



30. Juni 2010

Bericht des Bundesrats vom 30. Juni in Erfüllung des Postulats 09.4238 Fässler-Osterwalder

Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG):
Die 4. AVIG-Revision und mögliche Auswirkungen auf die Kosten der Sozialhilfe, der Kantone und der Gemeinden

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
1.1	Inhalt des Postulats	4
1.2	Ausgangslage und Fragestellung.....	5
2	Grundsätze bei der Arbeitsteilung zwischen ALV und Sozialhilfe	6
2.1	Erwerbsausfallversicherung vs. Existenzsicherung nach dem Bedarfsprinzip	6
2.2	Subsidiarität	7
2.3	Ziele und Instrumente	7
3	Kostenentwicklung in ALV und Sozialhilfe	8
4	Auswirkungen der 4. AVIG-Revision auf die Kostenentwicklung der Kantone und Gemeinden - eine Abschätzung	11
4.1	Nach Höhe des versicherten Verdienstes abgestufte Wartetage für Personen ohne Unterhaltspflichten	12
4.2	Nichtanerkennung der Teilnahme an öffentlich finanzierten arbeitsmarktlichen Massnahmen als Beitragszeit	13
4.3	Kompensationszahlungen bei Zwischenverdienst werden bei der Berechnung eines neuen versicherten Verdienstes nicht mehr berücksichtigt.....	13
4.4	Wartefrist nach einem Bildungsabschluss und Kürzung der Bezugsdauer bei beitragsbefreiten Versicherten	14
4.5	Anpassung der Bezugsdauer an die Beitragszeit.....	14
4.6	Verzicht auf Massnahmen für besonders von Arbeitslosigkeit betroffene Regionen...	15
4.7	Kürzung der Bezugsdauer für Personen unter 25 Jahre ohne Unterhaltspflichten	15
4.8	Reduktion des Beitrags für AMM für Nichtversicherte	15
4.9	Neues Plafondmodell für AMM	16
4.10	Befreiung der ALV von der Mehrwertsteuerpflicht	16
4.11	Generelle Anmerkung zu den Kostenschätzungen	16
4.12	Kostenverteilung auf Kantone und Gemeinden.....	17
5	Vergleich mit den Ergebnissen der INFRAS-Studie	18
6	Instrumente zur Vermeidung und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit	21
6.1	Instrumente im Rahmen der Arbeitslosenversicherung (AVIG)	22
6.2	Instrumente im Rahmen der 4. AVIG-Revision.....	22
6.3	Instrumente im Rahmen der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ)	23
6.4	Instrumente zur Integration von ausländischen Arbeitskräften	23
6.5	Instrumente im Rahmen der Stabilisierungsmassnahmen	23
7	Gesamtbeurteilung	24

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Entwicklung der Ausgaben der ALV und der Sozialhilfe (ohne Asylwesene), in Mio. Franken.....</i>	<i>9</i>
--	----------

Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1: Ausgesteuerte nach Erwerbsstatus und Einkommensquellen von Ausgesteuerten ohne Arbeit</i>	10
<i>Tabelle 2: Wichtigste Leistungsänderungen der ALV mit finanziellen Einsparungen, in Mio. Franken</i>	12
<i>Tabelle 3: Übersicht zu den Schätzungen der Kostenverlagerungen pro Massnahme, in Mio. Franken</i>	18
<i>Tabelle 4: Schätzungen der Kostenverlagerungen im Vergleich, in Mio. Franken (ausschliesslich Massnahmen, die durch INFRAS ebenfalls untersucht wurden)</i>	19

1 Einleitung

Mit dem vorliegenden Bericht wird das Postulat 09.4283 Fässler-Osterwalder vom 11. Dezember 2009 erfüllt.

Dieses verlangt vom Bundesrat, eine Einschätzung zu den Kostenverlagerungen auf Kantone und Gemeinden zu geben, die durch die Umsetzung der 4. Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) zu erwarten sind.

Der Bundesrat hat die Annahme des Postulats beantragt. Er hat sich bereit erklärt, nach Abschluss der Differenzbereinigung im Parlament in einem Bericht mögliche finanzielle Auswirkungen insbesondere für die Sozialhilfe darzustellen.

Der Nationalrat hat das Postulat am 10. März 2010 angenommen.

1.1 Inhalt des Postulats

Wortlaut des Postulats vom 11. Dezember 2009

Der vorgesehene Leistungsabbau in der ALV aufgrund der aktuellen Revision des AVIG wird zu Kostenverlagerungen auf Kantone und Gemeinden führen. Das ist unbestritten. In welcher Höhe diese Kostenverlagerungen ausfallen werden und wen sie wie stark treffen, ist jedoch unklar: unklar zum einen, weil das Parlament den Leistungsabbau gegenüber der bundesrätlichen Vorlage massiv verschärft hat, unklar zum anderen, weil das Seco und die SODK in ersten Studien auf sehr unterschiedliche Resultate kamen.

Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht darzulegen, wie hoch diese Kostenverlagerungen sein werden:

- für die Kantone;
- für die Gemeinden;

und ob es besonders stark betroffene Kantone oder Gemeinden geben wird.

Dabei hat er die Sicht der Kantone in seinen Bericht aufzunehmen, insbesondere ist die Infrac-Studie der SODK vom 21. Oktober 2009 zu berücksichtigen.

Antwort des Bundesrates vom 17. Februar 2010

Im Rahmen der Beratungen zur 4. Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) hat die vorbereitende Kommission des Nationalrates (WAK-NR) das zuständige Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) beauftragt, einen Bericht zu der revisionsbedingten, möglichen Kostenverlagerung auf die Sozialhilfe zu erstellen. Ausgehend von der bundesrätlichen Revisionsvorlage hat das SECO eine Kostenverlagerung auf die Sozialhilfe von rund 78 Millionen Franken pro Jahr berechnet. Gemessen an den insgesamt geplanten Leistungseinsparungen gemäss der Botschaft zur AVIG-Revision würde somit ein Anteil von knapp 15 Prozent auf die Sozialhilfe verlagert.

Gleichzeitig gab die Sozialdirektorenkonferenz der Kantone (SODK) eine Studie in Auftrag, welche die Verlagerungseffekte der Revision auf die Gemeinden und Kantone untersuchen sollte. Diese Studie wurde von Infrac durchgeführt und untersuchte nicht nur die Verlagerung auf die Sozialhilfe, sondern auch mögliche Verlagerungen auf die Gemeinden und Kantone. Diese Studie weist einen jährlichen Verlagerungseffekt zwischen 137 und 236 Millionen Franken aus.

Das SECO hat die Resultate der beiden Berichte gegenübergestellt und zuhanden der WAK-NR kommentiert. Infrac geht davon aus, dass gut 25 bis 45 Prozent der Einsparungen durch

die AVIG-Revision den Kantonen und Gemeinden als Mehrkosten aufgebürdet würden. Das SECO geht von einer Mehrbelastung der Sozialhilfe von knapp 15 Prozent der gesamten Einsparungen aus. Die Unterschiede zwischen den beiden Studien lassen sich auf folgende Faktoren zurückführen:

- Infras unterstellt implizit, dass eine Verkürzung der Bezugsdauer in der Arbeitslosenversicherung die Bezugsdauer in der Sozialhilfe um genau diese Dauer verlängert. Für das SECO ist diese Annahme unplausibel und zu pessimistisch.
- Das SECO geht davon aus, dass die Sozialhilfe die wegfallende Arbeitslosenentschädigung nicht in vollem Umfang kompensieren muss. Die Ergebnisse von Infras implizieren, dass die Sozialhilfe höhere Beiträge erbringt als die im Durchschnitt wegfallende Arbeitslosenentschädigung.
- Infras ermittelt alle Kosten, welche in Kantonen und Gemeinden anfallen könnten, und nicht nur die Kosten der Sozialhilfe.
- Bei der Nichtanrechnung von Massnahmen der öffentlichen Hand als Beitragszeit geht Infras von einem deutlich höheren Sparpotenzial aus, als dies der Bundesrat in seiner Botschaft tut. Nach Ansicht des SECO ist die Berechnungsweise von Infras nicht korrekt.

In diesen Berechnungen sind die zusätzlichen, durch das Parlament hinzugefügten Sparmassnahmen nicht berücksichtigt, da sie zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht beschlossen waren. Der Bundesrat ist bereit, nach Abschluss der Differenzbereinigung die bereinigten finanziellen Auswirkungen darzulegen.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass es Wechselwirkungen zwischen ALV und Sozialhilfe geben wird. Es zeigt sich aber, dass nur ein relativ geringer Anteil derjenigen, welche aufgrund der Revision mit Leistungskürzungen zu rechnen haben, deswegen zur Sozialhilfe gelangen. Ziel der geplanten Revision ist die Stärkung der Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit sowie die Erhöhung der Effizienz des Systems der sozialen Sicherheit.

1.2 Ausgangslage und Fragestellung

Zielsetzung der 4. AVIG-Revision ist es, die Arbeitslosenversicherung (ALV) in ein finanzielles Gleichgewicht zu bringen, bestehende Fehlanreize im System zu verringern und die Effizienz der Wiedereingliederung zu erhöhen. Dazu sind leichte Beitragserhöhungen und gezielte Leistungskürzungen vorgesehen.

Veränderungen im Leistungsumfang der ALV können auch Auswirkungen auf andere Systeme der sozialen Sicherheit haben. Dieser Bericht geht der Frage nach, welche zusätzlichen Kosten den Kantonen und Gemeinden wegen der Einsparungen in der ALV entstehen könnten. Ein besonderer Fokus wird auf die Sozialhilfe gelegt, da die gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen ALV und Sozialhilfe am grössten sind. Die Fragestellungen lauten:

1. Welches sind die Kriterien für die Arbeitsteilung zwischen der ALV und der Sozialhilfe?
2. Wie haben sich die Kosten der ALV und der Sozialhilfe in der Vergangenheit entwickelt und was weiss man zu den Übergängen zwischen den beiden Systemen?
3. Welche Massnahmen der 4. AVIG-Revision werden die Kosten der Sozialhilfe voraussichtlich beeinflussen und wie lassen sich diese abschätzen?
4. Welche Kosten könnten den Kantonen und Gemeinden durch die AVIG-Revision über die Sozialhilfe hinaus erwachsen?

Bei Erarbeitung dieses Berichts wurden auch die Ergebnisse einer Studie berücksichtigt, welche die Sozialdirektorenkonferenz der Kantone (SODK) bei INFRAS in Auftrag gegeben

hatte, um die Kostenverlagerung der AVIG-Revision auf Kantone und Gemeinden abzuschätzen.¹ In verschiedenen Besprechungen mit der SODK und mit Autoren der Studie konnte das SECO die Sicht der Kantone in die Analyse mit einbeziehen. Die Unterschiede in der Einschätzung der Kostenverlagerungen werden in Kapitel 5 dargelegt und diskutiert.

