

Hopfenweg 21  
PF/CP  
CH-3001 Bern  
T 031 370 21 11  
info@travailsuisse.ch  
www.travailsuisse.ch

Per Mail an:

[avig-revision@seco.admin.ch](mailto:avig-revision@seco.admin.ch)

Bern, 15. Februar 2023

## **Vernehmlassungsantwort: Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (Entschädigungssystem der Arbeitslosenkassen)**

Sehr geehrter Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zu den vorgeschlagenen Änderungen Stellung nehmen zu können. Es handelt sich dabei inhaltlich um sehr unterschiedliche Geschäfte. Nachfolgend wird zuerst auf die Änderungen, welche im Rahmen der Motion Müller (20.3665) erfolgen sollen, eingegangen. Anschliessend erfolgt eine Positionierung zum Postulat Jositsch (20.3480).

### **1. Allgemeine Bemerkungen zu den Anpassungen im Rahmen der Motion Müller**

Arbeitslosenkassen haben insbesondere die Aufgabe, die Anspruchsberechtigung der Versicherten abzuklären und die Auszahlung dieser Leistungen durchzuführen. Für diese Leistungen werden die Arbeitslosenkassen durch den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (ALV) entschädigt. Aktuell sind in der Schweiz 32 Arbeitslosenkassen tätig. Neben den Kantonen bestehen von den Sozialpartnern geführte Arbeitslosenkassen. Der Marktanteil dieser privaten Kassen beträgt je nach Kanton bis zu 45%. Der Einbezug von gewerkschaftlichen Kassen in den Vollzug ist für die Nähe zu den Versicherten, für die Vertrauensbildung und die Glaubwürdigkeit der Arbeitslosenversicherung zentral. Die Kassen der Sozialpartner ermöglichen den Versicherten zudem eine freie Kassenwahl, was die Transparenz und die Effizienz im System grundsätzlich fördert. Anpassungen im System müssen diese vorteilhaften Eigenheiten des bestehenden Systems berücksichtigen. Dies ist bei der vorgeschlagenen Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes höchstens teilweise der Fall.

### **2. Zu den einzelnen Änderungsvorschlägen im Rahmen der Motion Müller**

Nachfolgend werden die einzelnen vorgeschlagenen Anpassungen im Detail bewertet.

## 2.1. Einführung Benchmark-Methoden und Transparenz über die Ergebnisse

Die erste Forderung wird mit der Veröffentlichung der Kennzahlen vollständig erfüllt. Entsprechende Benchmarking-Methoden werden bereits angewendet. Travail.Suisse begrüsst die Anpassung der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen.

## 2.2. Abschaffung des Pauschalsystems

Die Entschädigung der Arbeitslosenkassen erfolgte bisher entweder effektiv oder pauschal. Die pauschale Kostenabrechnung soll per Verordnung ab 2024 abgeschafft werden. Travail.Suisse lehnt diese Abschaffung ab. Die pauschale Abrechnung setzt den Kassen einen hohen Anreiz dafür, dass sie die Kosten möglichst tief halten. Folglich entstehen den Versicherten der Arbeitslosenversicherung durch die Abschaffung des Pauschalsystems zusätzliche Kosten, ohne dass sie davon einen Mehrwert erhalten. Die Massnahme ist deshalb aus Sicht von Travail.Suisse teuer und erfolgt ohne sachlichen Grund.

## 2.3. Anpassung des Bonus-Malus-Systems

Die Revision sieht vor, dass das Bonus-Malus-System neu auf gesetzlicher Ebene und die Konkretisierung des Systems auf der Stufe der Verordnung festgehalten werden soll. Daraus resultieren zweierlei Konsequenzen:

- Erstens wird das Pauschalsystem gesetzlich verunmöglicht. Dies ist mit unnötigen Effizienzverlusten verbunden (siehe Punkt 2.1.2.).
- Zweitens wird das Bonus-Malus-System neu auf der Ebene der Verordnung und nicht wie bisher in der Vereinbarung konkretisiert. Dadurch wird die Rechtslage geklärt.

