

SOZIALDIREKTORENKONFERENZ (SODK)

AUSWIRKUNGEN DER ÄNDERUNG DES ARBEITSLOSENVERSICHERUNGSGE- SETZES AUF DIE KANTONE

Schlussbericht

Zürich, 23. Oktober 2009

Martin Peter, Regina Schwegler, Markus Maibach

1948_SB-091014



iNFRAS

INFRAS

BINZSTRASSE 23
POSTFACH
CH-8045 ZÜRICH
t +41 44 205 95 95
f +41 44 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

INHALT

ZUSAMMENFASSUNG	5
SYNTHESE	10
1. AUSGANGSLAGE UND AUFTRAG	15
2. METHODIK	17
2.1. METHODISCHE ECKPFEILER	17
2.2. UNTERSUCHTE MASSNAHMEN DER 4. AVIG-TEILREVISION	19
3. WIRKUNGSKETTEN UND ZENTRALE KENNZAHLEN	21
3.1. WIRKUNGSKETTEN	21
3.2. ZENTRALE KENNGRÖSSEN	23
4. AUSWIRKUNGEN DER EINZELNEN MASSNAHMEN	24
4.1. M1: KEINE ANERKENNUNG BEITRAGSZEIT AMM FÜR NEUEN ALV-BEZUG	24
4.1.1. Wirkungsablauf	24
4.1.2. Statische Auswirkungen	24
4.1.3. Dynamische Effekte	25
4.1.4. Fazit	27
4.2. M2: BERECHNUNGSÄNDERUNG DES VERSICHERTEN LOHNES BEI ZWISCHENVERDIENST	28
4.2.1. Wirkungsablauf	28
4.2.2. Statische Auswirkungen	28
4.2.3. Dynamische Effekte	30
4.2.4. Fazit	32
4.3. M3: ERHÖHUNG WARTEZEIT UND SENKUNG BEZUGSDAUER FÜR BEITRAGSFREI VERSICHERTE	33
4.3.1. Wirkungsablauf	33
4.3.2. Statische Auswirkungen	34
4.3.3. Dynamische Effekte	35
4.3.4. Fazit	36
4.4. M4: STÄRKERE ABHÄNGIGKEIT DER BEZUGSDAUER VON BEITRAGSZEIT	37
4.4.1. Wirkungsablauf	37
4.4.2. Statische Auswirkungen	37
4.4.3. Dynamische Effekte	38
4.4.4. Fazit	39

4.5.	M5: SENKUNG PLAFONDSATZ FÜR AMM	39
4.5.1.	Wirkungsablauf	39
4.5.2.	Statische Auswirkungen	40
4.5.3.	Dynamische Effekte	40
4.5.4.	Fazit	42
4.6.	M6: ABBAU BUNDESBEITRAG FÜR LEISTUNGEN AN NICHTVERSICHERTE	42
4.6.1.	Wirkungsablauf	42
4.6.2.	Statische Auswirkungen	43
4.6.3.	Dynamische Effekte	43
4.6.4.	Fazit	44
4.7.	GESAMTWÜRDIGUNG DER REVISIONSMASSNAHMEN	44
4.7.1.	Ausgangslage und Wirkungsebenen	44
4.7.2.	Ergebnisse	45
ANHANG		50
ZENTRALE KENNGRÖSSEN (FÜR DIE BERECHNUNG DER KOSTENFOLGEN DER 4. AVIG-REVISION)		50
M1: WEITERE KENNZAHLEN BEI BERECHNUNG DER WIRKUNG		55
M2: WEITERE KENNZAHLEN BEI BERECHNUNG DER WIRKUNG		56
M3: WEITERE KENNZAHLEN BEI BERECHNUNG DER WIRKUNG		57
M4: WEITERE KENNZAHLEN BEI BERECHNUNG DER WIRKUNG		61
GLOSSAR		62
LITERATUR		63

ZUSAMMENFASSUNG

Ausgangslage

Die Botschaft zur 4. Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) vom 3. September 2008 enthält für die Revisionsvorschläge Schätzungen zu den erwarteten Einsparungen auf Bundesebene. Die Botschaft enthält jedoch keine Schätzungen zu den Auswirkungen der Massnahmen auf die Finanzen der Kantone und Gemeinden und speziell auf die Sozialhilfeausgaben. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) hat deshalb INFRAS beauftragt, eine Kurzstudie zu den Auswirkungen des AVIG auf die Kantone und Gemeinden zu erstellen.

Wirkungsebenen

Wenn man bei Kürzungen von Leistungen im Bereich der Sozialversicherungen von Einsparungen spricht, sind folgende Ebenen auseinander zu halten:

- › Einsparungen beim Bund können Mehrausgaben bei den Kantonen und Gemeinden nach sich ziehen. Erst die Nettobilanz über alle drei Ebenen der öffentlichen Hand erlaubt eine Gesamtaussage zu den finanziellen Folgen.
- › Nettoeinsparungen bei der öffentlichen Hand könnten sich ergeben, wenn man Leistungen der Sozialversicherungen (Dauer, Höhe) kürzt. Diese Minderausgaben der öffentlichen Hand führen zu Mehrbelastungen bei privaten Personen, welche keine (weniger) Unterstützung der Sozialversicherungen erhalten als zuvor und deshalb Konsum und Lebensstil (erneut) einschränken müssen.
- › Nettoeinsparungen könnten sich aber auch ergeben, wenn eine Revision die Anreize in der Sozialversicherung so verändert, dass Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger z.B. rascher wieder eine geeignete Arbeitsstelle finden als ohne die Revision (Effizienzsteigerung).

Untersuchte Massnahmen und Wirkungsketten

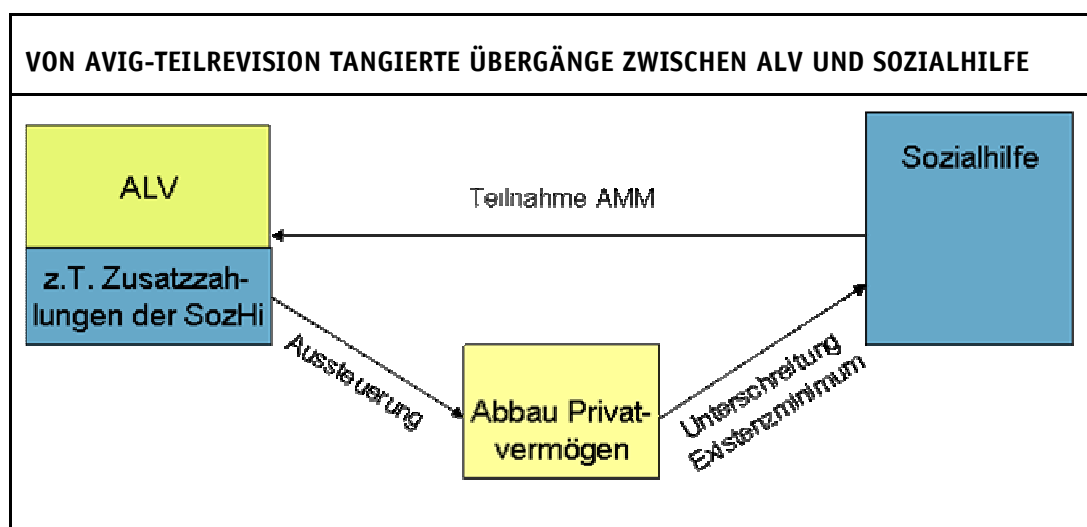
Die vorliegende Studie betrachtet die Mehrausgaben bei Kantonen und Gemeinden durch ausgewählte Massnahmen der 4. Teilrevision AVIG und stellt diese den Einsparungen des Bundes gegenüber. Dabei werden die Auswirkungen von sechs ausgewählten Massnahmen untersucht.

UNTERSUCHTE ARTIKEL DER 4. ALV-REVISION UND EINSPARUNGSEINSCHÄTZUNG SECO		
	Massnahmen	Artikel AVIG
M1	Keine Anerkennung Beitragszeit AMM für neuen ALV-Bezug	23.3 bis
M2	Berechnung vers. Verdienste für Folgerahmenfrist bei Zwischenverdienst	23.4 23.5
M3	Erhöhung Wartezeit und Senkung Bezugsdauer für Beitragsbefreite	18
M4	Stärkere Abhängigkeit der Bezugsdauer von Beitragszeit	27.2
M5	Senkung Plafondsatz für AMM	Art. 2 Abs. 1 VO EVD AAM
M6	Abbau Bundesbeitrag an Leistungen für Nichtversicherte	59d

Tabelle Z-1

Die Wirkungen der betrachteten Revisionspunkte können folgendermassen charakterisiert werden: Entweder senken sie die Bezugsdauer der Arbeitslosenentschädigung (Massnahmen 1, 3, 4, 6) oder sie senken den Taggeldbetrag (Massnahmen 1, 2, 4) oder sie verlagern direkt Kosten zu den Kantonen (Massnahme 6).

Die untersuchten Massnahmen können bspw. dazu führen, dass ein Teil der Stellensuchenden früher aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wird, dadurch rascher das Privatvermögen abbauen muss und dann teilweise früher auf Sozialhilfe angewiesen ist; die Leistungskürzungen können auch zu mehr Arbeitslosen führen, die zusätzlich Sozialhilfezahlungen benötigen. Im Vergleich zum Status „arbeitslos“ stigmatisiert die Abhängigkeit von der Sozialhilfe zudem zusätzlich, was sich oft auf die Gesundheit der Sozialhilfeempfänger, deren Arbeitsmarktchancen und deren gesellschaftliche Akzeptanz und Integration negativ auswirkt. Die folgende Figur zeigt die wichtigsten analysierten Wirkungsmechanismen.



Figur Z-1

Die bezeichneten sechs Vorschläge der 4. Teilrevision wurden daraufhin untersucht, welche finanziellen Mehrkosten sie für die Kantone und Gemeinden, insbesondere für deren Sozialhilfeausgaben, verursachen. Die quantitative Analyse stützt sich auf die Strukturen 2007 und berücksichtigt mögliche Verhaltensänderungen nur für ausgewählte Massnahmen (M1 und M5) in Form von Bandbreiten. Weitere mögliche Verhaltensänderungen wurden qualitativ abgehandelt.

Ergebnisse

Die Analyse zeigt, dass für die Kantone und Gemeinden spürbare Mehrbelastungen zu erwarten sind, wobei der Hauptteil der Belastungen in Form von steigenden Sozialhilfekosten anfallen dürfte. Die erwartete Mehrbelastung der Sozialhilfe führt (beruhend auf den Kennwerten für 2007) längerfristig zu einem Anstieg von gut 4-5% der gesamten jährlichen Sozialhilfekosten. Dazu kommen noch weitere Mehrkosten von rund CHF 6-66 Mio. pro Jahr in anderen Bereichen der kantonalen Finanzhaushalte.

Die Zusatzbelastung für die Kantone und Gemeinden durch die untersuchten Massnahmen beträgt rund CHF 137-236 Mio. pro Jahr.

ÜBERBLICK MEHRBELASTUNG KANTONE/GEMEINDEN DURCH UNTERSUCHTE MASSNAHMEN					
AVIG-Revision Massnahmen	Kostenbelastungen (in Mio. CHF)			Einsparungen der ALV (Mio. CHF)	Kostenverlagerungsfaktor von ALV auf Kantone/Gemeinden
	Kantone	Gemeinden	SUMME		
M1: Keine Anerkennung Beitragszeit AMM für neuen ALV-Bezug	39-58	39-58	78-117	119	0.7 - 1.0
M2: Berechnungsänderung versicherter Lohn bei Zwischenverdienst	7	7	14	69	0.2
M3: Erhöhung Wartezeit & Senkung Bezugsdauer beitragsfrei Versicherter	9	9	17	90	0.2
M4: Stärkere Abhängigkeit der Bezugsdauer von Beitragszeit	11	11	22	174	0.1
M5: Senkung Plafondsatz für AMM	0-60	0	0-60	60	0 - 1
M6: Abbau Bundesbeitrag für Leistungen an Nichtversicherte	6	0	6	6	1.0
SUMME	71-151	65-85	137-236	519	0.26 - 0.45

Tabelle Z-2: Ergebnisse bezogen auf Eckwerte 2007.

Insgesamt dürften die betrachteten Massnahmen zu Mehrbelastungen bei Kantonen und Gemeinden führen, welche ein Viertel bis knapp die Hälfte der ausgewiesenen Einsparungen des Bundes bei der ALV ausmachen. Über alle Sozialsysteme bzw. alle Ebenen der öffentlichen Finanzen betrachtet sind die Einsparungen für diese sechs Massnahmen zusammen somit ca. 50-75% der in der Botschaft ausgewiesenen Grössenordnungen. Mit anderen Worten werden die Sozialsysteme nurmehr netto CHF 280 – 380 Mio. einsparen.

Die Massnahmen M1 bis M4 führen zu Mehrbelastungen bei der Sozialhilfe. Die Massnahmen M5 und M6 wirken über andere Bereiche auf die Finanzen der Kantone. Die Massnahme M6 führt zu reinen Kostenverlagerungen von der ALV auf die Sozialhilfe bzw. die Kantone. Die Massnahmen M2, M3 und M4 bedeuten eine Lockerung des Versicherungsschutzes durch die ALV. Einige der Betroffenen werden dadurch früher und/oder länger Sozialhilfe beanspruchen müssen. Auf diese Weise führen die Kosteneinsparungen der ALV über diese Massnahmen zu höheren Kosten für die Sozialhilfe bzw. die Kantone und Gemeinden. Die Massnahmen M1 und M5 („Senkung Plafondsatz“) sind aus einer statischen Sicht heraus reine Kostenverlagerungen. Im Fall M1 ist es jedoch möglich, dass ein Teil der Betroffenen sich aufgrund der Revision nicht mehr bei der Sozialhilfe meldet und somit dort

keine zusätzlichen Kosten verursacht. Im Fall M5 kann davon ausgegangen werden, dass die kantonalen Behörden die zusätzlichen Kostenbürden nicht vollständig zu tragen bereit sein werden, sondern zulasten der Stellensuchenden die Angebote arbeitsmarktlicher Massnahmen (AMM) zumindest teilweise verkleinern. Wenn diese Verhaltensänderungen eintreten sollten, führen M1 und M5 zu einer Lockerung des Versicherungsschutzes durch die ALV.

Die Höhe der ausgewiesenen Zusatzkosten der untersuchten sechs Massnahmen für die Sozialhilfe bzw. die Kantone und Gemeinden stellt eine konservative Schätzung dar, weil bei der Abschätzung von Kennzahlen bewusst und grundsätzlich vorsichtige Annahmen getroffen wurden. Die Schätzung ging zudem von einer Arbeitslosenquote des Jahres 2007 aus. Wenn die AVIG-Revision jedoch in einem schlechten anstatt in einem guten konjunkturellen Umfeld in Kraft tritt, ist davon auszugehen, dass sich die zusätzlichen Kosten für die Kantone und Gemeinden etwa proportional zur Entwicklung der Anzahl registrierter Stellensuchenden erhöhen werden.

SYNTHESE

Point de la situation

Le message du 3 septembre 2008 concernant la 4e révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) contient, quant aux propositions de révision, des estimations des économies à attendre au plan fédéral. Mais le message ne comporte aucune évaluation des incidences des mesures sur les finances des cantons et des communes, en particulier sur les dépenses consenties au titre de l'aide sociale. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a donc chargé INFRAS de mener une brève étude sur les effets de la LACI pour les cantons et les communes.

Niveaux des effets

Lorsqu'on parle d'économies à propos de réductions des prestations dans le domaine des assurances sociales, il y a lieu de distinguer les niveaux suivants:

- › Des économies pour la Confédération peuvent engendrer des dépenses supplémentaires dans les cantons et les communes. Seul le bilan net des trois niveaux des pouvoirs publics permet une assertion générale concernant les conséquences financières.
- › Les pouvoirs publics pourraient réaliser des économies si l'on réduisait les prestations des assurances sociales (durée, montant). Cependant, les moindres dépenses ainsi consenties par lesdits pouvoirs peuvent entraîner des charges supplémentaires chez les particuliers qui obtiennent moins de soutien que précédemment - voire plus du tout - de la part de ces assurances; ils doivent donc restreindre leur consommation et leur style de vie (une nouvelle fois).
- › Il serait aussi possible de faire des économies nettes si une révision changeait les incitations dans l'assurance sociale, de telle manière que les chômeurs et les bénéficiaires de l'aide sociale, par exemple, retrouvent un emploi adéquat plus rapidement que sans la révision (gain d'efficience).

Mesures analysées et chaînes causales

La présente étude prend en considération les dépenses supplémentaires que subissent cantons et communes en raison des mesures choisies pour la 4e révision partielle de la LACI et les comparent aux économies réalisées par la Confédération. Dans ce contexte sont examinés les effets de six mesures retenues dans la révision

ARTICLES DE LA 4E REVISION LACI SOUSMIS À EXAMEN ET ETAT DES ECONOMIES – EVALUATION DU SECO		
	Mesures	Article LACI
M1	Pas de reconnaissance des périodes de cotisation MMT pour l'ouverture d'un nouveau droit aux prestations.	23.3bis
M2	Calcul des revenus assurés pour délais-cadres qui se suivent après un gain intermédiaire	23.4 23.5
M3	Prolongation du délai d'attente et réduction de la durée de perception de l'indemnité pour assurés libérés de l'obligation de cotiser	18
M4	Lien plus étroit entre la durée d'indemnisation et la période de cotisation	27.2
M5	Réduction du taux plafond des MMT	Art. 2, al. 1 Ord. DFE MMT
M6	Diminution des contributions fédérales pour les prestations servies aux personnes non assurées	59d

Tableau S-1

Les conséquences des points de révision pris en compte se caractérisent de la manière suivante: soit ils réduisent la durée de perception de l'indemnité de chômage (mesures 1, 3, 4, 6), soit ces mesures diminuent le montant de l'indemnité journalière (mesures 1,2, 4), soit encore elles reportent directement des coûts sur les cantons (mesure 6).

Les mesures examinées peuvent par exemple aboutir à ce qu'une partie des demandeurs d'emploi soient exclus plus tôt de l'assurance-chômage; ils devront donc entamer plus rapidement leur patrimoine privé avant de recourir, plus tôt et pour une part, à l'aide sociale; les réductions des prestations sont également susceptibles de créer davantage de chômeurs qui, de surcroît, auront besoin de versements de l'aide sociale. Par ailleurs, en comparaison du statut de "chômeur", le fait de dépendre de l'aide sociale stigmatise davantage, ce qui a souvent des incidences négatives sur la santé des bénéficiaires de l'assistance, sur leurs chances de s'imposer sur le marché du travail ainsi que sur leur acceptation et intégration sociales. L'illustration suivante montre les principaux mécanismes d'action analysés.