2 Grundsätze bei der Arbeitsteilung zwischen ALV und Sozialhilfe

Die ALV und die Sozialhilfe verfolgen unterschiedliche Ziele. Die ALV gewährleistet den Versicherten für eine begrenzte Zeit einen angemessenen Ersatz für Erwerbsausfälle. Gleichzeitig wird der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt höchste Priorität eingeräumt. Die Sozialhilfe sichert demgegenüber Personen ab, die durch eigene Einkünfte, Einkünfte anderer Haushaltsmitglieder, Ersparnisse oder Ansprüche aus Sozialversicherungen das Existenzminimum nicht erreichen können. Auch die Sozialhilfe versucht Betroffenen bei der Stellensuche und Arbeitsmarktintegration zu unterstützen und damit eine Ablösung von der Sozialhilfe zu erreichen. Eine sinnvolle Aufgabenteilung zwischen den beiden Sozialwerken ist anhand verschiedener Kriterien zu beurteilen.

2.1 Erwerbsausfallversicherung vs. Existenzsicherung nach dem Bedarfsprinzip

ALV

Unselbstständig erwerbstätige Personen sind obligatorisch gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit versichert. Das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)² will den versicherten Personen einen angemessenen Ersatz garantieren für Erwerbsausfälle wegen Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit, schlechtem Wetter oder Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers. Es will drohende Arbeitslosigkeit verhüten, bestehende Arbeitslosigkeit bekämpfen und die rasche und dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt fördern.

Die Finanzierung erfolgt primär durch Lohnbeiträge der Versicherten und der Unternehmen. Wer in den zwei Jahren vor der Arbeitslosigkeit während mindestens 12 Monaten ALV-Beiträge einbezahlt hat, hat in der Regel Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung. Mit anderen Worten: wer einen Erwerbsausfall geltend machen will, muss vorgängig erwerbstätig gewesen sein. Als Ausnahme davon hat der Gesetzgeber bestimmte Gruppen von der Beitragspflicht befreit (u.a. Schulabgänger/innen, Personen mit Erziehungsaufgaben, nach Krankheit oder Scheidung).

Die ALV garantiert den versicherten Personen einen Ersatz für Erwerbsausfälle von 70 oder 80 Prozent des früheren Erwerbseinkommens bis zu einem maximalen Jahreseinkommen von 126 000 Franken pro Jahr. Die Versicherungsleistung wird unabhängig davon ausgerichtet, ob der Haushalt der versicherten Person auf die Leistung angewiesen ist, um das Existenzminimum zu erreichen. Auch die Vermögenslage der Versicherten und der übrigen Haushaltsmitglieder bleibt unberücksichtigt. Um die Rückkehr ins Erwerbsleben zu erleichtern, bietet die ALV neben der Stellenvermittlung und Beratung durch die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) eine breite Palette an Einstiegshilfen wie Berufspraktika für Jugendliche, Weiterbildungskurse und Einarbeitungszuschüsse für ältere Arbeitslose.

Die RAV stehen mit ihren Vermittlungsdienstleistungen nicht nur Personen zur Verfügung, welche die Voraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosenentschädigung erfüllen, sondern allen stellensuchenden Personen. Wenn sich ein Kanton oder eine Gemeinde an den Kosten

¹ Peter, Martin, Regina Schwegler, Markus Maibach (2009): Auswirkungen der Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes auf die Kantone. Auftrag der Sozialdirektorenkonferenz (SODK). INFRAS, Bern.

² Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung, SR 837.0.

beteiligt, können auch Personen ohne Taggeldanspruch an Bildungs- oder Beschäftigungsmassnahmen teilnehmen (Art. 59d AVIG).

Sozialhilfe

Die Sozialhilfe sichert die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbstständigkeit und gewährleistet die soziale und berufliche Integration. Als bedürftig gelten Personen, die durch eigene Einkünfte, Einkünfte anderer Haushaltsmitglieder, Ersparnisse oder Ansprüche an Sozialversicherungen ein definiertes Existenzminimum nicht erreichen können.

Anspruch auf Sozialhilfe haben grundsätzlich alle in der Schweiz aufenthaltsberechtigten Personen, unabhängig von einer allfälligen früheren Erwerbstätigkeit. Die Finanzierung erfolgt aus allgemeinen Steuermitteln, in der Regel auf kommunaler, teilweise auf kantonaler Ebene. Die Ausrichtung von Leistungen hängt davon ab, ob ein Haushalt das Existenzminimum aus eigener Kraft oder aus Ansprüchen gegenüber Sozialversicherungen decken kann (Subsidiaritätsprinzip). Die Vermögenssituation des Haushalts wird mit berücksichtigt. Ein Unterschreiten des Existenzminimums wird von den Sozialämtern festgestellt. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) stellt den Sozialbehörden Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe zur Verfügung (SKOS-Richtlinien).³

2.2 Subsidiarität

ALV

Versicherte haben einen rechtlichen Anspruch auf Leistungen der ALV, wenn sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen (Art. 8 AVIG).

Sozialhilfe

Gestützt auf Artikel 12 der Bundesverfassung⁴ klärt die Sozialhilfe die Einkommenssituation des betroffenen Haushalts ab. Sie prüft, ob allenfalls Vermögen oder familienrechtliche Unterstützungspflichten vorhanden sind und stellt sicher, dass allfällige vorgelagerte Ansprüche auf Sozialleistungen (z.B. ALV, IV, AHV, EL) ausgeschöpft sind, bevor sie Leistungen zuspricht. Die Sozialhilfe wirkt also subsidiär zu den übrigen Sozialwerken. Dies bringt es mit sich, dass die Sozialversicherungen zuweilen als „Zubringer“ in die Sozialhilfe wahrgenommen werden. Es bedeutet umgekehrt allerdings auch, dass Personen, die sich bei der Sozialhilfe anmelden, von dieser an die Sozialversicherungen verwiesen werden, wenn sie dort Ansprüche geltend machen können.

2.3 Ziele und Instrumente

ALV

Die ALV verfolgt das Ziel, Stellensuchende rasch und dauerhaft in die Erwerbswelt zu integrieren. Diese Zielsetzung wird in der Praxis durch vier Unterziele umgesetzt: rasche Wiedereingliederung der Stellensuchenden, Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, Aussteuerungen und Wiederanmeldungen.

Zu den Kernkompetenzen der RAV und anderer kantonalen Vollzugsstellen gehören gute Kenntnisse der Anforderungen an die Stellensuchenden und der Entwicklungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt, vertiefte Branchenkenntnisse, die Pflege und der Ausbau von Kontakten mit Arbeitgebern sowie die Akquisition von offenen Stellen. Im Weiteren schätzen die Beraterinnen und Berater der RAV die Vermittlungsfähigkeit der Stellensuchenden ein und helfen

³ www.skos.ch/de → SKOS-Richtlinien

⁴ SR 101

diesen, so rasch wie möglich eine Arbeit zu finden. Bei Bedarf können auch arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) zur Förderung der Vermittelbarkeit angeboten werden.

Die mittlerweile langjährige Erfahrung der Schweizer ALV, aber auch zahlreiche internationale Erkenntnisse zeigen auf, dass für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration rasches Handeln zu Beginn der Arbeitslosigkeit entscheidend ist. Die ALV ist mit ihren Instrumenten in der Lage, die Dauer der Stellensuche signifikant zu verkürzen. Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit verringern sich die Möglichkeiten der RAV deutlich, die Arbeitsmarktintegration zu fördern.⁵

Neben der Hilfe der RAV und den AMM haben auch Anreize innerhalb des Systems der ALV einen Einfluss auf den Erfolg der Arbeitsmarktpolitik. Wenn zu einfach und ohne Erwerbstätigkeit neue Ansprüche an die ALV erworben werden können, kann dies zur Folge haben, dass Menschen zu lange ausserhalb der Erwerbswelt verbleiben und später nur mit Mühe wieder in diese zurückfinden. Die Vorlage für die 4. Revision des AVIG verbessert die heutigen Anreizstrukturen punktuell, Leistungskürzungen konzentrieren sich auf Versicherte mit Beitragszeiten unter 12 Monaten, Personen welche von der Beitragspflicht befreit sind (v.a. Schul- und Studienabgänger/innen), Personen welche nach einem Zwischenverdienst eine weitere Rahmenfrist für den Leistungsbezug eröffnen und Personen, welche durch eine von der öffentlichen Hand finanzierte AMM erneut Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung erwerben. Vom Prinzip der im internationalen Vergleich überdurchschnittlich guten Leistungen bei gleichzeitig strikter Einforderung der Mitwirkung durch die Stellensuchenden wird mit diesen Massnahmen nicht abgerückt.⁶

Sozialhilfe

Ziel der Sozialhilfe ist es, Personen die Existenz zu sichern, die ihren Lebensunterhalt mit ihrem Erwerbseinkommen und allfälligen Ansprüchen an Sozialversicherungen nicht abzudecken vermögen. Auch die Sozialhilfe verfolgt das Ziel, die Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe möglichst rasch von der Sozialhilfe abzulösen. Sie klärt ab, inwieweit Ansprüche aus anderen Sozialwerken bestehen (vgl. Subsidiarität). Bei Bedarf unterstützt sie Empfängerinnen und Empfänger in finanziellen und administrativen Angelegenheiten und fördert ihre Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt (aktivierende Sozialhilfe).

Aufgrund der Subsidiarität unterscheidet sich die Grundgesamtheit der Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe wesentlich von derjenigen der ALV. Die Sozialhilfe unterstützt auch Personen, die keine Ansprüche an die ALV haben oder diese bereits voll ausgeschöpft haben. Stellensuchende können von der Sozialhilfe auch gleichzeitig und ergänzend zum ALV-Taggeldbezug unterstützt werden. Die Sozialhilfe verfolgt im Vergleich zur ALV vielfältigere Ziele. Sie nimmt die gesamte Lebenssituation des Haushaltes in den Blick und berücksichtigt die persönliche Situation und das soziale Umfeld der Personen. Unter Umständen kann sie die Zielsetzung der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt anderen Zielsetzungen (z.B. bei Personen mit Erziehungspflichten oder bei einer gesellschaftlichen Integration) zeitweilig unterordnen. In anderen Fällen kann es nötig sein, Zwischenziele anzustreben, um erst später eine Integration in den Arbeitsmarkt zu versuchen.

