

## Auswirkungen der 4. AVIG-Revision auf Kantone und Gemeinden

# Mit dem Rotstift aus den roten Zahlen

Die Erwerbslosen müssen bald mit weniger finanziellen Unterstützungen auskommen. Bundesrat und eidgenössische Räte wollen die Leistungen der in die roten Zahlen gekommenen Arbeitslosenversicherung kürzen. Die Einsparungen bei der ALV sind zum Teil reine Kostenverlagerungen auf die Sozialhilfe.

Text **Richard Ammann** Foto **Simone Gloor**

Die 4. Teilrevision des Gesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG) ist auf harsche Kritik gestossen. Die ALV-Leistungen würden zu einschneidend abgebaut, argumentiert die Gegnerschaft der Vorlage. Der Bund schiebe in inakzeptablem Umfang Kostenlasten auf die von den Kantonen und Gemeinden getragene Sozialhilfe ab, was nicht dem in der Bundesverfassung verankerten Auftrag entspreche. SP und Gewerkschaften haben im Sommer 2010 das Referendum gegen die AVIG-Revision ergriffen. Das letzte Wort in dieser Angelegenheit hat am 26. September 2010 das Volk.

### Erhöhung der Lohnbeiträge

Die Gesetzesrevision ist von den eidgenössischen Räten im März 2010 verabschiedet worden. Sie zielt darauf ab, die defizitär gewordene Arbeitslosenversicherung (ALV) durch Anpassungen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite ins Gleichgewicht zu bringen. Durch die Erhöhung der Lohnbeiträge von 2,0 auf 2,2 Prozent und die Einführung eines Solidaritätsprozents für Besserverdienende werden der ALV zusätzliche Einkünfte von 646 Millionen Franken pro Jahr verschafft. Weiter haben der National- und der Ständerat Einsparungen im Umfang von 622 Millionen Franken beschlossen.

Ein nicht geringer Teil der Kosten für die Arbeitslosenversicherung wird im Zuge der Revision auf die Sozialhilfe verlagert. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) veranschlagt den Mehraufwand für Kantone und Gemeinden auf jährlich rund 100 Millionen Franken. Als wesentlich bedrohlicher beurteilt die Sozialdirektorenkonferenz (SODK) die Situation. Gemäss einer von ihr in Auftrag gegebenen Studie ist mit einer Zusatzbelastung von 137 bis 236 Millionen Franken zu rechnen. Auch die gewerkschaftliche

Dachorganisation Travail Suisse schätzt, dass Mehrkosten im Umfang von 200 Millionen Franken auf Kantone und Gemeinden zukommen. Es gehe dabei zur Hauptsache um die direkt bei der Sozialhilfe anfallenden zusätzlichen Kosten, aber auch um indirekt folgende Zusatzbelastungen beziehungsweise um Leistungsabbau in anderen Bereichen.

### Kontroverse Einschätzungen

Ins Gewicht fällt bei den Einsparungen besonders die Streichung der Versicherbarkeit von öffentlich finanzierten Arbeitsmarktmassnahmen. So kann zum Beispiel ein Versicherter, der in einem Beschäftigungsprogramm seines Wohnkantons arbeitet, durch seine Tätigkeit nicht mehr neue ALV-Beitragszeit generieren. Der Bezug weiterer Taggeldleistungen auf diesem Weg wird dadurch

«Die Stellensuchenden bemühen sich um eine Anstellung, welche vermehrt ihrem Profil entspricht und dadurch dauerhaft wird.»

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

verunmöglicht. Daraus resultiert für die Arbeitslosenversicherung ein Minderaufwand von 90 Millionen Franken. Etwa die Hälfte dieses Betrages, rund 45 Millionen Franken, fällt gemäss SECO bei den Kantonen und Gemeinden als Mehrbelastung an, weil Langzeitarbeitslose schneller zu Sozialfällen würden. «Zu tief veranschlagt», kommentiert die SODK diese Schätzung. Nach



Der Gang zum Sozialamt muss nach der AVIG-Revision schneller und öfter unter die Füsse genommen werden.

ihrer Beurteilung würden den Kantonen und Gemeinden in diesem Teilbereich 78 bis 116 Millionen Franken Zusatzbelastungen aufgebürdet. Nicht eingerechnet sind darin die volkswirtschaftlichen Kosten und andere Probleme, die der schnellere Gang der nicht vermittelbaren Arbeitslosen zur Sozialhilfe verursacht. Im Vergleich zum Status «arbeitslos», heisst es dazu in der Studie der Sozialdirektorenkonferenz, stigmatisiert die Sozialhilfeabhängigkeit die Langzeitarbeitslosen, was sich oft auf die Gesundheit der Betroffenen, deren Arbeitsmarktchancen, gesellschaftliche Akzeptanz und Integration auswirkt. Die Leistungskürzungen können auch zur Folge haben, dass sogar Bezüger von ALV-Taggeldern zusätzlich Sozialhilfezahlungen benötigen.

