

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Heidelberger, Anja
Porcellana, Diane

Bevorzugte Zitierweise

Heidelberger, Anja; Porcellana, Diane 2020. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Überbrückungsleistung für ältere Arbeitslose, 2019 - 2020*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 27.09.2020.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Sozialpolitik	1
Bevölkerung und Arbeit	1
Arbeitsmarkt	1
Sozialversicherungen	1

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
SGK-SR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
ALV	Arbeitslosenversicherung
EU	Europäische Union
IV	Invalidenversicherung
EFK	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
EL	Ergänzungsleistungen
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
SBV	Schweizerischer Bauernverband
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
SVV	Schweizerischer Versicherungsverband
ÜL	Überbrückungsleistung

AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CSSS-CE	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats
CSSS-CN	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
AC	assurance-chômage
UE	Union européenne
AI	Assurance-invalidité
CFQF	Commission fédérale pour les questions féminines
PC	Prestations complémentaires
USS	Union syndicale suisse
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
LPC	Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI
USP	Union Suisse des Paysans
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants
ASA	Association Suisse d'Assurances
PT	Prestation transitoire

Allgemeine Chronik

Sozialpolitik

Bevölkerung und Arbeit

Arbeitsmarkt

ANDERES
DATUM: 15.05.2019
DIANE PORCELLANA

Le Conseil fédéral instaure **une rente-pont pour les chômeurs en fin de droits de plus de 60 ans**, afin d'assurer leurs besoins vitaux. Pour y prétendre, ils devront avoir cotisé au minimum 20 ans avec un revenu annuel équivalent au seuil d'accès au deuxième pilier. Les personnes au bénéfice d'une rente AVS ou disposant d'une fortune supérieure à 100'000 francs n'y auront pas accès. Cette mesure coûtera 95 millions de francs par an. Hormis l'UDC, les partenaires sociaux et la majorité des partis ont approuvé la création de la rente-pont.¹

Sozialversicherungen

Sozialversicherungen

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 30.10.2019
ANJA HEIDELBERGER

Im Oktober 2019 publizierte der Bundesrat die Botschaft für ein neues Bundesgesetz für **Überbrückungsleistungen (ÜL) für ältere Arbeitslose**. Solche Überbrückungsleistungen sollen Personen erhalten, die nach vollendetem 60. Altersjahr aus der ALV ausgesteuert werden, mindestens während 20 Jahren mit einem Mindesteinkommen von CHF 21'330 in der AHV versichert sind – davon mindestens 10 der letzten 15 Jahre vor der Aussteuerung –, die ein Vermögen unter CHF 100'000 (respektive 200'000 bei Ehepaaren) besitzen und keine IV- oder AHV-Rente beziehen. Somit sollen vor allem Personen unterstützt werden, die «in erheblichem Umfang erwerbstätig waren», aber kein grosses Vermögen besitzen. Mit der bisherigen Regelung müssten diese Personen ihre Vermögen sowie häufig ihre Altersguthaben aus zweiter und dritter Säule aufbrauchen, bevor sie sich bei der Sozialhilfe anmelden könnten, erklärte der Bundesrat. Diese Vorlage sei nun Teil eines neuen Massnahmenpakets für die Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit älterer Personen. Die ÜL sollen mit zwei Ausnahmen gleich berechnet werden wie die Ergänzungsleistungen, also als Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen einer Person.

Zuvor hatte der Bundesrat zwischen Juni und September 2019 eine Vernehmlassung durchgeführt, an der sich 73 Organisationen beteiligt hatten. 52 Teilnehmende begrüßten die Einführung von ÜL für Arbeitslose, darunter 19 Kantone (AG, AR, BE, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, OW, SH, SO, TI, UR, VD, VS, ZH), die SP, die CVP und die EVP. Auch die FDP sprach sich für die Massnahme aus, jedoch nur für Personen, denen der Wiedereinstieg in die Arbeitswelt definitiv nicht gelingt. Auch der SGB, TravailSuisse und KV Schweiz befürworteten die Vorlage, genauso wie unter anderem die Organisationen Avenir50plus, AVIVO, Agile, EKF und Procap, die sich jedoch eine tiefere Altersgrenze für ÜL wünschten. Auf Ablehnung stiess die Massnahme bei sechs Kantonen (AI, BL, NW, SZ, TG, ZG), die vor allem die Gefahr von Fehlanreizen, offene Durchführungs- und Koordinationsfragen, die Schaffung einer Konkurrenz zum erleichterten Zugang für ausgesteuerte Personen über 60 Jahren zu Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen sowie die Unterstützung einer kleinen Bevölkerungsgruppe mit Steuergeldern kritisierten. Auch die GLP, die BDP und die SVP sowie der SVV, der SBV, Swissmem, GastroSuisse und Centre Patronal sprachen sich gegen die Regelung aus. Die GLP sah darin faktisch eine Frühpensionierung, die BDP kritisierte sie als reine Symptombekämpfung und für die SVP würde die Massnahme das Problem noch verschärfen.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.12.2019
ANJA HEIDELBERGER

In der Wintersession 2019 setzte sich der Ständerat mit den **Überbrückungsleistungen (ÜL) für ältere Arbeitslose** auseinander. Josef Dittli (fdp, UR) präsentierte die Vorlage und erläuterte die Position der Kommissionsmehrheit, die auf Eintreten plädierte. Er erklärte, Überbrückungsleistungen sollten wie die Ergänzungsleistungen der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen entsprechen – jedoch mit kleineren Änderungen. Die Kosten schätzte er bei jährlich etwa 4'400 Personen auf CHF 230 Mio. ab dem Jahr 2030, wenn sich die Zahlen eingependelt hätten. Hinzu kämen die Kosten für die Förderung der Wiedereingliederung älterer einheimischer Arbeitskräfte in der Höhe von CHF 210 Mio. für die drei Jahre, die die

entsprechenden Massnahmen dauern sollten.

Alex Kuprecht (svp, SZ) kritisierte als Sprecher der Kommissionsminderheit, welche Nichteintreten auf die Vorlage empfahl, eine ganze Reihe an Aspekten der neuen Überbrückungsleistungen. Einerseits sei die Höhe von maximal CHF 4'862 im Monat für Alleinstehende und maximal CHF 7'294 im Monat für Ehepaare sowie die zahlreichen von der ÜL übernommenen Kosten zu hoch. Dann stellte er die Schätzungen der Verwaltung zur Anzahl Bezügerinnen und Bezüger in Frage; diese träfen nur bei Vollbeschäftigung zu. Bei einer Rezession könnten hingegen gegen 10'000 Personen ein Anrecht auf ÜL haben und die Kosten der Massnahme entsprechend stark steigen, wie es auch im Kanton Waadt – dessen Modell unter anderem als Vorbild der Massnahme dient – geschehen sei. Kosten in der Höhe von CHF 500 Mio. jährlich seien «nicht unrealistisch», wodurch «drastische Sparmassnahmen oder Entlastungsprogramme, wie wir sie alle kennen, [...] wohl unausweichlich sein [werden]». Die Überbrückungsleistungen kämen weiter einer frühzeitigen Pensionierung für gewisse Personen gleich, womit falsche Anreize gesetzt würden. Stattdessen sollten die Arbeitslosen wieder in den Arbeitsprozess integriert werden. Als letzten Punkt kritisierte er das eigentliche Ziel, das mit dieser Regelung verfolgt werde, nämlich den Kampf gegen die Begrenzungsinitiative oder gar für das institutionelle Rahmenabkommen.

Nach einer längeren Debatte schritt die kleine Kammer zur Abstimmung und sprach sich mit 31 zu 14 Stimmen (ohne Enthaltungen) für Eintreten aus. In der Detailberatung änderte der Ständerat den bundesrätlichen Vorschlag an einigen, teilweise sehr gewichtigen Stellen. So folgte er einem mehrere Aspekte umfassenden Konzeptantrag Noser (fdp, ZH). Dieser störte sich daran, dass 62-Jährige besser fahren würden, wenn sie arbeitslos würden und dann ÜL bezögen, als wenn sie sich mit 62 Jahren frühpensionieren liessen. Er beantragte deshalb, den ÜL-Bezug nur bis zum Erreichen des Frühpensionierungsalters zuzulassen. Kommissionssprecher Dittli kritisierte diesen Vorschlag im Namen der Kommission, weil die Betroffenen dadurch ihr Vorsorgevermögen anzapfen und allenfalls später EL beziehen müssten. Knapp sprach sich der Ständerat aber mit 23 zu 21 Stimmen (bei 1 Enthaltung) für den Antrag Noser aus.

In einem weiteren Konzeptantrag, dem zweiten Teil seines ersten Antrags, wie Ruedi Noser erklärte, wollte Noser das Leistungsniveau zwischen ÜL und Frühpensionierung angleichen und entsprechend den ausbezahlten Betrag von CHF 58'350 (Alleinstehende) respektive CHF 87'525 (Ehepaare) auf CHF 38'900 (Alleinstehende) respektive CHF 58'350 (Ehepaare) reduzieren, gleichzeitig aber auch die die Besteuerung der Leistungen aufheben. Obwohl sich zahlreiche Sprechende gegen diese Änderung aussprachen und auf die «Logik» (Rechsteiner) hinter den Überlegungen des Bundesrates hinwiesen, nahm der Ständerat auch diese Änderung mit 24 zu 19 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) an.

Ansonsten brachte der Ständerat nur noch kleinere Änderung an der bundesrätlichen Version an. Unter anderem schuf er eine jährliche Nachweispflicht für Bemühungen um die Integration in den Arbeitsmarkt, eine Evaluationsbestimmung, gemäss der der Bundesrat fünf Jahre nach Inkrafttreten dem Parlament Bericht über Umsetzung und Wirksamkeit des Gesetzes erstatten muss, sowie eine auf drei Jahre begrenzte Zusatzfinanzierung in der Höhe von jährlich CHF 69.5 Mio. zur Förderung der Wiedereingliederung inländischer Arbeitskräfte.

Mit 36 zu 7 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) respektive 38 zu 5 Stimmen (bei 1 Enthaltung) löste der Ständerat die Ausgabenbremse für die ÜL sowie die Zusatzfinanzierung für die Wiedereingliederung gegen den Willen der SVP-Fraktion und stimmte der Vorlage mit 33 zu 11 Stimmen zu. Die Überbrückungsleistungen in dieser Form trafen nicht nur bei den SVP-Mitgliedern, sondern auch bei mehreren CVP- und einem FDP-Mitglied auf Widerstand.⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.03.2020
ANJA HEIDELBERGER

Im Nachgang an die Behandlung der **Überbrückungsleistungen (ÜL) für ältere Arbeitslose** im Ständerat waren die ÜL vermehrt Thema in den Medien. Die NZZ vermutete, dass eine Vorlage mit so vielen Änderungen, wie sie der Ständerat vorgenommen habe, unter normalen Umständen an die Kommission zur Beratung zurückgewiesen würde. Dies sei in diesem Fall aber nicht möglich, da der Bundesrat auf eine schnelle Behandlung der Vorlage und ihren Abschluss vor der Abstimmung über die Begrenzungsinitiative poche. Die ÜL sollten als Argument gegen die Notwendigkeit der Begrenzungsinitiative dienen, betonte die Zeitung. Entsprechend waren für die Frühjahrssession 2020 auch vier Termine im Nationalrat und drei Termine im Ständerat zur Behandlung dieses Geschäfts reserviert. Ende Februar schrieben SVP-Parteipräsident Röstli (svp, BE) und Fraktionschef Aeschi (svp, ZG) einen Brief an die Büros von National- und Ständerat mit der Forderung, das

Differenzbereinigungsverfahren zu den ÜL vom Sessionsprogramm zu streichen. «Eine seriöse und verantwortungsvolle gesetzgeberische Arbeit in dieser kurzen Frist ist nicht möglich», erklärten sie im Brief. Ständeratspräsident Stöckli (sp, BE) erwiderte, dass das Behandlungstempo lediglich davon abhängen würde, ob die Vorlage bereit, also von der Kommission vorberaten sei. Die Büros lehnten den Antrag der SVP ab und liessen das Sessionsprogramm unverändert.

Der Nationalrat eröffnete denn auch gleich seine Frühjahrsession mit der Beratung der ÜL und beschäftigte sich zuerst mit zwei Minderheitsanträgen Röstis. Eine Minderheit verlangte, die Beratung des Geschäftes bis nach der Abstimmung über die Begrenzungsinitiative auszusetzen, die zweite beantragte Nichteintreten. Der SVP-Präsident zeigte sich zwar erfreut darüber, dass die Probleme älterer Arbeitnehmender thematisiert würden, kritisierte jedoch die Lösung des Bundesrates, «diese Leute in die Rente zu schicken, statt ihnen Arbeit zu geben». Röstli führte die Probleme der älteren Arbeitnehmenden auf die Einwanderung zurück und betonte, dass die Stimmberechtigten hier mit der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative hätten Gegensteuer geben wollen. Dass ein Zusammenhang mit der Einwanderung bestehe, hätten nun auch die anderen Parteien bestätigt, indem sie die ÜL dringend noch vor der Abstimmung über die Begrenzungsinitiative «durchpeitschen» wollten. Stattdessen müsse man sich für die Differenzbereinigung mehr Zeit nehmen, «wie es sich bei einem so wichtigen Geschäft für ein seriöses Parlament gehört». Ohne auf die Kritik der SVP bezüglich der viel zu knappen Zeit einzugehen, lehnte der Nationalrat beide Minderheitsanträge ab: Mit 143 zu 54 Stimmen sprach sich der Rat gegen eine Verschiebung der Behandlung und mit 140 zu 56 Stimmen (bei 1 Enthaltung) für Eintreten aus. Nichteintreten fand über die SVP-Fraktion hinaus Zustimmung bei drei Mitgliedern der FDP; Lorenzo Quadri (lega, TI) hingegen sprach sich für eine Detailberatung des Geschäftes aus.

In der Detailberatung nahm Kommissionssprecher Philippe Nantermod (fdp, VS) die Verbindung zur Personenfreizügigkeit in seiner Argumentation auf und betonte, dass man das Kind nicht mit dem Bade ausschütten solle («qu'on ne jette pas le bébé avec l'eau du bain»): Statt einer Kündigung der Personenfreizügigkeit solle man besser für die besonders stark betroffenen Personen eine konkrete Lösung finden. Eine solche Lösung sei das von ihm und Kommissionssprecherin Mattea Meyer (sp, ZH) vorgestellte Konzept zur Überbrückungsrente der SGK-NR. Dieses orientiere sich, stärker noch als die Lösung des Ständerats, an den EL, weite aber das Feld der möglichen Bezügerinnen und Bezüger aus. Entsprechend rechnete die Kommission ab 2028 mit 6'200 Beziehenden und Kosten von CHF 270 Mio. pro Jahr, verglichen mit der ständerätlichen Version von 1'700 Beziehenden bei CHF 70 Mio. und des Bundesratsvorschlages mit 4'700 Beziehenden und Kosten von CHF 230 Mio. Die Orientierung an den EL habe den Vorteil, dass die Überbrückungsrente weniger attraktiv sei als in der bundesrätlichen Version und damit Personen mit ÜL gegenüber arbeitenden Personen nicht bessergestellt würden.

In der Detailberatung waren drei Punkte zentral: Anspruchsbeginn und -ende, Anspruchsvoraussetzungen sowie die Höhe der Leistungen. Bezüglich Anspruchsbeginn und -ende wollte die Kommissionsmehrheit, dem Ständerat folgend, die Grenze bei 60 Jahren belassen; die Minderheiten I Sauter (fdp, ZH), II Dobler (fdp, SG) und III Prelicz-Huber (gp, ZH) bevorzugten Grenzen von 62 Jahren, 3 Jahren vor offiziellem Renteneintritt und 57 Jahren. Anders als der Ständerat wollte die Kommissionsmehrheit die Leistungen aber nur für diejenigen Personen, die voraussichtlich sowieso EL beziehen müssten, zeitlich bis zum ersten Bezugstermin der AHV-Altersrente beschränken. Allen anderen wollte sie ÜL bis zum ordentlichen AHV-Rententalter ermöglichen. Eine Minderheit Röstli sprach sich dafür aus, diesbezüglich dem Ständerat zu folgen. Die verschiedenen Minderheiten kamen jedoch nicht über 71 Stimmen hinaus; die grosse Kammer folgte bezüglich Anspruchsbeginn und -ende überall der Kommissionsmehrheit.

Auch bei den Anspruchsvoraussetzungen lagen verschiedene Minderheiten vor. Die Kommissionsmehrheit schlug vor, die vom Ständerat gutgeheissene Altersbegrenzung zu streichen. Somit könnten ÜL zwar erst ab 60 Jahren bezogen werden, jedoch auch von Personen, die bereits vor Erreichen des 60. Altersjahrs ausgesteuert worden waren. Auch die Notwendigkeit, 10 der 15 Jahre vor der Aussteuerung ein definiertes Mindesteinkommen erhalten zu haben, wollte die Kommission streichen und stattdessen die Voraussetzung einbauen, dass 5 der nötigen 20 Jahre, in denen die Person in der AHV versichert war, nach dem Alter von 50 Jahren stattfanden. Zudem wollte die Kommission bei den Mindestbeträgen Erziehungs- und Betreuungsgutschriften gemäss AHVG berücksichtigen und das für einen ÜL-Bezug notwendige Reinvermögen halbieren. Die Minderheiten I Sauter und II Dobler wollten mehrheitlich dem Ständerat folgen, aber die ÜL nur Personen, die ab einem Alter von 62 Jahren (Sauter) respektive drei Jahre vor dem Rententalter (Dobler) ausgesteuert

wurden, ausbezahlen sowie ebenfalls beim Mindesteinkommen Erziehungs- und Betreuungsgutschriften anrechnen. Auf Letztere wollte hingegen eine Minderheit Röstli verzichten. Die Kommissionsmehrheit setzte sich jedoch auch in der Frage der Anspruchsvoraussetzungen gegen sämtliche Minderheiten durch und der Nationalrat entschied überdies, dass der Bundesrat Ausnahmebestimmungen für Personen, die diese Ansprüche nicht erfüllen, schaffen können solle.

Eine gewichtige Differenz zum Ständerat schuf der Nationalrat bezüglich der Höhe der Leistungen. Hier mache es keinen Sinn, eine Obergrenze für die ÜL festzulegen, wie es Bundesrat und Ständerat getan hatten, da gemäss dem Modell der EL die anerkannten Ausgaben klar festgelegt seien, betonten Mattea Meyer und Philippe Nantermod für die Kommission. Mit 117 zu 70 Stimmen (bei 8 Enthaltungen) setzte sich die Kommissionsmehrheit diesbezüglich gegen eine Minderheit Röstli, die den Betrag auf den doppelten allgemeinen Lebensunterhalt gemäss EL beschränken wollte, durch. Damit zusammenhängend sprach sich der Rat auch für eine separate Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten sowie für eine Steuerbefreiung der ÜL aus.

Auch in den meisten anderen Punkten zeigte sich die Kommissionsmehrheit erfolgreich. So sollen etwa ÜL auch ins Ausland exportiert werden dürfen und die Sozialhilfe bei den anrechenbaren Einnahmen nicht angerechnet werden. Zudem kann der Bundesrat die Pflicht für ÜL-Beziehende schaffen, jährlich nachzuweisen, dass sie sich um eine Stelle bemühen. Dieser Punkt war zuvor in den Medien diskutiert worden, weil der Ständerat mit der Einführung einer entsprechenden Pflicht die Bemühungen des Bundesrates, die ÜL als Vorruhestandsregelung, nicht als Arbeitslosenentschädigung aufzustellen, torpediert hatte. Wichtig ist die Frage, ob die ÜL eine Arbeitslosenentschädigung darstellen oder nicht, weil bei Arbeitslosenentschädigungen gemäss Personenfreizügigkeit auch die Jahre angerechnet werden müssten, in denen eine Person im EU-Raum Arbeitslosenbeiträge bezahlt habe. Bei einer Vorruhestandsregelung müssten jedoch nur die Arbeitsjahre in der Schweiz angerechnet werden. Die nationalrätliche Version gebe dem Bundesrat nun die Möglichkeit, hier schnell zu reagieren, falls dies nötig sei, betonten die Medien.

Obwohl zudem bei den EL keine Risiko-, Verwaltungs- und Sparbeiträge für die berufliche Vorsorge bezahlt werden, wie Marcel Dobler für die Minderheit Nantermod argumentierte, sprach sich die Mehrheit des Nationalrats dafür aus, diese Beiträge – nicht jedoch die Beiträge der beruflichen BVG-Mindestvorsorge, wie es von der Minderheit Gysi (sp, SG) gefordert worden war – als anerkannte Ausgaben zu akzeptieren. Bei der EL-Revision habe man beschlossen, dass Personen ab 58 Jahren, die arbeitslos werden, weiterhin bei ihrer Pensionskasse versichert bleiben könnten, erklärte Kommissionssprecherin Meyer diesbezüglich. Dazu müssten sie aber Risikobeiträge und Beiträge an die Verwaltungskosten leisten, die entsprechend hier anerkannt werden sollten.

Schliesslich änderte der Nationalrat den vom Ständerat eingefügten Artikel zur Evaluation des Gesetzes: Der Ständerat hatte vorgesehen, dass der Bundesrat nach fünf Jahren nicht nur Bericht erstatten, sondern auch einen Antrag für das weitere Vorgehen stellen solle. Ein Ende der ÜL wäre somit zu diesem Zeitpunkt möglich. Der Nationalrat strich diesen Punkt und ergänzte stattdessen die Anforderungen an den Bericht.

Gegen die Kommissionsmehrheit entschied sich der Nationalrat bezüglich der Frage, ob rückwirkend auch bereits Ausgesteuerte Anrecht auf ÜL erhalten sollen. Mit 102 zu 92 Stimmen sprachen sich die geschlossen stimmende SVP, Mehrheiten der FDP.Liberalen und der Mitte-Fraktion sowie ein Mitglied der GLP-Fraktion für eine Minderheit Aeschi und gegen eine entsprechende Regelung auf Rückwirkung aus. Zudem nahm der Rat einen Antrag Regazzi (cvp, TI) an, wonach Branchen mit sozialpartnerschaftlichen Lösungen von der Finanzierung der ÜL ausgenommen werden sollen, weil sie sich bereits an eigenen Lösungen für ältere Mitarbeitende beteiligen müssten und es sonst zu einer Doppelbesteuerung komme. Unklar blieb, wie diese Ausnahme ausgestaltet werden soll.

Mit 140 zu 54 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) löste der Nationalrat erst die Ausgabenbremse und nahm den Entwurf in der Folge mit 131 zu 57 Stimmen (bei 9 Enthaltungen) an. Abgelehnt hatten ihn die Mitglieder der SVP-Fraktion mit Ausnahme von Lorenzo Quadri sowie eine Minderheit der FDP.Liberalen-Fraktion, von der sich zudem weitere sieben Mitglieder der Stimme enthielten.⁴

Knapp eine Woche später nahm der **Ständerat das Differenzbereinigungsverfahren zu den Überbrückungsleistungen (ÜL) für ältere Arbeitslose** auf. Zu diesem Zeitpunkt unterschieden sich die Konzepte von Stände- und Nationalrat stark voneinander. Für die Kommission stellte Josef Dittli (fdp, UR) den neuen Vorschlag der SGK-SR vor, mit dem der Kreis der Anspruchsberechtigten auf 3'400 Personen und die Kosten auf CHF 150 Mio. – also unter die ursprünglich vom Bundesrat vorgeschlagenen Werte (4'700 Beziehende; CHF 230 Mio.) und deutlich unter die Werte des Nationalratmodells (6'200 Beziehende; CHF 270 Mio.) – reduziert werden würden. Bezüglich Anspruchsbeginn und -ende wollte die Kommission dem Nationalrat folgen und entsprechend die ÜL bis zum ordentlichen Pensionsalter – respektive bei Personen, die voraussichtlich EL erhalten werden, bis zum frühestmöglichen Termin des Rentenvorbezugs – sprechen. Für Letzteres müsse folglich zum erstmöglichen Zeitpunkt des Rentenvorbezugs eine Vorausberechnung des Anspruchs auf EL durchgeführt werden; wobei die entsprechenden Zahlungen bei etwa einem Drittel der ÜL-Beziehenden eingestellt würden. Personen, die voraussichtlich EL beziehen müssen, kämen folglich nicht in den Genuss von ÜL, sondern müssten sich frühpensionieren lassen.

Bezüglich der Voraussetzungen für ÜL lagen einige Minderheitsanträge von linker und bürgerlicher Seite vor. Die Kommission beharrte darauf, dass ÜL nur für Personen, die nach Erreichen des 60. Lebensjahres ausgesteuert werden, möglich sein sollten. Gleichzeitig wollte die Kommission der Regelung des Nationalrats bezüglich der Voraussetzungen beim Erwerbseinkommen sowie grösstenteils bei der Vermögensschwelle folgen; hier verlangten eine Minderheit Müller (fdp, LU) den Verzicht auf Anrechnung von Erziehungs- und Betreuungsgutschriften und eine Minderheit Graf (gp, BL) den Verzicht auf die Halbierung der Vermögensschwelle. Maya Graf argumentierte, dass man bezüglich der Vermögensschwelle die Ergänzungsleistungslogik nicht verlassen und die Sicherung der Altersvorsorge nicht erschweren solle. Damian Müller betonte für seine Minderheit, dass es ihm nicht darum gehe, die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften zu verhindern. Vielmehr wolle er eine Differenz schaffen und dem Nationalrat so in Anbetracht der Geschwindigkeit der Behandlung des Geschäfts die Möglichkeit geben, die Bezugskriterien noch einmal zu besprechen. Der Ständerat folgte jedoch in allen Punkten deutlich der Kommissionsmehrheit. Auch die Schaffung einer Härtefallklausel durch den Bundesrat lehnte die kleine Kammer mehrheitlich ab. Hingegen stimmte der Ständerat seinem Schwesterrat in Bezug auf die Nachweispflicht von Bemühungen zur Integration in den Arbeitsmarkt zu. Dies in der Hoffnung, dass dadurch die Beitragsjahre der Arbeitslosenversicherung im Ausland nicht angerechnet werden müssten.

Weiter waren auch die Obergrenze der ÜL, welche Bundesrat und Ständerat, nicht aber der Nationalrat schaffen wollten, sowie deren Höhe noch immer umstritten. Die Kommissionsmehrheit erachte einen Plafond als unumgänglich, erklärte Dittli. Hingegen befürwortete die Kommission die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten sowie deren Ausnahme vom allgemeinen Plafond, wenn zugleich eine eigene Obergrenze für diese Kosten geschaffen werde. Mit dem Plafond könnten 20 Prozent der Bezügerinnen und Bezüger ihren Lebensbedarf nicht decken, zum Beispiel wenn sie in Regionen mit hohen Mietzinsen oder Krankenkassenprämien lebten, kritisierte eine Minderheit Carobbio Guscelli (sp, TI) und beantragte, dem Nationalrat zu folgen. Benedikt Würth (cyp, SG) hingegen störte sich daran, dass durch die Ausnahme dieser Kosten vom allgemeinen Plafond im Extremfall Leistungen für ein Ehepaar von über CHF 100'000 möglich wären, obwohl man zuvor angenommen habe, dass diese Kosten im allgemeinen Plafond enthalten seien. Man habe daher zwei Möglichkeiten: Man könne die zu vergütenden Beträge der Krankheits- und Behinderungskosten senken, zum Beispiel von CHF 25'000 auf CHF 5'000, oder diese Kosten in den allgemeinen Plafond integrieren. Würth schlug beide Möglichkeiten in seinem Antrag vor, damit dieser Punkt später im Nationalrat erneut diskutiert werden könne. Beide Anträge Würth gewannen in der Folge gegen den Mehrheitsantrag sowie den Minderheitsantrag. Zur Frage, ob Branchen mit weitergehenden sozialpartnerschaftlichen Leistungen von der Finanzierung ausgeschlossen werden sollen oder nicht, habe der Nationalrat eine Regelung beschlossen, die nicht umsetzbar sei, kommentierte Dittli die nächste Differenz. Zum einen sei eine Steuerrückzahlung für einzelne Unternehmen äusserst problematisch, zum anderen gebe es auch im Bauhauptgewerbe, aus dem diese Forderung stamme, Arbeitnehmende, die ÜL beziehen könnten. Folglich strich der Ständerat diesen vom Nationalrat geschaffenen Absatz wieder. Mit 38 zu 1 Stimme (bei 4 Enthaltungen) löste der Ständerat die Ausgabenbremse und gab das Gesetz damit zurück an den Nationalrat.⁵

Hatten die Sprechenden der SGK-NR vor ihrer ersten Behandlung der **Überbrückungsleistungen (ÜL) für ältere Arbeitslose** erklärt, dass man Leistungen gegenüber der bundesrätlichen Version von 4'700 auf 6'200 Personen ausdehnen wolle, zeigte sie sich nun **mehrheitlich mit der neusten Version des Ständerates einverstanden**, obwohl von dieser voraussichtlich nur 3'400 Personen profitieren würden. Die Kommission lenkte bezüglich des Mindestalters von 60 Jahren bei Aussteuerung, den anerkannten Ausgaben, der Härtefallklausel und den Branchen mit sozialpartnerschaftlichen Massnahmen ein. Entsprechende linke oder bürgerliche Minderheiten fanden in den Detailabstimmungen keine Mehrheiten, wenn auch teilweise nur sehr knapp nicht. Die Kommission legte jedoch eine Kommissionsmotion vor, aufgrund derer der Bundesrat die entsprechenden Doppelspurigkeiten für Branchen mit sozialpartnerschaftlichen Lösungen beseitigen solle. Bei der Frage der Obergrenze für ÜL machte die Kommission einen Kompromissvorschlag: Sie willigte in eine Obergrenze ein, setzte diese aber auf das 2.25-fache des allgemeinen Lebensbedarfs und somit zwischen die Vorschläge von Bundesrat und Ständerat. Gesundheitsminister Berset sprach sich deutlich für die Änderung aus: Das Parlament habe sowohl die Anzahl Bezügerinnen und Bezüger als auch die Ausgaben unter die vom Bundesrat vorgesehene Höhe gesenkt. Nun habe man den allgemeinen Plafond um 20 Prozent und die Obergrenze der Gesundheitskosten um weitere 30 Prozent gesenkt. Damit lägen die Beträge unter denjenigen der EL. Diese Senkungen hätten für Einzelpersonen grosse Auswirkungen, sparten dem Bund aber nur wenig Geld: Eine Erhöhung des Plafonds von 2 auf 2.25 Prozent koste weniger als CHF 1 Mio. und auch eine stärkere Erhöhung hätte nur geringe finanzielle Folgen. Mit 115 zu 80 Stimmen (bei 1 Enthaltung) stimmte der Nationalrat diesem Vorschlag für die Höhe des Plafonds entgegen einer Minderheit Röstli (svp, BE), die bei der ständerätlichen Version bleiben wollte, zu. Zudem entschied sich der Rat, ebenfalls in Übereinstimmung mit der Kommission, die Krankheits- und Behinderungskosten durch die Reduktion der entsprechenden Obergrenze und nicht durch eine Integration in den allgemeinen Plafond zu regeln. Letzteres hatte Gesundheitsminister Berset zuvor als ungerecht bezeichnet, da abhängig von der Region in der die Personen wohnen, zum Beispiel aufgrund der Krankenkassenprämien mehr oder weniger Geld für den allgemeinen Lebensbedarf zur Verfügung stehen würde. Der Nationalrat nahm zudem eine formale Korrektur an dieser Klausel vor, indem er die Obergrenze nicht für Alleinstehende oder Ehepaare, sondern für Alleinstehende und Mehrpersonenhaushalte definierte. Eine Minderheit Weichelt-Picard (gp, ZG) beantragte, die anrechenbaren Kosten in diesem Punkt nicht zu reduzieren, da die Personen mit niedrigerem sozioökonomischem Status überproportional häufig einen schlechten Gesundheitszustand hätten. Diesen Personen die Krankheits- und Behinderungskosten zu senken, sei «ethisch nicht vertretbar». Mit 126 zu 68 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) setzte sich die Kommissionsmehrheit aber auch in dieser Frage durch. Festhalten beschloss der Nationalrat schliesslich bei der Frage der Evaluation: Er lehnte hier mehrheitlich die Version des Ständerates ab, der die Weiterführung der ÜL offenlassen wollte.

Somit verblieben vier Differenzen: Umstritten waren noch immer die Einsetzung und Höhe eines allgemeinen Plafonds und eines Plafonds für die Krankheits- und Behinderungskosten sowie die Regelung der Evaluation. Eine rein formale Angelegenheit war hingegen die noch ausstehende Bestätigung der Definition von «Mehrpersonenhaushalten».⁶

Bereits am Tag darauf setzte sich der **Ständerat** wieder mit den **Überbrückungsleistungen (ÜL) für ältere Arbeitslose** auseinander, konnte dabei aber nicht alle Differenzen bereinigen. Die aktuellsten Empfehlungen der SGK-SR zur Höhe der allgemeinen Obergrenze sowie der Obergrenze der Krankheitskosten liessen die Kritik der Linken an den Änderungen des Ständerates zu den Überbrückungsleistungen, welche bereits seit Beginn der Behandlung vorgebracht worden war, immer lauter werden. Eva Herzog (sp, BS) etwa monierte, dass das Parlament mit seiner aktuellen Version vom ursprünglichen Grundgedanken des Bundesrates, nämlich die Unterstützung von Menschen, die ein Leben lang gearbeitet hätten, und die Verhinderung deren Abrutschens in die Sozialhilfe oder in die Nähe der Sozialhilfe, abgekommen sei. Die Diskussion gehe in eine «völlig falsche Richtung», zumal sie gewisse Bezügerinnen und Bezüger von ÜL in Schwierigkeiten bringe, wie Marina Carobbio Guscelli (sp, TI) ergänzte. Dem widersprach Erich Ettl (csp, OW) heftig. Vielmehr hole man mit den ÜL 3'400 Menschen, die heute gar nichts hätten, aus den Schwierigkeiten heraus; einige würden dabei aber womöglich in einer ungenügenden Situation bleiben. In der Folge zeigte der Ständerat dann auch kein Entgegenkommen bei der Frage nach der Höhe der Obergrenze der ÜL. Er lehnte einen Minderheitsantrag Carobbio Guscelli, mit dem die Obergrenze für Alleinstehende beim doppelten, für

Mehrpersonenhaushalte bei 2.25-fachen des allgemeinen Lebensbedarfs gemäss ELG festgelegt und die Krankheits- und Behinderungskosten nicht in den allgemeinen Plafond eingebunden worden wären, ab und beharrte somit auf dem doppelten Lebensbedarf. Die Obergrenze für die gesamten ÜL inklusive dieser Gesundheitskosten erhöhte er im Vergleich zu seinem ersten Vorschlag für Mehrpersonenhaushalte, nicht aber für Alleinstehende, auf das 2.25-fache des allgemeinen Lebensbedarfs. Zudem bestätigte er die vom Nationalrat eingeführte Obergrenze für die Gesundheitskosten. Nachdem Josef Dittli (fdp, SR) für die Kommission zudem den Begriff «Mehrpersonenhaushalte» gemäss ELG als «Ehepaare, eingetragene Partnerschaften und Alleinstehende mit Kindern» definiert hatte, stimmte der Rat der entsprechenden Änderung des Nationalrats zu. Geschlagen gab sich der Ständerat bezüglich des Artikels zur Evaluation: Hier verzichtete er auf die Möglichkeit, die ÜL im Rahmen der Evaluation nach fünf Jahren wieder streichen zu können.

Nachdem der letzte Aspekt der Vorlage diskutiert und diese somit an den Nationalrat zurückgewiesen worden war, verabschiedete Ständeratspräsident Stöckli (sp, BE) den Rat ins Wochenende. Die von ihm angekündigte nächste Sitzung des Ständerates am folgenden Montag fand hingegen nicht mehr statt, die Session war in der Zwischenzeit aufgrund der Ausbreitung des Coronavirus abgebrochen worden.⁷

In der Sommersession 2020 gelang dem Parlament, was eigentlich für die Frühjahrsession geplant, aufgrund des Corona-bedingten Abbruchs jedoch nicht mehr möglich gewesen war: **Es verabschiedete die Überbrückungsleistungen (ÜL) für ältere Arbeitslose.**

In der letzten Runde des Differenzbereinigungsverfahrens machte der Nationalrat erneut einen Kompromissvorschlag: Die Behinderungs- und Krankheitskosten sollten entsprechend der Absicht des Ständerates separat vergütet, aber in den Plafond integriert werden. Im Gegenzug sollte der Plafond gemäss Absicht des Nationalrats bei Einzelpersonen und Mehrpersonenhaushalten das 2.25-fache des allgemeinen Lebensbedarfs gemäss Ergänzungsleistungen decken. Eine Minderheit Prelicz-Huber (gp, ZH) wollte weiterhin auf die separate Vergütung der Krankheitskosten verzichten, fand jedoch bei 160 zu 28 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) ausserhalb der Grünen Fraktion nur eine zusätzliche Stimme.

Die **Einigungskonferenz** zeigte sich mit dem Kompromissvorschlag des Nationalrats bei 18 zu 8 Stimmen mehrheitlich einverstanden. In der Ständeratsdebatte präsentierte Josef Dittli (fdp, UR) dem Rat noch ein letztes Mal die aktuellsten Zahlen: Der Plafond liege somit bei einer Einzelperson bei CHF 44'000 (anstelle der CHF 39'000, die der Ständerat vorgesehen hatte), insgesamt ergebe das Mehrkosten von CHF 1.6 Mio., mit denen jedoch der Anteil Personen, die ihren Lebensunterhalt trotz ÜL nicht decken könnten, von 16 Prozent bei der ständerätlichen Version auf 3 Prozent gesenkt werden könne. Damit rechne man mit jährlich CHF 150 Mio. bei 3'400 Bezügerinnen und Bezüger im Vergleich zu CHF 230 Mio. bei 4'600 Beziehenden, von denen der Bundesrat ausgegangen war. Alex Kuprecht (svp, SZ) vertrat in der Folge seine Minderheit auf Abschreibung der Vorlage: Er habe bereits zu Beginn der Debatte zu den ÜL darauf hingewiesen, dass die Zahlen zur Anzahl Bezügerinnen und Bezüger bei einer Rezession schnell sehr stark ansteigen könnten – dieses Szenario sei nun sehr viel schneller und sehr viel gravierender eingetreten als erwartet. Aufgrund der riesigen Neuverschuldung und des Steuereintruchs wegen der Corona-Krise solle man nun bei neuen gebundenen Ausgaben zurückhaltend sein, zumal die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger nun «ein Mehrfaches betragen» würde; er rechne mit jährlich CHF 500 Mio. bis CHF 1 Mrd. und zwischen 10'000 und 15'000 Bezügerinnen und Bezüger. Kuprecht und weitere Kritiker des neuen Gesetzes schöpften in ihrer Kritik noch einmal aus dem Vollen: Die Vorlage missachte das Subsidiaritäts- und das Föderalismusprinzip, sei eine zu grosse finanzielle Belastung für den Bund, zumal alle anderen Sozialwerke auch nicht gesichert seien, stelle eine Verschiebung der Verantwortung von den Sozialpartnern zum Bund dar, sei der falsche Ansatz, weil ältere Leute Arbeit, nicht Geld wollten, sowie ein bedenkliches Signal an die Arbeitswelt und an die Über-50-Jährigen. Abschliessend warb Gesundheitsminister Berset noch einmal für die Vorlage: Er pflichtete bei, dass die Situation nach Corona nun eine andere sei, betonte jedoch, dass dies nicht gegen die Vorlage spreche. So seien die gute wirtschaftliche Lage der Schweiz sowie ihre Handlungsfähigkeit in Krisenzeiten auf das Gleichgewicht zwischen einem offenen, wettbewerbsfähigen Arbeitsmarkt und einem soliden Sozialsystem zurückzuführen. Entsprechend solle man nun, nachdem man sich mit Milliarden für die Wirtschaft engagiert habe, auch CHF 150 Mio. pro Jahr für diejenigen Personen mit der schwierigsten Situation auf dem Arbeitsmarkt einsetzen. Mit 27 zu 16 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) nahm der Ständerat den Vorschlag der Einigungskonferenz an.

Ein letztes Mal versuche er nochmals, den Rat davon zu überzeugen, dass die ÜL zukünftig «verheerende Folgen» haben würden, betonte Thomas de Courten (svp, BL) in der Nationalratsdebatte zum Vorschlag der Einigungskonferenz. Man schaffe damit in schwierigen Zeiten – insbesondere auch für die übrigen Sozialwerke – ein neues Sozialwerk – und dies nur als Gegenargument zur Begrenzungsinitiative. Trotz dieser letzten mahnenden Worte entschied sich der Nationalrat mit 131 zu 57 Stimmen (bei 4 Enthaltungen), den Vorschlag der Einigungskonferenz anzunehmen. Die ablehnenden Stimmen stammten von der geschlossen stimmenden SVP-Fraktion sowie von je 2 Mitgliedern der FDP.Liberalen- und der Mitte-Fraktion. Ende Session stimmten schliesslich sowohl der Nationalrat (128 zu 64 Stimmen bei 6 Enthaltungen) als auch der Ständerat (27 zu 16 Stimmen bei 2 Enthaltungen) der Einführung von Überbrückungsrenten für ältere Arbeitslose zu.⁸

1) LT, 16.5.19

2) Ergebnisbericht Vernehmlassung; Medienmitteilung BR vom 30.10.19; AZ, SGT, TA, TG, 23.2.18; TG, 27.2.18; TA, 24.4., 17.7.18; TG, 6.11.18; TA, 12.1.19; TG, 17.5.19; TA, 27.6., 8.7.19; TA, 31.10.19

3) AB 2019, S. 1136 ff.

4) AB NR, 2020, S. 62 ff.; NZZ, 20.12.19; Blick, 30.1.20; NZZ, 1.2.20; Blick, CdT, NZZ, TA, 22.2.20; So-Bli, 23.2.20; TA, 26.2.20; Blick, 4.3.20; Blick, CdT, NZZ, TA, 5.3.20

5) AB SR, 2020, S. 94 ff.; NZZ, 6.3.20; AZ, NZZ, TA, 11.3.20

6) AB NR, 2020, S. 288 ff.

7) AB SR, 2020, S. 168 ff.

8) AB NR, 2020, S. 1181; AB NR, 2020, S. 558 ff.; AB NR, 2020, S. 896 ff.; AB SR, 2020, S. 451 ff.; AB SR, 2020, S. 627