3 Kostenentwicklung in ALV und Sozialhilfe

Die Kostenentwicklung in der ALV ist sehr direkt von der Arbeitsmarktentwicklung abhängig. Die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt haben sich zu Beginn der 90er-Jahre verändert. In den 80er-Jahren schwankte die Arbeitslosenquote noch zwischen 0,2% und 1,1%. In der Rezession Anfang der 90er-Jahre stieg sie dann sehr rasch auf 4,7% und im Jahr 1997 er-

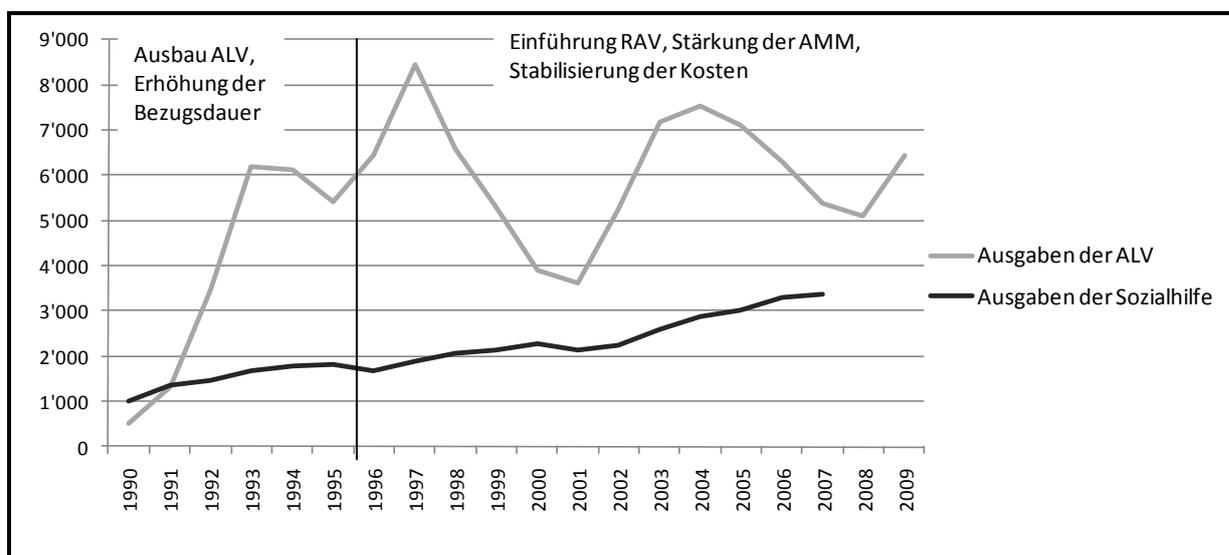
⁵ Egger, Dreher & Partner (2006): Wirkungsevaluation der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Evaluationsbericht. Bern 2006. Im Jahr 2004 wurden durchschnittlich 75% von den Langzeitarbeitslosen ausgesteuert.

⁶ Für einen internationalen Vergleich der Leistungen der Schweizer ALV vgl. Schwab, M. und B. Weber (2010), "Die Schweizer Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich", in: *Die Volkswirtschaft 5-2010*, S. 39-42.

reichte sie mit 5,2% den bisherigen Höchststand. Die ALV begegnete dem raschen Anstieg der Arbeitslosigkeit mit einem schrittweisen Ausbau der Leistungen. Mitte der 90er-Jahre wurden parallel zum Leistungsausbau auch die RAV aufgebaut und die AMM ausgebaut.

Der deutliche Leistungsausbau bei der ALV und die Verstärkung der Aktivierungspolitik dürften ohne Zweifel eine entlastende Wirkung auf die Sozialhilfe gehabt haben. Trotzdem sind die Ausgaben der Sozialhilfe von Anfang der 90er-Jahre bis 2007 stetig gestiegen. Wie schon 2007 sank auch 2008 die Anzahl der Sozialhilfefälle. Der um 4,7% gesunkene Zahl der Sozialhilfefälle im Jahr 2008⁷ lässt eine leichte Reduktion der Ausgaben erwarten, wobei die schlechtere Arbeitsmarktsituation 2009 zumindest mittelfristig wiederum zu einem Anstieg führen dürfte. Die Kostenentwicklung der Sozialhilfe ist ebenfalls konjunkturabhängig, dies jedoch in deutlich geringerem Ausmass als jene der ALV.

Abbildung 1: Entwicklung der Ausgaben der ALV und der Sozialhilfe (ohne Asylwesen), in Mio. Franken



Quellen: SECO, BFS (Gesamtrechnung der sozialen Sicherheit)

Die ALV wie auch die Sozialhilfe stehen heute vor der Herausforderung, einem Anstieg der Ausgaben entgegenzuwirken. Nach dem deutlichen Ausbau und Umbau der ALV Anfangs der 90er-Jahre ist es gelungen, ihr Ausgabenvolumen - wenn man von konjunkturellen Schwankungen absieht - insgesamt stabil zu halten. Dies gelang mit einer Professionalisierung der Stellenvermittlung, mit der Ausrichtung der AMM auf die rasche Wiedereingliederung und mit starken Anreizen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. In der Sozialhilfe können ähnliche, an die erweiterte Zielsetzung der Sozialhilfe angepasste Strategien helfen, das Ausgabenwachstum zu beschränken. Übergeordnetes Ziel ist es, möglichst allen Menschen zu ermöglichen, ihren Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit zu bestreiten.

Es wird befürchtet, dass tiefere Leistungen der ALV höhere Kosten in der Sozialhilfe verursachen. Das gilt aber nur in dem Ausmass, als die von den Leistungskürzungen betroffenen Personen wegen dieser Leistungskürzungen vorübergehend von der Sozialhilfe unterstützt werden. Verschiedene Studien versuchen, die Übergänge von der ALV zur Sozialhilfe zu quantifizieren. Insgesamt kommen die verschiedenartigen Studien zu ähnlichen Ergebnissen. Im Folgenden wird auf diese einzeln eingegangen.

⁷ BFS (2010), Nationale Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2008 - Rückgang der Sozialhilfequote dank guter Konjunktur im Jahr 2008, Medienmitteilung vom 24.4.2010.

Studien zur Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz

Einen ersten Hinweis geben vier Studien, die den Werdegang von Ausgesteuerten der ALV zu verschiedenen Zeitpunkten mittels einer Befragung untersuchten (Aeppli et. al. 1996, 1998, 2000, 2006). Gemäss der aktuellsten Studie über die Situation der Ausgesteuerten im Jahr 2005 waren rund ein Jahr nach der Aussteuerung knapp die Hälfte erwerbstätig und gut die Hälfte erwerbslos.⁸ Von den erwerbslosen Personen waren 29% auf Sozialhilfe angewiesen. Von allen Ausgesteuerten gelangten also rund 15% später in die Sozialhilfe. Diese Zahl kann als Richtgrösse dienen um abzuschätzen, wie eine revisionsbedingte Zunahme der Aussteuerungen die Fallzahlen in der Sozialhilfe beeinflussen könnte. Allerdings sagt die Zahl nicht direkt etwas darüber aus, welche Kosten der Sozialhilfe bei einer Kürzung der Leistungen der ALV tatsächlich entstehen könnten. So kann bspw. nicht ausgeschlossen werden, dass Personen, welche von einer Leistungskürzung betroffen sind, auch bei einer längeren Bezugsdauer später ausgesteuert worden wären und anschliessend im gleichen Umfang Leistungen der Sozialhilfe bezogen hätten. In diesem Fall wäre der Kosteneffekt für die Sozialhilfe nur vorübergehend relevant. Hinzu kommt, dass die Arbeitsmarktsituation bis und mit 2005 ungünstig und die Integration von Stellensuchenden im Untersuchungszeitraum konjunkturbedingt schwierig war.⁹

Tabelle 1: Ausgesteuerte nach Erwerbsstatus und Einkommensquellen von Ausgesteuerten ohne Arbeit¹⁰

Kategorie	1995	1997	1999	2005
Ausgesteuerte mit Arbeit	50%	43%	51%	48%
Ausgesteuerte ohne Arbeit	50%	57%	49%	52%
Ausgesteuerte ohne Arbeit mit Sozialhilfe	7%	9%	11%	15%
Ausgesteuerte ohne Arbeit mit erneutem Anspruch bei der ALV	8%	21%	7%	8%
Arbeitslosenquote	4.2%	5.2%	2.7%	3.8%

Quellen: Aeppli et al. (1996, 1998, 2000, 2006).

Studie zu den Übergängen zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe)

Gemäss einer Untersuchung des BSV zu den Übergängen zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit im Zeitraum 2004-2006¹¹ beanspruchten 9,5% der Personen, die Leistungen der ALV bezogen hatten, im Anschluss daran Leistungen der Sozialhilfe. Diese Zahl erscheint eher tief, wenn berücksichtigt wird, dass rund 10% der Bezügerinnen und Bezüger von Leistungen der ALV gleichzeitig Hilfe von den Sozialämtern beanspruchen. Verlassen diese Personen die ALV, so kann vermutet werden, dass einige von ihnen weiterhin von der Sozialhilfe unterstützt werden. Vertiefte Analysen dieser Daten werden noch detailliertere Angaben über die Übergänge liefern. Insbesondere soll untersucht werden, welche Perso-

⁸ Aeppli, D. (2006): Die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz. Vierte Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichfonds der Arbeitslosenversicherung. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 21. Oktober 2006. Staatssekretariat für Wirtschaft, Bern.

⁹ Weitere Überlegungen zur Schätzung der Kostenwirkung finden sich in Abschnitt 4.11.

¹⁰ Ermittelt wurde die Erwerbssituation zum Zeitpunkt der Befragung. Die Aussteuerung lag für die Befragten zwischen 3 und 27 Monate zurück.

¹¹ Vgl. Fluder, Robert et. al. (2009): Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). Bericht im Rahmen des mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung (FoP-IV), Forschungsbericht Nr. 1/09. Bundesamt für Sozialversicherung, Bern.

nen welche Risiken tragen, langzeitarbeitslos zu werden und welche Personen nach der Aussteuerung wie lange von der Sozialhilfe unterstützt werden und allenfalls wieder Ansprüche an die ALV stellen (sog. Drehtüreffekt). Erste Ergebnisse dazu sind 2011 zu erwarten. Darüber hinaus ist ab 2011 geplant, die Übergänge zwischen der ALV, der Sozialhilfe und der IV bundesintern systematisch in einem Monitoring zu messen.

Auswertung auf der Grundlage der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

Die Situation der Ausgesteuerten konnte 2009 erstmals durch eine Verknüpfung von Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) mit Informationen aus der ALV und weiteren Sozialversicherungen untersucht werden. Die Zahlen aus den anderen Studien konnten damit bestätigt werden. Die Studie des BFS¹² kommt zu folgenden Schlussfolgerungen:

Je weiter die Aussteuerung zurückliegt, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Ausgesteuerten wieder erwerbstätig sind. Nach einem Jahr ist die Hälfte der Ausgesteuerten wieder erwerbstätig, nach vier bis fünf Jahren sind es deren 64%. Ausgesteuerte beziehen zwar relativ häufig verschiedene Unterstützungsleistungen, aber lediglich 13% der ausgesteuerten Personen beziehen staatliche Unterstützungsleistungen wie Sozialhilfe oder Mietzinsbeiträge (im Vergleich dazu beziehen von der Gesamtbevölkerung 2% staatliche Unterstützungsleistungen).

