



Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

SECO
Direktion für Arbeit
Effingerstrasse 31
3003 Bern

Zug, 18. März 2008 ek

Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes - Stellungnahme des Kantons Zug

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 14. Dezember 2007 teilt uns das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) mit, dass zur Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes das Vernehmlassungsverfahren eröffnet wurde.

Nachfolgend lassen wir Ihnen gerne unsere Stellungnahme zukommen und stellen folgende

Anträge:

1. Die Karenzfrist für jugendliche bzw. junge, arbeitlose Erwachsene sei nochmals zu überprüfen und auf maximal 180 Tage festzulegen (Art. 18 Abs. 2 und 5 AVIG);
2. die Kurzarbeitsentschädigung sei abzuschaffen (Art. 31 bis 41 AVIG);
3. die Schlechtwetterentschädigung sei abzuschaffen (Art. 42 bis 50 AVIG);
4. auf die Reduktion des Kostenplafonds bei den arbeitsmarktlichen Massnahmen auf Fr. 3'000.-- pro Stellensuchenden sei zu verzichten. Es sei stattdessen dafür ein flexibles, degressives Kostendach auszuarbeiten (Art. 2 Abs. 1 der Verordnung des EVD über die Vergütung von arbeitsmarktlichen Massnahmen);
5. die Motivationssemester seien für Jugendliche bis 24 Jahre auszudehnen und ungeachtet der Bezugsberechtigung anzubieten (Art. 64a Abs. 1 Bst. c);
6. die Bestimmungen zur selbstständigen Erwerbstätigkeit in Art. 71d Abs. 2 AVIG seien zu Gunsten arbeitgeberähnlicher Stellungen (meist in eine GmbH) zu präzisieren;
7. die beauftragten Drittstellen seien von der Mehrwertsteuer zu befreien (Art. 98 AVIG).

Allgemeine Bemerkungen:

Mit der geplanten Teilrevision soll die Arbeitslosenversicherung auf eine über einen ganzen Konjunkturzyklus hinausgehende, stabile und ausgeglichene finanzielle Basis gestellt werden. Es hat sich gezeigt, dass die bis anhin angenommene, durchschnittliche Zahl an arbeitslosen Personen von 100'000 zu tief angesetzt ist, um in konjunkturstarken Phasen die Finanzbasis

der Versicherung wieder auszugleichen. Neu wird der kalkulatorische Mittelwert auf 125'000 Personen angesetzt. Dies bedeutet, dass inkl. die ab Januar 2008 gesetzte Erhöhung des versicherten Verdienstes ein jährlicher Mehrbedarf von Fr. 920 Millionen nötig ist. Dieser Betrag soll hälftig durch Leistungsabbau einerseits und durch Mehreinnahmen mittels Erhöhung des normalen Beitragssatzes von 2.0 auf 2.2 Prozent andererseits dauerhaft kompensiert werden. Zur Tilgung der geäußerten Schulden sollen zeitlich befristet der Beitragssatz um weitere 0.2 auf total 2.4 Prozent erhöht und ein Solidaritätsbeitrag von 1 Prozent der oberen Einkommens-teile (z.Z. Fr. 106'800.-- bis 267'000.--) erhoben werden.

Die Vorlage stellt einen Kompromiss dar. Zum einen werden die Arbeitgebenden stärker belastet, was den Kanton Zug vor allem auch als grössten Arbeitgeber betrifft. Zum anderen werden Leistungen gekürzt, was zu Kostenverlagerungen innerhalb des sozialen Auffangnetzes führen wird. Wie die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren richtig feststellt, wird dadurch die Sozialhilfe stärker belastet und es ist das Sozialsystem als Ganzes zu betrachten. Nach der Erfahrung im Kanton Zug meldet sich rund ein Drittel der ausgesteuerten Personen bei der gemeindlichen Sozialhilfe. Im Kanton Zug werden sich auch Mehrkosten im Bereich der kantonalen Arbeitslosenhilfe ergeben, die der Kanton Zug nach Ausschöpfung des versicherungsrechtlichen Anspruchs ausrichtet. Diese Entwicklungen sind unschön, wir können uns aber mit der Stossrichtung des Entwurfs trotzdem einverstanden erklären, da ohne eine paritätische Tragung der Mehrkosten eine dauerhafte Sanierung der ALV nicht möglich sein wird. Die Vorlage stellt damit wahrscheinlich das politisch Machbare dar und appelliert auch an die Solidarität der Kantone an die Sanierung einen massgeblichen finanziellen Beitrag zu leisten. Der Kanton Zug ist bereit, diesen Beitrag zu leisten, da er davon ausgeht, dass eine zu starke Erhöhung der Arbeitgebendenbeiträge zu einer Schwächung des Wirtschaftsstandorts Schweiz im internationalen Standortwettbewerb führen würde.

Bemerkungen zu den einzelnen Ausführungsbestimmungen:

Die Karenzfrist für jugendliche bzw. junge, arbeitlose Erwachsene sei nochmals zu überprüfen und auf maximal 180 Tage festzulegen (Art. 18 Abs. 2 und 5 AVIG)

Wir erachten eine Erhöhung der Karenzfrist als vertretbar. Da die Karenzfrist heute schon mit 120 Tagen (was rund 6 Monaten entspricht) sehr lang ist, fragen wir uns, ob eine Erhöhung um mehr als das Doppelte nicht unerwünschte sozialpolitische Implikationen mit sich führen könnte, indem z.B. Jugendliche derart demotiviert sind, dass sie den Berufseinstieg definitiv verpassen. Der Druck der Karenzfrist ist bereits so hoch, dass eine weitere Ausdehnung der Frist wahrscheinlich nicht den gewünschten Erfolg bringen würde. Wir erachten eine Karenzfrist von maximal 180 Tagen als sinnvoll.

Zustimmung zum Verzicht der Anerkennung der Beitragszeit in von öffentlicher Hand finanzierten arbeitsmarktlichen Massnahmen als Voraussetzung für einen neuen Leistungsbezug Art. 2 lit. f. (neu), Art. 23 Abs. 3^{bis}, 4 und 5 AVIG

Die vorgeschlagene Regelung zielt aus Sicht der Arbeitslosenversicherung und des Bundeshaushaltes grundsätzlich in die richtige Richtung, da ein "Tretmühleneffekt" über Jahre hinaus verhindert wird. Die negativen Folgen sind in Kantonen sichtbar, wo trotz guter Konjunktur gleichzeitig eine hohe Arbeitslosenrate verzeichnet wird. Die Nichtanerkennung hat aber zur Folge, dass die Kantone/Gemeinden aufgrund der damit verbundenen zusätzlichen Ausgaben der Sozialhilfe finanziell zusätzlich belastet werden. Im Kanton Zug arbeiten mehrere Gemeinden mit der Gemeinnützigen Gesellschaft als Anbieterin solcher Beschäftigungsprogramme, um u.a. für die Betroffenen eine erneute Beitragszeit zu erwirken, sofern diese nicht in den ersten Arbeitsmarkt reintegriert werden können. Trotz den zu erwartenden höheren Sozialhilfekosten ist die vorgesehene Regelung zu unterstützen, da der Druck und damit die Bereitschaft, einem Erwerb nachzugehen, erhöht wird. Nationale Studien zeigen, dass die Abhängigkeit von sozialen Netzen (AVIG und Sozialhilfegesetz) mit verlängerten staatlichen Stützungsmaßnahmen zunimmt. Immerhin ist zu beachten, dass zu diesem Zeitpunkt schon 400 Tage Arbeitslosengeld und - im Kanton Zug - noch weitere maximal 90 Tage kantonale Arbeitslosenhilfe bezogen wurden.

Zustimmung zur Abhängigkeit der Leistungsdauer von der Länge der Beitragszeit (Art. 27 Abs. 2 und 5 AVIG)

Der aufgrund der Beitragszeit abgestufte Leistungsbezug entspricht dem allgemeinen Gerechtigkeitssinn und ist bei einem Leistungsabbau am ehesten akzeptiert. Auch hier gilt, dass der Leistungsabbau zumindest teilweise zu Lasten der Sozialhilfe geschieht. Gesamthaft betrachtet werden die volkswirtschaftlichen Kosten aber kleiner, da der Druck, eine Stelle anzunehmen, grösser wird.

Ebenso wird der Druck der Personalberatenden zur Eingliederung der Versicherten erhöht, weshalb die arbeitsmarktlichen Instrumente zeitlich früher und noch gezielter eingesetzt werden müssen. Im Bereich der Bildungsmassnahmen ist daher tendenziell von Mehrausgaben auszugehen, da insbesondere bei Zusprechung von individuellen Kursen die Kosten erfahrungsgemäss höher sind. Entsprechend ist der Kostenplafond für arbeitsmarktliche Massnahmen nicht auf Fr. 3'000.-- pro versicherte Person und Monat zu reduzieren (siehe Detailbegründung zu Art. 2 Abs. 1 der Verordnung des EVD über die Vergütung von arbeitsmarktlichen Massnahmen).

Die Variante, dass unter gewissen Bedingungen ein Kanton die Bezugsdauer um weitere 120 Tage beantragen kann, führt zu Ungleichheiten unter den Regionen und ist aufgrund der Gerichtspraxis, dass ein zumutbarer Arbeitsweg bis zu 2 Stunden betragen kann, in unserer kleinräumigen und gut erschlossenen Schweiz nicht begründbar. Auch hier gilt die Erkenntnis, dass eine Verlängerung der Rahmenfrist die Arbeitslosigkeit gesamthaft verlängert.

Zustimmung zum Verzicht auf die Berücksichtigung von Kompensationszahlungen bei der Berechnung eines versicherten Verdienstes in einer folgenden Rahmenfrist (Art. 23 Abs. 3^{bis}, 4 und 5 AVIG)

Da die positiven Anreize in der ersten Rahmenfrist erhalten bleiben, ist die vorgeschlagene Änderung aufgrund des damit verbundenen Spareffekts und der Vereinfachung im Vollzug zu begrüßen. Das Prinzip „Arbeit soll sich lohnen“ wird damit jedoch geschwächt.

Die Kurzarbeitsentschädigung sei abzuschaffen (Art. 31 bis 41 AVIG)

Der Entwurf dieser Revision sieht an vielen Stellen einen Abbau von Leistungen vor, welcher für den Einzelnen sehr einschneidend sein kann, wie beispielsweise der nach Beitragszeit abgestufte Leistungsbezug und die auf 260 Tage verlängerte Wartezeit nach Aus- und Weiterbildungen. Da der positive volkswirtschaftliche Nutzen der Kurzarbeitsentschädigung gemäss Untersuchungen nicht eindeutig nachweisbar ist und gleichzeitig den negativen Effekt der Strukturerhaltung und das Missbrauchspotenzial erhöht, soll diese Entschädigungsmöglichkeit wegfallen. Die Einsparungen sollen ermöglichen, dass der Kostenplafond für arbeitsmarktliche Massnahmen nicht auf Fr. 3'000.-- reduziert werden muss (siehe Detailbegründung zu Art. 2 Abs. 1 der Verordnung des EVD über die Vergütung von arbeitsmarktlichen Massnahmen).

Die Schlechtwetterentschädigung sei abzuschaffen (Art. 42 bis 50 AVIG)

Hier gilt analog die gleiche Begründung wie beim Antrag, die Kurzarbeitsentschädigung abzuschaffen. Ergänzend ist zu erwähnen, dass die hauptsächlich profitierenden Branchen im Baugewerbe angesiedelt sind (Hoch- und Tiefbau, Landschaftsgartenbau und Forstbau). Dies führt zu Ungleichheiten unter den verschiedenen Branchen, die heute kaum mehr erklärbar sind. Andere Branchen können ihre branchenüblichen Risiken nicht über das AVIG absichern lassen und müssen diese selber tragen oder privatrechtlich versichern lassen.

Auf die Reduktion des Kostenplafonds bei den arbeitsmarktlichen Massnahmen auf Fr. 3'000.-- pro Stellensuchenden sei zu verzichten. Es sei stattdessen dafür ein flexibles, degressives Kostendach auszuarbeiten (Art. 2 Abs. 1 der Verordnung des EVD über die Vergütung von arbeitsmarktlichen Massnahmen)

Wir verweisen auf die Stellungnahme des Verbandes Schweizerischer Arbeitsämter (VSAA), der verlangt, dass ein flexibler und anhand der Gesamtarbeitslosenzahl angemessen abgestufter Plafond definiert wird. Der Kanton Zug könnte sich wie der VSAA vorstellen, dass der Plafond bei einer Stellensuchendenquote von 3 Prozent auf Fr. 3'500.-- fixiert und darüber hinaus eine degressive Begrenzung vorgesehen wird. Diese Art der Begrenzung berücksichtigt, dass die economy of scale erst ab einer gewissen Quantität möglich ist und dass bei tiefer Arbeitslosenquote die unbedingt notwendigen Grundstrukturen pro Kopf teurer sind. Zur Zeit liegt der Kanton Zug leicht über Fr. 3'000.--. In einer Interpellation vom Herbst 2007 wurde im kantona-

len Parlament gar gefordert, dass der Plafond von Fr. 3'500.-- voll ausgeschöpft werden müsse.

Zustimmung zur Abschaffung der Möglichkeit zu Bildungs- oder Beschäftigungsmassnahmen für Nicht-Bezugsberechtigte (Art. 59d AVIG)

Die Streichung von Art. 59d AVIG ist trotz Mehrbelastung der Kantone/Gemeinden zu akzeptieren, da dieser Artikel in der Zwischenzeit von zunehmend anderen Gruppen in Anspruch genommen wird bzw. zunehmend zu werden droht (Integration im Asyl- und Ausländerbereich, ausgesteuerte Personen, etc.). Da aber bei den jugendlichen Stellensuchenden bis 24 Jahre viele ohne Bezugsberechtigung und die bisherigen Arbeitsmarktmassnahmen sehr effektiv sind, ist der Art. 64a Abs. 1 AVIG anzupassen. Zudem wird die Finanzierung von Massnahmen im Rahmen der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ-MAMAC) nicht einfacher.

In den letzten Jahren wurden im Kanton Zug jährlich Massnahmen im Betrag von Fr. 30'000.-- bis 50'000.-- für Nicht-Bezugsberechtigte gesprochen, wovon der Kanton 20 Prozent selbst zu übernehmen hatte.

Die Motivationssemester seien für Jugendliche bis 24 Jahre auszudehnen und ungeachtet der Bezugsberechtigung anzubieten (Art. 64a Abs. 1 Bst. c)

Durch die Abschaffung von Art. 59d AVIG fehlt die Grundlage, Jugendliche oder genauer junge Erwachsene über 20 Jahre ohne Bezugsberechtigung in ein Motivationssemester aufzunehmen. Dabei ist die Wirkung bei jungen Erwachsenen zwischen 20 und 24 Jahren sehr gross. Zudem sind diese übermässig von den Konjunkturschwankungen betroffen. Junge Menschen in dieser Altersgruppe sind beruflich oft noch nicht etabliert. Das Motivationssemester könnte stützend wirken, was auch gesellschaftlich wichtig ist.

Die Bestimmungen zur selbstständigen Erwerbstätigkeit in Art. 71d Abs. 2 AVIG seien zu Gunsten arbeitgeberähnlicher Stellungen (meist in eine GmbH) zu präzisieren

Im Rahmen der Anpassung dieses Artikels ist die Gelegenheit wahrzunehmen, die heute bereits in der Weisung AM/ALV 2007/Blatt 10 getroffene Präzisierung auf Gesetzesstufe festzulegen: Im Unterschied zur selbstständigen Erwerbstätigkeit im Sinne des AHVG (Einzelunternehmung) kann die Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit auch durch die Aufnahme einer arbeitgeberähnlichen Stellung (meist durch Anstellung in eigener GmbH) erfolgen. Diese Konkretisierung sollte vorgenommen werden.

Die beauftragten Drittstellen seien von der Mehrwertsteuer zu befreien (Art. 98 AVIG)

Der Artikel ist so zu ergänzen:

Die Versicherungsträger, die Durchführungsorgane und von diesen beauftragte Drittstellen sind für.....

Im Kanton Zug wird die öffentliche Arbeitsvermittlung nicht von einer Amtsstelle, sondern von einem mit einer Leistungsvereinbarung beauftragten, privatrechtlichen Verein wahrgenommen. Würde der Verein durch eine Änderung des Mehrwertsteuerrechts steuerpflichtig, würde ein "Outsourcing" finanziell verteuert und damit wohl verunmöglicht. Dies wäre auch materiell nicht verständlich, da der Fiskus letztlich Steuergelder aus dem eidg. Ausgleichsfonds ziehen würde.

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme danken wir Ihnen.

Zug, 18. März 2008 ek

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Joachim Eder
Landammann

Tino Jorio
Landschreiber

Kopie an:

- Volkswirtschaftsdirektion (2)
- Direktion des Innern
- Finanzdirektion
- Amt für Wirtschaft und Arbeit
- Arbeitslosenkasse
- Verein für Arbeitsmarktmassnahmen
- Eidg. Parlamentarier des Kantons Zug