

4. AVIG-Revision: Auswirkungen auf die Versicherten und die Finanzen der ALV

Mit der 4. Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) konnte das finanzielle Gleichgewicht dieses wichtigen Pfeilers unseres Sozialsystems wiederhergestellt, die Verschuldung reduziert und die langfristige Stabilität deutlich verbessert werden. Der Termin des Inkrafttretens vom 1. April 2011 fiel auf einen konjunkturrell günstigen Zeitpunkt. Dennoch hatte die Revision eine – wenn auch begrenzte – Zunahme der Aussteuerungen zur Folge, welche Männer und Frauen sowie Schweizer und Ausländer etwa gleich stark betraf. Am stärksten waren die Auswirkungen bei Personen im Alter zwischen 15 und 24 Jahren sowie in der Westschweiz und im Tessin spürbar. In den meisten Fällen wurden die Aussteuerungen durch die Revision aber nur beschleunigt. Nach einem anfänglichen Anstieg hat sich die Zahl der Aussteuerungen nun stabilisiert und etwa auf dem Niveau vor der Revision eingependelt.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) wird nächstens einen Bericht zur 4. AVIG-Revision veröffentlichen, der die Konsequenzen auf die Finanzen der Arbeitslosenversicherung (ALV) sowie die Versicherten untersuchte.

Die Zunahme der Schulden der ALV seit 2004 war hauptsächlich die Folge einer zu optimistischen Einschätzung bezüglich der mittleren langfristigen Arbeitslosenquote. Diese wurde auf 2,5% geschätzt, betrug jedoch in Wirklichkeit 3,2%. Als Folge davon erwies sich der mit der 3. AVIG-Revision eingeführte Beitragssatz von 2% als zu niedrig, um die Ausgaben der ALV decken zu können. Dieses strukturelle jährliche Defizit führte zu einer steigenden Verschuldung. Eine neue Revision des AVIG und ihrer Finanzierung wurde folglich unumgänglich, zumal sich das Erreichen des gesetzlich zulässigen Schuldenstandes abzeichnete (siehe *Kasten 1*).

Wichtigste gesetzliche Änderungen

Die 4. AVIG-Revision hatte zum Ziel, die Finanzen der ALV wieder ins Gleichgewicht zu bringen und die Verschuldung abzubauen. Dazu sah die Revision einerseits Mehreinnahmen und andererseits Einsparungen vor.

Die *Mehreinnahmen* werden mit einer Erhöhung des ALV-Beitragssatzes per 1. Januar 2011 von 2% auf 2,2% auf dem massgeblichen Jahreslohn bis 126 000 Franken erzielt. Zum Schuldenabbau wird seit 1. Januar 2011 ein Solidaritätsprozent erhoben, und zwar auf der Lohntranche ab dem maximalen versicherten Verdienst von 126 000 Franken bis zum zweieinhalbfachen dieses Lohns (315 000 Fr.). Das Solidaritätsprozent wird nach erfolgtem Schuldenabbau und der Bil-

dung einer Reserve von 500 Mio. Franken der ALV wieder abgeschafft.

Um die Ausgaben der ALV in den Griff zu bekommen, wurden *Sparmassnahmen* ergriffen. Diese traten per 1. April 2011 – und nicht wie die Erhöhung der Beitragssätze per 1. Januar – in Kraft. Die Konjunkturprognosen gingen von einer Erholung der Wirtschaftslage im Frühjahr 2011 aus. So konnten die negativen Effekte bei der Einführung der Gesetzesänderungen minimiert werden. Zudem gewannen die kantonalen Vollzugsorgane sowie die Arbeitslosenkassen auf diese Weise Zeit, um sich optimal auf die vorgesehenen Anpassungen vorbereiten zu können.

Die Einsparungen zielen auf eine Stärkung des Versicherungsprinzips. So wurde beispielsweise die Bezugsdauer der Beitragszeit angepasst und die Berücksichtigung der Kompensationszahlungen bei der Berechnung des versicherten Lohns gestrichen. Die Wartezeit von 120 Tagen wird neu bei allen Abgängern von Ausbildungen angewendet. Zudem wurde eine zusätzliche Wartezeit für Personen ohne Unterhaltspflicht eingeführt. Die per 1. April 2011 eingeführten Sparmassnahmen sind in *Tabelle 1* aufgeführt.

Auswirkungen der 4. AVIG-Revision auf die Finanzen der ALV ...

