

Basel, im September 2019 BG

Schw. Arbeitgeberverband
Herrn Martin Kaiser
Herrn Christian Maduz

Per Mail zugestellt

Bundesgesetz über Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose

Sehr geehrter Herr Kaiser, lieber Martin
Sehr geehrter Herr Maduz, lieber Christian

Mit Kreisschreiben Nr. 07/2019 haben Sie uns eingeladen, Stellung zu nehmen zur oben genannten Thematik. Gerne nehmen wir die Gelegenheit zur Meinungsäusserung wahr.

1. Zweck der Vorlage und Hintergrund

Mit dem vorliegenden Vorentwurf zu einem neuen Bundesgesetz will der Bundesrat die Situation von älteren ausgesteuerten Arbeitslosen verbessern und die Sozialhilfe entlasten. Er hat zu diesem Zweck ein Paket von insgesamt sieben Massnahmen verabschiedet, das die Situation der inländischen Arbeitskräfte insgesamt stärken und ihr Erwerbspotenzial steigern soll. Hintergrund der Aktivität sind der Fachkräftemangel einerseits und die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt andererseits.

2. Die unbestrittenen Massnahmen

Abgesehen von der Überbrückungsleistung für ältere Ausgesteuerte legt der Bundesrat sechs Massnahmen vor, mit denen dem Fachkräftemangel begegnet werden soll. Diese werden vom Arbeitgeberverband Basel insgesamt begrüsst, wenn auch als unterschiedlich erfolgversprechend beurteilt. Da sie alle über ausreichende gesetzliche Grundlagen verfügen, um umgesetzt zu werden, stehen sie vorliegend nicht zur Diskussion.

3. Die Beurteilung der Überbrückungsleistung

Tatsächlich trifft es zu, dass ältere Arbeitnehmer generell mehr Schwierigkeiten haben, im Bedarfsfall eine neue Stelle zu finden. Je näher ihr Alter dem ordentlichen Rentenalter kommt, desto kleiner werden ihre Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt. Ebenfalls trifft es zu, dass breite Bevölkerungskreise der Ansicht sind, zuwandernde ausländische Arbeitskräfte würden die Chancen der bereits Anwesenden auf dem Schweizer Arbeitsmarkt laufend verringern. Das Ergebnis der Abstimmung zur sogenannten Masseneinwanderungsinitiative hat dies deutlich gezeigt.

Wir begrüßen es daher ausdrücklich, dass der Bundesrat diese Situation anspricht und die sich daraus ergebenden Probleme beim Namen nennt. Allerdings zieht er unseres Erachtens daraus **die falschen Schlüsse**.

Wie die breite Diskussion der Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose im Vorstand des Arbeitgeberverbands Basel nämlich gezeigt hat, wird diese von unserer Seite **einheitlich abgelehnt**. Die Kritik beschränkt sich dabei nicht auf einzelne Details der Vorlage, die allenfalls angepasst werden könnten, sondern ist fundamentaler Natur und betrifft viele verschiedene Aspekte, auf die wir in der Folge näher eingehen.

3.1 Grundsätzliches

Fehlende Notwendigkeit: In erster Linie bestreitet der Arbeitgeberverband Basel, dass eine neue Sozialleistung überhaupt notwendig ist. Zwar trifft es zu, dass die Arbeitslosenstatistik des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) einen Anstieg der älteren Arbeitslosen zeigt. Es ist auch unbestritten, dass hinter jedem dieser Fälle ein schwieriges Einzelschicksal stehen kann. Insgesamt aber sind es nach wie vor weit häufiger die jüngeren Arbeitskräfte, denen die Arbeitslosigkeit droht. Zudem ist die Sozialhilfequote der Älteren noch immer unterdurchschnittlich, wie die Zahlen des Seco belegen. Unseres Erachtens fehlt daher bereits die Grundlage für eine derart tiefgreifende Abkehr von unserem bisherigen gemeinsamen Bekenntnis.

Absicherungsfunktion überstrapaziert: Unsere Vorstandsmitglieder sind zudem der Ansicht, dass mit der geplanten Einführung von Überbrückungsleistungen die vorgesehene Absicherungsfunktion der Sozialversicherungen deutlich überschritten wird. Die meisten schweizerischen Sozialversicherungen befinden sich bekanntlich in einer finanziellen Schieflage. Seit Jahren schon versuchen die verschiedenen Akteure beispielsweise, einen mehrheitsfähigen Vorschlag zur Stabilisierung von AHV und Zweiter Säule zu erarbeiten. Auch die Invalidenversicherung ist hoch verschuldet und von einer echten Sanierung trotz vorübergehender Mehrwertsteuererhöhung noch immer weit entfernt. So lange aber die bestehenden Sozialversicherungen nicht im Gleichgewicht sind, kommt ein Ausbau für uns nicht in Frage.

Bis anhin haben wir uns denn auch – in Absprache und gemeinsam mit dem Dachverband – gegen jeden Ausbau des Sozialversicherungssystems ausgesprochen und uns jeder Forderung nach neuen Leistungen, wie z.B. staatlich finanziertem Vaterschaftsurlaub, konsequent widersetzt. Wir sind deshalb der Ansicht, dass eine neue Sozialleistung, wie die Überbrückungsleistung eine darstellt, schon aus grundsätzlichen Überlegungen nicht in Frage kommt.

Verlust unserer Glaubwürdigkeit: Dass nun nicht der politische Gegner, sondern unser eigener Dachverband die Einführung einer neuen Sozialversicherung propagiert, stösst in unserem Verband auf zusätzlichen vehementen Widerstand, weil damit unsere bisherige Haltung desavouiert wird und wir unsere Glaubwürdigkeit verlieren.

Der Vorschlag, eine neue Rente einzuführen, erfolgt just zu einem Zeitpunkt, in dem eine nächste Version zur AHV-Stabilisierung in Vernehmlassung geht. Bereits mehrfach haben wir uns für eine Erhöhung des Frauenrentenalters ausgesprochen und deutlich kritisiert, dass die Vorschläge von Bundesrat Berset kontraproduktiv seien, wenn es darum gehe, ältere Personen dazu zu motivieren, länger im Arbeitsprozess zu verbleiben. Wir haben ihm vorgeworfen, er schaffe sogar zusätzliche Anreize, sich vorzeitig pensionieren zu lassen. Wie sollen wir weiterhin Kritik an solchen und ähnlichen Vorschlägen des Bundesrats üben, oder sogar die dringend notwendige Erhöhung des ordentlichen Rentenalters von Männern und Frauen fordern, wenn wir uns gleichzeitig für die Schaffung einer neuen Überbrückungsleistung aussprechen?

Alleingang: Ganz speziell sauer aufgestossen ist unseren Vorstandsmitgliedern zudem, dass die Regional- und Branchenverbände vorgängig nicht informiert, geschweige denn nach ihrer Meinung gefragt worden sind. Wenn der Schweizerische Arbeitgeberverband SAV schon eine derartige Kehrtwende in seiner Sozialpolitik anstrebt, müsste diese doch vorab diskutiert und breit abgestützt worden sein. Andernfalls lässt sich das Risiko, dass sich die Arbeitgebervertreter auseinander dividieren las-

sen und nicht mehr mit einer Stimme sprechen, nicht mehr kontrollieren. Genau dieser Konsens wurde hier aber nicht gesucht.

Abweichen von beschlossenen Leitlinien: Schliesslich sind wir der Ansicht, dass die Einführung einer neuen Sozialleistung schon formell nicht im Einklang steht mit den im Vorstand des Schweizerischen Arbeitgeberverbands beschlossenen Leitlinien zur Sozialpolitik.

Konklusion: Wenn aber so viele Argumente gegen die Einführung einer Überbrückungsleistung für ausgesteuerte ältere Arbeitslose sprechen, der Bundesrat und der SAV sich aber dennoch dafür einsetzen, ist zu vermuten, dass dafür ein bestimmter Grund vorliegt. Das problematische Verhältnis zwischen der Schweiz und der Europäischen Union, insbesondere das noch immer unklare weitere Vorgehen im Hinblick auf das Institutionelle Rahmenabkommen InstA liegt hier auf der Hand. Der AGV befürchtet, dass Bundesrat und SAV der Fundamentalkritik der Gewerkschaften am InstA mit der Einführung der Überbrückungsrente begegnen und sich deren Einverständnis zum Abkommen auf diese Weise erkaufen wollen.

Mit dieser Einschätzung sind wir im Übrigen nicht allein, wie die unter 3.4 aufgeführten weiteren Kommentare belegen.

3.2 Die Fehlanreize

Dass vom Steuerzahler finanzierte staatliche Sozialleistungen Fehlanreize bei den möglichen Begünstigten auslösen können, ist nicht neu und trifft auch hier zu: Wenn ältere Arbeitslose ab 58 zuerst zwei Jahre lang Arbeitslosenversicherungsgelder beziehen und anschliessend bis zur Pensionierung Überbrückungsleistungen erhalten können, werden viele von ihnen ihre Bemühungen, eine neue Stelle zu finden, reduzieren oder ganz einstellen.

Auch ist absehbar, dass ältere Arbeitnehmerinnen und -nehmer ihre eigenen Anstrengungen zum Erhalt ihrer Arbeitsmarktfähigkeit weniger ernsthaft betreiben werden. Wozu sollen sie sich noch weiterbilden, wenn ihnen im Falle ihrer Entlassung eine neue Sozialversicherung offensteht? Nachdem aber jahrelang verschiedenste Anstrengungen unternommen worden sind, um das Bewusstsein für die Notwendigkeit des lebenslangen Lernens in den Köpfen der Bevölkerung zu verankern (zurzeit setzt sich auch der SAV mit „Lifelong Learning“ selber wieder dafür ein), kann das keine wünschenswerte Entwicklung sein.

Umgekehrt werden viele Arbeitgeber ihre Bemühungen, ältere Arbeitskräfte bis zur Pension im Arbeitsprozess zu behalten, rasch einstellen, wenn sie kein schlechtes Gewissen mehr haben müssen. Sie dürfen ja darauf vertrauen, dass den Entlassenen nach der Aussteuerung nicht das Abrutschen in die Sozialhilfe, sondern das sanfte Hinübergleiten in die Überbrückungsleistung bevorsteht. Jahrelange Anstrengungen, der Betriebe werden damit obsolet.

Es ist sogar denkbar, dass Firmen mit Restrukturierungsbedarf künftig *zuerst* ältere Arbeitnehmer entlassen, wenn sie darauf vertrauen können, dass diese durch das neue Netz der Überbrückungsrente aufgefangen werden.

Auch auf den Rekrutierungsprozess wird sich die Überbrückungsrente negativ auswirken, denn die Arbeitgeber werden sich noch seltener für ältere Stellensuchende entscheiden, wenn sie wissen, dass diesen eine Überbrückungsrente weiterhilft, falls sie erfolglos bleiben und ausgesteuert werden.

Schliesslich wird auch die gerade in Basel-Stadt höchst aktuelle Diskussion um einen (kantonalen) gesetzlichen Mindestlohn durch die Überbrückungsleistung tangiert. Wenn es nämlich keine Rolle mehr spielt, dass ältere Arbeitnehmer – unabhängig von ihrer Leistung – ihre Stelle bis zum Pensionsalter behalten können sollen, werden die Lohnforderungen der Gewerkschaften durch nichts mehr limitiert.

3.3 Die Höhe der Entschädigung

Die Pauschale für den allgemeinen Lebensbedarf ohne Miete und Krankenkasse soll 25 Prozent über dem für die Ergänzungsleistungen geltenden Betrag liegen. Sie liegt damit deutlich über den Leistungen der Sozialhilfe, aber auch über den Löhnen, die an gewissen Arbeitsplätzen bezahlt werden. Mit anderen Worten: Es wird für einen Teil der älteren Arbeitnehmer sogar attraktiv, entlassen zu werden.

Sollte die Überbrückungsleistung eingeführt werden, müsste die Rentenhöhe also deutlich tiefer liegen, um nicht zusätzliche „freiwillige“ Bezüger von Überbrückungsleistungen zu kreieren.

3.4 Die Kostenfolge

Wir gehen davon aus, dass die Kostenschätzungen des Bundesrats nicht zutreffen, weil er dabei die zahlreichen oben erwähnten Fehlanreize ausser Acht lässt. Unsere Befürchtung ist vielmehr, dass die Zahl der älteren Ausgesteuerten nach der Einführung der Überbrückungsleistung rasch steigen wird und daher von wesentlich höheren Kostenfolgen auszugehen ist.

3.5 Der Einfluss auf bestehende Regelungen

Wird die Überbrückungsleistung eingeführt und damit für ältere Arbeitslose ein zusätzliches soziales Auffangnetz geschaffen, gibt es keinen Grund mehr, ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch spezielle (gesamtarbeitsvertragliche) Bestimmungen, wie beispielsweise längere Kündigungsfristen, zu schützen. Es ist daher absehbar, dass die Arbeitgeber diese Schutzbestimmungen so rasch wie möglich aus den (Gesamt-) Arbeitsverträgen streichen werden.

Aber auch auf die Interpretation gesetzlicher Bestimmungen, beispielsweise auf die Vorschriften zur missbräuchlichen Kündigung gemäss Art. 336 OR, wird sich die Einführung der Überbrückungsleistung mit grosser Wahrscheinlichkeit rasch auswirken.

4. Verschiedene Reaktionen

Von liberaler Seite hat der Bundesrat bei der Publikation seiner Absichten nicht viel Lob erfahren. In der NZZ vom 24. Juli 2019 konnte man einen „Warnhinweis aus Deutschland“ von Christoph Eisenring lesen, der sehr anschaulich die deutschen Erfahrungen als Mahnung für die Schweiz aufführt und seinen Artikel abschliesst mit der Bemerkung: „Ältere Beschäftigte sollten nicht zu einer raren Spezies werden, wie sie es lange in Deutschland waren – das wäre das falsche Signal für eine Gesellschaft, in der alle zehn Jahre die Lebenserwartung um zwei Jahre zulegt“.

Professor Silvio Borner schreibt am 29. Juli 2019 in der Basler Zeitung zur Überbrückungsrente: „Die Linke profitiert somit doppelt, weil es ihr gelungen ist, Sozial- und Europapolitik so zu verknüpfen, dass die SVP allein im Regen steht.“ Die FDP habe „(...) eine neue Kategorie von Frührentnern lanciert, um die Gewerkschaften beim Rahmenabkommen zu beschwichtigen.“

Ebenfalls in der NZZ liess sich bereits am 10. Juli 2019 nachlesen, dass das Seco den Bundesrat davor warnte, die Überbrückungsrente könne „Fehlanreize bei Arbeitgebern und Stellensuchenden auslösen“. Hansueli Schöchli beschreibt in seinem Artikel ausführlich die Skepsis, die beim Seco gegenüber dem bundesrätlichen Vorschlag besteht. Offenbar hatte die Fachbehörde dem Bundesrat zudem empfohlen, den Vermögensverzehr bei der Berechnung des anrechenbaren Einkommens stärker zu gewichten und die Zulassungsbedingungen bezüglich des früheren Erwerbseinkommens zu verschärfen. Beide Empfehlungen fanden aber keine Aufnahme in der Vorlage des Bundes. Einzig in Bezug auf eine Senkung der Pauschale für den allgemeinen Lebensbedarf folgte der Bundesrat dem Seco. Ursprünglich hätte diese nämlich sogar doppelt so hoch ausfallen und damit noch deutlicher über den Ansätzen der Sozialhilfe (und manchen Löhnen!) liegen sollen. Dass der Bundesrat über sämtliche Befürchtungen seiner Fachbehörde so klar hinweggeht, ist unüblich und belegt unseres Erachtens, dass er mit der Vorlage eine eigene Agenda verfolgt.

5. Zu den Fragen

Die im Kreisschreiben gestellten Fragen lassen sich wie folgt beantworten:

- Wir lehnen die Schaffung einer Überbrückungsrente generell ab und lehnen daher jede Definition eines Bezüger-Kreises ab. Sollte die Überbrückungsleistung eingeführt werden, müsste der Bezüger-Kreis aber so eng gefasst werden, dass die Bestrebungen, ältere Personen länger in der Erwerbstätigkeit zu behalten, nicht torpediert werden.

- Sollte die Überbrückungsrente eingeführt werden, wäre die maximale Höhe der Entschädigung deutlich zu senken und dürfte nur geringfügig über den Leistungen der Sozialhilfe liegen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass mit der Überbrückungsrente eine neue, „freiwillige“ Rentnerkategorie geschaffen wird.
- In Bezug auf die Fehlanreize, die die Überbrückungsleistung schaffen würde, verweisen wir auf unsere Ausführungen unter 3.2.

6. Fazit

Abschliessend ist festzuhalten, dass Bundesrat und SAV zwar ein tatsächlich bestehendes Problem aufgegriffen haben; mit dessen Gewichtung und ihrem Vorschlag sind sie jedoch viel zu weit gegangen. Die Einführung einer neuen Überbrückungsleistung erachten wir daher als grundsätzlich falsches Mittel, um den Problemen der älteren Ausgesteuerten zu begegnen.

Wir hoffen, unsere Meinungsäusserung ist für Sie hilfreich und kann in die Stellungnahme des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes einfließen. Für Rückfragen stehen wir selbstverständlich gern zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Barbara Gutzwiller
lic.iur., Direktorin