Allerdings wird im erläuternden Bericht auch von einer «Schärfung des Bonus und Malus» (S. 21) und von einer «Senkung der Verwaltungskosten» (ebenda) gesprochen. Der Bund anerkennt im erläuternden Bericht, dass die bisher pauschal abrechnende Kasse durch die Abschaffung der Pauschalabrechnung einen geringeren Anreiz zur effizienten Abwicklung der Prozesse haben wird. Deshalb soll über eine Erhöhung der Bonussumme ein stärkerer Anreiz sichergestellt werden. Aufgrund von Skaleneffekten dürften grosse Kassen vermehrt Bonus-Zahlungen erzielen, während kleinere Kassen mit einem Malus konfrontiert sein werden. Eine Umverteilung von kleinen, auch kantonalen Kassen, zu grossen Kassen wäre die logische Konsequenz davon. Damit verbunden wird je nach Ausgestaltung des Bonus-Malus-Systems einerseits eine Marktkonzentration bei den privaten und andererseits eine Querfinanzierung bei den kantonalen Arbeitslosenkassen sein. Travail.Suisse lehnt deshalb eine Verschärfung des Bonus-Malus-Systems ab.

Travail.Suisse lehnt eine gesetzliche Regelung zur Klärung der Rechtslage allerdings nicht grundsätzlich ab. Dabei sollte aber nicht das Mittel, mit dem die Effizienz im System gesichert werden kann, festgehalten werden, sondern das Ziel. Art. 92 Abs. 6 vierter Satz sollte deshalb wie folgt formuliert werden: «...Die anrechenbaren Kosten werden anhand der erbrachten Leistungen vergütet.

Zur Förderung der Effizienz im Vollzug können finanzielle Anreizsysteme eingesetzt werden. Dadurch soll die freie Kassenwahl nicht gefährdet werden. Das WBF kann mit den Trägern Leistungsvereinbarungen abschliessen.»

Im bestehenden Bonus-Malus-System werden neben der erbrachten Quantität und Qualität der Leistungen auch die allgemeinen Verwaltungskosten berücksichtigt. Darunter fallen Anpassungen an nicht beeinflussbare exogene Faktoren d.h. das regionale Lohn- und Mietpreisniveau. Diesbezüglich bestehen schon heute teilweise Schwierigkeiten in Kantonen mit einem grossen Lohn- und Preisgefälle und tiefen Durchschnittslöhnen (z.B. Tessin). Die Kassen in diesen Regionen werden durch eine Verschärfung des Bonus-Malus-Systems verstärkt gezwungen sein ihre Löhne den Branchenlöhnen mit strukturell tiefen Löhnen – im Tessin beispielsweise denjenigen aus der Industrie - anzupassen. Demgegenüber schlagen wir vor, dass sich die Gehälter der Mitarbeitenden der Arbeitslosenkassen am schweizerischen Durchschnitt orientieren, analog der Invalidenversicherung. Bei der Invalidenversicherung hat das Bundesgericht die entsprechende Regelung bestätigt.

#### 2.4. Verbot der Einschränkung auf einen bestimmten Tätigkeitsbereich oder ein bestimmtes Gebiet

Die Motion verlangt, dass Arbeitslosenkassen ihren Tätigkeitsbereich nicht auf ein bestimmtes Gebiet und/oder einen bestimmten Personenkreis beschränken dürfen. Bereits heute sind, mit zwei Ausnahmen, alle privaten Arbeitslosenkassen in mehreren Kantonen tätig und schränken ihren Tätigkeitsbereich nicht ein. Kantonale Kassen sind hingegen mit einer Ausnahme nur in einem Kanton tätig. Durch die Umsetzung der Forderung aus der Motion wären auch kantonale Kassen potenziell gezwungen, in allen Kantonen Leistungen anzubieten. Dadurch würde für alle Versicherten grundsätzlich eine Auswahl zwischen 32 Kassen bestehen.

##### 2.4.1. Unübersichtlichkeit und Verunsicherung statt Transparenz

In Variante 1 wird vorgeschlagen, dass die Auswahl bei kantonalen Arbeitslosenkassen für Stellensuchende auf Kantone beschränkt sein soll, in welchen die Stellensuchenden eine Stelle suchen. Stellensuchende beschränken sich bei der Stellensuche aber häufig gerade nicht auf einzelne Kantone. So werden sie in Winterthur wohnhaft möglicherweise sowohl in den Kantonen Zürich, Thurgau, St. Gallen, Schaffhausen oder Aargau eine Stelle suchen. Das Abgrenzungskriterium der Stellensuche in einem bestimmten Kanton ist deshalb kaum sinnvoll. Stellensuchende müssten sich zudem vorgängig überlegen, in welchem Kanton sie hauptsächlich eine Stelle suchen wollen und ob die Wahl der Arbeitslosenkasse diesbezüglich von Bedeutung ist. Die Folge davon wäre eine Zunahme der Unübersichtlichkeit, der Intransparenz und der Verunsicherung der Versicherten ohne ersichtlichen Mehrwert.

##### 2.4.2. Höhere Kosten ohne Mehrwert

Während eine zunehmende Grösse von Arbeitslosenkassen unter Umständen eine Kostenreduktion ermöglichen kann (Skaleneffekte), wird dies bei einer erzwungenen Tätigkeit von Arbeitslosenkassen in allen Sprachregionen nicht der Fall sein. Dies zeigt folgendes Beispiel: Mit einer Anpassung der

Gesetzgebung gemäss Variante 1 müsste beispielsweise die Arbeitslosenkasse des Kantons Uri auch Versicherte aus dem Kanton Tessin aufnehmen, falls diese im entsprechenden Kanton eine Stelle suchen. Dabei dürfte es sich aber höchstens um eine kleine Zahl an Versicherten handeln, welche aus dem Tessin die Arbeitslosenkasse des Kantons Uri wählen. Alleine der Aufwand für Übersetzungen und die Kommunikation mit den Versicherten würde folglich zu einer deutlichen Kostensteigerung beitragen. Dies ohne ersichtlichen Mehrwert für die Versicherten.

#### 2.4.3. Druck auf kleine Kantone – Subvention und Konzentration

Insbesondere kantonale Kassen ausserhalb der grossen Wirtschaftszentren Zürich, Genf, Basel, Bern und Waadt dürften durch die neue Regelung an Versicherten verlieren, da sich die Stellensuchenden bei der Stellensuche primär auf die grossen Wirtschaftszentren konzentrieren werden. Sie müssten ihre Strukturen entsprechend verkleinern, was den Kostendruck erhöhen wird und potenziell zu Maluszahlungen mit entsprechenden Quersubventionierungen durch die Kantone führen wird. Grosse kantonale und private Arbeitslosenkassen würden hingegen potenziell von der Neuregelung profitieren, da sie dank Skaleneffekten günstigere Leistungen anbieten könnten bzw. bereits heute in verschiedenen Kantonen präsent sind.

#### 2.4.4. Nähe und Netzwerke nicht gefährden

Die regionale Tätigkeit ermöglicht den Kassen eine grosse Nähe zu den Versicherten und den Aufbau regionaler Netzwerke. Beides ist für die Effizienz, die Glaubwürdigkeit und die Legitimität der Arbeitslosenversicherung von grosser Bedeutung.

#### 2.4.5. Fazit: höhere Kosten für weniger Leistung

Die Variante 1 zur Umsetzung der vierten Forderung aus der Motion Müller hat kurz- und mittelfristig höhere Kosten für die Arbeitslosenversicherung, die Arbeitslosenkassen und die Kantone zur Folge. Langfristig dürfte hingegen eine Marktkonzentration bei den Arbeitslosenkassen erfolgen, mit unklaren Folgen insbesondere für die kleineren privaten und kantonalen Arbeitslosenkassen. Die langfristigen Folgen davon scheinen zum heutigen Zeitpunkt strategisch wenig durchdacht zu sein, obwohl die Konsequenzen weitgehend sind. Aus heutiger Sicht überwiegen gemäss Travail.Suisse die negativen Folgen deutlich. Travail.Suisse befürwortet deshalb einen Verzicht auf die Umsetzung dieser Forderung entsprechend Variante 2.

### **3. Optimierung des Zugangs junger Erwachsener zu den Berufspraktika**

Das Arbeitslosenversicherungsgesetz sieht aktuell vor, dass Berufspraktika bei betragbefreiten Personen erst nach einer Wartezeit von 120 Tagen absolviert werden können. Zu diesen betragbefreiten Personen gehören unter anderem junge Berufseinsteiger mit einer schulischen Ausbildung oder Arbeitnehmende nach einem Vollzeitstudium. Lehrabgänger sind hingegen beispielsweise nicht betragbefreit und somit nicht von der Neuregelung betroffen. Bisher besteht eine gesetzliche Ausnahme, welche eine Reduktion der Wartezeit für Beitragsbefreite ermöglicht, wenn die Arbeitslosigkeit «erhöht» ist. Dadurch können betragbefreite Personen bereits mit der

bestehenden Gesetzesgrundlage bei einem konjunkturell erschwerten Berufseinstieg Arbeitserfahrung sammeln.

Die Teilrevision sieht nun vor, dass diese Wartezeit nicht nur bei erhöhter Arbeitslosigkeit, sondern generell für die Absolvierung von Berufspraktika bei beitragsbefreiten Personen aufgehoben wird. Travail.Suisse erachtet die Neuregelung, welche einen nahtlosen Übergang von Ausbildungen in Berufspraktika ermöglicht kritisch. Eine sozialpartnerschaftliche Subventionierung von Praktika<sup>1</sup> über die Arbeitslosenversicherung bei LehrgängerInnen mit einer schulischen Ausbildung kann bei der aktuellen Situation am Arbeitsmarkt weder im Interesse der Arbeitslosenversicherung noch der betroffenen Arbeitnehmenden liegen. Die aktuelle Situation auf dem Arbeitsmarkt ist geprägt von einem Fachkräftemangel in verschiedenen Branchen und Berufen. Sie unterscheidet sich wesentlich von der Situation, welche während der Corona-Pandemie geherrscht hat. Der demographische Wandel führt zudem dazu, dass die Eintritte in den Arbeitsmarkt über einen längeren Zeitraum tiefer sein werden als die Austritte. Deshalb dürfte der Mangel an Arbeitskräften in verschiedenen Branchen und Berufen in den kommenden Jahren vermutlich anhalten.

Travail.Suisse stellte in den letzten Jahren in verschiedenen Branchen und Berufen zunehmend eine fehlende Bereitschaft von Arbeitgebern fest, Stellensuchende auch bei einem nicht perfekten Matching oder wenig Arbeitserfahrung einzustellen. Entsprechend gering war teilweise die Bereitschaft Arbeitnehmende auch am Arbeitsplatz zu qualifizieren und ihnen entsprechende Erfahrungen zu ermöglichen. Diese Entwicklung widerspiegelt sich auch in der Statistik zu den Berufspraktika. So hat sich der jährliche Anteil an Jugendlichen und jungen Erwachsenen zwischen 15 und 24 Jahren, welche ein Berufspraktika absolvieren, innerhalb von 20 Jahren von vier auf neun Prozent mehr als verdoppelt (Quelle: Schweizerische Arbeitskräfteerhebung). Damit verbunden waren teilweise weitgehende missbräuchliche Praktiken von Seiten der Arbeitgeber. Travail.Suisse erachtet deshalb eine Förderung und Subventionierung von Praktika in der aktuellen Lage nicht als angemessene Massnahme. Ergänzend weist Travail.Suisse darauf hin, dass auch bei schulischen Ausbildungen, beispielsweise im kaufmännischen Bereich, praktische Erfahrungen in Betrieben zur Ausbildung gehören. Arbeitnehmende mit schulischen Berufsabschlüssen gelangen deshalb nicht ohne praktische Erfahrung auf den Arbeitsmarkt.

Travail.Suisse lehnt aus den genannten Gründen einen vollständigen Verzicht auf die Wartezeit von 120 Tagen für junge Erwachsene ab. Hingegen sollen die Mittel insbesondere für den Einsatz von Einzelcoachings erhöht werden, wie dies auch im Postulatsbericht des Bundesrats vorgeschlagen wird. Dadurch können junge Stellensuchende gezielt und bedarfsorientiert unterstützt und gleichzeitig potenzielle Missbräuche, wie sie durch die Gewerkschaften und Berufsverbände im Bereich der Praktika in den letzten Jahren gehäuft festgestellt wurden, nicht weiter gefördert werden. Die Aufhebung der Wartezeit bei erhöhter Arbeitslosigkeit soll hingegen beibehalten werden, wobei kantonalen Unterschieden bei der Arbeitslosigkeit Rechnung getragen werden soll. Das Kriterium der

---

<sup>1</sup> Der Arbeitgeber übernimmt lediglich 25% der Praktikumskosten.

erhöhten Arbeitslosigkeit soll somit nicht nur im schweizerischen Durchschnitt für die gesamte Schweiz, sondern auch für die Arbeitslosigkeit in einem Kanton berücksichtigt werden d.h. eine erhöhte Arbeitslosigkeit liegt dann vor, wenn der nationale Grenzwert entweder auf nationaler oder kantonaler Ebene überschritten wird.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse



Adrian Wüthrich  
Präsident



Thomas Bauer  
Leiter Wirtschaftspolitik