

BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

***Anreize sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche
Auswirkungen von Überbrückungsleistungen
für ältere Arbeitslose***

(gemäss Vorentwurf für ein Bundesgesetz)

Forschungsbericht Nr. 6/19



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Das Bundesamt für Sozialversicherungen veröffentlicht in seiner Reihe "Beiträge zur Sozialen Sicherheit" konzeptionelle Arbeiten sowie Forschungs- und Evaluationsergebnisse zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Folgerungen und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherungen wieder.

Autoren/Autorinnen: Melania Rudin, Heidi Stutz, Roman Liesch, Jürg Guggisberg
Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG
Konsumstrasse 20
CH-3007 Bern
Tel. +41 (0)31 380 60 80 / Fax +41 (0)31 398 33 63
E-mail: info@buerobass.ch
Internet: www.buerobass.ch

Auskunft: Katharina Schubarth
Geschäftsfeld AHV, Berufliche Vorsorge und EL
Tel. +41 (0)58 462 84 11
E-mail: katharina.schubarth@bsv.admin.ch
Bruno Nydegger Lory
Geschäftsfeld Mathematik, Analysen, Statistik und Standards
Tel. +41 (0)58 462 90 38
E-mail: bruno.nydeggerlory@bsv.admin.ch
Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
CH-3003 Bern

ISSN: 1663-4659 (eBericht)
1663-4640 (Druckversion)
2., leicht korrigierte Auflage (S. 7, Abbildung 1 «Wirkungsmodell»)

Copyright: Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern
Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung –
unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares
an das Bundesamt für Sozialversicherungen gestattet.

Vertrieb: BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch

Bestellnummer: 318.010.6/19D

Anreize sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (gemäss Vorentwurf für ein Bundesgesetz)

Schlussbericht

Im Auftrag
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV

Melania Rudin, Heidi Stutz, Roman Liesch, Jürg Guggisberg

Bern, Oktober 2019

Vorwort des Bundesamts für Sozialversicherungen

Ältere Personen, die längere Zeit arbeitslos sind, haben grössere Schwierigkeiten sich wieder in den Arbeitsmarkt einzugliedern, als jüngere Arbeitslose. Wenn sie ausgesteuert werden, wenn also ihr Anspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung erlöscht, und ihnen der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nicht gelingt, muss ein erheblicher Teil dieser Personen bis zur Entstehung des Anspruchs auf die Altersrenten von AHV und beruflicher Vorsorge Leistungen der Sozialhilfe beziehen.

Für ältere Arbeitslose stellt die Sozialhilfe jedoch keine optimale Lösung dar. Weil die Betroffenen praktisch ihr ganzes Vermögen aufbrauchen und Leistungen der AHV und der beruflichen Vorsorge vorbeziehen müssen, sind sie nach Erreichen des Rentenalters häufiger auf Ergänzungsleistungen angewiesen.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat ein Massnahmenpaket beschlossen, das die Förderung und den Schutz des inländischen Arbeitskräftepotenzials anstrebt. Die vorgesehenen Fördermassnahmen sollen die Arbeitsmarktfähigkeit der älteren Personen verbessern. Dementsprechend beinhalten sie ein Impulsprogramm insbesondere für ältere Arbeitslose mit Coaching, Mentoring und intensivierten Beratungen, sowie für Ausgesteuerte über 50 Jahre einen Pilotversuch, der einen erleichterten Zugang zu Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen vorsieht. Weil der Wiedereinstieg in die Arbeitswelt nicht in allen Fällen gelingt, sind auch Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (ÜL) Teil des Massnahmenpakets.

Letztere sollen Personen, die lange erwerbstätig waren und nach Vollendung des 60. Altersjahres ausgesteuert werden, einen würdevollen Übergang in die Pensionierung ermöglichen. Sie schliessen eine Lücke, indem sie den Existenzbedarf bis zur Pensionierung ohne Rückgriff auf die Sozialhilfe gewährleisten. So kann das Vorsorgeguthaben geschützt und ein Vorbezug der Altersrente gegebenenfalls abgewendet werden. ÜL sind Bedarfsleistungen mit relativ strikten Zugangskriterien, die sich eng am Modell der Ergänzungsleistungen (EL) orientieren.

Gleichzeitig mit dem Vernehmlassungsverfahren zu den ÜL hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) einen Auftrag erteilt, um die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen der ÜL und der Fördermassnahmen sowie die damit verbundenen intendierten und nicht intendierten Anreize zu prüfen. Gemäss dieser Studie ist nicht zu befürchten, dass sich ältere Arbeitslose in volkswirtschaftlich relevantem Ausmass weniger um eine Integration in den Arbeitsmarkt bemühen oder dass Arbeitgebende vermehrt ältere Mitarbeitende entlassen. Die Ergebnisse sind in die Ausgestaltung des vom Bundesrat verabschiedeten Gesetzesentwurfs und in die Botschaft eingeflossen.

Jürg Brechbühl
Direktor

Colette Nova
Vizedirektorin
Leiterin Geschäftsfeld AHV,
Berufliche Vorsorge und EL

Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

Les seniors qui sont au chômage depuis un certain temps éprouvent les plus grandes difficultés à se réinsérer sur le marché du travail. S'ils arrivent en fin de droit dans l'assurance-chômage, c'est-à-dire s'ils perdent le droit à des indemnités journalières sans avoir pu retrouver un emploi, ils sont souvent obligés de se tourner vers l'aide sociale jusqu'à ce qu'ils puissent toucher une rente de vieillesse de l'AVS et de la prévoyance professionnelle.

L'aide sociale n'est pourtant pas la solution la mieux adaptée à cette situation. Dans l'obligation de consommer la quasi-totalité de leur fortune et d'anticiper la perception des prestations de l'AVS et de la prévoyance professionnelle, les personnes concernées doivent souvent faire appel aux prestations complémentaires après avoir atteint l'âge de la retraite.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a adopté un train de mesures pour promouvoir et protéger le potentiel de main-d'œuvre indigène. Les mesures proposées dans ce cadre visent à améliorer l'employabilité des seniors. Elles prévoient un programme d'impulsion, destiné en particulier aux chômeurs âgés et faisant appel à des mesures de coaching, de mentoring et de conseil renforcé, ainsi qu'un essai-pilote facilitant l'accès des chômeurs de plus de 50 ans en fin de droit aux mesures de formation et d'emploi. Une réinsertion dans le monde du travail n'étant pas toujours possible, une prestation transitoire pour les chômeurs âgés fait également partie des mesures proposées.

Cette prestation doit garantir à des personnes qui sont au bénéfice d'un long parcours professionnel et qui arrivent en fin de droit après 60 ans un passage plus serein à la retraite. Elle vient combler une lacune en permettant de couvrir les besoins vitaux de ces personnes jusqu'à la retraite sans les obliger de recourir à l'aide sociale. Elle protège l'avoir de prévoyance et, le cas échéant, évite un versement anticipé de la rente de vieillesse. La prestation transitoire est une prestation sous condition de ressources dont les critères d'accès, relativement stricts, s'inspirent en grande partie du modèle des prestations complémentaires.

Parallèlement à la procédure de consultation, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a commandé une étude sur les conséquences économiques et sociales de la prestation transitoire et des mesures d'encouragement, ainsi que sur la façon dont les incitations pourraient s'en trouver modifiées, de façon voulue ou non. Selon les auteurs de cette étude, il n'y a aucune raison de craindre que les chômeurs âgés fassent moins d'efforts pour se réinsérer sur le marché du travail dans une mesure pertinente pour l'économie, ou que les employeurs licencient plus facilement leurs travailleurs âgés en raison de l'existence de la prestation transitoire. Les conclusions de cette étude ont été prises en compte par le Conseil fédéral dans le projet de loi et le message.

Jürg Brechbühl
Directeur

Colette Nova
Vice-directrice
Responsable du domaine AVS,
prévoyance professionnelle et PC

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Le persone anziane con un lungo periodo di disoccupazione alle spalle fanno più fatica a reinserirsi nel mercato del lavoro rispetto ai disoccupati più giovani. Se, dopo aver esaurito il diritto alle indennità giornaliere dell'assicurazione contro la disoccupazione, non riescono a reinserirsi nel mercato del lavoro, queste persone devono in gran parte ricorrere all'aiuto sociale fino alla nascita del diritto alle rendite dell'AVS e della previdenza professionale.

Per i disoccupati anziani, l'aiuto sociale non rappresenta tuttavia una soluzione ottimale. Siccome prima devono utilizzare praticamente tutta la loro sostanza e anticipare la riscossione delle prestazioni dell'AVS e della previdenza professionale, dopo il raggiungimento dell'età di pensionamento devono ricorrere più spesso alle prestazioni complementari.

Date queste premesse, il Consiglio federale ha approvato un pacchetto di misure per la promozione del potenziale e la protezione dei lavoratori residenti. Le misure di promozione previste intendono migliorare l'idoneità al collocamento delle persone anziane. Pertanto includono un programma d'incentivazione destinato in particolare ai disoccupati anziani con coaching, mentoring e consulenza approfondita e, per gli ultracinquantenni che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione, un progetto pilota che prevede un accesso agevolato ai provvedimenti di formazione e di occupazione. Poiché il reinserimento nel mercato del lavoro non è sempre possibile, il pacchetto di misure include anche prestazioni transitorie a favore dei disoccupati anziani.

Queste prestazioni sono rivolte alle persone con una lunga carriera professionale alle spalle e che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione dopo il compimento del 60° anno d'età, per consentire loro di affrontare con dignità il periodo del passaggio al pensionamento. Esse colmano una lacuna, in quanto garantiscono la copertura del fabbisogno vitale fino al pensionamento, scongiurando il ricorso all'aiuto sociale. In questo modo è possibile tutelare gli averi di previdenza ed eventualmente evitare una riscossione anticipata della rendita di vecchiaia. Le prestazioni transitorie sono prestazioni in funzione del bisogno con criteri di accesso relativamente rigidi, che presentano forti affinità con le prestazioni complementari.

Parallelamente alla procedura di consultazione relativa alle prestazioni transitorie, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha commissionato uno studio per valutare le ripercussioni economiche e sociali di queste prestazioni e delle misure di promozione nonché i relativi incentivi, desiderati e indesiderati. Secondo questo studio non c'è da temere che i disoccupati anziani facciano meno sforzi per reinserirsi nel mercato del lavoro in misura rilevante per l'economia o che i datori di lavoro licenzino sempre più collaboratori anziani. Il disegno di legge adottato dal Consiglio federale e il relativo messaggio tengono conto dei risultati della summenzionata indagine.

Jürg Brechbühl
Direttore

Colette Nova
Vicedirettrice
Capo dell'Ambito AVS,
previdenza professionale e PC

Foreword by the Federal Social Insurance Office

Older people who have been unemployed for some time have more difficulty reintegrating into the labour market than younger unemployed people. If they are out-of-payment – i.e. if their entitlement to claim daily allowances under the unemployment insurance system has expired – and they do not succeed in re-entering the labour market, a significant proportion of these people are forced to claim social assistance until they become entitled to pensions under the OASI and occupational pension system.

However, social assistance is not an optimal solution for older unemployed people. Since those affected have to use up nearly all their assets and withdraw OASI and occupational pension benefits early, they are more likely to rely on supplementary benefits once they reach retirement age.

Against this backdrop, the Federal Council has approved a package of measures aimed at supporting and protecting the potential of the national labour force. The proposed support measures are intended to increase the employability of older people. They therefore include a booster programme especially for older unemployed people, with coaching, mentoring and intensive counselling, as well as a pilot scheme set up to make it easier for out-of-payment people aged over 50 to access training and employment programmes. Since re-entry into the world of work is not always possible, bridging benefits (BB) for older unemployed people are also included in the package of measures.

These benefits are intended to allow a dignified transition to retirement for people who have worked for many years and have become out-of-payment after reaching the age of 60. They close a gap by covering the person's basic needs until they can claim their pension, without needing to fall back on social assistance. This means that their retirement assets are protected and it is not necessary to claim the old age pension early. Bridging benefits are means-tested and have relatively strict access criteria that are closely aligned with the supplementary benefits model.

Parallel with the consultation process on bridging benefits, the FSIO commissioned a study to examine the economic and social impacts of the bridging benefits and support measures, and the associated intended and unintended incentives. According to this study, there is no cause to fear that older unemployed people will make less effort to integrate into the labour market to an economically relevant extent or that employers will be more likely to dismiss older workers. The results have been incorporated into the draft bill approved by the Federal Council and the accompanying Federal Council Dispatch.

Jürg Brechbühl
Director

Colette Nova
Vice Director
Head of AHV, Occupational Pension and
Supplementary Benefits Domain

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Zusammenfassung	III
Résumé	XI
Riassunto	XIX
Summary	XXVII
1 Ausgangslage und Fragestellung	1
2 Wirkungsmodell	3
2.1 Theoretisch erwartete Wirkungen	3
2.2 Ebenen des Wirkungsmodells	4
3 Beurteilung der Konzeption im Kontext	9
3.1 Kontextfaktoren	9
3.2 Kongruenz von Zielen und Massnahmen	14
3.2.1 Gleichgewicht von Überbrückungsleistungen und Fördermassnahmen	14
3.2.2 Gerechtigkeitsüberlegungen und Problemlösung	16
3.2.3 Individuelle und strukturelle Ebene	17
4 Mengengerüst bezüglich Anspruchsberechtigung und finanzieller Anreize zum Bezug von Überbrückungsleistungen	19
4.1 Mengengerüst zur Anspruchsberechtigung der ausgesteuerten Personen zum Bezug von Überbrückungsleistungen	19
4.2 Mengengerüst zu finanziellen Anreizen zum Bezug von Überbrückungsleistungen	21
4.3 Indikatoren in Längsschnittpunkt	23
5 Evidenzen bezüglich Wirkungen auf die Lebenslage und das Verhalten der Akteure	25
5.1 Modelle finanzieller Leistungen zugunsten älterer Langzeitarbeitsloser	25
5.2 Evidenzen bezüglich Wirkungen auf die Lebenslage	28
5.2.1 Intendierte Wirkungen auf die Lebenslage der Akteure	28
5.2.2 Unintendierte Wirkungen auf die Lebenslage der Akteure	31
5.3 Evidenzen bezüglich Wirkungen auf die Entscheidungen und das Verhalten der Akteure	32
5.3.1 Intendierte Wirkungen auf die Entscheidungen und das Verhalten der Akteure	32
5.3.2 Unintendierte Wirkungen auf die Entscheidungen und das Verhalten der Akteure	36
6 Qualitative Bewertung der Wirkungen für die Gesamtwirtschaft und die Gesellschaft	47
6.1 Outcome auf Systemebene	47
6.1.1 Intendierte Wirkungen	47
6.1.2 Unintendierte Wirkungen	48
6.2 Impact	50
6.2.1 Intendierte Wirkungen	50
6.2.2 Unintendierte Wirkungen	51
7 Schlussbemerkungen	53
8 Literaturverzeichnis	55

Zusammenfassung

Der Bundesrat hat im Juni 2019 einen Entwurf für ein **Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose** in die Vernehmlassung gegeben. Die vorgesehenen finanziellen Leistungen sind flankiert durch Fördermassnahmen für schwer vermittelbare ältere Arbeitslose (Impulsprogramm) sowie einen erleichterten Zugang zu Bildungs- & Beschäftigungsmassnahmen für Ausgesteuerte über 50 Jahre (Pilotversuch).

Das vorliegende Mandat untersucht die **Anreize** sowie die **gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen** der geplanten Überbrückungsleistungen gemäss Vorentwurf für ein Bundesgesetz. Dabei werden neben den intendierten Wirkungen auch mögliche unintendierte Wirkungen berücksichtigt und ihr Ausmass basierend auf der bestehenden theoretischen und empirischen Forschungsliteratur abgeschätzt.

Wirkungsmodell

Ein Wirkungsmodell erfasst die Logik, die einem politischen Programm zugrunde liegt, samt den intendierten und unintendierten Auswirkungen. Eine Rolle spielt immer auch der Kontext, in dem die (geplanten) Massnahmen stehen. Der erste Schritt der Studie war, basierend auf der verfügbaren ökonomischen Literatur ein solches Wirkungsmodell aufzubauen (vgl. Abbildung 1, S. 7).

Ausgangspunkt ist dabei die Konzeption des Programms, samt der **Ziele**, welche die Referenz für die Beurteilung bilden. Die drei Ziele sind hier ein **sozial abgesicherter Übergang in die Pensionierung** für langjährige inländische Erwerbspersonen ab 60 Jahren, die von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert werden, der **Schutz der Altersvorsorge** der Zielpersonen sowie **verbesserte Wiedereingliederungschancen** ansässiger älterer Arbeitsloser. Die Konzeption legt auch die Leistungen und die Anspruchsvoraussetzungen fest. Zu dieser Inputseite gehören die finanziellen und personellen Ressourcen, die eingesetzt werden.

Auf Ebene der Umsetzung (Output) zeigt das Modell die Produkte und Leistungen, die im Entwurf des Bundesrats vorgesehen sind. Auf der Ebene der **Wirkungen** bestehen Outcomes auf die **Lebenslage**, auf das **Verhalten** der involvierten Akteursgruppen und auf **Systemebene**. Hinzu kommen Wirkungen über die Direktinvolvierten hinaus auf gesellschaftlicher bzw. gesamtwirtschaftlicher Ebene (Impact). Nebst den intendierten Wirkungen gibt es auch unintendierte. Dies gilt insbesondere für die

möglichen Verhaltensänderungen, die das Resultat durch das Programm veränderter Anreize sein können.

Konzeption und Kontext

Die Arbeitsmarktschwierigkeiten älterer Arbeitnehmender haben verschiedene Gründe. Um wirksam zu sein, sollten Gegenmassnahmen diesen Gründen Rechnung tragen. Zu den wichtigen Kontextfaktoren gehört der grenzüberschreitende **europäische Arbeitsmarkt**, der durch die Personenfreizügigkeit entstanden ist. Er führt zu mehr Konkurrenz für die inländischen Arbeitskräfte. Eine Rolle spielt weiter der **strukturelle Wandel** des Arbeitsmarkts, weil sich die Schweizer Wirtschaft vor dem Hintergrund der Globalisierung, Automatisierung und Digitalisierung zunehmend auf wissensintensive, Nicht-Routine-Tätigkeiten spezialisiert. Deshalb spielen **Qualifikationslücken**, die im Verlauf des Erwerbslebens entstehen können, eine grössere Rolle als früher. Kontextfaktoren sind aber auch mit dem Alter steigende Löhne bzw. **Lohnnebenkosten** sowie vermehrte **gesundheitliche Einschränkungen** und nicht zuletzt **Haltungen und Einstellungen** gegenüber älteren Personen in der Arbeitswelt.

Zum Kontext zählt auch die **Ausgestaltung der bestehenden Sozialleistungen** - von der Arbeitslosenversicherung über den Zugang zu Weiterqualifikationen (bei denen das im Mai 2019 verabschiedete Massnahmenpaket des Bundes zur Förderung inländischer Arbeitskräfte auch ansetzt) bis zum Rentenalter und seiner Flexibilität und Problemen der Aufrechterhaltung der Altersvorsorge bei Arbeitslosigkeit, aber auch Überbrückungsrenten in der Zweiten Säule.

Im Kontext zu diskutieren ist auch die **Kongruenz von Zielen und Massnahmen**. Als erstes ist hier festzuhalten, dass dem Gleichgewicht von finanziellen Leistungen und Fördermassnahmen eine wichtige Rolle zukommt. Der Zugang zu Überbrückungsleistungen setzt die Aussteuerung durch die Arbeitslosenversicherung voraus. Arbeitslose dieser Altersklasse werden vorgängig mindestens zwei Jahre von den Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen (RAV) betreut. Deren Verhalten ist also mitentscheidend dafür, ob die Überbrückungsleistungen eine letzte Notlösung bleiben oder ob eine Mengenausweitung der ausgesteuerten Personen stattfindet. Ähnliche Interdependenzen bestehen bezüglich Weiterbildungschancen für ungenügend Qualifizierte.

Es ist ferner zu prüfen, wieweit mit einem Programm **Gerechtigkeitsprobleme** verbunden sind bzw. wie viele Personen mit dem festgestellten Problem effektiv erreicht werden. Die

geplanten Überbrückungsleistungen führen zu einem relativ starken Geschlechtereffekt: Männer haben deutlich höhere Chancen, von dieser Absicherung zu profitieren als Frauen. Zudem ist eine gewisse Bevorzugung von Gesunden gegenüber Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen festzustellen. Die Frage ist, wie gross der Anteil der inländischen älteren Personen ist, die aufgrund der restriktiv formulierten Anspruchsbedingungen keinen Zugang zu Überbrückungsleistungen haben, obwohl sie keine Arbeit finden und armutsgefährdet sind.

Ein Gleichgewicht wäre auch zwischen **individueller und struktureller Ebene** anzustreben. Die vorgesehene Förderung und finanzielle Absicherung der einzelnen älteren Arbeitnehmenden stellt den strukturellen Kontext nicht in Frage. Beruhen die Arbeitsmarktprobleme älterer Erwerbsspersonen auf fehlender Weiterbildung oder Vorurteilen, wäre auch an diesen Punkten anzusetzen. Massnahmenpakete anderer Länder sehen bei vergleichbaren Zielsetzungen etwa ein Verbot der Altersdiskriminierung mit vor.

Mengengerüst

Gemäss ersten Hochrechnungen des Bundes werden nach der Einführungsphase pro Stichtag jeweils rund 5'000 bis 5'300 Personen Überbrückungsleistungen beziehen. Diese Berechnungen beruhen auf datengestützten Annahmen, wonach 57 Prozent der Ausgesteuerten ab Alter 60 Überbrückungsleistungen beziehen werden (Erläuternder Bericht, BSV 2018, S. 20).

Für den vorliegenden Bericht wurde der Anteil der Anspruchsberechtigten basierend auf dem Datensatz WiSiER berechnet.¹ Diese aktualisierten Berechnungen zeigen, dass die Voraussetzungen gemäss Vorentwurf Bundesgesetz dazu führen, dass nur eine Minderheit der Ausgesteuerten anspruchsberechtigt für Überbrückungsleistungen ist: Gemäss Berechnungen mit den WiSiER-Daten (Jahr 2015) erfüllen 36 Prozent der ausgesteuerten Männer und 29 Prozent der ausgesteuerten Frauen die Kriterien, um Überbrückungsleistungen zu erhalten (total 33%). In den ersten Hochrechnungen des Bundes wurde basierend auf weniger umfassenden Datenquellen noch eine höhere Quote der Anspruchsberechtigten angenommen. Sehr stark einschränkend wirkt, dass in den 10 letz-

ten Jahren vor Geltendmachung des Anspruchs jeweils ein Mindesteinkommen, derzeit 21'330 CHF, erzielt werden muss. Allein aufgrund dieses Kriteriums erhalten 24 Prozent der ausgesteuerten Männer und 34 Prozent der ausgesteuerten Frauen keine Überbrückungsleistungen.

Bevor die Anreize analysiert werden, welche die Überbrückungsleistungen bei den Akteuren generieren können, lohnt sich ein Blick auf das Mengengerüst der potenziell Anspruchsberechtigten und ihre ökonomische Situation. Ein potenzieller Anreiz, Überbrückungsleistungen zu beziehen, besteht für die Gruppe der Erwerbstätigen, welche die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt und deren Einkommen nicht massgeblich über dem Betrag der Überbrückungsleistungen liegt. Anhand des WiSiER-Datensatzes wurde das Ausmass dieser Gruppe identifiziert.

Insgesamt sind 41 Prozent der 58-jährigen Erwerbstätigen im Jahr 2011 potenziell für den späteren Bezug von Überbrückungsleistungen berechtigt, d.h., sie erfüllen die Zugangskriterien für den Leistungsbezug (Erwerbs- und Einkommenskarriere sowie Vermögensschwelle). Unter den Personen mit tiefen Einkommen (unterhalb des Median-Betrags der anrechenbaren Ausgaben bei den Überbrückungsleistungen) ist der Anteil mit 17 Prozent kleiner, was vorwiegend an den lückenhaften Erwerbsbiografien und dem geringen Verdienst in dieser Gruppe liegt.

Nur für 2.7 Prozent aller Erwerbstätigen eines Jahrgangs (konkret 58-jährige Erwerbstätige im Jahr 2011) wird der Bezug von Überbrückungsleistungen potenziell als attraktiv erscheinen: Sie erzielen ein Einkommen, das unterhalb des Betrags der Überbrückungsleistungen liegt, und erfüllen gleichzeitig auch die geforderten Anspruchsvoraussetzungen für den Leistungsbezug.

Modellspezifische Wirkungen

Erkenntnisse und empirische Evidenz zu den Wirkungen einer solchen Leistung beruhen stark auf einer Literaturanalyse. Zu sagen ist jedoch, dass die dortigen Forschungsergebnisse sich auf sehr unterschiedliche Modelle finanzieller Leistungen zugunsten älterer Langzeitarbeitsloser beziehen. In der konsultierten ausländischen Literatur geht es nie um **Bedarfsleistungen**, wie es die Überbrückungsleistung ist. Evidenz zu einem vergleichbaren Modell besteht hier nur für die Rente-pont in der Waadt, wobei dort die Anspruchsvoraussetzungen weiter gefasst sind, weil keine Aussteuerung durch die Arbeitslosenversicherung vorausgesetzt wird. Die Überbrückungsleistungen

¹ Der Datensatz WiSiER verknüpft harmonisierte kantonale Steuerdaten mit Daten des Bundesamts für Statistik (BFS), der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO). Weiterführende Informationen unter: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungsbereiche/WiSiER.html>

sind somit das einzige Leistungssystem, das voraussetzt, dass vorgängig während einer mindestens zweijährigen Phase in der Arbeitslosenversicherung keine Stelle gefunden wurde.

Die **internationale Literatur** bezieht sich auf Modelle wie eine Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeldern für ältere Arbeitslose oder Modelle zur erleichterten Frühpensionierung. Frühere Reformen in der Schweiz umfassten auch eine Ausweitung der Anspruchsgruppen für den verlängerten Taggeldbezug in der Arbeitslosenversicherung. All diesen alternativen Modellen ist gemeinsam, dass sie potenziell die gesamte Bevölkerung betreffen und nicht nur Haushalte unter den Einkommens- und Vermögensgrenzen der Ergänzungsleistungen. Zudem können sie direkt auf eine Kündigung oder Entlassung folgen, was bei den Überbrückungsleistungen nicht möglich ist. Dieser Diskrepanz ist bei der Interpretation der Resultate Rechnung zu tragen.

Wirkungen auf die Lebenslage

Intendiert ist eine bessere finanzielle Lage trotz Aussteuerung vor dem Rentenalter, sodass weder die Altersvorsorge vorzeitig angetastet werden muss noch ein Rückgriff auf Sozialhilfe nötig wird. Die Anspruchsvoraussetzungen und die Ausgestaltung sind so gesetzt, dass diese Wirkungen für die Anspruchsberechtigten eintreffen werden. Eine direkte Folge davon ist, dass auch die finanzielle Lage im Rentenalter tendenziell besser ist und somit weniger oder tiefere Bezüge von Ergänzungsleistungen zur AHV anfallen werden.

Unintendierte negative Wirkungen könnten armutsgefährdete Risikogruppen ohne Anspruchsberechtigung treffen, weil sie von allfälligen Verhaltensänderungen der Akteure betroffen sein können, ohne effektiv den Schutz von Überbrückungsleistungen zu geniessen. Dies wäre der Fall, wenn die Hemmschwelle zur Entlassung älterer Arbeitnehmender sinkt oder wenn die Personen selbst aufgrund einer Fehleinschätzung das Risiko einer Kündigung eher eingehen (wobei auch bei diesen Szenarien zu bedenken ist, dass nach einem Verlust der Arbeitsstelle eine mindestens 2-jährige aktive Vermittlungszeit in der ALV vorliegt). Wieweit dieser Effekt eintritt oder nicht, hängt damit zusammen, wie klar bei der Einführung der Überbrückungsleistungen von Behördenseite die strengen Anspruchsvoraussetzungen kommuniziert werden und wie explizit vor Fehlschlüssen gewarnt wird.

Wirkungen auf das Verhalten

Ein politisches Programm setzt immer auch Anreize, das Verhalten zu ändern.

Intendiert ist, dass **Ausgesteuerte** bereits vor dem Rentenalter weniger Vermögen verzehren. Dies sollte aufgrund der Koppelung der Überbrückungsleistungen mit einem Verzicht auf vorzeitige Kapitalauszahlungen aus der Zweiten Säule, sowie den im Vergleich zur Sozialhilfe höheren Vermögensschwelle (analog EL) realistisch sein. Personen mit Überbrückungsleistungen sind (nach mindestens 2 Jahren erfolgloser Bewerbungen) von der Stellensuche befreit. Zu arbeiten rentiert aber insofern, als nur zwei Drittel des Einkommens angerechnet werden, also ein höheres Haushaltseinkommen erreicht werden kann. Der weiterhin offene Zugang zu arbeitsmarktlichen Massnahmen soll den Erhalt der Arbeitsmarktfähigkeit verbessern. Dies dürfte insbesondere auch für Ausgesteuerte ohne Zugang zu Überbrückungsleistungen relevant sein.

Intendiert ist zudem eine häufigere Wiedereingliederung älterer **Arbeitsloser** in den Arbeitsmarkt durch ihre intensivere Förderung. Dies geht mit der Intension einer verstärkten Aufmerksamkeit der **RAV** für ältere Arbeitslose einher. Die zusätzlich zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel dürften diese Wirkung erreichbar machen. Wichtig erscheint, dass auch die Controllingvorgaben der RAV-Steuerung entsprechend angepasst werden.

Verschiedene **unintendierte** und problematische Verhaltensänderungen von Leistungen zugunsten älterer Erwerbsspersonen werden in der Literatur thematisiert. Sie betreffen Arbeitslose, Arbeitnehmende und Arbeitgebende. Bei den **Arbeitslosen** wird vermutet, dass sie sich weniger ernsthaft um eine neue Stelle bemühen, wenn nach der Aussteuerung Überbrückungsleistungen bestehen und dass sie auch weniger sparen, weil keine Einkommenslücke mehr auf sie zukommt. Bezüglich dieses Phänomens des sogenannten Moral hazard wurde für Österreich gezeigt, dass eine Verlängerung der Anspruchsdauer in der Arbeitslosenversicherung zu einer höheren durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit führen kann. Ein Ländervergleich insbesondere mit skandinavischen Ländern, die gut ausgebaute Sozialleistungen mit geringer Langzeitarbeitslosigkeit kombinieren, zeigt jedoch, dass eine aktivere Arbeitsmarktintegrationspolitik diesem Zusammenhang entgegenwirkt. Die Quintessenz erscheint, dass finanzielle Leistungen und Förderung in einem guten Gleichgewicht stehen müssen.

Für die Schweiz wurden die Effekte der Ausweitung der Anspruchsgruppen unter den älteren Arbeitslosen für den verlängerten Taggeldbezug in der Arbeitslosenversicherung (Ar. 27 Abs. 3 AVIG) von 2003 nicht vertieft unter-

sucht. Daraus lässt sich schliessen, dass man sie damals nicht als problematisch erachtete. Sicher ist, dass die Wirkung der nun vorgesehenen Massnahmen untrennbar mit den durch die Fördermassnahmen ergänzten Integrationsbemühungen der RAV zusammenhängen. Auch hier besteht zudem die Gefahr, dass sich Arbeitslose auf Überbrückungsleistungen verlassen könnten, die später gar keinen Anspruch haben. Daher sind frühzeitig entsprechende Informationen wichtig.

Ältere **Arbeitnehmende** könnten aufgrund der neuen Absicherung eine höhere Risikobereitschaft für Kündigungen und Stellenwechsel aufweisen. Allerdings gibt es im Kanton Waadt keine Hinweise darauf, dass nach der Einführung der Rente-pont mehr ältere Arbeitnehmende ihre Stelle aufgegeben hätten. Im Unterschied dazu wurde dieses Phänomen bei der Verlängerung von Arbeitslosenleistungen in Österreich beobachtet. Der Unterschied könnte damit zusammenhängen, dass die Arbeitslosenleistung direkter auf eine Kündigung folgt und nicht nur den Mindestbedarf sicherstellt. In der Schweiz hat jedenfalls die erwähnte Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten für verlängerte Taggelder der Arbeitslosenversicherung nicht zu einer längerfristigen Erhöhung der Arbeitslosenquote für 60- bis 64/65-Jährige geführt.

Insgesamt besteht zur Wirkung auf die Arbeitslosigkeit widersprüchliche Evidenz. Ob häufigere Kündigungen älterer Arbeitnehmender negativ einzustufen sind, hängt auch mit den Wirkungen der Fluktuation zusammen. Die Nettorotationsrate der über 55-Jährigen ist heute erheblich tiefer als unter den Jüngeren. Personalfuktuation ist für die Unternehmen in der Regel mit Kosten verbunden, kann aber auch dazu führen, dass ein besserer Match zwischen Personal und Stellen entsteht, was positive Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft hätte.

Eine gewisse empirische Evidenz besteht, dass ausgebaute Arbeitslosenleistungen die Anreize vermindern, sich selbständig zu machen. Der Anteil an Selbständigerwerbenden steigt grundsätzlich mit zunehmendem Alter. Die Überbrückungsleistungen dürften sich vor allem auf ältere Erwerbspersonen auswirken, die vor der Wahl einer prekären Selbständigensituation stehen. Es ist also davon auszugehen, dass die Wirkung nur bei vereinzelt Personen eintritt, da die Gründe, sich selbständig zu machen, vielfältig sind und Überbrückungsleistungen nur ein Teil der Sozialleistungen sind, die Selbständigen im Vergleich zu Angestellten entgehen.

Eine weitere Befürchtung betrifft die verminderte Auseinandersetzung mit den eigenen Arbeitsmarktperspektiven. In der Literatur wurde

gezeigt, dass finanziell attraktive Regelungen bezüglich Frühpensionierung dazu führen können, dass ältere Arbeitnehmende demotiviert werden, an Weiterbildungen und Schulungen teilzunehmen. Dieses Resultat ist jedoch kaum auf die viel geringere Tragweite der Überbrückungsleistungen zu übertragen. Sollte ein solcher Effekt bestehen, würde er aufgrund des kleinen Kreises Anspruchsberechtigter nur wenige Personen betreffen.

Auch für Arbeitnehmende wird ein negativer Einfluss auf das Sparverhalten vermutet. Hier trifft aber erst recht die Annahme zu, dass das Sparverhalten stärker von anderen Faktoren (nicht zuletzt dem Einkommen) abhängen dürfte und Überbrückungsleistungen nur eine marginale Rolle spielen.

Seitens der **Arbeitgebenden** wird eine geringere Bereitschaft befürchtet, ältere Arbeitnehmende weiter zu beschäftigen. Beschäftigen Arbeitgebende das Personal, das sie aus ökonomischer Sicht brauchen, ändert sich nichts. Der befürchtete Effekt könnte eintreten, wenn Unternehmen sich bei ihren Personalentscheidungen massgeblich von der Sorge um ihren guten Ruf sowie ihrer sozialen Verantwortung leiten lassen, sodass Überbrückungsleistungen es weniger anstössig erscheinen liesse, ältere Menschen nicht (mehr) zu beschäftigen.

Empirische Evidenz für derartige Wirkungen betrifft andere Modelle der finanziellen Absicherung vor dem ordentlichen Rentenalter, wie die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeldern und Modelle der Frühpensionierung. Die Effekte lassen sich nicht ohne weiteres auf die restriktiv ausgestalteten Überbrückungsleistungen übertragen. Sie würden eher auf Überbrückungsrenten zutreffen, die in der Schweiz viele Pensionskassen kennen. Die Erfahrungen mit der Rente-pont im Kanton Waadt jedenfalls geben keinen Anlass zur Befürchtung, ältere Arbeitnehmende könnten vermehrt entlassen werden.

Auch wenn der Effekt grundsätzlich bestehen kann, wird er bei den Überbrückungsleistungen eher gering sein. Denn er betrifft nur Arbeitsverhältnisse mit ungünstigem Kosten-Nutzen-Verhältnis aus Arbeitgebendensicht, was nicht den Regelfall darstellt. Auch mit Überbrückungsleistungen entlassen Arbeitgebende Beschäftigte zuerst in die Arbeitslosigkeit. Der Reputationsschaden und auch die Empfindung bezüglich der sozialen Verantwortung dürften sich daher nicht stark ändern. Arbeitgebende verfügen zudem nicht über die nötigen Informationen, ob Angestellte die Anspruchsvoraussetzungen für Überbrückungsleistungen erfüllen, können also nicht darauf zählen, dass diese Leistung greifen wird.

Die gleiche Logik kann auch auf die Entscheidung bezüglich Einstellung von älteren Arbeitnehmenden übertragen werden. Falls die Hemmung zu Entlassungen effektiv sinkt, könnte dies zu einer höheren Bereitschaft führen, ältere Arbeitnehmende anzustellen. Denkbar sind auch geringere Anreize, ins Humankapital älterer Arbeitnehmender zu investieren. Nachgewiesen ist, dass die verbleibende Zeit bis zum ordentlichen Rentenalter einen Einfluss auf diese Investitionen von Arbeitgebenden hat. Die Überbrückungsleistungen dürften dabei jedoch aufgrund der geringen Fallzahlen von untergeordneter Bedeutung sein.

Wirkungen auf die Gesamtwirtschaft und den Arbeitsmarkt

Zunächst zum Outcome auf Systemebene: **Intendiert** sind hier Auswirkungen auf die Kosten von Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen und damit eine Entlastung anderer Sozialwerke. Die Entlastung der Ergänzungsleistungen im Rentenalter dürfte bei den meisten Überbrückungsleistungsbeziehenden eintreffen. Bei der Sozialhilfe ist der Effekt geringer, weil viele Ausgesteuerte keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben. Gleichzeitig behält die Sozialhilfe ihre wichtige Rolle für ältere Armutsbetroffene, welche die Anspruchsvoraussetzungen der Überbrückungsleistungen nicht erfüllen.

Greifen die geplanten Fördermassnahmen für ältere Arbeitslose, so tragen diese zu einer Verminderung der Langzeitarbeitslosigkeit älterer Erwerbspersonen und dadurch zu weniger Aussteuerungen in dieser Gruppe bei. Hierzu bestehen für die hier fokussierte Altersgruppe wenig gesicherte Erkenntnisse, wie stark dieser positive Effekt ausfällt und wieweit er übersteuert werden könnte durch die Verhaltensänderungen bezüglich Kündigungen.

Angedacht ist im Gesamt-Massnahmenpaket des Bundes, zu dem die Überbrückungsleistungen gehören, eine begrüssenswerte Aufgabenverschiebung, welche die wichtigsten Akteure als kooperatives System denkt und eine frühzeitigere Förderung der einheimischen Arbeitskräfte durch die relevantesten Fachorganisationen anstrebt.

Die **unintendierten Wirkungen** auf Ebene der Akteure wirken sich auch auf die Ebene der Gesamtwirtschaft aus. So kann, wie bei den Verhaltensänderungen ausgeführt, das Risiko einer Zunahme der **Arbeitslosigkeit** von älteren Erwerbspersonen durch verändertes Verhalten bestehen. Die dort erläuterte Evidenz zeigt jedoch, dass im vorliegenden Kontext nur marginale Effekte zu erwarten sind. Bei der Einfüh-

rung der Rente-pont im Kanton Waadt wurde keine solche Wirkung beobachtet.

Dasselbe gilt für die Befürchtung, es könnte zu mehr frühzeitigen Austritten aus dem Arbeitsmarkt kommen, da die Überbrückungsleistungen quasi als **Frühpensionierungsvehikel** genutzt werden könnten von Personen, die sich das heute finanziell nicht leisten können. Der Anreiz dazu beschränkt sich weitgehend auf tiefere Einkommensgruppen. Und auch für diese ist es nicht möglich, die Überbrückungsleistungen direkt anzustreben. Zentral ist daher das Verhalten der Arbeitslosenversicherung, die missbräuchliches Verhalten unterbinden kann, indem sie Personen, die nicht ernsthaft eine Arbeit suchen, von ihren Leistungen ausschliesst, sodass sie nie bis zur Aussteuerung kommen, welche ihrerseits die Voraussetzung bildet für den Bezug von Überbrückungsleistungen. Wie gezeigt ist auch unwahrscheinlich, dass vermehrte Kündigungen älterer Beschäftigter durch die Arbeitgebenden erfolgen.

Möglich ist weiter mehr Fluktuation bei Arbeitsverhältnissen älterer Arbeitnehmender, dies sowohl aufgrund einer höheren Risikobereitschaft für Kündigungen und Stellenwechsel von Seite der Arbeitnehmenden als auch durch eine geringere Bereitschaft von Arbeitgebenden, älterer Arbeitnehmende weiter zu beschäftigen und eine höhere Bereitschaft, ältere Arbeitnehmende anzustellen. Wie ausgeführt, sind all diese Wirkungen nur in sehr geringem Ausmass zu erwarten.

Impact auf die Gesellschaft

Der **Impact** umfasst die weiteren Wirkungen auf die Gesellschaft, die sich in aller Regel nicht präzise messen lassen. **Intendiert** ist die Stärkung der Solidarität mit langjährigen inländischen Erwerbspersonen mit schlechten Arbeitsmarktchancen. Die neue Leistung dürfte durchaus auf Akzeptanz in der Bevölkerung stossen, zumal sie so konzipiert ist, dass effektiv inländische Betroffene profitieren und dass sie auch dort auf Härtefälle beschränkt ist. Insofern erfolgt für die Zielgruppe durchaus eine Stärkung der Solidarität. Anzumerken bleibt, dass unter den armutsgefährdeten inländischen Personen im höheren Erwerbsalter nicht alle von der neuen Leistung profitieren können.

Die zweite Stossrichtung ist die Stärkung der Stellung älterer inländischer Arbeitskräfte und die bessere Erschliessung ihres Potenzials. Es sind in erster Linie die (allerdings befristete) intensivierten Fördermassnahmen für ältere Arbeitslose, die hier einen Beitrag leisten. Wichtig erscheinen auch die weiteren Massnahmen im Gesamt-Massnahmenpaket zur Förderung und zum Schutz des inländischen Arbeitskräf-

tepotenzials. Im Bereich der kontinuierlichen Weiterqualifikation der Arbeitskräfte besteht jedoch weiterhin Handlungsbedarf. Zudem wird das Problem der Altersdiskriminierung im Unterschied zu den Bemühungen anderer Länder nicht angegangen. Die Reformen sind Schritte in die richtige Richtung, aber sie dürften für sich allein das Ziel nicht vollständig erreichen.

Unintendierte oder zumindest nicht explizit als Ziel genannte **Wirkungen** können auf Impact-Ebene bezüglich der Solidarität innerhalb und zwischen den Generationen bestehen. Die Überbrückungsleistungen kommen 60- bis 65-Jährigen zugute. Da es um wenige Personen geht, ist zwar die Wirkung für diese gross, aber die Belastung für den Rest der Bevölkerung beschränkt. Somit ist auch die durchaus vorhandene Umverteilung zwischen den Generationen als wenig kritisch einzuschätzen. Innerhalb der Altersgruppe der 60- bis 65-Jährigen erfolgt eine Umverteilung zugunsten von Personen mit beschränktem Haushaltseinkommen, die während Jahrzehnten in die Sozialwerke einbezahlt haben und kurz vor dem Rentenalter nicht mehr im Arbeitsmarkt Fuss fassen können. Diese Umverteilung ist gewollt.

Die Finanzierung erfolgt über allgemeine Bundesmittel, dies sind im Wesentlichen Gelder der Bundessteuer und der Mehrwertsteuer, die von allen Generationen aufgebracht werden, insbesondere ist auch die Rentnergeneration mitbeteiligt.

Kritischer erscheinen die Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter. Aufgrund ihrer unterschiedlichen Verankerung in bezahlter und unbezahlter Arbeit erfüllen Frauen und Männer die Anspruchsvoraussetzungen für Überbrückungsleistungen nicht im gleichen Mass. Die Ausgestaltung im Entwurf führt dazu, dass unter den 58-jährigen Arbeitnehmenden 47% der Männer, aber nur 27% der Frauen potenziell Überbrückungsleistungen beziehen könnten. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Frauen öfter Unterbrüche in ihren Erwerbsbiografien haben oder in einzelnen Jahren geringe Erwerbseinkommen erzielten.

Geäussert wird weiter die Befürchtung einer Schmälerung der sozialen Verantwortung von Unternehmen. Ein Ausbau der Leistungen des Sozialstaats wirkt sich grundsätzlich entlastend auf die soziale Verantwortung von Unternehmen aus. Die geplanten Überbrückungsleistungen erweitern allerdings das bestehende System der staatlichen Sozialleistungen nur für eine spezifische kleine Gruppe, die sich aufgrund der vielschichtigen Anspruchsvoraussetzungen für Arbeitgebende nicht leicht identifizieren lässt. Dies – in Kombination mit der Tatsache, dass Entlassungen nach wie vor zuerst in

die Arbeitslosigkeit münden – dürften ausschlaggebende Gründe sein, dass die soziale Verantwortung von Unternehmen durch die geplanten Überbrückungsleistungen nur in äusserst geringem Ausmass tangiert sein wird.

Vorausgesagt wird zudem eine Schmälerung der individuellen Eigenverantwortung. Auch hier gilt, dass ein Ausbau von Leistungen des Sozialstaats grundsätzlich an die Stelle von Eigenleistungen (oder anderen Sozialleistungen) tritt. Ausgebaut wird er hier für eine kleine, spezifische Gruppe von inländischen Personen, die zuvor eine kontinuierliche Erwerbsbiografie in der Schweiz und ein langjähriges Erwerbseinkommen oberhalb einer Minimalgrenze aufwiesen und Sozialbeiträge einzahlten. Die Eigenverantwortung vor der Vollendung des 58. Altersjahres wird nicht geschmälert – eher tragen die Zulassungskriterien für Überbrückungsleistungen dazu bei, dass sich die Erwerbspersonen um eine lückenlose Erwerbsbiografie bemühen. Ob die Eigenverantwortung im höheren Erwerbsalter aufgrund der Überbrückungsleistungen zurückgeht, ist fraglich. Falls dem so sein sollte, dürften die mindestens zwei Jahre dauernden Massnahmen der Arbeitslosenversicherung ein wirksames Gegengewicht geben.

Schlussbemerkungen

Mit den Überbrückungsleistungen können soziale Härtefälle bei inländischen älteren Arbeitslosen teilweise vermieden werden. Die intendierten Wirkungen werden bei den anspruchsberechtigten Personen eintreten, indem sich ihre Lebenslage verbessert und indem sie ihre Alterssicherung nicht vorzeitig antasten müssen. Die Ergänzungsleistungen zur AHV und die Sozialhilfe werden durch die Überbrückungsleistungen entlastet.

Insgesamt sind die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen sowie die intendierten und unintendierten Anreize von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose als beschränkt einzustufen. Unintendierte Wirkungen sind durchaus auch zu erwarten, allerdings in sehr begrenztem Ausmass. Dies liegt unter anderem an der geringen Anzahl Anspruchsberechtigter.

Die Anspruchsvoraussetzungen für die Überbrückungsleistungen sind restriktiv. Daher ist es wichtig, dass sie von Behördenseite klar kommuniziert werden. Es sollte weder bei Arbeitnehmenden noch bei Arbeitgebenden die Illusion entstehen, dass die Überbrückungsleistungen für alle inländischen Arbeitskräfte im Notfall eine finanzielle Absicherung für den Übergang in den Ruhestand bieten.

Das Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose ist in ein breiteres Massnahmenpaket zur Förderung und zum Schutz des inländischen Arbeitskräftepotenzials eingebettet. Dies ist positiv zu werten, weil es einen breiten Ansatz braucht, um die Armutsgefährdung im höheren Erwerbsalter zu reduzieren.

Résumé

En juin 2019, le Conseil fédéral a mis en consultation un projet de **loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés**. Les prestations financières prévues s'accompagnent de mesures d'encouragement en faveur des chômeurs âgés difficiles à placer (programme d'impulsion) et d'un accès plus aisé aux mesures de formation ou d'emploi des chômeurs de plus de 50 ans en fin de droit (essai-pilote).

La présente étude porte sur les **conséquences économiques et sociales** de la prestation transitoire telle qu'elle était prévue dans l'avant-projet du Conseil fédéral ainsi que sur la façon dont cette prestation pourrait modifier les **incitations** des différents acteurs. Elle analyse tant les effets souhaités que les éventuels effets non souhaités, en évaluant leur ampleur sur la base de la littérature scientifique théorique et empirique.

Modèle d'impact

Un modèle d'impact reproduit la logique qui sous-tend un programme politique (en l'occurrence le projet de loi), y compris ses effets souhaités et non souhaités. Il prend aussi toujours en considération le contexte dans lequel s'inscrivent les mesures (prévues). La première étape de l'étude a consisté à élaborer un tel modèle d'impact sur la base de la littérature économique existante.

La conception du programme, y compris les **objectifs** qu'il poursuit et qui servent de référence pour l'appréciation, a servi de point de départ. Les trois objectifs sont, dans le cas présent 1) la **garantie sociale d'un passage à la retraite plus serein** des personnes âgées de 60 ans ou plus qui ont exercé une activité lucrative en Suisse pendant de nombreuses années et qui sont arrivées en fin de droit dans l'assurance-chômage 2) la **protection de la prévoyance vieillesse** des membres du groupe cible et 3) de **meilleures chances de réinsertion sur le marché du travail** des chômeurs âgés en Suisse. Les prestations et leurs conditions d'octroi ressortent également de la conception du projet. Les ressources humaines et financières font aussi partie de l'*input*.

S'agissant de la mise en œuvre (*output*), le modèle d'impact met en lumière les produits et les prestations prévues dans le projet du Conseil fédéral. Les **effets** du programme comprennent les influences sur la **situation de vie** et sur le **comportement** des groupes d'acteurs

concernés ainsi que les effets au **niveau du système**. Aux effets sur les acteurs directement impliqués s'ajoutent les effets sociétaux et économiques (*impact*). L'étude fait également une distinction entre les effets souhaités et ceux qui ne le sont pas. Parmi ces derniers, on compte en particulier des changements indésirables dans les comportements que pourraient entraîner les nouvelles incitations.

Conception et contexte

Plusieurs raisons expliquent les difficultés que les seniors peuvent rencontrer sur le marché du travail. Pour être efficaces, les mesures prises pour y remédier doivent en tenir compte. Parmi les principaux facteurs contextuels, il faut mentionner le **marché du travail européen** transfrontalier, apparu avec la libre circulation des personnes, qui soumet la main-d'œuvre indigène à une concurrence accrue. Les **changements structurels** du marché du travail jouent également un rôle, puisque l'économie suisse, sur fond de mondialisation, d'automatisation et de numérisation, nécessite de plus en plus de spécialistes bien formés, appelés à réaliser des travaux diversifiés, tandis que le travail routinier tend à disparaître. De ce fait, le risque de **déficit de qualification** qui peut apparaître au cours de la vie active s'est accru. Parmi les facteurs contextuels, on compte aussi le niveau salarial, qui tend à augmenter avec l'âge, en particulier les **cotisations salariales**, et les **atteintes** plus fréquentes **à la santé**, mais également les **attitudes et les représentations** à l'égard des seniors dans le monde du travail.

Le contexte inclut aussi la **structure de l'actuel système de prestations sociales** : de l'assurance-chômage aux rentes transitoires du 2^e pilier en passant par l'accès à des qualifications complémentaires (qui fait partie du train de mesures adopté par la Confédération en mai 2019 pour encourager le potentiel de main-d'œuvre indigène) jusqu'à l'âge de la retraite, les possibilités de retraite anticipée et les questions liées au maintien de la prévoyance professionnelle en cas de chômage.

La **congruence des objectifs et des mesures** doit également être examinée à la lumière des facteurs contextuels. Tout d'abord, il convient de noter que l'équilibre entre les prestations financières et les mesures d'encouragement est primordial. Pour avoir droit à une prestation transitoire, une personne devra être arrivée en fin de droit dans l'assurance-chômage. Avant d'arriver en fin de droit, les chômeurs de la tranche d'âge considérée auront été suivis pendant deux ans au moins par les offices régionaux de placement (ORP). De ce fait, l'action

des ORP sera également déterminante pour savoir si la prestation transitoire reste une solution de dernier recours ou s'il y a lieu de craindre une augmentation du nombre de personnes en fin de droit dans l'assurance-chômage. Des interdépendances similaires sont à l'œuvre pour ce qui est des possibilités de formation continue des personnes insuffisamment qualifiées.

Enfin, il faut établir si le projet peut entraîner des **problèmes d'équité** et évaluer le nombre de personnes dans le groupe cible qui seront réellement bénéficiaires du programme. La prestation transitoire prévue entraîne un effet de genre assez prononcé, les hommes ayant nettement plus de chances que les femmes de remplir les conditions fixées pour son octroi. En outre, les personnes bien portantes seront légèrement privilégiées par rapport aux personnes en mauvaise santé. Il faut donc se demander quelle sera la proportion de seniors qui n'auront pas accès à une prestation transitoire en raison des conditions d'octroi restrictives, quand bien même ils ne trouvent pas d'emploi et sont exposés à un risque de pauvreté.

Un équilibre devrait aussi être trouvé entre les **niveaux individuel et structurel**. L'encouragement professionnel et la sécurité financière que le projet prévoit d'accorder à une partie des travailleurs âgés ne remettent pas en question le contexte structurel. Si les problèmes que les seniors rencontrent sur le marché du travail sont dus à un manque de formation continue ou à des préjugés, ces questions devraient également être abordées. Les trains de mesures adoptés par d'autres pays dans des buts semblables comprennent, par exemple, une interdiction de la discrimination liée à l'âge.

Évaluation quantitative

Sur la base de ses premiers calculs, l'administration fédérale avait estimé qu'après une phase initiale, environ 5000 à 5300 personnes percevraient des prestations transitoires. Ces estimations reposaient sur une hypothèse chiffrée selon laquelle 57 % des personnes arrivées en fin de droit après 60 ans auraient droit à cette prestation (rapport explicatif, OFAS 2018, p. 20).

Pour le présent rapport, la proportion d'ayants droit a été calculée en utilisant la base de données WiSiER². Ces calculs actualisés montrent

que les conditions d'octroi formulées dans l'avant-projet signifient que seule une minorité de personnes arrivées en fin de droit dans l'assurance-chômage aurait droit à une prestation transitoire : d'après les calculs fondés sur les données WiSiER (2015), 36 % des hommes et 29 % des femmes arrivés en fin de droit rempliraient les conditions donnant droit à la prestation transitoire (33 % au total). Dans ses premières projections fondées sur des sources de données plus restreintes, l'administration fédérale avait tablé sur une part d'ayants droit plus élevée. La condition d'avoir réalisé un revenu annuel minimal de 21 330 francs au cours des dix années précédant la demande de prestation a un effet très restrictif. En raison de ce seul critère, 24 % des hommes et 34 % des femmes qui sont arrivés en fin de droit dans l'assurance-chômage n'auraient pas droit à une prestation transitoire.

Avant d'analyser les incitations que la prestation transitoire pourrait créer pour les acteurs, il faut se pencher sur la structure quantitative des ayants droit potentiels et sur leur situation économique. Les salariés âgés qui remplissent les conditions d'octroi et dont le revenu n'est que légèrement supérieur au montant de la prestation transitoire qui leur serait versée pourraient être incités à toucher une telle prestation. L'importance de ce groupe a été évaluée au moyen de la base de données WiSiER.

Au total, 41 % de la main-d'œuvre âgée de 58 ans en 2011 aurait potentiellement droit à une prestation transitoire (personnes qui remplissaient les conditions d'octroi en ce qui concerne la fortune et le nombre d'années pendant lesquelles elles ont exercé une activité lucrative et réalisé le revenu minimal requis). Parmi les personnes à faible revenu (soit inférieur au montant médian des dépenses reconnues pour le calcul de la prestation transitoire), la proportion des ayants droit ne serait que de 17 %, principalement en raison d'interruptions du parcours professionnel et de faibles revenus.

Seuls 2,7 % de tous les travailleurs nés une même année (en l'occurrence les personnes actives qui avaient 58 ans en 2011) auraient pu trouver attrayant le recours à la prestation transitoire parce que leur revenu était inférieur au montant de celle-ci et qu'ils remplissaient toutes les autres conditions d'octroi.

Effets spécifiques du modèle

Les constatations et les preuves empiriques concernant les effets de la prestation transitoire se fondent en premier lieu sur une analyse de la

² La base de données WiSiER associe des données fiscales fournies par les cantons à des données de l'Office fédéral de la statistique (OFS), de la Centrale de compensation (CdC) et du secrétariat d'État à l'économie (SECO) ; des informations complémentaires sont disponibles à l'adresse :

<https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/publications-et-services/forschung/forschungsbereiche/WiSiER.html>

littérature. Il faut cependant préciser que les résultats des études ont trait à des modèles très différents de prestations financières en faveur de chômeurs âgés de longue durée. Aucune étude examinée dans la littérature étrangère ne concerne des **prestations sous condition de ressource**, alors que la prestation transitoire relève de ce type de prestation. Les seules preuves empiriques se rapportant à un modèle comparable sont celles de la rente-pont vaudoise, mais dont les conditions d'octroi sont moins restrictives et n'exigent notamment pas qu'une personne soit arrivée en fin de droit dans l'assurance-chômage. Le système de la prestation transitoire est donc le seul qui exige qu'une personne ait recherché pendant deux ans un nouvel emploi dans le cadre de l'assurance-chômage sans y parvenir.

La **littérature internationale** porte sur des modèles fondés sur une prolongation de la durée de perception des indemnités de l'assurance-chômage pour les chômeurs âgés ou sur des modèles facilitant un départ anticipé à la retraite. Les réformes engagées précédemment en Suisse dans l'assurance-chômage visaient également à étendre le cercle des ayants droit à une prolongation du droit aux indemnités journalières. Tous ces modèles ont en commun d'être en principe destinés à l'ensemble de la population et pas seulement aux ménages dont le revenu et la fortune sont inférieurs aux seuils fixés dans le système des prestations complémentaires (PC). De plus, leurs prestations peuvent être perçues immédiatement à la suite d'un licenciement ou d'une démission, ce qui n'est pas le cas de la prestation transitoire. Il importe de garder cette différence à l'esprit lors de l'interprétation des résultats.

Effets sur la situation de vie

L'**effet souhaité** du programme est d'améliorer la situation financière des chômeurs âgés qui arrivent en fin de droit peu de temps avant l'âge de la retraite afin d'éviter qu'ils soient obligés d'entamer leur prévoyance vieillesse ou de recourir à l'aide sociale. Il apparaît que les conditions d'octroi et les modalités prévues sont définies de manière à ce que ces effets se réalisent pour les ayants droit. La situation financière de ces derniers à l'âge de la retraite sera par conséquent meilleure, ce qui réduira le nombre de recours au système des PC à l'AVS ou le montant des prestations versées.

Des effets **non souhaités** pourraient concerner le groupe des personnes menacées de pauvreté mais qui ne remplissent pas les conditions d'octroi, car ces personnes pourraient être affectées par un changement de comportement

des acteurs sans pouvoir pour autant bénéficier de la protection offerte par la prestation transitoire. Une telle situation pourrait apparaître si le seuil d'inhibition pour licencier des salariés âgés baissait ou si ces salariés prenaient plus facilement le risque de résilier leur contrat de travail en raison d'une erreur de jugement (dans cette hypothèse, il faut néanmoins garder à l'esprit que la perte de l'emploi est suivie d'une période de placement actif d'au moins deux ans dans l'assurance-chômage). La probabilité de tels effets dépendra aussi de la façon dont les autorités communiqueront sur les conditions d'octroi très restrictives de la prestation transitoire et mettront en garde contre les risques de décisions inconsidérées.

Effets sur le comportement

Le propre de tout programme politique est d'inciter à des changements de comportement.

Dans le cas présent, l'**effet souhaité** est que les **personnes arrivées en fin de droit dans l'assurance-chômage** consomment une part moins importante de leur fortune avant d'arriver à l'âge de la retraite. Cela devrait être possible puisque la prestation transitoire vise à éviter un versement anticipé du capital du 2^e pilier et prévoit des seuils de fortune plus élevés (identiques à ceux des PC) que ceux appliqués dans l'aide sociale. Les bénéficiaires d'une prestation transitoire n'auront pas à rechercher un emploi (ce qu'ils auront préalablement fait en vain pendant deux ans au moins). Il restera néanmoins intéressant d'exercer une activité lucrative pour augmenter le revenu du ménage, car deux tiers seulement du salaire seront pris en compte au titre des revenus déterminants. Le maintien de l'accès aux mesures du marché du travail vise à améliorer l'employabilité des seniors. Cet élément sera notamment intéressant pour les personnes arrivées en fin de droit dans l'assurance-chômage, mais qui ne remplissent pas les conditions d'octroi d'une prestation transitoire.

Un autre effet souhaité du programme est une meilleure réinsertion des **chômeurs** âgés sur le marché du travail grâce à des mesures d'encouragement. Cela va de pair avec une sensibilisation des **ORP**, qui devraient accorder davantage d'attention aux chômeurs âgés. Grâce aux ressources financières supplémentaires mises à disposition, il devrait être possible de produire cet effet à condition que les critères de contrôle pour le pilotage des ORP soient adaptés en conséquence.

La littérature spécialisée mentionne divers changements de comportement **non souhaités** et problématiques qui pourraient résulter de la création de prestations en faveur des

travailleurs âgés. De tels changements peuvent être le fait des chômeurs, des employés ou des employeurs. S'agissant des **chômeurs**, la crainte est qu'ils déploient moins d'efforts pour retrouver un emploi s'ils ont la possibilité d'obtenir une prestation transitoire lorsqu'ils arrivent en fin de droit et qu'ils épargnent moins parce qu'ils ne sont plus confrontés à un écart de revenu. En ce qui concerne ce phénomène dit de l'aléa moral, il a été démontré en Autriche qu'une prolongation de la durée de prestations dans l'assurance-chômage pouvait conduire à une augmentation de la durée moyenne du chômage. Une comparaison avec les pays scandinaves, qui offrent des prestations sociales généreuses et présentent un faible taux de chômage de longue durée, montre cependant qu'une politique active d'insertion sur le marché du travail permet de réduire ce risque. L'essentiel est de trouver un bon équilibre entre prestations financières et mesures d'encouragement.

Pour la Suisse, les effets de l'extension en 2003 des groupes d'ayants droit à l'augmentation du nombre d'indemnités journalières de l'assurance-chômage (art. 27, al. 3, LACI) n'ont pas été examinés en profondeur. On peut en déduire que ces effets n'ont pas considérés comme problématiques à l'époque. Ce qui est certain, c'est que la prestation transitoire prévue aujourd'hui est indissociable des nouvelles mesures d'encouragement qui viendront renforcer les efforts de réinsertion déployés par les ORP. Là aussi, le risque est que des chômeurs tablent sur une prestation transitoire à laquelle ils n'auront en fin de compte pas droit. Il est donc important de les informer correctement suffisamment tôt.

Une autre possibilité serait que, compte tenu du nouveau dispositif de protection sociale, les **employés** âgés soient plus enclins à courir le risque de résilier leur contrat de travail ou de changer d'emploi. L'expérience du canton de Vaud n'indique toutefois pas que l'introduction de la rente-pont ait incité davantage de travailleurs âgés à abandonner leur emploi. Ce phénomène a certes été observé en Autriche lors de l'extension des allocations de chômage. La différence pourrait néanmoins s'expliquer par le fait que, dans ce cas, les allocations de chômage sont versées juste après la fin du contrat de travail et qu'elles vont au-delà de la seule garantie du minimum vital. En tout état de cause, en Suisse, l'extension susmentionnée du cercle de bénéficiaires de 520 indemnités journalières dans l'assurance-chômage n'a pas entraîné d'augmentation à long terme du taux de chômage chez les plus de 60 ans.

Dans l'ensemble, les preuves concernant l'impact d'une telle prestation sur le chômage sont contradictoires. La question de savoir si une augmentation du nombre de démissions par les salariés âgés serait négative dépend aussi des effets de la fluctuation. Aujourd'hui, le taux de fluctuation net des travailleurs de plus de 55 ans est clairement inférieur à celui des générations plus jeunes. Si les fluctuations de personnel sont généralement coûteuses pour les entreprises, elles peuvent aussi améliorer l'adéquation entre les personnels et les qualifications, ce qui aurait une incidence positive sur l'économie dans son ensemble.

Certaines données empiriques montrent que des prestations de chômage plus généreuses limitent les incitations à lancer une activité lucrative indépendante. Or la part des travailleurs indépendants tend à augmenter avec l'âge. La prestation transitoire pourrait donc surtout avoir un impact sur les chômeurs âgés confrontés au choix d'entamer une activité indépendante précaire. On peut supposer que la prestation transitoire n'aura des effets que dans des cas isolés, parce que les raisons qui poussent une personne à se mettre à son compte sont multiples et que la prestation transitoire n'est qu'une prestation sociale parmi d'autres dont peuvent bénéficier les salariés, mais pas les travailleurs indépendants.

Une autre crainte est celle d'une baisse de l'intérêt que les seniors pourraient porter à leurs propres perspectives sur le marché du travail. La littérature spécialisée montre qu'une réglementation de préretraite généreuse peut dissuader les employés âgés de participer à des cours ou à des formations continues. Ce résultat ne peut toutefois pas être transposé tel quel à la prestation transitoire prévue, dont la portée est très restreinte. Si un tel effet devait se produire, il ne concernerait qu'un faible nombre de personnes en raison du cercle restreint des ayants droit.

On suppose également que la prestation transitoire pourrait avoir une influence négative sur le comportement d'épargne des employés. Toutefois, il est très probable que d'autres facteurs (notamment le revenu) aient une influence plus importante sur le comportement d'épargne et que la prestation transitoire ne joue qu'un rôle marginal en la matière.

S'agissant des **employeurs**, la crainte est qu'ils soient moins enclins à continuer d'employer des travailleurs âgés. Les employeurs qui disposent du personnel dont ils ont besoin d'un point de vue économique ne seront toutefois pas influencés par l'existence d'une prestation transitoire. L'effet redouté pourrait uniquement se produire dans des entreprises dont les décisions

en matière de personnel reflètent un souci pour leur réputation ou leur responsabilité sociale. L'instauration de la prestation transitoire pourrait, dans ce cas, rendre moins choquante la décision de licencier des seniors ou de ne pas en engager.

Les preuves empiriques de pareils effets se rapportent à d'autres modèles de protection financière avant l'âge ordinaire de la retraite, tels que la préretraite ou une prolongation du versement des allocations de chômage. Elles ne peuvent pas être transposées sans autre à la prestation transitoire, qui est conçue de manière très restrictive. Les effets redoutés seraient plutôt imputables à la rente transitoire que proposent déjà de nombreuses caisses de pension en Suisse. En tout état de cause, les expériences faites avec la rente-pont dans le canton de Vaud n'étaient pas la thèse selon laquelle les travailleurs âgés seraient plus exposés à un risque de licenciement.

Même si un tel effet pouvait se produire, il serait plutôt faible dans le cas de la prestation transitoire, car il ne concernerait que les relations de travail où le rapport coûts-utilité est défavorable pour l'employeur, ce qui n'est pas la règle. De plus, le système de la prestation transitoire ne change rien au fait que les salariés licenciés continueront d'être pris en charge dans un premier temps par l'assurance-chômage. Il est donc peu probable que l'attitude des employeurs à l'égard de leur réputation et de leur responsabilité sociale change sensiblement. En outre, les employeurs ne disposeront généralement pas de tous les renseignements nécessaires pour savoir si leurs employés auront droit à une prestation transitoire ; ils n'auront donc pas la certitude que ceux-ci pourront compter sur cette prestation.

On notera par ailleurs que la même logique peut aussi s'appliquer aux décisions d'embaucher des employés d'un certain âge. Si les réticences à licencier des seniors devaient effectivement s'estomper, cela pourrait avoir pour corolaire une plus grande disposition à embaucher des travailleurs âgés. Une autre possibilité serait que les employeurs soient moins disposés à investir dans le capital humain des seniors. Il est en effet prouvé que le temps restant jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite a une incidence sur la volonté des employeurs à consentir à de tels investissements. Compte tenu du nombre limité de cas, la prestation transitoire ne devrait toutefois avoir qu'un impact marginal sur ce point.

Effets sur l'économie dans son ensemble et sur le marché du travail

Les mesures envisagées auront également des effets systémiques.

Les **effets souhaités** de la prestation transitoire sont ici une réduction des coûts de l'aide sociale et des PC, soit un allègement des charges d'autres branches de la sécurité sociale. Un effet favorable sur les PC se produira pour la plupart des personnes ayant bénéficié d'une prestation transitoire avant d'atteindre l'âge de la retraite. Cet effet sera par contre moins marqué dans le cas de l'aide sociale, étant donné que de nombreux chômeurs en fin de droit ne remplissent pas les critères d'accès à cette forme de soutien. Parallèlement, l'aide sociale continuera de jouer un rôle prépondérant pour les seniors touchés par la pauvreté qui ne satisfont pas aux conditions d'octroi de la prestation transitoire.

Si les mesures d'encouragement pour les chômeurs âgés s'avèrent efficaces, elles contribueront à réduire le chômage de longue durée et, partant, le nombre de seniors qui arriveront en fin de droit. Pour le groupe d'âge concerné, il n'y a que peu de données fiables permettant de déterminer la force de cet effet positif et la possibilité qu'il soit contrebalancé par des incitations comportementales indésirables.

Le train de mesures proposé par la Confédération, y compris la prestation transitoire, vise une meilleure répartition des tâches et envisage les principaux acteurs comme un système coopératif, faisant intervenir les principales organisations spécialisées à un stade précoce pour promouvoir la main-d'œuvre indigène.

Les **effets non souhaités** au niveau des acteurs ont également un impact sur l'économie dans son ensemble. Par exemple, comme cela a été mentionné, il n'est pas exclu que des changements dans les comportements entraînent une augmentation du **chômage** chez les travailleurs âgés. Toutefois, les données existantes à ce sujet montrent que, dans le contexte actuel, de tels effets seront tout au plus marginaux. L'introduction de la rente-pont dans le canton de Vaud n'a pas produit de tels effets.

Il en va de même pour la crainte d'une augmentation des départs anticipés du marché du travail au motif que la prestation transitoire pourrait être utilisée comme une passerelle vers la **retraite anticipée** par des salariés qui n'en ont aujourd'hui pas les moyens financiers. Une telle incitation se limiterait pour l'essentiel aux groupes de personnes à faible revenu. Or ces personnes n'auront pas la possibilité de bénéficier directement de la prestation transitoire. L'assurance-chômage constitue ici le pivot du

système, puisque c'est elle qui peut prévenir les comportements abusifs en excluant des prestations de chômage les personnes qui ne recherchent pas sérieusement un emploi et empêcher qu'elles n'arrivent en fin de droit, condition pour l'octroi de la prestation transitoire. Comme il a été indiqué, il est aussi peu probable que les employeurs licencient davantage les seniors.

Un autre effet possible serait une hausse de la fluctuation du travail des seniors, à la fois parce que ceux-ci seraient prêts à prendre davantage de risques en quittant leur poste ou en changeant d'emploi et parce que les employeurs seraient moins disposés à continuer de les employer ou, au contraire, mieux disposés à engager des travailleurs âgés. Comme expliqué ci-dessus, de tels effets seront vraisemblablement très limités.

Impact sur la société

L'**impact** comprend tous les autres effets sur la société, qui, en général, ne peuvent pas être mesurés avec précision. Un **effet souhaité** est de renforcer la solidarité avec les personnes qui travaillent en Suisse depuis de longues années et dont les perspectives sur le marché du travail sont compromises. La prestation transitoire devrait être largement acceptée par la population, d'autant qu'elle est conçue de telle sorte qu'elle bénéficie effectivement aux personnes installées de longue date en Suisse et qu'elle reste limitée aux cas de rigueur. En ce sens, on peut s'attendre à un renforcement de la solidarité avec le groupe cible. Il convient toutefois de signaler que les seniors exposés à un risque de pauvreté n'auront pas tous accès à la nouvelle prestation transitoire.

Un autre axe principal du programme consiste à renforcer la position de la main-d'œuvre indigène et à mieux exploiter son potentiel. C'est le renforcement (limité dans le temps) des mesures d'encouragement en faveur des chômeurs âgés qui contribuera principalement à la réalisation de ces objectifs. Les autres mesures visant à promouvoir et à protéger le potentiel de main-d'œuvre indigène sont, elles aussi, importantes. Cependant, des mesures doivent encore être prises en ce qui concerne la qualification continue de la main-d'œuvre. En outre, contrairement à ce que l'on observe dans d'autres pays, le problème de la discrimination liée à l'âge n'est pas abordé dans le programme. Si les réformes proposées vont dans la bonne direction, il est peu probable qu'elles suffisent à atteindre pleinement l'objectif.

Au niveau sociétal, des **effets non souhaités** ou du moins non explicitement recherchés pourraient se produire en ce qui concerne la

solidarité entre les générations et au sein de la génération concernée. La prestation transitoire est destinée aux personnes âgées de 60 à 65 ans. Comme le nombre de personnes concernées est faible, l'effet sera important pour elles, mais le fardeau sur le reste de la population sera modeste. L'impact sur la redistribution entre les générations sera également très limité. Au sein de la tranche d'âge des 60 à 65 ans, une redistribution sera opérée en faveur des ménages à bas revenus, qui ont cotisé aux assurances sociales pendant plusieurs décennies et qui ne parviennent plus à prendre pied sur le marché du travail peu avant d'atteindre l'âge de la retraite. Cette redistribution est voulue.

La prestation transitoire sera financée par des fonds généraux de la Confédération, qui proviennent essentiellement de l'impôt fédéral et de la TVA dont s'acquittent toutes les générations. Les retraités participeront également au financement.

Les effets sur l'égalité des sexes sont, par contre, plus problématiques. En raison de la répartition différente du travail rémunéré et non rémunéré entre les sexes, les femmes et les hommes ne remplissent pas dans la même mesure les conditions d'octroi de la prestation transitoire. La conception du programme proposé signifie que parmi les salariés âgés de 58 ans, 47 % des hommes, mais seulement 27 % des femmes, pourraient la percevoir. C'est principalement dû au fait que les femmes sont plus nombreuses à avoir interrompu leur carrière professionnelle ou à avoir réalisé de bas revenus pendant certaines périodes.

Une autre crainte exprimée est que les entreprises puissent échapper à leur responsabilité sociale. Un renforcement de l'État social a en principe pour effet de décharger les entreprises d'une partie de cette responsabilité. En l'occurrence, la prestation transitoire prévue n'étend le système existant des prestations sociales étatiques que pour un petit groupe spécifique de personnes, lesquelles sont par ailleurs difficilement identifiables par les employeurs en raison de la complexité des conditions d'octroi. Ce constat, ajouté au fait que les conséquences des licenciements continueront, dans un premier temps, d'être prises en charge par l'assurance-chômage, explique que la prestation transitoire ne devrait affecter la responsabilité sociale des entreprises que dans une mesure tout à fait minime.

Le risque d'une réduction de la responsabilité individuelle est également mis en avant. En effet, une extension des prestations sociales se substitue généralement à l'effort individuel (ou à d'autres prestations sociales). La nouvelle prestation est toutefois réservée à un petit

groupe spécifique de chômeurs qui, pendant de longues années, ont exercé une activité lucrative en Suisse, réalisé un revenu supérieur au montant minimal fixé et cotisé à la sécurité sociale. La responsabilité individuelle ne sera en rien amoindrie avant l'âge de 58 ans. Au contraire, les conditions d'octroi de la prestation transitoire auront plutôt tendance à inciter la population active à accomplir un parcours professionnel ininterrompu. Le fait que l'existence de la prestation transitoire puisse affaiblir la responsabilité individuelle après 58 ans est peu probable. Si tel devait être le cas, les mesures de l'assurance-chômage, qui durent au moins deux ans, devraient servir d'antidote efficace.

Conclusion

La prestation transitoire permettra d'éviter en partie les situations sociales difficiles auxquelles peuvent se trouver confrontés les chômeurs âgés indigènes. Les effets souhaités se réaliseront pour les ayants droit, qui verront leur situation de vie s'améliorer et qui n'auront pas besoin d'entamer prématurément leur prévoyance vieillesse. La prestation transitoire aura également pour effet d'alléger la charge de l'aide sociale et du système des PC à l'AVS.

Dans l'ensemble, la prestation transitoire pour les chômeurs âgés n'aura que des conséquences économiques et sociales modestes et n'affectera qu'à la marge, de façon voulue ou non, les incitations des différents acteurs. Des effets non souhaités sont évidemment possibles, mais ils devraient être très limités. Cela s'explique notamment par le nombre restreint de bénéficiaires.

Les conditions d'octroi de la prestation transitoire sont conçues de manière restrictive. Il est d'autant plus important que les autorités informent très clairement à leur sujet. Il faut éviter que les employés et les employeurs s'imaginent que la prestation transitoire offre à tous les travailleurs âgés une sécurité financière en cas de difficultés lors du passage à la retraite.

La loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés s'inscrit dans un ensemble plus vaste de mesures visant à promouvoir et à protéger le potentiel de la main-d'œuvre indigène. C'est un point positif, car il est nécessaire d'adopter une approche globale si l'on entend réduire le risque de pauvreté des travailleurs âgés.

Riassunto

Nel giugno del 2019 il Consiglio federale ha posto in consultazione un avamprogetto di **legge federale sulle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani**. In aggiunta alle prestazioni finanziarie sono previste misure di promozione a favore dei disoccupati anziani difficilmente collocabili (programma d'incentivazione) e un accesso agevolato ai provvedimenti di formazione e di occupazione per gli ultracinquantenni che hanno esaurito il diritto all'indennità (progetto pilota).

Il presente studio esamina gli **incentivi** e le **ripercussioni sociali ed economiche** delle prestazioni transitorie proposte dall'avamprogetto di legge federale. Oltre agli effetti desiderati vengono presi in considerazione anche quelli indesiderati; la loro portata è stimata sulla base della letteratura scientifica teorica ed empirica disponibile.

Modello di efficacia

Un modello di efficacia tiene conto della logica inerente a un programma politico, incluse le ripercussioni desiderate e indesiderate. Assume sempre un ruolo importante anche il contesto in cui si inseriscono le misure (previste). In una prima fase del presente studio, si è provveduto a elaborare un tale modello di efficacia sulla base della letteratura economica disponibile.

Il punto di partenza è stata l'impostazione concettuale del programma, inclusi i suoi **obiettivi**, che servono da riferimento per la valutazione. Gli obiettivi in questione sono tre: garantire una **copertura sociale nel periodo del passaggio al pensionamento** ai lavoratori ultrasessantenni residenti che hanno una lunga carriera lavorativa alle spalle e hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione, **tutelare la previdenza per la vecchiaia** delle persone in questione e **migliorare le possibilità di reinserimento** dei disoccupati anziani residenti. L'impostazione concettuale definisce anche le prestazioni e le condizioni di diritto. Tra gli input rientrano inoltre le risorse finanziarie e personali impiegate.

Sul piano dell'attuazione (output), il modello illustra i prodotti e le prestazioni previste nell'avamprogetto del Consiglio federale. Sul piano degli **effetti** vi sono outcome sulla **situazione di vita**, sul **comportamento** dei gruppi di attori coinvolti e a **livello sistemico**. A ciò si aggiungono gli effetti che non si limitano ai diretti interessati ma toccano la società e l'economia nel loro insieme (impact). Oltre agli effetti desiderati, ci sono anche quelli indesiderati. Ciò vale in particolare per i potenziali cam-

biamenti di comportamento che possono essere indotti da una variazione degli incentivi causata dal programma.

Impostazione concettuale e contesto

All'origine delle difficoltà dei lavoratori anziani nel mercato del lavoro vi sono varie ragioni, di cui le relative contromisure devono tenere conto per essere efficaci. Tra i fattori contestuali principali va menzionato il **mercato europeo transnazionale del lavoro**, frutto della libera circolazione delle persone, che espone la manodopera indigena a una maggiore concorrenza. Occorre poi considerare il **mutamento strutturale** del mercato del lavoro: di fronte alla globalizzazione, all'automatizzazione e alla digitalizzazione, l'economia svizzera si sta infatti sempre più specializzando in attività non ripetitive che richiedono un elevato livello di conoscenze. Per questo motivo, eventuali **lacune nelle qualifiche professionali** accumulate nel corso della vita lavorativa assumono un'importanza maggiore che in passato. La crescita dei salari e degli **oneri salariali accessori** con l'avanzare dell'età, **problemi di salute** più frequenti e, non da ultimo, l'**atteggiamento** nei confronti delle persone anziane nel mondo del lavoro costituiscono ulteriori fattori di cui tenere conto.

Rientra nel contesto pure l'impostazione delle **prestazioni sociali esistenti**. Tra gli aspetti da considerare figurano l'assicurazione contro la disoccupazione, l'accesso a qualificazioni più elevate (su cui punta anche il pacchetto di misure per la promozione del potenziale di manodopera residente approvato dal Consiglio federale nel maggio del 2019), l'età di pensionamento e la sua flessibilità, i problemi legati al mantenimento della previdenza per la vecchiaia in caso di disoccupazione nonché le rendite transitorie nel secondo pilastro.

Sempre per quanto riguarda il contesto, va discussa pure la **congruenza tra obiettivi e misure**. A tale proposito va innanzitutto sottolineata l'importanza di un rapporto equilibrato tra prestazioni finanziarie e misure di promozione. L'accesso alle prestazioni transitorie presuppone l'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione. I disoccupati della fascia d'età in questione vengono prima assistiti per almeno due anni dagli uffici regionali di collocamento (URC). Dipende quindi anche dall'operato degli URC se le prestazioni transitorie rimangono l'ultima ratio o se il numero delle persone che hanno esaurito il diritto all'indennità aumenta. Simili correlazioni si riscontrano pure per quanto riguarda le opportunità di formazione continua delle persone scarsamente qualificate.

Occorre altresì valutare in che misura un programma solleva **problemi di equità**, o, in altre parole, quante persone toccate dal problema constatato possono effettivamente beneficiarne. L'effetto delle prestazioni transitorie previste varia notevolmente a seconda del genere: gli uomini hanno infatti una possibilità di beneficiarne nettamente maggiore rispetto alle donne. Le prestazioni in questione privilegiano inoltre in una certa misura le persone sane rispetto a quelle con problemi di salute. Si pone insomma la questione di sapere quante persone anziane residenti, a causa delle restrittive condizioni di diritto stabilite, sarebbero escluse dalle prestazioni transitorie pur non trovando un lavoro ed essendo a rischio di povertà.

Occorrerebbe inoltre prestare pari attenzione al **livello individuale e a quello strutturale**. Le previste misure di promozione e sostegno finanziario a favore di alcuni lavoratori anziani non vanno a incidere sul contesto strutturale. Se i problemi di reinserimento nel mercato di lavoro dei lavoratori anziani dovessero dipendere da una carenza di formazione continua o da pregiudizi, bisognerebbe occuparsi pure di questi aspetti. In altri Paesi, pacchetti di misure con finalità comparabili prevedono ad esempio un divieto di discriminazione basata sull'età.

Quadro quantitativo

In base ai primi calcoli della Confederazione, dopo la fase introduttiva ogni anno circa 5000–5300 persone beneficerebbero di prestazioni transitorie. Queste stime (cfr. rapporto esplicativo dell'UFAS, 2018, pag. 20) si fondano su dati in base ai quali il 57 per cento degli ultrasessantenni che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione percepirà queste prestazioni.

Per il presente rapporto, la quota degli aventi diritto è stata calcolata con l'ausilio della banca dati WiSiER³. Secondo queste stime aggiornate, i requisiti stabiliti dall'avamprogetto di legge federale fanno sì che solo una minoranza delle persone che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione possa beneficiare delle prestazioni transitorie: sulla base dei dati WiSiER per il 2015, solo il 36 per cento degli uomini e il 29 per cento delle donne (totale: 33 %) soddisfano infatti i criteri per poter ottenere queste prestazioni. I primi calcoli della Confederazione, fondati su una base di dati meno ampia, avevano invece previsto una quo-

ta di aventi diritto più elevata. La condizione di un reddito minimo annuo (attualmente fr. 21 330) conseguito ininterrottamente negli ultimi dieci anni immediatamente precedenti la richiesta delle prestazioni transitorie rappresenta un notevole fattore di esclusione: solo per via di questo criterio, il 24 per cento degli uomini e il 34 per cento delle donne che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione non possono beneficiare di queste prestazioni.

Prima di esaminare le prestazioni transitorie sotto il profilo degli incentivi che possono generare presso gli attori, è opportuno procedere a un'analisi quantitativa dei potenziali aventi diritto e della loro situazione economica. Potrebbero essere indotti a percepire prestazioni transitorie i lavoratori che soddisfano le relative condizioni di diritto e il cui reddito non supera in misura sostanziale l'ammontare di tali prestazioni. L'ampiezza di questo gruppo è stata determinata mediante la banca dati WiSiER.

Prendendo come riferimento il 2011, in quell'anno il 41 per cento dei lavoratori di 58 anni avrebbe avuto il diritto di percepire prestazioni transitorie in futuro, vale a dire avrebbe soddisfatto i requisiti previsti in termini di durata minima dell'attività lucrativa, reddito minimo e soglia di sostanza. Tra le persone con redditi bassi (al di sotto dell'importo mediano delle spese riconosciute per le prestazioni transitorie), tale quota è minore (17 %), il che è dovuto principalmente alle interruzioni nel percorso professionale e ai guadagni modesti di questo gruppo.

Solo per il 2,7 per cento dei lavoratori che avevano 58 anni nel 2011 il ricorso alle prestazioni transitorie sarebbe stato potenzialmente vantaggioso: essi conseguivano infatti un reddito inferiore all'ammontare delle prestazioni transitorie e nel contempo soddisfacevano i requisiti per poterne beneficiare.

Effetti del modello

Le conoscenze e le prove empiriche sugli effetti di simili prestazioni si basano fortemente sull'analisi della letteratura scientifica disponibile. Va sottolineato però che i risultati delle ricerche condotte in materia si riferiscono a modelli molto diversi di prestazioni finanziarie a favore dei disoccupati di lunga durata anziani. Gli studi esteri consultati non riguardano mai **prestazioni in funzione del bisogno** come lo sono le prestazioni transitorie. Prove relative a un modello paragonabile esistono solo per la rendita ponte del Cantone di Vaud, le cui condizioni di diritto sono però meno restrittive, dato che non occorre aver esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione. Le prestazioni transitorie costituiscono quindi l'unico sistema

³ La banca dati WiSiER collega i dati fiscali cantonali armonizzati con i dati dell'Ufficio federale di statistica (UST), dell'Ufficio centrale di compensazione (UCC) e della Segreteria di Stato dell'economia (SECO). Maggiori informazioni sono disponibili all'indirizzo: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/it/home/pubblicazioni-e-servizi/forschung/forschungsbereiche/WiSiER.html>.

fondato sul presupposto che durante un periodo precedente di almeno due anni in cui si è beneficiato dell'assicurazione contro la disoccupazione non sia stato possibile trovare un nuovo posto di lavoro.

La **letteratura scientifica internazionale** si riferisce invece a modelli quali il prolungamento della riscossione di indennità di disoccupazione per i disoccupati anziani o il prepensionamento agevolato. Riforme passate in Svizzera hanno tra l'altro ampliato la cerchia degli aventi diritto a una riscossione prolungata delle indennità giornaliere dell'assicurazione contro la disoccupazione. L'elemento che accomuna tutti questi modelli alternativi è che essi riguardano potenzialmente l'intera popolazione, e non solo le economie domestiche le cui soglie di reddito e di sostanza sono inferiori a quelle previste per le prestazioni complementari. Inoltre essi possono intervenire direttamente dopo delle dimissioni o un licenziamento, il che non è possibile per le prestazioni transitorie. Nell'interpretazione dei risultati occorre tenere conto di queste differenze.

Effetti sulla situazione di vita

L'**effetto desiderato** è un miglioramento della situazione finanziaria delle persone che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione prima di raggiungere l'età di pensionamento, in modo che queste ultime non debbano ricorrere in anticipo alla previdenza per la vecchiaia oppure all'aiuto sociale. Le prestazioni transitorie e le relative condizioni di diritto sono articolate in modo tale che questo effetto si produrrà per gli aventi diritto. Ne consegue direttamente anche un miglioramento tendenziale della situazione finanziaria in età di pensionamento, ragion per cui diminuirà pure il numero o l'importo dei versamenti di prestazioni complementari all'AVS.

Eventuali **effetti indesiderati** negativi potrebbero colpire i gruppi a rischio di povertà che non hanno diritto alle prestazioni transitorie, che potrebbero essere penalizzati da cambiamenti di comportamento degli attori interessati, senza però godere della protezione offerta dalle prestazioni in questione. Una situazione del genere potrebbe verificarsi in caso di minore reticenza a licenziare lavoratori anziani o se le persone stesse, sulla base di valutazioni errate, dovessero essere maggiormente disposte a correre il rischio di dimettersi (benché pure per questi scenari va tenuto presente che a una perdita del posto di lavoro segue un periodo di collocamento attivo di almeno due anni nell'assicurazione contro la disoccupazione). La misura in cui questo effetto si produrrà o meno dipende dalla chiarezza con cui le autorità, al

momento dell'introduzione delle prestazioni transitorie, faranno capire che le condizioni di diritto sono rigide e dalla franchezza con cui metteranno in guardia da fraintendimenti.

Effetti sui comportamenti

Un programma politico implica sempre anche incentivi a un cambiamento di comportamento.

L'**effetto desiderato** è che le **persone che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione** consumino in misura minore la propria sostanza già prima dell'età di pensionamento. Questo obiettivo è da considerarsi realistico, in quanto le prestazioni transitorie sono vincolate alla rinuncia a un prelievo anticipato del capitale del secondo pilastro e la soglia di sostanza è superiore a quella prevista per l'aiuto sociale (come nel caso delle prestazioni complementari). Le persone che beneficiano di prestazioni transitorie sono esentate dalla ricerca di un posto di lavoro (dopo almeno due anni di candidature infruttuose). Lavorare conviene però comunque, dato che soltanto due terzi dei redditi da attività lucrativa sono computati come reddito, e perciò è possibile conseguire un reddito dell'economia domestica più elevato. Con la possibilità di continuare a usufruire dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro si intende migliorare l'idoneità al collocamento, il che potrebbe essere rilevante soprattutto per le persone che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione e non hanno accesso alle prestazioni transitorie.

Un ulteriore obiettivo è di favorire il reinserimento nel mercato del lavoro dei **disoccupati** anziani attraverso un potenziamento delle misure di promozione a loro favore e una maggiore attenzione degli **URC** per questa categoria. I mezzi finanziari supplementari messi a disposizione dovrebbero agevolare il raggiungimento di questo obiettivo. È importante che anche il controlling della gestione degli URC venga adeguato di conseguenza.

Nella letteratura scientifica sono esaminati diversi **effetti indesiderati** e cambiamenti di comportamento problematici in relazione con le prestazioni a favore dei lavoratori anziani. Questi fenomeni riguardano sia i disoccupati che i lavoratori e i datori di lavoro. Per quanto riguarda i **disoccupati**, si presume un loro minore impegno a trovare un nuovo posto di lavoro, se dopo l'esaurimento del diritto all'indennità di disoccupazione vi è la possibilità di beneficiare di prestazioni transitorie (problema del «moral hazard») e che risparmiano meno perché non devono più affrontare un divario di reddito. Nel caso dell'Austria si è constatato che il prolungamento del diritto alle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione può

sfociare in un aumento della durata media del periodo di disoccupazione. Da un'analisi comparativa a livello internazionale, in particolare con i Paesi scandinavi che coniugano un sistema di prestazioni sociali ben sviluppato e una disoccupazione di lunga durata di entità minima, emerge tuttavia che una politica più attiva in materia di reinserimento nel mercato del lavoro può contrastare questo fenomeno. La conclusione essenziale che si può trarre è quindi che deve esserci un buon equilibrio tra prestazioni finanziarie e misure di promozione.

Per quanto concerne la Svizzera, l'ampliamento della cerchia di disoccupati anziani che hanno diritto a un maggior numero di indennità giornaliere dell'assicurazione contro la disoccupazione (art. 27 cpv. 3 LADI), avvenuto nel 2003, e i relativi effetti non sono stati analizzati in maniera approfondita. Da ciò si può dedurre che all'epoca questa misura non sia stata considerata problematica. Certo è che l'efficacia delle prestazioni transitorie previste è strettamente legata agli sforzi di reinserimento degli UR, completati dalle misure di promozione. Anche in questo caso vi è il rischio che i disoccupati credano di poter successivamente beneficiare di prestazioni transitorie, cui però non hanno diritto. Pertanto è importante informare tempestivamente al riguardo.

La nuova copertura sociale potrebbe indurre i **lavoratori** anziani ad assumersi maggiori rischi e dunque a dimettersi o cambiare posto di lavoro più facilmente. Per il Cantone di Vaud non ci sono però indizi secondo cui, dopo l'introduzione della rendita ponte, sia aumentato il numero dei lavoratori anziani che hanno lasciato il proprio posto di lavoro. Tale fenomeno è stato invece constatato in Austria in seguito al prolungamento delle prestazioni di disoccupazione. Questa differenza potrebbe essere dovuta al fatto che le prestazioni in questione intervengono subito dopo il licenziamento e non garantiscono soltanto il fabbisogno minimo. In Svizzera il summenzionato ampliamento della cerchia degli aventi diritto a un maggior numero di indennità giornaliere non è ad ogni modo sfociato in un aumento a lungo termine del tasso di disoccupazione nella fascia d'età tra i 60 e i 64-65 anni.

Nel complesso, i riscontri in merito agli effetti sulla disoccupazione sono contraddittori. Se i licenziamenti più frequenti di lavoratori anziani vadano giudicati negativamente o meno dipende anche dagli effetti della fluttuazione. Oggi il tasso di rotazione netto tra gli ultracinquantenni è molto più basso che tra le persone più giovani. Di regola le fluttuazioni di personale comportano costi per le imprese, ma possono anche favorire una migliore corrispondenza tra

il personale disponibile e le competenze richieste, il che genera ripercussioni macroeconomiche positive.

A livello empirico si riscontra in una certa misura che un sistema ben sviluppato di prestazioni di disoccupazione riduce gli incentivi a mettersi in proprio. In linea di massima, la quota dei lavoratori indipendenti cresce con l'avanzare dell'età. Le prestazioni transitorie potrebbero influenzare soprattutto le scelte dei lavoratori anziani che stanno valutando di iniziare un'attività indipendente precaria. È probabile che questo effetto riguardi solo poche persone, in quanto i motivi per mettersi in proprio sono molteplici e le prestazioni transitorie costituiscono solo una parte delle prestazioni sociali a cui gli autonomi devono rinunciare rispetto ai dipendenti.

Un ulteriore timore è una minore attenzione alle proprie prospettive sul mercato del lavoro. Dalle ricerche analizzate emerge che condizioni economiche favorevoli in materia di prepensionamento possono ridurre la motivazione dei lavoratori anziani a partecipare a corsi di formazione e formazione continua. Sarebbe però azzardato dedurre che lo stesso vale anche per le prestazioni transitorie, la cui portata è molto minore. Anche ammettendo un tale effetto, considerata la ristretta cerchia di aventi diritto, esso riguarderebbe solo poche persone.

Per i lavoratori si presume anche un'influenza negativa sulle abitudini di risparmio. A tale proposito vale tuttavia a maggior ragione l'assunto che i comportamenti in questo ambito dipendono maggiormente da altri fattori (non da ultimo il reddito) e che le prestazioni transitorie svolgono solo un ruolo marginale.

Sul fronte dei **datori di lavoro**, si teme una minore disponibilità a continuare a occupare lavoratori anziani. Per i datori di lavoro che impiegano il personale di cui necessitano sotto il profilo economico, non cambierà nulla. Questo effetto paventato potrebbe verificarsi per le imprese la cui politica del personale è determinata in misura sostanziale da fattori quali il timore per la propria reputazione e il senso di responsabilità sociale: la disponibilità di prestazioni transitorie farebbe sembrare meno disdicevole il fatto di non occupare (più) persone anziane.

Prove empiriche di simili effetti sono state riscontrate per altri modelli volti a garantire una maggiore sicurezza finanziaria prima dell'età ordinaria di pensionamento, come ad esempio il prolungamento della riscossione di indennità dell'assicurazione contro la disoccupazione o i piani di prepensionamento. Non è detto tuttavia che simili effetti si verifichino anche per le

prestazioni transitorie, la cui impostazione è restrittiva. Essi potrebbero prodursi piuttosto per le rendite ponte, previste da numerose casse pensioni svizzere. In base alle esperienze maturate con la rendita ponte nel Cantone di Vaud, un aumento dei licenziamenti di lavoratori anziani appare tuttavia improbabile.

Anche se un tale effetto non può essere escluso per principio, nel caso delle prestazioni transitorie esso sarebbe modesto poiché concerne unicamente i rapporti di lavoro con un rapporto costi-benefici sfavorevole per il datore di lavoro, che non costituiscono la regola. Anche in presenza di prestazioni transitorie, i licenziamenti comportano inizialmente la disoccupazione delle persone interessate. Tali prestazioni non dovrebbero quindi influenzare in misura sostanziale il comportamento delle imprese in relazione ai fattori sopraccitati (timore per la propria reputazione, senso di responsabilità sociale). Inoltre, i datori di lavoro non dispongono delle informazioni necessarie per capire se i propri dipendenti abbiano diritto alle prestazioni transitorie, e quindi non possono fare affidamento su questa misura.

La stessa logica si potrebbe peraltro applicare anche alla decisione di assumere lavoratori anziani: se le remore nei confronti dei licenziamenti dovessero effettivamente diminuire, potrebbe d'altro canto anche aumentare la disponibilità ad assumere queste persone. Si possono ipotizzare anche minori incentivi a investire nel capitale umano di dipendenti anziani. È attestato che il tempo rimanente fino all'età ordinaria di pensionamento influisce sugli investimenti in tal senso da parte dei datori di lavoro. Poiché riguardano un numero esiguo di persone, le prestazioni transitorie dovrebbero però avere un ripercussioni marginali sotto questo profilo.

Effetti macroeconomici e sul mercato del lavoro

Iniziando dagli outcome a livello sistemico, gli **effetti desiderati** riguardano i costi per l'aiuto sociale e le prestazioni complementari e quindi lo sgravio di altri enti di sicurezza sociale. Uno sgravio delle prestazioni complementari in età di pensionamento è probabile per la maggior parte dei beneficiari di prestazioni transitorie. Nel caso dell'aiuto sociale tale effetto è minore, dato che molte persone che hanno esaurito il diritto all'indennità di disoccupazione non possono ricorrervi. Nel contempo l'aiuto sociale mantiene il suo ruolo importante per gli anziani poveri che non hanno diritto alle prestazioni transitorie.

Se le misure di promozione previste a favore dei disoccupati anziani risulteranno efficaci, esse

contribuiranno a diminuire la disoccupazione di lunga durata tra i lavoratori anziani e quindi a ridurre il numero delle persone che esauriscono il diritto all'indennità di disoccupazione in questa categoria. Per la fascia d'età presa in considerazione nel presente studio, non si dispone però di abbastanza elementi certi per determinare l'entità di questo effetto positivo e per stabilire in che misura esso potrebbe essere controbilanciato da un cambiamento di comportamento in materia di licenziamenti.

Il pacchetto di misure della Confederazione per la promozione del potenziale di manodopera residente, di cui le prestazioni transitorie fanno parte, prevede opportunamente una ridefinizione dei compiti, che mira a rafforzare la collaborazione tra i principali attori interessati e a garantire una promozione più tempestiva dei lavoratori residenti da parte delle principali organizzazioni specializzate.

Gli **effetti indesiderati** a livello degli attori valgono anche a livello macroeconomico. Come già illustrato in precedenza, vi può essere il rischio di un aumento della **disoccupazione** tra i lavoratori anziani a causa di un cambiamento di comportamento. Le prove al riguardo inducono però a ritenere che le ripercussioni saranno marginali: in occasione dell'introduzione della rendita ponte nel Cantone di Vaud non è stato infatti constatato un effetto del genere.

Lo stesso vale per il timore che le prestazioni transitorie possano essere strumentalizzate da coloro che desiderano accedere al **prepensionamento** ma allo stato attuale non se lo possono permettere. Un incentivo in tal senso sussiste soltanto per le fasce di reddito più basse, e comunque nemmeno queste possono beneficiare immediatamente delle prestazioni transitorie. Assume pertanto un'importanza cruciale il comportamento dell'assicurazione contro la disoccupazione, che può impedire abusi escludendo dalle sue prestazioni le persone che non cercano seriamente un lavoro, cosicché queste ultime non potranno mai arrivare a esaurire il diritto all'indennità di disoccupazione, il che costituisce il presupposto per beneficiare delle prestazioni transitorie. Come già illustrato, è altresì improbabile un aumento dei licenziamenti di personale anziano da parte dei datori di lavoro.

È infine ipotizzabile una maggiore fluttuazione nei rapporti di lavoro dei lavoratori anziani, sia a causa di una maggiore propensione degli stessi lavoratori a dare le dimissioni o cambiare posto di lavoro assumendosene i rischi, sia per via di una minore disponibilità dei datori di lavoro a continuare a occupare lavoratori anziani o di una loro maggiore disponibilità ad assumerli. Si

ribadisce tuttavia che tutti questi effetti dovrebbero verificarsi in misura assai limitata.

Impact sulla società

L'**impact** include gli ulteriori effetti sulla società che di regola non possono essere misurati in maniera precisa. Tra gli **effetti desiderati** figura il rafforzamento della solidarietà con i lavoratori residenti di lungo corso scarsamente concorrenziali sul mercato del lavoro. La nuova prestazione dovrebbe essere ampiamente sostenuta dalla popolazione, anche perché è concepita in modo tale da favorire solo i residenti e da offrire un sostegno unicamente a chi ne ha effettivamente bisogno. In questo senso vi è effettivamente un rafforzamento della solidarietà nei confronti del gruppo target. Non va tuttavia dimenticato che, tra i lavoratori residenti anziani a rischio di povertà, non tutti possono beneficiare della nuova prestazione.

Il secondo effetto desiderato consiste nel rafforzamento della posizione dei lavoratori residenti anziani e in un migliore sfruttamento del loro potenziale. A contribuire in tal senso è principalmente il potenziamento (anche se limitato nel tempo) delle misure di promozione a favore dei disoccupati anziani. Assumono un ruolo importante pure le ulteriori misure del pacchetto per la promozione del potenziale e la protezione dei lavoratori residenti. Nell'ambito della qualificazione professionale continua della forza lavoro permangono però necessità d'intervento. Al contrario di altri Paesi, inoltre, non viene affrontato il problema delle discriminazioni basate sull'età. Le riforme previste vanno nella giusta direzione, ma da sole probabilmente non bastano per raggiungere appieno l'obiettivo.

A livello di impact, vi possono essere **effetti indesiderati**, o perlomeno effetti non menzionati esplicitamente come obiettivo, per quanto riguarda la solidarietà generazionale e intergenerazionale. Le prestazioni transitorie sono destinate alle persone tra i 60 e i 65 anni. Dato che i beneficiari sono pochi, l'efficacia della misura per questi ultimi è grande, mentre l'onere per il resto della popolazione è limitato. Pertanto anche l'effetto di redistribuzione intergenerazionale, indubbiamente presente, appare poco problematico. All'interno della fascia d'età tra i 60 e i 65 anni vi è una redistribuzione a favore delle persone che vivono in economie domestiche a basso reddito, che per decenni hanno versato contributi sociali e che in prossimità dell'età di pensionamento non riescono più a inserirsi nel mercato del lavoro. Questa redistribuzione è voluta.

Il finanziamento avviene tramite le risorse generali della Confederazione, ossia sostanzialmente

i proventi delle imposte federali e dell'imposta sul valore aggiunto, di cui beneficiano tutte le generazioni, e in particolare anche i pensionati.

Le ripercussioni della misura proposta risultano invece più problematiche nell'ottica della parità tra i sessi. A causa delle differenze nella ripartizione del lavoro retribuito e non retribuito tra uomini e donne, queste ultime soddisfano meno facilmente le condizioni per poter beneficiare delle prestazioni transitorie: l'articolazione dell'avamprogetto fa sì che, tra i lavoratori di 58 anni, il 47 per cento degli uomini ma solo il 27 per cento delle donne abbiano potenzialmente diritto a queste prestazioni. Ciò è dovuto principalmente al fatto che le donne presentano più spesso interruzioni nel percorso professionale o conseguono redditi modesti in singoli anni.

Vi è inoltre il timore di una riduzione della responsabilità sociale delle imprese. In linea di principio, l'ampliamento delle prestazioni sociali dello Stato sgrava le aziende in tal senso. La misura prevista estende tuttavia tali prestazioni solo per un piccolo gruppo specifico, che, a causa delle molteplici condizioni di diritto da soddisfare, risulta difficile da individuare per i datori di lavoro. Tale circostanza, unita al fatto che anche in futuro i licenziamenti sfoceranno dapprima nella disoccupazione, inducono a ritenere che le prestazioni transitorie avranno solo minime ripercussioni sul senso di responsabilità sociale delle imprese.

Tra gli effetti presunti figura infine la riduzione della responsabilità individuale. Anche in questo caso vale l'assunto che in linea di principio nuove prestazioni sociali dello Stato si sostituiscono a prestazioni proprie (o ad altre prestazioni sociali). La misura è destinata a un piccolo gruppo specifico di persone residenti che in precedenza hanno lavorato in maniera continuativa in Svizzera, conseguendo per molti anni un reddito superiore a una soglia minima e versando i contributi sociali. La responsabilità individuale prima del compimento dei 58 anni non diminuisce; anzi, i requisiti per accedere alle prestazioni transitorie potrebbero indurre i lavoratori a cercare di evitare interruzioni nel proprio percorso professionale. Per quanto riguarda i lavoratori di oltre 58 anni, una riduzione della responsabilità individuale appare dubbia. Anche ammettendo un tale effetto, le misure dell'assicurazione contro la disoccupazione, che hanno una durata minima di due anni, dovrebbero costituire un efficace contrappeso.

Considerazioni finali

Grazie alle prestazioni transitorie sarà in parte possibile evitare che i disoccupati anziani resi-

denti si ritrovino in situazioni sociali difficili. Gli aventi diritto beneficeranno degli effetti desiderati, dato che la loro situazione di vita migliorerà e non saranno costretti ad attingere in anticipo alla loro previdenza per la vecchiaia. Le prestazioni complementari all'AVS e l'aiuto sociale risulteranno sgravati.

Nel complesso, le ripercussioni sociali ed economiche e gli incentivi desiderati e indesiderati delle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani dovrebbero essere modesti. È sicuramente lecito attendersi anche effetti indesiderati, ma, visto tra l'altro il numero esiguo di beneficiari, solo in misura molto limitata.

Le condizioni di diritto alle prestazioni transitorie sono restrittive, ragion per cui è importante che le autorità forniscano informazioni chiare al riguardo. Lavoratori e datori di lavoro non devono illudersi che questa misura possa garantire una transizione finanziariamente serena verso il pensionamento a tutti i lavoratori residenti in caso di necessità.

La legge federale sulle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani si inserisce in un pacchetto di misure più ampio per la promozione del potenziale e la protezione dei lavoratori residenti. Ciò è da considerarsi positivo, poiché occorre un approccio ad ampio spettro per ridurre il rischio di povertà nella fase finale del percorso professionale.

Summary

In June 2019, the Federal Council initiated a consultation process for a draft **federal law on bridging benefits for older unemployed people**. The envisaged financial benefits are accompanied by support measures for older unemployed people who are difficult to place in work (booster programme) as well as easier access to training and employment programmes for out-of-payment persons (i.e. those whose right to unemployment benefits has expired) aged over 50 (pilot scheme).

The present study examines the **incentives** and the **social and economic impact** of the planned bridging benefits as defined in the preliminary draft of the proposed federal law. As well as looking at the intended effects, it will also consider the possible unintended effects and estimate the extent of the latter, based on the existing theoretical and empirical research literature.

Impact model

An impact model takes account of the rationale behind a political programme, including the intended and unintended consequences. It is also necessary to consider the context in which the (planned) measures are to be deployed. The present study began with the construction of an impact model of this kind, based on the available economic literature.

The starting point was the draft programme, including the **objectives** which serve as a reference for the assessment. These three objectives are **a socially protected transition to retirement** for people aged 60 or over who have been employed in Switzerland for many years and whose right to unemployment benefits has expired; **protecting the retirement provision** of the target persons; and **improved reintegration opportunities** for older unemployed people resident in Switzerland. The draft also specifies the benefits and eligibility requirements. The input side includes the financial and staff resources being deployed.

In terms of implementation (output), the model shows the products and benefits included in the Federal Council's proposed scheme. In terms of **impacts**, the outcomes refer to people's **circumstances**, the **behaviour** of the stakeholders involved and the **system** as a whole. Other effects go beyond the people directly involved and have an impact on society and on the overall economy. Alongside the intended impacts there are also unintended impacts. This applies in particular to the possible behavioural changes that could be caused

by changed incentives resulting from the programme.

Design and context

There are a number of reasons why older employees experience problems in the labour market. In order to be effective, any countermeasures need to take these reasons into account. One of the key contextual factors is the transnational **European labour market** that has resulted from the free movement of persons. This leads to greater competition for the domestic workforce. Another factor is the **structural transformation** of the labour market, since the Swiss economy is increasingly specialising in knowledge-intensive, non-routine activities against a backdrop of globalisation, automation and digitalisation. The **skills gaps** that can arise in the course of a person's working life therefore play a larger part than previously. Other contextual factors include salaries and **associated labour costs** that rise with age, as well as increased **health-related limitations**, and indeed unfavourable **attitudes and ideas** about older people in the world of work.

Another contextual factor is the **design of the existing social security benefits**, ranging from unemployment insurance and access to further qualifications (a matter which is also addressed by the package of measures adopted by the Confederation in May 2019 to support the domestic labour force) through to the retirement age and its flexibility, problems with preserving one's retirement assets while unemployed, and Second Pillar bridging pensions.

The **congruence of objectives and measures** also needs to be discussed in this context. Here, the first thing to establish is the importance of striking a balance between financial benefits and support measures. Access to bridging benefits presupposes that the claimant's entitlement to unemployment benefits has expired. To start with, unemployed people in this age group are dealt with by the Regional Employment Offices (RAV) for at least two years. The behaviour of the latter is therefore a crucial factor in whether bridging benefits remain a last resort or whether there is an increase in the number of out-of-payment persons (whose entitlement to unemployment benefits has expired). Similar interdependencies exist in relation to training opportunities for people with inadequate skills.

Furthermore, it is necessary to examine the extent to which a programme raises **problems of fairness**, and how many people with the particular problem are reached effectively. The planned bridging benefits exhibit a relatively

strong gender effect: men are significantly more likely to benefit from this form of security than women. In addition, it is evident that healthy people tend to benefit more than those with health problems. It is necessary to quantify the extent to which older people established in Switzerland are prevented from accessing bridging benefits by restrictively formulated eligibility conditions, even though they cannot find work and are in danger of falling into poverty.

It would also be desirable to strike a balance between **individual and structural** aspects. The proposed support and financial protection of individual older employees does not call the structural context into question. If the labour market difficulties of older workers are based on a lack of training or on prejudice, these matters should also be addressed. In other countries, packages of measures with similar objectives tend to be accompanied by a ban on age discrimination.

Numbers involved

According to the Confederation's initial projections, around 5,000 to 5,300 people will be in receipt of bridging benefits on each key date after the introductory phase. These calculations are based on evidence-based assumptions, according to which 57 percent of out-of-payment persons aged 60 or more will be in receipt of bridging benefits (Explanatory Report, FSIO 2018, p. 20).

In the present report, the percentage of eligible claimants was based on the WiSiER database, which records the economic well-being of the working- and retirement-age population.⁴ These updated calculations show that the conditions set forth in the preliminary draft of the federal law result in only a minority of out-of-payment persons being entitled to claim bridging benefits: according to calculations using the WiSiER data (for the year 2015), 36 percent of out-of-payment men and 29 percent of out-of-payment women meet the criteria for receipt of bridging benefits (total 33%). The Confederation's initial projections, based on less comprehensive data sources, assumed that a higher proportion of persons would be entitled to the benefit. Requiring the claimant to have earned a certain minimum income – currently CHF 21,330 – for the 10 years preceding the claim

has a very restrictive effect. On this criterion alone, 24 percent of out-of-payment men and 34 percent of out-of-payment women would not qualify for bridging benefits.

Before analysing the incentives that the bridging benefits can generate for the parties involved, it is worth taking a look at the number of potential claimants and their financial situation. A potential incentive to draw bridging benefits exists for the group of workers who meet the entitlement requirements and whose income is not significantly greater than the amount of the bridging benefits. The size of this group has been identified using the WiSiER database.

In total, 41 percent of 58-year-old workers in 2011 would potentially be entitled to receive bridging benefits later on; in other words, they meet the access criteria for receipt of the benefit (employment and income history and asset threshold). Among persons on a low income (beneath the median amount of allowable expenditure for bridging benefits), the proportion is 17 percent lower, which is principally owing to gaps in employment history and low earnings in this group.

Drawing bridging benefits will appear potentially attractive to only 2.7 percent of all employees in a year group (specifically, 58-year-old employees in 2011): these people were receiving an income below the amount of the bridging benefits, and also met the eligibility requirements for receipt of the benefit.

Model-specific impacts

Findings and empirical evidence regarding the impacts of this kind of benefit are largely based on analysis of the literature. However, it should be mentioned that the research findings obtained in this manner refer to a wide range of models of financial benefits paid to older people who have been unemployed for a long period. None of the foreign literature consulted relates to **means-tested benefits** such as bridging benefits. In this respect, the only comparable model for which evidence is available concerns the "Rente-pont" (pension bridge) scheme in Vaud, where the eligibility requirements are broader in scope because they do not require the person's entitlement to unemployment benefits to have expired. Bridging benefits are therefore the only benefit system to presuppose that the recipient has failed to find a job for at least two years previously while covered by unemployment insurance.

The **international literature** refers to different models, such as extending the period during which unemployment benefits are paid to older

⁴ The WiSiER database links harmonised cantonal tax data with data from the Federal Statistical Office (FSO), the Central Compensation Office (CCO) and the State Secretariat for Economic Affairs (SECO). Further information is available at: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/en/home/publications-and-services/forschung/forschungsbereiche/WiSiER.html>

unemployed people, or facilitating early retirement. Previous reforms in Switzerland also made more people eligible to receive daily allowances for a longer period while covered by unemployment insurance. What all these alternative models have in common is that they potentially affect the entire population, not just households that fall below the income and asset thresholds for supplementary benefits. Furthermore, they can be paid straight after dismissal or redundancy, which is not possible in the case of bridging benefits. This discrepancy needs to be taken into account when interpreting the results.

Impacts on circumstances

The **intention** is to achieve a better financial situation despite being out-of-payment before retirement age, so that it is not necessary to draw on retirement savings early or to fall back on social assistance. The eligibility conditions and scheme design have been structured in such a way that these impacts will be achieved for those entitled to the benefit. As a direct result, their financial situation at retirement age will tend to be better, and fewer or lower benefits will therefore be payable in supplement to the OASI scheme.

There could be **unintended** negative impacts for groups at risk of poverty who are not entitled to claim, because they may be affected by possible changes of behaviour by the parties involved without enjoying any effective protection in the form of bridging benefits. This would be the case if employers start feeling less compunction about making older employees redundant, or if the persons themselves are more prepared to run the risk of leaving their job owing to a misjudgement (in which case it should also be borne in mind in these scenarios that after losing their job the person faces at least two years of active job-searching while covered by unemployment insurance). How far this effect occurs or not depends on how clearly the authorities communicate the strict entitlement requirements when introducing bridging benefits, and how explicitly people are warned against jumping to the wrong conclusions.

Impacts on behaviour

A political programme always provides incentives to change one's behaviour.

The **intention** is that people whose **entitlement to unemployment benefit has expired** before they reach retirement age should not have to use up so many of their assets. This should be realistically achievable because bridging benefits will be linked to waiving the oppor-

tunity to make early capital withdrawals from the Second Pillar, as well as to a higher asset threshold (the same as for supplementary benefits) compared with social assistance. People in receipt of bridging benefits are no longer required to look for a job (after at least two years of searching unsuccessfully). Work still pays off, in that only two thirds of the income is counted, meaning that a higher household income can be achieved. Ongoing access to labour market programmes should make it easier for claimants to maintain their employability. This should also be of particular relevance to out-of-payment persons who cannot access bridging benefits.

Another intended result is that older **unemployed people** should be reintegrated more frequently into the labour market thanks to more intensive support. This goes hand-in-hand with the decision of the Regional Employment Offices (**RAV**) to pay greater attention to older unemployed people. The extra financial resources provided should make this impact easier to achieve. It would appear to be important that the control guidelines implemented by RAV management should be adjusted accordingly.

Various **unintended**, problematic behavioural changes in relation to benefits payable to older workers are discussed in the literature. They affect unemployed people, employees and employers. There is a suspicion that the **unemployed** are less serious about looking for a new job if bridging benefits are available once their unemployment benefits expire and that they also save less because they no longer face an income gap. As regards this so-called moral hazard, it has been shown in Austria that extending the length of time that unemployment insurance benefits are paid may lead to a longer period of unemployment on average. However, a comparison with other countries, particularly in Scandinavia, which enjoys a combination of well-developed social security benefits and a low level of long-term unemployment, shows that a more active policy of integration into the labour market counteracts this correlation. The important point seems to be that the right balance needs to be struck between financial benefits and employment support measures.

In Switzerland, no detailed research was conducted into the effects of making a larger number of older unemployed people eligible to receive daily allowances for a longer period while covered by unemployment insurance (Art. 27 para. 3 Unemployment Insurance Act (UIA) of 2003). It can therefore be concluded that this was not considered to be a problem at the

time. Certainly, the effect of the scheme now being proposed cannot be separated from the integration efforts of the Regional Employment Offices, complemented by the support measures. Here, too, there is a risk that unemployed people could believe they may rely on bridging benefits for which they later turn out to be ineligible. It is therefore important to provide relevant information in good time.

Older **employees** might exhibit greater readiness to resign and change jobs as a result of the new protection. However, in the Canton of Vaud there is no indication that a greater number of older employees gave up their jobs after the Rente-pont (pension bridge) was introduced. By contrast, this phenomenon was observed in Austria when unemployment benefits started being paid out for longer. This difference could relate to the fact that unemployment benefit kicks in more quickly once the person stops working and covers more than their minimum needs. In any case, when a larger number of older unemployed people in Switzerland became eligible to receive daily allowances for a longer period while covered by unemployment insurance, this did not lead to a longer-term rise in the unemployment rate for those aged 60 to 64/65.

Overall, there is contradictory evidence regarding the effect on unemployment. Whether a higher number of job losses by older employees should be categorised as negative is bound up with the effects of staff turnover. Today, net turnover for the over-55s is considerably lower than for younger people. Staff turnover usually incurs costs for companies, but may also result in a better match between staff and posts, which would have positive consequences for the economy as a whole.

There is some empirical evidence that upgrading unemployment benefits lessens the incentive to become self-employed. The proportion of self-employed workers generally rises with age. Bridging benefits should mainly have an impact on older workers facing a choice about whether to accept a precarious self-employment situation. It can therefore be assumed that the impact is only on isolated individuals, since there is a wide variety of reasons for becoming self-employed and bridging benefits are only one of the social security benefits that the self-employed miss out on compared with employees.

Another fear is that people will be less inclined to improve their own labour market prospects. The literature indicates that financially attractive arrangements for early retirement can lead to older employees becoming demotivated about participating in career development and train-

ing. However, this effect can hardly apply to the much more limited scope of bridging benefits. If there is indeed such an effect, it would involve only a few people because of the small number of eligible claimants.

It has also been suggested that the scheme might induce employees to save less. Here, however, it can certainly be assumed that savings behaviour is more dependent on other factors (particularly income), and that bridging benefits play only a marginal role.

There are fears that **employers** may be less willing to continue employing older workers. If employers employ the staff that they need from the economic point of view, nothing changes. The feared effect could occur if companies' staffing decisions are significantly influenced by concerns about their good reputation and their social responsibility, with the result that the availability of bridging benefits makes dismissing or rejecting older people seem less objectionable.

Empirical evidence for this type of impact relates to other models of financial protection before normal retirement age, such as increasing the period of time during which unemployment benefits are paid, and early retirement models. Such effects cannot readily be applied to bridging benefits, which are designed to be restrictive. They would be more likely to apply to bridging pensions, which are used by many pension schemes in Switzerland. However, experience of the Rente-pont pension bridge in the Canton of Vaud gives no reason to fear that older employees may be dismissed more often.

Even though this effect may exist in principle, it will be fairly small as regards bridging benefits. This is because it only affects employment contracts with an unfavourable cost/benefit ratio from the employer's perspective, which is not usually the case. Even when bridging benefits are available, employees initially have to claim unemployment benefits when their employers dismiss them. Reputational damage and feelings about social responsibility are therefore not likely to change much. Furthermore, employers are not in possession of the necessary information regarding whether employees meet the eligibility conditions for bridging benefits, so they cannot count on them being able to claim this benefit.

The same logic applies to the decision whether to recruit older employees. If reluctance to make people redundant actually decreases, this could lead to greater readiness to recruit older employees. It is also conceivable that there would be less incentive to invest in the human

capital of older employees. There is evidence that the remaining time to normal retirement age has an influence on employers' willingness to make this investment. However, bridging benefits should be relatively insignificant in this regard, owing to the small number of cases involved.

Impacts on the overall economy and the labour market

Let us first consider the outcome at system level: here, the new scheme is **intended** to have an effect on the costs of social assistance and supplementary benefits, thus reducing the burden on other social services. The need to claim supplementary benefits at retirement age should be reduced for most bridging benefit claimants. The effect is smaller for social assistance, because many people whose unemployment benefits have expired are not entitled to claim social assistance. At the same time, social assistance still has an important role to play for older people living in poverty who do not meet the eligibility requirements for bridging benefits.

When the planned support measures for older unemployed people come into effect, they lead to a reduction in long-term unemployment for older workers, and thus to fewer out-of-payment cases in this group. For the age group in question, there are few substantiated findings relating to the strength of this positive effect and how far it can be overridden by changes in behaviour as regards resignations.

The Confederation's full package of measures, of which bridging benefits is one, envisages a welcome transfer of tasks. This treats the key parties as a cooperative system and strives to provide prompt support for the domestic labour force via the most appropriate specialist organisations.

The **unintended** impacts at the level of the key parties also have an effect on the economy as a whole. As described in relation to behavioural changes, there may be a risk of higher **unemployment** among older working people because of changes in behaviour. However, the evidence cited above shows that only marginal effects are to be expected in the present context. No such impact was observed when the Rente-pont pension bridge was introduced in the Canton of Vaud.

The same applies to the fear that there could be a greater number of early exits from the labour market, because bridging benefits could be used as a kind of **early retirement** vehicle by people who currently cannot afford it. This incentive is largely confined to lower income

groups, and they cannot apply for bridging benefits immediately. The way the unemployment insurance scheme operates is therefore of central importance, since it can prevent abuse of the system by stopping the benefits of people who are not seriously looking for work. This means that they never reach the out-of-payment stage, which is a precondition for drawing bridging benefits. As demonstrated, it is also unlikely that a greater number of older people will be dismissed by their employers.

It is possible that there will be greater job turnover among older employees, both because the employees will be more willing to resign or change jobs, and because employers will be less willing to continue employing older workers and more willing to hire older workers. As explained previously, these impacts are expected only to a very limited extent.

Impact on society

This **impact** covers the other effects on society that cannot normally be measured accurately. The **intention** is to strengthen solidarity with Swiss nationals who have worked for many years and whose labour market opportunities are now poor. The new benefit is definitely expected to be accepted by the population, particularly since it is designed to help Swiss nationals and is also restricted to cases of hardship. In this sense, the target group certainly experiences greater solidarity. It remains to be noted that not all Swiss nationals approaching retirement and threatened with poverty will be eligible for the new benefit.

The second aim is to strengthen the position of older Swiss workers and tap their potential more effectively. Primarily, it is the (in any case time-limited) intensified support measures for older unemployed people that make a contribution in this respect. The other measures in the overall package aimed at supporting and protecting the potential of the national labour force also appear to be important. However, there is still a need for action on the continuing professional development of the labour force. Furthermore, in contrast to the efforts being made in other countries, the problem of age discrimination has not been addressed. The reforms are steps in the right direction, but they would not in themselves be sufficient to achieve the goal.

At impact level, **unintended** effects, or at least **effects** that are not being explicitly targeted, may exist with regard to solidarity within and between generations. Bridging benefits are for those aged 60 to 65. Since the number of people affected is small, the impact on them is significant, while the burden on the remainder

of the population is limited. The evident redistribution of resources between the generations should therefore not be regarded as particularly important. Within the 60- to 65-year-old age group, a redistribution is taking place towards those with a limited household income who have paid into the social security system for decades and are no longer able to find a job on the labour market shortly before reaching retirement age. This redistribution is deliberate.

It is financed from general federal funds – basically federal tax receipts and value added tax – raised from all the generations, including in particular the generation of pensioners.

The effects on gender equality appear more critical. Women and men do not meet the eligibility requirements for bridging benefits to the same extent, owing to their differing profiles in respect of paid and unpaid work. The figures used in the proposal indicate that in the 58-year-old age group, 47% of men but only 27% of women could potentially qualify for bridging benefits. This is chiefly attributable to the fact that women are more likely to take career breaks or to earn very little in certain years.

The fear that companies may become less socially responsible has also been voiced. Increasing the benefits obtainable from the welfare state generally has the effect of reducing the social responsibility felt by companies. Nevertheless, the planned bridging benefits expand the existing system of state social security benefits only for a specific small group that employers cannot easily identify owing to the complex eligibility requirements. In combination with the fact that being dismissed will still lead to the worker having to claim unemployment benefit in the first instance, these should be decisive reasons why the planned bridging benefits will affect companies' social responsibility only to a very small extent.

A reduction in individual responsibility is also being predicted. Here, too, expanding the benefits provided by the welfare state will in principle replace people's own efforts (or other social security benefits). In the present case they are being expanded to help a small, specific group of Swiss residents who have previously been in continuous employment in Switzerland, earning an income that exceeds a minimum threshold for many years, and paying social security contributions. The need to take responsibility for oneself before reaching the age of 58 is not being reduced – in fact, the eligibility criteria for bridging benefits tend to encourage employees to strive to avoid gaps in their employment history. It is open to question whether bridging benefits make it less likely that people ap-

proaching retirement age will take responsibility for themselves. If this should turn out to be the case, the unemployment insurance measures, which last a minimum of two years, should provide an effective counterbalance.

Closing remarks

Bridging benefits can to some extent prevent cases of hardship among domestic older unemployed people. The intended effects will apply to those who are eligible, because their circumstances will be improved and they will not be forced to start drawing on their retirement funds prematurely. Bridging benefits will reduce the need to pay benefits as a supplement to the OASI scheme and social assistance payments.

Overall, the social and economic impacts and the intended and unintended incentives of bridging benefits for older unemployed persons may be regarded as minor. Unintended effects must also be expected, although to a very limited extent. This is partly owing to the small number of people entitled to claim these benefits.

There are strict eligibility requirements for claiming bridging benefits. It is therefore important that the authorities communicate these clearly. Neither employees nor employers should be allowed to imagine that bridging benefits offer all Swiss workers emergency financial protection during the transition to retirement.

The federal law on bridging benefits for older unemployed people forms part of a broader package of measures to support and protect the potential of the Swiss labour force. This is a positive development, because a broad approach needs to be taken in order to reduce the threat of poverty for older workers approaching retirement.

1 Ausgangslage und Fragestellung

Ältere Arbeitnehmende (55-64-jährig) sind zwar in der Schweiz relativ gut in den Arbeitsmarkt integriert und befinden sich in stabileren Arbeitsverhältnissen als jüngere. Verlieren ältere Personen einmal ihre Stelle, ist es für sie aber schwieriger, eine neue Anstellung zu finden und dementsprechend das Risiko höher, ausgesteuert zu werden. Vor diesem Hintergrund hat der Bund gestützt auf Artikel 114 der Bundesverfassung am 15. Mai 2019 ein **Massnahmenpaket zur Förderung und zum Schutz des inländischen Arbeitskräftepotenzials** beschlossen, zu dem auch das **Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose** gehört. Dazu hat der Bundesrat am 26. Juni 2019 einen Vorentwurf verabschiedet und bis am 26. September 2019 in die Vernehmlassung gegeben. Der Vorentwurf zu diesem Bundesgesetz enthält mehrere Massnahmen:

■ Für Personen, die nach Vollendung des 60. Altersjahres ausgesteuert werden, sollen **Überbrückungsleistungen** nach dem Prinzip der Ergänzungsleistungen eingeführt werden, um sicherzustellen, dass der Existenzbedarf bis zur Pensionierung ohne Rückgriff auf die Sozialhilfe gewährleistet ist. Damit soll Personen über 60, denen trotz allen Bemühungen und Begleitmassnahmen die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt nicht gelungen ist, ein **gesicherter Übergang in die Pensionierung in Würde** ermöglicht werden.

■ Diese finanziellen Leistungen sind flankiert durch **Fördermassnahmen**. Diese bestehen aus zeitlich befristeten Zusatzmassnahmen wie Coaching, Mentoring oder intensivierete Beratung für die Arbeitsmarktintegration schwer vermittelbarer, insbesondere älterer Arbeitsloser (Impulsprogramm) sowie einem erleichterten Zugang zu Bildungs- & Beschäftigungsmassnahmen für Ausgesteuerte über 50 Jahre (Pilotversuch).

Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat im Rahmen dieser Arbeiten ein Mandat für die vorliegende Studie zur Analyse der Anreize, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose an das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) vergeben. Im Fokus der Studie stehen folgende Fragestellungen:

■ Welche intendierten und unintendierten Wirkungen auf Ebene der betroffenen Akteure ergeben sich potenziell aus den geplanten Neuregelungen?

■ Wie ist das Ausmass der Wirkungen auf die Akteure basierend auf der bestehenden theoretischen und empirischen Forschungsliteratur zu beurteilen?

■ Welche gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen ergeben sich unter Berücksichtigung von interagierenden Wirkungen auf die Akteure?

Die Studie zeigt und beschreibt im ersten Teil (Abschnitt 2) ein Wirkungsmodell der aktuell vernehmlasseten Neuregelung. Abschnitt 3 nimmt eine Beurteilung der Konzeption unter Berücksichtigung der Kontextbedingungen vor. Abschnitt 4 zeigt schematisch den Verlauf bis zu einem allfälligen Bezug von Überbrückungsleistungen auf und enthält ein Mengengerüst der Zielgruppen. In Abschnitt 5 nimmt die Studie gestützt auf die theoretische und empirische Literatur eine Beurteilung des zu erwartenden Ausmasses der Wirkungen auf die Akteure vor. Abschnitt 6 geht auf die daraus resultierenden gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Folgen ein.

2 Wirkungsmodell

Ein Wirkungsmodell erfasst die Logik, die einem politischen Programm zugrunde liegt, samt den intendierten und unintendierten Auswirkungen. Um ein solches Wirkungsmodell aufzubauen, wird in zwei Schritten vorgegangen. Zunächst wird zusammengetragen, was für Wirkungen gemäss der vorwiegend ökonomischen Literatur im Zusammenhang mit ähnlichen Massnahmen theoretisch erwartet werden. Sodann werden diese Wirkungen ins Modell integriert und dessen einzelne Ebenen ausgeführt.

2.1 Theoretisch erwartete Wirkungen

Eine wichtige Prämisse der Wirtschaftswissenschaften ist, dass Ressourcen wie beispielsweise Zeit und Geld nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehen und daher Zielkonflikte bei der Allokation dieser Ressourcen bestehen können. Folgende Prinzipien sind für die Fragestellungen der vorliegenden Studie zentral.

- Angesichts eines **limitierten Zeitbudgets** müssen Menschen entscheiden, wie sie diese limitierte Zeit zwischen verschiedenen Aktivitäten aufteilen. Dabei kann unterschieden werden zwischen bezahlter Arbeit, unbezahlter Arbeit (insbesondere Care-Arbeit) und Freizeit. Je mehr Zeit beispielsweise für bezahlte Arbeit aufgewendet wird, desto weniger Zeit bleibt für Freizeit und unbezahlte Arbeit.
- Weil es Zielkonflikte gibt, müssen Kosten und Nutzen von Alternativen verglichen werden. Die Kosten einer Sache entsprechend dem, was aufgegeben wird, um diese Sache zu erhalten, den sogenannten **Opportunitätskosten**. Sie stellen ein zentrales Konzept in der Ökonomie dar, mit welchem der Nutzen der entgangenen Alternativen quantifiziert wird. Wenn eine Person beispielsweise vor der Entscheidung steht, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen bzw. eine neue Stelle anzutreten, spielt es eine Rolle, welches Einkommen der Person entgeht, wenn sie die Stelle nicht antritt. Bei Überlegungen zu einer Erwerbsaufgabe spielt das dadurch entgangene Einkommen eine Rolle, aber auch, wie hoch die Opportunitätskosten der Erwerbsarbeit waren, etwa weil die Zeit fehlte für unbezahlte Betreuungsaufgaben, weil die Gesundheit unter der Belastung litt.
- Menschen reagieren auf **Anreize**. Weil Entscheidungen getroffen werden, indem Kosten und Nutzen abgewogen werden, können Änderungen bei Kosten und Nutzen das Verhalten von Individuen beeinflussen. Die Ausgestaltung von Politikmassnahmen beeinflusst dadurch das Verhalten der Akteure. Dabei können auch unintendierte Konsequenzen auftreten. Es kann deshalb nicht davon ausgegangen werden, dass die Verhältnisse vor der Einführung einer Massnahme sich danach genau gleich weiterentwickeln werden.
- Unternehmen richten ihre Entscheidungen darauf aus, den **Gewinn** des Unternehmens zu **maximieren**.

Es würde allerdings zu kurz greifen, die Wirkungen politischer Massnahmen lediglich auf diese einfachen Prinzipien abzustützen. Auch aus einer ökonomischen Perspektive betrachtet, können die Zusammenhänge komplizierter sein, weil die Akteure längerfristig denken. So hat Amartya Sen darauf hingewiesen, dass es letztlich die realen Handlungs- und Verwirklichungschancen von Menschen sind, die über die damit verbundene Entscheidungsfreiheit bewirken, wieweit sie ein für sie gutes Leben erreichen und zum Beispiel Armutssituationen vermeiden können (vgl. Clark 2005). Menschen handeln demnach rational, wenn sie sich ihre Handlungsspielräume möglichst zu erhalten trachten.

- **Arbeitnehmende** geben in einer Erwerbsarbeit gewisse Freiheiten, über ihre Zeit zu verfügen, auf. Sie sind aber auch in einer Situation der Arbeitslosigkeit bei tieferer Entschädigung nicht einfach frei, sondern müssen Anforderungen erfüllen und an arbeitsmarktlichen Massnahmen teilnehmen, um Sanktionen beziehungsweise die Einstellung des Taggeldanspruchs zu vermeiden. Beim Bezug von Überbrü-

ckungsleistungen, die sie frühestens nach zwei Jahren Arbeitslosigkeit erreichen können, schränken je nach Ausgangslage vor allem bescheidene finanzielle Mittel die Handlungsfreiheit ein. Bei den Kosten-Nutzen-Abwägungen der Individuen ist demnach der Aspekt der **Entscheidungs- und Handlungsfreiheit** mit zu berücksichtigen.

■ Auch auf Seiten der Arbeitgebenden spielt nicht nur die kurzfristige Gewinnmaximierung ökonomisch eine Rolle, sondern auch die **langfristige Positionierung im Markt**. Unternehmen und Institutionen haben einen Ruf zu verlieren. Dies einerseits auf dem Arbeitsmarkt, auf dem sie um Fachkräfte buhlen. Gute Arbeitsbedingungen inklusive einem respektvollen Umgang mit älteren Beschäftigten sind hier ein Plus. Je nach Branche ist zudem wichtig, auf einen sozialen Ruf bei der breiten Kundschaft zu achten, die bei Skandalmeldungen auf andere Anbieter ausweichen kann.

Auch mit diesen Erweiterungen um eine langfristige Perspektive ist das Verhalten der Akteure über die skizzierten ökonomischen Zusammenhänge nicht vollständig erklärbar. Vorliegend spielen insbesondere zwei weitere, durch die soziologische Forschung belegte Motivationen eine Rolle:

■ Erwerbsarbeit dient nicht nur der Existenzsicherung, sondern wirkt – in vielen Fällen – identitätsstiftend und trägt als wesentlicher Faktor zur **gesellschaftlichen Teilhabe** bei. Die Motivation der Arbeitnehmenden basiert dementsprechend nicht ausschliesslich auf monetären Anreizen (z.B. Levy 2013).

■ Nebst den finanziellen Kosten-Nutzen-Überlegungen sind sich Arbeitgebende oft ihrer **sozialen Verantwortung** bewusst. Zumindest ein Teil der Unternehmen orientiert sich deshalb bei der Anstellung und Entlassung von Mitarbeitenden nicht ausschliesslich an ökonomischen Prinzipien.

Zusammengefasst sind folgende Effekte erwartbar:

■ **Arbeitnehmende** haben aufgrund der Überbrückungsleistungen eher den Anreiz, die Stelle zu kündigen, sich anschliessend als Arbeitslose kaum noch um eine Stelle zu bemühen und später Überbrückungsleistungen zu beziehen, wenn sie die verfügbare Zeit lieber für Freizeit oder unbezahlte Arbeit als für bezahlte Arbeit aufwenden. Dies trifft vor allem dann zu, wenn die Opportunitätskosten nicht hoch sind, wenn also das erzielbare Erwerbseinkommen nicht viel höher ist als die Überbrückungsleistungen oder wenn mit der gegenwärtigen Erwerbssituation hohe Opportunitätskosten verbunden sind. Allerdings dürften nicht nur finanzielle Überlegungen, sondern auch ihre Präferenz für möglichst grosse Handlungs- und Verwirklichungschancen eine Rolle spielen. Und je stärker sie sich mit dem Beruf und der gegenwärtigen Beschäftigung identifizieren und darüber ein Stück gesellschaftliche Teilhabe realisieren, desto eher dürften sie zögern, den Erwerb freiwillig aufzugeben oder sich bei Arbeitslosigkeit nicht mehr ernsthaft um eine Stelle bemühen.

■ Bezüglich der **Arbeitgebenden** ändern die Überbrückungsleistungen dann nichts, wenn ihr Verhalten rein auf Gewinnmaximierung ausgerichtet ist. Sie beschäftigen Arbeitnehmende nach wie vor genau so lange, wie dies für das Unternehmen kurzfristig rentabel ist. Und sie entscheiden sich bei der Anstellung von neuen Mitarbeitenden weiterhin für diejenigen, welche dem Unternehmen die höchste Rentabilität bringen. Hingegen wenn sie einen Ruf zu verlieren haben, der ihre Marktpositionierung beeinflusst und erst recht, wenn sie sich stark an ihrer sozialen Verantwortung orientieren, könnte die Existenz von Überbrückungsleistungen ihr Verhalten bei Anstellungen und Entlassungen allerdings negativ beeinflussen. Denn die Wahrnehmung ihrer sozialen Verantwortung ist abhängig davon, welche Leistungen der Sozialstaat erbringt.

2.2 Ebenen des Wirkungsmodells

Abbildung 1 zeigt das Wirkungsmodell der Überbrückungsleistungen und Fördermassnahmen (gemäss Vorentwurf für ein Bundesgesetz). Eine modellhafte Darstellung, wie sie in Abbildung 1 entworfen wird,

dient dazu, die innere Logik der vorgesehenen Massnahmen abzubilden. Das Modell lässt sich grob wie folgt beschreiben:

Kontext

Den **Kontext** der geplanten Überbrückungsleistungen und Fördermassnahmen bilden die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Diese Rahmenbedingungen sind nicht fix gegeben, sondern verändern sich im Zeitverlauf und in Abhängigkeit voneinander. Zu den Kontextfaktoren gehört im untersuchten Zusammenhang die Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit bei den über 55-Jährigen in den letzten Jahren, die einen Hinweis auf die Schwierigkeiten von älteren Erwerbspersonen im Arbeitsmarkt gibt. Auch das festgelegte ordentliche Rentenalter (aktuell für Männer 65 Jahre und für Frauen 64 Jahre) bildet einen wichtigen Kontextfaktor. Weiter sind die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt allgemein – wie beispielsweise der Wandel der Arbeit im Zuge der Digitalisierung –, das Freizügigkeitsabkommen mit der EU seit 2002 und die laufenden Arbeiten zum institutionellen Abkommen Schweiz-EU als Kontextfaktoren zu verstehen. Zum Kontext gehören zudem die Haltungen von Arbeitgebenden gegenüber älteren Arbeitnehmenden. Bezüglich der Situation der älteren Erwerbsbevölkerung ist ihr Engagement in der unbezahlten Arbeit (Care-Arbeit) als Kontextfaktor zu bedenken. Auch die Ausgestaltung interagierender staatlicher Massnahmen sowie der sozialen Absicherung (Arbeitslosenversicherung, Krankentaggeld, Überbrückungsrenten von Pensionskassen etc.) sind wichtige Kontextfaktoren, für welche das Zusammenspiel mit den geplanten Überbrückungsleistungen und Fördermassnahmen zu betrachten ist. Der Abschnitt 3 der vorliegenden Studie enthält eine Beurteilung der Konzeption der Massnahmen unter Berücksichtigung des aktuellen Kontexts.

Konzeption

Zur Ebene der Konzeption beziehungsweise des **Inputs** gehören die **Ziele** der vorgesehenen Massnahmen. Die Ziele bilden die eigentliche **Referenz für die Beurteilung** der Konzeption, der Umsetzung und der Wirkungen der Massnahmen. Die Ziele der Überbrückungsleistungen sind

- ein **sozial abgesicherter Übergang in die Pensionierung** für langjährige inländische Erwerbspersonen ab 60 Jahren, die von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert werden. Sie fallen heute im Bedarfsfall auf die Sozialhilfe zurück, müssen davor aber ihr Vermögen aufbrauchen. Die geplanten Überbrückungsleistungen sind ebenfalls Bedarfsleistungen, aber ans System der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV angelehnt, die höhere Vermögensgrenzen kennen.
- Der **Schutz der Altersvorsorge** der Zielpersonen durch Vermeidung von AHV-Vorbezug, Kapitalauszahlungen aus der Pensionskasse und Vermögensverzehr vor dem Rentenalter. Dadurch soll sich auch die Notwendigkeit eines EL-Bezugs im Pensionsalter reduzieren.
- Das Ziel der Fördermassnahmen besteht in **verbesserten Wiedereingliederungschancen** ansässiger älterer Arbeitsloser.

Zu den Inputs gehört auch der **Income**, also die Merkmale der Zielgruppe der Massnahme. Insbesondere die Charakteristika bezüglich Qualifikation, Integration, Geschlecht und Gesundheitszustand sind relevant.

Die Konzeption legt auch die **Anspruchsvoraussetzungen** beziehungsweise die Zugangsbedingungen fest, welche für die Überbrückungsleistungen gelten. Auch für die Fördermassnahmen gibt es Zugangsbedingungen.

Nicht zuletzt gehören zum Input die finanziellen und personellen **Ressourcen**, die in die Massnahmen investiert werden.

Umsetzung

Auf Ebene der Umsetzung, **der Aktivitäten und des Outputs** zeigt das Modell die Produkte und Leistungen, die im Vorentwurf für das Bundesgesetz vorgesehen sind. Gemäss Berechnungen des Bundes werden anfangs rund 1'700 ausgesteuerte Personen Anrecht auf Überbrückungsleistungen haben, nach der Einführungsphase werden gemäss den Berechnungen bis zu 5'300 Personen eine Überbrückungsleistung beziehen. Die Überbrückungsleistungen sind Bedarfsleistungen und werden gleich berechnet wie Ergänzungsleistung (EL). Ihre Höhe entspricht der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen. Die Pauschale für den allgemeinen Lebensbedarf wird um 25 Prozent heraufgesetzt. Hingegen werden bei den Überbrückungsleistungen im Vergleich zu den Ergänzungsleistungen keine Krankheits- und Behinderungskosten vergütet.

Die Fördermassnahmen bestehen aus zeitlich befristeten Zusatzmassnahmen für die Arbeitsmarktintegration schwer vermittelbarer, insbesondere älterer Arbeitsloser (Impulsprogramm) sowie einem erleichterten Zugang zu Bildungs- & Beschäftigungsmassnahmen für Ausgesteuerte über 50 Jahre (Pilotversuch).

Wirkungen

Auf Ebene der **Wirkungen** gilt es mehrere Subebenen zu unterscheiden:

■ **Wirkungen der Überbrückungsleistungen und der Fördermassnahmen:** Von den beiden vorgesehenen Leistungen gehen unterschiedliche Wirkungen aus. Im Wirkungsmodell in Abbildung 1 ist jeweils notiert, ob die Wirkung auf die Überbrückungsleistungen (ÜL) oder die Fördermassnahmen (FÖM) zurückgeht.

■ **Outcome und Impact:** Zu unterscheiden gilt zwischen Wirkungen der Massnahmen bei den Akteuren (Outcome) und Wirkungen auf gesellschaftlicher bzw. gesamtwirtschaftlicher Ebene (Impact).

■ **Outcomes auf die Lebenslage, auf das Verhalten und auf Systemebene:** Bezüglich der Outcomes ist zu unterscheiden zwischen Wirkungen der Massnahmen auf die Lebenslage der Zielgruppen, Wirkungen auf die Entscheidungen und das Verhalten der involvierten Akteure und Wirkungen auf Systemebene. Die Outcomes auf Systemebene können als Aggregat (Makroebene) der Wirkungen auf die Akteure (Mikroebene) betrachtet werden.

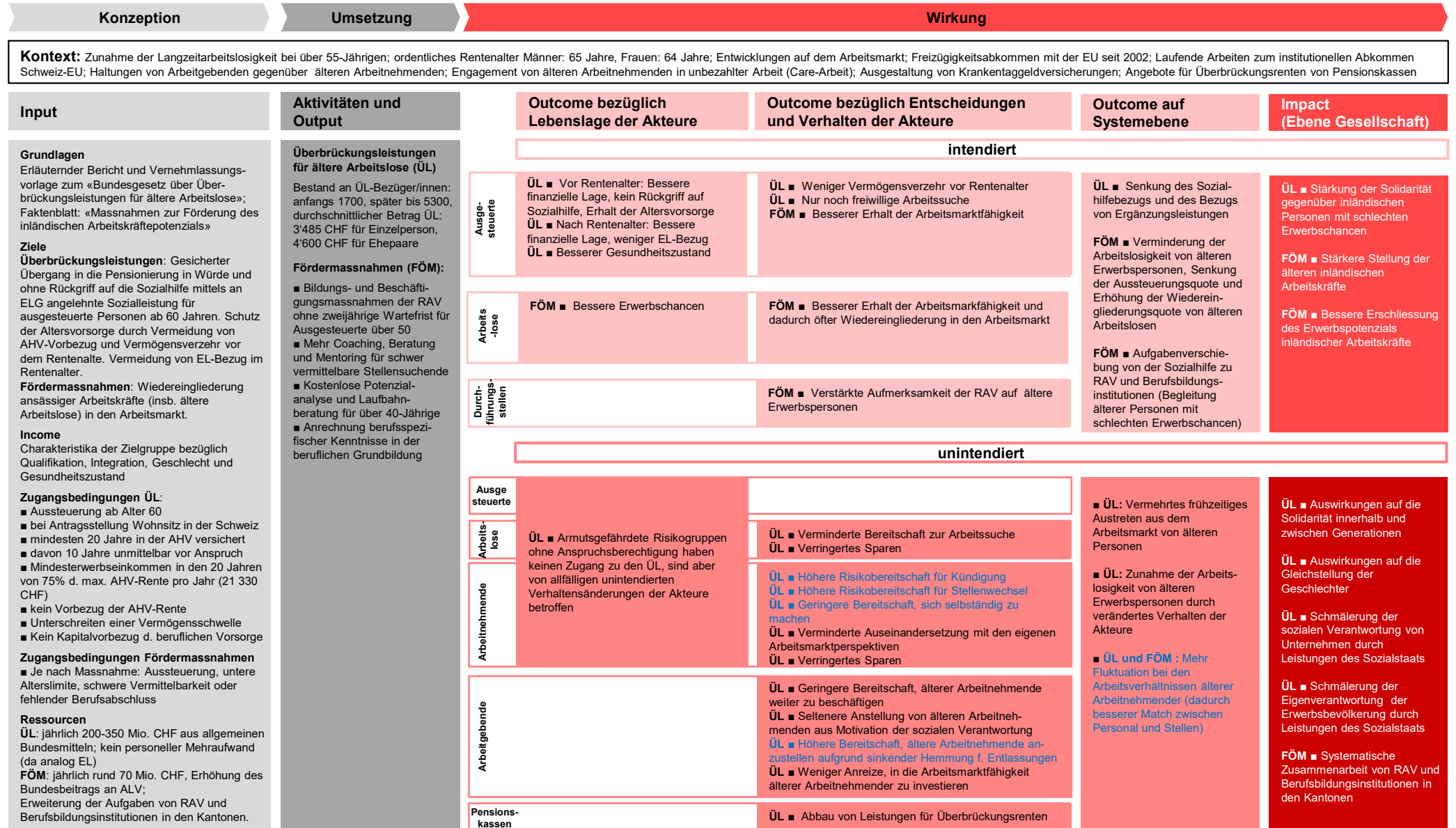
■ **Intendierte und unintendierte Wirkungen:** Die intendierten Wirkungen der vorgesehenen Massnahmen lassen sich aus den Zielen gemäss Konzept ableiten. Die Massnahmen können aber auch unintendierte Wirkungen bei den Zielgruppen und bei weiteren Akteuren entfalten. Auch auf Impact-Ebene (Gesellschaft) können unintendierte Wirkungen auftreten.

■ **Positive und negative Auswirkungen:** Wenn eine Wirkung gemäss Konzept nicht intendiert ist, heisst dies nicht gleichzeitig auch, dass die Wirkung sich negativ auf die wirtschaftliche Situation von Individuen oder die Gesellschaft auswirkt. Auch unintendierte Wirkungen können positive Effekte haben. Bei gewissen Wirkungen lässt sich nicht abschliessend beurteilen, ob ihr Effekt auf gesamtwirtschaftlicher Ebene insgesamt positiv oder negativ sein wird. Ein Beispiel hierfür ist die mögliche unintendierte Wirkung, dass ältere Arbeitnehmende aufgrund der Überbrückungsleistungen eine höhere Risikobereitschaft für Kündigungen oder Stellenwechsel entwickeln. Dies kann zu einem besseren «Match» zwischen Personal und Stellen bei den älteren Arbeitnehmenden führen und somit aus gesamtwirtschaftlicher Sicht positiv sein. Dies gilt aber nur, wenn der Effekt des besseren «Matches» die Fluktuationskosten überwiegt. Unintendierte Wirkungen, bei denen die Richtung des Effekts auf die Gesamtwirtschaft nicht eindeutig ist, sind im Wirkungsmodell in Abbildung 1 in blauer Schrift dargestellt.

Die Evidenz bezüglich der Wirkungen wird in Abschnitt 5 ausgeführt.

2 Wirkungsmodell

Abbildung 1: Wirkungsmodell der Überbrückungsleistungen und Fördermassnahmen (gemäss Vorentwurf für ein Bundesgesetz)



Anmerkung: Unintendierte Wirkungen, bei denen die Richtung des Effekts auf die Gesamtwirtschaft nicht eindeutig ist, sind im Wirkungsmodell in blauer Schrift dargestellt.

Quelle: BSV 2018: Erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose; Darstellung BASS

3 Beurteilung der Konzeption im Kontext

Die Arbeitsmarktschwierigkeiten älterer Arbeitnehmender haben verschiedene Gründe. Um wirksam zu sein, sollten Gegenmassnahmen diesen Gründen Rechnung tragen. Daher wird zunächst dargestellt, welche Kontextfaktoren in der Literatur, aber auch in den politischen Diskussionen als wichtig diskutiert werden. Anschliessend wird analysiert, wieweit die vorgesehenen Massnahmen auf diese Punkte abgestimmt sind.

3.1 Kontextfaktoren

■ **Grenzüberschreitender europäischer Arbeitsmarkt:** Diese nicht mehr an Kontingente gebundene Ausweitung des Arbeitsangebots geht auf das Freizügigkeitsabkommen zurück. Es ermöglicht Arbeitgebenden in der Schweiz die direkte Rekrutierung insbesondere auch von Fachkräften aus dem Ausland. Da das Lohnniveau in anderen Ländern tendenziell tiefer ist, können zu den ortsüblichen und kontrollierten Löhnen tendenziell sehr gut qualifizierte Personen gefunden werden. Diese neue Ausgangslage hat die Arbeitsmarktsituation für alle inländischen Arbeitskräfte verändert. Erst die Kombination mit weiteren unten genannten Faktoren führt dazu, dass ältere Arbeitnehmende besonders betroffen sind.

Der Erhalt des grenzüberschreitenden europäischen Arbeitsmarkts ist ein Ausgangspunkt der hier untersuchten Reform. Das Ziel, ihn durch Massnahmen in der Schweiz so auszugestalten, dass auch ältere Arbeitnehmende durch die zunehmende Konkurrenz nicht marginalisiert werden, ist nicht abwegig. Wie zu zeigen bleibt, ist diesbezüglich grundsätzlich Handlungsspielraum vorhanden.

■ **Struktureller Wandel des Arbeitsmarkts:** Vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung, der Automatisierung und Digitalisierung spezialisiert sich die Schweizer Wirtschaft zunehmend auf wissensintensive, Nicht-Routine-Tätigkeiten. Der Anteil der Beschäftigten mit hoher Qualifikation ist in den letzten 20 Jahren entsprechend gestiegen und gesunken ist der Anteil an Beschäftigten mit mittleren Qualifikationen, insbesondere in Büro- und Handwerksberufen (Rütter Soceco 2017). Dieser Trend dürfte sich fortsetzen. Der Arbeitsmarkt für schlechter qualifizierte Personen, die in der älteren Generation noch zahlreicher sind, ist bereits früher geschrumpft und weitgehend auf inlandorientierte Branchen wie Gastgewerbe oder persönliche Dienstleistungen beschränkt. In den letzten 20 Jahren blieb ihr Anteil an den Beschäftigten unverändert (Rütter Soceco 2017). Das Erwerbsvolumen ist insgesamt in der gleichen Zeit gestiegen, doch die Umorientierung auf neue Berufsfelder dürfte nicht allen Altersklassen der Erwerbsbevölkerung gleich leichtfallen, was auch mit der abnehmenden Rentabilität von (Weiter-)Bildungsinvestitionen mit zunehmendem Alter zusammenhängt.

Das Schweizer (Weiter-)Bildungswesen ist noch nicht überall darauf ausgerichtet, die inländische Erwerbsbevölkerung bezüglich ihrer Qualifikationen über das gesamte Berufsleben hinweg konkurrenzfähig zu halten. Zwar bestehen zahlreiche Angebote, aber die Zugangshindernisse sind gross, nicht zuletzt aufgrund der Kosten. Dabei spielen nicht nur die Preise der Bildungsangebote eine Rolle, die zum Beispiel in der höheren Berufsbildung mitunter sehr hoch sind. Die Frage ist auch, ob die Existenz (der Familie) während der Ausbildung im Bedarfsfall gedeckt werden kann. Hinzu kommen die Opportunitätskosten der Weiterbildung. Andere Länder, welche Arbeitslose konsequent weiterbilden, wie dies etwa Dänemark tut, (EEAG 2016) und die Bildung grundsätzlich gratis anbieten, dürften bezüglich der Vermeidung von Qualifikationsdefiziten erfolgsversprechender aufgestellt sein als die Schweiz. Immerhin aber erfolgt mit dem Gesamt-Massnahmenpaket zur Förderung und zum Schutz inländischer Arbeitskräfte ein systematischer Einbezug des Berufsbildungswesens in die Bemühungen zum Erhalt der Arbeitsmarktfähigkeit der älteren Erwerbsbevölkerung.

■ **Entstehung von Qualifikationslücken im Verlauf des Erwerbslebens:** Arbeitgebende stehen bei einer Stellenbesetzung nicht selten vor der Wahl, jüngeres Personal mit aktuelleren Ausbildungen einzustellen oder ältere Personen mit langjähriger Berufserfahrung, aber gewissen Qualifikationslücken. Je nach Zusammensetzung des sonstigen Personals dürften sie hier andere Schwerpunkte setzen. Sicher ist aber: Je grösser die Qualifikationslücken im Laufe des Berufslebens werden, desto stärker fallen sie ins Gewicht. Da nun dank dem europäisierten Arbeitsmarkt qualifizierte Arbeitskräfte leichter zu finden sind, ist die Notwendigkeit gesunken, das eigene Personal permanent weiter zu qualifizieren und es auch auf höhere Karrierestufen nachzuziehen. Zudem dürften die Betriebe vorwiegend dort in Nachqualifikationen investieren, wo Beschäftigte für sie aufgrund ihrer Fachkenntnisse unentbehrlich und nicht leicht zu ersetzen sind, und nicht dort, wo der Qualifikationsbedarf aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wie auch aus der Perspektive der betroffenen Arbeitnehmenden besonders gross ist, nämlich bei den Tiefqualifizierten. Hinzu kommt ein mit dem Alter abnehmender Weiterbildungswille, denn berufliche Weiterbildung ist in der Schweiz teuer. Diese Investition tätigen Arbeitgebende und allenfalls auch Arbeitnehmende tendenziell weniger, wenn die Anzahl Jahre, in denen sie sich amortisieren kann, sinkt. *Es ist sehr positiv zu werten, dass die vorgesehenen Fördermassnahmen über die klassischen arbeitsmarktlichen Massnahmen der RAVs hinausgehen und mit kostenlosen Potenzialanalysen und Laufbahnberatungen ab 40 eine systematische Verbindung schafft zum Berufsbildungswesen, zu dem die Berufs- und Laufbahnberatung gehört. Auch die Sensibilisierung der nicht mehr ganz jungen Erwerbsbevölkerung für die Notwendigkeit des lebenslangen Lernens ist sehr erwünscht. Dennoch bleiben Weiterbildungsmassnahmen in der Schweiz teuer und es stellt sich die Frage, wer dafür aufkommt.*

■ **Vermehrte gesundheitliche Probleme:** Auch wenn umstritten ist, ob die Ausfallzeiten älterer Arbeitnehmender am Arbeitsplatz höher sind, ist es in der Gesamtbevölkerung sicher so, dass gesundheitliche Einschränkungen mit dem Alter zunehmen.⁵ Stellenverluste können mit gesundheitlichen Problemen zusammenhängen. Insbesondere bei Anstellungen aber sind Gesundheitsrisiken ein Thema. Dabei spielen nicht nur falsche Vorstellungen oder statistische Diskriminierung der Gesamtgruppe unbesehen vom Einzelfall eine Rolle. Vielmehr haben Arbeitgebende einen starken Anreiz, Personen mit Gesundheitsproblemen nicht anzustellen, da keine obligatorische Sozialversicherung krankheitsbedingte Lohnausfälle deckt. Sie tragen dieses Risiko selber, soweit sie sich nicht bei einer privaten Krankentaggeldversicherung dagegen versichern. Hat eine Firma oder Institution viele Angestellte, so verteilt sich dieses Risiko breit. Dies ist jedoch nicht den Fall bei KMU. Bei ihnen steigen die Versicherungsprämien mit den zu erbringenden Leistungen in konkreten Krankheitsfällen bis hin zu Situationen, in denen gerade kleinere Betriebe sich kaum mehr versichern können.⁶ Diesen Fehlanreiz, gesundheitlich Angeschlagene (von denen es in der älteren Erwerbsbevölkerung mehr gibt) ganz aus dem Arbeitsmarkt zu verdrängen, hat auch die OECD in verschiedenen Berichten zur Schweiz kritisiert und empfohlen, eine obligatorische Krankentaggeldversicherung einzuführen (OECD 2014).

An diesem Punkt ändert die vorgesehene Reform nichts. In seiner Antwort auf entsprechende Vorstösse aus dem Parlament hat der Bundesrat vielmehr wiederholt erklärt, dass er hier kein Problem sieht.

■ **Mit dem Alter steigende Löhne und Lohnnebenkosten:** Automatische Lohnanstiege auf der Basis der Anzahl Jahre im Betrieb oder der Berufserfahrung können dann zum Bumerang werden, wenn ihnen aus der Sicht der Betriebe kein Mehrwert gegenübersteht und die entsprechenden Personen leicht durch Jüngere ersetzt werden können. Bei den Lohnnebenkosten sind es die Pensionskassenbeiträge, die mit dem Alter steigen und zu Mehrkosten für die Arbeitgebenden führen.

⁵ Jüngere fallen häufiger unfallbedingt aus. Sie sind dann über die obligatorische Unfallversicherung gedeckt, in der nicht die gleichen Prämienmechanismen spielen wie bei der nur dem Versicherungsvertragsgesetz unterstellten privaten Krankentaggeldversicherungen.

⁶ Vgl. Z.B. «Kleine KMU werden aus Krankentaggeld-Versicherung geworfen», Radio SRF 1, Espresso 12.2.2018.

Neuere Lohnstrukturerhebungen des Bundesamts für Statistik zeigen, dass die Bruttolöhne von der Altersgruppe der 40-49-Jährigen zur Altersgruppe der über 50-Jährigen kaum mehr ansteigen (bei den Frauen sinkt der Mittelwert leicht, bei den Männern steigt er geringfügig). Lohnanstiege in dieser Altersspanne sind also kein verbreitetes Phänomen (mehr), das die Arbeitsmarktschwierigkeiten der älteren Generation erklären könnte. Der vorliegende Reformvorschlag der Sozialpartner zur Pensionskasse sieht zudem nur noch eine einmalige Erhöhung der Beiträge (9%, ab 45 Jahren 14%) vor und entschärft damit das Problem der steigenden Lohnnebenkosten (SAG, SGB, Travail Suisse 2019). Eine weitergehende Vereinheitlichung erscheint angesichts des anstehenden demografischen Übergangs kaum vertretbar, sollte jedoch später ins Auge gefasst werden. Die Lösungen sind also grundsätzlich auf dem Weg und müssen nicht über die hier analysierte Reform erfolgen.

■ **Haltungen und Einstellungen gegenüber älteren Personen:** Nicht zuletzt Altersgrenzen in Stelleninseraten zeigen, dass Betriebe oft gezielt jüngere Personen suchen. Dahinter dürften nicht nur die genannten realen Problematiken stehen, sondern auch Einstellungen. Offensichtlich werden Jüngere vielfach als dynamischer, flexibler, innovativer und leistungswilliger bzw. -fähiger erachtet und Vorteile, welche tendenziell eher Ältere mitbringen, übersehen. Während Altersdiskriminierung in vielen Ländern als problematisch diskutiert und zunehmend auch verboten wird, gerade im Kontext der Phase vor dem Rentenalter (OECD 2014), ist dies in der Schweiz kaum ein Thema.

Im Kontext der Überbrückungsleistungen sind keine Massnahmen in diesem Bereich vorgesehen.

■ **Nahes Rentenalter:** Diskutiert wird bei Neuanstellungen, dass von Nachteil sein kann, wenn eine Person, die sich um eine Stelle bewirbt, nur für eine aufgrund der Pensionierung absehbare Anzahl Jahre im Betrieb bleiben wird. Die Garantie, dass Jüngere länger bleiben, besteht zwar nicht, aber es ist potenziell möglich. Relevant ist dies, weil in einer zunehmend wissensbasierten Wirtschaft die Einarbeitung und besonders auch der Erwerb des impliziten Wissens, das in den einzelnen Betrieben wichtig ist, Zeit in Anspruch nimmt und ein Investment darstellt. Die Fluktuationskosten erhöhen sich dadurch tendenziell. Dem können allerdings Fluktuationsgewinne gegenüberstehen, wenn durch einen einfacheren Stellenwechsel ein besseres Matching von Arbeitnehmenden und Aufgaben erreicht werden kann. Was im Einzelfall überwiegt, ist von der konkreten Situation abhängig.⁷

Diskutiert wird auch, ob das berufliche Engagement der Beschäftigten selber bei nahendem Rentenalter abnimmt. Wenngleich diese These sicher nicht verallgemeinerbar ist, kann die Möglichkeit der Pensionierung die Opportunitätskosten der Weiterarbeit insbesondere bei schwierigen Arbeitsverhältnissen erhöhen. Dies bedingt, dass Arbeitnehmende es sich finanziell leisten können, sich vorzeitig pensionieren zu lassen.

Hier ist nicht unwesentlich, wie das Rentenalter gesetzlich oder reglementarisch ausgestaltet ist und in den einzelnen Unternehmen und Institutionen gehandhabt wird. Ein flexibles Rentenalter und die Möglichkeit von Teilpensionierungen und Weiterbeschäftigung nach 65 Jahren (mit der Möglichkeit, die Altersvorsorge noch zu verbessern) wirken sich tendenziell entschärfend aus. Die absolute Höhe des Referenzrentenalters dagegen ändert an den skizzierten Mechanismen wenig, sondern verschiebt einfach die heikle Phase um die entsprechenden Jahre.

Ein flexibles Rentenalter und die Möglichkeit von Teilpensionierungen und rentenbildender Weiterbeschäftigung nach 65 Jahren waren bereits Teil der Altersvorsorgereform 2020 und sie sind auch in den aktuell diskutierten Vorlagen enthalten. Wichtig wäre jedoch, die Möglichkeit der Weiterbeschäftigung nicht nur in den Sozialversicherungen vorzusehen, sondern auch in der Arbeitswelt umzusetzen. Hier

⁷ Zahlreiche Unternehmensberatungen weisen im Internet sehr aktiv auf die Gefahr hin, die Fluktuationskosten zu unterschätzen. Z.B. stellt Humanquest einen Online-Fluktuationskostenrechner zur Verfügung oder Deloitte hat 2019 eine Studie zum Thema publiziert.

kennen zahlreiche öffentliche Verwaltungen und Institutionen noch Verbote der Weiterarbeit nach dem Zeitpunkt des ordentlichen Rentenalters. In der Privatwirtschaft ist die Weiterbeschäftigung ebenfalls keine Selbstverständlichkeit. Teils ist die Praxis ähnlich wie bei öffentlichen Institutionen, teils werden generell frühere Pensionszeitpunkte avisiert. Je nach Tätigkeitsfeld können unterschiedliche Regelungen Sinn machen. Das Ziel müsste aber sein, Arbeitswillige, die auch der Betrieb an sich halten möchte, nicht an der Weiterbeschäftigung zu hindern. Die hier analysierte Reform ändert am letztgenannten Punkt nichts, sondern konzentriert sich weitgehend auf bereits Arbeitslose.⁸

■ **Verlust des Rentenanspruchs in der Zweiten Säule bei Arbeitslosigkeit:** Ein Teil der längerfristigen finanziellen Probleme älterer Arbeitsloser war bislang auch dadurch bedingt, dass sie beim Verlust der Stelle auch den Versicherungsschutz ihrer Pensionskasse verloren, ihre angesparten Gelder auf ein Freizügigkeitskonto überweisen mussten und ohne wieder eine Stelle zu finden auch keine Möglichkeit hatten, im Alter die einmal vorgesehene Rente zu beziehen. Nur für den obligatorischen Teil der Leistungen konnten sie sich bei der Eidgenössischen Auffangeinrichtung weiterversichern. Wer nicht realisierte, dass er oder sie sich dort innert 90 Tagen anmelden musste, verlor auch diese Option und war für den obligatorischen Teil ebenfalls auf privatwirtschaftliche Versicherungs- oder Bankleistungen verwiesen.

Mit der Revision der Ergänzungsleistungen, die das Parlament am 22. März 2019 verabschiedet hat, ändert sich dies so, wie es bereits in der Altersreform 2020 vorgesehen war: Wer nach Vollendung des 58. Altersjahres die Stelle verliert, kann neu bei der Vorsorgeeinrichtung des bisherigen Arbeitgebers bleiben und hat dann die gleichen Rechte wie die anderen Versicherten (Verzinsung, Umwandlungssatz, Rente). Diese Regelung gilt allerdings nicht für Personen, die selber kündigen (ELG, EL-Reform, Änderungen vom 22.3.2019). Noch ist nicht klar, auf wann die neue Regelung in Kraft tritt, vermutlich erst auf 2022. Ab dann macht auch die Zulassungsbedingung für die Überbrückungsleistungen Sinn, die einen Kapitalbezug aus der Zweiten Säule verbietet.

■ **Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung:** Bereits jetzt hängt die **Höchstzahl der Taggelder** unter anderem vom Alter ab. Für Personen, die das 55. Altersjahr zurückgelegt haben,⁹ besteht bei einer Beitragszeit von mindestens 22 Monaten Anspruch auf **520** Taggelder. Für jüngere, aber über 25jährige Personen beträgt die Höchstzahl hingegen 400 Taggelder (vgl. Art. 27 AVIG). Zudem haben schwer vermittelbare Personen, die innerhalb der letzten vier Jahre vor Erreichen des AHV-Rentenalters arbeitslos geworden sind, Anspruch auf **zusätzliche 120 Taggelder** und eine um zwei Jahre verlängerte Rahmenfrist für den Leistungsbezug.

Für die Abwägung der Opportunitätskosten der Arbeitslosigkeit sind die **Ersatzquoten** wichtig, welche über die Taggelder sichergestellt werden. Versicherte erhalten Arbeitslosengelder in der Höhe von **80%** des versicherten Verdienstes, wenn sie Unterhaltspflichten gegenüber Kindern haben, wenn ihr versicherter Verdienst 3'797 Franken pro Monat nicht übersteigt oder wenn sie eine Invalidenrente beziehen, die einem Invaliditätsgrad von mindestens 40% entspricht. In allen übrigen Fällen erhalten sie Arbeitslosengelder in der Höhe von **70%** des versicherten Verdienstes.

Grosszügigere Leistungen zugunsten älterer Personen sind keine Neuheit im System der sozialen Sicherung in der Schweiz. Die geplanten Überbrückungsleistungen fügen sich in ein System ein, in dem die Arbeitslosenversicherung seit längerem den erschwerten Bedingungen von älteren Personen im Arbeitsmarkt Rechnung trägt.

⁸ Im Parlament ist zur Förderung der Weiterarbeit nach dem ordentlichen Rentenalter auch das Postulat 19.3172 von SR Peter Hegglin (CVP) hängig, das weitere Anreize vorsieht. Der Bundesrat favorisiert hier sein eigenes Modell und lehnt den Vorstoss ab. Der Ständerat hat das Postulat noch nicht behandelt.

⁹ Oder eine Invalidenrente beziehen, die einem Invaliditätsgrad von mindestens 40 Prozent entspricht.

■ Massnahmenpaket zur Förderung und zum Schutz des inländischen Arbeitskräftepotenzials:

Gut einen Monat bevor er die Vernehmlassungsvorlage zu den Überbrückungsleistungen in die Vernehmlassung schickte, hat der Bundesrat am 15. Mai 2019 ein Massnahmenpaket verabschiedet, das die Stellung der inländischen Arbeitskräfte stärken und ihr Erwerbspotenzial besser erschliessen soll. Erarbeitet wurde es zusammen mit den Verbundpartnern in der Berufsbildung (Kantone und Organisationen der Arbeitswelt). Dieses Massnahmenpaket enthält bereits diverse Massnahmen, die älteren Erwerbspersonen zugutekommen sollen. Es sind u.a. die im Vorentwurf vorgesehenen Überbrückungsleistungen und Fördermassnahmen enthalten. Die im Vorentwurf vorgesehenen Finanz- und Förderleistungen stehen also in einem weiteren Rahmen. Das Massnahmenpaket geht jedoch in den folgenden für ältere Arbeitskräfte relevanten Punkten darüber hinaus:

- Personen über 40 Jahre sollen einen Anspruch auf kostenlose Standortbestimmung, Potenzialanalyse und Laufbahnberatung erhalten, um auf dem Arbeitsmarkt längerfristig konkurrenzfähig zu bleiben. Dies sind Leistungen der kantonalen Berufsberatungsinstitutionen, die dem Berufsbildungsbereich zugeordnet sind. Pilotprojekte laufen in einzelnen Kantonen bereits.¹⁰ In den Jahren 2021 bis 2024 soll ein breites Programm zur Verfügung stehen.
- Die Verbundpartner in der Berufsbildung haben bereits 2014 den Handlungsschwerpunkt «Berufsabschluss und Berufswechsel für Erwachsene» definiert. Im Rahmen des Massnahmenpakets soll eine erfolgreiche Umsetzung während fünf Jahren zusätzlich unterstützt werden.
- Ausgesteuerte Personen sollen bereits ab 50 Jahren ohne zwei Jahre Wartefrist Zugang zu arbeitsmarktlichen Massnahmen haben.

Das Massnahmenpaket sieht eine Verknüpfung von Berufsbildungsbereich und Arbeitslosenversicherung vor, was sehr zu begrüssen ist. Es stellt auch einen Schritt weg von der Ausfinanzierung bereits eingetretener Probleme hin zu einem präventiveren Ansatz dar. Die Umsetzung und Wirksamkeit der vorgesehenen Massnahmen wird mit darüber entscheiden, wie viele Personen schlussendlich auf Überbrückungsleistungen angewiesen sind. Vor diesem Hintergrund ist nicht ganz einsichtig, warum die Massnahmen zeitlich befristet sind. Dies erscheint jedoch dann als weitgehend unproblematisch, wenn die neu entwickelte Strategie und ihre einzelnen Massnahmen nach einer Pilotphase auf ihre Wirksamkeit hin evaluiert und entsprechend optimiert werden. Sicher ist: Die Aufgabe selber wird in ein paar Jahren weiterhin bestehen.

■ Überbrückungsrenten der Pensionskassen und Vorruhestandsregelungen in Gesamtarbeits-

verträgen: Viele Pensionskassen kennen Überbrückungsrenten, die helfen, die Einkommenslücke zu schliessen, die bei einer (unfreiwilligen) Frühpensionierung bis zum Einsetzen der AHV-Rente beim ordentlichen Rentenalter neben einer bereits bezogenen Pensionskassenrente entsteht. Die Modelle sind im Detail vielfältig und können vom Dienstalter abhängen, sind jedoch nicht bedarfsabhängig. Teilweise bezahlt der Arbeitgeber die ganze Leistung. Es ist aber auch möglich, dass sie über eine entsprechende Kürzung der PK-Altersrente von den Arbeitnehmenden (mit)finanziert wird. Teilweise sind die Leistungen der Überbrückungsrenten auch in Gesamtarbeitsverträgen festgeschrieben, z.B. im Baugewerbe. Dort wird die Leistung über eine Stiftung abgewickelt.

Es fragt sich, ob und wie die Einführung von Überbrückungsleistungen die Überbrückungsrenten der Zweiten Säule tangiert. Festgelegt ist in den Zulassungsbedingungen zu den Überbrückungsleistungen, dass der gleichzeitige Bezug einer Pensionskassenrente und explizit auch einer Überbrückungsrente der Pensionskasse nicht ausgeschlossen ist, aber die Überbrückungsleistungen entsprechend tiefer ausfallen. Offen bleibt, welche finanziellen Anreize für Arbeitnehmende und Arbeitgebende bestehen, die Überbrückungsleistungen nicht voll auszuschöpfen, sondern teilweise Mittel aus der Zweiten Säule einzuset-

¹⁰ <https://www.fachkraefte-schweiz.ch/de/50plus/beispiele/>

zen. Hier ist durchaus gewollt, dass tendenziell weniger Arbeitnehmende zum Vornherein die Option einer Frühpensionierung wählen und dadurch ihre Altersrente schmälern. Dagegen ist nicht auszuschliessen, dass die Arbeitgebenden sich tendenziell aus der Finanzierung zurückziehen könnten. Da die Neuregelung nur eine kleine Gruppe betrifft, müssten die Anreize jedoch in Abwägung zu anderen Motivationen untersucht werden. Die Einschätzung des Bundesrats im Erläuternden Bericht, dass die weiter gehenden Regelungen in GAVs durch die Überbrückungsleistungen nicht gefährdet sind, wird geteilt.

Fazit zur Übereinstimmung von Konzept und Kontextfaktoren

Der kurze Überblick zeigt, dass der Bundesrat in seiner Politik nicht einseitig nur Überbrückungsleistungen ins Auge fasst, sondern mit weiteren Massnahmen breiter versucht, die finanziellen Probleme älterer Arbeitsloser zu mildern und ihre Beschäftigungschancen zu verbessern. Gleichzeitig fasst er zwei Punkte nicht ins Auge: Dies ist einerseits die statistische Diskriminierung älterer Arbeitnehmender aufgrund der Befürchtung, dass sie im Betrieb höhere (Prämien-)Kosten verursachen könnten, wenn sie aus gesundheitlichen Gründen ausfallen. Und andererseits betrifft es das Phänomen der Altersdiskriminierung generell. Hinzu kommt, dass zwar positiv zu werten ist, dass die Nachqualifikation für Personen ab 40 Jahren gezielt gefördert werden soll. Gleichzeitig wird den finanziellen Hindernissen beim Zugang zu Weiterbildungsangeboten nur ungenügend Rechnung getragen, insbesondere, wenn nicht die Arbeitgeberseite die Kosten übernimmt.

3.2 Kongruenz von Zielen und Massnahmen

Neben den Kontextfaktoren spielt für die Beurteilung der Konzeption auch die Kongruenz von Zielen und Massnahmen eine Rolle. Sie wird im Folgenden zunächst bezüglich des Gleichgewichts von Überbrückungsleistungen und Fördermassnahmen diskutiert und anschliessend bezüglich Gerechtigkeitsüberlegungen. Wie erwähnt sind die Ziele der Überbrückungsleistungen ein **sozial abgesicherter Übergang in die Pensionierung** für langjährige inländische Erwerbspersonen ab 60 Jahren, die von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert werden, der **Schutz ihrer Altersvorsorge** sowie **verbesserte Wiedereingliederungschancen** ansässiger älterer Arbeitsloser. Ist das Gesamtmassnahmenpaket – allenfalls zusammen mit weiteren Reformen – geeignet, diese Ziele zu erreichen? Dazu drei Bemerkungen:

3.2.1 Gleichgewicht von Überbrückungsleistungen und Fördermassnahmen

Die Gesamtwirkungen sind stark vom Zusammenspiel von effektiven Fördermassnahmen und finanziellen Überbrückungsleistungen abhängig und auch davon, wie die Ausgestaltung der Überbrückungsleistungen selber möglichen negativen Erwerbsanreizen Rechnung trägt.

■ **Zentrale Rolle der Arbeitslosenversicherung:** Wenn es so ist, dass während den rund zwei Jahren Arbeitslosigkeit vor der Aussteuerung alles Mögliche unternommen wird, um eine Person wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, werden Überbrückungsleistungen nur an Personen mit sehr geringen Arbeitsmarktchancen bezahlt, wie dies der Zielsetzung entspricht. Ist die Phase der Arbeitslosigkeit aber eher eine einfach abzusetzende Wartefrist, bis die Überbrückungsleistungen einsetzen, dann ist das Resultat ein ganz anderes.

Die RAVs erhalten zusätzliche Gelder für diese Aufgabe, was sicher richtig ist. Parallel muss aber auch im Controlling der RAVs ein Anreiz bestehen, sich für die schwerer einzugliedernden älteren Arbeitslosen einzusetzen. Zudem besteht der Zwiespalt, dass Qualifikationsmassnahmen bereits in jüngeren Jahren mit einer schnellen Arbeitsmarktintegration in Konkurrenz stehen können. Für die Arbeitslosenversi-

cherung kann es daher kurzfristig billiger sein, Personen direkt zu vermitteln, auch wenn deren Arbeitsmarktintegration mit hoher Wahrscheinlichkeit prekär bleibt und sie wieder in die Arbeitslosigkeit zurückfallen. Diesem möglichen Fehlanreiz ist im Controlling der RAVs ebenfalls angemessen Rechnung zu tragen.

■ **Weiterbildungschancen für ungenügend Qualifizierte:** Wie bereits erwähnt, steht der hier analysierte Vorentwurf im grösseren Rahmen eines Massnahmenpakets zugunsten der Förderung inländischer Arbeitskräfte. Sehr positiv ist zu werten, dass in diesem Massnahmenpaket der Bildungsorientierung und Weiterqualifikation der Erwerbsbevölkerung ab 40 Jahren Aufmerksamkeit zukommt und auch gewisse finanzielle Hürden abgebaut werden, die gerade für ungenügend Qualifizierte bestehen. Ebenfalls zu begrüßen ist, dass Bildungsbereich und Arbeitslosenversicherung hier zusammengedacht werden. Als wie wirksam sich die Massnahmen schlussendlich erweisen, hängt stark von ihrer konkreten Ausgestaltung und Zugänglichkeit ab und lässt sich heute kaum abschätzen. Derzeit funktioniert das lebenslange Lernen in der Schweiz insofern nur sehr begrenzt, als Personen mit tieferen Qualifikationen und entsprechend erhöhtem Arbeitsmarktrisiko wenig Weiterbildung absolvieren.¹¹ Diese verpassten Chancen erhöhen tendenziell die Kosten von Überbrückungsleistungen.

Zentral sind alle Massnahmen, die permanente Weiterbildung für ungenügend Qualifizierte selbstverständlich und niederschwellig machen. Mehr mit dem gesamten Massnahmenpaket als mit dem vernehmlasssten Bundesgesetz erfolgt ein wichtiger Schritt. Es könnten jedoch weitere Schritte nötig sein, unter anderem auch bei der finanziellen Zugänglichkeit der nicht von Arbeitgebenden finanzierten Weiterbildung, um dieses Problem nachhaltig zu lösen. Zu diskutieren wäre, ob es nicht sinnvoll sein könnte, sich abzeichnende Probleme noch früher anzupacken, um Abwärtsspiralen mit den entsprechenden Folgekosten zu vermeiden. So wäre möglich, Potenzialanalysen und Laufbahnberatung zumindest für Inländer/innen ohne anerkannten Berufsabschluss schon vor 40 Jahren kostenlos anzubieten.¹² Auch der Zugang zu arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) der RAV könnte nicht nur für Ausgesteuerte, sondern generell für nicht Taggeldberechtigte ab einem gewissen Alter geöffnet werden.¹³

■ **Umgang mit Erwerbsanreizen in der Konzeption der Überbrückungsleistungen:** Wie bei jeder Bedarfsleistung, die zur Berechnung den Haushalt und nicht das Einkommen einer Einzelperson heranzieht, ist es bei den Überbrückungsleistungen möglich, dass jemand mehr Geld erhält als er oder sie mit einem Erwerbseinkommen hätte erzielen können. Insbesondere bei Personen mit relativ tiefem Einkommen und grösserem Haushalt kann dadurch ein Anreiz bestehen, diese Leistung anzustreben und die Erwerbstätigkeit aufzugeben. Es sind also negative Erwerbsanreize damit verbunden, die nicht nur die ausgesteuerte Person betreffen, sondern auch deren Partner/innen und weitere Haushaltsmitglieder. Allerdings kann ein Haushalt mit Überbrückungsleistungen sich gleichzeitig finanziell besserstellen, wenn Erwerbseinkommen erzielt werden. Denn vom Erwerbseinkommen werden nur zwei Drittel oder bei Ehegatten und -gattinnen ohne eigenen Anspruch 80% angerechnet. Zudem gilt es bei der Abwägung der Erwerbsanreize zu berücksichtigen, dass die Überbrückungsleistungen nicht unmittelbar avisiert werden kann, weil ihr eine rund zweijährige Phase in der Arbeitslosenversicherung vorausgeht. Diese kann Personen, die nicht kooperativ und arbeitswillig sind, von ihren Leistungen ausschliessen, sodass sie nie bis zur Aussteuerung gelangen. Erst diese Aussteuerung jedoch bildet die Voraussetzung für den Leistungsbezug.

¹¹ Vgl. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/weiterbildung/bevoelkerung.html>

¹² Dies empfiehlt auch Hirschi (2018) in seiner Studie zur Studien-, Berufs- und Laufbahnberatung zuhanden des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI).

¹³ Diese in Art. 59d grundsätzlich vorgesehene Möglichkeit besteht teilweise schon heute. Die Detailregelung liegt bei den einzelnen Kantonen, die auch für die Kosten aufkommen müssen. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind gross. Tendenziell sind bisher eher Junge die Zielgruppe, der dieses Recht zugestanden wird.

Sollen die Überbrückungsleistungen finanzielle Notlagen und den vorzeitigen Verbrauch der Alterssicherung wirksam verhindern, ist eine auf die Haushaltsituation abgestützte Bedarfsleistung eine naheliegende Lösung. Der Anreiz für PartnerInnen, die Erwerbstätigkeit aufzugeben oder einzuschränken und den Einkommensverlust durch Überbrückungsleistungen zu ersetzen, wird durch die Anrechnung entgangener Einkommen in den Anspruchsvoraussetzungen verhindert.

3.2.2 Gerechtigkeitsüberlegungen und Problemlösung

Die Übergangsleistungen sind bewusst auf eine begrenzte Gruppe von Personen zugeschnitten, die lange Jahre in einem mehr als minimalen Mass Beiträge ans Sozialsystem geleistet haben. Sie sollen nicht aufgrund einer Arbeitslosigkeit kurz vor dem Rentenalter in die Sozialhilfe abrutschen. Diese Konzeption wirft allerdings gewisse Gerechtigkeitsfragen auf:

■ **Geschlechtereffekte:** Frauen und Männer sind ungleich in den Arbeitsmarkt integriert. Die Einkommensschwelle, die pro Jahr erreicht werden muss, um Überbrückungsleistungen zu erhalten, entspricht jener der Pensionskassen. Es ist daher bereits bekannt, dass sie von mehr Frauen als Männern nicht erreicht wird. Dies wird hier auch der Fall sein, wo die Grenze nicht nur in einem Jahr, sondern in 20 Jahren erreicht sein muss und diese 20 Jahre zumindest einen Teil der Familienphase abdecken.

Eine zu prüfende Möglichkeit, diese Ungleichheit zu beheben, könnte sein, die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften bei der AHV ans Einkommen anzurechnen.

■ **Ausgesteuerte und nicht Anspruchsberechtigte:** Im Unterschied zur Rente-pont in der Waadt ist bei den Überbrückungsleistungen die Aussteuerung über 60 durch die Arbeitslosenversicherung Voraussetzung für den Leistungsbezug. Gleichzeitig ist bekannt, dass finanzielle Probleme bei einem Stellenverlust nicht nur diese Gruppe der älteren Erwerbsbevölkerung betreffen. Insbesondere kann auch der Verlust des Erwerbseinkommens aufgrund gesundheitlicher Probleme zu Härten führen. Und solche gesundheitlichen Beeinträchtigungen sind in der älteren Erwerbsbevölkerung häufiger als unter den Jüngeren. Nicht zuletzt weist auch die Arbeitslosenversicherung an einem gewissen Punkt Menschen mit Gesundheitsproblemen als nicht vermittelbar ab. Gleichzeitig besteht nicht automatisch eine Zuständigkeit der IV. Sind die Betroffenen nicht oder nicht mehr durch eine Krankentaggeldversicherung oder Lohnfortzahlungen gedeckt, stehen sie nicht selten ganz ohne Einkommen da.

Eine zu prüfende Möglichkeit, um die Armutsbekämpfung breiter anzugehen, könnte sein, wie bei der Rente-pont im Kanton Waadt den Zugang zu Überbrückungsleistungen unter bestimmten auch anderen Erwerbslosen ohne Anspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung zu gewähren.

■ **Je nach Situation höheres Leistungsniveau als bei den Ergänzungsleistungen zur IV:** Die Überbrückungsleistungen folgen zwar generell dem Berechnungsmodus der EL, gewähren jedoch einen Zuschlag von 25% auf den anrechenbaren Ausgaben. Der Zuschlag soll ausgleichen, dass bei den Überbrückungsleistungen im Unterschied zu den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV von keiner Seite gedeckten krankheits- und behinderungsbedingte Kosten nicht separat gedeckt werden.¹⁴ Dadurch werden (weitgehend) gesunde Menschen, die keine solchen Kosten zu tragen haben, gegenüber dauerhaft gesundheitlich Beeinträchtigten bessergestellt.

Diese Privilegierung gegenüber IV-Beziehenden gehört zur Konzeption der Leistungen und ist teilweise auf umsetzungstechnischen Überlegungen zurückzuführen.

¹⁴ Grund für diese Differenz ist, dass die Überbrückungsleistungen vollständig vom Bund finanziert werden, während bei den EL die Kantone die anrechenbaren krankheits- und behinderungsbedingten Kosten zahlen.

3.2.3 Individuelle und strukturelle Ebene

Das hier analysierte Massnahmenpaket fokussiert auf die Förderung und finanzielle Absicherung der einzelnen älteren Arbeitnehmenden, ohne die Strukturen des Arbeitsmarkts in Frage zu stellen. Beruhen die Schwierigkeiten älterer Personen im Arbeitsmarkt auf Qualifikationslücken, wäre auch denkbar, dies zu verhindern, indem Arbeitgebende verpflichtet würden, ein gewisses Mass an kontinuierlicher Weiterbildung allen ihren Beschäftigten zur Verfügung zu stellen bzw. zu finanzieren. Es könnten finanzielle Zugangsprobleme zu Weiterbildung abgebaut werden, indem deren Preise gesenkt und die Finanzierung des Lebensunterhalts während Weiterqualifikationsphasen gesichert würden. Weiter könnte verhindert werden, dass gerade kleinere Betriebe einen starken finanziellen Anreiz haben, ältere Mitarbeitende mit gesundheitsbedingten Ausfällen loszuwerden, weil sie die Kosten nicht mehr tragen können. Haben die Arbeitsmarktprobleme älterer Menschen mehr mit Vorurteilen zu tun, sollte die Frage der Altersdiskriminierung nicht ausgeklammert werden.

Es fällt auf, dass Massnahmenpakete anderer Länder häufig auch Massnahmen in diesen Bereichen vorsehen bis hin zu einem Verbot der Altersdiskriminierung.

4 Mengengerüst bezüglich Anspruchsberechtigung und finanzieller Anreize zum Bezug von Überbrückungsleistungen

Wie der erläuternde Bericht zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose festhält, werden gemäss ersten Hochrechnungen des Bundes nach der Einführungsphase pro Stichtag jeweils rund 5'000 bis 5'300 Personen Überbrückungsleistungen beziehen (BSV 2018; S. 20). Bei den Berechnungen des erläuternden Berichts resultierte basierend auf den damals verwendeten Datenquellen die Annahme, dass 57 Prozent der Ausgesteuerten ab Alter 60 Überbrückungsleistungen beziehen werden (Erläuternder Bericht, BSV 2018, S. 20).

Für den vorliegenden Bericht wurden als Ergänzung zum erläuternden Bericht Berechnungen zu ein paar zentralen Kennzahlen mit dem Datensatz WiSiER vorgenommen. Der Datensatz WiSiER verknüpft harmonisierte kantonale Steuerdaten mit Daten des Bundesamts für Statistik (BFS), der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO).¹⁵ In den Auswertungen sind sowohl verheiratete als auch unverheiratete Personen berücksichtigt. Die Vermögensgrenzen wurden in den Berechnungen entsprechend dem Zivilstand der Personen berücksichtigt. Ausgewertet wurden erstens Kennzahlen zum Anteil der aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuerten Personen, der die Anspruchsvoraussetzungen zum Bezug von Unterstützungsleistungen erfüllt (Abschnitt 4.1) und zweitens Kennzahlen zum Anteil der erwerbstätigen Personen, für die ein Bezug von Überbrückungsleistungen allenfalls attraktiv ist (Abschnitt 4.2). Drittens werden einige Indikatoren in Längsschnittperspektive zu den Erwerbsverläufen einer Kohorte von älteren Arbeitslosen dargestellt (Abschnitt 4.3).

4.1 Mengengerüst zur Anspruchsberechtigung der ausgesteuerten Personen zum Bezug von Überbrückungsleistungen

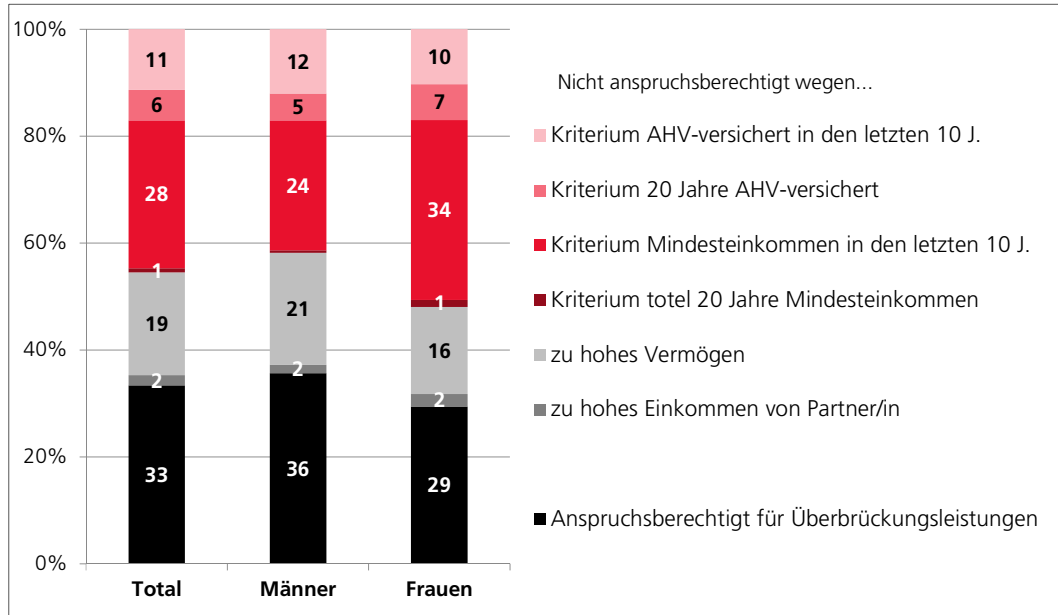
Abbildung 2 zeigt, welcher Anteil der ausgesteuerten Personen im Alter von 60 oder mehr Jahren im Jahr 2015 die Anspruchsvoraussetzungen für Überbrückungsleistungen erfüllt. Insgesamt erfüllen 33 Prozent der im Jahr 2015 ausgesteuerten Personen die Anspruchsvoraussetzungen für Überbrückungsleistungen – 36 Prozent der Männer und 29 Prozent der Frauen. Die Abbildung zeigt zudem, in welchem Ausmass die einzelnen Voraussetzungen, die gemäss Gesetzesentwurf für den Bezug von Überbrückungsleistungen erfüllt sein müssen, den Kreis der Anspruchsberechtigten reduzieren. In den hier dargestellten Berechnungen wurden die Kriterien in derselben Reihenfolge berücksichtigt, wie sie in der Abbildung aufgelistet sind.

Die stärksten Reduktionen bezüglich der Anspruchsberechtigung ergeben sich durch das Mindesteinkommen, welches in den letzten 10 Jahren vor Geltendmachung des Anspruchs auf Überbrückungsleistungen erzielt werden muss (mindestens 75 Prozent der maximalen jährlichen AHV-Altersrente, 2015 waren es 21'330 CHF). Wie **Abbildung 2** zeigt, werden aufgrund dieses Gesetzesentwurf-Kriteriums 24 Prozent der Männer und 34 Prozent der Frauen vom Bezug von Überbrückungsleistungen ausgeschlossen. Das Kriterium hat also eine stark geschlechtsspezifische Wirkung. Auch die Berücksichtigung des Vermögens führt zu einer relativ starken Reduktion der Anspruchsberechtigten (total 19%), wobei aufgrund dieses Kriteriums mehr Männer (21%) als Frauen (16%) ausgeschlossen werden.

Auch **Abbildung 3**, die die einzelnen Anspruchsvoraussetzungen unabhängig voneinander betrachtet, bestätigt die relativ restriktive und geschlechterspezifische Wirkung der beiden Kriterien.

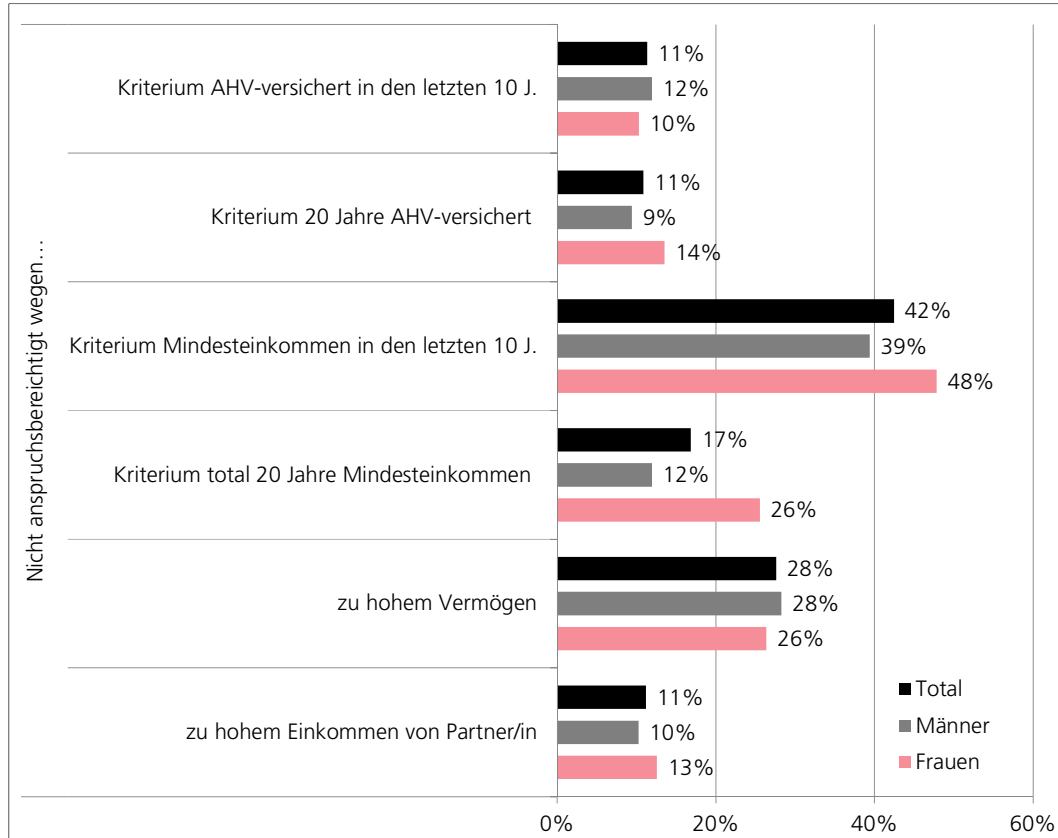
¹⁵ Weiterführende Informationen unter: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/forschung/forschungsbereiche/WiSiER.html>

Abbildung 2: Anteil Ausgesteuerte ab Alter 60 mit Anspruchsberechtigung auf Überbrückungsleistungen und Anteil Ausschlüsse aufgrund der Anspruchsvoraussetzungen gemäss Vorentwurf Bundesgesetz, Jahr 2015



Anmerkung: In den hier dargestellten Berechnungen wurden die Kriterien in derselben Reihenfolge berücksichtigt, wie sie in der Abbildung aufgelistet sind. Quelle: Datensatz WiSiER, Berechnungen BSV, Darstellung BASS

Abbildung 3: Anteil nicht-anspruchsberechtigte Ausgesteuerte ab Alter 60 pro einzelne Anspruchsvoraussetzung zum Bezug von Überbrückungsleistungen gemäss Vorentwurf Bundesgesetz, Jahr 2015



Quelle: Datensatz WiSiER, Berechnungen BSV, Darstellung BASS

4.2 Mengengerüst zu finanziellen Anreizen zum Bezug von Überbrückungsleistungen

Für welchen Anteil der älteren Erwerbsbevölkerung erscheint der Bezug von Überbrückungsleistungen grundsätzlich attraktiv? Bevor wir in Abschnitt 5 auf die empirischen Evidenzen bezüglich der potenziellen Anreize eingehen, zeigt dieser Abschnitt das Mengengerüst einer Jahrgangskohorte. Das erzielte Erwerbseinkommen und die Unterteilung in potenziell anspruchsberechtigte und nicht-anspruchsberechtigte Personen helfen abzuschätzen, in welchem Ausmass die Wirkungen unintendierter Anreize allenfalls zum Tragen kommen werden.

Tabelle 1 zeigt die Aufteilung der 58-jährigen Erwerbstätigen im Jahr 2015 nach Einkommenshöhe und nach Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen.¹⁶ Bezüglich der Einkommen wurden drei Grenzen ausgewertet: Einerseits wurde die Grenze beim Betrag gezogen, der dem Mittel (Median) der anerkannten Ausgaben bei den Überbrückungsleistungen entspricht (vgl. mittlere Spalten in Tabelle 1). Andererseits wurde von diesem Betrag 20 Prozent nach unten und nach oben abgewichen (vgl. Spalten links und rechts in Tabelle 1). Insgesamt sind 43 Prozent der 58-jährigen Erwerbstätigen im Jahr 2015 potenziell berechtigt für den späteren Bezug von Überbrückungsleistungen. In der Gruppe der Personen mit Einkommen unterhalb des Median-Betrags der anrechenbaren Ausgaben liegt der Anteil tiefer, bei 16 Prozent. Dies dürfte daran liegen, dass in dieser Gruppe lückenhafte Erwerbs- und Einkommensverläufe häufiger vorkommen, denn lückenhafte Erwerbsbiografien verhindern den Anspruch auf Überbrückungsleistungen.

Tabelle 1: 58-jährige Erwerbstätige im Jahr 2015 nach Höhe des Erwerbseinkommens und Anspruchsberechtigung auf Überbrückungsleistungen nach unterschiedlichen Einkommensgrenzen, Absolute Zahlen und Anteile

	Grenze 20% unter Betrag ÜL			Grenze bei Betrag ÜL			Grenze 20% über Betrag ÜL		
	Anzahl Personen	Einkommens- klasse	Anteil am Total	Anzahl Personen	Einkommens- klasse	Anteil am Total	Anzahl Personen	Einkommens- klasse	Anteil am Total
Total	78'158	100%	100%	78'158	100%	100%	78'158	100%	100%
davon potenziell anspruchsberechtigt	33'787	43%		33'787	43%		33'787	43%	
davon nicht anspruchsberechtigt	44'372	57%		44'372	57%		44'372	57%	
Einkommen über Betrag ÜL	69'268	100%	89%	66'253	100%	85%	63'013	100%	81%
davon potenziell anspruchsberechtigt	32'741	47%	42%	31'826	48%	41%	30'622	49%	39%
davon nicht anspruchsberechtigt	36'527	53%	47%	34'426	52%	44%	32'391	51%	41%
Einkommen unter Betrag ÜL	8'890	100%	11%	11'906	100%	15%	15'145	100%	19%
davon potenziell anspruchsberechtigt	1'045	12%	1.3%	1'961	16%	2.5%	3'165	21%	4.0%
davon nicht anspruchsberechtigt	7'845	88%	10%	9'945	84%	13%	11'980	79%	15%

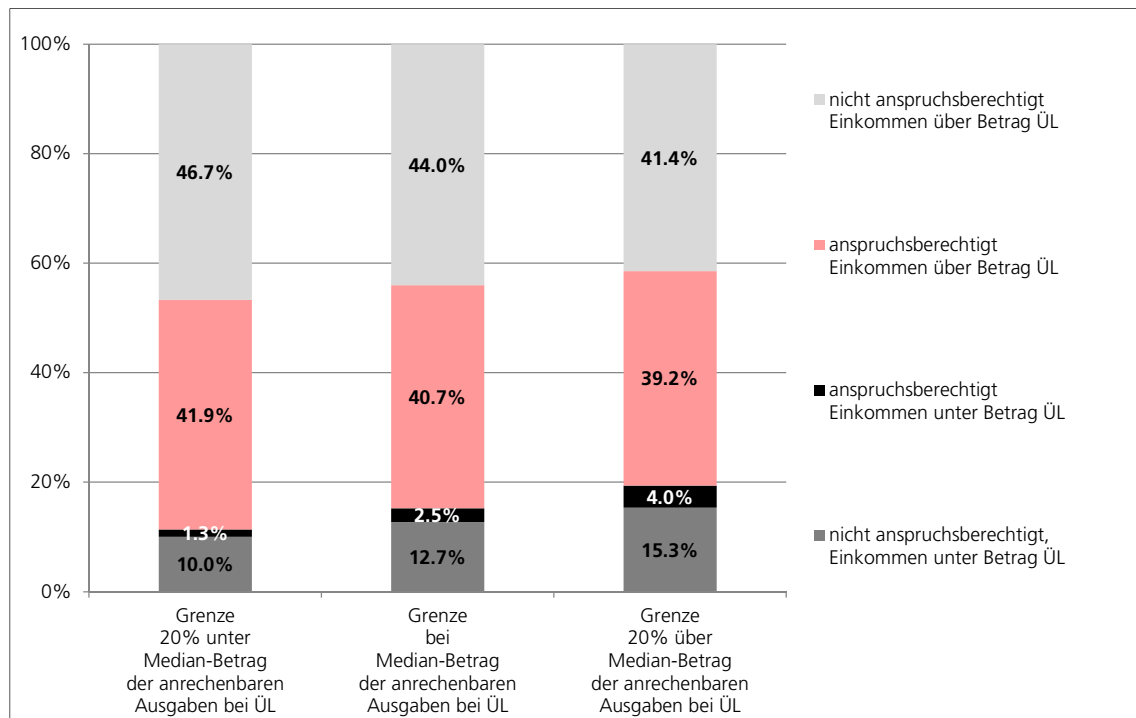
Quelle: Datensatz WiSiER, Berechnungen BSV, Darstellung BASS

Abbildung 4 zeigt im schwarzen Teil des mittleren Balkens, dass lediglich 2.5 Prozent der 58-jährigen Erwerbstätigen im Jahr 2015 erstens ein Einkommen haben, das unter dem Median-Betrag der anrechenbaren Ausgaben bei Überbrückungsleistungen liegt und zweitens auch potenziell die Anspruchsvoraussetzungen für Überbrückungsleistungen erfüllen. Es handelt sich um 1'961 Personen eines Jahrgangs (vgl. Tabelle 1). Für diese Gruppe kann der Bezug von Überbrückungsleistungen attraktiv erscheinen. Arbeitnehmende sind unter Umständen bereit, Einkommenseinbussen in Kauf zu nehmen, wenn

¹⁶ Berücksichtigt wurden hier folgende Kriterien:
20 Jahre Versicherung in der AHV, davon 10 Jahre unmittelbar vor der Aussteuerung;
Erwerbseinkommen in diesen 20 Jahren von mindestens 75 Prozent der maximalen AHV-Altersrente,
Vermögen nicht über 100'000 bei Einzelpersonen und 200'000 bei Ehepaaren.
Nicht berücksichtigt wurde das Einkommen von Partnern oder Partnerinnen.

Sie dafür keiner Erwerbsarbeit nachgehen müssen und die Opportunitätskosten einer Erwerbsarbeit wegfallen. Daher erscheint der Bezug von Überbrückungsleistungen allenfalls auch für Personen attraktiv, deren Einkommen oberhalb des Betrags der anrechenbaren Ausgaben der Überbrückungsleistungen liegt. Dies ist für 4 Prozent der 58-jährigen Erwerbstätigen der Fall, wenn man Einkommen berücksichtigt, die bis zu 20 Prozent über dem Median-Betrag der anrechenbaren Ausgaben für Überbrückungsleistungen liegen (vgl. rechte Säule in Abbildung 4).

Abbildung 4: 58-jährige Erwerbstätige im Jahr 2015 nach Höhe des Erwerbseinkommens und Anspruchsberechtigung auf Überbrückungsleistungen nach unterschiedlichen Einkommensgrenzen



Quelle: Datensatz WiSiER, Berechnungen BSV, Darstellung BASS

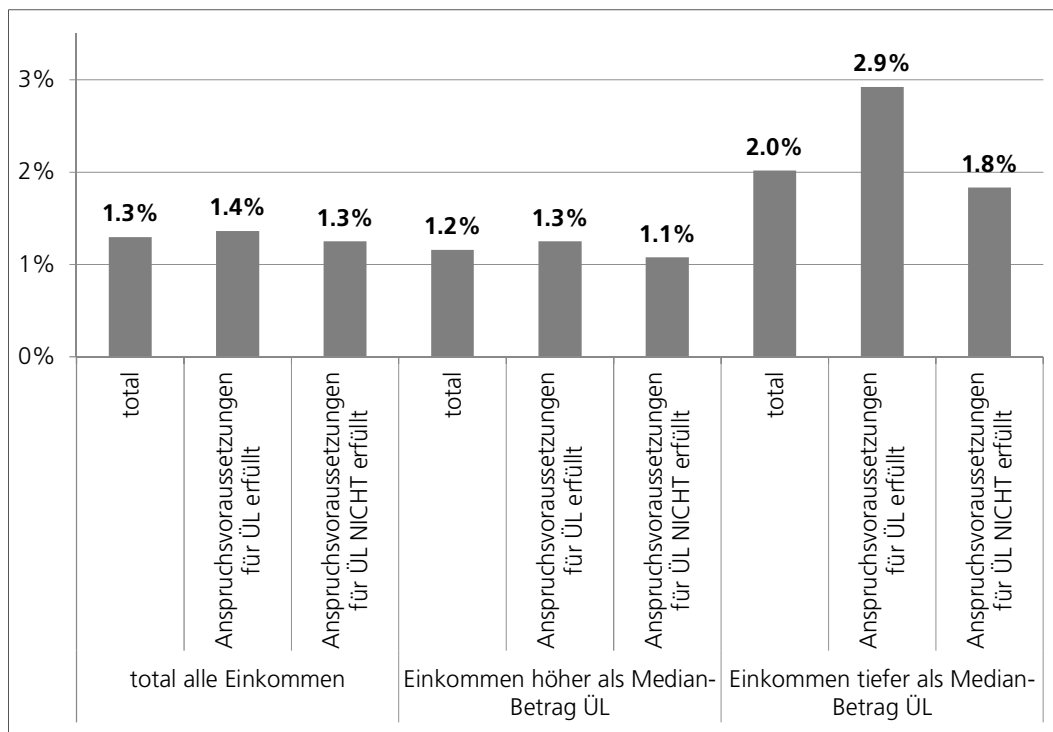
4.3 Indikatoren in Längsschnittoptik

Die oben diskutierte Verteilung der Erwerbstätigen nach Einkommenshöhe und Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen geben Hinweise bezüglich des Ausmasses von allfälligen unintendierten Anreizen der geplanten Überbrückungsleistungen. Weitere Hinweise ergeben sich aus der Längsschnittbetrachtung, indem aufgezeigt wird, welcher Anteil der Personen in der jetzigen Situation (ohne Überbrückungsleistungen) arbeitslos und schliesslich ausgesteuert wird und damit den Pfad begeht, welcher zum Bezug von Überbrückungsleistungen führen kann.

Abbildung 5 zeigt den Anteil der 58-jährigen Erwerbstätigen im Jahr 2011, der bis ins Jahr 2016 (Alter 63) ausgesteuert wurde, nach Einkommenshöhe und Erfüllung der Anspruchskriterien. Total werden 1.3 Prozent der mit 58 Jahren noch Erwerbstätigen ausgesteuert. Dabei zeigt sich erstens, dass es bei Personen mit tiefen Einkommen – hier unter dem Median-Betrag der anrechenbaren Ausgaben bei Überbrückungsleistungen – häufiger zu einer Aussteuerung kommt (2.0%) als bei Personen mit höheren Einkommen (1.2%). Zweitens zeigt die Abbildung, dass der Anteil der Ausgesteuerten unter den Personen, welche die Anspruchskriterien für Überbrückungsleistungen erfüllen, vor allem bei den tiefen Einkommen höher ist als unter denen, die nicht anspruchsberechtigt wären.

Insgesamt ist der Unterschied im Anteil der Ausgesteuerten zwischen den potenziell Anspruchsberechtigten und nicht-Anspruchsberechtigten klein, da nur wenige Personen eines Jahrgangs ein Einkommen unterhalb des Median-Betrags für Überbrückungsleistungen haben und gleichzeitig die Anspruchsvoraussetzungen für Überbrückungsleistungen erfüllen (vgl. Abschnitt 4.2).

Abbildung 5: Anteil der 58-jährigen Erwerbstätigen im Jahr 2011, der bis ins Jahr 2016 (Alter 63) ausgesteuert wurde, nach Einkommenshöhe und Erfüllung der Anspruchskriterien für ÜL



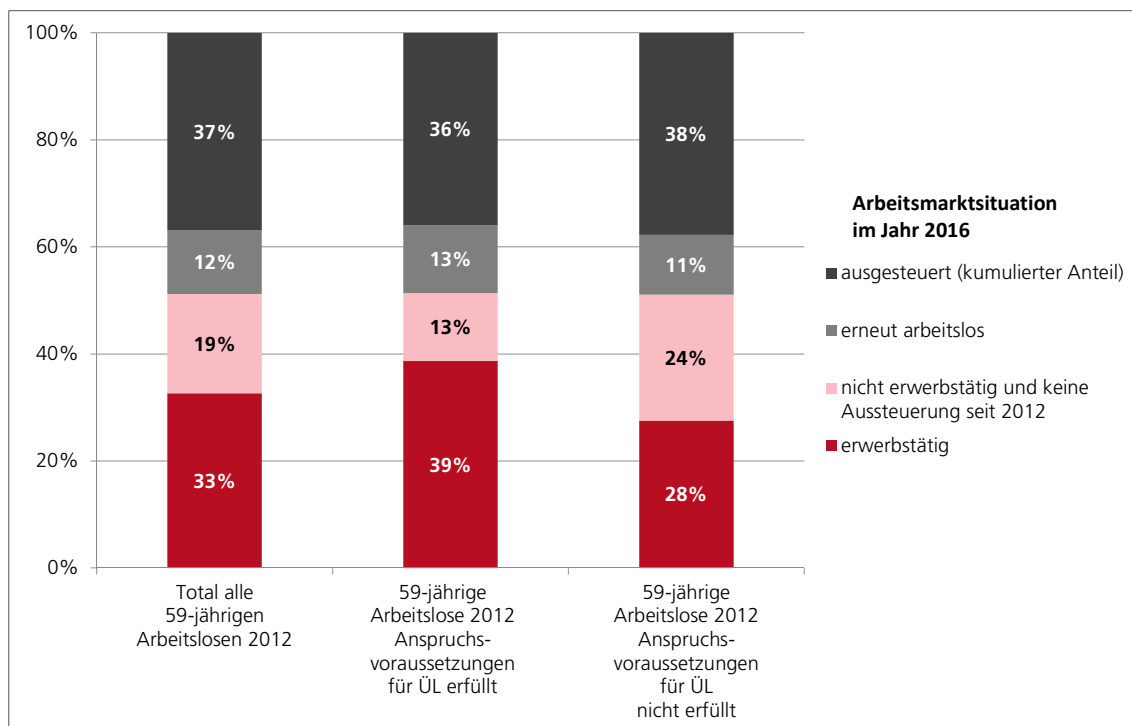
Anmerkung: Das Einkommen und die Erfüllung der Anspruchskriterien beziehen sich auf das Jahr 2011.
Quelle: Datensatz WiSiER, Berechnungen BSV, Darstellung BASS

Gleichzeitig ist festzuhalten, dass es lange nicht bei allen älteren Arbeitslosen zu einer anhaltenden Aussteuerung kommt. **Abbildung 6** zeigt die Arbeitsmarktsituation im Jahr 2016 (Alter 63), von Personen

die im Jahr 2011 erwerbstätig und im Jahr 2012 arbeitslos waren (im Alter von 59 Jahren). Ein Drittel der 59-jährigen Arbeitslosen aus dem Jahr 2012 war im Jahr 2016 wieder erwerbstätig. Gut ein Drittel von ihnen war bis ins Jahr 2016 ausgesteuert (37%). Rund ein Fünftel der betrachteten Gruppe (19%) war 2016 nicht mehr erwerbstätig, aber auch nicht ausgesteuert. Und die übrigen 12 Prozent der betrachteten Gruppe waren im 2016 erneut arbeitslos.

Die Unterscheidung zwischen den Arbeitslosen mit und ohne Anspruchsberechtigung für Überbrückungsleistungen zeigt kaum einen Unterschied beim Anteil Aussteuerungen (36% vs. 38%). Arbeitslose des betrachteten Jahrgangs, welche die Anspruchsvoraussetzungen für Überbrückungsleistungen erfüllen würden, waren im Jahr 2016 aber häufiger wieder erwerbstätig als nicht-Anspruchsberechtigte (39% vs. 28%). Demgegenüber waren die nicht-Anspruchsberechtigten zu einem grösseren Anteil nicht mehr erwerbstätig, ohne dass es zuvor zu einer Aussteuerung kam (13% vs. 24%). Hier dürfte eine Rolle spielen, dass Personen mit Vermögen (über 100'000 CHF bei Einzelpersonen und 200'000 CHF bei Ehepaaren) nicht anspruchsberechtigt sind. Sie aber können es sich eher erlauben, in den letzten Jahren vor dem ordentlichen Rentenalter keiner Erwerbsarbeit nachzugehen. Für Personen ohne oder mit geringem Vermögen hingegen, trifft dies kaum zu. Sie sind nach einer Arbeitslosigkeit im höheren Erwerbsalter häufiger wieder erwerbstätig.

Abbildung 6: Arbeitsmarktsituation im Jahr 2016 (Alter 63), von Personen die im Jahr 2011 erwerbstätig und im Jahr 2012 arbeitslos waren (im Alter von 59 Jahren)



Anmerkung: Die Erfüllung der Anspruchskriterien bezieht sich auf das Jahr 2011. Berücksichtigt wurden hier folgende Kriterien: 20 Jahre Versicherung in der AHV, davon 10 Jahre unmittelbar vor der Aussteuerung; Erwerbseinkommen in diesen 20 Jahren von mindestens 75 Prozent der maximalen AHV-Altersrente, Vermögen nicht über 100'000 bei Einzelpersonen und 200'000 bei Ehepaaren. Nicht berücksichtigt wurde das Einkommen von Partnern oder Partnerinnen.
Quelle: Datensatz WiSiER, Berechnungen BSV, Darstellung BASS

5 Evidenzen bezüglich Wirkungen auf die Lebenslage und das Verhalten der Akteure

Im vorliegenden Abschnitt werden im Abschnitt 5.1 zuerst unterschiedliche Modelle finanzieller Leistungen zugunsten älterer Langzeitarbeitsloser thematisiert, weil diese sich in ihren Wirkungen unterscheiden. Die empirische Forschung, anhand welcher die Evidenzen zusammengetragen werden, bezieht sich auf unterschiedliche Modelle, was im Hinblick auf die Übertragbarkeit der Ergebnisse relevant ist. Anschliessend wird in Abschnitt 5.2 auf die Wirkungen der im Vorentwurf vorgesehenen Massnahmen bezüglich der Lebenslage und in Abschnitt 5.3 auf ihre Wirkungen bezüglich den Entscheidungen und dem Verhalten der Akteure eingegangen.

5.1 Modelle finanzieller Leistungen zugunsten älterer Langzeitarbeitsloser

Es gibt unterschiedliche Modelle finanzieller Leistungen zugunsten älterer Langzeitarbeitsloser. Vorneweg kann festgehalten werden, dass aus der Literatur kein Modell bekannt ist, das mit den vom Bundesrat geplanten Überbrückungsleistungen identisch ist. Die empirischen Evidenzen aus der Literatur zu den Wirkungen anderer Modelle können daher nicht eins zu eins auf die geplanten Überbrückungsleistungen übertragen werden. Trotzdem dienen sie als wichtige Beurteilungshilfen.

Tabelle 2 zeigt wichtige Merkmale der unterschiedlichen Modelle und deren zentralen Differenzen zu den geplanten Überbrückungsleistungen. Die vom Bundesrat geplanten Überbrückungsleistungen entsprechen einer **Bedarfsleistung**. Das heisst, die Höhe der Überbrückungsleistung hängt nicht vom früheren Erwerbseinkommen ab, sondern vom Lebensbedarf des Haushalts. Ein vergleichbares Modell besteht mit der **Rente-pont im Kanton Waadt** seit 2011 (**Modell 1** in der Tabelle). Allerdings unterscheiden sich die Anspruchsvoraussetzungen der Überbrückungsleistungen und der Rente-pont. Während die Überbrückungsleistungen lediglich für Ausgesteuerte ab 60 Jahren zugänglich sein werden, haben auf eine Rente-pont nebst ausgesteuerten Personen auch andere Erwerbslose ohne Anspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung einen Anspruch. Die Altersgrenze liegt für Frauen bei 62 und für Männer bei 63 Jahren, nur Sozialhilfebeziehende werden mit 60 bzw. 61 Jahren durch die Rente-pont abgelöst.

Im Gegensatz zu Bedarfsleistungen gibt es auch Modelle mit einer **Verlängerung der Bezugsdauer von Taggeldern** der Arbeitslosenversicherung für ältere Arbeitslose (**Modell 2**). Ein altersabgestuftes Modell besteht seit der Einführung der obligatorischen Arbeitslosenversicherung auch in der Schweiz. Sein Effekt lässt sich aber nicht so einfach untersuchen, unter anderem weil seit 2003 auch die Beitragszeit relevant ist für die Bezugsdauer. Einfacher ist ein Vorher-Nachher-Vergleich einer entsprechenden Reform in Regionen von Österreich in den späten 80er-Jahren.

In der Schweiz wurden im Jahr 2003 die bereits bestehenden 120 zusätzlichen Taggelder für schwer vermittelbare Arbeitslose kurz vor dem ordentlichen Rentenalter auf Personen ausgedehnt, die vier Jahre vor dem ordentlichen Rentenalter stehen statt zweieinhalb Jahre wie vorher, und die Rahmenfrist für den Bezug der Taggelder wurde auf zwei Jahre erhöht (vorher sechs Monate). Diese **Erweiterung des Anspruchs auf Taggelder (Modell 3)** wurde kaum als problematisch diskutiert und auf negative Anreizwirkungen hin untersucht.

Des Weiteren gibt es diverse Modelle zur **erleichterten Frühpensionierung (Modell 4)** ohne Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Sie reichen von Überbrückungsrenten der Pensionskassen bis zu staatlichen Leistungen an Arbeitnehmende, die eine bestimmte Anzahl Jahre in die Altersvorsorge einbezahlt haben. Es handelt sich hier typischerweise nicht um Bedarfsleistungen.

Tabelle 2: Modelle finanzieller Leistungen an ältere Arbeitslose

Modell 1	Bedarfsleistung Rente-pont
Ort und Zeitraum	Schweiz, Kanton Waadt seit 2011
Zielgruppe	Ausgesteuerte und nicht vermittelbare Arbeitslose
Art der Leistung	Bedarfsleistung. Im Oktober 2018 durchschnittlich 2'300 CHF pro Person plus 377 CHF Übernahme medizinischer Kosten.
Anspruchsvoraussetzungen	<ul style="list-style-type: none"> - Mindestalter 62 (Frauen) resp. 63 (Männer) Jahre (Alter, ab welchem eine AHV-Rente vorbezogen werden kann) - Seit mindestens drei Jahren wohnhaft im Kanton VD - Fehlender Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung oder ausgesteuert - Kein Gesuch um Vorbezug der AHV-Rente - Bescheidene Einkommens- und Vermögensverhältnisse (Berechnung in Analogie zu den EL) <p>Ausgeschlossen sind Personen, die auch ohne Vorbezug der AHV-Rente bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters einen Anspruch auf EL hätten., wenn sie die Altersrente erst bei Erreichen des ordentlichen Rentenalters der AHV beanspruchen würden</p> <p>Seit 2017 zusätzlich:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bezug zwei Jahre früher möglich (60 Jahre Frauen, 61 Jahre Männer) für Personen, welche die Bedingungen für die Sozialhilfe erfüllen
Wichtigste nachgewiesene Wirkungen	<ul style="list-style-type: none"> - Bessere finanzielle Lage der Anspruchsberechtigten vor und nach dem Rentenalter (Abrassart et al. 2015) - Weniger Sozialhilfebezug (Abrassart et al. 2015)
Wichtigste Unterschiede zu den Überbrückungsleistungen	<ul style="list-style-type: none"> - Leistung nicht nur für Ausgesteuerte, sondern generell für Erwerbslose ohne Anspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung - Weniger strikte Anspruchsbedingungen bezüglich der Erwerbsbiografie: Personen müssen aber seit 3 Jahren im Kanton wohnhaft sein. - Andere Zusammensetzung der Gruppe der Anspruchsberechtigten: Viele werden aus der Sozialhilfe abgelöst. Die Bezüger/innen einer Rente-pont verfügen über sehr wenig Kapital in der 2. und 3. Säule der Altersvorsorge und über wenig Vermögen.
Modell 2	Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeldern
Ort und Zeitraum	Ausgewählte Arbeitsmarktregionen in Österreich, 1988 bis 1993 Jahre
Zielgruppe	Arbeitslose ab Alter 50, in Regionen, welche von einem konzentrierten wirtschaftlichen Einbruch betroffen war
Art der Leistung	Taggelder der Arbeitslosenversicherung während 209 Wochen (im Vergleich zu vorher 30-52 Wochen, je nach Alter und Beitragszeit) falls Konditionen erfüllt (Lalive 2008), 55% des Erwerbseinkommens vor der Arbeitslosigkeit
Anspruchsvoraussetzungen	<p>Regionale Ausweitung der Leistungen (Anspruch bis 209 Wochen Arbeitslosengelder):</p> <ul style="list-style-type: none"> - 50 oder älter - Anstellung während mindestens 780 Wochen während der letzten 25 Jahren vor der Arbeitslosigkeit - Wohnort in einem der 28 ausgewählten Arbeitsmarktregionen seit mindestens 6 Monaten vor der Beantragung von Arbeitslosengeldern - Arbeitslos ab Juni 1988 oder bereits arbeitslos im Juni 1988
Wichtigste nachgewiesene Wirkungen	<ul style="list-style-type: none"> - Verlängerung der Arbeitslosengelder hat die Dauer der Arbeitslosigkeit/Stellensuche verlängert (Lalive 2008) - Mehr Auflösungen von Arbeitsverhältnissen und zwar von Seiten der Arbeitgebenden wie auch der Arbeitnehmenden (Jäger et al. 2019) - Weniger Personen treten aus der Arbeitslosigkeit wieder eine Stelle an (Lalive und Zweimüller 2002) - Ausweitung der Arbeitslosengelder hat zu mehr permanenten, frühzeitigen Austritten aus dem Arbeitsmarkt geführt (Inderbitzin et al. 2016) - Personen, welche nicht vom Programm profitieren konnten, hatten es einfacher eine Stelle zu finden, da der Arbeitskräftepool temporär «reduziert» war (Lalive et al. 2015.)
Wichtigste Unterschiede zu den Überbrückungsleistungen	<ul style="list-style-type: none"> - weniger strikte Anspruchsvoraussetzungen - weniger starke Koppelung mit aktiver Arbeitsmarktpolitik - keine Bedarfsleistung, sondern Taggelder in Abhängigkeit des früheren Erwerbseinkommens - andere wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Modell 3	Erweiterung des Anspruchs auf Taggelder
Ort und Zeitraum	Schweiz
Zielgruppe	Schwer vermittelbare Arbeitslose kurz vor dem ordentlichen Rentenalter
Anspruchsvoraussetzungen	Für zusätzliche 120 Tage: Maximal vier Jahre vor Erreichen des AHV-Rentenalters schwer vermittelbar
Art der Leistung	120 Taggelder der Arbeitslosenversicherung (seit 2003 für die letzten 4 Jahre vor dem ordentlichen Rentenalter) zudem seit 2003 erweiterte Rahmenfrist zum Bezug der Taggelder
Wichtigste nachgewiesene Wirkungen	Nicht bekannt
Wichtigste Unterschiede zu den Überbrückungsleistungen	- weniger strikte Anspruchsvoraussetzungen - keine Bedarfsleistung sondern Taggelder in Abhängigkeit des früheren Erwerbseinkommens
Modell 4	Modelle zur erleichterten Frühpensionierung
Ort und Zeitraum	Diverse Modelle von Arbeitgebenden und Pensionskassen, teilweise vom Staat gefördert
Zielgruppe	Ältere Erwerbspersonen, teilweise an eine bestimmte Anzahl Einzahlungs- oder Dienstjahre gebunden
Anspruchsvoraussetzungen	Je nach Modell sehr unterschiedlich
Art der Leistung	Leistungen der Alterssicherung, unterschiedlich je nach Land
Wichtigste nachgewiesene Wirkungen	Modelle der erleichterten Frühpensionierung erhöhen die Anreize für Arbeitnehmende, sich vor dem ordentlichen Rentenalter aus dem Arbeitsmarkt zurückzuziehen, und die Anreize für Firmen, sich von älteren Arbeitnehmenden zu trennen, bevor diese das ordentliche Rentenalter erreicht haben (z.B. Hakola/Uusitalo 2005; Dorn/Sousa-Poza 2007)
Wichtigste Unterschiede zu den Überbrückungsleistungen	keine Bedarfsleistung und auch keine Leistung der Arbeitslosenversicherung, daher in der Regel breite Gruppe von Anspruchsberechtigten

Darstellung BASS

Die verschiedenen Modelle haben spezifische Wirkungen, die einerseits damit zusammenhängen, wie viele Personen angesichts der Zulassungsbestimmungen überhaupt anspruchsberechtigt sind. Andererseits spielt für die Anreizwirkungen auf die Arbeitnehmenden eine wichtige Rolle, wie hoch das realisierbare Einkommen, die sogenannte Ersatzquote, gegenüber dem sonst realisierbaren Verdienst ist.

So ist im **Modell 1** die Zahl der Anspruchsberechtigten gering. Dies gilt für die geplanten Überbrückungsleistungen noch stärker als für die Rente-pont in der Waadt. Gleichzeitig ist es nur bei einer Bedarfsleistung möglich, dass in Mehrpersonenhaushalten der ausbezahlte Betrag höher sein kann als das frühere Erwerbseinkommen.

Die Wirkung einer Verlängerung der Bezugsdauer in der Arbeitslosenversicherung (**Modell 2**) hängt eng damit zusammen, wie attraktiv die Arbeitslosigkeit ist. Dies wird mitbestimmt durch die Ersatzrate, aber auch durch die Auflagen und arbeitsmarktlichen Massnahmen, zu denen Arbeitslose verpflichtet werden.

Ähnliches gilt für die Erweiterung des Taggeldanspruchs im **Modell 3** auf neue Gruppen. In der Schweiz ist es de facto bereits heute so, dass Personen, die zweieinhalb Jahre vor dem ordentlichen Rentenalter arbeitslos werden, bis zur Pensionierung Taggelder der Arbeitslosenversicherung erhalten, wenn sie die nötige Beitragsdauer von 22 Monaten aufweisen (Frauen ab 61.5 Jahren, Männer ab 62.5 Jahren). Trotzdem ist die Arbeitslosigkeit in dieser Altersgruppe ausgesprochen tief. Dies kann als Hinweis darauf gedeutet werden, dass eine «Flucht» in die Arbeitslosigkeit generell keine attraktive Lösung zu sein scheint.

Am grössten ist die Gruppe der Anspruchsberechtigten beim **Modell 4**, das eine Frühpensionierung unabhängig von einer vorausgehenden Arbeitslosigkeit erleichtert. Potenziell sind von diesem Anreiz also viele betroffen, aber es dürfte mitentscheidend sein, wie hoch die angebotenen Ersatzquoten sind.

5.2 Evidenzen bezüglich Wirkungen auf die Lebenslage

In den nachfolgenden Abschnitten wird zu den einzelnen Wirkungen auf die Akteure, die im Wirkungsmodell in Abbildung 1 enthalten sind, aufgeführt, inwiefern es Evidenz für die erwarteten Wirkungen gibt. Der vorliegende Abschnitt 5.2 bezieht sich auf die Wirkungen auf die Lebenslage, Abschnitt 5.3 auf die Entscheidungen und das Verhalten der Akteure.

Betrachtet werden zuerst die intendierten Wirkungen (Abschnitt 5.2.1), danach die unintendierten Wirkungen (Abschnitt 5.2.2).

5.2.1 Intendierte Wirkungen auf die Lebenslage der Akteure

Die intendierten Wirkungen auf die Lebenslage betreffen Personen, die von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wurden.

Vor Rentenalter: Bessere finanzielle Lage, kein Rückgriff auf Sozialhilfe, Erhalt der Altersvorsorge von ausgesteuerten Personen

Die Überbrückungsleistungen (ÜL) bezwecken, dass Personen vor dem Rentenalter nicht auf Sozialhilfe zurückgreifen müssen und ihre Altersvorsorge erhalten bleibt. Die anerkannten Ausgaben bei der Sozialhilfe liegen leicht unter den Beträgen, welche bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV gewährt werden, an welchen sich die ÜL orientieren (erläuternder Bericht S. 13, 17-18). Vor allem aber müssen die Ausgesteuerten nicht zuerst ihr gesamtes Vermögen aufbrauchen und ihr Wohneigentum verkaufen, bevor sie Anrecht auf Sozialhilfeunterstützung haben. Die grosszügigeren Regelungen sollten klar zu einer Verbesserung der finanziellen Lage der leistungsberechtigten Personen im Vergleich zu heute führen.

Empirische Evidenz besteht basierend auf den Erfahrungen mit der Rente-pont im Kanton Waadt, welche evaluiert wurden (Abrassart et al. 2015). Die Rente-pont hat dazu beigetragen, den Sozialhilfebezug und die Armut vor dem Rentenalter zu vermindern (Abrassart et al. 2015, S. IX).¹⁷ Auf Basis der Erfahrungen mit der Rente-pont ist dementsprechend für die Überbrückungsleistungen Ähnliches zu erwarten. Zu bedenken ist allerdings, dass die Gruppe der Anspruchsberechtigten bei der Rente-pont breiter ist und nebst ausgesteuerten Personen auch solche anspruchsberechtigt sind, welche aus anderen Gründen keinen Zugang zu Taggeldern der ALV haben.

Insgesamt ist zu erwarten, dass die Wirkung bei der Gruppe, welche die Anspruchsvoraussetzungen für die Überbrückungsleistungen erfüllt, eintritt.

Kurzfasit zum Ausmass der Wirkung

Es ist zu erwarten, dass die Wirkung bei allen anspruchsberechtigten Personen eintritt. Die Gruppe der Anspruchsberechtigten ist allerdings relativ klein (rund 32% der ausgesteuerten Personen, vgl. Abschnitt 4).

Nach Rentenalter: Bessere finanzielle Lage, weniger EL-Bezug

Mit Einführung der Überbrückungsleistungen werden anspruchsberechtigte Personen vor dem Rentenalter weniger Vermögen verzehren, auf einen Vorbezug der AHV-Rente und auf Kapitalauszahlungen der Zweiten und Dritten Säule verzichten müssen. Eine direkte Folge davon ist, dass die finanzielle Lage im

¹⁷ Im Zeitraum von Oktober 2011 bis Dezember 2014 haben rund 880 Personen eine Rente-pont bezogen. Ein Grossteil dieser Personen erfüllte die Kriterien für die Sozialhilfe. 70% der Bezüger/innen der Rente-pont haben vorher Sozialhilfe bezogen und von den restlichen 30% schien ein bedeutender Teil die Kriterien im Hinblick auf das Vermögen zu erfüllen (Abrassart et al. 2015, S. VIII).

Rentenalter besser ist. Damit wird es zu weniger oder tieferen Bezügen von Ergänzungsleistungen zur AHV kommen (erläuternder Bericht S. 17).

Empirische Evidenz besteht basierend auf den Erfahrungen mit der Rente-pont im Kanton Waadt, wobei die direkte Vergleichbarkeit mit den Überbrückungsleistungen an dieser Stelle nicht gegeben ist, da mehr Rente-pont-Beziehende über kein oder sehr wenig Alterskapital (2. und 3. Säule) wie auch wenig/kein Vermögen verfügten (Abrassart et al. 2015, S. 75). Sie wechselten gemäss der Evaluation zu 70% aus der Sozialhilfe in dieses Leistungssystem und nicht nach einer Aussteuerung. Insgesamt kann trotzdem gesagt werden, dass die Rente-pont geholfen hat, dass die Bezüger/innen ihre 2. Säule erhalten konnten (Abrassart et al. 2015), was im Sinne der intendierten Wirkung ist. Aber die Mehrheit der Rente-pont-Bezüger/innen hat bei Erreichen des Rentenalters trotzdem EL in Anspruch genommen. Dies ist durch die Gruppenzusammensetzung der Rente-pont-Bezüger/innen bedingt. Im Rahmen der Arbeiten für die vorliegende Studie wurde ein Expertengespräch mit Anouk Friedmann, Direktionsmitglied des Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) des Kantons Waadt geführt. Gemäss den Erfahrungen des DSAS im Kanton Waadt trägt die Rente-pont dazu bei, die Altersarmut im Kanton zu mildern (Aussage im Rahmen des Experteninterviews vom 10. September 2019).

Insgesamt ist zu erwarten, dass die Wirkung bei der Gruppe, welche die Anspruchsvoraussetzungen für die Überbrückungsleistungen erfüllt, eintritt.

Kurzfasit zum Ausmass der Wirkung

Es ist zu erwarten, dass die Wirkung bei der grossen Mehrheit der anspruchsberechtigten Personen eintritt. Die Gruppe der Anspruchsberechtigten ist allerdings relativ klein (rund 32% der ausgesteuerten Personen, vgl. Abschnitt 4).

Wirkung der Überbrückungsleistungen: Besserer Gesundheitszustand

Die Einführung der Überbrückungsleistungen soll gemäss erläuterndem Bericht (S. 23) zu einer Verringerung der Gesundheitsrisiken der Zielgruppe führen. Die positive Korrelation zwischen finanziellen Mitteln und Gesundheit ist gut dokumentiert (vgl. beispielsweise Deaton 2002). Ob dies allerdings eine kausale Beziehung ist oder nicht, wird in der Literatur diskutiert. Es gibt Hinweise darauf, dass staatliche Transfers, welche das Haushaltseinkommen erhöhen, die Wahrscheinlichkeit vergrössern, dass die betroffenen Personen erklären, dass sie einen exzellenten oder sehr guten Gesundheitszustand haben. Als mögliche Ursachen dafür werden höhere Ausgaben für Lebensmittel sowie Krankenkassendeckung genannt (Lenhart 2018).¹⁸ Larrimore (2011) ist allerdings skeptischer und ist der Meinung, dass staatliche Transfers möglicherweise nur einen limitierten Nutzen haben, kurzzeitige Gesundheitsoutcomes positiv zu beeinflussen.

Viele dieser Studien verwenden subjektive Einschätzungen des Gesundheitszustands als abhängige Variable. Obwohl das subjektive Empfinden wichtig ist, ist nicht ausgeschlossen, dass dies auch durch andere Faktoren beeinflusst wird. Z.B. könnte ein zusätzlicher finanzieller Zustupf dazu führen, dass eine Person (temporär) glücklicher ist und die eigene Gesundheit deswegen als besser einschätzt. Bei objektiven Messungen des Gesundheitszustands sollte dieses Problem kleiner sein. Eine Studie untersucht den Zusammenhang zwischen Haushaltseinkommen und einer subjektiven Einschätzung, ob eine Person Bluthochdruck hat, und einer objektiven Messung des Blutdrucks durch eine Pflegefachperson in Gross-

¹⁸ Die Studie nutzt eine durch sogenannte «Earned income tax credits» hervorgerufene exogene Variation im Haushaltseinkommen um dessen Einfluss auf die subjektive Gesundheit zu untersuchen.

britannien. Nur bei objektiver Messung lässt sich eine signifikante Korrelation finden, d.h. je höher das Einkommen, desto tiefer die Wahrscheinlichkeit von Bluthochdruck (Johnston et al. 2007).

Inwiefern die beschränkten und zeitlich begrenzten Überbrückungsleistungen zu einer Verringerung der Gesundheitsrisiken der Zielgruppe führen können, kann mittels der konsultierten wissenschaftlichen Literatur nicht definitiv beantwortet werden. Möglich erscheint aber, dass die im Vergleich zur Sozialhilfe zusätzlichen finanziellen Mittel zumindest teilweise auch für bessere Ernährung und Gesundheitsausgaben verwendet werden und sich somit positiv auf den Gesundheitszustand auswirken können.

Kurzfasit zum Ausmass der Wirkung

Es ist zu erwarten, dass die Wirkung bei einem Teil der anspruchsberechtigten Personen eintritt.

5.2.2 Unintendierte Wirkungen auf die Lebenslage der Akteure

Die unintendierten Wirkungen auf die Lebenslage betreffen Ausgesteuerte, Arbeitslose und Arbeitnehmende.

Armutsgefährdete Risikogruppen ohne Anspruchsberechtigung haben keinen Zugang zu Überbrückungsleistungen, sind aber von allfälligen unintendierten Verhaltensänderungen der Akteure betroffen

Nicht alle Personen, welche im späteren Erwerbsalter armutsgefährdet sind, erfüllen die Anspruchsvoraussetzungen zum Bezug von Überbrückungsleistungen. Insbesondere Personen mit lückenhaften Erwerbsbiografien, tiefen Teilzeitpensen oder tiefen Einkommen sowie gesundheitlichen Beeinträchtigungen erfüllen die Anspruchsvoraussetzungen nicht, sind aber potenziell ebenso armutsgefährdet. Arbeitgebende (und teilweise auch Arbeitnehmende) verfügen in der Regel nicht über alle Informationen, um zu wissen, ob ein späterer Anspruch auf Überbrückungsleistungen besteht.

Eine Schwierigkeit bezüglich der Lebenslage der Akteure besteht darin, dass allfällige unintendierte Verhaltensänderungen der Arbeitgebenden nicht nur die anspruchsberechtigten, sondern auch die nicht-anspruchsberechtigten Arbeitnehmenden treffen. Solche unintendierten Verhaltensänderungen sind beispielsweise eine verminderte Bereitschaft, ältere Arbeitnehmende anzustellen oder weiter zu beschäftigen (vgl. dazu Abschnitt 5.3.2.3).

Wenn den Arbeitgebenden nicht bewusst ist, dass die Überbrückungsleistungen nur für bestimmte Gruppen von älteren inländischen Personen zugänglich sind – und wenn unintendierte Verhaltensänderungen der Arbeitgebenden überhaupt vorkommen (vgl. dazu Abschnitt 5.3.2.3) – so dürften diese alle älteren Erwerbspersonen mit tendenziell schlechten Erwerbchancen betreffen – also sowohl solche mit als auch solche ohne Anspruch auf Überbrückungsleistungen. Die Arbeitsmarktsituation der Betroffenen würde dadurch noch schwieriger, ihre Armutsgefährdung grösser.

Zudem ist auch denkbar, dass die älteren Erwerbspersonen selber nicht richtig einschätzen können, ob sie Anspruch auf Überbrückungsleistungen haben werden. Wenn sie ihr Verhalten ändern, weil sie von falschen Annahmen ausgehen und beispielsweise als Arbeitnehmende aufgrund der Überbrückungsleistungen eine höhere Risikobereitschaft für Kündigungen hätten (vgl. Abschnitt 5.3.2.2) und sich als Arbeitslose weniger um eine Stelle bemühten (5.3.2.1), könnten sie negative Überraschungen erleben, sobald sich herausstellt, dass sie die Anspruchsvoraussetzungen für Überbrückungsleistungen nicht erfüllen.

Kurzfasit zum Ausmass der Wirkungen

Das Ausmass der Wirkungen ist ungewiss und hängt davon ab, wie klar die Behörden kommunizieren, welche Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Überbrückungsleistungen gelten.

5.3 Evidenzen bezüglich Wirkungen auf die Entscheidungen und das Verhalten der Akteure

Betrachtet werden zuerst die intendierten Wirkungen (Abschnitt 5.3.1), danach die unintendierten Wirkungen (Abschnitt 5.3.2).

5.3.1 Intendierte Wirkungen auf die Entscheidungen und das Verhalten der Akteure

Die intendierten Wirkungen auf die Entscheidungen und das Verhalten der Akteure betreffen Ausgesteuerte (Abschnitt 5.3.1.1), Arbeitslose (Abschnitt 5.3.1.2) und Durchführungsstellen (Abschnitt 5.3.1.3).

5.3.1.1 Ausgesteuerte

Weniger Vermögensverzehr vor dem Rentenalter

Der Anspruch auf Überbrückungsleistungen besteht, wenn das Vermögen einer alleinstehenden Person niedriger ist als CHF 100'000 und bei Verheirateten niedriger als CHF 200'000. Selbstbewohntes Wohneigentum wird bei dieser Vermögensschwelle nicht berücksichtigt (erläuternden Bericht S. 17).¹⁹ Ein gewisses Vermögen können die Bezüger/innen von Überbrückungsleistungen dementsprechend bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters aufrechterhalten. Im Vergleich zur Situation ohne Überbrückungsleistungen werden die Bezüger/innen von Ergänzungsleistungen seltener ihr Vermögen verzehren müssen, weil ihre finanzielle Lage vor dem Rentenalter besser ist und weil sie keinen Antrag auf Sozialhilfe stellen müssen, bei der die Anspruchsvoraussetzungen an ein viel tieferes Vermögen gebunden sind.

Empirische Evidenz besteht aus den Erfahrungen mit der Rente-pont im Kanton Waadt. Die Evaluation der Rente-pont hat gezeigt, dass diejenigen Personen, welche Vermögen in der 2. Säule hatten, dank der Rente-pont nicht vor der Pensionierung darauf zurückgegriffen haben. Allerdings hatte ein grosser Teil der Personen, welche die Kriterien für die Rente-pont erfüllten, überhaupt oder sehr wenig Alterskapital (Abrassart et al. 2015, S. 75).

Kurzfasit zum Ausmass der Wirkung

Es ist zu erwarten, dass die Wirkung bei der grossen Mehrheit der anspruchsberechtigten Personen eintritt. Die Gruppe der Anspruchsberechtigten ist allerdings relativ klein (rund 32% der ausgesteuerten Personen, vgl. Abschnitt 4).

¹⁹ Hingegen wird der Ertrag aus Wohneigentum bei der Berechnung als Einkommen angerechnet. Bei Bezug von Sozialhilfe besteht kein Anspruch auf Erhalt des Wohneigentums. Vgl. <https://richtlinien.skos.ch/b-materielle-grundsicherung/b3-wohnenkosten> [Stand 13.08.2019].

Nur noch freiwillige Arbeitssuche der Überbrückungsleistungsbeziehenden

Ausgesteuerte Personen, welche die Anspruchsvoraussetzungen für Überbrückungsleistungen erfüllen, haben während dem Bezug von Überbrückungsleistungen keine Vorgaben bezüglich Arbeitsbemühungen. Sie müssen nicht, aber sie können sich weiterhin um eine Arbeit bemühen. Anreize diesbezüglich bestehen, da das Erwerbseinkommen lediglich zu zwei Dritteln an die Überbrückungsleistungen angerechnet wird (oder bei Ehegatten und -gattinnen ohne eigenen Anspruch 80%). Durch die Konzeption der Überbrückungsleistungen liegt es auf der Hand, dass die Wirkung eintreten wird. Der Zielgruppe der Beziehenden von Überbrückungsleistungen sollte bewusst sein, dass parallel zum Bezug arbeiten dürfen, aber nicht müssen.

Kurzfasit zum Ausmass der Wirkung

Es ist zu erwarten, dass die Wirkung bei der Zielgruppe mit Anspruch auf Überbrückungsleistungen eintritt.

Besserer Erhalt der Arbeitsmarktfähigkeit aufgrund der Fördermassnahmen

Personen mit Überbrückungsleistungen müssen sich nicht mehr um eine Arbeitsmarktintegration bemühen, aber sie haben wie andere Ausgesteuerte über 50 neu die Möglichkeit, ohne Wartefrist an Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen teilzunehmen. Die konkreten Angebote und Bedingungen werden in den Kantonen ausgearbeitet.²⁰

Empirische Evidenz zur Wirkung von Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen besteht aus einer kürzlich durchgeführten Analyse bisheriger Evaluationen der Wirkung von arbeitsmarktlichen Massnahmen (Morlok et al. 2018). Die Analyse weist darauf hin, «dass AMM bei Stellensuchenden mit schlechten Arbeitsmarktchancen bessere Resultate zeigen als bei solchen, die ein hohes Wiedereingliederungspotenzial haben.» Bei Ausgesteuerten handelt es sich quasi per Definition um Personen mit schlechten Arbeitsmarktchancen. Es kann folglich davon ausgegangen werden, dass die Fördermassnahmen zu einem besseren Erhalt der Arbeitsmarktfähigkeit beitragen. Die Wirkung dürfte sich vor allem bei ausgesteuerten Personen einstellen, welche die Anspruchsvoraussetzungen für die Überbrückungsleistungen nicht erfüllen.

Kurzfasit zum Ausmass der Wirkung

Es ist davon auszugehen, dass die Wirkung vor allem bei ausgesteuerten Personen, die keinen Anspruch auf Überbrückungsleistungen haben, eintritt.

²⁰ Der Besuch von Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen für Personen, welche die Beitragszeit nicht erfüllen, ist im AVIG in Artikel 59d geregelt. Die Arbeitslosenversicherung und die Kantone tragen die Kosten der Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen zu gleichen Teilen. Gemäss AVIG Artikel 59b erhalten die Personen während der Teilnahme an Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen ALV-Taggelder.

5.3.1.2 Arbeitslose

Bessere Erwerbschancen / Besserer Erhalt der Arbeitsmarktfähigkeit und dadurch öfter Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt

Zur Arbeitsmarktintegration schwer vermittelbarer Stellensuchender stellt das Impulsprogramm 2020-2022 zusätzliche Gelder zur Verfügung, welche die Kantone im Rahmen ihrer Vollzugsfreiheit für massgeschneiderte Zusatzmassnahmen einsetzen können. Coaching, Mentoring und Beratung sind Massnahmen, welche explizit erwähnt werden (Erläuternder Bericht S. 7).

Gemäss einem Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO (o.J. b) werden Stellensuchende ab 55 unterproportional in AMM zugewiesen. Kantonale Arbeitsmarktbehörden erachten mehrheitlich Standortbestimmungs- und Bewerbungskurse sowie Coaching als sinnvoll für ältere Arbeitslose SECO (o.J. b, S. 5). Dies darf als Zeichen dafür interpretiert werden, dass solche Massnahmen die Erwerbschancen älterer Arbeitslose vergleichsweise stärker erhöhen sollten. Empirische Evidenz in die gleiche Richtung kommt aus der Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik der RAV, wonach Beratungsgespräche «als fundamental wichtiges Element für die rasche Eingliederung von Stellensuchenden» erachtet werden (Egger, Dreher & Partner 2013, S. 86).

Der Umfang des Angebots und die konkrete Ausgestaltung der Fördermassnahmen werden von den Kantonen entschieden und unterscheiden sich von Kanton zu Kanton stark, weshalb eine abschliessende Bewertung auf der Basis der vorliegenden Ergebnisse der Literatur nicht möglich ist. Die bestehenden Hinweise legen aber einen positiven Effekt verstärkter Fördermassnahmen nahe. Dies ist etwa auch im Sinne der Empfehlungen von Fluder et al. (2017), die ausgehend vom Resultat, dass (unter anderem) ältere Personen ein höheres Risiko haben, nach einer Arbeitslosigkeit nicht mehr nachhaltig auf dem Arbeitsmarkt integriert zu werden, festhalten, dass eine frühzeitige intensive Begleitung mit geeigneten Massnahmen für diese Risikogruppe zentral ist.

Kurzfasit zum Ausmass der Wirkung

Es ist zu erwarten, dass die Wirkung bei einem Teil der arbeitslosen Personen eintritt (abhängig von der Umsetzung in den Kantonen)

5.3.1.3 Durchführungsstellen

Verstärkte Aufmerksamkeit der RAV für ältere Erwerbspersonen

Die Fachpersonen der Regionalen Arbeitsvermittlungstellen RAV beraten die Arbeitslosen, verfügen die Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen und beurteilen, ob die Arbeitslosen die Anspruchsvoraussetzungen für den Taggeldbezug erfüllen – insbesondere auch, ob die Vermittelbarkeit gegeben ist und die Auflagen eingehalten werden. Insbesondere gesundheitliche Einschränkungen können die Vermittelbarkeit in dieser Altersgruppe in Frage stellen. Und Auflagen bestehen bezüglich eines aktiven Bewerbungsverhaltens. Bei hohem Druck, Arbeitslose möglichst schnell wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren, und bei beschränkten Mitteln, die für arbeitsmarktliche Massnahmen investiert werden können, besteht eine Tendenz, ältere Arbeitslose zu übergehen. Daher ist es ein zentraler Schritt, wenn der Bund nun zusätzliche Finanzmittel für diese Gruppe reserviert und neue Massnahmen für schwer vermittelbare Personen vorsieht. Wieweit es dadurch gelingt, die Aufmerksamkeit der RAV vermehrt älteren Arbeitslosen zuzuwenden, hängt allerdings auch davon ab, ob diese Bemühungen im Controlling der RAVs auch entsprechend gewürdigt werden und dort nicht gegenteilige Anreize weiterbestehen.

Für den Bezug von Überbrückungsleistungen ist eine Voraussetzung, dass die Person von der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wurde. Für die Aussteuerung wiederum sind die Voraussetzungen, dass die ALV-Taggelder ausgeschöpft wurden und somit, dass die Vermittelbarkeit während der Rahmenfrist für den Leistungsbezug gegeben war. Den RAV kommt bezüglich der Überbrückungsleistungen eine zentrale Gate-Keeper-Rolle zu, da sie erstens verantwortlich dafür sind, die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt älterer Arbeitnehmenden intensiv zu fördern, damit möglichst wenige Personen ausgesteuert werden und auf Überbrückungsleistungen angewiesen sein werden. Zweitens ist es auch Aufgabe der Durchführungsstellen, missbräuchliche Taggeldbezüge zu verhindern und Sanktionen zu verfügen – bis hin zur Einstellung des Anspruchs auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung.

Die Rolle der RAV wird sich mit der Einführung der Überbrückungsleistungen insofern verändern, dass die Konsequenzen ihrer Zusammenarbeit mit den Arbeitslosen sowohl auf individueller Ebene der Betroffenen als auch auf gesellschaftlicher Ebene anders sind, weil es eine neue Bedarfsleistung gibt. Einhergehend mit dieser Rollenveränderung verpflichten die Fördermassnahmen die RAV zur verstärkten Aufmerksamkeit auf ältere Arbeitslose. Falls sie nicht alles unternehmen, um diese wieder ins Erwerbsleben zu integrieren, trägt mit den Überbrückungsleistungen allerdings ein anderes Sozialsystem die Folgekosten.

Kurzfasit zum Ausmass der Wirkung

Mit den oben formulierten Einschränkungen ist davon auszugehen, dass die RAV ihren zusätzlichen Auftrag professionell ausführen und älteren Erwerbspersonen verstärkte Aufmerksamkeit zukommen wird.

5.3.2 Unintendierte Wirkungen auf die Entscheidungen und das Verhalten der Akteure

Die unintendierten Wirkungen auf die Entscheidungen und das Verhalten der Akteure betreffen Arbeitslose (Abschnitt 5.3.2.1), Arbeitnehmende (Abschnitt 5.3.2.2), Arbeitgebende (Abschnitt 5.3.2.3) und Pensionskassen (Abschnitt 5.3.2.4).

5.3.2.1 Arbeitslose

Verminderte Motivation zur Arbeitssuche

Bei der Entscheidung, ob jemand aktiv eine Arbeit sucht oder nicht, kann die Abwägung, welcher Lohn realisiert werden könnte und wie hoch dieser im Vergleich zu den Überbrückungsleistungen ausfallen würde, wichtig sein. Gemäss den Ausführungen zu den Zielkonflikten und Opportunitätskosten (vgl. Abschnitt 2.1) dürfte weiter eine Rolle spielen, dass bei einem Bezug von Überbrückungsleistungen mehr Zeit für Freizeit und unbezahlte Arbeit zur Verfügung steht, da keiner bezahlten Arbeit mehr nachgegangen werden muss. Allerdings kann eine Arbeitstätigkeit auch nicht-monetäre Vorteile mit sich bringen, wie Identitätsstiftung oder täglicher Kontakt mit anderen Personen. In der üblichen ökonomischen Betrachtung «verzerrt» Sozialleistungen die relativen Preise von Freizeit und Konsum und vermindern die Anreize zu arbeiten, denn die Kosten der Nicht-Erwerbstätigkeit verringern sich wegen der Sozialleistung. Traditionell wurde dies als Evidenz für ein «moralisches Risiko» (engl. Moral hazard) interpretiert, die Sozialleistung der Arbeit vorzuziehen.

Bedingt übertragbare empirische Evidenz bezüglich dieses Effekts gibt es unter anderem aus Österreich. Studien, welche die regional begrenzte Verlängerung der Arbeitslosenversicherungsleistungen für ältere Arbeitnehmende (50+) in Österreich analysieren (**Modell 2** in Tabelle 2 S. 26), kommen zum Schluss, dass die Ausweitung dieser Leistungen die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängert (Lalive 2008) und die Anzahl Personen, welche aus der Arbeitslosigkeit wieder eine Stelle antreten, reduziert (Lalive und Zweimüller 2002). Weil es sich in Österreich um ein sehr umfangreiches Programm handelte, war die Stellensuche für Arbeitslose, die nicht vom Programm profitieren konnten, einfacher, da der Arbeitskräftepool temporär «reduziert» war (Lalive et al. 2015). Chetty (2006) untersuchte zusätzlich, inwiefern die Vermögenssituation die Wirkung einer Erhöhung von Arbeitslosengeld auf die Dauer der Arbeitslosigkeit beeinflusst. Für Haushalte mit limitierten finanziellen Reserven können Arbeitslosenleistungen die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängern, da diese Mittel den Druck reduzieren, schnell wieder eine bezahlte Arbeit zu finden. Für Haushalte mit finanziellen Reserven spielt dieser Aspekt eine kleinere Rolle.

Die Höchstzahl der ALV-Taggelder in der Schweiz ist in Artikel 27 des AVIG geregelt und sie ist abhängig vom Alter sowie seit 2003 auch von der Beitragszeit. Aktuell haben Personen ab Vollendung des 55. Altersjahres Anrecht auf maximal 520 Taggelder, sofern sie eine Beitragszeit von 22 Monaten aufweisen. Darüber hinaus gibt es gemäss Artikel 27 Abs. 3 des AVIG Anspruch auf 120 zusätzliche Taggelder für schwer vermittelbare ältere Arbeitslose. Im Jahr 2003 wurde die Anspruchsgruppe unter den älteren Arbeitslosen für diese Taggelder ausgeweitet indem gemäss Art. 27 Abs. 3 die 120 zusätzlichen Taggelder für schwer vermittelbare Personen in den letzten 4 Jahren vor dem Pensionsalter (vorher zweieinhalb Jahre) gewährt werden können und die Rahmenfrist für den Leistungsbezug um zwei Jahre (vorher 6 Monate) verlängert werden kann (**Modell 3** in Tabelle 2 S. 26). Inwiefern diese Ausweitung die Arbeitslosigkeit von älteren Personen verlängert hat, ist schwer zu beurteilen. Der Anteil Langzeitarbeitsloser hat unter den 60plus-Jährigen seit 2002 tendenziell zugenommen (2002: 31%, 2018: 39%, Quelle: Seco), allerdings dürften nebst der Höchstzahl der Taggelder vor allem die Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitsloser diese Zahlen beeinflussen.

Zu beachten ist, dass die Überbrückungsleistungen in der Schweiz im Kontext einer aktiven Arbeitsmarktpolitik angesiedelt sind. Auch bei relativ grosszügigen Leistungen der Arbeitslosenversicherung kann eine aktive Arbeitsmarktpolitik dazu beitragen, dass die Arbeitslosenquoten gering sind, wie insbesondere das Beispiel von Dänemark zeigt. Hier treffen ein äusserst liberaler privater Arbeitsmarkt, ein grosszügiges System der Arbeitslosenversicherung und eine konsequent aktive Arbeitsmarktpolitik aufeinander (EEAG 2016; Hendeliowitz 2008). In der Kombination des sogenannten «Flexicurity-Modells»²¹ mit einer stark aktiven und bildungsorientierten Arbeitsmarktpolitik liegt gemäss European Economic Advisory Group das Erfolgsrezept für die tiefe Arbeitslosenquote Dänemarks (EEAG 2016).²²

Basierend auf den theoretischen Überlegungen und der empirischen Evidenz ist insgesamt davon auszugehen, dass die Einführung der Überbrückungsleistungen dazu führen wird, dass die Dauer der Arbeitslosigkeit für potenziell ÜL-Anspruchsberechtigte in gewissen Fällen steigen wird und dass potenziell ÜL-Anspruchsberechtigte seltener wieder eine Erwerbstätigkeit aufnehmen werden als sie dies tun würden, wenn es keine Überbrückungsleistungen gäbe. Es ist allerdings anzunehmen, dass der Effekt nur in geringem Ausmass eintreten wird und dies aus folgenden Gründen:

■ Die Überbrückungsleistungen sind eine **Bedarfsleistung**, welche sich am **Existenzminimum** der Ergänzungsleistungen orientiert. Ein Teil der älteren Arbeitslosen hat Chancen, auf dem Arbeitsmarkt ein wesentlich höheres Einkommen zu erzielen oder lebt in einem Haushalt mit höherem Gesamteinkommen. Der Effekt ist demnach nur für Arbeitslose mit geringen Erwerbs- und Einkommenschancen zu erwarten oder für solche, welche für die Nicht-Erwerbstätigkeit hohe Einkommenseinbussen in Kauf nehmen. 79 Prozent der 59-jährigen Arbeitslosen in der Schweiz im Jahr 2012 erzielten zuvor ein Erwerbseinkommen, das über dem Median-Betrag der anrechenbaren Ausgaben der Überbrückungsleistungen liegt (Quelle WiSiER, Berechnungen BSV).

■ Nur ein Teil der Arbeitslosen erfüllen die **Anspruchsvoraussetzungen** für Überbrückungsleistungen. Der Effekt ist nur bei den Personen zu erwarten, welche die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen. Insgesamt erfüllten 44 Prozent der 59-jährigen Arbeitslosen in der Schweiz im Jahr 2012 die Anspruchsvoraussetzungen.²³ Unter den Personen mit einem früheren Erwerbseinkommen unterhalb des ÜL-Betrags erfüllen 23 Prozent der Arbeitslosen die Anspruchsvoraussetzungen (Quelle WiSiER, Berechnungen BSV).

■ In der Schweiz wird eine **aktive Arbeitsmarktpolitik** verfolgt. Die Arbeitslosen müssen sich während dem Bezug von Taggeldern aktiv um eine Stelle bemühen und die Vorgaben der RAV einhalten sowie an Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen teilnehmen, sofern dies das RAV verlangt.²⁴ Arbeitslose werden daher nicht – oder nur bei inaktiven RAV – darauf spekulieren können, ohne Arbeitsbemühungen angestrebt zu werden und Überbrückungsleistungen beziehen zu können. 33 Prozent der 59-Jährigen, die im Jahr 2012 arbeitslos waren, waren danach im Jahr 2016 als 63-Jährige wieder erwerbstätig (Quelle WiSiER, Berechnungen BSV, vgl. Abschnitt 4).

In diesen drei Punkten bestehen auch die wesentlichen Unterschiede zu der Verlängerung der Arbeitslosenversicherungsleistungen in Österreich, wo relativ starke Effekte auf die Dauer der Arbeitslosigkeit nachgewiesen wurden (Lalive und Zweimüller 2002; Lalive 2008). Arbeitslosentaggelder sind keine Bedarfsleistung wie die Überbrückungsleistungen, sondern orientieren sich am zuvor erzielten Erwerbsein-

²¹ aus engl. flexibility (dt.: Flexibilität) und security (dt.: Sicherheit): Die Flexibilität betrifft vor allem Anstellungs- und Kündigungsbedingungen. Security betrifft Sicherheiten für die Arbeitnehmendenseite wie z.B. das System der Arbeitslosenversicherung.

²² Dänemark gibt 1.8 Prozent des BIP (Daten 2013) für aktive Arbeitsmarktpolitik aus. Das ist der höchste Anteil unter den OECD-Ländern für welche der Durchschnitt bei 0.6 Prozent liegt (EEAG 2016, 87).

²³ Berücksichtigte Kriterien: Erwerbs- und Einkommensbiografie und Vermögenssituation.

²⁴ Vgl. dazu etwa das Faktenblatt zur Arbeitslosenversicherung, https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Arbeit/ALV/Grundlagen/Faktenblatt_Die_Arbeitslosenversicherung.pdf?download.pdf/DE_Faktenblatt_Die_Arbeitslosenversicherung.pdf [Stand 14.08.2019]

kommen. Zudem gibt es bei einer Verlängerung der Taggelder keine weiteren Anspruchsvoraussetzungen wie bei den hier diskutierten Überbrückungsleistungen. Weiter gibt es keine Hinweise darauf, dass die Erhöhung der Anzahl Taggelder in Österreich von einer aktiven Arbeitsmarktpolitik begleitet wurde, die mit der Arbeitsmarktpolitik der Schweiz vergleichbar ist.

Kurzfasit zum Ausmass der Wirkung

Es ist zu erwarten, dass die Wirkung bei einer kleinen Anzahl Arbeitsloser eintritt, die geringe Erwerbs- und Einkommenschancen haben, die Anspruchsvoraussetzungen für Überbrückungsleistungen erfüllen und bei denen die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht greift.

Verringertes Sparen

Mit den Überbrückungsleistungen haben ältere Arbeitslose ein Sicherheitsnetz, welches die finanzielle Absicherung bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters garantiert (sofern sie die Zulassungsbedingungen erfüllen) und den Schutz der Altersvorsorge gewährleistet. Weil sie weniger unter finanziellen Druck geraten, müssen die Betroffenen weniger sparen, um ihren Konsum finanzieren zu können (Amaglobeli et al. 2019).²⁵ Um grosse Beträge geht es nicht, da bei hohem Einkommen und Vermögen sowieso keine Überbrückungsleistungen gewährt werden.

Die Sparneigung von Individuen hängt von vielerlei Faktoren ab und die Gruppe der Anspruchsberechtigten auf Überbrückungsleistungen lässt sich schwer mit anderen Gruppen vergleichen. Daher gibt es kaum empirische Evidenz zu dieser Wirkung. Die Evaluation der Rente-pont im Kanton Waadt zeigte, dass viele Bezüger/innen einer Rente-pont im Alter trotzdem auf Ergänzungsleistungen angewiesen waren (Abrassart et al 2015). Dies liegt aber vor allem daran, dass ihr Einkommen während der Erwerbstätigkeit gering war und es daher für sie kaum möglich war, zu sparen. Dies dürfte auch auf einen Teil der Bezüger/innen von Überbrückungsleistungen zutreffen.

²⁵ Vielfach wird in der Ökonomie davon ausgegangen, dass Arbeitnehmende den Entscheid, wann sie in Rente gehen, davon abhängig machen, wie die künftigen Einnahmen (Erwerbseinnahmen und Pensionsleistungen aus privaten und öffentlichen Quellen) aussehen. Arbeitnehmende wählen dann das optimale Rentenalter so, dass sie den zukünftigen erwarteten Nutzen maximieren (Dorn und Sousa-Poza 2017 S.1).

5.3.2.2 Arbeitnehmende

Höhere Risikobereitschaft für Kündigung und Stellenwechsel

Für ältere Arbeitnehmende, die die Anspruchsvoraussetzungen für die Überbrückungsleistungen erfüllen – und sich dessen bewusst sind – verändern die Überbrückungsleistungen das Risiko einer Kündigung. Entweder finden diese Personen eine neue Arbeitsstelle oder sie haben dank den Überbrückungsleistungen eine gewisse finanzielle Sicherheit bis zum Rentenalter, ohne das Vermögen anzutasten und, falls dieses vollständig verzehrt ist, auf die Sozialhilfe zurückgreifen zu müssen.

Für den Kanton Waadt gibt es keine Hinweise darauf, dass nach der Einführung der Rente-pont (vgl. **Modell 1** in Tabelle 2, S. 26) markant mehr ältere Arbeitnehmende ihre Stelle aufgegeben hätten. Jedenfalls haben die Institutionen, die in der Evaluationskommission der Rente-pont vertreten sind – darunter Vertreter/innen von Arbeitgebenden- und Arbeitnehmendenorganisationen sowie von Gemeinden und Kanton – keine entsprechenden Tendenzen festgestellt (Aussage von Anouk Friedmann, Direktionsmitglied DSAS, im Rahmen des Experteninterviews vom 10. September 2019). Die Gruppe der Anspruchsberechtigten wurde einige Jahre nach der Einführung und basierend auf den Ergebnissen einer externen Evaluation (Abrassart et al. 2015) gar ausgeweitet. Seit 2017 haben Frauen ab 60 Jahre) und Männer (ab 61 Jahre), welche die Anspruchsvoraussetzungen der Sozialhilfe erfüllen, Anrecht auf eine Rente-pont. Ursprünglich war die Rente-pont lediglich für Frauen ab 62 Jahren und für Männer ab 63 Jahren zugänglich.

Evidenz, dass das Kündigungsverhalten sich verändert, gibt es von Inderbitzin et al. (2016) und Jäger et al. (2019), welche die temporäre Verlängerung von Arbeitslosenleistungen in Österreich untersuchen (vgl. **Modell 2** in Tabelle 2, S. 26). Diese hat zu mehr Auflösungen von Arbeitsverhältnissen geführt und zwar auch von Seiten der Arbeitnehmenden. Die Überbrückungsleistungen können somit die Risikobereitschaft für Kündigungen und Stellenwechsel erhöhen und dadurch zu einem höheren Risiko der Arbeitslosigkeit führen (Erläuternder Bericht S. 2). Zugleich ermöglicht die finanzielle Absicherung durch Arbeitslosengeld den Betroffenen, länger nach einem passenderen Job zu suchen. Ergebnisse aus der Wissenschaft deuten darauf hin, dass grosszügigere Arbeitslosenleistungen dazu führen, dass Arbeitsverhältnisse im Anschluss länger dauern, was als Indikator für die Qualität des Matches gebraucht wird (Centeno 2004) – wobei dieser Effekt je nach Studiendesign nicht ganz robust ist.²⁶

In der Schweiz hat die erwähnte Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten für 120 zusätzliche Taggelder der Arbeitslosenversicherung (vgl. **Modell 3** in Tabelle 2, S. 26) nicht zu einer längerfristigen Erhöhung der Arbeitslosenquote für 60- bis 64/65-Jährige geführt. Die Arbeitslosenquote dieser Altersgruppe stieg von 2.1 Prozent im Jahr 2002 zwar in den Folgejahren an, allerdings parallel zur Gesamtquote der Arbeitslosen. Seit 2009 sank die Arbeitslosenquote der 60 bis 64/65-Jährigen stärker als die Gesamtquote und liegt heute bei 2.2 Prozent. Gleichzeitig stieg die Erwerbsquote der 60- bis 65-jährigen in den letzten 20 Jahren an (BFS, SAKE).

Insgesamt besteht zur Wirkung auf die Arbeitslosigkeit also widersprüchliche Evidenz.

²⁶ In die gleiche Richtung deuten auch Ergebnisse für mehrere Länder der Europäischen Union, welche die Länge des der Arbeitslosigkeit folgenden Arbeitsverhältnisses für Personen mit und ohne Anrecht auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung vergleicht (unter Kontrolle der Charakteristika der beiden Gruppen). Der Bezug solcher Leistungen erhöht zwar die Länge der Arbeitslosigkeit, verlängert im Durchschnitt aber auch anschliessende Arbeitsverhältnisse (Tatsiramos 2006). Eine Zusammenstellung des IZA über die vorhandene Literatur diskutiert die verschiedenen Forschungsergebnisse und kommt zum Schluss, dass die Evidenz im Hinblick auf Job Match Quality nicht eindeutig ist und die Effekte im Durchschnitt klein oder 0 sind. Siehe <https://wol.iza.org/articles/unemployment-benefits-and-job-match-quality/long> [Stand 15.08.2019] Auch Card et al. 2006 finden keinen positiven Effekt von längeren Leistungen einer Arbeitslosenversicherung auf die Qualität des anschliessenden Jobs.

Bleibt die Wirkung auf die Fluktuation: Ältere Arbeitnehmende in der Schweiz weisen heute eine viel tiefere sogenannte Nettorotationsquote auf als unter 55-Jährige (BFS SAKE): Im Jahr 2018 haben 3.4 Prozent der Personen ab 55 Jahren die Stelle gewechselt, während der entsprechende Wert für die gesamte Erwerbsbevölkerung bei 9.4 Prozent liegt. Sowohl für die älteren Erwerbspersonen als auch für das Total nimmt die Quote seit 2006 tendenziell zu.²⁷ Personalfluktuationsrate ist für die Unternehmen in der Regel mit Kosten verbunden, die unter anderem mit der benötigten Zeit der Einarbeitung zusammenhängen. Eine erhöhte Fluktuationsrate kann aber auch dazu führen, dass ein besserer Match zwischen Personal und Stellen entsteht, was positive Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft hätte.

Ist die Befürchtung, dass ältere Arbeitnehmende aufgrund der Überbrückungsleistungen vermehrt ihre Erwerbsarbeit aufgeben, sich später als Arbeitslose nicht um eine Wiedereingliederung bemühen und darauf abzielen, Überbrückungsleistungen bis zum ordentlichen Rentenalter zu beziehen, berechtigt? Es gibt aus der Literatur zu anderen Modellen – namentlich der Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeldern (Modell 2) und zu Frühpensionierungsmodellen (Modell 4) – eine gewisse empirische Evidenz dafür. Allerdings gibt es wesentliche Unterschiede zwischen diesen Modellen und den geplanten Überbrückungsleistungen (Einbettung in aktive Arbeitsmarktpolitik, keine Zwischenphase in der Arbeitslosigkeit). Falsch ist die Befürchtung, dass auch die Ehepartner/innen sich aus dem Erwerbsleben zurückziehen könnten, wenn die Existenz des ganzen Haushalts über Überbrückungsleistungen für den anderen Partner oder die andere Partnerin gesichert ist. Reduzieren Ehepartner/innen ihr Erwerbseinkommen, so wird die Differenz als hypothetisches Einkommen angerechnet, wie wenn es noch vorhanden wäre:

Davon ausgehend, dass für die potenziell Anspruchsberechtigten der Anreiz zu kündigen effektiv besteht, sind dennoch dieselben Relativierungen wie in Abschnitt 5.3.2.1 erwähnt.

■ Überbrückungsleistungen orientieren sich als **Bedarfsleistung** am **Existenzminimum**. Die meisten älteren Arbeitnehmenden können auf dem Arbeitsmarkt ein wesentlich höheres Einkommen zu erzielen. 85 Prozent der 58-jährigen Arbeitnehmenden im Jahr 2015 erzielten ein Erwerbseinkommen, das über dem Betrag der Überbrückungsleistungen liegt. Bei 81 Prozent der 58-jährigen Arbeitnehmenden lag das Erwerbseinkommen über dem 1.2-fachen Betrag der ÜL. Bei 89 Prozent der 58-jährigen Arbeitnehmenden lag das Erwerbseinkommen oberhalb des 0.8-fachen Betrags der ÜL (vgl. Abschnitt 4, Tabelle 1).

■ Nur ein Teil der Arbeitnehmenden erfüllen zudem die **Anspruchsvoraussetzungen** für Überbrückungsleistungen. Insgesamt erfüllten 43 Prozent der 58-jährigen Arbeitnehmenden im Jahr 2015 die Anspruchsvoraussetzungen.²⁸ Unter den Personen mit einem Erwerbseinkommen, das unter dem Median-Betrag der anrechenbaren Ausgaben bei den Überbrückungsleistungen liegt, sind es 22 Prozent (1'961 Personen des Jahrgangs). Von den 58-jährigen Erwerbstätigen mit einem Erwerbseinkommen unterhalb des 1.2-fachen Betrags der Überbrückungsleistungen erfüllen 29 Prozent die Anspruchsvoraussetzungen (3'165 Personen des Jahrgangs vgl. Abschnitt 4).

■ Weiter verfolgt die Arbeitslosenversicherung in der Schweiz eine **aktive Arbeitsintegrationsstrategie** und kann nicht kooperative Arbeitslose von ihren Leistungen ausschliessen, was missbräuchliches Verhalten stark erschwert. Sollten Personen in der vermuteten Absicht freiwillig arbeitslos werden, um anschliessend Überbrückungsleistungen bis zum ordentlichen Rentenalter zu beziehen, dürften diese Pläne also in aller Regel vor Erreichen der Aussteuerung durch die RAV durchkreuzt werden.

²⁷ Die Nettorotationsquote umfasst alle Personen, die ihre Beschäftigung zwischen dem Quartal q des Jahres t-1 und dem entsprechenden Quartal des Jahres t gewechselt haben, im Verhältnis zur Gesamtzahl der Erwerbstätigen zu Beginn des Beobachtungszeitraums. Berücksichtigt werden nur die Erwerbstätigen in den Jahren t-1 und t.

²⁸ Berücksichtigte Kriterien: Erwerbs- und Einkommensbiografie und Vermögenssituation

Kurzfasit zum Ausmass der Wirkung

Es ist zu erwarten, dass die Wirkung bei einer kleinen Anzahl älterer Arbeitnehmender mit (vermuteter) Anspruchsberechtigung eintritt.

Geringere Bereitschaft, sich selbständig zu machen

Mit zunehmendem Alter steigt der Anteil an Selbständigerwerbenden (Bundesamt für Statistik BFS 2018). Von den AHV-Rentner/innen im Jahr 2016 waren 18 Prozent ab dem 45. Altersjahr mindestens ein Jahr selbständigerwerbend (Haupt- oder Nebenerwerb) (Guggisberg et al. noch nicht publiziert). Wissenschaftliche Evidenz deutet darauf hin, dass die Grosszügigkeit von Arbeitslosengeld einen robusten Einfluss auf den langfristigen Anteil an Selbständigerwerbenden in europäischen Ländern hat. Grosszügigere Leistungen für Arbeitslose können es für Personen unattraktiver machen, selbständig zu werden, da die Opportunitätskosten durch den Verlust des Zugangs zu diesen Leistungen steigen (Baker et al. 2018). Dies trifft hier auch für die Überbrückungsleistungen zu, da für den Anspruch der Zugang zu Arbeitslosentaggeldern eine Voraussetzung ist. Es besteht also eine gewisse empirische Evidenz dafür, dass die Einführung von Überbrückungsleistungen die Anreize vermindert, sich selbständig zu machen und die Wirkung dürfte vor allem für ältere Erwerbspersonen in prekären Selbständigsituationen gelten. Allerdings machen die Überbrückungsleistungen nur einen kleinen Teil der Leistungen aus, die den Selbständigerwerbenden im Vergleich zu den Angestellten entgehen. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung sowie die Absicherung im Falle von Erwerbsunfähigkeit dürften im Entscheidungsverhalten eine grössere Rolle spielen.

Ob es sich hierbei um eine gesamtwirtschaftlich unerwünschte Wirkung handelt, muss offengelassen werden. Selbständigerwerbende und Startups tragen zwar gesamtwirtschaftlich zur Innovation bei – auf individueller Ebene zeigt eine Studie aber auch, dass Personen im Alter von 51 bis 57 Jahren sich häufiger unfreiwillig selbständig machen als andere Altersgruppen und dass die Selbständigkeit nicht selten mit Risiken bezüglich der sozialen Absicherung einhergeht (Guggisberg et al. noch nicht publiziert).

Die Gründe, sich selbständig zu machen, sind vielfältig. Am häufigsten geben Selbständigerwerbende «Freiheit und Unabhängigkeit» sowie «Geschäftsidee» als Gründe für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit an (Guggisberg et al. noch nicht publiziert). Nicht zuletzt aufgrund dieser unterschiedlichen Motivationen ist davon auszugehen, dass die Wirkung der Überbrückungsleistungen auf die Entscheidungen, sich selbständig zu machen, einen geringen Einfluss haben werden.

Kurzfasit zum Ausmass der Wirkungen

Es ist nicht auszuschliessen, dass die Wirkung nur bei vereinzelt Personen eintritt, da die Gründe, sich selbständig zu machen, vielfältig sind und Überbrückungsleistungen nur ein Teil der Sozialleistungen sind, die Selbständigerwerbenden im Vergleich zu Angestellten entgehen.

Verminderte Auseinandersetzung mit den eigenen Arbeitsmarktperspektiven

Aus theoretischer Sicht ist zu erwarten, dass die Partizipation an Schulungen/Weiterbildungen von älteren Arbeitnehmenden in Abhängigkeit des erwarteten Zeitpunkts des Austritts aus dem Erwerbsleben variiert. Schulungen und Weiterbildungen können die eigenen Arbeitsmarktperspektiven verbessern, und eine geringe Teilnahmebereitschaft kann als Vernachlässigung der Auseinandersetzung mit den eigenen Arbeitsmarktperspektiven verstanden werden. Vom Standpunkt der Humankapitaltheorie gesehen rentiert es weniger, in Schulungen/Weiterbildungen für ältere Arbeitnehmende zu investieren als für jüngere, da der Zeithorizont bis zur Pensionierung kürzer ist (Becker 1964). Hierbei spielen auch die direkten Kosten für die Weiterbildungen eine Rolle. Je höher diese sind, desto geringer fällt die Rendite bis zum Erreichen des ordentlichen Rentenalters aus. Während die Gebühren für Studiengänge an

Fachhochschulen und Universitäten relativ günstig sind, können berufsspezifische Weiterbildungen – welche eher auch für weniger qualifizierte Personen in Frage kommen – mit hohen direkten Kosten verbunden sein.

Finanziell attraktive Regelungen bezüglich Frühpensionierung (Modell 4 in Abschnitt 5.1) können dazu führen, dass ältere Arbeitnehmende demotiviert werden, an Weiterbildungen/Schulungen teilzunehmen (Fouarge und Schids 2009). Dies ist insofern relevant, als dass weitere Evidenz mit Daten aus den Niederlanden zeigen, dass Schulungen und Weiterbildungen, welche vom Arbeitgeber organisiert werden, auch älteren Arbeitnehmenden dabei helfen, die Beschäftigungsperspektiven zu verbessern (Picchio und van Ours 2013). Dies ist insbesondere auch aufgrund des demographischen Wandels wichtig. Gut qualifizierte ältere Arbeitnehmende können einen Beitrag leisten, um den Mangel an Fachkräften zu bekämpfen (Aeberhardt und Schläpfer 2006).

Theoretisch können die Überbrückungsleistungen also dazu führen, dass ältere potenziell anspruchsberechtigte Arbeitnehmende sich weniger stark mit ihren Arbeitsmarktperspektiven auseinandersetzen, weil das Netz der sozialen Sicherung im höheren Erwerbsalter etwas dichter wird. Gerade diesbezüglich können aber Studien zu erleichterten Frühpensionierungen nicht eins zu eins mit den geplanten Überbrückungsleistungen verglichen werden, denn den ob später ein Anspruch auf Überbrückungsleistungen besteht, lässt sich für die Arbeitnehmenden im Voraus nur schwierig abschätzen. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Wirkung auf die Auseinandersetzung mit den eigenen Arbeitsmarktperspektiven gering sein wird.

Kurzfasit zum Ausmass der Wirkung

Es ist davon auszugehen, dass die Wirkung nur eine kleine Minderheit der Arbeitnehmenden betrifft (insbesondere aufgrund strikter Anspruchsvoraussetzungen für Überbrückungsleistungen).

Verringertes Sparen

Wie bei den Arbeitslosen (vgl. Abschnitt 5.3.2.1) können Überbrückungsleistungen auch das Sparverhalten von Arbeitnehmenden beeinflussen, weil das Netz der sozialen Sicherung im höheren Erwerbsalter etwas stärker wird. Für Arbeitnehmende trifft aber erst recht die Annahme zu, dass das Sparverhalten stärker von anderen Faktoren abhängen dürfte und Überbrückungsleistungen nur eine marginale Rolle spielen.

Kurzfasit zum Ausmass der Wirkung

Es ist zu erwarten, dass die Wirkung bei einer kleinen Minderheit der Arbeitnehmenden eintritt.

5.3.2.3 Arbeitgeberende

Geringere Bereitschaft, ältere Arbeitnehmende weiter zu beschäftigen

Unter der Annahme, dass Unternehmen sich bei Entscheidungen über Entlassungen massgeblich von Sorge um ihren guten Ruf sowie ihrer sozialen Verantwortung leiten lassen, könnten die Überbrückungsleistungen einen negativen Einfluss auf das Verhalten von Arbeitgebenden haben, da die Überbrückungsleistungen für eine bestimmte Gruppe von älteren Personen eine zusätzliche finanzielle Sicherheit im höheren Erwerbsalter bieten. Es wäre demnach weniger anstössig, ältere Menschen nicht (mehr) zu beschäftigen.

Empirische Evidenz für derartige Wirkungen ist vorhanden, betrifft jedoch andere Modelle der finanziellen Absicherung vor dem ordentlichen Rentenalter. Verschiedene Studien zeigen, dass die Möglichkeiten der finanziellen Absicherung für ältere Erwerbspersonen das Entlassungsverhalten der Arbeitgebenden beeinflussen: Die Verlängerung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld in Österreich in den späten 1980er-Jahren (**Modell 2** in Tabelle 2, S. 26) führte zu einer vermehrten Auflösung von Arbeitsverhältnissen durch die Arbeitnehmenden und die Arbeitgebenden. Die Resultate von Winter-Ebmer (2003) deuten darauf hin, dass Arbeitgebende die Verlängerung der Arbeitslosenleistungen genutzt haben, um sich von Personen mit längeren Arbeitskarrieren und damit höheren Löhnen zu trennen.²⁹

Zu einem ähnlichen Ergebnis bezüglich Modellen der Frühpensionierung (**Modell 4** in Tabelle 2, S. 26) kommen auch Hakola und Uusitalo (2005) für Finnland und Dorn und Sousa-Poza (2007) in einer Analyse mit Daten von 19 Ländern. Gemäss den Studien machen es grosszügige Frühpensionsregelungen nicht nur für Arbeitnehmende attraktiver, sich freiwillig früher pensionieren zu lassen, sondern sie können auch Firmen dazu verleiten, mehr Arbeitnehmende in die Frühpensionierung zu schicken. Diese Effekte lassen sich nicht ohne weiteres auf die restriktiv ausgestalteten Überbrückungsleistungen übertragen. Sie würden eher auf Überbrückungsrenten zutreffen, die in der Schweiz viele Pensionskassen kennen, denn die Überbrückungsrenten der Pensionskassen sind in der Regel für die ganze Belegschaft zugänglich und die Arbeitgebenden wissen über die Leistungsansprüche der Überbrückungsrenten der Pensionskassen Bescheid.

Die Erfahrungen mit der Rente-pont im Kanton Waadt (**Modell 1** in Tabelle 2, S. 26) geben bislang keinen Anlass zu einer solchen Befürchtung. Die Evaluationskommission der Rente-pont, in welcher auch Arbeitnehmende und Arbeitgebende vertreten sind, hat keine entsprechenden Tendenzen festgestellt (Aussage von Anouk Friedmann, Direktionsmitglied DSAS, im Rahmen des Experteninterviews vom 10. September 2019).

Als die Arbeitslosenversicherung die Anspruchsberechtigung auf 120 zusätzliche Taggelder für jüngere Jahrgänge (ab 4 Jahre vor Erreichen des ordentlichen Rentenalters, **Modell 3** in Tabelle 2, S. 26) öffnete, wurden in der Schweiz Effekte bezüglich vermehrten Entlassungen älterer Arbeitnehmenden dokumentiert.

Sowohl auf der Basis der ökonomischen Theorie als auch auf der empirischen Forschung ist davon auszugehen, dass einige Arbeitgebende ältere Arbeitnehmende eher entlassen werden, wenn es Überbrückungsleistungen gibt. Es ist allerdings anzunehmen, dass dieser Effekt eher gering sein wird:

²⁹ Bei älteren Personen ist es eher möglich, dass sie aufgrund ihrer Erwerbsbiografie Arbeitsverträge mit Löhnen erhalten, die über ihrer Produktivität liegen. Die Ausweitung von Leistungen einer Arbeitslosenversicherung für solche «teuren» Angestellten kann die Reputationsschäden für eine Firma reduzieren, da die negativen finanziellen Konsequenzen für die entlassenen Individuen durch den Sozialstaat reduziert werden.

■ Die Wirkung betrifft nur Arbeitsverhältnisse mit **ungünstigem Kosten-Nutzen-Verhältnis aus Arbeitgeberensicht**. Es ist davon auszugehen, dass beim Grossteil der Arbeitsverhältnisse älterer Arbeitnehmender das Kosten-Nutzen-Verhältnis aus Arbeitgeberensicht stimmt. Ansonsten würde sich dies bereits jetzt in den Arbeitslosenzahlen und den Erwerbsquoten der Altersgruppe niederschlagen. In Zukunft dürfte dies noch stärker zutreffen aufgrund der zunehmenden Bildungsbeteiligung der nachrückenden Alterskohorten (BFS, SAKE).

■ Auch mit Überbrückungsleistungen entlassen Arbeitgebende die Erwerbspersonen wie erwähnt **zuerst in die Arbeitslosigkeit**. Der Reputationsschaden und auch die Empfindung bezüglich der sozialen Verantwortung dürften sich daher für viele Arbeitgebende nicht stark ändern.

■ Die **Arbeitgebenden verfügen in der Regel nicht über die Informationen**, um abzuschätzen, ob ihre Angestellten die **Anspruchsvoraussetzungen** für einen Bezug von Überbrückungsleistungen erfüllen (Erwerbsbiografie, Vermögen, Einkommen von Partner/in etc.). Sie können nicht darauf zählen, dass ihre Angestellten später Anrecht auf eine Überbrückungsleistung haben werden. Dies auch, weil während der Arbeitslosigkeit, welche einem allfälligen Bezug von Überbrückungsleistungen vorgelagert ist, gesundheitliche Probleme auftauchen können, welche die Vermittelbarkeit, den Verbleib in der Arbeitslosenversicherung und somit eine Aussteuerung verhindern. Falls Arbeitgebende allerdings fälschlicherweise annehmen, dass alle älteren Erwerbspersonen automatisch Anrecht auf Überbrückungsleistungen haben, entsteht die vorne skizzierte unintendierte Wirkung, dass mehr tendenziell mehr ältere Arbeitnehmende ohne Anspruch auf Überbrückungsleistungen entlassen werden, obwohl die Absicherung bei ihnen nicht greift (vgl. Abschnitt 5.2.2)).

■ Neben den soeben genannten Punkten gilt zudem auch hier das **Mengengerüst** der ÜL-Berechtigten zu beachten. Der Anreiz besteht lediglich für die Arbeitsverhältnisse mit tiefem Gehalt und mit potenziell anspruchsberechtigten Personen.

Kurzfasit zum Ausmass der Wirkung

Es ist zu erwarten, dass die Wirkung bei einer kleinen Minderheit der Arbeitgebenden eintritt.

Seltenere Anstellung von älteren Arbeitnehmenden aus Motivation der sozialen Verantwortung

Die gleiche Logik wie bei Entlassungen kann auch auf die Entscheidung bezüglich Einstellung von älteren Arbeitnehmenden übertragen werden. Fühlen sich Arbeitgebende aufgrund der sozialen Verantwortung zu einem gewissen Teil dazu verpflichtet, ältere Arbeitnehmende einzustellen, kann dieses Verantwortungsgefühl durch die Überbrückungsleistungen reduziert werden. Die geplanten Überbrückungsleistungen sind jedoch nur ein Puzzleteil in der finanziellen Absicherung. Bereits heute ist die Höchstzahl der ALV-Taggelder für ältere Arbeitslose höher als für jüngere und ein Teil der älteren Personen hat die Möglichkeit einer Frühpensionierung und/oder erhält Überbrückungsrenten von Pensionskassen.

Es ist davon auszugehen, dass einige Anstellungs-Entscheidungen von Arbeitgebenden aufgrund der Existenz von Überbrückungsleistungen zuungunsten von älteren Erwerbspersonen ausfallen werden. Allerdings ist anzunehmen, dass das Ausmass dieser Wirkung gering ist. Zudem dürfte auch die im nächsten Abschnitt diskutierte umgekehrte Tendenz bestehen.

Kurzfasit zum Ausmass der Wirkung

Es ist davon auszugehen, dass Wirkung nur in sehr geringem Ausmass eintritt.

Höhere Bereitschaft, ältere Arbeitnehmende anzustellen aufgrund sinkender Hemmung für Entlassungen

Falls aufgrund der Überbrückungsleistungen die Hemmungen sinken, ältere Arbeitnehmende zu entlassen (vgl. Ausführungen oben), kann dies auch die Entscheidungen bei Einstellungen modifizieren. Dieser allfällige Anreiz ist mit den geplanten Überbrückungsleistungen nicht direkt intendiert, auch wenn er sich tendenziell positiv auf die Gesamtwirtschaft auswirken würde. Arbeitgebende würden sich dann eher dazu bereit erklären, ältere Arbeitnehmende anzustellen, weil es ihnen dank der Überbrückungsleistungen leichter fällt, sie wieder zu entlassen, falls ihre Arbeitsleistung nicht befriedigend ist. Dieser Effekt würde ebenfalls die Fluktuationsrate älterer Erwerbspersonen erhöhen – zusammen mit den Entscheidungen von Arbeitgebenden bei Entlassungen und der veränderten Risikobereitschaft von Arbeitnehmenden für Kündigungen.

Bedingt übertragbare empirische Evidenz gibt es aus Studien, die zeigen, dass ein stärkerer Arbeitnehmerschutz das Einstellungsverhalten von Arbeitgebenden beeinflusst (z.B. Dorn/Sousa-Poza 2004; Schmähl 2003). Allerdings handelt es sich bei den Überbrückungsleistungen nicht um einen Arbeitnehmerschutz während der Erwerbsarbeit.

Wie oben ausgeführt, dürften die Überbrückungsleistungen nur in geringem Ausmass dazu beitragen, dass Arbeitnehmende ältere Personen öfter entlassen. Daher ist auch kein starker Effekt bezüglich der Anstellungen aufgrund sinkender Hemmungen für Entlassungen zu erwarten.

Kurzfazit zum Ausmass der Wirkung

Es ist davon auszugehen, dass Wirkung nur in sehr geringem Ausmass eintritt.

Weniger Anreize, in die Arbeitsmarktfähigkeit älterer Arbeitnehmender zu investieren

Für Arbeitgebende lohnt es sich, in die Arbeitsmarktfähigkeit von Arbeitnehmenden zu investieren, wenn genügend Zeit bleibt, die Investition zu rentabilisieren. Falls die Überbrückungsleistungen dazu führen, dass ein Teil der älteren Personen früher aus dem Arbeitsmarkt austritt (vgl. Abschnitt 5.3.2.2), verringert dies die Rentabilität von Weiterbildungen der betreffenden Personen. Dies kann folglich die Anreize für Arbeitgebende reduzieren, in das Humankapital von älteren Arbeitnehmenden zu investieren. Bedingt übertragbare empirische Evidenz liefern Studien, die zeigen, dass die verbleibende Zeit bis zum ordentlichen Rentenalter einen Einfluss auf die Investitionen von Arbeitgebenden in das Humankapital ihrer Mitarbeitenden haben (z.B. Bauer und Eichenberger 2017). Die Überbrückungsleistungen sind aber nicht gleichbedeutend mit einer Verschiebung des Rentenalters.

Auch bezüglich dieser Wirkung ist ein geringes Ausmass zu erwarten, da die Überbrückungsleistungen nur einen kleinen Personenkreis betreffen.

Kurzfazit zum Ausmass der Wirkung

Es ist davon auszugehen, dass Wirkung nur in sehr geringem Ausmass eintritt.

5.3.2.4 Pensionskassen

Abbau von Leistungen für Überbrückungsrenten

Viele Pensionskassen bieten heute Modelle von Überbrückungsrenten an, welche die Einkommenslücken zwischen dem Beginn der vorzeitigen Pensionierung, ab welcher die Pensionskassenrente, nicht aber die AHV-Rente bezogen wird, und dem ordentlichen Rentenalter ganz oder teilweise schliessen sollen. Teilweise wird selbst die Pensionskassenrente aufgrund des Vorbezugs nicht gekürzt.³⁰ Aufgrund

³⁰ Im Bausektor werden die Vorruhestandsleistungen über eine separate Stiftung finanziert.

schlechter Renditen auf ihren Anlagen sehen sich viele Pensionskassen mit finanziellen Herausforderungen konfrontiert.³¹ Da die Überbrückungsleistungen bei den Leistungsberechtigten potenziell als Substitut für Überbrückungsrenten angesehen werden kann, könnte die Einführung dazu genutzt werden, Leistungskürzungen bei den Überbrückungsrenten zu begründen. Von einem generellen Abbau wären alle Arbeitnehmenden betroffen, unabhängig davon, ob sie die Anspruchsbedingungen für die Überbrückungsleistungen erfüllen oder nicht.

Inwiefern Pensionskassen – teilweise in Interaktion mit Arbeitgebenden – ihre Angebotspalette verändern, wenn es Überbrückungsleistungen gibt, lässt sich zurzeit nicht abschätzen. Die Ausgestaltung und das Zielpublikum der beiden Leistungen unterscheiden sich stark. Zudem sind die Regelungen teils in Gesamtarbeitsverträgen verankert und lassen sich nicht einfach so verändern. Auch aufgrund der geringen Anzahl an ÜL-Anspruchsberechtigten kann vermutet werden, dass die Pensionskassen ihre Angebotspalette kaum verändern werden. Falls sich die Pensionskassen aber unabhängig von den Fallzahlen an den bestehenden Angeboten orientieren, dürfte die Wirkung eintreten.

Kurzfasit zum Ausmass der Wirkung

Das Ausmass ist ungewiss, wobei die Überbrückungsrenten der Pensionskassen grundsätzlich eine andere Zielgruppe ansprechen als die geplanten Überbrückungsleistungen des Bundes.

³¹ Vgl. dazu etwa <https://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/konjunktur/reserven-der-pensionskassen-haben-sich-2018-halbiert/story/21250378> [Stand 21.08.2019]

6 Qualitative Bewertung der Wirkungen für die Gesamtwirtschaft und die Gesellschaft

Abschnitt 6.1 geht auf den Outcome auf Systemebene ein und in Abschnitt 6.2 wird der Impact beurteilt.

6.1 Outcome auf Systemebene

Unterschieden wird zwischen intendierten und unintendierten Outcomes auf Systemebene.

6.1.1 Intendierte Wirkungen

Auswirkungen auf die Kosten von Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen

Von den Personen, welche die Zulassungsbedingungen für Überbrückungsleistungen erfüllen, hätten gemäss dem Erläuternden Bericht rund ein Viertel ein Anrecht auf **Sozialhilfe**. Die Übrigen erfüllen die Anforderungen der Sozialhilfe nicht, häufig weil sie noch über etwas Vermögen verfügen. Auch wenn die Sozialhilfe niemanden zur vorzeitigen Pensionierung verpflichten darf, legt sie diese den Betroffenen in der Regel nahe. Es ist also davon auszugehen, dass viele Sozialhilfebeziehenden, die zuvor ausgesteuert wurden, nur bis 62 bzw. 63 in diesem System verbleiben und dann in die Ergänzungsleistungen wechseln. Die wegfallenden Kosten betreffen daher in der Sozialhilfe in vielen Fällen nur zwei oder drei Jahre. Falls die Sozialhilfebeziehenden noch an arbeitsmarktlichen Massnahmen wie Beschäftigungsprogrammen teilnehmen, die durch die Sozialhilfe finanziert werden, können auch diese Kosten künftig eingespart werden. Dies dürfte aber eher selten der Fall sein. Insgesamt wird die Entlastung der Sozialhilfe eintreffen, aber in beschränktem Ausmass. Die Sozialhilfe behält ihre wichtige Rolle für alle Arbeitslosen mit lückenhafter Erwerbsbiografie, zu tiefen früheren Erwerbseinkommen, gesundheitlichen Einschränkungen oder zu kurzer Anwesenheit in der Schweiz.

Vor der Pensionierung kommen im Kontext der betrachteten Zielgruppe nur **Ergänzungsleistungen zur IV** in Frage, die potenziell zu (Teil-)Renten der IV sowie IV-Renten der Ehepartner/innen ausbezahlt werden. Es wird in der Botschaft vorgeschlagen, dass sie den Überbrückungsleistungen vorgehen, so dass hier keine Einsparungen zu erwarten sind. Entlastet werden dagegen die **Ergänzungsleistungen zur AHV**. Einerseits besteht durch die Überbrückungsleistungen weniger Druck, sich mit 62 resp. 63 Jahren vorzeitig pensionieren zu lassen und parallel zur gekürzten AHV-Rente EL zu beziehen. Andererseits helfen die Zugangsbedingungen für die Überbrückungsleistungen (kein Vorbezug der AHV-Rente, kein Kapitalbezug aus der 2. Säule) und die zusätzlichen Mittel, die betroffene Haushalte durch die Überbrückungsleistungen zur Verfügung haben, mit, dass die Altersvorsorge nicht bzw. weniger angefasst wird. Somit kann der Haushalt nach dem ordentlichen Rentenalter auf mehr eigene Mittel zurückgreifen und muss weniger stark oder gar nicht durch EL unterstützt werden. Diese Wirkung auf die Ergänzungsleistungen zur AHV wird eintreffen und dürfte von der Konzeption der Überbrückungsleistungen her einen beachtlichen Teil der Anspruchsberechtigten betreffen.

Verminderung von Langzeitarbeitslosigkeit und Aussteuerung älterer Erwerbspersonen

Greifen die geplanten Fördermassnahmen für ältere Arbeitslose, so tragen diese zu einer Verminderung der Langzeitarbeitslosigkeit älterer Erwerbspersonen und dadurch zu weniger Aussteuerungen in dieser Gruppe bei. Hierzu bestehen für die hier fokussierte Altersgruppe wenig gesicherte Erkenntnisse. Die Massnahmen sind noch relativ jung und kaum evaluiert. Es stellt sich also die Frage, wie stark dieser positive Effekt ausfällt und wie weit er übersteuert werden könnte durch die unter den unintendierten Effekten ausgeführten Verhaltensänderungen bezüglich Kündigungen.

Aufgabenverschiebungen

Wem im Kontext der Förderung und Unterstützung von älteren Erwerbspersonen welche Aufgaben zukommen, wird mit dem Gesamt-Massnahmenpaket, zu dem das Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen gehört, neu sortiert. Oder zumindest ist dies angedacht. Insbesondere werden (im Massnahmenpaket, nicht im Bundesgesetz selber) mit der Aufgabe der kostenlosen Standortbestimmung, Potenzialanalysen und Laufbahnberatungen für Personen ab 40 die Berufsberatungsinstitutionen der Kantone in die Pflicht genommen. Dieses Angebot besteht bislang nicht in allen Kantonen. Daher haben auch RAVs und Sozialdienste die Aufgabe teilweise wahrgenommen. Es ist aber sicher sachgerecht, die Institutionen der Berufsbildung, zu denen die Berufsberatung gehört, damit zu betrauen, weil das Fachwissen hier konzentriert ist.

Eine weitere Verschiebung ist die Übernahme von verstärkter Beratung, Coaching und Mentoring durch die Arbeitslosenversicherung. Diese Aufgabe hat bislang eher erst die Sozialhilfe wahrgenommen. Wie die Arbeitslosenversicherung auch hat sie die Durchführung häufig an private Institutionen ausgelagert. Der Vorteil dieser Verschiebung ist der frühere Zeitpunkt des Eingreifens zugunsten von schwer vermittelbaren Personen, aber auch die breitere Zugänglichkeit der Massnahmen, die bisher häufig auf Sozialhilfebeziehende beschränkt war.

Insgesamt ist diese Systematisierung der Aufgabenteilung also positiv einzuschätzen, wenngleich für Personen, die keinen Zugang zur Arbeitslosenversicherung haben, weiterhin die Sozialhilfe zuständig bleibt, soweit nicht auch die Berufsberatungsstellen Coaching und Mentoring anbieten, wie sie dies in einigen Kantonen bereits tun.

6.1.2 Unintendierte Wirkungen

Zunahme der Arbeitslosigkeit von älteren Erwerbspersonen durch verändertes Verhalten

Die in Abschnitt 5 ausgeführte Evidenz zeigt, dass durch eine Minderung der finanziellen Risiken einer Kündigung durchaus der Anreiz bestehen kann, dieses Risiko eher einzugehen. Gleichzeitig dokumentiert sie, dass keine grossen Verschiebungen aufgrund des Kündigungsverhaltens der älteren Beschäftigten zu erwarten sind. Ähnliches gilt für das Verhalten der Arbeitgebenden. Die Hemmschwelle, ältere Personen zu entlassen, sinkt theoretisch. Aber die Überbrückungsleistungen dürften nur einen sehr kleinen Anteil an einer solchen Entscheidung haben. Kündigungen und Entlassungen münden auch mit Überbrückungsleistungen nach wie vor zuerst in die Arbeitslosigkeit. Zudem wird die aktive Arbeitsmarktpolitik der Schweiz – mit den vorgesehenen Fördermassnahmen noch verstärkt – diesen Effekt schmälern. Bislang gibt es seit der Einführung der Rente-pont im Kanton Waadt (2011) keine Hinweise auf markante Veränderungen des Kündigungsverhaltens von Arbeitnehmenden oder Arbeitgebenden (vgl. Aussagen von Anouk Friedmann in den Abschnitten 5.3.2.2 und 5.3.2.3). Empirische Erfahrungen mit anderen Modellen finanzieller Leistungen zugunsten älterer Personen lassen sich nur sehr bedingt auf die geplanten Überbrückungsleistungen übertragen. Auf Makro-Ebene reduzieren sich die Kosten von grosszügigen Leistungen für bestimmte Gruppen von älteren Arbeitnehmenden, wenn es den nicht-anspruchsberechtigten Personen leichter fällt, eine Stelle zu finden. Dies, weil der Rückzug der anspruchsberechtigten Personen die Stellenkonkurrenz auf dem Arbeitsmarkt entschärft (Lalive et al. 2015).

Mehr frühzeitige Austritte aus dem Arbeitsmarkt?

Die (vermeintlich) gesicherte Übergangsfinanzierung könnte Personen ab 58 Jahren wie in 5.3.2.2 ausgeführt dazu verleiten, vermehrt die Stelle aufzugeben, sich arbeitslos zu melden und mehr oder minder

tatenlos die Aussteuerung abzuwarten. Würden viele Menschen so reagieren, könnte dies das Durchschnittsalter beim Austritt aus der Arbeitswelt tangieren. Wie vorne gezeigt, sind die Anreize, dies zu tun weitgehend auf tiefere Einkommensgruppen beschränkt. Und auch für diese ist es nicht möglich, die Überbrückungsleistungen direkt anzustreben. Zentral ist daher das Verhalten der Arbeitslosenversicherung, die missbräuchliches Verhalten unterbinden kann, indem sie Personen, die nicht ernsthaft eine Arbeit suchen, vor der Aussteuerung von ihren Leistungen ausschliesst, sodass sie nie bis zur Aussteuerung kommen, welche ihrerseits die Voraussetzung bildet für den Bezug von Überbrückungsleistungen.

Die einzigen Personen, welche die Aufgabe von Erwerbseinkommen potenziell direkt mit Überbrückungsleistungen kompensieren könnten, sind die Ehepartner/innen der ÜL-Berechtigten. Ein freiwilliger Einkommensverzicht von ihrer Seite wird jedoch durch die Zulassungsbestimmungen verhindert, wird ihnen doch ein hypothetisches Einkommen in gleicher Höhe angerechnet.

Mehr frühzeitige Austritte aus dem Erwerbsleben könnten auch zustande kommen, wenn die Arbeitgebenden sich vermehrt von älteren Beschäftigten trennen. Wie ausgeführt, ist nicht wahrscheinlich, dass die Überbrückungsleistungen bei solchen Entscheiden eine wesentliche Rolle spielen.

Mehr Fluktuation bei Arbeitsverhältnissen älterer Arbeitnehmender

Sowohl die höhere Risikobereitschaft für Kündigungen und Stellenwechsel von Seite der **Arbeitnehmenden** als auch die geringere Bereitschaft von **Arbeitgebenden**, älterer Arbeitnehmende weiter zu beschäftigen und ihre allfällige höhere Bereitschaft, ältere Arbeitnehmende anzustellen (aufgrund sinkender Hemmung für Entlassungen) können zu mehr Fluktuation bei den Arbeitsverhältnissen älterer Arbeitnehmender beitragen. Wie in Abschnitt 5 ausgeführt, sind aufgrund von Überbrückungsleistungen all diese Wirkungen nur in sehr geringem Ausmass zu erwarten.

Die Nettorotationsquote von älteren Erwerbspersonen ist im Vergleich zu den jüngeren Altersgruppen in der Schweiz sehr tief. Es ist nicht auszuschliessen, dass mehr Fluktuation sich trotz den damit verbundenen Kosten für die Unternehmen positiv auf die Gesamtwirtschaft auswirken würde, da der «Match» zwischen Arbeitnehmenden und Stellen sich dadurch verbessern könnte.

6.2 Impact

Der Impact umfasst die weiteren Wirkungen auf die Gesellschaft, die sich in aller Regel kaum präzise messen lassen. Relevant sind daher Plausibilitätsüberlegungen und einzelne empirische Belege. Wiederrum bestehen neben intendierten auch unintendierte Wirkungen.

6.2.1 Intendierte Wirkungen

Stärkung der Solidarität mit langjährigen inländischen Erwerbspersonen mit schlechten Arbeitsmarktchancen

Die Angst, schon vor dem Rentenalter aus dem Erwerbsleben verdrängt zu werden, treibt nicht wenige Menschen in der Schweiz um, insbesondere, wenn sie nicht der Bildungselite angehören. Dies macht unter anderem eine geplante Volksinitiative zum Schutz vor Altersdiskriminierung deutlich.³² Bezüglich der Sorgen von älteren Erwerbspersonen wird mitunter nicht völlig zu Unrecht ein Zusammenhang hergestellt mit der neuen Konkurrenz im europaweit geöffneten Arbeitsmarkt, wie er durch die Personenfreizügigkeit entstanden ist. Während eher Jüngere die dadurch entstandenen Karrierechancen im Ausland wahrnehmen, fühlen sich eher Ältere häufiger in der Defensive. Es wird als Undank und Ungerechtigkeit der Gesellschaft empfunden, wenn man Jahrzehnte lange mitgeholfen hat, die Sozialwerke zu finanzieren, und plötzlich kurz vor dem Rentenalter unabgesichert und ohne Erwerbschancen dasteht.

Vor diesem Hintergrund dürfte die neue Leistung durchaus auf Akzeptanz in der Bevölkerung stossen, zumal sie so konzipiert ist, dass effektiv inländische Betroffene profitieren und dass sie auch dort auf Härtefälle beschränkt ist. Insofern erfolgt für die Zielgruppe durchaus eine Stärkung der Solidarität. Anzumerken bleibt, dass auch unter den armutsgefährdeten Einheimischen im höheren Erwerbsalter nicht alle von der neuen Leistung profitieren können. Wichtige Ausschlusskriterien sind gesundheitliche Beeinträchtigungen, welche die Vermittelbarkeit in der Arbeitslosenversicherung in Frage stellen, aber auch lückenhafte Erwerbsbiografien, die dazu führen, dass das Mindesteinkommen von über 21'000 CHF nicht in allen zehn vorausgehenden Jahren erreicht wird. Gründe können eine bereits prekäre Erwerbsfähigkeit sein, eine unrentable selbständige Erwerbstätigkeit oder auch die Übernahme unbezahlter Care-Arbeit zugunsten von Kindern oder sonstigen gesundheitlich beeinträchtigten Angehörigen. Die Massnahme führt also nicht zu einer generellen Solidarität mit älteren Erwerbslosen ohne Einkommen und Perspektiven.

Stärkere Stellung älterer inländischer Arbeitskräfte und bessere Erschliessung ihres Potenzials

Es sind in erster Linie die intensivierten Fördermassnahmen für ältere Arbeitslose, die hier einen Beitrag leisten. Die zeitliche Befristung relativiert diese Aussage allerdings. Genauso wichtig, wie die Fördermassnahmen, die im neuen Bundesgesetz vorgesehen sind, dürften die weiteren Massnahmen im gesamten Massnahmenpaket zur Förderung und zum Schutz des inländischen Arbeitskräftepotenzials sein. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Schweiz auch nach einer Umsetzung der geplanten Massnahmen nicht optimal aufgestellt sein dürfte für eine konsequente Weiterqualifizierung ungenügend Qualifizierter im Laufe des Berufslebens. Das wäre für ihre Arbeitsmarktchancen zentral. Insbesondere das Problem der teils hohen finanziellen Hürden bleibt weitgehend unangetastet bestehen. Eine weitere Schwäche des Pakets ist, dass das Problem der Altersdiskriminierung im Unterschied zu den Bemühungen in

³² Vgl. <https://www.sozialinfo.ch/fachwissen/dossiers/altersdiskriminierung.html> (Stand 06.09.2019). Die Volksinitiative «Schutz vor Altersdiskriminierung» startet gemäss Information auf der Webseite demnächst. Die Initiative wird von Organisationen wie Agile.ch, Avenir50plus Schweiz, humanrights, dem Schweizerischen Verband für Seniorenfragen (SVS) sowie weiteren Altersorganisationen getragen.

anderen Ländern nicht angegangen wird. Es erfolgen insgesamt also Schritte in die richtige Richtung, aber wie weit sie führen, muss sich noch weisen.

6.2.2 Unintendierte Wirkungen

Auswirkungen auf die Solidarität innerhalb und zwischen Generationen

Die geplanten Massnahmen werden aus allgemeinen Bundesmitteln finanziert. Die Kantone tragen die Vollzugskosten, die jedoch aufgrund der Anlehnung an die bestehenden Ergänzungsleistungen bzw. arbeitsmarktlichen Massnahmen als äusserst gering eingeschätzt werden. Die Bundesmittel sind im Wesentlichen Gelder der Bundessteuer und der Mehrwertsteuer, die von allen Generationen aufgebracht werden, insbesondere ist auch die Rentnergeneration mitbeteiligt.

Die **Überbrückungsleistungen** kommen 60- bis 65-Jährigen zugute. Da es um wenige Personen geht, ist zwar die Wirkung für diese gross, aber die Belastung für den Rest der Bevölkerung beschränkt. Somit ist auch die durchaus vorhandene Umverteilung zwischen den Generationen als wenig kritisch einzuschätzen. Innerhalb der Altersgruppe der 60- bis 65-Jährigen erfolgt eine Umverteilung zugunsten von Personen mit beschränktem Haushaltseinkommen, die während Jahrzehnten in die Sozialwerke einbezahlt haben und kurz vor dem Rentenalter nicht mehr im Arbeitsmarkt Fuss fassen können. Diese Umverteilung ist gewollt und wird weithin als gerecht empfunden.

Die vorgesehenen **Fördermassnahmen** kommen «älteren einheimischen Arbeitskräften» zugute, wie dies der Erläuternde Bericht des Bundesrats formuliert. Während das Impulsprogramm bezüglich der Altersgrenze wenig konkret ist, sieht der Pilotversuch einen erleichterten Zugang zu Bildungs- & Beschäftigungsmassnahmen für Ausgesteuerte über 50 vor. Das heisst, dass nicht nur über 60-Jährige gemeint sind, sondern bereits die Altersgruppe davor. Die anderen Generationen bzw. die nicht Arbeitslosen derselben Generation werden nur soweit finanziell belastet, als durch die Fördermassnahmen nicht im selben Mass Kosteneinsparungen bei den Sozialwerken möglich sind.

Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter

Die Anspruchsvoraussetzungen für Überbrückungsleistungen reduzieren die Gruppe der Anspruchsberechtigten bei Frauen und Männern nicht in gleichem Ausmass. Während bei den Männern 36 Prozent aller Ausgesteuerten ab Alter 60 im Jahr 2015 von ihrer Erwerbsbiografie und Vermögenssituation her grundsätzlich Anspruch auf Überbrückungsleistungen hätten, sind es bei den Frauen lediglich 29 Prozent. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Frauen öfter Unterbrüche in ihren Erwerbsbiografien haben oder in einzelnen Jahren geringe Erwerbseinkommen erzielten (meist aufgrund von Care-Aufgaben). Die ungleiche Arbeitsmarktintegration von Frauen und Männern wirkt sich aufgrund der Konzeption der Anspruchsvoraussetzungen demnach relativ stark auf den Zugang zu den Überbrückungsleistungen aus. Die Einkommensschwelle ist die gleiche wie bei Pensionskassen und es ist bekannt, dass Frauen deutlich seltener als Männer ein Einkommen in dieser Höhe erwirtschaften. Die geplanten Überbrückungsleistungen werden vor allem Männern zugutekommen.

Schmälerung der sozialen Verantwortung von Unternehmen

In der Schweiz herrscht weitgehend Konsens darüber, dass Arbeitgebende eine konstruktive Sozialpartnerschaft mittragen.³³ Arbeitgebende nehmen eine gewisse soziale Verantwortung bezüglich ihrem Entlassungs- und Einstellungsverhalten wahr. Ein Ausbau der Leistungen des Sozialstaats wirkt sich grundsätzlich entlastend auf die soziale Verantwortung von Unternehmen aus. Die geplanten Überbrü-

³³ Vgl. dazu beispielsweise Mission des Arbeitgeberverbands unter <https://www.arbeitgeber.ch/ueber-uns/mission-und-organisation/> (Stand 06.09.2019)

ckungsleistungen erweitern allerdings das bestehende Netz der staatlichen Sozialleistungen nur für eine spezifische kleine Gruppe, die sich aufgrund der vielschichtigen Anspruchsvoraussetzungen für Arbeitgebende nicht leicht identifizieren lässt. Dies – in Kombination mit der Tatsache, dass Entlassungen nach wie vor zuerst in die Arbeitslosigkeit münden – dürften ausschlaggebende Gründe sein, dass die soziale Verantwortung von Unternehmen durch die geplanten Überbrückungsleistungen nur in äusserst geringem Ausmass tangiert sein wird.

Schmälerung der Eigenverantwortung der Erwerbsbevölkerung

Dass ein Ausbau von Leistungen des Sozialstaats die Eigenverantwortung von Individuen schmälert, erscheint grundsätzlich wahrscheinlich. Mit den geplanten Überbrückungsleistungen wird das Netz der finanziellen Sicherheit im höheren Erwerbsalter ausgebaut – und zwar für eine kleine, spezifische Gruppe von inländischen Personen. Um Zugang zu den Überbrückungsleistungen zu haben, sind eine kontinuierliche Erwerbsbiografie und ein langjähriges Erwerbseinkommen oberhalb einer Minimalgrenze erforderlich. Die Anspruchsbedingungen für Überbrückungsleistungen begünstigen demnach diejenigen älteren Personen, welche ihren Lebensunterhalt während vielen Jahren (zumindest vorwiegend) mit einem Erwerbseinkommen gedeckt haben. Die Eigenverantwortung vor der Vollendung des 58. Altersjahres wird durch die Überbrückungsleistungen nicht geschmälert – eher tragen die Überbrückungsleistungen dazu bei, dass sich die Erwerbspersonen aktiv um eine lückenlose Erwerbsbiografie bemühen. Ob die Eigenverantwortung dieser Gruppe im höheren Erwerbsalter aufgrund der Überbrückungsleistungen zurückgeht, ist fraglich. Falls dem so sein sollte, dürften die Massnahmen der Arbeitslosenversicherung – durch die Fördermassnahmen erst recht – ein wirksames Gegengewicht geben.

7 Schlussbemerkungen

Die Anreize, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose sind insgesamt als beschränkt einzustufen. Die neuen Bedarfsleistungen werden einige soziale Härtefälle vermeiden können. Darin liegt die zentrale Stärke der geplanten Überbrückungsleistungen.

Insgesamt ist die Anzahl Leistungsberechtigter aufgrund der restriktiven Anspruchsvoraussetzungen eher tief. Gemäss Hochrechnungen des Bundes werden nach der Einführungsphase pro Stichtag jeweils rund 5'000 bis 5'300 Personen Überbrückungsleistungen beziehen (Erläuternder Bericht BSV 2018, S. 20). Dies hängt auch damit zusammen, dass Überbrückungsleistungen erst nach einer Aussteuerung durch die Arbeitslosenversicherung zugänglich sind. Dieser geht in der leistungsberechtigten Altersklasse eine mindestens zweijährige Phase in der Arbeitslosenversicherung voraus. Entsprechend ist entscheidend, wieweit die Arbeitslosenversicherung in diesen Jahren alles unternimmt, um den Betroffenen wieder zu einer Stelle zu verhelfen. Hier setzt die vorgesehene Zusatzfinanzierung für Fördermassnahmen an.

Dass die Überbrückungsleistungen nicht direkt, sondern erst nach Jahren in der Arbeitslosenversicherung zugänglich sind, senkt auch den Anreiz zu Verhaltensänderungen. Weder Arbeitnehmende noch Arbeitgebende können ernsthaft darauf spekulieren, dass es möglich ist, Arbeitskräfte über die Überbrückungsleistungen sanft in den Ruhestand zu überführen. Wie gezeigt erfüllen unter den Arbeitnehmenden nur 41 Prozent potenziell die Anspruchsvoraussetzungen. Und ob das der Fall ist, lässt sich sowohl für die Direktbetroffenen als auch für Arbeitgebende ohne Detailüberprüfung kaum abschätzen. So spielen nicht nur die Anzahl Erwerbsjahre und das Einkommen in diesen Jahren eine Rolle, sondern auch das Vermögen und das Einkommen von Partner oder Partnerin. Zudem kann die Arbeitslosenversicherung Personen vor der Aussteuerung von ihren Leistungen ausschliessen, sodass sie nie bis zur Aussteuerung kommen, welche sie erst zum Bezug von Überbrückungsleistungen berechtigen würde. Gründe für einen solchen Ausschluss können gesundheitliche Probleme sein oder auch eine fehlende ernsthafte Stellensuche. Zudem ist das erreichbare Leistungsniveau, das weitgehend dem der Ergänzungsleistungen entspricht, für Besserverdienende nicht attraktiv.

Wichtig erscheint, dass bei Arbeitnehmenden wie Arbeitgebenden nicht die Illusion entsteht, die Überbrückungsleistungen sicherten den Übergang in den Ruhestand bei allen älteren inländischen Arbeitskräften im Notfall finanziell ab. Dies ist nicht der Fall und sollte von Behördenseite auch klar so kommuniziert werden. Die Armutsgefährdung in der Altersgruppe vor der Pensionierung wird nur für eine bestimmte Gruppe behoben. Wer schon vor dem 58. Altersjahr Schwierigkeiten hatte, sich im Arbeitsmarkt zu halten und dort regelmässige Einkommen in einer gewissen Höhe zu erwirtschaften, hat keinen Zugang. Dies trifft für sozial schlecht abgesicherte Personen mit physischen und psychischen Gesundheitsproblemen genauso zu wie für Personen, die in erheblichem Mass unbezahlte Familien- und Betreuungsarbeit leisten oder geleistet haben und später den Zugang zu einer lukrativen Tätigkeit nicht mehr fanden. Es trifft zu für Personen mit immer schon ungenügender oder nicht mehr aktueller Qualifikation. Mit den Überbrückungsleistungen allein sind also nicht alle Probleme der älteren Erwerbsbevölkerung gelöst.

Bei der Gruppe der Anspruchsberechtigten dagegen werden die intendierten Wirkungen eintreten. Ihre Lebenslage verbessert sich, ihre Alterssicherung muss nicht vorzeitig angetastet werden. Die Überbrückungsleistungen entlasten andere Bedarfsleistungssysteme wie die Ergänzungsleistungen zur AHV und die Sozialhilfe in einem gewissen Mass. Dieser Nutzen lässt sich nicht direkt den Kosten unintendierter Wirkungen gegenüberstellen, die durchaus auch bestehen, wenngleich nur schon aufgrund der tiefen

Anzahl Betroffener in als gering einzustufendem Mass. Denn der Nutzen zielt auf die Lebenslage und gewisse Mehrausgaben sind intendiert.

Positiv erscheint, dass das Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose keine isolierte Massnahme darstellt, sondern eingebettet ist in ein breiteres Massnahmenpaket zur Förderung und zum Schutz des inländischen Arbeitskräftepotenzials. Denn zur Reduktion der Armutsgefährdung im höheren Erwerbsalter ist ein breiter Ansatz zentral. Wichtige Elemente sind darin für alle (auch finanziell) zugängliche Laufbahnberatung und Weiterbildungsmöglichkeiten über das ganze Erwerbsleben, sei es für nachholende Qualifikationen oder zur Aktualisierung des Wissens im Hinblick auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts. Dazu kann auch eine aktive Politik der Arbeitsmarktintegration über verstärkte Fördermassnahmen entscheidend beitragen. Nicht zuletzt sollte das Thema der Altersdiskriminierung in diesem Kontext nicht ausgeblendet bleiben.

8 Literaturverzeichnis

- Abrassart Aurélien, Tanja Guggenbühl und Heidi Stutz (2015): Evaluation des effets de la loi sur les prestations complémentaires cantonales pour les familles et les prestations cantonales de la „rente-pont“ (LPCFam), im Auftrag des Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH), Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) des Kantons Waadt, Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS
- Aeberhardt Werner und Martina Schläpfer: «Ältere Arbeitnehmende und Wirtschaftswachstum», Die Volkswirtschaft, Vol. 79, No. 4, 4-7
- Amaglobeli Davi, Hua Chai, Era Dabla-Norris, Kamil Dybczak, Mauricio Soto und Alexander F. Tieman (2019): «The Future of Saving: The Role of Pension System Design in an Aging World», International Monetary Staff Discussion Note, SND/19/01
- Baker Mark, Balázs Égert, Gabor Fulop und Annabelle Mourougane (2018): «To what extent do policies contribute to self-employment?», Organisation for Economic Co-operation and Development OECD, Economics Department Working Papers No. 1512
- Bannwart Livia und Philipp Dubach (2016): Statistische Auswertungen zur Anzahl Angehöriger, die Betreuung- und Pflegeleistungen erbringen, Kurzbericht im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit, Bern: Bundesamt für Gesundheit
- Bauer Ann Barbara und Reiner Eichenberger (2017): « Endogenous aging: How statutory retirement age drives human and social capital», CREMA Working Paper Series 2017-02, Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA)
- Becker Gary (1964): Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education, 3. Auflage, Chicago: The University of Chicago Press
- Block Richard N., Peter Berg und Dale Belman (2005): The Economic Dimension of the Employment Relationship, in: Coyle-Shapiro Jacqueline A. M., Lynn M. Shore, M. Susan Taylor und Lois E. Tetrick [Hrsg.]: The Employment Relationship: Examining Psychological and Contextual Perspectives, Oxford: Oxford University Press, 94-118
- Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2018): Erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose
- Bundesamt für Statistik BFS (2018): Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE), Selbstständige Erwerbstätigkeit in der Schweiz, 2017, Neuchâtel: Bundesamt für Statistik
- Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG), EL-Reform, Änderung vom 22. März 2019
- Campbell Donald E. und Jerry S. Kelly (1994): «Trade-off Theory», The American Economic Review, Vol. 84, No. 2, 422-426
- Card David, Raj Chetty und Andrea Weber (2006): «Cash-on-Hand and Competing Models of Intertemporal Behavior: New Evidence from the Labor Market», NBER Working Paper Series, Working Paper 12639
- Centeno Mário (2004): «The Match Quality Gains from Unemployment Insurance », The Journal of Human Resources, Vol. 39, No. 3, 839-863
- Chetty Raj (2006): «Why do unemployment benefits raise unemployment durations? Moral hazards vs. liquidity», NBER Working Paper Series, Working Paper 11760
- Clark David a (2005): The Capability Approach: Its Development, Critiques and Recent Advances. Hrsg.: Global Poverty Research Group. November 2005

- Deaton Angus (2002): «Policy implications of the gradient of health and wealth», *Health Affairs*, Vol. 21, No. 2, 13-30
- Dorn David und Alfonso Sousa-Poza (2007): «'Voluntary' and 'Involuntary' Early Retirement: An International Analysis», *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Discussion Paper Series*, No. 2714
- Dorn David und Alfonso Sousa-Poza (2005): *The Determinants of Early Retirement in Switzerland*. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 141 (2)
- Egger, Dreher & Partner (2013): *Detaillanalyse der Unternehmensprozesse, Zuständigkeiten, Anreiz- und Führungssysteme, Studie der ‚Dritte Welle‘ der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren*, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 33
- European Economic Advisory Group (EEAG) (2016): *The EEAG Report on the European Economy, "Denmark: Too Good to Be True?,"* CESifo, Munich 2016, pp. 85–98.
- Flanagan David J. und K. C. O'Shaughnessy (2005): «The Effect of Layoffs on Firm Reputation», *Journal of Management*, Vol. 31, No. 3, 445-463
- Fluder Robert, Renate Salzgeber, Tobias Fritschi, Luzius von Gunten, Larissa Luchsinger (2017): *Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Schlussbericht zuhanden des SECO*, Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
- Fouarge Didier und Trudie Schils (2009): «The Effect of Early Retirement Incentives on the Training Participation of Older Workers», *Labour*, Vol. 23, No. 1, 85-109
- Green David I. (1894): «Pain-Cost and Opportunity Cost», *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 8, No. 2, 218-229
- Guggisberg Jürg, Melania Rudin, Severin Bischof und Mario Morger (noch nicht publiziert): *Analyse der Vorsorgesituation von Selbständigerwerbenden*. Im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV).
- Hakola Tuulia und Roope Uusitalo (2005): *Not so voluntary retirement decisions? Evidence from a pension reform*, *Journal of Public Economics* 89: 2121-2136.
- Hendeliowitz Jan (2008): *Danish Employment Policy National Target Setting, Regional Performance Management and Local Delivery*. The Danish National Labour Market Authority, Roskilde.
- Hirschi Andreas (2018): *Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (BSLB), Bericht im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation SBFI im Rahmen des Projekts «Berufsbildung 2030 – Vision und Strategische Leitlinien»*, Bern: Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation SBFI
- Inderbitzin Lukas, Stefan Staubli und Josef Zweimüller (2016): «Extended Unemployment Benefits and Early Retirement: Program Complementarity and Program Substitution», *American Economic Journal*, Vol. 8, No. 1, 253-288
- Jäger Simon, Benjamin Schoefer und Josef Zweimüller (2019): «Marginal Jobs and Job Surplus: A Test of the Efficiency of Separations», *NBER Working Paper Series*, Working Paper 25492
- Johnston David W., Carol Propper und Michael A. Shields (2007): «Comparing Subjective and Objective Measures of Health: Evidence from Hypertension for the Income/Health Gradient», *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit IZA Discussion Paper Series*, No. 2737
- Lalive Rafael, Camille Landais und Josef Zweimüller (2015): *Market Externalities of Large Unemployment Insurance Extension Programs*. *American Economic Review*, Vol. 105/2015.

- Lalive Rafael und Josef Zweimüller (2002): «Benefit Entitlement and Unemployment Duration: The Role of Policy Endogeneity», Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit IZA Discussion Paper Series, No. 492
- Lalive Rafael (2008): «How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach», *Journal of Econometrics*, Vol. 142, No. 3, 785-806
- Larrimore Jeff (2011): «Does a Higher Income Have Positive Health Effects? Using the Earned Income Tax Credit to Explore the Income-Health Gradient», *The Milbank Quarterly*, Vol. 89, No. 4, 694-727
- Lenhart Otto (2019): «The effects of income on health: new evidence from the Earned Income Tax Credit», *Review of Economics of the Household*, Vol. 17, No. 2, 377-410
- Levy René (2013): „Was macht Erwerbsarbeit so wichtig?“ in Ruth Gurny, Ueli Tecklenburg (Hrsg.): „Arbeit ohne Knechtschaft: Bestandesaufnahmen und Forderungen rund um das Thema Arbeit“ Edition 8, Zürich
- Mankiw, N. Gregory (2004): *Principles of Economics*, 3. Edition, Ohio: Thomson South-Western
- Meyer Bruce D. (1990): «Unemployment insurance and unemployment spells», *Econometrica*, Vol. 58, No. 4, 757-782
- Morlok Michael, David Liechti, Nathaniel Moser, Mirjam Suri, Aderonke Osikominu und Patrick Aerni (2018): Die Wirkung von arbeitsmarktlichen Massnahmen. Eine Analyse bisheriger Evaluationen, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik N° 54 (09.2018)
- Morlok Michael und David Liechti (2018): Evaluation Stabe Stebe G ü50, im Auftrag des Amts für Wirtschaft und Arbeit Solothurn
- OECD 2014: *Country Case Studies on Aging and Employment: « Alterung und Beschäftigungspolitik: Schweiz »*, Paris.
- Picchio Matteo und Jan C. van Ours (2013): «Retaining through training even for older workers», *Economics of Education Review*, Vol. 32, No. 1, 29-48
- Pindyck Robert S. und Daniel L. Rubinfeld (2003): *Mikroökonomie*, 5., aktualisierte Auflage, München: Pearson Studium
- Rütter Sececo (2017): Ursachen und Auswirkungen des Strukturwandels im Schweizer Arbeitsmarkt. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 46 (11. 2017), Bern
- Schmähl Winfried (2003): *Ageing Workforce: Firm Strategies and Public Policy in Germany*, *Geneva Papers on Risk and Insurance*, 28: 575-595.
- Schweizerischer Arbeitgeberverband, Schweizerischer Gewerkschaftsbund, Travail.Suisse (2019): Reform BVG. Ergebnis der Sozialpartnerverhandlungen, 2. Juli 2019
- Sottas Beat, Sarah Brügger, Adrienne Jaquier, Delphine Brühlhart und Laura Perler (2015): *Pflegende Angehörige in komplexen Situationen am Lebensende, Lay Summary*, Projekt im Rahmen des NRP End of Life
- Spokane Arnold R. und David Nguyen (2016): «Progress and Prospects in the Evaluation of Career Assistance», *Journal of Career Assessment*, Vol. 24, No. 1, 3-25
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2018): *Indikatoren zur Situation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Grundlagen für die nationale Konferenz vom 26. April 2018*, Bern
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (o.J. a): *Ältere Arbeitslose (50+)*, Bern
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (o.J. b): *Ältere Personen in Arbeitslosigkeit*, Bern

Tatsiramos Konstantinos (2006): «Unemployment Insurance in Europe: Unemployment Duration and Subsequent Employment Stability», Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit IZA Discussion Paper Series, No. 2280

Trageser Judith, Stephan Hammer und Juliane Fliedner (2012): «Altersrücktritt im Kontext der demografischen Entwicklung», Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 11/12

Winter-Ebmer Rudolf (2003): «Benefit duration and unemployment entry: A quasi-experiment in Austria», *European Economic Review*, Vol. 47, No. 2, 259-273

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

**Autres rapports de recherche et expertises de la série
«Aspects de la sécurité sociale»**

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana «Aspetti
della sicurezza sociale»**

**Further research reports and expertises in the series
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**