

01.019

Botschaft zu einem revidierten Arbeitslosenversicherungsgesetz

vom 28. Februar 2001

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Frau Präsidentin,
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, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- 1998 P 97.3423 Abbau von Hindernissen im Zusammenhang mit AVIG-Ausbildungszuschüssen (N 15.12.98, Vollmer)
- 1998 P 97.3656 Arbeitslosenversicherungsgesetz. Beitragssatz und Höchstgrenze (N 15.12.98, Lötscher)
- 1998 P 98.3016 Leistungen der Arbeitslosenversicherung zwischen zwei Militärdienstleistungen (S 17.3.98, Bieri; N 15.12.98)
- 1998 P 98.3259 Arbeitslosenentschädigung für Angelernte (N 9.10.98, Langenberger)
- 1998 P 98.3331 Weiterbildungsurlaub (N 16.6.99, Sozialdemokratische Fraktion)
- 1998 P 98.3454 Effizienzerhebungen in den RAV betreffend Umsetzung des im ALV verankerten Zumutbarkeitsbegriffs (N 18.12.98, Imhof)
- 1998 M 98.3525 Sanierung der Arbeitslosenversicherung (N 2.12.98, Stabilisierungskommission NR 98.059; S 3.3.99)
- 1999 M 97.3512 Starthilfe an Arbeitslose zur selbstständigen Erwerbstätigkeit (N 19.12.97, Gysin Remo; S 4.3.99)
- 1999 P 98.3544 Notwendige Reformen in der Arbeitslosenversicherung (N 19.3.99, David)
- 1999 P 99.3003 Vollzugsverbesserungen im Arbeitslosenversicherungsgesetz und bei den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (N 16.6.99, Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR)
- 1999 P 99.3385 Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (N 18.10.99 Kommission 99.028 NR, Minderheit Baader)

- 2000 M 98.3000 Änderung des AVIG zur Verbesserung der Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit (N 16.6.99, Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR [97.424]; S 20.3.00)
- 2000 M 98.3199 Erziehungsgutschriften. Ergänzung von Artikel 13 Absatz 2^{bis} AVIG (N 5.6.00, Baumann J. Alexander; S 7.12.00)
- 2000 P 98.3202 Vermittlungsfähigkeit im Rahmen der Erziehungsgutschriften (N 15.6.00 [Hasler Ernst] – Baumann J. Alexander)
- 2000 P 98.3638 Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (N 5.6.00, Widrig)
- 2000 P 00.3032 Massnahmen zu Gunsten der Ausgesteuerten (N 15.6.00, Tillmanns)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

28. Februar 2001

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

11429

Übersicht

Mit dringlichem Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994 war für die Sicherung der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung (ALV) der Beitragssatz auf den 1. Januar 1995 von 2,0 auf 3,0 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. Mit dem Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm vom 19. März 1999 wurde in der Folge die Erhöhung bis Ende 2003 verlängert, damit auch neu aufgelaufene Schulden abgebaut werden können. Damit die Finanzierung der Versicherung langfristig gesichert werden kann, muss diese deshalb spätestens auf Ende 2003 neu geregelt werden. Zudem war auch in den Kommissionsdebatten zum Stabilisierungsprogramm und in parlamentarischen Vorstössen die Forderung nach einer Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) erhoben worden. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme auf die Motion Kommission Nationalrat (98.3525) vom 6. November 1998 in Aussicht gestellt, dem Parlament im Winter 2000 eine Revisionsvorlage zu unterbreiten.

Unter Begleitung und Beratung einer Expertenkommission ist der vorliegende Revisionsentwurf von der Direktion für Arbeit des Staatssekretariates für Wirtschaft (seco) erarbeitet worden.

Der Bundesrat ist der Überzeugung, dass der vorliegende Entwurf eine ausgewogene, konsensfähige Lösung darstellt. Insbesondere wird damit ermöglicht, die Finanzierung konjunkturunabhängiger auszugestalten. Die Leistungen der ALV werden an die verbesserte, professionalisierte öffentliche Arbeitsvermittlung und an die ausgebauten arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) angepasst. Auch wird dem Aspekt des freien Personenverkehrs mit der EU Rechnung getragen. Der Entwurf bringt auch eine gewisse Vereinfachung und eine verbesserte Systematik.

Die mit der 95er-Revision neu eingeführten Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und die gleichzeitig erfolgte Intensivierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) werden durch diese Revision nicht grundsätzlich tangiert. Sie haben sich bewährt und sollen in der heutigen, jedoch etwas optimierten Form beibehalten werden. Ausserdem wurden bereits mit der sogenannten technischen AVIG-Revision, die auf den 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist, die gesetzlichen Grundlagen eingeführt, um den eingeschlagenen Weg der Effizienzsteigerung der RAV und der AMM gesetzlich zu verankern.

Der Revisionsentwurf betrifft im Wesentlichen die folgenden zwei Hauptpunkte:

A. Finanzierung

Mit dem Auslaufen der Notmassnahme von Artikel 4a wird der Beitragssatz wieder auf 2,0 Lohnprozente sinken. Auf Grund verschiedener von Experten durchgeführten Berechnungen ergibt sich für die Schweiz eine Schätzung der über den Konjunkturverlauf gemittelten Zahl von rund 100 000 Arbeitslosen. In konjunkturellen Auf- und Abschwungphasen wird diese Zahl selbstverständlich unter- oder überschritten werden. Ausgehend von dieser mittleren Arbeitslosigkeit wird ein neues Finanzierungs-

system (Art. 90–90c) vorgeschlagen, das konjunkturrestistenter sein soll. Dabei sollen sich Bund und Kantone fest an den Kosten der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren und der arbeitsmarktlichen Massnahmen beteiligen. Auch dadurch wird eine über einen Konjunkturzyklus ausgeglichene Rechnung des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung ermöglicht. Im Gegenzug wird vom Beizug von Bund und Kantonen für die Finanzierung bei ausserordentlichen Verhältnissen und von der Beteiligung der Kantone an den Kosten der arbeitsmarktlichen Massnahmen in der heutigen Form abgesehen. Die Belastung des Bundes und der Kantone wird dabei im Vergleich zu heute nur geringfügig erhöht (Bund 1999: 246 Mio. Fr. – Bund nach der Revision: 300 Mio. Fr./Kantone 1999: 75 Mio. Fr. – Kantone nach der Revision: 100 Mio. Fr.). Die Gewährung von allfälligen Darlehen an die Versicherung soll neu in der Form von Tresoreriedarlehen durch den Bund erfolgen. Diese werden zu Marktbedingungen gewährt und belasten die Finanzrechnung des Bundes nicht.

Daneben muss die teilweise Deplafonierung (zusätzliche Beiträge auf Lohnsummen zwischen 106 800 und 267 000 Fr.) wieder aufgenommen werden, aber nur noch in der Höhe von einem statt von zwei Prozent (wie es bereits infolge der 95er-Revision bis 1999 der Fall war).

B. Arbeitslosenentschädigung

Hier werden im Wesentlichen zwei Änderungen vorgeschlagen. Einerseits soll die Mindestbeitragszeit, die einen Entschädigungsanspruch auslöst, von heute sechs auf zwölf Monate erhöht werden (Art. 13 Abs. 1). Andererseits soll die maximale Entschädigungsdauer von heute 520 (zwei Jahre) auf 400 Tage (eineinhalb Jahre) gekürzt werden, wobei für ältere Arbeitnehmer sowie IV- und UV-Rentner die heutige Dauer beibehalten wird (Art. 27). Mit diesen Massnahmen können Einsparungen von 415 Millionen Franken erzielt und der Senkung des Lohnprozentes auf wieder 2,0 Prozent Rechnung getragen werden.

Weitere wichtige Punkte im Revisionsentwurf sind: Anrechnung der Abgangsent-schädigung (Art. 11a), Übernahme eines Drittels der NBU-Prämien (Art. 22a), Missbrauchsbestimmung bei Zwischenverdienst (Art. 24), von Krankheit und Unfall entkoppelte Regelung des Taggeldbezugs bei Mutterschaft (Art. 28), Vereinheitlichung der Taggelder (Art. 59b), Regelung des Verfahrens bei Gesuchen für arbeitsmarktliche Massnahmen (Art. 59c).

Verschiedene mögliche Revisionspunkte wurden zudem untersucht und wieder verworfen. Eine Zusammenstellung dieser Punkte ist in der Botschaft enthalten (Ziff. 1.2.3).

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Rückblick

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982 ist in Kraft seit dem 1. Januar 1984. Der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit Anfang 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 der Revisionen bewirkte die in den 90er-Jahren insgesamt hohe Arbeitslosigkeit eine massive Verschuldung des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (Höchststand 1998: 8,8 Mia. Fr. Schulden). Mit A-fonds-perdu-Beiträgen des Bundes in der Höhe von 5 Prozent der jährlichen Ausgaben konnte die Schuldensituation verbessert werden.

1.1.2 Stand heute

Als Folge der Verbesserung der Konjunkturlage, des im internationalen Vergleich flexiblen Arbeitsmarkts der Schweiz und der Einführung der RAV ist die Arbeitslosigkeit gegen Ende der 90er-Jahre stark zurückgegangen. Damit hat sich auch die finanzielle Situation des Ausgleichsfonds verbessert. Ende des Jahres 2000 beliefen sich die Schulden aber immer noch auf 5,7 Milliarden Franken.

Mit dringlichem Bundesbeschluss vom 16. Dezember 1994 war für die Sicherung der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung der Beitragssatz auf den 1. Januar 1995 von 2,0 auf 3,0 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 die teilweise Deplafonierung¹ mit einem Lohnprozent eingeführt (ebenfalls wurden mit dieser Revision die 5 Prozent A-fonds-perdu-Beiträge eingeführt). 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

¹ Nach dem geltenden Art. 3 sind die Versicherungsbeiträge grundsätzlich höchstens bis zu dem für die obligatorische Unfallversicherung massgebenden Verdienst (Höchstbetrag ab 1.1.2000: 106 800 Fr. pro Jahr) zu entrichten. Mit der 95er-Revision durfte von der Differenz zwischen dem normalen und dem Zweieinhalbfachen des für die obligatorische Unfallversicherung massgebenden Höchstbetrags zusätzlich ein Lohnprozent erhoben werden. Mit dem Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm vom 19. März 1999 wurde ermöglicht, dass auf dieser Differenz zwei Lohnprozente erhoben werden konnten (Zweieinhalbfaches des Höchstbetrags ab 1.1.2000: 267 000 Fr. pro Jahr).

2 Lohnprozente erhöht, damit auch neu aufgelaufene Schulden abgebaut werden können. Damit die Finanzierung der Versicherung langfristig gesichert ist, muss diese deshalb spätestens auf Ende 2003 neu geregelt werden. Zudem war auch in den Kommissionsdebatten zum Stabilisierungsprogramm und in parlamentarischen Vorstössen immer wieder die Forderung nach einer AVIG-Revision erhoben worden. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zur Motion Kommission NR (98.3525) vom 6. November 1998 in Aussicht gestellt, dem Parlament im Winter 2000 eine Revisionsvorlage zu unterbreiten (s. auch Ziff. 2). Mit dem vorliegenden Revisionsentwurf soll diesen Anliegen nachgekommen werden.

Die mit der 95er-Revision neu eingeführten RAV und die gleichzeitig erfolgte Intensivierung der AMM werden durch diese Revision nicht grundsätzlich tangiert. Sie haben sich bewährt und sollen in der heutigen, jedoch etwas optimierten Form beibehalten werden. Ausserdem wurden bereits mit der so genannten technischen AVIG-Revision, die auf den 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist, die gesetzlichen Grundlagen eingeführt, um den eingeschlagenen Weg der Effizienzsteigerung der RAV und der AMM gesetzlich zu verankern. Entsprechende Massnahmen sind schon vorher eingeleitet worden. So wurden mit den Kantonen und den Kassenträgern bereits neue Vereinbarungen geschlossen, die eine Verbesserung der Wirkung zum Ziel haben (Output- statt Inputsteuerung). Ebenfalls wurden bei den AMM verschiedene Qualitätssicherungsmassnahmen eingeleitet. Schliesslich wurde auch bei den RAV dem Rückgang der Arbeitslosigkeit sowohl in der Personal- wie in der Kostenstruktur Rechnung getragen.

Das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft hat zur Folge, dass die schweizerische Arbeitslosenversicherung in die Koordinierung der Sozialversicherungssysteme der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft mit einbezogen wird. Die damit verbundenen Neuerungen lassen eine jährliche Mehrbelastung der Arbeitslosenversicherung in der Grössenordnung von 170–400 Millionen Franken erwarten (vgl. die Botschaft zur Genehmigung der sektoriellen Abkommen zwischen der Schweiz und der EG vom 23. Juni 1999). Mit dem vorliegenden Revisionsentwurf soll diesem Umstand Rechnung getragen und die Mehrbelastung so weit als möglich reduziert werden (s. auch Ziff. 3.1.2.4).

1.1.3 Ausblick

Ausgehend vom auf der heutigen Rechtsordnung basierenden Finanzplan, der auf einer weiteren Verbesserung der arbeitsmarktlichen Situation und der Arbeitslosenquoten von 2,0 (2000) bzw. 1,8 Prozent (2001–2003) im Jahresdurchschnitt und der Lohnsumme der AHV-Statistik für 1998² basiert, würde die Darlehensschuld der Arbeitslosenversicherung Anfang 2002 noch 3,4 Milliarden Franken betragen. Die ausserordentlichen Einnahmen aus dem 3. Lohnbeitragsprozent (exklusive Plafondserhöhung) betragen jährlich rund 1,9 Milliarden Franken. Die Einnahmen aus der Erhöhung des Beitragsplafonds um 2 Prozent belaufen sich auf rund 270 Millionen Franken pro Jahr. Im Laufe des Jahres 2003 sollten die Schulden abgebaut sein.

² Bundesamt für Sozialversicherungen (2000): AHV-Statistik 2000. Statistiken zur Sozialen Sicherheit. EDMZ 318.123.00d.

Die Senkung der Versicherungsbeiträge auf 2,0 Lohnprozente führt zu einer Entlastung des Faktors Arbeit um rund 1,9 Milliarden Franken und die Fortführung der Deplafonierung mit 1 Prozent zu einer solchen von rund 135 Millionen Franken (s. auch volkswirtschaftliche Auswirkungen, Ziff. 3.6.4).

1.1.4 Die Entwicklung ohne Revision

Würde die Arbeitslosigkeit auf dem heutigen Stand von ca. 70 000 Arbeitslosen verharren, so liessen sich die heutigen Ausgaben auch mit 2,0 Lohnprozenten finanzieren. Die Erfahrungen der 90er-Jahre zeigen jedoch, dass solche Erwartungen wenig realistisch sind und ein Konjunktureenbruch mit damit verbundenem Ansteigen der Arbeitslosigkeit jederzeit möglich ist. Ohne Revision würde das Defizit der Versicherung wieder rasch anwachsen, und die Gemeinwesen müssten zu Hilfe eilen. Ohne die vorgeschlagenen Revisionspunkte würde die Versicherung bei 100 000 Arbeitslosen (der für die Schweiz von Experten berechneten mittleren Arbeitslosigkeit) jährlich ein Minus von 954 Millionen Franken erzielen (s. auch Ziff. 3.1.2.1). Bei einer um 120 000 Personen höheren Anzahl Arbeitslosen, also 220 000 Arbeitslosen, würde das Minus jährlich bereits 5 Milliarden Franken betragen.

Zusätzlich werden die bilateralen Verträge mit der EG auf der Leistungsseite zu Mehrausgaben führen, die mit der Revision reduziert werden sollen.

1.2 Grundzüge der Vorlage

1.2.1 Hauptpunkte der Vorlage

Der Revisionsentwurf betrifft im Wesentlichen die folgenden zwei Hauptpunkte:

A. Finanzierung

Der Beitragssatz wird mit dem Auslaufen der Notmassnahme von Artikel 4a wieder auf 2,0 Lohnprozente sinken. Auf Grund verschiedener von Experten durchgeführten Berechnungen ergibt sich für die Schweiz eine Schätzung der über den Konjunkturverlauf gemittelten Zahl von rund 100 000 Arbeitslosen. In konjunkturellen Auf- und Abschwungphasen wird diese Zahl selbstverständlich unter- oder überschritten werden. Ausgehend von dieser mittleren Arbeitslosigkeit wird ein neues Finanzierungssystem (Art. 90–90c) vorgeschlagen, das konjunkturresistent sein soll. Dabei sollen sich Bund und Kantone fest an den Kosten der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) beteiligen. Auch dadurch wird eine über einen Konjunkturzyklus ausgeglichene Rechnung des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung ermöglicht. Im Gegenzug wird vom Bezug von Bund und Kantonen für die Finanzierung bei ausserordentlichen Verhältnissen und von der Beteiligung der Kantone an den Kosten der AMM nach heutigem System abgesehen. Die Belastung des Bundes und der Kantone wird dabei im Vergleich zu heute erhöht (Bund 1999: 246 Mio. Fr. – Bund nach der Revision: 300 Mio. Fr. / Kantone 1999: 75 Mio. Fr. – Kantone nach der Revision: 100 Mio. Fr.). Die Gewährung von allfälligen Darlehen an die Versicherung soll neu in der Form von Tresoreriedarlehen durch den Bund erfolgen. Diese werden zu Marktbedingungen gewährt und belasten die Finanzrechnung des Bundes nicht.

Zusätzlich soll mit der Wiederaufnahme der teilweisen Deplafonierung in Artikel 3 Absatz 3 zwischen dem einfachen und dem zweieinhalbfachen Betrag der obligatorischen Unfallversicherung (zurzeit 106 800–267 000 Fr.) ein Versicherungsbeitrag erhoben werden. Diese Massnahme war mit der Revision von 1995 mit einem Beitragssatz von einem Prozent eingeführt worden. Mit dem Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm vom 19. März 1999 zur Sanierung der Versicherung wurde der zusätzliche Beitrag auf 2 Lohnprozente erhöht. Neu soll mit dem vorliegenden Entwurf ein zusätzlicher Beitrag nur noch in der Höhe von einem Prozent erhoben werden.

B. Arbeitslosenentschädigung

Hier werden im Wesentlichen zwei Änderungen vorgeschlagen. Einerseits soll die Mindestbeitragszeit, die einen Entschädigungsanspruch auslöst, von heute sechs auf zwölf Monate erhöht werden (Art. 13 Abs. 1). Andererseits soll die maximale Entschädigungsdauer von heute 520 (zwei Jahre) auf 400 Tage (eineinhalb Jahre) gekürzt werden, wobei für ältere Arbeitnehmer sowie für IV- und UV-Rentner die heutige Dauer beibehalten wird, sofern sie über 18 Beitragsmonate verfügen (Art. 27). Mit diesen Massnahmen sowie mit den Effizienzsteigerungsmassnahmen bei den RAV und den AMM können Einsparungen erzielt und der Senkung des Lohnprozentes auf wieder 2,0 Prozent Rechnung getragen werden.

Eine Erhöhung der Mindestbeitragszeit ist auch auf Grund der bilateralen Abkommen angezeigt, da sonst die Schweiz im Vergleich zu den EU-Staaten und damit auch für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger bereits nach kurzer Beitragszeit eine Arbeitslosenentschädigung bezahlen müsste, was finanziell zu einer Mehrbelastung der schweizerischen ALV führen würde.

Wie Expertisen ergaben, sind von einer Verlängerung primär Personen unter 30 Jahren betroffen, die in der Regel leichter eine neue Stelle finden. Zudem erfolgt für ältere Versicherte sowie IV- und UV-Rentner keine Verkürzung der Bezugsdauer. Schliesslich ist eine Kombination von verlängerter Beitragszeit und verkürzter Bezugsdauer unabdingbar, wenn bei einer Rückkehr zu 2,0 Lohnprozente und einer mässigen Beteiligung von Bund und Kantonen der Leistungsstandard der Versicherung in etwa beibehalten werden soll. Zusätzlich sind diese Massnahmen auch gerechtfertigt, weil mit der professionalisierten Vermittlungsstruktur der RAV und dem Ausbau der AMM die Wiedereingliederung rascher und nachhaltiger erfolgt.

1.2.2 Weitere wichtige Punkte der Vorlage

1.2.2.1 Anrechnung der Abgangsentschädigung (Art. 11a)

Hohe Abgangsentschädigungen sollen die Bezahlung der Arbeitslosenentschädigung hinausschieben.

1.2.2.2 Übernahme eines Drittels der NBU-Prämie (Art. 22a)

Es wird vorgesehen, dass die Versicherung für arbeitslose Personen einen Drittel der Prämien für die Nichtberufsunfallversicherung übernimmt.

1.2.2.3 Missbrauchsbestimmung bei Zwischenverdienst (Art. 24)

Änderungskündigungen mit Lohnreduktionen sollen nicht auf die Arbeitslosenversicherung abgewälzt werden können.

1.2.2.4 Von Krankheit und Unfall entkoppelte Regelung des Taggeldbezuges für die Mutterschaft bei fehlender oder verminderter Arbeitsfähigkeit (Art. 28)

Mit dieser neuen Regelung können Wöchnerinnen wegen fehlender oder verminderter Arbeitsfähigkeit maximal 40 Taggelder beziehen, auch wenn sie vor der Niederkunft bereits Taggelder auf Grund von Krankheit, Unfall oder Schwangerschaft während maximal 44 Tagen bezogen haben.

1.2.2.5 Vereinheitlichung der Taggelder (Art. 59b)

Mit der Abschaffung der besonderen Taggelder soll die oft fälschlicherweise angewandte Praxis eliminiert werden, die erst nach dem Bezug der (auf Grund des Alters für den Einzelnen unterschiedlich langen) normalen Taggelder eine Teilnahme an einer arbeitsmarktlichen Massnahme vorsah. Zudem führt die Vereinheitlichung der Taggelder auch zu einer administrativen Erleichterung.

1.2.2.6 Regelung des Verfahrens bei Gesuchen für arbeitsmarktliche Massnahmen (Art. 59c)

Die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen werden klarer geregelt.

1.2.3 Verworfenne Revisionspunkte

Im Laufe der Revisionsarbeiten wurden insbesondere folgende Fragenkomplexe geprüft, schliesslich aber nicht weiterverfolgt:

1.2.3.1 Obligatorische Grundversicherung und freiwillige Zusatzversicherung

Wissenschaftliche Untersuchungen und Erfahrungen im Ausland ergaben, dass ein solches Angebot zu Prämien führt, die sich nur jene leisten können, die kaum mit Arbeitslosigkeit rechnen müssen. Diese werden sich deshalb nicht versichern, was für die übrigen (schlechten) Risiken wiederum relativ hohe Prämien zur Folge hat. Es ist fraglich, ob sich diese dann überhaupt zusätzlich versichern werden. Bei konjunkturbedingter Arbeitslosigkeit besteht ausserdem ein Kollektivrisiko, das sich im Vergleich zu den meisten durch private Versicherung versicherten Risiken nur

schwer oder kaum diversifizieren lässt. Angefragte private Versicherer zeigten denn auch kaum Interesse, eine solche Versicherung anzubieten. Müsste nun der Staat eine solche Versicherung anbieten, wäre er mit denselben Problemen konfrontiert. Ausserdem wäre der Vollzug einer solchen Lösung sehr schwierig. Weiter kritisch wäre die Frage der Prämienteilung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer (Art. 114 Abs. 3 BV) sowie generell die Frage des Prämieninkassos durch die AHV-Organen.

1.2.3.2 Freiwillige Versicherung für Selbstständigerwerbende

Die Problematik ist ähnlich wie beim Obligatorium und bei der freiwilligen Zusatzversicherung: Auch das Risiko der Arbeitslosigkeit von Selbstständigerwerbenden ist kaum versicherbar, weil die Versicherungen nicht in der Lage sind, die entsprechenden versicherungstechnischen Voraussetzungen zu erfüllen. Dies geht auch aus einem von der Expertenkommission in Auftrag gegebenen Gutachten hervor³. Immerhin wird zudem die heutige Regelung der Förderung der Selbstständigkeit mit dem vorgeschlagenen Artikel 9a aufgewertet, indem dem zusätzlich erhöhten Risiko, welches Personen, die sich selbstständig machen, auf sich nehmen, dadurch Rechnung getragen wird, dass die Rahmenfristen auf vier Jahre verlängert werden.

1.2.3.3 Arbeitslosenfürsorge

In der Schweiz gibt es traditionsgemäss eine Aufgabenteilung zwischen der ALV, welche vom Versicherungsprinzip ausgeht, und der Fürsorge, welche die individuelle Situation des Einzelnen betrachtet (Bedarfsprinzip). In einer ersten Zeit übernimmt die ALV den Erwerb ersatz von arbeitslosen Personen und bemüht sich um deren rasche und dauerhafte Wiedereingliederung. Danach gehen diese Aufgaben an die Fürsorge über. Für die Kosten haben somit die Kantone und die Gemeinden aufzukommen. Dieser Grundsatz ist unbestritten und wurde bei den früheren Revisionen vom Parlament bestätigt. Es ist nicht die primäre Aufgabe der ALV, für arbeitslose Personen über eine begrenzte Frist hinaus dauerhaft den Erwerbsausfall (zu 70 oder 80 Prozent) zu decken, sofern sie nicht neue Beitragszeiten erwerben. Selbstverständlich würde die Einführung einer Arbeitslosenfürsorge zu einer finanziellen Mehrbelastung der Versicherung führen.

1.2.3.4 Vorzeitige Pensionierung über ALV

Im Rahmen der 95er-Revision wurde der Artikel 65a geschaffen, auf dessen Grundlage die Verordnung über die Förderung des Vorruhestandes befristet eingeführt wurde. Dieser Versuch zeitigte jedoch überhaupt keine fruchtbaren Resultate und wurde in der Folge auch wieder fallen gelassen. Die Versicherung bietet zudem bereits heute in einem vernünftigen Rahmen Erleichterungen für ältere Arbeitslose.

³ Widmer, R. und Schmid, H. (1999): *Arbeitslosenversicherung für Selbstständig-erwerbende?* Gutachten im Auftrag der Direktion für Arbeit des Staatssekretariates für Wirtschaft. Forschungsinstitut für Arbeit, Universität St. Gallen.

Auch diese Aufgabe würde zu einer finanziellen Mehrbelastung führen. Es kann somit nicht die Aufgabe der ALV sein, die Frage der vorzeitigen Pensionierung zu lösen.

1.2.3.5 Abschaffung von Kurzarbeit- und Schlechtwetterentschädigung

Der Sinn dieser zwei Instrumente ist die Vermeidung von Arbeitslosigkeit bei vorübergehenden konjunkturellen oder wetterbedingten Arbeitsausfällen. Im Rahmen der 95er-Revision wurde eine Abschaffung diskutiert. Am Schluss entschied das Parlament jedoch, diese Institute beizubehalten. Ausserdem ist es wissenschaftlich nicht erwiesen, dass bei einer Abschaffung von den betroffenen Betrieben nicht mehr Personen entlassen und die Einsparungen infolge der Abschaffung nicht durch die Mehrbelastung wegen des Anstiegs der Arbeitslosigkeit aufgewogen würden. Eine Abschaffung wurde deshalb von der Expertenkommission nicht weiter verfolgt. Beibehalten wird auch das Institut des wetterbedingten Kundenausfalls. Mit diesem Institut wird dasselbe Ziel verfolgt wie mit der Kurz- bzw. der Schlechtwetterentschädigung. Es ist ausgerichtet auf Situationen, in denen die beiden letztgenannten Institute nicht greifen. Dieses Spezialinstitut wurde seit seiner Einführung äusserst selten angerufen, kann aber bei Auftreten der spezifischen Situation im Hinblick auf die Erhaltung von Arbeitsplätzen im Tourismus wichtig sein.

1.2.3.6 Risikoabhängige Prämien

Zwar lösen ein Teil der Arbeitgeber und Arbeitnehmer Beschäftigungsverhältnisse häufiger auf, als sie es tun würden, wenn sie die Kosten ihres Tuns selbst tragen müssten (falscher Anreiz der Versicherung). Sie lassen sich dabei durch diejenigen quersubventionieren, die sich für dauerhaftere Beschäftigungsverhältnisse entscheiden. Wie ein Gutachten ergab⁴, ist diese Quersubventionierung neben Strukturproblemen der Wirtschaft in erster Linie auf Arbeitgeber- und nicht auf Arbeitnehmerverhalten zurückzuführen. Nur für Arbeitgeber allein risikogerechte Prämien vorzusehen, würde jedoch eine Änderung der Bundesverfassung bedingen. Ausserdem würde der Vollzug aufwendiger und teurer, nicht zuletzt weil die AHV nicht mehr das Inkasso der ALV-Beiträge übernehmen könnte, da sie mit einem System operiert, das nicht nach Branchen und Berufen differenziert. Für die Zukunft wird die Direktion für Arbeit des seco jedoch ein Prüfsystem aufbauen, das feststellen kann, welche Quersubventionen tatsächlich fliessen, damit gestützt darauf allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt geeignete Massnahmen eingeleitet werden können und durch die Publizität auch mögliche Verhaltensveränderungen ausgelöst werden.

⁴ Sheldon, G. (2000): *Risikoabhängige Prämien bei der Arbeitslosenversicherung*. Gutachten im Auftrag der Direktion für Arbeit des Staatssekretariates für Wirtschaft. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), Basel.

1.2.3.7 Veränderung der Taggeldhöhe

Eine Veränderung der Taggeldhöhe wurde geprüft und auf Grund der Tatsache, dass das Volk bereits eine zweiprozentige Senkung im Jahre 1997 abgelehnt hatte, von der Expertenkommission nicht weiter verfolgt. Die schweizerischen Ansätze erscheinen im internationalen Vergleich zwar als relativ hoch. Die Vergleichbarkeit auf Grund der reinen Ansätze ist jedoch sehr schwierig, da andere Länder das Nettoprinzip kennen und die Arbeitslosen aus ihrer Entschädigung z.B. nicht noch Krankenkassenprämien und/oder Steuern zahlen müssen.

1.2.3.8 Berücksichtigung der Familieneinkommen

Die Berücksichtigung würde einen massiven Einbruch in das Versicherungsprinzip bedeuten. Ausserdem wäre eine Gleichstellung von Doppelverdienern mit Einzelverdienern nur sinnvoll, wenn alle Formen des partnerschaftlichen Zusammenlebens erfasst würden, was auf Grund der zivilrechtlichen Gesetzgebung schwer feststellbar ist. Schliesslich würde auch der Vollzug erheblich erschwert.

1.2.3.9 Degression der Taggelder

Eine Verhaltensveränderung der Versicherten durch die Einführung einer Degression ist wissenschaftlich nicht belegt. Es würden damit auch in erster Linie die Langzeitarbeitslosen bestraft, und die Anzahl der Fürsorgefälle würde sich erhöhen. Zusätzlich wären auf der Informatikseite auch erhebliche Mehraufwendungen die Folge. Den im internationalen Vergleich relativ hoch erscheinenden Taggeldern stehen jedoch als erhebliches Druckelement ein ausgebautes Vermittlungs-, Wiedereingliederungs- und Kontrollsystem und strenge Sanktionsmöglichkeiten gegenüber. Deshalb ist ein zusätzlicher Druck mittels Degression nicht angezeigt.

1.2.3.10 Verlängerung der Wartezeit

Einerseits ist die Schweiz durch ein internationales Übereinkommen (ILO-Abkommen Nr. 168 über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, das am 17. Okt. 1990 ratifiziert wurde) gebunden, welches einer Verlängerung entgegensteht. Die Kündigung des Abkommens muss spätestens am 18. Oktober 2001 per 17. Oktober 2002 erfolgen. Das Abkommen sieht eine maximale Wartezeit von 7 Kalendertagen vor, was 5 Arbeitstagen (= Taggeldern) und somit der heutigen Regelung entspricht. Andererseits sprechen auch sozialpolitische Überlegungen gegen eine Verlängerung, weil die heutige Dauer der Wartezeit vom Gesetzgeber danach festgelegt worden war, was als «minimale finanzielle Vorsorge» den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen zugemutet werden kann. Kann bei 5 Tagen noch eine solche Zumutbarkeit unterstellt werden, so trifft dies bei 30 Tagen mit Sicherheit nicht mehr zu. Eine Vielzahl von Arbeitslosen hat in der Regel, wenn überhaupt, nur geringe finanzielle Reserven, sodass diese Personen bei einer Verlängerung an die Fürsorge gelangen müssten. Damit würde eine Verlängerung nur zu ei-

ner finanziellen Mehrbelastung der Fürsorge führen. Zudem wären damit auch grosse administrative Umtriebe verbunden.

1.2.3.11 Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung

Grundsätzlich wird die geltende Regelung von der Expertenkommission als gut erachtet. Sie ist im internationalen Vergleich auch als streng zu beurteilen. Die Problematik liegt nicht bei der Regelung an sich, sondern bei deren kantonal unterschiedlichen Anwendung, insbesondere durch die Justizbehörden. Diese Folge des Föderalismus kann jedoch nicht über das Gesetz, sondern höchstens im Rahmen der Aufsichtsfunktion korrigiert werden, indem von der Ausgleichsstelle unrichtige Entscheide kantonalen Gerichte vermehrt ans Eidgenössisches Versicherungsgericht weitergezogen werden.

1.2.3.12 Spezielle Massnahmen für von Arbeitslosigkeit besonders betroffene Regionen

Diese Frage wurde von der Expertenkommission geprüft, sowohl hinsichtlich eines Ausbaus von arbeitsmarktlichen Massnahmen wie auch hinsichtlich einer Verlängerung der Bezugsdauer von 400 auf 520 Tage. Auf der einen Seite stellen sich schwer zu lösende Vollzugsprobleme, ist es doch schon schwierig, die betroffenen Regionen und die Ausnahmesituation so zu definieren, dass nicht ein genereller Ausbau für viele oder alle Regionen die Folge ist. Zudem stimmen die Arbeitsmarktregionen auch nicht mit den Kantonsgrenzen überein, was den Vollzug zusätzlich komplizieren würde. Ebenso können Wohnsitz und Arbeitsmarktregion auseinander fallen.

Für die Zukunft wird die Direktion für Arbeit des seco jedoch ein Prüfsystem aufbauen, das feststellen kann, welche Regionen überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen sind, damit gestützt darauf geeignete Massnahmen eingeleitet werden können.

1.2.3.13 Wechsel von Taggeld zu Monatsentschädigung

Diese Problematik wurde geprüft. Ein Wechsel zu einer Monatsentschädigung würde die sich heute aus der Taggeldentschädigung ergebenden administrativen Probleme nicht lösen.

1.2.3.14 Taggeld zwischen Militärdiensten

Die Expertenkommission ist der dezidierten Meinung, dass von der bisherigen, auch durch das Eidgenössische Versicherungsgericht geschützten Praxis, die Vermittlungsfähigkeit zwischen zwei Militärdiensten zu verneinen, nicht abgerückt werden darf, weil es nicht die Aufgabe der ALV sei, den Erwerbsausfall für diese Militärpersonen zu decken. Eine solche Lösung müsse vielmehr beim Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) gesucht werden.

Sie würde die ALV auch teuer zu stehen kommen. Bei einer Abkehr von der bisherigen Praxis müsste zudem der Erwerbsausfall von andern Personengruppen, z.B. von Studierenden zwischen den Semestern, übernommen werden. Dies würde eine zusätzliche erhebliche Mehrbelastung zur Folge haben. In seiner Antwort auf die WAK-Motion vom 9. Mai 2000 hat der Bundesrat zugesichert, dass er eine Lösung suchen wird. Er ist der Auffassung, dass eine solche gefunden werden muss, aber nicht im Rahmen der Arbeitslosenversicherung, sondern z.B. bei der Revision der Erwerbssatzordnung.

1.2.3.15 Änderung der heutigen Vollzugsstruktur

An den mit der 95er-Revision eingeführten Vollzugsstrukturen und Eingliederungsmassnahmen (Regionale Arbeitsvermittlungszentren, arbeitsmarktliche Massnahmen) soll grundsätzlich festgehalten werden, weil sie sich bewährt haben. Mit der so genannten technischen AVIG-Revision, die auf den 1.1.2001 in Kraft getreten ist, wird ausserdem im Vollzugsbereich bereits eine Effizienzsteigerung bewirkt. Die Untersuchungen für die technische AVIG-Revision kamen unter anderem zum eindeutigen Schluss, dass sich die Kassenvielfalt (Nebeneinander von öffentlichen und privaten Kassen) bewährt hat. Diesem Urteil hat sich die Expertenkommission angeschlossen.

1.2.3.16 Trennung von Versicherung im AVIG und Arbeitsförderung im neuen Arbeitsförderungsgesetz

Das AVIG äussert sich zu versicherungstechnischen Punkten, aber auch zur öffentlichen Arbeitsvermittlung und zu den arbeitsmarktlichen Massnahmen. Die beiden Letzteren, insbesondere die öffentliche Arbeitsvermittlung, werden auch über das Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG) geregelt. Es wurde eingehend geprüft, ob nur noch der versicherungstechnische Teil im Rahmen des AVIG, die übrigen Bereiche in einem neuen Arbeitsförderungsgesetz (AFG) geregelt und unterschiedlich finanziert (AVIG über Lohnprozente, AFG durch öffentliche Hand) werden sollen. Eine Trennung wäre jedoch kompliziert und wenig sinnvoll, sind doch mit der heutigen Regelung die Fragen von Erwerbssatz und rascher Wiedereingliederung sehr gut aufeinander abgestimmt. Ausserdem sieht der neue Entwurf vor, dass sich auch die öffentliche Hand an der Finanzierung der ALV beteiligt, weshalb auch aus dieser Optik keine Trennung angezeigt ist.

1.2.3.17 Ausbau der arbeitsmarktlichen Massnahmen in Richtung Prävention

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass eine wirkungsvolle Prävention das beste Mittel gegen die Arbeitslosigkeit ist. Für Personen, die unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht sind, d.h. die Kündigung bereits erhalten haben, stehen die Instrumente Vermittlung/Beratung und arbeitsmarktliche Massnahmen bereits heute zur Verfügung (Prävention in der Kündigungsfrist mit dem Ziel, Arbeitslosigkeit zu verhüten). Zudem ist der Vollzug der Arbeitslosenversicherung mit der am 23. Juni 2000

verabschiedeten AVIG-Revision auf Wirkungsorientierung ausgelegt worden; dies führt zu gezielten Anreizen, die verfügbaren Instrumente möglichst frühzeitig einzusetzen.

Auf Grund der sich rasch wandelnden Qualifikationsanforderungen auf dem Arbeitsmarkt stellt sich zunehmend die Frage, ob Präventionsmassnahmen (d.h. insbesondere Weiterbildungsmassnahmen) für alle beitragszahlenden Arbeitnehmer oder zumindest für bestimmte Risikogruppen angeboten werden sollen (allgemeine Prävention).

Der Bundesrat hat im Rahmen dieser Revisionsvorlage aus folgenden Gründen von einem Ausbau der Arbeitslosenversicherung in Richtung allgemeine Prävention abgesehen:

Eine wirkungsvolle allgemeine Prävention würde verschiedenste Bereiche der Bildungs- und Ausländerpolitik mit einschliessen. In diesem Sinne ist die allgemeine Prävention eine Querschnittsaufgabe, die von unterschiedlichen Behörden auf Bundes- und Kantonebene wahrzunehmen ist. In der Botschaft zum Berufsbildungsgesetz vom 6. September 2000 und im «Bericht des Bundesrates über die Elemente einer Bundespolitik für die Weiterbildung in der Schweiz», der am 18. September 2000 veröffentlicht wurde, ist die bundesrätliche Strategie im Weiterbildungsbereich dargelegt. Der Bundesrat will den in diesen Berichten aufgezeigten Weg weiterverfolgen und die Thematik der Weiterbildung im Rahmen der Revision des Berufsbildungsgesetzes behandeln. Bevor weitere Massnahmen in diesem Bereich initiiert werden, sollen die in der Botschaft zum Berufsbildungsgesetz vorgeschlagenen Massnahmen gesetzlich verankert, umgesetzt und ausgewertet werden.

Eine Ausdehnung der verfügbaren Instrumente auf Personen, die verschiedene Risikomerkmale auf sich vereinigen, aber *nicht* unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht sind, würde bedeuten, dass die Arbeitslosenversicherung zusätzliche Aufgaben im Bildungsbereich und in der Ausländerpolitik übernehmen müsste. Da dies erhebliche Zusatzaufwendungen mit sich brächte, erachtet der Bundesrat die Verankerung der allgemeinen Prävention in der Arbeitslosenversicherung angesichts des engen Spielraums sowohl auf der Leistungs- wie auf der Finanzierungsseite als nicht angezeigt.

Schliesslich sieht der Entwurf zum Berufsbildungsgesetz in Artikel 35 vor, dass die Kantone für ein bedarfsgerechtes Angebot an berufsorientierter Weiterbildung sorgen. Ihnen obliegt die Aufgabe, durch geeignete Präventionsmassnahmen, etwa durch Massnahmen im Bildungsbereich oder in der Ausländerpolitik, zur Verhütung von Arbeitslosigkeit beizutragen. Im Rahmen der 95er-Revision wurden die Kantone von den Kosten für die Arbeitsvermittlung (RAV) und die arbeitsmarktlichen Massnahmen weitgehend entlastet und der ALV-Fonds entsprechend belastet. Eine weitere Verschiebung von Aufgaben und Kosten von den Kantonen zur Arbeitslosenversicherung ist vor diesem Hintergrund nicht gerechtfertigt.

Durch eine gezielte Förderung der interinstitutionellen Zusammenarbeit (neuer Artikel 85e) soll jedoch mit der vorliegenden Revision aus der Sicht der Arbeitslosenversicherung ein Beitrag zur besseren Wahrnehmung dieser Querschnittsaufgabe geleistet werden.

1.2.3.18 Eingeschränkter Zugang der Asylsuchenden und Schutzbedürftigen zur Arbeitslosenversicherung

Der Aufenthaltswitzweck von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen stimmt grundsätzlich mit der Zielsetzung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, das eine rasche und dauerhafte Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt anstrebt, nicht überein. Geprüft wurden deshalb eine Verlängerung der Mindestbeitragszeit auf 24 Monate sowie ein zeitlich befristeter Ausschluss dieser Kategorie von der Versicherung. Eine verlängerte Mindestbeitragszeit widerspricht dem Diskriminierungsverbot der Bundesverfassung und des ILO-Übereinkommens Nr. 168 über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit. Ein befristeter Ausschluss von der Versicherung hätte insbesondere einen zusätzlichen administrativen Aufwand der Arbeitsmarktbehörden und der für das Inkasso der ALV-Beiträge zuständigen AHV-Ausgleichskassen zur Folge; damit würden die Einsparungen, die mit einer solchen Massnahme erzielt werden könnten, weitgehend zunichte gemacht. Die Expertenkommission verzichtete deshalb auf Massnahmen, welche den Zugang von Asylsuchenden und Schutzbedürftigen zur Arbeitslosenversicherung einschränken würden.

1.2.3.19 Befreiung von der Erfüllung der Beitragszeit

Im Vorentwurf des am 5. Juni 2000 in die Vernehmlassung geschickten Bundesgesetzes über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen wurde vorgeschlagen, den Geltungsbereich von Artikel 13 Absatz 2^{bis} AVIG zu erweitern. Die Betreuung von Angehörigen, die Hilflosenentschädigung empfangen, sollte der Erziehungsarbeit ausdrücklich gleichgestellt werden. Gleichzeitig wurde die bestehende Möglichkeit erwähnt, auf dem Wege der Auslegung von Artikel 14 Absatz 2 AVIG (Befreiung von der Erfüllung der Beitragszeit) vorzugehen. Im Rahmen der Vernehmlassung zum Behindertengleichstellungsgesetz wurde eine Änderung von Artikel 13 Absatz 2^{bis} AVIG aus Gründen der Transparenz und der Rechtssicherheit einer Auslegung von Artikel 14 Absatz 2 AVIG vorgezogen. Es wurde beschlossen, die Prüfung dieser Frage nicht im Rahmen des Behindertengleichstellungsgesetzes, sondern im Zusammenhang mit der AVIG-Revision 2003 vorzunehmen (vgl. Botschaft vom 11. Dez. 2000 zum Behindertengleichstellungsgesetz, Ziff. 4.4.6).

In der AVIG-Revision 2003 wird vorgeschlagen, Artikel 13 Absatz 2^{bis} AVIG gemäss der Motion Baumann aufzuheben und in Artikel 9b AVIG eine konzeptionell neue Regelung vorzunehmen. Die für die Erziehung der eigenen Kinder aufgewendete Zeit wird nicht mehr als Beitragszeit angerechnet. Vielmehr wird empfohlen, die Rahmenfrist für die Beitragszeit um zwei Jahre zu verlängern. Auf diese Weise wird verhindert, dass Versicherte während eines gesetzlich definierten Zeitraumes ihre im Zeitpunkt der Geburt bestehenden Ansprüche verlieren.

Auf eine analoge Regelung für Personen, die sich der Betreuung hilfloser Angehöriger gewidmet haben, wurde jedoch verzichtet, da die neue Konzeption bezüglich Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit im Anschluss an die Erziehungsarbeit von einem planbaren Statuswechsel ausgeht. Dies ist bei der Betreuung behinderter Angehöriger in der Regel nicht der Fall, da der Entscheid, einen Statuswechsel vorzunehmen, nicht nur in der Dispositionsfreiheit der betreuenden Person liegt.

Die Prüfung hat jedoch ergeben, dass die soziale Absicherung durch Artikel 14 Absatz 2 AVIG ausreichend ist. Personen, die u.a. wegen Invalidität oder Tod des Ehegatten oder aus ähnlichen Gründen oder wegen Wegfalls einer Invalidenrente (ihrer eigenen oder derjenigen der zu betreuenden Person) gezwungen sind, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, sind bereits heute beitragsfrei versichert. Sie haben sowohl Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung als auch auf die übrigen im AVIG verankerten Leistungen, d.h. insbesondere auf Beratung durch die RAV sowie auf Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen. Zudem ist festzuhalten, dass der Wortlaut von Artikel 14 Absatz 2 AVIG mit dem Begriff «ähnliche Gründe» sehr offen gefasst ist, was erlaubt, diese Bestimmung auf vielfältige Sachverhalte anzuwenden.

Schliesslich kann den Anliegen der im Rahmen der Vernehmlassung zum Behindertengleichstellungsgesetz gefragten Kreisen nach Transparenz und Rechtssicherheit bezüglich Artikel 14 Absatz 2 AVIG im Rahmen der Änderung der Arbeitslosenversicherungsverordnung (AVIV) auf Grund des revidierten Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) Rechnung getragen und eine entsprechende Präzisierung vorgenommen werden.

1.3 Ergebnisse des Vorverfahrens

1.3.1 Motion 98.3525 (Sanierung der ALV)

Mit der Motion 98.3525 wurden vom Parlament der zeitliche Rahmen für die Revisionsarbeiten und gewisse Revisionspunkte festgelegt.

a) Wortlaut der Motion vom 6. November 1998 (ohne Begründung)

Der Bundesrat legt bis zum Winter 2000 eine Revisionsvorlage der ALV vor mit dem Ziel, dass nur noch 2 Lohnprozente für die ALV erhoben werden müssen und weder die Kantone noch der Bund Zahlungen an die ALV zu leisten haben.

b) Stellungnahme des Bundesrates

Im Rahmen des Stabilisierungsprogramms 1998 wird die Weiterführung des 3. Lohnprozentes (inkl. erhöhtem Beitragsplafonds) und die Anhebung des Beitragsplafonds für ein zweites Lohnprozent befristet bis Ende 2003 vorgeschlagen.

Die Forderung, dass weder Kantone noch Bund Zahlungen an die ALV leisten müssen, setzt einerseits den Wegfall des A-fonds-perdu-Beitrages des Bundes (5% der Ausgaben der ALV), andererseits eine ausgeglichene Rechnung der ALV voraus (damit keine Darlehen der öffentlichen Hand zur Defizitdeckung mehr geleistet werden müssen).

Das EVD hat einen Zeitplan zur nächsten umfangreichen Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) erarbeitet. Dieser sieht entsprechend der Forderung der Motion vor, dem Parlament im Winter 2000 eine Revisionsvorlage zu unterbreiten. Bei einem raschen Ablauf der parlamentarischen Debatten könnten das neue Gesetz und die entsprechend angepasste Verordnung auf den 1. Januar 2003 in Kraft gesetzt werden und somit die im Stabilisierungsprogramm 1998 enthaltenen ausserordentlichen und befristeten Finanzierungsmassnahmen ablösen.

Im Rahmen der vorgesehenen umfangreichen Revision des AVIG werden unter anderem die Entscheide bezüglich Leistungen und Finanzierung der ALV getroffen werden müssen. Dabei wird auch die Variante mit einem Beitragssatz von 2 Prozent bei einer bestimmten Arbeitslosenzahl geprüft werden. Der Bundesrat kann sich aber nicht auf einen bestimmten Beitragssatz unabhängig von der Arbeitslosenzahl festlegen. Würde mit 2 Prozent eine fixe Summe unabhängig von der Arbeitslosenzahl fixiert, so müsste dies zur Folge haben, dass bei steigender Arbeitslosenzahl die Leistungen zu reduzieren wären, obwohl gerade in einer Phase der Rezession die Arbeitslosenversicherung eine besonderes grosse Bedeutung hat.

Der Bundesrat beantragte, die Motion in ein Postulat umzuwandeln. Sie wurde von den eidgenössischen Räten aber als Motion überwiesen.

1.3.2 Vorverfahren

1.3.2.1 Ziele der Revisionsarbeiten

Die Revisionsarbeiten hatten und haben zum Ziel:

- die ausserordentliche Finanzierung der Versicherung für die Abbezahlung der Schulden durch eine neue konjunkturresistente Finanzierung zu ersetzen;
- die Auswirkungen der bilateralen Verträge CH–EU zu berücksichtigen;
- das bestehende Instrumentarium der Versicherung und die Einführung neuer Lösungen zu prüfen;
- die Systematik des Gesetzes zu verbessern und Transparenz sowie Kohärenz zu erhöhen;
- die professionelle Vermittlungsstruktur und den Einsatz der arbeitsmarktlichen Massnahmen zu optimieren;
- die Leistungsdauer an die verbesserten Integrationsleistungen anzupassen;
- die Leistungshöhe beizubehalten;
- Vollzugsfragen zu optimieren.

1.3.2.2 Expertenkommission / Aufsichtskommission

Der Revisionsentwurf ist unter Begleitung und Beratung einer Expertenkommission, die sich 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 Sozialversicherung und der Leitung der Direktion für Arbeit des seco zusammensetzte, erarbeitet worden.

Der Entwurf wurde auch in der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung behandelt.

1.3.2.3

Abweichung von der Motion

In Abweichung vom Wortlaut der Motion sieht der vorliegende Revisionsentwurf vor, dass einerseits Bund und Kantone einen finanziellen Beitrag an die Versicherung zu leisten haben und andererseits die Deplafonierung mit 1 Prozent weitergeführt wird.

a) Zur Finanziellen Beteiligung von Bund und Kantonen

In der Expertenkommission wehrten sich die Sozialpartner dagegen, Aufgaben, die bis zur Revision von 1995 zu grossen Teilen vom Bund und von den Kantonen getragen wurden (öffentliche Arbeitsvermittlung, arbeitsmarktliche Massnahmen), und die somit keine ureigenen Aufgaben der Versicherung sind, nur noch durch die Versicherung zu finanzieren. Die Kantone waren auch immer an den Kosten der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) beteiligt worden.

Im Rahmen des Aufbaus der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und des Ausbaus der AMM anlässlich der 95er-Revision wurden die Kosten der RAV vollständig und die Kosten der AMM grösstenteils von der Versicherung übernommen, damit überhaupt und in einem koordinierten Masse Massnahmen gegen die hohe Arbeitslosigkeit ergriffen werden konnten.

Die Kantone wurden zudem mit der 95er-Revision zusätzlich auch dadurch finanziell entlastet, dass einerseits die Leistungsdauer verlängert und andererseits durch die professionalisierte Vermittlungsstruktur und den Ausbau der AMM die Wiedereingliederung verbessert wurde, womit die Zahl der Fürsorgefälle reduziert werden konnte. Auch unter diesem Aspekt rechtfertigt es sich, sie in einem wenig höheren Mass an den Kosten der Versicherung zu beteiligen (vgl. auch Ziff. 3.1.2.3).

Für eine neue, vorhersehbare, über einen Konjunkturzyklus ausgeglichene Finanzierung der Versicherung ist es notwendig, dass sich der Bund und die Kantone an den Kosten der Versicherung für die RAV und AMM beteiligen, wenn bei einer Rückkehr zu 2 Lohnprozenten in Kombination mit einer massvoll verlängerten Beitragszeit und einer ebenso verkürzten Bezugsdauer der Leistungsstandard der Versicherung in etwa beibehalten werden soll,

Mit der vorliegenden Revision sollen deshalb die bisherigen ausserordentlichen A-fonds-perdu-Beiträge des Bundes (1999: 246 Mio. Fr.) und die bisherige Beteiligung der Kantone an den Kosten der AMM (1999: 75 Mio. Fr.) durch ordentliche jährliche Beiträge von Bund und Kantonen an die Versicherung ersetzt werden.

b) Wiederaufnahme der Deplafonierung mit einem Prozent

Soll das Leistungsangebot neben der massvollen Verlängerung der Beitragszeit und der ebenso verkürzten Bezugsdauer in etwa beibehalten werden, bedingt dies aber nicht nur eine dauernde finanzielle Beteiligung von Bund und Kantonen, sondern auch eine Wiederaufnahme der Deplafonierung mit einem Prozent. Ohne diese Massnahme müsste ein weiterer Leistungsabbau erfolgen, der in einer Volksabstimmung mit Sicherheit keine Chancen hätte (vgl. Ergebnisse der Vernehmlassung, Ziff. 1.3.3.2).

c) Folgen, falls Motion im Wortlaut eingehalten werden müsste

Nur durch die vorliegende Revisionsvorlage kann eine ausgeglichene Finanzierung der Arbeitslosenversicherung gewährleistet werden. Ein Verzicht auf die finanzielle Beteiligung der Kantone und des Bundes sowie auf die teilweise Deplafonierung der Beiträge von einem Prozent, wie in der Motion vorgesehen, würde Mindereinnahmen von jährlich 535 Millionen Franken verursachen (vgl. Ziff. 3.1.2.1). Um das langfristige finanzielle Gleichgewicht der Versicherung nicht ernsthaft zu gefährden, müssten diese Ertragsausfälle durch zusätzliche Leistungsreduktionen kompensiert werden.

Ertragsausfall	CHF
– Beteiligung von Bund und Kantonen	400 Mio.
– Wiederaufnahme Deplafonierung mit 1%	135 Mio.
Total	535 Mio.

Kompensation des Ertragsausfalles (mögliche zusätzliche Einsparungen im Vergleich zur Vorlage)	CHF
a. ALE: maximale Bezugsdauer 300 Taggelder (bei einer Mindestbeitragszeit von 12 Monaten)	276 Mio.
b. ALE: Mindestbeitragszeit von 18 Monaten (bei einer maximalen Bezugsdauer von 400 Taggelder)	458 Mio.
c. ALE: generelle Wartezeit von 1 Monat	173 Mio.
d. Aufhebung RAV, LAM-Stellen und kant. Amtsstellen (Einsparungen der Verwaltungskosten)	362 Mio.
e. Aufhebung LAM-Stellen und arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM) (Einsparung der Verwaltungs- und Projektkosten)	463 Mio.

Eine dieser Massnahmen allein würde den Ertragsausfall von 535 Millionen Franken nicht kompensieren. Mehrere Ausgabenkürzungen müssten miteinander kombiniert werden. Einsparungen nach den Buchstaben d und e wären zudem keine echte Sparmassnahmen, weil beim Wegfall dieser Vollzugsstellen die rasche Wiedereingliederung erschwert, die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängert und die Wahrscheinlichkeit des Wiedereintritts in die Arbeitslosenversicherung erhöht würde, womit die Arbeitslosenrate und damit die Ausgaben wieder anwachsen würden⁵.

⁵ Diese Aussagen werden unterstützt durch die Ergebnisse der RAV-Evaluationsstudie (Imboden, C., Egger, M. et al. (1999): *RAV-Evaluationsstudie. Schlussbericht. BWA Schriftenreihe*. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 14.) und der Evaluationsstudie über den Einsatz der AMM (Egger, M., Birchler, U. et al. (2000): *Evaluation des Einsatzes arbeitsmarktlicher Massnahmen. Schlussbericht*. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 8).

d) Schlussfolgerung

Aus den gemachten Ausführungen ist ersichtlich, dass die Motion in ihrem Wortlaut nicht vollumfänglich erfüllt werden kann. Ihr wird aber mit dem vorliegenden Entwurf weitgehend Rechnung getragen, weil eine konjunkturreistente ALV, zum grössten Teil finanziert mit 2 Lohnprozenten, vorgeschlagen wird. Damit kann sie als erfüllt abgeschrieben werden.

1.3.3 Vernehmlassungsverfahren

1.3.3.1 Einleitung

Mit Entscheid vom 18. September 2000 hatte der Bundesrat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement beauftragt, das Vernehmlassungsverfahren zum vorliegenden Revisionsentwurf durchzuführen. Insgesamt 90 Adressaten wurden eingeladen, bis 7. Dezember 2000 ihre Stellungnahmen einzureichen.

1.3.3.2 Ergebnisse

Insgesamt sind 69 Vernehmlassungen fristgerecht eingegangen. Auf Grund des engen Zeitrahmens konnten Vernehmlassungen, die nach dem 11. Dezember 2000 eintrafen, nicht berücksichtigt werden (vgl. Anhang 1: Für die Vernehmlasser verwendete Abkürzungen).

Deplafonierung (Art. 3) / 3. Lohnprozent (Art. 4a)

Zwei Kantone (BE, GR), die politischen Parteien FDP, CVP, SVP und LPS sowie die Arbeitgeberverbände fordern eine Abschaffung der so genannten Deplafonierung. Die SP und die Arbeitnehmerverbände dagegen fordern die Weiterführung der Deplafonierung mit 2 Prozent. Einzelne Parteien und Verbände verlangen sogar eine Deplafonierung mit 3 Prozent.

Die SP widersetzt sich der Abschaffung des 3. Lohnprozentes vor Ende 2003. Die SVP dagegen fordert eine solche bereits auf Ende 2001, der SGV auf Ende 2002. Einzelne Parteien und Verbände fordern die Beibehaltung des 3. Lohnprozentes, andere dessen gestaffelte Reduktion, wiederum andere die jährliche Anpassung des Lohnprozentes und der Deplafonierung an die Fondsreserven.

Die Ausgleichskassen der AHV (welche die ALV-Beiträge einziehen) weisen darauf hin, dass eine Anpassung des Beitragssatzes nur auf Jahresbeginn vorgenommen werden soll, weil eine Umstellung des ganzen Systems während des Jahres zu umständlich sei.

Finanzierung (Art. 90–90c)

Etliche Vernehmlasser führen ins Feld, dass diese neue Finanzierungsregelung zu kurzfristig angelegt sei und damit nicht einer gesamten Konjunkturphase Rechnung getragen werden könne. Zwei Drittel der Kantone sind der Meinung, dass eine Beteiligung der Kantone eigentlich den Spielregeln des Neuen Finanzausgleichs widerspreche. Da sie sich bereits heute an den Kosten der AMM beteiligen, sei ein Verzicht auf finanzielle Beiträge jedoch nicht realistisch. Sie betonen aber, dass sich ei-

ne Beteiligung nur in Zeiten rechtfertigen würde, in welchen sich die Ausgaben nicht durch die Fondsmittel und Lohnprozente decken lassen. Ausserdem propagieren sie (ebenso wie die SP), dass für den Vermögensstand eine Obergrenze von 10 Milliarden Franken vorzusehen sei, weil so für schlechte Zeiten mehr Mittel zur Verfügung stünden. Drei Kantone (UR, SZ, VD) und die SVP lehnen eine finanzielle Beteiligung gar ab, weil diese verfassungswidrig sei. Die Arbeitnehmerorganisationen dagegen fordern eine Beteiligung der Kantone an sämtlichen Kosten der RAV und der AMM, also ohne die Obergrenze von 100 Millionen Franken. Weitere fordern, dass die Lohnbeiträge jährlich auf Grund der Fondsreserven, die sich zwischen 5 und 10 Milliarden Franken bewegen können, anzupassen seien.

Verlängerung der Beitragszeit (Art. 13 Abs. 1)

Die Erhöhung der Mindestbeitragszeit von sechs auf zwölf Monate begrüssen 38 Vernehmlasser, fünf (SSfv, SBKV, ActI, Scul, NE) fordern jedoch eine Sonderregelung für Spezialfälle. Der Kanton Waadt verlangt zudem, dass der Bund die dadurch entstehenden zusätzlichen Fürsorgekosten übernehmen sollte. Die Kantone Zürich und Schwyz verlangen eine Abstufung der Beitrags- und Bezugszeit, der Kanton Zug möchte zumindest für Personen ab dem 50. Altersjahr die Beibehaltung der sechsmonatigen Beitragszeit. Während fünf Vernehmlasser (SVP, SAGV, Ecos, SGV, GaS) eine Beitragszeit von 12 Monaten als zu kurz empfinden, sprechen sich 19 Vernehmlasser (LU, TG, GE, SP, PST, SGB, CNG, ErfAA, SSV, GBI, CGAS, SYNA, EKFF, CSP, StZH, SEK, CCSit, FAE, KonGB) für die Beibehaltung einer sechsmonatigen Mindestbeitragszeit aus. ADC fordert auch bei wiederholter Arbeitslosigkeit eine sechsmonatige Beitragszeit.

Verkürzung der Leistungsdauer (Art. 27)

Mit einer Verkürzung der Leistungsdauer sind insgesamt 46 Vernehmlasser einverstanden, die Kantone Neuenburg und Waadt allerdings unter der Voraussetzung, dass der Bundesrat die Kompetenz erhält, die Bezugsdauer bei erhöhter Arbeitslosigkeit zu verlängern. VD fordert zudem, dass der Bund die durch die Verkürzung der Bezugsdauer zusätzlich entstehenden Fürsorgekosten übernimmt. Ebenso möchte die CVP bei einer Verkürzung der Bezugsdauer dem Bundesrat ermöglichen, je nach Wirtschaftslage und Alter der Versicherten die Höchstgrenze der Bezugsdauer zu differenzieren. Nach Ansicht des Kantons Zürich soll die Bezugsdauer von 520 Taggeldern für ältere Arbeitslose bereits ab dem 50. Altersjahr gelten. Obwohl ZG, SGB, ErfAA, GBI und SYNA für die Beibehaltung der geltenden Bezugsdauer sind, fordern auch sie, dass bei einer allfälligen Verkürzung der Bezugsdauer die Ausnahmeregelung für ältere Arbeitslose bereits ab dem 50. Altersjahr gelten soll. Nach Ansicht von VAK und SAEB sollen alle Personen ab dem 55. Altersjahr mit einer Beitragszeit von zwölf Monaten 520 Taggelder erhalten. 16 Vernehmlasser (LU, ZG, SH, GE, CGAS, SP, PST, CNG, Grüne, SGB, ErfAA, GBI, SYNA, EKFF, CSP, SEK) sprechen sich für die Beibehaltung der Bezugsdauer von 520 Taggeldern aus, der Kanton Schaffhausen unter der Voraussetzung einer Mindestbeitragszeit von zwölf Monaten. Für eine noch weitergehende Verkürzung der Leistungsdauer sind SVP, Ecos, SGV, SAGV und GaS: Die SVP möchte als Bezugsdauer generell 250 Taggelder, Ecos, SGV und GaS 260 Taggelder für Personen unter 55 Jahren, SGV und GaS allerdings bei einer Beitragszeit von 18 Monaten; der SAGV möchte die Bezugsdauer nach Alter und Beitragszeit abstufen.

Bei älteren Personen, die kurz vor Erreichung des AHV-Rentenalters arbeitslos werden, begrüssen insgesamt 31 Vernehmlasser die als Variante in die Vernehmlassung gegebene Ausnahmeregelung, wonach der Bundesrat die Bezugsdauer um 120 Taggelder erhöhen kann, bei einer gleichzeitigen Verlängerung der Rahmenfrist für den Leistungsbezug um 24 Monate. SVP und SGV sprechen sich für die Beibehaltung der geltenden Regelung aus, wonach die Bezugsdauer nur für jene Personen um 120 Taggelder verlängert werden sollte, die zweieinhalb Jahre vor Erreichung des AHV-Rentenalters arbeitslos werden. FDP und SAGV lehnen eine solche Ausnahmeregelung generell ab, da sie der Finanzierung einer vorzeitigen Pensionierung gleichkommt.

Erziehungsperiode (Art. 9b und Art. 14a)

Eine knappe Mehrheit der Vernehmlasser bevorzugt die in Artikel 14a vorgeschlagene Variante (14 Kantone, die SP und 7 Verbände sprachen sich dafür aus, der SGB und die GBI wollten kumulativ beide Varianten, die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten wollte die Beibehaltung der geltenden Regelung, während sich die übrigen Vernehmlasser für Artikel 9b aussprachen) mit der Begründung, diese Regelung werde dem volkswirtschaftlich wichtigen Anliegen, die Frauen und die in der Schweiz wohnhafte ausländische Wohnbevölkerung im Arbeitsmarkt zu integrieren, besser gerecht.

Argumente für Artikel 9b waren, dass damit dem Leit- und Grundgedanken der Arbeitslosenversicherung besser entsprochen werde, da nur Personen profitieren könnten, welche in der Schweiz erwerbstätig waren und eine gewisse Arbeitsmarktfähigkeit nachwiesen. Begrüsst wird, dass das Erfordernis der wirtschaftlichen Zwangslage wegfällt und dadurch der Wiedereinstieg ins Erwerbsleben von Eltern teilen, welche Betreuungsrbeit geleistet haben, erleichtert wird.

Die Mehrheit der Gewerkschaften plädiert dafür, beide Varianten aufzunehmen. Zwei Organisationen lehnen beide Varianten ab. Eine kleine Minderheit möchte nichts geändert haben, also den zur Aufhebung vorgeschlagenen Artikel 13 Abs. 2^{bis} beibehalten.

Freiwillige Leistungen der Arbeitgeber bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses (Art. 11a)

Es lagen zwei Varianten vor. Einig war man sich darüber, dass eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden soll. Zwei Kantone (GE, NE) und einige Organisationen (PST, SGV, FRSP CGAS, CSP, SEK, CCsit) wollten auf eine Anrechnung ganz verzichten. Die überwiegende Mehrheit bevorzugt Variante 2, da sie leichter vollziehbar sei und die Arbeitgeber nicht davon abhalte, im mittleren und unteren Einkommensbereich freiwillige Leistungen auszurichten.

Vier Kantone (BE, BL, VS, NE) schlagen vor, als obere Grenze die Hälfte des Höchstbetrages des versicherten Verdienstes festzusetzen.

CVP und SGB fordern eine Ausnahmeregelung für den Fall, dass freiwillige Leistungen der Arbeitgeber in die obligatorische berufliche Vorsorge fliessen.

Übernahme eines Teils der NBU-Prämie durch den Fonds (Art. 22a Abs. 4)

Die überwiegende Mehrheit der Kantone, die bürgerlichen Parteien (FDP, CVP und SVP) und die Arbeitgeberverbände sind für die Beibehaltung der bisherigen Lösung

(Vorschlag 1) und somit gegen eine Beteiligung des Fonds an den Beiträgen für die NBU-Versicherung. Für Vorschlag 2 und somit für eine Beteiligung des Fonds zu einem Drittel an den Beitragsprämien sprachen sich sechs Kantone (ZH, BE, ZG, VD, NE und GE), die SUVA und die Arbeitnehmerverbände aus.

Die Befürworter von Vorschlag 1 bemängeln an Vorschlag 2 die Abweichung vom Verursacherprinzip. In Anbetracht der Zusatzkosten für den Fonds (rund 32 Mio. Fr.) wird eine generelle Anhebung der Nettoentschädigung angesichts des im internationalen Vergleich hohen Ansatzes nicht als gerechtfertigt erachtet.

Die Befürworter von Vorschlag 2 möchten noch weitergehen und möchten, dass die Kasse – wie dies in den meisten Betrieben üblich ist – mindestens die Hälfte der Prämien übernimmt. Die Arbeitslosen sollen nicht doppelt bestraft werden, indem sie auch noch höhere NBU-Prämien als die Werkstätigen bezahlen müssen.

Taggeld bei vorübergehend fehlender oder verminderter Arbeitsfähigkeit (Art. 28)

Die Entflechtung Krankentaggelder–Mutterschaft wurde fast ausnahmslos begrüsst. Lediglich ein Kanton (GR), eine Partei (SVP) und ein Verband (SAGV) lehnen die Taggelder nach der Niederkunft ab.

Grosse Einigkeit herrscht darüber, dass die acht Wochen nach der Niederkunft mit 40 Taggeldern abgedeckt werden. Die Erhöhung der Krankentaggelder von 34 auf 44 wurde von einigen Kantonen und Organisationen mit dem Argument verworfen, es handle sich um einen Ausbau der Leistungen. Andere wollten auch diese bei 40 Taggeldern festgesetzt haben.

Karenzeit bei Kurzarbeits- und Schlechtwetterentschädigung (Art. 32 und 43)

Die Mehrheit der Vernehmlasser (10 Kantone und 4 Verbände) sprach sich für eine Beibehaltung des bisherigen Systems aus, der Kanton Uri, FDP, CVP und fünf Verbände plädierten jedoch für eine Neuregelung. Die im Entwurf vorgeschlagene prozentuale Beteiligung wurde mehrheitlich verworfen, da sie den Vollzug unnötig verkompliziert und zudem administrativ sehr aufwendig ist. Es wurde allerdings als wichtig erachtet, eine genügend hohe Beitrittschwelle beizubehalten (um Kleinstausfälle zu verhindern, da solche missbrauchsverdächtig sind).

Änderungen bei den AMM (Art. 59–75)

Die Änderungsvorschläge und insbesondere die verbesserte Systematik des 6. Kapitels wird von den meisten Vernehmlassungsadressaten grundsätzlich begrüsst. Dem wichtigsten Punkt, nämlich der Schaffung einer Delegationsnorm, wonach der Bundesrat die Ausgleichsstelle ermächtigen kann, die Entscheidkompetenz über Beitragsgesuche für kollektive Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen bis zu einem vom Bundesrat festzulegenden Höchstbetrag an die Kantone zu delegieren (Art. 59c), stimmen 64 Vernehmlassungsadressaten zu. Einzig die Gewerkschaften (SGB, GBI, CNG und SYNA) sowie die Erfahrungsaustauschgruppe der Arbeitslosenkassen der Arbeitnehmerorganisationen fordern, dass diese Beitragsgesuche von den tripartiten Kommissionen zu bewilligen seien. Die SP schlägt als Gegengewicht zur vorgeschlagenen Delegationsnorm vor, dass der Bundesrat Richtlinien für die Qualitätsprüfung bei den Bildungsmassnahmen aufstellen solle.

Schwarzarbeit (Art. 6, 31 Abs. 4 und 42 Abs. 4)

SGV und SAGV beantragen, eine Änderung des AVIG erst im Rahmen eines allfälligen Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit oder der Revision des AHVG vorzusehen. Etliche Kantone votieren dafür, dass nur Massnahmen eingeführt werden dürfen, die sich nur gegen den Arbeitgeber und ja nicht gegen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer richten. Vorgeschlagen wird, vom Arbeitgeber die Rückforderung bis zum Doppelten der zu Unrecht bezogenen Kurzarbeits- oder Schlechtwetterentschädigung einzuführen.

Prävention

Insgesamt 17 Kantone (ZH, LU, UR, SZ, OW, GL, SO, BS, SH, AI, AR, SG, GR, AG, TG, VS, NE), die SP, die CVP sowie verschiedene andere Vernehmlasser fordern die Verankerung von Massnahmen zur nachhaltigen Vermeidung von Arbeitslosigkeit im Gesetz. Sie betonen insbesondere die Wichtigkeit von Massnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit von schlecht qualifizierten Arbeitskräften.

Interinstitutionelle und interkantonale Zusammenarbeit

Insgesamt 16 Kantone (ZH, LU, UR, SZ, OW, GL, FR, SO, BS, SH, SG, GR, AG, TG, VS, NE) fordern die Verankerung von Massnahmen zur Förderung einer intensiven und systematischen Zusammenarbeit der Vollzugsorgane der verschiedenen Sozialversicherungszweige. Neun Kantone (LU, UR, SO, BL, SH, AI, SG, AG, VS) verlangen ausserdem die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die interkantonale Zusammenarbeit der AVIG-Vollzugsstellen.

Spezifische Massnahmen für schwer Vermittelbare

Zehn Kantone (LU, UR, SZ, OW, GL, SO, BL, SH, AR, AG) halten die Verankerung von spezifischen Massnahmen für arbeitslose Personen, die schwer vermittelbar sind, für notwendig.

1.3.3.3 Auswertung und Gewichtung

Deplafonierung (Art. 3) / 3. Lohnprozent (Art. 4a)

Eine Wiederaufnahme der Deplafonierung ist für die gesicherte Finanzierung der Versicherung ein notwendiger Bestandteil. Die Wiederaufnahme mit einem Prozent stellt zudem einen mehrheitsfähigen Kompromiss dar.

Die Aufhebung des 3. Lohnprozentes ist bei der Mehrheit der Vernehmlasser unbestritten. Eine Aufhebung vor der Abbezahlung der Schulden würde den früheren Willen des Gesetzgebers missachten und eine schlechte Ausgangslage für die revidierte ALV schaffen. Die Regelung erfolgt allerdings nicht mehr im Artikel 4a, sondern in den Schlussbestimmungen, da diese ausserordentliche Massnahme befristet ist und deshalb eigentlich von Anfang an nur im Übergangsrecht hätte geregelt werden sollen.

Bei der Änderung des Beitragssatzes ist darauf zu achten, dass dies auf Anfang Jahr geschieht. Sonst werden nur unnötige und kostspielige Umstellungsarbeiten ausgelöst, nicht nur bei der Versicherung und den Ausgleichskassen, aber auch bei den

Arbeitgebern, welche die Lohnabrechnungen anpassen müssen. Jede gestaffelte Reduktion oder Anpassung der Lohnbeiträge während des Jahres ist somit nicht geeignet.

Finanzierung (Art. 90–90c)

Grundsätzlich soll mit der vorgeschlagenen Finanzierungsregelung einem gesamten Konjunkturzyklus Rechnung getragen werden. Dabei soll der Ausgleichsfonds über den Konjunkturzyklus ein ausgeglichenes Ergebnis ausweisen. Die Beteiligung der öffentlichen Hand ist deshalb gerechtfertigt, weil die Arbeitslosenversicherung auch versicherungsfremde Leistungen erbringt. Die Beteiligung erfolgt nicht nur in «schlechten» Zeiten, sondern jährlich und vermindert dadurch den finanzierungsseitigen prozyklischen Effekt. Die feste Beteiligung ist für die Kantone und den Bund auch berechenbar.

Die Revision des AVIG ist mit den Grundsätzen des Neuen Finanzausgleichs vereinbar. Die Unterstützung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) kann als Verbundaufgabe betrachtet werden, weshalb sich eine gemeinsame Teilfinanzierung dieser Aufgabe durch die öffentliche Hand rechtfertigen lässt. Verfassungsmässig ist eine Beteiligung der Kantone auch nicht nur in «schlechten» Zeiten möglich. Eine Beteiligung gibt es zudem bereits heute, und sie wird durch den vorliegenden Entwurf nur wenig erhöht. Die RAV bedienen zudem nicht nur Versicherte, sondern generell Stellensuchende. Aus diesen Gründen ist eine feste kantonale Beteiligung, die ja primär als Beteiligung an den Kosten der RAV und AMM angeschaut werden muss, gerechtfertigt. Sie ist aber nach oben zu begrenzen, damit Bund und Kantone fest kalkulierbare Beiträge bezahlen und in wirtschaftlich schlechten Zeiten nicht zusätzlich belastet werden.

Die mit dem Entwurf vorgeschlagene maximale Vermögensbandbreite von +5 Milliarden bis –5 Milliarden Franken wird beibehalten. Die Obergrenze von +5 Milliarden bezieht sich jedoch neu auf das Eigenkapital abzüglich des für den Betrieb notwendigen Betriebskapitals von 2 Milliarden Franken. Dies ergibt zusammen mit der Schuldengrenze von –5 Milliarden Franken einen effektiven Finanzierungsspielraum von 10 Milliarden Franken und reicht aus, um während zwei Jahren 220 000 Arbeitslose zu finanzieren.

Verlängerung der Beitragszeit (Art. 13 Abs. 1)

Damit die Arbeitslosenversicherung dauerhaft finanzierbar ist, sind auch Einsparungen nötig. Eine Erhöhung der Mindestbeitragszeit von sechs auf zwölf Monate trägt diesem Umstand Rechnung. Insbesondere scheint diese Massnahme auch deshalb gerechtfertigt, da auf Grund der 1995 professionalisierten Arbeitsvermittlung sowie des Ausbaus der arbeitsmarktlichen Massnahmen eine raschere und dauerhaftere Eingliederung der Stellensuchenden möglich ist. Die Zahl derjenigen Arbeitslosen, die im Jahre 1998 eine neue Rahmenfrist eröffnet haben, zeigt zudem, dass von einer verlängerten Mindestbeitragszeit vor allem jüngere Personen betroffen sind, die in der Regel auch leichter wieder eine Stelle finden. Mit einem durchschnittlichen Anstieg der Fürsorgekosten ist deshalb nicht zu rechnen. Von einer Verlängerung der Mindestbeitragszeit sind, ausgehend von den Bezügerinnen im Dezember 1999, Männer und Frauen ungefähr im gleichen Ausmass betroffen, ebenso sind keine bedeutenden Unterschiede in den Sprachregionen auszumachen. Von einer weitergehenden Ver-

längerung der Mindestbeitragszeit, wie dies von einigen wenigen Vernehmlassern gefordert wird, ist jedoch abzusehen, da sonst unverhältnismässig viele Personen von der Versicherung ausgeschlossen würden. Eine Abstufung der Mindestbeitragszeiten widerspricht der Forderung nach einem möglichst einfachen Vollzug.

Verkürzung der Leistungsdauer (Art. 27)

Die Taggeldbezugsdauer wurde 1995 als Antwort auf die Zunahme der Arbeitslosigkeit in der Schweiz erhöht. Seither wurden jedoch mit der Revision von 1995 die Arbeitsvermittlung professionalisiert und die arbeitsmarktlichen Massnahmen ausgebaut. Dadurch ist eine raschere Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt möglich, was eine Reduktion der Bezugsdauer rechtfertigt und der Forderung nach Einsparungen in der Arbeitslosenversicherung Rechnung trägt. Eine Verkürzung der Bezugsdauer verstärkt den Druck auf die Stellensuchenden, die Arbeitssuche zu intensivieren, und führt zu einer höheren Flexibilität beim Lohn sowie bezüglich der geografischen und beruflichen Mobilität. Zudem zwingt sie Stellensuchende, früher an einer arbeitsmarktlichen Massnahme teilzunehmen. Indem ältere Stellensuchende weiterhin 520 Taggelder beziehen können, wird dem Umstand Rechnung getragen, dass diese Personen erfahrungsgemäss länger arbeitslos sind. Eine weitergehende Reduktion der Bezugsdauer für jüngere Arbeitslose würde hingegen deren dauerhafte Wiedereingliederung gefährden, könnten diese Personen dadurch doch nur während kurzer Zeit an einer arbeitsmarktlichen Massnahme teilnehmen. Diese Gefahr entstünde auch bei Einführung einer nach Beitragszeit abgestuften Bezugsdauer, da Personen mit unregelmässigen Arbeitsbiografien eher kurze Beitragszeiten aufweisen und bei einer damit verbundenen kurzen Bezugsdauer nicht an nachhaltigen Massnahmen zur dauerhaften Wiedereingliederung teilnehmen könnten.

Die Ausnahmeregelung, wonach der Bundesrat für Personen, die innerhalb der letzten vier Jahre vor Erreichung des AHV-Rentenalters eine um 120 Taggelder verlängerte Bezugsdauer innerhalb einer Rahmenfrist von längstens vier Jahren vorsehen kann, trägt dem Umstand Rechnung, dass es für ältere Arbeitnehmer, die kurz vor der Pensionierung stehen, äusserst schwierig ist, wieder eine Dauerstelle zu finden. Durch die Ausübung befristeter Arbeitsverhältnisse können diese Personen ihren erworbenen Anspruch sowie zusätzliche 120 Taggelder innerhalb von vier Jahren beziehen, was verhindert, dass sie kurz vor Bezug der AHV-Rente Fürsorgeleistungen beanspruchen müssen.

Erziehungsperiode (Art. 9b und Art. 14a)

Obwohl sich eine knappe Mehrheit für Artikel 14a aussprach, wird Artikel 9b der Vorzug gegeben. Allgemein begrüsst wird, dass das Erfordernis der wirtschaftlichen Zwangslage wegfällt. Mit Artikel 9b wird der überwiesenen Motion Baumann, die eine Erwerbstätigkeit vor der Erziehungsperiode verlangt, Rechnung getragen.

Freiwillige Leistungen der Arbeitgeber bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses (Art. 11a)

Die bevorzugte Variante 2 wird aufgenommen und angepasst. Nach dem Vorschlag einiger Kantone wird als obere Grenze die Hälfte des Höchstbetrages des versicherten Jahresverdienstes festgesetzt (53 400 Fr.).

Dem Anliegen, dass freiwillige Leistungen, welche in die berufliche Vorsorge fliesen, nicht anzurechnen sind, wird mit dem neu eingefügten Absatz 3 entsprochen.

Übernahme eines Teils der NBU-Prämie durch den Fonds (Art. 22a Abs. 4)

Obwohl eine Übernahme der Prämien in der vorgeschlagenen Höhe von einem Drittel den Fonds mit zusätzlichen rund 32 Millionen Franken belasten wird, hat sich der Bundesrat dazu entschlossen, den Absatz 4 von Artikel 22a entsprechend anzupassen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Unfallversicherung als einzige Versicherung das Risiko für Betriebs- und Nichtbetriebsunfälle auf zwei unterschiedliche Versicherungsformen aufteilt. Dies ist bei arbeitslosen Personen jedoch nicht der Fall, weil bei ihnen das gesamte Risiko nur über die NBU abgedeckt wird. Deshalb rechtfertigt es sich, dass die Versicherung für sie einen Drittel der NBU-Prämien übernimmt.

Taggeld bei vorübergehend fehlender oder verminderter Arbeitsfähigkeit (Art. 28)

Dem Wunsch, nach der Niederkunft 40 statt 44 Taggelder zu gewähren, um acht Wochen abzudecken, wird entsprochen. Hingegen will man die vorgeschlagenen 44 Taggelder bei Krankheit, Unfall oder Schwangerschaft beibehalten. Damit sollen innerhalb der zweijährigen Rahmenfrist 2 Phasen à je 22 Taggelder, also aus Sicht der Versicherung je 1 Monat, abgedeckt werden.

Karenzzeit bei Kurzarbeits- und Schlechtwetterentschädigung (Art. 32 und 43)

Den Anliegen der Mehrzahl der Vernehmlasser wird mit dem bisherigen System am besten Rechnung getragen. Auf eine Änderung im Sinne des Vernehmlassungsentwurfes wird deshalb verzichtet.

Änderungen bei den AMM (Art. 59–75)

Da die Neufassung des Artikels über das Bewilligungsverfahren bei den arbeitsmarktlichen Massnahmen in praktisch allen Stellungnahmen befürwortet wird, wird am Vorschlag festgehalten.

Schwarzarbeit (Art. 6, 31 Abs. 4 und 42 Abs. 4)

Der von vielen Vernehmlassern gemachte Vorschlag, die vom Arbeitgeber bis zum Doppelten missbräuchlich bezogene Kurzarbeits- oder Schlechtwetterentschädigung zurückzufordern, wird übernommen (Art. 88 Abs. 4). Die weitergehenden Änderungen sollen mit dem geplanten Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit bzw. über die Revision des AHVG verwirklicht werden.

Prävention

Der Bundesrat hat Verständnis für die Forderung nach der Verankerung der allgemeinen Prävention im AVIG. Auf Grund der unter Ziffer 1.2.3.17 dargelegten Argumente sieht er jedoch davon ab, der Arbeitslosenversicherung diese neue Aufgabe und die damit verbundenen Kosten zu übertragen.

Interinstitutionelle und interkantonale Zusammenarbeit

Die Anträge der Kantone bezüglich der interkantonalen und der interinstitutionellen Zusammenarbeit sind gerechtfertigt. Aus diesem Grund werden diese Anliegen im neuen Artikel 85e verankert. Der Revisionsvorschlag sieht in Artikel 92 Absatz 7 auch die Übernahme von allfälligen Mehrkosten vor, die durch diese Zusammenarbeitsformen entstehen können.

Spezifische Massnahmen für schwer Vermittelbare

Die Verankerung der interinstitutionellen Zusammenarbeit in Artikel 85e wird insbesondere auch für die schwer Vermittelbaren Verbesserungen bringen. Das bestehende AVIG bietet ein ausreichendes Instrumentarium zur Wiedereingliederung arbeitsloser Personen. Gewisse Instrumente müssen aber noch intensiver und zielgerichteter eingesetzt werden, damit Langzeitarbeitslosigkeit und Aussteuerungen verhindert werden können.

1.4 Erledigung der parlamentarischen Vorstösse

Die Vorstösse zur Arbeitslosenversicherung betreffen die Themen Finanzen, Missbrauch, arbeitsmarktliche Massnahmen, selbstständige Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit kurz vor dem Militär- oder Zivildienst und Prämien für die Nichtberufsunfallversicherung.

Finanzen

In Abweichung vom Wortlaut der Motion 98.3525 ist vorgesehen, dass Bund und Kantone einen finanziellen Beitrag an die Versicherung zu leisten haben und die Deplafonierung mit einem Prozent weitergeführt wird. Im Gegenzug soll der Bund mit der neuen Finanzierungsregel keine A-fonds-perdu-Beiträge mehr leisten. Die gesamte Finanzierung wird neu möglichst konjunkturunabhängig geregelt (Art. 90–90c). Die Anzahl Taggelder wird in Artikel 27 von 520 auf 400 herabgesetzt und die Beitragsdauer innerhalb der zweijährigen Rahmenfrist von bisher 6 auf 12 Monate erhöht (Art. 13 Abs. 1). Die Motion kann als erfüllt abgeschrieben werden, da das Ziel – eine politisch mehrheitsfähige Arbeitslosenversicherung, welche langfristig durch zwei Lohnprozente finanziert wird – erfüllt ist (vgl. auch Ziff. 1.3.2.3). Die Motion 99.3385 vom 2. Juli 1999 (Kommission NR; am 8.10.1999 in Form eines Postulates überwiesen) verlangt eine Verlängerung auf 18 Monate. Das Postulat 97.3656 (Lötscher; am 15.12.1998 in Form eines Postulates überwiesen) wird durch die neue Finanzierungsregelung sinngemäss erfüllt.

Erziehungsgutschriften/Missbrauch

Motion 98.3638 vom 5.6.2000 (Widrig), Motion 98.3544 vom 19.3.1999 (David), Postulat 98.3202 vom 15.6.2000 ([Hasler Ernst] – Baumann J. Alexander), Motion 98.3199 vom 5.6.2000 (Baumann J. Alexander), Interpellation 98.3088 vom 10.3.1998 (Hasler): Alle diese Vorstösse orten ein Missbrauchspotenzial in Bezug auf die Regelung der Erziehungsgutschrift. Mit dem neu formulierten Artikel 9b, der den bisherigen Artikel 13 Absatz 2^{bis} ersetzen soll, sind die in den Vorstössen vorgeschlagenen Massnahmen weitgehend berücksichtigt.

In Bezug auf die Motion Baumann (98.3199) war man sich in der vorberatenden Kommission des Ständerates einig, dass mit dem neuen Artikel 9b das Kernanliegen der Motion, nämlich Missbrauch zu verhindern, dadurch erfüllt sei, dass eine Beitragsvoraussetzung gegeben sein muss. Das Erfordernis der wirtschaftlichen Zwangslage hingegen wäre in diesem Zusammenhang nicht im Interesse der Wirtschaft, denn damit würden die gut ausgebildeten Frauen weitgehend ausgeschlossen.

Arbeitsmarktliche Massnahmen

Motion 00.3032 vom 15.6.2000 (Tillmanns), Motion 98.3544 vom 19.3.1998 (David), Motion 97.3423 vom 15.12.1998 (Vollmer): Letztere wird erfüllt mit Artikel 66c Absatz 3. Die andern beiden Vorstösse wurden in die Diskussion einbezogen und sind teilweise in den Artikeln 64a und 64b berücksichtigt worden.

Motion 98.3000 vom 16.6.1999 (WAK NR) und Motion 97.3512 vom 19.12.1997 (Gysin Remo): Dem Vorstoss Gysin wird in Artikel 71a Absatz 1 und in Artikel 71b Absatz 2 teilweise entsprochen. Damit ist auch Motion 98.3000 erfüllt.

Effizienzsteigerung der Vollzugsstellen

Motion 98.3454 (Imhof; am 18.12.1998 in Form eines Postulates überwiesen), und Postulat 99.3003 (WAK NR; am 16.06.1999 Annahme): Wurden bereits im Rahmen der AVIG-Änderung vom 23. Juni 2000 umgesetzt.

Arbeitslosigkeit kurz vor dem Militär- oder Zivildienst

Postulat 98.3016 vom 17.3.1998 (Bieri), Interpellation 96.3604 vom 9.12.1996 (Langenberger): Das Problem der Arbeitslosigkeit kurz vor dem Militär- oder Zivildienst oder zwischen zwei Beförderungsdiensten kann nicht über die Arbeitslosenversicherung gelöst werden. Es wird jedoch eine Lösung über die EO angestrebt.

Arbeitslosenentschädigung für Angelernte

Das Postulat 98.3259 (Langenberger; am 9.10.1998 Annahme) wurde auf Weisungsstufe bereits umgesetzt.

Weiterbildungsurlaub

Motion 98.3331 (SP-Fraktion; am 16. 6.1999 in Form eines Postulates überwiesen): Ein Ausbau der arbeitsmarktlichen Massnahmen ist nicht vorgesehen. Wie in der Stellungnahme des Bundesrates ausgeführt, besteht nämlich weiterhin die Möglichkeit, im Rahmen eines Pilotprojektes die Wirksamkeit eines Weiterbildungsurlaubs eingehend und praxisbezogen zu prüfen.

1.5 Verhältnis zum Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)

Am 6. Oktober verabschiedete die Bundesversammlung das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; BBl 2000 5041). Dieses geht zurück auf eine parlamentarische Initiative von Ständerätin Josi Meier vom 7. Februar 1985. Ziel des nun vorliegenden Erlasses ist eine Vereinheitlichung der bestehenden Sozialversicherungsgesetze, ohne die bisherigen Strukturen zu zerstören. Das ATSG koordiniert das Sozialversicherungsrecht des Bundes, indem es Grundsätze, Begriffe und Institute des Sozialversicherungsrechts definiert, ein einheitliches Sozialversicherungsverfahren festlegt und die Rechtspflege regelt, die Leistungen aufeinander abstimmt und den Rückgriff der Sozialversicherungen auf Dritte ordnet (vgl. Art. 1 ATSG).

Das ATSG ist derzeit noch nicht in Kraft. Es ist aber davon auszugehen, dass es vor der vorliegenden AVIG-Revision in Kraft gesetzt wird. Deshalb basiert die vorlie-

Art. 1a Zweck

Absatz 2 des Zweckartikels wird mit der Eingliederung der Versicherten in den Arbeitsmarkt als neuem Ziel ergänzt. Da dieses Ziel neben dem Einsatz arbeitsmarktlischer Massnahmen auch mit der Beratung und Vermittlung angestrebt wird, ist auf eine explizite Nennung nur eines Teils der verfügbaren Instrumente zu verzichten. Die Instrumente werden in Artikel 7 genannt.

Art. 3 Beitragsbemessung und Beitragssatz

Da die Beitragsbemessung mit dem Beitragssatz und der teilweisen Deplafonierung verknüpft wird, ist es gesetzestechnisch und auch sprachlogisch sinnvoller, alle drei Aspekte in einem einzigen Artikel zu regeln. Dies geschieht nun im Artikel 3. Absatz 1 von Artikel 4 über den Beitragssatz sowie Absatz 2 von Artikel 4a über die teilweise Deplafonierung werden in Artikel 3 überführt und dieser insgesamt neu redigiert.

Absatz 1 hält fest, dass der für die Versicherung massgebende Lohn derjenige nach dem AHV-Gesetz ist.

Absatz 2 übernimmt den bisher in Absatz 1 geregelten Höchstbetrag, der dem Höchstbetrag der obligatorischen Unfallversicherung entspricht (zurzeit 106 800 Fr.) und hält fest, dass bis zu diesem Betrag für die ALV 2 Lohnprozent erhoben werden.

Absatz 3 sieht vor, dass die teilweise Deplafonierung, die heute als ausserordentliche Massnahme in Artikel 4a geregelt ist, weitergeführt wird. Allerdings werden von Lohnsummen zwischen heute 106 800 und 267 000 Franken nicht 2 Lohnprozent erhoben, sondern nur noch 1 Lohnprozent. Gemäss Lohnsumme AHV-Statistik für 1998⁶ ist durch die Wiederaufnahme der teilweisen Deplafonierung mit einem Prozent mit Mehreinnahmen von ca. 135 Millionen Franken zu rechnen.

Absatz 4 übernimmt die bisherige Regelung in Artikel 4 Absatz 1, wonach die Lohnprozent zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu teilen sind.

Absatz 5 entspricht dem bisherigen Absatz 2 von Artikel 3.

Art. 4 Beitragssatz (*Aufgehoben*)

Absatz 1 wird in Artikel 3 überführt. Die Absätze 2 und 3 werden aufgehoben.

Da der Beitragssatz mit der Beitragsbemessung verknüpft wird, ist es gesetzestechnisch und sprachlogisch sinnvoller, beides in einem einzigen Artikel zu regeln. Dies geschieht nun in Artikel 3.

Die Finanzierung wird neu in den Artikeln 90–90c geregelt. Die Absätze 2 und 3 sind nicht mehr nötig, weil die Finanzierung langfristig und konjunkturunabhängig erfolgen und nur beim Erreichen eines bestimmten Plus- oder Minusbetrages eine Neuregelung in Form einer Gesetzesrevision vorgenommen werden soll. Siehe auch Kommentar zu den Artikeln 90–90c.

⁶ Bundesamt für Sozialversicherung (2000): AHV-Statistik 2000. Statistiken zur Sozialen Sicherheit. EDMZ 318.123.00d.

Art. 4a Ausserordentliche Massnahmen (*Aufgehoben*)

Die mit diesem Artikel beabsichtigten Massnahmen sollen erst auf Ende 2003 wegfallen. Da die Artikel 3 und 4 aber revidiert werden, muss auch dieser Artikel angepasst werden. Ausserdem handelt es sich bei dieser Bestimmung wegen ihrer Befristung um eine Übergangsbestimmung. Deshalb wird sie in die Schlussbestimmungen übergeführt (vgl. Erläuterungen zur Übergangsbestimmung).

Art. 7 Leistungsarten

Absatz 1 listet die Leistungsarten der Versicherung für die Gewährung von Beiträgen auf, wie beispielsweise finanzielle Beiträge an eine effiziente Beratung und Vermittlung, zur Finanzierung der Projektkosten von arbeitsmarktlichen Massnahmen sowie für Pendlerkosten- und Wochenaufenthalterbeiträge, Einarbeitungs- und Ausbildungszuschüsse. Im Sinne einer Vereinfachung wird in Buchstabe b von arbeitsmarktlichen Massnahmen gesprochen. Buchstabe c wird gestrichen und in Buchstabe b integriert.

Durch den Entscheid, inskünftig nur noch eine Art von Taggeld auszurichten, ist Buchstabe b in Absatz 2 obsolet geworden und kann ersatzlos gestrichen werden. Aus diesem Grund müssen die Verweise in den Artikeln 9 Absatz 4, 22a Absatz 1, 28 Absatz 2 und 29 Absatz 1 angepasst werden.

Art. 9 Rahmenfristen

In Absatz 4 wird der Verweis auf Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a oder b durch den Begriff Arbeitslosenentschädigung ersetzt.

Art. 9a Rahmenfristen nach Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit ohne Förderung durch die Arbeitslosenversicherung (neu)

Mit dem neuen Artikel 9a soll Versicherten, welche keine Taggelder nach den Artikeln 71a ff. zur Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit beanspruchten, die Rahmenfrist für den Leistungsbezug bzw. die Rahmenfrist für die Beitragszeit unter gewissen Voraussetzungen um maximal 2 Jahre verlängert werden.

Absatz 1 regelt den Fall, dass während der selbstständigen Erwerbstätigkeit eine Rahmenfrist für den Leistungsbezug abläuft. Hier kommt nur eine Verlängerung der Rahmenfrist für den Leistungsbezug in Betracht, da sonst Rahmenfristüberschneidungen entstünden.

Absatz 2 regelt hingegen den Fall, dass mangels bestehender Rahmenfrist für den Leistungsbezug eine Verlängerung nicht in Betracht kommt. Hier ist eine Verlängerung der Rahmenfrist für die Beitragszeit um die Dauer der selbstständigen Erwerbstätigkeit sinnvoll, jedoch höchstens um 2 Jahre. Dadurch soll die versicherte Person durch die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit bezüglich ihrer Anspruchsberechtigung nicht schlechter gestellt werden.

Absatz 3 soll klarstellen, dass eine Verlängerung der Rahmenfristen keine Erhöhung der Anzahl Taggelder mit sich bringt.

Art. 9b Erziehungsperiode (*neu*)

Im geltenden Recht wird die Erziehungsperiode als Beitragszeit angerechnet. Ein Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung entstand aber nur, wenn zusätzlich eine wirtschaftliche Zwangslage bestand. Die Höhe der Taggelder berechnete sich auf Grund von Pauschalansätzen; die Dauer entsprach derjenigen von Versicherten, die von der Erfüllung der Beitragszeit befreit waren. Diese Regelung hat unter dem Stichwort «Missbrauch» immer wieder zu politischen Diskussionen Anlass gegeben, da mehrheitlich Versicherte davon profitierten, die noch nie auf dem schweizerischen Arbeitsmarkt tätig waren.

Die neue Regelung trägt dem ursprünglichen Gedanken des Gesetzgebers, Versicherten, die infolge der Geburt eines Kindes kurzzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheiden, den Wiedereinstieg zu erleichtern, besser Rechnung. Durch eine differenzierte Regelung der Rahmenfristen wird erreicht, dass während einer befristeten Zeitdauer erworbene Ansprüche, trotz der durch die Geburt eingetretenen Unterbrechung der arbeitsmarktlichen Verfügbarkeit, nicht verfallen. Gleichzeitig wird auf das Erfordernis einer wirtschaftlichen Zwangslage verzichtet.

Absatz 1 betrifft Versicherte, die während einer laufenden Rahmenfrist für den Leistungsbezug sich nach der Geburt ihres Kindes der Erziehung widmen. Um Leistungen auch nach der Erziehungsperiode beanspruchen zu können, wird ihnen die Rahmenfrist für den Leistungsanspruch um 2 Jahre verlängert.

Absatz 2 stellt sicher, dass Versicherte, die im Zeitpunkt der Geburt anspruchsberechtigt waren, die jedoch noch keine Rahmenfrist für den Leistungsbezug eröffnet haben, diesen Anspruch trotz des durch die Geburt eingetretenen Unterbruchs geltend machen können, sofern sie sich innerhalb einer Frist von zwei Jahren ab der Geburt erneut dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellen. Konkret wird in Abweichung von der normalerweise geltenden Regelung nicht ein Zeitraum von zwei Jahren zur Erfüllung der Beitragszeit herangezogen, sondern ein Zeitraum von längstens vier Jahren.

Mit Absatz 3 wird sichergestellt, dass das in Absatz 2 angestrebte Ziel auch dann erreicht wird, wenn innerhalb der verlängerten Rahmenfrist weitere Kinder geboren werden.

Absatz 4 hält fest, dass nur ein Elternteil die Erziehungszeit geltend machen kann, das heisst, dass sich die Eltern diese Zeit nicht teilen können.

Absatz 5 soll klarstellen, dass eine Verlängerung der Rahmenfristen keine Erhöhung der Anzahl Taggelder mit sich bringt.

Art. 11 Anrechenbarer Arbeitsausfall

Absatz 2 wird aufgehoben. Neu werden alle Wartezeiten in Artikel 18 integriert, also auch diejenige von Artikel 11 Absatz 2.

Art. 11a Freiwillige Leistungen des Arbeitgebers bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses (*neu*)

Es wird allgemein als stossend empfunden, wenn Versicherte ausserordentlich hohe Leistungen von ihrem ehemaligen Arbeitgeber erhalten und vom ersten Tag an Arbeitslosenentschädigung beziehen können.

Um einerseits bei der Beurteilung von Anrechnungstatbeständen unabhängig von der AHV zu sein und andererseits eine klare gesetzliche Grundlage zu haben, drängt sich eine Regelung im AVIG auf. Zudem kann eine Berücksichtigung von freiwilligen Leistungen als massgebender Lohn bei der AHV nicht mit der Anrechnungsproblematik bei der ALV verglichen werden, da es bei der AHV um einen Schutz vor zu geringer Versicherung geht und bei der ALV um einen Aufschub derselben.

Freiwillige Leistungen des Arbeitgebers werden aber nur berücksichtigt, sofern sie die Hälfte des höchsten versicherbaren Verdienstes von Artikel 3 überstiegen; d.h. freiwillige Leistungen von zurzeit weniger als 53 400 Franken bleiben unberücksichtigt.

Der Bundesrat regelt die Ausnahmen, wenn freiwillige Leistungen von Arbeitgebern in die obligatorische berufliche Vorsorge fliessen oder von den Versicherten selbst in die 2. Säule investiert werden.

Art. 13 Beitragszeit

Durch eine Erhöhung der Mindestbeitragszeit wird verhindert, dass innerhalb der ersten Rahmenfrist für den Leistungsbezug die Bezugsdauer deutlich über die Beitragszeit hinausgeht. Neu wird nicht mehr unterschieden, ob ein Versicherter erstmals oder wiederholt arbeitslos geworden ist. Dies führt zu einer stärkeren Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen und somit zu mehr Leistungsgerechtigkeit, aber auch zu Einsparungen, was der Forderung Rechnung trägt, die Arbeitslosenversicherung mit zwei Lohnprozenten zu finanzieren. Durch die Einführung einer einheitlichen Mindestbeitragszeit wird zudem der Vollzug vereinfacht. Basierend auf der Zahl derjenigen Arbeitslosen, die im Jahre 1998 eine neue Rahmenfrist eröffneten, würde diese Verlängerung der Beitragszeit dazu führen, dass 8,4 Prozent ihren Taggeldanspruch verlieren würden. Hauptsächlich betroffen sind vor allem jüngere Personen, die in der Regel jedoch leichter wieder eine Stelle finden und dadurch neue Beitragszeiten erwerben können. Hingegen kann auf Grund der Zahl der Bezüger im Dezember 1999 keine unterschiedliche Betroffenheit zwischen Männern und Frauen bzw. Sprachregionen ausgemacht werden. Durch die 1995 professionalisierte Arbeitsvermittlung sowie den Ausbau der arbeitsmarktlichen Massnahmen ist es jedoch möglich, Stellensuchende rascher und dauerhafter in den Arbeitsmarkt einzugliedern, was zum Erwerb neuer Beitragszeiten führt.

Die Absätze 2^{bis} und 2^{ter} werden aufgehoben und durch den neuen Artikel 9*b* ersetzt.

In Absatz 3 wird der Verweis auf Artikel 7 wegen der Änderung dieses Artikels angepasst. Es wird nicht mehr auf den Artikel selbst verwiesen, sondern die Arbeitslosenentschädigung angesprochen.

Art. 14 Befreiung von der Erfüllung der Beitragszeit

Die Absätze 4, 5 und 5^{bis} werden aufgehoben. Absatz 4 wird in Artikel 18 als Absatz 3 integriert und Absatz 5^{bis} in Kapitel 6 (arbeitsmarktliche Massnahmen). Der Inhalt von Absatz 5 soll aus systematischen Gründen neu auf Verordnungsstufe geregelt werden.

Art. 15 Vermittlungsfähigkeit

Nach Praxis des Bundesgerichts gehört zur Vermittlungsfähigkeit insbesondere auch die Vermittlungsbereitschaft, d.h. der Wille der Versicherten, bereit zu sein, im Rahmen von Arbeitsbemühungen, Stellenzuweisungen, Zuweisungen in Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB) usw., eine zumutbare Stelle anzunehmen und die Weisungen der Organe der ALV zu befolgen. Entscheidend ist somit das Verhalten des Versicherten. Eine einmal verneinte Vermittlungsfähigkeit kann somit erst wieder bejaht werden, wenn das gesamte Verhalten des betroffenen Versicherten sich insgesamt geändert hat und nicht bereits dann, wenn er sich zur Teilnahme an einer einzelnen Massnahme bereit erklärt. Der neu gewählte Begriff »Eingliederungsmassnahmen«, der sämtliche Massnahmen (inklusive Beratungs- und Kontrollgespräch) umfasst, soll dies verdeutlichen.

Art. 17 Pflichten des Versicherten und Kontrollvorschriften

Absatz 2: Faktisch führen heute nur noch die wenigsten Gemeinden ein Gemeindearbeitsamt. Deshalb wird dieser Begriff in dieser Revisionsvorlage gestrichen und in diesem Artikel durch den Ausdruck »Wohngemeinde« ersetzt. Neu kann sich der Versicherte auch direkt beim zuständigen RAV zur Arbeitsvermittlung anmelden.

Absatz 3: In Buchstabe a werden die Begriffe «Umschulungs- und Weiterbildungskurse» durch den umfassenderen Ausdruck «arbeitsmarktliche Massnahmen» ersetzt. In Buchstabe b wird die Terminologie aktualisiert.

Art. 18–18c Wartezeiten

Im Sinne einer verbesserten Gesetzessystematik werden die bisher in verschiedenen Artikeln aufgeführten Bestimmungen über Wartezeiten einheitlich in den Artikeln 18–18c zusammengefasst.

Art. 18 Wartezeiten

Der bisherige Absatz 2 wird neu zu Artikel 18a.

Der bisherige Absatz 3 wird neu zu Artikel 18b.

Die bisherigen Absätze 4 und 5 werden in den neuen Artikel 18c übergeführt.

Der neue Absatz 2 entspricht dem bisherigen Artikel 14 Absatz 4 mit der Präzisierung, dass die besonderen Wartezeiten zusätzlich zur allgemeinen Wartezeit zu bestehen sind.

Der neue Absatz 3 entspricht dem bisherigen Artikel 11 Absatz 2.

Art. 18a Kontrollperiode (*neu*)

Entspricht dem bisherigen Artikel 18 Absatz 2.

Art. 18b Heimarbeiternehmer (*neu*)

Entspricht dem bisherigen Artikel 18 Absatz 3.

Art. 18c Altersleistungen (*neu*)

Entspricht den bisherigen Absätzen 4 und 5 von Artikel 18.

Art. 19 Feiertage

Mit der Aufhebung von Artikel 19 soll für die ganze Schweiz eine rechtsgleiche und einheitliche Regelung geschaffen werden. Es sollen, unabhängig von den kantonal verschieden geregelten Feiertagen, im Einklang mit Artikel 21 grundsätzlich fünf Taggelder pro Woche ausbezahlt werden.

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Unterhalb der Kippgrösse von 130 Franken erhält eine arbeitslose Person ein Taggeld von 80 Prozent, darüber ein solches von 70 Prozent, falls sie nicht noch Unterhaltspflichten gegenüber Kindern hat oder invalid ist. Auf Grund der Lohn- und Preisentwicklung drängt sich auch eine periodische Anpassung dieser Kippgrösse auf. Dies wird mit der Indexierung im neuen Absatz 3 analog der AHV-Gesetzgebung ermöglicht.

Wird auf Grund der Indexierung dieser Wert z.B. um 5 Franken erhöht, so würde dies die Versicherung jährlich zusätzlich 4 Millionen Franken kosten.

Art. 22a Beiträge an die Sozialversicherungen

In Absatz 1 wird der Verweis auf Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a oder b durch den Begriff Arbeitslosenentschädigung ersetzt.

Die NBU-Prämie für arbeitslose Personen beträgt zurzeit 2.94%, was hoch ist und die arbeitslosen Personen finanziell belastet. Dieser Prämienatz ist der höchste überhaupt. Es rechtfertigt sich, arbeitslose Personen mit der Änderung von Absatz 4 bei der Bezahlung der NBU-Prämie zu entlasten, indem die Versicherung einen Drittel übernimmt. Dadurch wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Unfallversicherung als einzige Versicherung das Risiko für Betriebs- und Nichtbetriebsunfälle auf zwei unterschiedliche Versicherungsformen aufteilt, dies jedoch bei arbeitslosen Personen nicht der Fall ist, weil bei ihnen das gesamte Risiko nur über die NBU abgedeckt wird.

Diese Entlastung der Versicherten führt dazu, dass die Versicherten netto ca. ein Prozent mehr Arbeitslosenentschädigung erhalten als heute, was für die Arbeitslosenversicherung folgende Kosten zur Folge hat:

Bei 100 000 Arbeitslosen müssten Arbeitslosenentschädigungen in der Höhe von rund 3,3 Milliarden Franken ausgerichtet werden. Übernahme eines Drittels des ALV-NBU-Satzes (2.94%) ergeben folgende jährliche Kosten: $\frac{1}{3} \times 2,94\% = 0,98\% \times 3300$ Millionen Franken = 32.34 Millionen Franken

Art. 23 Versicherter Verdienst

Absatz 2^{bis} (*neu*): Auf Stufe Gesetz soll neu verankert werden, dass Personen, die von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind, jedoch während dieser Zeit einer beitragspflichtigen Teilzeitbeschäftigung nachgingen, nicht nur auf Grund der vorausgegangenen Beitragszeit entschädigt werden, sondern auch auf Grund des er-

zielten Erwerbseinkommens und des um den Beschäftigungsgrad gekürzten Pauschalansatzes.

Bei Konkurrenz von genügender Beitragszeit und eines Befreiungstatbestandes geht die Beitragszeit vor. In der Praxis führt dieser Grundsatz insbesondere bei der Festsetzung des versicherten Verdienstes oft zu einer Ungleichbehandlung. Mit der neuen Regelung wird verhindert, dass Personen, welche trotz Ausbildung, Kindererziehung, Krankheit usw. einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen, eine geringere Arbeitslosenentschädigung erhalten als Personen, die auf Grund der genannten Ereignisse vollumfänglich verhindert waren, eine beitragspflichtige Beschäftigung auszuüben. Mit dieser differenzierten Berechnung des versicherten Verdienstes wird dem Grundsatz «arbeiten soll sich lohnen» Rechnung getragen.

Absatz 4: Laut gesetzlicher Vorschrift gilt ein Verdienst in einer ersten Rahmenfrist nur dann als versichert, wenn er im Durchschnitt die Mindestgrenze von 500 Franken erreicht (Art. 23 Abs. 1 AVIG i.V.m. Art. 40 AVIV). Absatz 4 soll sicherstellen, dass auch in einer neuen Rahmenfrist diese Mindestgrenze zur Anwendung gelangt (Gleichbehandlungsgebot).

Absatz 5: Die geltende Regelung, wonach für die Berechnung des versicherten Verdienstes auf Grund von Zwischenverdiensten in einer neuen Rahmenfrist die Kompensationszahlungen im Verhältnis der effektiv geleisteten Arbeitstage zu den möglichen Arbeitstagen in den einzelnen Kontrollperioden mit zu berücksichtigen sind, führte zum Teil zu unbefriedigenden Ergebnissen bzw. zu Ungleichbehandlungen, die auch durch die neuste Rechtsprechung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts nicht vollständig behoben werden konnten. Zudem war die heutige Bestimmung sehr technisch und für die betroffenen Versicherten nur schwer nachvollziehbar.

Die vorgeschlagene Änderung soll einerseits eine einheitliche Behandlung herbeiführen und andererseits für den betroffenen Versicherten nachvollziehbar sein: Der versicherte Verdienst in einer neuen Rahmenfrist für den Leistungsbezug ergibt sich aus der Addition des effektiven Einkommens mit der ausgerichteten Kompensationszahlung. Diese Addition darf aber höchstens zu einer Verdoppelung des effektiv erzielten Einkommens führen. So beträgt z.B. bei einem Zwischenverdienst Einkommen von 600 Franken und einer Kompensationszahlung von 3000 Franken das in einer neuen Rahmenfrist für die Berechnung des versicherten Verdienstes zu berücksichtigende monatliche Gesamteinkommen 1200 Franken.

Art. 24 Anrechnung von Zwischenverdienst

Absatz 1: Die Absätze 1 und 2 werden in einem Absatz zusammengefasst.

Absatz 2 wird aufgehoben.

Die Absätze 3 und 4 werden unter Berücksichtigung der Rechtsprechung systematisch präziser geordnet, jedoch mit Ausnahme von Absatz 3 vom materiellen Gehalt her nicht verändert.

Absatz 3^{bis} (neu): Nach der geltenden, engen Formulierung von Artikel 24 Absatz 2 dritter Satz AVIG könnten bei einer Änderungskündigung oder bei einer Wiedereinstellung beim gleichen Arbeitgeber mit geringerem Beschäftigungsgrad vor Ablauf eines Jahres *keine* Kompensationszahlungen aus Zwischenverdienst ausgerichtet

werden und zwar auch dann nicht, wenn die angebotene Arbeit orts- und berufsüblich entlohnt wird.

Der Gesetzgeber wollte lediglich Lohndumping zu Lasten der Arbeitslosenversicherung bei Änderungskündigungen verhindern. Hingegen besteht grundsätzlich keine Missbrauchsgefahr, wenn der Arbeitgeber aus betrieblichen Gründen gezwungen ist, eine Pensenreduktion mit proportionaler Lohnkürzung vorzunehmen, und die angebotene Arbeit orts- und berufsüblich entlohnt wird.

Der Bundesrat wird analog dem geltenden Artikel 41a Absatz 3 AVIV einen allfälligen Zwischenverdienst nur dann nicht anrechnen und damit den Anspruch auf Kompensationszahlungen verneinen, wenn ein Arbeitsverhältnis ununterbrochen fortgesetzt oder innerhalb eines Jahres zwischen den gleichen Parteien unter folgenden Bedingungen wieder aufgenommen wird:

- a. Arbeitszeitreduktion mit überproportionaler Lohnreduktion;
- b. Lohnreduktion unter Beibehaltung der Arbeitszeit.

Mit dieser Missbrauchsklausel und den Kriterien der Berufs- und Ortsüblichkeit soll vermieden werden, dass Lohnkosten auf die Arbeitslosenversicherung überwältigt werden. Insbesondere soll der Zwischenverdienst keine allgemeine Verschlechterung der Lohn- und Arbeitsbedingungen und keinen gezielten Abtausch von «Normalstellen» durch «Zwischenverdienststellen» nach sich ziehen. Zu diesem Zweck wird die Höhe der Auszahlung der Kompensationszahlungen einerseits von einer berufs- und ortsüblichen Entlohnung (Art. 24 Abs. 3 AVIG) abhängig gemacht. Andererseits sollen Zwischenverdienste beim früheren Arbeitgeber nur dann anrechenbar sein, wenn der Lohn zwischenzeitlich nicht unverhältnismässig reduziert wurde. Mit dieser Bestimmung soll u.a. verhindert werden, dass mittels Änderungskündigung unverhältnismässige Lohnreduktionen über die Arbeitslosenversicherung (Zwischenverdienst) finanziert werden.

Diese Regelung trägt den wirtschaftlichen Gegebenheiten, dem sozialversicherungsrechtlichen Grundsatz der Schadenminderung, dem ALV-Grundsatz «arbeiten lohnt sich» Rechnung und stellt sicher, dass weitgehende Lohnreduktionen nicht über die Arbeitslosenversicherung sozialisiert werden können.

Absatz 4: Anpassung des Verweises auf Grund der Zusammenlegung der Absätze 1 und 2.

Art. 27 Höchstzahl der Taggelder

Absätze 1 und 2: Um die Finanzierung der ALV langfristig sicherzustellen, sind auch Überprüfungen und Korrekturen auf der Leistungsseite nötig.

Die Taggeldbezugsdauer wurde 1995 als Antwort auf die Zunahme der Arbeitslosigkeit in der Schweiz erhöht. Seither wurden jedoch mit der Revision von 1995 die Arbeitsvermittlung professionalisiert und die arbeitsmarktlichen Massnahmen ausgebaut. Dadurch ist eine raschere Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt möglich, was eine Reduktion der Bezugsdauer rechtfertigt.

Eine Verkürzung der Bezugsdauer verstärkt den Druck auf die Stellensuchenden, die Stellensuche von Anfang an zu intensivieren und auch weniger attraktive Stellenangebote anzunehmen. Ebenso kann der erhöhte Druck zur Intensivierung der Stellensuche zu einer höheren Flexibilität beim Lohn sowie bei der geografischen und be-

ruflichen Mobilität führen. Andererseits zwingt eine kürzere Bezugsdauer die Stellensuchenden, früher an einer arbeitsmarktlichen Massnahme teilzunehmen.

Absatz 2 Buchstabe b sieht eine Ausnahmeregelung für ältere Arbeitnehmer vor. Personen ab dem 55. Altersjahr erhalten weiterhin 520 Taggelder, vorausgesetzt sie weisen eine Beitragszeit von mindestens 18 Monaten nach. Ebenfalls 520 Taggelder erhalten nach Buchstabe c Versicherte, die eine Rente der Invalidenversicherung oder der obligatorischen Unfallversicherung beziehen oder einen Antrag auf eine solche Rente gestellt haben. Diese Ausnahmeregelungen sind nötig, weil von einer Verkürzung der Bezugsdauer – ohne soziale Abfederung – hauptsächlich ältere Arbeitnehmer betroffen wären. Jüngere Arbeitslose weisen zwar ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko auf, ihre Arbeitslosigkeitsdauer ist jedoch unterdurchschnittlich. Ältere Arbeitslose sowie Arbeitslose, die eine Invalidenrente beziehen, weisen dagegen ein durchschnittliches Arbeitslosigkeitsrisiko auf, die durchschnittliche Dauer ist aber höher als in den übrigen Alterskategorien. Basierend auf der Zahl der Bezüger im Dezember 1999 wären von einer generellen Verkürzung der Bezugsdauer 14,4 Prozent der Bezüger betroffen. Diese Zahl reduziert sich auf Grund der sozialen Abfederung für ältere Arbeitnehmer auf 12,9 Prozent. Die vorgeschlagene Verkürzung der Bezugsdauer trifft Männer und Frauen im gleichen Ausmass. Eine Aufschlüsselung nach Sprachregionen zeigt, dass das Tessin leicht höher betroffen ist als die übrige Schweiz. In anderen finden sich kaum regionale Differenzen.

Absatz 3: Diese Ausnahmeregelung sieht vor, dass der Bundesrat für Personen, die innerhalb der letzten vier Jahre vor Erreichung des AHV-Rentenalters arbeitslos geworden sind, eine um 120 Taggelder verlängerte Bezugsdauer innerhalb einer Rahmenfrist von längstens vier Jahren vorsehen kann. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass es für ältere Arbeitnehmer, die kurz vor der Pensionierung stehen, äusserst schwierig ist, wieder eine Dauerstelle zu finden. Durch die Ausübung befristeter Arbeitsverhältnisse können diese Personen ihren erworbenen Anspruch sowie zusätzliche 120 Taggelder innerhalb von vier Jahren beziehen.

Absatz 4 entspricht der geltenden Regelung, wonach Personen, die von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind, einen Anspruch auf höchstens 260 Taggelder haben. Da neu Erziehungszeiten zu einer Rahmenfristverlängerung führen (Art. 9b) und nicht mehr als Beitragszeiten angerechnet werden, muss der geltende Absatz 4 sprachlich angepasst werden.

Art. 28 Taggeld bei vorübergehend fehlender oder verminderter Arbeitsfähigkeit

Bei vorübergehend fehlender oder verminderter Arbeitsfähigkeit wegen Krankheit, Unfall oder Schwangerschaft soll ein Versicherter in der Rahmenfrist für den Leistungsbezug zweimal während einer Dauer von 30 Kalendertagen entschädigt werden, was je 22 Taggeldern entspricht. Im bisherigen Gesetz wurde der Maximalanspruch auf 34 Taggelder beschränkt, weil ursprünglich je Krankheitsfall eine Wartezeit von 5 Arbeitstagen bestand. Diese Wartezeit wurde bereits in der Revision von 1992 aufgehoben. Um das ursprüngliche Ziel des Gesetzgebers zu erreichen (Deckung für zweimal 30 Kalendertage), muss der Maximalanspruch pro Rahmenfrist auf 44 Taggelder erhöht werden.

Versicherte, die während der Dauer der Mutterschaft (Schwangerschaft und 8 Wochen nach der Niederkunft) vorübergehend arbeitsunfähig waren, können nach gel-

tendem Recht unter Umständen in der Zeit nach der Niederkunft keine Taggelder mehr beziehen. Neu sollen deshalb Versicherte nach der Niederkunft weitere 40 Taggelder beziehen können, unabhängig davon, ob sie ihren Anspruch nach Absatz 1 ausgeschöpft haben. Dadurch sind acht Wochen nach der Niederkunft abgedeckt. Aus diesem Grund drängt sich eine Trennung des Leistungsanspruchs bei vorübergehender Arbeitsunfähigkeit während der Schwangerschaft und nach der Niederkunft auf.

Da in Absatz 1 nicht mehr von Mutterschaft, sondern von Schwangerschaft die Rede ist, fällt der bisherige Klammerverweis auf die Mutterschaft nach ATSG weg.

In Absatz 2 wird der Verweis auf Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a oder b durch den Begriff Arbeitslosenentschädigung ersetzt.

Art. 29 Zweifel über Ansprüche aus Arbeitsvertrag

In Absatz 1 wird der Verweis auf Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe a oder b durch den Begriff Arbeitslosenentschädigung ersetzt.

Art 30 Einstellung in der Anspruchsberechtigung

Absatz 1: Eine Sanktion soll neu auch bei Nichtannahme einer selbst gefundenen zumutbaren Stelle verfügt werden können. Dasselbe gilt für arbeitsmarktliche Massnahmen.

Da es inskünftig keine besonderen Taggelder mehr gibt, muss auch Buchstabe g angepasst werden.

Bei Absatz 3 letzter Satz handelt es sich lediglich um eine sprachliche Anpassung.

Art. 30a Entzug des Leistungsanspruchs (*Aufgehoben*)

Diese Bestimmung konnte in der Praxis nicht umgesetzt werden, weil eine einfache Willensbekundung des Betroffenen, an einer arbeitsmarktlichen Massnahme teilzunehmen, genügte, um den Anspruch wieder aufleben zu lassen. Deshalb wird diese Bestimmung aufgehoben und sinngemäss in Artikel 15 überführt (vgl. Erläuterungen zu Art. 15).

Art. 31 Anspruchsvoraussetzungen

Es wird ein neuer Absatz 1^{bis} geschaffen. Die vorgeschlagene Betriebsanalyse kann ausnahmsweise als zusätzliche Entscheidungshilfe beigezogen werden. Unter bestimmten Voraussetzungen könnte in komplexeren Fällen – als Ergänzung zu den bereits erfolgten Abklärungen der kantonalen Amtsstelle – die Ausgleichsstelle auf Gesuch der kantonalen Amtsstelle einen Fachmann bestimmen, der eine Betriebsanalyse durchführt. Dies namentlich dann, wenn es sich um einen Betrieb handelt, der über mehrere Abrechnungsperioden und über Jahre immer wieder Kurzarbeitsentschädigung (KAE) bezogen hat und bei dem der erwartete Erhalt von Arbeitsplätzen durch erneute Kurzarbeit in Frage gestellt ist. Die kantonale Amtsstelle muss sich so zudem nicht den Vorwurf der Befangenheit gefallen lassen. Ferner stehen die Kosten durch die differenziertere Durchführung der geforderten Analysen in einem zu vertretenden Rahmen.

Art. 43 Anrechenbarer Arbeitsausfall

Mit der Anpassung von Absatz 3 erfolgt eine Harmonisierung zur Kurzarbeitsentschädigung. Die strengere Bestimmung bei der Schlechtwetterentschädigung wird an diejenige der Kurzarbeitsentschädigung angepasst.

Art. 52 Umfang der Insolvenzenschädigung

Der Verweis in Absatz 1 muss wegen der Neukonzeption von Artikel 3 angepasst werden.

Art. 58 Nachlassstundung

Mit der Neuformulierung soll verhindert werden, dass im Falle des Nichtzustandekommens eines Nachlassvertrages die Arbeitslosenversicherung für den gleichen Versicherten zweimal Insolvenzenschädigung zu bezahlen hat.

Da ohnehin die Sicherstellung der privilegierten (Lohn-)Forderungen zum Abschluss eines Nachlassvertrages Voraussetzung ist, ist die Nachlassstundung aus der Sicht der Arbeitslosenversicherung als Anspruchsberechtigung nur für jene Fälle relevant, in denen es später auch zur Konkurseröffnung kommt. Kommt es nämlich zum Abschluss des Nachlassvertrages, so kann sich der Arbeitnehmer oder allenfalls die Arbeitslosenkasse auf Grund des geltend zu machenden Privilegs für die ausbezahlte IE schadlos halten. Kommt hingegen kein Nachlassvertrag zu Stande und arbeitet der Arbeitnehmer weiter, so hat dies zwangsläufig jene Konstellation mit einer zweiten IE-Anspruchsvoraussetzung zur Folge. Beim Konkursaufschub sind die Folgerungen gleich wie bei der Nachlassstundung.

Es kommt also immer in jenen Fällen zu doppelter IE-Auszahlung, in denen der entsprechende Arbeitgeber in einer derart misslichen Lage ist, dass er sich nicht mehr mit eigenen Kräften über Wasser halten kann und die Nachlassstundung bzw. der Konkursaufschub bewilligt wird, obschon die privilegierten Lohnforderungen der Arbeitnehmer nicht gedeckt sind. Durch die Ergänzung von Artikel 58 wird sichergestellt, dass die ALV nicht zweimal IE bezahlen muss.

Art. 59 Grundsätze

Absatz 2 legt Kriterien fest, die arbeitsmarktliche Massnahmen zu erfüllen haben. Zu diesem Zweck wird Artikel 72b (in der Fassung der technischen AVIG-Revision) mit Ergänzungen zu Artikel 59 Absatz 2. Artikel 59 Absatz 3 wird aus den gleichen Gründen in den neuen Absatz 2 integriert.

Um Rechtsunsicherheiten und Doppelnennungen zu vermeiden, ist es notwendig, in Absatz 3 diese Generalklausel einzuführen. In der Vergangenheit stellten sich oft Fragen, ob die Bestimmungen über die Arbeitslosenentschädigung oder die Bestimmungen im Kapitel über die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) bei der Statuierung der Anspruchsvoraussetzungen zur Teilnahme an AMM Vorrang haben sollen. Konkret heisst das, dass bei der Teilnahme an allen arbeitsmarktlichen Massnahmen Artikel 8 immer erfüllt sein muss, wenn nicht bei einzelnen Massnahmen Einschränkungen gemacht werden (wie z. B. bei den Pendlerkosten- und Wochen-
aufenthalterbeiträgen, bei welchen einzig mit der Beitragserfüllung nach Artikel 13 die Anspruchsvoraussetzung erfüllt werden kann). Zusätzlich können bei den

einzelnen AMM noch massnahmenpezifische Voraussetzungen (z.B. bei Einarbeitungs- und Ausbildungszuschüssen oder bei der Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit) oder eine Ausdehnung des Personenkreises (z.B. Art. 60 Abs. 2 Bst. b und Abs. 5) dazukommen.

In den Absätzen 1 und 4 werden lediglich sprachliche Anpassungen vorgenommen.

Art. 59a Evaluation der Bedürfnisse und Erfahrungen

Dieser Artikel ist sprachlich überarbeitet worden.

Art. 59b Leistungen bei Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen

Artikel 27 sieht nur noch eine Art Taggeld vor. Mit der Abschaffung der besonderen Taggelder soll die oft fälschlicherweise angewandte Praxis eliminiert werden, die erst nach dem Bezug der normalen (altersabhängigen) Taggelder eine Teilnahme an einer arbeitsmarktlichen Massnahme vorsieht. Damit soll erreicht werden, dass die arbeitsmarktlichen Massnahmen möglichst früh eingesetzt werden.

Bei der Teilnahme an einer arbeitsmarktlichen Massnahme wird im Weiteren nicht mehr unterschieden, ob eine Massnahme auf Weisung oder mit Zustimmung der zuständigen Amtsstelle erfolgte. Mit der Formulierung «auf Grund eines Entscheides der zuständigen Amtsstelle» wird signalisiert, dass alle Versicherten in gleichartigen Situationen gleich sanktioniert werden sollen. In der Verordnung werden zudem die Schnupperlehren und Eignungsabklärungen am Arbeitsplatz, die auf Grund ihrer Stellung in Artikel 25 der Verordnung fälschlicherweise nicht als arbeitsmarktliche Massnahmen angesehen werden, als spezielle arbeitsmarktliche Massnahmen eingeführt.

Im Kapitel über die arbeitsmarktlichen Massnahmen wird eine neue Systematik eingeführt:

- 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen
- 2. Abschnitt: Bildungsmassnahmen
- 3. Abschnitt: Beschäftigungsmassnahmen
- 4. Abschnitt: Spezielle Massnahmen

Deshalb sind in den Absätzen 1 und 2 die entsprechenden Bezeichnungen anzupassen.

In Absatz 2 wird die Formulierung «die einen Bildungsanteil von weniger als 40 Prozent aufweist» ersetzt durch «welche einen Bildungsanteil von höchstens 40 Prozent aufweist». Die Praxis hat gezeigt, dass in Beschäftigungsmassnahmen oft zwei Ausbildungstage pro Woche vorgesehen sind. In den Beitragsgesuchen wird dann jeweils ein Bildungsanteil von 39 Prozent angegeben, obwohl während zweier Tage eine Ausbildung angeboten wird. Die Durchsetzung des Prinzips eines 39-prozentigen Bildungsanteils ist praxisfremd, nicht überprüfbar und zieht komplizierte Rechnungen nach sich.

Absatz 3 schliesst die abschliessende Aufzählung der Leistungsarten bei der Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen ab.

Art. 59c Zuständigkeit und Verfahren (*neu*)

Alle Verfahrensbestimmungen zu den arbeitsmarktlichen Massnahmen werden in einem einzigen Artikel zusammengefasst. Aus diesem Grund kann Artikel 67 aufgehoben werden.

Absatz 1 erfährt eine sprachliche Anpassung: Das Verfahren gilt nicht nur für Kurse, sondern für alle arbeitsmarktlichen Massnahmen.

In Absatz 2 wird festgehalten, dass die Kantone weiterhin über individuelle Bildungsmassnahmen und Beitragsgesuche für spezielle Massnahmen entscheiden.

Nach Absatz 3 überweisen die Kantone Beitragsgesuche für kollektive Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen an die Ausgleichsstelle weiter, welche allein zuständig ist für deren Beurteilung. Die Aufsichtscommission soll von der Behandlung von Beitragsgesuchen entlastet werden, um eine Verwesentlichung ihrer Aufgaben zu erreichen.

Absatz 4 wird von Kursen auf alle arbeitsmarktlichen Massnahmen ausgedehnt, da es nicht nur gesamtschweizerisch organisierte Kurse, sondern beispielsweise auch Beschäftigungsmassnahmen gibt.

Die Delegation der Entscheidkompetenz an die Kantone ist für profitorientierte Veranstalter von Kollektivkursen schon heute im Kreisschreiben über die arbeitsmarktlichen Massnahmen bis zu einem Betrag von 1 000 000 Franken vorgesehen. Die Möglichkeit, die Entscheidkompetenz in Absatz 5 bezüglich der kollektiven Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen an die Kantone zu delegieren, steht im Einklang mit den Absichten der wirkungsorientierten Vereinbarung 2000 mit den RAV/LAM/kantonalen Amtsstellen. Die Kantone haben die notwendige Infrastruktur, um die Selektion der Organisatoren vorzunehmen und die Subventionsentscheide in eigener Regie zu treffen. Als flankierende Massnahme kann der Bundesrat, sofern dies nötig ist, Richtlinien für die Qualitätsprüfung bei den Bildungsmassnahmen erlassen.

Insbesondere durch «EDUQUA» (Schweizerisches Qualitätszertifikat für Weiterbildungsinstitutionen) wären die Kantone von der Durchführung der Qualitätsprüfung bei den Bildungsmassnahmen entlastet, da sie bei der Prüfung von Subventionsgesuchen von den Weiterbildungsinstitutionen ein EDUQUA-Zertifikat verlangen könnten.

Im Falle einer Delegation wird der Ausgleichsstelle ermöglicht, ihre Aufsichts- und Kontrollaufgaben in umfassenderer Art und Weise wahrzunehmen, insbesondere in viel grösserem Umfang Kontrollen vor Ort durchzuführen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle hat bei ihrer Inspektion ebenfalls Wert darauf gelegt, dass diese Anstrengungen intensiviert werden.

Durch die tripartiten Kommissionen in den Kantonen ist auch Gewähr dafür geboten, dass Beschäftigungsmassnahmen vor ihrem Beginn auf die Gefahr einer allfälligen Konkurrenzierung der Privatwirtschaft untersucht werden.

Die Entscheidkompetenz bezüglich der Massnahmen für Personen, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind (Art. 59 Abs. 1), verbleibt wie bis anhin bei der Ausgleichsstelle.

Art. 60 Allgemeines

Aus Transparenzgründen werden in Absatz 1 die drei bestehenden Bildungsmassnahmen in einer nicht abschliessenden Aufzählung aufgeführt. Dies deshalb, weil grosse Teile des Artikels 60 für alle drei Bildungsmassnahmen (individuelle und kollektive Kurse, Übungsfirmen und Ausbildungspraktika) Gültigkeit haben.

Anspruchsvoraussetzungen, die den Bestimmungen über die Arbeitslosenentschädigung (Art. 8) entstammen, werden gemäss dem neuen Artikel 59 Absatz 3 in Absatz 2 nicht mehr speziell erwähnt. Der Absatz ist ausserdem umformuliert worden.

In Absatz 3 wird keine Unterscheidung mehr gemacht, ob eine arbeitsmarktliche Massnahme auf Grund einer Zustimmung oder Zuweisung durch die zuständige Amtsstelle erfolgt (vgl. dazu Art. 59b Abs. 1).

Die Absätze 5 und 6 werden lediglich sprachlich angepasst.

Art. 61 Beiträge an Organisationen, die Bildungsmassnahmen durchführen

Aus systematischen Gründen wird Artikel 62 zu Artikel 61. Der Ausdruck «keinen Erwerbszwecken dienen» in Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe b wird gestrichen, da diese Anforderung nie erfüllt werden kann. Grosse Veranstalter von Kollektivkursen und Übungsfirmen wie auch ihre Kursleiterinnen und Kursleiter leben von diesen Massnahmen. Die für ihre Tätigkeit ausgerichteten Löhne stellen ihr Erwerbseinkommen dar.

Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe c gehört systematisch zu den Verordnungsbestimmungen zum neuen Artikel 62, der die Erstattung der nachgewiesenen notwendigen Kosten festlegt. In der Verordnung wird konkretisiert, welche Kosten als notwendig zu gelten haben. Besucht ein Teilnehmer beispielsweise einen individuellen Kurs, dessen Kosten über den als notwendig erachteten liegen, so hat er den Differenzbetrag zu übernehmen. Aus diesen Gründen wird Buchstabe c gestrichen.

Art. 62 Umfang der Leistungen

Die Bestimmungen über den Umfang der Leistungen bei den Bildungsmassnahmen werden in einem Artikel zusammengefasst. Aus diesem Grund wird Artikel 63 aufgehoben und als Absatz 1 in Artikel 62 integriert.

In Absatz 1 findet sich die gesetzliche Grundlage zur Erstattung der nachgewiesenen notwendigen Kosten für die Durchführung von Bildungsmassnahmen. In Absatz 2 findet sich die gesetzliche Grundlage zur Erstattung der nachgewiesenen notwendigen Auslagen an den Teilnehmer einer Bildungsmassnahme.

Die Entschädigung in Absatz 1 einzig auf nachgewiesene notwendige Kosten auszurichten, schafft den Anreiz für eine möglichst hohe Anzahl Kurstage. Um den Anreiz auf die Wirksamkeit (Erhöhung der Vermittlungsfähigkeit) der Bildungsmassnahme zu legen, wird der Umfang der Erstattung der nachgewiesenen notwendigen Kosten von der Wirkung der Bildungsmassnahme abhängig gemacht.

Im Weiteren wird in Absatz 2 die detaillierte Aufzählung der nachgewiesenen notwendigen Auslagen beim Besuch einer Bildungsmassnahme gestrichen, da dies auf Verordnungsstufe zu konkretisieren ist.

Art. 63 Umfang der Leistungen (*Aufgehoben*)

Artikel 63 wird aufgehoben und in Artikel 62 integriert.

Art. 64 Zuständigkeit und Verfahren (*Aufgehoben*)

Artikel 64 wird neu zu Artikel 59c.

Art. 64a Programme zur vorübergehenden Beschäftigung, Berufspraktika
und Motivationssemester (*neu*)

Auf Grund der zu Artikel 59b dargelegten Systematik werden die Beschäftigungsmassnahmen neu im 3. Abschnitt des 6. Kapitels geregelt. Absatz 1 wird in Analogie zu den Bildungsmassnahmen (Art. 60 Abs. 1) neu formuliert. Die Formulierung «zur Arbeitsbeschaffung oder Wiedereingliederung ins Erwerbsleben» wird gestrichen, da Sinn und Zweck der arbeitsmarktlichen Massnahmen bereits in Artikel 59 Absatz 2 erwähnt sind. Die gesetzliche Grundlage für die Motivationssemester wird aus systematischen Gründen von Artikel 14 Absatz 5^{bis} zu Artikel 64a Absatz 1 Buchstabe c transferiert.

Die Absätze 2 und 3 sind sprachlich überarbeitet worden, da keine Unterscheidung mehr gemacht werden soll, ob eine Massnahme auf Zuweisung oder mit Zustimmung der zuständigen Amtsstelle besucht wird (siehe Art. 59b Abs. 1).

In Absatz 4 wird die Teilnahme an einem Motivationssemester auch für Personen möglich, die weder die Beitragszeit erfüllen noch von der Erfüllung der Beitragszeit befreit sind noch den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung erschöpft haben.

Art. 64b Umfang der Leistungen (*neu*)

Die Bestimmungen über den Umfang der Leistungen bei den Beschäftigungsmassnahmen werden in einem eigenständigen Artikel zusammengefasst, analog zu Artikel 62 für die Bildungsmassnahmen.

Die Bestimmungen über den Umfang der Leistungen der Arbeitslosenversicherung bei der Durchführung von Beschäftigungsmassnahmen sind in Artikel 75 zusammen mit Bestimmungen über Beiträge zur Arbeitsmarktforschung und zur Förderung der Arbeitsvermittlung enthalten. Auf Grund der in Artikel 59 aufgezeigten Systematik ist ein eigenständiger neuer Artikel 64b notwendig. Die sprachliche Anpassung geschieht in gleicher Weise wie bei Artikel 62 für die Bildungsmassnahmen. Der Verweis auf Artikel 64 ist nicht mehr nötig, da der neue Artikel 59c das Verfahren für die Beschäftigungsmassnahmen explizit erwähnt.

Die Entschädigung einzig auf die nachgewiesenen notwendigen Kosten auszurichten, schafft den Anreiz für eine möglichst lange Beschäftigungsdauer. Um den Anreiz auf die Wirksamkeit (Erhöhung der Vermittlungsfähigkeit) der Beschäftigungsmassnahme zu legen, wird der Umfang der Erstattung der nachgewiesenen notwendigen Kosten von der Wirkung der Beschäftigungsmassnahme abhängig gemacht.

Art. 65 Einarbeitungszuschüsse

Buchstabe a ist mit der Generalklausel in Artikel 59 Absatz 3 abgedeckt und muss somit nicht mehr speziell erwähnt werden.

Art. 65a Förderung des Vorruhestandes

Dieser Artikel wird aufgehoben. Während der Rezession wurde dieser Artikel auf Anfang 1997 in Kraft gesetzt. Die dazu erlassene Verordnung wurde auf denselben Zeitpunkt, befristet bis Ende 1998, in Kraft gesetzt. Die Gültigkeit der Verordnung wurde nicht verlängert, weshalb sie seit 1. Januar 1999 ausser Kraft ist. Die Bestimmungen über die Förderung des Vorruhestandes wurden in der Praxis sehr selten angewendet. Es bestand deshalb kein Bedürfnis, diese nach deren zeitlicher Befristung zu verlängern. Mangels Bedürfnis ist deshalb die gesetzliche Grundlage für die nicht mehr existierende Verordnung aufzuheben.

Art. 66 Höhe und Dauer der Einarbeitungszuschüsse

Die Sachüberschrift wird ergänzt.

Art. 66a Ausbildungszuschüsse

Buchstabe a ist in der Generalklausel von Artikel 59 Absatz 3 enthalten und braucht in Absatz 1 nicht wiederholt zu werden.

Um in der ganzen Schweiz eine einheitliche Praxis gewährleisten zu können, wird in Absatz 2 statuiert, dass Gesuche für Personen, die weniger als 30 Jahre alt sind, und Gesuche für längere Ausbildungszeiten in begründeten Fällen von der Ausgleichsstelle und nicht mehr von den Kantonen bewilligt werden können.

Absatz 4 wird aus Artikel 66b in sprachlich modifizierter Form übernommen, damit alle Anspruchsvoraussetzungen in einem Artikel vereint sind.

Art. 66b Sachliche Voraussetzungen (*Aufgehoben*)

Absatz 1 wird zu Artikel 66a Absatz 4, Absatz 2 ist bereits in der Zielformulierung für alle arbeitsmarktlichen Massnahmen in Artikel 59 Absatz 2 enthalten und kann ersatzlos gestrichen werden.

Art. 66c Höhe und Dauer der Ausbildungszuschüsse

In Absatz 3 übernimmt die Versicherung neu die Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers für die Ausbildungszuschüsse (Differenz zwischen dem Lehrlingslohn und dem vom Bundesrat festgesetzten Höchstbetrag) und richtet diese direkt dem Arbeitnehmer aus. Die Arbeitgeberbeiträge auf den Ausbildungszuschüssen in der Höhe von monatlich 200–400 Franken werden somit neu von der Arbeitslosenversicherung übernommen. Aus dem gleichen Grund muss Absatz 1 entsprechend angepasst werden.

Um zu gewährleisten, dass auch bei einer vierjährigen Ausbildung, die nicht unmittelbar am Anfang der Rahmenfrist für den Leistungsbezug begonnen wird, Zuschüsse während der gesamten Dauer der Ausbildung ausgerichtet werden können, wird in Absatz 4 die starre Verlängerung auf vier Jahre flexibilisiert.

Art. 67 Gesuche (*Aufgehoben*)

Artikel 67 Absatz 1 wird in Artikel 59c integriert. Artikel 67 Absatz 2 wird ersatzlos gestrichen, da der Regelung in Artikel 59c insofern Rechnung getragen wird, dass im Falle der Einarbeitungs- und Ausbildungszuschüsse die zuständige Amtsstelle zuerst über die Gesuche entscheiden muss, bevor die Kasse entsprechende Leistungen ausrichten kann.

Art. 68 Pendlerkosten- und Wochenaufenthalterbeiträge.
Anspruchsvoraussetzungen

Alle Anspruchsvoraussetzungen werden in einem einzigen Artikel zusammengefasst. Aus diesem Grund werden die Artikel 68 und 71 zu einem Artikel verschmolzen.

Der neue Buchstabe b von Absatz 1 ersetzt Absatz 2. Pendlerkosten- oder Wochenaufenthalterbeiträge dürfen so weit ausgerichtet werden, als dem Versicherten im Vergleich zu seiner letzten Tätigkeit durch die auswärtige Arbeit finanzielle Einbußen entstehen. Der Begriff der letzten Tätigkeit ist im Sinne von Artikel 23 Absatz 1 zu verstehen. Es ist somit auf den vor der Arbeitslosigkeit durch Arbeitsleistung erzielten versicherten Verdienst abzustellen. Beitragsbefreite Versicherte haben somit keinen Anspruch auf Pendlerkosten- oder Wochenaufenthalterbeiträge.

Artikel 71 wird in die Absätze 2 und 3 übergeführt.

Art. 70 Wochenaufenthalterbeitrag

Die Sachüberschrift wird an diejenige von Artikel 69 angeglichen.

Art. 71 Gemeinsame Bestimmungen (*Aufgehoben*)

Die Absätze 1 und 2 werden in Artikel 68 integriert. Absatz 3 wird in Artikel 59c integriert. Absatz 4 kann ersatzlos gestrichen werden.

Art. 71a Unterstützung zur Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit.
Grundsatz

Die Planungsphase wird von 60 auf 90 Taggelder erhöht. Die Unterstützung zur Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit nach den Artikeln 71a, 71b und 71d soll den von Arbeitslosigkeit Bedrohten nicht mehr offen stehen, da die Erfahrungen zeigen, dass eine Planungsphase mit besonderen Taggeldern während einer laufenden Kündigungsfrist faktisch gar nicht möglich ist und sie ohnehin eine Rahmenfrist für den Leistungsbezug zu eröffnen haben, um in den Genuss von besonderen Taggeldern zu kommen.

Art. 71b Anspruchsvoraussetzungen

Bezüglich der Streichung für «von Arbeitslosigkeit Bedrohte» in Absatz 1 Buchstabe a siehe die Erläuterungen zu Artikel 71a Absatz 1. Die Beschränkung des anspruchsberechtigten Personenkreises auf Personen, die die Anspruchsberechtigung auf Grund der Erfüllung der Beitragszeit erworben haben, wird aufgehoben. Der Förderungsartikel soll auch Personen offen stehen, die von der Erfüllung der Bei-

tragszeit befreit sind und die speziellen Voraussetzungen von Artikel 71b erfüllen (siehe dazu auch die Erläuterungen zu Art. 59 Abs. 3). In Absatz 2 wird die Frist von sechs auf neun Monate erhöht, um das Instrument der Bürgschaft attraktiver zu machen.

In Absatz 3 findet sich Artikel 71c mit sprachlichen Anpassungen, da es sich nicht um eine Verfahrensfrage, sondern um den Ausschluss von Versichertenpflichten handelt.

Art. 71c Verfahren (*Aufgehoben*)

Absatz 1 wird in Artikel 59c integriert. Absatz 2 wird in Artikel 71b eingefügt.

Art. 71d Abschluss der Planungsphase

Die Absätze 1 und 2 werden sprachlich angepasst. In Absatz 2 wird die Formulierung zusätzlich an die neue Höchstzahl von Taggeldern angeglichen.

Art. 72 Programme zur vorübergehenden Beschäftigung von Versicherten (*Aufgehoben*)

Aufhebung des ganzen Artikels und Integration in den neuen Artikel 64a.

Art. 72a Anspruch des Versicherten auf vorübergehende Beschäftigung (*Aufgehoben*)

Mit der Einführung eines einzigen Taggeldes und dem Verzicht auf die Unterscheidung zwischen altersabhängigen und besonderen Taggeldern können die Absätze 1 und 3 ersatzlos gestrichen werden (siehe auch Erläuterungen unter Art. 59b).

Absatz 2 wird mit sprachlichen Anpassungen in Artikel 64a integriert.

Art. 72b Mindestangebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen (*Aufgehoben*)

Der ganze Artikel wird in Artikel 59 integriert.

Art. 72c Finanzielle Beteiligung der Kantone an den Kosten für die Bereitstellung von arbeitsmarktlichen Massnahmen (*Aufgehoben*)

Die Finanzierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen wird neu in den Artikeln 90 und 90a geregelt.

Art. 73 Beiträge zur Förderung der Arbeitsmarktforschung

Die bisherigen Artikel 73 und 75 werden in einem einzigen Artikel zusammengefasst, weil Artikel 74 aus den im Folgenden angegebenen Gründen entfällt (siehe Erläuterungen zu Art. 74).

Art. 73a Evaluation (*neu*)

Mittels regelmässiger wissenschaftlicher Evaluation soll die Wirksamkeit und Zielgerichtetheit der Instrumente der ALV überprüft und eventueller Anpassungsbedarf

geortet werden können. Evaluationsprogramme sollen durch die Ausgleichsstelle nach Rücksprache mit der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds koordiniert und durchgeführt werden.

Diese Änderung entspricht der Vorgabe von Artikel 170 der Bundesverfassung, wonach Massnahmen des Bundes auf ihre Wirksamkeit überprüft werden müssen.

Art. 74 Beiträge zur Förderung der Arbeitsvermittlung

Dieser Artikel bezieht sich auf die Situation vor der Einführung der RAV. Mit der Einführung der vollen Finanzierung der RAV durch den ALV-Fonds ist er obsolet geworden. Der Bundesrat ist jedoch der Meinung, dass der interinstitutionellen Zusammenarbeit in Zukunft noch vermehrt Gewicht verliehen werden muss. Deshalb wird sie im Revisionsvorschlag neu in Artikel 85e verankert.

Art. 75 Höhe der Beiträge, Zuständigkeit und Verfahren

Der Artikel wird in Artikel 73 übergeführt.

Art. 75a Pilotversuche (*neu*)

Aus systematischen Gründen sollten die Bestimmungen über Pilotversuche nicht unter «Schlussbestimmungen» aufgeführt werden. Sie stehen jetzt in einem 7. Kapitel (Weitere Massnahmen) gleich im Anschluss an die arbeitsmarktlichen Massnahmen.

Mit der Neuformulierung der Bestimmung über Pilotversuche wird zudem der Widerspruch im geltenden Recht beseitigt, wonach auch bei Massnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen die begünstigten Arbeitnehmer sämtliche Anspruchsvoraussetzungen nach Artikel 8 erfüllen, und sich beispielsweise Kontroll- und Beratungsgesprächen beim RAV unterziehen müssen.

Der geltende Artikel sieht Massnahmen im Bereich flexible Arbeitszeit vor, die der Schaffung oder Erhaltung neuer Arbeitsplätze dienen. Solche Massnahmen sollen weiterhin möglich sein. Daneben sollen aber auch Massnahmen unterstützt werden, die das Ziel der Arbeitsplatzzerhaltung oder der Wiedereingliederung Arbeitsloser anvisieren, ohne dass sie auf einem flexiblen Arbeitszeitmodell beruhen. Die generelle Schaffung neuer Arbeitsplätze soll jedoch weiterhin Sache der Wirtschaftsförderung sein.

Art. 75b Einführung neuer arbeitsmarktlicher Massnahmen (*neu*)

Der neue Artikel 75b entspricht inhaltlich dem geltenden Artikel 110b über die Einführung neuer arbeitsmarktlicher Massnahmen. Da die Bestimmungen über Pilotversuche aus systematischen Gründen neu ins Kapitel »Weitere Massnahmen« aufgenommen wurden, drängt sich auch diese Änderung aus systematischen Gründen auf.

Art. 76 Durchführungsstellen

Grundsätzlich wird im ganzen Absatz 1 ein Verweis auf die entsprechenden Artikel eingefügt, was dem besseren Auffinden dieser Bestimmungen dienlich ist.

Absatz 1 Buchstabe a ist anzupassen, weil in Zukunft von «anerkannten privaten Arbeitslosenkassen» und nicht mehr von «Verbandskassen» die Rede sein soll und weil auf den Ausdruck «anerkannte öffentliche Kassen» verzichtet wird, da es solche gar nicht gibt.

Absatz 1 Buchstabe c muss aus Gründen der Sprachlogik angepasst werden. Vor der 95er-Revision verstand man unter dem Buchstaben c nur die kantonalen Amtsstellen im Sinne von Artikel 85. Mit der Einführung der RAV hat sich an diesem Verständnis zwar nichts geändert. Die RAV sind jedoch auch Amtsstellen der Kantone. Ausserdem sind in der Zwischenzeit als kantonale Vollzugsstellen auch noch die LAM-Stellen hinzugekommen. Aus diesen Gründen drängt es sich auf, den Buchstaben c anzupassen, damit klar ersichtlich ist, welche Stellen neben dem kantonalen Arbeitsamt als kantonale Vollzugsstellen gelten. Aus systematischen Gründen werden jedoch die kantonalen Arbeitslosenkassen in Buchstabe a belassen. Mit der Neuformulierung von Buchstabe c fällt der alte Buchstabe d weg.

Art. 77 Öffentliche Kassen

Absatz 3 kann aufgehoben werden, da von diesem nie Gebrauch gemacht worden ist und es keine anerkannten öffentlichen Kassen gibt (siehe auch Erläuterungen zu Art. 76).

Art. 78 Private Kassen

Der Ausdruck »Verbandskassen« wird im Titel und im Artikel durch »private Kassen« ersetzt (siehe auch Erläuterungen zu Art. 76).

Art. 79 Errichtung, Organisation und Rechtsnatur der Kassen

In Absatz 3 muss der Ausdruck »Verbandskassen« ebenfalls durch »private Kassen« ersetzt werden.

Art. 81 Aufgaben der Kassen

Mit dem Revisionsvorschlag zu Absatz 1 Buchstabe e wird der Ausgleichsstelle die Kompetenz delegiert, Weisungen über die Buchführung der Kassen zu erlassen.

In Absatz 2 wurde «kann» eingefügt: «Die Kasse kann einen Fall...». Damit soll erreicht werden, dass die zuständige Arbeitslosenkasse nur zweifelhafte Fälle der kantonalen Amtsstelle unterbreitet. Dadurch werden eine administrative Vereinfachung und eine Beschleunigung des Verfahrens erreicht. Vorbehalten bleiben ausdrückliche Kompetenzteilungen, z.B. Artikel 85 Absatz 1 Buchstabe d.

Art. 82 Haftung der Träger

Im Rahmen der technischen AVIG-Revision wurde eine angemessene Vergütung des Haftungsrisikos von Kantonen und Durchführungsstellen durch den Bund vorgesehen. Bei der Anpassung der Verordnung dazu wurde für die Kantone und die Durchführungsstellen in der Folge eine Haftungsrisikoversicherung eingeführt. Diese soll nun im Falle der Kassenträger in Absatz 5 eine eigenständige gesetzliche Grundlage erhalten. Ausserdem wird die Delegationsklausel präzisiert.

Art. 83 Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung

In Analogie zu den Kassen wird der Ausgleichsstelle die Kompetenz übertragen, über die Anrechenbarkeit der Verwaltungskosten von kantonalen Amtsstellen, RAV und LAM-Stellen zu entscheiden.

In Absatz 1 Buchstabe r wird geregelt, dass die Ausgleichsstelle auf Antrag der kantonalen Amtsstelle über eine Betriebsanalyse nach Artikel 31 Absatz 1^{bis} entscheidet (vgl. Erläuterungen zu Art. 31).

In Absatz 1 Buchstabe m und in Absatz 2 Buchstaben c, d und e werden die Verweise auf andere Artikel angepasst und sprachliche Anpassungen vorgenommen.

Art. 83a Revision und Arbeitgeberkontrolle (*neu*)

Absätze 1 und 2: Das Prüfungs- und Weisungsrecht der Ausgleichsstelle (Art. 83 Abs. 1 Bst. c und d) soll gegenüber sämtlichen Vollzugsstellen einheitlich geregelt sein.

Absatz 3: Das bisherige Verfahren soll vereinfacht und transparenter ausgestaltet werden. Gemäss der aktuellen Regelung weist die Ausgleichsstelle nach der von ihr durchgeführten Arbeitgeberkontrolle die Kasse zur Rückforderung der beanstandeten Kurzarbeits- und Schlechtwetterentschädigung an. Da die Kasse an diese Weisung gebunden ist, hat sie in einem Beschwerdeverfahren zwar Parteirechte, jedoch keine Dispositionsrechte betreffend den Streitgegenstand. Dies führt zum unökonomischen Ablauf, dass sämtliche prozessleitenden Verfügungen des Gerichts (Schriftenwechsel usw.) an die Kasse adressiert werden und diese auch unter ihrem Namen als Partei die Eingaben einzureichen hat. Diese Eingaben werden aber alle von der Ausgleichsstelle verfasst, da sie die Arbeitgeberkontrollen und die entsprechenden Berichte erstellt hat. Die vorgesehene Regelung dient somit nicht nur der Vereinfachung des Verfahrens, sondern auch der Transparenz gegenüber dem Arbeitgeber. Diesem ist somit klar, welche Verwaltungsstelle entscheidbefugt ist und wer sein Ansprechpartner in diesem Verfahren ist.

Mit diesem Artikel wird das Verfahren auf Verwaltungsstufe vereinheitlicht und vereinfacht. Neu wird die Rekurskommission des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements erstinstanzliche Beschwerdeinstanz (Art. 101 Bst. c). Das EVG bleibt weiterhin letzte Beschwerdeinstanz.

Aus administrativen Gründen verbleibt das Inkasso der Rückforderung anlässlich einer Arbeitgeberkontrolle bei der Kasse.

Von dieser Änderung nicht betroffen ist das Rückforderungsrecht der Kassen ausserhalb der Arbeitgeberkontrollen nach Artikel 95.

Art. 84 Abs. 4 Richtlinien zur Anlage des Vermögens des Ausgleichsfonds

Es soll der Arbeitslosenversicherung in Anlehnung an die Regeln bei der AHV ermöglicht werden, eine eigene Ausgleichsfondsverwaltung einzurichten und direkt anlegen zu können. Mit dieser Massnahme soll sichergestellt werden, dass ein angemessener Ertrag aus den Anlagen des Ausgleichsfonds erzielt wird und somit die Wahrung der Interessen der Arbeitslosenversicherung gewährleistet ist. Es soll dabei nicht nur eine Anlage in Papiere, die Zinsen abwerfen, sondern auch in Aktien erlaubt werden. Die Weiterführung der engen Kooperation mit der zentralen Aus-

gleichsstelle der AHV ist vorgesehen. Diese Neuerung würde eine grössere Flexibilität bei der Realisierung der wirklichen Anlagebedürfnisse der Arbeitslosenversicherung bedeuten.

Art. 85 Kantonale Arbeitsstellen

In Buchstabe h wird die Aufgabe der kantonalen Arbeitsstelle bei der Bereitstellung des Angebotes von arbeitsmarktlichen Massnahmen um den Begriff »bedarfsbezogen« ergänzt. Damit wird die Bereitstellung von Grundlagen für die Planung des arbeitsmarktlichen Angebots als Aufgabe der kantonalen Arbeitsstellen gesetzlich verankert. Die Aufgabe der Buchführung über die Verwaltungskosten von kantonalen Arbeitsstellen, RAV und LAM-Stelle ist im heute geltenden Gesetz nicht unter den Aufgaben der kantonalen Arbeitsstelle aufgeführt. Der Aufgabenkatalog wird mit Buchstabe k entsprechend vervollständigt.

In Absatz 1 Buchstaben h, i und j werden die Verweise auf andere Artikel angepasst und sprachliche Anpassungen vorgenommen.

Art. 85b Regionale Arbeitsvermittlungszentren

Den Kantonen wird explizit die Möglichkeit eröffnet, die Durchführung der Anmeldung zur Arbeitsvermittlung den RAV zu übertragen.

Art. 85c Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM-Stellen)

Mit der Einführung einer klaren gesetzlichen Grundlage werden die LAM-Stellen den RAV (vgl. Art. 85b) gleichgestellt. Zu diesem Zweck werden Artikel 119d der Verordnung und der zweite Satz von Artikel 85b Absatz 1 übernommen. Der bisherige Artikel 85c wird neu zu Artikel 85d.

Art. 85d Tripartite Kommissionen (*neu*)

Der bisherige Artikel 85c wird zum neuen Artikel 85d. Die Absätze 2, 3 und 5 werden sprachlich angepasst.

Art. 85e Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit (*neu*)

Die Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt führen dazu, dass sich die Vollzugsstellen der Kantone laufend der neuen Situation anpassen müssen. Im Weiteren decken sich in zahlreichen Regionen der Schweiz die Grenzen der Arbeitsmarktregionen nicht mit den Kantonsgrenzen. Bei einer niedrigen Arbeitslosenrate kann schliesslich die Situation entstehen, dass auf Grund ihrer Grösse nicht mehr alle Kantone eine qualitativ hoch stehende Wahrnehmung der Aufgaben sicherstellen können. Aus diesen Gründen wird die Möglichkeit des interkantonalen Betriebs der kantonalen Arbeitsstellen, der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren und der Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen geschaffen. Der Begriff «mehrere» in Absatz 1 umfasst zwei und mehr Kantone.

Die Übernahme allfälliger Mehrkosten wird in Artikel 92 Absatz 7 geregelt.

Art. 85f Förderung der interinstitutionellen Zusammenarbeit (*neu*)

In den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, dass die enge Zusammenarbeit zwischen den AVIG-Vollzugsstellen und anderen Institutionen, welche mit Integrationsaufgaben betraut sind, entscheidend ist. Aus diesem Grund wird vorgesehen, die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) gesetzlich zu verankern.

Absatz 1 gibt den Kantonen die Möglichkeit, mit andern Institutionen gemeinsame Wiedereingliederungsstellen zu betreiben, welche mit Kompetenzen der kantonalen Amtsstelle ausgestattet werden können, oder die Fallverantwortung während einer gewissen Zeit ausschliesslich einer Institution zu übertragen. Solche Institutionen können insbesondere sein: Berufsberatungsstellen, Sozialdienste der Kantone und Gemeinden, Durchführungsorgane der kantonalen Arbeitslosenhilfe, der Invalidenversicherung, der Asylbehörde sowie kantonale Berufsbildungsbehörden.

In Abweichung von der Schweigepflicht nach Artikel 33 ATSG und der Regelung der Amts- und Verwaltungshilfe nach Artikel 32 ATSG wird mit dem vorgeschlagenen Absatz 2 eine gesetzliche Grundlage für die Gewährung des Zugriffs auf Akten und elektronische Informationsträger der AVIG-Vollzugsstellen an andere mit Integrationsaufgaben betraute Institutionen geschaffen. Der Zugriff auf elektronische Informationsträger muss nach Artikel 19 Absatz 3 des Datenschutzgesetzes in einem formellen Gesetz ausdrücklich vorgesehen sein. Die AVIG-Vollzugsstellen dürfen den Zugriff einzelfallweise nur auf Daten von Personen gewähren, welche von der Partnerinstitution ebenfalls Leistungen beziehen oder bei dieser Leistungen beantragt haben. Die Weitergabe darf ausserdem nur Daten betreffen, welche die Partnerinstitution zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigt. Ausserdem muss sichergestellt sein, dass diese Stellen der Arbeitslosenversicherung in Bezug auf die Datenbekanntgabe Gegenrecht gewähren. Um Doppelspurigkeiten bei der Beratung zu vermeiden und die Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen zu verbessern, ist diese Informationsweitergabe sehr wichtig. Mit dem vorgeschlagenen Artikel wird ein zentrales Hindernis in der interinstitutionellen Zusammenarbeit aus dem Weg geräumt. Durch den im Einzelfall erlaubten Zugriff der IIZ-Partner auf Daten derselben Person auf demselben Informationsträger lässt sich zudem die nötige Kontrolle der Einhaltung der Zugriffsrechte und des Datenschutzrechts effektiv wahrnehmen. Das Zweckmässigkeitsprinzip des Datenschutzgesetzes wird mit dieser Bestimmung ebenfalls beachtet, da die Daten zur Wahrnehmung einer einzigen Aufgabe, nämlich der beruflichen und sozialen Integration der betroffenen Personen, verwendet werden. Indem in jedem Einzelfall durch das zuständige RAV die Zustimmung der betroffenen Person verlangt wird, werden deren Persönlichkeitsrechte gewahrt.

Gleichzeitig muss aber auch Artikel 35a des Arbeitsvermittlungsgesetzes geändert werden, weil dieser die Möglichkeit vorsieht, anderen Institutionen Daten aus dem Informationssystem für die Arbeitsvermittlung zur Verfügung zu stellen (vgl. Änderung bisherigen Rechts in den Schlussbestimmungen).

Absatz 3 regelt speziell den Datenaustausch mit den IV-Stellen, und Absatz 4 ermöglicht es, dass dieser Austausch im Einzelfall auch mündlich erfolgen kann. Diese Regelung stimmt mit dem für die 4. IV-Revision geplanten Artikel 68^{bis} IVG überein.

Die Übernahme allfälliger Mehrkosten wird in Artikel 92 Absatz 7 geregelt.

Art. 85g Verantwortlichkeit gegenüber dem Bund (*neu*)

Dieser Artikel entspricht Artikel 85*d*, der mit dem ATSG im AVIG eingeführt wird und den bisherigen Artikel 85*a* ersetzt. Wegen der Systematik (zuerst sollen die verschiedenen Vollzugsstellen genannt werden) wird Artikel 85*d* in Artikel 85*g* übergeführt.

Im Rahmen der technischen AVIG-Revision wurde eine angemessene Vergütung des Haftungsrisikos von Kantonen und Durchführungsstellen durch den Bund vorgesehen. Bei der Anpassung der Verordnung dazu wurde für die Kantone und die Durchführungsstellen in der Folge eine Haftungsrisikoversicherung eingeführt. Diese soll nun im Falle der Kantone in Absatz 4 eine eigenständige gesetzliche Grundlage erhalten. Ausserdem wird die Delegationsklausel präzisiert.

Art. 85h Haftung der Kantone gegenüber Versicherten und Dritten (*neu*)

Dieser Artikel entspricht Artikel 85*e*, der mit dem ATSG im AVIG eingeführt wird. Wegen der Systematik (zuerst sollen die verschiedenen Vollzugsstellen genannt werden) wird Artikel 85*e* in Artikel 85*h* übergeführt.

Art. 88 Arbeitgeber

Die Haftung der Arbeitgeber (und der von ihnen beauftragten Dritten) wird analog zur im Rahmen der technischen AVIG-Revision revidierten Trägerhaftung der Durchführungsstellen angepasst.

Absatz 2^{bis} (*neu*): Die bei Arbeitgeberkontrollen durch missbräuchlichen Leistungsbezug entstandenen Mehrkosten sollen auf die Arbeitgeber überwält werden. Das Verhältnismässigkeitsprinzip muss selbstverständlich gewahrt bleiben.

Absatz 2^{ter} (*neu*): Es wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, damit von einem Arbeitgeber, der missbräuchlich Kurzarbeits- oder Schlechtwetterentschädigung erwirkt hat, ein Betrag bis zum Doppelten der unrechtmässig bezogenen Leistung zurückgefordert werden kann. Dadurch wird ein Beitrag zur Missbrauchsbekämpfung geleistet. Bisher konnte bei zu Unrecht ausbezahlter Entschädigung nur die Rückerstattung der zu Unrecht erfolgten Zahlungen verlangt werden. Damit erfolgt hier eine Abweichung von Artikel 25 ATSG.

Art. 89 Aufsichtskommission

Der Aufsichtskommission wird in Absatz 2 die Kompetenz übertragen, den Bundesrat bei der Festlegung der anrechenbaren Verwaltungskosten der RAV, der LAM und der kantonalen Amtsstelle zu beraten.

In Absatz 3 wird der Verweis auf die arbeitsmarktlichen Massnahmen angepasst, der Begriff «Präventivmassnahmen» wird heute nicht mehr verwendet.

Absatz 4 wird auf Grund der Streichung von Artikel 74 angepasst.

Art. 90–90c Finanzierung

Die gesamte Finanzierung wird neu und möglichst konjunkturunabhängig geregelt, und der bisherige Artikel 90 wird durch die Artikel 90, 90*a*, 90*b* und 90*c* ersetzt.

- Artikel 90: Mittel, mit denen die Grundfinanzierung sichergestellt werden soll.
- Artikel 90a: Regelung der festen Bundes- und Kantonsbeteiligung; diese soll rund die Hälfte der durchschnittlichen jährlichen Kosten für Vermittlung und arbeitsmarktliche Massnahmen decken.
- Artikel 90b: Darlehensregelung für den Fall, dass die Grundfinanzierung zusammen mit dem Vermögen die Ausgaben Ende Jahr nicht deckt.
- Artikel 90c: Verpflichtung für den Bundesrat, falls Schulden des Ausgleichsfonds 2,5 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme übersteigen (ca. 5 Mia. Fr.), innert einem Jahr eine Gesetzesvorlage für eine Neuregelung der Finanzierung auszuarbeiten. Erreicht das Eigenkapital abzüglich des für den Betrieb notwendigen Betriebskapitals von 2 Milliarden Franken ebenfalls 2,5 Prozent, so muss er den Beitragssatz nach Artikel 3 senken. Sofern die Konjunkturaussichten schlecht sind, kann er jedoch auf eine Senkung verzichten.

Mit dieser Neuregelung soll die Finanzierung der Versicherung langfristig sichergestellt und auch den zu erwartenden heftigen Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt bzw. der Konjunkturverläufe Rechnung getragen und verhindert werden, dass bei schlechter Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage Beiträge von Arbeitgebern, Arbeitnehmern, Bund und Kantonen erhöht werden müssen.

Art. 90 Beschaffung der Mittel

Mit den finanziellen Mitteln nach Artikel 90 soll eine konstante Grundfinanzierung der mittleren Arbeitslosigkeit von 100 000 Personen sichergestellt werden. Auf Grund verschiedener von Experten durchgeführter Berechnungen ergibt sich für die Schweiz eine Schätzung der über den Konjunkturverlauf gemittelten Zahl von rund 100 000 Arbeitslosen. In konjunkturellen Auf- und Abschwungphasen wird diese Zahl selbstverständlich unter- oder überschritten werden.

Art. 90a Beteiligung von Bund und Kantonen (*neu*)

Mit Artikel 90 Buchstabe b wird die feste Beteiligung von Bund und Kantonen an den Kosten eingeführt.

Die Beteiligung soll rund 50 Prozent der Jahreskosten der öffentlichen Vermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen decken. Gemäss Jahresrechnung 1999 beliefen sich die Kosten für RAV/LAM/Kantonale Amtsstelle auf 340 Millionen und diejenigen der arbeitsmarktlichen Massnahmen auf 570 Millionen Franken.

Bund und Kantone sollen zusammen eine Beteiligung in der Höhe von 0,2 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme übernehmen und diese Beteiligung zwischen Bund und Kantonen zu drei Vierteln und einem Viertel aufteilen. Für den Bund würde dies eine Beteiligung von ca. 300 Millionen und für die Kantone eine solche von ca. 100 Millionen Franken bedeuten. Im Jahr 1999 beteiligten sich der Bund mit einem Betrag von 250 Millionen und die Kantone mit einem Betrag von 75 Millionen Franken an diesen Kosten der Versicherung.

Bei den Aufgaben der öffentlichen Vermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen handelt es sich um solche, die nicht ausschliesslich von der ALV gedeckt

werden sollten, weil die Vermittlungsbemühungen der RAV nicht nur Arbeitslosen zugute kommen, sondern auch den übrigen Stellensuchenden, und weil die arbeitsmarktlichen Massnahmen punktuell auch Defizite der Berufsbildung aufzufangen helfen. Es handelt sich somit um Aufgaben, an denen sich neben der Versicherung auch die öffentliche Hand beteiligen soll. Die Revision des AVIG ist mit den Grundsätzen des Neuen Finanzausgleichs vereinbar. Die Unterstützung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) kann als Verbundaufgabe betrachtet werden, weshalb sich eine gemeinsame Teilfinanzierung dieser Aufgabe durch die öffentliche Hand rechtfertigen lässt.

Auf Grund der Verfassung (Art. 110 Abs. 1 Bst. c, 114 Abs. 2 Bst. a und 100 Abs. 1 BV) ist eine Beteiligung von Bund und Kantonen an den Kosten von Vermittlung und arbeitsmarktlichen Massnahmen möglich, jedoch nicht an den Kosten der ausbezahlten Entschädigungen (Taggeld):

1. Auf Grund des Wortlauts von Artikel 114 Absatz 2 Buchstabe a BV «unterstützt» die Versicherung Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Damit wird ein Beitrag Dritter, d.h. von Bund und Kantonen vorausgesetzt, und zwar für Vermittlung und arbeitsmarktliche Massnahmen, da mit beiden die Arbeitslosigkeit verhütet bzw. bekämpft wird.
2. Für den Bund ergibt sich eine ähnliche Verfassungsgrundlage zusätzlich in Artikel 100 Absatz 1 BV, wonach er Massnahmen für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von «Arbeitslosigkeit» und Teuerung trifft.
3. Für die öffentliche Vermittlung kommt als weitere Grundlage Artikel 110 Absatz 1 Buchstabe c BV hinzu, wonach der Bund Vorschriften erlässt über die Arbeitsvermittlung. Dies hat er mit dem Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG) getan. Nach Artikel 40 AVG vollziehen die Kantone dieses Gesetz, soweit der Vollzug nicht dem Bund übertragen ist. Eine Bundes- und eine Kantonsbeteiligung an der Finanzierung der öffentlichen Arbeitsvermittlung lassen sich somit sowohl aus Artikel 110 BV wie aus dem gestützt darauf erlassenen AVG ableiten.
4. Ausserdem ist zu bedenken, dass nach dem Wortlaut von Artikel 114 Absatz 4 BV eine Beteiligung von Bund und Kantonen an den Kosten des Erwerbssatzes bei ausserordentlichen Verhältnissen zulässig ist. Da der vorliegende Entwurf für gute und schlechte Wirtschafts- und Arbeitsmarktlagen die Finanzierung sicherstellen soll und damit auch Zeiten von ausserordentlichen Verhältnissen erfasst, könnten in solchen Zeiten auch gestützt auf Artikel 114 Absatz 4 BV Bundes- und Kantonsbeiträge vorgesehen werden. Diese müssten dann höher ausfallen und wären überdies nicht antizyklisch und auch mittelfristig in Finanzplänen nicht voraussehbar. Mit der vorgesehenen dauernden, im Vergleich zum Ausnahmezustand deutlich geringeren Beteiligung von Bund und Kantonen wird von der verfassungsmässigen Kompetenz, in ausserordentlichen Situationen Beteiligungen zu erheben, nicht Gebrauch gemacht.

Die Beteiligung von Bund und Kantonen an den Kosten von öffentlicher Vermittlung und arbeitsmarktlichen Massnahmen ist somit verfassungskonform.

Mit dieser dauernden Beteiligung der Kantone wird ihre bisherige Beteiligung nach Artikel 72c wegfallen, und Artikel 72c kann somit aufgehoben werden. Der Bund seinerseits muss dafür keine A-fonds-perdu-Beiträge im Sinne des heutigen Artikels 90 Absatz 2 mehr leisten.

Art. 90b Jährlicher Rechnungsausgleich (*neu*)

Artikel 90b entspricht dem bisherigen Absatz 4 von Artikel 90. Allerdings werden keine normalen Darlehen, welche budgetrelevant sind, sondern so genannte Tresoriedarlehen geleistet, welche ausserhalb der ordentlichen Finanzrechnung erfolgen. Mit diesen Darlehen sollen die heftigen Schwankungen des Arbeitsmarktes aufgefangen werden. Ausserdem wird nur noch der Bund solche Darlehen leisten; bereits heute hat er diese Aufgabe an Stelle der (meisten) Kantone wahrgenommen.

Art. 90c Konjunkturrisiko (*neu*)

Mit Artikel 90c wird dafür gesorgt, dass der Bundesrat diese Finanzierungsregeln zwingend erst revidieren muss, wenn ein Minusbetrag von 2,5 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme (entspricht 5 Mia. Fr.) erreicht wird, die bisherige Regelung sich also offensichtlich nicht bewährt hat. Der Bundesrat muss die Neuregelung innert einem Jahr vorlegen. Bereits vorgängig kann er selbstständig den normalen Beitragssatz nach Artikel 3 Absatz 2 um maximal 0,5 Lohnprozente (ca. 1 Milliarde Fr.) erhöhen, damit die Verschuldung, bis die Gesetzesrevision in Kraft tritt, in Grenzen gehalten werden kann. Dennoch kann der Betrag von 5 Milliarden Franken Schulden bis zum Inkrafttreten der Gesetzesrevision übertroffen werden.

Erfährt der Fonds ein Plus, so muss der Bundesrat innert Jahresfrist die Beitragssätze nach den Absätzen 2 und 3 von Artikel 3 senken, wenn das Eigenkapital abzüglich des für den Betrieb notwendigen Betriebskapitals von 2 Milliarden Franken 2,5 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme (entspricht 5 Mia. Fr.) erreicht. Falls auf Grund der Konjunkturaussichten ein unmittelbarer starker Anstieg der Arbeitslosigkeit zu erwarten ist, hat er in diesem Fall jedoch die Möglichkeit, von einer Senkung abzusehen. Der Bundesrat erhält auch die Kompetenz, nach einer Senkung bei einer Verschlechterung des Eigenkapitals die Beitragssätze wieder zu erhöhen, bis auf maximal 2,0 und 1,0 Lohnprozent.

Das durchschnittlich für den Betrieb notwendige Betriebskapital des ALV-Fonds beträgt rund 2 Milliarden Franken. Dieses Kapital wird benötigt, damit der ALV-Fonds seinen laufenden Verpflichtungen nachkommen kann, da z.B. die Zentrale Ausgleichsstelle der AHV (ZAS) die ALV-Beiträge mit einer mehrmonatigen Verzögerung überweist und noch zusätzlich eine Rückstellung auf diesen Beiträgen vornimmt (rund 1,1 Mia. Fr.). Weiter müssen während des Jahres Vorauszahlungen (z.B. SUVA-Beiträge) für das Folgejahr geleistet werden, obgleich noch diverse offene Forderungen (finanzielle Beteiligung der Kantone und des Bundes, Forderungen der Arbeitslosenkassen gegenüber Dritten) ausstehend sind. Darüber hinaus ist der ALV-Fonds auf eine, einer durchschnittlichen Monatsausgabe entsprechenden Mindestliquiditätsbestand angewiesen, um auf den kurzfristigen Bedarf der Arbeitslosenkassen reagieren zu können. Ohne dieses Betriebskapital von rund 2 Milliarden Franken müsste der Fonds über diesen Betrag Darlehen aufnehmen um seinen

Bedarf an flüssigen Mitteln abzudecken, obschon er buchhalterisch noch über Eigenkapital verfügt.

Mit der Obergrenze für Eigenkapital (abzüglich des notwendigen Betriebskapitals von 2 Mia. Fr.) und Schulden von je 5 Milliarden Franken hat die Versicherung einen Spielraum von insgesamt 10 Milliarden Franken, bevor Massnahmen ergriffen werden müssten. 5 Milliarden Franken würden es erlauben, eine während eines Jahres um 120 000 Arbeitslose (oder 3,3 Prozentpunkte) über der mittleren Arbeitslosigkeit liegende Arbeitslosenzahl zu finanzieren.

Alle Berechnungen im Zusammenhang mit der Finanzierungsfrage basieren auf der AHV-Lohnstatistik 1998⁷.

Art. 92 Verwaltungskosten

Sollten aus der neu verankerten interkantonalen oder interinstitutionellen Zusammenarbeit (Art. 85e und 85f) vorübergehend Mehrkosten entstehen, so kann der Bundesrat diese im Rahmen der Finanzierungsregelung der kantonalen Amtsstelle, der RAV und der LAM-Stellen als anrechenbar erklären. Der bestehende Absatz 7 wird entsprechend ergänzt. Da das verbesserte Zusammenwirken zu einer Reduktion der ausbezahlten Taggelder führen wird, sind per Saldo für den ALV-Fonds keine Mehrkosten zu erwarten.

Art. 94 Verpfändung, Abtretung, Verrechnung, Zwecksicherung

Absatz 1: Die Verrechnung mit Leistungen der Zweiten Säule war bisher umstritten, weil im vorliegenden Artikel die berufliche Vorsorge im Gegensatz zu den übrigen Bereichen der Sozialversicherung nicht ausdrücklich aufgeführt war. Im Weiteren wurde der Text redaktionell angepasst, um die Gegenseitigkeit der Verrechnungsmöglichkeit deutlicher hervorzuheben.

Absatz 1^{bis}: Auf Grund des Problems, dass für dieselbe Zeit verschiedene Sozialversicherer zuständig sein können, soll eine reibungslose Rückabwicklung unter den Versicherern garantiert werden, ohne dass die Versicherten unnötig mit den versicherungsinternen gegenseitigen Verrechnungen konfrontiert werden.

Art. 95 Rückforderung von Leistungen

Absatz 1^{bis} (neu): Gemäss Artikel 15 Absatz 3 AVIV gilt ein Versicherter, der bei der IV oder einer anderen Sozialversicherung ein Gesuch gestellt hat, bis zu deren Entscheid im vollen Umfang als vermittlungsfähig. Wird nun von der IV rückwirkend ein Invaliditätsgrad festgestellt, so wird die ALV im Rahmen dieses IV-Grades eine Rückforderung verfügen. Soweit eine Verrechnung erfolgen kann, stellt dies kein Problem dar. Als problematisch und allenfalls auch stossend wird heute die Rückforderung direkt beim Versicherten des nicht durch Verrechnung abgedeckten Teils empfunden. Dies soll durch die neue Bestimmung geändert werden.

Absatz 1^{er} (neu): Gemäss Artikel 15 Absatz 3 AVIV gilt ein Versicherter, der bei der IV oder einer anderen Sozialversicherung ein Gesuch gestellt hat, bis zu deren

⁷ Bundesamt für Sozialversicherung (2000): AHV-Statistik 2000. Statistiken zur Sozialen Sicherheit. EDMZ 318.123.00d.

Entscheid in vollem Umfang als vermittlungsfähig. Stellt sich nachträglich heraus, dass ein anderer Sozialversicherer zuständig ist, so hat dieser auch für Umschulungs-, Weiterbildungs- und Eingliederungskosten aufzukommen, sofern die Ursache für diese Kosten dem Zweck des entsprechenden Versicherungsträgers zuzuordnen ist.

Die beiden neuen Absätze bringen auch eine administrative Vereinfachung und eine erhöhte Kundenfreundlichkeit mit sich.

Art. 100 Grundsatz

Mit einem neuen Absatz 3 wird bewirkt, dass Beschwerden gegen Verfügungen keine aufschiebende Wirkung mehr haben werden.

Weil gewisse kantonale Gerichte in Einzelfällen die aufschiebende Wirkung immer wieder bejaht haben, taucht die Frage immer wieder von neuem auf. Mit der klaren gesetzlichen Regelung wird der sofortige Vollzug einer Einstellung garantiert. Eine einheitliche Praxis in den Kantonen wäre garantiert. Es entstehen bei der Gewährung der aufschiebenden Wirkung keine Probleme mehr mit notwendigen Rückforderungen, welche eben nicht möglich sind, weil die Verfügung nicht mehr vollzogen werden kann/darf (je nach Dauer der Verwirkungs-/Verjährungsfrist). Allerdings erhält der Versicherte bis zur Erledigung der Beschwerde die umstrittenen Taggelder nicht (heutige Praxis, vom EVG als richtig befunden).

Art. 105 Vergehen

In Anlehnung an das Sanktionssystem der übrigen Sozialversicherungen ist es angebracht, die in Artikel 105 AVIG vorgesehene Busse von 20 000 auf 30 000 Franken zu erhöhen.

Der gleiche Vorschlag wurde im Rahmen des Projekts zur Bekämpfung der Schwarzarbeit eingebracht (Bericht der Arbeitsgruppe «Bekämpfung der Schwarzarbeit»; Antrag an den Bundesrat vom 16. Aug. 2000).

Art. 106 Übertretungen

In den bestehenden Text soll – nebst dem Träger der Kassen – auch derjenige der RAV und LAM einbezogen werden. Die RAV und LAM wurden neu geschaffen. Die Angestellten dieser Stellen sollen ebenfalls erfasst werden können.

Art. 110a Pilotversuche (*Aufgehoben*)

Aus systematischen Gründen ersetzt der neue Artikel 75a den geltenden Artikel 110a (siehe Erläuterungen zu Art. 75a).

Art. 110b Einführung neuer arbeitsmarktlicher Massnahmen (*Aufgehoben*)

Die Einführung neuer arbeitsmarktlicher Massnahmen wird neu in Artikel 75b geregelt, wodurch sich Artikel 110b erübrigt.

Art. 111 Revision (*Aufgehoben*)

Der Artikel wird aufgehoben und durch Artikel 83a ersetzt.

Art. 112 Konsultativkommission (*Aufgehoben*)

Der Artikel wird aufgehoben, weil sich die Aufgaben der Konsultativkommission mit denjenigen der Aufsichtskommission überschneiden. Dies hat dazu geführt, dass die Konsultativkommission in den letzten vier Jahren nur einmal zusammengetreten ist.

Änderung bisherigen Rechts

Das Arbeitsvermittlungsgesetz muss ebenfalls geändert werden, wenn der Datenschutz im Zusammenhang mit der interinstitutionellen Zusammenarbeit (Art. 85f) angepasst wird.

Übergangsbestimmung

Grundsätzlich wird in Absatz 1 die ausserordentliche Erhöhung der Beitragssätze aus dem bestehenden Artikel 4a beibehalten. Falls auf Ende 2002 absehbar ist, dass die Schulden im Laufe des Jahres 2003 abbezahlt sein werden, erhält der Bundesrat nach Absatz 2 die Kompetenz, die Beitragssätze in Berücksichtigung des Schuldenstandes angemessen zu senken.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass eine Veränderung des Beitragssatzes während des Jahres aufwendige Umstellungen der Informatiksysteme der Versicherungen (AHV, welche die Beiträge einzieht, und der ALV selbst) zur Folge haben wird und dass auch die Abrechnung der Versicherungsleistungen kompliziert ausfallen wird, wenn mitten im Jahr der Beitrag ändert.

Referendum und Inkrafttreten

Falls die Schulden des ALV-Fonds bereits im Jahre 2002 abbezahlt sein werden, darf der Bundesrat die Übergangsbestimmung nicht in Kraft setzen. Dann würden bereits ab 1. Januar 2003 die normalen Beitragssätze nach Artikel 3 Absätze 2 (2 Prozent) und 3 (1 Prozent) gelten.

3 Auswirkungen

3.1 Finanzielle Auswirkungen

3.1.1 Entwicklung des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung

3.1.1.1 Jahresrechnungen des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung 1986–1999

Jahr	Arbeitslose (Jahresdurchschnitt)	Beiträge	Ergebnis*	ALV-Fonds ^{8*}	Darlehen*
1986	25 714	0,6 %	165	1 543	
1987	24 673	0,6 %	206	1 749	
1988	22 249	0,6 %	356	2 105	
1989	17 452	0,6 %	534	2 639	
1990	18 133	0,4 %	284	2 923	
1991	39 222	0,4 %	– 473	2 450	
1992	92 308	0,4 %	–2 657	– 207	
1993	163 135	2,0 %	–2 430	–2 637	–4 100
1995	153 316	3,0 %	247	–4 631	–5 800
1996	168 630	3,0 %	– 168	–4 799	–6 200
1997	188 304	3,0 %	–2 283	–7 082	–8 200
1998	139 660	3,0 %	– 333	–7 415	–8 800
1999	98 602	3,0 %	1 323	–6 092	–7 800

* Beträge in Millionen Franken

Obige Übersicht der Jahresrechnungen des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung zeigt, dass der Fonds im Jahr 1990 bei einem Beitragssatz von 0,4 Prozent mit rund 2,9 Milliarden Franken seinen Höchststand erreichte. Im Jahr 1998 beliefen sich die Darlehensschulden der Arbeitslosenversicherung gegenüber Bund und Kantonen bei einem kumulierten Verlustübertrag von 7,4 Milliarden auf ein Maximum von 8,8 Milliarden Franken.

⁸ Eigenkapital inklusive des für den Betrieb notwendigen Betriebskapitals von 2 Mia. Fr.

3.1.1.2

Budget/Finanzplan des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung 2000–2004

Jahr	Arbeitslose (Jahresdurchschnitt)	Beiträge	Ergebnis*	ALV-Fonds ^{9*}	Darlehen*
2000	71 987	3,0 %	2 280	–3 812	–5 700
2001	65 000	3,0 %	2 520	–1 292	–3 400
2002	65 000	3,0 %	2 549	1 257	– 900
2003	65 000	3,0 %	2 681	3 938	
2004	65 000	2,0 %	420	4 358	

* Beträge in Millionen Franken

Als Basis für Budget und Finanzplan des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung gelten das aktuelle Gesetz mit Annahme des Wegfalls ab 2004 des 3. Lohnbeitragsprozentes einschliesslich der teilweisen Deplafonierung (geltender Art. 4a) und des 5%-A-fonds-perdu-Beitrages des Bundes (Art. 90 Abs. 2) sowie die Lohnsumme nach der AHV-Statistik für 1998¹⁰.

Ausgehend vom aktuellen Finanzplan, der auf einer weiteren Verbesserung der arbeitsmarktlichen Situation und der Arbeitslosenquoten von 2,0 (2000) bzw. 1,8 Prozent (2001–2004) im Jahresdurchschnitt basiert, würde die Darlehensschuld der Arbeitslosenversicherung Anfang 2002 noch 3,4 und Anfang 2003 noch 0,9 Milliarden Franken betragen. Die ausserordentlichen Einnahmen aus dem 3. Lohnbeitragsprozent (exklusive Plafondserhöhung) betragen jährlich rund 1,9 Milliarden Franken. Die Einnahmen aus der Erhöhung des Beitragsplafonds belaufen sich auf rund 270 Millionen Franken pro Jahr. Im Laufe des Jahres 2003 sollten die Schulden abgebaut sein.

Unter Berücksichtigung der Möglichkeit der angemessenen Reduktion der Beitragsätze bei Abbau der Schulden bereits per Ende Jahr 2002 oder im Laufe des Jahres 2003 (s. Schlussbestimmungen) würde sich das Ergebnis des Jahres 2003 und der Bestand des ALV-Fonds 2003 bzw. 2004 gegenüber obiger Tabelle vermindern.

3.1.2

Jährliche Auswirkungen der Revision auf die Arbeitslosenversicherung sowie Bund und Kantone

3.1.2.1

Für die Versicherung

Auf Grund der starken Abhängigkeit der Aufwendungen der Arbeitslosenversicherung von der Arbeitslosenquote und somit von der Lage auf dem Arbeitsmarkt sollte die Rechnung der ALV lediglich langfristig, nach Abschluss eines Konjunkturzyklus, im Ausgleich sein. Es gilt, die ordentliche Finanzierung der ALV auf der

⁹ Eigenkapital inklusive des für den Betrieb notwendigen Betriebskapitals von 2 Mia. Fr.
¹⁰ Bundesamt für Sozialversicherung (2000): AHV-Statistik 2000. Statistiken zur Sozialen Sicherheit. EDMZ 318.123.00d.

Basis einer mittleren (d.h. konjunkturneutralen) Arbeitslosenzahl langfristig sicherzustellen.

Auf der Basis verschiedener von Experten durchgeführter Berechnungen¹¹ ergibt sich für die Schweiz eine Schätzung der über den Konjunkturverlauf gemittelten Zahl von rund 100 000 Arbeitslosen¹². In konjunkturellen Auf- und Abschwungphasen wird diese Zahl selbstverständlich unter- (wie heute) bzw. überschritten (wie in den 90er-Jahren) werden.

a) Ausgangspunkt (954 Mio. Fr. Verlust)

Als Referenzszenario für vorliegende Berechnungen dient das aktuelle Leistungsangebot auf Grund des geltenden Gesetzes mit Annahme des Wegfalls des 3. Lohnbeitragsprozentes einschliesslich der teilweisen Deplafonierung (geltender Art. 4a) und des 5%-A-fonds-perdu-Beitrages des Bundes. Bei 100 000 Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt würde die Rechnung der Arbeitslosenversicherung unter diesen Rahmenbedingungen mit einem Verlust von 954 Millionen Franken abschliessen.

b) Einsparungen (415 Mio. Fr.)

Die Verlängerung der Mindestbeitragszeit auf 12 Monate (Art. 13 Abs. 1) führt zu einer Einsparung von 252 Millionen Franken gegenüber dem Referenzszenario. Mit der Verkürzung der maximalen Bezugsdauer auf 400 Tage (Art. 27 Abs. 2 Bst. a) lassen sich 178 Millionen Franken, kombiniert mit der Verlängerung der Beitragszeit jedoch 163 Millionen¹³ Franken einsparen.

c) Mehreinnahmen (535 Mio. Fr.)

Die Wiederaufnahme der Deplafonierung der Beiträge (Art. 3 Abs. 3) mit einem Lohnbeitragsprozent würde zu Mehreinnahmen von 135 Millionen Franken im Vergleich zum Referenzszenario führen. Aus dem Beitrag von Bund und Kantonen an die Kosten für öffentliche Arbeitsvermittlung und arbeitsmarktliche Massnahmen (Art. 90–90c) würden Mehreinnahmen von 400 Millionen Franken resultieren.

d) Mehrausgaben: (57 Mio. Fr.)

Die Beibehaltung der Bezugsdauer für Arbeitslose über 55 Jahren und für IV- und UV-Rentner von 520 Taggeldern (Art. 27 Abs. 2 Bst. b und c) führt zu Mehrausgaben von 10 Millionen Franken. Die Beibehaltung des Taggeldbezugs für Arbeits-

¹¹ Vgl. auch Sheldon G. (2000), «Bestimmung der Höhe der konjunkturneutralen Arbeitslosigkeit», und Staatssekretariat für Wirtschaft (2000), «Die Höhe der konjunkturneutralen Arbeitslosigkeit».

¹² Die Zahl der Stellensuchenden wird dabei auf 180 000 veranschlagt. Da sowohl arbeitslose wie auch nicht arbeitslose Stellensuchende (letzteres sind insbesondere Personen im Zwischenverdienst, in Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung und in Weiterbildungskursen) Leistungen von der ALV beziehen, wird auf Grund von Erfahrungen die Anzahl Leistungsbezüger geschätzt. Im Referenzszenario mit 100 000 Arbeitslosen und 80 000 nicht arbeitslosen Stellensuchenden beträgt die Zahl der Leistungsbezüger beispielsweise 104 634. Vgl. dazu Widmer, Rolf (1999), *Abschätzung der finanziellen Konsequenzen von Anpassungen bei den Leistungen der Arbeitslosenversicherung*, Gutachten im Auftrag der Direktion für Arbeit des Staatssekretariats für Wirtschaft.

¹³ Weil in der Kombination mit der Verlängerung der Beitragszeit weniger Personen eine genügende Beitragszeit vorweisen können, wird die zusätzliche Einsparung durch die Verkürzung der Leistungsdauer geringer ausfallen, als wenn nur die Leistungsdauer verkürzt würde.

lose, die zweieinhalb Jahre vor dem ordentlichen AHV-Alter stehen, von weiteren 120 Tagen (Art. 27 Abs. 3) verursacht Mehrausgaben von 5 Millionen Franken. Die Entkoppelung der Bezugsberechtigung wegen fehlender Vermittlungsfähigkeit infolge Mutterschaft von einer solchen infolge Krankheit, Unfall oder Schwangerschaft für maximal 40 Taggelder zieht Mehrausgaben von 10 Millionen Franken nach sich. Die Übernahme eines Drittels der NBU-Prämie durch die Versicherung (Art. 22a Abs. 4) hat schliesslich Mehrausgaben von rund 32 Mio Franken zur Folge.

e) Zusammenfassung

	CHF
a. Ausgangspunkt Referenzszenario: 100 000 Arbeitslose, 2 Lohnbeitragsprozente, keine A-fonds-perdu-Beiträge	-954 Mio
b. Einsparungen: Mindestbeitragszeit 12 Monate und maximale Bezugsdauer 400 Taggelder	+415 Mio
c. Mehreinnahmen: Beteiligung von Bund und Kantonen	+400 Mio
Wiederaufnahme Deplafonierung mit 1 Prozent	+135 Mio
d. Mehrausgaben: Beibehaltung 520 Taggelder für Ältere über 55 Jahren und IV-/UV-Rentnern	- 10 Mio
Zusätzliche 120 Taggelder vor Pensionierung	- 5 Mio
Abkoppelung Mutterschaft von Unfall, Krankheit, Schwangerschaft	- 10 Mio
Übernahme eines Drittels der NBU-Prämien	- 32 Mio
Resultat	- 61 Mio*

* Wird die Kippgrösse von 130 Franken in Artikel 22 Absatz 2 wegen der in Absatz 3 geplanten Indexierung z.B. um 5 Franken erhöht, so würde dies die Versicherung jährlich zusätzlich 4 Millionen Franken kosten.

Bemerkungen:

- 1) In dieser Berechnung sind die zusätzlichen Arbeitslosen, die auf Grund des Freizügigkeitsabkommens mit der EG in der Schweiz Arbeitslosenentschädigung beziehen werden (in der Zahl der mittleren Arbeitslosigkeit von 100 000 Arbeitslosen), und die Massnahmen, die mit der vorliegenden Revision zu einer Reduktion dieser Mehrkosten führen werden (in den Einsparungen von 415 Mio. Fr.), bereits berücksichtigt (vgl auch Ziff. 3.1.2.4).
- 2) Trotz einem rein rechnerisch negativen Resultat von minus 61 Millionen Franken darf die Gesamtvorlage als finanziell ausgeglichen bezeichnet werden, denn die 61 Millionen Franken stellen lediglich knapp eineinhalb Prozent der Gesamteinnahmen von ca. 4,4 Milliarden Franken dar.

3.1.2.2 Für den Bund

Nach den Artikeln 90 und 90a sollen sich Bund und Kantone in der Höhe von 0,2 Lohnbeitragsprozenten an den Kosten der Arbeitslosenversicherung beteiligen, wovon der Bund drei Viertel übernimmt (300 Mio. Fr.). Diese Beteiligung von Bund und Kantonen wird damit einem Beitrag von etwa der Hälfte der Kosten der öffentlichen Arbeitsvermittlung (Regionale Arbeitsvermittlungszentren, Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen [LAM-Stelle], kantonale Amtsstelle) und der arbeitsmarktlichen Massnahmen entsprechen. 1999 beliefen sich die Kosten der arbeitsmarktlichen Massnahmen auf 570 Millionen Franken, diejenigen der öffentlichen Arbeitsvermittlung auf 340 Millionen Franken.

Allerdings würde durch die Neuregelung der Finanzierung und den Wegfall von Absatz 2 des bisherigen Artikels 90 für den Bund im Gegenzug die Pflicht entfallen, bei ausserordentlichen Verhältnissen nicht rückzahlbare Beiträge zu leisten. Diese beliefen sich 1998 auf 305 Millionen, 1999 auf 246 Millionen und sind für das Jahr 2000 mit 230 Millionen Franken budgetiert. In der Finanzplanung sind nicht rückzahlbare Beiträge für die Jahre 2001–2003 mit je rund 185 Millionen Franken vorgesehen. Ab dem Jahr 2004 sieht die Finanzplanung keine Belastung des Bundes mehr vor.

Um den jährlichen Rechnungsausgleich zu gewährleisten, muss der Bund der Arbeitslosenversicherung Darlehen gewähren (Art. 90b). Neu soll die Finanzierung von Darlehen an die Versicherung in Form von zu Marktbedingungen zu verzinsenden, nicht mehr über die Finanzrechnung zu gewährenden Tresoreriedarlehen vollumfänglich vom Bund übernommen werden. Im Gegensatz zum bisherigen Recht wird darauf verzichtet, die Kantone bei der Darlehensgewährung zu beteiligen, weil tatsächlich schon der Bund heute für die Mittelbeschaffung der Kantone in diesem Zusammenhang mehrheitlich zuständig ist.

Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 BV bedürfen der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte Subventionsbestimmungen, die neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen. Artikel 90 Absatz 1 des Gesetzesentwurfes sieht neu eine dauernde feste Beteiligung des Bundes an den Ausgaben der Arbeitslosenversicherung vor und untersteht demzufolge der Ausgabenbremse.

3.1.2.3 Für die Kantone

Auf Grund der Artikel 90 und 90a sollen sich die Kantone zusammen mit dem Bund in der Höhe von 0,2 Lohnbeitragsprozenten an den Kosten der Arbeitslosenversicherung beteiligen, wovon sie einen Viertel zu übernehmen haben (100 Mio. Fr.). Diese Beteiligung von Kantonen und Bund wird damit einem Beitrag von etwa der Hälfte der Kosten der öffentlichen Arbeitsvermittlung (Regionale Arbeitsvermittlungszentren, LAM-Stellen, kantonale Amtsstelle) und der arbeitsmarktlichen Massnahmen entsprechen. 1999 beliefen sich die Kosten der arbeitsmarktlichen Massnahmen auf 570 Millionen, diejenigen der öffentlichen Arbeitsvermittlung auf 340 Millionen Franken.

1999 betrug der Beitrag der Kantone an die arbeitsmarktlichen Massnahmen gestützt auf Artikel 72c, der bei der Neuregelung der Finanzierung wegfallen würde, bereits 75 Millionen Franken. Die Beteiligung der Kantone würde also insgesamt nur wenig erhöht.

Ausserdem ist zu beachten, dass die Kantone im Rahmen der 95er-Revision massiv entlastet worden sind.

Der Ausbau der arbeitsmarktlichen Massnahmen, der zum grössten Teil von der Versicherung getragen worden ist (1996: 806 Mio.; 1997: 1736 Mio.; 1998: 1003 Mio.; 1999: 905 Mio. Fr.), korrigiert teilweise Versäumnisse in der Schul- und Berufsbildung sowie der Ausländerpolitik.

Mit der Schaffung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren und der LAM-Stellen wurden Aufgaben, welche früher den Gemeindearbeitsämtern und den kantonalen Amtsstellen oblagen und welche die Kantone aus eigenen Mitteln finanzierten, neu von der Versicherung bezahlt (1996: 117 Mio.; 1997: 340 Mio.; 1998: 355 Mio.; 1999: 340 Mio. Fr.).

Durch die Verlängerung der maximalen Bezugsdauer auf 520 Taggelder konnten Langzeitarbeitslose vor der Aussteuerung länger in der Arbeitslosenversicherung verweilen, was eine massive Entlastung der Fürsorgeämter zur Folge hatte. Viele Kantone haben denn auch ihre kantonale Arbeitslosenfürsorge abgeschafft. Diese Einsparungen für die Kantone bleiben auch bei einer Reduktion auf 400 Taggelder in Kombination mit der professionalisierten Vermittlungsstruktur der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren und dem Ausbau der arbeitsmarktlichen Massnahmen in erheblichem Mass erhalten.

3.1.2.4 Im Zusammenhang mit den bilateralen Verträgen mit der EU

Durch die Personenfreizügigkeit mit der EU sind für die ALV während einer siebenjährigen Übergangsfrist jährlich Mehrkosten in der Höhe von rund 210 Millionen Franken zu erwarten (vgl. Botschaft vom 23. Juni 1999 betreffend die sektoriellen Abkommen der Schweiz mit der EU). Die mit der vorliegenden Revision unterbreiteten Massnahmen werden zu einer Reduktion dieser Kosten führen. Insbesondere die Erhöhung der Mindestbeitragszeit ist in diesem Zusammenhang zu sehen. Sie dürfte in der siebenjährigen Übergangsfrist eine Einsparung von jährlich 30 Millionen Franken bringen. Die Verkürzung der Bezugsdauer würde die Kosten in den ersten sieben Jahren jährlich um weitere 15 Millionen Franken verringern.

3.2 Personelle Auswirkungen

3.2.1 Für die Versicherung

Für die Versicherung ist auf Grund der Revision nicht mit einem Mehrbedarf zu rechnen. Der bisherige Personalbestand sollte für die Weiterführung der Versicherung 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.

3.2.2 Für 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 ALV-Fonds aufzukommen hat.

3.2.3 Für die Kantone

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

3.3 Auswirkungen auf die Informatik

Die vorgesehenen Revisionspunkte bedingen voraussichtlich erhebliche Anpassungen an den Informatiksystemen der Arbeitslosenversicherung, insbesondere beim System für die Arbeitslosenkassen. 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.

3.4 Auswirkungen auf die Personalressourcen der Arbeitslosenkassen

Insgesamt muss bei den Arbeitslosenkassen mit keiner Erhöhung des Personalbedarfs gerechnet werden.

3.5 Auswirkungen auf die Personalressourcen der Versicherung

Die notwendigen Anpassungen im Auszahlungssystem der Arbeitslosenkassen (ASAL) und den EDV-Finanzanwendungen werden auf insgesamt 3000 Stunden und rund 600 000 Franken geschätzt. Hinzu kommen die Aufwendungen für die Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitslosenkassen und die Anpassung der Handbücher.

3.6 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

3.6.1 Entwicklung seit den Achtzigerjahren

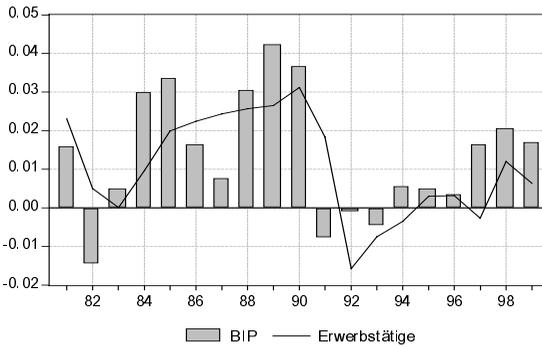
Nach einem vorübergehenden konjunkturellen Einbruch in den Jahren 1982 und 1983 waren die Achtzigerjahre durch ein hohes Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum geprägt. Die starke Arbeitskräftenachfrage wurde einerseits durch eine

Ausdehnung der Arbeitsmarktpartizipation vor allem von Frauen und andererseits durch die Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften befriedigt. Zu Beginn der Neunzigerjahre war der Arbeitsmarkt praktisch ausgetrocknet. Über 60 Prozent der Betriebe meldeten im Jahr 1990 einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, die Jahreststeuerung der Konsumentenpreise erreichte mit 5.4 Prozent ein hohes Niveau und die Arbeitslosenquote lag bei vergleichsweise tiefen 1.1 Prozent.

Bruttoinlandprodukt und Erwerbstätigkeit

(Veränderungen gegenüber dem Vorjahr)

Grafik 1:

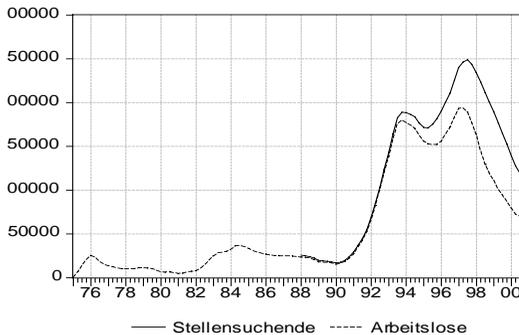


Quelle: Bundesamt für Statistik

Arbeitslose und Stellensuchende

(saisonal bereinigt)

Grafik 2:



Quelle: Staatssekretariat für Wirtschaft

Mit dem Einsetzen der Rezession 1991 brach die Arbeitskräftenachfrage ein. Die Zahl der Erwerbstätigen sank zwischen 1991 und 1994 um 100 000, nachdem sie zwischen 1983 und 1991 noch um durchschnittlich 80 000 pro Jahr expandiert hatte. Gleichzeitig stieg zwischen 1991 und 1994 die Zahl der Erwerbslosen um rund 74 000 auf 151 500 Personen an.¹⁴ Noch deutlicher fiel der Anstieg bei der Zahl der registrierten Arbeitslosen aus, die innert drei Jahren um 131 815 zunahm.¹⁵ Die moderate wirtschaftliche Erholung von 1994 entlastete den Arbeitsmarkt nur vorübergehend. Die Beschäftigungsentwicklung stagnierte bis 1997, obwohl das Arbeitsangebot leicht zunahm und damit zu einer erneuten Erhöhung des Arbeitsmarktungleichgewichtes führte. Im ersten Quartal 1997 erreichten die Zahlen der registrierten Arbeitslosen mit 204 666 und diejenige der registrierten Stellensuchenden mit 249 591 den höchsten Wert in der Nachkriegszeit.

Mit einer gewissen Verzögerung auf den wirtschaftlichen Aufschwung Anfang 1997 entwickelte sich auch die Beschäftigung wieder positiv. Innerhalb von drei Jahren stieg die Zahl der Erwerbstätigen um 127 500 an, was einem durchschnittlichen Zuwachs von 1,1 Prozent jährlich entspricht. Spiegelbildlich dazu verringerte sich die Zahl der registrierten Arbeitslosen und der Stellensuchenden um 121 250 beziehungsweise um 118 540. Auch die Langzeitarbeitslosigkeit bildete sich mit rund einem Jahr Verzögerung deutlich zurück. Im September 2000 betrug der Anteil an Personen, welche über ein Jahr arbeitslos waren, 20,4 Prozent, während drei Jahre zuvor dieser Anteil noch 33,3 Prozent betrug.

Beobachter des schweizerischen Arbeitsmarktes sind sich einig, dass mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit Anfang der Achtziger- und im Verlaufe der Neunzigerjahre ein Anstieg der Gleichgewichtsarbeitslosigkeit einherging.¹⁶ Die so genannte natürliche oder konjunkturneutrale Arbeitslosigkeit bezeichnet die mittlere Höhe der Arbeitslosigkeit im Konjunkturablauf. Je nach Schätzung wird diese gegenwärtig auf zwischen 60 000 und 140 000 oder im Mittel auf 100 000 registrierte Arbeitslose beziffert. In der zweiten Hälfte der Achtziger- und Anfang der Neunzigerjahre dürfte die gleichgewichtige Arbeitslosigkeit noch zwischen 30 000 und 40 000 gelegen haben.

3.6.2 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns

Bei der Arbeitslosenversicherung handelt es sich um eine Versicherung, die privat nicht oder nur ungenügend angeboten würde. Die Notwendigkeit der staatlichen Bereitstellung einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung ergibt sich dabei aus

¹⁴ Gemäss Erwerbslosenstatistik des Bundesamtes für Statistik

¹⁵ Gemäss Staatssekretariat für Wirtschaft

¹⁶ Sheldon, G. (1999): *Die Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz, Diagnose und Therapie*.

Publikation der Ausgleichsstelle für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, Staatssekretariat für Wirtschaft, Verlag Paul Haupt, Bern.

Sheldon, G. (2000): *Bestimmung der Höhe der konjunkturneutralen Arbeitslosigkeit*. Gutachten erstellt im Auftrag der Direktion für Arbeit des Staatssekretariates für Wirtschaft.

Staatssekretariat für Wirtschaft (2000): *Höhe der konjunkturneutralen Arbeitslosigkeit*. Arbeitspapier.

OECD (2000): *The Concept, Policy Use and Measurement of Structural Unemployment*. Annex 2. Estimating a Time Varying NAIRU Across 21 OECD Countries.

ECO/CPE/WP1(2000)2/ANN2. Paris.

mehreren Gründen. Dazu zählen etwa, dass gewisse unerwünschte Marktergebnisse korrigiert werden, dass eine private Arbeitslosenversicherung eine Unterversorgung mit Versicherungsleistungen zur Folge hätte und dass auf Versicherungsmärkten in der Regel Informationsasymmetrien vorliegen, welche zu Marktversagen führen können. Ein weiterer Grund für die staatliche Bereitstellung einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung besteht darin, dass diese im Rahmen des Sozialversicherungssystems auch implizite und explizite Umverteilungsziele verfolgt.

3.6.3 Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen

Die Massnahmen der vorgeschlagenen AVIG-Revision werden sich auf verschiedene gesellschaftliche Gruppen in unterschiedlichem Ausmass auswirken. Die Betroffenheit wird im Folgenden durch zwei Verhältniszahlen ausgedrückt, welche durch eine Auswertung der ASAL-Datenbank¹⁷ der Direktion für Arbeit des Staatssekretariats für Wirtschaft berechnet wurden. Dabei sind Verhaltensänderungen, die auf Grund der geänderten Anreizstrukturen entstehen, nicht berücksichtigt (s. auch Ziff. 3.6.4, b). Als Referenz für die vorliegenden Berechnungen dient das aktuelle Leistungsangebot.

Relative Betroffenheit

Die Masszahl der relativen Betroffenheit gibt den Anteil der von einer bestimmten Massnahme betroffenen Arbeitslosenentschädigungsbezüger am Total der Bezüger einer bestimmten soziodemografischen Gruppe an. Zur besseren Vergleichbarkeit sind die Zahlen für den Durchschnitt auf 1 normiert. Ein Wert von unter 1 bedeutet, dass eine Gruppe unterdurchschnittlich, ein Wert von über 1, dass sie überdurchschnittlich Leistungen einbüsst. Auch Vergleiche zwischen den Gruppen sind möglich: Eine Gruppe mit dem Wert von 0.5 ist beispielsweise halb so stark betroffen wie der Durchschnitt und dreimal weniger stark betroffen als eine Gruppe mit dem Wert 1.5.¹⁸

Absolute Betroffenheit

Die Masszahl der absoluten Betroffenheit zeigt an, wie sich die von einer Massnahme Betroffenen auf die verschiedenen soziodemografischen Kategorien verteilen. Diese Masszahl entspricht dem Anteil der Betroffenen einer Gruppe am Total derjenigen, die von der Massnahme betroffen sind.

¹⁷ ASAL = Auszahlungssystem der Arbeitslosenkassen. Die vorliegenden Auswertungen beziehen sich auf Dezember 1999.

¹⁸ Wären alle soziodemografischen Kategorien von einer Massnahme gleich stark betroffen, so nähme das Betroffenheitsmass für alle den Wert 1 an.

a) Verlängerung der Mindestbeitragszeit auf 12 Monate

**Relative und absolute Betroffenheit von Bezüger
bei einer Verlängerung der Beitragszeit auf 12 Monate**

Tabelle 2.1:

	relativ	absolut
TOTAL	1.0	100
15–19 Jahre	2.6	4
20–29 Jahre	1.5	34
30–39 Jahre	1.0	29
40–49 Jahre	0.8	17
50–54 Jahre	0.7	7
55–59 Jahre	0.6	5
60–65 Jahre	0.5	4
Männer	1.0	54
Frauen	1.0	46
Deutschschweiz	1.0	59
Westschweiz	1.0	34
Tessin	0.8	7
Schweiz	0.8	43
Europäische Union	0.7	15
Übriges Europa	1.4	26
Andere Staaten	2.3	16
Schweizer	0.8	43
Jahresaufenthalter	2.2	29
Niedergelassene	0.7	22
Übrige	3.0	7

	relativ	absolut
TOTAL	1.0	100
Gelernt	0.8	46
Angelernt	1.0	14
Ungelernt	1.3	40
Selbstständig	3.6	2
Kaderfunktion	0.7	4
Fachfunktion	0.8	40
Hilfsfunktion	1.3	50
Lehrling	1.1	2
Heimarbeit	1.1	0
Schüler, Student	1.1	2
Ledig	1.1	32
Verheiratet	1.0	58
Geschieden	0.9	1
Verwitwet	0.8	9
Ohne Unterstützungspflicht	1.1	35
1 Person	1.1	30
2 Personen	1.0	18
3 Personen	0.8	11
Mehr	0.9	6

Quelle: Staatssekretariat für Wirtschaft

Bei einer Verlängerung der Mindestbeitragszeit auf zwölf Monate werden gemäss Auswertung der ASAL-Datenbank insgesamt 8.4 Prozent der Bezüger von Arbeitslosenentschädigung ihren Leistungsanspruch verlieren. Eine detailliertere Auswertung zeigt, dass verschiedene Gruppen von der Massnahme in sehr unterschiedlichem Ausmass betroffen sind. Die Zahlen in Tabelle 2.1 sind dabei wie folgt zu in-

terpretieren: Die Kategorie der unter 20-jährigen Bezüger ist relativ gesehen um das 2.6-fache stärker betroffen als der Durchschnitt (relative Betroffenheit = 2.6). Mit zunehmendem Alter nimmt die relative Betroffenheit kontinuierlich ab. Über 60-Jährige sind von der Massnahme lediglich halb so häufig betroffen wie der Durchschnitt (relative Betroffenheit = 0.5). 38 Prozent der Betroffenen sind unter 30 und 67 Prozent unter 40 Jahre alt (Summe der absoluten Betroffenheit von 15–29- bzw. 15–39-Jährigen).

In Tabelle 2.2 ist die relative Betroffenheit der Erwerbspersonen ausgewiesen. Da nicht alle Erwerbstätigen Gruppen dieselbe Wahrscheinlichkeit aufweisen, arbeitslos zu werden, wird hier die relative Betroffenheit aus Tabelle 2.1 zusätzlich mit dem entsprechenden Arbeitslosigkeitsrisiko der betreffenden Erwerbspersonengruppe gewichtet.¹⁹

Relative Betroffenheit von Erwerbstätigen bei einer Verlängerung der Beitragszeit auf 12 Monate

Tabelle 2.2:

Total	1.0		
		–19Jahre	1.3
Männer	1.0	20–29 Jahre	1.9
Frauen	1.1	30–39 Jahre	1.2
		40–49 Jahre	0.7
Deutschschweiz	0.9	50–54 Jahre	0.6
Westschweiz	1.3	55–59 Jahre	0.5
Tessin	1.2	60–65 Jahre	0.3

Quelle: Staatssekretariat für Wirtschaft

Das Mass der Betroffenheit für Erwerbspersonen zeigt, dass Frauen durch die Verlängerung der Beitragszeit um rund 10 Prozent stärker betroffen sind als Männer. Die Unterschiede in der relativen Betroffenheit akzentuieren sich auch für die Sprachregionen, da Erwerbspersonen in der Westschweiz und im Tessin mit höherer Wahrscheinlichkeit Leistungsbezüger der Arbeitslosenversicherung sind.

¹⁹ Das Arbeitslosigkeitsrisiko wird durch den Quotienten aus Bezüger von Arbeitslosenentschädigung und dem Erwerbspersonenbestand gemäss Volkszählung 1990 angenähert.

b) Kürzung der Taggeldbezugsdauer

Relative und absolute Betroffenheit von Bezügerinnen bei einer Kürzung der Leistungsbezugsdauer auf 400 Taggelder mit sozialer Abfederung

Tabelle 2.3:

	relativ	absolut
TOTAL	1.0	100
15–19 Jahre	0.1	0
20–29 Jahre	0.7	16
30–39 Jahre	1.0	29
40–49 Jahre	1.4	30
50–54 Jahre	1.6	15
55–59 Jahre	0.5	4
60–65 Jahre	0.7	5
Männer	1.0	52
Frauen	1.1	48
Schweiz	0.9	48
EU	1.0	20
Übriges Europa	1.2	22
Andere Staaten	1.5	11
Schweizer	0.9	48
Jahresaufenthalter	1.0	13
Niedergelassene	1.1	35
Übrige Ausländer	2.0	5
Deutschschweiz	1.0	59
Westschweiz	1.0	36
Tessin	0.7	6

	relativ	absolut
TOTAL	1.0	100
Gelernt	0.8	47
Angelernt	1.3	17
Ungelernt	1.2	36
Selbstständig	2.3	1
Kaderfunktion	1.0	6
Fachfunktion	0.9	48
Hilfsfunktion	1.2	44
Lehrling	0.3	1
Heimarbeit	1.2	0
Schüler, Student	0.2	0
Ledig	0.7	21
Verheiratet	1.1	65
Geschieden	0.8	1
Verwitwet	1.0	13
Ohne Unterstützungspflicht	0.8	26
1 Person	1.0	30
2 Personen	1.1	19
3 Personen	1.2	17
Mehr	1.2	8

Quelle: Staatssekretariat für Wirtschaft

Eine Verringerung der Bezugsdauer auf 400 Taggelder mit sozialer Abfederung, d.h. 520 Taggelder für über 55-Jährige mit einer Mindestbeitragszeit von 18 Monaten, reduziert die Anzahl der ausbezahlten Taggelder um 4,4 Prozent. Dabei müssten gegenüber heute 12,2 Prozent der Bezügerinnen und Bezüger von Arbeitslosenentschädigung eine gewisse Kürzung der Bezugsdauer hinnehmen.

In Tabelle 2.4 wird analog zur Tabelle 2.2 die relative Betroffenheit für die Erwerbstätigen bei einer Kürzung der Leistungsbezugsdauer angegeben.

Relative Betroffenheit von Erwerbstätigen bei einer Kürzung der Leistungsbezugsdauer auf 400 Taggelder mit sozialer Abfederung

Tabelle 2.4:

Total	1.0		
		-19 Jahre	0.0
Männer	0.9	20-29 Jahre	0.9
Frauen	1.1	30-39 Jahre	1.2
		40-49 Jahre	1.2
Deutschschweiz	0.9	50-54 Jahre	1.4
Westschweiz	1.3	55-59 Jahre	0.4
Tessin	1.0	60-65 Jahre	0.4

Quelle: Staatssekretariat für Wirtschaft

Die Berechnungen für Erwerbspersonen zeigen, dass Frauen durch die Kürzung der Leistungsbezugsdauer mit sozialer Abfederung um rund 20 Prozent stärker betroffen sind als Männer. Auch die Unterschiede in der relativen Betroffenheit nach Sprachregionen akzentuieren sich, da Erwerbspersonen in der Westschweiz und im Tessin mit höherer Wahrscheinlichkeit Leistungsbezüger sind.

c) Kombination beider Massnahmen (Kürzung der Taggeldbezugsdauer und Verlängerung der Mindestbeitragsdauer)

Absolutes und relatives Mass der Betroffenheit von Bezügerinnen bei einer Kombination von verkürzter Leistungsbezugsdauer mit sozialer Abfederung und einer Verlängerung der Mindestbeitragszeit

Tabelle 2.5:

	relativ	absolut
TOTAL	1.0	100
15–19 Jahre	1.9	3
20–29 Jahre	1.3	28
30–39 Jahre	1.0	29
40–49 Jahre	1.0	21
50–54 Jahre	1.0	9
55–59 Jahre	0.5	4
60–65 Jahre	0.5	4
Männer	1.0	53
Frauen	1.0	47
Schweiz	0.8	44
Europäische Union	0.8	17
Übriges Europa	1.3	25
Andere Staaten	2.1	15
Schweizer	0.8	44
Jahresaufenthalter	1.8	24
Niedergelassene	0.8	26
Übrige	2.6	6
Deutschschweiz	1.0	59
Westschweiz	1.0	34
Tessin	0.8	6

	relativ	absolut
TOTAL	1.0	100
Gelernt	0.8	46
Angelernt	1.1	15
Ungelernt	1.2	39
Selbstständig	3.0	2
Kaderfunktion	0.8	5
Fachfunktion	0.8	43
Hilfsfunktion	1.3	48
Lehrling	0.9	2
Heimarbeit	1.2	0
Schüler, Student	0.8	1
Ledig	1.0	29
Verheiratet	1.0	60
Geschieden	0.8	1
Verwitwet	0.9	10
Ohne Unterstützungspflicht	1.0	33
1 Person	1.0	30
2 Personen	1.0	18
3 Personen	0.9	13
Mehr	1.0	7

Quelle: Staatssekretariat für Wirtschaft

Die Anzahl der bezogenen Taggelder verringert sich gemäss Auswertung der ASAL-Datenbank bei einer Kombination beider Massnahmen um 12,9 Prozent.

Für Personen über 55 Jahre ergibt sich eine gegenüber dem Durchschnitt rund halb so starke Betroffenheit²⁰. In den mittleren Altersklassen ist die Betroffenheit durch die kombinierten Massnahmen sehr ausgeglichen verteilt. Allein jüngere Bezüger von Arbeitslosenentschädigung sind überdurchschnittlich betroffen.

Die Kombination der beiden Massnahmen hat tendenziell einen ausgleichenden Effekt auf die Betroffenheit verschiedener Gruppen. Lediglich in Gruppen, wo sich das hohe Risiko einer geringen Beitragsdauer mit dem Risiko einer hohen Arbeitslosigkeitsdauer paart, bleiben die Unterschiede bestehen oder akzentuieren sich gar noch.

Relative Betroffenheit von Erwerbstätigen bei einer Kürzung der Leistungsbezugsdauer auf 400 Taggelder mit sozialer Abfederung bei gleichzeitiger Erhöhung der minimalen Beitragszeit auf 12 Monate

Tabelle 2.6:

TOTAL	1.0		
		15–19 Jahre	0.9
Männer	0.9	20–29 Jahre	1.6
Frauen	1.1	30–39 Jahre	1.2
		40–49 Jahre	0.8
Deutschschweiz	0.9	50–54 Jahre	0.9
Westschweiz	1.3	55–59 Jahre	0.4
Tessin	1.2	60–65 Jahre	0.3

Quelle: Staatssekretariat für Wirtschaft

Bezüglich der Betroffenheit von Erwerbspersonen zeigt sich, dass Frauen durch die Massnahmen mit sozialer Abfederung um rund 20 Prozent stärker betroffen sind als Männer. Unterschiede in der relativen Betroffenheit nach Sprachregionen bilden sich erst bei einer Gewichtung des absoluten Betroffenheitsmasses mit dem Arbeitslosigkeitsrisiko heraus, da Personen in der Westschweiz und im Tessin mit höherer Wahrscheinlichkeit Leistungsbezüger sind.

3.6.4 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Die Existenz einer Arbeitslosenversicherung hat weit reichende Auswirkungen auf das Funktionieren der Wirtschaft insgesamt. In diesem Abschnitt werden nur diejenigen Auswirkungen thematisiert, welche im Rahmen der vorgeschlagenen Revision von Belang sind. Dazu zählen auf der Beitrags- und Finanzierungsseite insbesondere die vorgesehene Beitragsreduktion und die Änderung der Finanzierungsregelung.

²⁰ Dies ist dadurch begründet, dass diese Personengruppe einerseits von der Verkürzung der Taggeldbezugsdauer nicht betroffen ist und andererseits im Vergleich zu den Jüngeren bereits über längere Beitragszeiten verfügt.

Auf der Leistungsseite gehören die Kürzung der maximalen Taggeldbezugsdauer sowie die Erhöhung der Mindestbeitragsdauer dazu.

a) Die Beitrags- und Finanzierungsseite

Naturgemäss sind die Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung über den Konjunkturzyklus starken Schwankungen ausgesetzt. In konjunkturellen Aufschwungphasen übersteigen die Einnahmen in der Regel die Ausgaben für Lohnersatzleistungen und Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik. In diesen Phasen können Rückstellungen gebildet werden und gleichzeitig wird die gesamtwirtschaftliche Nachfrage infolge der Abschöpfung von Kaufkraft über die Prämienbeiträge gedämpft. In Krisenzeiten steigen hingegen die Ausgaben an, während das Beitragsaufkommen stagniert oder sogar sinkt. Die gestiegenen Ausgaben werden durch Abbau von Reserven und andere Finanzierungsquellen gedeckt. Sie wirken dem durch die Arbeitslosigkeit verursachten Nachfragerückgang teilweise entgegen.

Während die Leistungen der Arbeitslosenversicherung idealerweise eine antizyklische Wirkung entfalten und den Nachfragerückgang in einer Rezession dämpfen sollten, ist die Bemessung der Beitragssatzhöhe idealerweise prozyklisch auszugestalten. D.h. die Beitragssätze sollten bei gutem Konjunkturverlauf erhöht oder zumindest konstant gehalten werden, und umgekehrt sollten sie in der Rezession gesenkt werden, um damit eine Entlastung des Faktors Arbeit bzw. der verfügbaren Haushaltseinkommen zu erzielen.

Beitragssatzanpassungen während der Neunzigerjahre

Der Anpassungsmechanismus der Beitragssatzhöhe bewirkte in der Vergangenheit eine unerwünschte antizyklische Wirkung: Gemäss dem geltenden Artikel 4 Absatz 3 ist der Bundesrat verpflichtet, den Beitragssatz auf Beginn des nächsten Kalenderjahres zu senken bzw. anzuheben, wenn der Vermögensstand des Ausgleichsfonds am Ende von zwei aufeinander folgenden Jahren im Durchschnitt 2,5 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme übersteigt bzw. unterschreitet. Diese Regelung hatte zur Folge, dass 1990 bei gutem Konjunkturverlauf eine Beitragsreduktion auf 0,4 Lohnprozente beschlossen wurde. Dieser Beitragssatz blieb in der Folge unverändert, obwohl sich die Arbeitsmarktsituation 1991 und 1992 erheblich verschlechterte. Während die Beibehaltung des Beitragssatzes in der Phase des Beschäftigungseinbruchs von 1991 und 1992 zwar einen erwünschten, tendenziell prozyklischen Effekt hatte (d.h. tiefer Beitragssatz in Rezessionsphasen), war der geltende Beitragssatz von 0,4 Prozent angesichts des Anstiegs des Arbeitsmarktungleichgewichts zu tief angesetzt. Bereits 1992 waren deshalb die gesamten Reserven des Ausgleichsfonds aufgebraucht. Die weitere Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation und die damit anwachsenden Schulden des Ausgleichsfonds erforderten 1993 eine Erhöhung des Beitragssatzes auf 2 Lohnprozente. Eine zusätzliche Erhöhung um ein Prozent erfolgte 1995. Dadurch wurde mitten in der Rezession Kaufkraft abgeschöpft, was eine weitere Verringerung der Nachfrage zur Folge hatte.

Die Neuregelung der Finanzierungsordnung

Die Neuregelung der Finanzierung geht von einem dreistufigen System aus (vgl. auch Ziff. 3.1 Finanzielle Auswirkungen).

Stufe 1:

Ausgehend von einer über den Konjunkturzyklus gemittelten Arbeitslosigkeit von 100 000 Personen (entspricht ungefähr einer Arbeitslosenquote von 2,8 Prozent) soll mittels der Beiträge von Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden sowie der ständigen Beteiligung von Bund und Kantonen die Grundfinanzierung der Versicherungsleistungen gewährleistet werden.

Stufe 2:

Die konjunkturbedingte Finanzierungslücke zwischen Jahren mit einem hohen Beitragsaufkommen und Jahren mit einem niedrigen Beitragsaufkommen soll in Form von rückzahlbaren und verzinslichen Darlehen zwischen dem Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung und der Bundestresorerie geschlossen werden.

Stufe 3:

Eine über den gesamten Konjunkturzyklus ausgeglichene Rechnung des Ausgleichsfonds kann nur sichergestellt werden, wenn die angenommene mittlere Arbeitslosigkeit keinem langfristig steigenden Trend folgt. Das langfristige Konjunkturrisiko, welches infolge Unterschätzung der mittleren Arbeitslosigkeit entstehen kann, soll über ausserordentliche Mittel finanziert werden. Dazu wird der Bundesrat ermächtigt, eine Anpassung der Beitragssätze vorzunehmen, wenn die Schulden des Ausgleichsfonds 2,5 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme übersteigt. Er kann ausserdem von einer Beitragssatzsenkung absehen, wenn die Konjunkturaussichten eine Zunahme der Arbeitslosigkeit erwarten lassen.

Durch dieses dreistufige System der Finanzierung werden einerseits antizyklisch wirkende Beitragssatzerhöhungen in Zukunft vermieden, und andererseits wird die Effektivität der Arbeitslosenversicherung als automatischer Stabilisator gestärkt.

Die Beitragssätze werden gemäss Stufe 1 über den gesamten Konjunkturzyklus unverändert bleiben. Zusammen mit der ständigen Beteiligung von Bund und Kantonen trägt dies zu einer Verstetigung der Einnahmen der Arbeitslosenversicherung bei. Die Schwankungsreserve des Fonds soll eine Bewältigung der normalen, konjunkturell bedingten Arbeitslosigkeit ermöglichen.

Die zeitliche Umschichtung von Vermögen bzw. von Schulden des Ausgleichsfonds über den Konjunkturzyklus erfolgt neu in Form von verzinslichen Darlehen über die Bundestresorerie und nicht mehr wie früher über Steuermittel aus dem ordentlichen Finanzhaushalt des Bundes. Kurzfristig dürfte die Schuldenfinanzierung in Krisenzeiten einen stärker expansiven Impuls auf die Nachfrage ausüben, als dies bei einer entsprechenden Deckung der Finanzierungslücke über Steuermittel der Fall ist. Ausserdem erfolgt keine direkte Konkurrenzierung der laufenden Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung mit den übrigen Bundesausgaben mehr.

Die ständige Beteiligung des Bundes und der Kantone erhöht zwar die Steuerlast, hat aber im Vergleich zu einer reinen Beitragsfinanzierung eine gewisse Entlastung des Faktors Arbeit zur Folge. Die ausserordentliche und damit oft nicht vorhersehbare Beteiligung von Bund und Kantonen entfällt. Auch aus ordnungspolitischer Sicht ist die ständige Beteiligung von Bund und Kantonen zu befürworten, da die Arbeitslosenversicherung verschiedene versicherungsfremde Leistungen (öffentliche Arbeitsvermittlung, arbeitsmarktliche Massnahmen) erbringt.

Insgesamt sind von der neuen Finanzierungsregelung geringere wirtschaftliche Verzerrungen zu erwarten, als dies mit der gegenwärtigen Regelung der Fall ist, und es dürfte damit eine höhere volkswirtschaftliche Effizienz erreicht werden.

Auswirkungen der Beitragssatzreduktion

Da das Arbeitsangebot in der Schweiz nur wenig auf Veränderungen des Lohnsatzes reagiert, werden die Arbeitslosenversicherungsbeiträge langfristig praktisch vollständig von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern getragen.²¹ Die Reduktion der Beitragssätze wird daher das verfügbare Einkommen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhöhen. Wird unterstellt, dass die Beitragsreduktion ungefähr 1 Prozent beträgt (von 3 auf 2 Prozent für Einkommen unter dem einfachen Beitragsplafonds und von 2 auf 1 Prozent für Einkommen zwischen dem einfachen und dem zweieinhalbfachen Beitragsplafonds), so beläuft sich die Entlastung auf rund 2 Milliarden Franken.²² Da jedoch die Beitragssatzsenkung mit einer Leistungskürzung für die Arbeitslosen einhergeht, handelt es sich bei der Entlastung im Prinzip lediglich um einen Kaufkrafttransfer von den Arbeitslosen hin zu den Erwerbstätigen.

Während eine Senkung der Lohnnebenkosten temporär gewisse positive Impulse auf die Arbeitskräftenachfrage ausüben dürfte, sind langfristige Beschäftigungseffekte infolge einer Entlastung der Lohnnebenkosten nur in geringem Ausmass zu erwarten. Positive Effekte sind am ehesten bezüglich der Beschäftigungschancen von gering qualifizierten Arbeitskräften zu erwarten.²³

Weitere nachfrageinduzierte Effekte, die aus der Beitragssatzreduktion resultieren, lassen sich nur schwer abschätzen.

b) Die Leistungsseite

Die leistungsseitigen Anpassungen sind zusätzlich zu den unter Ziffer 3.6.3 dargestellten Effekten auch unter dem Aspekt der sozialversicherungsinduzierten Anreizverminderung auf das Arbeitsangebot zu beurteilen («Moral Hazard».²⁴ Damit ist gemeint, dass die konkrete Ausgestaltung des Leistungsmixes der Arbeitslosenversicherung selber einen Einfluss auf die Höhe und die Dauer der Arbeitslosigkeit in einer Volkswirtschaft haben kann. Zu grosszügige Leistungen verführen etwa zu einer

²¹ Das Arbeitsangebot von Männern und ledigen Frauen ist in der Schweiz sehr lohnunelastisch, während das Arbeitsangebot von verheirateten Frauen stärker auf Lohnschwankungen reagiert. Vgl. Gerfin, M. (1995): *Arbeitsangebot, Steuern und Stundenbeschränkungen. Eine empirische Untersuchung für die Schweiz unter Verwendung von diskreten Wahlmodellen*. Verlag Shaker, Aachen. Siehe auch: Schmid, H. und Rosenbaum, E.F. (1995): *Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung aus ökonomischer Sicht*. Verlag Paul Haupt, Bern.

²² Davon 1.9 Mia. Fr. aus der Reduktion von 3 auf 2 Lohnprozente bis zum einfachen Plafonds und 135 Mio. Fr. aus der Reduktion des Beitragssatzes bei der teilweisen Deplafonierung von 2 auf 1 Lohnprozent.

²³ Vgl. Schips, B. (1999): Mikro- und makroökonomische Auswirkungen der vorgesehenen Revisionen der obligatorischen Alterssicherung (11. AHV-Revision und 1. BVG-Revision), in: KOF, *Monatsbericht* 7/8, 1999.

²⁴ Moral Hazard bezeichnet den Fall, bei dem die Schadenseintrittswahrscheinlichkeit («hazard rate») vom Verhalten («moral») des Versicherten abhängt. Je nach Ausmass des Versicherungsschutzes wird sich der Versicherte unterschiedlich risikofreudig verhalten. Auf die Arbeitslosenversicherung übertragen bedeutet «Moral Hazard», dass einerseits ein Stellensuchender seine Suchanstrengungen reduziert oder dass ein Erwerbstätiger eine Kündigung seines Arbeitsverhältnisses eher in Kauf nimmt, da sein erwarteter Erwerbsausfall aus seiner Sicht ausreichend hoch versichert ist.

vermehrten Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung. Andererseits können zu geringe Leistungen dazu führen, dass arbeitslos gewordene Personen sich gar nicht als solche registrieren lassen oder sich gänzlich vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Die Ausgestaltung der Kriterien für die Anspruchsberechtigung und die Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben deshalb auch Auswirkungen auf die Erwerbsquote in einer Volkswirtschaft.²⁵

Kürzung der Taggeldbezugsdauer

Der wichtigste gesamtwirtschaftliche Effekt, der von einer Kürzung der Taggeldbezugsdauer ausgehen kann, ist der auf die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer. Für die Schweiz sind verschiedene Schätzungen zum Zusammenhang zwischen der maximalen Taggeldbezugsdauer und der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer durchgeführt worden. Da jedoch seit Einführung der obligatorischen Arbeitslosenversicherung noch nie eine Kürzung der maximalen Taggeldbezugsdauer beschlossen wurde, basieren die verfügbaren empirischen Studien alle auf einer Untersuchung der Effekte einer Verlängerung der Taggeldbezugsdauer.

Die Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI)²⁶ hat in verschiedenen Studien eine signifikante, durch «Moral Hazard» verursachte Erhöhung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer auf Grund der in den Neunzigerjahren etappenweise erfolgten Bezugsdauererlängerungen festgestellt. Diesen Untersuchungen zufolge beliefen sich beispielsweise für das Jahr 1998 die versicherungsinduzierten Mehrausgaben wegen der Bezugsdauererlängerung auf rund einen Fünftel der insgesamt ausbezahlten Arbeitslosenentschädigung. Kumuliert über die Neunzigerjahre machen die durch «Moral Hazard» verursachten Mehrausgaben gar bis zu einem Drittel der insgesamt zusätzlich ausbezahlten Arbeitslosenentschädigung aus.

Gemäss einer Untersuchung des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS)²⁷ beliefen sich dagegen die versicherungsinduzierten Mehrkosten der Taggeldbezugsdauererlängerung während der Neunzigerjahre auf durchschnittlich höchstens 15 Prozent der Gesamtausgaben. Die Differenz zu den Studien des FAI wird mit der Bedeutung der verhältnismässig strengen Zumutbarkeitskriterien und der arbeitsmarktlichen Massnahmen erklärt, die dazu führen, dass das auf Versicherungsmärkten üblicherweise zu beobachtende «Moral Hazard» stark eingeschränkt wird.

²⁵ Vgl. Atkinson, A. und Micklewright, J. (1991): Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review, in: *Journal of Economic Literature* Vol. 29: 1679–1727.

²⁶ Sheldon, G. (2000): *Auswirkungen der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in der Schweiz 1990–1999*. Gutachten im Auftrag der Direktion für Arbeit des Staatssekretariates für Wirtschaft. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), Basel.

Sheldon, G. (1999): *Die Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz. Diagnose und Therapie*. Publikation der Ausgleichsstelle für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Verlag Paul Haupt, Bern.

Sheldon, G. (1999): Arbeitsmarkt, Arbeitslosenversicherung, in: *Liberales wirtschaftspolitisches Konzept*. Materialienband. Kommission für Konjunkturfragen (KfK).

²⁷ Spycher, S. (2000): *Moral-Hazard-Verhalten der Arbeitnehmer/innen in der Arbeitslosenversicherung. Empirische Untersuchung mit Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1991 bis 1999*. Gutachten im Auftrag der Direktion für Arbeit des Staatssekretariates für Wirtschaft. Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS), Bern.

Insgesamt lassen die erwähnten Studien den Schluss zu, dass eine Verkürzung der maximalen Taggeldbezugsdauer eine zusätzliche Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer zur Folge hat, wobei unterstellt wird, dass die Auswirkungen des «Moral Hazard» bei einer Erhöhung und Senkung der maximalen Bezugsdauer symmetrisch sind. Dieser Befund deckt sich auch mit einer Mehrheit internationaler Studien, die eine Reduktion der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer bei einer Kürzung der maximalen Bezugsdauer erwarten lassen.²⁸ Bezüglich der Einschätzung des Ausmasses der zu erwartenden Verkürzungseffekte auf die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer infolge der Verminderung von «Moral Hazard»-Effekten gehen die Meinungen allerdings auseinander.

Erhöhung der Mindestbeitragsdauer

Die Erhöhung der Mindestbeitragsdauer führt ebenfalls zu einer Verminderung des versicherungsinduzierten «Moral Hazard». Ausserdem wird eine höhere Äquivalenz zwischen Beitragszahlungen und Leistungsansprüchen geschaffen. Darüber hinaus ist diese Massnahme im Licht der Personenfreizügigkeit mit der EU zu sehen, die der ALV zusätzliche Kosten verursachen wird. Die Erhöhung der Mindestbeitragszeit wird den Zugang zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung, insbesondere für Saisonarbeitskräfte und unterjährig Beschäftigte, erschweren.

Insgesamt sind von der Erhöhung der Mindestbeitragsdauer und der Kürzung der Taggeldbezugsdauer eine Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer und unter sonst gleichen Umständen ein Rückgang der Arbeitslosigkeit in der Schweiz zu erwarten. Die Auswirkungen dieser Massnahmen auf die Erwerbsquote können hingegen kaum quantifiziert werden.

c) Berücksichtigung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU

Nach Inkrafttreten des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU werden EU-Bürgerinnen und -Bürger in der Schweiz Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung erhalten, sofern sie die Anspruchskriterien gemäss AVIG erfüllen (Prinzip der Nichtdiskriminierung). Als Folge der Personenfreizügigkeit sind gegenüber heute bei der ALV aus zwei Gründen zusätzliche Kosten zu erwarten.²⁹ Zum einen ist damit zu rechnen, dass die ausländische Erwerbsbevölkerung ihre Funktion als Konjunkturpuffer rascher einbüßen wird, als sie dies in der Vergangenheit bereits getan hat. Zum Zweiten werden vormalige Saisoniers und Kurzaufenthalter aus dem EU-Raum unter den gleichen Voraussetzungen Arbeitslosenentschädigung beziehen können wie ansässige Erwerbspersonen (vgl. auch Ziff. 3.1.2.4).

Die Verlängerung der minimalen Beitragszeit und die Verkürzung der maximalen Bezugsdauer werden auch die auf Grund der Personenfreizügigkeit zusätzlich zu erwartenden Kosten dämpfen. Während der siebenjährigen Übergangsfrist dürften die Einsparungen rund 45 Millionen Franken pro Jahr betragen, was 21 Prozent der zusätzlich erwarteten Kosten entspricht. Diese Einsparungen werden von den Ein-

²⁸ Vgl. Zusammenstellung in Bauer, T. (1998): *Auswirkungen von Leistungsveränderungen bei der Arbeitslosenversicherung. Forschungsbericht 11/98 im Auftrag der IDA FiSo 2.* Bundesamt für Sozialversicherung, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS), Bern.

²⁹ Vgl. A. Frick und F. Schmidbauer (1999): *Auswirkungen der bilateralen Verträge mit der EU auf die Arbeitslosenversicherung (ALV) und Massnahmen zu ihrer Begrenzung.* Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, BWA Schriftenreihe. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 13.

wanderinnen und Einwanderern bzw. teilweise von deren Herkunftsländern getragen, sofern sie dort von der Sozialhilfe abhängig werden sollten.

d) Regional relevante Auswirkungen

Die Einrichtung der Arbeitslosenversicherung schafft automatisch einen Ausgleich zwischen Arbeitsmarktregionen: Längerfristig gesehen bezahlen von der Arbeitslosigkeit schwächer betroffene Regionen eher mehr Beiträge in den Fonds der Arbeitslosenversicherung ein, als sie in Form von Arbeitslosenentschädigung daraus beziehen. Regionen mit höherer Arbeitslosigkeit beziehen dagegen unter Umständen mehr Leistungen aus der Versicherung, als sie in den Fonds einbezahlen. Diese durchaus erwünschte Wirkung wird bei einem Ausbau der Leistungen der Arbeitslosenversicherung verstärkt und bei Einsparungen reduziert. Insgesamt behält die Arbeitslosenversicherung auch mit den vorgeschlagenen Massnahmen ihre Funktion als Mechanismus zum regionalen Ausgleich. Weiter anzufügen ist in diesem Zusammenhang, dass im Rahmen der wirkungsorientierten Vereinbarung mit den Kantonen eine stärkere Berücksichtigung der regionalen Arbeitsmarktsituation erfolgt, da die Finanzierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen an die Anzahl der Stellensuchenden geknüpft ist und damit der regionalen Arbeitsmarktsituation explizit Rechnung trägt.

e) Übrige Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Es ist damit zu rechnen, dass ein Teil der eingesparten Ausgaben bei Kantonen und Gemeinden anfällt, sofern Personen, die ihren Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung verlieren, von der Fürsorge abhängig werden. Dabei findet eine Verschiebung vom Versicherungs- zum Bedarfsprinzip statt.

Aus einer Untersuchung über Personen, die im Jahr 1998 ausgesteuert wurden, geht hervor, dass in den ersten sechs Monaten rund 14 Prozent zur Bestreitung des Lebensunterhalts von der Fürsorge, der Sozialhilfe, einem Eingliederungseinkommen oder der kantonalen Arbeitslosenhilfe abhängig waren.³⁰

3.6.5 Alternative Regelungen

Im Rahmen der Revisionsarbeiten wurden verschiedene alternative Regelungen untersucht (s. auch Ziff. 1.2.3 Verworfenne Revisionspunkte). Aus ökonomischer Sicht von besonderer Relevanz sind die Einführung risikoabgestufter Arbeitslosenversicherungsprämien³¹, eine Teilprivatisierung der Arbeitslosenversicherung, die Einführung einer Arbeitslosenversicherung für Selbstständigerwerbende³², eine zeitlich degressiv ausgestaltete Lohnersatzquote sowie die Einführung spezieller Massnahmen für besonders von Arbeitslosigkeit betroffene Regionen.

³⁰ Aepli, Daniel (2000), *Die Ausgesteuerten. Situationsbericht – Dritte Studie*, Verlag Paul Haupt, Bern.

³¹ Sheldon, G. (2000): *Risikoabhängige Prämien bei der Arbeitslosenversicherung*. Gutachten im Auftrag der Direktion für Arbeit des Staatssekretariates für Wirtschaft. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), Basel.

³² Widmer, R. und Schmid, H. (1999): *Arbeitslosenversicherung für Selbstständig-erwerbende?* Gutachten im Auftrag der Direktion für Arbeit des Staatssekretariates für Wirtschaft. Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Universität St. Gallen.

3.6.6 Zweckmässigkeit im Vollzug

Mit der so genannten technischen AVIG-Revision vom 23. Juni 2000, die auf den 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist, wurde der Vollzug neu geregelt und optimiert. Die Revision verfolgte insbesondere folgende Ziele:

- Es ist eine Rechtsgrundlage geschaffen worden, um mit den Kassenträgern und den Kantonen neue Leistungsvereinbarungen abzuschliessen, die ihnen beim AVIG-Vollzug einen grösseren Gestaltungsspielraum mit finanziellen Anreizen gewährt.
- Das von den Kantonen bereitzustellende Mindestangebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen ist aufgehoben worden. Damit ist eine Quelle für falsche Anreize abgeschafft worden.
- Auf Grund der Abschaffung des Mindestangebotes ist auch die finanzielle Beteiligung der Kantone an der Bereitstellung der arbeitsmarktlichen Massnahmen neu geregelt worden.

Insgesamt wird durch diese Massnahmen der Vollzug des AVIG optimiert, und sämtliche Akteure im Vollzug haben dadurch starke Anreize erhalten, diesen zielkonform, effizient und wirkungsvoll durchzusetzen.

3.7 Andere Auswirkungen

3.7.1 Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen

Die Vorlage hat keinen Einfluss auf das von der Schweiz am 17. Oktober 1990 ratifizierte und jeweils auf zehn Jahre kündbare Übereinkommen Nr. 168 der Internationalen Arbeitsorganisation über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit. Ebenso wenig werden die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und ihren Nachbarstaaten über die Arbeitslosenversicherung von dieser Vorlage betroffen. Diese bilateralen Abkommen werden ohnehin nach Inkrafttreten des Personenverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft sistiert.

3.7.2 Auswirkungen auf die Schnittstellen zu den übrigen Sozialversicherungen

Stellensuchende Personen, karitative Organisationen und Mitarbeitende an der Front beklagen sich öfters über die ungenügend aufeinander abgestimmten Schnittstellen zwischen den verschiedenen Sozialversicherungszweigen und der Sozialhilfe. Diese Vorlage trägt dieser Kritik Rechnung. Der Grund für diese Reibungsverluste liegt darin, dass je nach Ursache des Ausschlusses aus dem Arbeitsmarkt verschiedene Stellen für die Wiedereingliederung zuständig sind. So ist beispielsweise bei einem wirtschaftlich bedingten Stellenverlust das RAV zuständig, bei Invalidität die IV und bei sozialen Problemen die Sozialhilfe. Erschwerend kommt hinzu, dass diese Institutionen auf verschiedenen Ebenen (z.B. Sozialhilfe auf Gemeindeebene,

RAV/IV auf Kantonsebene) angesiedelt sind und gegenüber unterschiedlichen Behörden die Finanzverantwortung tragen.

Die Schnittstellenproblematik innerhalb des Sozialversicherungsnetzes ist in den vergangenen Jahren mehrfach in interdepartementalen Arbeitsgruppen sowie in Studien untersucht worden.^{33 34} Diese Untersuchungen zeigen, dass insbesondere bei der praktischen Umsetzung der in Frage stehenden Gesetze Optimierungspotenziale bestehen. Dabei gilt es, das gemeinsame Ziel der möglichst raschen und dauerhaften Wiedereingliederung von bei den RAV gemeldeten Stellensuchenden, Arbeitslosen, Ausgesteuerten und Sozialhilfeempfängern mittels koordinierter Massnahmen und Abläufe zu verfolgen. Die Ausschöpfung der erkannten Optimierungspotenziale hängt allerdings weitgehend von der entsprechenden Bereitschaft der zuständigen Behörden auf der Ebene der Gemeinden, der Kantone und des Bundes ab. In enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden soll daher das erkannte Optimierungspotenzial in gemeinsam erarbeiteten Massnahmenkatalogen vereinbart und umgesetzt werden. Konkrete Projekte sollen gezielt mithelfen, praktikable Verbesserungen zu finden.

Die Revisionsvorlage sieht einen neuen Artikel (85f) zur Förderung der interinstitutionellen Zusammenarbeit vor. Allfällige Mehrkosten, die sich aus dieser Zusammenarbeit ergeben, können neu im Rahmen der Finanzierung der kantonalen Arbeitsstelle, der RAV und der LAM-Stelle gedeckt werden (Art. 92 Abs. 7). Im Weiteren stellt die Vorlage in Artikel 94 Absatz 1^{bis} kundenfreundliche Rückerstattungsregeln beim Übergang der Zuständigkeit zwischen den Sozialversicherungen auf.

³³ Bericht «Coordination entre assurance-invalidité, assurance-chômage et aide sociale» der Arbeitsgruppe zur 4. IV-Revision «Koordination» vom 21. April 1999.

KEK-CDC Consultants. Zürich (1999). seco/BBT-IIZ-Studie über die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) zur Integration in den Arbeitsmarkt. Teil I: IIZ zwischen den kantonalen Arbeitsmarktbehörden RAV/LAM und der Berufsberatung.

KEK-CDC Consultants. Zürich (2000). seco/BBT-IIZ-Studie über die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) zur Integration in den Arbeitsmarkt. Teil II: Analyse der IIZ zwischen Arbeitsmarkt-, Berufsbildungs-, IV- und Sozialhilfesystem und Leitbildmaterialien für ihre Weiterentwicklung.

Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe «Komplementärarbeitsmarkt» zu Ziff. 5 des Postulates WAK NR 99.3003 vom 26. Januar 1999.

³⁴ Bericht «Coordination entre assurance-invalidité, assurance-chômage et aide sociale» der Arbeitsgruppe zur 4. IV-Revision «Koordination» vom 21. April 1999.

KEK-CDC Consultants. Zürich (1999). seco/BBT-IIZ-Studie über die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) zur Integration in den Arbeitsmarkt. Teil I: IIZ zwischen den kantonalen Arbeitsmarktbehörden RAV/LAM und der Berufsberatung.

KEK-CDC Consultants. Zürich (2000). seco/BBT-IIZ-Studie über die interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) zur Integration in den Arbeitsmarkt. Teil II: Analyse der IIZ zwischen Arbeitsmarkt-, Berufsbildungs-, IV- und Sozialhilfesystem und Leitbildmaterialien für ihre Weiterentwicklung.

Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe «Komplementärarbeitsmarkt» zu Ziff. 5 des Postulates WAK NR 99.3003 vom 26. Januar 1999.

3.7.3 Auswirkungen auf den zweiten und ergänzenden Arbeitsmarkt

Für den zweiten oder sekundären Arbeitsmarkt gibt es keine allgemein gültige Definition.³⁵ Mit Hilfe bestimmter Kriterien werden in der Schweiz jedoch die vorübergehende Beschäftigung von Arbeitslosen gemäss AVIG, die Beschäftigung von Personen im Rahmen der Sozialhilfe und der kantonalen Arbeitslosenhilfe sowie die Beschäftigung von Zivildienstleistenden zum zweiten Arbeitsmarkt gezählt. Daneben wird der umfassendere Begriff des ergänzenden oder komplementären Arbeitsmarktes verwendet. Er umfasst neben den Beschäftigungsverhältnissen des zweiten Arbeitsmarktes zusätzlich Beschäftigungen in Behinderteneinrichtungen, im Rahmen des Strafvollzuges sowie des Zivilschutzes.

Über die Grösse des zweiten und des komplementären Arbeitsmarktes sind gesamtschweizerisch keine statistischen Angaben verfügbar. Schätzungen bezifferten die Anzahl Jahresplätze insgesamt für 1999 auf ca. 43 000 (davon 14 163 finanziert aus Mitteln der ALV).

3.7.4 Auswirkungen auf die Gleichstellung von Mann und Frau

Im Vorschlag zu Artikel 9b (neu) wird die Erziehungsperiode so geregelt, dass sowohl die Frau wie der Mann oder beide gemeinsam sich der Erziehung der Kinder widmen können. Sie können pro Kind jedoch nur eine volle Erziehungszeit (100%) geltend machen. Ein Schritt in Richtung Gleichstellung ist auch die Tatsache, dass die Erziehungszeit in Artikel 9b zu einer Verlängerung der Rahmenfrist führt, unabhängig davon, ob eine wirtschaftliche Zwangslage vorliegt.

In Artikel 28 Absatz 1^{bis} wird die Niederkunft von Krankheit und Unfall abgekoppelt, und den Frauen stehen nach der Niederkunft erneut 40 Taggelder zu, d.h. die Versicherung deckt nach der Geburt 8 Wochen ab.

3.7.5 Auswirkungen auf den Datenschutz

Die Datenschutzbestimmungen des Gesetzes sind grundsätzlich auf den 1. Januar 2001 bereits an die Erfordernisse des Datenschutzes angepasst worden (im Rahmen der Anpassung und Harmonisierung der gesetzlichen Grundlagen für die Bearbeitung von Personendaten in den Sozialversicherungen). Zum Zwecke der interinstitutionellen Zusammenarbeit muss jedoch mit den neuen Absätzen 2–4 von Artikel 85f noch eine gesetzliche Grundlage für die Gewährung des Zugriffs auf Akten und elektronische Informationsträger der AVIG-Vollzugsstellen an andere mit Integrationsaufgaben betrauten Institutionen geschaffen werden. Grundsätzlich dürfen die AVIG-Vollzugsstellen dabei den Zugriff nur auf Daten von Personen gewähren, die von der Partnerinstitution ebenfalls Leistungen beziehen oder bei dieser Leistungen beantragt haben, sofern diese Stellen der Arbeitslosenversicherung in Bezug auf die

³⁵ Bauer, R. (1998): «Der zweite Arbeitsmarkt in der Schweiz. Aktuelle Dimensionen und Perspektiven». In: Die Volkswirtschaft, Magazin für Wirtschaftspolitik, S. 22–29, Nr. 1/98, Bern.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die verfassungsmässige Grundlage für die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Arbeitslosenversicherung ergibt sich aus den Artikeln 114, 110 Absatz 1 Buchstaben a und c sowie 100 Absatz 1 der Bundesverfassung. Der Revisionsentwurf ist mit diesen Artikeln konform.

Insbesondere ist die vorgesehene dauernde finanzielle Beteiligung von Bund und Kantonen verfassungskonform (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 90a).

6.2 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.

Die Delegation in Artikel 3 Absatz 5 wird nicht neu eingeführt, muss aber konkretisiert werden. Die Rechtsetzungsbefugnis wurde dem Bundesrat anlässlich der Teilrevision von 1996 in Artikel 3 Absatz 2 erteilt. Sie dient dazu, auf Verordnungsstufe den Teilungsfaktor des jährlichen Höchstbetrages festzulegen. Für den Höchstbetrag wird auf die Bestimmungen des UVG verwiesen. Der Teilungsfaktor wird aber in Abweichung vom UVG zu Ungunsten des Versicherten festgelegt. Demzufolge braucht aber der Bundesrat einzig die Kompetenz, den beitragspflichtigen Lohn von Personen, deren Beschäftigungsdauer weniger als ein Jahr beträgt, höher festzulegen. Die Delegation ist somit auf die Festsetzung des Höchstbetrages zu begrenzen.

In Artikel 11a Absatz 3 erhält der Bundesrat die Kompetenz, eine abweichende Regelung für Versicherte vorzusehen, bei denen die Abgangsentschädigung des Arbeitgebers in die berufliche Vorsorge fliesst.

In Artikel 22 Absatz 3 erhält der Bundesrat die Kompetenz, die Kippgrösse in Absatz 2 Buchstabe b der Lohn- und Preisentwicklung – analog der AHV – anzupassen.

Artikel 24 Absatz 1 beauftragt den Bundesrat, eine Regelung zu treffen, wie das Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit, das beim Zwischenverdienst berücksichtigt werden soll, zu ermitteln ist.

Nach Artikel 24 Absatz 3^{bis} bestimmt der Bundesrat, unter welchen Voraussetzungen bei Änderungskündigung ein Zwischenverdienst angerechnet werden kann.

Nach Artikel 59b Absatz 2 legt der Bundesrat ein Mindesttaggeld fest.

Artikel 59c Absatz 5 enthält zwei Delegationsnormen. Einerseits kann der Bundesrat die Ausgleichsstelle ermächtigen, die Entscheidkompetenz über Beitragsgesuche für kollektive Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen bis zu einem von ihm bestimmten Höchstbetrag den zuständigen Amtsstellen zu übertragen. Andererseits kann er zu diesem Zweck Richtlinien für die Qualitätsprüfung bei den Bildungsmassnahmen aufstellen.

Die in den Artikeln 82 Absatz 5 und 85g Absatz 5 aufgeführten Delegationsnormen wurden anlässlich der «technischen» Revision ins Gesetz aufgenommen. Sie sollen dem Bundesrat die Möglichkeit geben, jährlich die Ansätze für die Berechnung der Haftungsrisikovergütung festzulegen. Die Delegation ist auf diese Kompetenz zu begrenzen.

In Artikel 85e Absatz 2 erhält der Bundesrat die Kompetenz zum Erlass von Verordnungsbestimmungen und die Ausgleichsstelle die Kompetenz zum Erlass von Weisungen, um den betrieblichen und finanziellen Rahmen bei der interkantonalen Zusammenarbeit zu regeln.

Nach Artikel 90a Absatz 2 setzt der Bundesrat die Finanzierungsbeteiligung der Kantone an der Arbeitslosenversicherung in einem Verteilungsschlüssel fest.

Mit Artikel 90c erhält der Bundesrat den Auftrag, die Finanzierungsregelung der Arbeitslosenversicherung zu revidieren, wenn sich gewisse Rahmenbedingungen ändern.

Sollten aus der neu verankerten interkantonalen oder interinstitutionellen Zusammenarbeit vorübergehend Mehrkosten entstehen, so kann der Bundesrat nach Artikel 92 Absatz 7 diese im Rahmen der Finanzierungsregelung der kantonalen Amtsstelle, der RAV und der LAM-Stellen als anrechenbar erklären.

Falls auf Ende 2002 absehbar ist, dass die Schulden im Laufe des Jahres 2003 abbezahlt sein werden, erhält der Bundesrat in der Übergangsbestimmung die Kompetenz, die Beitragssätze in Berücksichtigung des Schuldenstandes angemessen zu senken.

Für die Vernehmlasser verwendete Abkürzungen

1. Kantone

Abkürzungen gemäss Autokennzeichen

2. Politische Parteien

FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei
LPS	Libérale Partei der Schweiz
PST	Partei der Arbeit der Schweiz
GPS	Grüne Partei der Schweiz

3. Spitzenverbände der Wirtschaft

ECOS	Verband der Schweizer Unternehmen
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SAGV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
FRSP	Fédération Romande des Syndicats Patronaux
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
CNG	Christlichnationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz

4. Weitere interessierte Organisationen

VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsämter
VAK	Verband der öffentlichen Arbeitslosenstellen der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein
ErfAA	Erfahrungsaustauschgruppe der Arbeitslosenstellen der Arbeitnehmerorganisationen SGB, CNG und VSA
SVOAM	Schweizerischer Verband der Organisatoren von aktiven Arbeitsmarktmassnahmen
SSV	Schweizerischer Städteverband
SGdeV	Schweizerischer Gemeindeverband
ADC	Association de défense des chômeurs
Car	Caritas Schweiz
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
PI	Pro Infirmis
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt

GaS	Gastro Suisse
GBI	Gewerkschaft Bau & Industrie
CGAS	Communauté genevoise d'action syndicale
SYNA	SYNA
SSfv	Schweizerisches Syndikat film und video
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
SBKV	Schweizerischer Bühnenkünstlerverband
ActI	Action Intermittents
VAKPW	Schweizerischer Verband von Arbeitslosenkassen der privaten Wirtschaft
VVAK	Schweizerische Vereinigung der Verbandsausgleichskassen
KonGB	Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten
KonAK	Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen
EKFF	Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen
SAEB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft zur Eingliederung Behinderter
CSP	Centre Social Protestant
StZH	Stadt Zürich
SEK	Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund
KonSD	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren
KonFD	Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren
CCSit	Caisse chômage du Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs
SCul	Suisse Culture
FAE	Fédération des Associations d'Etudiants

5. Gerichtsbehörden

EVG	Eidgenössisches Versicherungsgericht
-----	--------------------------------------

Beigezogene Grundlagen für die AVIG-Revision

Aeppli, D. (2000): *Die Ausgesteuerten. Situationsbericht – Dritte Studie*. Verlag Paul Haupt, Bern.

Atkinson, A. und Micklewright, J. (1991): Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review, in: *Journal of Economic Literature* Vol. 29: 1679–1727.

Bauer, R. et al. (1998): *Der zweite Arbeitsmarkt in der Schweiz*. Publikation der Ausgleichsstelle für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit. Verlag Paul Haupt, Bern.

Bauer, T. (1998): *Auswirkungen von Leistungsveränderungen bei der Arbeitslosenversicherung. Forschungsbericht 11/98 im Auftrag der IDA FiSo 2*. Bundesamt für Sozialversicherungen. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS).

Bauer, T., Baumann, B. und Künzi, K. (1999): *Evaluation der Regelung des Zwischenverdienstes in der Schweiz*. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 4.

Egger, M., Imboden, C. et al. (1999): *Prüfung der Kassenstruktur (Einzelauftrag 1). Schlussbericht*. BWA Schriftenreihe. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 16.

Egger, M., Birchler, U. et al. (2000): *Evaluation des Einsatzes arbeitsmarktlicher Massnahmen. Schlussbericht*. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 8.

Egger, M. et al. (1999): *Leistungsauftrag und Anreizmechanismen für die RAV. Schlussbericht*. BWA Schriftenreihe. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 17.

Frick, A. und Schmidbauer, F. (1999): *Auswirkungen der bilateralen Verträge mit der EU auf die Arbeitslosenversicherung (ALV) und Massnahmen zu ihrer Begrenzung*. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. BWA Schriftenreihe. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 13.

Gerfin, M. (1995): *Arbeitsangebot, Steuern und Stundenbeschränkungen. Eine empirische Untersuchung für die Schweiz unter Verwendung von diskreten Wahlmodellen*. Verlag Shaker, Aachen.

Gerfin, M. und Lechner, M. (2000): *Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik: Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen*. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 7.

Imboden, C., Egger, M. et al. (1999): *RAV Evaluationsstudie. Schlussbericht*. BWA Schriftenreihe. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 14.

KEK-CDC Consultants (2000): *Integration der Stellensuchenden in der Schweiz, Band 1. Zusammenarbeit zwischen Arbeitsmarktbehörden und Berufsberatung*. EDMZ, Bern.

KEK-CDC Consultants (2000): Integration der Stellensuchenden in der Schweiz, Band 2. Zusammenarbeit zwischen Arbeitsmarktbehörden, Berufsberatung, IV-Stelle und Sozialhilfe. EDMZ, Bern.

Lalive d'Épinay, R. und Zweimüller, J. (2000): *Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik: Arbeitsmarktliche Massnahmen und Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung*. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 6.

Martinovits-Wiesendanger, A. und Ganzaroli, D. (2000): *Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik. Wirkungsanalyse Gastgewerbe-/Winwordkurse und Einsatzprogramme*. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 5.

Prey, H. (2000): *Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik. Wirkungsanalyse zu Weiterbildungs- und Umschulungsmassnahmen in St. Gallen*. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 3.

Schips, B. (1999): Mikro- und makroökonomische Auswirkungen der vorgesehenen Revisionen der obligatorischen Alterssicherung (11. AHV-Revision und 1. BVG-Revision), in: *KOF, Monatsbericht* 7/8.

Schmid, H. und Rosenbaum, E.F. (1995): *Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung aus ökonomischer Sicht*. Verlag Paul Haupt, Bern.

Sheldon, G. (1999): *Die Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz. Diagnose und Therapie*. Publikation der Ausgleichsstelle für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, Staatssekretariat für Wirtschaft. Verlag Paul Haupt, Bern.

Sheldon, G. (1999): Arbeitsmarkt, Arbeitslosenversicherung, in: *Liberales wirtschaftspolitisches Konzept. Materialienband*, Kommission für Konjunkturfragen (KfK).

Sheldon, G. (2000): *Risikoabhängige Prämien bei der Arbeitslosenversicherung*. Gutachten im Auftrag der Direktion für Arbeit des Staatssekretariates für Wirtschaft. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), Basel.

Sheldon, G. (2000): *Bestimmung der konjunkturneutralen Arbeitslosigkeit*. Gutachten erstellt im Auftrag der Direktion für Arbeit des Staatssekretariates für Wirtschaft. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), Basel.

Sheldon, G. (2000): *Auswirkungen der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in der Schweiz 1990–1999*. Gutachten im Auftrag der Direktion für Arbeit des Staatssekretariates für Wirtschaft. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI), Basel.

Sheldon, G. (2000): *Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik: Die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung*. Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 4.

Spycher, S. (2000): *Moral-Hazard-Verhalten der Arbeitnehmer/innen in der Arbeitslosenversicherung. Empirische Untersuchung mit Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1991 bis 1999*. Gutachten im Auftrag der Direktion für Arbeit des Staatssekretariates für Wirtschaft. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien (BASS).

OECD (1996): *Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz*. Deutsche Übersetzung der OECD-Studie «Politiques du marché du travail en Suisse». Schriftenreihe BIGA. Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 7.

OECD (2000): *The Concept, Policy Use and Measurement of Structural Unemployment*. Annex 2. Estimating a Time Varying NAIRU Across 21 OECD Countries. Paris.

Staatssekretariat für Wirtschaft (2000): *Höhe der konjunkturneutralen Arbeitslosigkeit*. Arbeitspapier.

Widmer, R. und Schmid, H. (1999): *Arbeitslosenversicherung für Selbstständig-erwerbende?* Gutachten im Auftrag der Direktion für Arbeit des Staatssekretariates für Wirtschaft. Forschungsinstitut für Arbeit, Universität St. Gallen.

Widmer, R. (1999): *Abschätzung der finanziellen Konsequenzen von Anpassungen bei den Leistungen der Arbeitslosenversicherung*. Gutachten im Auftrag der Direktion für Arbeit des Staatssekretariates für Wirtschaft. Forschungsinstitut für Arbeit, Universität St. Gallen.

Inhaltsverzeichnis

1 Allgemeiner Teil	2249
1.1 Ausgangslage	2249
1.1.1 Rückblick	2249
1.1.2 Stand heute	2249
1.1.3 Ausblick	2250
1.1.4 Die Entwicklung ohne Revision	2251
1.2 Grundzüge der Vorlage	2251
1.2.1 Hauptpunkte der Vorlage	2251
1.2.2 Weitere wichtige Punkte der Vorlage	2252
1.2.2.1 Anrechnung der Abgangsentschädigung (Art. 11a)	2252
1.2.2.2 Übernahme eines Drittels der NBU-Prämie (Art. 22a)	2252
1.2.2.3 Missbrauchsbestimmung bei Zwischenverdienst (Art. 24)	2253
1.2.2.4 Von Krankheit und Unfall entkoppelte Regelung des Taggeldbezuges für die Mutterschaft bei fehlender oder verminderter Arbeitsfähigkeit (Art. 28)	2253
1.2.2.5 Vereinheitlichung der Taggelder (Art. 59b)	2253
1.2.2.6 Regelung des Verfahrens bei Gesuchen für arbeitsmarktliche Massnahmen (Art. 59c)	2253
1.2.3 Verworfen Revisionspunkte	2253
1.2.3.1 Obligatorische Grundversicherung und freiwillige Zusatzversicherung	2253
1.2.3.2 Freiwillige Versicherung für Selbstständigerwerbende	2254
1.2.3.3 Arbeitslosenfürsorge	2254
1.2.3.4 Vorzeitige Pensionierung über ALV	2254
1.2.3.5 Abschaffung von Kurzarbeit- und Schlechtwetterentschädigung	2255
1.2.3.6 Risikoabhängige Prämien	2255
1.2.3.7 Veränderung der Taggeldhöhe	2256
1.2.3.8 Berücksichtigung der Familieneinkommen	2256
1.2.3.9 Degression der Taggelder	2256
1.2.3.10 Verlängerung der Wartezeit	2256
1.2.3.11 Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung	2257
1.2.3.12 Spezielle Massnahmen für von Arbeitslosigkeit besonders betroffene Regionen	2257
1.2.3.13 Wechsel von Taggeld zu Monatsentschädigung	2257
1.2.3.14 Taggeld zwischen Militärdiensten	2257
1.2.3.15 Änderung der heutigen Vollzugsstruktur	2258
1.2.3.16 Trennung von Versicherung im AVIG und Arbeitsförderung im neuen Arbeitsförderungsgesetz	2258
1.2.3.17 Ausbau der arbeitsmarktlichen Massnahmen in Richtung Prävention	2258
1.2.3.18 Eingeschränkter Zugang der Asylsuchenden und Schutzbedürftigen zur Arbeitslosenversicherung	2260
1.2.3.19 Befreiung von der Erfüllung der Beitragszeit	2260

1.3 Ergebnisse des Vorverfahrens	2261
1.3.1 Motion 98.3525 (Sanierung der ALV)	2261
1.3.2 Vorverfahren	2262
1.3.2.1 Ziele der Revisionsarbeiten	2262
1.3.2.2 Expertenkommission / Aufsichtskommission	2262
1.3.2.3 Abweichung von der Motion	2263
1.3.3 Vernehmlassungsverfahren	2265
1.3.3.1 Einleitung	2265
1.3.3.2 Ergebnisse	2265
1.3.3.3 Auswertung und Gewichtung	2269
1.4 Erledigung der parlamentarischen Vorstösse	2273
1.5 Verhältnis zum Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)	2274
1.6 11. AHV-Revision: Rentenvorbezug und Koordination mit der ALV	2275
2 Besonderer Teil	2275
2.1 Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen	2275
3 Auswirkungen	2306
3.1 Finanzielle Auswirkungen	2306
3.1.1 Entwicklung des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung	2306
3.1.1.1 Jahresrechnungen des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung 1986–1999	2306
3.1.1.2 Budget/Finanzplan des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung 2000–2004	2307
3.1.2 Jährliche Auswirkungen der Revision auf die Arbeitslosenversicherung sowie Bund und Kantone	2307
3.1.2.1 Für die Versicherung	2307
3.1.2.2 Für den Bund	2310
3.1.2.3 Für die Kantone	2310
3.1.2.4 Im Zusammenhang mit den bilateralen Verträgen mit der EU	2311
3.2 Personelle Auswirkungen	2311
3.2.1 Für die Versicherung	2311
3.2.2 Für den Bund	2312
3.2.3 Für die Kantone	2312
3.3 Auswirkungen auf die Informatik	2312
3.4 Auswirkungen auf die Personalressourcen der Arbeitslosenkassen	2312
3.5 Auswirkungen auf die Personalressourcen der Versicherung	2312
3.6 Volkswirtschaftliche Auswirkungen	2312
3.6.1 Entwicklung seit den Achtzigerjahren	2312
3.6.2 Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns	2314
3.6.3 Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen	2315
3.6.4 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	2321
3.6.5 Alternative Regelungen	2327
3.6.6 Zweckmässigkeit im Vollzug	2328
3.7 Andere Auswirkungen	2328
3.7.1 Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen	2328

3.7.2 Auswirkungen auf die Schnittstellen zu den übrigen Sozialversicherungen	2328
3.7.3 Auswirkungen auf den zweiten und ergänzenden Arbeitsmarkt	2330
3.7.4 Auswirkungen auf die Gleichstellung von Mann und Frau	2330
3.7.5 Auswirkungen auf den Datenschutz	2330
4 Legislaturplanung	2331
5 Verhältnis zum europäischen Recht	2331
6 Rechtliche Grundlagen	2332
6.1 Verfassungsmässigkeit	2332
6.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	2332
Anhänge	
1 Für die Vernehmlasser verwendete Abkürzungen	2334
2 Beigezogene Grundlagen für die AVIG-Revision	2336
Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (<i>Entwurf</i>)	2342