurden. Unter diesen Umständen werden Personen ohne grosses Einkommen künftig für die ÜL und gegen die IV optieren. Daraus stellen sich aber bezüglich der Eingliederungspflicht im IV-Verfahren sowie allgemein hinsichtlich der Bedeutung der Invalidenversicherung nach dem 60. Altersjahr Koordinationsfragen, welche nirgends beantwortet werden.

#### Art. 3

Hier fehlt die Koordination mit der Invalidenversicherung. Ist beabsichtigt, dass keine freie Wählbarkeit zwischen ÜL und IV-Leistungen besteht, müssten die Voraussetzungen damit ergänzt werden, dass keine Invalidität bestehen darf (Abs. 1 lit. a).

Die Begrenzung auf Personen mit einem jährlichen Einkommen von derzeit Fr. 21'330.– begrenzt die ÜL sinnvollerweise auf Personen, welche bereits vor der Geltendmachung ein (einigermassen) existenzsicherndes Einkommen erzielt haben. Personen, welche wenig verdienen im Sinne eines Zuverdienens zu einem anderen Einkommen gelangen nicht in den Genuss der ÜL.

Hingegen wirkt die Bedingung, dass während 20 Jahren ein Erwerbseinkommen von 75 % des Höchstbetrages der Altersrente verdient worden sein muss, für Personen, welche in der Vergangenheit eine IV-Rente bezogen oder längere Zeit krankheits- oder unfallhalber arbeitsunfähig waren, ebenfalls ausschliessend. Während gesundheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit besteht regelmässig kein genügend hohes Erwerbseinkommen, selbst wenn der Lohn durch Taggelder (in der Regel nicht beitragspflichtig) ausgeglichen wird.

#### Antrag

Abs. 1 lit. a sei eventuell wie folgt zu ergänzen: "... und keine Invalidität vorliegt."

#### Art. 4

Die Koordination mit der EL ist im Rahmen der Existenzsicherung unabdingbar. Andere Leistungen werden in die Anspruchsberechnung einbezogen. Nicht geregelt ist allerdings das Verhältnis zur IV, welche gleichzeitige Ansprüche begründen kann. Diese Versicherungsleistungen sind deshalb zu koordinieren.

Ungelöst ist die Frage, inwieweit eine Person auf Leistungen der Invalidenversicherung verzichten kann zu Gunsten einer ÜL, bzw. wie sich IV- und ÜL-Anspruch der gleichen Person zueinander verhalten. Dies ist zu klären im Sinne eines Ausschlusses, einer Vergleichsberechnung oder mittels Setzens von Bedingungen.

Nicht selten besteht die Ausgangslage, dass eine Person nach Stellenverlust die Arbeitslosentag-gelder bezieht und sich erst nach deren Auslaufen bei der IV-Stelle meldet, weil erst dann erkannt wird, dass gesundheitliche Einschränkungen bestehen oder sich während der Arbeitslosigkeit entwickelt haben. Eine Person mit potenziellem IV-Anspruch und gleichzeitigem Anspruch auf ÜL hat kaum Interesse, sich IV-Eingliederungsmassnahmen zu stellen, wenn er gleichzeitig bei ÜL von solchen entbunden ist. Unter solchen Umständen hat sich der Gesetzgeber ernsthaft damit auseinandersetzen, ob die Invalidenversicherung bei Personen über 60 Jahren überhaupt noch von einer Eingliederbarkeit ausgehen darf. Was für gesunde Arbeitslose gilt, nämlich, dass sie mutmasslicher Weise kaum mehr eine Stelle finden, gilt erst recht für gesundheitlich (vermeintlich) eingeschränkte Personen. Sollte die Invalidenversicherung weiterhin Eingliederungsbemühungen betreiben müssen, stellt sich die Frage, inwieweit bei einer durchgeführten Eingliederung auf die Mitwirkungspflicht

gepocht werden kann. Die Durchführungsstellen sprechen sich dafür aus, dass zwingend ein Anspruch auf Invalidenversicherung geprüft werden muss. Dies ist entweder hier bei Artikel 4 oder in Artikel 2 festzulegen. Ist eine Person teilinvalid, kann nach erfolglosen Eingliederungsbemühungen immer noch eine ÜL beansprucht werden.

#### Anträge

Die Anspruchsvoraussetzungen seien wie folgt zu ergänzen: Besteht Anspruch auf Leistungen der Invalidenversicherung, kann keine Überbrückungsleistung bezogen werden. Die Durchführungsstelle verweist die antragsstellende Person an die IV-Stelle, wenn sie vermutet, die antragsstellende Person sei invalid.

Es sei zu klären, ob zwischen EL zur Invalidenrente und der ÜL Wahlfreiheit herrscht oder ob eine Leistung der anderen vorgeht.

#### Art. 7

Die Systematik entspricht derjenigen des ELG. Es ist allerdings nicht nachvollziehbar, weshalb der Zuschlag von einem Viertel des Lebensbedarfs gegenüber der EL nur für Erwachsene, nicht aber für Kinder und Jugendliche gelten soll. Die Erläuterungen schweigen dazu. Die Annahme, Kinder hätten weniger Gesundheitskosten (deren fehlende gesonderte Übernahme bei den ÜL die Begründung für höheren Lebensbedarf darstellt, Erläuterungen S. 27 Art. 7), ist einseitig. Während grundsätzlich bei Erwerbstätigen eher von guter Gesundheit ausgegangen werden muss, macht das Gesetz gerade bei in die ÜL einbezogenen Kindern keinen Unterscheid zwischen gesunden und kranken Kindern. Mit anderen Worten: Wiegt man die Wahrscheinlichkeit des Krankseins bei Erwachsenen und Kindern ab, so ist bei Erwachsenen mit ÜL eher davon auszugehen, dass sie gesund sind. Kinder werden unabhängig von ihrem Gesundheitszustand in die Rechnung der ÜL ihrer Eltern einbezogen.

Teilinvaliden haben möglicherweise Krankheitskosten, welche durch die ÜL nicht abgedeckt werden können. Sie müssen weiterhin EL in Anspruch nehmen, damit sie die Krankheitskosten separat abrechnen können.

#### Art. 11

Es stellt sich – hinsichtlich einer Koordination mit der Invalidenversicherung – die Frage, weshalb eine allfällige fehlende Anmeldung bei der IV (im Rahmen der entsprechenden freien Wahl) nicht auch zur Anrechnung einer hypothetischen Rente führen muss. In diesem Fall würde die Durchführungsstelle eine hypothetische Rentenberechnung basierend auf einer hypothetischen IV-Grad-Bemessung benötigen. Dies hat allerdings einen zusätzlichen Aufwand bei der zuständigen IV-Stelle zur Folge.

#### Antrag

Der Tatbestand des Einkommensverzichts sei dahingehend zu ergänzen, als der Verzicht auf eine IV-Rente als Einnahme angerechnet wird.

#### Art. 12

Es stellt sich hier die Frage, ob aus dieser Bestimmung irgendwelche Pflichten für die Invalidenversicherung abgeleitet werden müssen. Festzustellen ist jedenfalls, dass das Fehlen einer Invalidenrente nicht immer automatisch zum Bezug von ALV-Taggeldern führt. Die beiden Leistungen sind nicht automatisch komplementär. Sowohl die ALV wie auch die IV entscheiden jeweils in ihrem eigenen Rechtsgebiet über die Erfüllung der Leistungsvoraussetzungen autonom.

Es fehlt eine Regelung des Tatbestandes, wonach einer Person über 60 Jahre die IV-Rente wieder eingestellt wird. In einem solchen Fall erfüllt die Person weder eine Rahmenfrist, noch kann sie Tagelder der ALV ausgeschöpft haben. Wird von der Invalidenversicherung somit verlangt, dass Renten nach der Erfüllung des 60. Altersjahres nicht mehr überprüft und allenfalls eingestellt werden sollen?



#### Antrag

Der Beginn des Anspruchs nach Aufhebung einer Invalidenrente sei zu regeln.

#### Art. 13

Der Wortlaut des Artikels stimmt nicht mit den Erläuterungen überein. Absatz 2 besagt lediglich, dass Rückforderungen (wovon?) mit fälligen ÜL verrechnet werden können. Dies beinhaltet nicht die Verrechnung einer IV-Nachzahlung mit der Rückforderung von ÜL. Grundsätzlich gilt das ATSG. Im Sinne einer Subsidiarität der ÜL ist die Verrechnungsmöglichkeit mit allen Sozialversicherungen sinnvoll. Es ist deshalb eine Formulierung analog Art. 27 ELV zu wählen, wonach Rückforderungen mit fälligen Leistungen aufgrund anderer Sozialversicherungsgesetze verrechnet werden, soweit diese Gesetze eine Verrechnung vorsehen.

#### Antrag

Absatz 2 sei wie folgt zu formulieren: "Rückforderungen können mit fälligen Überbrückungsleistungen sowie mit fälligen Leistungen aufgrund anderer Sozialversicherungsgesetze verrechnet werden, soweit diese Gesetze eine Verrechnung vorsehen."

#### Art. 15

Muss mit der Invalidenversicherung koordiniert werden, ist die Zuständigkeit im Wohnsitzkanton sinnvoll. Die dortige IV-Stelle arbeitet regelmässig eng mit der örtlichen Ausgleichskasse zusammen, insbesondere wenn es um EL geht. Es ist kaum vertretbar, wenn hier neue Verwaltungswege zu weiteren Kassen eröffnet werden müssen. Die Zuständigkeit muss deshalb auch bei der ÜL – wie bei allen anderen Leistungen der 1. Säule – in einen neuen Wohnsitzkanton folgen.

#### Antrag

Die Zuständigkeit habe sich nach dem jeweiligen Wohnkanton zu richten.

### **IV. Zusammenfassung**

Die Vorlage hat – so sehr sie im Grundsatz zu begrüßen ist – einige sehr erhebliche Mängel, ohne deren künftige Berücksichtigung die ÜL unvollkommen bleibt und zahlreiche Durchführungsfragen dem Entscheid der Rechtsprechung überlassen werden müssen.

Der Zugang zur ÜL ist bei Personen, die in der Vergangenheit IV-Renten bezogen haben, beschränkt, auch wenn diese Menschen zum oder nach dem Zeitpunkt des 60. Altersjahres in der ALV ausgesteuert werden. Sie laufen Gefahr, trotz zuletzt ausreichendem Einkommen und grundsätzlich 20-jähriger Versicherteneigenschaft nicht für die ÜL zu qualifizieren. Dies nicht, weil sie (freiwillig) zu wenig verdient haben, sondern weil sie gesundheitliche Probleme hatten.

Ausserdem stellt die ÜL seit Jahren verfochtene Grundpfeiler der Invalidenversicherung in Frage, soweit sie versicherte Personen über 60 Jahre betreffen. Eine entsprechende Koordination fehlt völlig. Die Rolle der Invalidenversicherung bei Personen über 60 Jahren muss grundlegend neu überdacht werden. Es muss aufgrund des Gesetzesentwurfs davon ausgegangen werden, dass zwischen den beiden Leistungen Wahlfreiheit herrscht. Es bleibt unklar, inwieweit von der Invalidenversicherung weiterhin auch Eingliederungsbemühungen nach dem 60. Altersjahr (politisch) verlangt werden. Es kann nämlich nicht gesagt werden, dass bereits heute ab 60 Jahren keine Eingliederungsmassnahmen mehr durchgeführt würden (insbesondere im Rahmen von Arbeitsplatzterhalt oder im Rahmen von bereits vor dem 60. Geburtstag eingeleiteten Massnahmen). Müssen künftig solche Leistungen nicht mehr angeboten werden? Es bleibt offen, ob mangelnde Mitwirkung im IV-Verfahren Konsequenzen haben kann oder ob einfach auf die ÜL ausgewichen wird. Immerhin dürfte dieser Trend sowohl der IV-Rechnung (weniger Eingliederungsaufwand, allenfalls weniger Renten) als auch der IV-Statistik (weniger erfolglose Eingliederungsversuche) zugutekommen.

Die mit der vorliegenden Konzeption des ÜIAG gesetzten Fehlanreize müssen behoben werden. Es braucht eine durchführbare Koordination zwischen der ÜL und der IV.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und der Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

**IV-Stellen-Konferenz (IVSK)**  
Ressort Rahmenbedingungen



Florian Steinbacher  
Präsident



Patrick Scheiwiler  
Ressortleiter

Geht per E-Mail an [katharina.schubarth@bsv.admin.ch](mailto:katharina.schubarth@bsv.admin.ch)

**Kopie:** Mitglieder IVSK





**KONFERENZ DER KANTONALEN AUSGLEICHKASSEN  
CONFÉRENCE DES CAISSES CANTONALES DE COMPENSATION  
CONFERENZA DELLE CASSE CANTONALI DI COMPENSAZIONE  
CONFERENZA DA LAS CASSAS CHANTUNALAS DA CUMPENSAZIUN**

Genfergasse 10, 3011 Bern • Telefon 031 311 99 33 • [www.ahvch.ch](http://www.ahvch.ch)

Bundesamt für Sozialversicherungen  
Bereich Leistungen AHV/EO/EL  
3003 Bern  
Als Word- und pdf-Dokument via Email an  
[katharina.schubarth@bsv.admin.ch](mailto:katharina.schubarth@bsv.admin.ch)

Bern, 17. September 2019

**Vernehmlassungsverfahren  
Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (ÜIAG)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 26. Juni 2019 haben Sie die Kantone, Verbände, Parteien und interessierte Gruppierungen dazu eingeladen, zum Entwurf und zum erläuternden Bericht zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose bis 26. September 2019 Stellung zu nehmen.

Die Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen nimmt nachfolgend Stellung. Wir beschränken uns in der Stellungnahme im Wesentlichen auf Bestimmungen, soweit die Tätigkeiten der Ausgleichskassen als vorgesehene Durchführungsstellen direkt betroffen sind.

**I. Vorbemerkung**

Gewisse ältere Personen finden auf dem Arbeitsmarkt keine Arbeitsstelle mehr. Nach der Ausschöpfung des ALV-Taggeldanspruchs haben Versicherte ohne oder mit schlechter 2. und 3. Säule allenfalls keine ausreichenden Ansprüche mehr gegenüber Versicherungen, sondern sind auf wirtschaftliche Sozialhilfe angewiesen.

Die nun in die Vernehmlassung geschickte Gesetzesvorlage soll Personen in dieser Situation helfen, die Zeit zwischen Aussteuerung und AHV-Rentenbezug zu überbrücken. Die Überbrückungsleistung stellt zwar in ihrer nun entworfenen Form eine Bedarfsleistung dar, welche aufgrund der engen Anlehnung an die Ergänzungsleistungen etwas bessere Ansprüche schafft als die Sozialhilfe. Insgesamt gesehen muss aber festgehalten werden, dass auch hier keine grossen Vermögen behalten und hohe Ausgaben angerechnet werden können. Insbesondere hohe Gesundheitskosten können nicht abgedeckt werden.