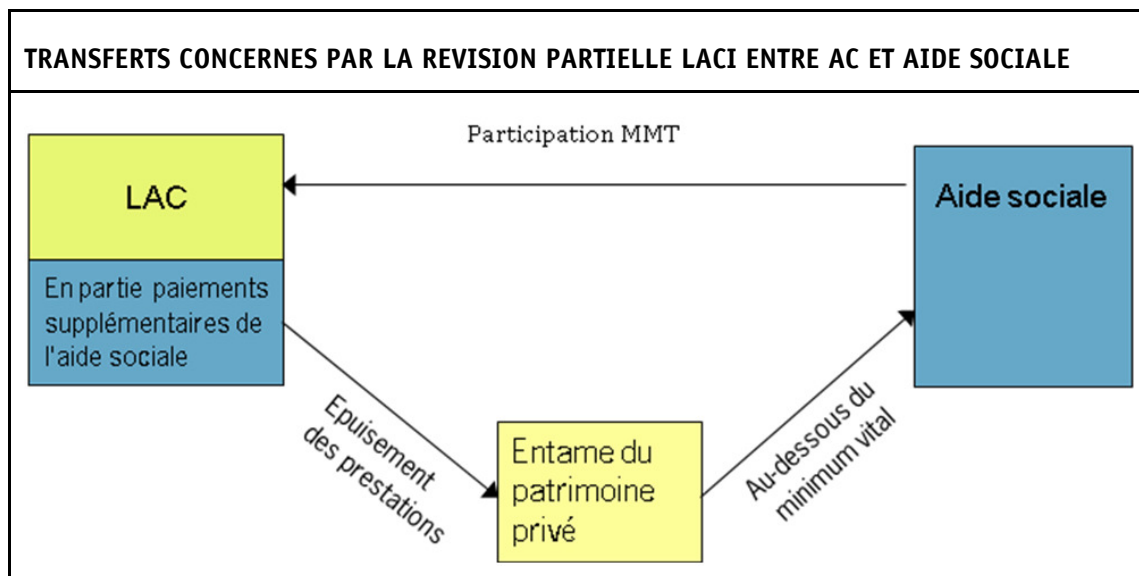


Illustration S-1

L'étude des six propositions de la 4e révision partielle avait pour but d'établir quels sont les coûts financiers supplémentaires engendrés de la sorte pour les cantons et les communes, en particulier pour leurs dépenses d'aide sociale. L'analyse quantitative se fonde sur les structures 2007. Elle ne prend en compte de possibles modifications du comportement que pour ce qui concerne des mesures sélectionnées (M1 et M5), et ce sous forme de marges de fluctuation. D'autres modifications éventuelles du comportement ont été traitées au plan qualitatif.

Résultats

L'analyse montre que pour les cantons et les communes, il y a lieu de s'attendre à des charges supplémentaires notables, l'essentiel de celles-ci prenant la forme d'une hausse des coûts de l'aide sociale. La charge supplémentaire prévue pour celle-ci mène à long terme et au bas mot (sur la base des valeurs-clés de 2007) à une hausse de 4 à 5% de la totalité de ses coûts annuels. A cela s'ajoutent, sous d'autres postes des budgets cantonaux, des frais supplémentaires à hauteur de 36 mio. de CHF par an.

La charge - plus forte - frappant les cantons et les communes en vertu des mesures analysées s'élève à environ 137 - 236 mio. de CHF par an.

TABLEAU DE LA CHARGE SUPPLEMENTAIRE CANTONS/COMMUNES VIA LES MESURES ANALYSEES					
Mesures révision LACI	Charges de coûts (en millions de CHF)			Economies de l'AC (en millions de CHF)	Facteur de transfert des coûts de l'AC sur les cantons/communes
	Cantons	Communes	TOTAL		
M1: Pas de reconnaissance des périodes de cotisation MMT pour l'ouverture d'un nouveau droit aux prestations.	39-58	39-58	78-117	119	0.7 - 1.0
M2: Modification du calcul du salaire assuré après un gain intermédiaire	7	7	14	69	0.2
M3: Prolongation du délai d'attente & réduction de la durée de perception de l'indemnité pour assurés libérés de l'obligation de cotiser	9	9	17	90	0.2
M4: Lien plus étroit entre la durée d'indemnisation et la période de cotisation	11	11	22	174	0.1
M5: Réduction du taux plafond des MMT	0-60	0	0-60	60	0 - 1
M6: Diminution des contributions fédérales pour les prestations servies aux personnes non assurées	6	0	6	6	1.0
TOTAL	71-151	65-85	137-236	519	0.26-0.45

Tableau S-2: Résultats en relation avec les valeurs de référence 2007.

Dans l'ensemble, les mesures examinées devraient entraîner des charges supplémentaires pour les cantons et les communes; ces surcoûts représentent entre un quart et à peine une moitié des économies indiquées, que la Confédération devrait réaliser dans le secteur de l'AC. Considérées à travers tous les systèmes sociaux et tous les niveaux des finances publiques, les économies imputables à ces six mesures réunies sont donc réduites environ de 50 à 75% par rapport aux ordres de grandeur figurant dans le message. Autrement dit, les systèmes sociaux ne feront plus qu'une économie nette de 280 à 380 mio. de CHF.

Les mesures M1 à M4 créent des charges supplémentaires pour l'aide sociale. Les incidences des mesures M5 et M6 ont des effets pour les cantons via d'autres domaines. La mesure M6 est un pur transfert de coûts de l'AC à l'aide sociale, resp. aux cantons. Les mesures M2, M3 et M4 représentent une dégradation de la couverture d'assurance de l'AC. De ce fait,

certaines personnes touchées devront se retourner plus tôt ou plus longtemps vers l'aide sociale. Ainsi les économies de coûts de l'AC engendreront par le biais de ces mesures des frais supplémentaires pour l'aide sociale ou les cantons et communes. Les mesures M1 et M5 "Réduction du taux plafond" sont elles aussi, d'un seul point de vue statique, de purs transferts de coûts. S'agissant de la mesure M1, il est cependant possible qu'une partie des personnes concernées ne s'annonce plus, au vu de la révision, auprès de l'aide sociale et n'engendre donc pas de coûts supplémentaires à ce titre. Dans le cas de la M5, on peut admettre que les autorités cantonales ne seront pas prêtes à assumer entièrement ces charges complémentaires, mais qu'elles réduiront les offres de mesures de marché du travail (MMT), tout au moins partiellement et à charge des demandeurs d'emploi. Si ces modifications du comportement devaient apparaître, les mesures M1 et M5 aboutiraient à une péjoration de la couverture d'assurance de l'AC.

Le montant des coûts supplémentaires indiqués que l'aide sociale, les cantons et les communes devront supporter en raison des six mesures examinées représente une estimation circonspecte car, dans l'évaluation des chiffres de référence déjà, on a retenu en toute connaissance de cause et par principe des hypothèses prudentes. L'évaluation s'est d'ailleurs fondée sur le taux de chômage de l'année 2007. Si au lieu d'être bon, le contexte conjoncturel dans lequel la révision LACI entrera en vigueur devait s'avérer mauvais, il faudrait s'attendre à ce que les coûts supplémentaires pour les cantons et communes augmentent, à peu de choses près, en fonction de l'évolution du nombre des demandeurs d'emploi enregistrés.

1. AUSGANGSLAGE UND AUFTRAG

Botschaft zur Änderung AVIG

Das AVIG vom 25. Juni 1982 wurde in Folge des starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit im Jahr 1995 bedeutend revidiert. Schwerpunkte waren Wiedereingliederungsmassnahmen (z.B. RAV), die mittlerweile etabliert sind. Mit der Revision von 2003 wurde ein neues Finanzierungskonzept eingeführt, das einen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben der Versicherung über einen Konjunkturzyklus anstrebte. Trotz guter Konjunkturlage konnte allerdings das finanzielle Gleichgewicht nicht gewahrt werden. Deshalb ist eine weitere Revision in Angriff genommen worden. Die Botschaft vom 3. September 2008 zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes sieht v.a. drei Stossrichtungen vor: erstens der Rechnungsausgleich, zweitens die Entschuldung und drittens die Stärkung des Vorsorgeprinzips und die Beseitigung von Fehlanreizen.

Die vorgeschlagenen Massnahmen umfassen einerseits die Erhöhung des Beitragssatzes (von 2% auf 2.2%), um die Sozialpartner stärker in die Finanzierung einzubinden. Andererseits wird eine Vielzahl von strukturellen Massnahmen vorgeschlagen (z.B. Nicht-Versicherbarkeit von AMM, Veränderung der Bezugsdauer, Änderung der Anrechnung von Zwischenverdiensten, Kostenteiler Bund-Kantone bei AMM für Nichtversicherte). Diese Massnahmen haben auch Auswirkungen auf das Sozialversicherungswerk insgesamt und damit insbesondere auf die Kantone. Die konkreten Auswirkungen der Vorlage auf die Kantone sind indes in der Botschaft nur knapp thematisiert.

Haltung der SODK

Die SODK hat an der Vernehmlassung teilgenommen und dabei insbesondere die strukturellen Massnahmen abgelehnt mit der Begründung, dass negative Auswirkungen auf die Sozialhilfe zu erwarten seien und damit die vorgesehene finanzielle Entlastung zu einer Lastenverschiebung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden führt. Gleichzeitig hat die SODK gefordert, dass die Auswirkungen auf die Kantone vertieft werden, allerdings ohne Erfolg. Auf Initiative der Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) (Brief vom 26.1.09) sollen deshalb die Auswirkungen insbesondere auf die Sozialhilfe in einer eigenen Studie analysiert werden, um eine fundierte Grundlage für die Argumentation der Kantone in der politischen Diskussion zu erhalten.

Auftrag und Ziele der Studie

Aus diesem Grund hat die SODK INFRAS angefragt, eine Kurzstudie zu den Auswirkungen des AVIG auf die Kantone zu erstellen. Konkret sind folgende Fragen zu beantworten:

- › Wie wirken die strukturellen Massnahmen auf die regionalen Arbeitsmarktorganisationen und insbesondere auf die Sozialhilfe (Übernahme von ausgesteuerten Personen)?
- › Welche Zusatzbelastungen könnten dadurch für die Kantone (und Gemeinden) entstehen (personell, finanziell)?
- › Wie ist diese Zusatzbelastung zu interpretieren (abhängig vom Konjunkturzyklus, kurz- und längerfristig)?

2. METHODIK

2.1. METHODISCHE ECKPFEILER

Bei der Beurteilung der Auswirkungen der AVIG-Vorschläge gemäss Botschaft auf die Kantone geht es um relativ differenzierte und komplexe Anreizmechanismen und Prozesse, die von vielen Einflussfaktoren abhängen. Eine wissenschaftliche exakte Antwort ist nicht möglich. Das absolute Ausmass hängt zudem stark mit der konjunkturellen Lage zusammen. Deshalb geht es bei den folgenden Betrachtungen darum, die Zusammenhänge und möglichen Gefahren detailliert zu analysieren und eine grobe Einschätzung der Grössenordnungen der Auswirkungen zu ermitteln. Dazu wählen wir einen Ansatz, der auf verschiedenen Pfeilern aufbaut.

Zunächst wurde die vorhandene **Literatur** ausgewertet, insbesondere Studien und Expertenberichte, die sich mit den Übergängen zwischen den Sozialsystemen, mit der Evaluation der RAV und AMM sowie der Situation der Ausgesteuerten beschäftigen. Dabei haben sich die folgenden Studien sowie statistischen Grundlagen als besonders hilfreich erwiesen:

- › **Aeppli Daniel C. (2006):** Die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz: Vierte Studie inklusive ergänzende Auswertung einzelner Regionen, Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, in Zusammenarbeit mit Konso, Institut für Konsumenten- und Sozialanalysen AG, Basel (SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No. 21, 10. 2006).
- › **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, hrsg. vom Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern.
- › **Fluder Robert et al. (2009b):** Übergänge zwischen den Leistungssystemen der sozialen Sicherheit, in Soziale Sicherheit CHSS, Heft 3, S. 177-182.
- › **EVD/SECO (2008):** Arbeitslosigkeit in der Schweiz 2007, aus der Reihe „Statistik der Schweiz“, hrsg. vom BFS, Bern (Die Statistik bezieht die Anzahl Stellensuchender aus Ausgesteuerter mit ein).

Wesentliche **statistische Grundlagen** bildeten:

- › die Schweizer Arbeitslosenstatistik,
- › Sozialhilfestatistik und
- › Wirtschaftsstatistik (Bruttoinlandprodukt).

Zudem wurde eine Reihe von **Experten** zu Teilaspekten der Studie schriftlich oder mündlich befragt:

- › Prof. Dr. Fluder Robert, Abteilungsleiter der Abteilung Forschung und Entwicklung, Fachbereich Soziale Arbeit, der Berner Fachhochschule.
- › Herr Dr. Daniel C. Aepli, Sozialforschung, Basel.
- › Herr Herbert Eberle, Sozialvorsteher Wettingen.
- › Herr C. Knöpfel, Caritas, Luzern.

Des Weiteren standen wir in direktem Kontakt mit verschiedenen **Bundes- und Kantonsstellen** und bekamen von dort verschiedenes statistisches Material zur Verfügung gestellt und/oder diskutierten einzelne Annahmen unserer Studie:

- › Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO: verschiedene Personen
- › Amt für Wirtschaft und Arbeit der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich: Frau Irene Tschopp

Schliesslich stellten wir in einer bilateralen Sitzung mit dem SECO die kritischen Annahmen der vorliegenden Studie zur Diskussion und bereinigten diese, soweit es die Berechnungen erlaubten.

Auf Basis dieser Informationen und Erkenntnisse wurden die **Wirkungsketten** der untersuchten Revisions-Massnahmen einer strukturierten Analyse unterzogen und ihre Wirkungen insbesondere auf die Finanzen der Sozialhilfe und der Kantone im Rahmen einer **Makroquantifizierung** abgeschätzt. Die quantitative Analyse stützt sich auf die Strukturen 2007 und berücksichtigt mögliche Verhaltensänderungen nur für ausgewählte Massnahmen (M1 und M5) in Form von Bandbreiten. Weitere mögliche Verhaltensänderungen wurden qualitativ abgehandelt. Des Weiteren erfolgte eine qualitative Einschätzung je Massnahme, wie sich die Wirkungen bei guter und schlechter Konjunktur in etwa verändern. Grundsätzlich wurde bei geschätzten Kennzahlen darauf geachtet, dass es sich um konservative Schätzungen handelt. Damit sind die zusätzlichen Kosten aufgrund der Revisionsmassnahmen für die Sozialhilfe und die Kantone eher unter- als überschätzt. Bzgl. der Einsparungen der ALV haben wir die Prognosen des SECO weitgehend übernommen. Wo unsere Einschätzungen von denen des SECO abweichen, haben wir dies explizit erläutert.

Kritische Aspekte der vorliegenden Untersuchung sind die folgenden:

- › Die Kostenfolgeabschätzungen basieren wesentlich auf der Höhe der Wahrscheinlichkeiten für bestimmte Übergänge von einem System in ein nächstes, insbesondere vom ersten Arbeitsmarkt in die ALV, von der ALV in die Sozialhilfe und wieder zurück. Hierfür wurden die o.g. Studien verwendet, die sich jedoch maximal auf einen Dreijahres-Beobachtungszeitraum beschränken und aus diesem Grund die Wahrscheinlichkeit von Übergängen wohl unterschätzen, so dass die folgenden Kostenschätzungen für die Kantone/Gemeinden auch aus diesem Grund grundsätzlich eher als konservative Schätzungen zu werten sind.
- › Die Einflüsse unterschiedlicher konjunktureller Szenarien wurden nicht quantifiziert (im Sinne finanzieller Ranges). Wir erläutern je betrachteter Massnahme qualitativ, in welche Richtung eine bessere oder schlechtere konjunkturelle Lage wirkt. Bis auf wenige Ausnahmen wurde für die vorliegenden Berechnungen das Basisjahr 2007 gewählt und damit ein Jahr zugrunde gelegt, in dem die Konjunktur zwar gut war, die Arbeitslosenquote sich jedoch eher auf mittlerem Niveau befand, weil sie dem konjunkturellen Verlauf eher nachläuft. Daher spiegeln die geschätzten Kosten konjunkturell eher eine mittlere Situation wider und werden bei guter Konjunktur tiefer und bei schlechter Konjunktur höher sein als im Folgenden angegeben.

2.2. UNTERSUCHTE MASSNAHMEN DER 4. AVIG-TEILREVISION

Die vorliegende Studie hat diejenigen strukturellen Massnahmen der vierten AVIG-Teilrevision untersucht, welche voraussichtlich die stärksten Folgen auf die Finanzen der Sozialhilfe und der Kantone haben werden. Die folgende Figur zeigt die betrachteten Massnahmen im Überblick.

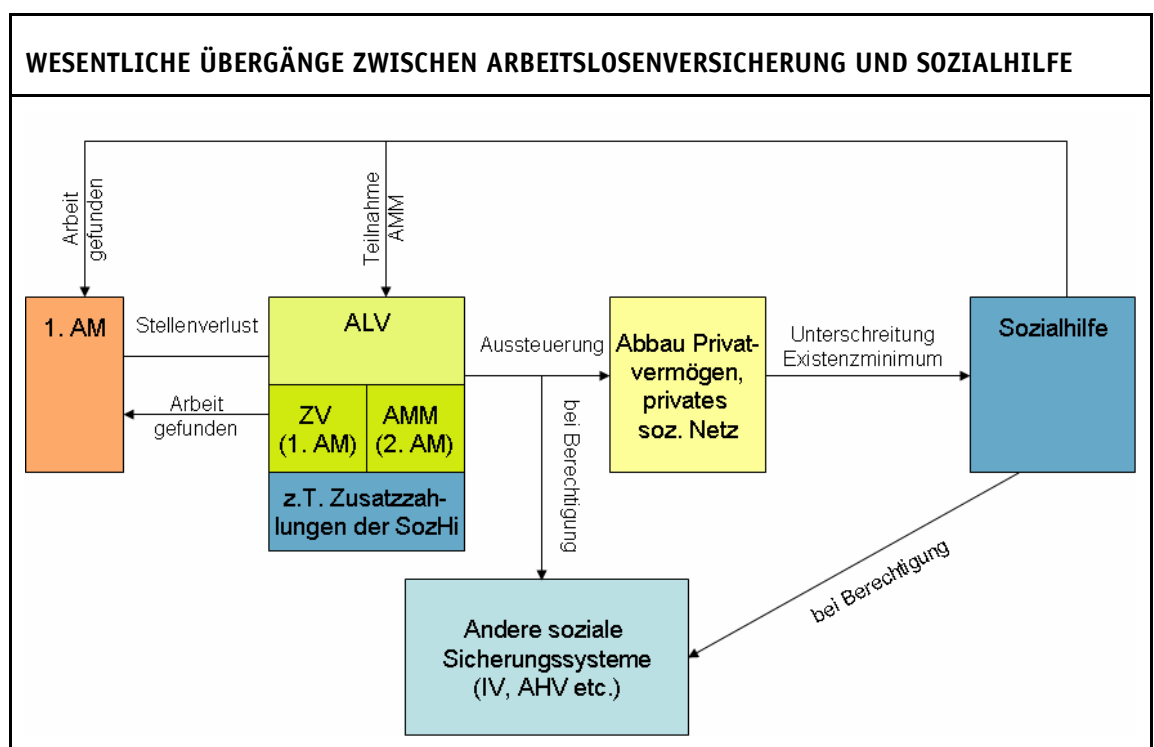
UNTERSUCHTE ARTIKEL DER 4. ALV-REVISION UND EINSPARUNGSEINSCHÄTZUNG SECO			
	Massnahmen	Artikel	Einsparung Bund
1	Keine Anerkennung Beitragszeit AMM für neuen ALV-Bezug	23.3 bis AVIG	CHF 90 Mio.
2	Berechnung des versicherten Verdienstes für Folgerahmenfrist bei Zwischenverdienst	23.4 23.5 AVIG	CHF 79 Mio.
3	Erhöhung Wartezeit und Senkung Bezugsdauer für Beitragsbefreite	18 AVIG	CHF 90 Mio.
4	Stärkere Abhängigkeit der Bezugsdauer von Beitragszeit	27.2 AVIG	CHF 114 Mio.
5	Senkung Plafondsatz für AMM	Art. 2, Abs. 1 Verordnung EVD über AMM	CHF 60 Mio.
6	Abbau Bundesbeitrag an Leistungen für Nichtversicherte	59d AVIG	CHF 14 Mio.
	TOTAL		CHF 447 Mio.

Tabelle 1

3. WIRKUNGSKETTEN UND ZENTRALE KENNZAHLEN

3.1. WIRKUNGSKETTEN

Die verschiedenen Sozialsysteme, insbesondere die ALV und die Sozialhilfe, stehen in engen Wechselwirkungen zueinander. Änderungen in einem System haben auch Auswirkungen auf die anderen Systeme (s. Figur 1).



Figur 1 Quelle: Eigene Darstellung.

Die genannten strukturellen Massnahmen der AVIG-Revision zielen darauf ab, die Kosten der ALV zu senken. Sie tun dies, indem sie

1. die ALE-Bezugsdauer absenken, z.B. indem es schwieriger wird, eine neue Rahmenfrist zu eröffnen (M1 und u.U. M6), indem Wartezeiten verlängert werden (M3) und indem die Bezugsdauer gekürzt wird (M3 und M4),
2. der Taggeld-Betrag abgesenkt wird (M4 für ALE-Empfänger ≥ 55 Jahre, M2), sowie
3. Kostenbelastungen direkt von der ALV auf die Kantone abgewälzt werden (M6 und u.U. M1 und M5).

Dies hat finanzielle Folgen für die Sozialhilfe und die Kantone:

1. Ein Teil der von Kürzung der Bezugsdauer Betroffenen werden früher aus der ALV ausgesteuert bzw. bauen (wenn vorhanden) früher ihr Privatvermögen ab und sind auf diese Weise früher auf Sozialhilfe angewiesen. Wenn sie aufgrund längerer Wartezeiten bereits vor dem ALE-Bezug ihr Privatvermögen weitgehend abbauen mussten, sind sie u.U. auf Zuzahlungen durch die Sozialhilfe während ihres ALE-Bezugs angewiesen.
2. Eine Absenkung der ALV-Taggelder hat zur Folge, dass die Betroffenen teilweise (höhere) Sozialhilfe-Zuzahlungen bereits während des ALE-Bezugs brauchen werden. Wenn ein Teil der Betroffenen später aus der ALV ausgesteuert werden, haben sie aufgrund des geringeren ALEs weniger Privatvermögen zur Verfügung und sind aus diesem Grund u.U. früher auf Sozialhilfe angewiesen.
3. Wenn bestimmte Kostenbelastungen, z.B. für die Durchführung von AMM (M5) oder von Bildungs- und Beschäftigungsprogrammen für Nichtversicherte (M6), direkt von der ALV auf die Kantone abgewälzt werden, werden im gesamten Sozialsystem keine Gelder gespart, sondern die finanzielle Belastung wird lediglich auf Kantons- und Gemeindeebene weiter geschoben. Die kantonalen Akteure können daraufhin diese Kosten durch ein geringeres Angebot an AMM und an Bildungs- und Beschäftigungsprogrammen für Nichtversicherte unverändert belassen oder kürzen, letzteres allerdings mit der Folge, dass die von dieser Kürzung Betroffenen schlechter vermittelbar sind und darum mit höherer Wahrscheinlichkeit auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Diese geschilderten Wechselwirkungen zwischen der ALV und der Sozialhilfe zeigen, dass Kürzungen der ALV zusätzliche Belastungen der Sozialhilfe und der Kantone zur Folge haben können, teilweise in gleicher Höhe wie die Einsparungen auf der Ebene Bund (ALV), teilweise zu einem bestimmten Anteil. Wie hoch diese zusätzlichen Belastungen von Kantonen und Gemeinden in etwa ausfallen, wird in den folgenden Kapiteln abgeschätzt. Dabei wurden in der Regel Zahlen zugrunde gelegt, welche nicht nur die zusätzlich zu leistende Sozialhilfe an die von den ALV-Kürzungen Betroffenen, sondern auch die administrativen Kosten für die Sozialhilfe mit enthalten. Damit sind in den Kostenfolgeabschätzungen auf die Sozialhilfe auch die zusätzlichen administrativen, d.h. insbesondere die personellen, Kosten bereits mit enthalten.

3.2. ZENTRALE KENNGRÖSSEN

Für die Abschätzung der finanziellen Folgen der untersuchten Massnahmen der 4. AVIG-Revision wurde eine Palette zentraler Kenngrössen benötigt, die den Kostenabschätzungen zugrunde liegen. Diese sind im „Anhang zentrale Kenngrössen“, mitsamt Quellen und zugrunde liegenden Annahmen aufgelistet. Als Basisjahr wurde das Jahr 2007 genommen, um möglichst aktuelle Zahlen zu verwenden und dennoch weitreichendes statistisches Datenmaterial zur Verfügung zu haben.

Das SECO hat in seinen Abschätzungen der Kosteneinsparungen seitens der ALV im Wesentlichen das Jahr 2004 zugrunde gelegt.¹ Da die Arbeitslosigkeit in 2004 relativ hoch war, hat das SECO seine Schätzungen für verschiedene Szenarien, d.h. in der Regel entsprechend geringere Arbeitslosenzahlen, ausgegeben. Bei den unten stehenden Gegenüberstellungen der geschätzten ALV-Einsparungen seitens SECO und unseren prognostizierten zusätzlichen Kostenbelastungen für die Sozialhilfe und die Kantone/Gemeinden wird wo nötig auf die unterschiedlichen Bezugsperioden Bezug genommen.

Im folgenden Kapitel werden die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen AVIG-Revisionsmassnahmen auf die Finanzen der Sozialhilfe, Kantone und Gemeinden quantitativ abgeschätzt. Hierfür trafen wir zunächst die Annahme, dass die betroffenen Akteure (Arbeitslose, Kantone, Gemeinden) ihr Verhalten aufgrund der Revision nicht verändern. Potenzielle Verhaltensänderungen wurden qualitativ beschrieben. In den Fällen jedoch, in denen diese sehr wahrscheinlich erscheinen und voraussichtlich quantitativ besonders bedeutsam sind (Massnahmen M1 und M5), wurden diese als Bandbreiten in die quantitative Analyse mit aufgenommen. Neben der Höhe der finanziellen Zusatzbelastungen für die Kantone wird erläutert, wann diese Belastungen voraussichtlich eintreten und wie sie sich in unterschiedlichen konjunkturellen Phasen verändern werden. Anschliessend werden auch die Wirkungen aufgrund der durch die Revision veränderten Anreizstrukturen und deren Auswirkungen auf die zu erwarteten Kosten, auch im Hinblick auf unterschiedliche konjunkturelle Szenarien, diskutiert werden.

¹ Im Jahr 2004 betrug die Anzahl der Taggeldbezüger 330'328, in 2007 gab es nur mehr 261'341 Taggeldbezüger, d.h. 21% weniger. Vgl. EVD/SECO (2008), S. 31.

4. AUSWIRKUNGEN DER EINZELNEN MASSNAHMEN

4.1. M1: KEINE ANERKENNUNG BEITRAGSZEIT AMM FÜR NEUEN ALV-BEZUG

4.1.1. WIRKUNGSABLAUF

Die Revision des Art. 23, Abs. 1 AVIG führt dazu, dass die Zeit, in der Stellensuchende an AMM teilnehmen, nicht mehr als Beitragszeit für eine neue Rahmenfrist in der ALV anerkannt wird. Hiervon wären Stellensuchende betroffen, die aus der Sozialhilfe heraus mittels einer Teilnahme an einer AMM eine neue Rahmenfrist eröffnen könnten. Sie verbleiben zukünftig in der Sozialhilfe und können keine Taggelder mehr beziehen.

4.1.2. STATISCHE AUSWIRKUNGEN

Kostenwirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Um die Kostenwirkung der Massnahme M1 auf die Kantone und Gemeinden zu berechnen, werden die zusätzlichen Kosten für die Sozialhilfe berechnet, die dadurch entstehen, dass die durch die Massnahmen Betroffenen die Sozialhilfe stärker in Anspruch nehmen werden als ohne die Revision. Der Berechnung liegen die folgenden Grunddaten aus Abschnitt 3.2 zugrunde (s. dort die jeweiligen Quellen und ggf. zugrunde liegenden Annahmen):

- › Taggeldbezüger total 2007,
- › Anzahl Sozialhilfe-Fälle in 2007,
- › Sozialhilfe-Gesamtausgaben (Sozialleistungen + Durchführungskosten) in 2007,
- › Höhe Sozialhilfe-Bezug in 2007 (pro Person in einem Jahr),
- › Registrierte Stellensuchende 2007 (Monatsdurchschnitt),
- › Anteil SozHi bezahlt durch Kantone,
- › Anteil SozHi bezahlt durch Gemeinden.

Des Weiteren sind in die Berechnung die Kennzahlen gemäss „Anhang M1“ eingeflossen. Stellensuchende, die aus der Sozialhilfe heraus mittels einer Teilnahme an einer AMM eine neue Rahmenfrist eröffnen könnten, verbleiben zukünftig in der Sozialhilfe und können keine ALV-Taggelder mehr beziehen. Daraus ergibt sich für diese betroffene Personengruppe schätzungsweise eine zusätzliche Sozialhilfe-Belastung von ca. **CHF 117 Mio.**, sofern sich das Verhalten der Betroffenen nicht ändert. Diese Kosten fallen pro Jahr an, in dem die Revision M1 in Kraft ist.

Wann treten die Auswirkungen auf die Kantone ein

Die finanziellen Auswirkungen der Massnahme auf die Kantone werden bereits kurz- bis mittelfristig wirksam werden: Die betroffenen Personen werden nach Beendigung ihrer AMM, die von wenigen Wochen bis hin zu einem Jahr dauern können, Sozialhilfe beantragen.

Einschätzung der Relevanz je nach Konjunktur

Die oben genannten Wirkungen sind von ihrem Verlauf her von der Konjunktur prinzipiell unabhängig, nicht jedoch von ihrem Ausmass. In Zeiten der Rezession, insbesondere in den Monaten/Jahren darauf, werden mehr Menschen stellensuchend sein, die Anzahl der betroffenen Personen wird darum grösser sein als in Zeiten guter Konjunktur.

Die obigen statischen Kostenschätzungen basieren auf dem Jahr 2007 mit einer mittleren Arbeitslosenquote. Darum werden die voraussichtlichen Kosten bei Eintritt der Revision angesichts der aktuellen Wirtschaftskrise zunächst höher sein als oben angenommen. Sollten in den Jahren darauf die Konjunktur wieder besser werden, dürften die Kosten geringer sein als oben angegeben.

4.1.3. DYNAMISCHE EFFEKTE

Wenn die AMM-Zeiten nicht mehr zur Beitragszeit für eine neue Rahmenfrist zählen, ist der Anreiz für Stellenlose (insbesondere Langzeitarbeitslose) eher geringer, an AMM teilzunehmen. Dies könnte ihre Chancen auf dem ersten Arbeitsmarkt tangieren und die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass sie Sozialhilfe beziehen müssen. Dieser Effekt ist jedoch vermutlich gering, da viele Arbeitslose durch die RAVs zu den AMM angemeldet werden. Zudem besteht auch nach Einführung der Revision M1 ein Anreiz für Stellensuchende, an AMM teilzunehmen, um dadurch ihre Chance auf Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt zu verbessern.

Gleichzeitig könnten Arbeitslose durch M1 einen stärkeren Anreiz haben, sich für den ersten Arbeitsmarkt zu bewerben, anstatt in den zweiten Arbeitsmarkt zu gehen. Dies würde dazu führen, dass die Wettbewerbsfähigkeit der Personen auf dem Arbeitsmarkt insgesamt stiege, falls Arbeitserfahrung auf dem ersten Arbeitsmarkt die Qualifikation der Arbeitnehmer stärker erhöht als Arbeitserfahrung auf dem zweiten Arbeitsmarkt. Dieser Effekt hätte zur Folge, dass sowohl die ALV als auch die Sozialhilfeträger finanziell entlastet würden. Allerdings scheint auch dieser Effekt gering zu sein, denn eine Teilnahme an einer AMM ist auch vor der Revision für Personen bereits weit weniger attraktiv als der erste Arbeitsmarkt.

Der zentrale dynamische Effekt, den man sich durch Einführung von M1 erhofft, ist eine Abmilderung des sog. Drehtüreneffekts. Dieser entsteht u.a. dadurch, dass registrierte Arbeitslose nur an AMM teilnehmen, um neue Beitragszeiten und dadurch eine erneute ALE-Rahmenfrist zu generieren. Hier besteht die Möglichkeit, dass Personen, die sich nur darum bei der Sozialhilfe melden, um über die AMM-Teilnahme wieder in die ALV zu gelangen, sich durch die Revision gar nicht mehr bei der Sozialhilfe melden. In diesen Fällen führen die ALV-Einsparungen nicht zu höheren Sozialhilfekosten.

Oftmals wird der Drehtüreneffekt jedoch nicht beabsichtigt sein: Das Gros der Stellensuchende wird sich um einen Eintritt in den ersten Arbeitsmarkt bemühen und sich durch seine Teilnahme an den AMM eine Verbesserung der Chancen versprechen. Wenn es diesen Personen dennoch nicht gelingt, Arbeit zu finden, resultiert ein Drehtüreneffekt, der jedoch nur zu einem geringen Teil als missbräuchliches Nutzen der Sozialsysteme beschrieben werden kann. In diesen Fällen führt M1 dazu, dass arbeitswillige Stellensuchende weiterhin Sozialhilfe beziehen, und so ihre Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt erschwert wird. Auf diese Weise werden die oben geschätzten Sozialhilfekosten in Realität höher sein, da die durchschnittliche Verweildauer der Betroffenen in der Sozialhilfe vermutlich steigen wird. Für weitere erklärte arbeitspolitische Ziele des Bundes, wie die Senkung der Jugend- und der Langzeitarbeitslosigkeit, wirkt dieser Effekt tendenziell kontraproduktiv.

Tatsächlich scheint aber der Drehtüreneffekt in der Realität eine relativ geringe Bedeutung zu haben: Gemäss Fluder (2009, S. 46) waren lediglich 0.9% des Personenbestandes der sozialen Sicherungssysteme an zwei oder mehreren Übergängen von einem Sozialsystem in ein anderes beteiligt. Dies legt nahe, dass der Anzeizeffekt, den man sich von der Massnahme M1 verspricht, in der politischen Diskussion überschätzt wird. Um jedoch auch hier eine konsequent konservative Schätzung abzugeben, führen wir für unsere Abschätzungen für M1 eine Bandbreite ein: Der Obergrenze liegt die Annahme zugrunde, dass die betroffenen Stellensuchenden sich auch nach der Revision bei der Sozialhilfe melden. Bei der Berechnung der Untergrenze nehmen wir an, dass ein Drittel der Betroffenen sich nicht mehr meldet. Damit bewegen sich die voraussichtlichen zusätzlichen Kosten der Sozialhilfe in einer Bandbreite von **CHF 78 - 117 Mio.**

Einschätzung der Relevanz je nach Konjunktur

Bei schlechter Konjunktur sind mehr Personen auf den zweiten Arbeitsmarkt angewiesen. Dies erhöht die persönliche Belastung dieser Betroffenen ebenso wie die der Sozialhilfe. Bei guter Konjunktur ist dieser Effekt geringer.

Gerade in wirtschaftlich schwächeren Phasen werden relativ viele Personen von dieser Massnahme betroffen sein, so dass davon auszugehen ist, dass der dynamische Effekt und die damit verbundene Mehrbelastung der Sozialhilfe in den nächsten Jahren relativ hoch sein würden.

4.1.4. FAZIT

Die Revisionsmassnahme M1 zielt in erster Linie darauf ab, den Drehtüreneffekt, d.h. dass Stellensuchende aus der Sozialhilfe heraus AMM nur darum besuchen, um eine neue ALV-Rahmenfrist zu eröffnen, zu verhindern. Dieses Anliegen ist grundsätzlich sinnvoll.

Die ALV wird durch die Massnahme M1 relativ hohe Einsparungen erzielen. Das SECO rechnet dabei mit zusätzlichen ALV-Einsparungen von ca. CHF 90 Mio. pro Jahr.² Diese Abschätzung erscheint uns jedoch unterschätzt³ Wir gehen darum von **jährlichen Einsparungen** der ALV in Höhe von voraussichtlich **CHF 119 Mio.** aus. Dem gegenüber stehen jedoch geschätzte **zusätzliche Kosten** von ca. **CHF 78-117 Mio.** pro Jahr für die Sozialhilfe, wovon die Kantone und die Gemeinden je rund die Hälfte zu tragen hätten und welche aufgrund der zu erwartenden veränderten Anreizstrukturen und einer aktuell schlechten Konjunktur eher zu niedrig angesetzt sind. Dies zeigt, dass die Massnahme M1 aus einer Gesamtsicht heraus zu 70-100% und damit weitgehend einer Kostenverlagerung von der ALV auf die Sozialhilfe entspricht.

