



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 80 54
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

E-Mail: katharina.schubarth@bsv.admin.ch

Eidg. Departement des Innern EDI
Bundesrat Alain Berset
3003 Bern

Basel, 28. August 2019

Regierungsratsbeschluss vom 27. August 2019

Bundesgesetz über Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose; Vernehmlassung Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juni 2019 laden Sie die Kantonsregierungen sowie weitere Kreise zur Vernehmlassung betreffend den Entwurf des Bundesgesetzes über Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose ÜIAG ein. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Mit seiner Stellungnahme orientiert sich der Basel-Stadt weitgehend an der gemeinsamen Position der Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektorinnen und Volkswirtschaftsdirektoren VDK sowie der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Die vom Bundesrat am 15. Mai 2019 beschlossenen Massnahmen zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials 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 bis zur ordentlichen Pensionierung erhalten.

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst 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), bewertet der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt als ein taugliches Instrument, um einer relativ kleinen Personengruppe mit spezifischen Herausforderungen ein Altern in Würde zu ermöglichen. Die ÜL schliesst eine Lücke im System der sozialen Sicherheit. Personen, 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. Wir begrüssen ausdrücklich, dass es sich bei dieser Massnahme nicht um eine Rente handelt, sondern um eine ÜL 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 wirken hier die übrigen vorgeschlagenen Massnahmen: zusätzliche Integrationsmassnahmen wie Coaching, Beratung und Mentoring für schwer vermittelbare Stellensuchende sowie der Zugang für ausgesteuerte Personen über 50 zu Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen der Arbeitslosenversicherung (ALV) 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 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu nutzen, die für die Kantone respektive für ihre Unternehmen wichtige Knowhow-Träger sind. Auf individueller Ebene hilft der Vorschlag, die Verarmung älterer Erwerbsfähiger zu verhindern und bewahrt sie vor dem stigmatisierenden Gang zum Sozialamt. Wichtig ist, dass trotz einer ÜL die Arbeitsmotivation erhalten bleibt, dass keine Fehlanreize geschaffen werden und die Arbeitgeber ihrer Verantwortung treu bleiben. Die tatsächlichen Auswirkungen, welche 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 ausgesteuerten älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gerne arbeiten würde, zumal sie ihr Vermögen aufbrauchen 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. Die Unternehmen sind auf Fachkräfte und Knowhow-Träger angewiesen und tragen ihre Verantwortung als Arbeitgeber.

Der Regierungsrat begrüsst bei der Ausgestaltung der ÜL die Anlehnung ans revidierte Ergänzungsleistungsgesetz (ELG) und unterstützt die vorgeschlagenen Anspruchsvoraussetzungen. Dass die Ausrichtung der ÜL durch die EL-Durchführungsstellen erfolgen soll, erachten wir als sinnvoll.

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 wahr-

nehmen und auch ihr angespartes Vermögen nicht vollumfänglich aufbrauchen. Diese Aspekte führen dazu, dass für Bund, Kantone und Gemeinden bei den Ergänzungsleistungen (EL) mittel- und längerfristig Einsparungen erzielt werden.

2. Stellungnahme zu einzelnen Artikeln des neuen ÜIAG

Art. 3 Anspruch auf ÜL

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst die relativ restriktiven Voraussetzungen in Bezug auf das Alter, die Mindestversicherungsdauer in der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) von 20 Jahren sowie das Mindesterwerbseinkommen. Damit wird ein starker Bezug zum schweizerischen Arbeitsmarkt gefordert. Gemäss Art. 3 Abs. 1 haben Personen mit Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz Anspruch auf ÜL.

Wie bei den EL ist auch im Rahmen der ÜL auf Verordnungsebene zu definieren, unter welchen Voraussetzungen ein Unterbruch des gewöhnlichen Aufenthaltes erfolgt und damit Leistungen einzustellen beziehungsweise gemäss Art. 6 in einen EU/EFTA-Staat auszurichten sind (analog Art. 1 des Entwurfes zur Ergänzungsleistungsverordnung, ELV).

Art. 4 Zusammenfallen von Leistungen

Gemäss Art. 4 soll bei einem Zusammenfallen von Leistungen – die Ehefrau oder der Ehemann hat Anspruch auf EL und die andere Person hat Anspruch auf ÜL – die höhere der beiden Leistungen ausgerichtet werden. Hier fehlen Angaben zur Durchführung dieser Vergleichsrechnung. Krankheitskosten können von Monat zu Monat variierend hinzukommen. Es wäre für die Durchführungsstellen aber nicht umsetzbar, wenn die Vergleichsrechnung bei jeglicher Änderung der Einnahmen- und Ausgabensituation neu durchgeführt werden müsste. Zudem wird häufig erst im Nachhinein – nach Einreichen der Krankheitskosten – ersichtlich, welche der beiden Leistungen für die anspruchsberechtigten Personen vorteilhafter ist. Bei einem Bezug von ÜL müsste nach Einreichen hoher Krankheitskosten EL nachbezahlt und die ÜL zurückgefordert werden, was nicht praktikabel ist und auch zu Unsicherheiten für die Beziehenden führt.

Entsprechend ist auf Gesetzesstufe festzuhalten, dass im Zeitpunkt des Zusammenfallens der Leistungen eine Vergleichsrechnung aufgrund der Ist-Situation vorzunehmen ist. Die so festgelegte Leistung soll dann nicht mehr oder nur noch aufgrund von sehr eingeschränkten Voraussetzungen (z.B. Heimeintritt Ehepartner) abgeändert werden können. Zudem ist festzuhalten, dass bei einem Wechsel zur anderen Leistung für die Vergangenheit nur ein Mehrbetrag über die neu anwendbare Leistung zu bezahlen ist und keine Rückforderung der bisher anwendbaren Leistung erfolgt. Alternativ könnte vorgesehen werden, dass bei einem Zusammenfallen der beiden Leistungen immer die EL Vorrang hat.

Art. 6 Berechnung der ÜL bei Ausrichtung ins Ausland

Gemäss Art. 6 ist bei der Ausrichtung der ÜL in einen EU/EFTA-Staat die Höhe der anerkannten Ausgaben und anrechenbaren Einnahmen an die Kaufkraft des Wohnsitzstaates anzupassen.

Um die Durchführung zwischen den Kantonen einheitlich zu gestalten, sind auf Verordnungsstufe die Staaten in Kategorien aufzuteilen und deren Differenz zur schweizerischen Kaufkraft festzulegen.

Art. 12 Beginn und Ende des Anspruches auf ÜL

Gemäss Art. 12 Abs. 2 Bst. b soll der Anspruch auf ÜL unter anderem ab Entstehung des Anspruches auf eine Invalidenrente enden. Der Bezug einer Teilinvalidenrente schliesst jedoch die Vermittlungsfähigkeit und damit den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung nicht automatisch aus. Dies wird entsprechend auch bei den Ausführungen zu Art. 8 festgehalten.

Art. 12 Abs. 2 Bst. b ist folglich neu zu formulieren und das Ende des Anspruches auf die Entstehung des Anspruches auf eine ganze Invalidenrente zu begrenzen.

3. Finanzierung

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt begrüsst die Finanzierung der ÜL durch allgemeine Bundesmittel und ist bereit, die Vollzugskosten für den zusätzlichen Verwaltungsaufwand selber zu tragen. Diese sollten jedoch bei den finanziellen Auswirkungen auf die Kantone auch explizit erwähnt werden (Erläuternder Bericht, Kap. 4.3.1). Hier werden neben den Personalkosten sicherlich auch erhebliche IT-Kosten ins Gewicht fallen.

In Kap. 4.3.1 des Erläuternden Berichts werden die gesamtschweizerischen Einsparungen bei der Sozialhilfe – nach einer Aufbauphase – ab 2026 auf knapp 20 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. Die Auswertung der aktuellen Klientendaten der Sozialhilfe Basel-Stadt bestätigt diese Annahme nicht. Es muss von einer massiv geringeren Entlastung der Sozialhilfe ausgegangen werden.

4. Administrative und organisatorische Auswirkungen auf die Sozialhilfe

Für die Entgegennahme der Gesuche sowie die Festsetzung und Auszahlung der ÜL sind die Organe gemäss Art. 21 Abs. 2 ELG zuständig, das heisst die EL-Durchführungsstellen der Kantone. Da der Übergang vom „ALV-“ ins „EL-System“ nicht automatisch erfolgt, ist davon auszugehen, dass die Sozialhilfe an dieser Schnittstelle vermehrt in Anspruchsabklärungen involviert sein wird. Administrative und organisatorische Auswirkungen auf die Sozialhilfe werden im erläuternden Bericht jedoch nicht erwähnt.

5. Übernahme des Wortlauts inhaltlich übereinstimmender Bestimmungen im ELG

Mehrere Bestimmungen des Gesetzesentwurfes übernehmen inhaltlich die entsprechenden Bestimmungen des ELG. Jedoch stimmt der Wortlaut nicht genau überein. Aus Gründen der Rechtssicherheit würden wir es sehr begrüssen, dass immer dann, wenn Bestimmungen aus dem ELG inhaltlich übernommen werden sollen, auch derselbe Wortlaut verwendet wird.

Der Gesetzesentwurf übernimmt zum Beispiel in Art. 16 bezüglich der Datenbearbeitung inhaltlich die Bestimmung von Art. 26 ELG und verweist damit auf das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG). Wir empfehlen, die Bestimmung von Art. 26 ELG wortwörtlich zu übernehmen, da diese gegenüber dem Entwurf von Art. 16 offener erscheint und nicht bei allfälligen Revisionen des AHVG angepasst werden müsste.

6. Evaluation der neuen ÜL

Da bisher nur wenige Staaten und Kantone bereits Erfahrungen mit einer entsprechenden Vorrustungsleistung haben, würde der Kanton Basel-Stadt eine Evaluation der Einführung der ÜL begrüßen. Insbesondere ihre Auswirkungen auf die Arbeitslosenquote älterer Personen und die Fallzahlen sowie auf die Ausgaben der Sozialhilfe und der EL zur AHV sollten evaluiert werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen stehen Ihnen gerne Nicole Hostettler, Leiterin Amt für Wirtschaft und Arbeit, nicole.hostettler@bs.ch, Tel. 061 267 87 50, sowie Dr. Antonios Haniotis, Leiter Amt für Sozialbeiträge, antonios.haniotis@bs.ch, Tel. 061 267 86 39, zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin