

SOZIALDIREKTORENKONFERENZ (SODK)

AUSWIRKUNGEN DER ÄNDERUNG DES ARBEITSLLOSENVERSICHERUNGS- GESETZES AUF DIE KANTONE

Zusammenfassung

Zürich, 21. Oktober 2009

Martin Peter, Regina Schwegler, Markus Maibach

1948_ZUS-230909.DOC



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

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

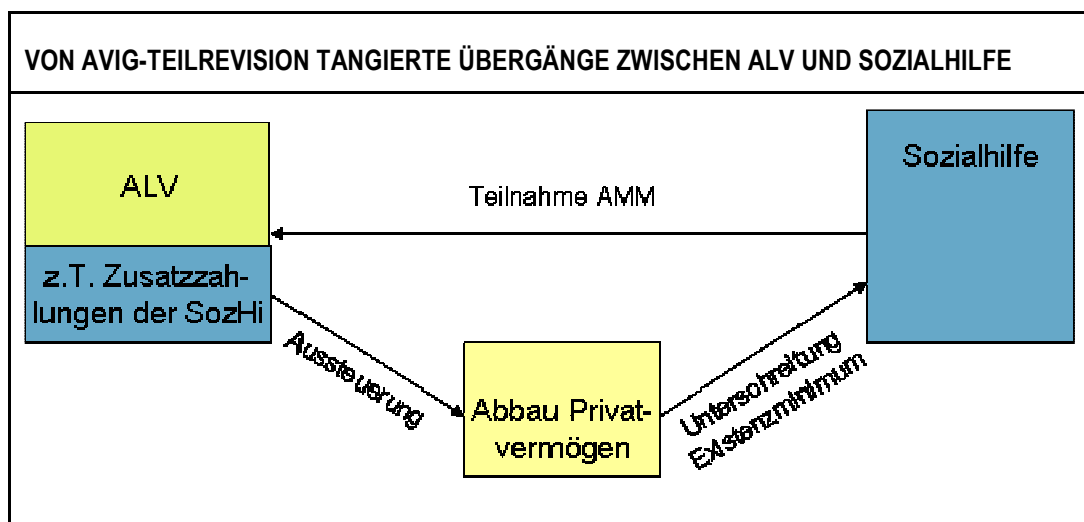
Die vorliegende Studie betrachtet die Mehrausgaben bei Kantonen und Gemeinden durch ausgewählte Massnahmen der 4. Teilrevision AVIG und stellt diese den Einsparungen des Bundes gegenüber. Dabei werden die Auswirkungen von sechs ausgewählten Massnahmen untersucht.

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 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 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 Nicht-versicherte	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.

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 nunmehr 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.