## II. Allgemeine Bemerkungen

Die Überbrückungsleistungen (ÜL) werden eng an die Systematik der Ergänzungsleistungen angelehnt, operiert auf Basis der in den Ergänzungsleistungen geltenden Werte und sollen so – wie die Ergänzungsleistungen – den Existenzbedarf der versicherten Person decken. Dementsprechend ist die Durchführung den EL-Durchführungsstellen übertragen. Dies ist sinnvoll, ist in diesen Stellen doch das nötige Knowhow sowie die notwendigen Arbeitsinstrumente vorhanden, um die entsprechenden Leistungen effizient zu berechnen und auszuzahlen. Auf einzelne Punkte, welche in der Durchführung Schwierigkeiten bereiten könnten, wird in den nachfolgenden detaillierten Ausführungen zu den einzelnen Bestimmungen eingegangen.

Grundsätzlich kritisch gesehen wird aber die Ausgestaltung der ÜL als Leistung, welche aus allgemeinen Steuermitteln finanziert wird. Die allgemeine Sozialisierung der Kosten der ÜL dürfte bewirken, dass die Verantwortung dafür, dass ältere Arbeitnehmer im Erwerbsprozess bleiben, für Arbeitgeber abnimmt. Es gibt hier viele nationale und internationale Beispiele für solche Auswirkungen. Die Entlassung älterer Arbeitnehmer aus dem Erwerbsprozess hat für Arbeitgeber keine unmittelbaren wirtschaftlichen Folgen. Vielmehr können sie sich nach Einführung einer ÜL darauf berufen, dass für diese Menschen gesorgt ist. Arbeitgeber werden sich weniger verpflichtet fühlen, ältere Arbeitnehmer doch noch mitzunehmen, allenfalls, bei Entlassungen sozialverträgliche Lösungen zu suchen oder Sozialpläne auszuarbeiten. Bekannt ist die Überbrückungsrente im Baugewerbe, an deren Weiterführung die Arbeitgeber künftig weniger bis kein Interesse haben könnten. Solchen Sozialplänen gegenüber stellt die ÜL aber wohl in vielen Fällen, gerade weil es sich "nur" um eine Existenzsicherung handelt, eine weniger gute Lösung für Arbeitnehmer dar. Diesem Ungleichgewicht könnte eine andere Finanzierung der Leistung entgegenwirken. Die Finanzierung über Lohnanteile von Arbeitgebern und Arbeitnehmern würde einen direkten Zusammenhang schaffen und insbesondere Selbständigerwerbende, welche nicht von der ÜL profitieren können, von der Beteiligung an der Finanzierung durch die direkte Bundessteuer befreien. Allfällige Effekte der Senkung der Hemmschwelle, ältere Arbeitnehmer zu entlassen, auf die Sozialversicherungsbeiträge sind unbekannt, aber nicht ausgeschlossen.

Umsetzungstechnisch ebenfalls kritisch muss die Ausgestaltung als Bedarfsleistung betrachtet werden, was insbesondere für exportierte Leistungen ins Ausland gilt. Anrechenbare Einnahmen und Ausgaben sind im Ausland häufig nicht gleich zu bewerten wie in der Schweiz. Es fehlen zudem Kostenbegrenzungen für Mietzinse oder Krankenversicherungsprämien im Ausland. Immerhin ist vorgesehen, dass festgelegte Leistungen jährlich revidiert werden. Dafür müssen die effektiven Ausgaben im Ausland bekannt sein, allfällige Kostenbegrenzungen auch. Für ins Ausland zu exportierende Leistungen eignen sich deshalb eindeutig pauschale oder Rentenleistungen besser.

Weshalb ÜL im Gegensatz zu EL ins Ausland zu exportieren sind, bleibt uns rechtlich und sachlich unklar. Die rechtliche Argumentation, das Kriterium der Beitragsunabhängigkeit sei nicht erfüllt, da die Leistung von Beitragszeiten abhängt, unterscheidet die ÜL nicht von der EL, deren Voraussetzung, nämlich den Bezug einer AHV- oder IV-Rente ebenfalls von Beitragszeiten abhängt.

Weiterer Kritikpunkt aus Sicht der Umsetzung ist die am Ort der Zuständigkeit bleibende Zuständigkeit nach einem Kantonswechsel. Einerseits profitiert der die Verwaltungskosten tragende Kanton nicht von einer entsprechenden Entlastung bei der Sozialhilfe, andererseits fehlt die in allen anderen Sozialversicherungszweigen postulierte besondere Nähe der Durchführungsstelle am Wohnort, obwohl mehrere Berechnungswerte auf lokale Parameter abstellen. Ein Wechsel der Zuständigkeit würde zudem den Einklang mit der örtlichen EL-Praxis begründen.

Ein eklatanter Mangel aus Sicht der Durchführung ist die fehlende Klärung des Verhältnisses zwischen Invalidenversicherung und ÜL. Hier stellen sich mannigfache Fragen der Wechsel-

wirkungen, der Koordination und allenfalls des gegenseitigen Ausschlusses. Teilinvalide haben eine Restarbeitsfähigkeit. Wird diese nun durch die ÜL abgedeckt oder kann EL beantragt werden? Unterschiedlich wird das Resultat der Anspruchsberechnung deshalb sein, weil die Berechnungsparameter nicht vollständig gleich sind (Anrechnung von Einkäufen in die berufliche Vorsorge, Rückzahlungen von Amortisationen oder Lebensbedarf für Erwachsene). Welche Eingliederungspflichten treffen solche teilinvaliden Personen noch? Macht es überhaupt Sinn, Personen über 60 Jahren noch eine Eingliederung zuzumuten? Muss eine Invalidität bei Personen über 60 Jahren überhaupt noch abgeklärt werden? Inwieweit gelten noch die Mitwirkungspflicht und die Schadenminderungspflicht bei invaliden Personen über 60? Wenn Personen über 60 Jahre nicht mehr zu Eingliederungsbemühungen angehalten werden können, belastet dies die ÜL zusätzlich (bzw. den Steuerzahler), entlastet aber die Invalidenversicherung, weil allenfalls keine Rente gesprochen wird (Stichwort Fehlanreiz)? Entscheidet sich anhand der mutmasslich generierten Krankheits- und Behinderungskosten ob nun die "EL-Kasse" oder die "ÜL-Kasse" belastet wird? Kann eine mehr schlecht als recht gegen Invalidität versicherte Person künftig (bei Erfüllung der Voraussetzungen) frei wählen, ob sie die Abklärungen der IV mitmachen will und ob sie sich den Eingliederungspflichten stellen will, oder ob sie gerade zu Beginn ÜL beantragen will? Handelt es sich hier (nach Erfüllung der Voraussetzungen) um ein Grundeinkommen für Personen über 60? Allein diese Fragen zeigen, dass der Gesetzgeber nicht umhinkommen wird, das Verhältnis zwischen IV und ÜL klar, eindeutig und umfassend zu regeln. Ansonsten drohen finanzielle Überraschungen und versicherungssystematische Effekte, mit welchen heute niemand rechnet. Die doch sehr rudimentäre und schwer nachvollziehbare Schätzung der Kosten im erläuternden Bericht nimmt auf solche Effekte überhaupt keinen Bezug.

Im Einzelnen äussert sich die Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen zu den vorgesehenen Artikeln aus Perspektive der Durchführungsverantwortlichen wie folgt:

### **III. Zu den einzelnen Artikeln**

#### Art. 1

Die Anwendbarkeit des ATSG ist ein MUSS. Die enge Anlehnung an die EL sowie die Durchführung durch die EL-Stellen erfordert, dass hier keine anderen Verfahrensbestimmungen zur Anwendung gelangen.

#### Art. 2

Dieser Artikel regelt die Grundvoraussetzungen. Nebst der Voraussetzung des Alters (Zeitraum zwischen dem 60. Geburtstag und dem ordentlichen AHV-Rententalter) ist aus der Formulierung: "keinen Anspruch auf Taggelder *mehr* haben" (kursiv durch Verfasser) zu verstehen, dass einmal ein Anspruch auf ALV-Taggelder bestand. Einen solchen Anspruch haben Selbständigerwerbende nicht, weshalb sie nicht in den Genuss einer ÜL kommen können. Gleiches gilt für Angestellte in der eigenen Firma, welche faktisch als Selbständigerwerbende betrachtet werden. Es ist immerhin zu bedenken, dass auch Selbständigerwerbende nach dem 60. Geburtstag aus verschiedenen Gründen zur Aufgabe ihres Geschäftes gezwungen sein können und eine Arbeitsstelle suchen müssen. Sie werden es aus den gleichen Gründen wie Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt schwer haben. Der Ausschluss von Selbständigerwerbenden von der ÜL ist deshalb nicht selbstverständlich und bedarf der näheren Begründung. Zu bedenken ist immerhin, dass auch Selbständigerwerbende mittels Steuern zur Finanzierung der ÜL beitragen.

Festzustellen ist, dass Art. 2 invalide Personen nicht ausschliesst, sofern diese ausgesteuert wurden. Unter diesen Umständen werden Personen ohne grosses Einkommen künftig für die ÜL und gegen die IV optieren. Daraus stellen sich aber bezüglich der Eingliederungspflicht im IV-Verfahren sowie allgemein hinsichtlich der Bedeutung der Invalidenversicherung nach dem 60. Altersjahr Koordinationsfragen, welche nirgends beantwortet werden.

### Art. 3

Das Wohnsitz- und Aufenthaltserfordernis ist relativ. Als Vorruhestandsleistung muss die ÜL offenbar in EU- und EFTA-Staaten exportiert werden (Art. 3 VO 883/04). Dementsprechend stimmt Absatz 1 nicht. Zumindest ist festzuhalten, dass der einmal in der Schweiz erworbene Anspruch auf ÜL bei einer Wohnsitzbegründung im EU- und EFTA-Ausland weiter bestehen bleibt. Die Nennung des ausländischen Wohnsitzes dürfte kein Problem darstellen, nachdem die Staaten der EFTA und der EU auch in Art. 6 ausdrücklich genannt sind.

Grenzgänger fehlt zwar der schweizerische Wohnsitz, sind aber aufgrund der Exportierbarkeit ins EFTA- und EU-Ausland anspruchsberechtigt, wenn sie die Beitragsvoraussetzungen erfüllen.

Die Bedingung, dass der Anspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung "ab dem Monat, in welchem die Personen das 60. Altersjahr vollenden, ausgeschöpft ist", ist nicht klar genug. Es lässt die Interpretation zu, dass die Taggelder im Monat des 60. Geburtstages ausgeschöpft sein müssen und eine Ausschöpfung *nach* diesem Monat keinen Anspruch mehr begründen kann. Die Bedingung ist deshalb anders zu formulieren: Anspruch hat eine Person, wenn ihr Anspruch auf Taggelder der ALV *im oder nach* dem Monat, in welchem sie das 60. Altersjahr vollendet, ausgeschöpft wird.

Die Begrenzung auf Personen mit einem jährlichen Einkommen von derzeit Fr. 21'330.– begrenzt die ÜL sinnvollerweise auf Personen, welche bereits vor der Geltendmachung ein (einigermassen) existenzsicherndes Einkommen erzielt haben. Personen, welche wenig verdienen im Sinne eines Zuverdienens zu einem anderen Einkommen gelangen nicht in den Genuss der ÜL.

Die Definition des Reinvermögens nach Absatz 2 deckt sich nicht mit derjenigen des Vermögens nach Art. 9a ELG. Während in der EL gebundene Vorsorgegelder nicht angerechnet werden dürfen, scheint dies hier der Fall zu sein bei Einkäufen im Rahmen von Art. 47 und 47a BVG (EL-Reform). Die Anrechnung der entsprechenden Einkäufe macht zwar im Hinblick auf den Zweck der ÜL Sinn, generieren bei den Durchführungsstellen aber Mehraufwand. Die zu tätigen Abklärungen sind gegenüber den EL unterschiedlich und insbesondere aufwendiger, weil die entsprechenden Werte ausdrücklich erfragt und die Belege eingefordert werden müssen. Der Vorteil einer rationellen Durchführung im Einklang mit der Durchführung der EL geht damit verloren. Das gleiche gilt für den Einbezug von Rückzahlungen eines Vorbezugs und Amortisationen, die noch während des Taggeldbezugs der ALV erfolgten. Diesbezüglich handelt es sich um eine "Lebensführungskontrolle" während des Taggeldbezugs bzw. um die Anrechnung hypothetischen Vermögens. Angesichts der wohl eher geringen Bedeutung dieser Vermögensbestandteile sowie des Charakters der Existenzsicherung bei unfreiwilligem Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt kann diese Anrechnungen verzichtet werden.

**Anträge** Abs. 1 sei wie folgt zu ergänzen: "... haben – vorbehältlich internationale Vereinbarungen – Personen...".

Abs. 1 lit. a sei wie folgt zu formulieren: "ihr Anspruch auf Taggelder der ALV *im oder nach* dem Monat, in welchem sie das 60. Altersjahr vollendet, ausgeschöpft wird."

Für die Bestimmung des Vermögens seien die gleichen Grundlagen anzuwenden wie bei den Ergänzungsleistungen.

### Art. 4

Die Koordination mit der EL ist im Rahmen der Existenzsicherung unabdingbar. Andere Leistungen werden in die Anspruchsberechnung einbezogen und sind deshalb nicht weiter zu koordinieren.

Ungelöst bleibt aber die Frage, inwieweit eine Person auf Leistungen der Invalidenversicherung verzichten kann zu Gunsten einer ÜL bzw. wie sich IV- und ÜL-Anspruch der gleichen Person zueinander verhalten. Dies ist zu klären im Sinne eines Ausschlusses, einer Vergleichsberechnung oder mittels Setzen von Bedingungen.

Nicht selten besteht die Ausgangslage, dass eine Person nach Stellenverlust die Arbeitslosentaggelder bezieht und sich erst nach deren Auslaufen bei der IV-Stelle meldet, weil erst dann erkannt wird, dass gesundheitliche Einschränkungen bestehen oder sich während der Arbeitslosigkeit entwickelt haben. Eine Person mit potentiell IV-Anspruch und gleichzeitigem Anspruch auf ÜL hat kaum Interesse, sich IV-Eingliederungsmassnahmen zu stellen, wenn er gleichzeitig bei ÜL von solchen entbunden ist. Unter solchen Umständen hat sich der Gesetzgeber ernsthaft damit auseinanderzusetzen, ob die Invalidenversicherung bei Personen über 60 Jahren überhaupt noch von einer Eingliederbarkeit ausgehen darf. Was für gesunde Arbeitslose gilt, nämlich dass sie mutmasslicherweise kaum mehr eine Stelle finden, gilt erst recht für gesundheitlich (vermeintlich) eingeschränkte Personen. Sollte die Invalidenversicherung weiterhin Eingliederungsbemühungen betreiben müssen, stellt sich die Frage, inwieweit bei einer durchgeführten Eingliederung auf die Mitwirkungspflicht gepocht werden kann. Die Durchführungsstellen sprechen sich dafür aus, dass zwingend ein Anspruch auf Invalidenversicherung geprüft werden muss. Dies ist entweder hier bei Artikel 4 oder in Artikel 2 festzulegen. Ist eine Person teilinvalid, kann nach erfolglosen Eingliederungsbemühungen immer noch eine ÜL beansprucht werden.

**Antrag** Die Anspruchsvoraussetzungen seien wie folgt zu ergänzen: Besteht Anspruch auf Leistungen der Invalidenversicherung, kann keine Überbrückungsleistung bezogen werden. Die Durchführungsstelle verweist die antragsstellende Person an die IV-Stelle, wenn sie vermutet, die antragsstellende Person sein invalid.

#### Art. 5

Keine Bemerkungen.

#### Art. 6

Hier wird auf die Ausführung zu Art. 3 hinsichtlich der internationalen Verhältnisse verwiesen. Es ist dafür eine separate Durchführungsstelle, angegliedert bei der Schweizerischen Ausgleichskasse, zu schaffen, welche auch die notwendigen Kaufkraftberechnungen durchführt (vgl. Bemerkungen zu Art. 15).

Werden in der Bedarfsrechnung die massgebenden Parameter am Wohnort der versicherten Person angerechnet, sind lediglich die Berechnungsbestandteile an die Kaufkraft des Wohnlandes anzurechnen, welche schweizerischen Standards entsprechen (z.B. Lebensbedarf).

**Antrag** Art. 6 sei wie folgt zu ergänzen: "..., soweit sie nicht lokal am ausländischen Wohnort erhoben werden."

#### Art. 7

Die Systematik entspricht derjenigen des ELG. Es ist allerdings nicht nachvollziehbar, weshalb der Zuschlag von einem Viertel des Lebensbedarfs gegenüber der EL nur für Erwachsene, nicht aber für Kinder und Jugendliche gelten soll. Die Erläuterungen schweigen dazu. Die Annahme, Kinder hätten weniger Gesundheitskosten (deren fehlende gesonderte Übernahme bei den ÜL die Begründung für höheren Lebensbedarf darstellt, Erläuterungen S. 27

Art. 7), ist einseitig. Während grundsätzlich bei Erwerbstätigen eher von guter Gesundheit ausgegangen werden muss, macht das Gesetz gerade bei in die ÜL einbezogenen Kindern keinen Unterscheid zwischen gesunden und kranken Kindern. Mit anderen Worten: Wiegt man die Wahrscheinlichkeit des Krankseins bei Erwachsenen und Kindern ab, so ist bei Erwachsenen mit ÜL eher davon auszugehen, dass sie gesund sind. Kinder werden unabhängig von ihrem Gesundheitszustand in die Rechnung der ÜL ihrer Eltern einbezogen.

Soweit die Leistungen zu exportieren sind, sind bei der Berechnung die ausländischen Werte (insbesondere Miete und Krankenversicherung) anzurechnen. Insbesondere die Einteilung in Mietzinsregionen erfüllt das Erfordernis, ausländische Mietzinse anzurechnen, nicht. Es ist völlig unklar und unbekannt, welche Mietzinsobergrenze bei Personen im Ausland gelten sollen. Es wird auch nicht definiert, welche Krankenversicherungsprämien anzurechnen sind. Zudem sind ausländische Werte häufig nicht vergleichbar (z.B. Mietzinsen mit und ohne Kücheneinrichtungen, Leistungen der Krankenversicherungen [damit auch Krankenversicherungsbeiträge] etc.). Diesbezüglich fehlt eine Regelung völlig.

**Antrag** Es seien Werte zu definieren und anrechenbare Tatbestände zu beschreiben, welche bei Export der Leistung ins Ausland gelten müssen.

#### Art 8

Auch hier entspricht die Systematik dem ELG. Aber auch hier erschwert die Exportierbarkeit und damit die Berechnung eines ausländischen Anspruchs die Durchführung erheblich.

**Antrag** Es seien die anrechenbaren Einnahmen bei Berechnung des Anspruchs einer Person im Ausland genauer zu definieren.

#### Art. 9

Soweit die Ausführungsbestimmungen des Bundesrates mit denjenigen der EL identisch sind, kann zugestimmt werden. Ob allerdings keine weiteren Bestimmungen notwendig sind, welche die Zusammenrechnung der anerkannten Ausgaben sowie der anrechenbaren Einnahmen von Familienmitgliedern nötig sind (vgl. Art. 9 Abs. 5 lit. a ELG), ist fraglich. Die Abweichung von Art. 9 Abs. 5 ELV ist wohl so zu interpretieren, dass die entsprechende Bundesratskompetenz ausdrücklich nicht vorgesehen werden soll.

#### Art. 10

Keine Bemerkungen.

#### Art. 11

Entspricht bis auf die AHV-spezifischen Regelungen Art. 11a ELG. Die Ermittlung des Einkommens- und Vermögensverzichts ist aufwendig. Gerade unverschuldet arbeitslos gewordene Personen haben ihre Vermögensstruktur kaum auf einen länger dauernden Erwerbsausfall abgestimmt. Andererseits würde sich – analog zu Art. 11a Abs. 4 ELG – rechtfertigen, den Verzicht bzw. den Vermögensverbrauch auch auf den Zeitraum des Taggeldbezugs vor Geltendmachung der ÜL auszudehnen.

Wir stellen fest, dass das Unterlassen von Bewerbungsbemühungen der ansprechenden Person nicht zu einem Einkommensverzicht führen kann, da lediglich der Verzicht des Ehepartners oder der Ehepartnerin auf eine Erwerbstätigkeit als Einkommensverzicht bewertet wird.

Es stellt sich – hinsichtlich einer Koordination mit der Invalidenversicherung – die Frage, ob eine allfällige fehlende Anmeldung bei der IV (im Rahmen der entsprechenden freien Wahl) zur Anrechnung einer hypothetischen Rente führen muss. In diesem Fall würde die Durchführungsstelle eine hypothetische Rentenberechnung basierend auf einer hypothetischen IV-Grad-Bemessung benötigen. Dies hat allerdings einen zusätzlichen Aufwand (auch der zuständigen IV-Stelle) zur Folge.

Es ist darauf aufmerksam zu machen, dass die Feststellung eines Einkommens- und Vermögensverzichts im Ausland (exportierte ÜL) nur mit grossem Aufwand feststellbar sein wird. Dazu ist auf die Bemerkungen zu Art. 15 zu verweisen, wonach solche Leistungsverhältnisse durch eine spezielle Stelle innerhalb der Schweizerischen Ausgleichskasse durchzuführen sind.

**Antrag** Der Tatbestand des Einkommensverzichts sei dahingehend zu ergänzen, als der Verzicht auf eine IV-Rente als Einnahme angerechnet wird.

#### Art. 12

Die in den Erläuterungen postulierte jährliche Prüfung der ÜL bewirkt insbesondere für Auslandsverhältnisse einen grossen Aufwand hinsichtlich der sich ändernden Berechnungsparameter (Miete, Krankenversicherung etc.). Dies ist nicht zu unterschätzen.

Es stellt sich hier zudem die Frage, ob aus dieser Bestimmung irgendwelche Pflichten für die Invalidenversicherung abgeleitet werden muss. Festzustellen ist jedenfalls, dass das Fehlen einer Invalidenrente nicht immer automatisch zum Bezug von ALV-Taggeldern führt. Die beiden Leistungen sind nicht automatisch komplementär. Sowohl die ALV wie auch die IV entscheiden jeweils in ihrem eigenen Rechtsgebiet über die Erfüllung der Leistungsvoraussetzungen autonom.

Es fehlt eine Regelung des Tatbestandes, wonach einer Person über 60 Jahre die IV-Rente wieder eingestellt wird. In einem solchen Fall erfüllt die Person weder eine Rahmenfrist, noch kann sie Taggelder der ALV ausgeschöpft haben. Wird von der Invalidenversicherung somit verlangt, dass Renten nach der Erfüllung des 60. Altersjahres nicht mehr überprüft und allenfalls eingestellt werden sollen?

**Antrag** Der Beginn des Anspruchs nach Aufhebung einer Invalidenrente sei zu regeln.

#### Art. 13

Der Wortlaut des Artikels stimmt nicht mit den Erläuterungen überein. Absatz 2 besagt lediglich, dass Rückforderungen (wovon?) mit fälligen ÜL verrechnet werden können. Dies beinhaltet nicht die Verrechnung einer IV-Nachzahlung mit der Rückforderung von ÜL. Grundsätzlich gilt ATSG. Im Sinne einer Subsidiarität der ÜL ist die Verrechnungsmöglichkeit mit allen Sozialversicherungen sinnvoll. Es ist deshalb eine Formulierung analog Art. 27 ELV zu wählen, wonach Rückforderungen mit fälligen Leistungen aufgrund anderer Sozialversicherungsgesetze verrechnet werden, soweit diese Gesetze eine Verrechnung vorsehen.

**Antrag** Absatz 2 sei wie folgt zu formulieren: Rückforderungen können mit fälligen Überbrückungsleistungen sowie mit fälligen Leistungen auf Grund anderer Sozialversicherungsgesetze verrechnet werden, soweit diese Gesetze eine Verrechnung vorsehen.

#### Art. 14

Entspricht Art. 30 ELG.

## Art. 15

Im Sinne einer Vereinfachung bzw. einer besseren und effizienteren Nutzung der Ressourcen ist die Zuständigkeit bei einem Wohnsitzwechsel auf den neuen Kanton zu wechseln. Es macht keinen Sinn, sich mit Mietzinsobergrenzen oder Krankenkassenobergrenzen irgendeiner Gemeinde in einem anderen, fernen Kanton zu beschäftigen. Der Vorteil des heutigen föderalen Systems ist, dass die Durchführungsstelle örtlich nahe an der versicherten Person ist und sowohl hinsichtlich solcher regionaler Eigenheiten, als aber auch für die Erreichbarkeit kundenfreundlich nahe an der Versichertengemeinschaft ist. Während bei Rentensystemen gesamtschweizerisch einheitliche Standards herrschen, sind bei der Bedarfsrechnung örtliche Kenntnisse von erheblichem Vorteil. Angesichts der erwarteten relativ geringen Zahl von Versicherungsfällen dürfte eine solche Verschiebung der Zuständigkeit kein Problem darstellen. Der Zugewinn an Synergien und Effizienz am Wohnort des Versicherten ist sicherlich grösser als die Einsparung, welche mit der fixen Zuständigkeit erreicht wird.

Die ÜL sind exportierbar. Die EL-Durchführungsstellen verfügen nicht über das Knowhow und die Ressourcen, um internationale Verhältnisse zu bearbeiten, da EL nie exportiert werden. Beispielsweise sind bei der Bedarfsberechnung der ÜL künftig ausländische Mietzinsen, Krankenversicherungsbeiträge etc. zu berücksichtigen. Abgesehen davon, dass solche Grössen gar nicht existieren bzw. mit den schweizerischen Werten nicht vergleichbar sind (somit also zuerst vergleichbar gemacht werden müssen), entsteht ein enormer Aufwand, solche Zahlen und Belege zu beschaffen. Die Leistungen sollen jährlich überprüft werden (Erläuternder Bericht zu Art. 12, S. 28). Bei Ausreise aus der Schweiz hat deshalb nicht nur die Auszahlung der Leistungen durch die Schweizerische Ausgleichskasse zu erfolgen, sondern auch die Überprüfung des Anspruchs. Anderes würde die derzeitigen Kapazitäten der Durchführungsstellen massiv belasten und zu einem Mehraufwand hinsichtlich der Verwaltungskosten führen.

Unbeantwortet bleibt die Frage, wer die ÜL bei Grenzgängern festsetzt (vgl. Erläuterungen S. 25 Art. 3). Diese haben nach dem Diskriminierungsverbot im Rahmen der Personenfreizügigkeit bei Erfüllung der Beitragsvoraussetzungen ebenfalls Anspruch auf ÜL.

**Anträge** Die Zuständigkeit habe sich nach dem jeweiligen Wohnkanton zu richten.  
Die Zuständigkeit für Personen mit ausländischem Wohnsitz sei zu regeln.  
Absatz 3 sei dahingehend abzuändern, als die Ausgleichskasse nach Art. 62 abs. 2 AHVG für die Auszahlung *und die Festsetzung* der Überbrückungsleistung zuständig ist.

## Art. 16

Nicht vom ELG übernommen wurde der dortige lit. f, sichernde Massnahmen.

## Art. 17

Die Aufnahme ins EL-Informationssystem ist unabdingbar, weil nach einem Kantonswechsel die Zuständigkeiten für ÜL und den meisten anderen Sozialversicherungsleistungen (IV, EL, IPV etc.) divergieren können und der Bezug von Doppelleistungen vermieden werden muss.

## Art. 18

Keine Bemerkungen.

## Art. 19



Entspricht Art. 97 AHVG.

#### Art. 20

Keine Bemerkungen.

#### Art. 21

Entgegen den Ausführungen im Erläuternden Bericht schliessen sich Bedarfsleistungen und Finanzierung mittels Lohnbeiträgen nicht aus. Der erläuternde Bericht bringt selbst das Beispiel der waadtländischen Rente-Pont, welche zumindest teilweise mit Lohnbeiträgen finanziert wird (S. 16). Die Vergesellschaftlichung der Finanzierung auf allgemeine Steuermittel bewirkt aber, dass insbesondere Arbeitgeber sich ihrer heute noch vorhandenen Verantwortung gegenüber älteren Arbeitnehmern entziehen können. Zudem tragen mit einer Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln Personen bei, welche selbst nicht in den Genuss der ÜL kommen (Selbständigerwerbende, vermögende Nichterwerbstätige). Umgekehrt profitieren Personen, denen die ÜL ins Ausland ausbezahlt wird, indem sie zumindest ab dem Zeitpunkt des Wegzugs nicht mehr zur Finanzierung beitragen (z.B. mittels Mehrwertsteuern).

Der Einbezug der Kantone wird nicht erläutert. Es kann damit gerechtfertigt werden, als die Kantone durch die ÜL in ihren Sozialhilfekosten und insbesondere hinsichtlich allfälligen kantonalen Überbrückungsleistungen (Arbeitslosenhilfe etc.) entlastet werden. Sie haben aber ein eingehendes Interesse daran, dass die Durchführung effizient und bürgernah erfolgen kann und insbesondere daran, nicht Durchführungskosten für Anspruchsprüfungen tragen zu müssen, deren Ansprecher in einem anderen Kanton oder im Ausland wohnen. Sie profitieren in diesem Falle auch nicht von der Entlastung von Sozialhilfekosten.

#### Art. 22

Keine Bemerkungen.

#### Art. 23

Keine Bemerkungen.

#### Art. 24

Es besteht kein Anspruch, auch wenn die versicherte Person über 60 Jahre alt ist und sein Taggeld bei Inkraftsetzen des Gesetzes bereits ausgelaufen ist. Damit besteht keine Rückwirkung, was hinsichtlich des zu erwartenden Aufwandes zu begrüssen ist.

#### Art. 25

Keine Bemerkungen.

### **V. Zusammenfassung**

Die Vorlage hat aus Sicht der Durchführung einige erhebliche Mängel, ohne deren künftige Berücksichtigung die ÜL unvollkommen bleibt und zahlreiche Durchführungsfragen letztlich dem Entscheid des Bundesgerichtes überlassen werden müssen. Dies bedeutet, dass es leider mehrere Jahre dauern wird, bis sich das System stabilisiert hat.

Erstens ist vorgesehen, dass die ÜL bei Wohnsitznahme im EU- und EFTA-Ausland exportiert werden soll. Der materielle Teil des Gesetzes lässt diese Tatsache aber durchwegs unberücksichtigt. Es werden keinerlei Berechnungsgrössen oder Anweisungen gegeben, wie mit ausländischen Ausgaben und Einnahmen umgegangen werden soll. Der entsprechende Aufwand wird vernachlässigt und das fehlende Knowhow und die fehlenden Ressourcen der kantonalen Durchführungsstellen, ausländische Anspruchsgrundlagen zu überprüfen, bleibt gänzlich unberücksichtigt. Es kann heute nicht gesagt werden, ob und inwiefern beispielsweise Mietzinse oder Krankenversicherungskosten aus Griechenland in kantonalen Durchführungsstellen überprüft werden sollen. Hier ist Missbrauch einerseits und überbordender Bürokratie andererseits Tür und Tor geöffnet.

Zweitens stellt die ÜL seit Jahren verfochtene Grundpfeiler der Invalidenversicherung in Frage, soweit sie versicherte Personen über 60 Jahre betreffen. Eine entsprechende Koordination fehlt völlig. Es muss aufgrund des Gesetzesentwurfs davon ausgegangen werden, dass zwischen den beiden Leistungen Wahlfreiheit herrscht. Es bleibt unklar, inwieweit von der Invalidenversicherung weiterhin auch Eingliederungsbemühungen nach dem 60. Altersjahr (politisch) verlangt werden. Es kann nicht gesagt werden, dass bereits heute ab 60 Jahren keine Eingliederungsmassnahmen mehr durchgeführt werden (insbes. im Rahmen von Arbeitsplatzertüchtung oder im Rahmen von bereits vor dem 60. Geburtstag eingeleiteten Massnahmen). Es bleibt offen, ob mangelnde Mitwirkung im IV-Verfahren Konsequenzen haben kann oder ob einfach auf die ÜL ausgewichen wird.

Die mit der vorliegenden Konzeption gesetzten Fehlanreize müssen behoben werden. Es braucht eine durchführbare Koordination zwischen der ÜL und der IV sowie kompetente Durchführungsstellen für ausländische Versicherungsfälle. Ausländische Sachverhalte müssen im Gesetz materiell abgebildet werden, um überhaupt entsprechende Berechnungen anstellen zu können.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen aus Sicht der Durchführung.

Freundliche Grüsse

### **Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen**

Andreas Dummermuth, Präsident  
andreas.dummermuth@aksz.ch

#### **Kopie:**

SODK, Herr Remo Dörig

GDK, Frau Silvia Marty

EL-Durchführungsstellen BS und GE sowie das kantonale Sozialamt Zürich

An  
Bundesrat Alain Berset  
Vorsteher Eidgenössisches Departement des  
Innern EDI

Bern, den 16. September 2019

## **Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (ÜIAG): Gemeinsame Stellungnahme Vorstände SODK und VDK**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Der Bundesrat hat am 15. Mai 2019 eine Reihe von Massnahmen zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials beschlossen. Sie zielen darauf ab, die Konkurrenzfähigkeit von älteren Arbeitskräften zu sichern, schwer vermittelbaren Stellensuchenden den Schritt in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen und in der Schweiz lebende Migrantinnen und Migranten besser zu integrieren. Ausgesteuerte Personen über 60 Jahre sollen zudem unter bestimmten Voraussetzungen eine existenzsichernde Überbrückungsleistung (ÜL) bis zur ordentlichen Pensionierung erhalten. Mit Schreiben vom 26. Juni 2019 unterbreitete das Eidgenössische Departement des Innern EDI den Entwurf zum neuen Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (ÜIAG) zur Vernehmlassung. Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum vorliegenden Entwurf Stellung nehmen zu dürfen und äussern uns wie folgt:

### **I Allgemeine Bemerkungen**

Die Vorstände der SODK und der VDK begrüessen grundsätzlich das vorgeschlagene Paket. Die Massnahmen fördern gesamthaft die Konkurrenzfähigkeit von älteren Arbeitskräften sowie die Integration von Ausländerinnen und Ausländern.

Den Kantonen kommt durch die Führung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV eine besondere Rolle bei der Arbeitsintegration zu. Die Arbeitsmarktbehörden werden insbesondere für die Umsetzung der Massnahmen 5 und 6, den Massnahmen zugunsten von älteren Stellensuchenden, gefordert sein. Die Kantone verfügen bereits heute über ein breites Angebot an spezifischen regionalen arbeitsmarktlichen Massnahmen und setzen sich für eine rasche und dauerhafte Wiedereingliederung von Stellensuchenden ein. Die Umsetzung der neuen Massnahmen soll nun so ausgestaltet werden, dass die beabsichtigten Wirkungen auch möglichst realisiert werden können. Diese Arbeiten werden aktuell parallel zur vorliegenden Vernehmlassung durchgeführt.

Die Massnahme 7, die Überbrückungsleistung (ÜL), bewerten die Vorstände der SODK und der VDK als ein taugliches Instrument, um einer relativ kleinen Personengruppe mit spezifischen Herausforderungen ein Altern in Würde zu ermöglichen. Heute werden beispielsweise in der Region Zürich 51 Prozent der Arbeitslosen über 60 ausgesteuert. Mit anderen Worten: Gut die Hälfte der Personen, die ab 58 ihre Stelle verlieren, finden unter den aktuellen Rahmenbedingungen innerhalb von zwei Jahren keine neue

Anstellung<sup>1</sup>. Andererseits kann darauf hingewiesen werden, dass rund jeder zweite Ausgesteuerte im genannten Alter den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt schafft und somit nicht auf Überbrückungsleistungen angewiesen ist.

Bezogen auf die Personengruppe, welcher die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt nicht gelingt, schliesst die ÜL eine Lücke im System der sozialen Sicherheit. Menschen, welche gut die Hälfte ihres Erwerbslebens in dieses System einbezahlt haben und kurz vor ihrer Pensionierung arbeitslos und ausgesteuert werden, erhalten eine angemessene Existenzsicherung. Die vorgeschlagene ÜL ermöglicht einen würdevollen Übergang ins Rentenalter.

Trotz der grundsätzlichen positiven Würdigung der Gesetzesvorlage, bestehen weiterhin einige offene Fragen, insbesondere was die Wirkung der Überbrückungsleistung auf den Arbeitsanreiz für Bezugsberechtigte und die Akzeptanz bei den Arbeitgebenden betrifft (siehe hierzu Kap. II). Da die genauen Folgen zurzeit nicht abschätzbar sind, empfehlen die Vorstände der SODK und VDK nach 5 Jahren eine Evaluation durchzuführen, welche eine Lagebeurteilung zur Wirkung der Gesetzgebung ermöglicht.

## **II Bemerkungen zur Überbrückungsleistung (ÜL)**

Im Nachfolgenden greifen wir die aus unserer Sicht zentralen Punkte auf.

Die Vorstände der SODK und der VDK begrüessen ausdrücklich, dass es sich bei dieser Massnahme nicht um eine Rente handelt, sondern um eine Überbrückungsleistung im Sinne einer Fürsorgeleistung, die des Weiteren mit einer Plafonierung versehen ist. So bleibt das Ziel bestehen, diese Personen wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Diese können weiterhin arbeitsmarktliche Leistungen beziehen. Unterstützend sollen hier die übrigen vorgeschlagenen Massnahmen wirken: zusätzliche Integrationsmassnahmen wie Coaching, Beratung und Mentoring für schwer vermittelbare Stellensuchende sowie der Zugang für ausgesteuerte Personen über 50 zu Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren ohne zweijährige Wartefrist. Die Reintegration älterer Stellensuchender in den Arbeitsmarkt ist prioritär, die ÜL soll als Auffangnetz dienen, wenn diese Wiedereingliederung nicht klappt.

Diese Zielsetzung ist überzeugend – sowohl aus gesellschaftlicher wie individueller Perspektive. Der Schweiz werden aufgrund der anstehenden Pensionierung der geburtenstarken Jahrgänge in den nächsten Jahren mehrere Hunderttausend Fachkräfte fehlen. Deshalb ist es vordringlich, das Potenzial älterer Arbeitnehmender zu nutzen, die für die Kantone respektive für ihre Unternehmen wichtige Know-how-Träger sind. Auf individueller Ebene hilft der Vorschlag, die Verarmung älterer Erwerbsfähiger zu verhindern und bewahrt sie vor dem stigmatisierenden Gang zum Sozialamt.

Wichtig für die Vorstände der SODK und der VDK ist, dass trotz einer ÜL die Arbeitsmotivation erhalten bleibt, dass keine Fehlanreize geschaffen werden und die Arbeitgeber ihrer Verantwortung treu bleiben. Die Vorstände der SODK und der VDK ersuchen daher den Bundesrat, in den weiteren Arbeiten zur Überbrückungsleistung im Speziellen, wie auch in der Umsetzung des gesamten Massnahmenpakets im Allgemeinen, die nötigen Vorkehrungen vorzunehmen, um Fehlanreize zu verhindern. Gleichzeitig bitten wir den Bundesrat aktiv darauf hinzuwirken, dass die Wirtschaft ihre für das Gelingen des Vorhabens zentrale Rolle und Verantwortung wahrnimmt.

Die tatsächlichen Auswirkungen, die die Einführung einer ÜL haben werden, sind nicht schlüssig abzuschätzen. Die kantonalen Umsetzungsbehörden werden aber alles daran setzen, die Massnahmen zugunsten von älteren Arbeitskräften so umzusetzen, dass negative Anreize möglichst verhindert werden. Die Erfahrungen der RAV wie der Sozialämter lassen darauf schliessen, dass der Grossteil der

---

<sup>1</sup> [https://nzzas.nzz.ch/wirtschaft/jeder-zweite-arbeitslose-ueber-58-findet-keine-neue-stelle-id.1494253?mktcid=nled&mktcval=149&kid=nl149\\_2019-7-7](https://nzzas.nzz.ch/wirtschaft/jeder-zweite-arbeitslose-ueber-58-findet-keine-neue-stelle-id.1494253?mktcid=nled&mktcval=149&kid=nl149_2019-7-7)

ausgesteuerten älteren Arbeitnehmenden gerne arbeiten würde, zumal sie ihr Vermögen verzehren müssen, bevor sie Anspruch auf Sozialhilfeleistungen (oder die nun vorliegende ÜL) haben. Mit der Plafonierung der ÜL wird für die betroffenen Personen ein zusätzlicher Anreiz geschaffen, sich um eine Stelle zu bemühen, mit welcher ein höheres Einkommen erzielt werden kann.

Der Wirtschaft beziehungsweise den Arbeitgebern kommt eine ebenso entscheidende Rolle bei der Erreichung der gesteckten Ziele und der Vermeidung negativer Wirkungen der ÜL zu. Das Beispiel aus dem Kanton Waadt zeigt auf, dass die dort 2011 eingeführte *Rente-Pont* bisher keine der befürchteten negativen Effekte hervorgerufen hat. Die Unternehmen sind – wie oben erwähnt – auf Fachkräfte und Know-how-Träger angewiesen und tragen ihre Verantwortung als Arbeitgeber.

Die Vorstände der SODK und der VDK unterstützen grundsätzlich die vorgeschlagenen Anspruchsvoraussetzungen. Jedoch tragen die eng definierten Anspruchsvoraussetzungen der spezifischen Situation von Frauen, die während der letzten 20 Jahre Betreuungspflichten nachkamen, nicht ausreichend Rechnung. Es ist zu vermeiden, dass Personen, die wegen Erziehungs- und Betreuungsaufgaben Lücken in ihrer Arbeitsbiografie aufweisen, benachteiligt werden. Deshalb sollen bei der Bezugsberechtigung der ÜL die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften gemäss Art. 29 AHVG berücksichtigt werden.

Ebenso begrüssen die beiden Vorstände die Ausgestaltung der ÜL in Anlehnung ans revidierte ELG. Dass die Ausrichtung der ÜL durch die EL-Durchführungsstellen erfolgen soll, erachten sie als sinnvoll. Die damit verbundenen Mehrkosten sind noch nicht klar zu eruieren. Sie scheinen für die Kantone aber tragbar zu sein, zumal die Kantone und Gemeinden mit Einsparungen im Bereich der EL und der Sozialhilfe (gemäss erläuterndem Bericht rund 20 Mio. CHF in der Sozialhilfe) rechnen dürfen.

Allerdings muss das neue ÜL-System möglichst einfach und kostengünstig umzusetzen sein. Es ist deshalb wichtig, die Kriterien möglichst deckungsgleich mit dem ELG auszugestalten sowie den Durchführungsstellen klare Vorgaben zu machen, wie die ÜL durchzuführen ist, damit im Einzelfall klare Entscheide gefällt werden können. Dies garantiert auch eine einheitliche Durchführung sowie generell Rechtssicherheit. Wir gehen davon aus, dass der Bund die Koordination zwischen den ÜL und dem revidierten ELG bzw. der laufenden ELV-Revision sicherstellt.

Mit Hilfe der ÜL ist die Existenz der anspruchsberechtigten Personen gewährleistet. Sie erfahren einen gesicherten Übergang in die Rente, was auch mit Blick auf die Gesundheit der Betroffenen nicht unerheblich sein dürfte. Sie müssen keine Frühpensionierung mit gekürzter Rente wahrnehmen und auch ihr angespartes Vermögen nicht vollumfänglich aufbrauchen. Diese Aspekte führen dazu, dass für Bund, Kantone und Gemeinden bei den EL mittel- und längerfristig Einsparungen erzielt werden.

Wir bedanken uns bei Ihnen, sehr geehrter Herr Bundesrat, für die Entgegennahme unserer Argumente und die Berücksichtigung unserer Stellungnahme in den weiteren Arbeiten.

Freundliche Grüsse

**Konferenz der kantonalen  
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren**

Martin Klöti



Regierungsrat / Präsident

**Konferenz Kantonaler Volkswirtschafts-  
direktorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren**

Christoph Brutschin



Regierungsrat / Präsident

—  
Generalsekretariat Secrétariat général Segreteria generale  
Speichergasse 6 Postfach 3001 Bern 031 320 29 99 office@sodk.ch www.sodk.ch

Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren  
Haus der Kantone | Speichergasse 6, Postfach | 3000 Bern 7 | Tel. +41 (0)31 320 16 44 | Fax +41 (0)31 320 16 45 | info@vdk.ch | www.vdk.ch

Kontakt Sara Schmid  
Funktion Mitarbeiterin Sozialpolitik  
Tel. direkt 062 206 88 86  
E-Mail [sara.schmid@procap.ch](mailto:sara.schmid@procap.ch)  
Datum 26. September 2019

## **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose**

### **Vernehmlassungsantwort von Procap Schweiz**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Vernehmlassungsunterlagen in obengenannter Angelegenheit und nehmen dazu innert der festgesetzten Frist gerne Stellung.

### **1 Allgemeine Bemerkungen**

Unter Berücksichtigung verschiedener arbeitsmarktlicher Indikatoren ist der Schluss zu ziehen, dass sich in der Schweiz die Lage von älteren Arbeitnehmenden in den letzten Jahren verschlechtert hat. So hat sich die Erwerbslosenquote der 55- bis 64-Jährigen in den letzten Jahren zunehmend dem Durchschnitt aller Altersgruppen angepasst (vgl. SAKE). In den Vorjahren hatte sie jeweils noch relativ deutlich unter dem Durchschnitt gelegen. Die Stellensuchendenquote der 50- bis 64-Jährigen liegt inzwischen sogar leicht über dem Durchschnitt aller Altersgruppen (vgl. Seco). Auch dies deutet auf eine Verschlechterung der Lage hin.

Zwar ist die Lage älterer Arbeitnehmender auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt noch nicht dramatisch, es besteht aber sehr wohl ein gewisser Handlungsbedarf. Denn der in den vergangenen Jahren gestiegene Druck auf ältere Arbeitnehmende und somit insbesondere auch auf solche mit Behinderungen hat zu mehr prekären Anstellungen geführt. So arbeiten die 55- bis 64-Jährigen und insbesondere Menschen mit Behinderungen heute häufiger in temporären Anstellungsverhältnissen und sind generell stark von Unterbeschäftigung betroffen.



Procap Schweiz  
Frohburgstrasse 4  
4600 Olten

Tel. 062 206 88 88  
Fax 062 206 88 89

IBAN CH86 0900  
0000 4600 1809 1

Einmal arbeitslos, haben ältere Arbeitnehmende und insbesondere solche mit Behinderungen wesentlich grössere Probleme als jüngere, wieder eine Stelle zu finden – unabhängig von ihren Qualifikationen oder Lohnvorstellungen. Ein grosser und wachsender Teil von ihnen ist länger als ein Jahr ohne Erwerbsarbeit und gilt damit als langzeitarbeitslos. Seit dem Jahr 2010 ist der Anteil der über 50-Jährigen an den Langzeitarbeitslosen von 33 Prozent auf heute über 50 Prozent gestiegen.

Laut Statistik des kantonalen Amtes für Wirtschaft und Arbeit wird etwa im Kanton Zürich von den über 60-jährigen arbeitslosen Personen jede zweite ausgesteuert, in der Altersklasse der 40- bis 59-Jährigen hingegen nur ca. jede vierte. Eine Wiedereingliederung nach der Aussteuerung ist klar erschwert: Die Erwerbsquote der einst Ausgesteuerten liegt – wie der erläuternde Bericht gut aufzeigt – für die Jahre 1-4 nach der Aussteuerung in der Altersgruppe der über 55-Jährigen durchs Band etwa 25 Prozent tiefer als in den jüngeren Altersgruppen. Die Chance, im Alter nach einer Aussteuerung wieder erfolgreich im Arbeitsmarkt Fuss zu fassen, ist also leider oft sehr gering, was sich für Menschen mit Behinderungen zweifellos akzentuiert. Als soziale Absicherung verbleibt dann die Sozialhilfe, wo sich die Probleme der älteren Generation entsprechend auch stark bemerkbar machen: Während die Sozialhilfequote zwischen den Jahren 2011 und 2017 insgesamt um rund 10 Prozent zugenommen hat, waren es bei den über 55-Jährigen 32 Prozent.

## 2 Materielle Bemerkungen

### a) Massnahmen zur Förderung und zum Schutz des inländischen Arbeitskräftepotentials

Procap begrüsst das Massnahmepaket, das der Bundesrat am 15. Mai 2019 verabschiedet hat, grundsätzlich. Dies gilt ausdrücklich auch für diejenigen Massnahmen, für welche die gesetzlichen Grundlagen bereits heute bestehen und die nicht Gegenstand der Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose sind. Zu erwähnen sind hier insbesondere die kostenlose Standortbestimmung, Potenzialanalyse und Laufbahnberatung für Personen über 40 Jahren sowie die Anrechnung von Bildungsleistungen. Beide Massnahmen müssen zwingend auch Menschen mit Behinderungen zu Gute kommen, denn sie zielen darauf ab, die Beschäftigungschancen langfristig zu verbessern, so dass später sozialpolitische Interventionen gar nicht erst erfolgen müssen. Aus der Sicht von Procap muss somit sichergestellt werden, dass die geplanten Massnahmen zur Förderung und zum Schutz des inländischen Arbeitskräftepotentials auch Menschen mit Behinderungen einbeziehen. Zu diesem Zweck ist eine enge Zusammenarbeit mit den IV-Stellen zu gewährleisten.

### b) Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose

Procap begrüsst die Einführung der Überbrückungsleistung grundsätzlich. Sie ist ein Instrument, welches insbesondere dazu dient, das Alterskapital zu schützen, Frühpensionierungen und entsprechend reduzierte Rentenleistungen zu verhindern und den häufig mit Scham verbundenen Gang auf die Sozialhilfe zu vermeiden. Trotz der grundsätzlichen Zu-





stimmung zu den Überbrückungsleistungen ist Procap mit einzelnen Punkten zur Anspruchsberechtigung nicht vollends einverstanden. Diese werden nachfolgend ausgeführt:

#### **i. Mindestalter bei der Aussteuerung**

Das vorgeschlagene Bundesgesetz begrenzt den Leistungsanspruch auf Personen, die nach dem vollendeten 60. Altersjahr ausgesteuert werden. Eine Person, die das 60. Altersjahr bei der Aussteuerung noch nicht vollendet hat, hat folglich keinen Leistungsanspruch. Dadurch schafft das Bundesgesetz eine harte Grenze zwischen anspruchsberechtigten und nicht anspruchsberechtigten Personen, die sachlich nicht begründbar ist. In der Praxis führt dies dazu, dass ein einzelner Tag über den gesamten Anspruch auf die Überbrückungsleistung entscheidet. Procap lehnt eine solche starre Grenzziehung ab und schlägt eine Regelung vor, die – beispielsweise durch abgestufte Leistungen – einen fließenden Übergang zwischen Anspruchsberechtigung und Nicht-Anspruchsberechtigung schafft. Da die Probleme älterer Arbeitnehmender wie unter Ziff. 1 dargelegt bereits ab dem Alter von 55 Jahren zunehmen, muss die Überbrückungsleistung spätestens für diese Altersgruppe greifen. Unter Berücksichtigung der für 55-Jährige geltenden maximalen ALV-Taggeldbezugsdauer von zwei Jahren (520 Tagen) ist Procap der Ansicht, dass bereits Personen, die nach dem vollendeten 57. Altersjahr ausgesteuert werden, Anspruch auf eine – zumindest partielle – Überbrückungsleistung haben sollten.

#### **ii. Mindestversicherungsdauer**

Gemäss dem vorgeschlagenen Bundesgesetz besteht ein Anspruch auf eine Überbrückungsleistung für Personen, die mindestens 20 Jahre – und davon 10 Jahre unmittelbar vor der Aussteuerung – in der AHV versichert gewesen sind. Procap spricht sich für eine Mindestversicherungsdauer von nur 15 Jahren, statt 20 Jahren, aus. Denn bei einer vorausgesetzten Mindestversicherungsdauer von 20 Jahren wird eine im Alter von 40 Jahren aus dem Ausland eingewanderte oder zurückgekehrte Person, die anschliessend während 19 Jahren in der Schweiz erwerbstätig war, mit 59 Jahren arbeitslos und mit 61 Jahren ausgesteuert wurde, von einer Überbrückungsleistung ausgeschlossen. Dies, obwohl sie praktisch fast die Hälfte ihres aktiven Arbeitslebens in der Schweiz verbracht hat. Aus der Sicht von Procap ist daher eine Reduktion der Mindestversicherungsdauer auf 15 Jahre angezeigt.

#### **iii. Mindesteinkommen**

Anspruchsberechtigt sind nur Personen, die während 20 Jahren jährlich ein Mindestwerbseinkommen von 75% der maximalen Altersrente erzielt haben. Jahre, in denen das Mindesteinkommen nicht erzielt wurde, werden nicht angerechnet. Diese Regelung benachteiligt nicht nur teilzeiterwerbstätige Personen mit Betreuungspflichten und somit insbesondere Frauen, sondern trifft vor allem auch Menschen, die aufgrund ihrer Behinderung nur in einem reduzierten Umfang erwerbstätig sein können. Auch Personen, die von phasenweiser krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit oder von wiederkehrender Arbeitslosigkeit betroffen sind, werden dadurch unter Umständen in ungerechtfertigter Weise von der Überbrückungsleistung ausgeschlossen.



**Beispiel:** Frau Jones wandert mit 28 Jahren aus Irland in die Schweiz ein. In ihrem Heimatland hat sie zu diesem Zeitpunkt bereits acht Jahre in einer Vollzeitstelle gearbeitet. Sie arbeitet nun in der Schweiz während fünf Jahren mit einem Lohn über dem Schwellenwert von 75% der maximalen Altersrente. Anschliessend wird sie Mutter und betreut während sechs Jahren ausschliesslich ihre Kinder. Kurz bevor sie wieder eine Anstellung sucht, wird bei ihr MS diagnostiziert. Trotzdem nimmt sie eine Erwerbstätigkeit auf, allerdings ohne den Schwellenwert von aktuell 21'330 Franken (monatlich 1'780 Franken) zu erreichen. Nach zehn Jahren kann sie ihren Beschäftigungsgrad erhöhen und überschreitet den Schwellenwert deutlich. Sie arbeitet bis zu ihrem 59. Lebensjahr und verliert dann aus wirtschaftlichen Gründen ihre Stelle. Mit 61 Jahren wird sie ausgesteuert. Frau Jones hat nur während 15 Jahren den Schwellenwert überschritten und dadurch keinen Anspruch auf einen Rentenzuschlag.

Procap hält es nicht für gerechtfertigt, dass im obigen Beispiel kein Anspruch auf eine Überbrückungsleistung besteht. Das Mindesteinkommen sollte deshalb – entsprechend der vorgeschlagenen Anpassung der Mindestversicherungsdauer – nur während 15 Jahren erzielt werden müssen. Zumindest aber sollten Betreuungs- und Erziehungsgutschriften sowie Taggelder der Arbeitslosenversicherung an das Mindesteinkommen angerechnet werden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit einer Stellungnahme und bitten Sie höflich, diese zu berücksichtigen. Für ergänzende Erläuterungen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Martin Boltshauser, Rechtsanwalt  
Mitglied der Geschäftsleitung  
Leiter Rechtsdienst



Sara Schmid  
Mitarbeiterin Sozialpolitik

Per E-Mail

katharina.schubarth@bsv.admin.ch

Bern, 24. September 2019

## **Antwort auf die Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (ÜL)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ist der nationale Fachverband für Sozialhilfe. Im Auftrag ihrer Mitglieder gibt die SKOS-Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe heraus. Zudem erarbeitet sie wissenschaftliche Grundlagen zur sozialen und beruflichen Integration von mittellosen Menschen und nimmt Stellung zu sozialpolitischen Fragen.

Die SKOS hat 2018 Vorschläge für eine nachhaltige Verbesserung der Lebenslagen von Erwerbslosen und Sozialhilfebeziehenden über 55 Jahren publiziert (vgl. SKOS-Papier „Alternativen zur Sozialhilfe für über 55-Jährige“, 2018<sup>1</sup> und „Ergänzungsleistungen für ältere Arbeitnehmende (ELA)“, 2018<sup>2</sup>). Wichtige Elemente dieser Vorschläge sind im vorgelegten Gesetzesentwurf aufgenommen. Die SKOS begrüsst deshalb die Bestrebungen zur Einführung einer Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose.

In den nachfolgenden Ausführungen werden einzelne Artikel kommentiert und kritisch gewürdigt.

### **Gesamtsicht**

Die SKOS begrüsst den Gesetzesvorschlag, der einen wichtigen Beitrag zur Armutsprävention leistet. Die vorgeschlagenen Überbrückungsleistungen schliessen eine wichtige Lücke im System der sozialen Sicherheit der Schweiz. Ausgesteuerten Personen über 60 Jahren wird bis zum Erreichen des AHV-Alters ein sozialer Abstieg erspart und ein Leben in Würde ermöglicht.

---

<sup>1</sup> Positionspapier der SKOS «Alternativen zur Sozialhilfe für über 55-Jährige»: [Link](#)

<sup>2</sup> Bericht Interface im Auftrag der SKOS [Link](#) und Rechtsgutachten Hauser-Junker: [Link](#)

Sie werden nicht mehr gezwungen, ihr Vermögen und ihre Altersvorsorge für die Existenzsicherung aufzubrauchen und danach Sozialhilfe zu beziehen. In der Debatte zu den Überbrückungsleistungen wird befürchtet, dass Arbeitgebende vermehrt Personen über 60 entlassen werden. Im Kanton Waadt, der seit 2011 die «rente-pont» eingeführt hat, wurde dieser Effekt bisher nicht festgestellt.

## **Beurteilung im Einzelnen**

### **Grundsatz (Art. 2)**

Aus Sicht der SKOS ist es wichtig, dass über 60-Jährige auch im neuen System der Überbrückungsleistungen von Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen gemäss AVIG Art. 59d profitieren können. Personen, die Überbrückungsleistungen beziehen, sollen weiterhin vermittlungsfähig bleiben und eine Stelle suchen. Das Ziel des Wiedereinstiegs in den Arbeitsmarkt ist auch in dieser Altersgruppe zentral. Die SKOS erachtet die Überbrückungsleistungen in diesem Sinne nicht als Rente, auch wenn in bestimmten Konstellationen die Wiederintegration in den 1. Arbeitsmarkt nicht möglich ist.

### **Voraussetzungen (Art. 3 Abs. 1 lit. b)**

Der Entwurf sieht vor, Erziehungs- und/oder Betreuungsgutschriften nicht zu berücksichtigen. Als Begründung wird angeführt, dass nur in den 10 Jahren vor der Entstehung des Anspruches eine lückenlose Erfüllung der AHV-Pflicht verlangt wird. Aus Sicht der SKOS kann diese Bestimmung trotzdem bedeuten, dass Mütter oder Väter, die eine Erwerbspause einlegen, um ihren familiären Verpflichtungen nachzukommen, von der Leistung ausgeschlossen werden. Damit Frauen und Männer, die wegen Erziehungs- und Betreuungsaufgaben Lücken in ihrer Arbeitsbiografie aufweisen, nicht benachteiligt werden, soll diese Familienarbeitszeit gemäss Art. 29 AHVG bei der Bezugsberechtigung der ÜL berücksichtigt werden.

### **Hypothetisches Einkommen (Art. 11 lit. a)**

Die vorgesehene Anrechnung eines hypothetischen Einkommens des Ehepartners erachtet die SKOS als problematisch. Sie kann dazu führen, dass betroffene Ehepaare trotz der ÜL von der Sozialhilfe unterstützt werden müssen, weil der nicht berufstätige Ehepartner den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nicht schafft. Die SKOS regt an, auf die Anrechnung zu verzichten oder diese in der Verordnung so zu regeln, dass Ehepaare mit nur einer erwerbstätigen Person nicht benachteiligt werden.

### **Fazit**

Die SKOS erachtet den Gesetzesvorschlag des Bundesrates als Meilenstein für die soziale Sicherheit in der Schweiz. Zusammen mit den sieben Massnahmen zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials wird eine wichtige Lücke im System geschlossen.

Wir danken dem Bundesrat für sein grosses Engagement in diesem wichtigen Thema und bitten um Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

### **Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe**

#### **SKOS – CSIAS – COSAS**



Christoph Eymann, Präsident



Markus Kaufmann, Geschäftsführer

## Massnahmen zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials

### Würdigung des Gesamtpakets mit sieben Massnahmen

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 15. Mai 2019 [sieben Massnahmen zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials](#) beschlossen. Sie zielen darauf ab, die Konkurrenzfähigkeit von älteren Arbeitskräften zu sichern, schwer vermittelbaren Stellensuchenden den Schritt in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen und in der Schweiz lebende Ausländer besser in diesen zu integrieren. Die SKOS begrüsst die Massnahmen, die einen wichtigen Beitrag zur Armutsprävention leisten. An seiner Sitzung vom 26. Juni 2019 hat der Bundesrat [den Entwurf für das Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose](#) (Massnahme 7) vorgelegt und die Vernehmlassung dazu eröffnet. Die SKOS wird an der Vernehmlassung zum vorgeschlagenen Gesetz teilnehmen. Zu den sieben Massnahmen als Gesamtpaket nimmt sie in diesem Dokument Stellung.

#### **Massnahme 1: Integrationsvorlehre (INVOL) verlängern und für Personen aus EU/EFTA- und Drittstaaten ausserhalb des Asylbereichs öffnen (Pilotprogramm)**

Das bestehende Pilotprogramm wird auf spät zugewanderte Jugendliche und junge Erwachsene ausserhalb des Asylbereichs sowie auf weitere Berufsfelder mit Fachkräftemangel ausgeweitet. Neu gibt es ab 2021 während drei Jahren je 1'500 Plätze jährlich.

Die SKOS sieht in der Ausweitung der INVOL grosses Potenzial für eine nachhaltige berufliche Integration. Ein Berufsabschluss reduziert das Risiko, arbeitslos zu werden, markant. Im Ausland geborene Ausländer/innen haben die tiefste Abschlussquote auf der Sekundarstufe II.<sup>1</sup> Mit der INVOL wird für diese Zielgruppe eine gezielte Vorbereitung auf die Berufsbildung angeboten.<sup>2</sup> Um die Zielgruppe wirksam zu erreichen, sind ein einfacher Zugang, eine gute Beratung sowie Angebote für Teilzeitarbeit wichtig.<sup>3</sup>

#### **Massnahme 2: Nachhaltigen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt für schwer vermittelbare Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene mit finanziellen Zuschüssen sicherstellen (Pilotprogramm)**

Während drei Jahren sollen jährlich für 300 schwer vermittelbare Personen Einarbeitungszuschüsse finanziert werden. Ziel ist, dass diese Personen einen längerfristigen und nachhaltigen Arbeitsvertrag abschliessen können.

Die SKOS begrüsst Einarbeitungszuschüsse als eines von mehreren Instrumenten, um nachhaltige Arbeitsverhältnisse zu erreichen. Das Modell ermöglicht einen Kompetenzausbau direkt am Arbeitsplatz. Dies kommt insbesondere Personen mit wenig Schulbildung entgegen und entlastet bei Erfolg die Sozialhilfe. Mit Einarbeitungszuschüssen wird der Wichtigkeit der Kooperation mit Arbeitgebenden Rechnung getragen.

<sup>1</sup> BFS (2018): Quote der Erstabschlüsse auf der Sekundarstufe II und Maturitätsquote: Tabellen für das Jahr 2016: [Link](#)

<sup>2</sup> SKOS (2017): Arbeit statt Sozialhilfe: [Link](#)

<sup>3</sup> BASS (2016): Bestandesaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Schlussbericht. [Link](#)

300 teilnehmende Personen im Pilotprojekt sind eine kleine Anzahl um repräsentative Schlussfolgerungen zu erzielen. Die SKOS würde es begrüßen, wenn mehr Personen vom Angebot profitieren könnten.

Zentral fürs Gelingen der Eingliederung ist im Sinne des Supported Employment die Sicherstellung einer angemessenen Begleitung der Arbeitgebenden und Teilnehmenden durch Jobcoaches.<sup>4</sup> Das Risiko des Verlustes der Arbeitsstelle nach Einstellung der Zuschüsse ist sorgfältig zu beobachten.

### **Massnahme 3: Kostenlose Standortbestimmung, Potenzialanalyse und Laufbahnberatung für Erwachsene über 40 Jahre**

Die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatungen (BSLB) der Kantone sollen Personen ab 40 Jahren Standortbestimmungen, Potenzialanalysen und Laufbahnberatung anbieten. Ziel des Projektes «Berufsbildung 2030» ist es, sicherzustellen, dass Erwachsene die Dienstleistungen der BSLB überall in der Schweiz einheitlich in Anspruch nehmen können. 2020 und 2021 werden in einzelnen Kantonen Pilotprojekte durchgeführt.

Für die SKOS ist diese Massnahme ein sehr wichtiges Element in der Prävention der Arbeitslosigkeit in der 2. Hälfte der Berufskarriere. Gemäss einer Studie vom Deloitte<sup>5</sup> haben Personen mit einem Abschluss auf Stufe obligatorische Schule oder Sekundarstufe II weniger oft Zugang zu Weiterbildungsangeboten. Die geplante kostenlose Standortbestimmung sollte deshalb vor allem diesen Personen angeboten werden. Im Erreichen bildungsferner Personen liegt eine besondere Herausforderung.

Personen über 40 Jahren haben kaum mehr Anspruch auf Stipendien. Damit möglichst viele Personen nach der Beratung auch tatsächlich eine Bildungsmassnahme besuchen können, ist deren Finanzierung zu klären. Insbesondere sollen die Arbeitgebenden motiviert werden, auch Mitarbeitende mit tieferem Bildungsniveau zu fördern.

### **Massnahme 4: Berufsabschluss für Erwachsene: Anrechnung von Bildungsleistungen**

Vorhandene berufsspezifische Kompetenzen sollen in der beruflichen Grundbildung schweizweit konsequent angerechnet werden. Während fünf Jahren unterstützt der Bund die Kantone im Aufbau von notwendigen Strukturen zur konsequenten Anrechnung von Bildungsleistungen.

Die SKOS begrüsst die Massnahme. Mit der Validierung vorhandener Kompetenzen können Ausbildungen rascher absolviert und die nachhaltige finanzielle Unabhängigkeit schneller erreicht werden. Dank gezieltem Aufbau von Förderstrukturen in den Kantonen werden Personen in unsicheren Erwerbssituationen besser erreicht.

Damit diese Personen einen Berufsabschluss machen können, müssen sowohl die zeitlichen wie auch die finanziellen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Eine Teilzeitlehre ist insbesondere für Personen mit eingeschränkter Verfügbarkeit, z.B. aufgrund von Betreuungsaufgaben, attraktiv.

---

<sup>4</sup> Gebhard, O. und Schaufelberger, D. (2018): Evaluation Pilotprojekt Stufenmodell Teillohnplus. Ein neuer Ansatz zur Arbeitsintegration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen: [Link](#)

<sup>5</sup> Deloitte (2018): Motiviert, optimistisch und pflichtvergessen / Die Stimme der Arbeitnehmer in der Schweiz. [Link](#)

Zudem braucht es existenzsichernde Stipendien, damit wirtschaftlich schlechter gestellte Personen eine Ausbildung absolvieren können.<sup>6</sup>

### **Massnahme 5: Zusätzliche Arbeitsmarktintegrationsmassnahmen für schwer vermittelbare Stellensuchende (Impulsprogramm)**

In einem dreijährigen Impulsprogramm sollen die RAV auf den Bedarf zugeschnittene Zusatzmassnahmen wie Coaching oder Beratung für schwer vermittelbare und ältere Stellensuchende finanzieren.

Die SKOS begrüsst das Impulsprogramm für zusätzliche Arbeitsintegrationsmassnahmen für schwer vermittelbare Stellensuchende. Personen, die erhebliche Schwierigkeiten haben mit der Reintegration in den Arbeitsmarkt, erhalten so eine individualisierte Unterstützung. Ihre Perspektiven einer nachhaltigen Erwerbsarbeit werden gestärkt und die Gefahr einer Abhängigkeit von der Sozialhilfe gemindert.

Als wichtig erachtet die SKOS eine koordinierte und systematische Zusammenarbeit zwischen dem RAV und den Sozialdiensten. Die Erfahrungen im Kanton Waadt<sup>7</sup> zeigen, dass eine intensivierete Zusammenarbeit zwischen dem RAV und der Sozialhilfe wirksam ist und die Integrationsmassnahmen damit besser greifen.

### **Massnahme 6: Erleichterter Zugang für ausgesteuerte Personen über 60 Jahren zu Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen (Art. 59d AVIG)**

Ausgesteuerten Personen über 60 Jahren wird ermöglicht, auch direkt nach Ablauf der Rahmenfrist für den Leistungsbezug weiterhin von arbeitsmarktlichen Massnahmen zu profitieren. Die bisher geltende zweijährige Wartefrist wird in ihrem Fall aufgehoben.

Für die SKOS ist der erleichterte Zugang zu Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen für ausgesteuerte Personen generell sinnvoll. Durch die Teilnahme an solchen Massnahmen wird die Chance für diese Personengruppe erhöht, wieder eine Arbeitsstelle zu finden. Um den Mehrwert der Massnahmen für ausgesteuerte Personen über 60 Jahren möglichst zu optimieren, ist in der Ausgestaltung der Massnahmen und der Beratung dieser Personen ihre spezifische Situation zu berücksichtigen.

Aus Sicht der SKOS sollte geprüft werden, die zweijährige Wartefrist für alle Ausgesteuerten aufzuheben, unabhängig ihres Alters, um die Chancen für einen Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen.

### **Massnahme 7: Überbrückungsleistung für ausgesteuerte Arbeitslose über 60**

---

<sup>6</sup> SKOS (2018): Arbeit dank Bildung: [Link](#)

<sup>7</sup> Vgl. Unité commune: [Link](#)

Für Personen, die nach Vollendung des 60. Altersjahres ausgesteuert werden, sollen Überbrückungsleistungen (ÜL) eingeführt werden, die sicherstellen, dass der Existenzbedarf bis zur Pensionierung ohne Rückgriff auf die Sozialhilfe gewährleistet ist.

Um Anspruch auf ÜL zu haben, müssen die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

- Aussteuerung aus der Arbeitslosenversicherung nach dem vollendeten 60. Altersjahr. Diese Bedingung erfüllen Personen, die mit 58 Jahren oder später ihre Stelle verloren und die Mindestbeitragszeit von 22 Monaten erfüllt haben, denn sie haben Anrecht auf 520 Taggelder der Arbeitslosenversicherung;
- 20 Jahre Versicherung in der AHV, davon 10 Jahre unmittelbar vor der Aussteuerung;
- In diesen 20 Jahren muss ein Erwerbseinkommen erzielt worden sein, das mindestens 75 Prozent der maximalen AHV-Altersrente – also der Eintrittsschwelle in die berufliche Vorsorge von gegenwärtig 21 330 Franken pro Jahr – entspricht;
- Das Vermögen muss kleiner sein als 100 000 Franken, respektive 200 000 Franken bei Ehepaaren. Das kommt der Vermögensschwelle gleich, die das Parlament auch bei den Ergänzungsleistungen beschlossen hat. Selbstbewohntes Wohneigentum wird nicht berücksichtigt;
- Kein Bezug der Altersrente der AHV.

Die ÜL wird gleich berechnet wie eine Ergänzungsleistung (EL). Ihre Höhe entspricht der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen. Es gibt allerdings zwei Abweichungen zu den EL:

- Die Pauschale für den allgemeinen Lebensbedarf wird um 25 Prozent heraufgesetzt. Das sind aktuell 24 310 Franken (19 450 x 1,25), respektive 36 470 Franken (29 175 x 1,25) für Ehepaare. Mit dem Zuschlag werden die Krankheits- und Behinderungskosten abgegolten, die bei den EL separat vergütet werden.
- Die ÜL beträgt maximal das Dreifache des Betrags für den allgemeinen Lebensbedarf bei den EL. Das sind aktuell 58 350 Franken (19 450 x 3), respektive 87 525 Franken (29 175 x 3) für Ehepaare. Damit soll ein Anreiz geschaffen werden, weiter nach einer Erwerbsmöglichkeit zu suchen.

Die vorgeschlagenen Überbrückungsleistungen schliessen eine wichtige Lücke im System der sozialen Sicherheit der Schweiz. Ausgesteuerten Personen über 60 Jahren wird bis zum Erreichen des AHV-Alters ein sozialer Abstieg erspart und ein Leben in Würde ermöglicht. Sie werden nicht mehr gezwungen, ihr Vermögen und ihre Altersvorsorge für die Existenzsicherung aufzubreuchen und danach Sozialhilfe zu beziehen.

Aus Sicht der SKOS ist es wichtig, dass über 60-Jährige auch im neuen System der Überbrückungsleistungen von Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen gemäss AVIG Art. 59d profitieren können, so wie es mit Massnahme 6 vorgeschlagen wird. Die Nutzniesserinnen und Nutzniesser der Überbrückungsleistung sollen weiterhin vermittlungsfähig bleiben und eine Stelle suchen. Das Ziel des Wiedereinstiegs in den Arbeitsmarkt ist auch in dieser Altersgruppe zentral. Die

SKOS erachtet die Überbrückungsleistung in diesem Sinne nicht als Rente<sup>8</sup>, auch wenn es in bestimmten Konstellationen keine andere Lösung gibt.

Für Personen, die vor dem 60. Altersjahr ausgesteuert werden, greifen die Überbrückungsleistungen nicht. Es braucht deshalb sowohl bei den RAV wie auch in der Sozialhilfe ergänzende Massnahmen für diese Zielgruppe.

Finanziell werden die Überbrückungsleistungen vor allem dazu führen, dass die betroffenen Personen mit einer besseren Altersvorsorge ihre Pension antreten. Finanziell wird damit in erster Linie die EL zur AHV profitieren. Die Entlastung der Sozialhilfe wird sich in engem Rahmen halten, da über 60-Jährige die verbleibenden Jahre bis zum vorgezogenen Rentenbezug mit Mitteln aus der 2. und 3. Säule sowie mit dem Vermögen abdecken.

Damit Personen, die wegen Erziehungs- und Betreuungsaufgaben Lücken in ihrer Arbeitsbiografie aufweisen, nicht benachteiligt werden, sollen bei der Bezugsberechtigung der ÜL die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften gemäss Art. 29 AHVG berücksichtigt werden.