² Vgl. Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 3. September 2008, S. 13 sowie SECO (2007), S. 5.

³ Der Betrag des SECO (2006, S. 5f.) basiert darauf, dass rund 3% der registrierten Stellensuchenden aufgrund von Beitragszeiten aus der Fürsorge eine neue Rahmenfrist eröffnen. Diese Annahme haben wir für unsere Berechnungen ebenfalls übernommen. Ebenso rechnet das Seco bei den prognostizierten Einsparungen mit 3% der ALV-Ausgaben. Registrierte Stellensuchende beziehen jedoch teilweise weder ALV noch nehmen sie an AMM teil: wenn sie zwar ausgesteuert sind, sich aber dennoch bei den RAVs als arbeitslos melden, weil sie nach wie vor eine Stelle suchen. Da die von M1 Betroffenen vor der Revision zu den ALE-beziehenden Stellensuchenden gehören, gehen wir davon aus, dass die ALV-Einsparungen 4% der ALV-Ausgaben betragen werden: Im Jahr 2007 gab es 193'176 Stellensuchende (Monatsdurchschnitt). 3% hiervon sind 5795 Personen. Diese Anzahl Personen entspricht innerhalb der Gruppe der Arbeitslosen mit einem Monatsdurchschnitt 2007 in Höhe von 109'189 einem Anteil von 5.3% (vgl. zu den statistischen Daten EVD/SECO (2008), S. 60 und 63). Ein aus unserer Sicht realistischer Wert liegt darum zwischen 3% und 5.3%.

4.2. M2: BERECHNUNGSÄNDERUNG DES VERSICHERTEN LOHNES BEI ZWISCHENVERDIENST

4.2.1. WIRKUNGSABLAUF

Die Massnahme M2 betrifft Art. 23, Absätze 4 und 5 AVIG sieht vor, dass die Kompensationszahlungen, welche die ALV während des Zwischenverdienstes leistet, in Zukunft nicht mehr zum versicherten Lohn dazugezählt werden. Personen, die einen Zwischenverdienst beziehen, danach u.U. eine gewisse Zeit im ersten Arbeitsmarkt verbringen und daraufhin erneut arbeitslos werden, erhalten aufgrund M2 ein geringeres Taggeld als ohne die Revision. Je länger der Zwischenverdienst innerhalb der zur Berechnung der Höhe des ALE-Anspruchs relevanten Beitragszeit war, desto grösser sind die finanziellen Einbussen der betroffenen Personen.

Hiervon sind potenziell alle Schichten und Bevölkerungsgruppen tangiert. Relativ gesehen besonders hart sind jedoch einkommensschwächere Personen betroffen, die ohne Vermögen sind oder ihr Erspartes aufbrauchen müssen und deren Existenzminimum früher unterschritten wird. Diese Personen werden vermehrt auf die Sozialhilfe angewiesen sein:

1. Es werden durch M2 mehr Personen auf eine Zuzahlung seitens der SozHi während des ALE-Bezugs angewiesen sein.
2. Wenn diejenigen Personen, die aufgrund M2 ein geringeres ALV-Taggeld bezogen hatten, ausgesteuert werden, werden sie früher als zuvor und durchschnittlich länger als vorher auf Sozialhilfe angewiesen sein. Denn sie haben aufgrund des geringeren Arbeitslosengeldes ein geringeres restliches Vermögen zur Verfügung.

4.2.2. STATISCHE AUSWIRKUNGEN

Kostenwirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Bei den statischen Auswirkungen werden die zusätzlichen Kosten durch M2 für die Sozialhilfe, jeweils für die beiden o.g. betroffenen Personengruppen, abgeschätzt. Hierfür wurden folgende Kennzahlen aus Abschnitt 3.2 benötigt (s. dort die jeweiligen Quellen und ggf. zugrunde liegenden Annahmen):

- › durchschnittliche Arbeitslose pro Monat in 2004,
- › durchschnittliche Arbeitslose pro Monat in 2007,
- › Anteil ALE-Empfänger, die zum Arbeitslosenentgelt SozHi als Zusatzzahlungen erhalten,
- › geschätzter Anteil Taggeldbezüger in 2007, die später ausgesteuert werden,
- › geschätzter Anteil der ausgesteuerten Taggeldempfänger in 2007, die später SozHi empfangen,

- › Höhe Sozialhilfe-Bezug in 2007 (pro Person in einem Jahr),
- › Anteil SozHi bezahlt durch Kantone,
- › Anteil SozHi bezahlt durch Gemeinden.

Des Weiteren sind in die Berechnung die Kennzahlen gemäss „Anhang M2“ eingeflossen. Zunächst wurde berechnet, wie viele Personen nach Bezug eines Zwischenverdienstes wieder arbeitslos werden, wie viele von diesen ALE-Empfängern ergänzend auf Sozialhilfe angewiesen sind und wie hoch die zusätzlichen Kosten sind, welche der Sozialhilfe in Form von Zusatzzahlungen aufgrund des geringeren ALE-Bezugs durch M2 zusätzlich entstehen. Hieraus ergeben sich voraussichtlich gut CHF 10 Mio. zusätzliche Kosten aufgrund M2, welche die Sozialhilfe ergänzend zu den gekürzten ALV-Taggeldern pro Jahr zahlen wird.

Anschliessend wurde abgeschätzt, wie viele Personen, die aufgrund M2 ein geringeres ALV-Taggeld bezogen hatten, ausgesteuert werden und wie viel Sozialhilfe sie dadurch zusätzlich benötigen werden. Daraus ergeben sich zusätzliche Kosten für die Sozialhilfe in Höhe von knapp CHF 4 Mio.

Insgesamt resultieren daraus geschätzte zusätzliche Sozialhilfekosten durch M2 von **ca. CHF 14 Mio.** pro Jahr.

Wann treten die Auswirkungen auf die Kantone ein

Die erste betroffene Personengruppe, die zusätzliche Sozialhilfe als Ergänzung zum bezogenen Arbeitslosengeld beantragen wird, wird dies bereits wenige Monate bis zu ca. einem Jahr nach Eintritt der Revision tun. Die zweite Personengruppe wird frühestens ca. ein Jahr oder z.T. noch später (nach weitgehendem Abbau des eigenen Vermögens) in die Sozialhilfe kommen, so dass die Massnahme M2 insgesamt kostenseitig bei Kantonen und Gemeinden kurz- bis mittelfristig wirksam wird.

Einschätzung der Relevanz je nach Konjunktur

Auch für diese Massnahme gilt, dass die Konjunktur die Höhe der Wirkungen, nicht aber das Wirkungsprinzip an sich beeinflusst. Die konjunkturelle Situation schlägt sich mit einiger Verzögerung auf die Sozialhilfe aus. In konjunkturell schwachen Phasen und verschlechterter Arbeitsmarktsituation gibt es mehr registrierte Stellensuchende und es werden mehr Personen in einem Zusatzverdienst sein. Dabei steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Personen im Zwischenverdienst später wieder arbeitslos werden und zusätzlich zum ALE auf Sozialhilfe angewiesen sind, ebenso wie die Wahrscheinlichkeit, ausgesteuert und dann auf Sozial-

hilfe angewiesen zu sein. Die o.g. Kosten beziehen sich auf die (geschätzte) Anzahl der Personen im Zwischenverdienst aus dem Jahre 2007, in dem die Arbeitslosenquote ein mittleres Niveau hatte. Daher werden die voraussichtlichen Kosten für die Sozialhilfe in konjunkturell schwachen Phasen, wie es aktuell der Fall ist, höher sein als oben angegeben. In konjunkturell guten Phasen würden die Kosten hingegen geringer ausfallen, denn die Anzahl der betroffenen Personen wird insgesamt geringer sein.

4.2.3. DYNAMISCHE EFFEKTE

Die Massnahme M2 wird auch dynamische Effekte haben, d.h. dass aufgrund veränderter Anreizwirkungen davon auszugehen ist, dass sich das Verhalten der Akteure verändern wird. Es kann der Anreiz für Beschäftigte sinken, sich mit einem Zwischenverdienst zufrieden zu geben, und sie könnten stärker versuchen, ein ihrer Qualifikation angemessenes Einkommen zu erhalten. Denn vor Einführung der Revisionsmassnahme M2 macht es für Arbeitnehmer keinen Unterschied, ob ihr Lohn vollständig vom Arbeitgeber bezahlt wird oder sich aus einem geringeren Arbeitslohn zuzüglich einem Zwischenverdienst, den die ALV bezahlt, zusammensetzt. Nach Einführung der Revision hingegen bedeutet ein Zwischenverdienst, dass der Anspruch auf Arbeitslosenentgelt bei Lohnzahlungen mit Zwischenverdienst deutlich geringer ist, als wenn der Arbeitgeber den vollen Lohn zahlen würde. Dieser Umstand kann die Position der Arbeitnehmer bei Lohnverhandlungen stärken, auf ein vollwertiges Arbeitsgehalt zu bestehen.

Dieser Effekte ist durchaus zu begrüßen, denn einerseits verringert sich so das Missbrauchrisiko seitens der Arbeitgeber, ihre Mitarbeitenden trotz grösserer Arbeitsproduktivität im Zwischenverdienst zu halten. Gleichzeitig verringert sich die Gefahr, dass Mitarbeitende über längere Zeiträume Zwischenverdienst erhalten und es darum schwieriger für sie wird, ein ihrer Qualifikation angemessenes Gehalt zu bekommen. Dieser Wirkungsverlauf scheint realistisch, denn die Tatsache, dass eine Person einen Zwischenverdienst erhält, zeigt, dass die Qualifikation für ein höheres (und angemessenes) Einkommen zumindest weitgehend vorhanden ist und dass die Person u.U. bereits vorher ein dieser Qualifikation entsprechend höheres Einkommen erhalten hat. Dieser dynamische Wirkungsverlauf erhöht tendenziell die Qualifikation der betroffenen Personen und senkt damit deren Risiko, in die Sozialhilfe abzurutschen. Dieser letztlich auch für die Sozialhilfe positive Effekt wirkt kurz- bis mittelfristig auf die ALV und mittel- bis langfristig auf die Sozialhilfe.

Gleichzeitig kommt jedoch auch ein gegenteiliger und kontraproduktiver Effekt in Gang: Es sinkt der Anreiz von Arbeitslosen, zumindest zu Beginn einer neuen Rahmenfrist

einen Zwischenverdienst anzunehmen, da dieser Zwischenverdienst dazu führt, dass die Betroffenen weniger Zeit haben, sich für eine angemessene Arbeitsstelle zu bewerben, und da die Berechnungsgrundlage für ein zukünftiges Arbeitslosenentgelt sinkt. Für Betroffene könnte es rational sein, länger Taggeld zu erhalten und zu versuchen, statt des Zwischenverdienstes eine voll bezahlte Stelle im ersten Arbeitsmarkt zu erhalten. Damit entgeht diesen Personen jedoch die Möglichkeit, weitere Arbeitserfahrung zu sammeln und die Abschnürungen ihrer Qualifikationen aufzuhalten, und es steigt das Risiko, dass sie bis zum Ende ihrer ALE-Bezugszeit noch keine Stelle gefunden haben und ausgesteuert werden. Kurzfristig werden sich so die Kosten für die Arbeitslosenversicherung und mittel- bis langfristig die Kosten für die Sozialhilfe erhöhen, denn die Personen kommen auf diese Weise früher in die Sozialhilfe (denn das Arbeitslosenentgelt ist geringer als der Zwischenverdienst zuzüglich der Kompensationszahlungen) und auch mit einer höheren Wahrscheinlichkeit (sie haben eine geringere Arbeitserfahrung als zuvor und haben ihre Arbeitsmöglichkeiten nicht voll ausgeschöpft). Von diesem Effekt wird die ALV bereits kurzfristig und die Sozialhilfe in wenigen Fällen kurzfristig, meist jedoch mittelfristig betroffen sein.

Welcher dieser beiden gegenteiligen Effekte letztlich stärker wirken wird, ist schwierig abzuschätzen. Es muss jedoch zumindest vor allzu viel Optimismus in Bezug auf die erwünschte positive Anreizwirkung der M2 gewarnt werden.

Einschätzung der Relevanz je nach Konjunktur

Der erste geschilderte dynamische Effekt wird in Zeiten guter Konjunktur deutlich stärker wirken, denn zu diesen Zeiten haben Mitarbeitende gegenüber ihren Arbeitgebern eine wesentlich bessere Verhandlungsposition. Der zweite Effekt wird in Zeiten besserer Konjunktur nicht abgeschwächt, sondern vermutlich ebenfalls stärker wirken. Aber es dürfte sich dennoch die Gefahr verringern, dass die Personen, die in der Hoffnung auf eine vollwertige Anstellung auf einen Zwischenverdienst verzichten, ausgesteuert werden und später auf Sozialhilfe angewiesen sind.

In Zeiten schwächerer Konjunktur hingegen wird die positive Anreizwirkung deutlich schwächer und die Gefahr der zweiten negativen Anreizwirkung, die Sozialhilfe stärker zu belasten, steigen. Die Einsparmöglichkeiten der ALV durch M2 werden sinken und die Verlagerung zumindest eines Teils der Einsparungen auf die Schultern der Sozialhilfe wird zunehmen. Für die nächsten Jahre scheint das Risiko gross, dass die oben abgeschätzten Kosten in Realität höher sein könnten.

4.2.4. FAZIT

Der statische Wirkungsablauf setzt eine merklich negative Einkommensspirale für die Betroffenen in Gang mit den entsprechenden sozialen Folgen, dass bei wiederholter Arbeitslosenzeiten nach Zwischenverdiensten die Arbeitslosenentschädigung kaum mehr als Existenzminimum abdeckt. Aus diesem Grund werden die Einsparungen seitens der ALV zulasten eines deutlich geringen sozialen (Ver-)Sicherungseffekts seitens der Betroffenen und letztlich auch zulasten der Sozialversicherung erwirkt.

Der durchaus positive Anreizeffekt der Massnahme M2, sich aus dem Zwischenverdienst heraus stärker für eine vollwertig bezahlte Stelle einzusetzen, wird zumindest abgeschwächt durch den gegenteiligen Anreiz, zu Beginn oder auch in der Mitte einer Rahmenfrist in der Hoffnung auf eine bessere Stelle im ersten Arbeitsmarkt keinen Zwischenverdienst anzunehmen. In Zeiten der Wirtschaftskrise ist der positive Anreizeffekt aufgrund der grundsätzlich schlechteren Verhandlungsposition der Arbeitnehmer gegenüber ihren Arbeitgebern ohnehin erst einmal geringer. Und auch in Zeiten niedrigerer Arbeitslosigkeit werden viele Betroffene an den Rand ihrer wirtschaftlichen Existenz gedrängt werden.

Die Massnahme M2 wird die **ALV** pro Jahr voraussichtlich um **knapp CHF 70 Mio. entlasten**. Das SECO selbst geht zwar von Einsparungen in Höhe von CHF 79 Mio.⁴ aus, allerdings bei einer durchschnittlichen Anzahl Arbeitsloser in der Höhe von 125'000 Personen. Auf die durchschnittliche Anzahl Arbeitsloser im Jahr 2007 in der Höhe von 109'189 Personen bezogen, ergeben sich die genannten knapp CHF 70 Mio. Diesen Einsparungen steht eine **zusätzliche Kostenbelastung** der Sozialhilfe in Höhe von **CHF 14 Mio.** gegenüber, wovon die Kantone ca. CHF 7 Mio. zu tragen hätten. Damit werden bei Einführung der Massnahme M2 die Einsparungen der ALV zu 20% auf die Sozialhilfe abgewälzt.

⁴ Vgl. Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 3. September 2008, S. 13, und SECO (2006), S. 62.

4.3. M3: ERHÖHUNG WARTEZEIT UND SENKUNG BEZUGSDAUER FÜR BEITRAGSFREI VERSICHERTE

4.3.1. WIRKUNGSABLAUF

Eine weitere diskutierte Massnahme betrifft zum einen eine Änderung von Art. 18, Absatz 2 AVIG. Hier soll für beitragsfrei versicherte Personen nach einem Berufsschul- oder Studienabschluss neu eine besondere Wartezeit von 120 Tagen eingeführt werden. Gleichzeitig soll die nach Artikel 27 Absatz 4 AVIG festgelegte Höchstzahl der ALV-Taggelder für alle beitragsfrei Versicherten von 260 auf 90 Taggelder gekürzt werden.

Von der Einführung einer besonderen Wartezeit von 120 Tagen sind beitragsfrei Versicherte nach einem Berufsschul- und Studienabschluss betroffen. Dies sind in der Regel junge Erwachsene, die einerseits gut qualifiziert sind, andererseits aber noch keine Berufserfahrung vorweisen können und sich darum am Arbeitsmarkt schwer tun. Zudem haben sie oft nach einem Bildungsabschluss wenig Vermögen angespart, sich vielleicht sogar verschuldet. Sie sind darum von der neu eingeführten besonderen Wartezeit besonders hart getroffen. Teilweise werden die Familien der Betroffenen diese finanziell unterstützen können, dennoch werden die Betroffenen vermutlich überdurchschnittlich auf Sozialhilfe angewiesen sein.

Von der Senkung der Bezugsdauer von 260 auf 90 Taggelder sind die beitragsfrei Versicherten betroffen. Diese deutliche Kürzung wird dazu führen, dass etliche von ihnen ausgesteuert und früher als zuvor auf Sozialhilfefzahlungen angewiesen sein werden. Bei den beitragsfrei Versicherten handelt es sich oft um unterdurchschnittlich gut Vermittelbare. Für die an und für sich gut qualifizierten Studien- und Lehrabgänger wird der Berufseinstieg dennoch oft eher schwierig sein. Personen nach einer Umschulung haben u.U. eine schlechtere Wettbewerbsposition, wenn sie in ihrer neuen Qualifikation weniger Berufserfahrung haben als andere Gleichaltrige, die schon länger in diesem Bereich gearbeitet haben. Aus diesen Gründen wird die Quote ihrer Aussteuerungen vermutlich überdurchschnittlich sein. Gleichzeitig wird auch die Quote der Ausgesteuerten, die später Sozialhilfe beziehen, überdurchschnittlich sein. Denn ein grosser Teil der Ausgesteuerten hat eine Wartezeit vor Bezug des Arbeitslosenentgelts von 120 Tagen zu bestehen und wird in der Zeit das eigene gesparte Vermögen sowie u.U. auch das der Familie aufgezehrt haben, v.a. wenn sie noch eigene Kinder finanzieren müssen. Wenn sie eine Arbeitsstelle finden und dann wieder arbeitslos werden (ohne in der Lage gewesen zu sein, wieder weitreichendes Vermögen anzusparen), werden sie ebenfalls früher Sozialhilfe beantragen.

4.3.2. STATISCHE AUSWIRKUNGEN

Kostenwirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Für die Berechnung der zusätzlichen Sozialhilfekosten aufgrund der längeren Wartezeit für Schul- und Studienabgänger wurden folgende Kennzahlen aus Abschnitt 3.2 (s. dort die jeweiligen Quellen und ggf. Annahmen) verwendet:

- › Taggeldbezüger total 2007,
- › Taggeldbezüger total 2003,
- › durchschnittliche ALE-Bezugsdauer 2007 (in Jahren),
- › Höhe Sozialhilfe-Bezug 2007 (pro Person in einem Jahr),
- › Anteil ALE-Empfänger, die zum Arbeitslosenentgelt SozHi als Zusatzzahlungen erhalten,
- › geschätzter Anteil der ausgesteuerten Taggeldempfänger 2007, die später SozHi empfangen,
- › geschätzte Wahrscheinlichkeit, dass Personen 2007 auf Sozialhilfe angewiesen sind,
- › geschätzte Wahrscheinlichkeit, dass Personen mit Berufsschul- oder Studienabschluss 2007 auf Sozialhilfe angewiesen sind,
- › Anteil SozHi bezahlt durch Kantone,
- › Anteil SozHi bezahlt durch Gemeinden.

Des Weiteren sind in die Berechnung die Kennzahlen gemäss „Anhang M3“ eingeflossen.

Auf Basis dieser Kennzahlen wurde zum einen abgeschätzt, wie viel zusätzliche Sozialhilfe die aufgrund Berufsschul- oder Studienabschluss beitragsbefreiten ALE-Empfänger während ihrer durch M3 verlängerten Wartezeit beziehen, und wie viel Sozialhilfe sie anschliessend während des Bezugs der 90 Taggelder durch die Revision zusätzlich an Sozialhilfe benötigen. Hier sind mit jährlichen Mehrkosten für die Sozialhilfe von gut CHF 1 Mio. zu rechnen.

Zudem wurde berechnet, wie viel zusätzliche Kosten auf die Sozialhilfe dadurch zukommen, dass alle beitragsbefreiten ALE-Empfänger eine um 170 Taggelder kürzere Bezugsdauer haben werden. Hier werden schätzungsweise pro Jahr CHF 16 Mio. an höheren Kosten auf die Sozialhilfe zukommen.

Insgesamt ergibt sich daraus ein voraussichtlicher jährlicher Mehrkostenbetrag für die Kantone und Gemeinden von ca. **CHF 17 Mio.**

Wann treten die Auswirkungen auf die Kantone ein

Ein geringer Teil der Sozialhilfekosten, die aufgrund der höheren Wartezeit der Berufsschul- oder Studienabschluss beitragsbefreiten ALE-Empfänger entstehen werden, wird sofort spürbar bzw. innerhalb kurzer Frist spürbar sein. Das Gros der Kosten durch die geringere Bezugsdauer wird frühestens nach einem halben Jahr, d.h. eher mittelfristig entstehen.

Einschätzung der Relevanz je nach Konjunktur

Bei einer schwächeren Konjunktur werden weit mehr Beitragsbefreite arbeitslos sein, während des ALE-Bezugs zusätzlich auf Sozialhilfe angewiesen sein und später ausgesteuert werden und ganz in die Sozialhilfe kommen. Damit werden mehr Personen und diese Personen tendenziell auch stärker von den Leistungskürzungen dieser Massnahme M3 betroffen sein. V.a. Schul- und Studiumsabgänger, deren Arbeitsmarktchancen relativ stark von der Konjunktur abhängen, werden die Revision stark zu spüren bekommen. Die Kosten, die daraus für die Sozialhilfe entstehen werden, werden entsprechend höher sein als oben abgeschätzt. Umgekehrt wird in Zeiten geringerer Arbeitslosigkeit die Revision für die Beitragsbefreiten ebenso wie für die Finanzen der Sozialhilfe weniger stark als oben berechnet wirken.

4.3.3. DYNAMISCHE EFFEKTE

Die Massnahme wird voraussichtlich unterschiedliche Verhaltensänderungen hervorrufen. Sie wird vermutlich dazu führen, dass Beitragsbefreite ihre Bewerbungsaktivitäten bzw. ihre Bemühungen, möglichst rasch eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bekommen, intensivieren. Dies ist grundsätzlich aus gesamtwirtschaftlicher Sicht erwünscht, es sei denn, die Personen müssen grössere Abstriche für sich und ihren Qualifikationsstand in Kauf nehmen. In diesem Fall wird ihr Humankapital nicht ausreichend genutzt und schreibt sich teilweise ab, was auch letztlich aus volkswirtschaftlicher Sicht ein Verlust bedeutet.

Es sind aber auch kontraproduktive Wirkungen möglich. Gerade direkt nach Beendigung einer Ausbildung, wenn noch keine oder kaum Arbeitserfahrung vorhanden ist, ist es wichtig, möglichst rasch Arbeit zu finden, da sich sonst die Chancen auf dem Arbeitsmarkt rasch verschlechtern. Die kürzere Taggeld-Bezugsdauer für alle Beitragsbefreiten wird mutmasslich zur Folge haben, dass einige von ihnen früher ausgesteuert und damit auch ihre Wiedereingliederungschancen in den Arbeitsmarkt sinken werden.

Einschätzung der Relevanz je nach Konjunktur

Gerade in Zeiten schlechter Konjunktur und hoher Arbeitslosigkeit, wie sie z.B. aktuell herrschen, wird der gestiegene Druck auf Beitragsbefreite durch M3, sich mit grösserem Nachdruck zu bewerben, aufgrund des geringeren Arbeitsangebots nicht immer zum gewünschten Erfolg führen. Gleichzeitig wirkt sich eine Verschlechterung der Chancen seitens der Beitragsbefreiten durch ihre frühzeitige Aussteuerung gravierender aus. Umgekehrt wird in Zeiten geringer Arbeitslosigkeit der positive dynamische Effekt stärker wirken und der kontraproduktive relativ weniger gravierend wirken.

4.3.4. FAZIT

Die Massnahme M3 trifft einen bestimmten Teil der Bevölkerung, v.a. die Schul- und Hochschulabsolventen, besonders stark: Sie müssen eine höhere Wartezeit und eine geringere Bezugdauer in Kauf nehmen. Für sie steigt das finanzielle Risiko, das eine mehrjährige Ausbildung für sie birgt. Viele von ihnen werden gezwungen sein, sich möglichst noch während der Prüfungsphase zu bewerben. Manche von ihnen werden ihre Bewerbungsaktivitäten aufgrund von Geldknappheit einschränken müssen und so ihre Möglichkeiten, ihre neu erworbene Qualifikation optimal einzubringen, teilweise nicht voll ausschöpfen können.

Ein Teil der beitragsfrei versicherten Personengruppen wird früher ausgesteuert und hat somit ein höheres Risiko, die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt nicht zu schaffen und letztlich langzeitarbeitslos zu werden. Damit gehen volkswirtschaftliche Verluste an Humankapital einher sowie zusätzliche Kosten für die Sozialhilfe, welche die oben aus statischer Sicht berechneten Kosten noch erhöhen werden.

Das Missbrauchrisiko, dass ALE-Empfänger sich nicht mit vollem Einsatz bewerben, wird durch die Massnahme vermutlich sinken. Allerdings kann auch bei beitragsfrei Versicherten davon ausgegangen werden, dass diese auch ohne die Revision M3 ein hohes Eigeninteresse daran haben, möglichst frühzeitig Arbeit zu bekommen, Geld zu verdienen und Arbeitserfahrungen zu sammeln. Denn das Arbeitslosentgelt für Beitragsfrei Versicherte, das sich auf der Basis festgelegter Pauschalsätze berechnet, wird häufig sehr viel niedriger als ein geregeltes Arbeitseinkommen sein.

Die Massnahme M3 wird die **ALV** vermutlich **um CHF 90 Mio. pro Jahr entlasten**.⁵ Diese Einsparungen führen jedoch zu einer **Mehrbelastung der Sozialhilfe um jährliche CHF 17 Mio.**, wovon die Kantone knapp CHF 9 Mio. tragen müssten. Damit werden aus einer

⁵ Vgl. Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 3. September 2008, S. 13.

Gesamtsicht der ALV und der Sozialhilfe heraus die bei der ALV eingesparten Kosten zu rund 20% an die Sozialhilfe weitergereicht. Zudem wird der Versicherungsschutz durch die ALV für die Personen stark zurückgefahren, welche die Unterstützung der ALV auch für einen besseren Einstieg bzw. Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt besonders bräuchten.

4.4. M4: STÄRKERE ABHÄNGIGKEIT DER BEZUGSDAUER VON BEITRAGSZEIT

4.4.1. WIRKUNGSABLAUF

Die Massnahme M4 sieht eine Veränderung des Art. 27, Abs. 2 AVIG dahingehend vor, dass ALE-Empfänger bei einer Beitragszeit von 12-17 Monaten nur mehr 260 anstatt wie bisher 400 Taggelder, und ALE-Empfänger im Alter von ≥ 55 Jahren bei einer Beitragszeit von 18-21 Monate nur noch 400 anstatt der bisherigen 520 Taggelder erhalten. Auf diese Weise sind potenziell alle soziodemographischen Gruppen tangiert.

Die Massnahme wird dazu führen, dass die betroffenen Personen weniger lang Arbeitslosenentgelt beziehen, früher ausgesteuert und entsprechend zum Teil früher auf Sozialhilfe angewiesen sein werden. Dabei besteht die Gefahr, dass ihnen die Rückkehr in den Arbeitsmarkt erschwert wird, weil die Empirie zeigt, dass es schwieriger ist aus der Sozialhilfe zurück in den 1. Arbeitsmarkt zu kommen als aus der ALV. Dies hat wohl auch damit zu tun, dass Sozialhilfeempfänger stärker stigmatisiert werden als Arbeitslose. Zudem werden sie ihr privates Vermögen früher abbauen müssen, was v.a. die vergleichsweise schwer vermittelbaren ALE-Empfänger ≥ 55 Jahre zu spüren bekommen werden.

4.4.2. STATISCHE AUSWIRKUNGEN

Kostenwirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Der Berechnung der Kostenwirkungen auf die Sozialhilfe liegen die folgenden Daten aus Abschnitt 3.2 zugrunde:

- › Anzahl Taggeldbezüger 2007,
- › Anzahl Taggeldbezüger 2004,
- › 2007: Höhe ALE-Taggeld pro ALE-Empfänger und Jahr,
- › geschätzter Anteil der ausgesteuerten Taggeldempfänger 2007, die später SozHi empfangen,
- › Anteil SozHi bezahlt durch Kantone,
- › Anteil SozHi bezahlt durch Gemeinden.

Des Weiteren sind in die Berechnung die Kennzahlen gemäss „Anhang M4“ eingeflossen.

ALE-Empfänger werden bei einer Beitragszeit von 12 bis 17 Monaten nur noch 260 anstatt wie bisher 400 Taggelder bekommen. Daraus werden der Sozialhilfe schätzungsweise jährliche Kosten in Höhe von über CHF 21 Mio. entstehen. Des Weiteren werden ALE-Empfänger im Alter von ≥ 55 Jahren bei einer Beitragszeit von 18 bis 21 Monate lediglich 400 anstatt der bisherigen 520 Taggelder erhalten. Hieraus werden vermutlich gut CHF 0.5 Mio. an zusätzlichen Kosten auf die Sozialhilfe zukommen.

Insgesamt werden daher aus einer statischen Sicht zusätzliche Sozialhilfekosten von ca. **CHF 22 Mio.** pro Jahr entstehen.

Wann treten die Auswirkungen auf die Kantone ein

Die ersten finanziellen Auswirkungen werden nach ca. einem Jahr, das Gros vermutlich nach zwei Jahren oder später spürbar, nachdem die Betroffenen ausgesteuert werden, ihr ggf. vorhandenes Vermögen abgebaut haben und danach Sozialhilfe beantragen werden.

Einschätzung der Relevanz je nach Konjunktur

Die Höhe der Kosten hängt deutlich von der jeweiligen Konjunktur ab. Die Kosten werden bei hoher Arbeitslosigkeit höher sein als oben angegeben, da mehr Personen, v.a. auch mehr ältere Arbeitslosenempfänger, betroffen sein werden und darum vermehrt später Sozialhilfe beantragen müssen. Umgekehrt werden sie sinken, wenn die Arbeitslosigkeit konjunkturell bedingt zurückgeht.

4.4.3. DYNAMISCHE EFFEKTE

Die dynamischen Wirkungen der Massnahme M4 ist denjenigen von M3 (s. Abschnitt 4.3.3) sehr ähnlich: Einerseits erhöht eine Verkürzung der Taggeldbezugsdauer den Druck auf die Arbeitslosen, frühzeitiger eine Stelle zu bekommen. Gleichzeitig könnten die Betroffenen jedoch gezwungen sein, eine Stelle anzunehmen, die nicht ihren Qualifikationen entspricht. Ebenso besteht die Gefahr, dass Personen, die während der verkürzten Bezugszeit keine Stelle finden und nun aufgrund von M4 frühzeitiger ausgesteuert werden, es schwieriger haben werden als zuvor, aus der Situation der Aussteuerung heraus Arbeit zu finden. Diese beiden Effekte wären kontraproduktiv.

Einschätzung der Relevanz je nach Konjunktur

In einer guten Konjunktur wird der positive dynamische Effekt vermutlich die beiden kontraproduktiven Effekte überkompensieren, in Zeiten schlechterer Konjunktur könnte sich dies jedoch auch umkehren.

4.4.4. FAZIT

Die Sparmassnahme M4 betrifft potenziell alle Bevölkerungsgruppen. Sie bedeutet letztlich nichts anderes als ein Abbau des sozialen Sicherungseffekts der ALV, der darauf abzielt, Erwerbstätige vor den finanziellen Folgen der Arbeitslosigkeit zu schützen und ihnen bei der Wiedereingliederung zu helfen. Sie wird den Druck auf Arbeitslose erhöhen, sich zu bewerben und eine Stelle anzunehmen, die jedoch in manchen Fällen der eigenen Qualifikation nicht entsprechen wird. Die Personen, die aufgrund M4 früher ausgesteuert werden, werden persönlich hart getroffen und vielfach in der Sozialhilfe landen.

Die **ALV** wird durch diese Massnahme voraussichtlich **CHF 174 Mio. pro Jahr** an Kosten einsparen.⁶ Von diesem Betrag werden jedoch ca. **CHF 22 Mio.**, d.h. 12% der Einsparungen in Form **zusätzlicher Sozialhilfeleistungen** an die Sozialhilfe weitergereicht. Hiervon hätten die Kantone pro Jahr knapp CHF 11 Mio. zu tragen, der Rest ginge im Wesentlichen zu Lasten der Gemeinden.

4.5. M5: SENKUNG PLAFONDSATZ FÜR AMM

4.5.1. WIRKUNGSABLAUF

Die Massnahme M5 plant eine Revision des Artikels 2, Absatz 1 der Verordnung des EVD über die Vergütung von arbeitsmarktlichen Massnahmen. Dort soll der aktuelle Plafondsatzes für AMM von CHF 3'500 pro stellensuchender Person auf CHF 3'000 abgesenkt werden.⁷ Wenn sich das Verhalten der Akteure, d.h. die Zahl der Angebote an AMM dadurch nicht verändert, hat die Massnahme zur Folge, dass die diejenigen Kantone als Träger der RAVs, in denen die Kosten für AMM pro Stellensuchende Person über den CHF 3'000 betragen, diese Kosten nun selbst tragen müssen.

⁶ Vgl. Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 3. September 2008, S. 13.

⁷ Heute liegt der Durchschnitt der Kosten von AAM über alle Kantone bei 3000 CHF pro stellensuchender Person.

4.5.2. STATISCHE AUSWIRKUNGEN

Kostenwirkungen auf die Kantone

Die Abschätzung der Kostenwirkungen auf die Kantone bezieht sich auf die folgenden Kennzahlen aus Abschnitt 3.2:

- › Anzahl Stellensuchende 2007 (Monatsdurchschnitt),
- › Projekt-Kosten AMM (ohne Taggeld), 2007.

In einer statischen Betrachtung, in der die Nachfrage nach AMM pro Anzahl Stellensuchender nach Einführung von M5 konstant bleiben, werden die **Kosteneinsparungen der ALV**, die das SECO (2007, S. 6) auf rund **CHF 60 Mio.** pro Jahr beziffert, **vollständig auf die Kantone übergewälzt**. Im Jahr 2007 betrugen die durchschnittlichen Projektkosten für die AMM (ohne Taggeld) pro stellensuchender Person CHF 3'168. Der Plafondsatz wird demnach unter die heutigen Durchschnittskosten der Kantone gesenkt. Auf diejenigen Kantone, die über diesem Durchschnittsatz liegen, würden die genannten Mehrkosten der statischen Betrachtung überwälzt.

Wann treten die Auswirkungen auf die Kantone ein

Die Kosten würden den Kantonen bereits kurzfristig entstehen, denn diejenigen Kantone, deren AMM-Kosten pro Stellensuchender über CHF 3'000 liegen, müssten bereits im Laufe des Jahres entsprechende Rückstellungen bilden, um bei einem Kostenabgleich mit der ALV die Differenz zwischen den Kosten, die noch die ALV trägt, und den tatsächlichen AMM-Kosten – d.h. mutmasslich CHF 60 Mio. – bilanziell ausgleichen zu können.

Einschätzung der Relevanz je nach Konjunktur

Die genannten Auswirkungen sind in einer statischen Sicht von der Konjunktur unabhängig.

4.5.3. DYNAMISCHE EFFEKTE

Es ist jedoch anzunehmen, dass die Kantone ihr Verhalten angesichts der Einführung von M5 verändern würden: Sie werden vermutlich zunächst versuchen, den Kostendruck auf die Anbieter von AMM zu erhöhen, um damit mittels einer Kostenreduktion das Angebot an AMM-Plätzen möglichst aufrecht zu erhalten. Dies wird jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit Auswirkungen auf die Qualität der AMM haben.

Liegen des Weiteren trotz der Weitergabe des Kostendrucks an die AMM-Anbieter die durchschnittlichen Kosten über einem Durchschnitt von CHF 3'000, werden die Kantone vermutlich das Angebot der AMM einschränken. Es könnte sogar sein, dass die Kantone aus Sicherheitsgründen einen Kostendurchschnitt erzielen werden, der unter diesem neuen Plafondsatz von CHF 3'000 liegen wird.⁸ Ebenso ist jedoch möglich, dass manche Behörden bereit sein werden, diese zusätzlichen Kosten zu tragen, um weiterhin eine höhere Anzahl AMM in guter Qualität anbieten zu können. Aus diesem Grund geben wir für unsere Abschätzung eine Bandbreite von **CHF 0 - 60 Mio. an zusätzlichen jährlichen Kosten** für die Kantone an. Damit besteht die (unwahrscheinliche) Möglichkeit, dass die Kosteneinsparungen des Bundes in den Extremfällen gar nicht oder sogar vollständig auf die Kantone überwältzt werden. Je stärker die Kantone ihr Angebot an AMM verringern oder die Kosten hierfür senken, desto geringer ist die Überwälzungsquote der Kosten durch M5 vom Bund auf die Kantone. Eine Reduktion des Angebots an AMM und deren verminderte Qualität werden sich z.T. jedoch auf die Vermittelbarkeit der betroffenen Arbeitslosen auswirken.⁹ Dies wird letztlich zusätzliche mittelbare Kosten generieren sowohl für die ALV – sie wird den Betroffenen tendenziell länger Taggeld bezahlen müssen – als auch für die Sozialhilfe – wenn ein Teil der Betroffenen später ausgesteuert wird und auf Sozialhilfe angewiesen ist.

Einschätzung der Relevanz je nach Konjunktur

Die Konjunktur hat prinzipiell keinen Einfluss auf die prognostizierte dynamische Reaktion der Kantone. Die Kantone werden mit hoher Wahrscheinlichkeit unabhängig von konjunkturellen Verläufen zu vermeiden versuchen, die Kosten für AMM selbst tragen zu müssen.

Allerdings hat die Konjunktur einen grossen Einfluss auf die Auswirkungen des verminderten AMM-Angebots und die sinkende Qualität derselben auf die Stellensuchenden. Diese sind bei schlechter Konjunktur stärker auf (qualitativ hochwertige) AMM angewiesen als bei guter Konjunktur. In dieser Hinsicht ist damit zu rechnen, dass die Vermittelbarkeit der

⁸ Gemäss SECO (2006, S. 57) kann davon ausgegangen werden, dass bei einer Reduktion des Betrags auf CHF 3'000.- die Kantone aus Vorsicht nicht mehr als z.B. CHF 2'500.- ausgeben werden.

⁹ Die Wirkung von AMM wird kontrovers diskutiert. Diverse Untersuchungen zeigen, dass Kurs- und Ausbildungsbesucher in der Regel mit einer höheren Wahrscheinlichkeit eine neue Stelle finden als Nichtbesucher. Absolventen von Beschäftigungsprogrammen hingegen haben schlechtere Vermittlungschancen als die Nichtbesucher dieser Programme. Siehe hierzu z.B. Aeppli (2006), S. 23. Allerdings sind die Besucher dieser Beschäftigungsprogramme vermutlich per se schlechter vermittelbar als der Durchschnitt der Stellensuchenden, so dass es dennoch möglich ist, dass Beschäftigungsprogramme deren Vermittelbarkeit verbessern, auch wenn sie dabei nach wie vor nicht überdurchschnittlich wird. Weitere Einflussfaktoren auf die Wirksamkeit von AMM scheinen auch die Aktivitäten der RAV, die AMM vermitteln, zu haben (vgl. Engler (2007)).

Stellensuchenden weiter sinken wird und die Kosten, die daraus letztlich der Sozialhilfe entstehen werden, steigen werden.

4.5.4. FAZIT

Wenn sich das Verhalten der durch M5 betroffenen Akteure, insbesondere das der Kantone, nicht ändert, bedeutet die Massnahme zu 100% einer Überwälzung von ALV-Kosten in Höhe von CHF 60 Mio.¹⁰ an die Kantone. Es ist jedoch anzunehmen, dass Verhaltensänderungen seitens der Kantone dazu führen werden, dass die Kantone einen Teil dieser Kosten reduzieren, indem sie den Kostendruck an die Anbieter der AMM weitergeben und darüber hinaus auch ihr Angebot an AMM verringern. Daher werden den Kantonen durch M5 pro Jahr zusätzliche **Kosten in Höhe von CHF 0 - 60 Mio.** entstehen. Wenn sich durch Verhaltensänderungen die Anzahl der AMM-Angebote und deren Qualität vermindern, tangiert dies jedoch auch die Vermittelbarkeit der Stellensuchenden, so dass der Sozialhilfe indirekt höhere Kosten entstehen, wenn aufgrund M5 mehr Personen ausgesteuert werden und auf Sozialhilfe angewiesen sind. Die Höhe dieser **indirekten Kosten**, die eher mittelfristig auf die Kantone zukommen werden, ist jedoch nur schwer abzuschätzen und wurde daher in unserer Kalkulation nicht berücksichtigt. Insgesamt ist diese Massnahme als äusserst fragwürdig zu bewerten, denn sie bedeutet, dass die Hilfestellungen an Arbeitslose in Form von AMM deutlich zurückgefahren werden, indem voraussichtlich sowohl die Qualität als auch die Anzahl der AMM sinken wird.

4.6. M6: ABBAU BUNDESBEITRAG FÜR LEISTUNGEN AN NICHTVERSICHERTE

4.6.1. WIRKUNGSABLAUF

Die Massnahme M6 sieht vor, dass die in Artikel 95d AVIG festgelegte Kostenaufteilung für Nichtversicherte¹¹, die an Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen teilnehmen und darum längstens 260 Taggelder beanspruchen können, revidiert wird. Es ist geplant, dass die ALV nicht mehr wie bisher 80% und die Kantone 20% der Kosten tragen, sondern dass die Kosten jeweils zu 50% von ALV und Kantonen übernommen werden.

Unter der (in einer statistischen Sicht getätigten) Annahme, dass die Amtsstellen, die über die Teilnahme an Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen durch Nichtversicherte

¹⁰ Vgl. Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 3. September 2008, S. 14.

¹¹ Nichtversicherte sind erwerbsfähige Personen, die weder die Beitragszeit erfüllen noch von deren Erfüllung befreit sind.

entscheiden, die Teilnahmemöglichkeiten nicht kürzen werden, bedeutet M6 eine 1:1-Kostenverschiebung von der ALV zulasten der Kantone. Die Nichtversicherten wären in dem Fall durch die Massnahme nicht betroffen.

4.6.2. STATISCHE AUSWIRKUNGEN

Kostenwirkungen auf die Kantone und Gemeinden

In der Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 3. September 2008 wird durch die Massname M6 mit einer Einsparung seitens der ALV in Höhe von jährlich **CHF 6 Mio.** gerechnet. Sofern sich das Verhalten der Arbeitsstellen durch die Revision nicht ändert, entsprechen diese Einsparungen zu 100% den Kosten, die auf die Kantone zukommen werden.

Wann treten die Auswirkungen auf die Kantone ein

Die zusätzlichen Kosten für die Kantone werden bereits kurzfristig nach Inkrafttreten der Massnahme M6 spürbar werden.

Einschätzung der Relevanz je nach Konjunktur

In einer statischen Beurteilung von M6 sind die genannten Belastungen der Sozialhilfe von der Konjunktur unabhängig.

4.6.3. DYNAMISCHE EFFEKTE

In einer dynamischen Sichtweise könnten die Arbeitsstellen, welche die Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen für Nichtversicherte genehmigen, zurückfahren. Hiervon wären die Nichtversicherten betroffen, deren Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt dadurch erschwert wird, dass sie an diesen Wiedereingliederungsmassnahmen nicht mehr teilnehmen können. Gleichzeitig erhalten die Betroffenen nicht mehr die höchstens 260 Tag-gelder. Ein vergleichsweise hoher Teil der durch solche Einsparungen Betroffenen wird schliesslich einen höheren Bedarf an Sozialhilfe haben, so dass die eingesparten Kosten seitens der Kantone die Kosten für die Sozialhilfe, wenngleich vermutlich nicht in gleichem Ausmass, erhöhen wird.

Ebenfalls durch die Reduktion der Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen tangiert wären die Anbieter der Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen.

Einschätzung der Relevanz je nach Konjunktur

Nichtversicherte wären in Zeiten schwacher Konjunktur härter getroffen als in Zeiten guter Konjunktur, denn sie werden es dann schwerer haben, ohne zusätzliche Förderung in den ersten Arbeitsmarkt zu gelangen. Es wird bei einer höheren Arbeitslosenquote auch mehr Nichtversicherte geben, so dass die zusätzliche Belastung der Sozialhilfe durch die von den Einsparungen betroffenen Nichtversicherten dann höher wäre als bei einer geringen Arbeitslosenquote.

4.6.4. FAZIT

Die Massnahme M6 ist eine **reine Überwälzung** eines wesentlichen Teils – voraussichtlich **CHF 6 Mio.** pro Jahr – der Kosten für die Förderung Nichtversicherter von der ALV auf die Kantone. Die Massnahme bewirkt keine positiven Anreize, im Gegenteil: Sie setzt den Anreiz für Amtsstellen, die Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen für Nichtversicherte zurückzufahren. Auf diese Weise werden die von diesen Einsparungen Betroffenen einer wichtigen Chance beraubt, wieder in den ersten Arbeitsmarkt eingegliedert zu werden.

4.7. GESAMTWÜRDIGUNG DER REVISIONSMASSNAHMEN

4.7.1. AUSGANGSLAGE UND WIRKUNGSEBENEN

Die Botschaft zur 4. Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) vom 3. September 2008 enthält für die Revisionsvorschläge, welche die ALV (und damit v.a. den Bund) finanziell entlasten, Schätzungen zu den erwarteten Einsparungen pro Jahr. Sie geht darüber hinaus auf die zusätzliche Belastung der Kantone im Rahmen der Beteiligung der Kantone an den Kosten der Arbeitslosenversicherung (nach Artikel 90, 90a und 92 AVIG) in Höhe von 0.05 Lohnbeitragsprozenten ein (Botschaft 2008, 3.3). Die Botschaft enthält jedoch keine Schätzungen, wie sich die Massnahmen darüber hinaus auf die Finanzen der Kantone und Gemeinden und dabei speziell auf die Sozialhilfe auswirken werden. Sie konstatiert aber: „Da aber nicht alle Stellensuchenden schneller integriert werden, resultiert eine etwas höhere Belastung anderer Sozialwerke (v.a. der Sozialhilfe). Bis zu einem gewissen Grad entspricht dies jedoch der Korrektur einer bis anhin unsachgemässen Lasten- und Aufgabenverteilung. Im Gegenzug profitiert aber auch die Sozialhilfe vom höheren Druck in Richtung einer raschen Reintegration.“¹²

¹² Botschaft Abschnitt 3.5.3.2 Leistungsseite.

Die Massnahmen der 4. Teilrevision haben jedoch sehr wohl z.T. substanzielle negative Auswirkungen auf die Sozialhilfe und somit die Finanzen der Kantone und Gemeinden. Diese Auswirkungen stehen in der vorliegenden Studie im Fokus, weil sie in der Botschaft weitgehend ausgeblendet wurden.

Die untersuchten Massnahmen haben auf verschiedenen Ebenen Auswirkungen: Sie haben Folgen für die Finanzen des Bundes und der Kantone/Gemeinden. Sie haben oft Auswirkungen auf die Anreize und Chancen/Risiken der registrierten Stellensuchenden (Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger). Ein Grossteil der Revisionspunkte hat zum Ziel, stärkere Anreize zu intensiver Stellensuche, Anstrengungen zur Verbesserung der eigenen Arbeitsmarktfähigkeit etc. zu setzen oder unerwünschte Anreize der heutigen Gesetzgebung zu mindern. Des Weiteren führen die geplanten Massnahmen jedoch auch dazu, dass viele Personen zusätzlich oder rascher zur Sozialhilfe kommen. Im Vergleich zum Status „arbeitslos“ stigmatisiert die Abhängigkeit von der Sozialhilfe zusätzlich, was sich oft auf die Gesundheit der Sozialhilfeempfänger, deren Arbeitsmarktchancen und deren gesellschaftliche Akzeptanz und Integration negativ auswirkt. Alle untersuchten Massnahmen führen tendenziell dazu, dass mehr Personen rascher in die Sozialhilfe kommen und/oder dort länger verbleiben als ohne Revision. Das bedeutet nicht nur, dass der Finanzbedarf v.a. der Sozialhilfe steigt. Neben den rein monetär errechneten Folgen ist damit zu rechnen, dass die Sozialausgaben grundsätzlich politisch wieder stärker unter Beschuss kommen.

Die hier analysierten sechs Vorschläge der 4. Teilrevision wurden daraufhin untersucht, welche finanziellen Mehrkosten sie für die Kantone und Gemeinden, insbesondere für die Sozialhilfe verursachen. Qualitativ wurde beschrieben, welche dynamischen Auswirkungen sie zudem haben können. Darüber hinaus sind jedoch auch die nicht quantifizierten und soeben beschriebenen gesellschaftlichen und sozialen Aspekte ebenfalls von grosser Bedeutung.

4.7.2. ERGEBNISSE

Die folgende Übersicht zu den finanziellen Mehrbelastungen der Kantone und Gemeinden durch die untersuchten Massnahmen beziehen sich auf die Kennwerte von 2007. Ein grösserer Teil der betrachteten Massnahmen für die Kantone führt mittelfristig nach ein bis drei Jahren zu Mehrkosten bei der Sozialhilfe, z.B. weil es darum geht, ob AMM-Tage für eine neue Rahmenfrist angerechnet werden, wenn eine heute arbeitslose Person eine Anstellung im ersten Arbeitsmarkt findet und danach wieder arbeitslos wird. Wenn die Massnahmen der 4. Teilrevision umgesetzt werden, sind die Auswirkungen bei der Sozialhilfe mit gewisser

Verzögerung zu erwarten. Wenn die AVIG-Revision in einem schlechten anstatt einem guten konjunkturellen Umfeld in Kraft treten würde, fielen ebenfalls nicht sofort stark höhere Mehrausgaben bei der Sozialhilfe und somit bei Kantonen/Gemeinden an, sondern ebenfalls mit gewisser Verzögerung.

Unsere Analysen haben kein eindeutiges Bild ergeben, ob die Auswirkungen der untersuchten Massnahmen auf die Finanzen der Kantone bei schlechterer Konjunkturlage (als 2007) über-, unter- oder proportional ausfallen. Ein Argument, weshalb sie überproportional zur Zahl der Stellensuchenden sein könnten, ist, dass vermutlich die durchschnittliche Verweildauer in der Sozialhilfe in schweren Rezessionen ansteigt. Ein Argument für eine unterproportionale Entwicklung ist, dass in schlechter Konjunktursituation überproportional viele gut Qualifizierte arbeitslos werden und so der durchschnittliche Anteil der Stellensuchenden sinkt, der von der ALV in die Sozialhilfe rutscht, wenn die Arbeitsmarktsituation nicht über lange Zeit ungünstig bleibt. Wir haben nicht speziell analysiert, wie sich die Wirkungen der untersuchten Massnahmen in konjunkturell unterschiedlichen Situationen verändern. In der Summe der verfügbaren Hinweise gehen wir aber davon aus, dass die Auswirkungen auf die Finanzen der Kantone sich proportional zur Entwicklung der Anzahl registrierter Stellensuchenden entwickeln.

Die Analyse der sechs ausgewählten Massnahmen der 4. Teilrevision AVIG zeigt, dass für die Kantone und Gemeinden spürbare Mehrbelastungen zu erwarten sind, wobei der Hauptteil der Belastungen in Form von steigenden Sozialhilfekosten anfallen dürfte. Die erwartete Mehrbelastung der Sozialhilfe in Folge der untersuchten Massnahmen führt (beruhend auf den Kennwerten für 2007) längerfristig zu einem Anstieg von gut 4-5% der gesamten jährlichen Sozialhilfekosten. Dazu kommen noch weitere Mehrkosten von rund CHF 6 - 66 Mio. pro Jahr in anderen Bereichen der kantonalen Finanzhaushalte. Insgesamt dürften die betrachteten Massnahmen bei konservativer Schätzung zu Mehrbelastungen bei Kantonen/Gemeinden führen, welche ca. ein Drittel der voraussichtlichen (von uns prognostizierten) Einsparungen des Bundes ausmachen. Über alle Sozialsysteme hinweg betrachtet, werden somit die vom SECO berechneten und in der Botschaft zur 4. Teilrevision des AVIG ausgewiesenen Einsparungen (CHF 500 Mio.) für diese sechs Massnahmen nurmehr etwas mehr als halb bis drei Viertel so hoch sein (d.h. CHF 280-380 Mio. betragen).

Die Massnahmen haben, wie deutlich wurde, einen personellen Mehrbedarf seitens der Kantone und Gemeinden und spürbar höhere Sozialhilfeausgaben zur Folge, während in der Botschaft zur AVIG Revision nur eine „etwas höhere Belastung“ der Sozialausgaben durch die Massnahmen vermutet wurde.

Eine Gesamtschau der untersuchten sechs strukturellen AVIG-Revisionsmassnahmen in Tabelle 4 zeigt, dass zwei der Massnahmen, M1 und M6, weitgehende Kostenverlagerungen von der ALV auf die Sozialhilfe bzw. die Kantone sind. M1 und M6 führen gesamtwirtschaftlich betrachtet unter Einbezug der Kantone und Gemeinden zu keiner oder einer relativ geringen Nettoersparnis. Damit führen diese beiden Massnahmen in der eingengten Optik der ALV zwar zu Einsparungen beim Bund, aber relativ geringen Kostensenkungen insgesamt, wenn man deren Wirkungen im gesamtschweizerischen sozialen Sicherungssystem und somit auch die Kantons- und Gemeindeebene betrachtet.

ÜBERBLICK MEHRBELASTUNG KANTONE/GEMEINDEN DURCH UNTERSUCHTE MASSNAHMEN					
AVIG-Revision Massnahmen	Kostenbelastungen (in Mio. CHF)			Einsparungen der ALV (Mio. CHF)	Kostenverlage- rungsfaktor von ALV auf Kantone/ Gemeinden
	Kantone	Gemeinden	SUMME		
M1: Keine Anerkennung Beitragszeit AMM für neuen ALV-Bezug	39-58	39-58	78-117	119	0.7 - 1.0
M2: Berechnungsänderung versicherter Lohn bei Zwischenverdienst	7	7	14	69	0.2
M3: Erhöhung Wartezeit & Senkung Bezugsdauer beitragsfrei Versicherter	9	9	17	90	0.2
M4: Stärkere Abhängigkeit der Bezugsdauer von Beitragszeit	11	11	22	174	0.1
M5: Senkung Plafondsatz für AMM	0-60	0	0-60	60	0 - 1.0
M6: Abbau Bundesbeitrag für Leistungen an Nichtversicherte	6	0	6	6	1.0
SUMME	71-151	65-85	137-236	519	0.26 - 0.45

Tabelle 2: Ergebnisse bezogen auf Eckwerte 2007.

