

Massnahmen zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials

Würdigung des Gesamtpakets mit sieben Massnahmen

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 15. Mai 2019 [sieben Massnahmen zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials](#) beschlossen. Sie zielen darauf ab, die Konkurrenzfähigkeit von älteren Arbeitskräften zu sichern, schwer vermittelbaren Stellensuchenden den Schritt in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen und in der Schweiz lebende Ausländer besser in diesen zu integrieren. Die SKOS begrüsst die Massnahmen, die einen wichtigen Beitrag zur Armutsprävention leisten. An seiner Sitzung vom 26. Juni 2019 hat der Bundesrat [den Entwurf für das Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose](#) (Massnahme 7) vorgelegt und die Vernehmlassung dazu eröffnet. Die SKOS wird an der Vernehmlassung zum vorgeschlagenen Gesetz teilnehmen. Zu den sieben Massnahmen als Gesamtpaket nimmt sie in diesem Dokument Stellung.

Massnahme 1: Integrationsvorlehre (INVOL) verlängern und für Personen aus EU/EFTA- und Drittstaaten ausserhalb des Asylbereichs öffnen (Pilotprogramm)

Das bestehende Pilotprogramm wird auf spät zugewanderte Jugendliche und junge Erwachsene ausserhalb des Asylbereichs sowie auf weitere Berufsfelder mit Fachkräftemangel ausgeweitet. Neu gibt es ab 2021 während drei Jahren je 1'500 Plätze jährlich.

Die SKOS sieht in der Ausweitung der INVOL grosses Potenzial für eine nachhaltige berufliche Integration. Ein Berufsabschluss reduziert das Risiko, arbeitslos zu werden, markant. Im Ausland geborene Ausländer/innen haben die tiefste Abschlussquote auf der Sekundarstufe II.¹ Mit der INVOL wird für diese Zielgruppe eine gezielte Vorbereitung auf die Berufsbildung angeboten.² Um die Zielgruppe wirksam zu erreichen, sind ein einfacher Zugang, eine gute Beratung sowie Angebote für Teilzeitarbeit wichtig.³

Massnahme 2: Nachhaltigen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt für schwer vermittelbare Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommene mit finanziellen Zuschüssen sicherstellen (Pilotprogramm)

Während drei Jahren sollen jährlich für 300 schwer vermittelbare Personen Einarbeitungszuschüsse finanziert werden. Ziel ist, dass diese Personen einen längerfristigen und nachhaltigen Arbeitsvertrag abschliessen können.

Die SKOS begrüsst Einarbeitungszuschüsse als eines von mehreren Instrumenten, um nachhaltige Arbeitsverhältnisse zu erreichen. Das Modell ermöglicht einen Kompetenzausbau direkt am Arbeitsplatz. Dies kommt insbesondere Personen mit wenig Schulbildung entgegen und entlastet bei Erfolg die Sozialhilfe. Mit Einarbeitungszuschüssen wird der Wichtigkeit der Kooperation mit Arbeitgebenden Rechnung getragen.

¹ BFS (2018): Quote der Erstabschlüsse auf der Sekundarstufe II und Maturitätsquote: Tabellen für das Jahr 2016: [Link](#)

² SKOS (2017): Arbeit statt Sozialhilfe: [Link](#)

³ BASS (2016): Bestandesaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Schlussbericht. [Link](#)

300 teilnehmende Personen im Pilotprojekt sind eine kleine Anzahl um repräsentative Schlussfolgerungen zu erzielen. Die SKOS würde es begrüßen, wenn mehr Personen vom Angebot profitieren könnten.

Zentral fürs Gelingen der Eingliederung ist im Sinne des Supported Employment die Sicherstellung einer angemessenen Begleitung der Arbeitgebenden und Teilnehmenden durch Jobcoaches.⁴ Das Risiko des Verlustes der Arbeitsstelle nach Einstellung der Zuschüsse ist sorgfältig zu beobachten.

Massnahme 3: Kostenlose Standortbestimmung, Potenzialanalyse und Laufbahnberatung für Erwachsene über 40 Jahre

Die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatungen (BSLB) der Kantone sollen Personen ab 40 Jahren Standortbestimmungen, Potenzialanalysen und Laufbahnberatung anbieten. Ziel des Projektes «Berufsbildung 2030» ist es, sicherzustellen, dass Erwachsene die Dienstleistungen der BSLB überall in der Schweiz einheitlich in Anspruch nehmen können. 2020 und 2021 werden in einzelnen Kantonen Pilotprojekte durchgeführt.

Für die SKOS ist diese Massnahme ein sehr wichtiges Element in der Prävention der Arbeitslosigkeit in der 2. Hälfte der Berufskarriere. Gemäss einer Studie vom Deloitte⁵ haben Personen mit einem Abschluss auf Stufe obligatorische Schule oder Sekundarstufe II weniger oft Zugang zu Weiterbildungsangeboten. Die geplante kostenlose Standortbestimmung sollte deshalb vor allem diesen Personen angeboten werden. Im Erreichen bildungsferner Personen liegt eine besondere Herausforderung.

Personen über 40 Jahren haben kaum mehr Anspruch auf Stipendien. Damit möglichst viele Personen nach der Beratung auch tatsächlich eine Bildungsmassnahme besuchen können, ist deren Finanzierung zu klären. Insbesondere sollen die Arbeitgebenden motiviert werden, auch Mitarbeitende mit tieferem Bildungsniveau zu fördern.

Massnahme 4: Berufsabschluss für Erwachsene: Anrechnung von Bildungsleistungen

Vorhandene berufsspezifische Kompetenzen sollen in der beruflichen Grundbildung schweizweit konsequent angerechnet werden. Während fünf Jahren unterstützt der Bund die Kantone im Aufbau von notwendigen Strukturen zur konsequenten Anrechnung von Bildungsleistungen.

Die SKOS begrüsst die Massnahme. Mit der Validierung vorhandener Kompetenzen können Ausbildungen rascher absolviert und die nachhaltige finanzielle Unabhängigkeit schneller erreicht werden. Dank gezieltem Aufbau von Förderstrukturen in den Kantonen werden Personen in unsicheren Erwerbssituationen besser erreicht.

Damit diese Personen einen Berufsabschluss machen können, müssen sowohl die zeitlichen wie auch die finanziellen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Eine Teilzeitlehre ist insbesondere für Personen mit eingeschränkter Verfügbarkeit, z.B. aufgrund von Betreuungsaufgaben, attraktiv.

⁴ Gebhard, O. und Schaufelberger, D. (2018): Evaluation Pilotprojekt Stufenmodell Teillohnplus. Ein neuer Ansatz zur Arbeitsintegration von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen: [Link](#)

⁵ Deloitte (2018): Motiviert, optimistisch und pflichtvergessen / Die Stimme der Arbeitnehmer in der Schweiz. [Link](#)

Zudem braucht es existenzsichernde Stipendien, damit wirtschaftlich schlechter gestellte Personen eine Ausbildung absolvieren können.⁶

Massnahme 5: Zusätzliche Arbeitsmarktintegrationsmassnahmen für schwer vermittelbare Stellensuchende (Impulsprogramm)

In einem dreijährigen Impulsprogramm sollen die RAV auf den Bedarf zugeschnittene Zusatzmassnahmen wie Coaching oder Beratung für schwer vermittelbare und ältere Stellensuchende finanzieren.

Die SKOS begrüsst das Impulsprogramm für zusätzliche Arbeitsintegrationsmassnahmen für schwer vermittelbare Stellensuchende. Personen, die erhebliche Schwierigkeiten haben mit der Reintegration in den Arbeitsmarkt, erhalten so eine individualisierte Unterstützung. Ihre Perspektiven einer nachhaltigen Erwerbsarbeit werden gestärkt und die Gefahr einer Abhängigkeit von der Sozialhilfe gemindert.

Als wichtig erachtet die SKOS eine koordinierte und systematische Zusammenarbeit zwischen dem RAV und den Sozialdiensten. Die Erfahrungen im Kanton Waadt⁷ zeigen, dass eine intensivierete Zusammenarbeit zwischen dem RAV und der Sozialhilfe wirksam ist und die Integrationsmassnahmen damit besser greifen.

Massnahme 6: Erleichterter Zugang für ausgesteuerte Personen über 60 Jahren zu Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen (Art. 59d AVIG)

Ausgesteuerten Personen über 60 Jahren wird ermöglicht, auch direkt nach Ablauf der Rahmenfrist für den Leistungsbezug weiterhin von arbeitsmarktlichen Massnahmen zu profitieren. Die bisher geltende zweijährige Wartefrist wird in ihrem Fall aufgehoben.

Für die SKOS ist der erleichterte Zugang zu Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen für ausgesteuerte Personen generell sinnvoll. Durch die Teilnahme an solchen Massnahmen wird die Chance für diese Personengruppe erhöht, wieder eine Arbeitsstelle zu finden. Um den Mehrwert der Massnahmen für ausgesteuerte Personen über 60 Jahren möglichst zu optimieren, ist in der Ausgestaltung der Massnahmen und der Beratung dieser Personen ihre spezifische Situation zu berücksichtigen.

Aus Sicht der SKOS sollte geprüft werden, die zweijährige Wartefrist für alle Ausgesteuerten aufzuheben, unabhängig ihres Alters, um die Chancen für einen Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Massnahme 7: Überbrückungsleistung für ausgesteuerte Arbeitslose über 60

⁶ SKOS (2018): Arbeit dank Bildung: [Link](#)

⁷ Vgl. Unité commune: [Link](#)

Für Personen, die nach Vollendung des 60. Altersjahres ausgesteuert werden, sollen Überbrückungsleistungen (ÜL) eingeführt werden, die sicherstellen, dass der Existenzbedarf bis zur Pensionierung ohne Rückgriff auf die Sozialhilfe gewährleistet ist.

Um Anspruch auf ÜL zu haben, müssen die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

- Aussteuerung aus der Arbeitslosenversicherung nach dem vollendeten 60. Altersjahr. Diese Bedingung erfüllen Personen, die mit 58 Jahren oder später ihre Stelle verloren und die Mindestbeitragszeit von 22 Monaten erfüllt haben, denn sie haben Anrecht auf 520 Taggelder der Arbeitslosenversicherung;
- 20 Jahre Versicherung in der AHV, davon 10 Jahre unmittelbar vor der Aussteuerung;
- In diesen 20 Jahren muss ein Erwerbseinkommen erzielt worden sein, das mindestens 75 Prozent der maximalen AHV-Altersrente – also der Eintrittsschwelle in die berufliche Vorsorge von gegenwärtig 21 330 Franken pro Jahr – entspricht;
- Das Vermögen muss kleiner sein als 100 000 Franken, respektive 200 000 Franken bei Ehepaaren. Das kommt der Vermögensschwelle gleich, die das Parlament auch bei den Ergänzungsleistungen beschlossen hat. Selbstbewohntes Wohneigentum wird nicht berücksichtigt;
- Kein Bezug der Altersrente der AHV.

Die ÜL wird gleich berechnet wie eine Ergänzungsleistung (EL). Ihre Höhe entspricht der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen. Es gibt allerdings zwei Abweichungen zu den EL:

- Die Pauschale für den allgemeinen Lebensbedarf wird um 25 Prozent heraufgesetzt. Das sind aktuell 24 310 Franken (19 450 x 1,25), respektive 36 470 Franken (29 175 x 1,25) für Ehepaare. Mit dem Zuschlag werden die Krankheits- und Behinderungskosten abgegolten, die bei den EL separat vergütet werden.
- Die ÜL beträgt maximal das Dreifache des Betrags für den allgemeinen Lebensbedarf bei den EL. Das sind aktuell 58 350 Franken (19 450 x 3), respektive 87 525 Franken (29 175 x 3) für Ehepaare. Damit soll ein Anreiz geschaffen werden, weiter nach einer Erwerbsmöglichkeit zu suchen.

Die vorgeschlagenen Überbrückungsleistungen schliessen eine wichtige Lücke im System der sozialen Sicherheit der Schweiz. Ausgesteuerten Personen über 60 Jahren wird bis zum Erreichen des AHV-Alters ein sozialer Abstieg erspart und ein Leben in Würde ermöglicht. Sie werden nicht mehr gezwungen, ihr Vermögen und ihre Altersvorsorge für die Existenzsicherung aufzubreuchen und danach Sozialhilfe zu beziehen.

Aus Sicht der SKOS ist es wichtig, dass über 60-Jährige auch im neuen System der Überbrückungsleistungen von Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen gemäss AVIG Art. 59d profitieren können, so wie es mit Massnahme 6 vorgeschlagen wird. Die Nutzniesserinnen und Nutzniesser der Überbrückungsleistung sollen weiterhin vermittlungsfähig bleiben und eine Stelle suchen. Das Ziel des Wiedereinstiegs in den Arbeitsmarkt ist auch in dieser Altersgruppe zentral. Die

SKOS erachtet die Überbrückungsleistung in diesem Sinne nicht als Rente⁸, auch wenn es in bestimmten Konstellationen keine andere Lösung gibt.

Für Personen, die vor dem 60. Altersjahr ausgesteuert werden, greifen die Überbrückungsleistungen nicht. Es braucht deshalb sowohl bei den RAV wie auch in der Sozialhilfe ergänzende Massnahmen für diese Zielgruppe.

Finanziell werden die Überbrückungsleistungen vor allem dazu führen, dass die betroffenen Personen mit einer besseren Altersvorsorge ihre Pension antreten. Finanziell wird damit in erster Linie die EL zur AHV profitieren. Die Entlastung der Sozialhilfe wird sich in engem Rahmen halten, da über 60-Jährige die verbleibenden Jahre bis zum vorgezogenen Rentenbezug mit Mitteln aus der 2. und 3. Säule sowie mit dem Vermögen abdecken.

Damit Personen, die wegen Erziehungs- und Betreuungsaufgaben Lücken in ihrer Arbeitsbiografie aufweisen, nicht benachteiligt werden, sollen bei der Bezugsberechtigung der ÜL die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften gemäss Art. 29 AHVG berücksichtigt werden.

In der Debatte zu den Überbrückungsleistungen wird befürchtet, dass Arbeitgebende vermehrt Personen über 60 entlassen werden. Im Kanton Waadt, der seit 2016 die «rente-pont» eingeführt hat, wurde dieser Effekt bisher nicht festgestellt. Das Einbinden der Arbeitgebenden in die Umsetzung der Massnahmen und die Verhinderung von negativen Effekten erachtet die SKOS aber als sehr wichtig.

Fazit

Die SKOS sieht den Massnahmenkatalog des Bundesrates als wichtigen Meilenstein für die soziale Sicherheit in der Schweiz. Die verschiedenen Massnahmen betreffen allen Lebensphasen: Junge, Menschen im mittleren Alter und ältere Arbeitnehmende. Sie zielen auf verschiedene Gruppen: Erwerbstätige, schwer vermittelbare und ältere Arbeitslose, Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene. Die Mischung zwischen Bildungsförderung, Arbeitsmarktintegration und Existenzsicherung macht die Stärke des Massnahmenpakets aus. Dort, wo sich Massnahmen als erfolgreich erweisen, soll eine Ausweitung auf weitere Gruppen geprüft werden, die von Arbeitslosigkeit und Armut betroffen sind.

Wichtig ist die Zusammenarbeit aller Akteure bei der Umsetzung: Der Bund, die Arbeitgebenden und Gewerkschaften, die Arbeitslosenversicherung sowie Kantone und Gemeinden als Träger der Sozialhilfe. Bei der Umsetzung werden insbesondere die Kantone eine wesentliche Rolle spielen. Deshalb ist es wichtig, die Kantone und ihre Erfahrungen bei der Konkretisierung der verschiedenen Massnahmen einzubeziehen.

⁸ Positionspapier der SKOS «Alternativen zur Sozialhilfe für über 55-Jährige»: [Link](#)