



Zwischenevaluation der Überbrückungsleistungen (ÜL)

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Dezember 2023

1. Einleitung

Im Rahmen der vorliegenden Zwischenevaluation werden die verfügbaren Daten zu den Überbrückungsleistungen (ÜL) der Jahre 2021 und 2022 analysiert. Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese neue Sozialversicherungsleistung in einem sehr speziellen Kontext eingeführt wurde: Die Jahre 2021 und 2022 waren von den schweizweiten Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie beziehungsweise von deren nachgelagerten Auswirkungen geprägt. Der vorliegende Bericht zieht eine Zwischenbilanz zur Einführung der ÜL in der Schweiz. Im Zuge dieser ersten Evaluation wird beleuchtet, wie viele Personen ÜL bezogen haben und weshalb die Zahl der effektiven Begünstigten unter den Erwartungen liegt, die sowohl in der Botschaft des Bundesrates als auch in den Parlamentsunterlagen dargelegt wurden. Insbesondere muss die Nach-Covid-Zeit korrekt gewürdigt werden, um die Entwicklung der Anträge und der Gewährung von ÜL in den Jahren 2021 und 2022 nachvollziehen zu können.

Um die Einführung der ÜL als neue Leistung gesamthaft erfassen zu können, stützt sich der Bericht auf den Indikator «ÜL-Quote». Die ÜL-Quote bezeichnet das Verhältnis zwischen ÜL-Beziehenden und Ausgesteuerten ab 60 Jahren, wobei die Zeitspanne zwischen dem Ende des Anspruchs auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung (ALV) und der Erstauszahlung der ÜL berücksichtigt werden muss. Da die Entwicklung der ÜL-Beziehenden erst über einen kurzen Zeitraum beobachtet werden kann, wurde die Dauer diese Zeitspanne noch nicht definiert. Vorerst ist die provisorische ÜL-Quote daher mit Vorsicht zu interpretieren. 2021 belief sich die ÜL-Quote auf 16,8 % und 2022 auf 9,6 %, was einen Durchschnitt von 12 % ergibt. Die niedrige ÜL-Quote im Jahr 2022 lässt sich insbesondere damit begründen, dass über ein Drittel der Personen, die 2022 ausgesteuert wurden, in den Zahlungen bis 31.12.2022 noch nicht enthalten sind (erforderliche Zeit für die Dossierbearbeitung durch die Durchführungsstellen).

Die ÜL-Quote liegt insgesamt unter den ursprünglichen Projektionen des BSV und belief sich in den Jahren 2021/22 auf durchschnittlich 12 %. Das BSV war in seinen Schätzungen von 36 % ausgegangen. Grosse kantonale Unterschiede sind nicht zu beobachten. Die kantonalen ÜL-Quoten bewegen sich ebenfalls um den Durchschnitt von 12 % und weisen eine begrenzte Streuung auf.

Der erste Teil des Berichts fokussiert auf die Anspruchsvoraussetzungen und den Grund für die Einführung der ÜL. Anschliessend folgt eine detaillierte Beschreibung der im Herbst 2023 verfügbaren statistischen Daten bezogen auf die gesamte Schweiz sowie nach Kanton. Zudem werden die Ein- und Austritte sowie der Beziehendenbestand Ende 2022 und die ÜL-Quoten dargestellt und erläutert.

Für ein besseres Verständnis der Gründe, weshalb ÜL-Anträge abgelehnt werden, hat das BSV zusätzlich eine Erhebung bei 23 kantonalen Durchführungsstellen durchgeführt. Aus der Erhebung geht hervor, dass gut ein Viertel der abgelehnten ÜL-Anträge darauf zurückzuführen sind, dass die antragstellende Person die Altersvoraussetzungen nicht erfüllte oder (noch) nicht ausgesteuert war. In einem Viertel der Fälle lag das Vermögen über der zulässigen Schwelle. Die restlichen, sehr heterogenen Ablehnungsgründe werden in Tabelle 5 genauer dargelegt. Zur Situation älterer ausgesteuerter Personen, die keine ÜL beantragt haben (rund $\frac{3}{4}$ der Ausgesteuerten), liegen keine Daten vor. Dabei handelt es sich um ein Vertiefungsthema für die Evaluation 2026.

Zum jetzigen Zeitpunkt ist anhand der vorliegenden Daten keine genaue Beurteilung dazu möglich, wie sich die Anpassung einzelner Anspruchsvoraussetzungen auf den Begünstigtenkreis auswirken würde. Für weitergehende Analysen von Leistungszugang und -ablehnung benötigt das BSV zusätzliche Jahrgänge von ÜL-Beziehenden und Ausgesteuerten, welche zudem mit Kontextdaten angereichert werden. Eine detaillierte Evaluation der ÜL ist 2026 geplant. In diesem Rahmen können auch die Grundlagen der Anspruchsmodalitäten überprüft werden.

Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) waren eingeladen, sich zu einer Zusammenfassung des vorliegenden Berichts zu äussern und verschiedene Fragen¹ zu beantworten. Diese ergänzenden Informationen und relevanten Einschätzungen sind im Anhang dieser Zwischenevaluation zu finden.

Die Stellungnahme der Konferenzen deckt sich in weiten Teilen mit denen dieser Zwischenevaluation. Sie betonen auch, dass basierend auf den aktuellen Zahlen noch keine definitiven Schlussfolgerungen gezogen werden können. Weiter sagen sie, dass eine zukünftige Analyse insbesondere Aussagen darüber machen müsste, weshalb Personen, welche die Zugangskriterien erfüllen, teilweise trotzdem keine ÜL beziehen und welche Zugangskriterien angepasst werden müssten, damit mehr Personen von der Leistung profitieren können.

1.1. Ausgangslage

Die vorliegende Zwischenevaluation geht auf die Interpellation 22.3561 von Paul Rechsteiner «Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose» zurück. Gestützt auf die verfügbaren Daten befasst sich die Analyse mit der ersten Umsetzungsphase und der Einführung der neuen Leistung.

Die ÜL sollen die soziale Absicherung von älteren Arbeitslosen verbessern und verhindern, dass sie nach der Erwerbsphase auf Sozialhilfe angewiesen sind. Ein weiteres Ziel der ÜL ist der Erhalt der Altersvorsorge (siehe Botschaft zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose²). Ausschlaggebend für die Interpellation Paul Rechsteiner war die Tatsache, dass die Beziehendenzahlen in den ersten Monaten nach Einführung der ÜL im Jahr 2021 unter den ursprünglichen Schätzungen lagen.

Es wurde vorgeschlagen, die Situation bis Ende 2023 in einem Zwischenbericht darzulegen, gestützt auf die am 31. Dezember 2022 vorliegenden Daten. Das BSV hat die Forderung von Paul Rechsteiner, die Erfahrungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) in die Evaluation einzubeziehen, berücksichtigt.

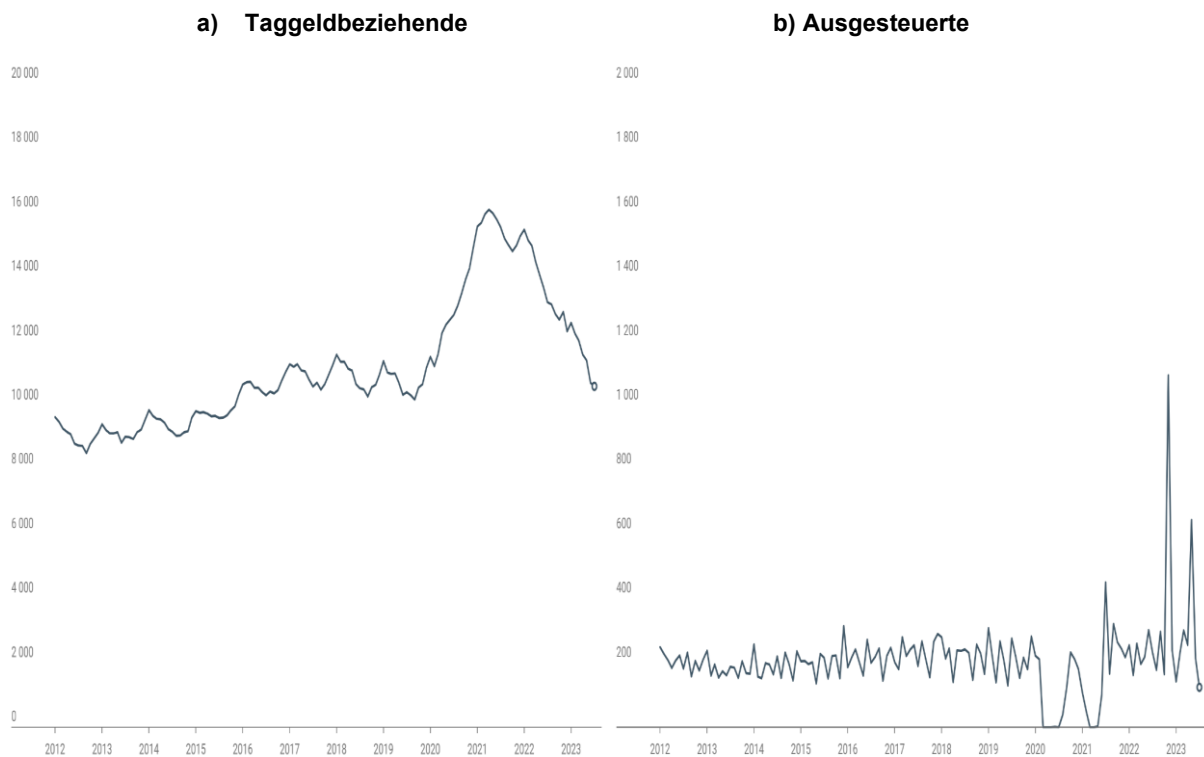
Bei der Analyse der ÜL-Beziehenden ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die neue – nach dem Modell der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV aufgebaute – Leistung zu einem Zeitpunkt eingeführt wurde, als die Zahl der ausgesteuerten Arbeitslosen stark von den Covid-Massnahmen beeinflusst war. Zum einen gab es zwischen März und Juni 2021 keine Aussteuerungen und zum anderen wurde Personen, die in der ersten Covid-Welle (März–August 2020) arbeitslos wurden, eine aussergewöhnliche Verlängerung der Rahmenfrist gewährt, wodurch sich ihr Anspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung um bis zu neun Monate verlängerte. Der Taggeldanspruch dieser Personen endete grösstenteils Anfang Dezember 2022 (siehe Abbildung 1), weshalb sie in den ÜL-Daten, die Auszahlungen bis 31.12.2022 umfassen, noch gar nicht enthalten sind. Das Jahr 2023 ist das erste Jahr seit Einführung der ÜL, das kaum mehr direkt durch die Covid-Massnahmen beeinflusst ist. Indirekte Auswirkungen sind aber nach wie vor möglich.

¹ Die Fragen bezogen sich auf folgende Themenbereiche: Interpretation der niedrigen ÜL-Quote in den Jahren 2021 und 2022, beobachtete kantonale Praktiken in Bezug auf die Betreuung und Beratung von ausgesteuerten Personen ab 60 Jahren, in den Kantonen verfügbare Informationen zu den ÜL, Zusammenarbeit mit den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und mit der Sozialhilfe, weitere kantonalen Informationsquellen, Empfehlungen im Bereich ÜL.

² BBI 2019 8251 – Botschaft zum Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2019/2838/de>

Das Verhältnis zwischen der Anzahl Taggeldbeziehenden und der Anzahl Ausgesteuerter ist zwischen 2012 und 2020 sehr stabil geblieben. Das gilt auch für die Altersklasse der 60- bis 64-Jährigen, in der jeden Monat durchschnittlich 2,1 % der Taggeldbeziehenden ausgesteuert werden. Bei den jüngeren Kohorten ist der gleiche Anteil zu beobachten. Während der Covid-19-Pandemie und infolge der Eindämmungsmassnahmen waren die Aussteuerungen sistiert, woraufhin die Zahl der Taggeldbeziehenden in der Arbeitslosenversicherung stark anstieg (siehe Abbildung 1). Nach Ablauf des verlängerten Anspruchs auf Arbeitslosentaggelder kam es zu einem leichten Anstieg der Anzahl ausgesteuerter Arbeitsloser, die ohne die längere Taggeldausrichtung allerdings schon früher ausgesteuert worden wären. Aufgrund der längeren Taggeldausrichtung endete die Rahmenfrist der Neueintritte von mehreren Monaten gleichzeitig, was im November 2022 und im Mai 2023 einen deutlichen Anstieg der Zahl der ausgesteuerten Arbeitslosen zur Folge hatte. Im monatlichen Durchschnitt fiel die Zahl der Ausgesteuerten im Jahr 2022 (rund 2900 Personen) allerdings ähnlich aus wie in den drei Jahren vor der Pandemie. 2023 dürfte sich die Gesamtzahl der Aussteuerung ebenfalls im Bereich der Vor-Corona-Jahre bewegen.

Abbildung 1: Taggeldbeziehende und Ausgesteuerte zwischen 60 und 64 Jahren, monatliche Werte 01.2012–07.2023



Quelle: AMSTAT, SECO, Stand 20.11.2023

Da die Werte der ÜL-Beziehenden lediglich zu den per 31. Dezember 2022 erfolgten Zahlungen vorliegen, ist die starke Zunahme der Ausgesteuerten Ende 2022 in den ÜL-Daten 2022 noch nicht erfasst. Die Zunahme wird sich in der Zahl der ÜL-Beziehenden ab 2023 niederschlagen.

1.2. Anspruchsvoraussetzungen für die ÜL

Die ÜL sichern die Existenz von ausgesteuerten Arbeitslosen ab 60 Jahren (analog zur Deckung des Existenzbedarfs im Sinne des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen). Es handelt sich um eine Bedarfsleistung, die zum Tragen kommt, wenn eine Person oder ein Ehepaar nicht mehr in der Lage ist, den Lebensbedarf aus eigenen finanziellen Mitteln zu decken. Die Leistung wird höchstens bis zum Erreichen des Rentenalters ausbezahlt. Wenn aber ab dem frühestmöglichen Vorbezugsalter (aktuell

62 bzw. 63 Jahre) absehbar ist, dass im Rentenalter ein Anspruch auf Ergänzungsleistungen bestehen wird, endet der Anspruch auf ÜL zu diesem Zeitpunkt. Erfüllt eine Person sowohl die Anspruchsvoraussetzungen für EL als auch für ÜL, werden die EL gewährt. Ein Anspruch auf ÜL besteht im Übrigen nur für Personen, die ihre Altersrente nicht vorbeziehen und keine Invalidenrente erhalten. In Bezug auf diese Grundprinzipien wichen die Varianten von Bundesrat und Parlament in Bezug auf die Auszahlungsdauer voneinander ab: Der Bundesrat wollte die ÜL in jedem Fall bis zum Erreichen des Rentenalters ausrichten, während das Parlament den Anspruch in seiner Schlussversion im obengenannten Fall auf das Alter von 62 beziehungsweise 63 Jahren begrenzte.

Die Tabelle im Anhang (Vergleich der ÜL-Anspruchsvoraussetzungen gemäss Botschaft des Bundesrates und gemäss Parlamentsbeschluss) zeigt, dass sich das Parlament bei mehreren Zugangsbedingungen für Alleinstehende und Ehepaare für restriktivere Bedingungen, die den Kreis der Anspruchsberechtigten verringern, entschieden hat als der Bundesrat in seiner Botschaft. Wie sich die geänderten Anspruchsvoraussetzungen auf die Zahlen von 2021 und 2022 auswirken, lässt sich anhand der aktuell verfügbaren Daten (Herbst 2023) jedoch nicht quantifizieren. Allerdings liefert der vorliegende Bericht provisorische und teilweise qualitative Erklärungen.

1.3. Datenquellen und Vorbemerkungen

Das BSV hat für diesen Bericht zwei Datenquellen zu den ÜL verwendet. Die Daten stammen zum einen aus der jährlichen Datenlieferung vom 31.12.2022 gemäss dem Datenübermittlungskonzept in der Begleitung über die Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (WÜL)³. Um die kantonale Homogenität zu wahren, wurden für die vorliegende Evaluation nur Fälle berücksichtigt, die 2022 Gegenstand einer Verfügung waren. Zum anderen hat das BSV ergänzend bei allen Kantonen detaillierte Informationen zum Grund der abgelehnten ÜL-Anträge eingeholt.

Für den Zeitraum zwischen Januar 2021 und Dezember 2022 hat das BSV für die Daten zu den Ausgesteuerten ab 60 Jahren auf einen Datenauszug der Online-Plattform AMSTAT⁴ des SECO zurückgegriffen.

Zum jetzigen Zeitpunkt kann der Grund weshalb keine ÜL bezogen wurde noch nicht bei allen Ausgesteuerten angegeben werden, da einige Kontextdaten (insbesondere die Vermögensangaben für die Jahre 2021 und 2022) nicht vorliegen. Die für 2026 vorgesehene Evaluation wird sich auf vollständigere Kontextdaten stützen und eine präzisere Bilanz ziehen können.

2. ÜL: aktueller Stand Ende 2022

2.1. Anzahl ÜL-Beziehende, aktuelle Beziehendenbestände und Austritte

Zwischen der ÜL-Einführung im Juli 2021 und Ende Dezember 2022 haben 671 Ausgesteuerte ÜL bezogen. 142 dieser Personen (21 %) haben Ende 2022 keine ÜL mehr bezogen. Für das Anspruchsende gibt es mehrere Gründe. Nebst dem Tod spielen Faktoren wie das Alter, der Bezug einer AHV- oder einer IV-Rente, Änderungen an der finanziellen Lage oder auch das Verlassen der Schweiz eine Rolle. Um die Auswirkungen der verschiedenen Austrittsgründe besser einschätzen zu können, müssen die Daten zu den ÜL-Beziehenden mit anderen Datenquellen wie dem Rentenregister, den individuellen Konten der AHV (Angaben zur Beschäftigung) und STATPOP (Angaben zu Auswanderungen und Todesfällen) verknüpft werden. Dies ist für die Evaluation von 2026 vorgesehen. Bezieht man die 142 Personen, die am 31. Dezember 2022 keinen ÜL-Anspruch mehr hatten, in die Gesamtzahl der 529 Beziehenden mit ein, die Ende 2022 aktiv waren, ergeben sich zwischen 2021 und 2022 671 Eintritte.

³ <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/17496/download>

⁴ <https://www.amstat.ch/> (abgerufen am 20. November 2023).

Tabelle 1: ÜL-Beziehende, Eintritte/Austritte und aktive Beziehende, 01.07.2021–31.12.2022

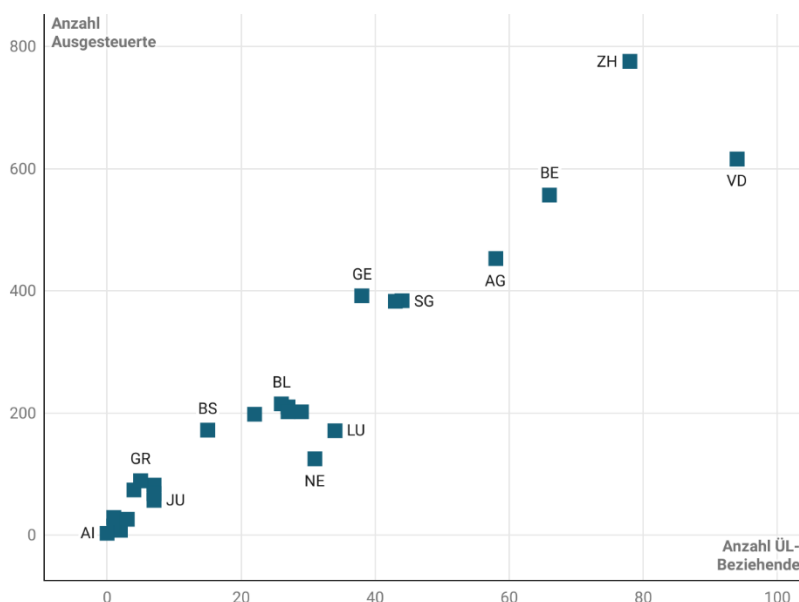
Stand der Daten	Eintritte	Austritte	Aktive Beziehende am 31.12.
2021	169	11	158
2022	671	142	529

Quelle: ÜL-Individualdaten (BSV/ZAS), 2021 und 2022

2.2. Kantonale Verteilung der ÜL-Beziehenden

Die insgesamt 671 Personen, die seit ihrer Einführung ÜL bezogen haben, verteilen sich auf praktisch alle Kantone. Wie aus Abbildung 2 hervorgeht, verhält sich die Zahl der ÜL-Beziehenden proportional zur kantonalen Zahl der Ausgesteuerten. Im Kanton Zürich beispielsweise wurden 2021 und 2022 insgesamt 781 Personen zwischen 60 und 64 Jahren ausgesteuert; 78 davon haben ÜL bezogen. Im Kanton Basel-Stadt wurden 172 ausgesteuert und 15 bezogen ÜL.

Abbildung 2: Anzahl Ausgesteuerte zwischen 60 und 64 Jahren und Anzahl ÜL-Beziehende 2021/22 nach Kanton



Quellen: Ausgesteuerte, AMSTAT (SECO), Stand 20.11.2023; ÜL-Beziehende, ÜL-Individualdaten (BSV/ZAS), 2022

Dass die Zahl der ÜL-Beziehenden und jene der Ausgesteuerten praktisch linear zueinander verlaufen, überrascht nicht; diese Feststellung spiegelt die Regeln des ÜL-Systems wider. Die kantonalen Unterschiede sind geringfügig. Die ÜL-Quote nach Kanton variiert nur leicht und weist den ersten verfügbaren Daten zufolge eine begrenzte Streuung auf. Die geringfügigen kantonalen Abweichungen sind auf unterschiedliche wirtschaftliche Verhältnisse zurückzuführen. Zudem kann eine kantonal unterschiedliche Bearbeitungsdauer von ÜL-Anträgen nicht ausgeschlossen werden. Diese Annahme ist aktuell aber noch nicht bestätigt.

Tabelle 2: ÜL-Beziehende nach Kanton, 01.07.2021–31.12.2022

Kanton	Anzahl ÜL-Beziehende	Kanton	Anzahl ÜL-Beziehende
VD	94	VS	22
ZH	78	BS	15
BE	66	SZ	7
AG	58	SH	7
SG	44	JU	7
TI	43	GR	5
GE	38	ZG	4
LU	34	AR	3
NE	31	UR	2
FR	29	OW	2
SO	27	NW	1
TG	27	GL	1
BL	26	AI	0
		Total	671

Quelle: ÜL-Individualdaten (BSV/ZAS), 2022

2.3. ÜL-Quote

Die ÜL-Quote widerspiegelt das Verhältnis zwischen der Anzahl ÜL-Beziehenden und der Zahl der Ausgesteuerten. In Bezug auf eine Person muss sie die zeitliche Verzögerung zwischen dem Ende des Anspruchs auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung und dem Beginn ihrer ÜL-angemessen berücksichtigen. Anhand einer kurzen Analyse befasst sich dieser Teil des Berichts mit der zeitlichen Verzögerung und deren Bedeutung für eine Kohorte. Aufgrund des kurzen verfügbaren Analysezeitraums wird die durchschnittliche zeitliche Verzögerung zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht festgelegt. Deshalb müssen die vorläufigen ÜL-Quoten zunächst mit Vorsicht interpretiert werden.

Tabelle 3: Provisorische ÜL-Quote, 2021 und 2022⁵

Jahr der Aussteuerung	Anzahl Ausgesteuerte über 60 Jahren	Anzahl ÜL-Beziehende ⁶	ÜL-Quote
2021	1'921	323	16.81%
2022	3'598	344	9.56%

Quelle: ÜL- Individualdaten (BSV/ZAS), 2022

Die Quote kann sich bei allen Personen, die in einem bestimmten Zeitraum aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wurden (Kohorte), im Laufe der Zeit ändern. Es kann einige Zeit dauern, bis Betroffene ÜL erhalten. Durchschnittlich erfolgt die erste ÜL-Zahlung einen Monat nach der

⁵ In Tabelle 3 beläuft sich die kumulierte Gesamtzahl auf 667 ÜL-Beziehende, während an anderen Stellen im Bericht von 671 Personen die Rede ist. 4 Dossiers wurden bei einigen Werten nicht berücksichtigt, da die Angaben zum Anspruchsende fehlen.

⁶ Die ausgewiesene Anzahl ÜL-Beziehende pro Jahr bezieht sich auf das Jahr der Aussteuerung. Es ist möglich, dass eine Person erst im Folgejahr eine ÜL bekommt, da sie z.B. zum Zeitpunkt der Aussteuerung noch über ein Vermögen über der Vermögensgrenze verfügt.

Aussteuerung. Als Referenz für die Aussteuerung dient der Monat des letzten Taggeldbezugs. ÜL können frühestens ab dem Folgetag nach der letzten Taggeldzahlung bezogen werden.

Um die Dynamik der ÜL zu verstehen, ist Folgendes zu präzisieren: ÜL-Anträge können aufgrund nicht erfüllter Anspruchsvoraussetzungen (Alter, Anspruchsende, Versicherungsbedingungen) zunächst abgelehnt werden und zu einem späteren Zeitpunkt dann erfüllt sein. Zudem kann der Zeitraum zwischen der Aussteuerung und dem ÜL-Antrag je nach individueller Situation der antragstellenden Person variieren. So kann eine Person sich entschliessen, zuerst auf einen Teil ihres Vermögens zurückzugreifen, bevor sie ÜL beantragt.

Die beiden Elemente können dazu beitragen, dass zwischen der Aussteuerung und dem ÜL-Anspruch einige Zeit vergeht. Tatsächlich entsteht der ÜL-Anspruch lediglich bei 65,4 % der ÜL-Beziehenden direkt nach der Aussteuerung, während der ÜL-Bezug in 14,2 % der Fälle erst im Folgemonat beginnt. Zur Erinnerung: Ausschlaggebend für den Anspruchsbeginn ist das Einreichdatum des ÜL-Antrags. Nach der Verfügung werden die ÜL daher rückwirkend gewährt, unabhängig von der Bearbeitungsfrist der Durchführungsstelle. Auf die Summe der ausbezahlten Beträge hat die Bearbeitungsdauer somit keinen Einfluss, aber auf den Zeitpunkt der Leistungsgewährung.

Den Durchführungsstellen wird pro Antrag eine maximale Bearbeitungszeit von drei Monaten gewährt. Die Ende 2022 eingegangenen Anträge, die am Stichtag noch in Bearbeitung waren, sind in den Daten 2022 *nicht berücksichtigt*, denn sie waren in der Datenlieferung der Durchführungsstellen, die einmal jährlich im Februar stattfindet, nicht enthalten. Die Datenlieferung umfasst alle ÜL-Fälle, bei denen die erste Auszahlung vor dem 31. Dezember 2022 erfolgte. Fälle mit späterer Zahlung fallen unter das Folgejahr, unabhängig vom Beginn des Leistungsanspruchs.

Welche Bedeutung dem Zeitpunkt der Datenlieferung zukommt, zeigt Tabelle 4 unten, die für das letzte Quartal 2022 (Oktober–Dezember 2022) eine ÜL-Quote deutlich unter der Quote des restlichen Jahres ausweist. Ein Teil der Personen die im letzten Quartal 2022 ausgesteuert wurden ist in den ÜL-Daten des Jahres 2022 somit noch nicht berücksichtigt. Die ÜL-Quote 2022 kann daher erst anhand der 2023 gelieferten Daten ermittelt werden.

Tabelle 4: Provisorische ÜL-Quote nach Quartal

Quartal der Aussteuerung	Anzahl ausgesteuerte Personen über 60 Jahren	ÜL-Beziehende	Bezugsquote
2021-Q1	156	2	1%
2021-Q2	103	23	22%
2021-Q3	937	152	16%
2021-Q4	725	146	20%
2022-Q1	677	105	16%
2022-Q2	716	92	13%
2022-Q3	708	87	12%
2022-Q4	1497	60	4%

Quellen: Ausgesteuerte, AMSTAT (SECO), Stand 20.11.2023; ÜL-Beziehende, ÜL-Individualdaten (BSV/ZAS), 2022

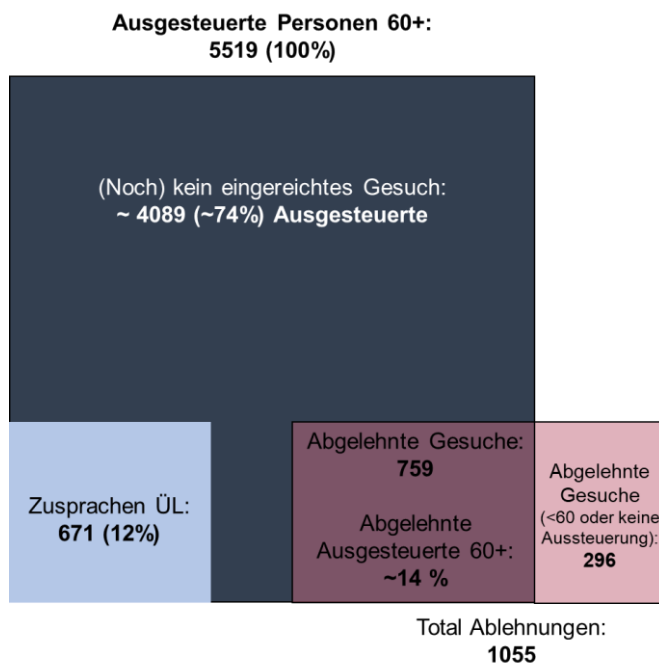
3. Gründe für die Ablehnung eines ÜL-Antrags

Im Rahmen der ÜL-Individualdaten liegen auch einige Angaben zu den abgelehnten ÜL-Anträgen vor. Hierzu ist anzumerken, dass sich diese Angaben nur auf die Ablehnungsgründe von Personen beziehen, die ÜL beantragt haben. Zu den Ausgesteuerten zwischen 60 und 64 Jahren, die keinen ÜL-Antrag stellen, liegen keine Daten vor. Da die Ablehnungsgründe in teilweise recht allgemeinen

Kategorien zusammengefasst werden, hat das BSV für präzisere Informationen zusätzlich die Durchführungsstellen befragt.⁷ Die Befragung liefert die detaillierten Ablehnungsgründe zu 1055 ÜL-Anträgen. Wie Abbildung 2 zeigt, liegen dem BSV dennoch nur die Ablehnungsgründe für einen kleinen Teil der Ausgesteuerten vor. 296 Anträge wurden abgelehnt; entweder, weil die Person das 60. Altersjahr noch nicht vollendet hatte, oder weil sie (noch) nicht ausgesteuert war. Aus diesen abgelehnten Anträgen können also keine zusätzlichen Informationen zu älteren Ausgesteuerten gewonnen werden. Rund 14 % der Ausgesteuerten haben einen ÜL-Antrag eingereicht, der aber abgelehnt wurde.⁸ 12 % der Ausgesteuerten haben bis zum 31.12.2022 eine erste ÜL-Zahlung erhalten. Bei rund ¾ der Ausgesteuerten ist somit nicht bekannt, ob sie:

- (noch) keine ÜL beantragt haben, weil sie wissen, dass sie die Anspruchsvoraussetzungen (noch) nicht erfüllen;
- keine ÜL beantragt haben, aber eigentlich Anspruch darauf hätten;
- bereits ÜL beantragt haben, der Antrag bei der Durchführungsstelle aber noch in der Bearbeitung ist.

Abbildung 3: Ausgesteuerte, ÜL-Beziehende und abgelehnte ÜL-Anträge



Quellen: Ausgesteuerte, AMSTAT (SECO), Stand 20.11.2023; ÜL-Beziehende, ÜL-Individualdaten (BSV/ZAS), 2022; abgelehnte ÜL-Anträge, Datenerhebung bei 23 kantonalen Durchführungsstellen (BSV)

Anhand der Ablehnungsgründe kann somit ermittelt werden, aufgrund welches Kriteriums eine Person abgelehnt wurde. Bei den Personen, die keinen Antrag eingereicht haben, sind die Gründe für die Nichtinanspruchnahme der ÜL hingegen nicht bekannt. Mögliche Gründe sind, dass die betroffenen Personen oder Haushalte keinen ÜL-Bedarf aufweisen, die Schweiz verlassen haben, die persönlichen Anspruchsvoraussetzungen in Bezug auf die Versicherungszeiten nicht erfüllen oder aus anderen Gründen keinen Antrag einreichen. Eine allgemeine Analyse der Situation von Ausgesteuerten ist somit nicht möglich, da lediglich Daten zu Personen vorliegen, die ÜL beantragt haben.

⁷ Die Daten stammen aus 23 Kantonen und weichen leicht von den an die ZAS übermittelten Daten ab.

⁸ Hierbei handelt es sich um Richtwerte. Zum einen, weil die Daten von drei Kantonen fehlen, zum anderen, weil es möglich ist, dass eine Person mehrere Anträge eingereicht hat.

Dennoch lassen sich anhand der vorliegenden Daten Erklärungsansätze für die Antragsablehnung ableiten. Tabelle 5 stellt die wichtigsten Ablehnungsgründe nach abnehmender Häufigkeit dar. Die einzelnen Kategorien entsprechen den jeweiligen Anspruchskriterien. Hierzu ist anzumerken, dass es durchaus möglich ist, dass gleichzeitig mehrere Anspruchskriterien nicht erfüllt sind. Dem BSV liegen indes nur Angaben zur ersten geprüften und nicht erfüllten Kategorie vor. Somit stellt die Tabelle gewissermassen auch die Reihenfolge dar, in der die Durchführungsstellen die Anspruchsvoraussetzungen prüfen.

Tabelle 5: Ablehnungsgründe, 01.07.2021–31.12.2022

Ablehnungsgrund	Anzahl der Ablehnungen	in % des Totals
Person erfüllt Altersvoraussetzung oder Voraussetzung bzgl. Aussteuerungszeitpunkt nicht	296	28%
- Alter unter 60 Jahren		
- hat das Referenzalter erreicht		
- hat keine ALV-Leistungen erhalten		
- ist noch nicht ausgesteuert.		
- Antrag vor Inkrafttreten der ÜL		
Vermögen über dem Schwellenwert	286	27%
Mindestbeitragsdauer	170	16%
EL-Fälle (EL haben Vorrang)	122	12%
(Noch) Kein ÜL-Verfahren gestartet ⁽¹⁾	97	9%
- Nichteintreten auf den Antrag		
- Rücknahme des Antrags		
- Antrag auf Information		
- Ein anderer Kanton ist zuständig		
Einnahmen übersteigen die Ausgaben	48	5%
Unbekannt	34	3%
Wohnsitz im Ausland	2	0%
Total	1'055	100%

⁽¹⁾ Es ist möglich, dass das Verfahren nachträglich gestartet wurde. Entsprechend handelt es sich hier nicht unbedingt um Ablehnungen von ÜL-Gesuchen.

Quelle: Datenerhebung bei 23 kantonalen Durchführungsstellen (BSV)

Am häufigsten (28 %) wurden Anträge aus den folgenden Gründen abgelehnt: Die antragstellende Person hat das 60. Altersjahr noch nicht vollendet, sie hat das ordentliche Rentenalter bereits erreicht, sie hat keine Taggelder der ALV bezogen oder wurde noch nicht oder vor Inkrafttreten des ÜLG ausgesteuert. In rund einem Viertel der Fälle (27 %) lag das Vermögen der antragstellenden Person über der zulässigen Schwelle.⁹ Dieses Kriterium ist leicht zu überprüfen und gehört vermutlich zu den ersten Prüfkriterien der Durchführungsstellen. Hierbei kann es sich um einen massgeblichen Grund handeln, obwohl möglicherweise auch andere Kriterien nicht erfüllt sind.

⁹ Selbstbewohnte Liegenschaften sowie Guthaben der beruflichen Vorsorge bis 522 600 Franken werden beim Vermögen nicht berücksichtigt.

Die Mindestversicherungsdauer und das AHV-pflichtige Einkommen fallen unter die gleiche Kategorie und sind der Grund für 16 % der abgelehnten ÜL-Anträge. Allerdings kann anhand der verfügbaren Daten nicht unterschieden werden, ob bei den Versicherungsvoraussetzungen die Mindestversicherungsdauer oder das Mindestwerbseinkommen nicht erfüllt ist.

12 % der abgelehnten Anträge sind auf den Vorrang der EL gegenüber den ÜL zurückzuführen. Das betrifft vor allem Fälle, in denen die antragstellende Person zusätzlich zum Anspruch auf ÜL auch Anspruch auf EL hat oder haben könnte oder die Ehegattin beziehungsweise der Ehegatte der antragstellenden Person Anspruch auf EL hat, weil er oder sie ihre Altersrente (vor)bezieht oder eine IV-Rente erhält.

Mit lediglich 5 % der Fälle sind Ablehnungen aus wirtschaftlichen Gründen (Einkommen höher als Ausgaben) selten. Grundsätzlich sollte dieses Kriterium weniger häufig zum Tragen kommen als die Kriterien betreffend Vermögen und Mindestbeitragsdauer, denn in der Regel verfügen Personen, die ausgesteuert werden, bestenfalls über das Einkommen ihrer Ehegattin beziehungsweise ihres Ehegatten oder über Nebeneinkünfte.

Da diese Ergebnisse auch von der Reihenfolge abhängig sind, in der die Kriterien geprüft werden, ist keine Aussage dazu möglich, wie sich beispielsweise eine Anhebung der Vermögensschwelle auf die ÜL-Quote auswirken würde. Aus diesen ersten Informationen lässt sich also nicht ableiten, ob Personen mit einem etwas höheren Vermögen Anspruch auf ÜL hätten oder aus anderen Gründen ausgeschlossen wären. Gestützt auf die Kontextdaten könnten die Auswirkungen der verschiedenen Anspruchskriterien auf die ÜL-Quote eingehender analysiert werden, wie dies für die Evaluation im Jahr 2026 vorgesehen ist.

4. Umsetzung und Abweichungen zwischen den Projektionen und den tatsächlichen Zahlen

Die letzten dem Parlament vorgelegten Projektionen gingen bis Ende 2028 von einem mittelfristigen Bestand von rund 3400 ÜL-Beziehenden aus. Für das Jahr 2021 beliefen sich die Schätzungen auf 1400 aktive ÜL-Beziehende. Im Schlussabstimmungstext des Parlaments wurden die Projektionen auf 1100 aktive Beziehende nach unten korrigiert. Tatsächlich bezogen Ende 2021 aber lediglich 158 Personen eine ÜL. Entsprechend wurden auch die Ausgaben überschätzt. In der Botschaft wurde das Budget für das Jahr 2021 auf 30 Millionen Franken geschätzt, im Schlussabstimmungstext des Parlaments auf 20 Millionen Franken. Tatsächlich beliefen sich die Kosten für das Jahr 2021 aber lediglich auf 1,7 Millionen Franken. Diese Abweichung ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen: die Zahl der Ausgesteuerten (Kapitel 1.1) sowie die genannten Gründe für die niedrige ÜL-Quote. Hinzu kommen die Erläuterungen zur Berechnung der projizierten ÜL-Quote (Kapitel 2.3) und die Höhe der ÜL pro Kopf (Kapitel 4.3).

Es muss weiter beachtet werden, dass die ÜL Mitte 2021 eingeführt wurden, während sich die Projektionen auf ein Einführungsdatum vom 1. Januar 2021 beziehen, was sich natürlich auf die Ausgaben während des ersten Jahres auswirkt. Durch diese Verschiebung reduzieren sich die projizierten Ausgaben nicht um 50 %, sondern um 75 %, denn die ÜL kumulieren sich über das Jahr hinweg. Zusätzlich wurden administrative Verzögerungen in den Projektionen nicht berücksichtigt. Diese können speziell im ersten Jahr einer neuen Leistung grosse Auswirkungen auf die Auszahlungen haben.

Tabelle 6: Abweichungen zwischen den Projektionen und den effektiven Werten seit Inkrafttreten, 2021

Indikator	Botschaft 19.051	Schlussab- stimmungstext	Effektive Werte am 31.12.2021
Ausgesteuerte Personen 2021	3'060	3'060	1'921
Bezugsquote %	50%	36%	12%
Anzahl ÜL-Beziehende mit Leistungsanspruch bis zum 31.12.2021	1'530	1'102	240 ¹⁰
Aktive ÜL-Beziehende (am 31.12.2021)	1'400	1'100	158
ÜL-Betrag pro Person und pro Monat (in CHF)	4'100.-	3'600.-	2'600.-
Inkraftsetzen	01.01.2021	01.01.2021	01.07.2021
Ausgaben total, in Mio. CHF	30	20	1.7

Quellen: Ausgesteuerte, AMSTAT (SECO), Stand 20.11.2023; ÜL-Beziehende, ÜL-Individualdaten (BSV/ZAS), 2021 und 2022; Projektionen basierend auf dem Datensatz WiSiER 2011-2015, Berechnungen BSV.

Für das Jahr 2022 (Tabelle 7) ist die relative Differenz zwischen den ausgesteuerten Personen laut Projektion und den effektiven Zahlen weniger ausgeprägt als 2021. Jedoch wurden sowohl die Bezugsquote als auch der durchschnittliche Betrag pro Person pro Monat mit grosser Wahrscheinlichkeit auch für das Jahr 2022 überschätzt. Die effektive Bezugsquote kann aber für das Jahr 2022 noch nicht berechnet werden, da wir noch nicht abschliessend wissen, wie viele der im Jahr 2022 ausgesteuerten Personen im gleichen Jahr bereits eine ÜL erhalten haben.

Tabelle 7: Abweichungen zwischen den Projektionen und den kumulierten effektiven Werten 2022, seit Inkrafttreten

Indikator	Botschaft 19.051	Schlussab- stimmungstext	Effektive Werte am 31.12.2022
Ausgesteuerte Personen 2021 und 2022	6'200	6'200	5'519
Bezugsquote %	50%	36%	-
Anzahl ÜL-Beziehende mit Leistungsanspruch bis zum 31.12.2022	3'100	2'232	-
Aktive ÜL-Beziehende (am 31.12.2022)	2'600	2'000	529
ÜL-Betrag pro Person und pro Monat (in CHF)	4'100.-	3'600.-	2600.-
Inkraftsetzung	01.01.2021	01.01.2021	01.07.2021
Ausgaben total, in Mio. CHF	100	70	13.8

Quellen: Ausgesteuerte, AMSTAT (SECO), Stand 20.11.2023; ÜL-Beziehende, ÜL-Individualdaten (BSV/ZAS), 2022; Projektionen basierend auf dem Datensatz WiSiER 2011-2015, Berechnungen des BSV.

¹⁰ Aktive Leistungsbeziehende am 31.12.2021 basierend auf den ÜL-Individualdaten 2022.

4.1. Anzahl Ausgesteuerte – Abweichungen zwischen Prognosen und effektiver Entwicklung

Zwischen 2015 und 2018 wurden jedes Jahr durchschnittlich 2596 über 60-jährige Personen ausgesteuert (siehe Tabelle 8). Unter Einbezug der Bevölkerungszunahme ging die Prognose in der dem Parlament vorgelegten endgültigen Fassung von 3100 Ausgesteuerten pro Jahr aus. Kumuliert man die Werte von 2021 und 2022, ergibt sich ein Wert von 5519 Ausgesteuerten, d.h. im Durchschnitt 2760 pro Jahr. Allerdings waren die Werte über den Beobachtungszeitraum hinweg nicht gleichmässig verteilt: 2021 wurden 1921 Personen ausgesteuert, im Jahr 2022 hingegen 3598 Personen – 1333 davon allein im November und Dezember. Wie eingangs erläutert, ist diese Disparität grösstenteils auf die ausserordentlichen Verlängerungen der Rahmenfrist aufgrund der Covid-19-Pandemie zurückzuführen, wodurch sich der Anspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung um bis zu neun Monate verlängerte.

Tabelle 8: Anzahl Ausgesteuerte ab 60 Jahren, effektive Werte und Projektionen

Periode	Anzahl ausgesteuerte Personen ab 60 Jahren, nach Jahr
2015-2018 Jahresdurchschnitt	2'596
2021-2022 Jahresdurchschnitt	2'760 (2'093 ohne Nov./Dez.2022)
2021 Jahreswert	1'921
2022 Jahreswert	3'598 (2'265 ohne Nov./Dez. 2022)
2021-2022 Projektion	3'100

Quellen: Ausgesteuerte, AMSTAT (SECO), Stand 20.11.2023; Projektionen basierend auf dem Datensatz WiSiER 2011-2015, Berechnungen des BSV.

Die durchschnittliche Zahl der Ausgesteuerten für das Jahr 2021 wurde zu hoch eingeschätzt, für das Jahr 2022 hingegen zu tief. Wie bereits dargelegt, ist ein Grossteil der Personen, die im November und Dezember 2022 ausgesteuert wurden und Anspruch auf ÜL haben, in den Daten noch nicht enthalten. Auch hier muss erneut an die Covid-Massnahmen (und die damit verbundene atypische Entwicklung der Anzahl an Ausgesteuerten für November und Dezember 2022) erinnert werden (siehe dazu Abbildung 1).

4.2. ÜL-Quote niedriger als projiziert

Die dem Parlament vorgelegte endgültige Fassung ging davon aus, dass rund 36 % der Ausgesteuerten ab dem Zeitpunkt der Aussteuerung ÜL beziehen würden (siehe Tabelle 9). Die Projektionen basierten auf der Datenbank WiSiER, die anonymisierte Steuerdaten von 11 Kantonen mit Daten aus anderen Administrativdatenregistern verknüpft. Der Hauptvorteil der WiSiER-Daten sind die enthaltenen Angaben zum Vermögen, was eine genauere Beurteilung der Auswirkungen der einzelnen Anspruchskriterien ermöglichte.

Das BSV war davon ausgegangen, dass 7 Prozentpunkte aller Ausgesteuerten aufgrund der vorausgesetzten 5 Beitragsjahre nach dem vollendeten 50. Altersjahr und weitere 8 Prozentpunkte aufgrund der geforderten Mindestbeitragsdauer von 20 Jahren die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllen würden. Ausserdem wurde damit gerechnet, dass von den übrigen Ausgesteuerten 37 Prozentpunkte aufgrund eines zu hohen Vermögens und 3 Prozentpunkte wegen des Einkommens ihrer Ehegattin beziehungsweise ihres Ehegatten vom ÜL-Anspruch ausgeschlossen wären. Zudem hätten 9 Prozentpunkte der ÜL-berechtigten Ausgesteuerten ebenfalls Anspruch auf EL gehabt und wären in das EL-System überführt worden.

Tabelle 9: Detaillierte Berechnung der ÜL-Quote in den Prognosen zuhanden des Parlaments

Zielgruppe	Total	Nicht erfüllte Anspruchsvoraussetzung
Aussteuerte Personen	100%	
	-7 %-Punkte	Weniger als 5 Beitragsjahre nach dem 50. Lebensjahr mit 75% des Höchstbetrages der AHV-Rente
	-8 %-Punkte	Weniger als 20 Beitragsjahre mit 75% des Höchstbetrags der AHV-Rente
	-37 %-Punkte	Überschreitung der Vermögenseintrittsschwelle in Bezug auf das Nettovermögen (50.000/100.000)
	-3 %-Punkte	Zu hohes Einkommen des Ehepartners
	-9 %-Punkte	EL Vorrang
Berechtigte Personen (ÜL)	36%	

Quelle: Projektionen basierend auf dem Datensatz WiSiER 2011-2015, Berechnungen des BSV.

Aktuell sind neben den WiSiER-Daten 2011–2015 leider keine aktuelleren Daten zum Vermögen von Ausgesteuerten verfügbar. Deshalb ist eine eingehendere Analyse der vermögensbezogenen Anspruchsvoraussetzungen schwierig. In Zukunft wird jedoch genauer ermittelt werden können, ob Ausgesteuerte die Kriterien der Mindestversicherungsdauer erfüllen.

Die Annahme, dass die Nichtinanspruchnahme von ÜL möglicherweise auf fehlende Information durch die RAV zurückzuführen ist, scheint wenig stichhaltig zu sein. Denn die RAV sind verpflichtet, Personen ab 60 Jahren, die ausgesteuert werden, über ihren möglichen ÜL-Anspruch zu informieren.

Es kann aber auch sein, dass potenzielle Anspruchsberechtigte, die die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, aus persönlichen Gründen (Rückkehr in ihr Heimatland usw.) keine ÜL beantragen. Eine kürzlich in Basel-Stadt durchgeführte Studie¹¹ zum Nichtbezug von Sozialleistungen schätzte die Nichtbezugsquote von EL auf 29 % der Anspruchsberechtigten. Die Nichtinanspruchnahme ist somit ein zentrales Element.

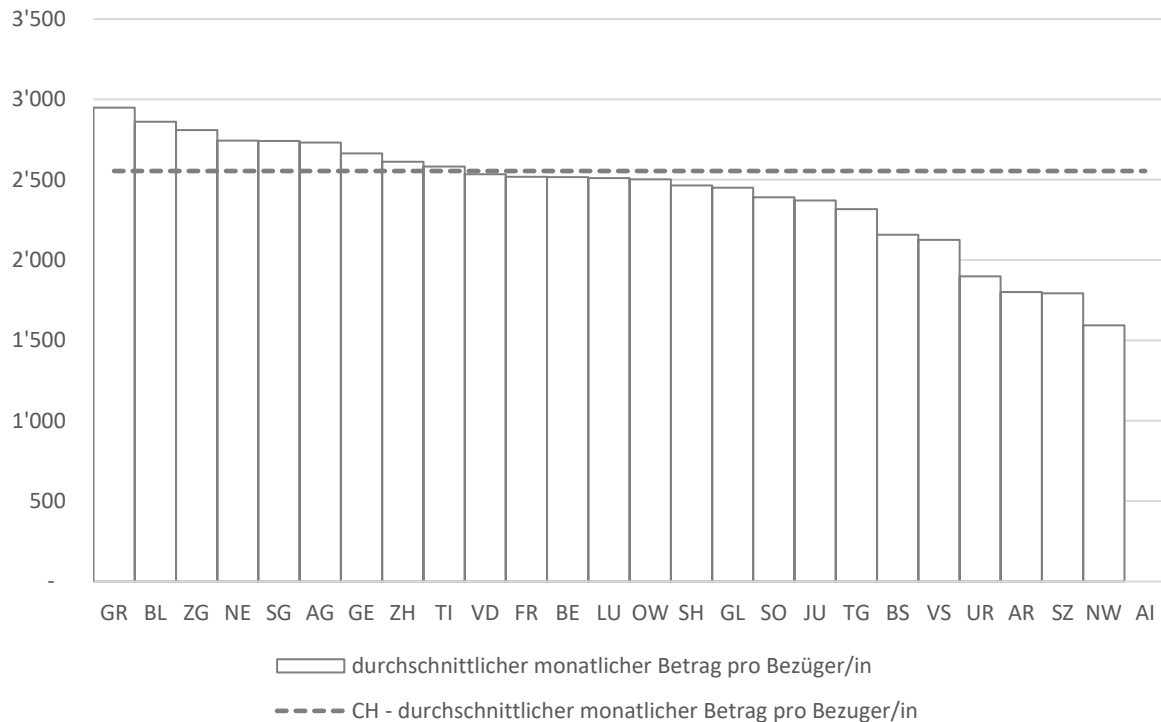
4.3. Höhe der monatlichen ÜL

Da die ÜL sehr ähnlich berechnet werden wie die EL, wurden für die Kostenschätzung pro Kopf ursprünglich die EL-Daten des Jahres 2018 herangezogen. Berücksichtigt wurden nur zu Hause lebende EL-Beziehende zwischen 60 und 70 Jahren. Die Berechnungsmethode ist in Kapitel 6.1.3 der Botschaft des Bundesrates zu den ÜL beschrieben. Die in der Zwischenzeit verfügbaren Daten zeigen, dass die ursprünglichen Schätzungen von monatlich durchschnittlich 3600 Franken pro begünstigte Person zu hoch angesetzt waren (siehe Tabelle 7). Das lässt sich insbesondere dadurch erklären, dass das anrechenbare Einkommen zu tief eingeschätzt wurde. Es wurde von einem anrechenbaren Einkommen von durchschnittlich rund 350 Franken pro Monat ausgegangen. Die verfügbaren ÜL-Daten ergeben im Schnitt aber ein anrechenbares Einkommen von fast 1000 Franken pro Monat. Häufigstes Einkommen ist das Erwerbseinkommen, entweder jenes der anspruchsberechtigten Person selbst oder einer anderen Person im gleichen Haushalt.

¹¹ Hümbelin, O., Richard, T., Schuwey, C., Luchsinger, L., & Fluder, R. (2021). Nichtbezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt–Ausmass und Beweggründe. <https://arbor.bfh.ch/15502>

Abbildung 4 stellt die monatlichen ÜL-Durchschnittswerte pro Kanton für die Jahre 2021 und 2022 dar. Dabei handelt es sich um Richtwerte. Zum jetzigen Zeitpunkt (Herbst 2023) konnte noch keine Analyse zu den kantonalen Unterschieden durchgeführt werden.

Abbildung 4: Durchschnittliche monatliche ÜL-Beträge pro begünstigte Person, kantonale Werte und Schweizer Durchschnitt, Jahr 2021 und 2022



Quelle: ÜL-Individualdaten (BSV/ZAS), 2022

5. Schlussfolgerungen

Die ÜL befinden sich noch in der (Weiter-)Entwicklungsphase. Zudem war die Einführung stark durch die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie und die damit einhergehenden Massnahmen geprägt. Gestützt auf die Zahl der Arbeitslosen, die Ende 2022 ausgesteuert wurden, ist für das Jahr 2023 ein Anstieg der ÜL-Beziehenden zu erwarten. Die Buchhaltungszahlen scheinen dies teilweise zu bestätigen: Vorläufigen Daten zufolge wurden in der ersten Jahreshälfte 2023 bereits 12 Millionen Franken an ÜL ausbezahlt, was beinahe dem gesamten ÜL-Volumen des Jahres 2022 entspricht (13,6 Millionen Franken). Das BSV geht davon aus, dass sich die Zahl der ÜL-Beziehenden bis spätestens 2026, d. h. fünf Jahre nach Inkrafttreten, stabilisiert haben wird. Bis dahin wird die Zahl der ÜL-Beziehenden einem leicht steigenden Trend folgen, was auf die Leistungskumulierung und den Leistungsbezug über mehrere aufeinanderfolgende Jahre zurückzuführen ist. Nach diesen fünf Jahren dürften die ÜL vor allem der Konjunkturerwicklung und – in etwas geringerem Masse – der demografischen Entwicklung folgen.

Die Erfahrungen der Jahre 2021 und 2022 sind zwar interessant, reichen aber noch nicht aus, um allgemeine Schlussfolgerungen zu den Auswirkungen der ÜL-Anspruchsvoraussetzungen auf die Anzahl ÜL-Beziehende zu ziehen. Die Funktionsweise und ÜL-spezifische Probleme (Anspruchsvoraussetzungen, ÜL-Quote, Nichtinanspruchnahme) müssen eingehend analysiert werden.

Das Gesetz sieht fünf Jahre nach Inkrafttreten der ÜL eine Berichterstattung vor. Für diese Evaluation im Jahr 2026 braucht es vollständigere Daten als für diesen Bericht verfügbar waren. Nur mit der

entsprechenden Datengrundlage können die Höhe und die Entwicklung der ÜL-Quote vertieft analysiert werden. Für eine umfassendere Analyse der Anspruchskriterien sollte idealerweise ein mit den WiSiER-Daten 2011–2015 vergleichbarer Datensatz vorliegen, der Angaben zum Vermögen der Ausgesteuerten enthält. Im April 2023 hat der Bundesrat ein Projekt des BFS gutgeheissen, das die Verwendung von Steuerdaten zu statistischen Zwecken vorsieht.¹² Inwiefern das BSV diese Möglichkeit im Jahr 2026 bereits nutzen kann, ist noch nicht klar. Ausserdem würde eine Schätzung der Nichtinanspruchnahme dazu beitragen, bestimmte Entwicklungen besser zu verstehen.

Anhand der derzeit verfügbaren Daten lassen sich bereits jetzt einige Erklärungsansätze dafür ableiten, weshalb die Zahl der ÜL-Beziehenden in den Jahren 2021 so tief ausfiel und damit unter den ursprünglichen Prognosen lag:

- Die Zahl der Personen, die 2021 und 2022 ausgesteuert wurden, ist durch die Covid-Massnahmen beeinflusst.
- Die administrativen Abläufe führen zu einer zeitlichen Verzögerung zwischen Anmeldung und Gewährung der ÜL (Verlagerung der Entscheide vom Jahr 2022 auf das Jahr 2023).
- Selbst bei angemessener Berücksichtigung dieser Vorbehalte fällt die ÜL-Quote, d. h. das Verhältnis zwischen ÜL-Beziehenden und Ausgesteuerten ab 60 Jahren in Prozent, relativ niedrig aus.
- Der durchschnittliche ÜL-Betrag pro Person und Monat liegt unter den Prognosen. Das lässt sich insbesondere dadurch erklären, dass das anrechenbare Einkommen zu tief eingeschätzt wurde.
- Die Anspruchskriterien, insbesondere die Vermögensschwelle und die Mindestversicherungs- und -beitragsdauer, scheinen grossen Einfluss auf den ÜL-Anspruch zu haben.

Anhand der aktuell verfügbaren Daten lässt sich kaum abschätzen, wie sich eine Änderung der Anspruchskriterien auf die Zahl der ÜL-Beziehenden auswirken würde. In Zukunft werden weitere Datenquellen (STATPOP, Sozialhilfe, individuelle Konten) verfügbar sein. Die ÜL sind nach dem Modell der EL zur AHV und IV aufgebaut. Als Bedarfsleistung werden ÜL erst nach vorgängiger Prüfung des Einzelfalls gewährt. Deshalb müssen für eine tiefere Analyse solche personenbezogenen Details, etwa das Ableben der anspruchsberechtigten Person, der Bezug von Sozialhilfe oder das Verlassen der Schweiz, berücksichtigt werden. Nur der Einbezug weiterer Personendaten wird es erlauben, die verschiedenen Übergänge und Lebensrealitäten besser aufzuzeigen und somit abzubilden, wie sich die gewählten Modalitäten auf den ÜL-Bezug auswirken.

Datengrundlagen:

ÜL-Individualdaten (BSV/ZAS); Datenerhebung bei 23 kantonalen Durchführungsstellen (BSV); Projektionen basierend auf dem Datensatz WiSiER 2011-2015 (BSV); AMSTAT (SECO), Stand 20.11.2023;

Informationen auf Internet:

Elektronische Publikation: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/uela/finanzen.html>

Impressum:

Herausgeber: Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

Übersetzungen: Sprachdienst BSV, verfügbar auf Deutsch und Französisch.

Auskunft: Bundesamt für Sozialversicherungen, Geschäftsfeld MAS, Bereich Datengrundlagen und Analysen, data@bsv.admin.ch

¹² [Der Bundesrat befürwortet die Verwendung von Steuerdaten für statistische Zwecke \(admin.ch\)](#)

6. Anhang

6.1. Vergleich der ÜL-Anspruchsvoraussetzungen gemäss Botschaft des Bundesrates und gemäss Parlamentsbeschluss

Botschaft des BR

	Erklärung	Alleinstehende	Ehepaare
Anspruchsvoraussetzungen			
Kriterium zum Alter	Aussteuerung frühestens im Monat, in dem folgendes Alter erreicht wird:	60 Jahre	
Kriterium zum Vermögen (1)	Vermögen ohne selbstbewohnte Liegenschaften, Guthaben 2. Säule unter bestimmten Voraussetzungen	100'000	200'000
Kriterium zu vergangenen Beitragszahlungen und der Arbeitsmarktbeitragszahlung (zwei kumulative Voraussetzungen)	Versicherungsdauer in der AHV und Arbeitsmarktbeitragszahlung mit einem Mindesteinkommen aus einer Erwerbstätigkeit von "jährlich" mindestens	20 Jahre und 10/15 Jahre direkt vor der Aussteuerung 75 % der AHV-Maximalrente (entspricht der Eintrittsschwelle zur beruflichen Vorsorge)	
Kriterium des Ausschlusses bei anderen Renten aus der 1. Säule	Keine Alters- oder Invalidenrente der 1. Säule erhalten.	Kein Anspruch auf ÜL bei einem Anspruch auf die AHV- oder IV-Rente und wenn die Ehepartnerin oder der Ehepartner eine IV- oder AHV-Rente bezieht und einen Anspruch auf Ergänzungsleistungen hat oder hätte.	
Berechnung der Leistungen			
Kriterium des Maximalbetrags (Plafond)	Bedarfsleistungen bis zu einem Maximalbetrag, inkl. Krankheits- und Behinderungskosten.	3 x 20'100.- (Lebensbedarf EL), entspricht 60'300.-	3 x 30'150.- (Lebensbedarf EL), entspricht 90'450.-
Anerkannte Ausgaben für den allgemeinen Lebensbedarf	Andere Ausgaben werden anerkannt.	1,25 x 20'100.- (Lebensbedarf EL), entspricht 25'125.-	1,25 x 30'150.- (Lebensbedarf EL), entspricht 36'688.-

Parlament

	Erklärung	Alleinstehende	Ehepaare
Anspruchsvoraussetzungen			
Kriterium zum Alter	Aussteuerung frühestens im Monat, in dem folgendes Alter erreicht wird:	60 Jahre	
Kriterium zum Vermögen (1)	Vermögen ohne selbstbewohnte Liegenschaften, Guthaben 2. Säule unter bestimmten Voraussetzungen	50'000	100'000
Kriterium zu vergangenen Beitragszahlungen und der Arbeitsmarktbeitragszahlung (zwei kumulative Voraussetzungen)	Versicherungsdauer in der AHV und Arbeitsmarktbeitragszahlung mit einem Mindesteinkommen aus einer Erwerbstätigkeit von "jährlich" mindestens	20 Jahre, davon 5 Jahre ab dem Alter von 50 75 % der AHV-Maximalrente (entspricht der Eintrittsschwelle zur beruflichen Vorsorge)	
Kriterium des Ausschlusses bei anderen Renten aus der 1. Säule	Keine Alters- oder Invalidenrente der 1. Säule erhalten.	Kein Anspruch auf ÜL bei einem Anspruch auf die AHV oder IV-Rente und wenn die Ehepartnerin oder der Ehepartner eine IV- oder AHV-Rente bezieht und einen Anspruch auf Ergänzungsleistungen hat oder hätte.	
Berechnung der Leistungen			
Kriterium des Maximalbetrags (Plafond)	Bedarfsleistungen bis zu einem Maximalbetrag, inkl. Krankheits- und Behinderungskosten.	2,25 x 20'100.- (Lebensbedarf EL), entspricht 45'225.-	2,25 x 30'150.- (Lebensbedarf EL), entspricht 67'838.-
Anerkannte Ausgaben für den allgemeinen Lebensbedarf	Andere Ausgaben werden anerkannt.	1 x 20'100.- (Lebensbedarf EL)	1 x 30'150.- (Lebensbedarf EL)

(1) wobei die Immobilie, die dem Eigentümer als Wohnung dient, nicht berücksichtigt wird. Das Guthaben aus der beruflichen Vorsorge wird in der Regel nicht berücksichtigt, mit Ausnahme des Einkaufs, der Rückzahlung von Beträgen, die für den Erwerb von Wohneigentum bezogen wurden, bzw. der Amortisation von Hypotheken, die in den drei Jahren vor dem Ende des Anspruchs auf Arbeitslosengeld geleistet wurden, sowie Guthaben aus der beruflichen Vorsorge, wenn sie das 26-fache des Betrags zur Deckung des Lebensbedarfs der Überbrückungsrente übersteigen.

6.2. Einschätzung durch die SODK und die SKOS

Das BSV hat die SODK und die SKOS eingeladen, zu einer Zusammenfassung dieses Berichts Stellung zu nehmen und verschiedene Fragen zu beantworten. Die Konferenzen starteten daraufhin eine kurze Umfrage bei ausgewählten Expertinnen und Experten in den Kantonen, um ein erstes Bild der Situation zu erhalten.

Allgemeine Rückmeldungen:

- Bei den ÜL handelt es sich um eine neue Leistung. Zudem wurde sie unter besonderen Rahmenbedingungen (v.a. Massnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie) eingeführt, weshalb eine Evaluation zum jetzigen Zeitpunkt schwierig ist.
- Es sollte vermieden werden, dass neue kantonale Zusatzleistungen eingeführt werden. Entsprechend sollte darauf hingewirkt werden, dass die Massnahmen des Bundes optimiert werden.
- Eine Evaluation des Nicht-Bezugs von Seiten des Bundes wäre sehr wichtig und steht noch aus: Ein Teil der ausgesteuerten Personen zwischen 60 und 64 Jahren erfüllt die Anspruchsvoraussetzungen nicht. Weshalb meldet sich aber ein Teil der Personen, welche die Bedingungen erfüllen, nicht für die Leistung an?

Beurteilung der niedrigen ÜL-Quote

Für eine Beurteilung der (provisorischen) ÜL-Quote ist es noch zu früh, denn die Quote der Jahre 2021/22 führt zu einem verzerrten Bild. Die Kantone gehen davon aus, dass die Zahlen ab 2023 zunehmen werden. In einigen Kantonen hat man im ersten Halbjahr 2023 bereits eine starke Zunahme verzeichnet. Der ÜL-Bestand wird frühestens Ende 2024 das Maximum von drei Jahreskohorten erreicht haben. Zu diesem Zeitpunkt werden die ersten 60-jährigen ÜL-Beziehenden in die EL zur AHV übertreten. Erst dann wird die ÜL-Quote eine gewisse Aussagekraft haben. Die (ausgewiesene) niedrige ÜL-Quote ist so aber auch nicht unerwartet, da aufgrund der politisch gewollten restriktiven Anspruchsvoraussetzungen nur ein geringer Teil der Bevölkerung Zugang zur Leistung hat.

Informationsstand der ausgesteuerten Personen in den Kantonen

Die RAVs thematisieren die Überbrückungsleistungen gegenüber potentiell ÜL-Anspruchsberechtigten beim Beratungsgespräch bezüglich Aussteuerung. Zudem prüft die Sozialhilfe bei allen Personen, die bei ihr vorsprechen, ob sie Anspruch auf vorgelagerte Leistungen haben könnten. Dazu gehören auch die ÜL. Insgesamt wird das Informationsangebot mehrheitlich als ausreichend bezeichnet. Einzig der Umstand, dass die ÜL bei der Ausgleichskasse und nicht beim RAV beantragt werden müssen, wird als Herausforderung gesehen. Das Informationsangebot ist diesbezüglich auf nationaler wie auch auf kantonaler Ebene noch ausbaufähig.

Verbesserungsmöglichkeiten

Die ÜL sind eine wertvolle Ergänzung der sozialen Sicherheit und können den Existenzbedarf der Beziehenden angemessen decken. Das in der bundesrätlichen Botschaft avisierte Ziel wird allerdings verfehlt, da viele Personen die restriktiven Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllen. Die strengen Anspruchsvoraussetzungen wie z.B. Vermögenschwelle oder Altersgrenze müssten gelockert werden. Als Basis für politische Entscheide sollte die Evaluation der ÜL umfassender und über einen längeren Zeitraum erfolgen sowie auch Aussagen zum Nichtbezug von Berechtigten machen. Die Kantone sind der Meinung, dass die Existenzsicherung für Personen, die keine AHV- oder IV-Rente beziehen, weiterhin Aufgabe der Kantone bleiben sollte. Stattdessen sollte der Bund die Existenzsicherung aller AHV- und IV-Rentner/innen lückenlos gewährleisten.