In der Debatte zu den Überbrückungsleistungen wird befürchtet, dass Arbeitgebende vermehrt Personen über 60 entlassen werden. Im Kanton Waadt, der seit 2016 die «rente-pont» eingeführt hat, wurde dieser Effekt bisher nicht festgestellt. Das Einbinden der Arbeitgebenden in die Umsetzung der Massnahmen und die Verhinderung von negativen Effekten erachtet die SKOS aber als sehr wichtig.

## **Fazit**

Die SKOS sieht den Massnahmenkatalog des Bundesrates als wichtigen Meilenstein für die soziale Sicherheit in der Schweiz. Die verschiedenen Massnahmen betreffen allen Lebensphasen: Junge, Menschen im mittleren Alter und ältere Arbeitnehmende. Sie zielen auf verschiedene Gruppen: Erwerbstätige, schwer vermittelbare und ältere Arbeitslose, Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene. Die Mischung zwischen Bildungsförderung, Arbeitsmarktintegration und Existenzsicherung macht die Stärke des Massnahmenpakets aus. Dort, wo sich Massnahmen als erfolgreich erweisen, soll eine Ausweitung auf weitere Gruppen geprüft werden, die von Arbeitslosigkeit und Armut betroffen sind.

Wichtig ist die Zusammenarbeit aller Akteure bei der Umsetzung: Der Bund, die Arbeitgebenden und Gewerkschaften, die Arbeitslosenversicherung sowie Kantone und Gemeinden als Träger der Sozialhilfe. Bei der Umsetzung werden insbesondere die Kantone eine wesentliche Rolle spielen. Deshalb ist es wichtig, die Kantone und ihre Erfahrungen bei der Konkretisierung der verschiedenen Massnahmen einzubeziehen.

---

<sup>8</sup> Positionspapier der SKOS «Alternativen zur Sozialhilfe für über 55-Jährige»: [Link](#)



Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
Herr Alain Berset  
p.A. katharina.schubarth@bsv.admin.ch  
3000 Bern

Brugg, 23. September 2019/gsc/kb

## **Stellungnahme zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose**

Sehr geehrte Damen und Herren

Als einer der grössten Frauendachverbände der Schweiz vertreten wir die Anliegen von rund 58'000 Bäuerinnen und Landfrauen. Gerne nehmen wir zum oben erwähnten Bundesgesetz Stellung.

Als grosser Frauendachverband ist es uns wichtig, dass die Situation von älteren Arbeitslosen, insbesondere von Frauen, verbessert wird, indem Überbrückungsleistungen eingeführt werden. Oft sind Frauen in Teilzeitpensen und in Tieflohnbranchen von Stellenabbau und Kündigungen betroffen. Dem SBLV ist wichtig, dass diese Personen nicht ihr Vermögen aufbrauchen oder Altersleistungen vorbeziehen müssen. Es geht um eine gute Regelung des Übergangs bis zum Pensionsalter, um den Erhalt der Würde, der Existenzsicherung, damit diese Personen nicht Sozialhilfe beziehen müssen.

Damit die Überbrückungsleistung zum Tragen kommt, müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. Für uns ist es ein zentrales Anliegen, dass auch geleistete Care-Arbeit in die Berechnungen der Überbrückungsleistungen einfließt! Es ist eine Tatsache, dass Frauen den grössten Teil von unbezahlter Care-Arbeit leisten. Wenn Frauen dadurch keiner, oder nur einer reduzierten, bezahlten Tätigkeit, nachgehen können, sollen sie später nicht auch noch dafür bestraft werden. Deshalb ist folgender Punkt aus Frauensicht besonders wichtig:

### **Mindesteinkommen**

Während 20 Jahren muss ein Mindestwerbseinkommen in der Höhe von 75 Prozent der maximalen AHV-Rente im betreffenden Erwerbsjahr erzielt werden. Für das Jahr 2019 heisst das 21'330 Franken. Nicht berücksichtigt werden Erziehungs- und Betreuungsgutschriften und das Einkommen des Ehegatten.

**Antrag:** Berücksichtigung der Erziehungs- und Betreuungsgutschriften sowie des Einkommens des Ehegatten.

- a) bei der Berechnung der Mindestdauer (10 bzw. 20 Jahre)
- b) bei der Berechnung des Mindesteinkommens.

### **Begründung**

Wie eingangs erwähnt, sind viele Frauen im Erwerbsleben noch immer benachteiligt. Sie übernehmen während Jahren die Verantwortung für die Haus-, Familien- und Pflegearbeit, sind deshalb oft nur Teilzeit erwerbstätig und erleben Erwerbsunterbrüche. Sie erzielen deshalb, aber auch wegen der Lohnungleichheit und Anstellungen im Tieflohnbereich, ein tieferes Erwerbseinkommen.

### **Betroffene laufen Gefahr:**

- a) die gesetzte Mindestversicherungsdauer (10 bzw. 20 Jahre) nicht zu erfüllen, werden Erziehungs- und Betreuungsgutschriften sowie das Einkommen des Ehegatten nicht berücksichtigt;
- b) die gesetzte Eintrittsschwelle von derzeit 21'330 Franken über die geforderten 20 Jahre nicht zu erreichen, wenn Erziehungs- und Betreuungsgutschriften unberücksichtigt bleiben und das Splitting nicht vorgenommen wird.

Die vorgeschlagene Regelung ist diskriminierend, weil Erziehungs- und Betreuungsgutschriften nicht berücksichtigt werden. Dies ist aus Gleichstellungsperspektive inkohärent und widerspricht der Verfassung. Der Zugang zur Überbrückungsleistung ist mit der vorgeschlagenen Berechnung der Eintrittsschwelle und der Anforderung an die Versicherungsdauer (ohne Berücksichtigung der Erziehungs- und Betreuungsgutschriften und des Einkommens des Ehepartners) – auf männliche Erwerbsbiografien ausgerichtet und diskriminierend. Dies muss korrigiert werden.

Auch Personen, welche von wiederkehrender Arbeitslosigkeit oder krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit betroffen sind, werden dadurch unter Umständen ungerechtfertigter Weise von der Leistung ausgeschlossen.

### **Wir unterstützen die Ziele, welche die Überbrückungsleistungen verfolgen, nämlich:**

- die finanzielle Eigenständigkeit soll ermöglicht werden
- die Armut der betroffenen Personen und ihren Familien soll gesenkt werden
- das Armutsrisiko vor dem Rentenalter soll reduziert werden
- Durch gezielte Massnahmen soll das inländische Arbeitskräftepotential gefördert werden
- die Wettbewerbsfähigkeit von älteren Arbeitslosen soll gestärkt werden
- schwer vermittelbaren Stellensuchenden soll der Schritt in den Arbeitsmarkt ermöglicht werden
- in der Schweiz lebende Ausländer\*innen sollen beruflich besser integriert werden

Wir sehen die Notwendigkeit, qualifizierte ausländische Fachkräfte aus dem Ausland zu rekrutieren, um Lücken beim Fachkräftebedarf zu schliessen. Verständlicherweise ist dadurch jedoch die Angst verbreitet, dass die Chancen der heimischen Bevölkerung auf dem Arbeitsmarkt geschmälert werden. Deshalb machen zusätzliche wirtschafts- und sozialpolitische Massnahmen Sinn, so dass die Konkurrenzfähigkeit der inländischen Arbeitskräfte – Schweizer\*innen sowie bereits anwesende Ausländer\*innen - weiter erhöht werden kann und ihre soziale Sicherheit gestärkt wird!

### **Wir unterstützen das Massnahmenpaket des Bundesrates, wie z.B.:**

- die Integrationsvorlehre
- Einarbeitungszuschüsse für Arbeitgeber, um Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen
- Personen über 40 Jahren sollen einen Anspruch auf eine kostenlose Standortbestimmung, Potenzial-Analyse und Laufbahnberatung erhalten
- Erwachsene sollen effizient zu einem Berufsabschluss gelangen können mit der Massnahme „Berufsabschluss für Erwachsene: Anrechnung von Bildungsleistung“

Der vorliegende Vorschlag soll denjenigen Personen über 60 Jahren, bei welchen die Wiedereingliederung trotz aller Bemühungen nicht gelungen ist, einen gesicherten Übergang in die Pensionierung in Würde ermöglichen. Denn gewisse Anspruchsvoraussetzungen der Sozialhilfe betreffen diese Personen besonders hart, da sie namentlich strenger sind als jene im System der AHV/IV. Die Vorlage wurde in der Legislaturplanung nicht angekündigt, eine Regelung zur Verbesserung der Stellung von ausgesteuerten arbeitslosen Personen über 60 ist dennoch angezeigt. Die Vorlage schliesst die Lücke, die heute zwischen dem Ende des Bezuges von Arbeitslosenentschädigung und der Entstehung des ordentlichen Rentenanspruchs besteht. Regelungen und Bestimmungen bezüglich der Voraussetzungen für einen Bezug, sind aus unserer Sicht klar geregelt und definiert, die Abgrenzung zu AHV/IV, EL und Sozialhilfe klar ersichtlich.

Wir begrüssen die enge Verknüpfung mit der in der Vernehmlassung befindenden EL-Reform z.B. in Bezug auf die Beiträge an die berufliche Vorsorge. Es erscheint uns alles gut durchdacht, so dass kein Missbrauch oder ein ungerechtfertigter Bezug möglich ist wie z.B. Bezug aufgrund hoher Beiträge an die überobligatorische Vorsorge oder den Anreiz, das Vermögen gegen Ende der Rahmenfrist für den Bezug von ALV auf unter 100'000 Fr. zu reduzieren.

Den Gedanken, dass ein Anreiz vorhanden ist, sich um eine Stelle zu bemühen, mit welcher ein höheres Einkommen erzielt werden kann sowie die vorgeschlagene Plafonierung unterstützen wir! An dieser Stelle appellieren wir an die Arbeitgeber, für Personen in dieser Altersgruppe Arbeitsplätze mit attraktiven oder aber mindestens existenzsichernden Löhnen bereitzustellen. Denn Priorität hat für uns, dass die arbeitslosen Personen wieder einen Arbeitsplatz finden, dies hat positive Auswirkungen auf verschiedenen Ebenen!

Die Durchführung der Überbrückungsleistungen wird den Organen übertragen, welche für die Ausrichtung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV zuständig sind, das erscheint uns eine praktische und pragmatische Lösung. Da das System der Überbrückungsleistungen an das EL- System anlehnt, entstehen auch keine neuen Strukturen. Es entsteht kein personeller Mehrbedarf!

Wir unterstützen sehr, dass die vorgeschlagenen Überbrückungsleistungen als Bestandteil eines Paketes von gesamtschweizerischen Massnahmen und nicht als isoliertes Instrument zu verstehen ist. Eine durchdachte und enge Verknüpfung mit EL, Sozialhilfe ALV und AHV/IV ist unabdingbar.

Die geplanten Massnahmen führen zu Mehrausgaben, können jedoch durch Einsparungen abgedeckt werden, z.B. durch Entlastung der EL für Kantone: Denn ausgesteuerte Arbeitslose werden neu Überbrückungsleistungen beanspruchen können anstatt wie bisher die AHV vorbeziehen und EL beziehen. Gemeinden und Kanton werden dadurch entlastet, dass betroffene Personen weniger Sozialhilfe mehr beanspruchen müssen.

In diesem Sinne danken wir für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZ. BÄUERINNEN- UND LANDFRAUENVERBAND SBLV



Anne Challandes  
Präsidentin



Gabi Schürch-Wyss  
Präsidentin Kommission Familien-  
und Sozialpolitik

Bern, 10. September 2019

Hopfenweg 21, 3007 Bern  
Tel.: 031 370 21 08  
E-Mail: info@ssr-csa.ch

An das  
Bundesamt für Sozialversicherungen  
Bereich Leistungen AHV/EO/EL  
Effingerstr. 20  
3003 Bern

per Mail an: [katharina.schubart@bsv.admin.ch](mailto:katharina.schubart@bsv.admin.ch)  
(je in Word und PDF)

## **Stellungnahme des Schweizerischen Seniorenrates (SSR) zur Vernehmlassungsvorlage zum Bundesgesetz über «Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose»**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Alain Berset  
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Seniorenrat (SSR) bedankt sich für die Einladung, zur Vernehmlassungsvorlage zum Bundesgesetz über «Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose» Stellung zu nehmen.

### **1. Einleitung**

Ältere Personen - welche ihre Stelle verlieren - haben grosse Mühe, wieder Arbeit zu finden. Dies trotz dutzenden von Bewerbungen und gutem Willen, wieder berufstätig zu sein. Von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert, fallen sie in die Sozialhilfe. Auch ihr späterer Rentenanspruch würde dadurch geschmälert.

Nach jahrzehntelanger Arbeit und Entrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen wäre dies nicht nur entwürdigend, Betroffene würden auch ihr für das Alter Ersparte grösstenteils verlieren.

Bei Arbeitslosigkeit wenige Jahre vor dem Pensionierungsalter muss eine Lösung gefunden werden, um der Altersdiskriminierung Einhalt zu gebieten. Die geplante Einführung von Überbrückungsleistungen ist ein gangbarer Weg.

## **2. Zu den geplanten Massnahmen**

*Der Schweizerische Seniorenrat (SSR) begrüsst und unterstützt die Vorlage zu den «Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose».*

Trotz dieser Zustimmung wurde in unseren Reihen auch die Frage nach anderen Modellen gestellt, die zielführend sein könnten.

Der SSR unterstützt die vorgeschlagenen Anstrengungen in Beratung und Vermittlung. Die Betroffenen wieder in Arbeit zu bringen und die drohende Arbeitslosigkeit schon zum vornherein zu verhindern, muss vorrangiges Ziel sein.

Beim Optimismus, dass durch die Einführung von Überbrückungsleistungen die Zahl der Arbeitslosen sinken wird, sind Zweifel angebracht. Dass dadurch jedoch der Lebensleistung älterer Arbeitslosen der gebührende Respekt gezollt wird, muss hoch eingeschätzt werden.

Dass durch die Finanzierung durch den Bund die Kantone und Gemeinden bei Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe entlastet werden, wird begrüsst.

Als störend wird empfunden, dass vor allem der Grossindustrie – welche nicht selten aus rein ökonomischen Gründen Leute auf die Strasse stellt – kein finanzieller Beitrag abverlangt wird.

## **3. Ad Gesetzesbestimmungen zu «Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose»**

Vorbehaltlose Zustimmung zum Gesetzesentwurf.

## **4. Schlussbemerkungen**

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Angaben dienen zu können und stehen Ihnen für Fragen gerne zur Verfügung.

Wenden Sie sich bitte direkt an den Präsidenten unserer Kommission „Soziale Sicherheit“, Herrn RA Josef Bühler (rabuehler@bluewin.ch).

Mit freundlichen Grüssen

**Schweizerischer Seniorenrat – Conseil Suisse des Aînés**

Roland Grunder

Copräsident

Bea Heim

Copräsidentin

per Mail  
Eidgenössisches Departement des Innern  
EDI  
Frau Katharina Schubarth, BSV  
Bern

Zürich, 12. September 2019

**Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose;  
Stellungnahme Schweizerischer Versicherungsverband (SVV)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat,  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 26. Juni 2019 und danken Ihnen für die Einladung, zum Entwurf des geplanten Bundesgesetzes über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose Stellung zu nehmen. Der SVV äussert sich als Vertreter der Privatversicherer, in deren Rollen als Arbeitgeber und als Mitträger des Schweizer Vorsorgesystems.

