

08.000

Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes

vom 3. September 2008

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zum revidierten Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2006 M 06.3366 Massnahmen zur Unterstützung von älteren Arbeitslosen
(N 23.06.2006, Schenker; S 05.06.2007)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Pascal Couchepin
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Dieser Text ist ein Vorabdruck.

Es können noch redaktionelle Änderungen vorgenommen werden.

Verbindlich ist die Version, die im Bundesblatt veröffentlicht wird.

Übersicht

Um das finanzielle Gleichgewicht der Arbeitslosenversicherung wieder herzustellen, sollen der normale Beitragssatz von 2 auf 2,2 Prozent erhöht sowie die Leistungen um rund 500 Mio. Franken reduziert werden. Zur Entschuldung soll der Beitragssatz zeitlich befristet von 2,2 auf 2,3 Prozent erhöht und ein Solidaritätsbeitrag von 1 Prozent eingeführt werden.

Ausgangslage

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) vom 25. Juni 1982 wurde in Folge des starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit Anfang der 90er Jahre im Jahr 1995 bedeutend revidiert. Mit der Schaffung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren wurden die Vermittlung von arbeitslosen Personen professionalisiert, die Versicherung stark auf die Wiedereingliederung ausgerichtet und der gesetzliche Rahmen für ein breites Instrumentarium an Integrationsmassnahmen gesetzt. Seither ist es der Arbeitslosenversicherung (ALV) möglich, auf Verschlechterungen der Arbeitsmarktlage schnell und bedarfsgerecht zu reagieren. Mit der Revision von 2003 wurde ein neues Finanzierungskonzept eingeführt, das einen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben der Versicherung über einen Konjunkturzyklus anstrebte. Dabei wurde eine konjunkturunabhängige Arbeitslosigkeit von durchschnittlich 100 000 Personen unterstellt. Diese Zahl hat sich als zu tief erwiesen. Trotz guter Konjunkturlage und einem Rückgang der Arbeitslosigkeit hat die ALV 2007 mit der Rückzahlung der Fehlbeträge nicht beginnen können. Die Darlehensschuld beträgt weiterhin 4,8 Mrd. Franken. Bei einer Abkühlung der Wirtschaft würde so die Schuldenobergrenze nach Artikel 90c Absatz 1 AVIG rasch überschritten. Gemäss dieser Bestimmung ist vom Bundesrat zwingend eine Beitragserhöhung zu beschliessen, wenn die Schulden einen bestimmten Betrag übersteigen. Die Revision strebt daher eine möglichst schnelle finanzielle Sicherung der Arbeitslosenversicherung an.

Inhalt der Vorlage

Die Revision geht vom Gedanken aus, dass die ALV sich in der letzten Rezession bewährt hat, und es keinen Anlass gibt, die Grundleistungen zu verändern. Hingegen sollen dort Einsparungen angestrebt werden, wo sich aufgrund der heutigen gesetzlichen Vorgaben unerwünschte Ergebnisse zeitigen. In diesem Sinne verfolgt die Teilrevision drei Hauptziele:

- den Rechnungsausgleich,
- die Entschuldung,
- die Stärkung des Versicherungsprinzips durch das Beseitigen von Fehlanreizen und die Steigerung der Effizienz der Wiedereingliederungsmassnahmen.

Diese Ziele sollen gemäss dem Beschluss des Bundesrates vom 22. November 2006 durch ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Mehreinnahmen und Einsparungen erreicht werden. Die Umsetzung soll im Wesentlichen folgende Massnahmen umfassen:

- Die Finanzierung der Versicherung wird auf eine höhere durchschnittliche Arbeitslosenzahl ausgerichtet.*
- Für den Ausgleich der laufenden Rechnung wird der Beitragssatz um 0,2 Prozentpunkte erhöht. Gleichzeitig sind Sparmassnahmen in mindestens derselben finanziellen Grössenordnung vorgesehen.*
- Die Kostensenkung wird vor allem mittels Stärkung des Versicherungsprinzips durch das Beseitigen von Fehlanreizen und durch Steigerung der Effizienz Wiedereingliederungsmassnahmen erreicht.*
- Für die Entschuldung wird zeitlich befristet eine zusätzliche Beitragserhöhung von 0,1 Prozentpunkten und ein Solidaritätsbeitrag von 1 Prozent auf dem bisher nicht versicherten Einkommensteil zwischen dem Höchstbetrag und dem Zweieinhalbfachen des versicherten Verdienstes (heute 126 000 bis 315 000 Fr.) eingeführt.*

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	6
1.1 Ausgangslage	6
1.1.1 Rückblick	6
1.1.2 Revisionsbedarf	7
1.1.3 Vorarbeiten	7
1.2 Untersuchte Lösungsmöglichkeiten	8
1.2.1 Verworfen Alternativen	8
1.2.2 Verworfen weitere Revisionspunkte	8
1.2.2.1 Einheitlicher Entschädigungssatz von 70 Prozent	8
1.2.2.2 Abschaffung von Kurzarbeits- und Schlechtwetterentschädigung	9
1.2.2.3 Sozialtransfer im Bereich der Krankenversicherung	9
1.2.2.4 Nicht anrechenbarer Arbeitsausfall	10
1.2.2.5 Erhöhung der Wartezeiten	10
1.2.2.6 Erhöhung der maximalen Bezugsdauer in Regionen mit erhöhter Arbeitslosigkeit	10
1.2.2.7 Flexibilitätsklausel	11
1.2.2.8 Aufhebung der Mitfinanzierung von Massnahmen für nicht versicherte Personen	11
1.3 Die beantragte Neuregelung	12
1.3.1 Die Ziele der Revision im Überblick	12
1.3.2 Die Hauptpunkte der Vorlage	12
1.3.2.1 Der Rechnungsausgleich	12
1.3.2.2 Kostensenkung	13
1.3.2.3 Schuldenabbau	14
1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	15
1.4.1 Begründung der Vorlage und Vorteile gegenüber Alternativen	15
1.4.2 Vernehmlassung	16
1.5 Neufassung der 11. AHV-Revision – Koordination mit der Arbeitslosenversicherung	16
1.6 Erledigung der parlamentarischen Vorstösse	17
2 Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen	17
3 Auswirkungen	34
3.1 Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung	34
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung	34
3.1.1.1 Entwicklung des Fonds der Arbeitslosenversicherung	34
3.1.1.1.1 Jahresrechnungen des Fonds der Arbeitslosenversicherung 1995 bis 2007	34
3.1.1.1.2 Rechnungen/Budget/Finanzplan des Fonds der Arbeitslosenversicherung 2006 bis 2012	35
3.1.1.2 Jährliche finanzielle Auswirkungen der Revision auf die Arbeitslosenversicherung	37

3.1.2 Personelle Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung	39
3.2 Auswirkungen auf den Bund	40
3.2.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund	40
3.2.2 Personelle Auswirkungen auf den Bund	41
3.3 Auswirkungen auf die Kantone	41
3.3.1 Finanzielle Auswirkungen auf die Kantone	41
3.3.2 Personelle Auswirkungen auf die Kantone	41
3.4 Auswirkungen auf die Informatik	42
3.5 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	42
3.5.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	42
3.5.2 Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen	43
3.5.3 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	44
3.5.3.1 Die Beitrags- und Finanzierungsseite	44
3.5.3.2 Die Leistungsseite	45
3.5.3.3 Die Schulden	45
3.5.4 Alternative Regelungen	46
3.5.5 Zweckmässigkeit im Vollzug	46
3.6 Andere Auswirkungen: Schnittstellen im Bereich der sozialen Sicherheit	47
4 Legislaturplanung	47
5 Rechtliche Aspekte	47
5.1 Verfassungsmässigkeit	47
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	48
5.3 Erlassform	48
5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	48
5.5 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	49
Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) (Entwurf)	51

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Rückblick

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) vom 25. Juni 1982 ist seit dem 1. Januar 1984 in Kraft. Der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit anfangs der 90er Jahre zog verschiedene Teilrevisionen nach sich. Namentlich die Revision von 1995 brachte für die Versicherten eine spürbare Verlängerung der Bezugsdauer, die jedoch an strengere Verhaltensvorschriften (Annahme von zumutbarer Arbeit, Kontrollen und Sanktionen, Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen) gekoppelt war. Im Vollzug wurde mit der Einführung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) die öffentliche Arbeitsvermittlung professionalisiert und mit dem Ausbau der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) der Wiedereingliederungsaspekt verstärkt. Trotz den Revisionen verschuldete sich der Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (ALV) in den 90er-Jahren aufgrund der insgesamt hohen Arbeitslosigkeit massiv.

Mit dem dringlichen Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994 war für die Sicherung der Finanzierung der ALV der Beitragssatz auf den 1. Januar 1995 von 2 auf 3 Prozent angehoben worden. Durch die Revision vom 23. Juni 1995 wurde festgehalten, dass der erhöhte Beitragssatz nur zur Tilgung der bis Ende 1995 aufgelaufenen Schulden verwendet werden durfte. Gleichzeitig wurde ein Beitragsprozent für nicht versicherte Lohnanteile eingeführt (teilweise Deplafonierung). Mit dem Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm vom 19. März 1999 wurde in der Folge die Erhöhung bis Ende 2003 verlängert und die teilweise Deplafonierung von 1 auf 2 Lohnprozente erhöht, damit auch neu aufgelaufene Schulden abgebaut werden konnten.

Mit der AVIG-Revision vom 22. März 2002 wurde der Beitragssatz wieder auf 2 Lohnprozente gesenkt. Ausgehend von einer mittleren Arbeitslosigkeit von 100 000 wurde ein neues, konjunkturreistentes Finanzierungssystem (Art. 90–90c) eingeführt. Dabei beteiligen sich Bund und Kantone an den Kosten der RAV und der AMM. Auf der Leistungsseite wurde einerseits die Mindestbeitragszeit, die einen Entschädigungsanspruch auslöst, von 6 auf 12 Monate erhöht. Andererseits wurde die maximale Entschädigungsdauer von 520 (2 Jahre) auf 400 Tage (1,5 Jahre) gekürzt, wobei für ältere Arbeitnehmende sowie für Beziehende einer Invaliditäts- oder einer Unfallrente die Dauer beibehalten wurde, sofern sie über 18 Beitragsmonate verfügten.

1.1.2 Revisionsbedarf

Seit der AVIG-Revision vom 22. März 2002 hat sich gezeigt, dass die Annahme einer durchschnittlichen Arbeitslosenzahl von 100 000 über einen Konjunkturzyklus hinweg zu optimistisch war. Dieser Wert ist auch aus Sicht von Experten zu tief. Prof. Sheldon¹ zeigt mit einer Studie auf, dass Finanzierung und Leistungen der ALV langfristig auf eine durchschnittliche Arbeitslosenquote von 3,2 Prozent auszurichten sind. Im untersuchten Zeitraum von 2000 bis 2005 entsprach dies einer Arbeitslosenzahl von 125 000.

Vor diesem Hintergrund erreichte die ALV trotz guter Konjunkturlage und Rückgang der Arbeitslosigkeit im Jahre 2006 einen Fehlbetrag von über 1 Mrd. Franken. Erst für das Jahr 2007 resultierte ein ausgeglichenes Ergebnis. Die Darlehensschuld lag Ende 2007 dennoch bei 4,8 Mrd. Franken.

Zu einer Rückzahlung von Schulden wird es erst Ende 2008 kommen, sofern die Arbeitslosigkeit auf 2,5 Prozent sinkt. Selbst dann werden die Schulden Ende Jahr aber immer noch 4,3 Mrd. Franken betragen. Somit gelingt es der ALV ohne Revision nicht, die Schulden vor einer neuen Abkühlung der Wirtschaft abzubauen. Bei einer Abkühlung der Wirtschaft würde die Schuldenobergrenze nach Artikel 90c Absatz 1² rasch überschritten. Gemäss dieser Bestimmung ist vom Bundesrat zwingend eine Beitragserhöhung zu beschliessen, wenn die Schulden einen bestimmten Betrag übersteigen. Die Revision strebt daher eine möglichst schnelle finanzielle Sicherung der Arbeitslosenversicherung an.

1.1.3 Vorarbeiten

Angesichts der damaligen finanziellen Entwicklung der ALV hat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) Ende 2005 die Aufsichtskommission für den ALV-Fonds beauftragt, im Rahmen einer aus ihr gebildeten Expertenkommission zusammen mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) Massnahmen für eine langfristige Finanzierung der ALV vorzuschlagen. Dabei sollten sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Leistungsseite Massnahmen geprüft werden. Die Expertenkommission setzte sich zusammen aus Vertretern der Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren, des Verbandes schweizerischer Arbeitsämter, der öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen, der Sozialpartner, der Wissenschaft, der Eidgenössischen Finanzverwaltung, des Bundesamtes für Sozialversicherungen und der Leitung der Direktion für Arbeit des SECO.

- ¹ Sheldon, G. (2006), «Höhe der konjunkturalneutralen Arbeitslosigkeit in der Schweiz», Studie erstellt im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), Basel, März.
- ² Nach Art. 90c Abs. 1 AVIG muss der Bundesrat innert einem Jahr eine Gesetzesrevision vorlegen, wenn der Schuldenstand des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung per Ende Jahr 2,5 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme erreicht. Der Bundesrat erhöht vorgängig den ordentlichen Beitragssatz nach Art. 3 Abs. 2 AVIG um höchstens 0,5 Lohnprozente und den beitragspflichtigen Lohn auf maximal das Zweieinhalbfache des versicherten Verdienstes, damit die Verschuldung, bis die Gesetzesrevision in Kraft tritt, in Grenzen gehalten werden kann. Für den Betrag zwischen dem Höchstbetrag des versicherten Verdienstes und dessen Zweieinhalbfachen darf der erhobene Betrag höchstens 1 Prozent betragen.

invalid im Sinne des Arbeitslosenversicherungsgesetzes gelten. Es wurde geprüft, ob für alle Versicherten ein Einheitssatz von 70 Prozent angewendet werden könnte. Diese Massnahme hätte Einsparungen von 347 Mio. Franken und Vereinfachungen für den Vollzug zur Folge. Die Expertenkommission erachtete diese Massnahme allerdings für die Mehrheit der versicherten Personen als zu einschneidend.

1.2.2.2 Abschaffung von Kurzarbeits- und Schlechtwetterentschädigung

Nach einer Studie der ETH-KOF⁴ weist die Kurzarbeitsentschädigung (KAE) kaum einen beschäftigungsstabilisierenden Effekt auf. Hingegen ist sie wichtig für eine gewisse Abfederung bzw. eine zeitliche Erstreckung des Stellenabbaus. Negative Auswirkungen im Sinne einer Strukturhaltung sind wegen der restriktiven Vollzugspraxis nicht wahrscheinlich. Die Expertenkommission stellte sich aus finanzieller, sozial- und regionalpolitischer Sicht gegen die Abschaffung der KAE. Die Sozialpartner sehen darin überdies eine erprobte und wirksame Massnahme zur Abfederung von konjunkturellen Auftragsschwankungen und zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit.

Die Expertenkommission sprach sich ebenfalls für die Beibehaltung der Schlechtwetterentschädigung (SWE) aus, da mit der Abschaffung unerwünschte Anreize zum Abschluss von Arbeitsverhältnissen auf Abruf geschaffen würden. Von einer Abschaffung der SWE wären Berg- bzw. Randregionen besonders betroffen, was regionalpolitischen Zielsetzungen entgegensteht. Zur Vermeidung einer grösseren Winterarbeitslosigkeit wird den Arbeitsvertragsparteien der Schlechtwetterbranchen ermöglicht, das Arbeitsverhältnis auch bei länger dauernden wetterbedingten Unterbrüchen aufrecht zu erhalten. Die SWE kommt der ALV nicht grundsätzlich teurer zu stehen als die Ausrichtung von Taggeldern an Ganzarbeitslose.

Den Arbeitnehmenden bieten KAE und SWE einen umfassenden sozialen Schutz solange das Arbeitsverhältnis andauert. Der Arbeitgeber erspart sich zudem die Kosten für die ohne KAE/SWE grössere Personalfuktuation und kann sein Personal bei Besserung der Auftragslage bzw. der Wetterlage kurzfristig wieder einsetzen.

1.2.2.3 Sozialtransfer im Bereich der Krankenversicherung

Die Expertenkommission prüfte die Frage, ob die ALV mit Artikel 28 nicht Leistungen erbringt, die eigentlich die Krankenversicherung tragen müsste. Arbeitslose Personen, die erkranken, haben nach Artikel 28 Absatz 1 während 30 Tagen weiterhin Anspruch auf Taggelder. Innerhalb einer Rahmenfrist ist dieser Anspruch auf maximal 44 Taggelder beschränkt. Heute verursacht dieser «Versicherungsschutz» jährlich Kosten von 60 Mio. Franken. Es stellte sich die Frage, ob arbeitslose Personen sich für solche Krankheitsfälle privat auf ihre Kosten nach KVG⁵ zu versichern haben. Gemäss Gesetzgeber und Rechtsprechung dient Artikel 28 der Vermeidung von Härtefällen und schliesst Lücken im Bereich der

⁴ Konjunkturforschungsstelle der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich.

⁵ Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung; SR 832.10

Nahtstellen zwischen der ALV und der Krankenversicherung. Es gibt kein Obligatorium für eine Krankentaggeldversicherung auf Bundesebene. Die Expertenkommission kam deshalb zum Schluss, dass in diesem Sinne ein Abschlusszwang für Arbeitslose kaum durchsetzbar ist. Die heutige Lösung wird deshalb beibehalten.

1.2.2.4 Nicht anrechenbarer Arbeitsausfall

Der Vorschlag, wonach ein Arbeitsausfall so lange nicht als anrechenbar gilt, als die versicherte Person Entschädigung für nicht bezogene Ferien oder Mehrstunden erhalten hat, wurde in der Vernehmlassung mit deutlicher Mehrheit abgelehnt. Gemäss den Vernehmlassern bestehen folgende Nachteile: massive administrative Mehrbelastung der Arbeitgeber und Arbeitslosenkassen, neue oder längere Taggeldansprüche infolge zusätzlicher Beitragszeit, fehlender Unfall- und BVG-Versicherungsschutz während nicht anrechenbarem Zeitraum, die wahrscheinliche Umgehung der Regelung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmende (z.B. Schwarzarbeit) und die Ungleichbehandlung der Arbeitnehmenden und Arbeitgeber je nach Branche.

Trotzdem soll dem Bundesrat die Flexibilität gegeben werden, bei Bedarf eine Sonderregelung erlassen zu können. Eine solche Möglichkeit wird im Kapitel 2 vorgeschlagen.

1.2.2.5 Erhöhung der Wartezeiten

Aufgrund der geäusserten Bedenken in der Vernehmlassung wird von einer Erhöhung der besonderen Wartezeiten auf 260 Tage für Personen, die aufgrund von Ausbildung oder einer Rückkehr aus dem Ausland von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind, abgesehen. Die Erhöhung auf 260 Wartetage hätte faktisch zum Ausschluss dieser Personengruppen aus der ALV geführt. Stattdessen wird der Bundesrat gestützt auf seine bestehende Kompetenz in der Verordnung die bestehende Wartezeitregelung auf sämtliche Schul- und Studienabgänger ausdehnen, d.h. die heute bestehenden diesbezüglichen Ausnahmen streichen.

1.2.2.6 Erhöhung der maximalen Bezugsdauer in Regionen mit erhöhter Arbeitslosigkeit

In der Vernehmlassungsvorlage wurde als Variante zur Streichung der genannten Massnahme vorgeschlagen, diese zu präzisieren. Eine Erhöhung der maximalen Bezugsdauer um maximal 120 Taggelder sollte nur noch in ganzen Kantonen und in Zeiten erhöhter und national steigender Arbeitslosigkeit möglich sein.

Auf Grund des Ergebnisses der Vernehmlassung wird auf die Variante eines präzisierten Artikels verzichtet. Die ALV führt auch ohne spezielle Massnahmen für Regionen mit erhöhter Arbeitslosigkeit zu einer bedeutenden Umverteilung von Mitteln aus Regionen mit tiefer in solche mit höherer Arbeitslosigkeit. Damit trägt sie auch dem sozialen Ausgleich zwischen unterschiedlich starken Regionen Rechnung. Eine Verlängerung der Bezugsdauer hat sich in der Vergangenheit

zudem kaum positiv auf die Wiedereingliederungschancen von Stellensuchenden ausgewirkt. Aussteuerungen konnten damit zwar hinausgezögert, selten jedoch verhindert werden. Gewisse Vernehmlasser führten u.a. an, dass eine Erhöhung der Bezugsdauer besonders in Grenzregionen ein potenziell wichtiges Instrument sei, da hier die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt mit Einführung der Personenfreizügigkeit stark zugenommen habe. Befürchtungen, wonach gewisse Regionen durch das Freizügigkeitsabkommen (FZA) wirtschaftliche Nachteile erlitten hätten, sind unbegründet. Die Zuwanderung zahlreicher gut qualifizierter Arbeitskräfte dürfte den wirtschaftlichen Aufschwung der letzten Jahre und die Schaffung von Arbeitsplätzen im Gegenteil eher noch unterstützt haben. Die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote in der Région Lémanique (GE, VD, VS) sowie im Kanton Tessin war in den Jahren nach Inkrafttreten des FZA nicht überproportional höher als im Durchschnitt seit Anfang der 90er Jahre. Regionale Unterschiede wurden durch die Personenfreizügigkeit kaum akzentuiert.

Die Arbeitsmarktsituation in den Grenzgängerkantonen wird gegenwärtig genauer untersucht. Die Aufhebung der Grenzzonen zur Rekrutierung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern per 1. Juni 2007 dürfte zu einer Reduktion der regionalen Konzentration von Grenzgängerbeschäftigten führen, da diese seit 1. Juni 2007 in der ganzen Schweiz arbeiten und sich als Wochenaufenthalterinnen und -aufenthalter im Land aufhalten dürfen.

1.2.2.7 Flexibilitätsklausel

Die heute geltende Schuldenbremse der Arbeitslosenversicherung in Artikel 90c Arbeitslosenversicherungsgesetz ist unbestritten. Mit dem Vorschlag einer Flexibilisierungsklausel sollte dem Bundesrat mehr Spielraum bei der Festlegung des Zeitpunktes der Beitragserhöhung gegeben werden. Diese Ausdehnung der finanzpolitischen Kompetenz des Bundesrates stiess in der Vernehmlassung auf Kritik. Die einen befürchteten eine zu rasche, die anderen eine zu späte Anpassung der Beiträge. Aufgrund dieser Bedenken wird auf die Flexibilitätsklausel verzichtet.

1.2.2.8 Aufhebung der Mitfinanzierung von Massnahmen für nicht versicherte Personen

In der Vernehmlassungsvorlage wurde vorgeschlagen, die Möglichkeit der Arbeitslosenversicherung (ALV) für die Mitfinanzierung von Massnahmen für Personen, die weder die Beitragszeit erfüllen noch von deren Erfüllung befreit sind, aufzuheben. Nach dem geltenden Verteilschlüssel übernimmt die ALV die Kosten dieser Massnahmen zu 80 Prozent und die Kantone zu 20 Prozent. Mit dieser Kostenaufteilung finanziert die ALV auch die Erreichung der Ziele anderer Institutionen der sozialen Sicherung, was heute aufgrund der guten Etablierung der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) nicht mehr nötig ist. Eine Streichung der Mitfinanzierung wurde jedoch von den meisten Vernehmlassern als ein vollständiger Rückzug der ALV aus der interinstitutionellen Zusammenarbeit empfunden. Auf die vollständige Streichung dieser Bestimmung wird aus diesen Gründen verzichtet. Eine alternative Bestimmung wird im Kapitel 2 vorgeschlagen.

1.3 Die beantragte Neuregelung

1.3.1 Die Ziele der Revision im Überblick

Entsprechend den Vorschlägen der Expertenkommission soll die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung (ALV) auf eine durchschnittliche, konjunkturneutrale Arbeitslosenzahl von 125 000 bzw. auf eine Arbeitslosenquote von 3,2 Prozent ausgerichtet werden.

Die Erhöhung der durchschnittlichen Arbeitslosenzahl hat einen Mehraufwand für die ALV von rund 20 Prozent zur Folge, was gegenüber dem heute gültigen Referenzmodell⁶ (basierend auf 100 000 Arbeitslosen) jährliche Mehrausgaben in der Grössenordnung von gut 1 Mrd. Franken (1080 Mio. Fr.) entspricht. Berücksichtigt man die per 1. Januar 2008 in Kraft gesetzte Erhöhung des maximal versicherten Verdienstes sowie die Kostenentwicklung der ALV seit 2004, lässt sich der durchschnittliche, jährliche Fehlbetrag heute auf rund 920 Mio. Franken beziffern. Die aufgelaufene Darlehensschuld beträgt Ende 2007 4,8 Mrd. Franken.

Aus diesem Grund schlägt der Bundesrat eine Teilrevision des AVIG vor, welche folgende drei Hauptziele verfolgt:

- den Rechnungsausgleich,
- die Entschuldung,
- die Stärkung des Versicherungsprinzips durch das Beseitigen von Fehlanreizen und die Steigerung der Effizienz der Wiedereingliederungsmassnahmen.

Mit der vorgeschlagenen Teilrevision kann die Versicherung auf eine realistischere, längerfristig stabile und konjunkturneutrale Basis gestellt werden. Sie geht vom Gedanken aus, dass die ALV sich in der letzten Rezession bewährt hat, und es keinen Anlass gibt, die Grundleistungen zu verändern. Hingegen sollen dort Einsparungen angestrebt werden, wo sich aufgrund der heutigen gesetzlichen Vorgaben unerwünschte Ergebnisse zeitigen.

1.3.2 Die Hauptpunkte der Vorlage

Der Revisionsentwurf betrifft im Wesentlichen die folgenden 3 Hauptpunkte:

1.3.2.1 Der Rechnungsausgleich

Aufgrund der neu berechneten durchschnittlichen Arbeitslosenzahl von 125 000 Personen und angesichts der unter 1.3.2.2 angestrebten Einsparungen, muss der normale Beitragssatz von heute 2 auf 2,2 Prozent erhöht werden, damit die Rechnung der Versicherung ausgeglichen ist. Diese Erhöhung bringt der Versicherung Mehreinnahmen von 460 Mio. Franken. Zusätzlich müssen

⁶ Das Referenzmodell basiert auf den Daten des Jahres 2006.

gleichzeitig der Bundes- und der Kantonsbeitrag an die geänderte Zahl der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit angepasst werden. Damit tragen Bund und Kantone weiterhin 50 Prozent der Kosten für öffentliche Arbeitsvermittlung und arbeitsmarktliche Massnahmen. Dadurch werden zusätzlich 26 Mio. Franken eingenommen. Insgesamt führt dies zu Mehreinnahmen von 486 Millionen Franken.

1.3.2.2 Kostensenkung

Die Kostensenkung wird vor allem mittels Stärkung des Versicherungsprinzips durch das Beseitigen von Fehlanreizen und durch Steigerung der Effizienz der Wiedereingliederungsmassnahmen erreicht. Insbesondere werden folgende Massnahmen ergriffen:

- Erzielte Verdienste in von der öffentlichen Hand finanzierten arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) sind nicht mehr versicherbar und generieren somit keine Beitragszeiten für einen neuen Leistungsbezug. Damit lassen sich rund 90 Mio. Franken jährlich einsparen.
- Die Bezugsdauer wird vermehrt von der Länge der Beitragszeit abhängen: Mit 12 Monaten Beitragszeit können noch 260 Taggelder bezogen werden (heute 400 Taggelder). Wer 18 Monate Beitragszeit nachweist, kann wie heute, 400 Taggelder beziehen. Über 55-Jährige können 520 Taggelder beziehen, wenn sie 22 Monate Beitragszeit nachweisen (heute 18 Beitragsmonate). Mit diesem Vorschlag lassen sich jährlich 174 Mio. Franken einsparen⁷.
- Nach einem Zwischenverdienst werden für die Neuberechnung des versicherten Verdienstes nur noch die erzielten Zwischenverdienste ohne die von der Arbeitslosenversicherung (ALV) bezahlten Kompensationszahlungen berücksichtigt. Damit lassen sich 79 Mio. Franken einsparen.
- Die Bezugsdauer für beitragsfrei Versicherte wird von heute 260 Taggelder auf 90 Taggelder gekürzt. Für sämtliche Personen nach einem Schul- oder Studienabgang wird neu basierend auf der bestehenden Delegationsnorm von Artikel 18 Absatz 2 AVIG auf Verordnungstufe eine Wartezeit von 120 Tagen eingeführt. Diese Massnahmen erbringen jährlich Einsparungen von rund 90 Mio. Franken⁸.
- Die ALV wird nur noch zu 50 Prozent statt zu 80 Prozent für AMM von Nichtversicherten aufkommen. Die restlichen 50 Prozent sind von den Kantonen zu tragen, welche die Teilnahme dieser Personen an den

⁷ Im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage, in welcher bei einer Beitragszeit von 15 Monaten eine Bezugsdauer von 400 Taggeldern vorgeschlagen wurde, fällt das Sparpotenzial bei einer minimalen Beitragszeit von 18 Monaten um 60 Millionen Franken höher aus.

⁸ Im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage wurde die Wartezeit auf Schul- und Studienabgänger/innen beschränkt und von 260 auf 120 Tage verkürzt. Durch Kürzung der Taggeldbezugsdauer auf allgemein 90 Taggelder bleibt das Sparpotenzial konstant bei 90 Mio. Franken.

jeweiligen Massnahmen bewilligen. Damit können Einsparungen von rund 6 Mio. Franken erzielt werden.

- Der Plafond für die Finanzierung der AMM wird insofern reduziert, dass sich jährlich 60 Mio. Franken einsparen lassen. Das neue Modell ist in Zusammenarbeit mit Fachleuten aus den kantonalen Arbeitsmarktbehörden erarbeitet worden und wird vor Inkraftsetzung der vorliegenden Revision durch die Anpassung der entsprechenden Departementsverordnung umgesetzt.
- Die Möglichkeit zur Verlängerung des Taggeldbezugs für besonders von Arbeitslosigkeit betroffene Regionen wird gestrichen. Heute kann der Bundesrat in einem Kanton, der von erhöhter Arbeitslosigkeit betroffen ist, auf dessen Gesuch hin den Anspruch um höchstens 120 Taggelder vorübergehend und unter Kostenbeteiligung des Kantons erhöhen. Durch die Streichung dieser Möglichkeit lassen sich jährlich 30 Mio. Franken einsparen.
- Die Durchführungsorgane der Arbeitslosenversicherung sollen mehrwertsteuerrechtlich den AHV-Ausgleichskassen gleichgestellt werden. Dies führt zu Einsparungen von 4 Mio. Franken.

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen könnten jährlich 533 Mio. Franken eingespart werden.

1.3.2.3 Schuldenabbau

Mit den vorgeschlagenen Einsparungen und der Erhöhung des normalen Beitragssatzes kann der Rechnungsausgleich in Bezug auf die erhöhte durchschnittliche Arbeitslosigkeit von 125 000 Personen hergestellt werden. Alleine mit diesen Massnahmen ist es hingegen nicht möglich, die Schulden der Arbeitslosenversicherung (ALV) zurückzubezahlen.

Deshalb wird vorgeschlagen, für den Schuldenabbau vorübergehend den Beitragssatz von 2,2 auf 2,3 Prozent zu erhöhen. Gleichzeitig soll ein Solidaritätsbeitrag auf dem Einkommensteil zwischen dem Höchstbetrag des versicherten Verdienstes und dessen Zweieinhalbfachen (zur Zeit 126 000 bis 315 000 Fr.) in der Höhe von 1 Prozent eingeführt werden. Damit könnten die im Zeitpunkt des geplanten Inkrafttretens dieser Teilrevision bestehenden Schulden von 5 Mrd. Franken innert 10 Jahren abbezahlt werden.

Bei der Konzeption der Finanzierungsregelung für die ALV wurde vorgesehen, dass der Bund der ALV in Krisenzeiten Darlehen zu Marktbedingungen gewährt (Art. 90b) und diese die Finanzrechnung des Bundes nicht belasten, weil sie zurückzubezahlen sind⁹. Diese längerfristigen Bundesdarlehen können aber nur solange ausserhalb der Schuldenbremse gewährt werden, als absehbar ist, dass sie beim nächsten Konjunkturaufschwung zurückerstattet werden. Würden keine Massnahmen vorgesehen, die zu einer Schuldenrückzahlung innerhalb eines Konjunkturzyklus führen, so wäre die Werthaltigkeit der bereits bezahlten Tresoreriedarlehen des Bundes im Umfang von 4 bis 5 Mrd. Franken nicht mehr

⁹ Botschaft zu einem revidierten Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 28. Februar 2001, S. 2251 unten (BB1 2001 2245)

gegeben, was zu einer entsprechenden Wertberichtigung über die Erfolgsrechnung des Bundes führen müsste. Hierfür würde es einer Kreditsprechung durch die eid. Räte bedürfen. Zudem wären die Voraussetzungen für die Gewährung von neuen Darlehen gestützt auf Artikel 90b Arbeitslosenversicherungsgesetz nicht mehr gegeben. Das gesamte Finanzierungskonzept der ALV wäre unter diesen Bedingungen in Frage gestellt.

Die Erhöhung des normalen Beitragssatzes um 0,1 Prozentpunkte und die Einführung des Solidaritätsbeitrags von einem Prozent soll befristet werden bis zum Zeitpunkt, in welchem der Ausgleichsfonds eine Vermögensreserve von 1 Mrd. Franken gebildet hat.

1.4 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

1.4.1 Begründung der Vorlage und Vorteile gegenüber Alternativen

Mit der Revision von 2003 wurde ein neues Finanzierungskonzept eingeführt. Dieses Konzept ist nach wie vor korrekt, die Annahme einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeit von 100 000 über einen Konjunkturzyklus hinweg hat sich jedoch als zu tief heraus gestellt. Die Beiträge und Leistungen müssen nun auf die neue Annahme der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit von 125 000 ausgerichtet werden. Ziel muss es sein, die mittlerweile angehäuften Schulden wieder abzubauen (Stand Ende 2007: 4,8 Mia. Fr.) sowie die Versicherung wieder in ein Gleichgewicht zu bringen, damit sie als konjunktureller Stabilisator wirken kann.

Aus diesem Grund hatte der Bundesrat eine Vorlage zur Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) in die Vernehmlassung geschickt, welche folgende drei Hauptziele verfolgte:

- den Rechnungsausgleich,
- die Entschuldung,
- die Stärkung des Versicherungsprinzips durch das Beseitigen von Fehlanreizen und die Steigerung der Effizienz der Wiedereingliederungsmassnahmen.

Als Alternative hätte zurzeit auf eine Revision verzichtet werden können, ist doch die Schuldenobergrenze, welche eine Revision nötig macht, knapp nicht erreicht. Der Bundesrat wollte jedoch das Erreichen der Schuldenobergrenze nicht abwarten, weil bereits aus heutiger Sicht dringender Handlungsbedarf besteht. Bei Erreichen der Schuldenobergrenze muss der Bundesrat gemäss Artikel 90c des geltenden AVIG innert einem Jahr eine Gesetzesrevision für eine Neuregelung der Finanzierung vorlegen. Dabei sind nach Auffassung des Bundesrates Massnahmen sowohl auf der Beitrags- als auch auf der Leistungsseite zu verstehen. Zudem muss der Bundesrat vorgängig die Beitragssätze erhöhen, wobei eine Obergrenze von zusätzlichen 0,5 Prozentpunkten im Gesetz festgelegt wurde. Im Sinne einer vorausschauenden und nachhaltigen Finanzpolitik will der Bundesrat die Massnahmen, welche sich bei Erreichen der Schuldenobergrenze ohnehin aufdrängen würden, bereits jetzt dem Parlament unterbreiten. Damit sollen möglichst rasch die Voraussetzungen für den dringend notwendigen

Haushaltsausgleich und die Schuldenrückzahlung geschaffen werden. Mit einem Zuwarten werden diese Ziele gefährdet.

1.4.2 Vernehmlassung

Insgesamt gingen in der Vernehmlassung 105 Antworten ein. Der Handlungsbedarf für eine Revision wurde grundsätzlich anerkannt. Die Ausrichtung an einer höheren konjunkturunabhängigen Arbeitslosenzahl (125 000 statt bisher 100 000) wurde mehrheitlich als angezeigt erachtet.

Beitragsseitig wurde gegen die Erhöhung der Beiträge zum Rechnungsausgleich sowie zur Entschuldung vorgebracht, der Faktor Arbeit dürfe nicht unnötig verteuert werden. Trotz diesen Bedenken befürwortete die überwiegende Mehrzahl der Vernehmlasser die vorgeschlagene Erhöhung der Beiträge zum Rechnungsausgleich. Mehr Opposition erwuchs der Beitragserhöhung für die Entschuldung.

Auf der Ausgabenseite gingen mehrere Bemerkungen und Stellungnahmen ein. Für die Details sei auf den Vernehmlassungsbericht verwiesen. Kontrovers diskutiert wurde insbesondere die Anpassung der Bezugsdauer an die Dauer der Beitragszeit. Die Gegner sahen im vorliegenden Entwurf einen unverhältnismässigen Abbau der Leistungen, der vor allem Junge, Ältere und Invalide trifft. Es werde zu einer Verlagerung der Kosten zur Sozialhilfe kommen. Die Befürworter forderten hingegen eine weitere Verschärfung (mehr Beitragsmonate sowie weniger Taggelder).

Viele ablehnende Vernehmlasser befürchteten mit dieser Vorlage eine Verlagerung der Kosten zur Sozialhilfe. Dieses Argument wurde insbesondere vorgebracht bezüglich

- der Erhöhung von Wartetagen für gewisse Personenkategorien,
- der Ablehnung der Generierung von Ansprüchen in von der öffentlichen Hand finanzierten arbeitsmarktlichen Massnahmen,
- der Nichtberücksichtigung von Kompensationszahlungen für die Berechnung des versicherten Verdienst in einer Folgerahmenfrist,
- des Rückzugs der ALV aus der Finanzierung der Teilnahme von nichtanspruchsberechtigten Personen an Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen.

1.5 Neufassung der 11. AHV-Revision – Koordination mit der Arbeitslosenversicherung

Die Neufassung der 11. AHV-Revision, welche im Parlament hängig ist, nimmt wieder Vorschläge zur Flexibilisierung des Rentenalters auf. Der Bundesrat schlägt u.a. eine Erweiterung des Rentenvorbezugs vor. Nach Vollendung des 60. Altersjahres kann die halbe und nach Vollendung des 62. Altersjahres die ganze AHV-Rente mit entsprechenden Rentenkürzungen vorbezogen werden.

Der Vorbezug einer ganzen AHV-Rente führt wie bisher zum Leistungsausschluss in der Arbeitslosenversicherung (ALV). Der Vorbezug einer halben AHV-Rente, der

in der Regel mit einer reduzierten Erwerbstätigkeit einhergehen dürfte, führt nicht zum Ausschluss auf Arbeitslosenentschädigung (ALE). Die Koordination zwischen der ALV und der beruflichen Vorsorge wird vereinfacht, denn die bisherige Unterscheidung zwischen freiwilliger und unfreiwilliger vorzeitigen Pensionierung soll kein massgebendes Kriterium mehr für den Anspruch auf ALE sein. Die bezogenen Altersleistungen aus der beruflichen Vorsorge und die halbe AHV-Rente werden von der ALE abgezogen.

1.6 Erledigung der parlamentarischen Vorstösse

Massnahmen zur Unterstützung von älteren Arbeitslosen

Motion 06.3366 (Schenker; Annahme NR: 6.10.2006; SR: 5.6.2007) wird mit im Rahmen dieser Revision vorgeschlagenen Massnahmen zugunsten älterer Arbeitslosen (Einarbeitungszuschüsse) umgesetzt.

2 Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 3 Beitragsbemessung und Beitragssatz

Aufgrund der neusten Datenlage liegt die durchschnittliche Arbeitslosigkeit bei 125 000 Personen. Die Erhöhung der Referenz-Arbeitslosenzahl von 100 000 auf 125 000 hat gemäss Modellrechnung einen Mehraufwand für die Arbeitslosenversicherung von rund 20 Prozent zur Folge, was Mehrausgaben in der Grössenordnung von rund 920 Mio. Franken entspricht. Wollte man diese Mehrausgaben rein mit Mehreinnahmen finanzieren, so müsste der Beitragssatz um 0,4 Prozentpunkte auf 2,4 Prozent erhöht werden. Die Erhöhung des ordentlichen Beitragssatzes auf 2,2 Prozent führt zu Mehreinnahmen von rund 460 Mio. Franken. Von dieser Erhöhung sind alle Versicherten gleichermaßen betroffen. Der verbleibende Fehlbetrag wird auf der Ausgabenseite eingespart.

Art. 11 Anrechenbarer Arbeitsausfall

Der Vorschlag, wonach ein Arbeitsausfall solange nicht als anrechenbar gilt, als die versicherte Person Entschädigung für nicht bezogene Ferien oder Mehrstunden erhalten hat, wurde in der Vernehmlassung mit deutlicher Mehrheit abgelehnt (vgl. Kap. 1.2.2.4). Deshalb wird am geltenden Grundsatz der ungekürzten Anrechenbarkeit festgehalten. Hingegen soll dem Bundesrat in Absatz 4 dieses Artikels in Sonderfällen die Möglichkeit gegeben werden, die Anrechenbarkeit des Arbeitsausfalls aufgrund von Entschädigungen für nicht bezogene Mehrstunden zu kürzen. Für Feriententschädigungen in Sonderfällen sieht das geltende Gesetz bereits eine Delegationsnorm an den Bundesrat vor.

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe a setzt die Höhe des Taggeldes auf 70 Prozent des versicherten Verdienstes fest, wenn Versicherte keine Unterhaltspflicht gegenüber Kindern haben. Im geltenden Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) ist diese Unterhaltspflicht zeitlich unbegrenzt, mit der Folge, dass die

Arbeitslosenversicherung (ALV) über das 25. Lebensjahr des Kindes hinaus ein Taggeld in der Höhe von 80 Prozent ausrichtet. Die neue Regelung sieht den Wegfall des Anspruchs auf ein Taggeld in der Höhe von 80 Prozent für unterhaltspflichtige Eltern spätestens mit Erreichen des 25. Altersjahres des Kindes vor. Dies führt zu einer besseren Koordination mit den übrigen Sozialversicherungen, zu einer Anpassung an die kantonalen Gesetzgebungen und das FamZG¹⁰ (Art. 3 Abs. 1 Bst. b).

Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe c: Trotz einheitlichem Invaliditätsbegriff in Artikel 8 ATSG¹¹ führt die heutige Regelung zu unbefriedigenden und ungleichen Resultaten bei Versicherten mit vergleichbaren Sachverhalten (vgl. Ausführungen zu Art. 27).

Nachfolgende Tabelle zeigt auf, welche unterschiedlichen Auswirkungen gemäss geltendem Recht der Bezug einer Mindestrente in der jeweiligen Sozialversicherung (IVG¹², MVG¹³, UVG¹⁴, BVG¹⁵) auf den Entschädigungssatz und die Anzahl Taggelder bei der ALV hat:

alt	Rente ab Invaliditätsgrad	ALV-Entschädigungssatz	Anzahl ALV-Taggelder
IVG	40 Prozent	80 Prozent	520
UVG	10 Prozent	80 Prozent	520
MVG	1 Prozent	80 Prozent	400
BVG	40 Prozent	70 Prozent	400

Massgebend für den höheren Taggeldanspruch und den längeren Bezug ist neu der minimale Grad (40 Prozent) der Invalidität, unabhängig von welcher Versicherung der gesetzliche Invaliditätsgrad festgelegt wurde.

Aus der vorgeschlagenen Änderung resultiert folgende einheitliche Regelung:

neu	Neu für ALV massgebender Invaliditätsgrad ab	ALV-Entschädigungssatz	Anzahl ALV-Taggelder
IVG	40 Prozent	80 Prozent	520
UVG	40 Prozent	80 Prozent	520
MVG	40 Prozent	80 Prozent	520
BVG	40 Prozent	80 Prozent	520

Diese Gleichstellung aller Invalidenrenten auszahlenden Sozialversicherungen hat einen Einfluss auf die Höhe des Taggeldes und die Dauer des Anspruchs, nicht aber auf den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung an sich. Nach wie vor bleibt gemäss Artikel 70 Absatz 2 Buchstabe b ATSG die ALV vorleistungspflichtig für

¹⁰ Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen; tritt am 1. Januar 2009 in Kraft; SR **836.2**

¹¹ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG); SR **830.1**

¹² Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung; SR **831.20**

¹³ Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über die Militärversicherung; SR **833.1**

¹⁴ Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung; SR **832.20**

¹⁵ Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge; SR **831.40**

Leistungen, deren Übernahme durch die ALV, die Krankenversicherung, die Unfallversicherung oder Invalidenversicherung umstritten ist.

Art. 23 Versicherter Verdienst

Absatz 3^{bis} (neu): Ein erzielter Verdienst in einer von der öffentlichen Hand finanzierten arbeitsmarktlichen Massnahme (AMM) ist nicht mehr versicherbar.

Ziel der Arbeitsmarktpolitik ist es, die Stellensuchenden möglichst schnell in das normale Erwerbsleben zurückzuführen. Dieses Ziel sollten nebst den Arbeitsmarktbehörden auch die Sozialbehörden anstreben. Es ist zu verhindern, dass Beschäftigungsprogramme lediglich zur Generierung von Beitragszeiten organisiert werden. Der Fokus muss korrekterweise auf der Wiedereingliederung liegen. Dieser Vorschlag soll sicherstellen, dass nur eine ordentliche Erwerbsarbeit einen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung generiert, nicht jedoch der Besuch einer AMM. Im Falle von Einarbeitungszuschüssen (Art. 65) und Ausbildungszuschüssen (Art. 66a) erfolgt eine Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt, weshalb solche Verdienste und daraus resultierende Beitragszeiten einen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung (ALV) zur Folge haben können. Dies entspricht bereits der heutigen Praxis im Falle von durch die ALV finanzierten Massnahmen.

Der Spareffekt beträgt 90 Mio. Franken pro Jahr.

Mit der Streichung der bisherigen Absätze 4 und 5 wird die Mitberücksichtigung von nicht beitragspflichtigen Kompensationszahlungen bei der Berechnung des versicherten Verdienstes in einer Folgerahmenfrist abgeschafft. Die bisherige Bestimmung widerspricht dem Versicherungsprinzip, wonach nur Leistungen versichert sein sollen, auf denen Beiträge erhoben werden. Mit der vorliegenden Änderung bleiben die positiven Anreize des Zwischenverdienstes erhalten (höheres Einkommen, Erwerb von neuen Beitragszeiten, längerer Taggeldanspruch). Diese Massnahme führt zudem zu einer beträchtlichen Vereinfachung des Vollzugs.

Die Einsparung beträgt jährlich 79 Mio. Franken.

Art. 24 Anrechnung von Zwischenverdienst

Aufgrund der in den Artikeln 9a, 9b und 27 Absatz 3 geregelten Möglichkeit der Verlängerung von Rahmenfristen wird Artikel 24 Absatz 4 in dem Sinne angepasst, dass versicherte Personen, welche Unterhaltspflichten gegenüber Kindern haben oder über 45 sind, bis zum Ende der verlängerten Rahmenfrist Kompensationszahlungen erhalten. Anpassung von Absatz 4 an die Präzisierung in Artikel 22 Absatz 2 Buchstabe a betreffend der Anerkennung der Unterhaltspflicht und des damit verbundenen Entschädigungssatzes.

Art. 27 Höchstzahl der Taggelder

Dem Versicherungsprinzip entsprechend hängt die Bezugsdauer von der Dauer der Beitragszeit, dem Alter der versicherten Person und dem allfälligen Bezug einer Invalidenrente (die einem Invaliditätsgrad von mindestens 40 Prozent entspricht), ab. Wer mehr Leistungen (Beiträge) erbringt, hat dementsprechend Anspruch auf einen längeren Taggeldbezug. Nachfolgende Tabellen zeigen die bestehende sowie die neue Regelung auf:

<i>alt</i>	Beitragsmonate	Zusätzliche Bedingung	Anzahl Taggelder
	12		400
	18	ab 55. Altersjahr	520
	18	Bezug oder Beantragung einer Invalidenrente der Invaliden- oder der Unfallversicherung	520

<i>neu</i>	Beitragsmonate	Zusätzliche Bedingung	Anzahl Taggelder
	12		260
	18		400
	22	ab 55. Altersjahr	520
	22	Bezug einer Invalidenrente, die einem Invaliditätsgrad von mindestens 40 Prozent entspricht	520

Gegenüber der Vernehmlassungsvorlage wird die Beitragszeit, welche zum Bezug von 400 statt 260 Taggeldern berechtigt, von 15 auf 18 Monate erhöht, womit sich der Spareffekt um rund 60 Mio. auf insgesamt 174 Mio. Franken pro Jahr erhöht.

Neu berechtigt erst der Bezug einer Invalidenrente, die einem Invaliditätsgrad von mindestens 40 Prozent entspricht, zum verlängerten Taggeldbezug. Der Teilsatz «oder eine solche Rente beantragt hat und der Antrag nicht aussichtslos erscheint» wird in Absatz 2 Buchstabe c Ziffer 2 gestrichen. Mit dem Bezug einer Invalidenrente sind neben Renten des IVG¹⁶ und des UVG¹⁷ neu auch jene des MVG¹⁸ und des BVG¹⁹ mit eingeschlossen. Damit wird die Dauer des Bezuges beim Bezug einer Invalidenrente harmonisiert (vgl. Ausführungen und Tabellen zu Art. 22).

Ziel des revidierten, seit 1. Januar 2008 in Kraft getretenen, IVG ist – wenn möglich bereits vor Verlust der Stelle – eine schnellere Erfassung der Versicherten, eine schnellere Prüfung und vor allem raschere Verfügung von Eingliederungsmassnahmen. Am wichtigsten für den Erhalt einer Arbeitsstelle sind die sogenannten Frühinterventionsmassnahmen (Art. 7d IVG). Das Abstellen auf den Bezug einer Invaliditätsrente statt auf den Antrag bei der Invalidenversicherung beseitigt unerwünschte Anreize, sich bei einer Invaliditätsversicherung mit Aussicht auf einen höheren Taggeldanspruch bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) anzumelden. Die Prüfung der Frage, ob ein Antrag auf Invalidenrente nicht aussichtslos erscheint, ist durch die Vollzugsstellen der ALV nicht möglich. Eine

¹⁶ Bundesgesetz vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung; SR **831.20**

¹⁷ Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung; SR **832.20**

¹⁸ Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über die Militärversicherung; SR **833.1**

¹⁹ Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge; SR **831.40**

Streichung der Passage in Absatz 2 Buchstabe c Ziffer 2 führt somit auch zu einer Verbesserung der Rechtssicherheit.

Absatz 3: Gemäss Artikel 41b AVIV wird für Versicherte, die innerhalb der letzten 4 Jahre vor Erreichen des AHV-Rentenalters arbeitslos geworden sind, die Rahmenfrist für den Leistungsbezug bis zum Ende des der Ausrichtung der AHV-Rente vorangehenden Monats verlängert. Das Prinzip der zweijährigen Rahmenfristen benachteiligt jene, die zu Beginn der Arbeitslosigkeit gearbeitet (Zwischenverdienst) haben und sich nach Ausschöpfung der Taggelder wieder zum Bezug anmelden, weil die erworbenen Beitragszeiten grundsätzlich nicht mehr berücksichtigt werden können. Mit dieser Anpassung wird die verlängerte Rahmenfrist für den Leistungsbezug vollumfänglich zur neuen Rahmenfrist für die Beitragszeit. Damit gelangt der arbeitslosenversicherungsrechtliche Grundsatz «Arbeiten lohnt sich immer» für diese Versichertenkategorie weiterhin zum Vorteil.

Absatz 4: Der Höchstanspruch von beitragsfrei versicherten Personen wird von 260 auf 90 Taggelder herabgesetzt. Beitragsfrei versicherte Personen sollen wie bis anhin über einen geringeren Taggeldhöchstanspruch verfügen als Beitragszahlende. Gleichzeitig ist vorgesehen, für Personen nach einem Schul- oder Studienabgang generell eine besondere Wartefrist von 120 Tagen einzuführen (Streichung der Ausnahmen gemäss Art. 6 Abs. 1 Bst. a, b und c AVIV).

Der Spareffekt beträgt 90 Mio. Franken pro Jahr.

Streichung von Absatz 5: Absatz 5, wonach der von erhöhter Arbeitslosigkeit betroffene Kanton ein Gesuch auf Erhöhung des Höchstanspruchs um 120 Taggelder stellen kann, wenn dieser sich mit 20 Prozent an den Kosten beteiligt, führte zu unbefriedigenden Ergebnissen. Diese «Kann-Bestimmung» hatte zur Folge, dass etliche Kantone die Voraussetzungen zwar erfüllten, den Anspruch aber nie geltend machten. Andere Kantone wiederum nahmen diesen Artikel – z.T. sogar mehrmals – in Anspruch. Dieser Umstand und jener, dass für die Genehmigung der Massnahme der Wohnort der Versicherten massgebend ist, führt zu Ungleichbehandlungen, die auch durch die Wahl eines anderen Kriteriums (z.B. Arbeitsort) nicht behoben werden können. So hat beispielsweise durch die Schliessung eines Betriebes aufgrund des unterschiedlichen Wohnortes nicht jede davon betroffene versicherte Person den gleichen Anspruch. Zudem zieht Absatz 5 folgende Fehlanreize nach sich: Da der Kanton sich nur mit 20 Prozent an der Verlängerung beteiligt, spart er Kosten, weil er für diese Zeit weniger Sozialhilfe leisten muss. Die versicherte Person ihrerseits ist zeitlich weniger unter Druck, eine Stelle zu finden. Schwierig ist ferner, «ein wesentliches Teilgebiet» des Kantons zu definieren. Momentan geschieht dies nach den MS-Regionen (mobilité spatiale). Diese Aufspaltung nach Wirtschaftsregionen ist mit Nachteilen verbunden, weil sich eine MS-Region über zwei Kantone erstrecken kann (so etwa die Region 103, die Teile der Kantone BE und NE umfasst), was wiederum zu Ungleichbehandlungen zwischen den Versicherten führt, wenn der eine Kanton im Gegensatz zum andern kein Gesuch stellt oder die Voraussetzungen nicht erfüllt. Neben den aufgeführten Problemkreisen ist das bundesrätliche Genehmigungsverfahren schwerfällig und belastet die Verwaltung unverhältnismässig. Eine weitere Schwierigkeit bietet die Erfassung der betroffenen Versicherten und die Information an dieselben.

Auf Grund des Ergebnisses der Vernehmlassung wird auf die Variante eines präzisierten Artikel 27 Absatz 5 verzichtet. Die ALV führt auch ohne spezielle Massnahmen für Regionen mit erhöhter Arbeitslosigkeit zu einer bedeutenden Umverteilung von Mitteln aus Regionen mit tiefer in solche mit höherer Arbeitslosigkeit. Damit trägt sie auch dem sozialen Ausgleich zwischen unterschiedlich starken Regionen Rechnung.

Zudem sind Befürchtungen, wonach gewisse Regionen durch das Freizügigkeitsabkommen (FZA) wirtschaftliche Nachteile erlitten hätten, unbegründet. Die Zuwanderung zahlreicher gut qualifizierter Arbeitskräfte dürfte den wirtschaftlichen Aufschwung der letzten Jahre und die Schaffung von Arbeitsplätzen im Gegenteil eher noch unterstützt haben²⁰. Zwar liegt die Arbeitslosenquote in der Région Lémanique (GE, VD, VS) sowie im Kanton Tessin, welche in der Folge des FZA beide einen erhöhten Zugang von Arbeitskräften aus der EU verzeichneten, über dem Schweizer Durchschnitt. Der relative Abstand der Arbeitslosenquoten vom Durchschnitt war in den Jahren nach Inkrafttreten des FZA jedoch nicht grösser als im Durchschnitt seit Anfang der 90er Jahre. Dieser Umstand deutet darauf hin, dass regionale Unterschiede in der Arbeitslosigkeit tiefer liegende, strukturelle Ursachen haben und durch die Personenfreizügigkeit kaum akzentuiert wurden. Die Arbeitsmarktsituation in den Grenzregionen und Lösungsansätze für allfällige Arbeitsmarktprobleme, welche sich aus einer starken Zunahme der Grenzgängerbeschäftigung ergeben könnten, werden gegenwärtig untersucht. Seit 1. Juni 2007 dürfen Grenzgängerbeschäftigte in der ganzen Schweiz arbeiten und sich als Wochenaufenthalterinnen und -aufenthalter im Land aufhalten. Daraus dürfte sich eine Reduktion der regionalen Konzentration in den Grenzkantonen von Grenzgängerbeschäftigten ergeben.

Bei einer möglichen Verlängerung der Bezugsdauer ist – wie die mit Absatz 5 gemachten Erfahrungen aufzeigen – ferner zu berücksichtigen, dass sie sich in der Vergangenheit kaum positiv auf die Wiedereingliederungschancen von Stellensuchenden ausgewirkt hat. Aussteuerungen konnten damit zwar hinausgezögert, selten jedoch verhindert werden. Dies mag auch mit erklären, warum sich eine deutliche Mehrheit der Kantone (15, darunter auch GE, welcher von der Regelung Gebrauch machte) explizit gegen die Beibehaltung von Artikel 27 Absatz 5 ausgesprochen hat. Die Kantone VD, NE und BE, welche ebenfalls von der Regelung profitierten, stellten sich in der Vernehmlassung auch nicht gegen die Streichung.

Generell wird im Rahmen der flankierenden Massnahmen (FlaM) zur Personenfreizügigkeit den Grenzregionen grösste Aufmerksamkeit geschenkt. So haben die beiden Grenzkantone TI und GE als einzige bis jetzt Normalarbeitsverträge mit verbindlichen Mindestlöhnen erlassen; eine Massnahme, die erst mit den FlaM möglich wurde. Des weiteren werden zur Zeit Vollzugsverbesserungen der FlaM (Ausbau der Kontrolltätigkeit per 2010, Verbesserung des Informationsangebotes über die schweizerischen Lohn- und Arbeitsbedingungen, Schliessung von Lücken im Informationsaustausch zwischen Behörden und Kontrollorganen) vorbereitet, damit die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit noch besser überwacht werden können.

²⁰ Vgl. SECO, BFM, BFS, BSV (2008), Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt – 4. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU für die Periode vom 1. Juni 2002 – 31. Dezember 2007, Bern, 25.04.2008.

Die finanziellen Auswirkungen der Streichung von Artikel 27 Absatz 5 sind schwer abschätzbar, da sie namentlich davon abhängig sind, ob ein Kanton, der alle Bedingungen erfüllt, ein Gesuch stellt. Die Kosten für den Fonds der Arbeitslosenversicherung in Anwendung von Absatz 5 unterlagen seit der Einführung im Juli 2003 starken Schwankungen. Im Jahre 2006 beliefen sie sich auf rund 10,5 Mio. Franken, im Jahre 2004 auf 59 Mio. Franken. Durchschnittlich betragen die Kosten rund 30 Mio. Franken pro Jahr. Insgesamt betragen die Kosten seit der Einführung rund 128 Mio. Franken.

Art. 28 Taggeld bei vorübergehend fehlender oder verminderter Arbeitsfähigkeit

Absatz 4 ist auf jene Versicherten zugeschnitten, die eine (auch freiwillige) Taggeldversicherung der Kranken- und Unfallversicherung haben. Dabei wird koordinationsrechtlich garantiert, dass Überentschädigungen vermieden werden. Für diese Versichertenkategorie ändert sich materiell nichts. Es bleibt weiterhin sichergestellt, dass die Leistungen zweier Versicherungen (ALV+KVG²¹ oder ALV+VUAV²²) 100 Prozent nicht übersteigen. Das Taggeld bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) wird nach wie vor in der Höhe von 70 oder 80 Prozent des versicherten Verdienstes ausgerichtet.

Verfügt die versicherte Person aber über keine Taggeldversicherung und ist sie beispielsweise weiterhin unter 50 Prozent arbeitsfähig, verliert sie aufgrund der gegenwärtigen Regelung jeglichen Anspruch bei der ALV. Hingegen erhält sie ab einem Grad von 75 Prozent Arbeitsfähigkeit ein volles Taggeld (vgl. Tabelle AVIG). Dieser – dem Arbeitsfähigkeitsgrad nicht entsprechende – Entschädigungsgrad entspricht nicht dem Entschädigungssystem des Arbeitslosenversicherungsgesetzes. Absatz 4 ermöglicht neu jenen Versicherten, die weiterhin vorübergehend vermindert arbeitsfähig sind, aber über keine Taggeldversicherung verfügen, ein Taggeld der ALV zu beziehen, das ihrer effektiven Arbeitsfähigkeit entspricht.

Kranken-/Unfalltaggeldanspruch bei Arbeitsunfähigkeit
(Art. 73 Abs. 1 KVG; Art. 5 Abs. 4 VUAV)

KVG/VUAV	arbeitsunfähig	Taggeld-Anspruch
	mehr als 50 %	100 %
	26–50 %	50 %
	0–25 %	0 %

Taggeldanspruch bei verminderter Arbeitsfähigkeit
(Art. 28 Abs. 4 AVIG)

AVIG	arbeitsfähig	Taggeld-Anspruch
	0–49 %	0 %

²¹ Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung; SR 832.10

²² Verordnung vom 24. Januar 1996 über die Unfallversicherung von arbeitslosen Personen; SR 837.171

50–74 %	50 %
75+ %	100 %

Art. 36 Voranmeldung von Kurzarbeit und Überprüfung
der Voraussetzungen

Die bereits bestehende Praxis, dass ein Arbeitgeber die beabsichtigte Kurzarbeit erneut voranmelden muss, wenn diese länger als drei (alt: sechs) Monate dauert, wird gesetzlich verankert. Die im deutschen Gesetzestext verwendete Terminologie ist uneinheitlich. Die neu ausschliessliche Verwendung des Begriffes «Voranmeldung» beseitigt Unsicherheiten.

Art. 52 Umfang der Insolvenzenschädigung

Gemäss Absatz 1 soll die Dauer der Insolvenzenschädigung (IE) für das gleiche Arbeitsverhältnis insgesamt 4 Monate nicht übersteigen.

Es wird neu ausdrücklich festgehalten, dass für das gleiche Arbeitsverhältnis Lohnforderungen für höchstens 4 Monate gedeckt sind. D.h., dass unabhängig der zeitlichen Abfolge von mehreren Insolvenztatbeständen (z.B. Nachlassstundung und in der Folge Konkursöffnung) für das gleiche Arbeitsverhältnis insgesamt 4 Lohnmonate versichert sind. Andernfalls könnten z.B. bei einem nicht der Konkursbetreuung unterliegenden Arbeitgeber mit immer neuen Pfändungsbegehren wiederholt Insolvenztatbestände im Umfang von jeweils 4 Monaten herbeigeführt werden. Dadurch würde nicht primär die arbeitnehmende Person, sondern der Arbeitgeber geschützt. Die Arbeitslosenversicherung will denn auch bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers keinen vollständigen, sondern nur einen angemessenen Ersatz leisten (Art. 1a Abs. 1 Bst. d).

Mit Absatz 1^{bis} wird der bisherige Artikel 75a der Arbeitslosenversicherungsverordnung (AVIV) ins Gesetz überführt und zudem präzisiert, dass die IE für allfällige Lohnforderungen nach der Konkursöffnung zusammen mit den Lohnforderungen vor der Konkursöffnung insgesamt 4 Monate nicht übersteigen darf.

Lohnforderungen, die nach der Konkursöffnung entstanden sind, werden ausnahmsweise durch die IE gedeckt, solange die versicherte Person in gutem Glauben über die Konkursöffnung hinaus weiter arbeitete, weil sie nicht wissen konnte, dass der Konkurs eröffnet wurde. Eine IE für die Zeit nach der Konkursöffnung ist jedoch immer dann ausgeschlossen, wenn es sich bei diesen Lohnforderungen um Masseschulden (Art. 211 Abs. 2 SchKG²³) handelt.

Art. 58 Nachlassstundung

Nach einer Nachlassstundung wird Insolvenzenschädigung (IE) auch dann ausbezahlt, wenn die versicherte Person nicht aus dem Betrieb ausgeschieden ist.

Die geltende Bestimmung sieht vor, dass bei einer Nachlassstundung oder einem gerichtlichen Konkursaufschub ein Anspruch auf IE nur besteht, wenn die arbeitnehmende Person (definitiv) aus dem Betrieb ausgeschieden ist. Mit dieser Regelung wollte der Gesetzgeber die Problematik des wiederholten IE-Bezuges für

²³ Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs; SR 281.1

das gleiche Arbeitsverhältnis entschärfen. Bei der Nachlassstundung, welche auf Sanierung ausgerichtet ist, wurden die versicherten Personen nach der bisherigen Regelung vor die schwierige Wahl gestellt, aus dem Betrieb auszusteigen, d.h. zu kündigen, um IE geltend machen zu können oder im Betrieb zu bleiben und damit das Risiko von Lohnverlusten in Kauf zu nehmen. Bestraft wurden damit diejenigen arbeitnehmenden Personen, welche durch ihre Weiterarbeit den Fortbestand des Arbeitsplatzes zu sichern versuchten, was bei der Nachlassstundung und beim Konkursaufschub das Ziel ist.

Da Artikel 52 Absatz 1 neu ausdrücklich festhält, dass unabhängig der zeitlichen Abfolge von verschiedenen Insolvenztatbeständen für das gleiche Arbeitsverhältnis insgesamt höchstens 4 Lohnmonate gedeckt sind, ist die geltende Regelung von Artikel 58 unnötig geworden. Die in Artikel 52 Absatz 1 erfolgte Änderung löst die Problematik des wiederholten IE-Bezuges adäquater.

Art. 59 Grundsätze

Absatz 1^{bis} (neu): Es wird formuliert, welche arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) es gibt. Die Definition der Massnahmenteilen fehlte bisher im Gesetz, sie waren lediglich als Abschnittstitel erwähnt.

Absatz 1^{ter} (neu): Es wird eingefügt, dass von Arbeitslosigkeit Bedrohte lediglich an Bildungsmassnahmen teilnehmen können. Mit dieser Formulierung wird bereits in den Grundsätzen klar festgehalten, dass diese Personenkategorie weder an Beschäftigungsmassnahmen teilnehmen noch Leistungen im Rahmen von speziellen AMM geltend machen kann.

Absatz 1^{quater} (neu): Es wird der Grundsatz im Gesetz aufgenommen, dass Personen, die bei Massenentlassungen von Arbeitslosigkeit bedroht sind, mit Bewilligung der Ausgleichsstelle an AMM teilnehmen können.

Absatz 3^{bis} (neu): Dieser Absatz ermöglicht Versicherten, die älter als 50 Jahre sind, die Fortsetzung einer vor Ablauf des Anspruchs auf Arbeitslosenentschädigung begonnenen AMM bis zum Ende der Rahmenfrist für den Leistungsbezug. Um die langfristige Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu fördern, ist es sinnvoll, dass die versicherte Person, welche während eines Kurses eine Stelle antritt, diesen auch beenden kann. Dies umso mehr als die Kurskosten bereits bezahlt sind. Der Fonds der Arbeitslosenversicherung übernimmt die gesamten Kosten dieser Massnahmen. Tagelder werden aber keine zusätzlichen mehr ausgerichtet.

Art. 59c^{bis} Beiträge für arbeitsmarktliche Massnahmen (neu)

Es wird auf Gesetzesstufe eine materielle Grundlage für die Departementsverordnung über die Vergütung von arbeitsmarktlichen Massnahmen²⁴ (AMM) geschaffen. Aus gesetzessystematischen Gründen wurde der Text dieser vorher unter Artikel 59e vorgesehenen Bestimmung zu Artikel 59c^{bis}.

²⁴ Verordnung des EVD vom 30. Juni 2005 über die Vergütung von arbeitsmarktlichen Massnahmen; SR 837.022.531

Im Sinne des Subventionsgesetzes²⁵ werden den Organisatoren von kollektiven AMM Abgeltungen für deren Leistungen bezahlt. In dem Sinne wird in Artikel 59^c*bis* Absatz 1 die Grundlage für die direkte Gewährung von Leistungen an die Organisatoren von kollektiven AMM aus den nun zu streichenden Artikeln 61, 62 und 64*b* Absatz 1 übernommen.

Absatz 2 bildet auf Gesetzesstufe die Grundlage, AMM zu finanzieren. Die in Artikel 59 Absatz 1^{bis} definierten AMM dürfen nur soweit finanziert werden, als deren Kosten nachgewiesen und notwendig sind.

Absatz 3 übernimmt die Formulierung aus dem heutigen Artikel 62 Absatz 2 und dehnt den Gültigkeitsbereich auf sämtliche AMM aus. Diese Bestimmung bildete schon bisher die Grundlage für die Ausrichtung von Spesenersatz an die Teilnehmenden von AMM.

Absatz 4 legt formell das Verfahren fest, nach welchem die Kasse zu Unrecht bezahlte Beiträge für kollektive AMM zurückverlangen kann. Für alle anderen Massnahmen besteht in Artikel 25 ATSG²⁶ eine Grundlage zur Rückforderung.

Absatz 5 führt die Kompetenz des EVD ein, mittels einer Departementsverordnung eine Regelung der Beiträge für AMM, insbesondere auch eine Plafonierung, vorzunehmen.

Im Zuge dieser Neuregelungen sind folgende Artikel aufzuheben:

- Artikel 61 Beiträge an Organisationen, die Bildungsmassnahmen durchführen
- Artikel 62 Umfang der Leistungen
- Artikel 64*b* Absatz 1 Umfang der Leistungen

Art. 59d Leistungen für Personen, die weder die Beitragszeit erfüllen noch von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind

Artikel 59*d* übernimmt im Wesentlichen den Wortlaut seiner ursprünglichen, am 1. Juli 2003 in Kraft getretenen Fassung. Der Unterschied zwischen dem neuformulierten Artikel 59*d* und der vormaligen Version liegt darin, dass die Arbeitslosenversicherung (ALV) und die Kantone die Kosten für diese Massnahmen zu je 50 Prozent zu übernehmen haben. Heute übernimmt die ALV die Kosten dieser Massnahmen zu 80 Prozent und die Kantone zu 20 Prozent.

Der neu formulierte Artikel 59*d* erlaubt – im Unterschied zum bestehenden Artikel 59*d* – die Beitragszeit nicht erfüllenden und von deren Erfüllung nicht befreiten Personen die Teilnahme an Bildungs- oder Beschäftigungsmassnahmen nur dann, wenn sie den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung nicht erschöpft haben. Dahinter steht der Gedanke, dass Personen, deren Leistungsanspruch gegenüber der ALV erschöpft ist, im unmittelbaren Anschluss an ihre Aussteuerung keine fortführenden Leistungen über Artikel 59*d* beziehen können. Denn nach der Aussteuerung sind jegliche Leistungsansprüche gegenüber der ALV erloschen und es ist nicht mehr die Aufgabe der ALV, gegenüber ausgesteuerten Personen weiterhin Leistungen zu erbringen. Führen die Eingliederungsmassnahmen der ALV

²⁵ Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen; SR **616.1**

²⁶ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts; SR **830.1**

nicht zum Erfolg, müssen andere Massnahmen durch andere Institutionen in Betracht gezogen werden.

Die Massnahmen der ALV werden weiterhin nichtanspruchsberechtigten Personen zur Verfügung gestellt. Die Koordination der Massnahmen nach Artikel 59*d* wird im Rahmen der Interinstitutionellen Zusammenarbeit, welche in Artikel 85*f* geregelt ist, sichergestellt.

Der Spareffekt beträgt jährlich ca. 6 Mio. Franken.

Art. 60 Teilnahme an Bildungsmassnahmen

Absatz 2 Buchstabe b wird formell an die Bestimmungen im neu aufzunehmenden Artikel 59*c^{bis}* angepasst.

Art. 64a Programme zur vorübergehenden Beschäftigung, Berufspraktika und Motivationssemester

Der bisherige Absatz 1 Buchstabe b wird um eine Kompetenz des Bundesrates im Bereich Berufspraktika ergänzt. Insbesondere Jugendliche haben ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko in konjunkturellen Schwächephasen. Deren Arbeitslosenquote steigt jeweils überproportional. Deswegen ist vorgesehen, diese Versichertenkategorie im Falle erhöhter Arbeitslosigkeit während einer besonderen Wartezeit an Berufspraktika teilnehmen zu lassen.

Der bisherige Absatz 1 Buchstabe c schränkt den Personenkreis der Berechtigten für ein Motivationssemester auf Versicherte, die die schweizerische obligatorische Schulpflicht abgeschlossen haben, ein. Die neue offenere Formulierung ermöglicht die Teilnahme an Motivationssemestern unabhängig davon, ob die Schule in der Schweiz oder im Ausland besucht wurde.

Sinn und Zweck eines Motivationssemesters ist, nebst jugendlichen Personen nach Schulabgang auch Personen mit Lehrabbruch oder abgebrochenem Gymnasium oder einer anderen weiterführenden Schule eine Lehrstelle bzw. einen Ausbildungsplatz zu vermitteln. Diesem Anliegen wird mit der Aufnahme von Ziffer 1 Rechnung getragen.

Jugendliche, die weder über einen Berufsabschluss verfügen noch die Anspruchsvoraussetzungen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes erfüllen, können weiterhin über Artikel 59*d* an Motivationssemestern teilnehmen.

Der neue Absatz 4*bis* bildet die gesetzliche Grundlage für Artikel 97*b* Arbeitslosenversicherungsverordnung zur Ausrichtung von Entschädigungen während Motivationssemestern, deren Höhe der Bundesrat festzulegen hat.

Art. 66 Höhe und Dauer der Einarbeitungszuschüsse

Einarbeitungszuschüsse (EAZ), welche die Wiedereingliederung von Personen mit ausserordentlicher Einarbeitungszeit oder mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit fördern, sollen in Zukunft für ältere Arbeitslose generell für maximal 12 Monate bewilligt werden können.

Bereits heute können ältere Versicherte von 12 Monaten EAZ profitieren, allerdings nur im Ausnahmefall. Mit der neuen Formulierung von Absatz 2 und dem neu geschaffenen Absatz 2*bis* haben über 50-jährige Arbeitnehmende generell Anspruch

auf maximal 12 Monate EAZ. Ausserdem lässt diese Formulierung es auch zu, anderen Personen eine Verlängerung von EAZ zu gewähren.

Gemäss der heutigen Regelung in Absatz 3 übernimmt die Arbeitslosenversicherung für die Dauer der gewährten EAZ durchschnittlich 40 Prozent des Lohnes. Mit der Einführung von Absatz 3 in fine werden für die über 50-jährigen Arbeitnehmenden durchschnittlich 50 Prozent des Lohnes übernommen.

Art. 66c Höhe und Dauer der Ausbildungszuschüsse

Durch die Addition sämtlicher vom Arbeitgeber auszurichtenden Entschädigungen (Lohn- und Ausbildungszuschüsse) wird der oder die Arbeitnehmende in jedem Fall dem BVG²⁷ unterstellt; dies wäre mit der Ausrichtung des Lehrlingslohns allein in aller Regel nicht der Fall.

Art. 71a Unterstützung zur Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit

Mit dem neuen Absatz 2^{bis} wird eine gesetzliche Grundlage für die Vergabe von Beiträgen an Organisationen, welche Mikrokredite an versicherte Personen im Rahmen der Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit gewähren, geschaffen.

Art. 71d Abschluss der Planungsphase

Mit der Neuformulierung von Absatz 2 soll für den allfälligen Bezug weiterer Taggelder nicht mehr eine Rahmenfrist von 4 Jahren gelten, sondern die laufende Rahmenfrist für den Leistungsbezug soll um 2 Jahre verlängert werden.

Diese Formulierung entspricht den im Arbeitslosenversicherungsgesetz üblichen Formulierungen, welche von einer Verlängerung der Rahmenfrist von 2 Jahren und nicht von einer Dauer von 4 Jahren sprechen. Absatz 2 ist im Sinne der Vereinheitlichung des Vollzugs gleich zu formulieren.

Art. 82 Haftung der Kassenträger gegenüber dem Bund

In Absatz 5 wird die Möglichkeit des Abschlusses einer Haftungsrisikoversicherung gestrichen. Bereits seit 2003 wird auf den Abschluss einer Haftungsrisikoversicherung verzichtet, u.a. weil die Privatversicherungen nicht bereit waren, dieses Risiko zu vertretbaren Prämien zu versichern.

Die geltende Regelung, den Kassen das Haftungsrisiko angemessen zu vergüten, hat sich bewährt und soll – mit Ausnahme der Haftungsrisikoversicherung – beibehalten werden.

Die Angemessenheit der Vergütung des Haftungsrisikos wird auf Verordnungsstufe konkretisiert und das heutige Reglement über die Haftungsrisikovergütung durch eine Departementsverordnung abgelöst.

²⁷ Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge; SR **831.40**

Art. 85g Haftung der Kantone gegenüber dem Bund

In Absatz 5 wird die Möglichkeit des Abschlusses einer Haftungsrisikoversicherung gestrichen. Diese hat sich in der Praxis nicht bewährt (vgl. Kommentar zu Art. 82).

Die geltende Regelung, den Kantonen das Haftungsrisiko angemessen zu vergüten, hat sich bewährt und soll – mit Ausnahme der Haftungsrisikoversicherung – beibehalten werden.

Die Angemessenheit der Vergütung des Haftungsrisikos wird auf Verordnungsstufe konkretisiert und das heutige Reglement über die Haftungsrisikovergütung durch eine Departementsverordnung abgelöst.

Art. 88 Arbeitgeber

Mit Absatz 1 Buchstabe d wird die Unsicherheit beseitigt, ob der zur Auskunft verpflichtete Arbeitgeber die (z.B. im Rahmen der Prüfung einer Sanktion) erforderlichen Auskünfte nur unter der Bedingung, dass die versicherte Person dazu ihr Einverständnis gibt, zu erteilen hat. Sowohl die Ausführungen im Bericht der Kommission des Nationalrates²⁸ zu Artikel 28 Absatz 3 ATSG²⁹ wie auch die Lehre sprechen für die vorgeschlagene Änderung.

Art. 90a Beteiligung des Bundes

Der bisherige Beteiligungssatz wurde so angesetzt, dass sich Bund und Kantone zusammen mit rund 50 Prozent an den Kosten der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen beteiligen, die bei einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeit von 100 000 Personen anfallen. Der Bundesbeteiligung entspricht im geltenden Gesetz der Satz von 0,15 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme. Zurzeit beträgt die Beteiligung des Bundes aufgrund des im Rahmen des Entlastungsprogrammes 2004 befristet für die Jahre 2006 bis 2008 eingeführten Artikels 120a 0,12 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme. 2005 betrug die Beteiligung des Bundes 326 Mio. Franken und die Beteiligung der Kantone 109 Mio. Franken. Die Beteiligung der Kantone resultiert im Satz von 0,05 Prozent (Art. 92 Abs. 7^{bis}) der beitragspflichtigen Lohnsumme. Da die durchschnittliche Zahl der Arbeitslosen neu bei 125 000 angenommen wird, steigen auch die Kosten der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Der Beteiligungssatz des Bundes wird auf 0,159 Prozent und jener der Kantone auf 0,053 Prozent erhöht. Für die Arbeitslosenversicherung resultiert daraus eine Mehreinnahme von rund 26 Mio. Franken, der Bundesanteil steigt um 19,5 Mio. Franken und der Anteil der Kantone um 6,5 Mio. Franken (vgl. Ausführungen zu Art. 92 im Kap. 3.2.1).

²⁸ Bericht vom 26. März 1999 der Kommission des Nationalrates für soziale Sicherheit und Gesundheit zur Parlamentarischen Initiative Sozialversicherungsrecht (BBl 1999 4523)

²⁹ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts; SR 830.1

Art. 94 Verrechnung, Drittauszahlung, Zwangsvollstreckung

Absatz 1: Notwendige materielle Anpassung aufgrund Erlass fremden Rechts. Neu sind Frauen während der Mutterschaft Empfängerinnen von Leistungen aufgrund des EOG³⁰.

Absatz 3 (neu): Die Sozialbehörden sind verpflichtet, bedürftige Personen zu unterstützen. Entsprechend gewähren sie auch im Hinblick auf zu erwartende Leistungen der Arbeitslosenversicherung (ALV) eine Bevorschussung. Ihnen soll deshalb im Fall einer Nachzahlung von ALV-Leistungen im Umfang der Bevorschussung ein direktes Rückforderungsrecht gegenüber der ALV eingeräumt werden. Diese heute auf kantonaler Ebene bereits weitverbreitete Regelung führt durch die bundesrechtliche Normierung zu einer gesamtschweizerisch einheitlichen Praxis (Harmonisierung).

Im Rahmen von Einkommenspfändungen werden bei der Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums die von den Sozialhilfebehörden Dritten direkt ausgerichteten Leistungen (Miete, Krankenkassenprämie etc.) nicht berücksichtigt. Dadurch erhöht sich der pfändbare Anteil des schuldnerischen Einkommens bzw. der rückwirkend zur Auszahlung gelangenden Arbeitslosenentschädigung, so dass die vorschussweise erbrachten Leistungen nicht vollumfänglich durch die Nachzahlungen gedeckt sind. Gemäss SchKG³¹ können Sozialdienste gegenüber andern Gläubigern nicht bevorzugt werden, solange keine Norm besteht. Mit andern Worten bezahlen die Sozialdienste indirekt die Schulden der bedürftigen Personen bei Dritten (z.B. für Konsumgüter) ab.

Die Sicherung der Leistung ist im Bereich der Sozialversicherung von zentraler Bedeutung und hat dementsprechend Niederschlag in den gesetzlichen Bestimmungen gefunden. Mit der vorgeschlagenen Änderung wird diesem Prinzip auch im Bereich der ALV Nachachtung verschafft.

Art. 95 Rückforderung von Leistungen

Absatz 1 weist zusätzlich auf den in dieser Revision neu aufzunehmenden Artikel 59e Absatz 4 hin.

Artikel 25 ATSG³² ist auf die Gewährung von Beiträgen für kollektive arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) nicht anwendbar (vgl. Art. 1 Abs. 3 Arbeitslosenversicherungsgesetz [AVIG]). Daher gibt es im AVIG keine gesetzliche Grundlage, um von einem Organisator von kollektiven AMM Subventionen zurückzufordern.

Artikel 59e Absatz 4 bildet die formelle Grundlage für die Rückforderung von zu Unrecht bezahlten Leistungen im Bereich der kollektiven AMM. Darauf wird in Artikel 95 Absatz 1 hingewiesen.

³⁰ Bundesgesetz vom 25. September 1952 über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft; SR **834.1**

³¹ Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs; SR **281.1**

³² Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts; SR **830.1**

In Absatz 1^{bis} wird die notwendige materielle Anpassung aufgrund Erlass fremden Rechts vorgenommen. Neu sind Frauen während der Mutterschaft Empfängerinnen von Leistungen aufgrund des EOG³³.

Art. 96c Abrufverfahren

Mit Einführung der zweiten Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) per 1. Januar 1996 wurde die öffentliche Arbeitsvermittlung mit ihren Informationssystemen in den Dienst der Arbeitslosenversicherung gestellt. Seither erfolgt ein intensiver Datenaustausch mit dem für die Arbeitslosenkassen betriebenen Informations- bzw. Auszahlungssystemen. Dieser für eine korrekte Aufgabenerfüllung unentbehrliche Datenaustausch kommt in den heute bestehenden gesetzlichen Bestimmungen von AVIG und AVG³⁴ nicht deutlich genug zum Ausdruck und wurde einzig in Artikel 6 der am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen AVAM-Verordnung³⁵ explizit aufgeführt. Da es sich bei den auszutauschenden Daten um besonders schützenswerte Personendaten handelt, bedarf es gemäss Artikel 17 Absatz 2 DSG³⁶ einer Grundlage in einem formellen Gesetz. Eine analoge Bestimmung ist in Artikel 35 Absatz 3^{bis} AVG aufzunehmen, da eine bidirektionale Übertragung erfolgt.

Art. 97a Datenbekanntgabe

Absatz 1 Buchstabe f Ziffer 6: Artikel 97 Absatz 2 des am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen AuG³⁷ verpflichtet die Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, den Ausländerbehörden die für den Vollzug des AuG notwendigen Daten und Informationen auf Verlangen und im begründeten Einzelfall bekannt zu geben. Die datenschutzrechtlichen Grundsätze verlangen in solchen Konstellationen, dass neben der Pflicht zur Datenbekanntgabe im betreffenden Bundesgesetz auch die entsprechende Ermächtigung zur Auskunftserteilung im betreffenden Sozialversicherungsgesetz statuiert wird. Die Ermächtigung zur Bekanntgabe an die Ausländerbehörden wird deshalb zusätzlich im Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) festgehalten.

Absatz 2^{bis}: Die öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen erhalten bei der Berechnung von Zwischenverdiensten Kenntnis von Lohn- und Arbeitsbedingungen der versicherten Personen. Gemäss den Bestimmungen im AVIG sind die Löhne allenfalls auf ein orts- und berufsübliches Niveau aufzurechnen. Dabei stützen sie sich auf Ansätze in allgemeinverbindlich erklärten GAV, Normalarbeitsverträgen, Vorgaben kantonaler Arbeitsämter, Ansätze von Branchenverbänden und Vorgaben im Rahmen der Flankierenden Massnahmen. Die Weitergabe der entsprechenden Informationen ist im Blickwinkel der Flankierenden Massnahmen gerechtfertigt. Es wird ein neuer Absatz in Analogie zur Datenbekanntgabe im Rahmen der

³³ Bundesgesetz vom 25. September 1952 über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft; SR **834.1**

³⁴ Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih; SR **823.11**

³⁵ Verordnung vom 1. November 2006 über das Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik; SR **823.114**

³⁶ Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz; SR **235.1**

³⁷ Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer; SR **142.20**

Bekämpfung der Schwarzarbeit im AVIG eingefügt. Die Ergänzung stützt sich auf den neuen Absatz 4 von Artikel 8 EntSG³⁸.

Art. 100 Grundsätze

Grundsätzlich ist die verfügende Stelle für die Behandlung von Einsprachen zuständig (Art. 52 Abs. 1 ATSG³⁹). In Abweichung davon können die Kantone die Behandlung von Einsprachen gegen Verfügungen von den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (Art. 85b) den kantonalen Amtsstellen (Art. 85) übertragen. Eine weitere Delegation, wie sie eine rein sprachliche Auslegung des bestehenden Artikels 100 zuliesse, namentlich, dass die kantonalen Amtsstellen über Einsprachen gegen Verfügungen der privaten und öffentlichen Arbeitslosenkassen entscheiden könnten, oder dass der Kanton andere von den kantonalen Amtsstellen unabhängige Stellen als Einspracheinstanz einrichten könnten, ist nicht gewollt.

Art. 105 Vergehen

Die Strafbestimmungen im Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) werden an das seit 1. Januar 2007 in Kraft getretene revidierte StGB⁴⁰ angepasst. Das geltende StGB ersetzt die Sanktionen Busse, Haft, Gefängnis und Zuchthaus durch Busse, Geldstrafe, gemeinnützige Arbeit und Freiheitsstrafe. Auf Freiheitsstrafen unter 6 Monaten wird weitgehend verzichtet. Geldstrafen werden in Tagessätzen ausgesprochen. 6 Monate Gefängnis entsprechen 180 Tagessätzen (vgl. Art. 333 Abs. 2 Bst. c StGB). Die Bezeichnung «Funktionär» wurde in Artikel 106 bereits mit der AVIG-Revision im 2003 durch «Angestellter» ersetzt.

Art. 106 Übertretungen

Die Strafbestimmungen im Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) werden an das seit 1. Januar 2007 in Kraft getretene revidierte StGB⁴¹ angepasst. Das geltende StGB ersetzt die Sanktionen Busse, Haft, Gefängnis und Zuchthaus durch Busse, Geldstrafe, gemeinnützige Arbeit und Freiheitsstrafe. Die maximale Busse von 5000 Franken in Artikel 106 entspricht der maximalen Busse des alten StGB. Mit dem Weglassen des Höchstbetrages in Artikel 106 wird der Höchstbetrag an denjenigen des revidierten StGB angeglichen, der neu 10 000 Franken beträgt (Art. 106 Abs. 1 StGB). Künftige Anpassungen des Höchstbetrages im StGB haben damit ohne Änderung des AVIG Gültigkeit.

Änderung bisherigen Rechts 1

Die Zusammenarbeit der Organe der Arbeitslosenversicherung und der öffentlichen Arbeitsvermittlung mit den privaten Arbeitsvermittlern und den Arbeitgebern ist für

³⁸ Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Massnahmen (Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer); SR **823.20**

³⁹ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts; SR **830.1**

⁴⁰ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937; SR **311.0**

⁴¹ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937; SR **311.0**

den wirkungsvollen Aufgabenvollzug der Beratung/Vermittlung gemäss AVG⁴² und Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) unverzichtbar. Ohne diese Zusammenarbeit kann die beratende Person beim Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) ihren Vermittlungsauftrag nicht optimal erfüllen. Aus Gründen der Transparenz wird festgehalten, dass die Informationssysteme auch der Erfüllung dieser Aufgabe dienen. Diese Zwecknennung, welche formellrechtlich auf Gesetzesstufe anzuheben ist und inhaltlich Artikel 3 Buchstabe c der AVAM-Verordnung⁴³ entspricht, bedeutet nicht, dass private Arbeitsvermittlung und Arbeitgeber direkt mit den Informationssystemen und den darin enthaltenen Daten arbeiten. Diese Regelung bezweckt, dass die betroffene stellensuchende Person via RAV verlangen kann, ihre im Informationssystem erfassten Daten anonym oder mit Angabe der Personalien und der Adresse auf eine Internetdatei (vgl. www.treffpunkt-arbeit.ch) weiter zu leiten. Das Einverständnis der stellensuchenden Person muss schriftlich beim RAV vorliegen. Diese bisher schon praktizierte Lösung ist mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) abgesprochen. Das AVG ist die Grundlage für die AVAM-Verordnung, weshalb eine Anpassung in diesem Gesetz erfolgt. Betreffend Artikel 35 Absatz 3^{bis} AVG wird auf die Ausführungen zu Artikel 96c verwiesen.

Im AVIG ist neu Artikel 97a Absatz 2^{bis} vorgesehen, welcher den öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen ermöglicht, Daten im Zusammenhang mit der Kontrolle der flankierenden Massnahmen bekannt zu geben. Die entsprechende Bestimmung im EntsG⁴⁴ wird in Artikel 8 Absatz 4 eingefügt. Die öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen informieren die zuständigen Stellen, wenn Anhaltspunkte für Verletzungen der orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen vorliegen.

Änderung bisherigen Rechts 2

Seit mehreren Jahren werden die Arbeitslosenkassen mehrwertsteuerrechtlich im Vergleich zu den AHV-Ausgleichskassen ungleich behandelt. Mit dieser Bestimmung soll diese Benachteiligung der Arbeitslosenkassen behoben werden. Sie soll nur übergangsrechtlich bis zum Inkrafttreten einer analogen Regelung des revidierten Mehrwertsteuergesetzes gelten.

Übergangsbestimmung

Der heutige ordentliche Lohnbeitrag von 2 Prozent wird mit der Änderung von Artikel 3 Absatz 2 auf 2,2 Prozent angehoben. Diese Erhöhung dient dem Ausgleich der laufenden Rechnung. Sie kann jedoch keinen Beitrag zur Entschuldung leisten. Mit dieser Übergangsbestimmung wird der ordentliche Lohnbeitrag befristet von 2,2 zusätzlich auf 2,3 Prozent erhöht. Gleichzeitig wird auf dem Lohnanteil zwischen dem Höchstbetrag des versicherten Verdienstes und dessen Zweieinhalb-

⁴² Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih; SR **823.11**

⁴³ Verordnung vom 1. November 2006 über das Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und die Arbeitsmarktstatistik; SR **823.114**

⁴⁴ Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die minimalen Arbeits- und Lohnbedingungen für in die Schweiz entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und flankierende Massnahmen (Bundesgesetz über die in die Schweiz entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer); SR **823.20**

fachen (126 000 bis 315 000 Fr.) ein sogenannter Solidaritätsbeitrag von 1 Prozent erhoben. Mit diesen beiden Massnahmen können die bestehenden Schulden der Versicherung zurückbezahlt werden. Eine Erhöhung um 0,1 Prozentpunkte führt zu zusätzlichen Einnahmen von 230 Mio. Franken pro Jahr. Die Einführung des sogenannten Solidaritätsbeitrages führt zu jährlichen Mehreinnahmen von 160 Mio. Franken. Die vorgesehenen Mehreinnahmen gestützt auf Artikel 3 Absatz 2 und Einsparungen ergeben im Verhältnis zu den berechneten Ausgaben für die neue durchschnittliche Arbeitslosenzahl von 125 000 Personen einen Überschuss von 99 Mio. Franken, die ebenfalls für den Schuldenabbau verwendet werden können. Der Überschuss von 99 Mio. Franken sowie die Mehreinnahmen von 390 Mio. Franken ergeben total 489 Mio. Franken zur Schuldentilgung.

Mit der vorübergehenden Beitragserhöhung um nur 0,1 Prozentpunkte statt den wie in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen 0,2 Prozentpunkten wird den Bedenken der Mehrheit der Vernehmlasser Rechnung getragen. Angesichts des anstehenden Mehrbedarfs bei der Invalidenversicherung wird von Seiten der Arbeitslosenversicherung (ALV) eine geringere Zusatzbelastung für die Entschuldung gegenüber den Beitragsleistenden legiferiert.

Unter der Annahme, dass die Schulden im Zeitpunkt des vermutlichen Inkrafttretens dieser Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes am 1. Januar 2011 voraussichtlich 4,8 Mrd. Franken betragen würden, könnten die Schulden innert 10 Jahren zurückbezahlt werden.

Die vorübergehende Erhöhung des Beitragssatzes wird befristet bis zum Zeitpunkt, in welchem der Fonds der Arbeitslosenversicherung eine Vermögensreserve von 1 Mrd. Franken gebildet hat. Mit dieser Reserve wird erreicht, dass die Finanzierung der Versicherung erheblich konjunkturreisistenter sein wird.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung

3.1.1.1 Entwicklung des Fonds der Arbeitslosenversicherung

3.1.1.1.1 Jahresrechnungen des Fonds der Arbeitslosenversicherung 1995 bis 2007

Jahr	Arbeitslose (Jahresdurchschnitt)	Beiträge	Ergebnis*	ALV-Fonds*	Darlehen*
1995	153 316	3,0 %	247	-4631	-5800
1996	168 630	3,0 %	-168	-4799	-6200
1997	188 304	3,0 %	-2283	-7082	-8200
1998	139 660	3,0 %	-333	-7415	-8800
1999	98 602	3,0 %	1323	-6092	-7800
2000	71 987	3,0 %	2935	-3157	-5700
2001	67 197	3,0 %	3437	279	-2300

2002	100 504	3,0 %	2004	2283	0
2003	145 687	2,5 %	-808	1475	0
2004	153 091	2,0 %	-2272	-797	-2000
2005	148 537	2,0 %	-1878	-2675	-3800
2006	131 532	2,0 %	-1054	-3730	-4800
2007	109 189	2,0 %	22	-3708	-4800

* Beträge in Mio. Franken

Die Arbeitslosenversicherung (ALV) wurde mit der Revision vom 1995 konzeptionell neu ausgerichtet, indem die öffentliche Arbeitsvermittlung professionalisiert und der Wiedereingliederungsaspekt verstärkt wurde. Trotz der Revision und einem Beitragssatz von 3 Prozent verschuldete sich die ALV aufgrund der insgesamt hohen Arbeitslosigkeit massiv. Im Jahre 1998 beliefen sich die Darlehensschulden der ALV gegenüber Bund und Kantonen bei einem kumulierten Verlustübertrag von 7,4 Mrd. Franken auf ein Maximum von 8,8 Mrd. Franken. Diese Schulden konnten bis Ende 2002 dank rückläufiger Arbeitslosenzahlen und mit Hilfe von ausserordentlichen Einnahmen zurückbezahlt werden. Der Beitragssatz wurde infolgedessen wieder gesenkt. Aufgrund der zu tief angenommenen durchschnittlichen Arbeitslosigkeit musste der Ausgleichsfonds ab dem Jahr 2004 erneut Darlehen beim Bund aufnehmen.

3.1.1.1.2 Rechnungen/Budget/Finanzplan des Fonds der Arbeitslosenversicherung 2006 bis 2012

	2006	2007	2008 ⁴⁵	2009	2010	2011	2012
Arbeitslose	131 532	109 189	98 000	102 000	130 000	130 000	130 000
Gesamtaufwand	6 308	5 368	5 050	5 430	6 930	7 060	7 190
Lohnbeiträge an ALV	4 501	4 680	4 875	4 995	5 060	5 160	5 265
Finanzielle Beteiligung Bund ⁴⁶	270	281	293	375	380	387	395
Finanzielle Beteiligung Kantone	113	117	122	125	127	129	132
Gesamtertrag	5 253	5 390	5 555	5 785	5 947	6 061	6 182
Resultat Gesamtrechnung	-1 054	22	505	355	-983	-999	-1 008
Eigenkapital ALV-Fonds per 1. Januar	-2 675	-3 730	-3 708	-3 203	-2 848	-3 831	-4 830
Resultat Gesamtrechnung	-1 054	22	505	355	-983	-999	-1 008
Eigenkapital	-3 730	-3 708	-3 203	-2 848	-3 831	-4 830	-5 838

	2006	2007	2008 ⁴⁵	2009	2010	2011	2012
ALV-Fonds per 31. Dezember ⁴⁷							
Aufnahme Darlehen Bund	1 000	0	0	0	1 000	1 000	1 000
Rückzahlung Darlehen Bund	0	0	500	300	0	0	0
Total Darlehensschulden per 1. Januar	3 800	4 800	4 800	4 300	4 000	5 000	6 000
Total Darlehensschulden per 31. Dezember	4 800	4 800	4 300	4 000	5 000	6 000	7 000
Schulden- obergrenze⁴⁸	5 600	5 800	6 100	6 200	6 300	6 500	6 600

Prognosen vom 11. Juli 2008 / Basis: aktuelles gültiges Gesetz. Beträge in Mio. Franken.

Die Zahl von 130 000 Arbeitslosen in den Jahren 2010 bis 2012 entspricht der langfristig unterstellten Arbeitslosenquote von 3,2 Prozent (vgl. S. 7), wenn man die Zunahme der Erwerbsbevölkerung um 4 Prozent unterstellt⁴⁹. Die zuvor in dieser Botschaft aufgezeigten Modellberechnungen behalten auch bei dieser höheren absoluten Arbeitslosenzahl Gültigkeit, da man im Zeitraum 2010 bis 2012 auch von einer entsprechend höheren Erwerbsbevölkerung und damit von grösseren Einnahmen ausgeht.

Als Basis für Budget und Finanzplan des Ausgleichsfonds der ALV gelten das aktuelle Gesetz. Berücksichtigung wird zusätzlich die Kürzung des Bundesbeitrages von 0,15 auf 0,12 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme für die Jahre 2006 bis 2008 gemäss Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 vom 17. Juni 2005⁵⁰.

Ausgehend vom aktuellen Finanzplan, welcher auf eine Stagnation der arbeitsmarktlichen Situation und Arbeitslosenquoten von 2,5 Prozent im

⁴⁵ Ab 1.1.2008: Erhöhung des höchstversicherten Verdienstes von 106 800 auf 126 000.

⁴⁶ Mit Berücksichtigung des EP04 / Kürzung von 0,15 auf 0,12 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme (2006–2008).

⁴⁷ Eigenkapital inkl. Betriebskapital.

⁴⁸ Schuldengrenze gemäss AVIG 90c1 (2,5 % Lohnsumme).

⁴⁹ Basis der offiziellen Arbeitslosenquote ist die Erwerbsbevölkerung gemäss Volkszählung 2000. Sie wird nur alle zehn Jahre angepasst und berücksichtigt im Gegensatz zu den obigen Berechnungen die laufende Erhöhung der Erwerbsbevölkerung nicht.

⁵⁰ BBl 2005 4187 und AS 2005 49 5427

Jahresdurchschnitt für 2008 und 2,6 Prozent 2009 basiert, würde die Darlehensschuld der ALV Ende 2009 noch 4 Mrd. Franken betragen.

3.1.1.2 Jährliche finanzielle Auswirkungen der Revision auf die Arbeitslosenversicherung

Seit der 3. Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) sollte die Rechnung der Arbeitslosenversicherung (ALV) aufgrund der starken Abhängigkeit der Aufwendungen der ALV von der Arbeitslosenquote und somit von der Lage auf dem Arbeitsmarkt lediglich langfristig, nach Abschluss eines Konjunkturzyklus⁵¹, im Ausgleich sein. Es gilt, die ordentliche Finanzierung der ALV auf der Basis einer mittleren (d.h. konjunkturneutralen) Arbeitslosenzahl langfristig sicherzustellen.

Die Finanzierung der ALV ist heute darauf ausgerichtet, dass die durchschnittliche Arbeitslosigkeit über einen Konjunkturzyklus hinaus bei 100 000 Personen liegt. Die bisherige Erfahrung für dieses Jahrzehnt zeigt, dass diese Annahme unrealistisch ist. Auch wissenschaftliche Studien für die Schweiz schätzen eine, über den Konjunkturverlauf gemittelte Zahl von rund 125 000 Arbeitslosen. In konjunkturellen Auf- und Abschwungphasen wird diese Zahl selbstverständlich unter- bzw. überschritten werden.

Die Massnahmen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite dienen dem Rechnungsausgleich der Versicherung angesichts der angepassten Schätzung. Nur durch diesen korrigierenden Eingriff bleibt der Fonds der Arbeitslosenversicherung längerfristig im finanziellen Gleichgewicht.

a. Ausgangspunkt (920 Mio. Fr. Verlust)

Als Referenzszenario⁵¹ für vorliegende Berechnungen dient das aktuelle Leistungsangebot aufgrund des geltenden Gesetzes mit einem Lohnbeitragssatz von 2 Prozent, einem Bundesbeitrag von 0,15 Prozent und Kantonsbeiträgen in der Höhe von 0,05 Prozent. Bei 125 000 Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt würde die Rechnung der ALV unter diesen Rahmenbedingungen mit einem Verlust von 920 Mio. Franken abschliessen.

b. Mehreinnahmen (486 Mio. Fr.)

Die Erhöhung des ordentlichen Lohnbeitragssatzes um 0,2 Prozentpunkte führt zu Mehreinnahmen von 460 Mio. Franken im Vergleich zum Referenzszenario. Aus der Anpassung der Beteiligung von Bund und Kantonen an die Kosten für öffentliche Arbeitsvermittlung und arbeitsmarktliche Massnahmen werden Mehreinnahmen von 26 Mio. Franken resultieren.

c. Einsparungen (533 Mio. Fr.)

Die Anpassung der Bezugsdauer an die Länge der Beitragszeit führt zu Einsparungen von 174 Mio. Franken gegenüber dem Referenzszenario. Mit der Aberkennung der Beitragszeit im Rahmen von arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) für einen neuen ALV-Bezug sowie der Erhöhung der Wartezeit für bestimmte Gruppen von Ausbildungsabgängern und die Kürzung der Bezugszeit für

⁵¹ Das Referenzmodell basiert auf den Daten des Jahres 2006.

alle Beitragsbefreiten lassen sich je 90 Mio. Franken einsparen. Der Wegfall der Mitberücksichtigung von Kompensationszahlungen bei der Berechnung des versicherten Verdienstes in einer Folge-Rahmenfrist führt zu Minderausgaben von 79 Mio. Franken. Durch die Reduktion des Plafonds der AMM werden deren Kosten um 60 Mio. Franken gesenkt. Der Verzicht auf die Massnahmen für besonders von Arbeitslosigkeit betroffene Regionen generiert Einsparungen in der Höhe von 30 Mio. Franken. Durch die Reduktion der Beiträge an AMM für nicht Versicherte und die mehrwertsteuerrechtliche Gleichstellung der Durchführungsorgane der Arbeitslosenversicherung mit den AHV-Ausgleichskassen werden 6 beziehungsweise 4 Mio. Franken eingespart.

d. Schuldenabbau (489 Mio. Fr.)

Mit den unter den Buchstaben b, c und d geschilderten Massnahmen allein, beträgt der Überschuss und somit der Beitrag zum Schuldenabbau 99 Mio. Franken. Die ausserordentliche Erhöhung des Lohnbeitragssatzes um weitere 0,1 Prozentpunkte führt zu Mehreinnahmen für den Schuldenabbau in der Höhe von 230 Mio. Franken. Ein so genannter «Solidaritätsbeitrag» von 1 Prozent auf dem Einkommensteil zwischen dem Höchstbeitrag des versicherten Verdienstes und dessen Zweieinhalbfachen (2008: 126 000 bis 315 000 Fr.) generiert weitere 160 Mio. Franken.

Die Entwicklung des Fonds der Arbeitslosenversicherung unter Berücksichtigung dieser Botschaft:

	2006	2007	2008 ⁵²	2009	2010	2011	2012
Arbeitslose	131 532	109 189	98 000	102 000	130 000	130 000	130 000
Gesamtaufwand	6 308	5 368	5 050	5 430	6 930	6 527	6 657
Gesamtertrag	5 253	5 390	5 555	5 785	5 947	7 036	7 157
Resultat	-1 054	22	505	355	-983	509	500
Gesamtrechnung							
Aufnahme Darlehen Bund	1 000	0	0	0	1 000	0	0
Rückzahlung Darlehen Bund	0	0	500	300	0	500	500
Total Darlehensschulden per 1. Januar	3 800	4 800	4 800	4 300	4 000	5 000	4 500
Total Darlehensschulden per 31. Dezember	4 800	4 800	4 300	4 000	5 000	4 500	4 000
Beträge in Mio. Franken							

⁵² Ab 1.1.2008: Erhöhung des höchstversicherten Verdienstes von 106 800 auf 126 000

Zusammenfassung

<hr/>	
a. Ausgangspunkt Referenzszenario:	-920 Mio.
125 000 Arbeitslose, 2 Lohnbeitragsprozente (inkl. 0,15 Prozent Bundes- 0,05 Prozent Kantonsbeitrag)	
<hr/>	
b. Mehreinnahmen:	
Erhöhung des ordentlichen Lohnbeitrages um 0,2 Prozentpunkte	+460 Mio.
Anpassung des Bundes- und Kantonsbeitrages	+26 Mio.
	<hr/>
	+486 Mio.
<hr/>	
c. Einsparungen:	
Anpassung der Bezugsdauer an die Dauer der Beitragszeit	+174 Mio.
Aberkennung der Beitragszeit im Rahmen von arbeitsmarktlichen Massnahmen	+90 Mio.
Erhöhung der Wartezeit für Personen nach Schul- und Studienabgang und Kürzung der Bezugsdauer für alle Beitragsbefreiten	+90 Mio.
Keine Miterücksichtigung von Kompensationszahlungen	+79 Mio.
Reduktion Plafond für arbeitsmarktliche Massnahmen	+60 Mio.
Verzicht auf Massnahmen für besonders von Arbeitslosigkeit betroffene Regionen	+30 Mio.
Reduktion des Beitrags für arbeitsmarktliche Massnahmen für nicht Versicherte	+6 Mio.
Klärung der Mehrwertsteuerpflicht	+4 Mio.
	<hr/>
	+533 Mio.
<hr/>	
Resultat für laufende Rechnung (-920+486+533)	+99 Mio.
<hr/>	
d. Schuldenabbau:	
Ausserordentliche Erhöhung Lohnbeitragssatz um 0,1 Prozentpunkte	+230 Mio.
Ausserordentliche Einführung Solidaritätsbeitrag von 1 Prozent	+160 Mio.
	<hr/>
Resultat für Schuldenabbau	+489 Mio.
<hr/>	

3.1.2 Personelle Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung

Für die Arbeitslosenversicherung (ALV) ist aufgrund der Revision nicht mit einem Mehrbedarf zu rechnen. Der bisherige Personalbestand sollte für die Weiterführung der ALV nach revidiertem Recht ausreichen. Höchstens im Bereich der Umstellung der Informatik muss für eine Übergangsphase ein Vorbehalt gemacht werden: Dort könnte für die Umstellungsarbeiten möglicherweise mehr Personal nötig sein.

3.2 Auswirkungen auf den Bund

3.2.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund

Nach Artikel 90, 90a und 92 beteiligen sich der Bund und die Kantone in der Höhe von 0,2 Lohnbeitragsprozenten an den Kosten der Arbeitslosenversicherung (ALV), wovon der Bund drei Viertel übernimmt. Diese Beteiligung von Bund und Kantonen entspricht damit einem Beitrag von etwa der Hälfte der Kosten der öffentlichen Arbeitsvermittlung (Regionale Arbeitsvermittlungszentren, Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen, kantonale Amtsstellen) und der arbeitsmarktlichen Massnahmen.

Da die vorliegende Teilrevision von einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeit von 125 000 Personen ausgeht, werden sich diese Kosten entsprechend erhöhen. Damit die Kostenbeteiligung von Bund und Kantonen immer noch bei 50 Prozent liegt, müssen deren Beiträge um durchschnittlich gesamthaft 26 Mio. Franken (+19,5 Mio. für den Bund⁵³) pro Jahr angehoben werden. Der relative Anteil an diesen Kosten (Bund $\frac{3}{4}$, Kantone $\frac{1}{4}$) bleibt jedoch unverändert.

Jahr	Bundesbeitrag	Bundesbeitrag	Bundesbeitrag
	(aktuelles gültiges Gesetz)	Auswirkungen Gesetzesrevision	Totalbetrag mit Gesetzesrevision
2004	327 Mio.		
2005	327 Mio.		
2006 ⁵⁴	270 Mio.		
2007	281 Mio.		
2008	293 Mio.		
2009	375 Mio.		
2010	380 Mio.		
2011	387 Mio.	23 Mio.	410 Mio.
2012	395 Mio.	24 Mio.	419 Mio.

Um den jährlichen Rechnungsausgleich zu gewährleisten, muss der Bund der ALV Tresoreriedarlehen zu Marktbedingungen gewähren (Art. 90b). Diese Darlehen werden ausserhalb der Schuldenbremse gemäss Artikel 126 BV⁵⁵ gewährt und der Finanzrechnung des Bundes nicht belastet, weil von einer Rückzahlung innert einem Konjunkturzyklus ausgegangen wird, und damit die Werthaltigkeit der Darlehen aus finanzrechtlicher Sicht gegeben ist. Die Massnahmen für den Schuldenabbau (ausserordentliche Erhöhung des Lohnbeitragsatzes und Einführung eines Solidaritätsbeitrages) dienen der notwendigen Absicherung der Rückzahlung dieser Darlehen trotz der erhöhten Anzahl arbeitsloser Personen im Jahresdurchschnitt.

⁵³ Das Referenzmodell basiert auf den Daten des Jahres 2006. Bei einer Inkraftsetzung im Jahre 2011 würde die Zunahme des Bundesbeitrages 23,0 Millionen betragen.

⁵⁴ Mit Berücksichtigung der Kürzung des Bundesbeitrages von 0,15 auf 0,12 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme für die Jahre 2006 bis 2008 gemäss Bundesgesetz über das Entlastungsprogramm 2004 vom 17. Juni 2005; AS **2005** 5427

⁵⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR **101**

3.2.2 Personelle Auswirkungen auf den Bund

Für den Bund ist kein Mehrbedarf an Personal ersichtlich.

Müsste im Informatikbereich der Versicherung vorübergehend mehr Personal angestellt werden, würde dies die Bundesrechnung nicht belasten, da für dieses Personal nach Artikel 92 Absatz 3 AVIG der Fonds der Arbeitslosenversicherung aufzukommen hat.

3.3 Auswirkungen auf die Kantone

3.3.1 Finanzielle Auswirkungen auf die Kantone

Aufgrund von Artikel 90, 90a und 92 beteiligen sich der Bund und die Kantone in der Höhe von 0,2 Lohnbeitragsprozenten an den Kosten der Arbeitslosenversicherung, wovon die Kantone einen Viertel übernehmen. Diese Beteiligung von Bund und Kantonen entspricht damit einem Beitrag von etwa der Hälfte der Kosten der öffentlichen Arbeitsvermittlung (Regionale Arbeitsvermittlungszentren, Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen, kantonale Amtsstellen) und der arbeitsmarktlichen Massnahmen.

Da die vorliegende Teilrevision von einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeit von 125 000 Personen ausgeht, werden sich diese Kosten entsprechend erhöhen. Damit die Kostenbeteiligung von Bund und Kantonen immer noch bei 50 Prozent liegt, müssen deren Beiträge um durchschnittlich gesamthaft 26 Mio. Franken (+6,5 Mio. für die Kantone) pro Jahr angehoben werden. Der relative Anteil an diesen Kosten (Bund $\frac{3}{4}$, Kantone $\frac{1}{4}$) bleibt jedoch unverändert.

Jahr	Kantonsbeiträge	Kantonsbeiträge	Kantonsbeiträge
	(aktuelles gültiges Gesetz)	Auswirkungen Gesetzesrevision	Totalbetrag mit Gesetzesrevision
2004	109 Mio.		
2005	109 Mio.		
2006	113 Mio.		
2007	117 Mio.		
2008	122 Mio.		
2009	125 Mio.		
2010	127 Mio.		
2011	129 Mio.	8 Mio.	137 Mio.
2012	132 Mio.	8 Mio.	140 Mio.

3.3.2 Personelle Auswirkungen auf die Kantone

Die vorliegende Revision wird für die Kantone keinen Mehrbedarf an Personal nach sich ziehen.

3.4 Auswirkungen auf die Informatik

Einige vorgesehene Revisionspunkte (u.a. Änderungen bei den erforderlichen Beitragszeiten, Taggeldhöchstansprüchen, Wartezeiten etc.) bedingen Anpassungen an den Informatiksystemen der Arbeitslosenversicherung, insbesondere beim System für die Arbeitslosenkassen. Die neu eingefügten Artikel 96c Absatz 2^{bis} AVIG und Artikel 35 Absatz 3^{bis} AVG erfordern keine Anpassung, da sie keine materiellen Änderungen beinhalten. Der benötigte Zeitrahmen für Spezifikation, Programmierung, Tests und Einführung ist dabei abhängig von den definitiven Bestimmungen. Für die Phase Spezifikation bis Einführung ist ein Zeitbedarf von rund 11 Monaten einzuplanen.

3.5 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

3.5.1 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Der Handlungsbedarf wurde in der vorliegenden Botschaft bereits klar begründet. Einerseits besteht eine gesetzliche Pflicht zu einer Beitragserhöhung, wenn die Schulden des Fonds der Arbeitslosenversicherung per Ende Jahr 2,5 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme erreichen. Diese Schuldenobergrenze wurde in den vergangenen Jahren relativ knapp nicht erreicht. Ende 2007 lag die Darlehensschuld des Fonds der Arbeitslosenversicherung mit 4,8 Mrd. noch 1 Mrd. Franken unter der relevanten Schuldenobergrenze. Gleichwohl ist es wirtschaftlich sinnvoll, die Arbeitslosenversicherung (ALV) durch eine Revision möglichst rasch auf eine solide finanzielle Basis zu stellen.

Die durchschnittliche Arbeitslosigkeit über einen Konjunkturzyklus hinaus hat sich aufgrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnis von 100 000 auf 125 000 Betroffene erhöht. Unter dieser Annahme und im Lichte der Prognosen zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den Jahren 2008 und 2009 gelingt es der ALV ohne Revision nicht, die Schulden vor einer neuen Abkühlung der Wirtschaft abzubauen. Bei einer Abkühlung der Wirtschaft würde die Schuldenobergrenze nach Artikel 90c Absatz 1⁵⁶ rasch überschritten. Einsparungen auf der Leistungsseite – und damit der Abbau des strukturellen Defizits der ALV – würden gegenüber der hier vorgeschlagenen frühzeitigen Revision zeitlich hinausgezögert. Die Revision strebt daher eine möglichst schnelle finanzielle Sicherung der Arbeitslosenversicherung an.

Die Vorlage hat zum Ziel, die ALV durch eine Kombination von Massnahmen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite auf eine realistische und längerfristig stabile und konjunkturneutrale Basis zu stellen. Damit kann auch ein weiterer Anstieg der Fondsverschuldung, welcher die Beitragszahler mit Zins- und Tilgungszahlungen belastet, vermieden werden.

⁵⁶ Nach Art. 90c Abs. 1 AVIG muss der Bundesrat innert einem Jahr eine Gesetzesrevision vorlegen, wenn der Schuldenstand des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung per Ende Jahr 2,5 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme erreicht. Der Bundesrat erhöht vorgängig den ordentlichen Beitragssatz nach Art. 3 Abs. 2 AVIG um höchstens 0,5 Lohnprozent und den beitragspflichtigen Lohn auf maximal das Zweieinhalbfache des versicherten Verdienstes, damit die Verschuldung, bis die Gesetzesrevision in Kraft tritt, in Grenzen gehalten werden kann. Für den Betrag zwischen dem Höchstbetrag des versicherten Verdienstes und dessen Zweieinhalbfachen darf der erhobene Betrag höchstens 1 Prozent betragen.

3.5.2

Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen

Beitragsseitig werden durch den angestrebten Ausgleich der Rechnung und die Schuldentilgung zusammen die Arbeitnehmenden und Arbeitgeber stärker belastet. Bis zu einer Lohnsumme von 126 000 Franken werden 0,3 Prozentpunkte mehr an Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge (je 0,15 Prozentpunkte) erhoben. Der Lohnbestandteil, welcher darüber hinausgeht, wird bis zum 2,5-fachen des maximal versicherten Verdienstes mit 1 Solidaritätsprozent belastet (Arbeitgeber und Arbeitnehmende je 0,5 Prozent). 0,1 Prozentpunkte und das Solidaritätsprozent auf Einkommensbestandteilen über dem maximal versicherten Verdienst werden befristet sein und der Schuldentilgung dienen. Im Falle eines Erreichens der Schuldenobergrenze müsste der Bundesrat allerdings ebenfalls Beitragserhöhungen beschliessen, wobei bis zu 0,5 Prozentpunkte, d.h. Erhöhung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge um je 0,25 Prozentpunkte (ordentliche Beiträge) sowie 1 Solidaritätsprozent (auf Lohnbestandteile über dem versicherten Verdienst) erhoben werden könnten.

Auf der Leistungsseite sind die Zusammenhänge komplizierter. Zusammenfassend kann Folgendes festgehalten werden:

- Die vorgeschlagene, gezielte Verstärkung des Versicherungsprinzips führt zu einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Beitragszahlungen und Leistungen. Stellensuchende mit einer geringen Beitragsdauer und Versicherte, welche von der Beitragszahlung befreit sind, haben Anspruch auf weniger Leistungen.
- Der vorgeschlagene Abbau der Fehlanreize zielt v.a. auf Personen, die lange in der Erwerbslosigkeit gefangen sind. Die Betroffenen und die Arbeitslosenversicherung (ALV) werden dadurch verpflichtet, eine Stelle schneller anzunehmen bzw. die Vermittlung zu verstärken. Es handelt sich hier in erster Linie um Langzeitarbeitslose und ältere Arbeitnehmende.

Die verschiedenen Sparmassnahmen treffen unterschiedliche demografische Gruppen, womit die Auswirkungen auf die einzelnen Gruppen moderat ausfallen dürften.

Zu den vier wichtigsten Massnahmen im Einzelnen:

- a. Ein erzielter Verdienst in einer von der öffentlichen Hand finanzierten arbeitsmarktlichen Massnahme (AMM) soll nicht mehr versicherbar sein (Einsparung: 90 Mio. Fr.). Das Ziel, Stellensuchende möglichst rasch in das normale Erwerbsleben zurückzuführen, soll durch Zusammenarbeit der Arbeitsmarktbehörden mit den Sozialbehörden angestrebt werden. Dies kann am besten erreicht werden durch eine Ausrichtung der Anreize, so dass sich der Stellenantritt auf den ersten statt auf den zweiten Arbeitsmarkt lohnt. Betroffene dieser Massnahmen sind vorwiegend Langzeitarbeitslose, welche in der Regel auch häufiger wiederholt arbeitslos werden. Ältere und wenig qualifizierte Erwerbspersonen sind in dieser Gruppe in der Regel übervertreten.
- b. Die Leistungsdauer soll – dem Versicherungsprinzip folgend – stärker von der Beitragszeit abhängig gemacht werden. Personen mit einer Beitragszeit

von 12 aber unter 18 Monaten haben neu Anspruch auf 260 statt auf 400 Taggelder. Mit Beitragszeiten ab 18 Monaten bleibt der Anspruch unverändert bei 400 Taggeldern. Personen ab 55 Jahren müssten neu 22 statt 18 Monate Beitragszeit vorweisen, um einen Anspruch von 520 statt 400 Taggelder geltend zu machen (Einsparung 174 Mio. Fr.). Durch die Neuregelung sind ältere Taggeldbeziehende überdurchschnittlich betroffen, da diese in der Regel eine längere durchschnittliche Bezugsdauer aufweisen.

- c. Kompensationszahlungen im Rahmen des sog. Zwischenverdienstes unterliegen nicht der Beitragspflicht und sollen bei der Berechnung des versicherten Verdienstes in einer allfälligen Folgerahmenfrist (d.h. im Falle wiederholter Arbeitslosigkeit) nicht mehr berücksichtigt werden (Einsparung 79 Mio. Fr.). Das Risiko, dass die Bemühungen um eine dauerhafte Anstellung wegen der heutigen grosszügigen Regelung verringert werden, kann mit der vorgeschlagenen Änderung gesenkt werden. Die positiven Anreize des Zwischenverdienstes (höheres Einkommen, Erwerb von neuen Beitragszeiten, längerer Taggeldanspruch) bleiben erhalten. Überdurchschnittlich betroffen sind von den Leistungskürzungen Erwachsene (relativ zu Jugendlichen), Ausländerinnen und Ausländer sowie Regionen mit einem höheren Anteil an saisonalen Tätigkeiten.
- d. Der Bundesrat wird gestützt auf die bestehende Delegationsnorm von Artikel 18 Absatz 2 die Wartezeit für Versicherte, welche eine Ausbildung oder ein Studium abgeschlossen haben, von 5 auf 120 Tage anpassen. Für Personen ohne Bildungsabschluss und Versicherte nach Beendigung der obligatorischen Schulzeit sind bereits heute 120 besondere Wartetage zu bestehen. Die maximale Bezugsdauer soll für alle Kategorien der beitragsbefreiten Versicherten (Personen nach Schul- und Studienabgang, Rückkehrende aus dem Ausland, Personen, die wegen Krankheit, Unfall, Mutterschaft oder wegen einer Trennung bzw. Scheidung von der Beitragszahlung befreit sind) von heute 260 auf 90 Tage verkürzt werden (Einsparung: 90 Mio. Fr.). Nicht berührt sind von dieser Massnahme Jugendliche, welche eine duale Berufslehre abgeschlossen und Beiträge an die ALV entrichtet haben. Insgesamt sind von dieser Massnahme Jugendliche und junge Erwachsene überdurchschnittlich betroffen, da Personen nach Schul- und Studienabgang sowohl eine längere Wartezeit als auch eine Kürzung der Bezugsdauer zu gewärtigen haben. Durch den Einsatz von gewissen arbeitsmarktlichen Massnahmen wird dies abgefedert.

3.5.3 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

3.5.3.1 Die Beitrags- und Finanzierungsseite

Die höheren Lohnabgaben bedeuten für den Arbeitgeber höhere Kosten. Nach dem Abbau der aufgelaufenen Schulden des Fonds der Arbeitslosenversicherung wird die Mehrbelastung auf Einkommen bis zum höchstversicherbaren Verdienst 0,2 Prozentpunkte für Arbeitgeber und Arbeitnehmende insgesamt betragen.

Beitragsserhöhungen können die Arbeit relativ zum Kapital verteuern und ungünstig auf die Beschäftigung wirken. Für sich allein gesehen ist die Erhöhung zwar nicht vernachlässigbar aber bescheiden. Hingegen ist auch zu berücksichtigen, dass sich

die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung (ALV) zu einer Reihe von Sozialabgaben und Steuern addieren, welche in ihrer Summe einen nicht vernachlässigbaren Effekt auf das Beschäftigungsniveau ausüben können.⁵⁷ Allerdings kann diese Verteuerung in einem flexiblen Arbeitsmarkt, wie die Schweiz ihn hat, längerfristig durch Anpassung der Löhne mindestens zum Teil kompensiert werden. Zudem hat die ALV in der Vergangenheit den Beitragssatz auch schon gesenkt und zwar nicht unbedeutend von 3 auf 2 Prozente. Rechtfertigen lässt sich die Erhöhung dadurch, dass die ALV auf Dauer auf eine solide Basis gestellt werden kann. Bei einem Verzicht auf eine Revision ist dieses Gleichgewicht nicht herzustellen. Bei Erreichen der im Arbeitslosenversicherungsgesetz festgelegten Schuldenobergrenze müsste der Bundesrat somit ebenfalls die Lohnbeiträge erhöhen, womit ein Verzicht auf eine Revision hinsichtlich der Arbeitskosten keine Vorteile aufweist. Nach Abwägen all dieser Argumente ist das Herstellen des Gleichgewichts der ALV höher zu gewichten als die moderate Beitragserhöhung.

3.5.3.2 Die Leistungsseite

Die Einschränkungen der Leistungen sind bescheiden und gefährden die Absicherung des Risikos Arbeitslosigkeit nicht. Es wurde in dieser Revision darauf verzichtet, Grundleistungen der Arbeitslosenversicherung (ALV) zu ändern. Der flexible Arbeitsmarkt in Kombination mit der guten Absicherung durch die ALV ist ein wichtiger Standortfaktor für die Schweizer Wirtschaft. Entschärft wird diese Problematik dadurch, dass Fehlanreize für ein zu langes Verbleiben im sozialen Netz eliminiert werden und damit die Wiedereingliederung beschleunigt wird. Sogenannte Drehtüreffekte, mit denen Stellensuchende durch Beschäftigungsprogramme der Sozialhilfe wieder neue Ansprüche bei der ALV generieren konnten, werden verhindert. Durch die gleichzeitige Förderung der interinstitutionellen Zusammenarbeit wird die Aufgabenteilung zwischen den Integrationsinstitutionen ALV, Invalidenversicherung und Sozialhilfe transparenter und bedarfsorientierter gestaltet. Da aber nicht alle Stellensuchenden schneller integriert werden, resultiert eine etwas höhere Belastung anderer Sozialwerke (vor allem der Sozialhilfe). Bis zu einem gewissen Grad entspricht dies jedoch der Korrektur einer bis anhin unsachgemässen Lasten- und Aufgabenverteilung. Im Gegenzug profitiert aber auch die Sozialhilfe vom höheren Druck in Richtung einer raschen Reintegration.

3.5.3.3 Die Schulden

Die Revision erlaubt es, die Schulden des Fonds der Arbeitslosenversicherung unter den getroffenen Annahmen vollständig abzubauen. Zwar entsprechen die Schulden aktuell weniger als 1 Prozent des BIP, doch fügen sie sich zu den Schulden des Bundes, der übrigen Sozialversicherungen der Kantone und der Gemeinden hinzu.

⁵⁷ Gemäss Daten der OECD liegt der marginale Steuersatz auf dem Bruttolohn (inkl. Sozialabgaben) für gut qualifizierte Arbeitskräfte in der Schweiz über jenem in Spanien oder Österreich und nur knapp unter jenem in Deutschland. Als Referenz wird der «total tax wedge» für eine Person in Zürich herangezogen, welche 167 Prozent des Durchschnittsbruttolohns verdient. Quelle: OECD Tax Database.

Aus struktureller Sicht hat eine Erhöhung der öffentlichen Verschuldung verschiedene negative Auswirkungen, insbesondere wenn damit laufende Ausgaben finanziert werden. Zum Einen verlagert eine steigende Verschuldung die Lasten der Gegenwart auf künftige Beitragszahler und erhöht so implizit die zukünftige Abgabenglast. Zweitens kann sie einen Anstieg der Zinssätze bewirken, und dadurch einen negativen Einfluss auf den Kapitalbestand und die Produktivität der Wirtschaft ausüben.

3.5.4 Alternative Regelungen

Es wurden verschiedene alternative Regelungen geprüft und als weniger zielführend eingestuft. Ein Abstellen auf reine Beitragserhöhungen hätte Arbeitgeber und Arbeitnehmende - zusätzlich zur Mehrwertsteuererhöhung für die Invalidenversicherung - übermässig belastet. Eine Lösung ohne Beitragserhöhungen hätte starke Leistungskürzungen erfordert und wäre sozialpolitisch kaum zu begründen. Beide Varianten wären gegenüber der vorgeschlagenen Lösung, welche auf moderaten Beitragserhöhungen und Einsparungen basiert, unterlegen gewesen.

Wirtschaftlich deutlich negativer wäre ein Verzicht auf die Reform einzustufen. Der Arbeitslosenversicherung (ALV) kommt im Konjunkturverlauf die Rolle eines automatischen Stabilisators zu. In guten Zeiten übersteigen die Einnahmen die Ausgaben und der Wirtschaft werden Mittel entzogen, was zu einer Beruhigung der Nachfrage führt. In schlechten Zeiten stützen die Arbeitslosengelder die Einkommen und stabilisieren damit die Konsumausgaben. Der maximale Nettoeffekt liegt in der Grössenordnung von rund 2 Mrd. Franken pro Jahr, was etwa einem halben Prozentpunkt des BIP entspricht. Die Reform gleicht die Einnahmen und Ausgaben der ALV aus und erhöht damit die Symmetrie und die Wirkung der automatischen Stabilisation. Die Wiederherstellung dieser Eigenschaft wirkt sich somit positiv auf die Wirtschaftstätigkeit aus. Dies umso mehr, als die ALV schneller und dosierter reagiert als jedes andere ausgabengestützte Konjunkturprogramm.

Ein Verzicht auf die Rückzahlung der akkumulierten Schuld der ALV würde ihre Befähigung zur Stabilisation der Wirtschaft in Frage stellen. Gemäss heutiger Regel ist zwingend eine Beitragserhöhung zu beschliessen, wenn die Schulden des Fonds der Arbeitslosenversicherung 2,5 Prozent der versicherten Löhne übersteigen (2007: 5,8 Mrd. Fr.). Beim heutigen Schuldenstand von rund 4,8 Mrd. Franken würde diese Schwelle bei einer Abkühlung der Wirtschaft sehr rasch erreicht. Wirtschaftlich gesehen würde dies bedeuten, dass die Beiträge durch den Bundesrat gerade in dem Moment erhöht werden müssten, in dem die Wirtschaft eher Impulse benötigte.

3.5.5 Zweckmässigkeit im Vollzug

Dem Erfordernis der Zweckmässigkeit des Vollzugs für die Wirtschaft wird Rechnung getragen. Die Revision bringt nur wenige neue Elemente in den Vollzug, der im gleichen Rahmen ablaufen wird, wie bis anhin.

5.2

Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Europäische Gemeinschaft kennt im Bereich Arbeitslosenversicherung keine Harmonisierung der materiellen Rechtsvorschriften, sondern beschränkt sich in ihrer Verordnung Nr. 1408/71⁶⁰ und der dazugehörigen Durchführungsverordnung Nr. 574/72⁶¹ auf den Erlass von Koordinationsbestimmungen, welche den freien Personenverkehr sicherstellen soll. Mit Artikel 8 des Abkommens zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten andererseits über die Freizügigkeit bzw. Artikel 1 von Anhang II zu diesem Abkommen hat sich die Schweiz verpflichtet, diese Regeln zur Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit zu übernehmen bzw. gleichwertige Vorschriften anzuwenden. Die Vorlage ist mit den gemeinschaftsrechtlichen Koordinationsbestimmungen der EU vereinbar und schafft keine Divergenzen zu EG-Recht.

5.3

Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV⁶² sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Die vorliegende Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes erfolgt demzufolge im dafür vorgesehenen Verfahren für Bundesgesetze.

5.4

Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Anpassung von Artikel 90a des vorliegenden Gesetzesentwurfes wird die feste Beteiligung des Bundes für die Finanzierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen an die höhere durchschnittliche Arbeitslosigkeit angeglichen. Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV⁶³ bedarf diese Anpassung der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da sie eine Erhöhung der wiederkehrenden Ausgaben des Bundes von mehr als 2 Mio. Franken nach sich zieht.

⁶⁰ Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern. In der Fassung von Anhang II zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten einerseits und der schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit; **SR 0.831.109.268.1**

⁶¹ Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 über die Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern. In der Fassung von Anhang II zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedsstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit; **SR 0.831.109.268.11**

⁶² Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; **SR 101**

⁶³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; **SR 101**

5.5

Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Nachfolgend werden die neu eingeführten Delegationen an den Bundesrat aufgelistet. Bereits bestehende Delegationen werden nur erwähnt, wenn sie eine materielle Änderung erfahren haben, nicht aber, wenn sie bloss auf Grund der neuen Systematik an einem anderen Ort erscheinen.

Mit Artikel 11 Absatz 4 hat der Bundesrat die Möglichkeit, für nicht bezogene Mehrstunden vom Grundsatz der ungekürzten Anrechenbarkeit abzuweichen.

Mit Artikel 64a Absatz 1 Buchstabe b wird dem Bundesrat die Kompetenz eingeräumt, in Zeiten erhöhter Arbeitslosigkeit die Teilnahme an Berufspraktika für Personen während einer Wartezeit nach Artikel 18 Absatz 2 vorzusehen.

Mit der in Artikel 64a Absatz 4^{bis} aufgeführten Delegationsnorm soll der Bundesrat den Betrag der monatlichen Entschädigung für jene Teilnehmende an einem Motivationssemester festlegen, welche die Wartefrist tilgen. Damit wird die gesetzliche Grundlage für Artikel 97b Arbeitslosenversicherungsverordnung geschaffen.

Mit den in den Artikeln 82 Absatz 5 und 85g Absatz 5 aufgeführten Delegationsnormen soll der Bundesrat die Höhe der Haftungsrisikovergütung für die Träger der Kassen und die Kantone festlegen.