



An den Grossen Rat

18.5240.04

WSU/P185240

Basel, 8. Januar 2025

Regierungsratsbeschluss vom 7. Januar 2025

Anzug Georg Mattmüller und Konsorten betreffend Überbrückungsrente für ältere Arbeitslose

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 7. Dezember 2022 vom Schreiben des Regierungsrates Kenntnis genommen und dem Antrag des Regierungsrates folgend den nachstehenden Anzug Georg Mattmüller stehen gelassen und dem Regierungsrat zum erneuten Bericht überwiesen:

«Ältere Arbeitslose über 60 Jahre haben kaum eine Chance, auf dem ersten Arbeitsmarkt wieder Fuss zu fassen. Gut Qualifizierte können sich ggf. mit selbständiger Arbeit und einzelnen Mandaten sowie dem Ersparten teilweise finanziell selber tragen. Schlechter Qualifizierte haben diese Möglichkeiten nicht. Der Verlust der Arbeit schon um die 55 Jahre führt in der Tendenz zu Langzeitarbeitslosigkeit und Aussteuerung, also zur Sozialhilfeabhängigkeit. Letztere Altersgrenze hat zum Vorstoss der SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe) "Vorschläge der SKOS für eine nachhaltige Verbesserung der Lebenslagen von Erwerbslosen und Sozialhilfebeziehenden über 55" (https://skos.ch/fileadmin/user_upload/public/pdf/medien/medienkonferenzen/2018_medienkonferenz/180222_Positionspapier_55.pdf). Sozialhilfeabhängigkeit in späteren Jahren der gesetzlichen Arbeitspflicht führt, sondern auch zu sozialen Folgekosten durch Scheidung oder Invalidität und auch zu Vermögensverzehr, da der Gang zur Sozialhilfe verwehrt ist, solange Vermögen (wie Eigenheim) vorhanden ist. Letzteres hat eine direkte Auswirkung auf die Leistungen, die im letzten Lebensabschnitt der Pflege in Form der Pflegeleistungen, mangels nationaler Rechtsgrundlagen ebenfalls kantonale kompensiert, resp. finanziert werden müssen. Sowohl bei Personen, die besser wie schlechter verdient haben, bleibt der Kanton letztendlich aus unterschiedlichen Situationen zahlungspflichtig (Ergänzungsleistungen und Pflegebeiträge).

Die Unterzeichnenden bitten den Regierungsrat zu prüfen und berichten:

1. Macht eine Überbrückungsrente für ältere Arbeitslose bis zum Erreichen des AHV-Altersalters eine bessere Situation für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger sowie den Kanton möglich?
2. Sind Frauen und Männer dabei unterschiedlich zu berücksichtigen?
3. Welche Altersgrenze ist dafür sinnvoll?

Georg Mattmüller, Beatriz Greuter, Olivier Battaglia, Felix Meier, Kerstin Wenk, Pascal Pfister, Sarah Wyss, Beatrice Isler, Heinrich Ueberwasser, Harald Friedl»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Einleitung

Mit dem parlamentarischen Vorstoss wird die Prüfung der Einrichtung einer kantonalen Überbrückungsrente für ältere Arbeitslose bis zum Erreichen des AHV-Alters gewünscht. Dieses Anliegen basiert auf der Einschätzung, dass ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Schwierigkeiten haben, bei Verlust ihrer bisherigen Arbeitsstelle wieder in den Arbeitsmarkt zurückkehren zu können, und dass sie nach der Aussteuerung auf Sozialhilfe angewiesen sind, diese aber erst beziehen könne, wenn die bestehenden Vermögensgrenzen unterschritten sind. Der Vorstoss wurde eingereicht, bevor mit dem Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose vom 19. Juni 2020 (ÜLG; SG 837.2) diese Leistung per 1. Juli 2021 eingerichtet wurde.

In seinem Schreiben Nr. 18.5240.03 vom 9. November 2022 hatte der Regierungsrat beantragt, den Anzug stehen zu lassen, weil er mit der erst vor kurzem eingeführten nationalen Überbrückungsrente weitere Erfahrungen sammeln wollte. Zudem sollte auch die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen und Aussteuerungen bei älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern beobachtet und beurteilt werden können, gerade auch unter Berücksichtigung der Tatsache, dass zum Zeitpunkt dieses Schreibens die Covid-19-Pandemie mit ihren Verwerfungen im Arbeitsmarkt zum Abschluss gekommen war.

Somit wird das vorliegende Schreiben vertieft auf die aktuelle Entwicklung der Arbeitslosenzahlen und Aussteuerungen bei älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern eingehen. Er wird im weiteren die Umsetzung der Überbrückungsleistungen in der Schweiz und im Kanton Basel-Stadt und ihre Auswirkungen für die älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschreiben. Zudem wird der Bericht ausführen, was auf kantonaler Ebene vorgekehrt wird, um Arbeitslosigkeit von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu verhindern und bei deren Eintritt ihre möglichst schnelle Rückführung in den ersten Arbeitsmarkt zu unterstützen. Dabei wird auch dargelegt werden, mit welchen Massnahmen der Kanton Basel-Stadt Sorge trägt, um im Fall von Aussteuerung und Sozialhilfebedürftigkeit die Altersvorsorge von älteren Personen zu schützen.

2. Sozialpolitik des Kantons Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt verfügt über ein umfassend koordiniertes System von bedarfsabhängigen Sozialleistungen für alle Bevölkerungsgruppen, das mit austarierten Schritten weiterentwickelt und dem Bedarf angepasst wird. Er verfolgt damit eine inklusive Sozialpolitik, die darauf abzielt, niemanden zurückzulassen. Die kantonalen Sozialleistungen sind nach dem Grundsatz ausgerichtet, dass Arbeit sich lohnen, also im Haushaltsportemonnaie erkennbar sein soll.

Dieser Grundsatz ist umgesetzt in der Ausgestaltung der individuellen Prämienverbilligungen, die im Kanton Basel-Stadt eine breite Einwohnerschicht erreichen (aktuell 53'000 Personen inkl. Beziehende von Ergänzungsleistungen und von Sozialhilfe). Bei der Berechnung kann ein sog. hypothetisches Einkommen berücksichtigt werden, also Einkommen, auf welches die Anspruchstellerin oder der Anspruchsteller ohne Rechtfertigungsgrund verzichtet. Ob dieses auch bei den kantonalen Mietbeiträgen zur Anwendung kommt, welche auf Basis des Ratschlags Nr. 22.1446.01 vom 5. Juni 2024 nun auch für Haushalte ohne Kinder zugesprochen werden sollen, entscheidet der Grosse Rat an einer seiner nächsten Sitzungen. Die vorberatende Kommission des Grossen Rates hat ihren Bericht am 21. November 2024 verabschiedet und unterstützt diese Ausweitung. Basel-Stadt führte weiter per 1. Juli 2022 den kantonalen Mindestlohn ein mit dem Ziel, dass der Lohn einer Vollzeitstelle zum Leben reicht. Seit 1. August 2024 ist das Massnahmenpaket zur Kinderbetreuung in Kraft. Damit wird die familienergänzende Kinderbetreuung für Familien in Basel-Stadt deutlich günstiger, was die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter vereinfacht, dem Fachkräftemangel entgegenwirkt und den Wirtschaftsstandort stärkt.