4 Auswirkungen der 4. AVIG-Revision auf die Kostenentwicklung der Kantone und Gemeinden - eine Abschätzung

Die Vorlage zur AVIG-Revision enthält verschiedene Massnahmen zur Kostensenkung. Aufgrund der oben dargestellten Abhängigkeiten zwischen den Systemen kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein Teil der erwarteten Kosteneinsparungen bei der ALV zu einer vorübergehenden Mehrbelastung insbesondere bei der Sozialhilfe führt. Wie hoch diese ausfallen könnte, ist zum heutigen Zeitpunkt schwer berechenbar.

Dennoch soll eine grobe Abschätzung gewagt werden. Die Überlegungen basieren auf den Einsparungen, wie sie für die Botschaft zur AVIG-Revision (BBl 2008 7733) berechnet und vom Parlament beschlossen wurden (vgl. Tabelle 2), sowie auf den Erkenntnissen zu den Übergängen von der ALV in die Sozialhilfe.¹³

Bezüglich der Übergänge von der ALV in die Sozialhilfe wird in den folgenden Berechnungen zumeist auf die Richtgrösse der aktuellsten Studie zur Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz abgestellt. Aus dieser geht hervor, dass etwa 15% der vormals Ausgesteuerten später auf Sozialhilfe angewiesen waren. Es ist dies der höchste bisher ermittelte Wert.¹⁴ In gewissen Fällen wird von diesem Wert mit expliziter Begründung nach oben oder unten abgewichen. Für weitere, grundsätzliche Überlegung zur Abschätzung der Höhe der Kosten sei auf die Ausführungen unter 4.11 verwiesen.

¹² Vgl. BFS (2009): Ausgesteuert - was nun? Analyse der Wiedereingliederung von Personen, die aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wurden. BFS Aktuell, Oktober 2009. Bundesamt für Statistik, Neuenburg.

¹³ Die ausgewiesenen Beträge beziehen sich auf ein Referenzszenario, das dem Finanzierungsmodell der ALV eine durchschnittliche Arbeitslosenquote von 3.3% unterstellt. Die Kosten würden in Rezessionszeiten höher und in Phasen der Hochkonjunktur tiefer ausfallen.

¹⁴ In den früheren Studien zur Situation der Ausgesteuerten lagen die Anteile zwischen 7% und 11%. Aus der Studie des BSV lässt sich der Anteil der Übergänge, welche sich direkt auf Aussteuerungen beziehen aus methodischen Gründen nicht in der gleichen Art ermitteln. Das BFS ermittelt auf der Basis der SAKE eine Sozialhilfequote der Ausgesteuerten von 13%.

Tabelle 2: Wichtigste Leistungsänderungen der ALV mit finanziellen Einsparungen, in Mio. Franken

Massnahme	Mio. Franken
Nach Höhe des versicherten Verdienstes abgestufte Wartetage für Personen ohne Unterhaltspflichten (bisher 5 Wartetage, neu 10, 15 oder 20)	43
Nichtanerkennung der Teilnahme an öffentlich finanzierten arbeitsmarktlichen Massnahmen als Beitragszeit	90
Kompensationszahlungen bei Zwischenverdienst werden bei der Berechnung eines neuen versicherten Verdienstes nicht mehr berücksichtigt	79
Kürzung der Bezugsdauer für alle Beitragsbefreiten auf 90 Tage	15
Streichung der Ausnahmen von der besonderen Wartefrist von 120 Tagen nach einem Bildungsabschluss (Verordnung)	75
Anpassung der Bezugsdauer an die Beitragszeit	174
Verzicht auf Massnahmen für besonders von Arbeitslosigkeit betroffene Regionen	30
Kürzung der Bezugsdauer für Personen unter 25 Jahre ohne Unterhaltspflichten	46
Reduktion des Beitrags für AMM für Nichtversicherte	6
Neues Plafondmodell für AMM	60
Befreiung der ALV von der Mehrwertsteuerpflicht	4
Total	622

Quellen: Schätzungen SECO, Botschaft zur Teilrevision des AVIG, Parlamentsbeschluss.

In den folgenden Unterkapiteln werden jene Leistungskürzungen näher beleuchtet, die für Kantone und Gemeinden beziehungsweise für die Sozialhilfe Kosten auslösen können.

4.1 Nach Höhe des versicherten Verdienstes abgestufte Wartetage für Personen ohne Unterhaltspflichten

Personen ohne Unterhaltspflichten sollen – je nach Höhe des versicherten Verdienstes und zusätzlich zu den 5 generellen Wartetagen – 5, 10 oder 15 zusätzliche Wartetage bestehen, bevor sie Leistungen der ALV beziehen können. Das Sparpotenzial dieser Massnahme wird auf 43 Mio. Franken pro Jahr geschätzt. Für die Sozialhilfe dürften aus dieser Massnahme nur in sehr geringem Umfang zusätzliche Kosten entstehen. Zum einen sind Personen mit Unterhaltspflichten von der Massnahme ausgenommen. Zum anderen haben nur Personen mit Einkommen ab 60 000 Franken pro Jahr zusätzliche Wartetage zu bestehen. 10 zusätzliche Wartetage werden Personen ab einem Jahreseinkommen von 90 000 Franken zugemutet, 15 zusätzliche solchen mit über 125 000 Franken Jahreseinkommen.

In geringfügigem Umfang könnten dennoch zusätzliche Kosten entstehen, wenn sich Personen ohne Vermögen bei der Sozialhilfe vermehrt um eine Überbrückungshilfe bis zum Bezug von Arbeitslosenentschädigung bemühen. Nach Auskunft verschiedener Sozialhilfeämter mehren sich solche Anfragen auch in der gegenwärtigen Krise. Dabei dürfte es sich grossmehrheitlich um Personengruppen handeln, die von den vorgenannten Massnahme ausgenommen sind (tiefe Einkommen, Familien). Da während der Wartetage Vermögen aufgebraucht wird, ist auch denkbar, dass sich betroffene Personen während der Arbeitslosigkeit oder bei einer Aussteuerung eher rascher bei der Sozialhilfe melden müssen. Die Folgekos-

ten für die Sozialhilfe dürften jedoch sehr gering bleiben, denn die Betroffenen behalten ihren gesamten Versicherungsschutz im Anschluss an die Wartetage. Nach einer groben Schätzung werden die zusätzlichen Kosten für die Sozialhilfe **1 Mio. Franken** kaum überschreiten.

4.2 Nichtanerkennung der Teilnahme an öffentlich finanzierten arbeitsmarktlichen Massnahmen als Beitragszeit

Erzielte Verdienste in arbeitsmarktlichen Massnahmen, die von der öffentlichen Hand finanziert werden, sind künftig nicht mehr versicherbar. Mit diesen arbeitsmarktlichen Massnahmen können keine neuen Beitragszeiten mehr generiert werden. Nur noch Löhne aus Anstellungen im regulären Arbeitsmarkt ermöglichen einen Anspruch bei der ALV. Die Arbeitsmarkt- und die Sozialbehörden sollen das Ziel der Integration von Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt gemeinsam anstreben. Beide müssen dazu die Anreize möglichst so setzen, dass sich ein Stellenantritt im regulären Arbeitsmarkt für die unterstützten Personen lohnt.

Mit der Massnahme lassen sich in der ALV rund 90 Mio. Franken jährlich einsparen. Kurzfristig erwachsen der Sozialhilfe daraus höhere Kosten, weil die Stellensuchenden mit der Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen keinen erneuten Anspruch auf Taggelder erwerben können. Längerfristig ist die neue Regelung für die Betroffenen und auch für die Sozialhilfe besser, weil dadurch der sogenannte Drehtüreffekt¹⁵ minimiert und die arbeitsmarktliche Integration gestärkt wird. Sie verhindert, dass sich Arbeitslosigkeit verstetigt, dass sich Phasen ohne echte Erwerbserfahrung aneinanderreihen und die Betroffenen mit hoher Wahrscheinlichkeit nach mehrfachem Bezug von Taggeldern wieder von der Sozialhilfe unterstützt werden müssen.

Der Umfang der kurzfristigen Belastung der Sozialhilfe ist nur sehr schwer abschätzbar. Die Kostenverlagerung dürfte jedoch wegen des relativ engen Bezugs zur Sozialhilfe eher höher liegen als bei den anderen Massnahmen. Schätzungsweise ein Drittel der Einsparungen der ALV könnten als Zusatzkosten bei der Sozialhilfe anfallen. Darüber hinaus könnten den Kantonen und Gemeinden, je nachdem, mit welchen Massnahmen sie reagieren, weitere zusätzliche Kosten erwachsen. Insgesamt dürften maximal die Hälfte der bei der ALV eingesparten Kosten den Kantonen und Gemeinden zur Last fallen. Damit hätten Kantone und Gemeinden mit rund **45 Mio. Franken** zusätzlichen Ausgaben zu rechnen.

Auf die Effizienz des Gesamtsystems wird sich die Massnahme allerdings positiv auswirken, da sich Beschäftigungsprogramme, die bisher einen neuen Anspruch auf Taggelder auslösen, hinsichtlich einer Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt als wirkungslos oder gar kontraproduktiv erwiesen haben.¹⁶

4.3 Kompensationszahlungen bei Zwischenverdienst werden bei der Berechnung eines neuen versicherten Verdienstes nicht mehr berücksichtigt

Nach einem Zwischenverdienst werden für die Neuberechnung des versicherten Verdienstes nur noch die effektiv erzielten Zwischenverdienste berücksichtigt. Die Kompensationszahlungen der ALV werden dagegen nicht mehr in die Neuberechnung einbezogen. Diese Regelung verstärkt das Versicherungsprinzip, denn die Kompensationszahlung ist kein Lohn, sondern eine Leistung der ALV. Zudem senkt sie das Risiko, dass allzu grosszügige Leistungen die Bemühungen um eine dauerhafte Anstellung gefährden. Die positiven Anreize des Zwi-

¹⁵ Im Kontext ALV und Sozialhilfe bezeichnet man mit dem Drehtüreffekt die wiederholte Anmeldung bei der ALV wobei zwischenzeitlich Unterstützung durch die Sozialhilfe geleistet wird. Durch kantonale oder kommunale Beschäftigungsmassnahmen von 12 Monaten Dauer können Personen heute erneut Anspruch auf Leistungen der ALV erwerben.

¹⁶ Flückiger, Y. und A. Vassiliev (2002), "Les raisons des différences de chômage entre Genève et le reste de la Suisse," in: Revue Suisse d'Économie Politique et de Statistique, Vol. 138, No. 4, pp. 387-410.

schenverdienstes – höheres Einkommen, Erwerb von neuen Beitragszeiten, längerer Taggeldanspruch – bleiben jedoch erhalten.

Mit dieser Massnahme lassen sich bei der ALV 79 Mio. Franken einsparen. Die Massnahme wird dazu führen, dass der versicherte Verdienst von Personen, die durch Zwischenverdienste mehrere Rahmenfristen in der ALV aneinanderreihen, stärker als heute absinken wird. Die Notwendigkeit, in Ergänzung zu den Leistungen der ALV Sozialhilfe geltend zu machen, könnte steigen. In welchem Umfang dies der Fall wäre, lässt sich jedoch aus heutiger Sicht kaum abschätzen. Denn es ist nicht bekannt, bei wie vielen Betroffenen das Haushaltseinkommen soweit sinken könnte, dass die Armutsgrenze unterschritten würde. Geht man in Anlehnung an die Studie zur Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz davon aus, dass 15% der Einsparungen auf die Sozialhilfe entfielen, entstünden ihr Mehrkosten von rund **12 Mio. Franken**.

4.4 Wartefrist nach einem Bildungsabschluss und Kürzung der Bezugsdauer bei beitragsbefreiten Versicherten

Die Bezugsdauer für Personen, die keine zwölf Monate erwerbstätig waren, aber von der Beitragspflicht befreit sind, wird von heute 260 auf 90 Taggelder gekürzt. Für alle Personen nach einem Schul- oder Studienabgang wird eine Wartezeit von 120 Tagen eingeführt. Die bisherigen Ausnahmen werden aufgehoben.

Diese beiden Massnahmen erbringen jährlich Einsparungen von rund 90 Mio. Franken.

Fünf Sechstel der Einsparung (75 Mio. Franken) betreffen Personen, die beim Abgang aus dem Bildungssystem älter als 25 Jahre sind, einen Berufsabschluss oder Unterstützungspflichten haben und dadurch gegenwärtig noch von einer Ausnahmeregelung profitieren. Ein erheblicher Teil von ihnen wird unter den neuen Voraussetzungen keine Leistungen mehr geltend machen, da diese Personen erfahrungsgemäss bereits innerhalb der Wartefrist eine Stelle finden. Eine unmittelbare Anmeldung bei der Sozialhilfe nach Ausbildungs- oder Studienabschluss erscheint unwahrscheinlich.

Ein Sechstel der Einsparungen (15 Mio. Franken) betrifft die Kürzung der Bezugsdauer bei allen beitragsfrei Versicherten. Bei Personenkategorien, die nur von der Verkürzung der Bezugsdauer und nicht von zusätzlichen Wartetagen betroffen sind, ist mit vermehrten oder früheren Aussteuerungen aus der ALV zu rechnen. Dieses Risiko dürfte überdurchschnittlich hoch sein bei Personen, die eine Trennung oder Scheidung hinter sich haben, die aus dem Ausland zurückgekehrt sind oder bei denen die Leistung einer anderen Sozialversicherung weggefallen ist. Geht man davon aus, dass ein Drittel der Betroffenen zur Sozialhilfe gelangen und dort Leistungen im gleichen Umfang wie zuvor von der ALV erhalten, so wäre in der Sozialhilfe mit zusätzlichen Kosten von **5 Mio. Franken** pro Jahr zu rechnen.

4.5 Anpassung der Bezugsdauer an die Beitragszeit

Die Bezugsdauer wird vermehrt von der Länge der Beitragszeit abhängen: Mit 12 Monaten Beitragszeit können noch 260 Taggelder bezogen werden (heute 400 Taggelder). Wer 18 Monate Beitragszeit nachweist, kann – wie bereits heute – 400 Taggelder beziehen. Über 55-Jährige können 520 Taggelder beziehen, wenn sie 24 Monate Beitragszeit nachweisen (heute 18 Beitragsmonate).

Mit diesem Vorschlag lassen sich bei der ALV jährlich 174 Mio. Franken einsparen. Der Druck, möglichst rasch eine neue Stelle anzunehmen, steigt für Personen mit einer Beitragszeit unter 18 Monaten an. Der Anteil an Personen, die den (reduzierten) Anspruch auf Leistungen der ALV voll ausschöpfen und ausgesteuert werden, dürfte ansteigen.

Unterstellt man den Befund der aktuellsten Studien zur Situation der Ausgesteuerten, dass nämlich 15% der Ausgesteuerten Unterstützung von der Sozialhilfe beantragen (vgl. Ziff. 3), dann können die Kürzungen bei der Bezugsdauer zusätzliche Kosten bei der Sozialhilfe von

26 Mio. Franken jährlich auslösen. Da die Leistung der Sozialhilfe in der Regel jedoch erheblich geringer ausfällt als die entfallende Arbeitslosenentschädigung¹⁷, dürfte die tatsächliche Mehrbelastung für die Sozialhilfe kleiner sein. Unter der Annahme, dass die Sozialhilfe um 20% unter der Arbeitslosenentschädigung liegt, würden sich die Zusatzkosten für die Sozialhilfe auf **21 Mio. Franken** belaufen.

4.6 Verzicht auf Massnahmen für besonders von Arbeitslosigkeit betroffene Regionen

Die Möglichkeit zur Verlängerung des Taggeldbezugs für besonders von Arbeitslosigkeit betroffene Regionen wird gestrichen. Heute kann der Bundesrat in einem Kanton, der von erhöhter Arbeitslosigkeit betroffen ist, auf dessen Gesuch hin den Anspruch vorübergehend und unter Kostenbeteiligung des Kantons um höchstens 120 Taggelder erhöhen.

Durch die Streichung dieser Möglichkeit lassen sich jährlich 30 Mio. Franken einsparen. Die zusätzlichen Kosten für die Sozialhilfe könnten – analog zu obigen Überlegungen, wonach erfahrungsgemäss 15% der Ausgesteuerten zur Sozialhilfe gelangen und dort 80% der vorherigen Arbeitslosenentschädigung erhalten – knapp **4 Mio. Franken** ausmachen.

Bei ausserordentlich hoher Arbeitslosigkeit hat das Parlament die Möglichkeit, die Leistungen der ALV durch gezielte und befristete Massnahmen zu stärken. Diese Möglichkeit wurde in der jüngsten Rezession mit den Stabilisierungsmassnahmen genutzt. Glücklicherweise war der Bedarf für zusätzliche Massnahmen bislang geringer als erwartet. Regionen, die stark von der scharfen Rezession in verschiedenen Zweigen der Exportindustrie betroffen waren, profitierten insbesondere von den Leistungen der ALV aus Kurzarbeitsentschädigung.

4.7 Kürzung der Bezugsdauer für Personen unter 25 Jahre ohne Unterhaltspflichten

Personen unter 25 Jahren sollen höchstens 200 Taggelder beziehen können, sofern sie keine Unterhaltspflichten gegenüber Kindern haben.

Diese Massnahme ergibt ein Sparpotenzial von 46 Mio. Franken pro Jahr. Im Vergleich zu einer generellen Kürzung der Bezugsdauer ist diese zusätzliche Massnahme auf Personen ohne Unterhaltspflichten beschränkt, womit eine Rückwirkung auf die Sozialhilfe eher unterdurchschnittlich ausfallen dürfte. Andererseits betrifft die Massnahme junge Menschen, die in der Regel kaum Vermögen aufgebaut haben. Dennoch dürfte der Zugang zur Sozialhilfe dieser Gruppe insgesamt unter dem Durchschnitt liegen. Unterstellen wir beispielsweise eine Übergangswahrscheinlichkeit von 10% aller vorzeitig Ausgesteuerten (gegenüber 15% beim Total der Ausgesteuerten), so hätte die Sozialhilfe Zusatzkosten in der Grössenordnung von **4.5 Mio. Franken** zu erwarten.

4.8 Reduktion des Beitrags für AMM für Nichtversicherte

Die ALV wird nur noch zu 50% statt wie bisher zu 80% für die Kosten von AMM für Nichtversicherte aufkommen. Die restlichen 50 Prozent sind von denjenigen Kantonen zu tragen, welche die Teilnahme dieser Personen an den jeweiligen Massnahmen bewilligen.

Mit dieser Massnahme können rund 6 Mio. Franken eingespart werden. Diese Einsparungen könnten zulasten der Sozialhilfe, der Kantone oder der Gemeinden gehen. Wenn die Sozialhilfe die Hälfte der Kosten übernimmt, muss sie mit jährlichen Mehrausgaben von 3 Mio. Franken rechnen. Neben der Sozialhilfe könnten auch andere kantonale oder kommunale Institutionen die AMM der ALV nutzen, womit die Kosten für Kantone und Gemeinden um

¹⁷ Gemäss Aepli (2006) lag der Lebensstandard zum Zeitpunkt der Befragung (2005) für gut drei Viertel der Ausgesteuerten ohne Arbeit tiefer als zum Zeitpunkt der Aussteuerung, für 20% lag er gleich hoch und für 4% war er gestiegen.

weitere 3 Mio. Franken anwachsen könnten. Die Kostenverlagerungen auf Sozialhilfe, Kantone und Gemeinden dürften somit **6 Mio. Franken** betragen.

4.9 Neues Plafondmodell für AMM

Das neue Plafondmodell für AMM ist bereits seit 2009 in Kraft. Die entsprechende Departementsverordnung wurde im Hinblick auf die Revision bereits angepasst.

Der Plafond für die Finanzierung von AMM, die den Kantonen zur Verfügung steht, wird seit Anfang 2009 mit einem dynamischen Modell berechnet. Seither erhalten die kantonalen Vollzugsstellen bei tiefer Arbeitslosigkeit mehr Geld für AMM pro stellensuchende Person, bei hoher Arbeitslosigkeit weniger. Die Umstellung ergibt ein Sparpotenzial von 60 Mio. Franken pro Jahr. Wie die Erfahrungen zeigen, budgetieren die Kantone die Ausgaben für AMM so, dass sie den Plafond nicht überschreiten. Den Kantonen und Gemeinden erwachsen aus dieser Sparmassnahme deshalb **keine Zusatzkosten**. Eine dosierte Begrenzung des Einsatzes der AMM sollte keinen negativen Einfluss auf die Wiedereingliederungschancen der Stellensuchenden haben. Dies gilt umso mehr, als mit dem dynamischen Modell die AMM zielgerichteter und damit nicht nur sparsamer, sondern auch wirksamer eingesetzt werden.

4.10 Befreiung der ALV von der Mehrwertsteuerpflicht

Die Befreiung der ALV von der Mehrwertsteuerpflicht hätte für die Kantone und Gemeinden keine Mehrkosten zur Folge.

4.11 Generelle Anmerkung zu den Kostenschätzungen

Die meisten Schätzungen zu den Kostenwirkungen der 4. AVIG-Revision auf die Kantone und Gemeinden beruhen auf Daten zum Anteil von ausgesteuerten Personen, die nach ihrer Aussteuerung von der Sozialhilfe unterstützt werden. Um die Kosten möglichst nicht zu unterschätzen, stützt sich dieser Bericht bei den Übergängen von der ALV in die Sozialhilfe auf den höchsten Wert ab, welcher in einer konjunkturrell schwierigen Phase im Jahr 2005 ermittelt wurde.¹⁸

Auch in einer zweiten Hinsicht dürften die hier ausgewiesenen Werte eine obere Grenze darstellen. So wird in den Berechnungen implizit davon ausgegangen, dass alle Personen, die unter den heutigen Regelungen länger Leistungen beziehen, als sie dies nach der Revision könnten, unter den neuen Regeln den vollen Anspruch ausschöpfen würden. Tatsächlich weiss man aber, dass relativ viele Versicherte kurz vor einer möglichen Aussteuerung noch Stellen finden und annehmen. In den vorliegenden Schätzungen wird von solchen Verhaltensänderungen, die sich bei neuen Massnahmen ex ante kaum quantifizieren lassen, abstrahiert. Dies führt dazu, dass die zusätzlichen Kosten für die Sozialhilfe eher über- als unterschätzt werden.

Bei der Umsetzung der 4. AVIG-Revision wird die Zahl der Aussteuerungen gemäss den Erfahrungen aus der letzten Revision einmalig sprunghaft ansteigen und sich danach gegenüber der Situation vor der Revision auf nur leicht höherem Niveau einpendeln. Viele der betroffenen Personen würden unter den geltenden Regelungen des AVIG zu einem späteren Zeitpunkt ebenfalls ausgesteuert, und einige von ihnen müssten von der Sozialhilfe unterstützt werden. Die Frage, inwieweit die Kosten für die Sozialhilfe dauerhafter oder vorübergehender Art sein werden, hängt davon ab, ob sich die Dauer des Sozialhilfebezugs durch die frühere Aussteuerung insgesamt verlängert oder ob den betreffenden Personen die Ablösung von der Sozialhilfe bei früherem Eintritt auch wieder früher gelingt. Empirische Grundlagen zur Beantwortung dieser Frage liegen heute noch keine vor.

¹⁸ Aepli (2006), vgl. Anm. 9.

Nicht zuletzt hängt das Ausmass und die Dauerhaftigkeit der Kostensteigerung auch davon ab, wie die betroffenen Personen und die Kantone und Gemeinden mit der Sozialhilfe auf die veränderten Bedingungen reagieren werden. Langfristige Kostensteigerungen können insbesondere dann wirksam begrenzt werden, wenn die beteiligten Personen und Institutionen der Integration in den ersten Arbeitsmarkt Priorität einräumen.

4.12 Kostenverteilung auf Kantone und Gemeinden

Das Postulat stellt u.a. auch die Frage, wie sich die möglichen zusätzlichen Kosten auf die Kantone und Gemeinden verteilen, bzw. welche Kantone und Gemeinden mit besonders starken Auswirkungen zu rechnen haben.

Hinsichtlich der ersten Frage ist festzuhalten, dass die Sozialhilfe sehr wahrscheinlich den grössten Anteil der zusätzlichen Kosten zu tragen hat. Die Frage ob dies die kantonalen oder kommunalen Finanzen betreffen, hängt von der Organisation der Sozialhilfe ab. Wie die neueste Publikation des BFS zur Finanzstatistik der kantonalen bedarfsabhängigen Sozialleistungen verdeutlicht¹⁹, existiert diesbezüglich eine breite kantonale Vielfalt. Verschiedene Kantone richten neben der Sozialhilfe auch Arbeitslosenhilfe, Familienbeihilfen und oder Wohnbeihilfen aus. Im vorliegenden Bericht wurde die Unterscheidung in Kantone und Gemeinden daher nur bei ausgewählten Massnahmen und dort sehr grob vorgenommen.

Die Frage, welche Kantone und Gemeinden die stärksten Auswirkungen zu erwarten haben, wurde nicht im Detail untersucht. Grundsätzlich werden Kantone mit überdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten die Folgen der AVIG-Revision stärker spüren. Gemessen an den Arbeitslosenquoten des Jahres 2009 würden vor allem Versicherte in den Westschweizer Kantonen (mit Ausnahme des Kantons Freiburg) und im Tessin überdurchschnittlich von den Einsparungen der ALV betroffen. In diesen Kantonen sind wohl auch die höchsten Kostenwirkungen für die Kantone und Gemeinden zu erwarten.

¹⁹ BFS (2010), "Finanzstatistik der kantonalen bedarfsabhängigen Sozialleistungen - Ergebnisse 2003–2006, Bundesamt für Statistik, März 2010, Neuchâtel.

Tabelle 3: Übersicht zu den Schätzungen der Kostenverlagerungen pro Massnahme, in Mio. Franken

Massnahme	Einsparungen der ALV	Belastung Sozialhilfe, Kantone und Gemeinden	Belastung Sozialhilfe, Kantone und Gemeinden (%)
Nach Höhe des versicherten Verdienstes abgestufte Wartetage für Personen ohne Unterhaltspflicht	43	1	2%
Nichtanerkennung der Teilnahme an öffentlich finanzierten arbeitsmarktlichen Massnahmen als Beitragszeit	90	45 (Sozialhilfe +30, Weiteres Kantone und Gemeinden +15)	50%
Kompensationszahlungen bei Zwischenverdienst werden bei der Berechnung eines neuen versicherten Verdienstes nicht mehr berücksichtigt	79	12	15%
Kürzung der Bezugsdauer für alle Beitragsbefreiten auf 90 Tage	15		
Streichung der Ausnahmen von der besonderen Wartefrist von 120 Tagen nach einem Bildungsabschluss (Verordnung)	75	5	5,5%
Anpassung der Bezugsdauer an die Beitragszeit	174	21	12%
Verzicht auf Massnahmen für besonders von Arbeitslosigkeit betroffene Regionen	30	4	13%
Kürzung der Bezugsdauer für Personen unter 25 Jahre ohne Unterhaltspflicht	46	4,5	10%
Reduktion des Beitrags für AMM für Nichtversicherte	6	6 (Sozialhilfe +3, Weiteres Kantone und Gemeinden +3)	100%
Neues Plafondmodell für AMM	60	0	0%
Befreiung der ALV von der Mehrwertsteuerpflicht	4	0	0%.
Total	622	98,5	16%

Quellen: Schätzungen SECO, Botschaft zur Teilrevision des AVIG, Parlamentsbeschluss.

5 Vergleich mit den Ergebnissen der INFRAS-Studie

Das Forschungsbüro INFRAS wurde von der Sozialdirektorenkonferenz (SODK) beauftragt, die finanzielle Auswirkungen der wichtigsten Massnahmen der 4. AVIG-Revision auf die Kantone und Gemeinden abzuschätzen.²⁰ Die Auswertungen von INFRAS beziehen sich ledig-

²⁰ Peter, Martin, Regina Schwegler, Markus Maibach (2009): Auswirkungen der Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes auf die Kantone. Auftrag der Sozialdirektorenkonferenz (SODK). INFRAS, Bern.

lich auf Massnahmen, die der Bundesrat in seiner Botschaft dem Parlament unterbreitet hatte, nicht jedoch auf die Massnahmen, die durch das Parlament eingebracht worden sind.²¹ Die Studie nahm sechs Massnahmen unter die Lupe und kam zum Schluss, dass von den geschätzten Einsparungen der ALV 26-45% als Mehrkosten bei den Kantonen und Gemeinden anfallen würden (137-236 Mio. von 519 Mio. Franken).

Das SECO geht davon aus, dass 16% der gesamten Einsparungen bei den Kantonen und Gemeinden als Mehrkosten anfallen könnten (98,5 Mio. von 622 Mio. Franken). Betrachtet man nur die sechs Massnahmen, die das SECO und INFRAS analysiert haben, läge die geschätzte Kostenüberwälzung gemäss SECO bei rund 18% (89 Mio. von 499 Mio. Franken). Die zusätzlich durch das Parlament eingebrachten Sparmassnahmen sind mehrheitlich auf Gruppen von Versicherten gerichtet, bei welchen der Gang zur Sozialhilfe als Folge der Einsparung unterdurchschnittlich wahrscheinlich ist.

Tabelle 4: Schätzungen der Kostenverlagerungen im Vergleich, in Mio. Franken (ausschliesslich Massnahmen, die durch INFRAS ebenfalls untersucht wurden)

Massnahme	Einsparung der ALV gemäss Botschaft, SECO	Mehrkosten der Sozialhilfe, der Kantone und der Gemeinden gemäss SECO		Einsparungen der ALV gemäss INFRAS	Mehrkosten der Kantone und Gemeinden gemäss INFRAS	
Nichtanerkennung der Teilnahme an öffentlich finanzierten arbeitsmarktlichen Massnahmen als Beitragszeit (INFRAS M1)	90	45	50%	119	78-117	70-100%
Kompensationszahlungen bei Zwischenverdienst werden bei der Berechnung eines neuen versicherten Verdienstes nicht mehr berücksichtigt (INFRAS M2)	79	12	15%	69	14	20%
Wartefrist nach Bildungsabschluss und Kürzung der Bezugsdauer für Beitragsbefreite (INFRAS M3)	90	5	5,5%	90	17	20%
Anpassungen der Bezugsdauer an die Beitragszeit (INFRAS M4)	174	21	12%	174	22	10%
Neues Plafondmodell für AMM (INFRAS M5)	60	0	0%	60	0-60	0-100%
Reduktion des Beitrags für AMM für Nichtversicherte (INFRAS M6)	6	6	100%	6	6	100%
Total	499	89	18%	519	137-236	26-45%

Quelle: Peter, Schwegler, Maibach (2009), Schätzungen SECO, Botschaft zur Teilrevision des AVIG, Parlamentsbeschluss.

Tabelle 4 fasst die Massnahmen gemäss der Botschaft zur AVIG-Revision sowie die durch INFRAS und SECO unabhängig voneinander geschätzten Kostenverlagerungen auf die Kantone und Gemeinden zusammen. Im Folgenden wird diskutiert, worauf die unterschiedlichen Einschätzungen von INFRAS und SECO zurückzuführen sind.

Nichtanerkennung der Teilnahme an öffentlich finanzierten arbeitsmarktlichen Massnahmen als Beitragszeit (INFRAS M1): INFRAS schätzt hier sowohl das Ausmass der Einsparung (119 Mio. Franken gegenüber 90 Mio. Franken) als auch die anteilmässige Kostenüberwäl-

²¹ Die Kostenverlagerung aus dem Verzicht von Massnahmen für besonders von Arbeitslosigkeit betroffene Regionen war in der Botschaft bereits enthalten, wurde durch INFRAS jedoch nicht diskutiert. Sie wird in Tabelle 4 ebenfalls weggelassen.

zung auf Kantone und Gemeinden (70-100% gegenüber 50%) höher ein als das SECO. Auch das SECO geht mit 50% von einer erheblichen Überwälzung der Kosten aus. Diese Kostenverschiebung erfolgt bewusst, denn damit soll gerade verhindert werden, dass die Kantone und Gemeinden Personen, die von Sozialhilfe abhängig sind, wieder an die ALV transferieren, statt eine echte Integration in den regulären Arbeitsmarkt anzustreben. Es geht also darum zu verhindern, dass Kantone und Gemeinden ihrerseits Kosten auf die ALV abwälzen und einen sog. Drehtüreffekt verursachen. Von einer vollen Überwälzung der Kosten auf die Kantone und Gemeinden wird dennoch nicht ausgegangen, da die Kantone und Gemeinden unter der neuen Regelung Massnahmen ergreifen werden, die bezüglich der Reintegration in den Arbeitsmarkt erfolgreicher sind als bisher. Eine Studie für den Kanton Genf hat gezeigt, dass die früheren öffentlichen Beschäftigungsprogramme, welche dazu dienten, eine neue Rahmenfrist bei der ALV zu eröffnen, einer der Erklärungsfaktoren für die damalige hohe Arbeitslosigkeit im Kanton Genf waren.²²

Kompensationszahlungen bei Zwischenverdienst werden bei der Berechnung eines neuen versicherten Verdienstes nicht mehr berücksichtigt (INFRAS M2): Bei dieser Massnahme liegen die Einschätzungen zur Kostenverlagerung von SECO (15%) und INFRAS (20%) nicht weit auseinander. Zu beachten ist hier insbesondere, dass sich der Effekt der Massnahme aus konzeptionellen Gründen insgesamt nur schwer abschätzen lässt.

Wartefrist nach Bildungsabschluss und Kürzung der Bezugsdauer für Beitragsbefreite (INFRAS M3): Mit 17 Mio. Franken beziffert INFRAS die Kosten für Kantone und Gemeinde gut dreimal so hoch wie das SECO (5 Mio. Franken). Der Hauptunterschied besteht darin, dass das SECO davon ausgeht, dass sich junge Personen mit abgeschlossener Ausbildung – auf diese entfallen fünf Sechstel der Einsparungen – kaum bei der Sozialhilfe melden werden. Erfahrungsgemäss finden sie rasch eine Stelle.

Anpassungen der Bezugsdauer an die Beitragszeit (INFRAS M4): Die Kostenverlagerung dieser vom Spareffekt her gewichtigsten Massnahme auf Kantone und Gemeinden wird durch INFRAS (22 Mio. Franken / 13%) und SECO (21 Mio. Franken / 12%) praktisch identisch eingeschätzt.

Verzicht auf Massnahmen für besonders von der Arbeitslosigkeit betroffene Regionen: INFRAS hat die Auswirkung dieser Massnahme auf die Kantone nicht abgeschätzt. Das SECO geht – analog zu den generellen Verkürzungen der Bezugsdauer – von einer Kostenüberwälzung in der Grössenordnung von 13% aus.

Neues Plafondmodell für AMM (INFRAS M5): INFRAS gibt bei dieser Massnahme eine Kostenüberwälzung zwischen 0% und 100% an. Diese Massnahme wurde bereits Anfang 2009 umgesetzt. Die Erfahrungen bestätigen, dass die Kantone den Einsatz von AMM, welche durch die ALV finanziert sind (um diese geht es hier), in Kenntnis der gemäss Plafond zur Verfügung stehenden Mittel planen und durchführen. Den Kantonen und Gemeinden sind dementsprechend keine Zusatzkosten entstanden.

Reduktion des Beitrags für AMM für Nichtversicherte (INFRAS M6): Sowohl das SECO wie auch INFRAS gehen davon aus, dass die Reduktion des Beitrags für AMM für Nichtversicherte im Umfang von 6 Mio. Franken voll zulasten der Kantone und Gemeinden geht. Die Überwälzung erfolgt bewusst, da man sich mit einer Erhöhung der Kostenbeteiligung auch eine bewusstere Massnahmenzuteilung erhofft. Die Kostenbeteiligung der ALV bleibt mit 50% bedeutend.

Insgesamt liegen die Einschätzungen von INFRAS und SECO in wichtigen Teilen in ähnlicher Grössenordnung. Die Untergrenze der Kostenüberlagerung gemäss INFRAS liegt insgesamt mit 26% dennoch recht deutlich über dem Schätzwert des SECO (18%), wenn nur die von beiden behandelten Massnahmen verglichen werden. Die durch INFRAS ermittelte

²² Vgl. Flückiger, Y. und A. Vassiliev (2002), "Les raisons des différences de chômage entre Genève et le reste de la Suisse," in: Revue Suisse d'Économie Politique et de Statistique, Vol. 138, No. 4, pp. 387-410.

Obergrenze wird durch das SECO aus den erläuterten Gründen als deutlich zu hoch erachtet.

6 Instrumente zur Vermeidung und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit

Massnahmen der ALV zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und Aussteuerungen tragen wesentlich dazu bei, auch den Bezug von Sozialhilfe langfristig zu senken.

Die meisten Arbeitslosen finden innerhalb der ersten Monate wieder eine Stelle. Zunehmend problematisch wird es für die Betroffenen, wenn die Arbeitslosigkeit andauert. Die Erfahrung zeigt, dass die Abgänge von Erwerbslosen aus der Arbeitslosigkeit bereits nach sechs Bezugsmonaten deutlich abnehmen. Wer im ersten Jahr keine Stelle findet und somit langzeitarbeitslos wird, muss in vielen Fällen mit einer Aussteuerung rechnen.²³ Untersuchungen zeigen, dass die Hälfte der Betroffenen zwei Jahre nach Aussteuerung eine Arbeit hat. Etwa 15% melden sich gemäss Aepli (2006)²⁴ im gleichen Zeitraum bei der Sozialhilfe.

Eine steigende Arbeitslosigkeit führt mit einer gewissen Verzögerung zu einer steigenden Anzahl an Langzeitarbeitslosen. Bei einer guten Wirtschaftslage und mit entsprechendem Wachstum sinkt die konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit wieder und mit ihr auch die Langzeitarbeitslosigkeit. Langzeitarbeitslosigkeit führt häufig zu Aussteuerung. Die höchsten Risikofaktoren bei Ausgesteuerten sind ein höheres Alter und ein tieferer Bildungsgrad. Gemäss Aepli (2006) steigen die Chancen auf eine neue Stelle auch bei Ausgesteuerten mit zunehmender Qualifikation deutlich an.

Damit Langzeitarbeitslosigkeit erfolgreich vermieden und bekämpft werden kann, sind verschiedene Akteure gefordert, die auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt tätig sind oder auf die Arbeitsverhältnisse und Qualifikationen von Betroffenen Einfluss nehmen können. Gefordert sind einerseits staatliche Institutionen auf allen Ebenen, insbesondere in den Bereichen Bildung, Arbeitsmarkt, Sozialversicherungen und Sozialhilfe. Gefordert sind aber auch nicht-staatliche Organisationen, namentlich die Organisationen der Arbeitswelt, kleinere und grössere Unternehmen und nicht zuletzt die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer selbst, die ihre Eigenverantwortung zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit wahrnehmen.

Die Bildungspolitik und eine Konjunkturpolitik, welche die Rezessionsphasen möglichst kurz hält, wirken präventiv gegen Langzeitarbeitslosigkeit. Um den Jugendlichen den Einstieg in die Erwerbstätigkeit zu erleichtern, hat der Bundesrat unter anderem den Einsatz von Lehrstellenförderern und die Begleitung von besonders gefährdeten Jugendlichen im Rahmen des Case Managements Berufsbildung gefördert. Wie bereits erwähnt tragen Personen mit tiefer Bildung ein höheres Risiko, langzeitarbeitslos zu werden. Zentral ist bei alledem nicht nur der Aufbau, sondern auch die Erhaltung von arbeitsmarktrelevanten Fähigkeiten und Wissen während des ganzen Erwerbslebens. Die ALV kann mit ihren arbeitsmarktlichen Massnahmen mithelfen, Qualifikationsdefizite zu beheben. Allerdings finanziert die ALV keine Grundausbildung, sondern füllt gezielt Bildungslücken mit Fokus auf eine rasche und dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Bildungspolitische Versäumnisse lassen sich nachträglich nur schwer mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten beheben. Dasselbe gilt auch im Rahmen der Ausländerpolitik. Um Risiken zur Langzeitarbeitslosigkeit möglichst frühzeitig zu senken, müssen bereits bei der Einwanderung die beruflichen Qualifikationen berücksichtigt werden.

²³ Vgl. Egger, Dreher & Partner (2006). Im Jahr 2004 wurden durchschnittlich 75% der Langzeitarbeitslosen ausgesteuert.

²⁴ Aepli (2006), vgl. Anm. 9.

Kommt es trotzdem zu einer Langzeitarbeitslosigkeit, so spielt die ALV bei deren Bekämpfung eine zentrale Rolle. Sie steuert die RAV und die arbeitsmarktlichen Massnahmen mit dem Ziel der raschen und dauerhaften Integration aller Stellensuchenden. Die ALV trägt dem Faktor Alter mit der Förderung der Einarbeitungszuschüsse (EAZ) Rechnung. Die starke Reduktion der Langzeitarbeitslosigkeit im letzten Aufschwung zeigt, dass der Ansatz richtig ist. Auch im nächsten Aufschwung wird die ALV weiterhin mit grösstem Engagement die Arbeitslosigkeit und insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit bekämpfen und damit Aussteuerungen zu verhindern suchen.

6.1 Instrumente im Rahmen der Arbeitslosenversicherung (AVIG)

Das AVIG verlangt eine möglichst rasche und dauerhafte Wiedereingliederung der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt. An dieser Zielsetzung orientiert sich der gesamte Vollzug des AVIG, welcher durch ein Benchmarking zwischen den RAV evaluiert und gesteuert wird.²⁵ Hinter der raschen und dauerhaften Wiedereingliederung steht das übergeordnete Ziel, eine längere oder wiederholte Arbeitslosigkeit zu verhindern. Mit einer raschen Wiedereingliederung soll der Kontakt mit dem Arbeitsmarkt aufrecht erhalten und Langzeitarbeitslosigkeit verhindert werden.

Zu den verfügbaren Instrumenten gehören neben der Beratung und Vermittlung auch Kurse und Programme zur vorübergehenden Beschäftigung, überdies auch Übungsfirmen, Berufspraktika, Motivationssemester sowie Einarbeitungs- und Ausbildungszuschüsse. Werden solche Massnahmen vom RAV für geeignet erachtet, die Reintegration zu begünstigen, so müssen die Versicherten sie absolvieren. Die RAV achten speziell darauf, bei der Anmeldung der Stellensuchenden keine Zeit zu verlieren, rasch die nötige Diagnose (Triagierung) und eine geeignete Strategie (Vereinbarung, Einleitung geeigneter Massnahmen) zu erarbeiten und diese konsequent umzusetzen (Begleitung). Mit einer möglichst raschen Lagebeurteilung und früh eingeleiteten Massnahmen tragen sie entscheidend dazu bei, Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Wesentlich ist dabei immer auch die Förderung der Eigeninitiative der Stellensuchenden. Besteht ein erhöhtes Risiko, dass eine Stellensuchende oder ein Stellensuchender längere Zeit arbeitslos bleibt, so wird die RAV-Beraterin oder der RAV-Berater die Beratung und die Vermittlungsarbeit intensivieren und bei Bedarf andere Institutionen beiziehen (siehe Ziff. 6.3).

