

Eidgenössisches Departement des Innern
Bundesrat Berset

katharina.schubarth@bsv.admin.ch

Frist: 26. September 2019

Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen
für ältere Arbeitslose

Schutz vor Aussteuerung ab 55plus

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset

Als Verband, der die Interessen der älteren Erwerbslosen vertritt, erlauben wir uns eine Stellungnahme zur Vorbotschaft zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose wie folgt:

Vorbemerkung

Wir sind hoch erfreut, dass der Bundesrat eine unserer Forderungen, die wir jeweils an den jährlichen Hearings mit dem Wirtschaftsminister im Vorfeld der Jahreskonferenzen «Alter und Arbeitsmarkt» eingebracht haben, mit dieser Vorbotschaft aufgreift. Wie der Bundesrat schreibt, handelt es sich dabei um eine Massnahme, die gemeinsam mit anderen dazu beitragen soll, die prekäre Lage, in der sich viele ältere Erwerbslose befinden, sozial verträglicher zu gestalten. Soweit so gut.

Unerfreulich ist, dass der Bundesrat sich lediglich im Hinblick auf die Volksabstimmung über die Aufkündigung der Personenfreizügigkeit zu diesem Schritt entschlossen hat. Somit gebührt der SVP, die auf der Ebene der Sozialpolitik ansonsten eine Strategie der Kahlschlagpolitik verfolgt, ein weiteres Mal ein Dankeschön für ihre laute Anti-Personenfreizügigkeits-Politik, denn nur sie macht es offenbar möglich, dass sich dieses reiche Land eine Vorruhestandslösung leisten will. Die politische Lektion, die sich daraus ableiten lässt, verleitet zum Aufruf, die Kündigungsinitiative zu unterstützen, um damit indirekt mittels gutem Abstimmungsresultat den Druck auf die gewünschte Reform der Vorruhestandsregelung aufrecht zu erhalten. Derartiges Taktieren macht keine Freude.

Ausgangslage Arbeitsmarkt 50plus

Auf den ersten Blick weist die Schweiz im OECD-Vergleich mit 80.1 Prozent (BFS 2018) eine hohe Erwerbstätigenquote auf, auch für das Alter Ü55 (72.6 Prozent). Mitgezählt werden dabei alle, die während einer Woche eine Stunde bezahlte Arbeit verrichteten. Die Erwerbstätigenquote wird jedoch durch den hohen Anteil an Teilzeitarbeitenden relativiert. Gemäss SAKE-Statistik liegt die Teilzeitquote für die Schweiz bei 35 Prozent, im Vergleich dazu bei den EU-Ländern im Durchschnitt bei 19.2 Prozent. Bei einer Umrechnung der Erwerbstätigenquote in Vollzeitäquivalente schliesst die Schweiz im Vergleich einiges schlechter ab. Das BFS liefert dazu leider keine aktuellen Zahlen.

Prekäre Arbeitsverhältnisse im Alter

Noch höher liegt die Teilzeitquote mit 42 Prozent bei den 55 bis 64-Jährigen. Dass es sich dabei um kein Wohlstandphänomen handelt, wie das u.a. die NZZ kommentierte, zeigt sich anhand der Unterbeschäftigtenquote, bei der die Schweiz im europäischen Vergleich den ersten Rang einnimmt. Von **356'000 Personen**, die mehr arbeiten wollen, aber nicht können, sind **203'000 über 40** Jahre alt. Daraus lässt sich ableiten, dass immer mehr Personen im Alter in prekären Arbeitsverhältnissen arbeiten. Betroffen sind viel mehr Frauen als Männer. Einer der Gründe für diese im Vergleich zu anderen europäischen Ländern abweichende Entwicklung, die sich auch im Vergleich der Dauer der Langzeitarbeitslosigkeit zeigt – die Schweiz nimmt auch hier den Spitzenplatz ein –, liegt bei der Gestaltung der Pensionskassenbeiträge. Viele Teilzeitpensen, insbesondere für Frauen und Ältere, werden bewusst so gestaltet, dass sie unter der Eintrittsschwelle des BVG von 21'330 Franken Jahreslohn liegen. Selbst wenn Betroffene zur Finanzierung des Lebensunterhaltes zwei oder mehr Arbeitsverhältnisse eingehen, bringt man sie damit indirekt um Pensionskassengeld, das später zur Alterssicherung fehlt. Die Arbeitgeber ihrerseits sparen sich mit solchen Strategien zusätzlich die höheren Altersgutschriften, die bei Älteren im Vergleich zu Jüngeren anfallen.

Trotz Wirtschaftswachstum mehr Aussteuerungen

Trotz anhaltendem Wirtschaftswachstum weist die Seco-Statistik der Stellensuchenden im aktuellen Vergleich der Monate Juli 2019/2014 einen Rückgang von 0.5 Prozent auf, während bei den Ü-45-Jährigen ein Plus von 1.3 Prozent ausgewiesen wird. Eine Zunahme der Arbeitslosigkeit bei den Älteren zeigt sich auch bei der ILO-Statistik (telefonische Befragung). 2018 waren 33'000 Personen Ü55 auf Jobsuche und damit 11'000 mehr als 2010.

Entgegen dem wirtschaftlichen Trend entwickelten sich auch die Zahlen bei den Ausgesteuerten. Gemäss Seco Statistik wurden 2012 **31'462** Erwerbslose ausgesteuert, davon

9'169 Personen im Alter über 50, im Jahre 2018 waren es bereits **34'982**, davon **11'092** Personen über 50.

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch in der Sozialhilfe. Selbst wenn die Quote der älteren Sozialhilfebeziehenden unter dem Durchschnitt liegt, so beunruhigt doch deren überdurchschnittliche Zunahme bei den 55 bis 64-Jährigen zwischen 2011 und 2016 um über 50 Prozent.

Gemäss einer Studie der Berner Fachhochschule lassen sich nur gerade 13.7 Prozent der Ausgesteuerten im Alter 55plus wieder nachhaltig integrieren, wobei der Begriff nachhaltig ein Einkommen über 2500 Franken pro Monat meint. Es darf davon ausgegangen werden, dass ein Teil dieser 13.7 Prozent nur noch in prekären Arbeitsverhältnissen unterkommt.

Altersdiskriminierung auf dem Arbeitsmarkt

Ältere werden in der Schweiz auf dem Arbeitsmarkt täglich diskriminiert. Das bestätigen u.a. zwei **aktuelle Studien der Hochschule Luzern (2019) zum Generationenmanagement**, die vom Seco mitfinanziert wurden. Ein Teil der **Grossunternehmen**, die ein Drittel aller Arbeitnehmenden beschäftigen, gibt an, jüngere Personen gegenüber älteren vorzuziehen – bei gleicher Ausbildung und Qualifikationen. Lediglich eine Minderheit stellt bewusst ältere Personen ein. Zudem gibt ein Teil der Unternehmen an, bei Auftragseinbruch ältere Mitarbeitende zur Frühpensionierung zu motivieren. Eine überwiegende Mehrheit der befragten Grossunternehmen ist der Meinung, dass bei den Mitarbeitenden Vorurteile gegenüber Älteren vorhanden sind. Ähnliche Resultate zeigen auch die Umfragen bei den **KMUs**. Viele gängige Vorurteile gegenüber den Alterskohorten werden bestätigt. Bei Neueinstellungen berücksichtigen Arbeitgeber teilweise jüngere Arbeitnehmende – trotz gleicher Qualifikation und Ausbildung. Für rund 38 Prozent ist es zutreffend, spezifische Teilzeitarbeitsmodelle für ältere Mitarbeitende anzubieten, für weitere 29% ist diese Aussage teilweise zutreffend.

Auch die **Seco-Umfrage 2019 bei den kantonalen Arbeitsämtern** bestätigt die Altersdiskriminierung bei den Älteren auf Jobsuche. «Gewisse Arbeitgeber in gewissen Branchen ziehen **jüngere Stellenbewerbende aus verschiedenen Gründen grundsätzlich vor**. Diese Problematik wird zusätzlich dadurch verschärft, dass die Unternehmen zunehmend **automatisierte Rekrutierungsverfahren zur Vorselektion der Bewerberdossiers** einsetzen, die nach Einschätzung der Befragten Filterkriterien anwenden, die sich auf das Alter der Bewerbenden beziehen. So haben ältere Stellensuchende oft keine Chance, überhaupt ins Vorstellungsgespräch eingeladen zu werden, sind sich die Befragten einig.»

Analyse der Massnahmen der Fachkräfte-Initiative gegen Altersdiskriminierung

Der Bundesrat hat im Rahmen der Fachkräfte-Initiative (FKI) verschiedene Massnahmen zur besseren Integration der Älteren in den Arbeitsmarkt vorgeschlagen, die wir unten einzelnen kommentieren. Zum Vorschlag der Überbrückungsrente Ü60 äussern wir uns in einem separaten Abschnitt.

Vorerst einige grundsätzliche Überlegungen:

Aus unserer Sicht greifen die Massnahmen einmal mehr zu kurz. Voraussetzung für einen friedlichen gesellschaftlichen Umbau auf verschiedenen Ebenen, der uns aufgrund der Digitalisierung und gleichzeitigen Alterung der Gesellschaft in Aussicht steht, ist ein **altersfreundliches Klima**.

Für eine gelingende Zusammenarbeit zwischen Generationen sei ein **von Vorurteilen freies Umfeld** wichtig, lautet auch das Fazit der Studienautoren zum Generationenmanagement. Bei den Unternehmen fände zwar ein erstes Umdenken statt, aber insgesamt sei noch kein integrales Verständnis von Generationenmanagement vorhanden, im Sinne, dass die Zusammenarbeit der verschiedenen Generationen aktiv bewirtschaftet werde. Entsprechend **besteht grosser Handlungsbedarf**. Eine zentrale Erkenntnis aus den meisten Studien, so die Autoren sei, **dass in der Schweiz noch viel getan werden müsse**, um auf den demographischen Wandel vorbereitet zu sein. Dies betreffe sowohl Arbeitgeber und Arbeitnehmende als auch den Staat.

Empfehlungen der Autoren der Seco-Studie «Alterung und Arbeitsmarkt» gehen in eine ähnliche Richtung. So müssten in den Betrieben Massnahmen ergriffen werden, um die Produktivität zu steigern, namentlich auch der älteren Mitarbeitenden, denn die Arbeitsproduktivität stieg in der Schweiz deutlich langsamer an als in anderen OECD-Ländern und liegt klar unter jener der in diesem Bereich leistungsfähigen Ländern.

Weiter stellen sie fest, dass alle OECD-Länder in der einen oder anderen Form Rechtsvorschriften oder Richtlinien gegen altersbedingte Diskriminierung am Arbeitsplatz verabschiedet hätten. **Die Schweiz sei den Empfehlungen des OECD-Berichts von 2003 in dieser Hinsicht nicht gefolgt**. Die entscheidende Frage sei, ob derartige Gesetze der Beschäftigung älterer Arbeitskräfte förderlich sein könnte. Neuere Studien hätten gezeigt, dass dies in den Vereinigten Staaten der Fall sei. Ein **Gesetz gegen Diskriminierung aufgrund des Alters habe sich dort positiv ausgewirkt**, da der Abbau der nachfrageseitigen

Hemmnisse die Umsetzung der im Rahmen der Renten- und Sozialschutzreformen geschaffenen angebotsseitigen Anreize erlaubt hätte, wodurch die Effekte dieser Reformen nicht nur in Bezug auf den Verbleib im Arbeitsmarkt, sondern auch auf die Rekrutierung und die berufliche Mobilität verstärkt werden konnten. Wie die OECD jedoch bereits 2006 in ihrem Bericht *Länger leben, länger arbeiten* betont hat, müsse sich die Gesetzgebung, um die Altersdiskriminierung wirksam bekämpfen zu können, auf **Informationskampagnen** und **Leitlinien zur Förderung der bewährten Verfahren des Altersmanagements** in den Betrieben stützen.

Vorgeschlagene Massnahmen im Rahmen der FKI:

Standortbestimmungen Ü45

Kostenlose Standortbestimmungen für diese Zielgruppe begrüssen wir grundsätzlich. Die gewünschte Wirkung wird aber nur erzielt, wenn den Betroffenen Anschlusslösungen in Form von Weiterbildungen oder Modellen des Quereinstiegs zur Verfügung stehen, was sich auch bei den Standortbestimmungen im Rahmen der arbeitsmarktlichen Massnahmen zeigt. Zudem müsste auch diese Generation Zugang zu Stipendien haben, ist sie heute doch explizit ausgeschlossen.

Schulung der RAV-Beratenden bzw. Intensivierung der Beratungsdienstleistungen Ü50

Als Voraussetzung für die Tätigkeit in einem RAV gilt heute der Abschluss als Personalassistent. Da die RAV ihre Kernkompetenz bis anhin nicht in der Vermittlung definierten, wie das wünschenswert wäre, sondern explizit in der Beratung von Jobsuchenden, stellte sich Avenir50plus Schweiz stets die Frage, ob der Lehrgang mit einem Curriculum, das keinerlei Wissen im Bereich lösungsorientierter Psychologie vermittelt, das richtige sei. Insofern begrüssen wir die interne Schulung der RAV-Beratenden in den Beratungsskills und hoffen, dass diese zum Standard wird.

Vorschläge der Kantone für innovative arbeitsmarktliche Massnahmen

Wie vom Seco zu erfahren ist, wurden die Kantone jüngst in einem Kick-off-Meeting aufgefordert, innovative AMM-Projekte einzureichen für die Zielgruppe Ü50.

Avenir50plus Schweiz erarbeitet gegenwärtig in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Bern ein Projekt für Peer-Arbeit im Feld der Arbeitslosigkeit Ü50, analog der Peer-Arbeit auf der Ebene Psychiatrie. Die Erfahrung von Betroffenen soll sinnvoll genutzt werden, um einerseits die Selbsthilfe-Arbeit im Sinne des Empowerment-Gedankens zu qualifizieren, andererseits aber auch im Einsatz der Beratung von Betroffenen durch Betroffene in Bereichen, die von bestehenden Institutionen nicht abgedeckt werden.

Überbrückungsrente für ältere Ausgesteuerte

Wie die Statistik zeigt, wurden 2018 total 11'129 Personen im Alter Ü50 ausgesteuert. Lediglich rund ein Viertel davon käme in den Genuss der Leistungen einer Überbrückungsrente, wie diese vom Bundesrat vorgeschlagen wird, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind. Dem weitaus grösseren Teil verbliebe weiterhin das Schicksal, frühzeitig das Altersvermögen aufzubreuchen oder der Gang auf das Sozialamt.

Vor diesem Hintergrund lässt es sich vertreten, die Überbrückungsrente nicht erst denjenigen zu gewähren, die im Alter von 60 Jahren ausgesteuert werden, sondern bereits denjenigen, die der Arbeitsmarkt mit 55 nicht mehr will, wie das auch die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) jüngst forderte.

Aussteuerungen 2018 Seco			
Alter	Männer	Frauen	Total
50 – 54	2512	2070	4'582
55 – 59	2142	1748	3'874
60 – 65	1681	976	2'656
Total			11'092

Die Berechnungen von Interface im Auftrag der SKOS weisen für die Implementierung einer Überbrückungsrente für Ü55 einen weit geringeren Aufwand von lediglich 25 Millionen Nettokosten aus, als dies der Vorschlag des Bundesrates tut. Die Leistungen des Bundesrates gehen zwar klar weiter als diejenigen im SKOS-Modell skizzierten, in dem die Beiträge an die Pensionskassen übernommen werden, aber damit allein findet sich noch keine Erklärung für die doch erhebliche Differenz der beiden Berechnungsmodelle.

Gemäss Auskunft der Verwaltung liege diese in unterschiedlichen Einschätzungen bezüglich der Anzahl Ausgesteuerten, die nach Verzehr des Vermögens in die Sozialhilfe eintreten. Die Annahme von 38 Prozent der Ausgesteuerten greife viel zu hoch und damit reduziere sich auch das Einsparungspotential, was die Differenz erkläre. Da der Aufwand für die politische Debatte nicht unerheblich ist, vor allem auch wenn es darum geht, dass die Überbrückungsrente früher greifen müsste, scheint uns eine erneute Prüfung der Zahlen wichtig.

Bei weiteren Details, wie der Berechnung der Krankenkosten mit 25 Prozent, der Forderung nach stetem Teuerungsausgleich bei den Mietzinsobergrenzen oder der Verpflichtung der Weiterversicherung in der Pensionskasse ab 55 Jahren schliessen wir uns der Stellungnahme des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes an.

Zwingende Rahmenbedingungen für die Umsetzung einer Überbrückungsrente

Wie Studien belegen, bergen Optimierungen bei sozialen Abfederungen immer die Gefahr, dass diese von Arbeitgebenden in ihrem Interesse instrumentalisiert werden. Befürchtungen, wonach eine Überbrückungsrente zu mehr Arbeitslosen führe, sind nicht von der Hand zu weisen, auch wenn die Erfahrungen des Kantons Waadt mit der Einführung der kantonalen Überbrückungsrente «rente-pont» diese Tendenz nicht bestätigten. Doch um sicher zu gehen und gleichzeitig den **Wandel von einem altersfeindlichen in ein altersfreundlicheres Klima einzuleiten**, fordert Avenir50plus Schweiz gleichzeitig folgende Rahmenbedingungen, die es zwingend im gleichen Zeitraum umzusetzen gilt:

- Gesetz gegen Altersdiskriminierung
- Flächendeckende Imagekampagnen für neue Altersbilder
- Förderung des Generationenmanagements in den Unternehmen, so u.a. Baukasten für KMUs
- Reform in Richtung altersneutrale Pensionskassenbeiträge
- Gesetzliche Gleichstellung der Teilzeitarbeit mit Vollzeitarbeit
- Fürsorgepflicht der Arbeitgeber bezüglich Weiterbildung der Mitarbeitenden
- Standortbestimmungen 45plus mit Anschlusslösungen u.a. «Lehre» 45plus, Quereinsteigermodelle
- Förderung der Altersforschung im Bereich Diskriminierung