



CH-3003 Bern, SECO

Referenz: 422.0/2005/03340
Bern, 14.12.2007

***Teilrevision des Bundesgesetzes über die
obligatorische Arbeitslosenversicherung und
die Insolvenzenschädigung
(Arbeitslosenversicherungsgesetz [AVIG],
SR 837.0)***

vom 25. Juni 1982

Vernehmlassungsvorlage

**Teilrevision des Bundesgesetzes über die obligatorische
Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung
(Arbeitslosenversicherungsgesetz [AVIG], SR 837.0)
vom 25. Juni 1982**

Erläuternder Bericht

1. Grund für die Teilrevision

Trotz guter Konjunkturlage und Rückgang der Arbeitslosigkeit schreibt die Arbeitslosenversicherung (ALV) noch immer Fehlbeträge. Mit einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 3,3% für 2006 wurde bis Ende Jahr immer noch ein Fehlbetrag von über einer Milliarde Franken erwirtschaftet. Auch 2007 wird unter der Annahme einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 2,7% immer noch ein Fehlbetrag von 0,18 Mrd. Franken resultieren. Die Darlehensschuld dürfte Ende 2007 bei 5,0 Mrd. Franken liegen.

Zu einer Rückzahlung von Schulden wird es erst Ende 2008 kommen, sofern die Arbeitslosigkeit unter 2,5% sinkt. Selbst wenn die Arbeitslosigkeit im 2009 deutlich unter die 2,5%-Marke zu liegen kommt, werden die Schulden Ende Jahr immer noch 3,7 Mrd. Franken betragen. Somit gelingt es der ALV ohne Revision nicht, die Schulden vor einer neuen Rezession abzubauen. Bei einer Rezession würde die Schuldenobergrenze nach Art. 90c Abs. 1 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG)¹ rasch überschritten. Es müssten in einem wirtschaftlich viel ungünstigeren Zeitpunkt Massnahmen getroffen werden, die sich rezessionsverschärfend auswirken können.

¹ Nach Art. 90c Abs. 1 AVIG muss der Bundesrat innert einem Jahr eine Gesetzesrevision vorlegen, wenn der Schuldenstand des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (ALV-Fonds) 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 und dem Zweieinhalbfachen des versicherten Verdienstes darf der erhobene Beitrag höchstens 1 Prozent betragen.

Jahresrechnung 2006 und Prognosen ALV-Fonds 2007 - 2012

	2006 Jahresrechnung	2007 ³⁾	2008 ³⁾	2009 ³⁾	2010 ³⁾	2011 ³⁾	2012 ³⁾
Arbeitslosenquote ⁴⁾	3.3	2.7	2.4	2.2	3.3	3.3	3.3
Arbeitslose	131'532	108'000	95'000	85'000	130'000	130'000	130'000
Gesamtaufwand	6'308	5'520	5'160	4'835	6'720	6'825	6'935
Lohnbeiträge an ALV	4'501	4'645	4'835	4'970	5'015	5'115	5'215
Finanzielle Beteiligung Bund ²⁾	270	279	290	373	376	384	391
Finanzielle Beteiligung Kantone	112	116	121	124	125	128	130
Gesamtertrag	5'253	5'340	5'526	5'732	5'881	6'002	6'111
Resultat Gesamtrechnung	-1'054	-180	366	897	-839	-823	-824
Eigenkapital ALV-Fonds per 1. Januar	-2'675	-3'730	-3'910	-3'544	-2'647	-3'486	-4'309
Resultat Gesamtrechnung	-1'054	-180	366	897	-839	-823	-824
Eigenkapital ALV-Fonds per 31. Dezember ¹⁾	-3'730	-3'910	-3'544	-2'647	-3'486	-4'309	-5'133
Aufnahme Darlehen Bund	1'000	200	0	0	800	800	800
Rückzahlung Darlehen Bund	0	0	400	900	0	0	0
Total Darlehensschulden per 1. Januar	3'800	4'800	5'000	4'600	3'700	4'500	5'300
Total Darlehensschulden per 31. Dezember	4'800	5'000	4'600	3'700	4'500	5'300	6'100
Schuldenobergrenze gemäss AVIG 90c1 (2.5% Lohnsumme)	5'600	5'800	6'000	6'200	6'300	6'400	6'500

¹⁾ Eigenkapital inkl. Betriebskapital von CHF 2 Mrd.

²⁾ mit Berücksichtigung des EP04 / Kürzung von 0.15 auf 0.12 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme (2006-2008)

³⁾ Ab 1.1.2008: Erhöhung des höchstversicherten Verdienstes von 106'800 auf 126'000

⁴⁾ Die ALQ 2008 und 2009 entsprechen den SECO-Prognosen. Ab 2010 entsprechen sie dem langfristigen Wert der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit.

Prognosen vom 05.10.07 / Basis: aktuelles gültiges Gesetz

Die Finanzierung der Versicherung ist darauf ausgerichtet, dass die durchschnittliche Arbeitslosigkeit über einen Konjunkturzyklus hinaus bei 100'000 Personen liegt. In diesem Jahrzehnt wird dieser tiefe Wert voraussichtlich nicht erreicht. Er ist auch aus Sicht der von der Aufsichtscommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung eingesetzten Expertenkommission² zu tief. Diese schlägt auf der Basis einer Studie von Prof. Sheldon vor, die Finanzierung (und die Leistungen) der ALV auf eine durchschnittliche Arbeitslosenzahl von 125'000 auszurichten.

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 reduzieren. Hingegen sollen dort Einsparungen angestrebt werden, wo sich aufgrund der heutigen gesetzlichen Vorgaben unerwünschte Ergebnisse zeitigen. Die vorgeschlagenen Änderungen verfolgen in ihrer Grundausrichtung folgende Ziele:

- Erstens sollen Fehlanreize im Gesetz beseitigt und das Prinzip der raschen Wiedereingliederung noch stärker umgesetzt werden. Heute können Personen dank der Versicherung zu lange ausserhalb der Erwerbswelt verweilen. So sollen

² Angesichts der damaligen finanziellen Entwicklung der ALV hat das EVD Ende 2005 die Aufsichtscommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung beauftragt, im Rahmen einer aus ihr gebildeten Expertenkommission zusammen mit dem SECO Massnahmen für eine langfristige Finanzierung der ALV zu prüfen. Dabei sollten sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Leistungsseite Massnahmen geprüft werden, mit dem Ziel, dem Bundesrat im Herbst 2006 in Form eines Berichts - zusammen mit einem aktualisierten Finanzstatus - Erkenntnisse und Vorschläge unterbreiten zu können. Mitglieder der Kommission waren: Mitglieder: Susanne Blank (Travail Suisse, Leiterin Ressort Wirtschaftspolitik) bis Mitte März 2006, ersetzt durch Arno Kerst (SYNA, Zentralsekretär), Michael Egger (EFV, Leiter Finanzdienst I), Serge Gaillard (Schweiz. Gewerkschaftsbund, Geschäftsführender Sekretär), Marc Genilloud (Präsident VSAA, Vorsteher Service publique de l'emploi Fribourg), Kurt Gfeller (Schweiz. Gewerbeverband, Vizedirektor), Claude Jeanrenaud (Professeur Institut de recherches économiques et régionales - Université Neuchâtel), Jean-Luc Nordmann (SECO, Direktor für Arbeit), Gerhard Odermatt (Kanton Nidwalden, Volkswirtschaftsdirektor), Hans Rudolf Schupisser (Schweiz. Arbeitgeberverband, Vizedirektor), Bruno Thurme (Präsident VAK, Directeur de la caisse publique cantonale valaisanne de chômage), Michael von Felten (Unia, Mitglied der Geschäftsleitung), Beatrix de Cupis (BSV, Leiterin Bereich Leistungen AHV/EO/EL, ohne Stimmrecht).

zum Beispiel der Besuch von arbeitsmarktlichen Massnahmen, die von der öffentlichen Hand finanziert werden, keinen Anspruch auf einen erneuten Leistungsbezug bei der ALV mehr geben. Heute kommt es vor, dass Kantone und Gemeinden ausgesteuerte Personen während 12 Monaten in Programmen beschäftigen, damit sie dadurch wieder Ansprüche gegenüber der ALV erwerben. Eine solche Politik führt dazu, dass jährlich einige Tausend Personen ihre Ansprüche immer wieder erneuern können, ohne dadurch Perspektiven für eine wirkliche Integration in den Arbeitsmarkt zu gewinnen. Auch der Zwischenverdienst hat eine unerwünschte Nebenwirkung, weil für die Berechnung neuer Ansprüche neben dem effektiv erzielten Zwischenverdienst auch die Kompensationszahlung dazugezählt wird, welche durch die Versicherung ausgezahlt wird. Damit kann mit sehr kleinen Arbeitspensen über viele Jahre hinweg ein hoher versicherter Verdienst beibehalten werden, ohne dass der Versicherte sich um eine vollumfängliche Eingliederung in den Arbeitsmarkt bemühen muss.

- Zweitens sollte es nicht mehr möglich sein, dass andere Behörden als die ALV für Personen Leistungsansprüche zu Lasten der ALV auslösen können. Aufgrund der heutigen Rechtslage können zum Beispiel arbeitsmarktliche Massnahmen auch von Personen, die eigentlich sonst von der Sozialhilfe und Invalidenversicherung, teilweise auch von den Asylbehörden betreut werden, zu Lasten der ALV beansprucht werden. Zwar wird damit zu Recht verhindert, dass parallel verschiedene Betreuungsstrukturen aufgebaut werden, die das Gleiche tun. Aus Effizienzgründen sollte aber, wie nun mit dieser Teilrevision vorgeschlagen wird, jeweils die Institution, welche die Verantwortung für die Betreuung einer Person trägt und sie in ein Programm der ALV schickt, auch vollumfänglich die Kosten dafür tragen. Hingegen werden weiterhin alle Personen, welche einen Arbeitsplatz suchen, also auch Nichtbezugsberechtigte, die Vermittlungsdienste der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren in Anspruch nehmen können. Ausserdem sollen nichtanspruchsberechtigte Jugendliche weiterhin die Möglichkeit erhalten, an Motivationssemestern teilzunehmen.
- Drittens soll auch das Versicherungsprinzip verstärkt werden. Heute sieht zum Beispiel das Gesetz für eine Vielzahl von Personen eine Befreiung von der Pflicht vor, vor dem Bezug einer Entschädigung durch Erwerbsarbeit eine Beitragszeit und damit einen Anspruch auf die Entschädigung erworben zu haben. Neu soll für beitragsbefreite Schul- und Studienabgänger oder Beitragsbefreite, die aus dem Ausland zurückkehren, deshalb der Taggeldbezug erschwert werden, indem für sie die Wartezeit auf 260 Tage verlängert wird. Diese Massnahme hätte auch den Effekt, dass sich diese Personen rascher um eine Wiedereingliederung bemühen müssten.

Bundesratsbeschluss vom 22. November 2006

Mit Beschluss vom 22. November 2006 hat der Bundesrat vom Bericht der Expertenkommission über die Neuregelung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes für die längerfristige Finanzierung der Arbeitslosenversicherung vom 10. Oktober 2006³ Kenntnis genommen.

Der Bundesrat beauftragte das EVD eine Vernehmlassungsvorlage vorzulegen, welche in den wesentlichen Elementen ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Mehreinnahmen und Einsparungen anstrebt.

Im Bundesratsbeschluss wurde ebenfalls festgehalten, dass das EVD dem Bundesrat Antrag stellen wird, es mit der Erarbeitung einer Verordnung für die Erhöhung des Lohnbeitrages auf maximal 2,5 Prozent und für die Einführung eines Solidaritätsbeitrages von maximal einem Prozent auf dem Einkommensteil zwischen 106'800 und maximal 267'000 Franken im Sinne von Art. 90c Abs. 1 AVIG zu beauftragen, falls die Schuldengrenze die vorgesehene Grenze überschreitet.

Dank der guten Konjunkturlage wird diese Grenze nicht erreicht. Trotzdem bleibt die Finanzierung prekär und es besteht bereits heute Handlungsbedarf.

2. Überblick über die wichtigsten vorgeschlagenen Änderungen

Ausgangslage: Jährliche Mehrausgaben von 920 Mio. CHF

Die wichtigste Erkenntnis der Vorarbeiten ist, dass die Richtgrösse der mittleren Arbeitslosenzahl von heute 100'000 auf 125'000 erhöht werden sollte. Die Erhöhung der mittleren Arbeitslosenzahl hat einen Mehraufwand für die ALV von rund 20% zur Folge, was gegenüber dem heute gültigen Referenzmodell (basierend auf 100'000 Arbeitslosen) Mehrausgaben in der Grössenordnung von gut einer Milliarde Franken (1'080 Mio. Franken) entspricht. Berücksichtigt man die per 1. Januar 2008 in Kraft zu setzende Erhöhung des maximal versicherten Verdienstes sowie die Kostenentwicklung der ALV seit 2004, lässt sich der Fehlbetrag heute auf rund 920 Mio. Franken beziffern.

a) Einsparungen

Für Einsparungen sollen insbesondere folgende Massnahmen ergriffen werden:

- Keine Anerkennung der Beitragszeit in von der öffentlichen Hand finanzierten arbeitsmarktlichen Massnahmen als Voraussetzung für einen neuen Leistungsbezug. Damit lassen sich rund 90 Mio. Franken jährlich einsparen.
- Die Bezugsdauer soll vermehrt von der Länge der Beitragszeit abhängen: Mit 12 Monaten Beitragszeit sollen nur noch 260 Taggelder bezogen werden können (heute 400 Tage). Wer 15 Monate Beitragszeit nachweist, könnte 400 Taggelder beziehen (wie heute). Und über 55-Jährige könnten 520 Taggelder beziehen, wenn sie 22 Monate Beitragszeit nachweisen (heute sind dazu nur 18 Beitragsmonate nötig). Mit diesem Vorschlag liessen sich jährlich 114 Mio. Franken einsparen⁴.
- Nach einem Zwischenverdienst sollen für die Berechnung des versicherten Verdienstes in einer folgenden Rahmenfrist nur noch die effektiv erzielten Zwischenverdienste und nicht die von der ALV bezahlten Kompensations-

³ Der Expertenbericht ist verfügbar unter: <http://www.news-service.admin.ch/NSBSsubscriber/message/attachments/4714.pdf>

⁴ Im Vergleich zum Expertenbericht, in welchem für diese Massnahme noch ein Einsparpotential von 68 Mio. Franken angegeben wurde, stieg dieses aufgrund aufgrund einer verbesserten Datenlage auf 114 Mio. Franken.

zahlungen berücksichtigt werden. Damit liessen sich 79 Mio. Franken einsparen.

- Der Taggeldbezug für beitragsbefreite Schul- und Studienabgänger oder Beitragsbefreite, die aus dem Ausland zurückkehren, wird erschwert, indem die Wartezeit auf 260 Tage verlängert wird. Der maximale Taggeldanspruch von 260 Tagen wird beibehalten. Diese Massnahme würde jährlich Einsparungen von rund 90 Mio. Franken erbringen⁵.
- Die ALV soll nicht mehr für arbeitsmarktliche Massnahmen von Nichtversicherten aufkommen. Deren Rechnung sollen die Einrichtungen tragen, welche diese Personen in die jeweiligen Massnahmen schicken. Damit könnten Einsparungen von rund 14 Mio. Franken erzielt werden.
- Der Plafonds für die Finanzierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen soll von jährlich 3500 Franken pro Stellensuchenden auf 3000 Franken reduziert werden, womit sich jährlich 60 Mio. Franken einsparen liessen.
- Streichung der Verlängerung des Taggeldbezugs für besonders von Arbeitslosigkeit betroffene Regionen: Heute kann der Bundesrat nach Art. 27 Abs. 5 AVIG in einem Kanton, der von erhöhter Arbeitslosigkeit betroffen ist, auf dessen Gesuch hin den Anspruch auf 400 Taggelder nach Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe a AVIG um höchstens 120 Taggelder erhöhen, falls der Kanton sich an den Kosten mit 20 Prozent beteiligt; diese Erhöhung ist jeweils auf längstens sechs Monate befristet. Diese Massnahme kann auch nur für ein wesentliches Teilgebiet des Kantons oder für eine bestimmte Alterskategorie gewährt werden. Mit einer Streichung könnten 30 Mio. Franken eingespart werden. Als Variante wird vorgeschlagen, die Anwendung dieses Gesetzesartikels stärker als heute auf Zeiten mit steigender Arbeitslosigkeit zu beschränken. Aus Praktikabilitätsgründen soll aber auf die Anwendung auf einzelne Kantonsteile verzichtet werden.
- Für die Frage der Unterstellung der Arbeitslosenkassen unter die Mehrwertsteuer wird vorgeschlagen, sie gleich zu behandeln wie die AHV-Ausgleichskassen, d.h. sie dieser Steuer nicht zu unterstellen. Dies würde zu Einsparungen von 4 Mio. Franken führen.

Mit den vorgeschlagenen Massnahmen könnten jährlich 481 Mio. Franken eingespart werden.

b) Erhöhung des normalen Beitragssatzes

Aufgrund der neu berechneten durchschnittlichen Arbeitslosigkeit von 125'000 Personen und angesichts der Tatsache, dass mit den unter a) genannten Massnahmen Einsparungen im Umfang von 481 Mio. Franken erzielt werden können, sollte der normale Beitragssatz von heute 2,0 auf 2,2 Prozent erhöht werden, damit die Rechnung der Versicherung ausgeglichen ist. Diese Erhöhung bringt der Versicherung Mehreinnahmen von 460 Mio. Franken. Dazu müssten gleichzeitig der Bundesbeitrag und der Kantonsbeitrags an die geänderte Zahl der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit angepasst werden, damit Bund und Kantone weiterhin 50 Prozent der Kosten für öffentliche Arbeitsvermittlung und arbeitsmarktliche Massnahmen tragen. Dadurch würden zusätzlich 26 Mio. Franken eingenommen werden. Insgesamt führt dies zu Mehreinnahmen von 486 Millionen Franken. Damit wird das vom Bundesrat für die Vernehmlassungsvorlage

⁵ Im Vergleich zum Expertenbericht wurde bei dieser Massnahme nun darauf verzichtet, auch für Personen, die von einem Ereignis überrascht werden (z.B. Krankheit, Unfall, Trennung oder Scheidung, Wegfall einer IV-Rente) eine Verlängerung der Wartezeiten vorzusehen. Deshalb können mit dieser Massnahme anstelle von 115 Mio. nur noch 90 Mio. Franken eingespart werden.

angestrebte ausgewogene Verhältnis zwischen Mehreinnahmen (486 Mio. Franken) und Einsparungen (481 Mio. Franken) erreicht.

c) 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 ALV zurückzubezahlen.

Deshalb wird vorgeschlagen, für den Schuldenabbau vorübergehend den Beitragssatz von 2,2 auf 2,4 Prozent zu erhöhen. Gleichzeitig soll ein Solidaritätsbeitrag auf dem Einkommensteil zwischen dem Höchstbetrag und dem Zweieinhalbfachen des versicherten Verdienstes (zur Zeit 106'800 bis 267'000 Franken) in der Höhe von einem Prozent eingeführt werden. Damit könnten die im Zeitpunkt des geplanten Inkrafttretens dieser Teilrevision bestehenden Schulden von 4,5 Mia. Franken innert 6-8 Jahren abbezahlt werden (vorausgesetzt die Arbeitslosigkeit entspricht dem neuen Durchschnittswert).

Bei der Konzeption der Finanzierungsregelung für die ALV wurde vorgesehen, dass der Bund der ALV in Krisenzeiten Darlehen zu Marktbedingungen gewährt (Art. 90b AVIG) und diese die Finanzrechnung des Bundes nicht belasten, weil sie zurückzubezahlen sind⁶. Diese längerfristigen Bundesdarlehen können ausserhalb der Schuldenbremse aber nur gewährt werden, solange absehbar ist, dass sie beim nächsten Konjunkturaufschwung tatsächlich zurückerstattet werden. Würden nun keine diesbezüglichen Massnahmen vorgesehen, würde dies dem verfassungsmässigen Grundsatz des Mechanismus der Schuldenbremse im Sinne von Art. 126 BV zuwiderlaufen.

Die Erhöhung des normalen Beitragssatzes um 0,2 Prozent auf 2,4 Prozent und die Einführung des Solidaritätsbeitrags von einem Prozent soll befristet werden bis zum Zeitpunkt, in welchem der Ausgleichsfonds eine Vermögensreserve von 1 Mia. Franken gebildet hat.

d) Flexibilitätsklausel

Zusätzlich wird vorgeschlagen, dass dem Bundesrat unter gewissen Bedingungen die Möglichkeit eingeräumt wird, eine Beitragserhöhung vorzunehmen, bevor die Schuldenobergrenze von 2,5% der massgeblichen Lohnsumme erreicht ist, wenn dies konjunkturpolitisch sinnvoll ist. Es wird ebenfalls vorgesehen, dass der Bundesrat aus dem gleichen Grund die Erhöhung um maximal 2 Jahre hinausschieben darf.

⁶ Botschaft zu einem revidierten Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 28. Februar 2001, S. 2251 unten (<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2001/2245.pdf>)

Die Entwicklung des ALV-Fonds unter Berücksichtigung dieser Vorlage

Falls die vorgeschlagenen Änderungen auf den 1. Januar 2011 in Kraft treten, würde sich dies im Vergleich zur Tabelle auf Seite 2 wie folgt auswirken:

	2006 Jahresrechnung	2007 ¹⁾	2008 ¹⁾	2009 ¹⁾	2010 ¹⁾	2011 ¹⁾	2012 ¹⁾
Arbeitslosenquote ²⁾	3.3	2.7	2.4	2.2	3.3	3.3	3.3
Arbeitslose	131'532	108'000	95'000	85'000	130'000	130'000	130'000
Gesamtaufwand	6'308	5'520	5'160	4'835	6'720	6'344	6'454
Gesamtertrag	5'253	5'340	5'526	5'732	5'881	7'108	7'217
Resultat Gesamtrechnung	-1'054	-180	366	897	-839	764	763
Aufnahme Darlehen Bund							
	1'000	200	0	0	800	0	0
Rückzahlung Darlehen Bund							
	0	0	400	900	0	800	700
Total Darlehensschulden per 1. Januar	3'800	4'800	5'000	4'600	3'700	4'500	3'700
Total Darlehensschulden per 31. Dezember	4'800	5'000	4'600	3'700	4'500	3'700	3'000

¹⁾ Ab 1.1.2008: Erhöhung des höchstversicherten Verdienstes von 106'800 auf 126'000

²⁾ Die ALQ 2008 und 2009 entsprechen den SECO-Prognosen. Ab 2010 entsprechen sie dem langfristigen Wert der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit.

Prognosen vom 05.10.07 / Basis: aktuelles gültiges Gesetz

3. Zusätzliche Änderungen

Die vorgeschlagene Teilrevision soll auch dazu benutzt werden, das Gesetz in einigen juristischen Punkten zu bereinigen, die sich in der Vergangenheit als problematisch erwiesen haben.

4. Empfehlungen der Expertenkommission

Obwohl die Meinungen in der Expertenkommission zu den einzelnen Vorschlägen teilweise auseinander gingen – die Gewerkschaften sind gegen einen Abbau von Leistungen und die Arbeitgeber gegen die Erhöhung von Beiträgen – wurde die Stossrichtung des Teilrevisionsvorhabens und insbesondere die Mischung von Massnahmen sowohl für Mehreinnahmen wie auch für Einsparungen aber von allen Mitgliedern mitgetragen. Sie sind nötig, um das finanzielle Gleichgewicht wieder herzustellen. Die Anpassungen bei den Leistungen sollen den Versicherungsgedanken und den Grundsatz stärken, wonach nur echte Erwerbsarbeit zur Erringung eines Entschädigungsanspruches führen soll. Eine Mehrheit der Expertenkommission schlug ausserdem vor, für den Schuldenabbau vorübergehend den Beitragssatz von 2,3 auf 2,5% zu erhöhen und gleichzeitig einen Solidaritätsbeitrag auf dem Einkommensteil von 106'800 bis 267'000 Franken einzuführen.

Einsparungen bei den Leistungen der ALV treffen die Bezüger von Leistungen sehr unmittelbar und teilweise auch sehr hart. Die Expertengruppe war sich dieser Tatsache sehr wohl bewusst. Bei allen Massnahmen – auch bei solchen, welche von der Expertengruppe geprüft aber verworfen wurden – wurde daher analysiert, welche Personengruppen in welchem Ausmass betroffen wären. Zudem wurden Sparmassnahmen, wo immer möglich, auf Bereiche beschränkt, bei denen Fehlanreize im System vermutet wurden. Die Vorschläge sind so ausgestaltet, dass die ALV ihre Kernaufgaben, nämlich die Kompensation eines vorübergehenden Erwerbsausfalls bei Stellenverlust sowie die Unterstützung der Stellensuchenden beim Finden einer neuen Stelle, möglichst zielgerichtet wahrnehmen kann. Die Grundleistungen und -aufgaben der ALV werden durch die Vorschläge dagegen nicht in Frage gestellt.

Übersicht der Einsparungen und Mehreinnahmen

	Massnahmen
AUSGANGSPUNKT REFERENZSZENARIO 125'000 Arbeitslose, 2 Lohnbeitragsprozente (inkl. Erhöhung des max. versicherten Verdienstes, 0.15% Bundesbeitrag, 0.05% Kantonsbeiträge)	-920
MEHREINNAHMEN	486
Erhöhung des ordentlichen Lohnbeitrages um 0.2%	460
Anpassung des Bundes- und Kantonsbeitrages	26
EINSPARUNGEN	481
Keine Anerkennung der Beitragszeit im Rahmen von arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) für neuen ALV-Bezug	90
Anpassung Bezugsdauer an Länge Beitragszeit	114
Keine Mitberücksichtigung der Kompensationszahlungen bei Berechnung des versicherten Verdienstes in einer Folge-Rahmenfrist	79
Befreiungstatbestände: Erhöhung Wartezeit	90
Keine AMM für Nichtversicherte	14
AMM: Reduktion Plafond auf CHF 3'000	60
Massnahmen für besonders von Arbeitslosigkeit betroffene Regionen	30
Mehrwertsteuerpflicht	4
RESULTAT FÜR LAUFENDE RECHNUNG = BEITRAG AN SCHULDENABBAU Unter Berücksichtigung der Einsparungen und der Mehreinnahmen	+47
SCHULDENABBAU	667
Beitrag an Schuldenabbau	47
Ausserordentliche Erhöhung der Lohnbeiträge um 0.2% (zusätzlich)	460
Ausserordentliche Einführung des Solidaritätsbeitrags von 1%	160

5. Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Aus volkswirtschaftlicher Sicht nimmt die ALV hauptsächlich zwei Funktionen wahr. Erstens sichert sie in Rezessionszeiten die Einkommen der erwerbslos gewordenen Personen und wirkt konjunkturpolitisch als sog. automatischer Stabilisator. Ihre Aufgabe besteht dabei darin, in Zeiten guter Konjunktur Reserven zu äufnen, mit denen bei steigender Arbeitslosigkeit die Einkommensausfälle von arbeitslos gewordenen Personen verringert werden können. Neben der individuellen Einkommenssicherung, welche sozialpolitisch von grosser Bedeutung ist, helfen die Leistungen der ALV, den privaten Konsum in Zeiten schwacher Konjunktur zu stützen und damit auch die konjunkturelle Schwankung zu glätten. Voraussetzung dafür, dass die ALV die Funktion eines automatischen Stabilisators wahrnehmen kann, ist, dass allfällige Anpassungen der Lohnbeiträge der antizyklischen Wirkung der Arbeitslosenentschädigung nicht entgegenwirken. Diesem Umstand wurde in der letzten AVIG-Revision Rechnung getragen. Indem der ALV-Fonds nun die Schulden trotz guter Konjunkturlage bei unverändertem Leistungsniveau nicht abbauen können, erhöht sich das Risiko, dass bei einem nächsten konjunkturellen Einbruch eine Erhöhung des Beitragssatzes nötig sein wird. Das würde der gewünschten antizyklischen Wirkung diametral entgegenlaufen. Dieses Risiko könnte vermindert werden, indem die Erhöhung des Lohnbeitragssatzes durch eine Teilrevision des AVIG vorweggenommen und die Finanzierung der ALV mit gezielten Einsparungen auf der Leistungsseite nachhaltig gesichert würde. Je eher diese Teilrevision in Kraft treten kann, desto geringer ist die Gefahr, dass eine Erhöhung des Beitragssatzes sich prozyklisch auswirken könnte. Durch die Möglichkeit, die dem Bundesrat eingeräumt wird, je nach Konjunkturlage die Erhöhung bzw. Senkung des Beitragssatzes vorzuziehen resp. zu verzögern, könnte das Risiko einer konjunkturpolitisch unerwünschten Wirkung der ALV zudem auch zukünftig verringert werden.

Eine zweite volkswirtschaftliche Funktion der ALV ist es, durch die öffentliche Arbeitsvermittlung und mit Hilfe der arbeitsmarktlichen Massnahmen die Vermittlung von Stellensuchenden in den regulären Arbeitsmarkt zu unterstützen. Damit verringert sie die sogenannte friktionelle Arbeitslosigkeit, welche bei einem Stellenverlust durch die Stellensuche üblicherweise entsteht. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe bedingt, dass die ALV ihre Instrumente entsprechend internationaler bester Praxis einsetzt. Gemäss heutiger Erkenntnis gehören dazu insbesondere eine gut ausgebaute Begleitung der Stellensuchenden, eine Kontrolle der bei der Stellensuche unternommenen Anstrengungen sowie ein zielgerichteter Einsatz arbeitsmarktlicher Massnahmen.

Im internationalen Vergleich gilt das Schweizer System der ALV in vielerlei Hinsicht als positives Beispiel. Die in dieser Vorlage gemachten Vorschläge zielen aus diesem Grund nicht auf einen generellen Leistungsabbau. Die Kernleistungen der ALV sollen nicht in Frage gestellt werden. Die Vorschläge sind dagegen darauf ausgerichtet, gewisse verbleibende negative Anreize im System abzubauen, welche die Dauer der Stellensuche in unnötiger oder ungerechtfertigter Weise verlängern. Änderungen mit dieser Stossrichtung erhöhen die Effizienz des Systems und sind damit grundsätzlich mit positiven volkswirtschaftlichen Wirkungen verbunden.

6. Finanzielle Auswirkungen für Versicherung, Bund und Kantone

Für die Versicherung: Gemäss Finanzplan des ALV-Fonds werden die Darlehensschulden gegenüber dem Bund in den Jahren 2007 und 2008 mit 5 und 4,6 Mia. CHF ihr vorläufiges Maximum erreichen. Zu einer Rückzahlung von Schulden wird es erst Ende 2008 kommen, sofern die Arbeitslosigkeit unter 2,5% sinkt. Selbst wenn die Arbeitslosigkeit im 2009 deutlich unter die 2,5%-Marke zu liegen kommt, werden die Schulden Ende Jahr immer noch 3,7 Mrd. Franken betragen.

Die Massnahmen auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite dienen einer Angleichung der Finanzen an die angepasste Schätzung der über den Konjunkturverlauf gemittelten Zahl von 125'000 Arbeitslosen. Nur durch diesen korrigierenden Eingriff bleibt der ALV-Fonds längerfristig im finanziellen Gleichgewicht.

Für den Bund und die Kantone: Die heutige Finanzierungsregelung sieht vor, dass sich Bund und Kantone mit 50 Prozent an den Kosten der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen beteiligen, die bei einer durchschnittlichen Arbeitslosigkeit von 100'000 Personen anfallen. 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% liegen wird, müssen deren Anteile angehoben werden. Der relative Anteil an diesen Kosten (Bund $\frac{3}{4}$, Kantone $\frac{1}{4}$) bleibt jedoch unverändert.

7. Personelle Auswirkungen für Versicherung, Bund und Kantone

Die vorgeschlagenen Änderungen wirken sich nicht auf die vorhandenen personellen Ressourcen von Versicherung, Bund und Kantonen aus.

8. Auswirkungen auf den Datenschutz

In Art. 97a Abs. 1 Bst. f Ziff. 6 wird eingeführt, dass die Behörden der ALV verpflichtet sind, den Ausländerbehörden notwendige Daten und Informationen im begründeten Einzelfall bekanntzugeben. Dies sieht bereits das neue Ausländergesetz in Art. 97 Abs. 2 vor und muss im AVIG noch entsprechend ergänzt werden.

In Art. 96c Abs. 2^{bis} AVIG sowie Art. 35 Abs. 1 und 3^{bis} AVG (unter dem Titel Änderung bisherigen Rechts) müssen Regelungen, die bisher erst auf Verordnungsstufe vorgenommen wurden, auf Gesetzesstufe gehoben werden.

9. Auswirkungen auf die Informatik

Die vorgesehenen Revisionspunkte bedingen erhebliche Anpassungen an den Informatiksystemen der ALV, insbesondere beim Auszahlungssystem für die Arbeitslosenkassen. Der benötigte Zeitraum für Spezifikation, Programmierung, Tests und Einführung ist dabei abhängig von den definitiven Bestimmungen inklusive der Übergangsbestimmungen. Für die Phase Spezifikation bis Einführung ist ein Zeitbedarf von rund 6 Monaten einzuplanen.

10. Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen

Die vorgeschlagenen Änderungen haben keine Auswirkungen auf internationale Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere sind sie mit dem ILO-Abkommen Nr. 168 und mit dem Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU zu vereinbaren.