3. Sozial- und erwerbspolitische Zielsetzungen

Angesichts des Fachkräftemangels und der sozialen Bedeutung von Arbeit für die Betroffenen ist das vorrangige Ziel des Regierungsrates, die Arbeitnehmenden in der Arbeit zu halten. Längerdauernde Arbeitslosigkeit im Erwerbsalter soll wenn immer möglich vermieden werden. Sie führt nicht nur zu einer stark eingeschränkten Lebensqualität für die Betroffenen, sondern hat auch direkte finanzielle Auswirkungen auf Seiten des Staates. Auch wenn arbeitslose Personen nicht von Sozialleistungen abhängig sind, können sie nicht für das Alter vorsorgen und benötigen im Alter höhere Sozialleistungen, insbesondere Ergänzungsleistungen zur AHV und IV.

Zudem verliert die Wirtschaft wertvolle Arbeitskräfte. Personen mit weniger Chancen auf dem Arbeitsmarkt sollen darum noch gezielter und wirkungsvoller gefördert werden. Die Unterstützung muss in allen Phasen einsetzen: Präventiv, solange diese Personen eine Arbeit haben, während eines allfälligen Taggeldbezuges wie auch nach einer – möglichst zu vermeidenden – Aussteuerung. Aufgrund des sich akzentuierenden Fach- und Arbeitskräftemangels ist damit zu rechnen, dass ältere Arbeitnehmende weiterhin oder sogar zunehmend auf dem Arbeitsmarkt gebraucht und von diesem integriert werden. Wenn Arbeitnehmende dennoch aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden, liegt dies oft an einer Kombination aus fehlenden Qualifikationen, gesundheitlichen Einschränkungen und sozialen Problemen. Sie benötigen häufig nicht nur finanzielle, sondern auch sozialarbeiterische Unterstützung.

4. Ältere Arbeitnehmende und Arbeitslosigkeit

4.1 Ältere Arbeitnehmende im Arbeitsmarkt

Gemäss dem Bundesamt für Statistik (BFS)¹ wird die Schweizer Erwerbsbevölkerung zunehmend älter. Im Jahr 2020 machten die 50- bis 64-Jährigen einen Drittel der Erwerbspersonen aus. In den nächsten Jahren dürfte dieser Anteil weiter steigen und 2050 einen Höchststand erreichen. Im Jahr 2013 waren gemäss BFS² rund 674'000 Erwerbstätige in der Schweiz zwischen 55 und 64 Jahre alt. Zehn Jahre später sind es bereits 917'000. Damit weist diese Altersgruppe die stärkste Zunahme der letzten zehn Jahre auf. Dabei ist die Zahl der erwerbstätigen Frauen stärker gestiegen als diejenige der erwerbstätigen Männer. Im gleichen Zeitraum ist auch die Zahl der Erwerbstätigen im Alter von 65 Jahren und älter von 147'000 auf 200'000 Personen gestiegen.

4.2 Ältere Arbeitslose

Gemäss der Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) an der Universität Basel² verliert die Differenzierung nach dem Alter auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt laufend an Bedeutung. Die durchschnittliche Stellensuche älterer Arbeitsloser verkürzte sich seit 1998 von 14 auf vier Monate und liegt damit heute nahe am Durchschnitt aller Altersgruppen. Das Risiko eines Stellenverlusts nimmt mit zunehmendem Alter stärker ab als die Dauer der Stellensuche zunimmt. Dadurch liegen die Arbeitslosenquoten älterer Erwerbspersonen in der Regel unter dem allgemeinen Durchschnitt.

In Basel-Stadt werden jährlich bis zu 300 Personen ab 55 Jahren ausgesteuert. In den Jahren 2020 und 2021 fiel die monatliche Zahl der Ausgesteuerten vorübergehend auf Null, um anschliessend übermässig anzusteigen. Dies ist auf die Verlängerungen des Taggeldanspruchs während des Höhepunktes der Covid-19-Pandemie und die entsprechenden Nachholeffekte zurückzuführen. Um diese Effekte korrigiert sind die Aussteuerungszahlen langfristig stabil. Viele ausgesteuerte Personen finden den Weg in den Arbeitsmarkt wieder. Häufig nehmen sie Stellen an, die sie während des Taggeldbezugs abgelehnt hätten. Solche Anstellungen sind jedoch oft schlechter entlohnt als

¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/arbeit-erwerb/erwerbstaetigkeit-arbeitszeit/alter-generationen-pensionierung-gesundheit.assetdetail.19087976.html>

² <https://www.fuw.ch/schweiz-arbeitsmarkt-fuer-aeltere-nie-besser-als-jetzt-977702330425>

vor der Arbeitslosigkeit, häufig ist auch das Arbeitspensum tiefer als gewünscht. Gleichzeitig steigern sie jedoch die Chance, erneut eine Anstellung zu finden, die dem ursprünglichen Niveau näherkommt.

Die Entwicklung in Basel-Stadt bestätigt die obenstehende Analyse der FAI für den Basler Arbeitsmarkt (Abbildung 1). Die Arbeitslosenquoten der älteren Generationen gleichen sich seit den 90er-Jahren der Gesamtquote an, die in der langfristigen Tendenz gesunken ist. Der Peak der Covid-19-Pandemie (2020/2021) hat sich zurückgebildet.

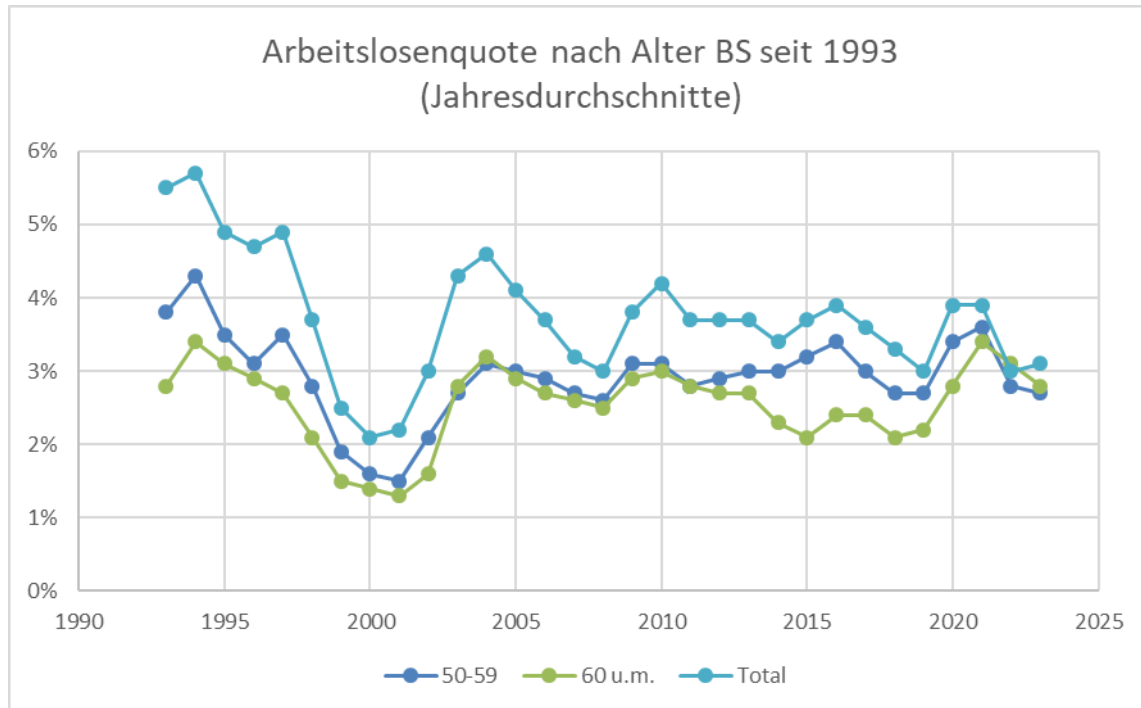


Abbildung 1: Arbeitslosigkeit seit 1990 im Kanton Basel-Stadt (Quelle: AWA Basel-Stadt, Daten SECO)

Frauen weisen statistisch eine tiefere Arbeitslosigkeit aus als Männer (2023: Frauen 1,9%; Männer 2,1%). Dennoch sind sie aufgrund ihrer Erwerbssituation und Erwerbsbiographie gefährdeter: Sie sind häufig in Berufen tätig, die stärker von Teilzeitbeschäftigung und temporären Verträgen geprägt sind. In wirtschaftlich schwierigen Zeiten sind diese Stellen tendenziell stärker bedroht. Zusätzlich bringen Frauen wegen der unbezahlten Care-Arbeit häufiger als Männer eine zu wenig robuste Berufs- und Bildungsbiographie mit, um leicht wieder eine Stelle zu finden.

4.3 Ältere ausgesteuerte Personen

Die Zahl der Aussteuerungen normalisierte sich in Basel-Stadt seit der Covid-19-Pandemie fast vollständig (Abbildung 2 und 3). Im Vergleich aller Altersgruppen zeigt sich, dass das grösste Risiko, arbeitslos und anschliessend ausgesteuert zu werden³, bei der Gruppe der 30- bis 39-Jährigen liegt. Der Anteil der über 60-Jährigen an den ausgesteuerten Personen ist gering. Er hat sich während der Covid-19-Pandemie leicht erhöht und ist seither wieder gesunken. Wie oben ausgeführt, sind die starken Schwankungen von 2020 bis 2023 auf die gesetzlichen Massnahmen zur Abdämpfung der Krise sowie entsprechende Nachholeffekte zurückzuführen.

Das Aussteuerungsrisiko von Frauen ist in geringem Ausmass höher als das von Männern. In absoluten Zahlen werden jedoch weniger Frauen als Männer ausgesteuert, was auf die den kleineren Anteil der Frauen bei den Arbeitslosen und im Arbeitsmarkt zurückzuführen ist. Der

³ Die beiden Darstellungen kombinieren, da sie die effektiven Aussteuerungen nicht mit den Arbeitslosenzahlen in Beziehung bringen, die Risiken arbeitslos und anschliessend ausgesteuert zu werden.

Frauenanteil an den gesamten Ausgesteuerten betrug in Basel-Stadt 2023 rund 46 Prozent, derjenige an den Ausgesteuerten ab 60 Jahren 41 Prozent.

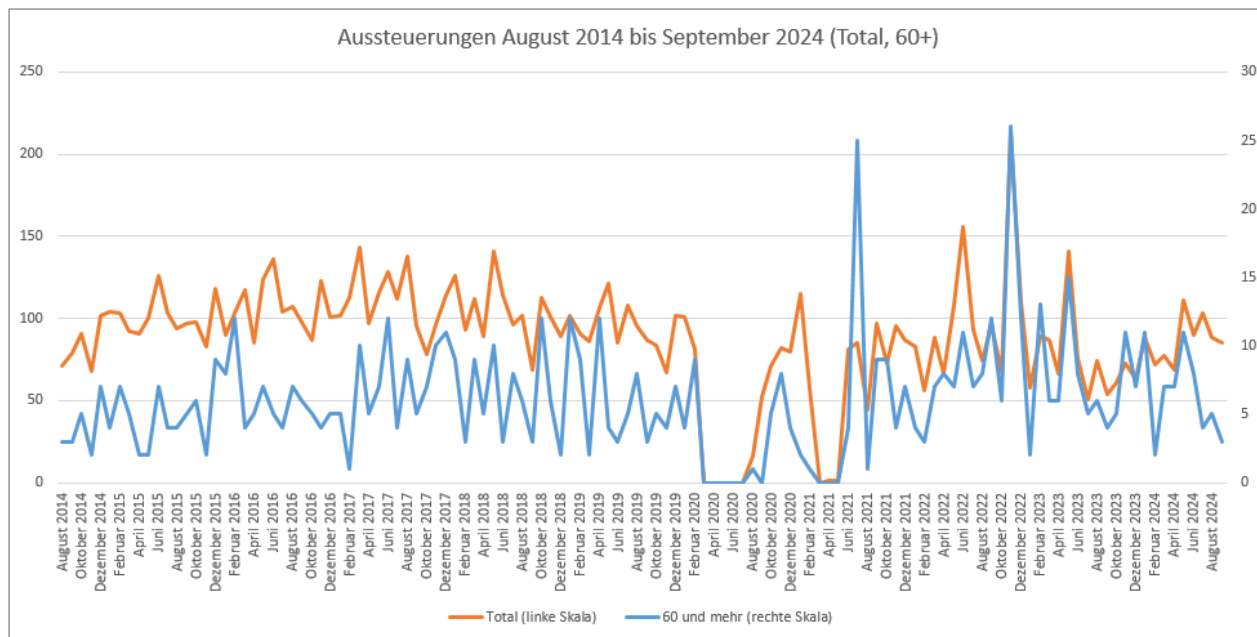


Abbildung 2: Aussteuerungen 2014 bis 2024 in Basel-Stadt (Quelle: AWA Basel-Stadt, Daten SECO)

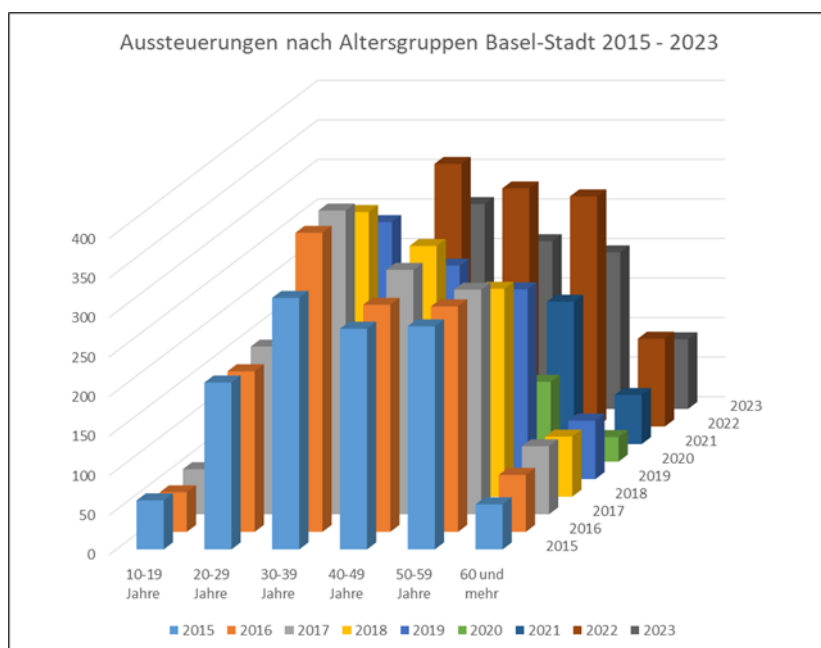


Abbildung 3: Aussteuerungen nach Altersgruppen 2015 – 2023 Basel-Stadt (Quelle: AWA Basel-Stadt, Daten SECO)

In Basel-Stadt entwickelte sich die Zahl der Aussteuerungen bei den Altersgruppen 50-59 Jahre und 60 und mehr Jahre wie folgt:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
50-59 Jahre	282	285	284	263	240	101	180	291	198
60 und mehr	57	72	86	76	74	31	62	111	88

Trotz der «nachholenden» Aussteuerungen 2023 sank die Zahl der ausgesteuerten Personen zwischen 50 und 59 Jahren in Basel-Stadt seit 2015 insgesamt merklich. Bei den 60-Jährigen und

Älteren ist die Tendenz weniger eindeutig, hier ist die weitere Entwicklung zu beobachten. Die Abbildung 2 weist jedoch auch hier auf eine Normalisierung oder gar Verbesserung hin.

4.4 Ältere Personen in der Sozialhilfe

Die jährlichen Zahlen der Austeuerungen aus der Arbeitslosenversicherung und der Anmeldungen in die Sozialhilfe entwickeln sich nicht parallel. Schwankungen auf der einen Seite widerspiegeln sich auf der anderen Seite nicht. Daraus lässt sich schliessen, dass die meisten ausgesteuerten Personen nicht direkt in die Sozialhilfe wechseln und dass die Eintritte in der Sozialhilfe auch aus anderen Lebenssituationen heraus erfolgen.

Ein Bericht des Bundesamtes für Statistik⁴ zeigt für das Jahr 2021 bezüglich der ganzen Schweiz und aller Altersgruppen die Situation der Betroffenen sechs Monate nach der Aussteuerung (Abbildung 4). Es beziehen 13,7% der Ausgesteuerten sechs Monate nach der Aussteuerung nur Sozialhilfe ohne weiteres Einkommen.

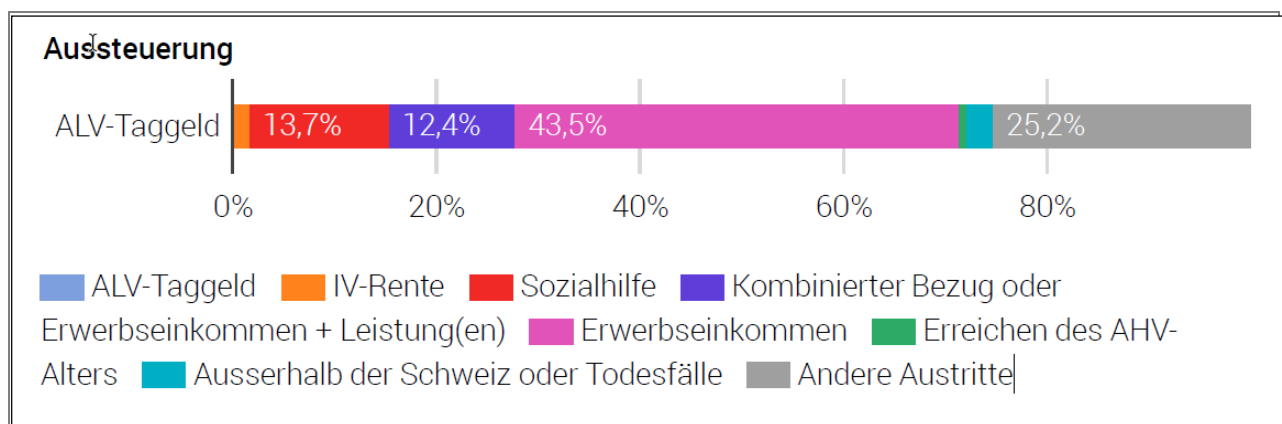


Abbildung 4: Verläufe 6 Monate nach Aussteuerung (Quelle: Bundesamt für Statistik)

In den letzten fünf Jahren wurden bei der Sozialhilfe Basel 859 Neuanmeldungen von Personen im Alter zwischen 55 und 65 Jahren verzeichnet. Dabei entwickelte sich die Zahl in diesem Zeitraum von 208 Anmeldungen im Jahr 2019 auf 137 Anmeldungen im Jahr 2023 rückläufig. Zu beobachten ist weiter, dass sich dieser Trend bei den Personen im Alter zwischen 55 und 59 Jahren seit dem Jahr 2021 stark verlangsamt hat. Bei den Personen im Alter zwischen 60 und 65 Jahren blieben die Anmeldungen in den vergangenen fünf Jahren auf verhältnismässig niedrigem Niveau stabil (Abbildung 5). Dieser Trend hält aktuell weiter an.

⁴ Verläufe im System der sozialen Sicherheit 2021: Personen in der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung und der Sozialhilfe. Bundesamt für Statistik BFS, Neuchâtel, Juni 2023

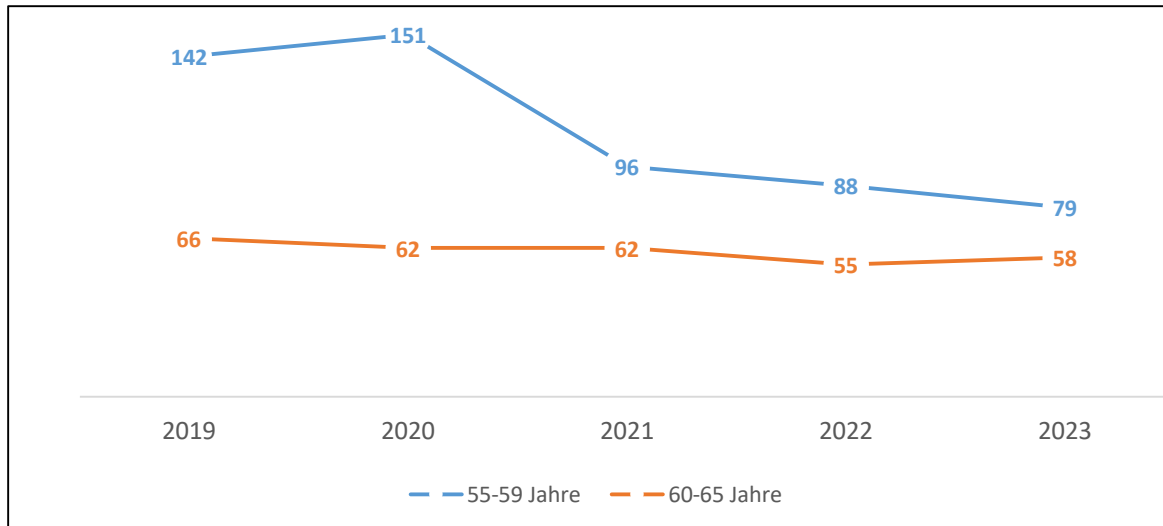


Abbildung 5: Absolute Neuanmeldungen nach Altersgruppe und Jahr (Quelle: Sozialhilfe Stadt Basel)

