



Verordnung über die Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose ÜLV

Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF (Januar 2021)

Einleitende Bemerkungen

Die EKF hat die Einführung einer vom Bund finanzierten Überbrückungsleistung für ältere Ausgesteuerte begrüsst. Die Überbrückungsleistung ist sozialpolitisch sinnvoll, um die grosse Fallhöhe bei einer Aussteuerung wenige Jahre vor dem ordentlichen Pensionsalter abzufedern. Einerseits sind aufgrund der üblichen Lohnentwicklung, der höchsten Altersgutschriften in Prozenten des koordinierten Lohnes und von Zinseszins-Effekten die letzten Jahre vor der Pensionierung besonders wichtig für den Aufbau der BVG-Rente. Andererseits bleibt nach einer Aussteuerung nur der Vermögensverzehr, da das letzte soziale Auffangnetz – die Sozialhilfe – erst ab einem Vermögensfreibetrag von 4000 Franken zum Tragen kommt. Eine 40-jährige Erwerbsbiografie mit gewissem Vermögensaufbau und solider Alterssicherung kann so in den letzten Jahren vor der ordentlichen Pensionierung in einem sozialen und wirtschaftlichen Abstieg enden.

Für die EKF ist die Vermeidung der Aussteuerung und der Erhalt der Arbeitsmarktfähigkeit der älteren Arbeitnehmenden zentral. Dafür braucht es eine durchdachte Weiterbildungspolitik, in der die einzelnen Personen, die Wirtschaft und die öffentliche Hand gut zusammenarbeiten. Dies bedingt regelmässige Standortbestimmungen ab der Mitte des Erwerbslebens, eine ausgebaute Berufsbildung und Nachholbildung für Erwachsene und breitere Unterstützung der Weiterbildungsbemühungen gerade von älteren Arbeitnehmenden. Die Arbeitswelt ändert sich heute rasant. Mit der Digitalisierung verschieben sich Tätigkeitsfelder und neue Kompetenzen sind gefordert. Wer auf dem digitalen Arbeitsmarkt bestehen will, muss sich kontinuierlich weiterbilden – Stichwort lebenslanges Lernen. Gerade Mütter mit kleinen Kindern – insbesondere, wenn sie alleinerziehend sind – können in einem viel kleineren Ausmass Weiterbildungen absolvieren. Allgemein werden Teilzeitangestellte in geringerem Ausmass bei Weiterbildungsbemühungen unterstützt. Verschlechtert sich die konjunkturelle Lage, sind sie die ersten, die ihre Anstellung verlieren und dann wegen mangelnder Weiterbildung auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr Fuss fassen können. Aus Gleichstellungsperspektive wäre neben der Überbrückungsleistung deshalb auch ein Weiterbildungsobligatorium zu prüfen, welches der Aussteuerung älterer Personen präventiv entgegenwirkt.

Grundsätzliche Bemerkungen

Ein zentrales Anliegen für die EKF bei der Umsetzung der Überbrückungsleistung im Gesetz war die diskriminierungsfreie Ausgestaltung der Mindestdauer zur Erfüllung der Anspruchsvoraussetzung für Frauen mit Familien- oder Betreuungspflichten. Dies ist über die Berücksichtigung von entsprechenden Erziehungs- und Betreuungsgutschriften gemäss AHVG in Art. 5, Abs. 1, lit. a ÜLG gegeben.

In Art. 5, Abs. 4 ÜLG ist vorgesehen, dass der Bundesrat den Anspruch von Personen regelt, welche gemäss Art. 14 AVIG beitragsbefreit sind. In der Verordnung wurde dazu – obwohl im Gesetz festgehalten – allerdings keine Regelung getroffen.

Bei beitragsbefreiten Personen handelt es sich um Personen, welche aufgrund einer Aus- oder Weiterbildung, wegen Krankheit, Unfall oder Haft keine Beiträge an die Arbeitslosenversicherung bezahlen konnten. Eine Person, welche beispielsweise mit 57 Jahren einen schweren Unfall hat, über ein Jahr in Rehabilitation verbleibt, anschliessend die Stelle verliert und als beitragsbefreite Person 90 Taggelder der Arbeitslosenversicherung erhält, kann sich keinen Anspruch auf eine Überbrückungsleistung erwerben. Dies widerspricht aus unserer Sicht dem Willen des Gesetzgebers, den Schutz von älteren Ausgesteuerten zu verbessern. Um dies zu verhindern, sollte bei einer Aussteuerung ab 55 Jahren (mindestens aber ab 58 Jahren) bei der Anspruchsabklärung nicht die effektive Anzahl an bezogenen Taggeldern berücksichtigt werden, sondern in jedem Fall von 520 Taggeldern ausgegangen werden. Sollte damit die Anspruchsvoraussetzung erfüllt sein, hätte diese Person mit dem Vollenden des 60. Altersjahres Anspruch auf Überbrückungsleistungen, sofern die restliche Anspruchsbeziehung für eine Überbrückungsleistung effektiv erfüllt ist.

Bemerkungen zu Bestimmungen der Verordnung

Vermögensschwelle:

Art. 4 ÜLV:

Vorsorgeguthaben aus der beruflichen Vorsorge werden bei der Ermittlung des Reinvermögens für die Vermögensschwelle berücksichtigt, soweit sie das 26-fache des allgemeinen Lebensbedarfes übersteigen. Dies entspricht rund 500'000 CHF und einem Jahreseinkommen von 120'000 CHF. Dies unter der Annahme der Altersgutschriften aus dem BVG-Obligatorium und einem Umwandlungssatz von 5%.

Dieser Betrag ist unseres Erachtens zu tief angesetzt, dies insbesondere aus drei Gründen:

1. Gemäss den Erläuterungen können Personen mit einem Recht auf Überbrückungsleistungen so mit einem jährlichen Renteneinkommen von 47'000 CHF (BVG und AHV) – rund 3'900 CHF pro Monat – rechnen. Die Kosten für Betreuung und Pflege steigen mit dem Alter stark an und können mit einem solchen Renteneinkommen nicht ausreichend gedeckt werden.
2. Die Berechnung des jährlichen Renteneinkommens fokussiert doppelt auf die Männer. Erstens stützt sich der Verbrauch des Vorsorgeguthabens auf die Lebenserwartung der Männer und zweitens wird beim Anteil aus der AHV auf der durchschnittlichen AHV-

Rente der Männer abgestellt. Die längere Lebenserwartung¹ der Frauen (87.7 Jahre ggü. 85 Jahren bei Männern) und die tiefere durchschnittliche AHV-Rente (1'711 CHF ggü. 1'893 CHF bei Männern) verschlechtert diese Berechnung zu Ungunsten der Frauen.

3. Es ist zu erwarten, dass die Umwandlungssätze in der beruflichen Vorsorge weiter sinken werden. Dadurch werden die effektiven Renten beim gleichen Alterskapital weiter sinken. Auch dies spricht dafür, dass die Schwelle bei der Berücksichtigung des Alterskapitals aus der beruflichen Vorsorge höher angesetzt wird.

Antrag der EKF: Es soll ein höherer Betrag – beispielsweise das 30-fache des allgemeinen Lebensbedarfs – berücksichtigt werden, nicht zuletzt um die Lebenssituation der Frauen besser abzubilden.

Integrationsnachweis

Art. 5 ÜLV:

Bezüger einer Überbrückungsleistung müssen jährlich nachweisen, dass sie sich um eine Integration in den Arbeitsmarkt bemühen. Gemäss dem ÜLG und den Erläuterungen zur Verordnung sind aber keine Sanktionsmöglichkeiten bei fehlendem Nachweis von Integrationsbemühungen vorgesehen. Unter Berücksichtigung, dass es sich bei Bezügerinnen und Bezüger von Überbrückungsleistungen um Personen handelt, welche bereits in den vergangenen Jahren (erfolglos) um die Integration in den Arbeitsmarkt bemüht waren (trotz durch die RAV vermittelte/verordnete AMM) und folglich ausgesteuert wurden, kann auf einen solchen Integrationsnachweis verzichtet werden. Dies ist gemäss „kann“-Formulierung im Gesetz auch juristisch möglich. Eine der Hauptintentionen zur Einführung der ÜL war, die betroffenen Personen vor dem Gang auf den Sozialdienst und dessen Kontrollregime zu bewahren. Dies sollte nicht durch ein ÜL-Kontrollregime konterkariert werden.

Antrag der EKF: Auf die Einführung eines Integrationsnachweises soll verzichtet werden. Soll ein solcher dennoch eingeführt werden, ist darauf zu achten, den Bereich der Integration möglichst weit zu fassen und so nicht nur die berufliche, sondern ebenfalls die gesellschaftliche Integration gelten zu lassen. Gerade Frauen käme die Anerkennung von Freiwilligenarbeit oder der Pflege und Betreuung von Angehörigen oder Bekannten als Integrationsnachweis entgegen. Um den bürokratischen Aufwand für alle Beteiligten so gering wie möglich zu halten, würden wir es begrüßen, wenn es dazu ein einfaches Formular des Bundesamts für Sozialversicherungen geben würde. Das Ausfüllen dieses Formulars sollte als Nachweis ausreichen.

Anerkannte Ausgaben

Art. 14, Abs. 1 (ÜLV):

Die Einteilung der Gemeindetypen bildet aus unserer Sicht die effektiven Mietpreise in den Regionen zu wenig gut ab. Eine stärkere Orientierung an den Mietpreisen wäre bei der Wahl

¹ Gemäss Bundesamt für Statistik für Personen im Alter von 65 Jahren (2019).

der Gemeindeeinteilung wichtig. Aus unserer Sicht sollte dafür Region 1 erweitert werden, wodurch weitere Regionen mit hohen Mieten berücksichtigt würden.

Das Gesetz schreibt nur vor, dass sich der Bundesrat bei der Einteilung der Gemeinden auf „die Raumeinteilung des Bundesamts für Statistik“ stützen muss. Die Konzentration auf die Region 111 in der Gemeindetypologie 2012 (25 Typen) ist somit keinesfalls zwingend. Insbesondere in den Regionen Region Zürichsee, Lac Léman und Zugersee konzentrieren sich die hohen Mieten nicht alleine auf die städtischen Zentren. Gleiches gilt für touristische Regionen.

Werden die hohen Mietkosten unzureichend berücksichtigt, droht ein erzwungener Wohnortwechsel. Gerade Frauen, die aufgrund einer Trennung oder Scheidung auf Überbrückungsleistungen angewiesen sind, könnten von dieser Problematik betroffen sein. Es sollte verhindert werden, dass auf die berufliche Desintegration auch eine soziale Desintegration folgt.

Antrag der EKF: Es sollen mehr Gemeindetypen der Gemeindetypologie 2012 der Region 1 zugerechnet werden, damit Regionen mit hohen Mieten angemessen berücksichtigt werden.

Berücksichtigung des Vermögens:

Art. 21 (ÜLV):

Vorsorgeguthaben aus der beruflichen Vorsorge sind bei der Ermittlung des Reinvermögens zu berücksichtigen, soweit sie den Betrag nach Artikel 4 übersteigen. Wir würden es begrüßen, wenn in der Verordnung Vorsorgeguthaben in Freizügigkeitseinrichtungen, der Säule 3a und bei Lebensversicherungen explizit ebenfalls aufgeführt würden, damit eine Ungleichbehandlung der verschiedenen Formen des Alterssparens ausgeschlossen werden kann.

Antrag der EKF: Ergänzung von Art. 21, Abs. 4 wie folgt: ⁴ *Vorsorgeguthaben aus der beruflichen Vorsorge aus Freizügigkeitseinrichtungen, Säule 3a und Lebensversicherungen sind bei der Ermittlung des Reinvermögens zu berücksichtigen, soweit sie den Betrag nach Artikel 4 übersteigen.*

Krankheits- und Behinderungskosten:

Art. 32, Abs. 1 (ÜLV):

Die Verordnung sieht vor, dass Kosten für die Zahnbehandlung vergütet werden, wenn diese „einfach, wirtschaftlich und zweckmässig“ sind. Wir regen an, das Wort „einfach“ zu streichen. Es ist kein geeignetes Kriterium, da das Ziel eine angemessene gesundheitliche Leistung zu einem angemessenen Preis sein sollte. Im KVG wird beispielsweise der Begriff „wirksam“ verwendet, was uns ebenfalls als besser erscheint.

Antrag der EKF: Verzicht auf den Ausdruck „einfach“, allenfalls ersetzen mit „wirksam“.