

Ständerat

Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-S)

Sitzung vom 27. Januar 2025

24.073 Umsetzung und Finanzierung der Initiative für eine 13. AHV-Rente

Bericht des SECO für die Sitzung vom 27. Januar 2025

Arbeitslosenversicherung

Auftrag der SGK-S vom 29. Oktober 2024

1. Auftrag

An ihrer Sitzung vom 29. Oktober 2024 hat die SGK-S die Verwaltung beauftragt, die finanzielle Entwicklung der Arbeitslosenversicherung (ALV) im Hinblick auf eine mögliche Senkung des Beitragssatzes darzulegen.

2. Gesetzliche Grundlagen

Die ALV wird hauptsächlich über Beiträge der Arbeitnehmenden und Arbeitgeber finanziert. Der Beitragssatz für die ALV beträgt bis zur Höhe des maximal versicherten Verdienstes von 148 200 Franken 2,2 Prozent des massgebenden Jahreslohnes (Art. 3 Abs. 2 Arbeitslosenversicherungsgesetz [AVIG]; SR 837.0). Dazu kommen jährliche Beiträge von Bund und Kantonen als Beteiligung an den Kosten für die Durchführung der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Diese Beiträge belaufen sich auf 0,159 Prozent (Bund, 569 Mio. Franken im Jahr 2023) bzw. 0,053 Prozent (Kantone, 190 Mio.) der beitragspflichtigen Lohnsumme und sollen rund die Hälfte der Ausgaben für die Durchführung der öffentlichen Arbeitsvermittlung abdecken.

2.1 Erläuterungen zu Artikel 90c Absatz 2 AVIG

Damit die ALV ihre Funktion der Konjunkturstabilisierung wahrnehmen kann, ist sie auf eine konjunkturresistente Finanzierungsgrundlage angewiesen. Seit den neunziger Jahren wurde mit mehreren Teilrevisionen des AVIG versucht, die ALV auf eine langfristig stabile Basis zu stellen. Einnahmen und Ausgaben wurden mehrfach angepasst – mit dem Ziel, das Finanzierungssystem der ALV über einen gesamten Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen zu gestalten. Dies gelang schliesslich 2011 mit der Umsetzung der 4. AVIG-Revision. Seit diesem Zeitpunkt konnte die ALV die bestehenden Schulden nachhaltig abbauen, ohne die Leistungserbringung einzuschränken oder die Beitragssätze zu verändern. Seit Ende 2019 ist die ALV schuldenfrei und in der Lage, mit dem Aufbau finanzieller Reserven zu beginnen.

Der sogenannte «*Konjunkturrisiko*»-Artikel 90c AVIG wurde in seiner heutigen Form 2003 eingeführt. Er beschreibt in Absatz 1 die Reaktion im Falle einer Überschuldung der ALV, in Absatz 2 das Vorgehen bei einem übermässigen Reserveaufbau. Absatz 2 musste aufgrund der Eigenkapitalentwicklung der ALV bisher noch nicht angewendet werden. Daher bestehen zu dessen konkreter Anwendung weder Ausführungsbestimmungen noch Erfahrungen. Das SECO sieht vor, den optimalen Umsetzungsprozess im Verlauf des Jahres 2025 abzuklären, um eine mögliche Beitragssenkung rechtzeitig vorzubereiten.

² Erreicht das Eigenkapital des Ausgleichsfonds abzüglich des für den Betrieb notwendigen Betriebskapitals von 2 Milliarden Franken Ende Jahr 2,5 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme, ...

Das Erreichen der Eigenkapitalobergrenze löst das Verfahren einer Beitragssatzsenkung aus. Vom Eigenkapital werden CHF 2 Milliarden abgezogen, da ein «Betriebskapital» in diesem Umfang benötigt wird, damit der Ausgleichsfonds der ALV seinen laufenden Verpflichtungen nachkommen kann. Dies ist erforderlich, weil die Zentrale Ausgleichsstelle der AHV (ZAS) die ALV-Beiträge mit einer mehrmonatigen Verzögerung überweist. Zudem ist der ALV-Ausgleichsfonds auf eine Mindestliquidität angewiesen, um auf einen kurzfristigen Bedarf der Arbeitslosenkassen zur Zahlung von Leistungen reagieren zu können. Ohne ausreichendes Betriebskapital müsste der Ausgleichsfonds Fremdkapital in der Form von Darlehen bei der Bundestresorerie aufnehmen, um den Bedarf an flüssigen Mitteln abzudecken. Die Höhe von CHF 2 Milliarden basiert auf Erfahrungswerten.

Das Gesetz verweist auf die «von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme». Diese umfasst alle Löhne und Lohnbestandteile bis zur Höhe des maximal versicherten Verdienstes von aktuell CHF 148 200. Die Lohnsumme wird von der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt bzw. von der Arbeitsmarktbeteiligung (Anzahl der Beitragszahlenden) und der Lohnentwicklung beeinflusst. Für die Finanzplanung des laufenden Rechnungsjahres muss die Lohnsumme geschätzt werden, da deren definitive Höhe erst im Frühjahr des Folgejahres feststeht (nach Abschluss der jährlichen AHV-Gesamtrechnung). Die Vorgabe «Ende Jahr» bezieht sich auf den Jahresabschluss des ALV-Ausgleichsfonds. Dieser Abschluss wird jeweils im Folgejahr nach Vorliegen der Schlussabrechnung der ZAS und auf der Basis der definitiven beitragspflichtigen Lohnsumme publiziert.

Der Schwellenwert von «2,5 Prozent» der beitragspflichtigen Lohnsumme definiert die Höhe der Eigenkapitalobergrenze in Franken (nach Abzug der 2 Milliarden Betriebskapital). Ob dieser Schwellenwert am Jahresende eines bestimmten Rechnungsjahres erreicht wird, sollte im Verlauf des Rechnungsjahres ersichtlich werden. Entscheidend bleibt der Jahresabschluss des Ausgleichsfonds der ALV.

...so muss der Bundesrat innert einem Jahr die Beitragssätze nach Artikel 3 Absätze 2 und 3 senken.

Die Zuständigkeit zur Anpassung der Beitragssätze liegt beim Bundesrat. Er ist zur Beitragssatzsenkung verpflichtet, sobald der festgelegte Eigenkapitalbestand erreicht wird. Der Gesetzgeber hat dem Bundesrat die entsprechende Kompetenz erteilt, die Lohnbeitragssätze – abgestimmt auf die Konjunkturlage des Arbeitsmarktes und der Finanzlage der ALV – zeitnah zu senken.

Die Höhe des Lohnbeitragssatzes von aktuell 2,2 Prozent ist in Artikel 3 Absatz 2 AVIG festgeschrieben. Die Anpassung des Lohnbeitragssatzes hat «innert eines Jahres» zu erfolgen, folglich im Folgejahr des Erreichens der Eigenkapitalobergrenze. Dabei ist zu beachten, dass die AHV-Ausgleichskassen und die Unternehmen ausreichend Zeit zur Vorbereitung der Umsetzung einer Lohnbeitragssatzanpassung benötigen. Dazu sind erfahrungsgemäss mehrere Monate notwendig. Um den administrativen Aufwand zur Anpassung der Lohnabrechnungen zu minimieren und um Unklarheiten zu vermeiden, empfiehlt sich erfahrungsgemäss eine Umsetzung zum Jahresbeginn. Ein Beispiel: Wird die Eigenkapitalobergrenze am 31.12.2027 erreicht, ist der Lohnbeitragssatz im Verlauf des Jahres 2028 anzupassen, spätestens am 1.1.2029.

Das AVIG hält nicht fest, um wieviel die Lohnbeitragssätze gesenkt werden müssen. Da die Finanzierung der ALV konjunkturunabhängig sein soll und auch eine Schuldenbremse kennt, ist davon auszugehen, dass die längerfristige finanzielle Stabilität auch bei einer Reduktion der Lohnbeitragssätze zu gewährleisten ist. Die Anpassung der Lohnbeitragssätze soll somit strukturelle arbeitsmarktliche Veränderungen und nicht konjunkturelle Verschiebungen abbilden. Zweck von Absatz 2 ist, einer Überfinanzierung des Ausgleichsfonds der ALV aufgrund einer langfristig tieferen durchschnittlichen Arbeitslosigkeit entgegenzuwirken. Erfolgt die Lohnbeitragssatzsenkung in zu geringem Ausmass, könnte aufgrund der gesetzlichen Bestimmung bei einem weiterhin starken Eigenkapitalaufbau in den Folgejahren eine

erneute Senkung vorgenommen werden. Ist die Lohnbeitragssenkung zu stark, sieht Absatz 2 im letzten Satz eine Korrekturmöglichkeit vor (Ausführungen dazu nachfolgend).

Im Weiteren wird in Artikel 90c Absatz 2 auf Artikel 3 Absatz 2 und 3 AVIG verwiesen. Artikel 3 Absatz 2 AVIG regelt die Höhe des Beitragssatzes und auf welchen Lohn der Beitragssatz angewendet wird. Der Verweis auf Artikel 3 Absatz 3 ist vorliegend nicht zu berücksichtigen, da sich der Inhalt dieses Absatzes während der damaligen AVIG-Revision (Inkrafttreten 1.7.2003) geändert hat, wobei die entsprechende formelle Korrektur in Artikel 90c Absatz 2 AVIG nicht vorgenommen wurde.

Gleichzeitig muss er auch die Beteiligung des Bundes nach Artikel 90 Buchstabe b und die Beteiligung der Kantone nach Artikel 92 Absatz 7^{bis} im gleichen Verhältnis senken.

Zusätzlich zu den Lohnbeiträgen der Arbeitnehmenden und Arbeitgeber wird die ALV mit Beiträgen der öffentlichen Hand finanziert. Der Bundesbeitrag beträgt jährlich 0,159 Prozent (Art. 90a Abs. 1 AVIG), der Beitrag der Kantone 0,053 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme. Die Beiträge der öffentlichen Hand sind «*im gleichen Verhältnis*» zu ändern wie die Beiträge der Arbeitnehmenden und Arbeitgeber, also zum gleichen Zeitpunkt und im gleichen relativen Ausmass.

Er kann von einer Senkung absehen, wenn auf Grund der Konjunkturaussichten ein unmittelbarer starker Anstieg der Arbeitslosigkeit zu erwarten ist.

Der Prozess der Beitragssenkung kann durch den Bundesrat bei einem «*unmittelbar starken Anstieg der Arbeitslosigkeit*» abgebrochen werden. Das AVIG quantifiziert weder die Unmittelbarkeit noch die Stärke des Anstiegs. Dem Zweck des Konjunkturrisikoartikels folgend ist die Beitragssenkung so auszugestalten, dass die ALV im laufenden und folgenden Konjunkturzyklus auch bei tieferen Beitragssätzen ausgeglichen finanziert ist. Die Unmittelbarkeit weist auf das Auftreten einer rasch eintretenden und erheblichen wirtschaftlichen Verschlechterung hin. Da im Gesetzestext der Passus «*auf Grund der Konjunkturaussichten*» explizit erwähnt wird, sind hier die Konjunkturprognosen der Expertengruppe des Bundes zu berücksichtigen. Die Konjunkturprognosen umfassen jeweils das aktuelle und das folgende Kalenderjahr und werden quartalsweise publiziert. Des SECO führt allerdings auch eine laufende Konjunkturbeobachtung durch. Dies würde die Identifikation einer unmittelbaren Verschlechterung der Arbeitsmarktlage zwischen zwei Prognosezeitpunkten erlauben.

Die Arbeitslosigkeit ist ein zentraler Indikator zur Einschätzung der konjunkturellen Arbeitsmarktlage. In den Konjunkturprognosen des Bundes wird die Arbeitslosenquote gemäss SECO betrachtet, welche sich auf die arbeitslosen Personen beschränkt, die sich bei einem RAV zur Stellensuche melden. Da sich auch die Finanzprognosen der ALV auf die registrierten arbeitslosen Personen abstützt, ist es sinnvoll, zur Definition eines starken Anstiegs auf die Arbeitslosenquote gemäss SECO abzustellen. Ein starker Anstieg müsste ausgehend vom Stand der Arbeitslosigkeit erfolgen, der zum Zeitpunkt des Erreichens der Eigenkapitalobergrenze vorherrscht. Was unter «*stark*» zu verstehen ist, kann somit im Voraus nicht abschliessend definiert werden.

Aufgrund der Kann-Bestimmung liegt es im Falle eines starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit im Ermessen des Bundesrates, das Vorhaben vollständig abubrechen, die Senkung zeitlich zu verschieben, den Umfang der geplanten Senkung zu verringern oder die Lohnbeiträge trotzdem im geplanten Umfang zu senken. Für diesen Entscheid relevant sind die zu diesem Zeitpunkt vorherrschende Wirtschaftslage und deren Prognose sowie die darauf basierende Einschätzung der Eigenkapitalentwicklung der ALV.

Verschlechtert sich der Stand des Eigenkapitals wieder, so kann der Bundesrat die Beitragssätze bis zu den ordentlichen Höchstbeträgen nach Artikel 3 Absätze 2 und 3 erhöhen.

Gemäss der damaligen Botschaft besitzt der Bundesrat die Kompetenz, die Beitragssätze wieder zu erhöhen, wenn deren Senkung eine Verschlechterung des Eigenkapitals zur Folge hat. Hier ist zu beachten, dass ein gewisser Rückgang des Eigenkapitals der ALV durchaus Ziel einer Beitragssenkung ist. Aus der damaligen Botschaft geht hervor, dass mit dieser Regelung verhindert werden sollte, dass

eine Reduktion der Beitragssätze zu einer erneuten oder zusätzlichen strukturellen Verschuldung der ALV führt.

Die erneute Erhöhung wäre auf die im Gesetz definierten «*ordentlichen Höchstbeträge*» zu beschränken. Es wird direkt auf Artikel 3 Absatz 2 AVIG verwiesen. Konkret bedeutet dies, dass der Bundesrat bei einer Verschlechterung des Eigenkapitalbestandes die Lohnbeitragssätze bis auf maximal 2,2 Prozent erhöhen kann.

3. Finanzielle Entwicklung

Die Finanzplanung der ALV beruht auf den aktuellen Konjunkturprognosen der Expertengruppe des Bundes (aktuell bis 2026). Ausgehend von der prognostizierten Arbeitslosenquote werden jährliche Einnahmen und Ausgaben geschätzt. Diese Schätzungen werden quartalsweise an die Prognosen angepasst. Für die Jahre danach wird eine konjunkturneutrale Arbeitslosenquote von 2,8 Prozent beigezogen. Dies ist eine rein technische Annahme, mit der die langfristigen Finanzaussichten simuliert werden.

Um die Annahmen der langfristigen Finanzplanung des ALV-Ausgleichsfonds zu überprüfen, vergab das SECO 2023 im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der ALV (AK ALV) ein Forschungsmandat an das Büro BASS in Zusammenarbeit mit der Universität Lausanne. Ziel dieser Studie war es, die Höhe der sogenannten «konjunkturneutralen Arbeitslosenquote» in der Schweiz neu zu schätzen. Dieser Wert ist für die ALV von Interesse, da er für die Kalibrierung der Finanzierung verwendet werden kann. Gemäss der Studie beträgt die «konjunkturneutrale Arbeitslosigkeit» rund 2,8 Prozent. Gestützt auf diese Schätzung wurde auch eine Einschätzung vorgenommen, ob die Leistungen der ALV im Jahr 2023 hätten finanziert werden können, wenn die Arbeitslosenquote statt bei 2,0 Prozent bei 2,8 Prozent und damit auf einem konjunkturneutralen Niveau gelegen hätte.

Das jährliche Rechnungsergebnis der ALV hängt direkt von der wirtschaftlichen Entwicklung ab, weshalb längerfristige Finanzplanungen keine Prognosekraft besitzen. Die Ausgaben der ALV werden in den nächsten Jahren weiter zunehmen (Zunahme der Arbeitslosigkeit; Zunahme von Leistungen für Personen, welche vorher keine oder wenig Beiträge geleistet haben). Die Einnahmen der ALV werden in den nächsten Jahren sinken, da die Leistung des Bundes an die ALV im Zeitraum von 2025-2029 um insgesamt 1,25 Milliarden Franken reduziert werden soll. Eine entsprechende Gesetzesgrundlage wurde in der Herbstsession 2024 vom Parlament verabschiedet (24.016; Bundesgesetz über die Massnahmen zur Entlastung des Haushaltes ab 2025). Vorgesehen ist der Verzicht auf den gesamten Bundesbeitrag für die Jahre 2025 und 2026.

Finanzplan und -perspektiven ALV (Stand Dezember 2024)

in Mrd. CHF	2023	2024	2025	2026	2027
ALQ (in Prozent)	2.0	2.4	2.7	2.7	2.8
Eigenkapital ALV	6'781	8'329	8'704	9'264	9'972
Obergrenze Eigenkapital (Art. 90c Abs. 2 AVIG)	10'900	11'200	11'500	11'700	11'900
in Mrd. CHF	2028	2029	2030	2031	2032
ALQ (in Prozent)	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8
Eigenkapital ALV	10'792	11'695	12'686	13'766	14'944
Obergrenze Eigenkapital (Art. 90c Abs. 2 AVIG)	12'100	12'300	12'500	12'700	12'900

Quelle: SECO

Gemäss den aktuellen Planungen auf Grundlage der Konjunkturprognosen vom 17. Dezember 2024 und unter Annahme einer konstanten konjunkturneutralen Arbeitslosigkeit von 2,8 Prozent ab dem Jahr 2027 wird die Obergrenze des Eigenkapitals am Ende des Jahres 2030 überschritten.

Der Verlauf der Arbeitslosenquote folgt der Konjunkturentwicklung und weist daher auch in der weiteren Zukunft voraussichtlich starke Schwankungen auf. Da die Konjunktur ausserhalb des Prognosezeitraums nicht vorhergesagt werden kann, ist die Simulation der Eigenkapitalentwicklung der ALV entsprechend unsicher. Dies kann durch verschiedene Sensitivitätsanalysen veranschaulicht werden. Geht man bspw. davon aus, dass die Arbeitslosigkeit nach 2026 zurückgeht und in den Folgejahren bei durchschnittlich 2,3% zu liegen kommt, wird die Eigenkapitalobergrenze Ende 2028 erreicht; bei durchschnittlichen Arbeitslosenquoten von 2,4 bis 2,6 Prozent wäre dies Ende 2029 der Fall, bei 2,7 und 2,8 Prozent Ende 2030. Steigt die Arbeitslosenquote ab 2027 weiter an, so verschiebt sich auch der Zeitpunkt des Erreichens der Eigenkapitalobergrenze über das Jahr 2030 hinaus.

4. Auswirkungen einer Beitragssatzsenkung

Wie unter Ziffer 2 festgehalten hält das AVIG nicht fest, um wieviel die Lohnbeitragssätze gesenkt werden müssen. Da die Finanzierung der ALV konjunkturunabhängig sein soll, ist die längerfristige finanzielle Stabilität auch bei einer Reduktion der Lohnbeitragssätze sicherzustellen.

Um die langfristige Stabilität der ALV zu erhalten, sollten die Mindereinnahmen aufgrund einer Beitragsatzreduktion den jährlichen Überschuss nicht zu stark übertreffen, da sonst ein nachhaltiger Eigenkapitalabbau eingeleitet wird. Erhöht sich während einer solchen finanziellen Entwicklung die Arbeitslosenquote, steigen die Ausgaben der ALV unvermittelt und möglicherweise stark an und die Eigenkapitalsituation verschlechtert sich zusehends. Eine mögliche Senkung der Lohnbeitragssätze der ALV sollte so austariert sein, dass der jährliche Eigenkapitalaufbau für die Folgejahre minimiert bzw. kompensiert wird. Unter Berücksichtigung der rechtlichen Bestimmungen kann nicht ausgeschlossen werden, dass dies zu mehreren, kleineren Anpassungen führt.

Die Studie BASS kam zum Ergebnis, dass im Jahr 2023 im Ausgleichsfonds der ALV bei einer Arbeitslosenquote von 2,8% ein Überschuss von rund CHF 500 Millionen Franken zu erwarten gewesen wäre. Die Erkenntnisse aus dieser Studie zur Höhe der konjunkturneutralen Arbeitslosenquote und zur Entwicklung der Kosten in der ALV wurden in der aktuellen Finanzplanung der ALV sowie in den Simulationen der längerfristigen Entwicklungen berücksichtigt. Für das Jahr 2027, in welchem die neuen Langfristannahmen erstmals einfließen, resultiert ein Überschuss von rund CHF 700 Millionen Franken.

Untenstehende Tabelle zeigt – auf der Grundlage der aktuellen Zahlen für das Jahr 2027 – die Auswirkungen von möglichen Beitragskürzungen¹ auf:

Beitragssatz ALV (in Prozent)	Reduktion Beitragssatz (in Prozentpunkten)	Lohnbeiträge ALV (in CH Mio.)	Veränderung (in CHF Mio.)
2.20	-0.00	8'685	0
2.15	-0.05	8'488	-197
2.10	-0.10	8'291	-394
2.05	-0.15	8'093	-592
2.00	-0.20	7'896	-789
1.95	-0,25	7'708	-987
1.90	-0.30	7'501	-1'184

Quelle: SECO

¹ Die prognostizierte Lohnsumme 2027 basiert auf technischen Annahmen zur Lohn- und Beschäftigungsentwicklung. Die gemäss AVIG im gleichen Verhältnis zu senkenden Beiträge von Bund und Kantonen wurden hier nicht mitberücksichtigt, da die finanziellen Auswirkungen im Vergleich zu einer Senkung des allgemeinen Beitragssatzes relativ klein sind.

Eine Reduktion des Lohnbeitragssatzes der ALV um 0.05 Prozentpunkte führt zu jährlichen Mindereinnahmen von schätzungsweise 197 Millionen Franken.

Bezüglich der quantitativen Folgen kann die Anpassung der Lohnbeiträge der ALV nicht direkt mit identischen Anpassungen der Lohnbeiträge für die AHV verglichen werden. Einerseits ist die Lohnbeitrags-erhebung bei der ALV beim maximal versicherten Verdienst plafoniert. Bei der AHV gibt es bei der Beitragserhebung keine Plafonierung. Andererseits leisten z.B. selbständig tätige Personen keinen Lohnbeitrag an die ALV, da sie nicht bei ihr versichert sind. Die finanziellen Folgen einer Anpassung der Lohnbeitragssätze der ALV sind somit quantitativ gesehen kleiner als die gleiche relative Anpassung der Lohnbeitragssätze der AHV.