

AVIG-Revision

«Die ALV soll mithelfen, die Konjunktur zu stabilisieren»

Serge Gaillard, Leiter der Direktion für Arbeit im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), über die anstehende Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG), über die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Erwerbslosenquote und über die beispiellose Offensive bei den arbeitsmarktlichen Massnahmen.

Interview **Christian Keller** Fotos **Ruedi Lehner**

Herr Gaillard, die geplante Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes hat angesichts der wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu Kritik von links wie von rechts geführt. Kommt diese Revision nicht zur Unzeit?

Serge Gaillard: Nein. Es ist uns im letzten Konjunkturaufschwung nicht gelungen, die Schulden zurückzuzahlen. Das darf uns nicht noch einmal passieren. Wir hoffen, dass das Parlament das Gesetz jetzt schnell berät, damit es rechtzeitig auf den nächsten Konjunkturaufschwung in Kraft treten kann. Wir wollen mit der Rückzahlung der Schulden beginnen können, wenn es wieder aufwärtsgeht. Jetzt in der Krise ist die ALV bereit, Taggelder zu bezahlen, Ausbildungsprogramme und arbeitsmarktliche Massnahmen zu finanzieren. Das heisst aber, dass wir am Ende der Rezession Schulden von weit über 10 Milliarden Franken angehäuft haben werden. Der Gesetzesvorschlag sieht etwas mehr Einnahmen vor, aber auch etwas weniger Leistungen.

Und wenn die Krise länger dauert als kalkuliert?

Wir planen das Inkrafttreten des revidierten Gesetzes auf 2011 und hoffen, dass diese Rezession dann überstanden ist. Falls sie länger dauern sollte, kann das Parlament

den Zeitpunkt des Inkrafttretens in den Übergangsbestimmungen immer noch anders festlegen.

Dann ist die Aufregung fehl am Platz?

Es gibt unterschiedliche Meinungen zur Gesetzesreform. Es ist immer so, dass einzelne Parteien die Leistungen etwas mehr kürzen und die Beiträge etwas weniger erhöhen möchten. Die Arbeitnehmerorganisationen

«Wir planen das Inkrafttreten des revidierten Gesetzes auf 2011 und hoffen, dass diese Rezession dann überstanden ist.»

hingegen möchten lieber die Beiträge erhöhen und dafür die Leistungen weniger abbauen. Ich glaube, dass wir beim vorliegenden Entwurf einen vernünftigen Mix zwischen Leistungskorrekturen und Mehreinnahmen gefunden haben.

Wie kann die Arbeitslosenversicherung trotz ihres Schuldenproblems die kommende Aufgabe bewältigen?

Die ALV verfügt über ein gut ausgebautes Instrumentarium. Letztes Jahr haben wir für arbeitsmarktliche Massnahmen mehr als 500 Millionen Franken ausgegeben, und nächstes Jahr budgetieren wir dafür über 800 Millionen. Die Ausgaben für Vermittlung – also die RAV –, für Bildungsmassnahmen und für die Beschäftigungsprogramme werden automatisch an die Zahl der Erwerbslosen angepasst. Das bedeutet, dass wir in schwierigen Zeiten Schulden aufbauen, die wir in der Hochkonjunktur wieder zurückzahlen müssen. Im Durchschnitt eines Konjunkturzyklus müssen wir eine ausgeglichene Rechnung aufweisen. Mit einem ausgeglichenen Beitragssatz können wir die Schulden, die wir in der Rezession machen, im Aufschwung wieder zurückzahlen. Der heutige Beitragssatz ist aber im Verhältnis zu den Leistungen zu tief, um diesen Ausgleich herzustellen. Das müssen wir spätestens am Ende dieser Rezession korrigiert haben.

Bei der letzten Gesetzesrevision 2002 wurde für die Berechnung des Beitragssatzes von durchschnittlich 100 000 Erwerbslosen ausgegangen. Hätte man nicht sehen müssen, dass die Annahme unrealistisch ist?

Rückblickend ist man immer klüger. Die Annahme wurde Ende der Neunzigerjahre



Zur Person

Serge Gaillard (53) ist seit Februar 2007 Leiter der Direktion für Arbeit im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und damit Vorgesetzter von rund 250 Mitarbeitenden. Der oberste Chef der Arbeitslosenversicherung war vor Amtsantritt Chefökonom des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes.

auf der Grundlage wissenschaftlicher Daten gemacht. Man ging damals davon aus, dass wir in der Mitte dieses Jahrzehnts durchschnittlich rund 100 000 Erwerbslose haben werden; das hätte einer Arbeitslosenquote von 2,5 Prozent entsprochen. Heute zeigt sich, dass man die Finanzierung damals auf etwa 130 000 Erwerbslose hätte ausrichten müssen. Das wird jetzt korrigiert: Die Revision richtet sich an einer Arbeitslosenquote von 3,2 Prozent aus, was heute rund 130 000 Erwerbslosen entspricht.

Die Sockelarbeitslosigkeit hat nach dem letzten Konjunkturunbruch nie mehr das tiefe Niveau von 2001 erreicht.

Das stimmt. Damals betrug sie etwa 68 000, dieses Mal ist sie nicht mehr unter 90 000 gesunken. Doch auch das ist ein tiefer Wert. Zudem war weniger als ein Sechstel der Betroffenen länger als ein Jahr arbeitslos, und ich bin überzeugt: Wenn der Aufschwung noch länger gedauert hätte, wäre der Wert noch weiter gesunken.

Wenn es im nächsten Aufschwung erneut nicht gelingt, die Erwerbslosenquote auf das Niveau vor der Rezession zu senken, könnte die Schuldenlast wieder nicht abgetragen werden.

Es gibt wenig Grund zu dieser Befürchtung. Die Arbeitslosigkeit ist in diesem Jahr

zehnt nicht höher als im letzten. Es ist nicht so, dass die Sockelarbeitslosigkeit mit jeder Krise steigen würde.

Und wenn sich die Annahme von 130 000 Arbeitslosen doch als zu tief erweist?

Nimmt man den Durchschnitt der Arbeitslosenzahlen der letzten zehn Jahre, kommt man auf weniger als 3,2 Prozent, der Durchschnitt der Neunzigerjahre lag aber deutlich über 3,2 Prozent. Die Annahme von 130 000 Erwerbslosen stützt sich im Übrigen auf wissenschaftliche Studien. Sollte sie sich dennoch als falsch herausstellen, werden wir in sieben, acht Jahren weniger Schulden abgebaut haben als erwartet. Dann würde eine weitere Korrektur fällig. Wir wollen nicht in der Krise, wenn es den Leuten schlecht geht, die Beiträge erhöhen und im Aufschwung wieder senken. Die Arbeitslosenversicherung soll in der Rezession mit-helfen, die Konjunktur zu stabilisieren. Deshalb müssen wir mit einer Prognose arbeiten und alle 7 bis 8 Jahre das Gesetz wieder der Realität anpassen.

Wie hoch dürfen die Schulden klettern? Schon heute besteht ein strukturelles Defizit von fast einer Milliarde Franken pro Jahr.

Das ist so. Die ALV ist zurzeit auf einen Durchschnitt von lediglich 107 000 Erwerbs-

losen ausgerichtet. Deshalb fehlt strukturbedingt jedes Jahr eine Milliarde Franken. Jedes Jahr, das wir abwarten, wird der Schuldenberg höher, und es dauert entsprechend länger, ihn wieder abzutragen. Darum eilt es mit dieser Revision.

Ist die gegenwärtige Rezession ein normaler Einbruch im Konjunkturzyklus, oder könnte uns diese Krise längerfristig beschäftigen? Manche reden bereits von einer Systemkrise ...

Wir stecken in einer doppelten Krise: nämlich in einer Finanzkrise, die ihrerseits eine scharfe Rezession ausgelöst hat. Die Ökonomie weiss zwar recht genau, wie eine Rezession abläuft. Eine Finanzkrise wie die gegenwärtige haben wir aber seit den Dreissigerjahren des letzten Jahrhunderts nicht mehr erlebt. Deshalb ist es im Moment in der Tat schwierig, Prognosen zu machen,

wie lange es dauern wird, bis sich die Finanzmärkte weltweit wieder stabilisiert haben werden.

Aber Sie sind zuversichtlich, dass sie sich stabilisieren werden ...

(Zögert.) Ja – die Notenbanken und die Regierungen unternehmen einiges, um die Banken zu stabilisieren. Wie lange es dauert, bis all die faulen Papiere abgeschrieben sind, damit die Banken wieder neue Kunden gewinnen und ihre Geschäftstätigkeiten ausweiten können, ist momentan schwierig zu beurteilen.

Was, wenn sich die Banken nicht erholen und die Finanzmärkte kollabieren?

Die Marktwirtschaft kann ohne Banken nicht funktionieren. Wenn Geschäftsbanken ihre volkswirtschaftliche Funktion nicht mehr erfüllen können – und das beobachten wir heute in einigen Ländern –, muss der Staat einspringen. Ich denke aber, dass man weltweit auf dem richtigen Weg ist, um das Bankensystem zu stabilisieren.

Der Entwurf der Revision ist teils heftig kritisiert worden. Könnte sie scheitern?

Das halte ich für unwahrscheinlich. Mich freut, dass alle politischen Seiten den Handlungsbedarf anerkennen. Ich gehe deshalb davon aus, dass die Revision schnell durch das Parlament kommt. Ob es bei den Leistungen oder bei den Beiträgen noch einmal zu Korrekturen kommt, kann ich nicht voraussagen. Für die Vorlage spricht auch, dass die Sozialpartner sie unterstützen: Weder von Gewerkschafts- noch von Arbeitgeberseite wurde der Revisionsbedarf grundsätzlich in Frage gestellt. Es ist unbestritten, dass es eine stabile ALV braucht.

Werden die arbeitsmarktlichen Massnahmen angesichts der Krise ausgebaut?

Die Zahl der Arbeitslosen ist innert wenigen Monaten von unter 100 000 auf über 130 000 gestiegen, und wir erwarten einen starken Anstieg auf über 200 000 nächstes Jahr. Die Kantone wissen, dass sie mit mehr Stellensuchenden auch Anrecht auf mehr Geld für arbeitsmarktliche Massnahmen haben. Sie werden also mehr Leistungen, mehr Programmplätze einkaufen. Insbesondere Praktikumsstellen für Junge und die Plätze in Motivationssemestern dürften im Sommer stark zunehmen. Es ist eine Stärke der ALV, dass die Kredite praktisch automatisch der Beschäftigungslage angepasst werden. Für die speziellen Massnahmen, etwa die Einarbeitungszuschüsse, gibt es keinen Plafond, da können die Kantone anbieten, so viel sie wollen. Gerade für ältere Menschen kann diese Massnahme nützlich sein.

Die gegenwärtige Rezession betrifft vor allem Hochqualifizierte. Ist denkbar, dass das Angebot für sie ausgebaut wird?

Wir gehen davon aus, dass die ALV heute bereits sehr viel anbietet. Man muss auch sehen, dass zusätzliche Programme nicht nur eine Frage des Geldes sind, sondern auch der Ressourcen. Solche Programme müssen erst organisiert und aufgebaut werden, die Personalberater auf den RAV müssen wissen, dass es sie gibt, damit sie sie den richtigen Leuten anbieten. Das braucht Zeit. Der Bundesrat hat uns zudem den Auftrag gegeben, zusätzliche Massnahmen zu prüfen für den

«Es ist nicht ausgeschlossen, dass in einem dritten Konjunkturpaket auch Mittel für arbeitsmarktliche Massnahmen enthalten sein werden.»

Fall, dass er noch ein drittes Konjunkturpaket lancieren sollte.

Heisst das, dass Gelder aus dem Konjunkturprogramm auch für arbeitsmarktliche Massnahmen verwendet werden sollen?

Es ist nicht ausgeschlossen, dass auch Mittel für arbeitsmarktliche Massnahmen darin enthalten sein werden. Möglichkeiten werden derzeit geprüft. Das wären aber ausserordentliche, zeitlich befristete Massnahmen für den Fall, dass die Krise tiefer ist als erwartet. Diese Massnahmen würden den Rahmen der ALV übersteigen.

Wer wird darüber entscheiden?

Der Bundesrat wird im Juni entscheiden, und im Herbst dürfte der Ball beim Parlament liegen.

Die RAV wollen berufliche Neuorientierungen nicht unterstützen. Wäre es nicht angezeigt, in der Rezession auch Umschulungen zu fördern?

Erfahrungsgemäss finden die Leute in Berufen am schnellsten eine Stelle, die nahe an ihrer bisherigen Tätigkeit liegen: Sie sind schon ausgebildet und haben Erfahrung. Vielleicht brauchen sie nur eine Zusatzausbildung, eine Spezialisierung, um in der angestammten Branche wieder eine Stelle zu finden. Wenn eine RAV-Beraterin aber zum Schluss kommt, dass eine Person etwas ganz Neues machen sollte, kann sie das schon heute bewilligen. Es ist auch möglich, eine Lehre nachzuholen und einen Fach-

ausweis zu erwerben. Doch das ist eher die Ausnahme.

Warum wird das so restriktiv gehandhabt?

Die Erfahrung zeigt, dass es im Normalfall besser ist, wenn der Betroffene möglichst schnell wieder eine Stelle findet und auf den Arbeitsmarkt zurückkehrt. Je länger man draussen bleibt, umso schwieriger wird es. Darum versuchen wir, die Leute möglichst nicht vom Erwerbsprozess abzuhalten, sondern sie dabei zu unterstützen, möglichst rasch wieder eine Stelle zu finden.

Jetzt kommen in grosser Zahl Bankangestellte auf die RAV. Kann ihnen eine Umschulung angeboten werden, damit sie in anderen Branchen Fuss fassen können?

Möglicherweise wird das nötig sein, doch es ist nicht sicher, dass tatsächlich so viele Leute von den Banken auf die RAV kommen werden. Bei den Banken haben viele Ingenieure, Lehrer, kaufmännische Angestellte Arbeit gefunden, von denen jetzt vermutlich viele in ihren angestammten Beruf zurückkehren. Diese berufliche Flexibilität hilft mit, Probleme zu lösen. Wer einmal eine gute Erstausbildung hat, ist in der Regel ziemlich flexibel und hat das Rüstzeug, um sich selbst weiterzubilden.

Sollte man in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit nicht möglichst viel in die Leute investieren, auch in Form von Ausbildungen?

Sicher ist es sinnvoll, die Zeit, in der man keinen Erwerb hat, für Weiterbildung zu nutzen. Viele machen das aber ohnehin freiwillig, etwa Jugendliche, die nach der Lehre keine Stelle finden und sich ohne Unterbruch an einer Fachhochschule einschreiben. Wir müssen aber schauen, wo eine Unterstützung sinnvoll ist und wo nicht, sonst bezahlen wir plötzlich für Sachen, die auch ohne unser Zutun passieren würden. Ein Beispiel sind Lohnzuschüsse für Unternehmen, die ihre Lernenden nach der Ausbildung weiterbeschäftigen.

Genau das fordern die Sozialdemokraten.

Wenn wir uns darauf einliessen, müssten wir auch einigen Tausend Betrieben Zuschüsse bezahlen, die ihre Lehrlinge ohnehin behalten hätten. Da ist ein genaues Abwägen nötig, wo es etwas bringt und wo es nur viel kostet, ohne dass eine angemessene Wirkung erzielt wird.

Unterstützt die ALV Weiterbildungen während der Kurzarbeit?

In der Kurzarbeit frei werdende Zeit für die Bildung zu nutzen, ist immer gut. Des-



halb erlauben wir den Unternehmen in dieser schwierigen Phase, ihr Personal während der Kurzarbeit weiterzubilden. Unser Beitrag ist, dass wir den Lohnausfall bezahlen, die Kurskosten müssen die Unternehmen aber selbst tragen. In der Hochkonjunktur lassen wir nicht zu, dass Betriebe Kurzarbeit machen und gleichzeitig betriebsspezifische Weiterbildungen durchführen. Denn es bestünde die Gefahr, dass wir so auch die notwendigen Weiterbildungen mitfinanzieren müssten. Im Rahmen eines allfälligen dritten Konjunkturprogramms werden aber auch weitergehende Vorschläge geprüft.

Es wird befürchtet, dass mit der AVIG-Revision Mittel gekürzt werden, die der arbeitsmarktlichen Integration und der Arbeitsmarktfähigkeit dienen.

Per Anfang 2009 wurde das Budget für arbeitsmarktliche Massnahmen auf dem Verordnungsweg um 60 Millionen Franken gekürzt. Weitere Einschnitte sind aber keine geplant. Weil die Arbeitslosenzahlen steigen, geben wir jetzt auch wieder mehr aus. Die verfügbaren Mittel werden dieses Jahr viel grösser sein als in den letzten Jahren.

Trotzdem: Das Kuchenstück pro Kopf wird kleiner und damit auch die Möglichkeiten.

Sie sind immer noch hervorragend. Vergleicht man unseren Mitteleinsatz für arbeitsmarktliche Massnahmen mit den Arbeitslosenzahlen, dann geben wir ebenso

viel aus wie nordische Staaten, die immer als vorbildlich dargestellt werden. Noch einmal: Nächstes Jahr werden wir allein für arbeitsmarktliche Massnahmen über 800 Millionen Franken einsetzen. Unser System ist wirklich gut ausgebaut.

Für Studienabgänger wird der Zugang zu den Qualifizierungsprogrammen erschwert, weil ihre Taggelder gekürzt werden. Dabei brauchten gerade sie Praxiserfahrung für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt.

Die Revision sieht vor, die Leistungsdauer stärker von der Beitragsdauer abhängig zu machen: Niemand soll mehr Taggelder erhalten, als er Beiträge bezahlt hat. Studienabgänger, die nie Beiträge bezahlt haben, werden nach unserem Vorschlag nur noch 90 Taggelder erhalten. Das entspricht vier Monaten. Man muss auch sehen, dass der Staat ihnen schon etliche Jahre Ausbildung bezahlt hat. Warum noch einmal in eine Ausbildung, wenn sie besser ein Praktikum machen sollten?

Genau dafür wären ja diese Programme da: damit Studienabgänger Praxiserfahrung sammeln können, wenn der Arbeitsmarkt sie nicht aufnehmen kann.

Der Druck wird für Studierende steigen, sich schon vor ihrem Abschluss eine Stelle zu suchen oder nach einem Praktikum umzusehen. Ausserdem müssen sie schon heute zwölf Monate warten, bis sie in den Genuss von Leistungen kommen können. Praktika

sind bessere arbeitsmarktliche Massnahmen, weil sie näher an der wirtschaftlichen Realität sind. Arbeitgeber erhalten für nicht allzu viel Geld hoch qualifizierte und motivierte junge Leute, die ihrerseits im nächsten Aufschwung mit der gesammelten Berufserfahrung einen normalen Arbeitsplatz finden können. Somit profitieren beide Sei-

«Die Revision sieht vor, die Leistungsdauer stärker von der Beitragsdauer abhängig zu machen.»

ten davon. Man muss nur aufpassen, dass es nicht zur Normalität wird, dass Berufseinsteiger zuerst einmal Lehrgeld als Praktikanten bezahlen müssen.

Was sagt eigentlich Ihre Gewerkschaftterseele zu all dem?

Ich habe mich als Gewerkschaftsökonom immer für eine stabile, gut finanzierte Arbeitslosenversicherung eingesetzt und tue das weiterhin. Heute sehen wir, welche Bedeutung einer guten Arbeitslosenversicherung zukommt. Das bedeutet aber auch, dass sie gut finanziert sein muss. Da braucht es manchmal Konzessionen auf beiden Seiten. ■