Die Massnahme M5 ist, sofern keine Verhaltensänderungen stattfinden, ebenfalls eine reine Kostenverlagerung. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass die kantonalen Behörden die zusätzlichen Kostenbürden nicht vollständig zu tragen bereit sein werden, sondern zulasten der Stellensuchenden die AMM-Angebote zumindest teilweise verkleinern werden. Wenn dies so eintritt, bedeutet M5, ebenso wie in jedem Fall auch die Massnahmen M2, M3 und M4, eine Lockerung des Versicherungsschutzes durch die ALV. Einige der Betroffenen werden dadurch früher und/oder länger Sozialhilfe beanspruchen müssen. Auf

diese Weise führen die Kosteneinsparungen der ALV über die Massnahmen M2, M3, M4 und M5 voraussichtlich zu höheren Kosten für die Sozialhilfe bzw. die Kantone und Gemeinden, welche in der Gesamtsicht vermutlich 20% (M2), 20% (M3) und 10% (M4) und 0 bis 100% (M5) der jeweiligen Einsparungen auf Bundesebene wieder aufheben.

Sicherlich steigt durch die Massnahmen M2, M3 und M4 auch der Anreiz für die Betroffenen, sich verstärkt um (vollwertige) Stellen im ersten Arbeitsmarkt zu bemühen. Andererseits unterstellt diese Argumentation, dass es diesen Anreiz vorher nicht (oder zumindest nicht gleich wirksam) gegeben hätte, was jedoch für die meisten Arbeitssuchenden nicht zutreffen wird. Dass dennoch etliche von ihnen erst gegen Ende der ALE-Bezugszeit eine Stelle annehmen, kann zum Teil durchaus positiv sein: Für einen optimalen Einsatz des eigenen Humankapitals ist es durchaus sinnvoll, nicht immer das erstbeste Stellenangebot anzunehmen, sondern so lange zu suchen, bis eine der eigenen Qualifikation und den eigenen Karrierewünschen entsprechendes Arbeitsangebot vorhanden ist.

Sollten die Massnahmen M1 bis M6 in der oben dargestellten Fassung verabschiedet werden, ist damit zu rechnen, dass die ALV pro Jahr ca. CHF 519 Mio. einsparen wird (bei Mengenstruktur 2007). Ca. ein Drittel (26-45%) dieser Einsparungen auf Bundesebene stellt aber eine Überwälzung auf die Kantone und Gemeinden – in aller Regel mittels einer Mehrbelastung der Sozialhilfe – dar. Die Mehrkosten der Kantone und Gemeinden machen rund CHF 137-236 Mio. an jährlichen Mehrkosten aus (die teilweise bereits kurzfristig, teilweise erst langfristig wirksam werden). Hiervon werden die Kantone CHF 71-151 Mio. und die Gemeinden CHF 65-85 Mio. zu tragen haben. Diese Schätzung der Zusatzkosten aus M1-M6 für die Sozialhilfe stellt eine konservative Schätzung dar, weil bei der Abschätzung von Kennzahlen grundsätzlich auf das Treffen konservativer Annahmen Wert gelegt wurde. Zudem ist damit zu rechnen, dass in Zeiten der Wirtschaftskrise die voraussichtlichen Kosten ohnehin höher sein werden als hier berechnet.

Im Gesamtblick über ALV und Sozialhilfe führen die Massnahmen M1-M6 somit über Bund, Kantone und Gemeinde voraussichtlich zu einer Netto-Einsparung von gut CHF 280 - 380 Mio. pro Jahr (d.h. rund 26-45% der Einsparungen auf der Ebene des Bundes in Höhe von CHF 519 Mio. bei der ALV).

Doch auch diese Nettoeinsparungen im Gesamtsystem der Sozialversicherungen sind nicht einfach Effizienzgewinne. Ein Grossteil der vermeintlichen Nettoeinsparungen bezahlen Privatpersonen im unteren Teil der Einkommensverteilung, die nach den Massnahmen der 4. Teilrevision AVIG, weniger (lange) ALE erhalten und weder rascher eine Arbeit finden noch Sozialhilfeempfänger sind oder werden. Diese Personen müssen ihr Konsumverhalten

nochmals einschränken, bei den Lebensbedingungen Abstriche machen und somit die Ersparnis gegenüber der heutigen Regelung finanzieren. Dies hat weitere Auswirkungen auf der sozialen und gesellschaftlichen Ebene, die hier nicht genauer thematisiert werden. Nur zu einem vermutlich geringen Teil werden die Nettoersparnisse jedoch tatsächlich gesamtgesellschaftlich eingespart, wenn dank der betrachteten Massnahmen eine Zahl von Arbeitslosen schneller eine geeignete, neue Tätigkeit aufnimmt als vor der Revision. Wie viele dieser Personen sich dabei jedoch „unter Wert verkaufen“ und um wie viel ineffizienter folglich die gesamte Volkswirtschaft so ihr Humankapital nutzen wird, ist hier ebenfalls nicht betrachtet.

ANHANG

ZENTRALE KENNGRÖSSEN (FÜR DIE BERECHNUNG DER KOSTENFOLGEN DER 4. AVIG-REVISION)

Kennzahl	Wert	Quellen	Herleitungen/Annahmen
Registrierte Stellensuchende 2007 (Monatsdurchschnitt)	193'176	EVD/SECO (2008), S. 60	
Taggeldbezüger total 2007	261'341	EVD/SECO (2008), S. 31	
Taggeldbezüger total 2004	330'328	EVD/SECO (2008), S. 31	
Taggeldbezüger total 2003	316'850	EVD/SECO (2008), S. 31	
Durchschnittliche Arbeitslose pro Monat 2007	109'189	EVD/SECO (2008), S. 63	
Durchschnittliche Arbeitslose pro Monat in 2004	153'091	EVD/SECO (2008), S. 60	
Durchschnittliche Anzahl Arbeitslose im Alter ≥ 55 Jahre (2007)	15'263	EVD/SECO (2008), S. 93.	
Durchschnittliche Anzahl Erwerbspersonen im Alter ≥ 55 Jahre 2007	566'878	EVD/SECO (2008), S. 99	
Anteil Arbeitslosenempfänger mit Alter ≥ 55 Jahre 2007	14%	EVD/SECO (2008), S. 93.	
Anteil Arbeitslosenempfänger mit Alter ≥ 50 Jahre 2007	22%	EVD/SECO (2008), S. 93	
Arbeitslosenquote 2007	2.8%	EVD/SECO (2008), S. 56	
Arbeitslosenquote von erwerbsfähigen Personen im Alter von ≥ 55 Jahren 2007	2.69%	EVD/SECO (2008), S. 93 und 99	

Kennzahl	Wert	Quellen	Herleitungen/Annahmen
Durchschnittliche Arbeitslosenentgelt-Bezugsdauer 2007 (in Jahren)	0.35	EVD/SECO (2008), S. 31	
Maximale Taggeld-bezugsdauer (in Jahren) für Taggeld-empfänger <55 Jahre	1.54		Zugrundegelegte maximale Bezugsdauer: 400 Taggelder
Höhe der ALV-Auszahlungen 2007	2'985' Mio CHF	EVD/BFS (2008), S. 31	
Höhe des Arbeitslosen-Taggelds 2007 (pro Empfänger und Jahr)	33'000 CHF	EVD/BFS (2008), S. 31	
Geschätzte Wahrscheinlichkeit, dass AL-Taggeldbezüger an AMM teilnehmen 2007	26%	Lalive d'Epinay R., Zehnder T., Zweimüller J. (2006), S. 16, EVD/SECO (2009), S. 60 und SECO (2009)	Lalive d'Epinay R., Zehnder T., Zweimüller J. (2006), S. 16: Kurse und Zwischenverdienste sind die grössten Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz. Im Jahre 1997 sind knapp 30% aller Taggeldbezüger mindestens einmal als Teilnehmer bei einem dieser beiden Programme gemeldet. 2004: 330'328 Taggeldbezüger, 113'880 Weiterbildungskurs (34%), 36'668 Beschäftigungsprogramm (11%). Interview Herr Ferraro, SECO (2009): Anteil Stellensuchende, die 2008 mindestens eine AMM besucht haben: 26%. => Annahme, dass die Personen, die an Weiterbildungskursen und Beschäftigungsprogrammen teilgenommen haben, im Wesentlichen nicht dieselben sind. Zudem bezieht die genannte Untersuchung nicht alle AMM mit ein EVD/SECO (2009), S. 60: 148'527 SECO (2009), S. 8: Anzahl AMM-Teilnehmer im Mai 2008 – 85'601/Anzahl Stellensuchende im Mai 2008: 148'527 – 58% => Annahme: 50%

Kennzahl	Wert	Quellen	Herleitungen/Annahmen
Anzahl AMM im Jahresdurchschnitt (Jahresplätze) 2007	26'500	SECO (2009): Arbeitslosigkeit – einige Kennzahlen II, 2007: Anzahl AMM im Jahresdurchschnitt (Jahresplätze)	
Projekt-Kosten AMM (ohne Taggeld) 2007	612 Mio CHF	SECO (2009): Arbeitslosigkeit – einige Kennzahlen II	
Geschätzte Anzahl Taggeldbezüger, die 2007 an AMM teilnehmen	130'670	EVD/SECO (2008), S. 31	
Dauer AMM (in Jahren)	0.35	EVD/SECO (2008), S. 31	Annahme, dass die durchschnittliche Dauer von AMM der durchschnittlichen ALE-Bezugsdauer entspricht.
Geschätzte Wahrscheinlichkeit, dass AMM-Teilnehmende im ersten Arbeitsmarkt Arbeit finden	47%	Aeppli (2006), S. 23	52% der Kurs- und Ausbildungsbesucher gelangten zu einer neuen Stelle, aber nur 45% der Nicht-Besucher. Für die Beschäftigungsprogramme gilt das Gegenteil: Wer in der gleichen Zeit ein Beschäftigungsprogramm absolvierte, hatte lediglich zu 42% einen Erfolg bei der Stellensuche, wer auf ein Programm verzichtete, kam mit einer WSK von 49% zu einer neuen Arbeit => Annahme, dass 47% der Taggeldbezüger wieder in den ersten Arbeitsmarkt kommen.
Geschätzte Wahrscheinlichkeit, dass AMM-Teilnehmende mit einem Alter von >= 55 Jahren im ersten Arbeitsmarkt Arbeit finden	47%	EVD/SECO (2008), S. 99	Da die Arbeitslosenquote der Erwerbspersonen >= 55 Jahre mit 2.69% nur geringfügig geringer ist als die Arbeitslosenquote über alle Erwerbstätigen mit 2.8%, wird angenommen, dass die Wahrscheinlichkeit für eine Person >= 55 Jahre, nach einer AMM wieder Arbeit zu finden, genauso hoch ist die für die Gesamtheit der Erwerbspersonen.
Anzahl Ausgesteuerte 2007	25'676	EVD/SECO (2008), S. 38	
Geschätzter Anteil Taggeldbezüger 2007, die später ausgesteuert werden	10%	EVD/SECO (2008), S. 31 und 38	Annahme: Die Anzahl der im Jahr 2007 aus der ALV Ausgesteuerten entspricht der Anzahl der Taggeldempfänger im 2007, die später aussteuert werden.

Kennzahl	Wert	Quellen	Herleitungen/Annahmen
Anzahl >= 50-jährige Ausgesteuerte 2007	8'106.00	EVD/SECO (2008), S. 38	
Geschätzter Anteil der ausgesteuerten Taggeldempfänger 2007, die später SozHi empfangen	15%	Aeppli (2006), S. 18	Zum Zeitpunkt der Befragung hatten 48% wieder eine neue Arbeit, 52% hatten noch keine neue Stelle. S. 33: 29% der Menschen ohne Arbeit finanzieren ihren Lebensunterhalt durch Sozialhilfe Annahme: Der Anteil der aus der ALV Ausgesteuerten, die SozHi beziehen, ist in 2007 ebenso hoch wie in 2005. Annahme: 52% Personen ohne Arbeit, davon finanzieren sich 29% durch SozHi => Übergangswahrscheinlichkeit Ausgesteuerter in die SozHi: $52\% * 29\% = 15\%$
Durchschnittliche Zeit bis in SozHi in Monate	3.5	Fluder (2009), S. 56	
Anzahl Sozialhilfe-Fälle 2007	136'421	BFS (2009), S. 6	
Geschätzte Wahrscheinlichkeit, dass Personen im Jahr 2007 auf Sozialhilfe angewiesen sind	3.1%	BFS (2009b), S. 5	
Geschätzte Wahrscheinlichkeit, dass Personen mit Berufsschul- oder Studienabschluss 2007 auf Sozialhilfe angewiesen sind	1.03%	BFS (2009): Ausbildungsabschlüsse der SozialhilfeempfängerInnen und der Bevölkerung im Alter ab 18 Jahren, 2007	Universität/höhere Fachausbildung: 5% der Sozialhilfeempfänger/innen, 19.1% der Bevölkerung Berufsausbildung/Maturitätsschule: 39.1% der Sozialhilfeempfänger/innen, 50.9% der Bevölkerung => Annahme: die Wahrscheinlichkeit, dass Personen mit Berufsschul- oder Studienabschluss im Jahr 2007 auf Sozialhilfe angewiesen waren, nur ein Drittel so hoch ist wie für die gesamte Bevölkerung.
Sozialhilfe-Gesamtausgaben (Sozialleistungen + Durchführungskosten) 2007	3'328 Mio CHF	BFS (2009): Ausgaben für die Sozialhilfe und das Asylwesen nach Finanzierungsträgern	

Kennzahl	Wert	Quellen	Herleitungen/Annahmen
Höhe Sozialhilfe-Bezug 2007 (pro Person in einem Jahr)	24'392	BFS (2009): Ausgaben für die Sozialhilfe und das Asylwesen nach Finanzierungsträgern, und BFS (2009), S. 6	
Geschätzte durchschnittliche Dauer des Sozialhilfebezugs (in Jahren)	3.09		BFS (2009b): Unter 1 Jahr (16.2%), 1–2 Jahre (27.1%), 2–4 Jahre (30.6%), 4–6 Jahre (13.8%), 6 und mehr Jahre (12.4%).
Anteil ALE-Empfänger, die zum Arbeitslosenentgelt SozHi als Zusatzzahlungen erhalten	10%	Fluder (2009), S. 57f	
Anteil SozHi bezahlt durch Kantone	50%	BFS (2009) Ausgaben für die SozHi nach Finanzierungsträgern zwischen 2000 und 2007, Kostenaufteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden	Durchschnitt der Kostenaufteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zwischen 2000 und 2007: Bund 0.41%, Kantone 49.83%, Gemeinden 49.76%.
Anteil SozHi bezahlt durch Gemeinden	50%	BFS (2009) Ausgaben für die SozHi nach Finanzierungsträgern zwischen 2000 und 2007, Kostenaufteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden	Durchschnitt der Kostenaufteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zwischen 2000 und 2007: Bund 0.41 %, Kantone 49.83%, Gemeinden 49.76%.
Anteil SozHi bezahlt durch Bund	0.41%	BFS (2009) Ausgaben für die SozHi nach Finanzierungsträgern zwischen 2000 und 2007, Kostenaufteilung zwischen Bund, Kt./Gem	Durchschnitt der Kostenaufteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zwischen 2000 und 2007: Bund 0.41%, Kantone 49.83%, Gemeinden 49.76%.

M1: WEITERE KENNZAHLEN BEI BERECHNUNG DER WIRKUNG

Kennzahl	Wert	Quellen	Herleitungen/Annahmen
Geschätzter Anteil Stellensuchender, die aus der SozHi heraus aufgrund von Beitragszeiten durch AMM wieder eine Rahmenfrist in der ALV eröffnen	3%	SECO (2006), S. 5f	In einer Auswertung, welche für den Kanton Genf erstellt worden ist, geht man davon aus, dass 5% der STES aufgrund von „Beitragszeiten“ aus der Sozialhilfe wieder eine Rahmenfrist in der ALV eröffnen. Eine Auswertung in einer Berner Vorortsgemeinde ergibt, dass rund 3% der STES aufgrund von Beitragszeiten aus der Fürsorge eine neue Rahmenfrist eröffnen. Wir verwenden in der Folge diese Zahl.
Geschätzte durchschnittliche AMM-Dauer (in Jahren)	0.35		Viele AMM dauern bis zu 6 Monate, manche weniger und wenige mehr. Daher wird angenommen, dass die durchschnittliche Dauer der durchschnittlichen Taggeld-Bezugsdauer entspricht.
ALE-Betrag, den ein Stellensuchender, der aus der SozHi heraus aufgrund von Beitragszeiten durch AMM wieder eine Rahmenfrist in der ALV eröffnet, pro Jahr erhält	20'605	SECO (2006), S. 5f.	Das SECO geht davon aus, dass rund 3% der STES aufgrund von Beitragszeiten aus der Fürsorge eine neue Rahmenfrist eröffnen. Diese 3% der STES machen jedoch 5.3% aller arbeitslos gemeldeten Personen aus. Es kann davon ausgegangen werden, dass sie mehr als 3% aller ALV-Gelder empfangen. => Annahme: 4%.

M2: WEITERE KENNZAHLEN BEI BERECHNUNG DER WIRKUNG

Kennzahl	Wert	Quellen	Herleitungen/Annahmen
Anzahl Personen, die 2004 zum wiederholten Male ALE erhalten und vorher ZV bezogen hatten	13'124	SECO (2006), S. 61	
Anzahl Personen, die 2007 zum wiederholten Male ALE erhalten und vorher ZV bezogen hatten	10'383		Annahme, dass der Anteil der Personen an alle Taggeldbezügern, die ZV bezogen haben, ist 2004 und 2007 konstant.
ALE-Einbussen pro Person durch M2	7'372	SECO (2006), S. 62	Das SECO rechnet mit CHF 1'000 durchschnittliche Kompensationszahlung pro ALE-Empfänger mit ZV pro Monat (eher als konservative Schätzung eingestuft), einer durchschnittlichen Bezugsdauer dieser Kompensationszahlungen von 9.7 Kontrollperioden und einem durchschnittlichen Taggeld von 76% => CHF 7'372 pro Person weniger ALE-Taggeld
Anteil von M2 betroffenen ALE-Empfänger, die zum Arbeitslosenentgelt SozHi als Zusatzzahlungen erhalten	20%	Fluder (2009), S. 57f.	Es werden nur kombinierte Leistungsbezüge ausgewiesen, die mind. 2 Monate dauern. ALE-SozHi: 51'672 Personen, Anteil am Bestand ALE: 9.9%, Anteil am Bestand SozHi: 23.2%. => Annahme, dass M2 diesen Anteil von knapp 10% rund verdoppelt. => Annahme 20%.
Höhe zusätzlicher SozHi an die durch M2 betroffener Personen, die SozHi als Zusatzzahlungen nötig haben (Durchschnitt pro Person)	4'915	SECO (2006), S. 62	SECO rechnet mit CHF 1'000 Durchschnitt Kompensationszahlung pro ALE-Empfänger mit ZV (eher als konservative Schätzung eingeschätzt), und eine durchschnittliche Bezugsdauer von 9.7 Kontrollperioden, einem durchschnittlichen Taggeld von 76% und bei 13'124 BezügerInnen (diese Zahlen überschätzen vermutlich die tatsächliche Situation aus methodischen Gründen). => CHF 7'372 pro Person weniger ALE-Taggeld * 13'124 BezügerInnen = CHF 96'750'128 spart Bund ein. => Annahme, dass die SozHi diese durchschnittlichen CHF 7'372, die die ALE weniger zahlt, zu zwei Dritteln in Form von SozHi zuzahlen muss. Die CHF 7'372 wären systematisch zu hoch. Sie beziehen sich zwar nur auf die Personen, die tatsächlich zur ALE noch als Ergänzung SozHi bekommen, allerdings erstattet die SozHi nicht notwendigerweise den vollen Betrag der fehlenden ALE. Zudem besteht die Möglichkeit der Doppelzahlung, so dass die Personen unter b) bereits teilweise unter a) mit einberechnet wurden.

M3: WEITERE KENNZAHLEN BEI BERECHNUNG DER WIRKUNG

Kennzahl	Wert	Quellen	Herleitungen/Annahmen
Geschätzte Anzahl beitragsfrei Versicherte ALE-Empfänger 2007	9'860	SECO (2006), S. 20	2003 hatten 11'954 beitragsfrei versicherte ALV-Bezüger eine Rahmenfrist eröffnet. => Annahme, dass der Anteil beitragsfrei Versicherter an allen Taggeldbezügern 2007 gleich hoch ist wie 2003.
Geschätzte Anzahl ALE-Empfänger, die aufgrund Berufsschul- oder Studienabschluss 2007 beitragsbefreit waren	5'069	SECO (2006), S. 20	2003 hatten 11'954 beitragsfrei versicherte ALV-Bezüger eine Rahmenfrist eröffnet, davon 6'164 aufgrund Abschluss an Handels-/Berufsschule, Studium, Lehrperson. => Annahme, dass der Anteil beitragsfrei Versicherter aufgrund Abschluss an Handels-/Berufsschule, Studium, Lehrperson an allen Taggeldbezügern 2007 gleich hoch ist wie 2003.
Geschätzter Anteil ALE-Empfänger, die aufgrund Berufsschul- oder Studienabschluss 2007 beitragsbefreit waren und während der Wartezeit von 120 Tagen auf SozHi angewiesen sind	3%		Annahme, dass 3% aller Betroffenen während der Wartezeit auf SozHi angewiesen sind (vgl. hierzu die Sozialhilfequoten).
Geschätzte durchschnittliche Dauer (in Jahren), in der die aufgrund Berufsschul- oder Studienabschluss beitragsfrei versicherte ALE-Empfänger während der Wartezeit von 120 Tagen auf SozHi angewiesen sind	0.35	EVD/SECO (2008)	Aufteilung der registrierten Arbeitslosen nach Dauerklassen, 2007: 65'206 Personen 1–6 Monate (59.7%), 23'518 Personen 7–12 Monate (21.5%), 20'465 über 1 Jahr (18.7%) (S. 63). => Annahme, dass 70% aller beitragsfrei versicherten Berufsschul- und Studienabgänger während der 120 Tage (=ca. 5.5 Monate) Wartezeit Arbeit finden. => Annahme einer durchschnittlichen Wartezeit von 90 Tagen (=18 Wochen = 0.35 Jahre) pro Person.

Kennzahl	Wert	Quellen	Herleitungen/Annahmen
Geschätzte aufgrund M3 zusätzlichen SozHi-Zahlungen pro Person für die aufgrund Berufsschul- oder Studienabschluss beitragsfrei versicherten ALE-Empfänger, die während der Wartezeit von 120 Tagen auf SozHi angewiesen sind	253		Annahme, dass diese betroffenen SozHi-Empfänger einen durchschnittlichen SozHi-Satz erhalten. Annahme, dass sämtliche dieser Personen ohne M3 nicht auf SozHi angewiesen wären, denn sie würden stattdessen ALE erhalten.
Geschätzter Anteil aller beitragsfrei versicherten Berufsschul- und Studienabgänger, die nach M3 noch ALE empfangen	30%	EVD/SECO (2008)	Aufteilung der registrierten Arbeitslosen nach Dauerklassen, 2007: 65'206 Personen 1–6 Monate (59.7%), 23'518 Personen 7–12 Monate (21.5%), 20'465 über 1 Jahr (18.7%) (S. 63). SECO (2006), S. 20: 2003 hatten 6'164 beitragsfrei versicherte ALE-Empfänger nach einer Handels-/Berufsschule, Studium oder als Lehrperson eine Rahmenfrist eröffnet. Davon bezogen 1'466 Personen (=ca. 24%) mehr als 200 Taggelder. => Annahme, dass 30% aller beitragsfrei versicherten Berufsschul- und Studienabgänger überhaupt ALE empfangen, d.h. nicht während der 120 Tage (=ca. 5.5 Monate) Wartezeit Arbeit finden.
Geschätzte durchschnittliche Dauer (in Jahren), in der alle aufgrund Berufsschul- oder Studienabschluss beitragsfrei Versicherten nach Einführung M3 ALE empfangen	0.77	EVD/SECO (2008)	Aufteilung der registrierten Arbeitslosen nach Dauerklassen, 2007: 65'206 Personen 1–6 Monate (59.7%), 23'518 Personen 7–12 Monate (21.5%), 20'465 über 1 Jahr (18.7%) (S. 63). SECO (2006), S. 20: 2003 hatten 6'164 beitragsfrei versicherte ALE-Empfänger nach einer Handels-/Berufsschule, Studium oder als Lehrperson eine Rahmenfrist eröffnet. Davon bezogen 1'466 Personen (=ca. 24%) mehr als 200 Taggelder. => Annahme, dass 24% aller beitragsfrei versicherten Berufsschul- und Studienabgänger nach Inanspruchnahme der gesamten 90 Taggelder im Anschluss nach einer 120-tägigen Wartezeit immer noch arbeitslos sind. => Annahme, dass die 30% aller beitragsfrei versicherten Berufsschul- und Studienabgänger, die überhaupt ALE empfangen, eine durchschnittliche Anzahl von 80 Taggelder bezahlt bekommen.

Kennzahl	Wert	Quellen	Herleitungen/Annahmen
Wahrscheinlichkeit, dass beitragsfrei Versicherte nach 90 Taggeldern ausgesteuert werden	40.8%	EVD/SECO (2008) und SECO (2006)	EVD/SECO (2008): Aufteilung der registrierten Arbeitslosen nach Dauerklassen, 2007: 65'206 Personen 1–6 Monate (59.7%), 23'518 Personen 7–12 Monate (21.5%), 20'465 über 1 Jahr (18.7%) (S. 63). SECO (2006), S. 20: In 2003 hatten 6'164 beitragsfrei versicherte ALE-Empfänger nach einer Handels-/Berufsschule, Studium oder als Lehrperson eine Rahmenfrist eröffnet. Davon bezogen 1'466 Personen (=ca. 24%) mehr als 200 Taggelder. => Annahme, dass 24% aller beitragsfrei versicherten ALE-Empfänger nach Inanspruchnahme der gesamten 90 Taggelder im Anschluss nach einer 120-tägigen Wartezeit immer noch arbeitslos sind. Diese Personen-Gruppe macht ca. 70% aller beitragsfrei Versicherten aus. => Annahme, dass die verbleibenden beitragsfrei Versicherten (30%) nach den 90 Taggeldern (ca. 0.35 Jahren bzw. 4.2 Monaten) zu 80% ausgesteuert werden, denn diese Personen sind vermutlich schwerer vermittelbar als der durchschnittliche ALE-Empfänger.
Geschätzter Anteil der aus der ALV ausgesteuerten und von M2 betroffenen Taggeldempfänger, die später SozHi empfangen	25%	Aeppli (2006), S. 18	Zum Zeitpunkt der Befragung hatten 48% wieder eine neue Arbeit, 52% hatten noch keine neue Stelle. S. 33: 29% der Menschen ohne Arbeit finanzieren ihren Lebensunterhalt durch Sozialhilfe Annahme: Der Anteil der aus der ALV Ausgesteuerten, die SozHi beziehen, ist in 2007 ebenso hoch wie in 2005. Annahme: 52% Personen ohne Arbeit, davon finanzieren sich 29% durch SozHi => Übergangswahrscheinlichkeit Ausgesteuerter in die SozHi: $52\% \cdot 29\% = 15\%$ Annahme: Der Anteil aus der ALV Ausgesteuerten, die SozHi beziehen, ist 2007 ebenso hoch wie in der Periode 2004–2006. => Annahme, dass M2 diesen Anteil von 36% (=38307/106000) signifikant erhöht. => Annahme auf 50%.

Kennzahl	Wert	Quellen	Herleitungen/Annahmen
Geschätzte Wahrscheinlichkeit, mit der aufgrund Berufsschul- oder Studienabschluss beitragsfrei versicherter ALE-Empfänger während ihres ALE-Bezugs auf Sozialhilfe angewiesen sind.	0%	EVD/SECO (2008) und SECO (2006)	EVD/SECO (2008): Aufteilung der registrierten Arbeitslosen nach Dauerklassen, 2007: 65'206 Personen 1–6 Monate (59.7%), 23'518 Personen 7–12 Monate (21.5%), 20'465 über 1 Jahr (18.7%) (S. 63). SECO (2006), S. 20: 2003 hatten 6'164 beitragsfrei versicherte ALE-Empfänger nach einer Handels-/Berufsschule, Studium oder als Lehrperson eine Rahmenfrist eröffnet. Davon bezogen 1'466 Personen (=ca. 24%) mehr als 200 Taggelder. => Annahme, dass 24% aller beitragsfrei versicherten Berufsschul- und Studienabgänger nach Inanspruchnahme der gesamten 90 Taggelder im Anschluss nach einer 120-tägigen Wartezeit immer noch arbeitslos sind. => Annahme, dass die 30% aller beitragsfrei versicherten Berufsschul- und Studienabgänger, die überhaupt ALE empfangen, eine durchschnittliche Anzahl von 80 Taggeldern bezahlt bekommen. => Annahme, dass die Pauschalsätze, die beitragsfrei Versicherte erhalten, mindestens dem Existenzminimum entsprechen oder die Betroffenen durch ihr privates soziales Netz, i.d.R. Familien, finanziell unterstützt werden. Daher angenommene Wahrscheinlichkeit, dass die Betroffenen während ihres ALE-Bezugs auf SozHi angewiesen sind = 0%. Dies ist eine konservative Schätzung.

M4: WEITERE KENNZAHLEN BEI BERECHNUNG DER WIRKUNG

Kennzahl	Wert	Quellen	Herleitungen/Annahmen
Geschätzter Anteil ALE-Empfänger mit Beitragszeit 12–17 Monate	30%	SECO (2006), S. 48	ALE-Bezüger 2004, differenziert nach Beitragszeit, Bezugsdauer und soziodemografischen Merkmalen. Nach Beitragszeit: 0–11 Monate: 13'634 (8.7%), 12–14 Monate: 23'890 (15.2%); über 14 Monate: 119'806 (76.1%), davon 18–21 Monate und >55 J.: 2'409 (1.5%). => Annahme, dass 30% aller ALE-Bezüger 2007 eine Beitragszeit von 12–17 Monaten hatten.
Geschätzter Anteil ALE-Empfänger mit Bezugsdauer über 260 Tage (2007)	21%	SECO (2006), S. 48	ALE-Bezüger 2004, differenziert nach Beitragszeit, Bezugsdauer und soziodemografischen Merkmalen. Nach Bezugsdauer: 0–260 Taggelder: 123'670 (79%), >260 Taggelder: 33'660 Personen (21%). => Annahme, dass der Anteil ALE-Empfänger mit Bezugsdauer über 260 Tage relativ zur gesamten Anzahl der Taggeldempfänger 2007 ebenso hoch ist wie 2004.
Dauer (in Jahren), welche die ausgesteuerten ALE-Empfänger mit Beitragszeit 12–14 Monate aufgrund M4 weniger Taggelder erhalten (=140 Taggelder)	0.35		Der Anteil des ALV-Taggelds, welches die Betroffenen weniger erhalten: 140 gestrichene Taggelder / 400 Taggelder, die vor der Revision bezogen werden = 35%
Anzahl ALE-Empfänger >= 55 J. mit Beitragszeit 18–21 Monate und Bezugszeit über 400 Taggelder (2004)	331	SECO (2006), S. 48	2004: ALE-Empfänger >= 55 J. mit Beitragszeit 18–21 Monate und Bezugszeit über 400 Taggelder: 331; Total ALE-Bezüger: 157'330
Geschätzte Anzahl ALE-Empfänger >= 55 J. mit Beitragszeit 18–21 Monate und Bezugszeit über 400 Taggelder (2007)	262		Annahme, dass der Anteil ALE-Empfänger >= 55 J. mit Beitragszeit 18–21 Monate und Bezugszeit über 400 Taggelder relativ zur gesamten Anzahl der Taggeldempfänger 2007 ebenso hoch ist wie 2004.
Dauer (in Jahren), welche die ALE-Empfänger >= 55 J. mit Beitragszeit 18–21 Monate aufgrund M4 weniger Taggelder erhalten (=120 Taggelder)	0.46		120 Taggelder/5 Bezugstage pro Woche/52 Bezugswochen pro Jahr

GLOSSAR

AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
AL	Arbeitslose(r)
ALE	Arbeitslosenentgelt
ALV	Arbeitslosenversicherung
AMM	Arbeitsmarktliche Massnahmen
RAV	Regionale Arbeitsvermittlung
SozHi	Sozialhilfe

LITERATUR

- Aeppli Daniel C. (2006):** Die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz: Vierte Studie inklusive ergänzende Auswertung einzelner Regionen, Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, in Zusammenarbeit mit Konso, Institut für Konsumenten- und Sozialanalysen AG, Basel (SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 21, 10. 2006).
- Aeppli Daniel. C. (2003):** Beschäftigungsprogramme – eine „Brücke zurück“ in Panorama, Heft 3, S. 9f.
- Aeppli Daniel C. et al. (2004):** Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose, Zusammenfassung des Schlussberichts des gleichnamigen Forschungsprojekts im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 45, „Probleme des Sozialstaats“ des Schweizerischen Nationalfonds.
- BFS (2009):** Die Sozialhilfestatistik - Resultate 2007, Neuchâtel.
- BFS (2009b):** Sozialhilfestatistik 2007: Bezugsdauer nach Fallstruktur, T 13.3.3.7.1, Neuchâtel.
- BFS (2009c):** Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2007: Nationale Resultate, Neuchâtel (13 Soziale Sicherheit).
- BFS (2007):** Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen in den Schweizer Kantonen 2007, Inventar am 01.01.2007, Neuchâtel.
- Bundesrat (2008):** Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 3. September 2008, Bern.
- Egger M., Lenz, C. (2006):** Wirkungsevaluation der öffentlichen Arbeitsvermittlung, Evaluationsbericht, Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, hrsg. vom SECO, Bern (SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No. 18).
- Engler, H. (2007):** Arbeitsmarktliche Massnahmen und regionale Arbeitsvermittlungszentren als Wirkungsgemeinschaft, Referat an der Tagung „Arbeitsmarkt 2010 – Chancen für alle?“ des Netzwerks Arbeit am Freitag, 9. März 2007, ETH Zürich.
- EVD/SECO (2009):** Arbeitslosigkeit in der Schweiz 2008, aus der Reihe „Statistik der Schweiz“, hrsg. vom BFS, Bern.
- EVD/SECO (2008):** Arbeitslosigkeit in der Schweiz 2007, aus der Reihe „Statistik der Schweiz“, hrsg. vom BFS, Bern.

- Expertenkommission (2006):** Bericht der Expertenkommission über die Neuregelung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes für die längerfristige Finanzierung der Arbeitslosenversicherung, vom 10. Oktober 2006.
- Farago P., Hutter Király, P., Brunner B. (2005):** Prekäre Lebenslagen. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, 2/05. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- 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, hrsg. vom Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern.
- Fluder Robert et al. (2009b):** Übergänge zwischen den Leistungssystemen der sozialen Sicherheit, in: Soziale Sicherheit CHSS, Heft 3, S. 177-182.
- Fluder R., StremLOW J. (1999):** Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen, Bern: Haupt.
- Gerfin M., Lechner M. (1999):** Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen in der Schweiz, Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern/St. Gallen.
- Lalive d'Epinay R., Zweimüller J. (2000):** Arbeitsmarktliche Massnahmen, Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung und die Dauer der Arbeitslosigkeit Ergebnisse einer Evaluationsstudie, Publikation der Ausgleichsstelle für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern.
- Lalive d'Epinay R., Zehnder T., Zweimüller J. (2006):** Makroökonomische Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz, Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, Institut für Empirische Wirtschaftsforschung Zürich (SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No. 19).
- SECO (2009):** Führungskennzahlen AMM, Stand Ende Mai 2009, Bern.
- SECO (Hrsg. 2007):** Teilrevision des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz [AVIG], SR 837.0) vom 25. Juni 1982, zu revidierende Artikel, Vernehmlassungsvorlage, Bern.
- SECO (2007b):** Arbeitslosigkeit: Ein Leitfaden für Versicherte, 3. AVIG-Revision, Ausgabe 2007, Bern (Infoservice Arbeitslosenversicherung).
- SECO (2006):** Neuregelung für die längerfristige Finanzierung der Arbeitslosenversicherung, Bern.
- Stutz H. (2005):** Prognose der Kostenentwicklung in der individuellen Sozialhilfe. Bern: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern.