



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Departement
des Innern EDI
Herr Bundesrat Alain Berset
Inselgasse 1
3003 Bern

Zug, 17. September 2019 sa

**Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose
Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. Juni 2019 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen bestens und stellen folgende Anträge:

1. Wir lehnen das geplante, neue Bundesgesetz für ältere Arbeitslose ab, welches als Massnahme 7 im Faktenblatt «Massnahmen zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials» des Bundes (undatiert; erstellt im Nachgang zur 5. Nationalen Konferenz «Ältere Arbeitnehmende» zu Wiedereingliederung und soziale Absicherung vom 3. Mai 2019) postuliert wird.
2. Wir befürworten jedoch Massnahmen, die ein längeres Verbleiben von älteren Arbeitnehmenden im Arbeitsmarkt fördern. Daher unterstützen wir die im genannten Faktenblatt aufgeführten Massnahmen, wobei die Massnahmen 5 und 6 noch einer Schärfung und gleichzeitig einer Ausdehnung bedürfen (die Mitwirkung der Kantone läuft separat und wird deshalb an dieser Stelle nicht weiter kommentiert).

Begründungen

Zu Antrag 1:

Die Einschätzung, wie sie im erläuternden Bericht aufgrund des bevorstehenden demografischen Wandels vorgenommen wird, spiegelt sich schon heute in der von hoher Wertschöpfung und Internationalität geprägten Zuger Wirtschaft und hinterlässt seine sichtbaren Spuren auch bei den Stellensuchenden im Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) Zug. Im Vergleich zu den meisten RAV der übrigen Schweiz sind die Stellensuchenden überdurchschnittlich häufig internationaler Herkunft, gut bis sehr gut gebildet und eher leicht älter.

Die im internationalen Wettbewerb erfolgreichen Unternehmen stehen unter einem starken Druck, Produktivität und Wertschöpfung zu steigern. Dies verlangt nach sehr gut ausgebildeten und talentierten Arbeitskräften. Dazu schreibt der Bund in der Übersicht-Ausgangslage des erläuternden Berichts, dass das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) den Schweizer Unternehmen einen privilegierten Zugang zum wichtigen Fachkräftepool der EU/EFTA ermögliche. Die Zuwanderung unter dem FZA habe in der Vergangenheit massgeblich zur Entspannung des Fachkräftemangels beigetragen. Ein Wegfall des FZA hätte deshalb beträchtliche volkswirtschaftliche Kosten zur Folge. Die Zuwanderung sei aber auch mit Herausforderungen verbunden. Sie führe tendenziell zu kompetitiveren Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt. Mit einem Bündel an Massnahmen (Verweis auf das Faktenblatt «Massnahmen zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials») werde der Bundesrat daher die Konkurrenzfähigkeit der inländischen Arbeitskräfte – Schweizerinnen und Schweizer sowie bereits anwesende Ausländerinnen und Ausländer – weiter erhöhen.

Unsere Einschätzung der oben geschilderten Ausgangslage und damit auch die Erkenntnisse weichen von der Bundesvorlage ab:

- Der Bund stellt fest, dass in den nächsten sieben Jahren die Angehörigen der letzten geburtenstarken Babyboom-Jahrgänge das Rentenalter erreichen resp. ihre Erwerbstätigkeit aufgeben werden. Er folgert, dass damit die Zahl der Erwerbsaustritte deutlich grösser sein wird als die Zahl der Jungen, die neu in den Arbeitsmarkt gelangen. Dies wird aus unserer Sicht den Fachkräftemangel im Inland noch verstärken. Zudem wird das heute existierende Reintegrationsproblem älterer Arbeitnehmenden bei der berechtigten Annahme einer nicht komplett geänderten, globalen Konjunktur mutmasslich kleiner werden.
- Schon in den letzten Jahren hat die Wirtschaft überproportional ältere Arbeitnehmende im ersten Arbeitsmarkt behalten oder reintegriert. Obwohl die Baby-Boomer-Generation die Basiszahl (Nenner) stark erhöht hat, ist deren Erwerbsquote resp. Erwerbsbeteiligung stark angestiegen. Dies kann nur über eine stark überdurchschnittliche Arbeitsintegration der letzten Jahre erklärt werden. Diesem Faktum wird im erläuternden Bericht viel zu wenig Beachtung geschenkt. Sollte die Erwerbsbeteiligung resp. -quote über den Erwerbsaustritt der Baby-Boomer hinaus ähnlich hoch bleiben, was einer realistischen Annahme entspricht, wird die Anzahl der älteren Stellensuchenden stark sinken. Es gilt zu wiederholen, dass auch heute die Arbeitslosenquote (SECO) der über 55-Jährigen tiefer liegt, als jene der anderen Altersgruppen. Diese Tatsache bestätigt sich auch in der Stellensuchendenquote im internationalen Vergleich (erweiterte Panel-Erhebung der Internationalen Arbeitsorganisation [ILO] und der EU).
- Aufgrund der momentan sichtbaren Herausforderungen der Reintegration von ausgesteuerten, älteren Arbeitswilligen, welche in dieser Ausprägung aber vorübergehend scheinen (Baby-Boomer-Effekt nach Erwerbsaustritt und dadurch verschärfter Fachkräftemangel) und der heute schon unterdurchschnittlichen Arbeitslosenquote, scheint es uns politisch und gesellschaftlich nicht angebracht, eine letztlich im Vergleich zu jüngeren Alterskategorien kleine Gruppe (Berechnung Bund: aufsteigend ab 2000 bis kumulierend bei 5000 Bezugsberechtigte) mit Steuergeldern zu bevorzugen. Was ist beispielsweise mit all den stel-

lensuchenden Müttern und Vätern, die eine Familie ernähren müssen und mittleren Alters sind? Die soziale Fairness und Gleichbehandlung wäre nicht mehr ausgewogen.

- Die Massnahme der Überbrückungsleistung möchte einen angemesseneren Übergang von der Erwerbslosigkeit zur Pensionierung für über 60-Jährige sicherstellen, verursacht aber gleichzeitig Fehlanreize bei den Unternehmen und bei den Stellensuchenden, welche der übergeordneten Zielsetzung einer erhöhten Erwerbsbeteiligung entgegen wirkt. Im erläuternden Bericht werden diese Fehlanreize nur am Rande thematisiert. So scheint der Bund diesbezüglich wenig Befürchtungen zu hegen und verweist auf die freiwillige Möglichkeit, trotz Überbrückungsleistung weiterhin Arbeit zu suchen und die Vermittlungsberatung im RAV weiter zu beanspruchen, auf die Offenheit der Arbeitgebenden gegenüber älteren Arbeitnehmenden mit Verweis auf die Erfahrung im Kanton Waadt betreffend «rente pont», auf die Einschränkungen des Alters bei der Bezugsberechtigung sowie auf das Impulsprogramm mit weiteren sechs Massnahmen zwecks (Re-)Integration von älteren Arbeitnehmenden in den ersten Arbeitsmarkt.

Wir unterstützen die Stellungnahme des Vorstandes des Verbands Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA). Dieser sieht in den vorgeschlagenen Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose eine Art Vorruhestandsleistung vor. Auf eine Pflicht zur Anmeldung oder Verfügbarkeit bei einem regionalen Arbeitsvermittlungszentrum RAV wird aufgrund des Freizügigkeitsabkommens und des Leistungsexports verzichtet. Dies mindert die Arbeitsanreize und steigert die Gefahr von Fehlanreizen auf dem Arbeitsmarkt, wie die Erfahrungen in den RAV und wissenschaftliche Untersuchungen zeigen. Es ist mit Verhaltensänderungen sowohl bei den Arbeitgebenden bei Einstellungs- und Entlassungsentscheidungen als auch bei älteren Arbeitnehmenden hinsichtlich der Weiterbildungs- und Suchbemühungen zu rechnen, was den Bestrebungen der Fachkräfteinitiative widerspricht. Wie der Vorstand des VSAA bezweifeln wir, dass diese unerwünschten Auswirkungen dank Einschränkung des Bezugs der Überbrückungsleistung auf über 60-Jährige im genannten Masse reduziert werden können (vgl. Kap. 4.4 im erläuternden Bericht zu den Auswirkungen auf die Volkswirtschaft). Damit untergräbt die Überbrückungsleistung (Massnahme 7) die Wirkung der vom Bund selbst propagierten Massnahmen, namentlich Massnahmen 5 und 6. Diese skeptische Haltung betreffend Fehlanreizen vertritt auch der ehemalige Chefökonom im SECO, Prof. Dr. Aymo Brunetti, in einem Gastbeitrag im Tagesanzeiger vom 6. Juli 2019. Ausführlicher werden die möglichen Fehlanreize in der Neuen Zürcher Zeitung vom 24. Juli 2019 unter dem Titel «Warnhinweis aus Deutschland» dargelegt. Mit den Arbeitsmarktreformen anfangs der 2000er-Jahre wurde die staatliche Unterstützung in Deutschland abgeschafft und damit der Anreiz zur Frühpensionierung massiv geschwächt. Nebst der allgemeinen Halbierung der Arbeitslosigkeit erhöhte sich die Erwerbsbeteiligung der Personen zwischen 55 und 65 Jahren von nur 40 auf erstaunliche 70 Prozent. Das Verhalten der Unternehmen sowie auch der älteren Stellensuchenden hatte sich verändert.

- Die juristische Einschätzung des Bundes, dass die Anrechenbarkeit der Erwerbsjahre in den EU/EFTA-Ländern dank der vorgeschlagenen Einschränkung auf den Schweizer Arbeitsmarkt nicht zum Tragen kommen sollte, mag für das heutige, gültige Personenfreizügigkeitsabkommen zutreffen. Sollte dieses Abkommen aber aufgrund des vorliegenden in-

stitutionellen Rahmenabkommens mit der EU dem Prinzip der dynamischen Anpassung unterworfen werden, könnte aufgrund der Auslegungspraxis der Europäische Gerichtshof EuGH geneigt sein, diese Überbrückungsleistung der Binnenmarktrelevanz zu unterwerfen. Immerhin basiert das neue Bundesgesetz auf dem Bundesverfassungsartikel 114 betreffend Arbeitslosenversicherung und konkret auf dessen Absatz 5 mit dem Titel Arbeitslosenfürsorge. Mit dieser begrifflichen Verknüpfung zeigt die Schweizer Gesetzgebung selbst den Konnex mit dem Arbeitsmarkt auf. Dies könnte für den EuGH auch Hinweis sein, um – wie oft in der Vergangenheit – zu einer extensiven Auslegung der Binnenmarktrelevanz zu tendieren. Erinnerung sei an das europäische Erbrecht von binationalen Ehepaaren.

- Insgesamt ist zu befürchten, dass die Überbrückungsleistung auf eine Verrentung abzielt und nicht auf eine Integration in den Arbeitsmarkt. Dies widerspricht dem übergeordneten Ziel der Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials. Die Einführung von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose könnte sogar bewirken, dass die Arbeitgebenden sich nicht mehr verpflichtet fühlen, ältere Arbeitnehmende weiterzubeschäftigen bzw. bei Entlassungen sozialverträgliche Lösungen zu suchen oder Sozialpläne auszuarbeiten. Die Überbrückungsleistungen dürften in vielen Fällen für die Arbeitnehmenden die wohl schlechtere Lösung sein als Sozialpläne, dies weil es sich dabei «nur» um eine Existenzsicherung handelt. Für die Arbeitgebenden hat die Entlassung älterer Arbeitnehmenden keine unmittelbaren Folgen. Mit den Überbrückungsleistungen könnten sie sich deshalb darauf berufen, dass für diese Menschen gesorgt wird.

Zu Antrag 2:

Vermehrte Anstrengungen zugunsten älterer Arbeitnehmenden sind erforderlich, doch müssen sie darauf abzielen, dass ältere Arbeitnehmende länger im Arbeitsmarkt verbleiben können. Das macht aber andere Massnahmen als eine Überbrückungsleistung notwendig. Daher sehen wir in den Massnahmen 5 und 6 im Faktenblatt «Massnahmen zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials» Potenzial, die Vermittlungsfähigkeit und damit die Reintegration älterer Arbeitnehmender zu erhöhen. Im Zentrum steht die Massnahme der Einarbeitungszuschüsse (EAZ), welche bisher nur für ALV-Bezugsberechtigte angewandt werden konnte. Dieses oder ein analoges Instrument müsste auch für Ausgesteuerte resp. Nicht-Bezugsberechtigte eingesetzt werden können, gegebenenfalls gar gepaart mit Bildungsmassnahmen, welche mit den Erfordernissen des vorgesehenen Jobs übereinstimmen.

Wir danken für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Zug, 17. September 2019

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

sign.

Stephan Schleiss
Landammann

sign.

Renée Spillmann Siegwart
stv. Landschreiberin

Beilage zum RRB:

«Faktenblatt: Massnahmen zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials » der
Staatssekretariate für Migration, für Wirtschaft, für Bildung, Forschung und Innovation sowie
des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Kopie per E-Mail an:

- katharina.schubarth@bsv.admin.ch (Word- und PDF-Version)
- Eidgenössische Parlamentarier des Kantons Zug
- Direktion des Innern
- Direktion für Bildung und Kultur
- Gesundheitsdirektion
- Volkswirtschaftsdirektion
- Amt für Wirtschaft und Arbeit