



Die Revision der Arbeitslosenversicherung von 2011 belastet die Sozialhilfe

Arbeitspapier

Dorian Kessler und Renate Salzgeber

10. Dezember 2019, Version 1

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Revision von 2011: Bedeutung für Personen mit 12 bis 17 Beitragsmonaten	4
3	Methode	4
	3.1 Studiendesign	4
	3.2 Datengrundlagen	5
4	Resultate	5
5	Schlussfolgerungen	9
6	Literaturverzeichnis	10

1 Einleitung

Die Soziale Sicherheit in der Schweiz besteht aus verschiedenen Säulen, die zusammen ein Sicherungsnetz bilden und immer dann ein Ersatzeinkommen zur Verfügung stellen, wenn Menschen aufgrund eines kritischen Lebensereignisses nicht mehr in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt mithilfe eines Erwerbseinkommens selber zu finanzieren. Solchen Risiken sind z.B. Invalidität, Alter oder Arbeitslosigkeit. Das soziale Sicherungsnetz umfasst Sozialversicherungen, wie beispielsweise die AHV oder die Arbeitslosenversicherung (ALV), sowie Bedarfsleistungen, wie beispielsweise die Ergänzungsleistungen zur AHV oder die Sozialhilfe. Das Sicherungsnetz ist zudem subsidiär aufgebaut, d.h. wenn immer möglich, sorgt eine Sozialversicherung für das Ersatzeinkommen; erst wenn kein Anspruch (mehr) auf eine solche Leistung besteht, kommen die Bedarfsleistungen zum Zuge. Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass Veränderungen beim Anspruch auf eine Sozialversicherungsleistung einen Einfluss auf die Häufigkeit und die Höhe des Bezuges nachgelagerter Bedarfsleistungen haben.

Aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklungen seit den 1980er Jahren – verschärfter und rascherer Strukturwandel, kürzere Hochkonjunkturphasen, generell unsicherere Jobs – hat die Häufigkeit und die Länge der Arbeitslosigkeit von Personen zugenommen und sich dadurch die finanzielle Lage der ALV deutlich verschlechtert. Die 4. Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) von 2011 hatte zum Ziel, mit Beitragserhöhungen und Leistungskürzungen das finanzielle Gleichgewicht in der Arbeitslosenversicherung wiederherzustellen (Devaud & Keller, 2012). Vor der Revision wurde von verschiedenen Seiten gewarnt, dass Kürzungen bei der ALV Auswirkungen auf nachgelagerte Bedarfsleistungssysteme haben – insbesondere auf die Sozialhilfe. Eine Untersuchung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) kam entsprechend zum Schluss, dass durch die Revision die Wahrscheinlichkeit, dass sich unter 25-Jährige ohne Beschäftigung aus dem Versicherungssystem abmelden, um 35% gestiegen ist (Arni & Schiprowski, 2016). Zu den expliziten Auswirkungen der Revision auf die Sozialhilfe wurde bisher jedoch nur spekuliert und keine expliziten Zahlen genannt (Salzgeber, 2012).

Im Rahmen des Nationalfondsprojektes «Familienmodelle und Arbeitslosigkeit» wurden Daten der Arbeitslosenversicherung mit Einkommensdaten der AHV und der Sozialhilfestatistik verknüpft (Hevenstone, 2018). Das Ziel des Gesamtprojektes ist die Untersuchung der Wirkung der Arbeitslosenversicherung auf die Wiederbeschäftigung, die Beziehungsstabilität und Gesundheit von Arbeitslosen, sowie die Frage, wie sich diese Wirkungen der Arbeitslosenversicherung abhängig von der familiären Situation der Arbeitslosen unterscheiden. Das Projekt untersucht die 4. AVIG Revision, da diese eine quasi-experimentelle Veränderung des Leistungsumfanges der Arbeitslosenversicherung verursachte¹. Um die finanzielle Auswirkung der 4. AVIG Revision besser zu verstehen und die Hauptanalysen besser interpretieren zu können, untersuchten wir in diesem Arbeitspapier, wie sich die 4. AVIG-Revision auf den Bezug von Arbeitslosengentageldern und Sozialhilfe auswirkte und welche Kostenveränderungen diese Wirkungen für die beiden Leistungssysteme ALV und Sozialhilfe zur Folge hatte.

Die vorliegende Wirkungsanalyse zeigt erstmals auf, welche Mehrkosten in der Sozialhilfe als Folge dieser Revision anfallen. Damit liefert sie eine Teilerklärung für die gestiegenen Sozialhilfekosten in den letzten Jahren. Sie zeigt zudem, dass die aktuell positiven Zahlen der Arbeitslosenversicherung (ALV) nicht nur auf die gute Konjunkturlage, sondern – wie erwartet – auch auf die Leistungskürzungen zurückzuführen sind.

¹ Die Bezeichnung quasi-experimentell meint hier, dass der Zeitpunkt und Umfang der Revision unabhängig von der Situation der Betroffenen festgelegt wurde.

2 Revision von 2011: Bedeutung für Personen mit 12 bis 17 Beitragsmonaten

Die 4. Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) brachte als gewichtige Änderung die Reduktion der Taggeldansprüche für bestimmte Bezugsgruppen mit sich. Neben jungen Arbeitslosen (unter 25 Jahre) und beitragsbefreiten Arbeitslosen waren Arbeitslose mit einer Beitragszeit zwischen 12 und 17 Monaten von den Regeländerungen betroffen. Ihr Anspruch sank mit der Revision von 400 auf 260 Tagelder (SECO, 2013, S. 30). Die Absicht der Beschränkung der maximalen Anzahl Tagelder war die Verknüpfung des Taggeldanspruchs mit der Beitragsdauer. Die Gruppe machte zwischen 2009 und 2017 durchschnittlich einen Fünftel aller Arbeitslosen aus² und ist somit die grösste von der Revision betroffene Gruppe.

3 Methode

3.1 Studiendesign

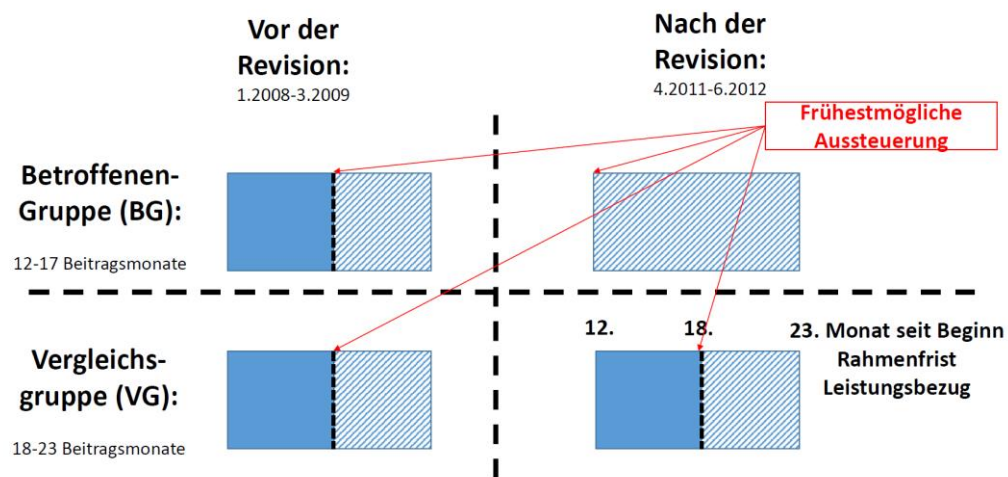
Die Analysen der Wirkung der Revision auf die Sozialleistungsbezugsquoten beruht auf dem Differenz-von-Differenzen-Ansatz (Angrist & Pischke, 2008, S. 165–186; Cottier, Degen, & Lalive, 2019). Wir vergleichen den Sozialleistungsbezug von Arbeitslosen mit 12 bis 17 Beitragsmonaten vor der Revision (Beginn der ALV-Rahmenfrist zwischen Januar 2008 und März 2009) mit ihrem Bezug nach der Revision (Beginn der ALV-Rahmenfrist zwischen April 2011 und Juni 2012). Als Beobachtungszeitraum wählten wir den 12. bis 23. Monat nach Beginn des Leistungsbezugs (Beginn Rahmenfrist), da Betroffene nach der Revision frühestens nach 12 Monaten ausgesteuert werden und die Taggeldansprüche in allen Gruppen nach 24 Monaten verfallen³.

Um andere Einflüsse – bspw. die Konjunktur – auszuschliessen, verglichen wir die Entwicklung des Sozialleistungsbezuges in der Betroffenenengruppe mit derjenigen einer Vergleichsgruppe von Arbeitslosen, die von der Revision nicht betroffen war (vgl. Design von Cottier et al., 2019 für die Untersuchung der Wirkung der 3. AVIG Revision). Um eine maximale Vergleichbarkeit zu erreichen, berücksichtigten wir für die Vergleichsgruppe ebenfalls Arbeitslose mit lückenhaften Beitragshistorien (18 bis 23 Beitragsmonate). Zudem gewichteten wir die Gruppen mittels statistischer Verfahren in mehreren beobachteten Dimensionen so (vgl. Tabelle 1, «sonstige Eigenschaften»), dass sich diese Eigenschaften in den Betroffenen- und Vergleichsgruppe vor und nach der Revision nicht unterscheiden (wir verwendeten dafür die Balancierungs-Methode Entropy Balancing, beschrieben von Hainmueller, 2012). Abbildung 1 zeigt das Studiendesign schematisch auf.

² Eigene Berechnungen anhand AVAM/ASAL.

³ Ausnahmen sind im AVIG geregelt: vgl. <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19820159/index.html#a9b>.

Abbildung 1: Studiendesign: Leistungsbezug und Austerung in der Betroffenen- und der Vergleichsgruppe, vor und nach der Revision, 12. bis 23. Monat nach Beginn der Rahmenfrist Leistungsbezug



$$\text{Wirkung der Revision} = DdD = (VG_{\text{vor Revision}} - BG_{\text{vor Revision}}) - (VG_{\text{nach Revision}} - BG_{\text{nach Revision}})$$

3.2 Datengrundlagen

Für die Messung des Bezuges von Leistungen der Sozialhilfe verwendeten wir monatsgenaue Informationen zu ausbezahlten Beträgen der Sozialhilfestatistik (Bieri et al., 2016). Wir berücksichtigen den Bezug von monetärer Sozialhilfe (Sozialhilfe im engeren Sinn) und berücksichtigen nur den Bezug durch Dossierträger⁴. Für die Messung des Bezuges von Leistungen der Arbeitslosenversicherung verwendeten wir Informationen der individuellen Konti der Zentralen AHV-Ausgleichsstelle (ZAS, 2019). Für die Informationen zu den arbeitslosen Personen verwendeten wir Daten aus den Informationssystemen AVAM/ASAL (SECO, 2019b). Alle diese Datenquellen wurden auf individueller Ebene mittels AHV-Nummern verknüpft.

4 Resultate

Tabelle 1 zeigt die Resultate der Analyse. Die Revision hat – gemessen am Total der betroffenen Arbeitslosen – den Anteil bei der Betroffenenengruppe (Beitragszeit von 12 bis 17 Monaten), die im Beobachtungsfenster Arbeitslosengelder bezogen, um 13.8 Prozentpunkte reduziert (vgl. Spalte «Differenz der Differenzen»). Dieses Resultat ergibt sich aus der Veränderung des Unterschiedes im Anteil von taggeldbeziehenden Personen in der Betroffenenengruppe und der Vergleichsgruppe vor der Revision (Betroffenengruppe: 37.5%; Vergleichsgruppe: 34.8%) im Vergleich zur Situation nach der Revision (Betroffenengruppe: 19.9%; Vergleichsgruppe: 30.9%)⁵. Dieselbe Berechnung in Geldbeträgen ausge-

⁴ Vor 2010 wurden in der Sozialhilfestatistik nur die Dossierträger mit der AHV-Nummer erhoben, die anonymisiert zur Verknüpfung mit anderen Datenbeständen notwendig ist. Daher ist die vorliegende Wirkungsanalyse auf den Sozialhilfebezug der Dossierträger eingeschränkt. Wirkungen der Revision auf den Sozialhilfebezug von (Ehe-)Partnerinnen oder (Ehe-)Partnern können nicht identifiziert und daher nicht mitberücksichtigt werden. Die vorliegende Wirkungsmessung ist somit eine eher konservative Schätzung.

⁵ Es ergeben sich leichte Rundungsungenauigkeiten – auf 3 Stellen gerundet (vgl. Tabelle) liegt die Differenz bei 13.7% ((34.8-37.5)-(30.9-19.9)).

drückt ergibt: die durchschnittlichen Taggeldauszahlungsbetrag pro arbeitslose Person und Monat in der Betroffenenengruppe sank um CHF 419.⁶

Vor der Revision bezogen in der Betroffenenengruppe in Monat 12 bis 23 nach Beginn der Rahmenfrist 5.6 Prozent und in der Vergleichsgruppe 5.4 Prozent aller Personen Sozialhilfe. Nach der Revision haben sich die Sozialhilfebezugsquoten auf 8.2 Prozent bei der Betroffenenengruppe und 5.3% bei der Vergleichsgruppe erhöht. Somit bewirkte die AVIG-Revision eine Erhöhung der Sozialhilfequote bei der Betroffenenengruppe um 2.8 Prozentpunkte. In Franken ausgedrückt bedeutet dies Zusatzkosten von durchschnittlich CHF 56 pro arbeitslose Person der Betroffenenengruppe und Monat.

Erwartungsgemäss hat also die 4. AVIG-Revision bei der Betroffenenengruppe zu einer Reduktion der ausbezahlten Leistungen durch die ALV und einer Erhöhung der ausbezahlten Leistungen durch die Sozialhilfe geführt. Um die Gesamtkostenveränderungen der Revision für die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe abschätzen zu können, wird betrachtet, wie viele Personen und Monate von der Revision betroffen waren. Anhand der Informationen zur Zahl der neu eröffneten Rahmenfristen berechneten wir, dass im ersten Jahr nach der Revision (April 2011 bis März 2012) rund 337'000 Monate der Personen der Betroffenenengruppe auf Monat 12 bis 23 der Rahmenfrist fielen und somit von der Wirkung der Revision tangiert wurden. Multipliziert mit den monatlichen monetären Wirkungen bedeutet dies: Im ersten Jahr nach der Revision sparte die ALV rund CHF 140 Mio. und die Sozialhilfe wurde mit rund 19 Mio. Zusatzkosten belastet.⁷ Somit wurden rund 14% der Kostenersparnis in der ALV auf die Sozialhilfe überwälzt. Das bedeutet aber auch: 86% der weggefallenen Taggelder wurden von den Betroffenen selbst durch neues Erwerbseinkommen (neue Stelle gefunden), sonstige Einkommen (z.B. durch Partner/in), Vermögensverzehr oder reduzierte Konsumausgaben kompensiert.

⁶ Dieser Betrag bezieht sich auf die ganze Gruppe, d.h. wenn eine Person kein Taggeld mehr bezieht, geht sie im entsprechenden Monat mit 0 Franken in die Durchschnittberechnung ein.

⁷ 337'000 Monate multipliziert mit CHF 419 (ALV-Ersparnis) bzw. CHF 56 (Mehrbelastung Sozialhilfe).

Tabelle 1: Eigenschaften der Untersuchungsgruppen und Wirkung der 4.AVIG Revision auf den Bezug von ALV-Gelder und Sozialhilfe

	Vergleichsgruppe, vorher	Vergleichsgruppe, nachher	Betroffenengruppe, vorher	Betroffenengruppe, nachher	Differenz der Differenzen
Einfluss der Revision auf ALV Bezug					
Maximale Anzahl Taggelder	425.103	399.351	422.697	259.005	-137.94 ***
Anteil mit Bezug aus ALV	0.348	0.309	0.375	0.199	-0.138 ***
Betrag ALV (durchschn. CHF/Monat)	912.131	841.77	1005.113	516.069	-418.682 ***
Sozialhilfe					
Anteil mit Sozialhilfebezug	0.054	0.053	0.056	0.082	0.028 ***
Betrag Sozialhilfe (durchschn. CHF/Monat)	84.422	93.114	85.419	149.738	55.627 ***
Sonstige Eigenschaften					
Versichertes Einkommen (durchschn. CHF/Monat)	4344.471	4519.673	4344.471	4519.673	0
Beschäftigungsgrad vor Arbeitslosigkeit	91.618	90.466	91.618	90.466	0
Anteil Führungsberuf/Akademischer Beruf	0.153	0.165	0.153	0.165	0
Anteil manueller Beruf	0.419	0.407	0.419	0.407	0
Anteil Tertiärbildung	0.188	0.217	0.188	0.217	0
Anteil weniger als Berufsbildung	0.296	0.296	0.296	0.296	0
Durchschn. Sozialhilfequote 6 Monate vor bis 11 Monate nach Beginn Rahmenfrist	0.05	0.047	0.05	0.047	0

	Vergleichsgruppe, vorher	Vergleichsgruppe, nachher	Betroffenengruppe, vorher	Betroffenengruppe, nachher	Differenz der Differenzen
Durchschn. Betrag Sozialhilfe 6 Monate vor bis 11 Monate nach Beginn Rahmenfrist (CHF/Monat)	70.699	70.732	70.699	70.732	0
Durchschn. ALV-Bezug 0 bis 11 Monate nach Beginn Rah- menfrist	0.559	0.536	0.559	0.536	0
Durchschn. Betrag ALV 0 bis 11 Monate nach Beginn Rah- menfrist (CHF/Monat)	1476.823	1465.157	1476.823	1465.157	0
Alter bei Beginn Rahmenfrist	36.812	36.769	36.812	36.769	0
Frauenanteil	0.418	0.413	0.418	0.413	0
Anteil Nationalität Schweiz	0.462	0.437	0.462	0.437	0
Anteil Nationalität Nachbarland	0.141	0.156	0.141	0.156	0
N (Monate)	603'456	600'264	415'956	332'520	
N (Personen/Rahmenfristen)	50'288	50'022	34'663	27'710	

Berechnungen basieren auf jeweils erster Rahmenfrist pro Person und Gruppe.

Fälle mit fehlender Information zu Beruf und Bildung ausgeschlossen (4%).

Beobachtungszeitraum ALV und Sozialhilfe: Monat 12 bis 23 nach Beginn Rahmenfrist Leistungsbezug.

Betroffene: 12 bis 17 Beitragsmonate während Rahmenfrist Beitragszeit. Vergleichsgruppe: 18 bis 23 Beitragsmonate während Rahmenfrist Beitragszeit.

Vorher: Beginn Rahmenfrist Leistungsbezug zwischen Januar 2008 und März 2009. Nachher: Beginn zwischen April 2011 und Juni 2012.

Durchschnittliche Werte: Monate ohne Bezug fliessen als 0 in die Rechnung ein.

P-Werte-Niveaus Schätzung: * = 5 Prozent, ** = 1 Prozent, *** = 1 Promille.

Quelle: Durch die BFH erstellte verknüpfte Datenbasis auf der Grundlage von Sozialhilfestatistik, AVAM/ASAL, individuellen Konti der AHV-Ausgleichskasse (ZAS).

5 Schlussfolgerungen

2018 schloss die Arbeitslosenversicherung mit positiven Ergebnissen ab (SECO, 2019a). Neben der guten Konjunktur trugen auch die Massnahmen der 4. AVIG-Revision von 2011 dazu bei. Eine wichtige Änderung betraf die Bezugsdauer von ALV-Taggeldern für Personen, die eine Beitragszeit von 12 bis 17 Monaten haben: Ihr Taggeldanspruch wurde von 400 auf 260 Taggelder gekürzt. Die vorliegenden Analysen zeigen auf, dass die damit beabsichtigte Koppelung von Beitragszahlungen und Bezugsdauer in der ALV zu substantziellen Kostenreduktionen führte. Gleichzeitig häuften sich bei der Sozialhilfe jedoch jährlich Mehrkosten an – bis Ende 2017 rund CHF 120 Mio., falls die Auswirkungen der Revision konstant blieben. Die vorliegende Analyse bietet somit eine Teilerklärung für Kostensteigerungen in der Sozialhilfe in den letzten Jahren.

Die Analyse gibt zudem einen Orientierungsrahmen für die Auswirkungen künftiger Änderungen bei den Taggeldansprüchen in der ALV. Die nachweislich gestiegenen Sozialhilfekosten unterstreichen die Forderung, dass bei Leistungskürzungen in einer Sozialversicherung auch die Auswirkungen auf nachgelagerte Bedarfsleistungssysteme abgeschätzt und in den Entscheid miteinbezogen werden müssen.

6 Literaturverzeichnis

- Angrist, J. D., & Pischke, J.-S. (2008). *Mostly harmless econometrics: An empiricist's companion*. Princeton university press.
- Arni, P., & Schiprowski, A. (2016). *Evaluation der AVIG-Revision 2011 (Taggelder für Junge, Sanktionierungen) und Analyse der Wirkung von Suchvorgaben mittels Arbeitsbemühungen*. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).
- Bieri, N. C., Donini, A., Dubach, M., Gysin, B., Hofer, S., Meister, N., ... Schweiz (Hrsg.). (2016). *10 Jahre Schweizerische Sozialhilfestatistik*. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique (OFS).
- Cottier, L., Degen, K., & Lalive, R. (2019). Can unemployment benefit cuts improve employment and earnings? *Empirical Economics*. <https://doi.org/10.1007/s00181-019-01677-6>
- Devaud, L., & Keller, D. (2012). 4. AVIG-Revision: Auswirkungen auf die Versicherten und die Finanzen der ALV. *Die Volkswirtschaft*, (9).
- Hainmueller, J. (2012). Entropy Balancing for Causal Effects: A Multivariate Reweighting Method to Produce Balanced Samples in Observational Studies. *Political Analysis*, 20(1), 25–46.
- Hevenstone, D. (2018). Family Models and Unemployment: How Intra-Household Economics Moderate the Effects of Unemployment Insurance Design. Abgerufen 10. Dezember 2019, von SNF | P3 Forschungsdatenbank | Project 176371 website: <http://p3.snf.ch>
- Salzgeber, R. (2012). Auswirkungen der 4. AVIG-Revision auf die Sozialhilfe. *Volkswirtschaft-Magazin für die Wirtschaftspolitik*, 85(9), 62.
- SECO. (2013). *Arbeitslosigkeit in der Schweiz 2012*.
- SECO. (2019a, April 9). Arbeitslosenversicherung: Abschluss der Jahresrechnung 2018. Abgerufen 19. November 2019, von <https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news/medienmitteilungen-2019.msg-id-74578.html>
- SECO, S. für W. (2019b). Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung. Abgerufen 9. Dezember 2019, von https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/Staatssekretariat_fuer_Wirtschaft_SECO/direktion-fuer-arbeit/Arbeitsmarkt_Arbeitslosenversicherung.html
- ZAS. (2019). Auszug des Individuellen Kontos. Abgerufen 9. Dezember 2019, von <https://www.zas.admin.ch/zas/de/home/services-en-ligne/particuliers/extrait-du-compte-individuel.html>