



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 Bildungsbereich 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 insbesondere Mütter mit kleinen Kindern – speziell, wenn sie diese alleine erziehen – in einem viel kleineren Ausmass Weiterbildungen absolvieren können. 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.

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 schreiben 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 aufgebraucht werden. Vermögen, das von vielen für das Alter angespart wurde und in der Lebensphase nach der Pensionierung dann fehlt. Den Erläuterungen zur vorliegenden Vernehmlassung ist zu entnehmen, dass in den letzten Jahren immer mehr 60- bis 64-Jährige Sozialhilfe in Anspruch nehmen mussten¹. Und gemäss Sozialhilfestatistik des Bundesamtes

¹ 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-Bezügerinnen 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.