



Die Zukunft der Arbeitslosenversicherung

Die Arbeitslosenversicherung (ALV) hat ein Finanzierungsproblem. Falls keine Massnahmen eingeleitet werden, drohen der Versicherung hohe Schulden. Im schlimmsten Fall könnte nicht mehr genügend Geld vorhanden sein, um den Arbeitnehmern bei einer Arbeitslosigkeit ihre Versicherung zu bezahlen. Dieser Text erklärt die Funktionsweise der ALV und schildert ihre aktuelle Finanzlage. Weiter wird aufgezeigt, welche Möglichkeiten zur Sanierung bestehen und mit welchen Massnahmen diese umgesetzt werden sollen.

Die Arbeitslosenversicherung heute

Ziel der ALV ist es, einen angemessenen Erwerbsersatz für Arbeitslose zu sichern. Weiter unterstützt sie Massnahmen zur Vermeidung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Die Hauptleistung der ALV besteht darin, Arbeitskräfte zu unterstützen, falls sie arbeitslos werden. Daneben gibt es weitere Leistungen wie die Kurzarbeitsentschädigung. Nun soll geklärt werden, wie diese Leistungen finanziert werden.

Wie funktioniert die ALV?

Die ALV finanziert sich grösstenteils durch die Sozialbeiträge, welche je zur Hälfte von Arbeitgebern und Arbeitnehmern einbezahlt werden. Zurzeit ist der Beitragssatz 2%, also je 1% des Bruttolohnes durch Arbeitgeber und -nehmer. Beiträge werden nur bis zu einem Höchstbetrag von 126'000 CHF erhoben. Arbeitnehmer mit einem Lohn von z.B. 200'000 CHF bezahlen daher jährlich 1'260 CHF (1% x 126'000 CHF).

Da die ALV nach dem Versicherungsprinzip funktioniert, hängen die Leistungen von der Höhe des versicherten Einkommens beziehungsweise der ein-

bezahlten Beiträge, der Dauer der Beitragszahlung, dem Alter, etc. ab. Anspruch auf eine Erwerbsentschädigung hat jeder, der in den vorangehenden zwei Jahren mindestens 12 Monate Beiträge bezahlt hat. Je nach persönlicher Situation wird einem Arbeitslosen 70-80% seines vorherigen Einkommens bezahlt, wobei maximal 100'800 CHF bezahlt werden. Arbeitslosengelder können während maximal 2 Jahren, je nach Umständen auch weniger, bezogen werden. Weiter hilft die ALV Arbeitslosen mit Programmen zur Wiedereingliederung.

Die ALV ist nach dem Prinzip der Finanzierung über einen Konjunkturzyklus hinweg aufgebaut. Während den Jahren mit wirtschaftlichem Boom gibt es weniger Arbeitslose und somit geringere Ausgaben und steigende einbezahlte Beiträge aufgrund der höheren Löhne. Daher sollten in einer Boomphase Überschüsse generiert werden. In den wirtschaftlichen Krisenjahren werden Verluste geschrieben, weil die Ausgaben wegen der höheren Arbeitslosenquote steigen und die Beiträge aufgrund von tieferen Löhnen und geringerer Beschäftigung sinken. Die Überschüsse aus den Boomjahren und die Verluste während der Rezession sollten zusammengerechnet null ergeben und so über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichene Finanzen ermöglichen. Die ALV wirkt dadurch auch als automatischer Stabilisator (Kasten Einfach Erklärt), weil sie während einer Rezession zusätzliche Gelder ausschüttet und somit relativ konstante Einkommen und damit einen konstanten Konsum ermöglicht.

Leider hat dieses Prinzip in den letzten Jahren nicht funktioniert - die ALV hat sich verschuldet. Die Ursachen dafür

Zusammenfassung

Die ALV hat ein Finanzierungsproblem, welches die Versicherung der Arbeitnehmer gefährden kann, falls keine Sanierung vorgenommen wird.

Die ALV ist so aufgebaut, dass sie sich über einen Konjunkturzyklus hinweg ohne Schulden finanzieren sollte. Das bedeutet, dass sie in Boomjahren Gewinne schreibt und in Krisenjahren wegen zusätzlicher Arbeitslosigkeit und weniger Einnahmen Verluste verzeichnet. Diese sollten sich gegenseitig aufheben.

Da die Schätzung der durchschnittlichen Arbeitslosenzahl zu tief war und somit auch in Boomjahren keine Überschüsse erzielt werden konnten, hat sich die ALV in der Vergangenheit stark verschuldet.

Um die 4,8 Mrd. CHF Schulden wieder abzubauen, bestehen zwei Möglichkeiten: Die Beiträge der Arbeitgeber und -nehmer können angehoben werden, wodurch diese aber stärker belastet werden. Alternativ können die Leistungen wie die Taggelder an Arbeitslose gekürzt werden, was aber dazu führen kann, dass diese früher an die Sozialhilfe weitergereicht werden.

Der Bundesrat sieht vor, eine ausgeglichene Rechnung und den Schuldenabbau über Beitragserhöhungen zu erreichen sowie eine Stärkung des Versicherungsprinzips über Leistungskürzungen vorzunehmen.

werden im folgenden Abschnitt untersucht.

Defizit der ALV

Die ALV hat in den vergangenen Jahren in wirtschaftlich guten Zeiten anstelle von Überschüssen ein ausgeglichenes Ergebnis erzielt und in wirtschaftlich schlechten Jahren Verluste geschrieben. Somit hat sie über den gesamten Konjunkturzyklus ebenfalls Verlust gemacht. Aufgrund dieser un- ausgeglichenen Finanzen hat die ALV

langfristig Schulden aufgebaut, welche ohne Massnahmen immer weiter steigen würden. Abbildung 1 zeigt auf, dass die ALV während der Boomphase in den Jahren 2004-2007 anstelle von

betragen die Schulden der ALV 4.8 Mrd. CHF und liegen damit noch rund 1 Mrd. CHF unterhalb der kritischen Grenze. Aufgrund der stark ansteigenden Arbeitslosenzahlen wird jedoch er-

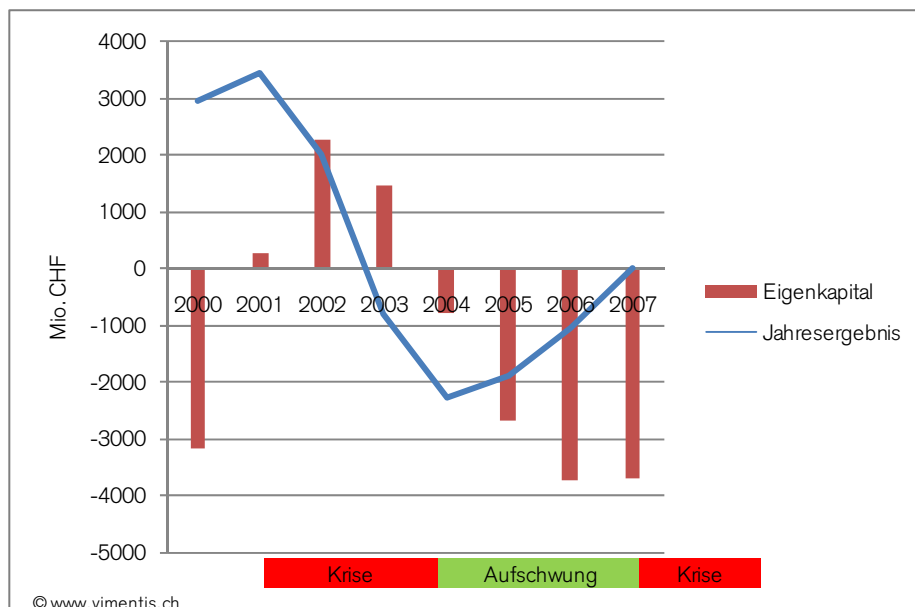


Abb. 1: Finanzielle Entwicklung der ALV
Quelle: Schweizer Bundesrat

Gewinnen Verluste erlitten hat (blaue Linie). Zwar konnte sie im Jahr 2007 ein ausgeglichenes Ergebnis erzielen, jedoch wird spätestens im Jahr 2009, für das eine starke Krise erwartet wird, eine Wende eintreten und die ALV wird aufgrund der bereits stark gestiegenen Arbeitslosenzahlen sowie der Zunahme von Kurzarbeit erneut Defizite schreiben. Der Grund für die Finanzierungslücke ist also nicht, dass die ALV in der kommenden Krise Verluste schreiben wird, sondern dass sie in guten Jahren keine Überschüsse generiert. Das Hauptproblem liegt darin, dass der Bund davon ausging, dass die durchschnittliche Arbeitslosigkeit über einen Konjunkturzyklus hinweg 100'000 Personen beträgt. Diese Zahl hat sich als zu optimistisch erwiesen. Zur Zeit geht man davon aus, dass die Zahl eher bei 125'000 Arbeitslosen liegt. Solange die ALV dieses grundlegende Problem hat, werden die Schulden weiter ansteigen. Erreichen die Schulden der ALV 2.5% der beitragspflichtigen Lohnsumme, muss der Bundesrat aufgrund gesetzlicher Vorschriften Massnahmen zur Sanierung der ALV erarbeiten. Zurzeit

wartet, dass die Grenze im Jahr 2010 überschritten wird.

Es stellt sich daher die Frage, wie die ALV saniert werden könnte.

Ansätze zur Sanierung der ALV

Grundsätzlich gibt es zwei Wege, um in Zukunft ein ausgeglichenes Budget zu erreichen – Erhöhung der Beiträge oder Leistungskürzungen:

Erhöhung der Beiträge: Die Einnahmen der ALV können über höhere Beiträge der Versicherten gesteigert werden und so die höheren Kosten decken.

- **Allgemeine Beitragserhöhung:** Bei einer allgemeinen Beitragserhöhung wird der Beitragssatz aller Einkommen bis zur Höhe von 126'000 CHF angehoben (z.B. Anhebung von 2% auf 2,5%). Der zusätzliche Lohn über diesem Wert ist davon nicht betroffen.
- **Solidaritätsbeiträge:** Bei der Einführung von Solidaritätsbeiträgen werden nur Leute mit einem Einkommen von mehr als 126'000 CHF belastet. Dabei werden Beiträge auf Löhnen über der bisher versicherten Lohnsumme von 126'000 CHF erhoben. Wird z.B. 1 Solidaritätsprozent bis 200'000

Einfach erklärt

Automatischer Stabilisator

Der Staat versucht, über seine Einnahmen und Ausgaben die Wirtschaft zu beeinflussen. Wenn er mehr Geld in die Wirtschaft pumpt, wird die Konjunktur gefördert. Zieht er zusätzlich Geld aus der Wirtschaft weg, wird die Konjunktur gedämpft. In einer Rezession stützt der Staat die Wirtschaft daher durch Mehrausgaben. In Boomzeiten zieht er mehr Einnahmen ein, um die Konjunktur nicht überhitzen zu lassen.

Die ALV dämpft den wirtschaftlichen Aufschwung, indem bei steigenden Löhnen und mehr Beschäftigung mehr Beiträge eingezogen werden und weniger Leistungen bezahlt werden müssen. In einer Rezession schwächt sie den Konjunkturabfall durch die Zunahme der Auszahlungen ab.

Arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM)

Dies sind Massnahmen zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen in ein Arbeitsumfeld. Mittels Kursen, Arbeitspraktika, Ausbildungszuschüssen und einer Vielzahl weiterer Leistungen werden Arbeitslose unterstützt, um den Anforderungen des Arbeitsmarkts besser gerecht zu werden.

CHF eingeführt, muss bei einem Lohn von 300'000 CHF nebst den 2% auf 126'000 CHF auch noch 1% auf dem Lohn zwischen 126'000 CHF und 200'000 CHF bezahlt werden.

Vorteile von Beitragserhöhungen

- Die zusätzliche Last wird zwischen den Arbeitgebern und -nehmern geteilt und nicht nur durch die Arbeitslosen, sondern von der Mehrheit getragen.
- Die Leistungen der ALV müssen nicht gekürzt werden.
- Die Funktion der ALV als automatischer Stabilisator kann voll wirken.
- Bei Solidaritätsbeiträgen werden nur die hohen Einkommen belastet.

Nachteile von Beitragserhöhungen

- Die Kosten der Arbeit für die Unternehmen steigen, was zum Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und zur Gefahr

der Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland führen kann.

- Der Nettolohn der Arbeitnehmer wird verkleinert, was den privaten Konsum schwächt.
- Es gibt keine Kosteneinsparungen bei den Versicherungsleistungen und somit keine Bewältigung des Kostenanstiegs.
- Solidaritätsbeiträge benachteiligen höhere Einkommen, weil für die zusätzlichen Beiträge keine Gegenleistung anfällt.

Reduktion der Leistungen: Durch den Abbau von Leistungen an die Bezüger können Kosten eingespart werden. Dabei existieren drei Möglichkeiten:

- **Abbau bei Wiedereingliederungsmassnahmen:** Arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) (Kasten Einfach Erklärt) wie Ausbildungspraktika, welche die Arbeitslosen bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützen, werden gekürzt.
- **Senkung der Bezugsdauer:** Durch die Senkung der Anzahl zur Verfügung stehenden Taggelder wird die Dauer der Bezüge gesenkt.
- **Senkung der Bezugshöhe:** Hierbei wird die Zahlung, die man pro Bezug erhält, gesenkt. Es besteht zudem die Möglichkeit, die Bezugshöhe degressiv, also über die Zeit abnehmend zu gestalten. Man erhält dann z.B. während den ersten 200 Tagen 80% des Lohnes und danach nur noch 70%.

Vorteile von Leistungsreduktionen

- Durch die Senkung der Bezugsdauer oder -höhe entstehen für Arbeitslose Anreize zur Wiederaufnahme der Arbeit.
- Die Arbeitgeber und -nehmer werden nicht belastet.
- Der Kostenanstieg der ALV kann eingedämmt werden.

Nachteile von Leistungsreduktionen

- Durch die Kürzungen bei den Bezügen werden Kosten z.B. an die Sozialhilfe abgeschoben.
- Der Abbau von Wiedereingliederungsmassnahmen kann mehr Lang-

zeitarbeitslose hervorrufen, weil Arbeitssuchende weniger unterstützt werden.

- Die Verkürzung der Bezugsdauer kann dazu führen, dass man nicht genügend Zeit hat, um eine passende Stelle zu finden, die den Fähigkeiten entspricht und die Leistung und Zufriedenheit hebt.

Der Bundesrat hat zur Lösung der Finanzprobleme der ALV eine Gesetzesänderung vorgeschlagen, über welche das Parlament dieses Jahr berät.

Konkrete Massnahmen zur Sanierung der ALV

Vorschläge des Bundesrates

Der Bundesrat verfolgt mit seiner Revision drei Ziele: den Rechnungsausgleich, die Entschuldung und die Stärkung des Versicherungsprinzips (Bezüge stärker von geleisteten Beiträgen abhängig machen) über die Beseitigung von falschen Anreizen und Kostensenkungen bei den Wiedereingliederungsmassnahmen.

Rechnungsausgleich: Der Rechnungsausgleich soll eine ausgeglichene Rechnung während einem Konjunkturzyklus ermöglichen. Zwei Massnahmen sollen dabei zur Anwendung kommen:

- **Beitragserhöhung:** Die Erhöhung des normalen Beitragssatzes von 2 auf 2,2% bringt zusätzliche jährliche Einnahmen von 460 Mio. CHF.
- **Kostensenkung:** Diese Massnahmen sind dem Ansatz der Leistungsreduktion zurechenbar. Um das Versicherungsprinzip besser umzusetzen, wird unter anderem die Bezugsdauer von Taggeldern stärker von der vorangehenden Beitragsdauer abhängig gemacht. Dies führt dazu, dass Personen, die nur kurze Zeit gearbeitet haben, stark reduzierte Leistungen erhalten. Auch bei den arbeitsmarktlichen Massnahmen sind Kürzungen vorgesehen. Es ergeben sich insgesamt jährliche Einsparungen von 533 Mio. CHF auf der Leistungsseite.

Schuldenabbau: Um die entstanden Schulden von 4,8 Mrd. CHF abzubauen

braucht es zusätzlich zu Rechnungsausgleich und Kosteneinsparungen weitere Massnahmen. Deshalb wird der Beitragssatz zeitlich befristet (bis der ALV-Fonds ein Vermögen von 1 Mrd. CHF hat) von 2,2 auf 2,3% erhöht. Zudem wird ein gleichfalls zeitlich befristeter Solidaritätsbeitrag von 1% auf dem Lohn zwischen 126'000 CHF und 315'000 CHF erhoben. Dadurch sollen die Schulden innert 10 Jahren zurückbezahlt werden. Der Schuldenabbau folgt also dem Ansatz der Beitragserhöhung.

Kritik

Linke Parteien und Arbeitnehmerorganisationen bemängeln an den Vorschlägen des Bundesrates die Leistungskürzungen generell und insbesondere die Reduktion der Taggelder. Der Schuldenabbau soll stattdessen auf der Einnahmeseite über mehr Solidaritätsbeiträge oder gar durch Erhebung von ALV auf dem ganzen Einkommen ohne Gegenleistung der Versicherung geschehen.

Von rechten Parteien und Wirtschaftsverbänden werden im Gegensatz die Beitragserhöhungen kritisiert. Sie fordern, dass durch Leistungsabbau saniert werden soll und temporäre Beitragserhöhungen nur als Notlösung dienen dürfen. Mögliche Leistungskürzungen sind z.B. eine weitere Verkürzung der Taggelder über zusätzliche Abstufungen, sowie über die Bezugsdauer abnehmende Taggelder.

Fazit

Zusammenfassend kann man sagen, dass es bei der Sanierung um eine Abwägung zwischen Leistungsabbau und Beitragserhöhungen geht. Es stellt sich die Frage, ob Arbeitgeber und -nehmer durch höhere Beiträge belastet werden sollen und so höhere Lohnkosten riskiert werden oder über Leistungskürzungen die Gefahr von schlechterer Wiedereingliederung der Arbeitssuchenden und mehr Langzeitarbeitslosigkeit in Kauf genommen wird.

Literaturverzeichnis:

- Der Schweizerische Bundesrat (2008). *Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes*. Gefunden am 10. April 2009 unter www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/12919.pdf
- Economiesuisse (2008). *Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes. Stellungnahme zur Vernehmlassung*. Gefunden am 9. April 2009 unter www.economiesuisse.ch/web/de/PDF%20Download%20Files/VNL_Sozipol_20080328.pdf
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement [EVD] (2007). *Ein Leitfaden für Versicherte. Insolvenzentschädigung*. Gefunden am 10. April 2009 unter www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00035/00036/02041/index.html
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement [EVD] (2007). *Information für die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen. Schlechtwetterentschädigung*. Gefunden am 10. April 2009 unter www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00035/00036/01786/index.html
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement [EVD] (2009). *Arbeitsmarktliche Massnahmen*. Gefunden am 2. Mai 2009 unter www.treffpunkt-arbeit.ch/dateien/Broschuere/b_amm.pdf
- Gewerkschaft Unia (2008). *Jetzt die Arbeitslosenversicherung stärken*. Gefunden am 13. April 2009 unter [www.unia.ch/news_aktionen.9.0.html?&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=4280&tx_ttnews\[backPid\]=1&cHash=b4e01b84f1](http://www.unia.ch/news_aktionen.9.0.html?&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=4280&tx_ttnews[backPid]=1&cHash=b4e01b84f1)
- Neue Zürcher Zeitung [NZZ] (2008, 20. Dezember). Die Arbeitslosenversicherung schliesst 2007 mit Gewinn. *Neue Zürcher Zeitung*, S. 18.
- Makausz, D. (2008, November). 4. AVIG-Revision: Ein ausgewogenes Paket. *Die Volkswirtschaft*, S. 56-59.
- Schweizerische Volkspartei [SVP] (ohne Datum). *Vernehmlassungsantwort*. Gefunden am 10. April 2009 unter www.svp.ch/index.html?page_id=3626
- Sozialdemokratische Partei der Schweiz [SP] (2009). *SP-Fraktion macht Auslegeordnung zur Arbeitslosenversicherung: Finger weg von der missratenen ALV-Revision*. Gefunden am 11. April 2009 unter [www.sp-ps.ch/index.php?id=633&action=detail&uid=3464&L=0&referer=%2Findex.php%3Fid%3D633%26L%3D0\\$](http://www.sp-ps.ch/index.php?id=633&action=detail&uid=3464&L=0&referer=%2Findex.php%3Fid%3D633%26L%3D0$)
- Staatssekretariat für Wirtschaft [SECO] (2008). *Die Lage auf dem Arbeitsmarkt. März 2008*. Gefunden am 11. April 2009 unter www.seco.admin.ch/themen/00374/00384/index.html
- Staatssekretariat für Wirtschaft [SECO] (2009). *Die Lage auf dem Arbeitsmarkt. März 2009*. Gefunden am 11. April 2009 unter www.seco.admin.ch/themen/00374/00384/index.html
- Travail Suisse (2009). *Sofortmassnahmen in der Arbeitslosenversicherung und Neuausrichtung der laufenden Revision*. Gefunden am 10. April 2009 unter www.travailsuisse.ch/de/system/files/PD+Sofortmassnahmen+in+der+Arbeitslosenversicherung+und+Neuausrichtung+der+laufenden+Revision.doc