Die Finanzen der ALV waren im ersten Jahr der Anwendung der Revision ausgegli-

Kasten 1

Schuldenbremse

Die 3. AVIG-Revision hat eine Schuldenbremse eingeführt, um das finanzielle Gleichgewicht der ALV zu sichern. Diese ist in Art. 90c AVIG formuliert: *1 Erreicht der Schuldenstand des Ausgleichsfonds Ende Jahr 2,5% der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme, so muss der Bundesrat innert einem Jahr eine Gesetzesrevision für eine Neuregelung der Finanzierung vorlegen. (...) 2 Erreicht das Eigenkapital des Ausgleichsfonds (...) Ende Jahr 2,5% der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme, so muss der Bundesrat innert einem Jahr die Beitragssätze nach Artikel 3 Absätze 2 und 3 senken (...).*

Dieser Mechanismus zur Sicherung der finanziellen Stabilität besteht also darin, dass eine Revision des AVIG und der Finanzierung ausgelöst wird, sobald die in Art. 90c festgelegte zulässige Grenze für die Schulden über- resp. das Kapital der ALV unterschritten wird.



Laurence Devaud
Ressort Integration/
Koordination, Staats-
sekretariat für Wirtschaft
SECO, Bern



Daniel Keller
Stv. Leiter Ressort Integ-
ration/Koordination,
Staatssekretariat für
Wirtschaft SECO, Bern

Tabelle 1

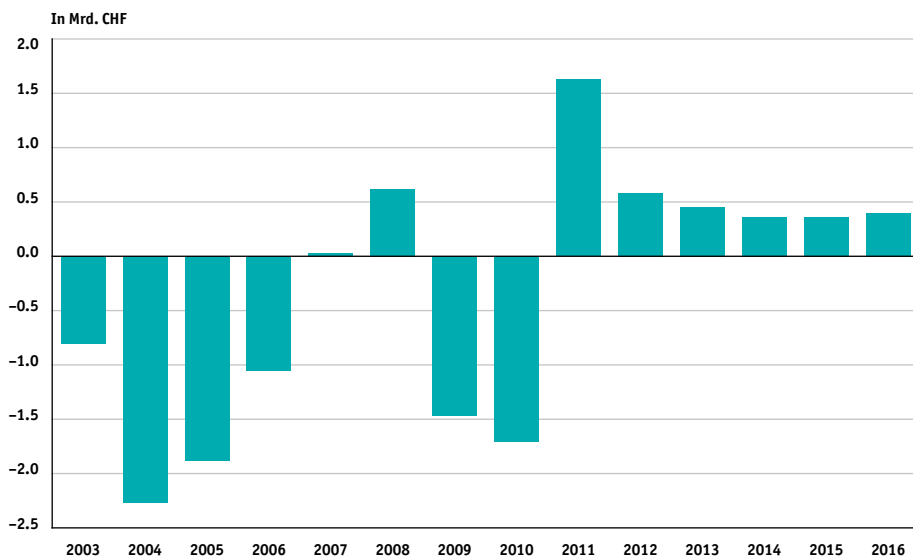
Sparmassnahmen der 4. AVIG-Revision

Art. 18	5 (vor der Revision), 10, 15 oder 20 Wartetage abgestuft nach der Höhe des versicherten Verdienstes für Personen ohne Unterhaltspflicht.
Art. 23	Keine Anrechnung der Beitragszeit im Rahmen von arbeitsmarktlichen Massnahmen. Keine Mitberücksichtigung der Kompensationszahlungen bei Berechnung des versicherten Verdienstes in einer Folgerahmenfrist.
Art. 27	Kürzung der Bezugsdauer für alle Beitragsbefreiten auf 90 Tage.
AVIV Art. 6	Streichen der Ausnahmen von der besonderen Wartefrist von 120 Tagen nach einem Bildungsabschluss (Verordnung).
Art. 27	Anpassung der Bezugsdauer an die Dauer der Beitragszeit. Verzicht auf Massnahmen für besonders von Arbeitslosigkeit betroffene Regionen. Höchstens 200 Taggelder für Personen unter 25 Jahren ohne Unterhaltspflicht gegenüber Kindern.
Art. 59d	Reduktion des Beitrags für arbeitsmarktliche Massnahmen für nicht Versicherte.
VO des EVD	Neue Plafondregelung für arbeitsmarktliche Massnahmen.

Quelle: SECO / Die Volkswirtschaft

Grafik 1

Ergebnis der Arbeitslosenversicherung, 2003–2016



Anmerkung: 2012 und 2013 sind Prognosen. Die Jahre 2014–16 basieren auf einer konjunkturalen Arbeitslosenquote von 3,2%. 2011 wurden der ALV zusätzliche 500 Mio. CHF zur Finanzierung von Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke zur Verfügung gestellt.