Die Versicherungsbranche ist eine stabile und wichtige Säule der Schweizer Volkswirtschaft. Folgende Kenndaten belegen deren Bedeutung:

- Mit einer Bruttowertschöpfung von über 30 Milliarden Schweizer Franken trägt sie 4.6 Prozent zum gesamten BIP der Schweiz bei, was knapp der Hälfte des BIP des Finanzsektors entspricht<sup>1</sup>.
- Der SVV und seine Mitgliedsgesellschaften beschäftigen rund 50'000 Mitarbeitende in der Schweiz.
- Die Privatversicherungsunternehmen und deren Mitarbeitende zahlten in der Schweiz rund CHF 3.6 Milliarden<sup>2</sup> an Unternehmens- und Einkommenssteuern.
- Die vom SVV vertretenen Lebensversicherer übernehmen eine wichtige und tragende Rolle im Drei-Säulen-Vorsorgesystem der Schweiz, in der 2. Säule mit der beruflichen Vorsorge und in der 3. Säule mit weiteren Produkten für die private Vorsorge.

---

<sup>1</sup> Quelle: BFS / SECO Prognose 2018

<sup>2</sup> Quelle: Polynomics Volkswirtschaftliche Bedeutung der Banken und Versicherungen in der Schweiz 2017

Im Lichte der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Schweizer Privatversicherer und derer Aufgaben im Schweizer Arbeitsmarkt äussern wir uns zur Vernehmlassungsvorlage wie folgt:

## **1. Kontext zum Massnahmenpaket zur Förderung und zum Schutz des inländischen Arbeitskräftepotenzials**

Das vom Bundesrat am 15. Mai 2019 verabschiedete Massnahmenpaket erachten wir als grundsätzlich sinnvollen und gangbaren Weg, um die Stellung der inländischen Arbeitskräfte zu stärken und ihr Erwerbspotential besser zu erschliessen. Aus unserer Sicht muss das Hauptaugenmerk darauf liegen, die Menschen möglichst lange im Arbeitsprozess zu halten. Hierbei tragen nicht nur der Staat, sondern auch die Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden eine grosse Verantwortung. So unterstützen unsere Mitgliedsgesellschaften ihre Mitarbeitenden bereits mit verschiedensten Massnahmen beim Erhalt derer Arbeitsmarktfähigkeit, wie z.B. mit Weiterbildungsprogrammen, Mitarbeiter- und Standortgesprächen, lebenslangem Lernen, flexiblen Arbeits- und Karriereformen (Fach- und Bogenkarrieren, Altersteilzeit), vgl. auch unter Ziffer 3.

Die vom Bundesrat verabschiedeten Massnahmen können wir deshalb soweit unterstützen, als deren Finanzierbarkeit gewährleistet ist, damit nicht teure, aber gleichzeitig wirkungslose Massnahmen ergriffen werden.

Vor diesem Hintergrund stellen wir die ersten sechs Massnahmen des Pakets nicht in Frage. Was die siebte Massnahme anbelangt, so lehnen wir diese ab unter Begründung in Ziffer 2 und 3 hienach.

## **2. Klare Prioritäten in der Sicherung der sozialen Vorsorge**

In der Schweiz steht die dringende Sicherung der Vorsorgewerke der 1. und 2. Säule durch Reformen an. Deren Sanierung kostet Milliarden Schweizer Franken, die unter anderem durch die Gesellschaft (Beiträge und Zuschüsse des Bundes), die Wirtschaft (höhere Abgaben in Form von Steuern und Arbeitgeberbeiträgen), die Konsumentinnen und Konsumenten (höhere Mehrwertsteuern) und die Arbeitnehmenden (höhere Arbeitnehmerbeiträge, tiefere Umwandlungssätze im Rentenalter) zu bezahlen sind.

Mit dem vorliegenden Entwurf eines Bundesgesetzes über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose ist eine weitere (indirekte) Umlage von Geldern von Jung zu Alt geplant. Das neue Gesetz sieht zudem keine Anpassung an eine mögliche künftige Flexibilisierung oder Erhöhung des

Rentenalters vor. Die Vorlage lässt damit zwei Kernprobleme unserer Altersvorsorge unberücksichtigt.

Der vorliegende Gesetzesentwurf kommt einseitig einer spezifischen Gruppe älterer Leute zu Gute und kann durchaus als eine Art Frührente verstanden werden. Es gibt aber weitere spezifische Gruppen von – auch jüngeren – Arbeitslosen, für die der Wiedereintritt in die Arbeitswelt ebenfalls schwer bis unmöglich ist. Sie profitieren nicht von diesem neuen Gesetz, vielmehr entsteht eine neue Ungleichbehandlung zwischen Jung und Alt.

Gemäss dem erläuternden Bericht zur Gesetzesvorlage kostet diese Massnahme zugunsten älterer ausgesteuerter Arbeitsloser mindestens 200 Million Franken pro Jahr, oder mindestens eine Milliarde Franken über fünf Jahre. Dies ist ein enorm hoher Betrag, wenn man bedenkt, dass die ausgeschütteten Zuschüsse lediglich einem relativ kleinen Teil aller Arbeitsloser zu Gute kommen. Wenn stattdessen diese Gelder für die Sanierung der AHV eingesetzt würden, erreichten sie eine weit grössere Schicht der Bevölkerung. Was hilft älteren Arbeitslosen zudem die Überbrückungsleistung, wenn im Anschluss bei Erreichen des ordentlichen Pensionierungsalters deren AHV und berufliche Vorsorge nicht gesichert sind?

Fazit aus einer gesamtheitlich sozialen Beurteilung:

Die Sicherung der Altersvorsorge ist unseres Erachtens das wichtigste und absolut vordringlichste Projekt zur Sicherung des Wohlstands, der Wohlfahrt und der gesellschaftlichen Stabilität unseres Landes. Ihr ist gegenüber allen anderen sozialen und arbeitsrechtlichen Anliegen klarer Vorrang einzuräumen.

Mit den vorgeschlagenen, spezifisch an eine kleine Gruppe älterer ausgesteuerter Arbeitsloser ausgerichteten Überbrückungsleistungen läuft der Bund vielmehr Gefahr, den Goodwill der breiten Bevölkerung und den finanziellen Spielraum für die vordringliche Sanierung der Altersvorsorge ohne Not aufs Spiel zu setzen. Der SVV ist überzeugt, dass eine erfolgreiche Sozialpolitik nicht gezielt auf Partikularaspekte eingeht, sondern vielmehr eine Gesamtlösung für die Sanierung der Sozialwerke verfolgt. Folglich sind Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose aus Sicht des SVV keine geeignete Massnahme im Rahmen des vom Bundesrat verabschiedeten Pakets zur Förderung und zum Schutz des inländischen Arbeitskräftepotenzials. Zudem sichert das heute existierende sozialversicherungsrechtliche Netz in der Schweiz Arbeitslose bereits weitgehend ab.



### 3. Keine Fehlanreize schaffen

Ältere Arbeitnehmende – vor allem weniger qualifizierte Arbeitskräfte – bleiben in der Regel länger arbeitslos als jüngere. Beim wachsenden Fachkräftemangel ist das Haupthindernis für den Wiedereinstieg aber nicht das Alter, sondern die Qualifikation für den Arbeitsprozess. Die Versicherungswirtschaft ist aufgrund der demographischen Entwicklung zunehmend bemüht, lebenslanges Lernen und Weiterbildung – auch im höheren Arbeitsalter – zum Standard zu machen, um so die Arbeitskräfte lern- und damit zukunftsfähig zu halten und für neue Aufgaben zu befähigen. Dazu gehören auch neue Arbeits- und Karrieremodelle, welche in der Versicherungsbranche angeboten werden. Dieser Weg der Stärkung der Attraktivität der Arbeitnehmenden bewährt sich und sollte weiter gefördert werden; umso mehr, als er bei der Bekämpfung der Ursache für die Arbeitslosigkeit ansetzt. Die Überbrückungsleistung lindert demgegenüber «nur» Symptome.

Die gut gemeinte soziale Massnahme birgt die Gefahr von Fehlanreizen, die das lebenslange Lernen schon ab einem relativ frühen Zeitpunkt als unattraktiv erscheinen lassen. Gerade Personen, denen das Lernen grundsätzlich schwerer fällt, könnten den eigenen Anreiz und Antrieb für Weiterbildung und Veränderung im Ausblick auf die Ergänzungsleistungen ab dem 58. Altersjahr (Arbeitslosenentschädigung und Überbrückungsleistung) schon sehr früh verlieren. Gleichzeitig könnte für Arbeitgeber die Hemmschwelle sinken – oder gar der Anreiz steigen –, im Fall von wirtschaftlichen Schwierigkeiten vorab 58-jährigen und älteren Arbeitnehmenden schneller zu kündigen.

Es liegt im Interesse von Staat und Wirtschaft, die Arbeitsmarktfähigkeit aller potentiellen Arbeitskräfte zu fördern. Die Massnahme «Überbrückungsleistungen» setzt jedoch ein falsches Zeichen.

Erfahrungen anderer OECD-Länder zeigen zudem, dass eine Überbrückungsleistung zu Fehlanreizen sowohl bei Arbeitnehmenden, wie auch bei Arbeitgebenden führt. Die OECD empfiehlt daher seit langem die Stärkung der Arbeitsanreize für ältere Personen. Durch die Abschaffung staatlicher Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose in den betroffenen OECD-Ländern konnte deren Beschäftigungsquote zum Teil sogar drastisch erhöht werden (z.B. Deutschland).

Als soziale Massnahme auf Bundesebene müssen die Reformen der AHV und der Altersvorsorge, welche die gesamte Bevölkerung und Gesellschaft unseres Landes betreffen, absolut erste Priorität geniessen. Alle Kräfte und Mittel sind zunächst auf diese Reformen zu konzentrieren. Deren Gelingen darf nicht durch punktuelle und partikuläre Gesetze gefährdet oder verzögert werden.

**Aus diesen Gründen erachtet der SVV ein neues Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose als nicht zielführend, weshalb diese Massnahme aus dem Paket des Bundesrates zu streichen ist. Der SVV lehnt ein neues Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose zum aktuellen Zeitpunkt ab.**

Wir verzichten entsprechend auch auf Kommentare zu den einzelnen Gesetzesartikeln.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Standpunkte.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Versicherungsverband SVV



Daniela Haze Stöckli  
Leiterin Ressort Bildungs- und  
Arbeitgeberpolitik



Barbara Zimmermann-Gerster  
Fachverantwortliche Bildungs- und  
Arbeitgeberpolitik

# Stiftung Auffangeinrichtung BVG

Direktion



Stiftung Auffangeinrichtung BVG, Postfach, 8050 Zürich

Katharina.schubarth@bsv.admin.ch  
Bundesamt für Sozialversicherungen  
Bereich Leistungen AHV/EO/EL  
Katharina Schubarth  
Effingerstrasse 20  
3003 Bern

**Stiftung Auffangeinrichtung BVG**  
**Elias-Canetti-Strasse 2**  
**Postfach**  
**8050 Zürich**  
+41 41 799 75 75 (Tel)  
+41 44 468 22 98 (Fax)  
[www.chaeis.ch](http://www.chaeis.ch)  
POFICHBEXXX (SWIFT)  
CH25 0900 0000 3017 0878 7 (IBAN)  
PD Dr. iur. Urs Müller  
Rechtsanwalt  
+41 44 468 23 85  
[urs.mueller@aeis.ch](mailto:urs.mueller@aeis.ch)

Zürich, 22. August 2019

## Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose

Sehr geehrte Frau Schubarth

Die Geschäftsleitung verzichtet nach Rücksprache mit dem Stiftungsratsausschuss auf eine Stellungnahme zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose.

Freundliche Grüsse

Stiftung Auffangeinrichtung BVG  
Direktion

Marc Gamba  
Geschäftsführer

Urs Müller  
Leiter Recht & Compliance

# VASOS FARES

Vereinigung aktiver Senioren- und  
Selbsthilfe-Organisationen der Schweiz, 3000 Bern  
Fédération des Associations des  
retraités et de l'entraide en Suisse, 3000 Berne  
Federazione associazioni dei  
pensionati e d'autoaiuto in Svizzera, 3000 Berna

An das  
Bundesamt für Sozialversicherungen  
Bereich Leistungen AHV/EO/EL  
Effingerstr. 20  
3003 Bern

per Mail an: [katharina.schubart@bsv.admin.ch](mailto:katharina.schubart@bsv.admin.ch)

Bern, den 17. September 2019

## **Vernehmlassungsvorlage zum Bundesgesetz «Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose»**

Sehr geehrter Herr Bundesrat,  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die VASOS bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme «Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose» und hält nachfolgend fest:

### **1. Allgemeine Bemerkungen**

In den letzten Jahren hat sich Arbeitslosigkeit von Erwerbstätigen im Alter von 55 bis 65 Jahren verdoppelt. Arbeitslose in diesem Alter finden kaum eine neue Stelle. Als Langzeitarbeitslose rutschen sie dann in viele Fällen in die Sozialhilfe ab, obwohl sie ein Berufsleben lang gearbeitet haben.

Potenzielle Arbeitgeber stellen ältere Arbeitslose nur selten an, unter dem Vorwand, dass diese zu teuer sind. Mit anderen Worten: die zahlreichen Appelle an die Wirtschaft reichen nicht aus, um die schwierige Situation der direkt Betroffenen konkret zu entschärfen.

Es braucht deshalb:

- einen wirksamen Kündigungsschutz.
- wirksame berufsbegleitende Weiterbildungsangebote.
- wirksame Schritte gegen die Altersdiskriminierung.

## 2. Zu den vorgeschlagenen Massnahmen

Der VASOS begrüsst und unterstützt die vorgeschlagenen Anstrengungen und Massnahmen:

- Arbeitslose Personen, die nach Vollendung des 60. Altersjahr ausgesteuert werden, erhalten Überbrückungsleistungen zur Deckung des Existenzbedarfes.
- Es werden Vorkehrungen zur Erleichterung des Zugangs zu arbeitsmarktlichen Massnahmen getroffen.

Mit diesem Vorgehen wird es möglich, dass ältere Menschen - nach lebenslanger Arbeit - in Würde den Übergang in den Ruhestand gestalten können.

Die VASOS hätte es begrüsst, wenn neben den Leistungen und Angeboten der öffentlichen Hand auch die Wirtschaft vermehrt zum konkreten Handeln verpflichtet würde. Die gute Situation, in der sich viele Firmen befinden, ist ja u.a. auch der Arbeitsleistung ihrer langjährigen und treuen MitarbeiterInnen geschuldet.

Der VASOS ist es weiterhin ein grosses Anliegen, dass die Umsetzung der Leistungen schnell und unbürokratisch umgesetzt werden.

Wir hoffen auf eine entsprechende Berücksichtigung unserer Position und Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen



Bea Heim, NR



Jacques Morel