6.2 Instrumente im Rahmen der 4. AVIG-Revision

Von Langzeitarbeitslosigkeit sind besonders ältere Erwerbslose betroffen. Im AVIG ist dieser Zusammenhang berücksichtigt, indem die Bezugsdauer unter anderem vom Alter abhängt. Arbeitslose ab 55 Jahren haben mit 520 Taggeldern Anspruch auf einen längeren Taggeldbezug.

Einarbeitungszuschüsse (EAZ) haben sich als nachhaltiges und wirksames Mittel zur arbeitsmarktlichen Integration von Personen erwiesen, die von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht sind. Das EVD hat im Vorfeld der AVIG-Revision mit einer finanziellen Neuregelung für AMM bereits per 1. Januar 2009 einen Anreiz gesetzt, um die EAZ vermehrt für die Arbeitsmarktintegration einzusetzen. Die Kosten für die EAZ werden neu den kantonalen Plafonds nicht mehr belastet.

Für ältere Versicherte bringt die 4. AVIG-Revision zwei weitere Verbesserungen:

- Versicherte ab 50 Jahren sollen unabhängig von ihren Ansprüchen auf Arbeitslosenentschädigung bis ans Ende ihrer Rahmenfrist für den Leistungsbezug an Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen teilnehmen können (Art. 59 Abs. 3 AVIG).

²⁵ Gemessen werden die Leistungen der RAV mit 4 Wirkungsindikatoren: rasche Wiedereingliederung der Stellensuchenden, Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit, Aussteuerungen und Wiederanmeldungen.

- Der Finanzierungsanteil der ALV an EAZ soll leicht erhöht und die Bezugsdauer für Versicherte ab 50 Jahren generell auf 12 Monate verlängert werden (Art. 66 AVIG).

6.3 Instrumente im Rahmen der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ)

Die ALV arbeitet eng mit der Sozialhilfe und der IV zusammen, um eine rasche und nachhaltige Wiedereingliederung von Personen mit Mehrfachproblematiken zu fördern. Damit der sogenannte Drehtüreffekt verhindert wird (Vermeidung von Wiederanmeldungen bei der ALV nach Bezug von Sozialhilfe), müssen die Zuständigkeiten der einzelnen Institutionen geklärt werden. Die frühzeitige Erkennung von Risiken zur Langzeitarbeitslosigkeit und eine frühzeitige Intervention bei Personen mit Mehrfachproblematiken ist ein gemeinsames Ziel dieser interinstitutionellen Zusammenarbeit.²⁶ Verschiedene Projekte zur weiteren Verbesserung der Zusammenarbeit sind in Vorbereitung.

6.4 Instrumente zur Integration von ausländischen Arbeitskräften

Der Bundesrat beschloss im August 2007 in den Bereichen Bildung, Arbeit und soziale Sicherheit Massnahmen zur besseren Integration von Ausländerinnen und Ausländern.²⁷ Das SECO ist zuständig für die Massnahmen auf dem Arbeitsmarkt und verbessert die Wiedereingliederung von ausländischen Stellensuchenden im Rahmen der ALV.²⁸

Die ALV ist für die Beratung und Vermittlung von ausländischen Stellensuchenden gut gerüstet. Laut einer Umfrage²⁹ führen zwei Drittel der Kantone laufend spezielle Massnahmen zur Förderung der migrationsspezifischen Beratungs- und Vermittlungskompetenzen der Personalberaterinnen und -berater durch. Ein Konzept zum Erwerb von arbeitsmarktbezogenen Basiskompetenzen wurde erstellt, erfolgreiche AMM an den Schnittstellen zum ersten Arbeitsmarkt wie beispielsweise Einarbeitungszuschüsse werden weiterentwickelt. Davon profitieren auch ausländische Arbeitskräfte bei ihrer Stellensuche. Besonders erfolgreich ist die Förderung der Basiskompetenzen und der Sprachkenntnisse der Stellensuchenden. Das Rahmenkonzept zur arbeitsmarktorientierten Sprachförderung ist im Winter 2009 erschienen und kann von den Vollzugsstellen der ALV, aber auch von anderen Institutionen genutzt werden.

Das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT hat zur Förderung von schulisch und sozial schwachen Jugendlichen das "Case Management Berufsbildung" initiiert. Mit der frühzeitigen Erfassung und Begleitung von Jugendlichen mit mehrfachen Defiziten kann vermieden werden, dass diese später arbeitslos und mit zunehmendem Alter langzeitarbeitslos werden.

6.5 Instrumente im Rahmen der Stabilisierungsmassnahmen

Das Parlament beschloss letzten Herbst eine 3. Stufe von Massnahmen als Antwort auf die Wirtschaftskrise und auf den starken Anstieg der Arbeitslosigkeit. Das 3. Paket besteht aus einer ausgewogenen Mischung von Massnahmen im Bereich des Arbeitsmarktes, der ALV, der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der Kaufkraft. Das SECO ist zuständig für die Umsetzung eines Teils der Massnahmen im Bereich des Arbeitsmarktes und der ALV.

²⁶ www.iiz.ch

²⁷ Bundesamt für Migration BFM: Bericht über den Handlungsbedarf und die Massnahmenvorschläge der zuständigen Bundesstellen im Bereich der Integration von Ausländerinnen und Ausländern (Bericht Integrationsmassnahmen). 30. Juni 2007.

²⁸ Umsetzung Massnahmenpaket Integration 2009, Berichterstattung der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Migration IAM an den Bundesrat per Dezember 2009.

²⁹ Verband Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA) 2008. Umfrage bei den kantonalen Bildungsverantwortlichen zum Thema interkulturelle Kommunikation und Weiterbildung.

Das befristete Bundesgesetz zu diesen Massnahmen ist seit dem 1. Januar 2010 in Kraft. Es bildet die gesetzliche Grundlage für den Einsatz von Finanzhilfen, für die Weiterbildung von stellenlosen Abgängerinnen und Abgängern der beruflichen Grundbildung, für die Förderung des Einstiegs in den Arbeitsmarkt in Form von Lohnzuschüssen für Arbeitslose unter 30 Jahren sowie für die Weiterbildung während Kurzarbeitszeiten. Ebenfalls können Forschungseinsätze während der Kurzarbeitszeiten gefördert werden.

7 Gesamtbeurteilung

Die ALV und die Sozialhilfe sind unterschiedliche Systeme mit unterschiedlichen Zielsetzungen. Die Arbeitsteilung zwischen der ALV und der Sozialhilfe ist nicht nur in finanzieller Hinsicht, sondern auch und vor allem auf der Grundlage des jeweiligen Auftrags zu beurteilen.

Die Existenz der verschiedenen Sozialversicherungen entlastet die Sozialhilfe. Ziel ist es, den versicherten Menschen bei Unfall, Krankheit oder Arbeitslosigkeit die Fortführung der gewohnten Lebenshaltung zu ermöglichen. Die Leistungen der ALV bemessen sich am Erwerbseinkommen vor der Arbeitslosigkeit bzw. an den geleisteten Versicherungsbeiträgen. Die Unterstützung der ALV hat ausdrücklich vorübergehenden Charakter. Eine entsprechende Priorität räumt die ALV der raschen und dauerhaften Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt ein. Damit sie dieses Ziel effizient erreicht, steht ihr eine breite Palette von Massnahmen zur Verfügung. Mit diesen Anstrengungen trägt die ALV wesentlich dazu bei, die Kosten der Sozialhilfe tief zu halten.

Die Sozialhilfe hat den Auftrag, die Existenz bedürftiger Personen zu sichern, ihre wirtschaftliche und persönliche Selbstständigkeit zu fördern und die soziale und berufliche Integration zu gewährleisten. Ihr Auftrag ist damit auf die Gruppe der von Armut betroffenen Menschen eingegrenzt.

Neben diesen Unterschieden verfolgen die ALV und die Sozialhilfe aber auch ein gemeinsames Ziel. Beide wollen Menschen bei einem Ausfall des Einkommens absichern und sie bei der Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt unterstützen. Sie arbeiten eng zusammen, wenn es darum geht, Sozialhilfebeziehenden bei der Arbeitsmarktintegration zu helfen. Verschiedene Projekte zielen darauf ab, diese Zusammenarbeit weiter zu verbessern.

Die 4. AVIG-Revision will das finanzielle Gleichgewicht des ALV-Fonds wiederherstellen. Dazu sind nicht nur Sparmassnahmen, sondern in finanziell gleichem Umfang auch Beitragserhöhungen vorgesehen. Die Grundleistungen für Personen, die über längere Zeit erwerbstätig waren und Beiträge entrichtet haben, werden nicht vermindert. Insgesamt sind die Einsparungen als verhältnismässig zu taxieren. Auch wenn mit der Revision den Kantonen und Gemeinden gewisse Mehrkosten entstehen dürften, profitieren sie doch mittel- und langfristig von einer finanziell gesicherten und effizient arbeitenden Arbeitslosenversicherung.

Im vorliegenden Bericht wurde versucht, die möglicherweise kurzfristig und insbesondere bei der Sozialhilfe anfallenden Folgekosten der 4. AVIG-Revision zu quantifizieren. Eine solche Abschätzung ist nur grob und mit Hilfe vieler Annahmen möglich. Die AVIG-Revision, wie sie vom Parlament beschlossene worden ist, führt zu geschätzten Minderausgaben der ALV in der Höhe von 622 Mio. Franken. Insgesamt hätte die AVIG-Revision hauptsächlich für die Sozialhilfe sowie die Kantone und Gemeinden jährliche Mehrkosten von 98,5 Mio. Franken zur Folge, was rund 16% der gesamten Minderausgaben entspricht. Aufgrund der im Bericht dargelegten Überlegungen dürfte es sich bei dieser Schätzung sogar eher um eine Obergrenze handeln.

Die Zahlen verdeutlichen zum einen, dass Wechselwirkungen zwischen ALV, Sozialhilfe, Kantonen und Gemeinden bestehen. Andererseits zeigen sie auch, dass der weitaus grösste Teil der Einsparungen durch die Versicherten getragen wird, weil erfahrungsgemäss nur ein relativ geringer Anteil derjenigen, die aufgrund der 4. AVIG-Revision mit Leistungskürzungen zu rechnen haben, deswegen zur Sozialhilfe gelangen oder andere Leistungen von

Kanton oder Gemeinde erhalten. Die geplanten Leistungskürzungen sind zudem so gezielt, dass sie die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit stärken. Da die Verkürzung der Bezugsdauer im Rahmen der 4. AVIG-Revision – mit Ausnahme der Beitragsbefreiten – erst nach 12 Monaten erfolgt, wird die Zahl der Aussteuerungen mittelfristig nur leicht ansteigen. Insgesamt sollten die Massnahmen die Effizienz des Systems der sozialen Sicherheit erhöhen.