

Auswirkungen der 4. AVIG-Revision auf die Sozialhilfe

Jährlich vergleichen 13 Schweizer Städte im Rahmen der Städteinitiative Sozialpolitik ihre Kennzahlen zur Sozialhilfe miteinander. Im neuesten Bericht haben die Städte vertieft untersucht, wie sich die 4. Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) auf die Sozialhilfe ausgewirkt hat. In den meisten Städten lag der Anteil an den neuen Fällen, der auf die Revision zurückzuführen ist, zwischen 5% und 15%. Insgesamt waren die Auswirkungen der Revision auf die Sozialhilfe bis anhin weniger gravierend als die Städte im Vorfeld befürchtet hatten, was im Wesentlichen der unerwartet guten Konjunktur zu verdanken ist.



Die 4. AVIG-Revision betrifft vor allem die spezifischen Risikogruppen der Sozialhilfe wie junge Erwachsene, niedrigqualifizierte Personen und Working Poor, so dass sich die Folgen in der Sozialhilfe kumulieren können.

Foto: Keystone

Veränderungen in einem Zweig der Sozialen Sicherheit haben immer Auswirkungen auf die anderen Teilsysteme. Zu diesen Teilsystemen gehören die Sozialversicherungen, die beitragsfinanzierte Leistungen bei klar definierten Lebensereignissen ausrichten. Andere Teilsysteme beinhalten Bedarfsleistungen, die – neben der Prüfung des Eintritts des Risikofalles – auch die persönliche finanzielle Situation einer Person für die Leistungsbemessung in Betracht ziehen. Insbesondere Veränderungen im Sozialversicherungssystem haben Auswirkungen auf die subsidiär zu erbringenden Bedarfsleistungen.



Prof. Renate Salzgeber
Dozentin und Projektleiterin, Berner Fachhochschule, Soziale Arbeit, Bern

Sind alle Ansprüche auf andere Leistungen ausgeschöpft oder kann aufgrund der konkreten Situation einer Person kein Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen oder vorgelagerte Bedarfsleistungen geltend gemacht werden, obliegt es der Sozialhilfe, bei ungenügenden finanziellen Mitteln die Existenzsicherung zu übernehmen.

4. AVIG-Revision und deren Konsequenzen

Die Arbeitslosenversicherung (ALV) hat in den letzten Jahren wegen einer häufigeren Inanspruchnahme ihrer Leistungen in verschiedenen Revisionen den Zugang zum Leistungsbezug verschärft. Aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklungen – wie dem verschärften und rascheren Strukturwandel, kürzeren Hochkonjunkturphasen usw. – hat sich die finanzielle Lage der ALV deutlich verschlechtert. Zur Sanierung wurden daher mit der 4. AVIG-Revision einerseits die Versicherungsbeiträge (Lohnprozente) erhöht und andererseits mit einer Revision der Anspruchsberechtigung die Ausgaben reduziert.

Die 4. AVIG-Revision verkürzte für bestimmte Personengruppen die Länge des Bezugs von ALV-Taggeldern und verschärfte die Anspruchsberechtigung auf einen Taggeldbezug (siehe *Kasten 1*). Insbesondere wurde die Dauer eines Taggeldbezugs noch stärker als zuvor abhängig gemacht von der Zeit, in der Beiträge an die Versicherung geleistet wurden.

Diese neueste Revision wurde nach der Annahme durch das Volk auf den 1. April 2011 in Kraft gesetzt. Die Städteinitiative Sozialpolitik wie auch andere Organisationen im sozialen Bereich wiesen im Vorfeld darauf hin, dass die von der Revision betroffenen arbeitslosen Personen, die keinen neuen Job mehr finden, rascher und länger auf Sozialhilfe angewiesen sein könnten, wenn sie ihre Existenz nach der Aussteuerung nicht aus anderen Mitteln decken können. Da zudem der Zugang zu den Leistungen der ALV erschwert wurde, werden mehr Personen ohne Anspruch auf Taggelder bei Erwerbslosigkeit Sozialhilfe beziehen müssen.

Einfluss der Revision auf die Sozialhilfe

Die 4. AVIG-Revision wirkt sich in vielfältiger Art und Weise auf die Sozialhilfe aus:

- *Verlängerung der Beitragszeit für das Recht auf einen maximalen Taggeldbezug sowie Reduktion der Länge des Taggeldbezugs für junge Erwachsene und für beitragsbefreite Personen:* Beides führt zu einem früheren Bezug von Sozialhilfe bei Personen, die keine erfolgreiche (Re-)Integration auf dem Arbeitsmarkt schaffen und bei denen keine anderen existenzsichernden Einnahmen – wie z.B. Sozialversicherungsleistungen (Taggelder oder Renten der Invalidenversicherung), Bedarfsleistungen

(z.B. Arbeitslosenhilfe), Unterstützung durch Angehörige oder Vermögensverzehr – vorhanden sind. Auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass ein Teil dieser Personen auch unter dem früheren Recht nach der Aussteuerung Sozialhilfe bezogen hätte, führt die frühere Aussteuerung zu einer Verlagerung der Kosten von der beitragsfinanzierten Sozialversicherung auf die Sozialhilfe, die durch öffentliche Mittel der Kantone und Gemeinde alimentiert werden muss.

- Die *Verlängerung der Wartetage* kann ebenfalls zu einer Erhöhung der Kosten in der Sozialhilfe führen bei Personen, die bereits neben einer Erwerbstätigkeit Sozialhilfe bezogen haben (Working Poor), sowie bei Schulabgängerinnen und Schulabgängern, deren Eltern Sozialhilfe beziehen.
- *Beschäftigungen in einem Programm des zweiten Arbeitsmarktes* gelten neu nicht mehr als Beitragszeiten. Damit erhalten Personen, die nach derartigen Arbeitseinsätzen nicht erfolgreich in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden können, keine Taggelder mehr und fallen erneut in die Sozialhilfe.
- *Kompensationszahlungen bei Zwischenverdienst:* Arbeitslose Personen können während des ALV-Taggeldbezugs einen Zwischenverdienst annehmen. Als solcher gilt jedes Einkommen aus Erwerbstätigkeit, das eine Person während der Arbeitslosigkeit erzielt, wobei der Lohn tiefer liegt als das bezogene Arbeitslosentaggeld (ansonsten gilt die Person nicht mehr als arbeitslos). Wird eine derartige Tätigkeit während des ALV-Taggeldbezugs angenommen, leistet die Arbeitslosenkasse sogenannte Kompensationszahlungen, die 70%–80% (je nach Unterstützungspflicht) der Differenz des neuen Lohns zum versicherten Verdienst betragen. Neu zählen diese Zahlungen nicht mehr zum versicherten Lohn. Wenn also jemand einen Zwischenverdienst annimmt, kann damit zwar eine neue Rahmenfrist generiert werden; als versicherter Lohn gilt jedoch nur noch der tiefere Lohn. Es ist damit zu rechnen, dass ein Teil der Personen bei einer neuerlichen Arbeitslosigkeit trotz ALV-Taggeldbezug auf eine ergänzende Unterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen sein wird.
- *Die Bezugsdauer von ALV-Taggeldern* kann seit der Revision in Kantonen und Regionen mit einer sehr hohen Arbeitslosigkeit nicht mehr verlängert werden. Dies dürfte in diesen Gebieten die Sozialhilfe insbesondere beim nächsten markanten Konjunkturreinbruch (Rezession) belasten.

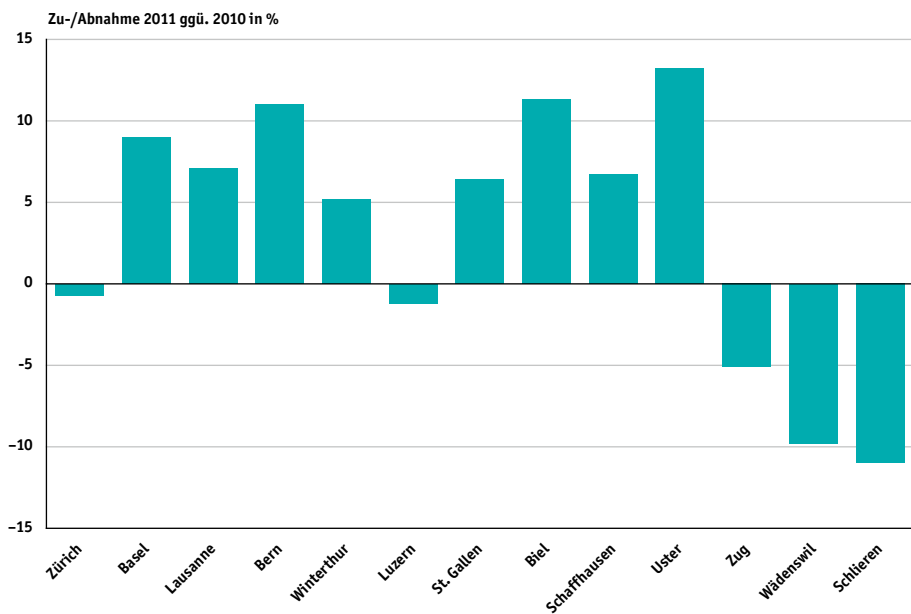
Kasten 1

4. AVIG-Revision 2011 im Überblick

- 12 Monate Beitragszeit geben Anspruch auf 260 Taggelder (statt 400 wie vor der Revision); 18 Monate Beitragszeit geben Anspruch auf 400 Taggelder.
- Personen über 55 Jahre: 22 Monate Beitragszeit geben Anspruch auf 520 Taggelder (Verlängerung der Beitragszeit auf 22 Monate für vollen Anspruch).
- Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahren erhalten unabhängig von der Beitragszeit 200 Taggelder (statt wie bisher 260 bzw. 400 Taggelder abhängig von der Beitragszeit).
- Beitragsbefreite Personen (z.B. in IV-Massnahmen) erhalten nur noch 90 Taggelder (statt max. 400 wie vorher).
- Personen ohne Unterhaltspflichten haben 5–20 Wartetage (bisher 5 für alle), wobei Einzelpersonen bis 36 000 Fr. bzw. Personen mit Unterhaltspflichten bis 60 000 Fr. Einkommen weiterhin 5 Wartetage haben.
- Schulabgänger, die noch keine Beiträge bezahlt haben, haben 120 Wartetage (rund 6 Monate).
- Nur Verdienste im 1. Arbeitsmarkt sind versichert. Verdienste im ergänzenden Arbeitsmarkt/2. Arbeitsmarkt generieren (im Gegensatz zu vorher) keine Beitragszeiten mehr.
- Kompensationszahlungen der ALV werden nicht mehr an den versicherten Verdienst angerechnet. Beim Erreichen einer neuen Rahmenfrist durch einen schlecht bezahlten Job ist der neue versicherte Lohn deutlich tiefer als vor der Annahme dieses Jobs, was entsprechend tiefere Taggeldbezüge zur Folge hat.
- Minimaler versicherter Verdienst ist 500 Fr. pro Monat.
- Die Bezugsdauer für Versicherte in Kantonen und Regionen mit besonders hoher Arbeitslosigkeit (Konjunkturreinbruch) kann nicht mehr verlängert werden.

Grafik 1

Veränderung der neuen Fälle in der Sozialhilfe, 2010-2011



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik / Die Volkswirtschaft

Die 4. AVIG-Revision betrifft vor allem die spezifischen Risikogruppen der Sozialhilfe wie junge Erwachsene, niedrigqualifizierte Personen und Working Poor, so dass sich die Folgen in der Sozialhilfe kumulieren können. Aus den eben skizzierten Zusammenhängen zwischen Revision und Sozialhilfe geht hervor, dass die meisten Auswirkungen auf die Sozialhilfe nicht unmittelbar sichtbar werden. Das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) rechnete im Frühjahr mit rund 16 000 Personen, die von der Revision der ALV betroffen sein würden. Gut 13 000 Personen wurden direkt Ende März 2011 ausgesteuert. In einigen Kantonen und Städten können die Auswirkungen auf die Sozialhilfe durch der Sozialhilfe vorgelagerte Bedarfsleistungen verzögert werden. So kennen einige Kantone *Arbeitslosenhilfen*, bei denen ein Teil (Bedarfsrechnung) der arbeitslosen Personen nach der Aussteuerung noch für eine gewisse Zeit Arbeitslosenhilfe beziehen kann. Erst nach Ablauf der Bezugsdauer, bei weiter andauernder Arbeitslosigkeit und fehlenden finanziellen Mitteln zur Existenzsicherung ist ein Sozialhilfebezug möglich (ausser die Tagelder reichen schon vorher nicht für den Lebensunterhalt und die Sozialhilfe unterstützt bereits ergänzend zum Taggeldbezug).

Wie Studien belegen, ist nur ein Teil der Ausgesteuerten unmittelbar nach der Aussteuerung auf Sozialhilfe angewiesen. Personen müssen vor der Bezugsberechtigung auf Sozialhilfe ihr Vermögen bis auf einen Betrag von 2000–4000 Franken (je nach Kanton) aufgebraucht haben. Zudem wird bei der Be-

messung der Sozialhilfe nicht nur auf die Situation der neu ausgesteuerten Person abgestellt, sondern die finanzielle Situation des ganzen Haushalts¹ in die Berechnung einbezogen. Aus diesen Gründen kommen ausgesteuerte Personen häufig erst nach einer gewissen Zeit in die Sozialhilfe.

Die Auswirkungen der 4. AVIG-Revision zeigen sich kurzfristig nicht vollständig. Ein Teil der Folgen wird erst später eintreten – dann zumal jedoch nicht mehr bezifferbar sein. Je mehr Zeit vergeht, desto mehr überlagern konjunkturelle und strukturelle Faktoren sowie die persönliche Situation der betroffenen Personen die Auswirkungen der Revision. Die Revision wird jedoch insbesondere bei einer nachhaltigen Verschlechterung der konjunkturellen Situation einen Einfluss auf die Fallaufnahmen in die Sozialhilfe haben. Die (Re-)Integrationschancen von arbeitslosen Personen sind in einer Rezession deutlich tiefer. Die kürzere Bezugsdauer für einen Teil der Arbeitslosen sowie die gestrichene Möglichkeit einer Taggeldbezugsverlängerung in besonders von der Rezession betroffenen Regionen werden die Kosten der Sozialhilfe belasten. Die Neueregulierung bei den Zwischenverdiensten wird sich ebenfalls negativ auf die Sozialhilfe auswirken.

Entwicklung der Fallzahlen

Die am Kennzahlenvergleich beteiligten Städte haben in einer Zusatzerhebung die *Fallaufnahmegründe* für das Jahr 2011 erfasst. Es muss betont werden, dass hier nur die unmittelbaren Folgen auf die Neuaufnahmen in der Sozialhilfe abgebildet werden können. Die Zahl der neuen Fälle hat sich nicht in allen Städten gleich entwickelt (siehe *Grafik 1*). In Zürich und Luzern hat sich der Fallzugang gegenüber dem Vorjahr kaum verändert. In Zug, Wädenswil und Schlieren gab es insgesamt weniger neue Fälle als im Vorjahr.² In den übrigen Städten wurden zwischen 5% (Winterthur) und 11% (Bern, Biel) mehr neue Fälle registriert. Vor Inkraftsetzung der 4. AVIG-Revision wurde eine viel stärkere Zunahme bei den neuen Fällen befürchtet.

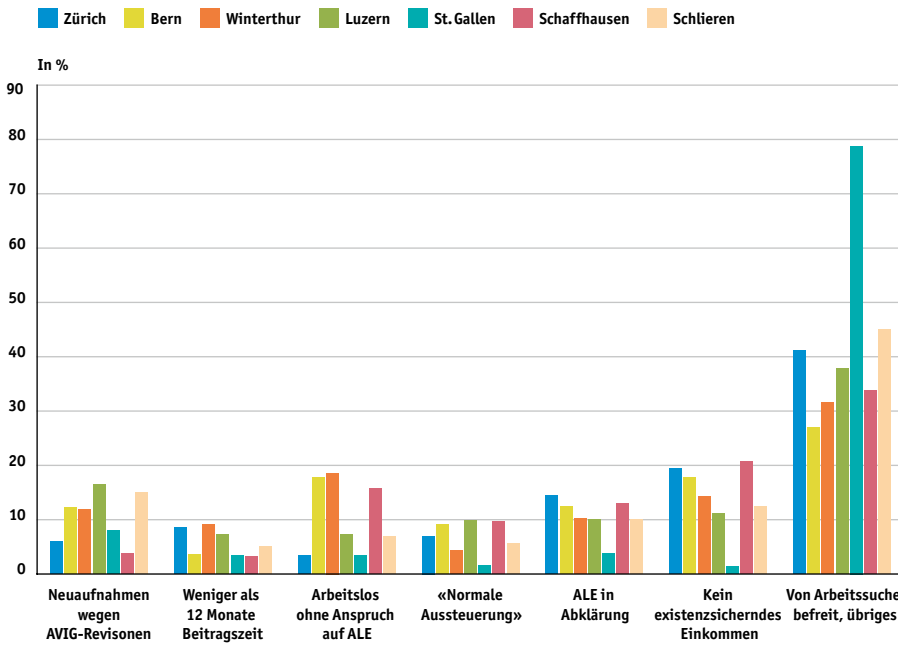
Die konjunkturelle Entwicklung in der Schweiz zeigte sich bisher überraschend resistent gegenüber den Folgen der Finanzkrise und der Frankenstärke. Die Arbeitslosigkeit hat den tiefsten Punkt erst im Frühsommer 2011 erreicht und ist seither nicht stark gestiegen. Die 4. AVIG-Revision ist somit in ein relativ günstiges wirtschaftliches Umfeld gefallen, und die unmittelbaren Folgen für die Sozialhilfe waren nicht so stark wie erwartet. Insbesondere in Bern und Biel wurde jedoch ein merklicher Anstieg bei den neuen Fällen

1 Ein zu unterstützender Haushalt kann eine Einzelperson, Paare mit oder ohne Kinder sowie Ein-Eltern-Familien umfassen.

2 Aufgrund der nicht sehr hohen Fallzahl – insbesondere in Zug, Wädenswil und Schlieren – entsprechen die ausgewiesenen Abnahmen nur verhältnismässig wenigen Fällen: Zug –6 Fälle, Wädenswil –12 Fälle, Schlieren –17 Fälle (zum Vergleich: die kaum sichtbare Abnahme in Zürich betrifft –24 Fälle). Auch die relativ hohe Zunahme in Uster entspricht in absoluten Zahlen einer vergleichsweise kleinen Zunahme von +14 Fällen.

Grafik 2

Gründe für Fallaufnahme in die Sozialhilfe, 2011



Anmerkungen: In Winterthur, St. Gallen und Schlieren sind die Fallaufnahmen nur von April bis Dezember 2011, in Bern ab Februar 2011 erfasst. ALE: Arbeitslosenentschädigung (ALV-Taggelder). „Normale Aussteuerung“: Aussteuerung nach alter Gesetzgebung bzw. von Personen, die alle Anforderungen für einen maximalen Taggeldbezug erfüllten.

Quelle: Erhebung Kennzahlenstädte, BFH / Die Volkswirtschaft

den einzelnen Städten. Häufig gibt es mehrere Gründe, warum eine Person Sozialhilfe beantragt; die Zuordnung zu den Gründen beinhaltet daher immer eine gewisse Gewichtung nach dem Hauptgrund. In der Grafik ist nur die unmittelbare Anlassproblematik erfasst – das kann die veränderte ALV-Gesetzgebung sein. Insofern sind die Anteile nur als grobe Richtwerte zu betrachten.

Eine Fallaufnahme aufgrund der 4. AVIG-Revision wurde kodiert (erste Kategorie in Grafik 1), wenn die Aussteuerung wegen einer Kürzung der Anzahl ALV-Taggelder erfolgte (junge Erwachsene, keine volle Beitragszeit, beitragsbefreite Person), wenn kein Anspruch auf einen Taggeldbezug bestand, da eine Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt erfolgte, oder wenn eine Wartezeit zu einer finanziellen Notlage führte. Die Auswirkungen sind nicht in allen Städten gleich deutlich sichtbar. Der Anteil an den neuen Fällen schwankt zwischen 4% in Schaffhausen und gut 15% in Luzern und Schlieren.

Des Weiteren wurde separat erfasst, ob kein Anspruch auf ALV-Taggelder bestand, weil die Beitragszeit weniger als 12 Monate betrug (die minimale Beitragszeit wurde bei der 3. AVIG-Revision eingeführt). Einige Personen bezeichnen sich selbst als arbeitslos, auch wenn sie keinen Anspruch auf ALV-Taggelder haben. Die Beratung und Unterstützung während des Sozialhilfebezugs werden zeigen, welche Gründe dafür massgeblich waren. Bei einem Teil der neuen Fälle läuft die Anspruchsprüfung auf ALV-Taggelder bereits – in diesem Fall muss die Sozialhilfe die ALV-Taggelder bevorschussen bzw. bis zum Beginn überbrücken (Wartezeiten). Eine weitere Gruppe von Neubeziehenden in der Sozialhilfe verfügt zwar über ein Einkommen in Form von Erwerbseinkommen, Sozialversicherungsleistungen oder anderen Bedarfsleistungen, das jedoch nicht zur Existenzsicherung ausreicht. Dazu können auch ALV-Taggeldbeziehende gehören. Für einen erheblichen Teil der neuen Fälle ist eine Arbeitssuche zum Zeitpunkt der Fallaufnahme kein Thema; dies betrifft v.a. Alleinerziehende mit Kleinkindern, Personen mit gesundheitlichen Problemen (Unfall, Krankheit, Sucht) sowie Personen in einer Ausbildung.

Tabelle 1

Anteil der Fallaufnahmen aufgrund der ALV-Revision: Zusammenfassung

Auswirkungen der ALV-Revision auf die Fallaufnahme: Anteil an den neuen Fällen in %	
Unter 5%	Schaffhausen
5% bis unter 10%	Zürich, Basel, St. Gallen, Zug
10% bis unter 15%	Bern, Winterthur, Biel, Wädenswil, Uster
15% und mehr	Luzern, Schlieren

Quelle: Erhebung Kennzahlenstädte, BFH / Die Volkswirtschaft

registriert, der direkt oder indirekt auf die Revision zurückzuführen ist. Es ist davon auszugehen, dass die Zahl der neuen Fälle in etlichen Städten strukturell stärker rückläufig gewesen bzw. weniger stark gewachsen wäre ohne die Revision.

Neue Fälle aufgrund der 4. AVIG-Revision

Grafik 2 gibt einen Überblick über die Gründe für die Fallaufnahmen im Jahr 2011. Die Sondererhebung war sehr komplex und aufwändig. Die Mitarbeitenden der Sozialdienste – meistens im Intake – haben bei jedem Fall geprüft, ob die Neuaufnahme in die Sozialhilfe 2011 aufgrund der 4. AVIG-Revision erfolgte oder ob andere Gründe ausschlaggebend waren. Die Auswertung basiert auf dieser zusätzlich geführten Statistik in

Der kurzfristige Einfluss auf die Anzahl neuer Fälle aufgrund der 4. AVIG-Revision wird in Tabelle 1 zusammenfassend dargestellt. In Basel, Schaffhausen und Zug haben vorgelagerte Leistungen (Arbeitslosenhilfe) dazu beigetragen, dass die Auswirkungen erst später im Jahr oder erst 2012 spürbar werden. Von den insgesamt gut 10 000 neuen Fällen in den 12 Städten (Lausanne ist bei

Die 4. AVIG-Revision hat sich unmittelbar weniger stark auf die Sozialhilfe ausgewirkt als von Fachkreisen befürchtet. Die Auswirkungen sind damit jedoch nicht abschliessend dargestellt.



Foto: Keystone

dieser Auswertung nicht dabei) sind gut 800 (rund 8%) direkt aufgrund der 4. AVIG-Revision in den Monaten April bis Dezember 2011 aufgenommen worden.

Auswirkungen auf die laufenden Fälle

Nicht nur die neuen Fälle sind von der Revision betroffen, sondern auch die bereits in der Sozialhilfe laufenden Fälle. Diese Fälle sind zwar nicht neu zur Sozialhilfe gekommen, aber die Sozialhilfe muss bei einem Wegfall von ALV-Taggeldern früher und oft länger die ganze Existenzsicherung übernehmen, was Auswirkungen auf die Kosten hat. Zudem bleiben Personen, die in einem Arbeitsintegrationsprogramm arbeiten und über die Sozialhilfe entlohnt wurden, nach Abschluss der Massnahme und bei keiner erfolgreichen (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt in der Sozialhilfe (keine neue Rahmenfrist), was ebenfalls kostenrelevant ist.

Die Erfassung der Auswirkungen auf die laufenden Fälle ist äusserst anspruchsvoll. Die Effekte konnten im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht abschliessend geklärt werden. In St.Gallen betraf die Revision rund 2,5% aller laufenden Fälle in den Monaten April bis Dezember 2011; in Schlieren betraf es in dieser Zeit rund 10% der Fälle. In Wädenswil und Zug wurden nur die Auswirkungen für den Monat April abgeschätzt; Auswirkungen hatte die 4. AVIG-Revision dabei auf 2%-3% der laufenden Fälle in Wädenswil sowie bei 4,5% in Zug.

Fazit

Als vorläufige Schlussfolgerung kann festgehalten werden, dass die kurzfristigen, unmittelbaren Auswirkungen der 4. AVIG-Revision auf die Sozialhilfe weniger stark ausgefallen sind als von Fachkreisen befürchtet. Die Auswirkungen sind damit jedoch nicht abschliessend dargestellt. Auch in den folgenden Jahren werden Personen aufgrund der strengeren Zugangsregeln und der Verkürzung des Taggeldbezugs vermehrt und länger auf Sozialhilfe angewiesen sein. Der Einfluss der Revision wird aber in den folgenden Jahren nicht mehr präzise bestimmt werden können. Die Einflussfaktoren für den Bezug von Sozialhilfe sind ausgesprochen vielfältig – je mehr Zeit vergeht, desto häufiger werden die Auswirkungen der 4. AVIG-Revision durch andere Entwicklungen überlagert, so dass die Fallentwicklung nicht mehr nur mit einem Ereignis in Verbindung gebracht werden kann. Hinzu kommt, dass es für die städtischen Sozialdienste einen erheblichen und mit zunehmender zeitlicher Distanz nicht mehr zu leistenden Aufwand bedeuten würde, bei der Aufnahme neuer Fälle zu prüfen, ob diese mit der 4. AVIG-Revision in Verbindung stehen. Es ist aber anzunehmen, dass sich insbesondere in einer nächsten Rezession die Erschwerung des Zugangs zu Taggeldern und die Einschränkungen der Leistungen auf Fallzahlen und Kosten der Sozialhilfe auswirken werden

Kasten 2

Literaturhinweis

Salzgeber Renate (2012): Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2011 – 13 Städte im Vergleich; Herausgeber Städteinitiative Sozialpolitik, Patrik Müller, Sozialamt der Stadt St.Gallen, www.staedteinitiative.ch.