Ebenfalls beträchtliche Mehrkosten bei der Sozialhilfe löst die Verkürzung der Taggeldbezugsdauer aus, welche Einsparungen bei der ALV von 174 Millionen Franken bringt. Neu werden nach 12 Monaten Beitragszeit ein Jahr lang (bisher eineinhalb Jahre) Taggelder und nach 18 Monaten eineinhalb Jahre (bisher: zwei Jahre) Taggelder ausbezahlt. Jungen Personen unter 25 Jahren ohne Unterhaltspflichten wird der Leistungsanspruch sogar auf 200 Taggelder gekürzt – mit 46 Millionen Franken zusätzlichem Sparpotenzial. Der Bundesrat und die eidgenössischen Räte argumentieren, Versicherte in dieser Altersgruppe fänden in der Regel rasch eine neue Stelle. Gerade bei den jungen Erwachsenen gehe es auch darum, Fehlanreize zu beseitigen. Offensichtlich gibt es unter ihnen Profiteure, die das Versicherungssystem gezielt ausreizen. Sie arbeiten – trotz passenden Stellenangeboten – möglichst wenig und entwickeln ein bemerkenswertes Flair für eine nach eigennützigen Massstäben optimierte Work-Life-Balance, die es ihnen erlaubt, über viele Jahre immer wieder mit ALV-Leistungen über die Runden zu kommen. In der Revision ist denn auch weiter vorgesehen, dass junge Personen bis 30 Jahre neu jede

verfü- und zumutbare Arbeit (zu berufs- und ortsüblichen Bedingungen, dem Alter, den persönlichen Verhältnissen und dem Gesundheitszustand angemessen, nicht erschwerend für eine Wiederbeschäftigung im angestammten Beruf) akzeptieren müssen, ohne Rücksicht auf ihre Ausbildung, ihre Fähigkeiten und ihre bisherige Tätigkeit. Ausgehend von der Erfahrung, dass etwa

«Seit Jahren nimmt die Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt zu, was das Risiko der Arbeitnehmenden erhöht, arbeitslos zu werden.»

Susanne Blank, Leiterin Wirtschaftspolitik bei Travail Suisse

15 Prozent der Ausgesteuerten auf Sozialhilfe angewiesen sind, rechnet das SECO wegen der Leistungsdauerverkürzungen mit Zusatzbelastungen für Kantone und Gemeinden im Betrag von rund 25 Millionen Franken.

«Bestrafung» gut ausgebildeter Berufsleute

Travail Suisse äussert schwere grundsätzliche Vorbehalte zu den beschlossenen Leistungskürzungen. Nach den Worten ihrer Leiterin Wirtschaftspolitik, Susanne Blank, geht die von den eidgenössischen Räten beschlossene Verschärfung an den Realitäten des Arbeitsmarktes vorbei. «Seit Jahren nimmt die Flexibilisierung auf dem Arbeitsmarkt zu, was das Risiko der Arbeitnehmenden erhöht, arbeitslos zu werden. Die Arbeitslosenversicherung muss

vor diesen Risiken schützen. Das ist mit der Erhöhung der Beitragszeit beziehungsweise der Leistungsdauerverkürzung nicht mehr der Fall.»

Mitten in der Wirtschaftskrise, heisst es weiter in der Stellungnahme der gewerkschaftlichen Dachorganisation, kürze das Parlament die Leistungen der Arbeitslosenversicherung massiv. Dies sei an und für sich schon inakzeptabel und nicht zuletzt auch deshalb besonders stossend, weil gleichzeitig durch Selbstverschulden in Not geratene Banken, die mit Gesetzen in Konflikt gekommen sind, mit staatlichen Milliardenbeträgen saniert würden. Die einschneidenden Anpassungen bei den jungen Erwachsenen bezeichnet Travail Suisse als Bestrafung, die sich vor allem bei den gut ausgebildeten Berufsleuten demotivierend auswirken werde. Nach Ansicht des gewerkschaftlichen Dachverbandes hätte die ALV durch eine weitergehende Erhöhung der Lohnbeiträge auf 2,5 Prozent finanziell stabilisiert werden können.

## Neue Berechnungsformel nach Zwischenverdienst

Der Rotstift wird auch bei den Leistungen für die beitragsfrei Versicherten angesetzt. Die Bezugsdauer für diese Versicherten-Gruppe wird von 260 auf 90 Taggelder herabgesetzt. Betroffen von diesem Leistungsabbau sind hauptsächlich Rückwanderer aus dem Ausland und alle Personen, die wegen Mutterschaft, Krankheit, Unfall, Trennung und Scheidung von einer Beitragszeit befreit waren. Aus dieser Anpassung resultieren gemäss SECO Mehrkosten für Kantone und Gemeinden im Umfang von sieben Millionen Franken. Zusatzbelastungen von zwölf Millionen Franken entstehen im Weiteren durch eine neue Berechnungsformel des versicherten Einkommens nach einem Zwischenverdienst. Es wird nur noch der erzielte Lohn ohne die von der ALV bezahlte Kompensationszahlung berücksichtigt. Der versicherte Verdienst von Personen, die mehrere Rahmenfristen der ALV aneinanderreihen, wird dadurch stärker absinken. Ein Teil der Betroffenen muss sich folglich vermehrt um ergänzende Leistungen der Sozialhilfe bemühen.

Nach Auslegung des Staatssekretariats für Wirtschaft hat diese Leistungskürzung durchaus einen positiven Aspekt. Das Wegfallen der Kompensationszahlungen veranlasst die Stellensuchenden, sich um eine Anstellung zu bemühen, «welche vermehrt ihrem Profil entspricht und dadurch dauerhaft wird.» Travail Suisse äussert grosse Vorbehalte gegen diese Abwertung des Zwischenverdienstes. «Wer arbeitslos ist und einen schlecht bezahlten Zwischenverdienst annimmt», schreibt die gewerkschaftliche Dachorganisation zu diesem Teilaspekt der AVIG-Revision, «erhält danach ein tieferes Taggeld. Mit dieser Leistungskürzung wird ein erfolgreiches und effizientes Instrument geschwächt. Gleichzeitig werden jene Erwerbslosen bestraft, die bereit wären, über einen Zwischenverdienst einen vielleicht etwas weniger attraktiven und weniger gut bezahlten Job anzunehmen.»

## Stirnrunzeln beim Kanton Bern

In der AVIG-Revision enthalten ist auch die Streichung von Krisentaggeldern für Regionen, die von erhöhter Arbeitslosigkeit betroffen sind. Nach geltendem Gesetz haben die Kantone die Möglichkeit, die Taggelderansprüche der Versicherten von 400 auf 520 zu erhöhen. Zurzeit machen die besonders unter der Exportkrise leidenden Stände Neuenburg, Jura und Waadt Gebrauch von

dieser Bezugsdauerverlängerung. Gemäss Schätzung des SECO löst das Fallenlassen dieser Sondermassnahme sozialhilfeseitig Zusatzkosten von 4 Millionen Franken aus. Die Aussteuerungen aus der ALV erfolgten zwar früher, aber ihre Zahl werde dadurch nicht stark ansteigen. Nur ein kleiner Teil der Langzeitarbeitslosen finde rechtzeitig noch eine Stelle.

Es versteht sich von selbst, dass betroffene Kantone der Streichung der Krisentaggelder kritisch gegenüberstehen. «Die Erweiterung der Bezugsdauer um 120 Tage hilft bei hoher Arbeitslosigkeit sicher mit, den Eintritt in die Armut zu verzögern und

«Die Erweiterung der Bezugsdauer gibt Personen, die sonst auf ihre Ersparnisse zurückgreifen müssen, zusätzlich Kaufkraft.»

Anton Bolliger, Leiter Fachbereich Arbeitsmarkt des Kantons Bern

die Sozialhilfe zu entlasten», führt Anton Bolliger, Leiter Fachbereich Arbeitsmarkt des Kantons Bern, zu dieser Massnahme aus. «Sie gibt aber auch Personen, die sonst auf ihre Ersparnisse zurückgreifen müssen, zusätzlich Kaufkraft. Sie stützt damit den Konsum, der bei einem Rückgang zu noch grösserer regionaler Arbeitslosigkeit führen würde.» In seiner Stellungnahme zur AVIG-Revision hat der Kanton Bern (als einer der wenigen Kantone) die Streichung der Krisentaggelder denn auch abgelehnt mit der Begründung, diese Massnahme verbessere die Finanzlage der öffentlichen Haushalte keineswegs, sondern verschiebe die Lasten lediglich vom Bund auf die unteren Ebenen. Durch den Neuen Finanzausgleich (NFA) seien bereits grössere Lasten auf die Kantone übergegangen. Nun müssten sie, wenn die AVIG-Revision gutgeheissen werde, auch noch für weitere Kosten aufkommen, die bisher der Bund getragen habe.

## Städteverband gegen die Kostenverlagerungen

In nicht geringem Masse betroffen von Zusatzbelastungen im Bereich der Sozialhilfe sind die Städte und grossen Zentren, die den Arbeitslosenversicherungsrisiken verstärkt ausgesetzt sind. Der Schweizerische Städteverband hat denn auch schon im Vernehmlassungsverfahren dezidiert gegen die Verlagerung der ALV-Kosten vom Bund auf die untergeordneten Ebenen Stellung bezogen. Die vorgesehenen Leistungskürzungen und die damit verbundene Abwälzung grosser Kostenanteile auf Kantone und Gemeinden widersprechen der Bundesverfassung, welche die Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ausdrücklich dem Bund als Aufgabe zuweise. Wenn die ALV ihre angestammte, integrative Aufgabe nicht mehr erfülle, müsse der Bund gleichzeitig eine neue, geeignete Struktur schaffen. ■