

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 128/2010

Sitzung vom 14. Juli 2010

1085. Anfrage (Auswirkungen der AVIG-Revision auf den Kanton Zürich)

Kantonsrat Ralf Margreiter, Zürich, und Kantonsrätin Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, haben am 10. Mai 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Die von den eidgenössischen Räten beschlossene Revision des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung (AVIG) baut verschiedene Leistungen ab und bringt viele Verschlechterungen: für die Arbeitnehmenden und Arbeitgeber höhere Beiträge und weniger Schutz. Für die Arbeitssuchenden weniger Taggelder, weniger Weiterbildung und längere Wartezeiten. Das bedeutet für die Kantone und Gemeinden mit Sicherheit Mehrausgaben bei der Sozialhilfe. Die Gewerkschaften haben das Referendum gegen diese Revision ergriffen.

Noch immer gilt für hohe und höchste Einkommen – mithin für die Abzockergehälter, Boni und goldenen Fallschirme – eine Befreiung von Beiträgen an die Arbeitslosenversicherung. Doch die hohen Arbeitslosenzahlen, die wir heute haben, sind im Wesentlichen Folge der Missbräuche im Finanzsektor. Während dort aber das Casino wie vor der Krise weitergeht, sollen die Opfer der Krise mit dieser AVIG-Revision bestraft werden.

Der Bund spart mit seinen Kürzungen 600 Mio. Franken jährlich. Wirklich gespart ist damit indes nur begrenzt: Die Kosten werden grossenteils schlicht auf Kantone, Städte und Gemeinden verschoben. Weil die Stimmberechtigten noch dieses Jahr über die Revision zu entscheiden haben, ist es für sie wichtig zu wissen, welche konkreten Auswirkungen die Revision auf den Kanton und seine Gemeinden haben wird.

Wir bitten den Regierungsrat daher um Beantwortung folgender Fragen:

Beurteilung der AVIG-Revision durch den Regierungsrat:

1. Reduzierte Beiträge für Einkommen ab 126 000 Franken, Einkommensbefreiung für Einkommen über 315 000 Franken: Wie beurteilt der Regierungsrat diese reduzierten bzw. befreiten Einkommen angesichts der Tatsache, dass gerade die Finanzindustrie mit ihren Managern und Topverdienern sowie deren Missbräuchen für einen grossen Teil der zusätzlichen Arbeitslosen verantwortlich ist?

2. Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien, Kürzung von Taggeldern und Verlängerung der Wartefrist für junge Arbeitslose: Wie beurteilt der Regierungsrat diese schikanöse, demotivierende und bildungsentwertende Massnahme in der vorgeschlagenen AVIG-Revision?
3. Ausbildungsdefizite (weiterbilden statt aussteuern): Rund ein Drittel der Arbeitslosen verfügt über keinen anerkannten Berufsabschluss. Ausbildungszuschüsse werden indes nur in lächerlich geringer Zahl verwendet. Wie plant der Regierungsrat, diesem Defizit verstärkt Abhilfe zu schaffen? Wie sehen hier insbesondere die Massnahmen und Finanzanreize bezüglich Berufsabschluss für Erwachsene und Validierung von Bildungsleistungen aus?
4. Armutsquote: Ohne Übergangbestimmungen wird ca. ein Drittel der heutigen AVIG-Leistungsbezügerinnen und -bezüger sich direkt bei der Sozialhilfe anmelden müssen. Wie steht der Regierungsrat zu dieser Verarmungsfolge der AVIG-Revision?
5. Abwertung des Zwischenverdienstes: Neu soll die Kompensationszahlung bei der Berechnung der Taggeldhöhe nicht mehr angerechnet werden. Wie stellt sich der Regierungsrat zu derart reduzierter Attraktivität von Zwischenverdiensten?

Leistungs- und Kostenverschiebung:

6. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren der Deutschschweiz hat in der Vernehmlassung praktisch jede Massnahme wegen der Kostenfolgen aufgrund blosser Leistungsverchiebungen gegen unten abgelehnt. Wie beurteilt der Regierungsrat die unausweichliche Leistungsverchiebung von der ALV hin zu kantonomer und kommunaler Sozialhilfe? Stützt der Regierungsrat diese Mehrbelastung der Sozialhilfe als der letzten Instanz im sozialen Netz?
7. Wie sehen die Kostenfolgen für den Kanton Zürich und seine Gemeinden aus?
8. Welche konkreten Auswirkungen wird die AVIG-Revision gemäss aktuellen Statistiken für Menschen haben, die sich für Leistungen der Arbeitslosenversicherung anmelden oder bereits Leistungen beziehen? Welche dieser Folgen sind für den Kanton Zürich mit vermehrten Belastungen verbunden?
9. Sind für den Fall, dass die vorgeschlagene AVIG-Revision angenommen wird, besondere Massnahmen vonseiten des Kantons zugunsten der von Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen notwendig, bzw. was plant der Kanton insbesondere im Bereich Weiterbildung und EG AVIG für diesen Fall, mit welcher Kostenfolge?

10. Als mittelfristige Auswirkung ist zu erwarten, dass die Zahl der Armutsbetroffenen im Kanton Zürich zunehmen wird. Will der Regierungsrat dies so hinnehmen? Wenn nein, was gedenkt er dagegen zu unternehmen?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Ralf Margreiter, Zürich, und Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, wird wie folgt beantwortet:

Der Regierungsrat hat im Rahmen der Vernehmlassung zum Entwurf einer Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (E-AVIG) Stellung genommen (Beschluss vom 26. März 2008, einsehbar unter www.rr.zh.ch/internet/rr/de/grundseite/antworten/08-007.html). Die Vorlage mit ihren Beitragserhöhungen und Leistungskürzungen wurde abgelehnt, da sie insgesamt als ungeeignet betrachtet wurde, die bestehenden Probleme der Arbeitslosenversicherung zu lösen. Es wurde auf die verschiedenen Sichtweisen hingewiesen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht seien Beitragserhöhungen als Verteuerung des Faktors Arbeit und damit als Benachteiligung des Wirtschafts- und Beschäftigungsstandortes abzulehnen; angemessene Leistungskürzungen seien hingegen als Anreize zur rascheren Wiedereingliederung zu begrüssen. Aus Sicht der Sozialhilfe hingegen würden Beitragserhöhungen eine Möglichkeit zur Sanierung der Finanzen darstellen und Leistungskürzungen seien aus Sorge um höhere Sozialhilfeleistungen abzulehnen. Auf diese Stellungnahme wird verwiesen.

Sodann werden einige der hier aufgeworfenen Fragen (zum Beispiel zu den finanziellen Auswirkungen der Revision, den Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen und auf die Schnittstellen im Bereich der sozialen Sicherheit) in der Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 3. September 2008 (BBl 2008 7733) dargestellt und behandelt. Ausserdem hat der Bundesrat am 30. Juni 2010 in Erfüllung des Postulats 09.4238 Fässler-Osterwalder den Bericht betreffend «Die 4. AVIG-Revision und mögliche Auswirkungen auf die Kosten der Sozialhilfe, der Kantone und der Gemeinden» verabschiedet.

Die Bundesversammlung hat die Vorlage zur Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes verabschiedet (BBl 2010 2089). Für das Referendum gegen diesen Beschluss wurde die notwendige Zahl Unterschriften bereits eingereicht, sodass schliesslich die Stimmberechtigten über die Annahme oder Ablehnung der Vorlage entscheiden werden.

Zu Frage 1:

In der Anfrage ist die Rede von «reduzierte(n) Beiträge(n) für Einkommen ab 126 000 Franken, Einkommensbefreiung für Einkommen über 315 000 Franken». Diese Formulierung ist verwirrend: Es ist nicht etwa so, dass Personen mit einem Verdienst über diesen Grenzwerten verminderte oder keine Beiträge an die Arbeitslosenversicherung zu entrichten haben. Auch sie bezahlen zum Höchstbetrag des versicherten Verdienstes (Fr. 126 000) die normalen Beiträge und auf das darüber hinausgehende Einkommen (bis zu Fr. 315 000) einen sogenannten (zusätzlichen) Solidaritätsbeitrag.

Zu Frage 2:

Die Zumutbarkeitskriterien wurden nicht verschärft. Zwar ist neu vorgesehen, dass versicherten Personen bis zum zurückgelegten 30. Altersjahr zugemutet wird, auch Stellen ausserhalb ihrer bisherigen Tätigkeit anzunehmen. Damit haben die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren bessere Möglichkeiten, bei Bedarf den Ersteinstieg in den Arbeitsmarkt mit mehr Nachdruck zu fördern. Der beruflichen Mobilität der jungen Arbeitslosen wird Rechnung getragen, ihre Arbeitsmarktfähigkeit wird durch einen schnelleren beruflichen Einstieg gefördert. Allerdings ist zu bemerken, dass bereits das geltende Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG; SR 837.0) in Art. 17 Abs. 1 die Pflicht der versicherten Personen vorsieht, Arbeit zu suchen, «nötigenfalls auch ausserhalb» ihres «bisherigen Berufes».

Von der Erschwerung des Taggeldbezugs für Beitragsbefreite (Verlängerung der Wartezeit auf 120 Tage und Kürzung der Bezugsdauer von 260 auf 90 Taggelder) sind insbesondere Schul- und Studienabgängerinnen und -abgänger betroffen und damit jene Zielgruppe, die in ihrer beruflichen und sozialen Integration besonders unterstützt werden sollte. Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO geht in seinem Factsheet zum Thema «Welche Auswirkungen hat die Revision der Arbeitslosenversicherung auf die Kantone und Gemeinden bzw. Sozialhilfe?» vom 10. Mai 2010 davon aus, dass bei dieser Personengruppe die Verlängerung der Wartezeiten zu keinen Mehrkosten bei der Sozialhilfe führe. Die Mehrzahl der Betroffenen finde innerhalb von sechs Monaten eine Stelle. Gegen diese Annahme spricht indessen, dass Schul- und Studienabgängerinnen und -abgänger in der Regel über keine finanziellen Reserven verfügen, mit denen sie ihren Lebensunterhalt bis zur Taggeldberechtigung bestreiten können. Aufgrund dessen ist nicht auszuschliessen, dass ein Teil der Betroffenen gezwungen sein wird, Sozialhilfe zu beziehen.

Positiv zu werten ist, dass die Betroffenen neu bereits während der Wartezeit ein Berufspraktikum, das zu 75% über die Arbeitslosenversicherung und zu 25% durch die Arbeitgebenden finanziert wird, absolvieren können. Die Betroffenen können so einen Praktikumslohn erzielen, Berufserfahrung sammeln, ihr Wissen erweitern und ihre beruflichen Kontakte sowie ihre Sozialkompetenzen verbessern.

Zu Frage 3:

Es trifft zu, dass Personen mit Berufsabschluss grundsätzlich weniger gefährdet sind, arbeitslos zu werden, als solche ohne Berufsabschluss. Gemäss einer Studie des SECO von 2009 gelten sodann folgende Umstände als Risikofaktoren für einen dauernden Verbleib in der Sozialhilfe: hohes Alter, keine Qualifikation auf Sekundarstufe II, ungenügende Kompetenzen in der lokalen Amtssprache (Migrationshintergrund) sowie negative Einschätzung der eigenen Zukunftschancen (vgl. ZESO, Die Zeitschrift für Sozialhilfe, 1/2010 S. 32). Für eine nachhaltige berufliche Integration und die wirtschaftliche Selbstständigkeit ist es daher zentral, junge Arbeitslose ohne Berufsabschluss zu motivieren, einen Berufsabschluss zu erlangen. In diesem Sinne ist die Zusammenarbeit der Volkswirtschaftsdirektion mit der Bildungsdirektion im Bildungsbereich wichtig, um junge Arbeitslose bei der Erlangung eines Berufsabschlusses zu unterstützen.