4.5 Andere Verläufe

Viele ausgesteuerte Personen scheiden nicht aus dem Arbeitsmarkt aus. Sie sind angesichts ihrer Situation oft bereit, eine Arbeit anzunehmen, die sie während des Taggeldbezuges ausgeschlossen haben. Häufig sind solche Stellen unsicher: Sie bieten entweder ein geringeres Arbeitspensum, sind unregelmässig oder schlechter bezahlt als gewünscht. Einige versuchen sich in der Selbstständigkeit, beispielsweise durch Plattformarbeiten oder ähnliche Tätigkeiten.

Auch Personen, die aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden, werden nicht zwingend von der Sozialhilfe abhängig: Viele haben einen Ehepartner oder eine Ehepartnerin, die noch immer ein Einkommen hat, verfügen über Vermögen, das sie für ihren Lebensunterhalt einsetzen können, oder beides. Häufig sinkt in solchen Fällen der Lebensstandard. Einige ausgesteuerte Personen können auch erst zu einem späteren Zeitpunkt, nachdem sie einen Teil ihres Vermögens aufgebraucht haben, Sozialhilfe beziehen.

5. Überbrückungsleistungen des Bundes

5.1 Ausgestaltung und Anspruchsvoraussetzungen

Seit 1. Juli 2021 ist das Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose in Kraft. Diese neue Leistung wurde mit dem Ziel eingerichtet, älteren Arbeitslosen, die trotz intensiver Bemühungen keine neue Stelle finden können, den Übergang in die Altersrente finanziell abzusichern.

Einen Anspruch auf Überbrückungsleistungen haben Personen,

- die im Monat, in dem sie 60 Jahre alt werden oder später ausgesteuert werden (als ausgesteuert gelten Person, die ihren Anspruch auf Taggelder der schweizerischen oder ausländischen Arbeitslosenversicherung ausgeschöpft haben); und
- die ihren Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz oder in einem EU/EFTA-Mitgliedstaat haben; und
- die mindestens 20 Jahre in der AHV versichert waren, davon mindestens 5 Jahre nach Vollendung des 50. Altersjahrs, und dabei jährlich ein Nettoerwerbseinkommen von mindestens 75 Prozent des Höchstbetrags der AHV-Rente erzielt haben, oder entsprechende Erziehungs- und Betreuungsgutschriften geltend machen können; und
- die weder Anspruch auf eine IV-Rente haben noch die AHV-Rente vorbezahlen können; und
- die ihre Bemühungen um Integration in den Arbeitsmarkt fortsetzen; und

- die nicht mehr als 50'000 Franken (alleinstehende Personen) oder 100'000 Franken (Ehepaare) Vermögen haben, wobei selbstbewohnte Liegenschaften nicht berücksichtigt werden; und
- deren anerkannte Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen.

5.2 Zahlen Schweiz

Die Zahl der Personen und Haushalte, die bis heute Überbrückungsleistungen des Bundes beziehen, liegt unter den Erwartungen. Dies ist vor allem auf die Anspruchsbedingungen, aber auch die relativ geringe Zahl der Aussteuerungen im Alter von 60 Jahren zurückgeführt wird:

2021: 169 Bezügerinnen und Bezüger
2022: 671 Bezügerinnen und Bezüger
2023: 1'236 Bezügerinnen und Bezüger

2021: 2'558 Franken durchschnittlicher monatlicher Bezug
2022: 2'555 Franken durchschnittlicher monatlicher Bezug
2023: 2'460 Franken durchschnittlicher monatlicher Bezug

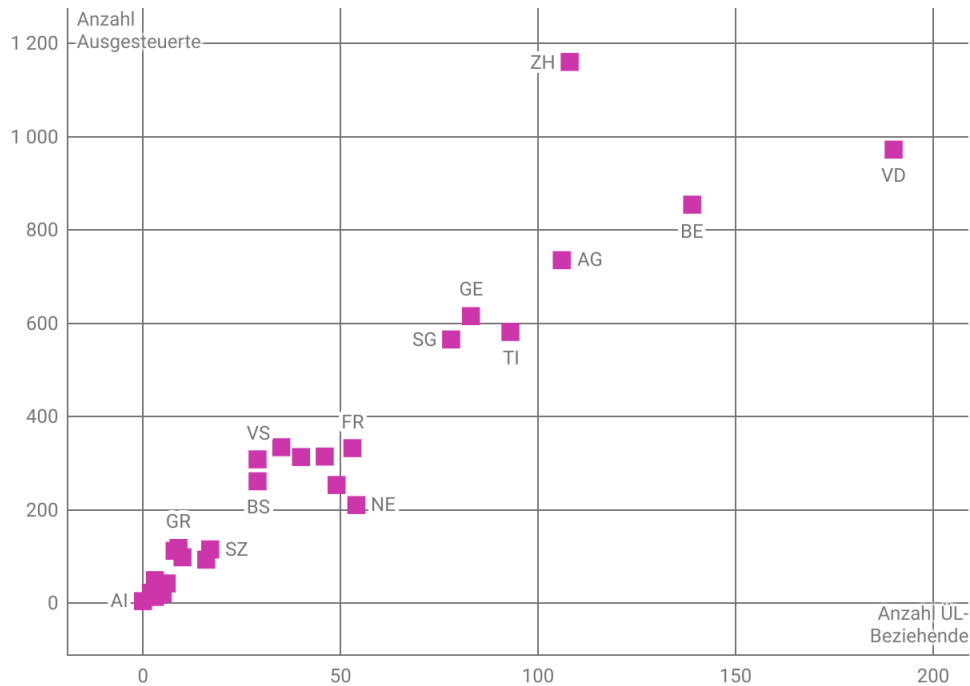
5.3 Zahlen Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt stellten seit der Einführung 143 Ein- oder Mehrpersonenhaushalte Anträge für Überbrückungsleistungen, wovon bisher 52 Anträge bewilligt wurden. Die verhältnismässig grosse Zahl von abgelehnten Gesuchen ist auf die Praxis des Regionalen Arbeitsvermittlungszentrums RAV zurückzuführen, ausgesteuerten Personen über 60 Jahren grundsätzlich zu empfehlen, Überbrückungsleistungen zu beantragen, damit alle Personen mit Anspruch diesen auch wirklich geltend machen.

2021: 17 / 4 (Anträge gestellt / bewilligt)
2022: 31 / 18 (Anträge gestellt / bewilligt)
2023: 60 / 16 (Anträge gestellt / bewilligt)
2024 (bis Ende November): 35 / 14 (Anträge gestellt / bewilligt)

Aktuell beziehen in Basel-Stadt 42 Personen in 28 Haushalten Überbrückungsleistungen im Betrag von durchschnittlich 1'808 Franken pro Person und Monat. Diese Werte entsprechen der Entwicklung auf nationaler Ebene, wobei die durchschnittlichen Bezugshöhen in Basel-Stadt etwas tiefer sind. Wie sich die Zahl der Beziehenden weiter entwickeln wird, ist schwer vorauszusagen. Jedoch scheinen sich grössere Schwankungen nicht mehr abzuzeichnen. Bei den laufenden Fällen sind in Basel-Stadt (November 2024) acht von 28 Hauptpersonen Frauen. Dazu kommen zehn Frauen, die als zweite Person im Haushalt von der Leistung profitieren, sowie vier Kinder.

Somit erhält im Kanton Basel-Stadt zurzeit rund jede fünfte oder sechste Person, die im Alter von mindestens 60 Jahren ausgesteuert wird, Überbrückungsleistungen gemäss Bundesgesetz (2022 waren es 18 von 111 Personen, 2023 waren es 16 von 88 Personen). Das Verhältnis der Bezügerinnen und Bezüger von Überbrückungsleistungen zu den Ausgesteuerten ist, wie Abbildung 6 zeigt, mit Ausnahme des Kantons Zürich in allen Kantonen sehr ähnlich.



Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen

Abbildung 6: Anzahl Ausgesteuerte zwischen 60 und 64 Jahren und Anzahl ÜL-Beziehende nach Kanton.

6. Massnahmen des Kantons Basel-Stadt

6.1 Rahmenbedingungen des Bundes

Auf Bundesebene wird die nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt einerseits mit dem «Massnahmenpaket zur Förderung des inländischen Arbeitsmarktes gestützt», andererseits mit der neuen Strategie der öffentlichen Arbeitsvermittlung «Strategie öAV 2030».

Das 2019 vom Bundesrat beschlossene Massnahmenpaket zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials zielt darauf ab, angesichts des Fachkräftemangels vor allem inländische Arbeitskräfte besser in den Arbeitsmarkt einzubinden. Dies umfasst insbesondere die Förderung der beruflichen Weiterbildung, die Integration älterer Arbeitsloser sowie anderer benachteiligter Gruppen mit gesundheitlichen Problemen oder geringen Arbeitsmarktchancen. Ein zentraler Bestandteil des Massnahmenpakets ist die Einführung der Stellenmeldepflicht, die beim RAV gemeldeten Arbeitslosen bei der Bewerbung einen zeitlichen Vorteil verschafft.

Die Strategie öAV 2030 wurde im Auftrag der Aufsichtskommission für den Arbeitslosenversicherungsfonds in Zusammenarbeit von Kantonen, SECO und Sozialpartnern entwickelt. Sie umfasst insbesondere auch Handlungsfelder zur individualisierte Beratung und Förderung im RAV. Die RAV sollen vermehrt arbeitsmarktliche Massnahmen, darunter vor allem Weiterbildungen und Umschulungen, einsetzen die Beratung noch stärker professionalisieren und ihr Ausmass stärker am Bedarf der Stellensuchenden ausrichten.

6.2 Präventive Massnahmen des Kantons

Der Regierungsrat plant, die Strategieguppe Jugendarbeitslosigkeit 2025 mit einem neuen Mandat auszustatten, um das lebenslange Lernen im beruflichen Bereich besser zu fördern. Diese neue interdepartementale Strategieguppe Arbeitsmarktfähigkeit soll dem Regierungsrat konkrete Vor-

schläge unterbreiten, wie die berufliche Weiterbildung auf die sich schnell ändernden Anforderungen des Arbeitsmarkts abgestimmt und die Arbeitsmarktfähigkeit der Basler Bevölkerung langfristig gesichert werden kann.

„viamia“ ist ein Pilotprojekt im Rahmen des Massnahmepakets zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials, das Erwachsenen ab 40 Jahren eine kostenlose berufliche Standortbestimmung berufliche Laufbahnberatung bietet. Das Ziel ist, die Anpassungsfähigkeit der Teilnehmenden im Arbeitsmarkt zu stärken und deren Arbeitsmarktfähigkeit langfristig zu sichern. Im Jahr 2023 nutzten in Basel-Stadt über 400 Personen das Programm, darunter mehr als 130 über 49-Jährige. Die Teilnehmenden zeigten sich sehr zufrieden mit dem Angebot und berichteten mehrheitlich, ihre persönlichen Ziele erreicht zu haben. Die Finanzierung des Projekts durch den Bund ist bis 2025 gesichert. Für die Zeit danach wird nach kantonalen Finanzierungsmöglichkeiten gesucht.

Im Jahr 2022 wurden die Maximalansätze für Stipendien erhöht, so dass Personen in Ausbildung grundsätzlich von der Sozialhilfe abgelöst werden können. Zudem wurden die Stipendien mit den Prämienverbilligungen, den Mietbeiträgen und Beiträgen für Kinderbetreuung koordiniert. So erfolgte eine Trennung von Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten, und die stipendienrechtlich anerkannten Ausbildungskosten werden nicht mehr als Einnahmen an andere Sozialleistungen angerechnet.

6.3 Massnahmen des Kantons während des Taggeldbezuges

Das RAV Basel-Stadt individualisiert seine Beratung stark und berücksichtigt dabei nicht nur das Alter, sondern die gesamte Lebenssituation der Stellensuchenden. In der Regel sind auch die Zielgruppen der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) nicht nach dem Alter, sondern nach dem inhaltlichen Bedarf strukturiert. So wird von Anfang einer Stigmatisierung vorgebeugt. Eine Vorreiterrolle übernimmt das RAV bereits seit längerem bei der zielgerichteten Finanzierung von Bildungsmassnahmen für arbeitslose Personen. Diese Herangehensweise wird jetzt durch die Strategie öAV 2030 bestätigt und verstärkt. Eine auf ältere Personen mit wenig Chancen im Arbeitsmarkt ausgerichtete AMM ist «Mentoring 50+». Sie entspricht in weiten Teilen den Supported Employment-Ansätzen aus der Massnahme 6 des Massnahmepakets inländisches Arbeitskräftepotenzial, ist aber nicht Teil desselben. Aktuell ist eine kantonale Übergangsfinanzierung für den Ausbau und die Angleichung an das schweizweite Programm in Prüfung, da derzeit keine neuen Kantone in das Pilotprojekt eintreten können. Auch die vom Gewerbeverband Basel-Stadt organisierte Stellenkontaktbörse 50+ richtet sich an diese Zielgruppe. Sie wird seit Jahren vom Kanton finanziell gefördert und findet in enger Zusammenarbeit mit dem RAV statt.

Wie bereits ausgeführt, sind es oft gesundheitliche und soziale Probleme, die die Stellensuche erschweren. Für 2025 plant das RAV in Zusammenarbeit mit der Sozialhilfe die Einführung einer internen Sozialberatung, um diesen Herausforderungen gezielt zu begegnen. So können soziale Problematiken bereits zu Beginn des Prozesses angegangen werden, anstatt erst nach einer Aussteuerung, was die Reintegration in den Arbeitsmarkt erleichtert.

6.4 Massnahmen des Kantons nach einer Aussteuerung

Das RAV ist mit seiner Beratung für ausgesteuerte Personen weiterhin zuständig, sofern diese das wünschen und aktiv mitarbeiten. Das AVIG lässt in den ersten zwei Jahren nach der Aussteuerung keine arbeitsmarktlichen Massnahmen zu, eine Änderung dieser Regel ist in Diskussion. Der Kanton finanziert aber über den Fonds zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Einzelfällen auch für diesen Personenkreis arbeitsmarktliche Massnahmen.

Die Arbeitslosenhilfe (ALH) ermöglicht es ausgesteuerten Personen, die ansonsten Sozialhilfe beantragen müssten, zu einem geringen Lohn in der kantonalen Verwaltung oder verwandten Organisationen tätig zu sein, während das RAV sie eng begleitet. Für Personen unter 60 Jahren ist der

Einsatz auf sechs Monate begrenzt und zielt auf die Integration in den regulären Arbeitsmarkt ab. Ab 60 Jahren kann der Einsatz bis zu drei Jahre dauern, wobei der Schwerpunkt auf der sozialen Integration liegt. Das AWA hat eine starke Ausweitung der Zielgruppe geprüft, die jedoch an der Anzahl der zur Verfügung stehenden Einsatzplätze scheitern würde. Durch interne Massnahmen konnte dennoch die Teilnehmendenzahl innerhalb der gleichen Zielgruppe im vergangenen Jahr merklich erhöht werden. Sollte sich zeigen, dass die Nachfrage nach Einsatzplätzen auch bei weiterhin steigenden Zahlen gedeckt werden kann, wird eine schrittweise Ausweitung der Zielgruppe ins Auge gefasst. Aktuell wird nun insbesondere geprüft, wie die erfolgreiche Arbeitsweise dieses Programms in einer AMM, die noch während des Taggeldbezugs stattfindet, angewendet werden kann, damit eine Aussteuerung vermieden wird.

Wie oben festgestellt, nimmt ein kleinerer Teil der ausgesteuerten arbeitslosen Personen Sozialhilfe in Anspruch. Neben der finanziellen Hilfe ist die persönliche Beratung und Unterstützung ein zentraler Pfeiler der Sozialhilfe Basel. Die Sozialhilfe legt diese individuell fest und stimmt sie auf die Bedürfnisse der unterstützten Personen ab. Die soziale und berufliche Integration ist ein wesentlicher Bestandteil des Angebots und der Zielsetzung. Älteren Personen im erwerbsfähigen Alter kommen die gleichen Leistungen zu. Das Arbeitsintegrationszentrum der Sozialhilfe Basel (AIZ) fördert die Betroffenen mit individuell zusammengestellten Beratungs-, Bildungs-, Trainings- und Vermittlungsmassnahmen. Für Personen ohne realistische Perspektiven im ersten Arbeitsmarkt stehen spezifische Massnahmen zur Verfügung, die vor allem die soziale Teilhabe ermöglichen.

Die gestützt auf die Motion Oliver Bolliger und Konsorten betreffend «temporäre Erhöhung des Freibetrags bei der Sozialhilfe aufgrund der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie» zuerst befristet eingeführte Verdoppelung der Vermögensfreibeträge von April 2022 bis Ende 2023 wurden per 1. Januar 2024 im Rahmen der Anpassung der Unterstützungsrichtlinien unbefristet weitergeführt. Seit April 2022 gelten im Kanton Basel-Stadt folgende Vermögensfreibeträge: 8'000 Franken für Einzelpersonen, 16'000 Franken für Ehepaare und 4'000 Franken für minderjährige Kinder, maximal 20'000 Franken pro Unterstützungseinheit.

Die Vermögen der zweiten Säule und der Säule 3a werden von der Sozialhilfe bis zum Vorbezug der AHV-Rente mit 63 Jahren nicht angetastet. Ebenso sieht die Sozialhilfe in der Regel von der Verwertung von selbstbewohnten Liegenschaften ab. Damit sind die wesentlichen Vermögenswerte der Altersvorsorge geschützt.

7. Kantonale Überbrückungsleistungen

Die Petition P443 «Kantonale Brückenleistung 60plus – statt Gang aufs Sozialamt», welche nach Einführung der Überbrückungsleistungen des Bundes AvenirSOpus Schweiz in verschiedenen Kantonen eingereicht worden war, wurde zusätzlich eine kantonale Überbrückungsleistung für «Unselbständigwerbende sowie Selbständigerwerbende, die sich ein Leben lang um Arbeit bemühten», verlangt. Als Voraussetzungen zum Leistungsbezug sollten Wohnsitz von drei Jahren im Kanton, 10 Jahre AHV-Beiträge und eine Vermögenslage analog jener der Überbrückungsleistung des Bundes gelten. Für die Finanzierung dieser kantonalen Leistung waren Beiträge von Kanton, Gemeinden, Arbeitgebern und Arbeitnehmern vorgesehen. Frauen ab dem Mindestalter von 60 Jahren und Männer ab dem Mindestalter von 61 Jahren, so das Ziel der Petition, sollten nicht mehr von der Sozialhilfe unterstützt werden müssen. Zusätzlich sollte verhindert werden, dass diese Personen in die Altersarmut abrutschen, indem sie zuvor ihr angespartes Alterskapital bis auf 4000 Franken (Alleinstehende) aufbrauchen müssten.

In seiner Antwort vom 8. November 2022 an die Petentschaft anerkannte der Regierungsrat die unbefriedigende Situation älterer ausgesteuerter Personen, die ohne grössere Vermögensreserven und ohne weitere Integrationshilfen die Zeit bis zum vorzeitigen Bezug der AHV-Rente und dem damit einhergehenden Anspruch auf Ergänzungsleistungen (EL) aus ihren letzten Ersparnissen

oder mit Sozialhilfe überbrücken müssen. Es gelte, die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen und Aussteuerungen bei älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu beobachten.

Wie ausgeführt haben sich die Arbeitslosen- und Aussteuerungszahlen seither nicht verschlechtert. Die Anzahl der Eintritte in die Sozialhilfe hat sich sogar reduziert. Mit der Erhöhung der Vermögensfreibeträge und der Sicherung der Altersvorsorge und des Wohneigentums sind die wesentlichen angeführten Risiken für die genannte Gruppe weiter vermindert. Zusätzlich wurden im Kanton Basel-Stadt verschiedene Sozialleistungen ausgebaut, von welchen auch ausgesteuerte Personen profitieren. Das RAV bietet vermehrt auch für Personen ohne Taggeldbezug, also auch für ausgesteuerte Personen, seine Dienstleistung und Unterstützung an. Anders als das System der Überbrückungsleistungen umfasst die Sozialhilfe auch individuelle Beratung und Integrationsunterstützung.

Der letzte Bericht des Bundesamtes für Sozialversicherungen zu den Überbrückungsleistungen des Bundes⁵ hält fest, anhand der aktuell verfügbaren Daten lasse sich kaum abschätzen, wie sich eine Änderung der Anspruchskriterien auf die Zahl der Bezügerinnen und Bezüger auswirken würde. Als Bedarfsleistung würden Überbrückungsleistungen erst nach vorgängiger Prüfung des Einzelfalls gewährt. Deshalb müssten für eine tiefere Analyse personenbezogenen Details berücksichtigt werden. Nur der Einbezug weiterer Personendaten werde es erlauben, die verschiedenen Übergänge und Lebensrealitäten besser aufzuzeigen und damit abzubilden, wie sich die gewählten Modalitäten auf den Bezug auswirken. Dies gilt auch für die allfällige Ausgestaltung einer ergänzenden kantonalen Überbrückungsleistung. Der auf 2026 vorgesehene nächste Bericht des Bundesrates ist daher für die weitere Analyse abzuwarten.

8. Zu den konkreten Fragen

Mit der Einführung der eidgenössischen Überbrückungsleistungen per 1. Juli 2021 ist das Anliegen des Anzugs, der vorher eingereicht worden war, im Grundsatz erfüllt. Angesichts der geringen Fallzahlen bestehen jedoch Fragen zur richtigen und wirksamen Ausgestaltung dieser Leistung. Der Bundesrat wird im Jahr 2026 einen Bericht zur Wirksamkeit der Überbrückungsleistungen vorlegen müssen und dabei auch allfällige Veränderungen an der Ausgestaltung dieser jungen Sozialleistung vorschlagen. Die konkreten Fragen werden daher in erster Linie mit Blick auf die eidgenössischen Überbrückungsleistungen beantwortet.

1. *Macht eine Überbrückungsrente für ältere Arbeitslose bis zum Erreichen des AHV-Alters eine bessere Situation für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger sowie den Kanton möglich?*

Überbrückungsleistungen stabilisieren die finanzielle Situation der Betroffenen bis zur Pensionierung ungefähr auf dem Niveau von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Sie dienen auch - im Vergleich zur Sozialhilfe - dem besseren Schutz des während des Arbeitslebens erzielten Vermögens von älteren Arbeitslosen. Überbrückungsleistungen beinhalten jedoch keine Anreize, wieder zu arbeiten. Sie sind nicht mit Massnahmen zur sozialen Integration und mit Beratung und Begleitung verbunden und unterstützen somit auch nicht mehr auf dem Weg zurück in den Arbeitsmarkt. Die Betroffenen gehen dem Arbeitsmarkt verloren, auch wenn sie gerne wieder arbeiten würden. Aus dieser Sicht und mit Blick auf den Fach- und Arbeitskräftemangel hat der Kanton ein Interesse daran, die Arbeitsmarktfähigkeit seiner Einwohnerinnen und Einwohner zu erhalten und nötigenfalls wiederherzustellen.

2. *Sind Frauen und Männer dabei unterschiedlich zu berücksichtigen?*

Aufgrund der ungleichen Verteilung der Care-Arbeit und der damit zusammenhängenden unterschiedlichen Berufs- und Bildungsbiographien können ältere Frauen auf dem Arbeitsmarkt stärker

⁵ https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/UEL/evaluation_uel_ptra_2022.pdf.download.pdf/evaluation_uel_ptra_2022.pdf

benachteiligt sein als ältere Männer. Entsprechend negativ wirkt sich dies bei der Sicherung der finanziellen Grundlagen im Alter aus. Durch die Berechnung der Überbrückungsleistungen des Bundes aufgrund von finanziellen Kriterien ist die Gleichstellung der Geschlechter bei dieser Leistung jedoch unabhängig von den Geschlechtsunterschieden in der Berufsbiographie sichergestellt.

In den Berichten des Bundesamtes für Sozialversicherungen ist die Geschlechterverteilung bei den Bezügerinnen und Bezüglern von Überbrückungsleistungen nicht ausgewiesen. Im Kanton Basel-Stadt liegt im Jahr 2023 der Frauenanteil bei den Ausgesteuerten ab 60 Jahren bei rund 41 Prozent und bei den Bezügerinnen und Bezüglern von Überbrückungsleistungen bei 47 Prozent der Erwachsenen (inkl. Zweitpersonen im Haushalt). Dies deutet darauf hin, dass die aktuellen Überbrückungsleistungen des Bundes so ausgestaltet sind, dass sie die unterschiedlichen Situationen der Geschlechter berücksichtigen.

3. *Welche Altersgrenze ist dafür sinnvoll?*

Angesichts der Tatsache, dass Personen mit Überbrückungsleistungen sich ganz vom Arbeitsmarkt zurückziehen, sollte die Altersgrenze nicht zu tief angesetzt werden. Die Maximaldauer von drei Bezugsjahren bei den Überbrückungsleistungen des Bundes erscheint an sich angemessen. In der aktuellen eidgenössischen Lösung haben über 60-Jährige keinen Anspruch auf Überbrückungsleistungen, wenn die Aussteuerung vor dem 60. Geburtstag stattgefunden hat. Diese Grenze führt zu Ablehnungen von Anträgen und kann somit zu Härten führen. Die heute im Bundesrecht bestehende strikte Grenze könnte insofern aufgeweicht werden, als die Aussteuerung frühestens am 58. Geburtstag stattgefunden haben darf, die Leistung jedoch erst ab dem 60. Geburtstag erbracht wird.

9. **Fazit**

Im Kanton Basel-Stadt besteht wie in der ganzen Schweiz kein strukturell höheres Risiko für ältere Beschäftigte, langfristig arbeitslos zu werden und den Einstieg in den Arbeitsmarkt nicht mehr zu finden. Das Aussteuerungsrisiko ist bei anderen Altersgruppen grösser. Dies bedeutet nicht, dass diese Fälle nicht existieren. Bei vielen von ihnen bestehen entweder Lücken und Mängel in den beruflichen Kompetenzen oder persönliche und soziale Problemstellungen – oder eine Kombination von beiden.

Das Anliegen des Anzugs, eine Überbrückungsrente für ältere Arbeitslose einzurichten, ist mit den eidgenössischen Überbrückungsleistungen seit Mitte 2021 an sich eingelöst. Das Hauptziel muss jedoch sein, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bis zu ihrer Pensionierung im Arbeitsmarkt zu halten oder sie wieder darin zu integrieren. Rein finanzielle Unterstützung in Form einer Übergangsleistung lindert zwar materiell die Situation und schützt das im Arbeitsleben erworbene Vermögen, wird aber der gesamten sozialen und persönlichen Konstellation oft nicht gerecht. Grosses Gewicht muss auf frühzeitige Interventionen gelegt werden: einerseits mit präventiven Massnahmen, bevor eine Arbeitslosigkeit überhaupt eintritt, andererseits für Personen mit geringeren Chancen auf dem Arbeitsmarkt mit verstärkten Massnahmen bereits am Anfang einer Arbeitslosigkeit. Auf diese Weise sollen die Bedürfnisse Personen im Arbeitsalter und diejenigen der Wirtschaft, die in diversen Bereichen bereits einen starken Fach- und Arbeitskräftemangel aufweist, stärker miteinander in Übereinstimmung gebracht werden.

10. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Mattmüller und Konsorten betreffend „Überbrückungsrente für ältere Arbeitslose“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin