

Revision der Arbeitslosenversicherung von 2011 belastet Sozialhilfe

SOZIALHILFE Die positiven Zahlen der Arbeitslosenversicherung (ALV) sind nicht nur auf die gute Konjunkturlage, sondern auch auf die 4. Revision der Arbeitslosenversicherung vom April 2011 zurückzuführen. Eine Wirkungsanalyse zeigte erstmals auf, dass ein Teil der Mehrkosten in der Sozialhilfe auf diese Revision zurückzuführen ist.

Die 4. Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) brachte als gewichtige Änderung die Reduktion der Taggeldansprüche für bestimmte Bezugsgruppen mit sich. Die grösste betroffene Gruppe waren Arbeitslose mit einer Beitragszeit zwischen 12 und 17 Monaten. Diese machten in den vergangenen Jahren durchschnittlich einen Fünftel aller Arbeitslosen aus. Ihr Anspruch sank mit der Revision von 400 auf 260 Taggelder.

Bereits vor der Revision wurde von verschiedenen Seiten gewarnt, dass Kürzungen bei der ALV Auswirkungen auf nachgelagerte Bedarfsleistungssysteme haben, insbesondere auf die Sozialhilfe. So kommt eine Untersuchung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) zum Schluss, dass durch die Revision die Aussteuerungswahrscheinlichkeit bei unter 25-Jährigen um 35 Prozent gestiegen ist. Zu den konkreten Auswirkungen der Revision auf die Sozialhilfe wurde bisher jedoch nur spekuliert. Im Rahmen des Nationalfondsprojektes «Familienmodelle und Arbeitslosigkeit» wurden erstmals Daten der Arbeitslosenversicherung mit Einkommensdaten der AHV und der Sozialhilfestatistik verknüpft. Anhand dieser Grundlage wurde untersucht, wie sich die 4. AVIG-Revision auf den Bezug von Sozialhilfe auswirkte (vgl. Kasten).

Kostenverschiebung in die Sozialhilfe

Die Untersuchung förderte die folgenden Auswirkungen der Revision zu Tage: Sie reduzierte den Anteil der Arbeitslosen, die im Beobachtungsfenster Arbeitslosengelder bezogen, um 13,8 Prozentpunkte (gemessen am Total der betroffenen Arbeitslosen mit 12 bis 17 Monaten Beitragszeit). In Franken ausgedrückt: Der durchschnittlich ausbezahlte Betrag pro arbeitslose Person und Monat reduzierte sich um 419 Franken in der Betroffenenengruppe. Im ersten

BEOBSACHTUNGSZEITRAUM UND VERGLEICHBARKEIT

Die Wirkungsanalyse beruht auf dem Differenz-von-Differenzen-Ansatz. Der Sozialhilfebezug bei Arbeitslosen mit 12 bis 17 Beitragsmonaten vor der Revision (Beginn der ALV-Rahmenfrist zwischen Januar 2008 und März 2009) wurde mit ihrem Bezug nach der Revision (Beginn der ALV-Rahmenfrist zwischen April 2011 und Juni 2012) verglichen. Beobachtungszeitraum war der 12. bis 23. Monat nach Beginn der Arbeitslosigkeit, da Betroffene nach der Revision frühestens nach 12 Monaten ausgesteuert werden und die Taggeldansprüche bei den meisten Arbeitslosen nach 24 Monaten verfallen. Um andere Einflüsse – beispielsweise die Konjunktur – auszuschliessen, wurde die Entwicklung des Sozialhilfebezuges in der Betroffenenengruppe mit derjenigen einer Vergleichsgruppe von Arbeitslosen verglichen, die von der Revision nicht betroffen war.

Berücksichtigt sind nur Sozialhilfebezüge, wenn die Betroffenen selbst Dossierträgerinnen und Dossierträger waren. Unberücksichtigt sind Sozialhilfebezüge durch andere Haushaltsmitglieder. Die Schätzungen zur Wirkung der Revision auf die Sozialhilfekosten können deshalb als konservativ betrachtet werden.

Jahr nach der Revision (von April 2011 bis März 2012) sparte die ALV somit rund 140 Mio. Franken.

Erwartungsgemäss stieg durch die AVIG-Revision die Sozialhilfequote in der Betroffenenengruppe, und zwar um 2,8 Prozentpunkte. Die durchschnittliche Kostenzunahme von 56 Franken pro Person und Monat bedeutet für die Sozialhilfe schweizweite Mehrkosten von rund 19 Mio. Franken im ersten Jahr nach der Revision. Somit wurden rund 14 Prozent der Kostenersparnis in der ALV auf die Sozialhilfe überwälzt. Das heisst aber auch: 86 Prozent der weggefallenden Taggelder mussten von den Betroffenen selbst durch sonstige Einkommen, Vermögensverzehr oder reduzierte Konsumausgaben kompensiert werden.

Revisionen müssen nachgelagerte Systeme beachten

2018 schloss die Arbeitslosenversicherung mit positivem Ergebnis ab. Neben der guten Konjunktur trugen auch die Massnahmen der 4. AVIG-Revision von 2011 dazu bei. Es kann aufgezeigt werden, dass die darin enthaltene Koppelung von Beitragszahlungen und Bezugsdauer in der ALV zu substanziellen Kostenreduktionen führte. Gleichzeitig fielen jedoch bei der Sozialhilfe bis Ende 2017 Mehrkosten von rund 120 Mio. Franken an, sofern die Auswirkungen der Revision konstant blieben. Die nachweislich gestiegenen Sozialhilfekosten unterstreichen die Forderung, dass bei Leistungskürzungen in einer Sozialversicherung auch die Auswirkungen auf nachgelagerte Bedarfsleistungssysteme abgeschätzt und berücksichtigt werden müssen. ■

Prof. Renate Salzgeber, Dr. Dorian Kessler
BFH Soziale Arbeit