Quelle: SECO / Die Volkswirtschaft

Kasten 2

Zwischenverdienst und Kompensationszahlungen

Der Zwischenverdienst soll einen Arbeitslosen zu einer zeitlich befristeten Berufstätigkeit neben der Stellensuche animieren, auch wenn das damit erzielte Einkommen niedriger ist als die ihm rechtlich zustehenden Tagessätze. Die ALV kompensiert die Einkommenseinbusse so, dass am Schluss ein höherer Verdienst herauschaut, als wenn nur die Tagessätze ausbezahlt worden wären.

chen und dürften es auch in nächster Zukunft bleiben. Zwischen 2012 und 2016 ist jeweils mit moderaten Überschüssen zu rechnen (siehe *Grafik 1*). Das zweite Ziel der Revision – der Schuldenabbau – wurde 2011 ebenfalls erreicht (siehe *Grafik 2*). In den nächsten Jahren wird sich dies fortsetzen, sofern die mittlere Arbeitslosenquote langfristig stabil bleibt. In Zukunft dürfte die ALV eine über einen Konjunkturzyklus ausgeglichene Rechnung präsentieren und eine neue strukturelle Verschuldung verhindern. Das Risiko einer Anwendung der Schuldenbremse in der ALV wird damit mittel- und langfristig deutlich vermindert.

... und auf die Versicherten

Beim Inkrafttreten der 4. AVIG-Revision wurden 11,3% der Bezüger von Taggeldern ausgesteuert (davon 9,3% aufgrund der Revision); 12 Monate danach hat sich die Quote der Aussteuerungen auf durchschnittlich 2,5% reduziert. Die Mehrzahl der aufgrund der Revision Ausgesteuerten hätte dieses Schicksal auch unter dem alten Regime ereilt, wenn auch etwas später. So wird es nach einer mehr als ein Jahr andauernden Arbeitslosigkeit oft schwieriger, noch eine Stelle zu finden.

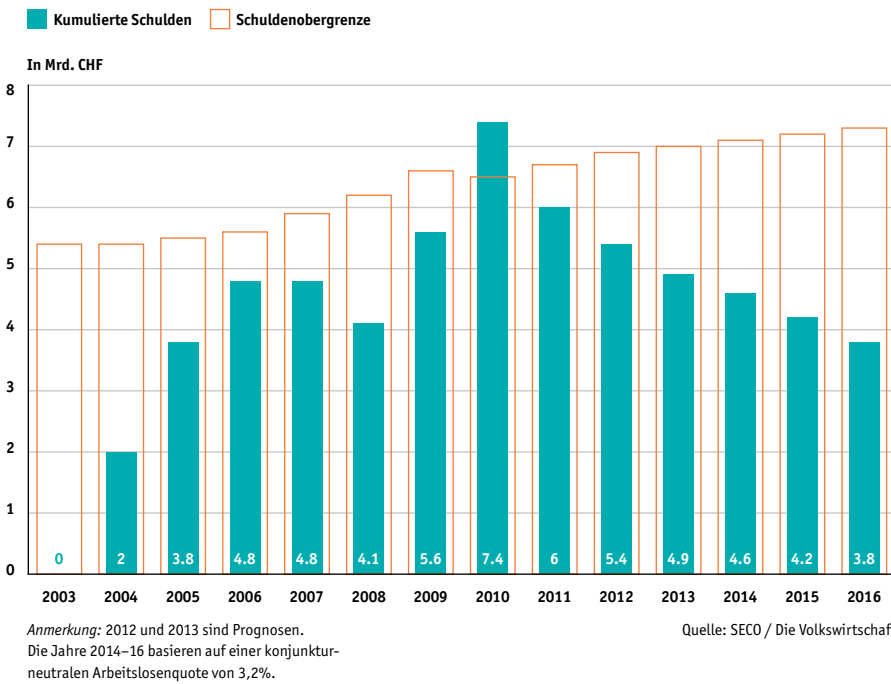
Die 4. AVIG-Revision hat also einen recht starken Anstieg der Aussteuerungen bewirkt (insgesamt etwa 16000 im März 2011), der jedoch nur von kurzer Dauer war. Ab April 2011 haben sich die Aussteuerungen auf einem Niveau stabilisiert, das ungefähr demjenigen vor der Revision entspricht (siehe *Grafik 3*).

Der Bericht des Seco präsentiert auch eine detaillierte Analyse der Aussteuerungen im Hinblick auf verschiedene Kategorien. Daraus geht hervor, dass junge Personen sowie die Einwohnerinnen und Einwohner der Romandie und des Tessins von der Revision am stärksten betroffen waren. So haben 15,9% der Leistungsempfänger zwischen 15 und 24 Jahren ihr Recht auf Arbeitslosenentschädigung beim Inkrafttreten der Revision verloren; bei Personen von 25–49 Jahren waren es nur 8,8% und bei über 50-Jährigen 7,4%. In der Romandie und im Tessin wurden zu diesem Zeitpunkt 12,3% der Leistungsempfänger ausgesteuert, während es in der Deutschschweiz 7,4% waren. Männer und Frauen sowie Schweizer und Ausländer waren von der Revision im Mittel ungefähr gleich stark betroffen.

Vor Inkrafttreten der Revision wurde vielfach argumentiert, dass damit der Zugang zur ALV verkompliziert würde. Zum jetzigen Zeitpunkt ist es nicht möglich, diese Frage präzise zu beantworten, da gewisse Sparmass-

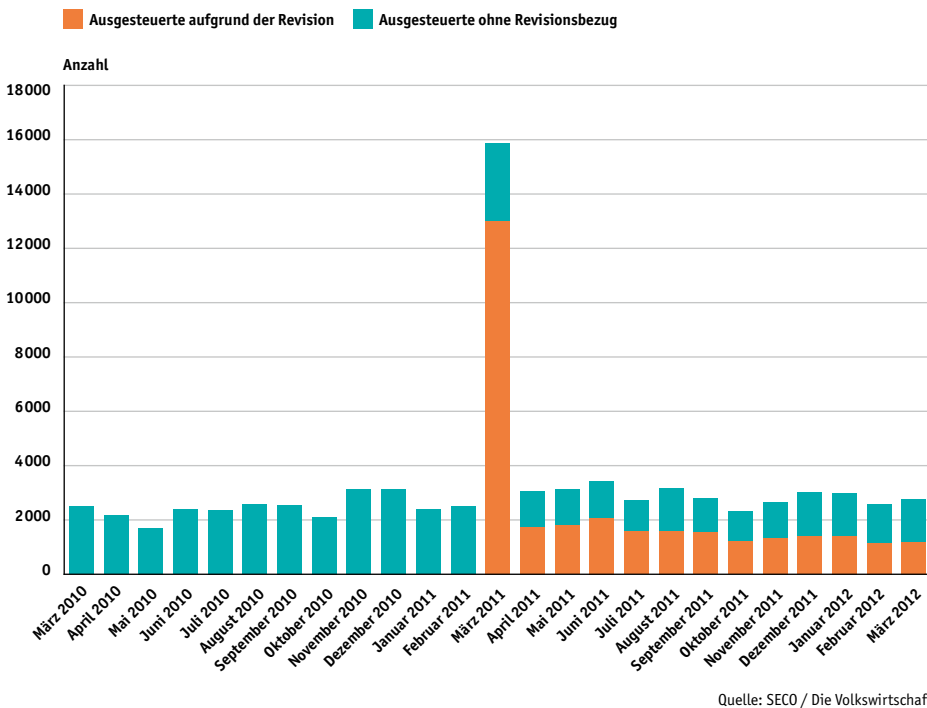
Grafik 2

Darlehensschulden der Arbeitslosenversicherung, 2003–2016



Grafik 3

Anzahl ausgesteuerte Personen, März 2010–März 2012



nahmen – wie die Nichtanrechnung der Beitragszeit im Rahmen einer arbeitsmarktlichen Massnahme – ihre Wirkung noch nicht voll entfaltet haben.

Fazit

Mit der 4. AVIG-Revision konnte das strukturelle finanzielle Gleichgewicht der ALV wieder hergestellt werden, sodass die Verschuldung der ALV mittel- bis langfristig abgebaut werden dürfte. Die Revision hat somit stark zur langfristigen Stabilität der ALV beigetragen.

Die Sparmassnahmen auf der Leistungsseite bestehen im Wesentlichen aus einer Vielzahl von gezielten Massnahmen, die sich auf jeweils verschiedene Gruppen von Versicherten auswirken. Die Revision betrifft Frauen und Männer sowie Schweizer und Ausländer in etwa gleich stark. Vor allem aufgrund der höheren Arbeitslosenquoten waren die Auswirkungen in der Romandie und im Tessin stärker spürbar als in den Deutschschweizer Kantonen. Die Gruppe der 15- bis 24-Jährigen hatte die grössten Folgen der Revision zu tragen, da die maximale Anzahl an Taggeldern bei dieser Gruppe stärker reduziert worden ist als bei den älteren Arbeitslosen. Dazu ist jedoch anzufügen, dass die jüngeren Arbeitslosen in der Regel schneller eine Arbeit finden als die älteren.

Das Inkrafttreten der Revision führte zu einem kräftigen, aber einmaligen Anstieg der Anzahl Aussteuerungen, auch weil im Gesetz keinerlei Übergangsbestimmungen vorgesehen sind. In der Mehrzahl der Fälle handelte es sich indes um eine reine Beschleunigung der Aussteuerung und nicht um deren Ursache. Die meisten Aussteuerungen aufgrund der Revision hätten also früher oder später ohnehin stattgefunden.

Seit April 2011 hat sich die Zahl der Aussteuerungen auf einem Niveau stabilisiert, das etwa im Bereich der Anzahl Fälle vor der Revision liegt. Die Tatsache, dass die Revision zu einem konjunkturell günstigen Zeitpunkt in Kraft getreten ist, hat sicher zu diesem guten Resultat beigetragen.