Aufgabe der Bildungsdirektion ist es dabei, Erwachsenen die Möglichkeit zu bieten, einen Berufsabschluss nachzuholen. Bei der Nachholbildung ist vorgesehen, dass für Personen, die nicht über einen eidgenössisch anerkannten Abschluss im Sinne von § 50 der Verordnung zum EG BBG vom 8. Juli 2009 (VEG BBG; LS 413.311) verfügen, der Kanton grundsätzlich die Kosten des Qualifikationsverfahrens (erstmaliger Besuch der Informationsveranstaltung, Anmeldung, Zulassungsentscheid, Prüfung usw.) trägt (vgl. laufende Vernehmlassung zur Verordnung über die Finanzierung der Leistungen der Berufsbildung, VFin). In Bezug auf den kostenintensiveren Teil für ergänzende Schulbildung sowie die im Zusammenhang mit dem Qualifikationsverfahren stehenden Materialkosten ist jedoch vorgesehen, dass sie von den Kandidatinnen und Kandidaten zu tragen sind bzw. eine diesbezügliche finanzielle Unterstützung bei Bedarf anderweitig zu erfolgen hätte.

Seit 2006 wurden im Kanton drei Validierungsverfahren zur Erreichung des eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses aufgebaut. Diese betreffen folgende Berufe:

- Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis Fachperson Betreuung,
- Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis Fachangestellte Gesundheit,
- Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis Informatiker/in.

Die Arbeitslosenversicherung verfügt im Rahmen der Arbeitsmarktlichen Massnahmen über zahlreiche Instrumente zur Qualifizierung von Stellensuchenden. Ausbildungszuschüsse sind eine von vielen Möglichkeiten. Diese werden gewährt, wenn ein entsprechender Ausbildungsvertrag vorliegt, der ein Ausbildungskonzept und nach Abschluss der Ausbildung ein Zeugnis vorsieht (Art. 66a Abs. 4 AVIG).

Auch im Rahmen der Sozialhilfe erfolgt die Förderung der Betroffenen durch gezielte und bedarfsgerechte Massnahmen. Es steht im Kanton Zürich eine Vielzahl von Integrationsprogrammen und Beschäftigungsmassnahmen zur Verfügung, die von Gemeinden und Privaten betrieben werden. Diese sollen der Qualifizierung der Betroffenen und der Förderung der Grundkompetenzen dienen sowie die berufliche und soziale Integration der Sozialhilfebeziehenden fördern. Im Rahmen des vom Kantonalen Sozialamt in Auftrag gegebenen Projekts Berufliche und Soziale Integration (BUSI) wird eine Datenbank entwickelt, die eine bessere Übersicht über den Anbietermarkt im Bereich «Berufliche und Soziale Integration» ermöglicht. Die Angebote werden hinsichtlich Ziele, Anspruchsgruppen und Finanzierung analysiert. Den Sozialdiensten sollen Instrumente zur Verfügung gestellt werden, mit deren Hilfe sie schneller das passende Angebot für die einzelne Person finden und die knappen Mittel wirkungsvoll einsetzen können. Eigentliche Ausbildungen können im Rahmen der Sozialhilfe allerdings aufgrund des Subsidiaritätsprinzips nur in Ausnahmefällen finanziert werden.

Zu Fragen 4, 6, 7 und 10:

Es wird immer wieder festgestellt, dass, nachdem der Anspruch auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung ausgeschöpft ist, ein bedeutender Anstieg der Stellenantritte von arbeitslosen Personen erfolgt. Die AVIG-Revision kann demnach die positive Wirkung zeitigen, dass eine schnellere Wiedereingliederung erfolgt, da die Chancen, eine Stelle zu finden, schlechter werden, je länger eine Person arbeitslos ist. Es ist allerdings zu erwarten, dass sich ein Teil der heutigen AVIG-Leistungsbezügerinnen und -bezüger bei der Sozialhilfe anmelden müssen. Neben den finanziellen und persönlichen Auswirkungen für die Betroffenen führen die Massnahmen zu einer möglichen Mehrbelastung der Sozialhilfe als letzter Instanz im sozialen Netz. Damit würden die Kosten auf die Gemeinden und Kantone verlagert.

Wie viele Personen, die gegenwärtig Arbeitslosentaggelder beziehen, mit Inkrafttreten der revidierten Bestimmungen auf Sozialhilfe angewiesen sein werden, hängt von verschiedenen Umständen ab. Dazu gehören die persönliche Vermögenssituation, die Einkommens- und Vermögenssituation von mit ihnen zusammenlebenden unterstützungspflichtigen Familienmitgliedern sowie der individuelle Bedarf.

Der Sozialbericht des Kantons Zürich aus dem Jahre 2004 zeigt, dass die Kürzung der allgemeinen Bezugsdauer von Arbeitslosentaggeldern von 520 auf 400 Tage im Jahr 2003 ein Ansteigen der Zahl der Ausgesteuerten zu Folge hatte. Dies wiederum verursachte einen Anstieg der Sozialhilfekosten. Dass auch die vorliegende Revision Auswirkungen auf die Sozialhilfe haben wird, wurde bereits ausgeführt. Das SECO hat im vorstehend erwähnten Factsheet geschätzt, dass die Revision bei der Sozialhilfe gesamtschweizerisch Zusatzkosten von 82,5 Mio. Franken verursachen werde. Nach dieser Schätzung würden für den Kanton Zürich Mehrkosten von rund 15,7 Mio. Franken anfallen. Im erwähnten Bericht zum Postulat 09.4238 Fässler-Osterwalder kommt der Bundesrat seinerseits zum Schluss, eine Abschätzung der – insbesondere bei der Sozialhilfe anfallenden – Folgekosten der 4. AVIG-Revision sei nur grob und mithilfe vieler Annahmen möglich. Insgesamt betrachtet, führe die Revision zu geschätzten Minderausgaben der ALV in der Höhe von 622 Mio. Franken, während sie hauptsächlich für die Sozialhilfe sowie die Kantone und Gemeinden jährliche Mehrkosten von 98,5 Mio. Franken zur Folge habe, was rund 16% der gesamten Minderausgaben entspreche. Bei dieser Schätzung, so führt der Bundesrat aus, handle es sich jedoch eher um eine Obergrenze. Erfahrungsgemäss würde nur ein verhältnismässig geringer Anteil derjenigen, die aufgrund der 4. AVIG-Revision mit Leistungskürzungen zu rechnen haben, deswegen zur Sozialhilfe gelangen oder andere Leistungen von Kanton und Gemeinde erhalten. Zudem werde die Zahl der Aussteuerungen – da die Verkürzung der Bezugsdauer im Rahmen der Revision, mit Ausnahme der Beitragsbefreiten, erst nach zwölf Monaten erfolge – mittelfristig nur leicht ansteigen.

Die Frage, welche Kantone und Gemeinden die stärksten Auswirkungen zu erwarten haben, wurde durch den Bundesrat im Rahmen des Postulats nicht vertieft geprüft. Festgehalten wurde lediglich, dass grundsätzlich die Kantone mit überdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten die Folgen der AVIG-Revision stärker spüren werden. Gemessen an den Arbeitslosenquoten des Jahres 2009 seien entsprechend in den Westschweizer Kantonen und im Kanton Tessin die höchsten Kostenwirkungen für die Kantone und Gemeinden zu erwarten.

Es wird sich zeigen, ob die Einschätzung des SECO, die innerhalb des vom Bundesrat geschätzten Höchststrahmens liegt, den Tatsachen entspricht bzw. nahekommt. Jedenfalls belasten die Mehrkosten sowohl die Gemeinden als auch den Kanton. So ersetzt dieser den Gemeinden die Sozialhilfekosten für ausländische Staatsangehörige, die noch nicht zehn Jahre Wohnsitz im Kanton haben, vollumfänglich. Ausserdem richtet der Kanton den Gemeinden Kostenanteile je nach Finanzkraft zwischen 5 und 50% der beitragsberechtigten Ausgaben aus.

Sowohl im Factsheet des SECO als auch im Bericht des Bundesrats zum Postulat 09.4238 Fässler-Osterwalder wird aber auch eingeräumt, dass die geplanten Anpassungen bei den Leistungen im AVIG sehr gezielt erfolgen und die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit stärken. Insgesamt dürften die Anpassungen somit die Effizienz des Systems der sozialen Sicherheit erhöhen, weil die Integrationsbemühungen verstärkt werden. Als Fazit wird festgehalten, dass der Sozialhilfe durch die AVIG-Revision kurzfristig höhere Kosten erwachsen könnten. Mittel- und langfristig würden die Kantone und Gemeinden jedoch von einer finanziell gesicherten und effizient arbeitenden Arbeitslosenversicherung profitieren.

Zu Frage 5:

Es ist unbestritten, dass die Nichtberücksichtigung der Kompensationszahlungen bei der Berechnung des versicherten Verdienstes in einer Folge-Rahmenfrist die Attraktivität des Zwischenverdienstes etwas mindert. Es dürften vor allem Ausländerinnen und Ausländer sowie Personen, die in den stark saisonalen Sektoren Bau, Gastgewerbe, Transport, Reinigung und persönliche Dienstleistungen beschäftigt sind, betroffen sein. Allerdings bleibt der Zwischenverdienst weiterhin sehr attraktiv. Damit wird Beitragszeit für eine Folgerahmenfrist geschaffen und gleichzeitig werden Taggelder geschont. Vor dem Hintergrund einer raschen Wiedereingliederung hat der Zwischenverdienst zudem die folgenden Vorteile: Erhalt der beruflichen Fähigkeiten, Erwerben neuer Kenntnisse, Knüpfung neuer Kontakte im Sinne eines wertvollen Netzwerks, aktuelle Arbeitszeugnisse und Referenzen. Nicht zuletzt kommt es immer wieder vor, dass sich aus einem Zwischenverdienst auch eine Festanstellung ergibt, die die Arbeitslosigkeit beendet.

Zu Frage 8:

Aktuelle Statistiken über die Auswirkungen der AVIG-Revision für Menschen, die sich für Leistungen der Arbeitslosenversicherung anmelden oder bereits Leistungen beziehen, gibt es nicht. In seiner Botschaft hat sich der Bundesrat aber unter anderem mit den Auswirkungen der Revision auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen und auf die Kantone befasst (auch finanzielle Auswirkungen); darauf kann verwiesen werden (Ziff. 3.5.2, 3.5.3.2 und 3.3 der Botschaft).

Zu Frage 9:

Die Weiterentwicklung von Programmen, die aufgrund des kantonalen Einführungsgesetzes zum Arbeitslosenversicherungsgesetz (EG AVIG; LS 837.1) finanziert werden, erfolgt unabhängig von der geplanten AVIG-Revision. Für eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung dieser Programme ist eine weitere Verbesserung der Zusammenarbeit zwi-

schen den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und der Sozialhilfe anzustreben. Das geplante neue Konzept zur Interinstitutionellen Zusammenarbeit bildet eine wichtige Grundlage zur Optimierung der Zusammenarbeit zwischen der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe, aber auch der Invalidenversicherung sowie der Berufsberatung.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi