

Evaluation der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund

**Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden
der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates**

vom 27. März 2008

Zusammenfassung

Die Arbeitslosenversicherung ist eine der wichtigsten Sozialversicherungen der Schweiz. Im Jahre 2006 zahlte sie gegen 4 Milliarden Franken Arbeitslosengeld und gab rund 600 Millionen Franken für arbeitsmarktliche Massnahmen aus. Die Verwaltungskosten beliefen sich auf 590 Millionen Franken.

Angesichts dieser Beträge und in Anbetracht der Tatsache, dass die Führungs- und Aufsichtstätigkeiten noch nie einer Prüfung unterzogen worden sind, hat die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) am 28. Juni 2007 damit beauftragt, auf diesem Feld eine Evaluation vorzunehmen.

Die PVK führte in der Folge rund vierzig Gespräche mit den Hauptakteuren des schweizerischen Arbeitslosenversicherungssystems: Vertreter der Ausgleichsstelle (die dem Staatssekretariat für Wirtschaft angehört und für den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes zuständig ist), der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (finanzielle Aufsicht und Beratung zuhänden des Bundesrates), der Arbeitslosenkassen (Auszahlung der Arbeitslosenentschädigung), der kantonalen Amtsstellen (Vermittlungsberatung, Organisation der Bildungsmassnahmen) und Experten. Zudem führte die PVK eine Umfrage bei allen Kantonen und Arbeitslosenkassen durch und beauftragte ein spezialisiertes Forschungsinstitut mit einem juristischen Gutachten.

Die vorliegende Evaluation stützt sich auf zwei Untersuchungsachsen, deren wichtigste Ergebnisse im Folgenden zusammengefasst sind.

Schlüsselfrage 1 (Kap. 3):

Wie sind die Rechtsgrundlagen, die der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund zugrunde liegen, zu bewerten?

Die rechtlichen Grundlagen, welche die Zuständigkeiten für Führung und Beaufsichtigung regeln, sind klar formuliert. Die Zuständigkeiten sind eindeutig und adäquat zwischen den verschiedenen Durchführungsorganen (Arbeitslosenkassen, regionale Vermittlungszentren) und den für Führung und Aufsicht zuständigen Stellen (Bundesrat, Aufsichtskommission und Ausgleichsstelle) verteilt.

Wenn man davon ausgeht, dass die Hauptaufgabe der Aufsichtskommission die Konsensfindung und Beratung in finanziellen und rechtlichen Angelegenheiten zuhänden des Bundesrates ist, dann kann ihre gesetzlich vorgeschriebene Zusammensetzung als zweckmässig betrachtet werden. So gesehen profitiert die Kommission von der Präsenz der Sozialpartner. Das Fehlen von transparenten Kriterien bei der Auswahl der Sozialpartner wirft allerdings gewisse Fragen bezüglich ihrer Repräsentativität auf. Auch die Tatsache, dass Kommissionsmitglieder gleichzeitig in Durchführungsorganen aktiv sind, ist heikel.

Die interinstitutionelle Zusammenarbeit, die vom Gesetz gefördert wird, führt zwar zu Wirksamkeitsergebnissen, kann aber auch ein finanzielles Risiko für die Arbeitslosenversicherung darstellen (z.B. wenn diese Leistungen finanzieren muss, die nicht

direkt mit Arbeitslosigkeit, sondern vielmehr mit Berufsbildung, Sozialpolitik oder Integrationspolitik zu tun haben).

Schlüsselfrage 2 (Kap. 4):

Wie sind die Umsetzung und die Wirkungen der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund zu bewerten?

Gemessen an den gesetzlich festgelegten Zielen und den erzielten Ergebnissen funktioniert die Strategie zur Führung und Steuerung der Arbeitslosenkassen und der kantonalen Arbeitsstellen ziemlich gut. In der Tat konnten die Arbeitslosenkassen einen hohen Wirksamkeitsgewinn verzeichnen. Bei den Kantonen zielt die Strategie zur Führung und Beaufsichtigung auf die Verbesserung und auf die Kommunikation der Resultate ab.

Ausserdem soll die Strategie den Durchführungsorganen genügend Handlungsspielraum zur Anpassung an den lokalen Kontext gewährleisten. Dies führt natürlich zu von Kanton zu Kanton unterschiedlichen Umsetzungsmethoden. Dass die Behandlung der Arbeitslosen (z.B. im Bereich der Bildungsangebote) aufgrund wirtschaftlicher, kultureller und bildungspolitischer Unterschiede variieren kann, ist verständlich und akzeptabel. Allerdings herrscht auch bei der Anwendung der Sanktionen eine starke Ungleichbehandlung.

Die Aufsichtskommission erledigt ihre Aufsichtsarbeit adäquat. Ihre Aktivitäten wirken sich auf die Ausgleichsstelle und auf Gesetzesänderungen aus. Dank der Ernennung einer Expertenkommission konnte das Problem der zunehmenden Verschuldung des Ausgleichsfonds verhältnismässig früh auf die Tagesordnung gebracht werden. Allerdings stellt sich aufgrund der Zusammensetzung der Aufsichtskommission und der Beteiligung von Mitgliedern, die in Durchführungsorganen tätig sind, die Frage, ob die Kommission tatsächlich in der Lage ist, sich mit allen «blockadegefährdeten» Themen zu befassen. Den vom Ausgleichsfonds finanzierten Forschungsprojekten fehlt eine Strategie für die Nutzbarmachung der Ergebnisse.

Die Ausgleichsstelle verfügt über adäquate Führungs- und Aufsichtsinstrumente. Die Instrumentenpalette ist kohärent und berücksichtigt Effizienz-, Risiko- und Qualitätsziele. Die Instrumente erlauben es, gewisse Praktiken zu korrigieren, und haben zudem einen starken Präventiveffekt. Sie fördern eine Verbesserungs- und Lerndynamik in den Durchführungsorganen. Die Kontrollen sind streng und werden auch so wahrgenommen. Durch eine Stärkung der Synergien zwischen den verschiedenen Kontrollinstrumenten und durch Beseitigung negativer Nebeneffekte der Kontrollen, wie z.B. das Vertuschen von Fehlern, könnte hier eine weitere Optimierung erzielt werden.

Der Fall der kantonalen Temporärstellen im Kanton Genf schliesslich legt einerseits die Grenzen der Problemfrüherkennung offen und zeigt andererseits, dass die Massnahmen, die auf einen einheitlichen Gesetzesvollzug abzielen, ihre Schwächen haben. Der Bundesrat, die Aufsichtskommission und die Ausgleichsstelle sind in diesem Fall lange Jahre untätig geblieben.

Der den Durchführungsorganen gewährte Handlungsspielraum hat zu unterschiedlich effizienten Methoden, heterogenen Praktiken und dementsprechend ungleichen Ergebnissen geführt, die mehr oder weniger durch strukturelle, wirtschaftliche, geographische, kulturelle oder soziologische Faktoren erklärt werden können. Bislang sah der Bundesrat keinen Widerspruch zwischen dieser Heterogenität und der Notwendigkeit eines einheitlichen Gesetzesvollzugs, den zu garantieren ihm obliegt.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3226
Abkürzungen	3231
1 Einführung	3233
2 Untersuchungskonzept und Methodologie	3238
2.1 Gegenstand der Evaluation	3238
2.2 Arbeitsetappen und Methoden	3238
3 Zweckmässigkeit der Rechtsgrundlagen	3239
3.1 Zweckmässigkeit der Kompetenzverteilung aus dem Gesichtspunkt der Führung und Beaufsichtigung	3240
3.2 Zweckmässigkeit der Zusammensetzung der Aufsichtskommission	3244
3.3 Haftung der Kassen	3247
3.4 Weitere allgemeine Betrachtungen	3247
3.5 Zusammenfassung	3249
4 Umsetzung und Auswirkungen: Zweckmässigkeit der Führungs- und Aufsichtstätigkeiten	3250
4.1 Strategie und Steuerungssystem	3250
4.1.1 Beschreibung	3250
4.1.2 Bewertung	3254
4.1.3 Zusammenfassung	3265
4.2 Organisation und Ressourcen	3266
4.2.1 Organisation und Verbreitung der Information	3266
4.2.2 Finanzielle Ressourcen	3271
4.2.3 Andere Ressourcen	3272
4.2.4 Öffentliche Kassen – Privatkassen	3273
4.2.5 Zusammenfassung	3275
4.3 Die Führungs- und Beaufsichtigungsinstrumente der Aufsichtskommission	3276
4.3.1 Beaufsichtigung des Ausgleichsfonds	3276
4.3.2 Unterstützung und Beratung des Bundesrats	3279
4.3.3 Arbeitsmarktforschung	3282
4.3.4 Zusammenfassung	3284
4.4 Die Führungs- und Beaufsichtigungsinstrumente der Ausgleichsstelle	3285
4.4.1 Die Verwaltungskontrolle	3285
4.4.2 Materielle Kontrolle (Inspektorat)	3287
4.4.3 Kontrolle der arbeitsmarktlichen Massnahmen	3290
4.4.4 Juristische Kontrolle, Rechtsvollzug	3291
4.4.5 Bewertung der Instrumente durch die Durchführungsorgane	3295
4.4.6 Zusammenfassung	3298
5 Schlussfolgerung	3299
Literatur- und Dokumentenverzeichnis	3303
Impressum	3311

Anhang 1

Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner **3306**

Anhang 2

Von der Aufsichtskommission veranlasste und der ALV finanzierte Studien **3309**

Abkürzungen

ALV	Arbeitslosenversicherung
AMM	Arbeitsmarktliche Massnahmen
ASAK	Ausschuss der Schweizer Arbeitslosenkassen
ASAL	Auszahlungssystem der Arbeitslosenkassen
ATSG	Bundesgesetz vom 6.10.2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, SR 830.1
AVAM	Informationssystem zur Vermittlung und Arbeitsmarktstatistik
AVG	Bundesgesetz vom 6.10.1989 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz), SR 823.11
AVIG	Bundesgesetz vom 25.6.1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz), SR 837.0
AVIV	Verordnung vom 31.8.1983 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsverordnung), SR 837.02
BFS	Bundesamt für Statistik
BR	Bundesrat
DPAS	Ressort Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik, Direktion für Wirtschaftspolitik, SECO
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
ErfA	Erfahrungsaustauschgruppe der Arbeitslosenkassen der Arbeitnehmerorganisationen
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
KAE	Kurzarbeitsentschädigung
KAST	Kantonale Amtsstelle
LAM	Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen
LAMDA	Informationssystem zur Analyse der Arbeitsmarktdaten (Labour Market Data Analysis)
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21.3.1997, SR 172.010
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25.11.1998, SR 172.010.1
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SWE	Schlechtwetterentschädigung
TCAM	Ressort Arbeitsmarktliche Massnahmen, Arbeitsmarkt/ALV, Direktion für Arbeit, SECO

TCAR	Ressort Arbeitsvermittlung und LAM-Koordination, Arbeitsmarkt/ALV, Direktion für Arbeit, SECO
TCFI	Ressort Finanzen, Arbeitsmarkt/ALV, Direktion für Arbeit, SECO
TCIN	Ressort Inspektorat, Arbeitsmarkt/ALV, Direktion für Arbeit, SECO
TCRV	Ressort Rechtsvollzug, Arbeitsmarkt/ALV, Direktion für Arbeit, SECO
VAK	Verband öffentlicher Arbeitslosenkassen
VSSA	Verband Schweizerischer Arbeitsämter
WTO	Welthandelsorganisation
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle der AHV

Bericht

1 Einführung

Die Arbeitslosenversicherung ist eine der wichtigsten Sozialversicherungen der Schweiz. Im Jahre 2006 zahlte sie gegen 4 Milliarden Franken Arbeitslosengeld und gab rund 600 Millionen Franken für arbeitsmarktliche Massnahmen aus. Die Verwaltungskosten beliefen sich auf 590 Millionen Franken.¹

Das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIG)² soll den Versicherten im Fall von Erwerbsausfällen wegen Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit, schlechtem Wetter oder Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers eine angemessene Entschädigung garantieren. Zudem soll es drohende Arbeitslosigkeit verhüten, bestehende Arbeitslosigkeit bekämpfen und die rasche und dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt fördern.

Gemäss Artikel 76 AVIG sind zahlreiche Organe mit dem Vollzug des Gesetzes betraut (*Abbildung 1*). Die Ausgleichsstelle ist die höchste Autorität des Bundes auf dem Arbeitsmarkt. Ihr obliegt der Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes. Die Ausgleichsstelle ist Teil des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO). Sie arbeitet eng mit den kantonalen Amtsstellen (KAST), den Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen (RAV), den Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM) und den Arbeitslosenkassen zusammen. Die Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung ist mit verschiedenen Aufsichts- und Beratungsaufgaben betraut. So steht sie dem Bundesrat in sämtlichen rechtlichen und finanziellen Fragen rund um die Arbeitslosenversicherung beratend zur Seite. Für die Kosten dieser Struktur kommen die Arbeitslosenversicherung und – bis zu einem gewissen Grad für die RAV und LAM – Bund und Kantone auf. Im Jahre 2006 beliefen sich die Verwaltungskosten auf 600 Millionen Franken, die folgendermassen aufgeteilt sind: 44 Millionen Franken für die Ausgleichsstelle, 407 Millionen Franken für die kantonalen Amtsstellen, die Regionalen Vermittlungsstellen und die Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen, und 142 Millionen Franken für die Arbeitslosenkassen. Ausserdem beschäftigte die Ausgleichsstelle im Jahr 2006 117 Personen, die vom Ausgleichsfonds bezahlt werden. Die Arbeitslosenkassen zählen 1204 und die kantonalen Amtsstellen 3045 Mitarbeiter, darunter 1844 Vermittler.

Das AVIG wurde mehrmals revidiert. Die Revision von 1995 führte die RAV und die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) ein. Die Revision von 2003 schuf ein neues Finanzierungsmodell, um die ALV gegen Konjktureinbrüche abzusichern.

Doch keine drei Jahre nach ihrer Sanierung rutschte die Arbeitslosenversicherung trotz sinkender Arbeitslosenzahlen bereits wieder in die roten Zahlen. Ende 2006 belief sich der Fehlbetrag auf eine Milliarde Franken. Da das Ergebnis 2007 nur knapp positiv war (+30 Millionen Franken), lag das Kapital zum Jahresende 2007 bei –3,7 Milliarden, wie bereits 2006. Dieser Betrag entspricht den bis zu diesem Zeitpunkt kumulierten Schulden (*Abbildung 2*). Experten zufolge beruhte die letzte

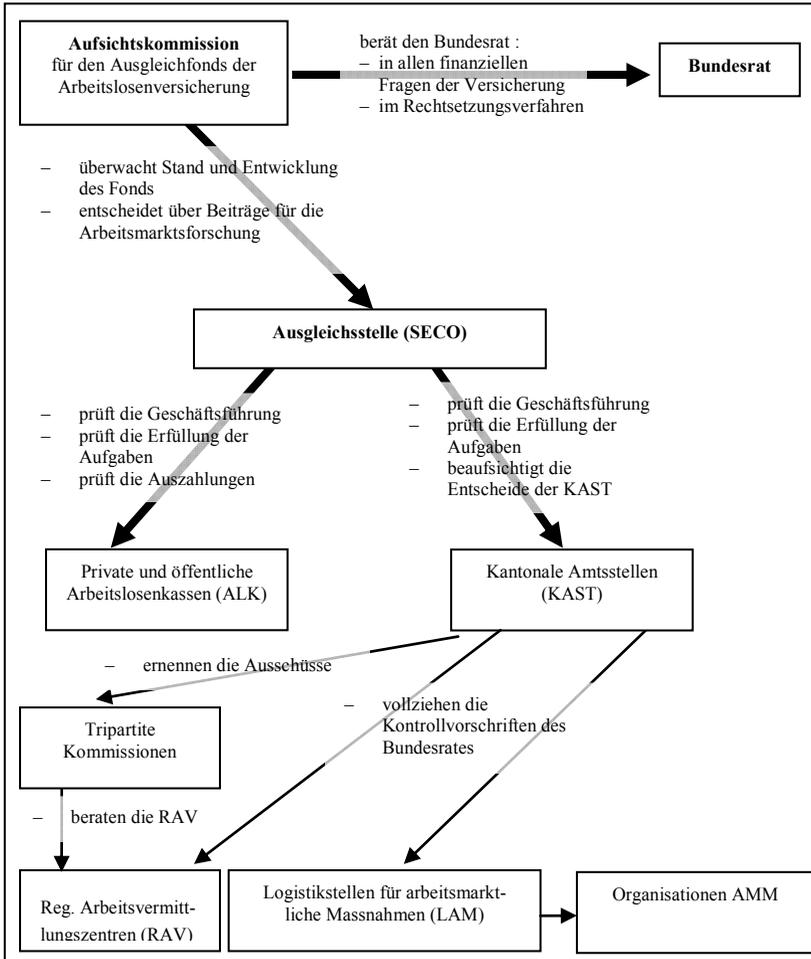
- ¹ Nach Schätzungen des SECO vom Dezember 2007, zahlte die ALV im Jahre 2007 mehr als 3,5 Milliarden Franken Arbeitslosengeld und ungefähr 590 Millionen Franken für arbeitsmarktliche Massnahmen.
- ² Das AVIG wird auch Arbeitslosenversicherungsgesetz genannt.

Revision des Bundesgesetzes über die Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIG) auf zu optimistischen Annahmen (Arbeitslosenzahlen, ausgewogene Arbeitslosenquote).

Das positive Endergebnis 2007 von 30 Millionen Franken ist kein Grund zum Feiern. Das Finanzierungsmodell sieht vor, dass der Fonds die Jahre mit hohen Arbeitslosenzahlen und folglich hohem Defizit durch die Jahre mit niedrigen Arbeitslosenzahlen, wie es die letzten Jahre waren, kompensieren kann.

Abbildung 1

Verteilung der Akteure und Kompetenzen

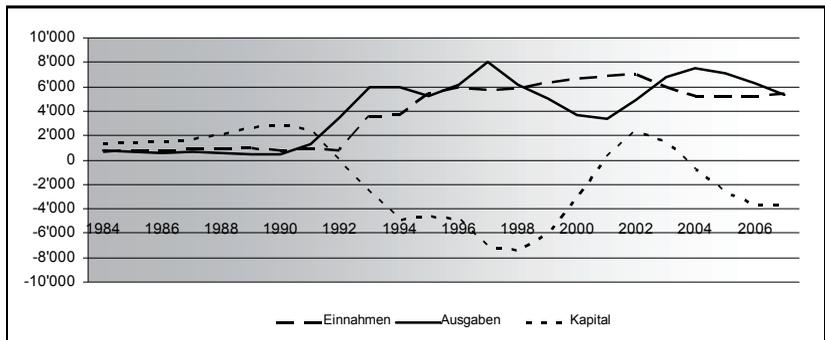


Quelle: PVK 2008

Zurzeit ist eine neue Revision des AVIG im Gange, die sich auf die Arbeiten einer Expertenkommission stützt. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement hatte angesichts der finanziellen Entwicklung der Arbeitslosenversicherung die Aufsichtskommission beauftragt, eine Expertenkommission zu bilden und sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite Massnahmen zu überprüfen, die die langfristige Finanzierung der Versicherung garantieren können. Die Expertenkommission hat ihren Bericht im Oktober 2006 eingereicht. Der Revisionsentwurf des AVIG ist seit Dezember 2007 in Vernehmlassung.

Abbildung 2

Finanzielle Entwicklung der ALV von 1984–2007 in Millionen Franken³



Quelle: PVK 2008

NB: Die Zahlen von 2007 sind Schätzungen des SECO vom Dezember 2007

Die finanzielle Entwicklung der ALV wirft die Frage auf, ob die Führungs- und Aufsichtsinstrumente der ALV adäquat sind. Die Rolle der Aufsichtskommission ist in diesem Zusammenhang zu klären.

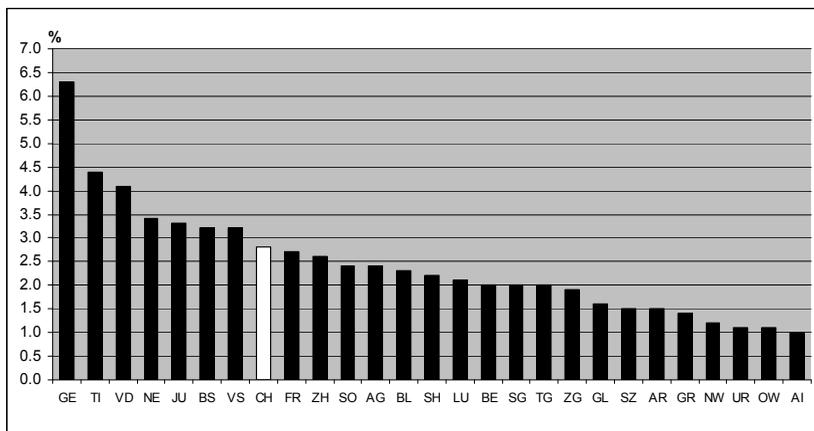
Die Aufsichtskommission der ALV, die sich aus Vertretern der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerschaft sowie der öffentlichen Hand zusammensetzt, weist mehrere Mängel auf. Experten stellen ihre Unabhängigkeit und Transparenz in Frage und bezweifeln, dass sie ihrem dreifachen Auftrag der Strategieberatung, Vollzugsunterstützung und Kontrolle optimal gerecht wird.

³ Mit der Inkraftsetzung eines neuen Arbeitslosenversicherungsgesetzes im Jahre 1984 konnte eine Kapitalreserve gebildet werden, welche 1989/1990 dem sechsfachen Betrag der Jahresausgaben entsprach. Zwei Jahre später, d.h. Ende 1992, war diese Reserve bereits aufgebraucht. Die in den Jahren 1993 und 1995 beschlossenen Beitragserhöhungen auf vorerst zwei, dann drei Lohnprozente und die spätere Senkung auf 2,5 % (2003) bzw. auf 2 % (2004) lassen sich aus der Einnahmenkurve in der Abbildung 2 leicht erkennen. Auch zeigt sich, dass die Ausgaben zwischen 1997 und 2001 konstant zurückgingen, was sich auf den Konjunkturaufschwung zurückführen lässt. Die Ausgaben stiegen von 2002–2004 erneut an und gingen 2005 und 2006 wieder zurück. Von 1999–2002 bewegte sich die ALV in den schwarzen Zahlen, ab 2003 fiel sie wieder in den Defizitbereich. Das Kapitalniveau sank im Jahre 2004 auf –0,8 Milliarden Franken und wies somit erstmals seit 2001 einen negativen Saldo aus; 2005 sank es auf –2,7 Milliarden und 2006 schliesslich auf –3,7 Milliarden Franken.

In der Tat gibt es Anzeichen, die nahe legen, dass die Führungs- und Aufsichtsaufgaben nicht optimal erfüllt werden. So lassen sich die regionalen Unterschiede bei den Arbeitslosenraten (*Abbildung 3*)⁴ nicht allein mit strukturellen Faktoren erklären. Es stellt sich folglich die Frage, ob der Bund den Gesetzesvollzug ausreichend beaufsichtigt hat.

Abbildung 3

Kantonale Arbeitslosenraten 2007



Quelle: PVK 2008, nach SECO 2008

Führung, Beaufsichtigung und Umsetzung des AVIG obliegen zahlreichen Akteuren: Für Führung und Beaufsichtigung sind in erster Linie zwei Hauptakteure zuständig (Aufsichtskommission und Ausgleichsstelle), während die Durchführung von Arbeitslosenkassen, Kantonen, Regionalen Arbeitsvermittlungszentren und Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen gehandhabt wird.

Im Gegensatz zu den arbeitsmarktlichen Massnahmen sind die Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund kaum evaluiert worden.

In Anbetracht dessen hat die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) am 28. Juni 2007 damit beauftragt, eine Evaluation der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund vorzunehmen. In Einklang mit diesem Mandat ist die Evaluation in zwei Teile gegliedert.

Der erste Teil der vorliegenden Studie wird in Kapitel 3 behandelt. Er untersucht, ob der konzeptuelle Rahmen (d.h. die Gesetze und Verordnungen) die notwendigen Voraussetzungen schafft, um den mit Führung und Aufsicht beauftragten Stellen eine effiziente Ausführung ihres Mandats zu ermöglichen. In diesem ersten Teil werden zusätzlich zur Hauptfrage mehrere Nebenfragen untersucht:

⁴ Die Bedeutung struktureller Faktoren zur Erklärung regionaler Unterschiede ist in Expertenkreisen umstritten (Sheldon 2005, Flückiger 2007).

1. Wie sind die Rechtsgrundlagen, die der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund zugrunde liegen, zu bewerten?

- Sind die in den Rechtsgrundlagen festgelegten Ziele im Bereich Führung und Beaufsichtigung klar und kohärent?
- Wie sind die Führungs-, Aufsichts- und Entscheidungskompetenzen bei der ALV in den Rechtsgrundlagen geregelt?
- Ist die Kompetenzverteilung im Bereich Führung und Beaufsichtigung zweckmässig?
- Können die Führung und Beaufsichtigung der ALV durch die bestehenden Rechtsgrundlagen gewährleistet werden?

Der zweite Teil der Evaluation wird in Kapitel 4 behandelt. Thema sind die Umsetzung der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund sowie ihre Auswirkungen auf die Durchführungsorgane und auf gesetzliche Änderungen. Es wird geprüft, ob die Aktivitäten des Bundes den Rechtsgrundlagen entsprechen und ob sie zufrieden stellend ausgeführt werden. Gleichzeitig wird untersucht, ob die eingesetzten Instrumente Wirkung zeitigen und ob diese Wirkung auch die gewünschte ist.⁵ Dieser zweite Teil dreht sich um folgende Haupt- und die mit ihr verbundenen Nebenfragen:

2. Wie sind die Umsetzung und die Auswirkungen der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund zu bewerten?

- Ist die Strategie zur Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung zweckmässig?
- Garantiert die Strategie die Gleichbehandlung der Arbeitslosen?
- Ist die Organisation der verschiedenen Akteure der Arbeitslosenversicherung zweckmässig?
- Ist die Beaufsichtigung des Ausgleichsfonds durch die Aufsichtskommission adäquat?
- Sind die Beratungstätigkeiten der Aufsichtskommission im finanziellen und rechtlichen Bereich zweckmässig?
- Ist die Vergabe von Beiträgen zur Förderung der Arbeitsmarktforschung konform und kohärent?
- Kontrolliert die Ausgleichsstelle die Verwaltung und Aufgabenerfüllung der kantonalen Amtsstellen und der Arbeitslosenkassen auf adäquate Weise?

Auch die Wirkungen, die in direktem Zusammenhang mit den Aktivitäten der Kommission und der Ausgleichsstelle stehen, werden analysiert:

- Wie wirkt sich die Arbeit der Aufsichtskommission auf Gesetzesänderungen aus?
- Wie wirken sich die Führungs- und Beaufsichtigungstätigkeiten auf die Durchführungsorgane aus?

⁵ So muss z.B. überprüft werden, ob schlechte Praktiken in Anschluss an Führungs- und Aufsichtstätigkeiten der Ausgleichsstelle korrigiert werden.

2 **Untersuchungskonzept und Methodologie**

2.1 **Gegenstand der Evaluation**

Jede öffentliche Politik enthält in der Regel die drei folgenden Dimensionen:

- die *politische Konzeption* umfasst das Aktionsprogramm, das mit einer bestimmten Politik einhergeht. Sie beschreibt die Ziele und Instrumente dieser Politik und legt die Rollen und Zuständigkeiten der betroffenen Akteure fest;
- zu den *Durchführungsaktivitäten* zählen alle strategischen und operativen Handlungen, die bestimmten politischen Zielen dienen. Sie führen zu *Ergebnissen*;
- die *Wirkungen* umfassen die Auswirkungen der Ergebnisse auf die verschiedenen Nutzniesser und die Gesellschaft.

In Einklang mit dem Auftrag der GPK-S umfasst die vorliegende Evaluation alle oben genannten Punkte. Sowohl die politische Konzeption als auch der institutionelle Kontext werden untersucht, d.h. die Rahmenbedingungen, die Vorgaben, denen sich die mit Aufsicht und Führung der Arbeitslosenversicherung beauftragten Akteure beugen müssen (Kap. 3), und schliesslich die Durchführungsaktivitäten, mit besonderem Schwerpunkt auf Beaufsichtigung und Führung (Kap. 4). Die Auswirkungen werden an ihrer konkreten Wirkung auf Zielgruppen gemessen, d.h. es soll bestimmt werden, ob die Beaufsichtigung und Führung durch die zuständigen Stellen auf das Verhalten der Durchführungsorgane einen Einfluss hat.

Von den in Abbildung 1 genannten Behörden gilt in dieser Evaluation der Aufsichtskommission und der Ausgleichsstelle besondere Beachtung. Die Zuständigkeiten und Rollen der abgebildeten Akteure werden im Kapitel 3.1. beschrieben.

2.2 **Arbeitsetappen und Methoden**

Die empirischen Studien wurden in einem Zeitraum von ca. sechs Monaten durchgeführt (Juni bis November 2007). Die wichtigsten Etappen waren:

- Konsolidierung der Schlüsselfragen und eines Evaluationskonzepts auf der Grundlage von Vorgesprächen mit 13 Experten aus der Aufsichtskommission, der Ausgleichsstelle, den Arbeitslosenkassen, den Kantonen und aus Universitäten (Anhang 1);
- Strukturierte Gespräche mit 32 Personen⁶, auf der Grundlage eines Handbuchs: Kommission, SECO, Kantone, Kassen, Diverse (Anhang 1);
- Fragebogen an alle kantonalen Behörden und alle öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen. Die Antwortquote lag bei 87 % (56 Antworten von 64 Sendungen);
- Analyse und Zusammenfassung der Gesprächsprotokolle in einem internen Evaluationsbericht;

⁶ Einige Personen, die bereits an der Voruntersuchung teilgenommen hatten, wurden in der Gesprächsphase erneut befragt. Bei gewissen Gesprächen waren mehrere Personen zugegen.

- Analyse und Zusammenfassung aller an die Durchführungsorgane versandten Fragebogen;
- Analyse des juristischen Gutachtens der Herren Prof. Dr. iur. Thomas Geiser und Manuel Stengel;
- Analyse des Inhalts interner Dokumente und Daten der Ausgleichsstelle;
- Analyse des Inhalts offizieller Dokumente sowie von Fachliteratur und Referenzwerken.

Eine Auswahl der analysierten Dokumente ist im Literatur- und Dokumentenverzeichnis aufgeführt.

Die Bewertungen stützen sich folglich auf empirische Daten aus den Gesprächen und Fragebögen sowie auf das juristische Gutachten und die detaillierte Analyse ausgewählter Dokumente. Die Bewertungskriterien entstammen den Rechtsgrundlagen und der Fachliteratur. Wie jede Evaluation widerspiegelt auch die vorliegende bis zu einem gewissen Grad die Ansicht ihrer Verfasser. Wenn die Beurteilungen von anderen Akteuren stammen (Ausgleichsstelle, Aufsichtskommission, Arbeitslosenkassen, kantonale Amtsstellen), so wird dies explizit erwähnt.

3 Zweckmässigkeit der Rechtsgrundlagen

Thema dieses ersten Teils sind die Rechtsgrundlagen. Die zentrale Frage ist dabei folgende:

Wie sind die Rechtsgrundlagen, die der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund zugrunde liegen, zu bewerten?

Im ersten Kapitel (3.1) wird geprüft, ob die Zuständigkeiten der Aufsichts- und Durchführungsorgane klar und zweckmässig definiert sind. Es soll untersucht werden, ob zwischen den besagten Stellen Zuständigkeitsunklarheiten herrschen, ob es zu Doppelarbeit kommt oder ob Probleme aufgrund unklarer Rechtsgrundlagen auftauchen. Die Hauptakteure und ihre Zuständigkeiten werden immer unter dem doppelten Gesichtspunkt der Führung und der Beaufsichtigung geprüft: Aufsichtskommission, Ausgleichsstelle, Arbeitslosenkassen, kantonale Amtsstellen.

In den folgenden Kapiteln (3.2 und 3.3) werden präzise Fragen gestellt: Ist die Zusammensetzung der Aufsichtskommission zweckmässig? Wie steht es mit dem Haftungsprinzip der Arbeitslosenkassen? Im Abschnitt 3.4 werden ein paar allgemeine Bewertungen des AVIG vorgenommen, bevor das ganze Kapitel zusammengefasst wird (3.5).

In diesem ersten Teil folgt auf einen deskriptiven Abschnitt eine Bewertung, die sich auf folgende Elemente stützt:

- das juristische Gutachten der Herren *Prof. Dr. Thomas Geiser und Manuel Stengel* des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht, Universität St. Gallen;
- Gespräche der PVK mit Akteuren der Durchführungsorgane, der Ausgleichsstelle und der Aufsichtskommission sowie mit Experten.

Die Zuständigkeiten für die Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenkassen sind in folgenden Rechtsgrundlagen verankert:

- Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG);
- Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG);
- über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsverordnung, AVIV);
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG);
- Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV).

3.1 Zweckmässigkeit der Kompetenzverteilung aus dem Gesichtspunkt der Führung und Beaufsichtigung

Die *Abbildung 1* stellt die Akteure und ihre Hauptaufgaben im Zusammenhang mit der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung dar. Akteure und Zuständigkeiten werden in diesem Kapitel beschrieben und evaluiert.

Beschreibung

Der Bundesrat

Gemäss Artikel 76 Absatz 1 ATSG, beaufsichtigt der Bundesrat den Vollzug der Sozialversicherungen und legt regelmässig Rechenschaft darüber ab. Im Falle einer schweren und wiederholten Rechtsverletzung durch einen Versicherer verordnet der Bundesrat die nötigen Massnahmen, um die Wiederherstellung einer rechtskonformen Verwaltung der Versicherung zu gewährleisten.

Die Beaufsichtigung obliegt folglich dem Bundesrat. Er muss insbesondere für eine einheitliche Anwendung des Rechts sorgen (Art. 110 AVIG). Zu diesem Zweck kann er den Durchführungsorganen Anweisungen erteilen. Ausserdem muss der Bundesrat die von den Kantonen verordneten Vollzugsvorschriften genehmigen (Art. 113 Abs. 1 AVIG).

Der Bundesrat trifft – insbesondere im finanziellen Bereich – die Entscheide über die Arbeitslosenversicherung. Erreicht der Schuldenstand des Ausgleichsfonds Ende Jahr 2,5 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme, so muss der Bundesrat gemäss Artikel 90c AVIG innert einem Jahr eine Gesetzesrevision mit einem neuen Finanzierungsmodell vorlegen. Er erhöht vorgängig den Beitragssatz nach Artikel 3 Absatz 2 AVIG um höchstens 0,5 Lohnprozente und den beitragspflichtigen Lohn um maximal das Zweieinhalbfache des versicherten Verdienstes.

Die Aufsichtskommission berät den Bundesrat bei der Erfüllung seiner Aufgaben.

Die Aufsichtskommission

Gemäss Artikel 89 AVIG überwacht die Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung Stand und Entwicklung des Fonds und prüft die Jahresrechnung und den Jahresbericht der Versicherung zuhanden des Bundesrates. Darüber hinaus berät sie den Bundesrat in allen finanziellen Fragen der Versiche-

rung und im Rechtssetzungsverfahren. Die Kommission entscheidet auch über Beiträge zur Förderung der Arbeitsmarktforschung (Art. 73 Abs. 2 AVIG).

Sie hat bezüglich der Verwaltungskosten der Kassen und der Kantone sowie der Ausgleichsstelle eine Budget- und Rechnungskompetenz.

Die Ausgleichsstelle

Der Ausgleichsstelle⁷ obliegt der Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes. Im Rahmen dieser Aufgabe berät und beaufsichtigt sie die Kassen und die kantonalen Amtsstellen bei den Vollzugsaktivitäten und verwaltet den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung.

Gemäss Artikel 83 AVIG kontrolliert die Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung periodisch die Verwaltung und Aufgabenerfüllung der Arbeitslosenkassen und der kantonalen Amtsstellen, ergreift Massnahmen zur Verhinderung ungerechtfertigter Bezüge und gibt den Durchführungsorganen Anweisungen. Sie gewährleistet auf diese Weise die Koordination mit den anderen Sozialversicherungen.

Private und öffentliche Arbeitslosenkassen

Die privaten und öffentlichen Arbeitslosenkassen (ALK) bestimmen die Anspruchsberechtigung und zahlen Leistungen aus (Arbeitslosen-, Kurzarbeits-, Schlechtwetter- und Insolvenzentschädigung). Ferner legen sie nach den Weisungen der Ausgleichsstelle periodisch Rechenschaft ab.⁸

Jeder Kanton verfügt über eine öffentliche Arbeitslosenkasse, die allen im Kanton niedergelassenen Versicherten offen steht (Art. 77 AVIG). Mehrere Kantone können mit der Zustimmung der Ausgleichsstelle eine gemeinsame öffentliche Kasse führen.

Die gesamtschweizerischen, regionalen oder kantonalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen können getrennt oder gemeinsam private Arbeitslosenkassen bilden. Diese müssen von der Ausgleichsstelle anerkannt sein (Art. 78 AVIG). Die Arbeitslosenkassen können ihr Tätigkeitsfeld auf eine Region oder eine bestimmte Personen- oder Berufsgruppe beschränken.

Die kantonalen Amtsstellen

Die kantonalen Amtsstellen (KAST) sind für die Arbeitsvermittlung und den Vollzug arbeitsmarktlicher Massnahmen zuständig. Ihnen sind die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und in der Regel die öffentlichen Arbeitslosenkassen unterstellt.

Mit den Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM) sorgen die kantonalen Amtsstellen dafür, dass ein Angebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen zur Verfügung steht. Als kantonale Arbeitsmarktbehörden erfüllen sie die ihnen vom Bundesrecht übertragenen Aufgaben im Bereich Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung sowie zusätzliche Aufgaben nach kantonalem Recht.⁹ Zur Förderung der

⁷ Die Ausgleichsstelle gehört der Eidgenössischen Arbeitsmarktbehörde (SECO) an. Diese ist auch für den Vollzug des Arbeitsvermittlungsgesetzes (AVG) zuständig.

⁸ Art. 81 AVIG

⁹ Zudem sind die kantonalen Amtsstellen in der Regel für folgende Aufgaben zuständig: arbeitsmarktliche Prüfung der Gesuche zur Zulassung ausländischer Erwerbstätiger, flankierende Massnahmen aufgrund des bilateralen Abkommens mit der EU über die Personenfreizügigkeit, Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Zusammenarbeit untereinander und mit dem SECO sind die Arbeitsmarktbehörden im Verband der schweizerischen Arbeitsämter (VSAA) verbunden.

Regionale Arbeitsvermittlungszentren

Im Einklang mit Artikel 85b AVIG bilden die Kantone Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV). Sie übertragen ihnen Aufgaben, die in die kantonale Zuständigkeit fallen. So beraten die RAV die Stellensuchenden, vermitteln ihnen offene Stellen oder weisen sie arbeitsmarktlichen Massnahmen zu. Die RAV sind Dienststellen, die in den Bereichen Arbeitsmarkt, Stellenvermittlung und Arbeitslosigkeit spezialisiert sind. Zurzeit gibt es etwa 130 RAV. Sie unterstützen sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer bei der Suche. Die Kantone informieren die Ausgleichsstelle über die den RAV übertragenen Aufgaben und Kompetenzen.

Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen

Jeder Kanton kann zur Bereitstellung arbeitsmarktlicher Massnahmen eine Logistikstelle einrichten. Er kann ihr Aufgaben der kantonalen Amtsstelle übertragen. Die Logistikstellen für arbeitsmarktliche Massnahmen (LAM) stellen arbeitsmarktliche Massnahmen bereit und überprüfen deren Qualität.

Bewertung

Bundesrat, Aufsichtskommission und Ausgleichsstelle

Das juristische Gutachten zeigt, dass die Festlegung und die Zuteilung der Kompetenzen in den Rechtsgrundlagen im Allgemeinen klar geregelt sind. Einige wenige Punkte könnten jedoch laut Gutachten zu Unklarheiten führen. Tatsächlich berühren sich die Kompetenzen der Organe in gewissen Bereichen, ohne dass die Abgrenzung klar gezogen ist:

- Bundesrat und Aufsichtskommission auf dem Feld der Verwaltungskosten der Durchführungsorgane;
- Aufsichtskommission und Ausgleichsstelle in der Festlegung von Leitlinien für die arbeitsmarktlichen Massnahmen;
- Aufsichtskommission, Bundesrat und Eidgenössische Finanzkontrolle in der Überprüfung der Jahresabrechnungen und des Jahresberichts.

Die Tatsache, dass die Ausgleichsstelle und die Aufsichtskommission beide Führungs- und Aufsichtstätigkeiten durchführen ist laut juristischem Gutachten unproblematisch, solange die Aufgaben und Rollen klar abgegrenzt sind. Dies ist im Wesentlichen der Fall, mit Ausnahme der oben genannten Punkte, die auf unpräzise Formulierungen zurückzuführen sind. Ansonsten besteht zwischen den beiden Organen genügend Distanz, und die Kommission verfügt über ausreichend Kontrollkompetenzen über die Ausgleichsstelle.

Die befragten Personen, die mit den Tätigkeiten der Aufsichtskommission vertraut sind, halten die Kompetenzverteilung zwischen Letzterer und der Ausgleichsstelle in der Regel für klar und adäquat. Sie betrachten die Ausgleichsstelle als die Verwalterin des Ausgleichsfonds, die sich um die operativen und technischen Fragen kümmert. Die Aufsichtskommission ihrerseits befasst sich mit strategischen und politischen Fragen. Ihre Rolle ist die Beratung und Konsensfindung. Sie gibt Empfehlungen ab, verfügt über Budgetkompetenzen und vergibt Aufträge für Unter-

suchungen. Die Ausgleichsstelle unterbreitet der Kommission Vorschläge in all diesen Bereichen.

Da die Kommissionsmitglieder alle nur nebenamtlich tätig sind, kann sich die Aufsichtskommission nicht mit Einzelheiten befassen. Das ist der Hauptgrund, weshalb eine Subkommission¹⁰ gebildet wurde. Diese Subkommission befasst sich intensiver mit finanziellen Fragen. Sie gilt als pragmatischer und übt laut Meinung der Befragten eine reelle Finanzaufsicht aus.

Viele der im SECO tätigen Befragten sehen die Aufsichtskommission als einen Verwaltungsrat. Von den Befragten in den kantonalen Amtsstellen und den Arbeitslosenstellen wiederum sind viele mit den Kompetenzen der Aufsichtskommission nicht oder nur wenig vertraut. Andere sind der Ansicht, dass diese Aktivitäten für Aussenstehende sehr undurchsichtig sind.

Auch wurde mehrmals hervorgehoben, dass die Zuständigkeiten solange eindeutig sind, wie alles reibungslos läuft. Falls aber die Aufsichtskommission einmal nicht der gleichen Meinung sein sollte wie das EVD, könnten Probleme entstehen, v.a. in Budgetangelegenheiten. Und schliesslich verfügt die Aufsichtskommission im Bereich der Budgets der Arbeitslosenstellen über Entscheidungskompetenzen, die keinen Sinn machen, sind doch besagte Budgets direkt von den Arbeitslosenzahlen abhängig.

Arbeitslosenstellen, kantonale Amtsstellen, RAV, LAM

Die Aufgabenverteilung zwischen Aufsichts- und Durchführungsorganen und unter den Durchführungsorganen selbst ist laut juristischem Gutachten im Allgemeinen klar geregelt. Wie schon im oben genannten Bereich gibt es auch hier einige kleinere Probleme, die mit Kompetenzüberschneidung zu tun haben. Dies betrifft besonders die Zuständigkeiten im Bereich der Massnahmen zur Verhinderung ungerechtfertigter Bezüge.

Die grosse Mehrheit der Befragten hält die Zuständigkeiten der verschiedenen Durchführungsorgane sowie die Rolle der öffentlichen und privaten Stellen für angemessen. Die bestehende Vielfalt berücksichtigt den Föderalismus und erlaubt es, sich dem wirtschaftlichen Kontext und den lokalen Arbeitsmärkten anzupassen und die Effizienz der Durchführungsorgane zu verbessern. Die Unterscheidung zwischen RAV und Arbeitslosenstellen ist wichtig, denn die jeweiligen Aufgaben sind nicht dieselben.

Abweichende Meinungen sehen an folgenden Stellen Effizienzprobleme:

- die zu hohe Anzahl Arbeitslosenstellen. Einige der Befragten würden ein Dutzend Stellen vorziehen, andere wünschen sich eine Einheitsstelle;
- Die Statusunterschiede zwischen öffentlichen Stellen (wovon einige dem Kanton unterstellt sind, andere nicht) und Privatstellen;
- die zu hohe Anzahl Akteure: RAV, Arbeitslosenstellen, öffentliche Stellen, Organisation der AMM;
- Die Aufgabentrennung zwischen RAV und Arbeitslosenstellen;

¹⁰ Gemäss Art. 121a AVIV kann die Aufsichtskommission Aufgaben, die aus Art. 89 AVIG hervorgehen, an eine Subkommission übertragen.

- die Struktur ist nicht genügend «kundenorientiert» (Zugang und Prozesse sind für den Arbeitslosen schwer verständlich).

Das vom Gesetz vorgeschriebene System wird oft als Resultat von Föderalismus, Konsens und historischen Faktoren (Gewerkschaftskassen existierten vor den öffentlichen Kassen) gesehen.

Die Debatte ist nicht neu. Bei der Schaffung der RAV kam im Parlament die Frage auf, ob das Nebeneinander zweier verschiedener Durchführungsorgane in Versicherungs- und Vermittlungsfragen opportun sei. Staaten wie Frankreich oder Dänemark tendieren zu einer Annäherung zwischen Arbeitslosenkassen und Arbeitsmarktpolitik (RAV), während Deutschland das ehemalige Einheitssystem aufbricht.

Die Vernetzung zwischen kantonalen Amtsstellen, RAV und LAM-Dienstleistungen ist wirtschaftlich gerechtfertigt, insbesondere in Kantonen von einer gewissen Grösse. Indessen erweist sich, dass kantonsübergreifende Zusammenarbeit selten ist, obwohl die Rechtsgrundlagen sie ermöglichen. Einzig Obwalden und Nidwalden haben eine gemeinsame Vermittlungsstruktur aufgebaut. Mittlere und kleine Kantone haben zudem manchmal Schwierigkeiten, sich gewisse Dienste zu verschaffen, wie z.B. einen Rechtsdienst, der Fragen zum AVIG beantworten kann.

Die Dezentralisierung des Systems wird oft als Vorteil gesehen. Sie erlaubt eine Anpassung an den Arbeitsmarkt, eine gewisse Nähe zu den Unternehmen und eine Abstimmung mit der Kantonsverwaltung.

Schliesslich sind einige Befragte der Ansicht, dass gewisse Elemente der Klärung bedürfen. Dies betrifft insbesondere das Zusammenspiel zwischen dem AVIG und den Kantonsgesetzen. Die Frage der Ausweitung der Leistungen auf Personen, die kein Arbeitslosengeld beziehen (Anrecht auf Fortbildung und Beratung, kein Anrecht auf Entschädigungen) ist unklar. Es handelt sich um Grenzfälle, die entweder in den Bereich des AVIG oder der Sozialhilfe fallen. Die Zusammenarbeit zwischen Sozialversicherungen steht ihrerseits noch am Anfang eines ersten Versuchsstadiums.

3.2 Zweckmässigkeit der Zusammensetzung der Aufsichtskommission

Beschreibung

Gemäss Artikel 89 Absatz 6 AVIG zählt die Aufsichtskommission sieben Vertreter der Arbeitgeber, sieben Vertreter der Arbeitnehmer und sieben Vertreter des Bundes, der Kantone und der Wissenschaften. (*Tab. 1*). Der Bundesrat ernennt die Mitglieder und den Präsidenten (Art. 89 Abs. 7 AVIG).

Zusammensetzung der Aufsichtskommission am 1. Januar 2008

Vertreter des Bundes, der Kantone und der Wissenschaften	Vertreter der Arbeitgeber	Vertreter der Arbeitnehmer
Gaillard Serge, Chef der Direktion für Arbeit, SECO, Präsident der Aufsichtskommission	Gfeller Kurt, Vizedirektor Schweizerischer Gewerbeverband SGV	Blank Susanne, Chefin der Abteilung Wirtschaftspolitik, Travail.Suisse
Eggler Michael, Abteilungschef, Bundesfinanzverwaltung	Lehmann Daniel, Direktor Schweiz. Baumeisterverband	Bruderer Manuela, Zentralsekretärin, Schweiz. Gewerkschaftsbund SGB
Genilloud Marc, Präsident des VSAA, Chef des Amtes für den Arbeitsmarkt des Kantons Freiburg	** Lüscher Peter, Direktor der Aargauischen Industrie- und Handelskammer	Bucher Judith, Zentralsekretärin, Schweiz. Verband des Personals öffentlicher Dienste VPOD
Koller-Bohl Marianne, Regierungsrätin, Appenzel A. Rh.	Lützelschwab Saija Daniella	Furer Hans, Vorstandsmitglied Travail.Suisse
Odermatt Gerhard, Chef des Wirtschaftsdienstes, Kanton Nidwalden	Matthey Blaise, Stellvertretender Generalsekretär, Fédération romande des syndicats patronaux	Kerst Arno, Generalsekretär SYNA
Thurre Bruno, Direktor der öffentlichen kantonalen Arbeitslosenkasse des Wallis	Müller Roland A, Vorstandsmitglied, Schweiz. Arbeitgeberverband	Lampart Daniel, Sekretär, Schweiz. Gewerkschaftsbund SGB
* Jeanrenaud Claude, Professor an der Universität Neuenburg	Schober Fritz, Vorstandsmitglied, Schweiz. Bauernverband	von Felten Michael, Mitglied der Geschäftsleitung UNIA

Quelle: PVK 2008, von: Bundeskanzlei, 2008

Anmerkung:

* Professor C. Jeanrenaud war 2007 Mitglied der Aufsichtskommission. Sein Sitz ist zurzeit unbesetzt.

** P. Lascher war 2007 Mitglied der Aufsichtskommission. Sein Sitz ist zurzeit unbesetzt.

Bewertung

Die Bewertung der Zusammensetzung der Aufsichtskommission muss laut des juristischen Gutachtens nach zwei verschiedenen Gesichtspunkten geschehen. Die Frage ist, ob die Mitglieder eines solchen Organs allein aufgrund ihrer Kompetenzen ausgewählt werden sollen, oder ob – zur Verhinderung von Interessenkonflikten – ihre Unabhängigkeit ausschlaggebend sein muss. Diese beiden Bedingungen widersprechen sich zu einem gewissen Grad, denn die kompetenten Fachleute arbeiten häufig in den von der Aufsichtskommission beaufsichtigten Tätigkeitsbereichen.

Durch die Ernennung eines Mitglieds aus wissenschaftlichen Kreisen wird zwar ein neutraler Standpunkt miteinbezogen, doch wie das Gutachten unterstreicht ist die Aufsichtskommission grundsätzlich ein Organ der Sozialpartner. Sie kann folglich nicht als unabhängig betrachtet werden, sondern muss ganz im Gegenteil als Einrichtung gesehen werden, die Interessen vertritt. Allerdings muss man sich angesichts der Tatsache, dass nur ein einziger Vertreter der Wissenschaften ernannt wird – der zudem nicht unbedingt ein Spezialist in arbeitsmarktlichen Fragen ist – doch fragen, worin genau seine Rolle besteht und wie gross sein Einfluss in der Kommission tatsächlich ist.

Um die Rolle der Sozialpartner in der Aufsichtskommission zu evaluieren muss man zuerst die Frage klären, ob es eines der Ziele der Kommission ist, vorgängig einen Konsens zu finden und Empfehlungen abzugeben über Dinge, über die sich die Sozialpartner bereits geeinigt haben. Für 80 % der Befragten ist die Zusammensetzung der Kommission zweckmässig. Die restlichen 20 % sind der Meinung, dass die Kommissionsmitglieder nicht genügend unabhängig sind und deshalb keine Politik betreiben sollten (dies sei die Rolle der Parlamentarier), was sie aber durch ihre Konsensuche tun. Sie sollten sich auf wissenschaftliche und technische Fragen beschränken. Die gegenwärtige Situation verleihe den verschiedenen Lobbies einen zu grossen Einfluss und ermögliche es, unangenehmen Themen (Leistungsumfang, Struktur des Systems) aus dem Weg zu gehen. In diesem Zusammenhang muss allerdings hervorgehoben werden, dass im Rahmen der aktuellen Revision des AVIG eine Expertenkommission geschaffen wurde (deren Mitglieder von der Aufsichtskommission ernannt wurden), die sich von der politischen Rolle stärker distanzieren kann.

Die Tatsache, dass die Aufsichtskommission sich aus den Sozialpartnern zusammensetzt, stellt an sich kein Problem dar. Weitaus heikler wird es, wenn man die effektive Zusammensetzung (*Tab. 1*) analysiert. Es erweist sich, dass gewisse Arbeitnehmerkategorien überrepräsentiert sind, während andere kaum oder gar nicht vertreten sind (öffentliche Dienste, Temporärarbeiter, kleine Unternehmen). Die rechtlichen Grundlagen legen keinerlei Kriterien in Bezug auf die Vertretung der verschiedenen Wirtschaftszweige und Arbeitnehmergruppen fest. Die Auswahl der Mitglieder scheint mehr auf historische Faktoren zurückzugehen als auf transparente Kriterien, die das wahre Gewicht der Sozialpartner widerspiegeln würden.

Ein weiteres potenzielles Problem im Bereich der «Good Governance» liegt darin, dass der Präsident der Aufsichtskommission, der vom Bundesrat ernannt wird, auch Chef der Direktion für Arbeit des SECO ist. Dieser Punkt wurde von der Ausgleichsstelle bereits geprüft. Dazu ist zu sagen, dass diese Situation nach Ansicht der Befragten – mit einigen wenigen Ausnahmen – kein Problem darstellt. Im Gegenteil: Sie erlaubt eine effizientere und professionellere Arbeit und gewährleistet einen ausgezeichneten Zugang zur Information. Oft wird die Lage mit der in anderen Sozialversicherungen verglichen, in denen der Kommissionspräsident zwar extern ist, dafür aber auch eine viel begrenztere Kenntnis der Dossiers mitbringt.

Die Zusammensetzung der Aufsichtskommission wird dagegen problematischer, wenn man sich der Frage der Verarbeitung der Verwaltungskosten zuwendet. Tatsächlich hat die Kommission bezüglich der Verwaltungskosten der Kassen und Kantone sowie der Ausgleichsstelle eine Budget- und Rechnungskompetenz.¹¹ Die Kommissionsmitglieder können folglich eine Entscheidung beeinflussen, die sie selbst betrifft. Die Tatsache, dass Mitglieder gleichzeitig in Durchführungsorganen und in der Aufsichtskommission tätig sind, wird häufig kritisiert, auch wenn ihre Sachkenntnis gewürdigt wird.

¹¹ Art. 89 Abs. 5 AVIG

3.3 Haftung der Kassen

In diesem Kapitel soll untersucht werden, welche finanziellen Konsequenzen im Falle eines Verschuldens der Arbeitslosenkassen für die Träger entstehen.

Beschreibung

Die Haftung der Träger gegenüber dem Bund ist in Artikel 82 AVIG geregelt. Es wird insbesondere bestimmt, dass:

- der Träger gegenüber dem Bund für Schäden, die seine Kasse durch mangelhafte Erfüllung ihrer Aufgaben absichtlich oder fahrlässig verursacht, haftet;
- die Ausgleichsstelle Schadenersatzansprüche durch Verfügung geltend macht. Bei leichtem Verschulden kann sie auf das Geltendmachen ihrer Ansprüche verzichten;
- Der Ausgleichsfonds dem Träger das Haftungsrisiko angemessen vergütet.

Bewertung

Juristisch betrachtet ist das Haftungsprinzip der Kassen nicht sehr transparent. Tatsächlich ist die Instanz, die das Risiko abdeckt, nicht diejenige, die für das Verschulden verantwortlich ist. Doch im Allgemeinen wird dieses Prinzip von den Trägern der Arbeitslosenkassen nicht in Frage gestellt. Die Haftung der Kassen steht im Einklang mit der Philosophie des Gesetzes, das Prinzipien festlegt, Mittel zur Verfügung stellt und den Durchführungsorganen einen gewissen Handlungsspielraum lässt. Die Kontrollen und die Haftung werden als notwendiges Gegenstück des den Durchführungsorganen zugestandenen Handlungsspielraums gesehen. Die konkrete Umsetzung dieses Prinzips wirft allerdings einige Fragen auf, die im Kapitel 4.1.2 behandelt werden.

3.4 Weitere allgemeine Betrachtungen

Einige allgemeine Betrachtungen zum AVIG, die in den Gesprächen zur Sprache gekommen sind, werden im Folgenden aufgelistet.

Das AVIG wird sehr oft als gutes, ja sogar als sehr gutes Gesetz betrachtet. Die Gründe für diese positive Einschätzung sind folgende:

- das AVIG ist flexibel, es kann wirtschaftlichen, politischen und sozialen Änderungen angepasst werden;
- die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung ist unabhängig und transparent;
- das System der Arbeitslosenversicherung stützt sich auf die Sozialpartner. Es ist ausgeglichen;
- die in den Zielsetzungen des Gesetzes festgelegten Prioritäten sind eindeutig;
- den Durchführungsorganen wurden die nötigen finanziellen Mittel gegeben;
- das dezentralisierte System erlaubt es, sich den lokalen Arbeitsmärkten anzupassen;

- das System wird in internationalen Vergleichen in der Regel sehr gut bewertet.¹²

Dagegen kam die (relative) Gefahr im Hinblick auf die (finanziellen) Begehrlichkeiten, die der Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung erwecken kann, in den Gesprächen mehrmals zur Sprache.

Einerseits verliert die AVIG durch die Tatsache, dass gewisse Leistungsempfänger¹³ von der Beitragszeit befreit sind, ihren Versicherungscharakter und öffnet damit weiteren Forderungen Tür und Tor.

Andererseits ist die Grenze zwischen den Zuständigkeiten der Arbeitslosenversicherung und dem, was in andere Bereiche fällt, nur schwer abzusichern. Das AVIG kommt mit folgenden Bereichen in Berührung:

- die Arbeitslosigkeit;
- die Arbeitsmarktpolitik;
- die Sozialversicherungen;
- die Weiterbildung;
- die berufliche Schulung oder «Um»-Schulung. Die Grenze zwischen dem, was von der Arbeitslosenversicherung bezahlt werden muss, und der beruflichen Schulung ist nicht statisch. Viele Arbeitslose finden keinen Job weil ihre Qualifizierungen – besonders aufgrund der rapiden Entwicklung von Technik und Industrie – nicht mehr den Anforderungen des Arbeitsmarktes entsprechen. Viele Arbeitslose können ohne eine «Um»-Schulung den Wiedereinstieg ins Berufsleben nicht schaffen;
- die Eingliederung der Ausländer. Grundsätzlich muss die Arbeitslosenversicherung vermittlungsfähige Leistungsempfänger finanziell unterstützen. Eine Person, welche die Sprache der Region, in der sie eine Stelle sucht, nicht beherrscht, ist in der Regel nicht vermittlungsfähig. Nach und nach haben die kantonalen Durchführungsorgane jedoch Sprachkurse eingerichtet, die diesem Problem abhelfen. Diese Eingliederungsarbeit wird von der Arbeitslosenversicherung finanziert.

Dieser Punkt muss mit Artikel 85 Absatz f AVIG zur Förderung der interinstitutionellen Zusammenarbeit in Beziehung gesetzt werden. Dort wird festgehalten, dass die Durchführungsorgane der Arbeitslosenversicherung in enger Zusammenarbeit stehen mit:

- den Berufsberatungsstellen;
- den Sozialdiensten;
- den Durchführungsorganen der kantonalen Arbeitslosenhilfegesetze;
- den Durchführungsorganen der Invaliden- und Krankenversicherung;

¹² Laut Aeberhardt und Ragni (2006) genießt die schweizerische Arbeitsmarktpolitik auf internationaler Ebene einen ausgezeichneten Ruf, insbesondere aufgrund des arbeitslosenfreundlichen Gesetzesrahmens.

¹³ Gemäss Art. 14 AVIG sind die Personen, die die Bedingungen der Beitragszeit nicht erfüllen konnten, (unter gewissen Bedingungen) von ihrer Erfüllung befreit. Als Gründe gelten: Schulausbildung, Umschulung, Krankheit, Unfall, Mutterschaft, Aufenthalt in einer schweizerischen Haftanstalt, Trennung oder Scheidung der Ehe, Schweizer, die nach einem Auslandsaufenthalt in die Schweiz zurückkehren.

- den Durchführungsorganen der Asylgesetzgebung;
- den kantonalen Berufsbildungsbehörden;
- der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA);
- anderen privaten und öffentlichen Institutionen, die für die Eingliederung Versicherter wichtig sind.

Die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Stellen funktioniert in der Regel gut und wird grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Problematisch dagegen ist die Frage der Finanzierung der von den Durchführungsorganen der Arbeitslosenversicherung erbrachten Dienstleistungen für ausserhalb des AVIG stehende Leistungsempfänger. Diese Frage bestimmt letztendlich die Zusammenarbeit. Fast alle Befragten sind sich einig, dass der Ausgleichsfonds nicht zu anderen Zwecken gebraucht werden darf. Der gegenwärtige Chef der Direktion für Arbeit des SECO hat diesen Punkt zu einer seiner Prioritäten erklärt.

Die Arbeitsmarktpolitik (in deren Bereich die RAV und AMM fallen) muss gemeinsam vom Ausgleichsfonds, den Kantonen und dem Bund finanziert werden (50 % Kantone und Bund und 50 % Fonds). Diese Abmachung gründet auf der Überzeugung, dass sich die Arbeitsmarktpolitik mittelfristig positiv auf den Ausgleichsfonds auswirken wird.

3.5 Zusammenfassung

In diesem Kapitel sollten die Rechtsgrundlagen, die der Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund zugrunde liegen, evaluiert werden.

Die Evaluation hat gezeigt, dass die Kompetenzen im Grossen und Ganzen klar definiert und in den meisten Fällen gut aufgeteilt sind. Einzig bei der Formulierung wurden gewisse Mängel identifiziert. Die vom Gesetz vorgesehene Aufgabenteilung zwischen Aufsichtsorganen und Durchführungsorganen sowie die Kompetenzabgrenzung zwischen Arbeitslosenkassen und Regionalen Arbeitsvermittlungszentren werden positiv bewertet.

Die rechtliche Evaluation und die Auswertung der im Rahmen dieser Untersuchung geführten Gespräche haben ergeben, dass die Zusammensetzung der Aufsichtskommission zweckmässig ist, sofern man die Beratung und Konsensfindung als ihre Hauptaufgabe betrachtet. Die Beteiligung der Sozialpartner ist unter diesem Gesichtspunkt von Nutzen. Da Letztere klare Interessen vertreten, kann die Kommission jedoch nicht als unabhängiges Organ betrachtet werden. Auch ist die Präsenz von nur einem einzigen Vertreter der Wissenschaften sowie das Fehlen transparenter Kriterien bei der Auswahl der Sozialpartner problematisch und wirft die Frage der Repräsentativität der Kommissionsmitglieder auf.

Die Zusammensetzung der Aufsichtskommission ist auch im Hinblick auf die Behandlung der Verwaltungskosten problematisch, sind doch einige der Kommissionsmitglieder gleichzeitig in Durchführungsorganen tätig. Allerdings muss hervorgehoben werden, dass die finanzielle Beaufsichtigung teilweise an die Subkommission *Finanzen* übertragen wurde, wo die Interessen der Vertreter weniger stark im Vordergrund stehen.

Die Frage der verantwortungsvollen Geschäftsführung ist angesichts der Tatsache, dass der Kommissionspräsident gleichzeitig Chef der Direktion für Arbeit des SECO ist, legitim. Allerdings wiegen die hohe Informationsqualität und die Effizienz der Arbeitsprozesse in den Überlegungen letztendlich schwerer als eventuelle Unabhängigkeitsvorbehalte.

Die Haftung der Durchführungsorgane ist einer der Grundpfeiler des AVIG. Die Kohärenz zwischen dem den Durchführungsorganen zugestandenem Handlungsspielraum und der Haftung der Letzteren sowie ihre Kontrolle durch die zuständigen Stellen bilden die Grundsätze der Führung und Beaufsichtigung.

So sind die Rechtsgrundlagen der Arbeitslosenversicherung grundsätzlich adäquat. Das Hauptrisiko besteht in einer möglichen Ausweitung der Kategorien der Leistungsempfänger, die in den Bereich des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung fallen. In dieser Hinsicht bringt die interinstitutionelle Zusammenarbeit sowohl potenziellen Wirksamkeitserfolg wie auch finanzielles Risiko mit sich.

4 Umsetzung und Auswirkungen: Zweckmässigkeit der Führungs- und Aufsichtstätigkeiten

4.1 Strategie und Steuerungssystem

4.1.1 Beschreibung

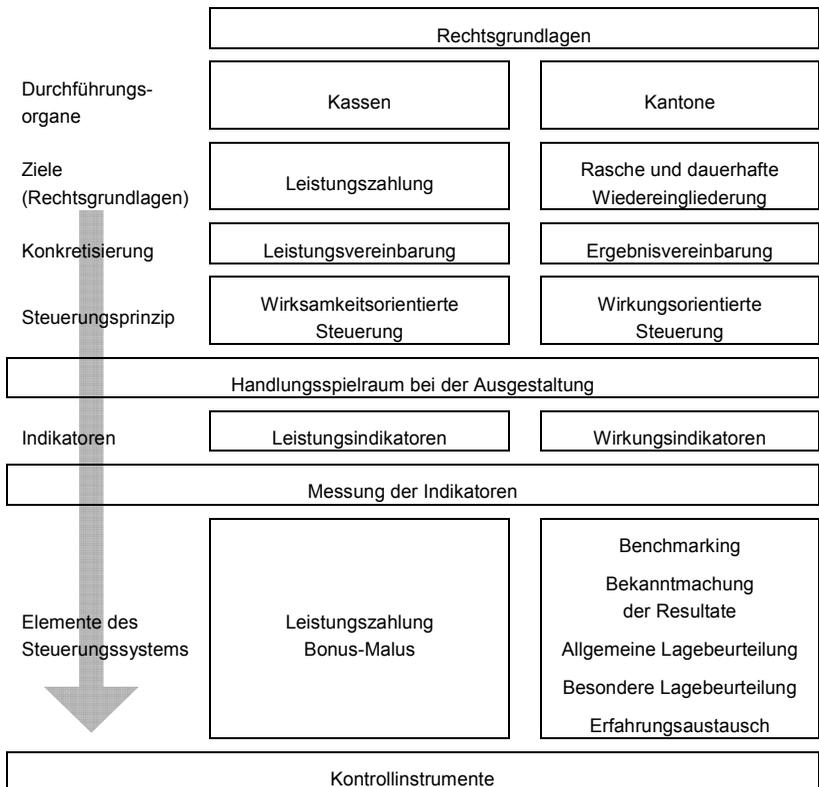
Abbildung 4 stellt in synthetischer Weise die Steuerungsstrategie dar, die in diesem Abschnitt erläutert werden soll.

Wie in Artikel 1a AVIG festgehalten wird, will das Gesetz den Versicherten einen angemessenen Ersatz garantieren für Erwerbsausfälle wegen Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit, schlechtem Wetter und Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers. Es will drohende Arbeitslosigkeit verhüten, bestehende Arbeitslosigkeit bekämpfen und die rasche und dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt fördern.

Konkret bedeutet dies für die Arbeitslosenkassen die Zahlung von Entschädigungen an die Leistungsempfänger, und für die kantonalen Amtsstellen die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt.

Die Strategie ist in einer Vereinbarung zwischen dem EVD und dem Träger (für die Kassen) und zwischen dem EVD und den Kantonen (für die Umsetzung des AVIG) konkretisiert.

Steuerungsstrategie



Quelle: PVK 2008

Vereinbarung mit den Arbeitslosenkassen

Die Vereinbarung mit den Arbeitslosenkassen stützt sich auf eine *wirksamkeitsorientierte Steuerung*. Sie regt den Träger der Arbeitslosenkasse zu einem wirksamen Gesetzesvollzug an. Die Leistung der Arbeitslosenkasse wird anhand von gewichteten Indikatoren evaluiert.

Dem Träger der Arbeitslosenkasse werden die anrechenbaren Verwaltungskosten nach Artikel 92 Absatz 6 AVIG und nach der Verordnung zur Entschädigung der Verwaltungskosten der Arbeitslosenkassen vergütet. Diese Kosten entstehen bei der Erfüllung der besonderen Aufgaben der Arbeitslosenkasse.

Die Verwaltungskosten der Arbeitslosenkassen, deren Leistungen sich innerhalb eines neutralen, klar definierten Fluktuationsradius bewegen, werden zu 100 % vergütet. Ein Träger, dessen Kasse überdurchschnittliche Leistungen auszahlt (Bonus), erhält eine höhere Entschädigung, während umgekehrt eine unterdurchschnittliche Leistung (Malus) eine niedrigere Entschädigung zur Folge hat.

Vereinbarung mit den Kantonen

Die Vereinbarung mit den Kantonen stützt sich auf das Prinzip einer *ergebnisorientierten Steuerung*. Die Vereinbarung:

- legt die Ziele und angestrebten Ergebnisse des AVIG-Vollzugs fest;
- bestimmt die Rahmenbedingungen für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen;
- unterstützt die effiziente Umsetzung des AVIG.

Zudem hält die Vereinbarung fest, dass die Ziele des AVIG die Verhütung von Arbeitslosigkeit, die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung der Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt, die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit und Aussteuerung und die effiziente Umsetzung des AVIG und AVG sind.

Die Steuerung der RAV/LAM/KAST umfasst folgende Elemente:

- Wirkungsindikatoren, Wirkungsmessung;
- Benchmark (Wettbewerb, Vergleich);
- allgemeine Lagebeurteilung (jährlich);
- besondere Lagebeurteilung (nicht monetäre Ausgestaltung des Malus);
- Erfahrungsaustausch (Aspekt des Lernens voneinander, best practices);
- Reporting (Führungskennzahlen).

Die Ziele werden anhand der in *Tabelle 2* aufgeführten Wirkungsindikatoren gemessen.

Tabelle 2

Ziele und Indikatoren

Ziele/ Ergebnisse	Indikator	Gewichtung
Rasche Wiedereingliederung	Durchschnittliche Anzahl der Bezugstage der abgemeldeten Empfänger von Arbeitslosenentschädigungen in der laufenden Rahmenfrist, bzw. von Personen, die das Ende ihrer Rahmenfrist erreicht haben.	50 %
Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden/senken	Zugänge zur Langzeitstellensuche dividiert durch die Anzahl Personen, die vor dreizehn Monaten eine neue Rahmenfrist mit Anspruchscode 1 (= anspruchsberechtigt) eröffnet haben.	20 %
Aussteuerungen vermeiden/senken	Anzahl Aussteuerungen im Berichtsmonat dividiert durch die Anzahl Personen, die vor zwei Jahren eine neue Rahmenfrist mit Anspruchscode 1 (= anspruchsberechtigt) eröffnet haben.	20 %
Wiederanmeldungen der Stellensuchenden vermeiden/senken	Anzahl Wiederanmeldungen im Berichtsmonat innert vier Monaten dividiert durch die Anzahl Personen, welche in den Monaten (mt-4), (mt-3) oder (mt-2) «abgemeldet» worden sind.	10 %

Quelle: SECO 2007

Die Indikatoren werden anschliessend gewichtet, damit ihre relative Bedeutung berücksichtigt werden kann.

Während die Vergleiche zwischen Kantonen aufgrund unterschiedlicher Ausgangsbedingungen prinzipiell schwierig sind, erlaubt ein ökonometrisches System, die Rohdaten von exogenen Faktoren (d.h. den Faktoren, auf die die RAV keinen Einfluss haben) zu reinigen. Damit werden die kantonalen Werte untereinander vergleichbar. Die exogenen Korrekturfaktoren des ökonometrischen Modells sind folgende:

- Zustand des Arbeitsmarktes (neue Leistungsempfänger);
- saisonale Branchen;
- Anteil Schweizer Leistungsempfänger an Neuzugängen;
- Grösse der Agglomeration;
- Anteil Grenzgänger.

Die kantonalen Werte des so korrigierten Wirkungsindex werden in der Form eines *Benchmarks* präsentiert und einmal pro Jahr vom SECO veröffentlicht. Interkantonale Vergleichbarkeit und Veröffentlichung der Wirkungsmessung geben den RAV/LAM/KAST und der Kantonsregierungen den Anreiz, die gesteckten Ziele im Wettbewerb unter den Kantonen bestmöglich zu erreichen. Ursprünglich sollte aufgrund der Rangliste der Kantone ein Bonus-Malus-System eingerichtet werden, doch diese Idee wurde fallengelassen, nachdem das der Rangliste zugrundeliegende Modell scharf kritisiert worden war.

In der *Allgemeinen Lagebeurteilung* werden die Wirkung und Gesamtleistung der RAV/LAM/KAST einmal jährlich evaluiert. Dieser Bericht dient den Durchführungsorganen des AVIG in den Kantonen als Hilfsmittel.

Kantone mit wiederholt negativen oder einmal stark abweichenden Ergebnissen in der Wirkungsmessung müssen sich einer *Besonderen Lagebeurteilung* unterziehen. Der Kanton muss anschliessend zu bestimmten identifizierten Handlungsfeldern konkrete Massnahmen erarbeiten und umsetzen, um seine Ergebnisse zu verbessern. Die Umsetzung der Massnahmen wird unter Beaufsichtigung der Ausgleichsstelle extern evaluiert.

Einmal jährlich organisiert die Ausgleichsstelle einen landesweiten *Erfahrungsaustausch*. Die zu behandelnde Thematik wird vom Steuerungsausschuss vorgegeben.

Jährliche Ziele für das SECO

Die Ausgleichsstelle ihrerseits unterbreitet der Aufsichtskommission jedes Jahr ihre Ziele. Diese werden für jedes grosse Tätigkeitsfeld der Ausgleichsstelle detailliert aufgelistet. Indikatoren, Fristen, Masse, Prioritäten und Verantwortlichkeiten werden präzise aufgeführt.

Im Dokument «Ziele- und Aufgabenkatalog TC 2008», werden zuerst die allgemeinen Ziele des EVD aufgezählt und anschliessend die spezifischen Ziele der Ausgleichsstelle präzisiert.

Anschliessend werden die Prioritäten des SECO aufgelistet. Diese können sich auf die aktuelle Lage oder auf andere Anliegen des SECO (Optimierung der Begleitmassnahmen, Umsetzung der Regionalpolitik) beziehen, die nicht unbedingt mit den Aufgaben der Ausgleichsstelle in Zusammenhang stehen.

Schliesslich werden die jährlichen Arbeitsmarktziele aufgeführt. Für 2008 z.B. hat sich das SECO u.a. zum Ziel gesetzt, «die Umsetzung der aus AVIG und AVG hervorgehenden Aufgaben (einheitliche Umsetzung in den Durchführungsorganen, Messung und Auslegung der Wirkung der Leistungen) zu garantieren».

4.1.2 Bewertung

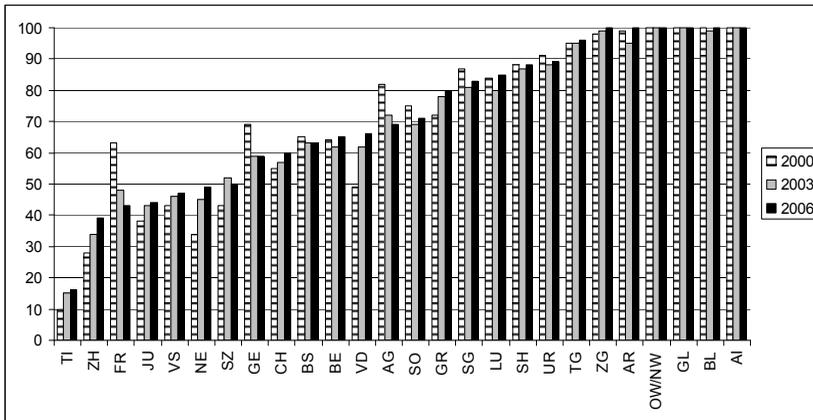
Steuerungssystem der Kassen

Das auf Leistungen basierende Steuerungssystem der Kassen wurde von Letzteren in den Gesprächen oft kritisiert, weil es den qualitativen und strukturellen Aspekten nicht genügend Rechnung trägt. In der Tat beruht das Bonus-Malus-System einzig und allein auf Leistungseinheiten. Die im Folgenden genannten Faktoren, die sich direkt auf die Arbeit der Kassen und damit auf ihre Verwaltungskosten niederschlagen, werden nicht berücksichtigt.

Erstens kann die Komplexität der Dossiers je nach Spezialisierung der regionalen Wirtschaft stark variieren. Zweitens wird die Grösse der Kassen nicht berücksichtigt. Die geforderte Aufgabenteilung kann sich demnach negativ auf kleine Kassen auswirken, da sie zu einem proportional höheren Anteil unproduktiver Stellen führt. Drittens ist die Wettbewerbssituation von Kanton zu Kanton verschieden. Wettbewerb findet nicht überall statt. (siehe *Abbildung 5*).

Abbildung 5

Marktanteil in Prozent % der Kantonskasse in den Jahren 2000, 2003 und 2006



Quelle: PVK 2008

Kassen, die in einem Kanton über ein Beinahe-Monopol verfügen, müssen somit theoretisch weniger in die Qualität ihres Angebots (Empfang, Information, Verfügbarkeit) investieren und es braucht sie weniger zu kümmern, ob ihre Büros in der Nähe der Leistungsempfänger und der Konkurrenten und über das ganze Kantonsgebiet verteilt sind. Die Konkurrenz zwischen Kassen lässt sich anhand des Markt-

anteils der öffentlichen Kassen illustrieren. *Abbildung 5* zeigt, dass die Konkurrenz der Privatkassen vor allem in der französischen Schweiz (Fribourg, Jura, Wallis, Neuenburg, Genf) und im Tessin, in bevölkerungsdichten Kantonen (Zürich, Basel-Stadt, Bern) und im Kanton Schwyz spürbar ist.¹⁴

Die Steuerung der Kassen stützt sich auf die Vereinbarung, die auch die Aufgaben der Ausgleichsstelle festlegt. Diese Aufgaben werden nach Ansicht einiger Befragten der Arbeitslosenkassen nicht alle zufrieden stellend erledigt. Beanstandet werden insbesondere Punkte im Zusammenhang mit den Qualitätskriterien und der Ausbildung des Kassenpersonals¹⁵.

Ein weiteres Problem liegt im Nebeneinander von Pauschalkassen und anderen Kassen. Alle öffentlichen und privaten Kassen sind verpflichtet, die Vereinbarung zu unterzeichnen. Jedoch können die Privatkassen ihr Rechnungsmodell frei wählen (pauschal oder nicht). Diese Ungleichbehandlung wird oft beanstandet. Es wäre ausserdem nach der Ansicht zahlreicher Befragten heute möglich, das Pauschalmodell auf alle Kassen auszuweiten, da die grossen Wirksamkeitsunterschiede ausgeglättet worden sind. Das erreichte Effizienzniveau würde einen Modellwechsel erlauben.

Die Ausgleichsstelle beurteilt die Steuerung als zweckmässig und ihrem Ziel angemessen. Sie garantiert ein weitgehend effizientes System zur Zahlung von Arbeitslosenentschädigungen. Ausserdem werden die Qualitätskriterien im Bonus-Malus-System indirekt berücksichtigt. Die zugrundeliegende Hypothese ist, dass eine sehr effiziente und besonders gut organisierte Kasse einen Bonus kriegt. Dieser erlaubt es ihr, die Kosten zu kompensieren, die ihr unter Umständen dadurch entstehen, dass sie Fehler begeht (was bei rascher Arbeitsabwicklung und folglich minderer Qualitätssorge durchaus wahrscheinlich ist!).

Die Debatte um die Verwaltungskosten geht wohl eher auf ein Gefühl der Ungleichbehandlung zwischen Arbeitslosenkassen und RAV zurück als auf ein tatsächliches Problem. In der Tat zeigen die Ergebnisse der Kassen (*Tab. 3*), dass die Zahl derer, deren Verwaltungskosten nicht zu 100 % finanziert werden, sehr gering ist. In den letzten sieben Jahren wurden nur acht Malusse vergeben (an vier verschiedene Kassen, denn eine von ihnen ist jedes Mal unter den Beanstandeten). Im Jahre 2006 zum Beispiel wurde 14 Kassen ein Bonus von einem Gesamtwert von 500 000 Franken zugesprochen. Demgegenüber standen nur zwei Kassen mit einem Malus von insgesamt 182 200 Franken.

Hierzu muss hervorgehoben werden, dass die Effizienz der Kassen sich verbessert hat und dass die Anforderungen stetig steigen. Die Fluktuationsmarge schrumpft von Jahr zu Jahr (was bedeutet, dass die Malus-Zone sich auf Kosten der neutralen Zone vergrössert, während die Bonus-Zone unverändert bleibt). Trotzdem entwickelt sich die Zahl der Kassen mit Bonus positiv. Dazu muss präzisiert werden, dass 2004 eine neue Vereinbarung in Kraft trat, die eine neue Fluktuationsmarge einführte, weshalb die Zahl der Kassen mit Bonus relativ gering ist. Es ist ein weiterer Beweis dafür, dass die Kassen wirksamer werden und die Anforderungen steigen.

¹⁴ Verband der öffentlichen Arbeitslosenkassen der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein (2006).

¹⁵ Es handelt sich um die Punkte e), f) und g) des Kapitels 5 der Vereinbarung.

Finanzielle Anreize für die Träger der Arbeitslosenkassen

Jahr	Bonus (in Fr.)	Malus (in Fr.)
2000	10 827	75 000
2001	2 356 884	208 000
2002	3 785 798	40 215
2003	4 000 000	67 874
2004	520 873	0
2005	948 708	0
2006	500 000	182 200

Quelle: SECO 2007

Das Qualitätsproblem (korrekte Leistungen, gute Beratung, Verfügbarkeit, Kontrolle zur Fehlervermeidung) bleibt bestehen. Es wirft die Frage auf, zu welchem Preis die Wirksamkeitsergebnisse erzielt werden. Die Kontrollen der Ausgleichsstelle (Kap. 4.4) dienen unter anderem dazu, die Angemessenheit der erbrachten Leistungen zu überprüfen und eventuelle Mängel zu korrigieren.

Steuerung der Kantone

Die Steuerung der Kantone stützt sich auf Anreize und Instrumente, die sich von denen der Arbeitslosenkassen unterscheiden.

Generell wird Artikel 27 Absatz 2 AVIG als Grundlage für die institutionellen und finanziellen Anreize für die Kantone betrachtet. Dieser Artikel bestimmt die Anzahl Taggelder, auf die der Versicherte ein Anrecht hat. Ein Versicherter, der innerhalb dieses Zeitraums keine neue Stelle findet, fällt in die Zuständigkeit des Kantons, bzw. der Gemeinde (Sozialhilfe). Dies sollte den Kantonen einen starken Anreiz geben, die Stellensuchenden so rasch wie möglich in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren und Langzeitarbeitslosigkeit oder Aussteuerung zu vermeiden. Doch in einigen Kantonen funktioniert dieser Anreiz nur unzureichend¹⁶. So werden ausgesteuerte Personen in kantonale Programme integriert mit dem alleinigen Ziel, dass sie wieder den gesetzlich vorgeschriebenen Nachweis der nötigen Beitragszeit erbringen und somit eine neue Rahmenfrist eröffnen und neue Taggelder beziehen können. Mit der Revision des Gesetzes soll dieser Möglichkeit ein Riegel vorgeschoben werden.

Die Publikation der Ergebnisse der kantonalen Indikatoren setzt die Kantone über die Medien einer gewissen Kritik aus und übt politischen Druck auf die Verwaltung aus. Das Verfahren wird von den Durchführungsorganen ziemlich positiv aufgenommen.

¹⁶ Siehe z.B. den Fall des Kantons Genf, der in Kapitel 4.4.4 behandelt wird.

Dagegen werden das ökonometrische Modell und die Berücksichtigung exogener Faktoren beanstandet. Das Modell dient der kantonalen Vergleichbarkeit, doch die Ergebnisse sind nach Ansicht einiger Kantone nur schwer verständlich. Einige Befragte fanden die Rohdaten viel klarer und logischer¹⁷. Für andere liegt das Problem darin, dass die Ergebnisse nicht genügend erklärt werden. Tatsächlich kann die Rangliste von Jahr zu Jahr bedeutende Schwankungen aufweisen, die nicht immer verstanden werden. Die Ausgleichsstelle ist ihrerseits der Auffassung, dass sie den Kantonen alle Mittel zur Analyse der Situation zur Verfügung stellt – insbesondere durch die Allgemeine Lagebeurteilung und die konsultierbaren Statistiken.

Die Allgemeine Lagebeurteilung und die Besondere Lagebeurteilung werden von den Kantonen sehr gut aufgenommen. Letztere wird oft als ein Mittel gesehen, das es den Führungskräften ermöglicht, bei ihren Mitarbeitern konkrete Änderungen durchzusetzen. Sie identifiziert die Probleme und überlässt den Kantonen die Entscheidung über die Art und Weise, wie sie das Problem beheben wollen. Für die kantonalen Behörden stellt sie ausserdem eine gute Gelegenheit dar, mit dem SECO zusammenzuarbeiten und Erfahrungen auszutauschen.

Die arbeitsmarktlichen Massnahmen sind bereits mehrfach extern evaluiert worden, (siehe Anhang 2). Intern verfügt die Ausgleichsstelle über Steuerungsdaten, die es den Kantonen ermöglichen, Vergleiche anzustellen (insbesondere zur Anzahl und Häufigkeit der Massnahmen). So gibt es zahlreiche AMM-Statistiken, Steuerungsdaten und Analysen zur Anwendung der arbeitsmarktlichen Massnahmen (die in der Allgemeinen und der Besonderen Lagebeurteilung aufgeführt werden). Dagegen ist nicht sicher, dass die Kantone die verfügbaren Informationen auch adäquat verwenden.

Unterschiedliche Führungsstrategien für Arbeitslosenkassen und RAV/LAM/KASt

Die Durchführungsorgane (Kantone und Kassen) beurteilen die Tatsache, dass die Führungsstrategien nicht identisch sind, ziemlich negativ (*Abbildung 6*): so halten 48 % der Befragten die Unterscheidung für schlecht bis sehr schlecht, 48 % für mittelmässig und nur 4 % für gut.

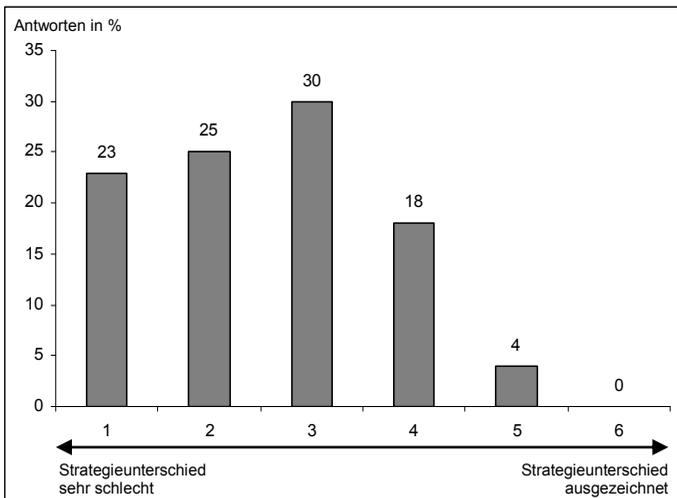
Die mittelmässigen bis schlechten Noten lassen sich durch folgende Faktoren erklären: Erstens wird die Unterscheidung zweier verschiedener Führungsstrategien und -philosophien in den beiden wichtigsten Durchführungsorganen von den Betroffenen nicht verstanden (die Arbeitslosen sind die gleichen) und ist dementsprechend nicht erwünscht. Zweitens kann die Situation auf Personalebene zu Unannehmlichkeiten führen. Die öffentliche Arbeitslosenkasse benutzt häufig die selben Räumlichkeiten wie die RAV. Die Ungleichbehandlung des Personals wird als problematisch empfunden (stärkeres Sicherheitsgefühl in den RAV; Eindruck einer schärferen Kontrolle). Dies trägt zum Eindruck bei, dass die RAV gegenüber den Arbeitslosenkassen eine Vorzugsbehandlung geniessen. Drittens wird nur auf Seiten der Arbeitslosenkassen Druck auf die Verwaltungskosten ausgeübt.

¹⁷ Ursprünglich gab es auch für die Kantone ein Bonus-Malus-System. Die Bonusse und Malusse wurden aufgrund der mit Hilfe des ökonometrischen Modells erstellten Rangliste vergeben. Doch das System wurde fallengelassen, weil nach Aussage einiger Befragten die Ausgleichsstelle die Schwankungen (ein Kanton erhält in einem Jahr einen bedeutenden Bonus und im darauffolgenden Jahr einen Malus) nicht erklären konnte.

Die Ausgleichsstelle erklärt den Strategieunterschied durch die Tatsache, dass sich die Aktivitäten der beiden Organe in ihrem Wesen unterscheiden. Die Aktivitäten der RAV sind zukunftsorientiert, während sich die Arbeitslosenkassen mehr für die Vergangenheit interessieren. Die Unterscheidung zwischen den zwei Strategien lässt sich auch durch die angestrebten Ziele rechtfertigen: bei der Vermittlung sind die Ergebnisse ausschlaggebend, bei den Kassen sind es in erster Linie die Leistungen. Eine Unterscheidung der Strategien erscheint mit anderen Worten logisch. Das Problem liegt offensichtlich beim Erklärungsmangel und der unzureichenden Kommunikation mit den Durchführungsorganen.

Abbildung 6

Beurteilung der Unterscheidung zwischen der Führungs- und Beaufsichtigungsstrategie der Arbeitslosenkassen und der RAV



Quelle: PVK 2008

Anpassungsfähigkeit der Strategie

Die Führungs- und Beaufsichtigungsstrategie ist anpassungsfähig. Sie lässt den Durchführungsorganen besonders auf der organisatorischen Ebene einen Handlungsspielraum, der es ihnen ermöglicht, sie ihren Bedürfnissen und spezifischen Problemen anzupassen¹⁸. Zudem tragen die in der Leistungsvereinbarung gesteckten Ziele der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung Rechnung und können entsprechend angepasst werden.

¹⁸ So sind die mit der Arbeitslosigkeit zusammenhängenden Probleme in einem eher industrieorientierten Kanton nicht dieselben wie in einem Kanton, der stark auf den Tourismus und andere saisonale Aktivitäten konzentriert ist.

Die Vereinbarung und das Abkommen werden alle vier Jahre erneuert, unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Entwicklungen. So sieht der neue Vereinbarungsentwurf den Übergang zu einem fixen Punktesystem vor, um den hohen Effizienzgewinnen der Kassen Rechnung zu tragen. Dadurch können unerwünschte Nebeneffekte wie zum Beispiel ein Leistungsziel, das jedes Jahr schwieriger zu erreichen wird, weil es direkt von den Ergebnissen abhängt, vermieden werden (Ziel war bislang der Durchschnittswert der besten Kassen; dies führt zu einem starken Druck zur Kostenreduzierung und hat Auswirkungen auf die Leistungsqualität und die Arbeitsbedingungen der Angestellten).

Auch beim Abkommen mit den Kantonen kann das ökonomische Modell neuen Problemen angepasst werden (so wurde zum Beispiel vor kurzem der Status des Grenzkantons modifiziert).

Dagegen hat die Strategie das Problem der institutionellen und finanziellen Anreize (die Tatsache, dass der Bezüger nach Ablauf seiner Rahmenfrist in die Zuständigkeit des Kantons fällt) nicht lösen können. Der Kanton Genf¹⁹ wird in diesem Zusammenhang mehrfach als Beispiel angeführt, weil er als einziger dieses Recht gesetzlich verankert hat, während die meisten Kantone zwar ähnliche, aber schwerer identifizierbare Praktiken haben.

Schliesslich wurde von mehreren Kassen hervorgehoben, dass die Kassen angesichts des hohen Kostendrucks (Kündigung von Mitarbeitern im Falle einer Rückgang der Arbeitslosigkeit) gezwungen sind, bei einer Zunahme der Leistungsempfänger auf gewisse interne Kontrollen zu verzichten. Diese Praxis werde von der Ausgleichsstelle toleriert, da bei hoher Arbeitslosigkeit der Auszahlung der Entschädigungen Priorität gegeben wird.

Handlungsspielraum und Gleichbehandlung der AVIG-Leistungsempfänger

In diesem Abschnitt soll untersucht werden, wie die Führungsstrategie der Arbeitslosenversicherung das Prinzip der Gleichbehandlung der Leistungsempfänger mit einem gewissen Handlungsspielraum der Durchführungsorgane vereinbart.

Zusätzlich zum AVIG und zur AVIV tragen die Vereinbarung und das Abkommen zu einem einheitlichen Gesetzesvollzug bei.

Ausserdem wirkt die Ausgleichsstelle auf einen einheitlichen Gesetzesvollzug hin und gibt den Durchführungsorganen die in dieser Hinsicht notwendigen Weisungen (Art. 110 AVIG). Das Rundschreiben zur Arbeitslosenentschädigung hat zum Ziel, die Arbeit der Durchführungsorgane zu erleichtern. Seine Umsetzung ist für Letztere obligatorisch.

Das Abkommen mit den Kantonen gibt den Kantonen die Ziele vor. Wie diese Ziele erreicht werden, wird den Durchführungsorganen überlassen (solange der gesetzliche Rahmen respektiert wird, versteht sich).

Die zahlreichen Vorschriftsebenen und ihre Ausführungsregelungen (Gesetz, Verordnung, Vereinbarung, Abkommen, Rundschreiben) lassen zwar einen gewissen Handlungsspielraum zu, doch dieser wird als verhältnismässig gering eingeschätzt. Er betrifft vor allem die Organisation und erlaubt es, den kantonsspezifischen Verwaltungsstrukturen und dem wirtschaftlichen Kontext Rechnung zu tragen.

¹⁹ Siehe Kapitel 4.4.4 zum Fall des Kantons Genf.

Die Vorteile dieses Handlungsspielraums liegen in der Anpassungsfähigkeit an den Arbeitsmarkt (Entwicklung spezifischer Bildungsangebote, zum Beispiel) und in den Lehren, die beim Erfahrungsaustausch unter Kantonen gezogen werden können. Jeder Kanton probiert verschiedene Lösungen aus und kann von den Erfahrungen der anderen Kantone lernen. Der Handlungsspielraum lässt den Mitarbeitern auch eine gewisse Marge bei der Beurteilung der einzelnen Fälle und erlaubt eine individuelle Betreuung der Arbeitslosen, die deren Bedürfnissen Rechnung trägt.

Die Studie von Bencke *et al.* (2007) scheint allerdings nahe zu legen, dass Entscheidungen von Seiten der Personalberater und die Konzentration der Bemühungen auf eine rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt (selbst in der Form von Temporärarbeit) letztendlich produktiver sind als ein sanftes und kooperatives Vorgehen. Die Verfasser der Studie kommen zum Schluss, dass Zusammenarbeit nicht kategorisch ausgeschlossen werden muss, dass aber ein entschiedeneres Vorgehen zu deutlich besseren Ergebnissen führt.

Laut Perret *et al.* (2007) bestehen bei der Umsetzung des AVIG sowohl im Hinblick auf die Intensität wie im Hinblick auf die Ausrichtung sehr starke Unterschiede. So sind einige Kantone bei der Anwendung der vom Gesetz zur Verfügung gestellten Instrumente Minimalisten, andere Maximalisten. Laut den Verfassern der Studie beschränken sich mehrere innerschweizerische Kantone auf eine minimale Umsetzung des Gesetzes, während praktisch alle Kantone der Nordostschweiz (ca. 10), einer stark urbanisierten Region der Deutschschweiz, sich die verschiedenen Instrumente zum Kampf gegen die Arbeitslosigkeit voll und ganz zu Nutzen machen. Was die Ausrichtung anbelangt, so zeigt die Studie von Perret *et al.*, dass die französische Schweiz die Instrumente zur Wiedereingliederung bevorzugt und die Kontrollinstrumente vernachlässigt. Demgegenüber beschränken sich gewisse Kantone der Zentralschweiz bei der Umsetzung des Gesetzes allein auf die Instrumente zur Kontrolle der Arbeitslosen.

Bislang ist der Bundesrat in diesem Bereich nicht eingeschritten, obwohl es seine Aufgabe ist, für eine einheitliche Rechtsanwendung zu sorgen (Art. 110 AVIG). Doch war der Bundesrat bis heute nicht der Ansicht, dass die maximalistischen oder minimalistischen Praktiken mit dem Prinzip des einheitlichen Gesetzesvollzugs im Widerspruch stehen. Diese Problematik stellt sich auch im Hinblick auf die Sanktionspraxis, die im folgenden Abschnitt untersucht wird.

Gleichbehandlung und Sanktionen

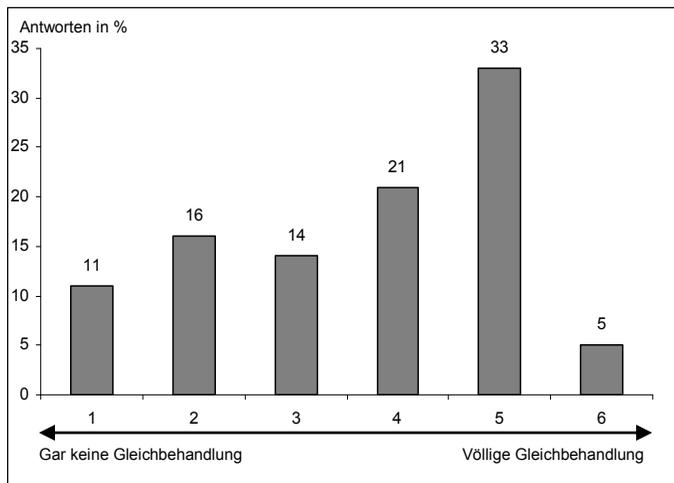
Gleichbehandlung im Rahmen der Arbeitslosenversicherung bedeutet nicht gleiche Behandlung in jedem einzelnen Punkt. Die Gleichbehandlung bezieht sich auf die im Gesetz aufgeführten Rechte und Pflichten. Gleichzeitig sieht der Gesetzgeber auch eine je nach Problemlage unterschiedliche Behandlung vor: Das System berücksichtigt die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Kantonen und die Notwendigkeit einer individuellen Betreuung der Arbeitslosen. Es handelt sich also keineswegs um die Umsetzung von Standardlösungen, weshalb ein gewisser Handlungsspielraum von grossem Nutzen ist.

Wie *Abbildung 7* zeigt, führt die Führungs- und Beaufsichtigungsstrategie für 38 % der Befragten zu einer Gleichbehandlung der Arbeitslosen (unabhängig von externen Faktoren), für 35 % zu einer mittelmässigen Gleichbehandlung und für 27 % zu einer Ungleichbehandlung.

Zahlreiche Faktoren, die jedoch von der Mehrheit der Befragten nicht in Frage gestellt werden, können die Unterschiede bei der Behandlung der Arbeitslosen erklären: die wirtschaftlichen Strukturen und die Aktivitäten der RAV wirken sich auf die Vermittlungsfristen aus; Anzahl, Auswahl und Qualität²⁰ der arbeitsmarktlichen Massnahmen sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Zudem haben die Arbeitslosen je nach Wohnort (Stadt, Land) oder individuellem Profil (Ausbildung, Erfahrung, Alter) nicht die gleichen Chancen oder Möglichkeiten, eine neue Stelle zu finden.

Abbildung 7

Gleichbehandlung der Arbeitslosen



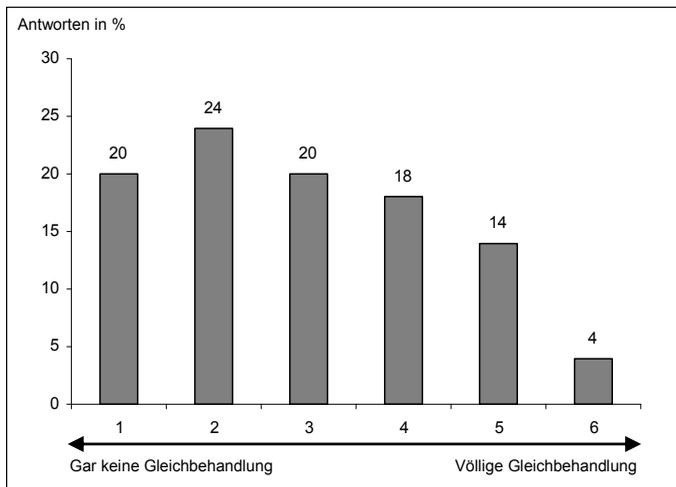
Quelle: PVK 2008

²⁰ Die Qualität der arbeitsmarktlichen Massnahmen kann von den Organisatoren, der Anzahl Teilnehmer an den Bildungsmassnahmen oder der in der betroffenen Region herrschenden Konkurrenz in diesem Bereich abhängen.

Aus dem Fragebogen geht dagegen deutlich hervor, dass nach Ansicht einiger Befragten die Arbeitslosen nicht immer gleich behandelt werden, besonders im Hinblick auf die Sanktionen (*Abbildung 8*).

Abbildung 8

Gleichbehandlung im Hinblick auf die Sanktionen



Quelle: PVK 2008

Ein gleiches Verschulden sollte nach Meinung der Befragten auch gleich bestraft werden. Für 44 % der Befragten sind die Arbeitslosen nicht den gleichen Sanktionen ausgesetzt, 38 % halten die Gleichbehandlung auf diesem Feld für mittelmässig und 18 % betrachten die Sanktionen als identisch, unabhängig vom Wohnort des Betroffenen.

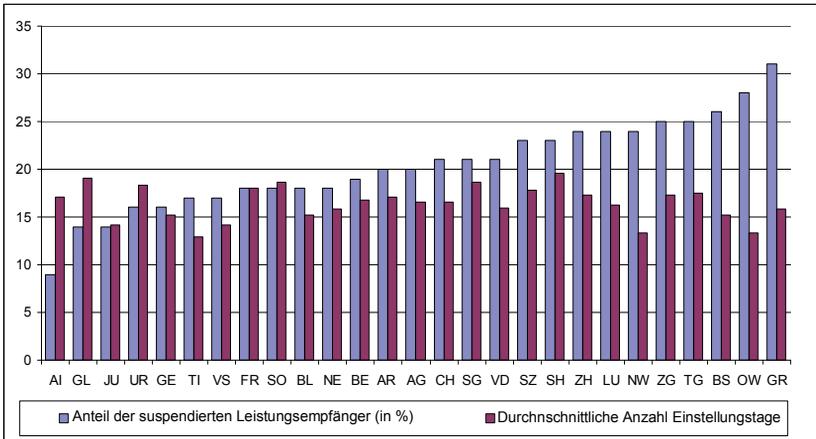
Folgende Erklärungen werden genannt:

- die Praktiken der Durchführungsorgane und der Gerichtshöfe sind von Kanton zu Kanton verschieden (unterschiedliche kantonale Jurisprudenzen);
- Öffentliche und private Kassen haben unterschiedliche Praktiken. Letzteren falle es schwerer, Sanktionen zu verhängen, da die Leistungsempfänger oft gleichzeitig Mitglieder sind (Gewerkschaften);
- Innerhalb eines selben Kantons unterscheiden sich die Praktiken aufgrund des Wettbewerbs zwischen Kassen;
- Die Kunden der Privatkassen weisen nicht das gleiche Profil auf wie die Kunden der öffentlichen Kassen.

Abbildung 9 zeigt, dass die Leistungsempfänger der Arbeitslosenversicherung in der Tat nicht identischen Sanktionen ausgesetzt sind.²¹ Der Anteil der Leistungsempfänger, deren Anspruchsberechtigung eingestellt wird, variiert von 9 % in Appenzell Innerrhoden bis 31 % in Graubünden

Abbildung 9

Einstellung der Anspruchsberechtigung in den Kantonen



Quelle: PVK 2008

Nicht nur die Wahrscheinlichkeit einer Einstellung der Anspruchsberechtigung ist unterschiedlich, auch die Einstellungsdauer variiert stark. Sie reicht von 13 Tagen im Tessin bis zu 19 Tagen in Zürich.

Die Hypothese einer örtlichen Unterscheidung der Praktiken kann somit konkret verifiziert werden.

Egger und Lenz (2006) stellen in ihrer Evaluation der Auswirkungen der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik fest, dass die Anwendung der Sanktionen durch die RAV aufgrund unterschiedlicher Margen bei der Beurteilung der einzelnen Fälle und unterschiedlicher Philosophien heterogen ist. Laut ihrer Studie muss damit gerechnet werden, dass gewisse RAV weniger streng sanktionieren als das Gesetz es vorsieht. Egger und Lenz sind der Ansicht, dass die Heterogenität der Praktiken keine wirtschaftlichen Folgen hat, kommen aber zum Schluss, dass die Wahrscheinlichkeit, für ein Fehlverhalten sanktioniert zu werden, nicht überall in der Schweiz die gleiche ist.

Dagegen können die Unterschiede bei den Praktiken der Kassen, wie *Abbildung 4* zeigt, nur teilweise bestätigt werden. Es besteht zwar ein Unterschied zwischen privaten und öffentlichen Kassen – der Anteil der mit Sanktionen bestrafte Leistungsempfänger variiert zwischen 21,6 % bei den öffentlichen Kassen und 19,8 %

²¹ *Abbildung 9* stützt sich auf sämtliche Sanktionen der Arbeitslosenkassen und der RAV. Wie aus *Tabelle 4* ersichtlich ist, werden zudem von den RAV mehr Einstellungstage auferlegt als von den Kassen.

bei den Privatkassen –, doch dieser ist ziemlich gering. Der Anteil der Einstellungstage der einzelnen Kassen am Gesamttotal (Kassen und RAV) ist bei den Gewerkschaftskassen niedriger (42 % der Einstellungstage kommen von den Gewerkschaftskassen) als bei den öffentlichen Kassen, deren Anteil 49 % ausmacht.

Es ist folglich schwierig, mit Sicherheit auf tatsächliche Unterschiede in den Praktiken der verschiedenen Kassen zu schliessen²².

Tabelle 4

Sanktionen je nach Kassentyp

Kassentypus	Gesamtzahl der Bezüger	Zahl der sanktionierten Bezüger	Anteil der sanktionierten Bezüger in %	Zahl der Einstellungstage	Anteil in % der von den Kassen auferlegten Einstellungstage	Anteil in % der von den RAV auferlegten Einstellungstage
Total öffentliche Kassen	180 604	38 944	21,6	657 533	49	51
Total Gewerkschaftskassen (ERFAA)	109 490	21 727	19,8	342 073	42	58
Total Arbeitgeberkassen (Passages)	7 497	1 499	20	24 723	46	54

Quelle: PVK 2008, auf der Grundlage des SECO 2007

Die Ausgleichsstelle ist sich der Problematik der Ungleichbehandlung bei den Sanktionen bewusst. Sie erklärt die Unterschiede teilweise durch den erwünschten Handlungsspielraum und teilweise durch kulturelle, kantonale Unterschiede. Um die Unterschiede in Grenzen zu halten, hat die Ausgleichsstelle unter Mithilfe der Durchführungorgane ein Rundschreiben verfasst, das eine Tabelle für die Berechnung der Sanktionen enthält. Die Mitarbeiter verfügen zudem über eine Marge bei der Beurteilung der einzelnen Fälle. Deshalb ist auch die Schulung in diesem Punkt ein zentrales Element.

Auch hier stellt sich die Frage, ob der gewährte Handlungsspielraum positiv ist oder ob das SECO für die Sanktionen strengere Weisungen ausarbeiten muss.

In ihrem Rundschreiben zur Arbeitslosenentschädigung vom Januar 2007 hält die Ausgleichsstelle fest, dass die Einstellungsdauer von der Schwere des Vergehens abhängt. Drei Stufen werden unterschieden: Leichtes Vergehen (1–15 Einstellungstage), mittleres Vergehen (16–30 Tage) und schweres Vergehen (31–60 Tage). Ein schweres Vergehen ist dann gegeben, wenn der Versicherte eine zumutbare Stelle aufgibt, ohne sicher zu sein, dass er anderswo eine neue Stelle findet, oder wenn er eine zumutbare Stelle ohne guten Grund ablehnt. Im selben Rundschreiben wurde eine Richtttabelle für Einstellungen zuhanden der kantonalen Amtsstellen entwickelt. Sie legt je nach begangenen Vergehen die Zahl der Einstellungstage fest.

²² Um Gewissheit zu haben, müssten insbesondere die jeweiligen Kundenprofile und die Unterschiede zwischen den Kassen eines gleichen Kantons genauer untersucht werden.

Angesichts der zahlreichen kritischen Stimmen, die die ungleichen Praktiken beanstanden, ist es erstaunlich, dass die Ausgleichsstelle nicht auch eine Richttabelle für die von den Kassen auferlegten Sanktionen festgelegt hat. Darauf verzichtet hat sie in der Annahme, dass die Kassen sich auf eine vom Bundesgericht mehrfach bestätigte Praxis stützen können.

4.1.3 Zusammenfassung

In Anbetracht der gesetzlich festgelegten Ziele und der erzielten Ergebnisse funktioniert die Strategie zur Führung und Steuerung der Arbeitslosenkassen und der kantonalen Amtstellen recht gut. In der Tat haben die Arbeitslosenkassen hohe Wirksamkeitsergebnisse verzeichnen können. Auf Kantonsseite gründet diese Strategie in erster Linie auf Kommunikation und Verbesserung mit Hilfe der entwickelten Instrumente (Allgemeine Lagebeurteilung, Besondere Lagebeurteilung). Die kantonale Strategie zielt nicht primär auf Wirksamkeitsergebnisse ab.

Ein Verbesserungspotenzial besteht insbesondere bei der Eingliederung der Qualitätskriterien, bei der Übermittlung der Strategie an die Durchführungsorgane und nicht zuletzt bei der Harmonisierung der Philosophien. Tatsächlich sind viele Akteure der Meinung, dass die Steuerungsphilosophie mit den Kassen ein wenig zu streng und mit den Kantonen ein wenig zu lax ist.

Die differenzierte Steuerungsstrategie ermöglicht bis zu einem gewissen Grad eine Anpassung an das wirtschaftliche und geographische Umfeld. Hingegen ist es ihr bislang nicht gelungen, die kritisierten kantonalen Praktiken – wie zum Beispiel die Vermittlung von Ausgesteuerten mit dem alleinigen Ziel, ihnen ein neues Entschädigungsanrecht zu sichern – zu stoppen.

Aufgrund der unterschiedlichen Vorschriftsebenen und ihren Ausführungsregelungen (Gesetz, Verordnung, Vereinbarungen, Rundschreiben) beschränkt sich der Handlungsspielraum auf die Anpassungsfähigkeit an die Bedürfnisse der Bezüger einerseits und organisatorische Ausgestaltung andererseits. Besonders im Fall der kantonalen Amtstellen aber führt der Handlungsspielraum zu unterschiedlich effizienten Lösungen, je nachdem ob die Berater sehr entschieden vorgehen oder eher auf Zusammenarbeit setzen. Der Bundesrat war bislang nicht der Ansicht, dass diese minimalistischen oder maximalistischen Praktiken bei der Anwendung der Instrumente mit dem Prinzip des einheitlichen Gesetzesvollzugs, den er gewährleisten muss, im Widerspruch stehen.

Die Befragten sind generell der Auffassung, dass die Arbeitslosen alle gleich behandelt werden. Eine Ausnahme bilden die Sanktionspraktiken, die sich von Kanton zu Kanton und von Kasse zu Kasse unterscheiden. In dieser Hinsicht ist es erstaunlich, dass die Ausgleichsstelle für die von den Kassen auferlegten Sanktionen keine Richttabelle entwickelt hat, während sie es für die von den RAV auferlegten Sanktionen getan hat.

4.2 Organisation und Ressourcen

In Kapitel 3 wurden die Rechtsgrundlagen zur Kompetenzverteilung beschrieben und analysiert. In diesem Kapitel sollen nun die Umsetzung dieser Verteilung und die daraus resultierende Organisation untersucht werden. Es soll insbesondere geprüft werden, ob die Organisation eine adäquate Bereitstellung der (finanziellen und informativen) Ressourcen erlaubt.

4.2.1 Organisation und Verbreitung der Information

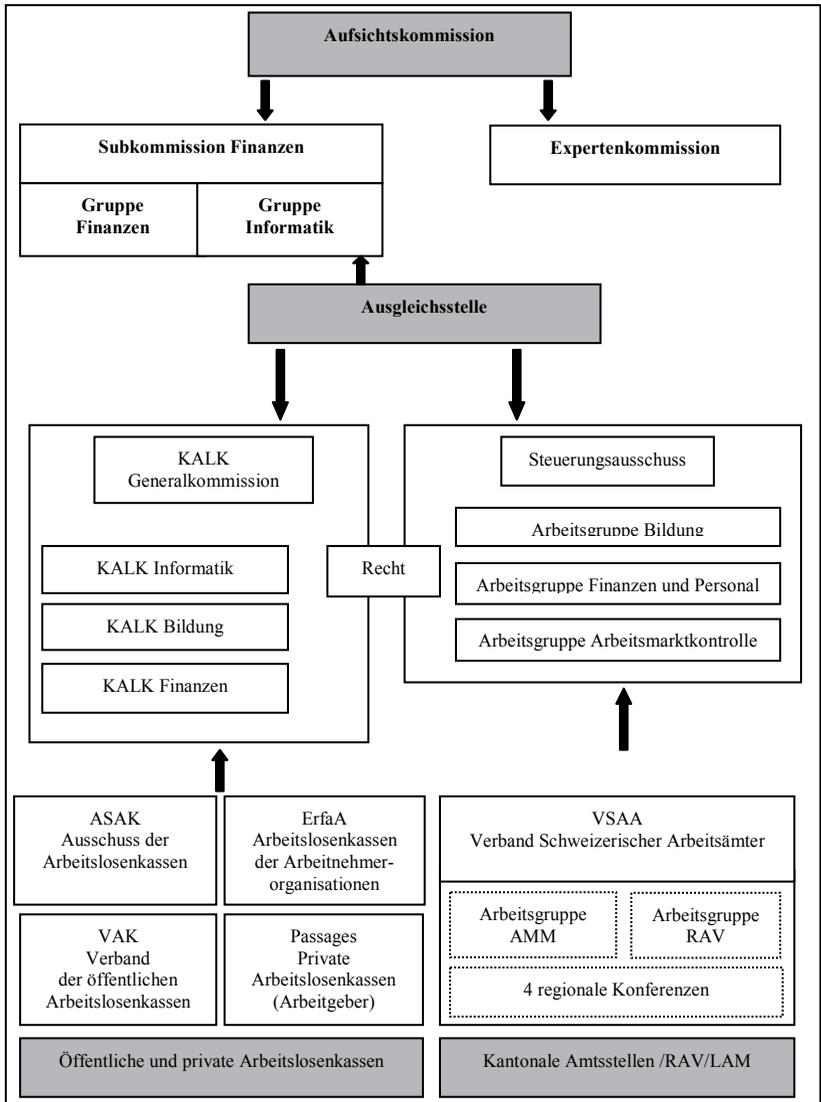
Beschreibung

Die Organisation stützt sich auf eine grosse Anzahl von Akteuren und Handlungsebenen (*Abbildung 10*). Die Aufsichtskommission, die Ausgleichsstelle und die Durchführungsorgane haben intermediäre Arbeitsgruppen geschaffen, die eine eingehendere Behandlung der ihnen unterbreiteten Fragen ermöglichen.

Die Aufsichtskommission arbeitet hauptsächlich mit der Subkommission *Finanzen* zur Beaufsichtigung des Ausgleichsfonds. Bei Revisionen des AVIG ernennt sie punktuell Expertenausschüsse.

Die Ausgleichsstelle und die Durchführungsorgane haben zahlreiche gemeinsame Arbeitsgruppen gebildet. Die «KALK» zum Beispiel sind ständige Ausschüsse, in denen die Privatkassen, die öffentlichen Kassen und die Durchführungsorgane vertreten sind. Die KALK sind auf die Themen Finanzen, Informatik und Bildung spezialisiert. Gesamtschweizerische Arbeitsgruppen vereinen Vertreter des SECO und der kantonalen Amtsstellen. Sie beschäftigen sich mit Fragen zu den arbeitsmarktlichen Massnahmen, der Kontrolle des Arbeitsmarktes, den RAV, den Finanzen und der Bildung.

Organisation



Quelle: CPA 2008

Bewertung

Subkommission Finanzen, Expertenkommission:

Mittel, die es der Aufsichtskommission erlauben, ihre Aufgabe zu erfüllen

Wie bereits erwähnt, ist die Aufsichtskommission für strategische Fragen und für die Finanzaufsicht zuständig, während sich die Ausgleichsstelle mit operativen Fragen und mit der Vollzugsaufsicht befasst. Um die Mitglieder, die alle nur nebenamtlich tätig sind, nicht zu überlasten, hat die Aufsichtskommission im Einklang mit Artikel 121a AVIV weitere Arbeitsgruppen geschaffen, die ihr bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zur Seite stehen. Dank der Ernennung einer Expertenkommission für die Revision des AVIG und dank der Schaffung einer ständigen Subkommission – die Subkommission *Finanzen*, die ihrerseits in die Untergruppen Gewöhnliche Kosten und Informatik aufgeteilt ist – kann sich die Kommission ihren Aufgaben eingehender widmen. Entsprechend wird sie bei operativen Fragen manchmal als zu allgegenwärtig empfunden. In Anbetracht ihrer Funktionsweise und der ihr anvertrauten Aufgaben erscheint diese Konfiguration jedoch unumgänglich.

Kommunikation zwischen Aufsichtskommission und Durchführungsorganen

Die Durchführungsorgane beanstanden die mangelnde Transparenz und die schlechte Kommunikation mit den Kantonen und Arbeitslosenstellen im Bezug auf die Aktivitäten und Entscheidungen der Kommission. Zwischen Kantonen, Kassen und Aufsichtskommission bestehen keine offiziellen Kontakte. Kantone und Kassen empfinden die Kommission aufgrund der zahlreichen trennenden Filter (Kasse / Verband / Arbeitsgruppe / Ausgleichsstelle / Subkommission / Kommission), als unzugänglich und sind der Ansicht, dass diese sich kaum für ihre Probleme interessiert

Viele Mitglieder der Aufsichtskommission sitzen gleichzeitig auch in Durchführungsorganen, ja sogar in Kassenverbänden oder Arbeitsämtern. In der Kommission vertreten sie jedoch nicht die genannten Organe. Es ist nicht ihre Aufgaben, die Durchführungsorgane über die Kommission zu informieren, selbst wenn einige dies glauben oder wünschen. Erwartungen bezüglich Information bleiben demzufolge oft unerfüllt.

Kontrolle der Information durch die Ausgleichsstelle

Die Präsenz von Führungskräften der Ausgleichsstelle in allen Kommissionen, Subkommissionen und Arbeitsgruppen sehen viele Befragte als eine potenzielle Gefahr. Sie befürchten die Steuerung von Dossiers und eine mögliche Einflussnahme der Ausgleichsstelle auf die Entscheidungen (Tagesordnungen, Sitzungsprotokolle und Berichte werden von der Ausgleichsstelle verfasst). Diese Gefahr besteht, wird jedoch von vielen als die notwendige Kehrseite eines effizienten Systems gesehen. Die Schaffung unabhängiger Sekretariate würde nicht nur Geld kosten, sondern würde auch die Erwartungen bezüglich Information nicht erfüllen können.

Nähe zum Terrain und Verbesserung

Im Bereich Führung zielt die organisatorische Umsetzung in erster Linie auf Nähe zu den Durchführungsorganen und zum Terrain ab. So sind zahlreiche Arbeitsgruppen in den Bereichen Finanzen, Rechtsfragen und Bildung geschaffen worden, sowohl auf Seiten der Arbeitslosenstellen wie auf Seiten der kantonalen Amtsstellen.

len. Diese Vorgehensweise macht es möglich, konkret über Anpassungen oder Instrumente nachzudenken, die den Bedürfnissen auf dem Terrain entsprechen.

Die Zweckmässigkeit dieser Organisationsweise für die Führung der Arbeitslosenversicherung wird von den Befragten unterschiedlich beurteilt. Ein Teil von ihnen ist der Ansicht, dass das Organisationsmodell die oben erwähnten Ziele erfüllt. Die Basis wird informiert und mögliche Verbesserungen werden von Vertretern der Ausgleichsstelle und der Durchführungsorgane in Arbeitsgruppen diskutiert. Es gibt aber auch Stimmen, die die Legitimität der Vermittlungsorgane ernsthaft in Frage stellen.

Legitimität und Rolle der Kassenverbände und der Vermittlungsorgane

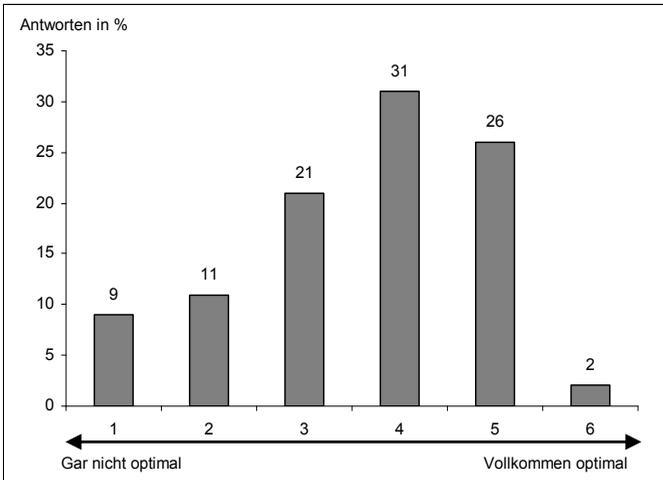
Einige Akteure erkennen die Legitimität der Arbeitsgruppen und Verbände für «Verhandlungen» oder auch nur für die Zusammenarbeit mit der Ausgleichsstelle nicht an. Sie sind der Ansicht, dass diese Organe nicht ihre Interessen repräsentieren.

Zudem sind die «offiziellen» Kommunikations- und Informationsprozesse nicht genügend transparent. Mehrere Kantone beanstanden, dass die Ausgleichsstelle zu oft auf indirekte Kommunikation zurückgreift, d.h. nur die Kassenverbände oder kantonalen Verbände informiert (VAK, Passages, ErfaA, VSAA). Diese können zu einem zusätzlichen Filter werden, was den Transparenzmangel noch verstärkt. So herrscht manchmal Unklarheit über die Quelle der Information oder der Entscheidung: Handelt es sich um eine Entscheidung der Ausgleichsstelle? Oder um einen Ratschlag des Verbandes? Inwieweit müssen sich die Organe an die Anweisungen halten?

Die Verbreitung der Information erhält mittelmässige Noten

Die Auswertung des Fragebogens bestätigt die oben genannten Punkte (*Abbildung 11*). Die Meinungen gehen offensichtlich auseinander. 28 % der Befragten halten die Informationsverbreitung für gut bis optimal, 52 % für mittelmässig, 20 % für schlecht.

Optimale Informationsverbreitung



Quelle: PVK 2008

Dieses Ergebnis lässt sich durch folgende Punkte, die mehrheitlich bereits genannt wurden, erklären:

- Mangelnde Transparenz bezüglich der Informationsquelle;
- zu viele Informationskanäle;
- schlechte bis gar keine Kommunikation zwischen Durchführungsorganen und Aufsichtskommission;
- System ist zu komplex;
- kein Zugang zu den Daten der anderen Organe;
- Informationsmasse ist zu gross;
- zwischen den öffentlichen Arbeitslosenkassen und den RAV besteht zwar täglicher Kontakt, aber die Informationsverbreitung hängt oft vom Integrationsgrad der Kasse in die Vermittlungsorgane ab; zwischen den anderen Akteuren ist der Kontakt seltener und folglich oft schwieriger.

Schliesslich ist die Struktur auch für die Versicherten nicht immer leicht verständlich. Zur Abhilfe werden spezielle Informationstreffen organisiert. Tatsächlich macht die Trennung zwischen RAV und Arbeitslosenkassen die Angelegenheit für die Versicherten komplizierter. Der Stellensuchende muss zuerst zur Anmeldung in ein RAV (Art. 10 und 17 ALVG) und dann zu einer Arbeitslosenkasse gehen. Dabei ist die dringendste Sorge in der Regel die Entschädigung und nicht die Wiedereingliederung. Dies führt dazu, dass die RAV-Berater oftmals mit Fragen konfrontiert werden, die eigentlich in die Zuständigkeit der Arbeitslosenkasse fallen. Eine Umkehrung der Reihenfolge der erforderlichen Schritte (Kasse zuerst), würde die Bezüger – nachdem die Entschädigungsfrage geregelt wäre – für Vorschläge und Anregungen zur Stellensuche empfänglicher machen.

4.2.2 Finanzielle Ressourcen

Beschreibung

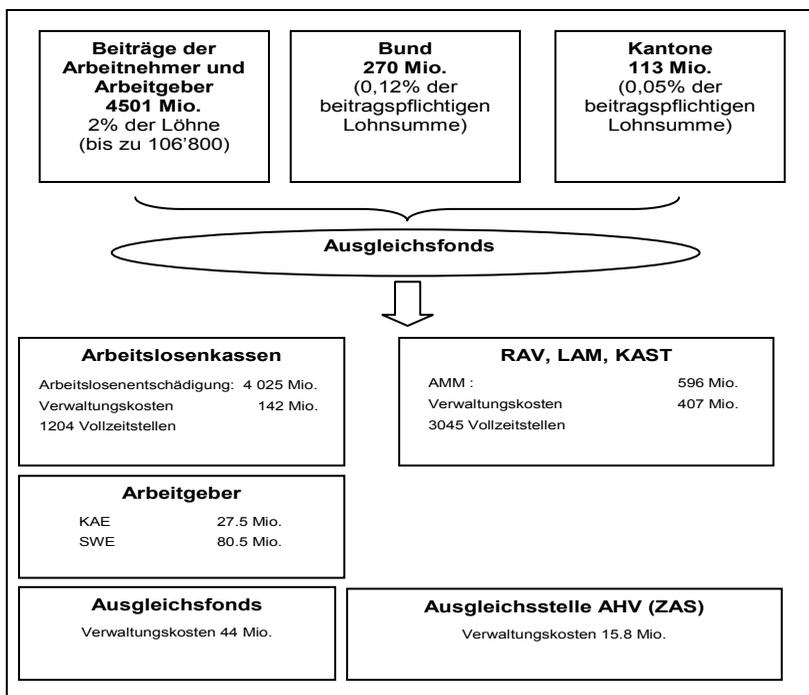
Gemäss Artikel 90 AVIG wird die Arbeitslosenkasse finanziert durch (Abb. 12):

- die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber;
- eine Beteiligung des Bundes an den Kosten für Vermittlung und arbeitsmarktliche Massnahmen;
- die Vermögenserträge des Ausgleichsfonds.

Die Beteiligung des Bundes an den Kosten der öffentlichen Vermittlungsstellen und der arbeitsmarktlichen Massnahmen, die in Artikel 90b AVIG verankert ist, beläuft sich auf 0,15 % der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme. Dieser Betrag wurde im Rahmen des Gesetzes zum Entlastungsprogramm 2004 für die Jahre 2006 bis 2008 auf 0,12 % reduziert. Reichen die Mittel nach Artikel 90 nicht aus, um die Ausgaben der Versicherung zu decken, gewährt der Bund Tresoreriedarlehen. Im Einklang mit Artikel 92 Absatz 7 AVIG beteiligen sich die Kantone an den Kosten der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der arbeitsmarktlichen Massnahmen mit einem Betrag, der 0,05 % der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme entspricht.

Abbildung 12

Wichtigste Kapitalflüsse des Ausgleichsfonds, Jahr 2006 (in Fr.)



Quelle: PVK 2008

Bewertung

Ein Blick auf *Abbildung 12* zeigt, dass die Kritik an der Organisation der Kosten – insbesondere der Verwaltungskosten – relativiert werden muss.

Die genaue Aufteilung der vom Bund, respektive vom Ausgleichsfonds, finanzierten Aufgaben wurde im Jahre 2000 im Rahmen der Revision des AVIG gesetzlich verankert. 117 in Zusammenhang mit der Arbeitslosenversicherung stehende Stellen der Ausgleichsstelle werden vom Fonds finanziert, während 40 Stellen der Ausgleichsstelle vom Bund gedeckt werden.

Bislang beschränkte sich der Bund darauf, die Finanzlücken zu stopfen, während die Kantone nur einen Teil der auf die arbeitsmarktlichen Massnahmen entfallenden Kosten übernahmen.

Die Aufsichtscommission nimmt die Frage der Finanzierung der Verwaltungskosten durch den Ausgleichsfonds sehr ernst. Die 117 durch den Fonds finanzierten Stellen der Ausgleichsstelle werden von ihr beaufsichtigt. Die Subcommission *Finanzen* verfolgt die Entwicklung der Aktivitäten und die Zuteilung der Stellen aufmerksam. Veränderungen und Stellenwechsel müssen gerechtfertigt werden.

Ein Problem besteht darin, dass die Beteiligung des Bundes an seine finanziellen Beschlüsse, vor allem zu Entlastungsprogrammen, gebunden ist. Fünf vom Bund finanzierte Stellen (von 40) wurden aus diesem Grund gestrichen. Die Rechtsberatung zuhanden der Durchführungsorgane musste eingeschränkt werden.

Die Kommission überwacht die Nutzung des Ausgleichsfonds durch die Ausgleichsstelle in erster Linie über das Budget. Das Budget aufgeschlüsselt und aus verschiedenen Gesichtspunkten geprüft: Sektoren, Ziele, Ressourcen, oder Posten, die von der Arbeitslosenversicherung gedeckt werden. Die Arbeitsgruppen der Subcommission *Finanzen* (Informatik und Allgemeine Kosten) analysieren sämtliche Unterlagen und empfehlen der Aufsichtscommission, das Budget der Ausgleichsstelle zu genehmigen (oder abzulehnen).

4.2.3 Andere Ressourcen

Bewertung

Die von der Ausgleichsstelle den verschiedenen Akteuren zur Verfügung gestellten Informationen, Rundschreiben und Statistiken werden positiv beurteilt. Mehrmals wurde hervorgehoben, dass sich die Informationsqualität in den letzten Jahren verbessert hat.

Die Ausgleichsstelle kommuniziert mit den Durchführungsorganen via Tcnet (Extranet) und über Unterlagen, die sie verschickt.

Es existieren klare Weisungen an die Kassen, die RAV und die LAM. Diese Weisungen können juristischer oder finanzieller Natur sein. Einige Kantone erlassen zusätzlich eigene Weisungen, die den kantonalen Besonderheiten Rechnung tragen. Die Mitarbeiter erhalten folglich nicht direkt die Weisungen des SECO, sondern die ihres Kantons.

Die Ausgleichsstelle arbeitet mit zwei Informatiksystemen. Das Informationssystem für die Vermittlung und die Arbeitsmarktstatistik (AVAM) ist eine Datenbank, die alle Handlungen im Umgang mit den Arbeitslosen speichert: Bildung, Sanktionen,

etc. Das Auszahlungssystem der Arbeitslosenkassen (ASAL) ist ein Instrument für die Finanzverwaltung der Kassen. Ein Interface verbindet AVAM und ASAL und sichert die Übermittlung der Daten, die für die Zahlung der Arbeitslosenentschädigungen und der mit den Eingliederungsmassnahmen zusammenhängenden Kosten notwendig sind. LAMDA ist eine weitere, ebenfalls vom SECO verwaltete Datenbank, die sämtliche Daten der beiden Systeme AVAM und ASAL vereint.

Zu Beginn führte die Verwaltung der verschiedenen Informatikprojekte zu vielen Problemen. Die Aufsichtskommission liess darauf eine Informatikstrategie entwickeln und beaufsichtigt über die Arbeitsgruppe Informatik der Subkommission *Finanzen* den Fortgang der Projekte. Für viele Befragte hat sich die Lage seitdem beträchtlich verbessert.

Die Arbeitslosenversicherung verfügt über ein sehr umfangreiches System mit Zugriff auf zahlreiche Daten. Die Qualität dieser Daten wird als ziemlich gut beurteilt. Allerdings werden die teilweise sehr unterschiedlichen Praktiken kritisiert. Das Problem ist, dass die statistischen Daten von Tausenden von Mitarbeitern ins System eingegeben werden, ohne dass die Ausgleichsstelle diese Eingaben normiert hätte. Das neue AVAM-Konzept, das progressiv eingeführt wird, sollte dieses Problem beheben (begrenzte Wahlmöglichkeiten mit Hilfe von Dropdown-Menüs, zum Beispiel).

Viele Befragte – sowohl in der Ausgleichsstelle wie in den Durchführungsorganen – halten das Nebeneinander von zwei parallelen Informatiksysteme für nicht ideal. Ein einziges System wäre wahrscheinlich effizienter und einfacher handhabbar. Die gegenwärtige Situation rührt daher, dass die Privatkassen sich weigern, das gleiche System wie die Kantone einzuführen. Die Informatikkosten belaufen sich auf ca. 60 Millionen Franken pro Jahr (Ausgleichsstelle und Durchführungsorgane).²³

Viele Befragte in den Durchführungsorganen bedauern ausserdem, dass sie keinen Zugang zu Daten anderer Organe haben, um Vergleiche anzustellen.

4.2.4 Öffentliche Kassen – Privatkassen

Beschreibung

Die im AVIG verankerte Organisation sieht öffentliche und private Kassen vor. Dieser Punkt wurde bereits aus juristischer Sicht evaluiert (Kap. 3). An dieser Stelle sollen die Stellungnahmen der Befragten aus den Gesprächen und Fragebogen ausgewertet werden.

²³ Siehe Antwort des Bundesrates vom 06.09.2006 auf die Interpellation 06.3330 Verwaltungskosten der Arbeitslosenversicherung, eingereicht von Bortoluzzi Toni.

Entwicklung der Arbeitslosenkassen zwischen 1998 und 2006

Kassentyp	2006			1998			Anzahl Vollzeit- stellen	
	Markt- anteil	Anzahl Kassen	Anzahl Zahlstellen	Markt- anteil	Anzahl Kassen	Anzahl Zahlstellen		
Öffentliche Kassen	60 %	25	25	752	53 %	26	14	785
Gewerkschafts- kassen	37 %	6	108	416	41 %	12	200	570
Arbeitgeber- kassen	3 %	8	0	37	6 %	10	0	63
Total		39	133	1205		48	214	1418

Quelle: SECO, 2007

Wie *Tabelle 5* zeigt, lag der Marktanteil der öffentlichen Kassen 2006 bei 60 %, während die Gewerkschaften 37 % und die Arbeitgeberkassen nur 3 % Marktanteil besaßen.

Ebenfalls erwähnenswert ist, dass die Zahl Kassen zwischen 1998 und 2006 um 9 gesunken ist und dass die Zahl Vollzeitstellen von 1418 auf 1205 zurückging, was wiederum auf Wirksamkeitserfolge hinzuweisen scheint.

Bewertung

Öffentliche und private Kassen haben unterschiedliche Charakteristika. Beide scheinen in den Augen der Befragten ihre Vorteile bzw. Nachteile zu haben.

Vorteile der öffentlichen Kassen gegenüber den Privatkassen:

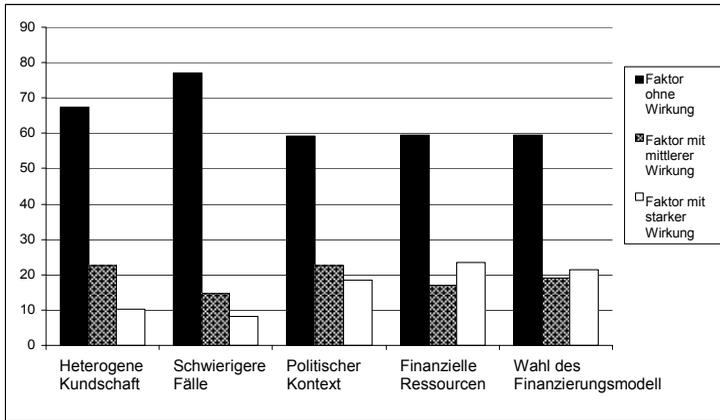
- die Versicherten werden von den RAV häufiger an die öffentlichen Kassen verwiesen (öffentliche Kassen an erster Stelle, z.B.)

Vorteile der Privatkassen gegenüber den öffentlichen Kassen:

- die öffentlichen Kassen dürfen keine Werbung machen;
- Flexibilität in der Personalpolitik;
- Privilegiertes Verhältnis zu den Arbeitgebern: die Privatkassen werden bei Massenentlassungen früher informiert;
- mehr politische Unterstützung und politischer Druck zugunsten der Gewerkschaftskassen;
- die Gewerkschaftskassen sind national organisiert

Im übrigen hat die Auswertung des Fragebogens die Hypothese, dass die öffentlichen Kassen gegenüber den Privatkassen benachteiligt sind, nicht bestätigt (*Abbildung 13*).

Benachteiligung der öffentlichen Kassen gegenüber den Privatkassen



Quelle: PVK 2008

Tatsächlich wird die grössere Heterogenität der Kundschaft der öffentlichen Kassen nicht als Nachteil aufgefasst.

Die Hypothese, dass die öffentlichen Kassen es mit schwierigeren Fällen zu tun haben, wird ebenfalls nicht bestätigt.

Bei drei Punkten sind die Standpunkte ein wenig differenzierter. Doch eine Mehrheit der Befragten sieht auch hier die öffentlichen Kassen nicht im Nachteil. Die drei Faktoren sind:

- der lokale politische Kontext;
- die finanziellen Ressourcen (Möglichkeit, eine Zweigstelle zu eröffnen, zum Beispiel);
- Wahl des Finanzierungsmodells (Pauschale, Punkte).

4.2.5 Zusammenfassung

Damit die Aufsichtskommission ihre Aufgaben auf dem Feld der Beaufsichtigung und der Beratung angemessen erfüllen kann, überträgt sie die Beaufsichtigung des Ausgleichsfonds an eine Subkommission. Bei einer Gesetzesrevision wird eine Expertenkommission damit beauftragt, die Arbeit der Aufsichtskommission vorzubereiten.

Die Durchführungsorgane beschwerten sich über mangelnde Kommunikation von Seiten der Aufsichtskommission. Die Tatsache, dass keinerlei Informationskanäle vorgesehen sind, trägt zu diesem Transparenzdefizit bei.

Angesichts der grossen Anzahl Akteure und Tätigkeitsfelder sieht sich die Ausgleichsstelle gezwungen, den Informationsfluss zu kontrollieren. Dies wird zwar mit

vom Gesichtspunkt der Unabhängigkeit und Einflussnahme her als problematisch betrachtet, dafür aber in Bezug auf die Informationsqualität und Effizienz generell positiv gesehen.

Das Organisationsmodell erlaubt Nähe zum Terrain. Durch die zahlreichen Arbeitsgruppen werden die Arbeitslosenkassen und die kantonalen Amtsstellen in die Arbeit miteinbezogen. Die Organe können auf diese Weise ihre Arbeit verbessern und voneinander lernen.

Es wird immer wieder darauf hingewiesen, dass die Kassenverbände und die kantonalen Arbeitsstellen aufgrund ihres Einsitzes in der Aufsichtskommission und in sämtlichen Arbeitsgruppen eine zentrale Rolle bei der Informationsverbreitung spielen. Die Legitimität dieser Akteure und die Transparenz der auf diese Weise übermittelten Information werden allerdings von vielen Befragten in Frage gestellt.

In der Informatik konnten dank der Arbeit der Aufsichtskommission Fortschritte erzielt werden. Allerdings bestehen heute zwei parallele Systeme (AVAM und ASAL), was vor allem auf die Weigerung der Privatkassen zurückgeht, das gleiche System wie die kantonalen Amtsstellen einzurichten.

Schliesslich hat sich erwiesen, dass Privatkassen und öffentliche Kassen beide ihre Vor- und Nachteile haben. Man kann deshalb kaum den Schluss ziehen, dass ein Kassentyp gegenüber dem anderen klar bevorzugt wäre.

4.3 Die Führungs- und Beaufsichtigungsinstrumente der Aufsichtskommission

Die Aufsichtskommission ist zuständig für Kontrolle, Beratung und Entscheidungsfindung im Bereich der Arbeitslosenversicherung.

Sie kommt drei- bis fünfmal im Jahr zusammen und wird in ihren Aufgaben von der Subkommission *Finanzen* unterstützt.

4.3.1 Beaufsichtigung des Ausgleichsfonds

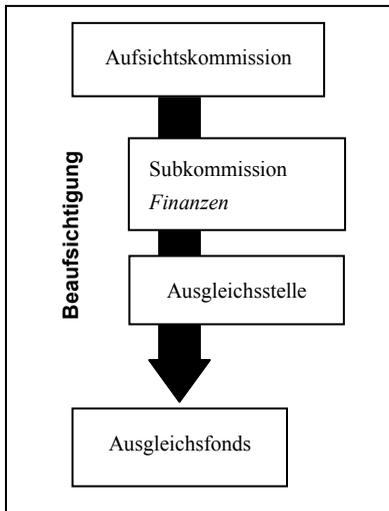
Beschreibung

Eine der Hauptaufgaben der Aufsichtskommission ist die Beaufsichtigung des Ausgleichsfonds. Die Kommission analysiert die Budgets und Verwaltungskosten der Durchführungsorgane und der Ausgleichsstelle sowie aller vom Fonds finanzierten Dossiers: interne Projekte, Forschung, extern vergebene Mandate.

Die Aufsichtskommission hat Zugang zu sämtlichen Daten. Wenn die Ausgleichsstelle bei ihrer operativen Arbeit auf ein Problem stösst, muss sie die Aufsichtskommission darüber informieren.

Die Aufsichtskommission hat mehrere Kontrollaktivitäten an die Subkommission *Finanzen* delegiert (*Abbildung 14*).

Umsetzung der Beaufsichtigung durch die Aufsichtskommission



Quelle: PVK 2008

Die Subkommission *Finanzen* berät die Aufsichtskommission in finanziellen Fragen zur Arbeitslosenversicherung und stellt sicher, dass die Kommission die ihr in diesem Bereich gesetzlich zufallenden Aufgaben erfüllt. Als der Aufsichtskommission untergeordnete Instanz hat sie im Jahr 2006 unter anderem folgende Punkte vorbehandelt²⁴:

- Jahresrechnung 2005 und Budget 2007;
- Ergebnisse der Rechnungsprüfung;
- Schlüsselzahlen der Arbeitslosigkeit und der Entwicklung der Verwaltungskosten;
- Vereinbarung mit den Trägern der Arbeitslosenkassen;
- Umsetzung der Informatikstrategie und Follow-Up von Projekten;
- Beaufsichtigung und Steuerung des Projekts Neues Konzept AVAM;
- Vorbereitung eines Benchmark der Informatikkosten der Arbeitslosenversicherung;
- Ausarbeitung von Weisungen in Hinblick auf die Einführung eines Systems zur elektronischen Dokumentenverwaltung in den Durchführungsorganen.

²⁴ SECO 2007, S. 3

Bewertung

Ohne die Unterstützung der Subkommission wäre die Aufsichtscommission – die aus nebenamtlichen Mitgliedern besteht – nicht in der Lage, eine angemessene Beaufsichtigung zu gewährleisten. Auch sind die den Kommissionsmitgliedern übermittelten Informationen (Unterlagen) trotz der Bemühungen der Ausgleichsstelle nach Ansicht mehrerer Kommissionsmitglieder zu umfangreich. Folglich ist es in vielen Fällen die Subkommission, welche die Entscheidungen vorbereitet und eine adäquate Beaufsichtigung ermöglicht. Die Subkommission hat insbesondere die Verbesserung von Arbeitsprozessen (z.B. Informatik) in die Wege geleitet.

Die Kehrseite der Medaille ist, dass sich die Subkommission nach Auffassung einiger Befragten der Ausgleichsstelle ein wenig zu stark mit operativen Fragen beschäftigt. Auch wird befürchtet, dass die Tatsache, dass die Subkommission vom Leiter des Ressorts *Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung* präsidiert wird, der Verwaltung zu viel Macht gibt.

Einige Kommissionsmitglieder sind der Überzeugung, dass sie ihre Aufgabe ohne die Subkommission nicht erfüllen könnten. Dies würde bedeuten, dass die Aufsichtscommission zu einer Art passiven Instanz geworden ist, die Vorschläge registriert und auf der Grundlage der Empfehlungen der Subkommission die Entscheidungen trifft.

Nach Artikel 89 Absatz 5 AVIG hat die Aufsichtscommission bezüglich der Verwaltungskosten der Kassen und der Kantone sowie der Ausgleichsstelle Budget- und Rechnungskompetenz. Allerdings ermöglichen Verordnung und Leistungsaufträge der Aufsichtscommission nicht, diese Kompetenz bei den kantonalen Stellen und Arbeitslosenkassen wahrzunehmen, da aufgrund der wechselnden Arbeitslosenzahlen die Budgets dieser Durchführungsorgane und der arbeitsmarktlichen Massnahmen von der Aufsichtscommission nicht hinterfragt werden können. Die Kommission kann die Angelegenheit zur Kenntnis nehmen, hat aber auf diesem Feld keine Entscheidungsgewalt²⁵. Angesichts dieser Situation hielt es die Subkommission für angeraten, in der Frage der Leistungsaufträge einzugreifen und sicherzustellen, dass sie in Zukunft bei eventuellen Änderungen der Grundlagen konsultiert wird.

Alle vom Ausgleichsfonds finanzierten Projekte (zurzeit 28) werden streng kontrolliert. Dies gilt auch für den Einsatz des vom Ausgleichsfonds finanzierten Personals.

Auch die Honorare für Berater und Studien werden von der Subkommission beaufsichtigt (Tab. 6; Beiträge für die wissenschaftliche Forschung werden im Kap. 4.3.3 untersucht).

²⁵ Dagegen verfügt die Aufsichtscommission in Bezug auf die Ausgleichsstelle über unbegrenzte Budgetkompetenzen.

**Vom Ausgleichsfonds der Arbeitslosenkasse bezahlte Honorare 2004–2006
(in Fr.)**

Honorare	2004	2005	2006	Total
Übersetzungshonorare	146 402	80 662	96 569	323 632
Honorare für extern vergebene Durchführungsaufgaben	1 745 168	2 233 732	2 124 010	6 102 910
Projekthonorare	2 567 766	1 262 526	1 325 557	5 155 849
Temporärmitarbeiter	97 000			97 000
Personalrekrutierung			21 562	21 562
Informatik: Systemmanagement	2 445 912	2 332 507	1 414 008	6 192 427
Informatik: Unterhalt	5 705 893	4 569 857	2 966 611	13 242 361
Informatik: Innovation	6 365 051	6 490 112	10 741 235	23 596 398
Total	19 073 192	16 969 396	18 689 552	54 732 139

Quelle: SECO 2007

Besonders hervorzuheben ist der sehr hohe Anteil an Informatikkosten. Er erklärt, warum die Subkommission *Finanzen* der Informatik eine eigene Arbeitsgruppe widmet.

4.3.2 Unterstützung und Beratung des Bundesrats

Beschreibung

Gemäss Artikel 89 Absätze 2 und 3 AVIG berät die Aufsichtskommission den Bundesrat:

- in allen finanziellen Fragen der Versicherung, insbesondere bei Änderungen des Beitragssatzes (wo sie selbst Vorschläge machen kann) sowie bei der Bestimmung der anrechenbaren Verwaltungskosten;
- im Rechtsetzungsverfahren; sie kann Vorschläge machen, besonders im Bereich der arbeitsmarktlichen Massnahmen.

In der Praxis nimmt die Aufsichtskommission laut Aussagen der Befragten diese Beratungsfunktion nur bei Gesetzesrevisionen wahr. Die Kompetenz für eine Erhöhung des Beitragssatzes und für Gesetzesänderungen liegt allein beim Bundesrat²⁶.

Im Rahmen der Revision des AVIG beauftragte der Bundesrat die Aufsichtskommission, eine Expertenkommission zu ernennen. Diese arbeitete auf der Grundlage der vom SECO vorbereiteten Vorschläge. Ihre Arbeiten wurden anschliessend von der Aufsichtskommission analysiert.

²⁶ Art. 90c AVIG

Bewertung

Einige Experten sind der Auffassung, dass die Beziehungen zwischen der Aufsichtskommission und dem Bundesrat unbefriedigend sind. So konsultiert der Bundesrat die Aufsichtskommission praktisch nie (ausser bei Gesetzesrevisionen). Auch werden die Vorschläge der Kommission selten in ihrer ganzen Logik berücksichtigt, wie im Fall der aktuellen Revision erneut offensichtlich wurde (Vernehmlassung vom 14. Dezember 2007 bis zum 28. März 2008). Ein Teil der Erhöhung des Beitragsatzes sollte in die Schuldenrückzahlung fliessen. Dieser wurde zuerst vom Bundesrat gestrichen und erst nach schriftlichen Reaktionen von Mitgliedern der Aufsichtskommission wieder aufgenommen. Kritische Stimmen halten es für gefährlich, dass das Departement einen in der Kommission ausgearbeiteten Kompromiss so leicht in Frage stellen kann.

Die grosse Mehrheit der Befragten hält es für völlig angemessen, dass die Aufsichtskommission beraten, aber nicht entscheiden kann. Die Teilnahme der Sozialpartner ist bei der Ausarbeitung von Vorschlägen an den Bundesrat zentral. Auf diese Weise können klare, ausgewogene, realistische und umsetzbare Vorschläge gemacht werden, und in den folgenden Etappen des politischen Prozesses kann viel Zeit gespart werden. Viele meinen, dass die Aufgabe der Kommission vor allem in der Ausarbeitung von Kompromissen besteht (wie weit kann man gehen ohne dass die Sozialpartner zum Referendum greifen?). Dagegen sind einige Befragte der Ansicht, dass die Kommission nur die Rolle eines technischen und wissenschaftlichen Experten innehaben und weder eine politische Rolle spielen noch Kompromisse suchen sollte.

In Bezug auf die Beraterrolle der Aufsichtskommission beanstanden die Durchführungsorgane manchmal deren mangelnde Nähe zum Terrain und zur spezifischen Problematik. Mehrere Befragte aus Kantonen und Kassen wundern sich, dass die Kommission sich noch nie vor Ort, in ein Durchführungsorgan, begeben hat. Sie befürchten, dass nicht alle Probleme berücksichtigt werden: Kümmert sich die Kommission wirklich, stellt sie die richtigen Fragen? Ist die Aufsichtskommission in der Lage, problematische Situationen frühzeitig zu erkennen und entwickelt sie dementsprechend passende Strategien und Massnahmen? Hier können gewisse Zweifel nicht ausgeräumt werden, besonders aufgrund der Zusammensetzung der Kommission (siehe Kap. 3.2).

Die beratende Funktion gewinnt vor allem bei Gesetzesrevisionen Bedeutung (siehe oben). In allen anderen Fällen würde die Erfüllung dieser Aufgabe eine Zusammensetzung erfordern, die gleichzeitig neutral und für die Arbeitnehmer- wie die Arbeitgeberseite repräsentativ wäre. Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt. Angesichts der Tatsache, dass viele Kommissionsmitglieder in Durchführungsorganen der Arbeitslosenversicherung tätig sind, bezweifeln zudem mehrere Beobachter, dass die Kommission in der Lage ist, Themen zu behandeln, die gewissen Mitgliedern unangenehm sein könnten (Blockadekompromiss), wie z.B. die Themen Einheitskasse, degressive Taggelder, Umstrukturierung.

AVIG-Revisionen

Die Arbeitslosenversicherung (ALV) ist drei Jahre nach ihrer Sanierung bereits wieder in die roten Zahlen gerutscht. Experten zufolge ging die letzte Revision des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIG) von zu optimistischen Annahmen aus: eine durchschnittliche

Arbeitslosenzahl von 100 000. Diese Tatsache ist eine der Grundlagen, auf die sich die vorliegende Evaluation stützt. Die Frage ist: Haben die Beaufsichtigungsorgane ihre Aufgabe angemessen erfüllt?

Der Finanzierungsplan der Arbeitslosenversicherung sah über einen vollständigen konjunkturellen Zyklus eine durchschnittliche Zahl von 100 000 Arbeitslosen vor. In den letzten Jahren wurde eine so niedrige Zahl nicht erreicht, und sie wird es auch in absehbarer Zukunft nicht werden²⁷. Die Hypothese der 100 000 Arbeitslosen stütze sich damals auf eine Studie des Professors Sheldon und war bereits eine Kompromisslösung. Heute sind sich alle einig, dass diese Annahme zu optimistisch, dies aber zu jenem Zeitpunkt nicht vorhersehbar war. Hinzu kommt, dass die Inkrafttretung der dritten Revision am 1. Juli 2003 mit einer Phase der Rezession einherging, was teilweise erklärt, warum der Ausgleichsfonds so schnell in die roten Zahlen rutschte (die Inkrafttretung fiel denkbar schlecht!).

Angesichts der finanziellen Entwicklung der Arbeitslosenversicherung hatte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) die Aufsichtskommission für den ALV-Ausgleichsfonds bereits Ende 2005 beauftragt, im Rahmen einer von ihr ernannten und mit dem SECO zusammenarbeitenden Expertenkommission Massnahmen auf der Beitrags- und auf der Leistungsseite für eine langfristige Finanzierung der Arbeitslosenversicherung zu prüfen. Ziel dieser Arbeiten war es, dem Bundesrat im Herbst 2006 einen Bericht vorzulegen, der die finanzielle Situation darlegt, Schlussfolgerungen zieht und Vorschläge macht.

Die Expertenkommission der Aufsichtskommission des ALV-Ausgleichsfonds kam wie erwartet zum Schluss, dass die Ausgangshypothese im Hinblick auf die Arbeitslosenzahlen zu niedrig gewesen war. Auf der Grundlage einer neuen Studie unter der Leitung von Professor Sheldon schlug sie vor, die Finanzierung (und die Leistungen) der Arbeitslosenversicherung auf die Annahme einer durchschnittlichen Arbeitslosenzahl von 125 000 zu gründen.

Auch die Kalenderfrage wurde gestellt. Warum noch warten, wenn doch schon absehbar ist, dass die Schuldenlast des Ausgleichsfonds weiter anwachsen wird und nicht resorbiert werden kann? Die in Artikel 90c Absatz 1 AVIG festgelegte obere Schuldengrenze wurde nie überschritten²⁸. Der Bundesrat war also nicht gesetzlich verpflichtet, eine Gesetzesrevision vorzulegen. Politisch war es schwierig, einen Revisionsentwurf vorzuschlagen (mit niedrigeren Leistungen und höheren Beitragsätzen), solange die Schuldenlast im vorgegebenen Rahmen blieb.

In Anbetracht der Tatsache, dass die Revision Mitte 2003 in Kraft trat und der Bundesrat bereits 2005 die Ernennung einer Expertenkommission in Auftrag gab, kann nicht auf mangelnde Reaktivität der Beaufsichtigungsorgane geschlossen werden. Die Expertenkommission reichte ihren Bericht im Oktober 2006 ein und ab Dezember 2007 war die Revision in Vernehmlassung. Die Vernehmlassung hätte

²⁷ Trotz der guten Konjunktur und dem Rückgang der Arbeitslosigkeit ist die Arbeitslosenversicherung defizitär. Bei einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 3,3 % schloss das Jahr 2006 mit einem Defizit von über einer Milliarde Franken. Ende 2007 lag die Schuldenlast bei 4,8 Milliarden Franken.

²⁸ Hier muss erwähnt werden, dass die Ausgleichsstelle aufgrund ihrer Anstrengungen bei der Fondsverwaltung schlussendlich den vorgesehenen Cashflow nicht mehr benötigte. Indem sie ihren Cashflow-Bedarf von 2 auf 1,2 Milliarden Franken senkte, hat die Ausgleichsstelle ungewollt dazu beigetragen, dass die Schuldengrenze nicht erreicht wurde.

bereits früher beginnen können, doch die sehr positive Wirtschaftslage und die nationalen Wahlen im Oktober 2007 haben sie um einige Monate verzögert.

4.3.3 Arbeitsmarktforschung

Beschreibung

Gemäss Artikel 73 AVIG kann die Arbeitslosenversicherung die angewandte Arbeitsmarktforschung durch Beiträge fördern. Die Aufsichtskommission entscheidet über die Vergabe der Beiträge. Die Ausgleichsstelle kann mit Zustimmung der Aufsichtskommission selber Forschungsaufträge erteilen. Artikel 73a AVIG hält zudem fest, dass die Ausgleichsstelle nach Rücksprache mit der Aufsichtskommission dafür sorgt, dass die Massnahmen der Arbeitslosenversicherung auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

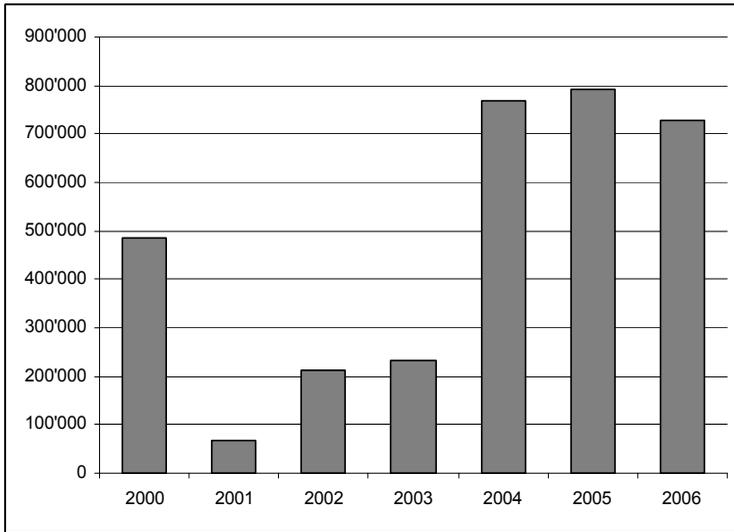
Auf diesen Grundlagen hat die Aufsichtskommission seit 2000 die Durchführung wissenschaftlicher Forschungsprojekte (siehe Liste Anhang 2) im Wert von über drei Millionen Franken gutgeheissen (*Abbildung 15*).

Zwischen 2004 und 2006 waren die Forschungsprojekte der Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen gewidmet. Da die RAV und die LAM viel Geld kosten, sollte sichergestellt werden, dass die ihnen zugeteilten Gelder auf kluge und zielgerechte Weise verwendet werden²⁹. Deshalb hat der Bund auf diesem Feld mehrere Evaluationen in Auftrag gegeben. Dieser zweite Evaluationszyklus³⁰ umfasste von 2004–2006 insgesamt sechs Studien. Der erste Evaluationszyklus, der 2000 zu Ende gegangen war, bestand in einer breit angelegten Analyse der arbeitsmarktlichen Massnahmen und der Leistungen der RAV. Obwohl die Untersuchungen sehr seriös durchgeführt wurden, wurden ihrer Resultate aufgrund der Neuheit des Systems der arbeitsmarktlichen Massnahmen in Frage gestellt.

²⁹ Art. 170 der Bundesverfassung fordert, dass die vom Bund ergriffenen Massnahmen auf ihre Wirksamkeit geprüft werden.

³⁰ Die Ausgabe 10/2006 von *Vie économique* ist der Evaluatioan der arbeitsmarktlichen Massnahmen und ihrer Wirkung gewidmet.

Höhe der Beiträge für Forschungsprojekte und Evaluationen von 2000–2006 (in Fr.)



Quelle: SECO 2007

Bewertung

Die Forschungsarbeiten werden von der Aufsichtskommission, den Durchführungsorganen und Experten in einigen Punkten kritisiert. Beanstandet werden im Wesentlichen die mangelnde Transparenz bei der Auftragsvergabe und die Qualität der Arbeiten aus dem Gesichtspunkt der Nutzbarkeit ihrer Resultate. So sind einige Mitglieder der Aufsichtskommission gegenüber den Ergebnissen der Studien sehr skeptisch und wollen auf dieser Grundlage keine Empfehlungen abgeben.

Die Ausgleichsstelle unterbreitet der Aufsichtskommission Forschungsprojekte. Für jede Studie wird eine Follow-Up-Gruppe gebildet. Im SECO ist es die Abteilung «Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik» (DPAS), die nicht der Direktion für Arbeit unterstellt ist, welche auf der Grundlage der von der Aufsichtskommission oder der Ausgleichsstelle vorgeschlagenen Themen Vorschläge für wissenschaftliche Analysen macht. Diese Studien werden anschliessend extern vergeben, und zwar nach einer von vier möglichen Methoden: Einladung, Ausschreibung, WTO-Prozess, Forschungsprogramm (siehe Anhang 2). Das DPAS erarbeitet also die Projekte und die Aufsichtskommission entscheidet. Die Auswahlkriterien und die Auftragsvergabe (nach der Wahl der Vergabemethode) sind ziemlich undurchsichtig. Im Übrigen wurde die Auftragsvergabe bis zum Jahr 2000 wegen des mangelnden Wettbewerbs sehr stark kritisiert. Seitdem hat die Ausgleichsstelle ihre Praktiken geändert. Anhang 2 illustriert diesen Wandel (der wahrscheinlich in den Jahren 2003–2004 stattfand) für die seit 2006 publizierten Studien.

Die gegenwärtige Lage lässt die Frage aufkommen, wie die Aufsichtskommission, respektive die Ausgleichsstelle, auf der Grundlage dieser Studien Entscheidungen zur Steuerung der Arbeitslosenversicherung, zur Beaufsichtigung oder zu den Aktivitäten des Bundesrates treffen kann. Es wird bezweifelt, dass die Studien reelle Auswirkungen auf die genannten Aktivitäten haben. So haben zum Beispiel einige Studien die Effizienzunterschiede bei den Strategien der RAV offen gelegt³¹, doch zur Übermittlung und Verbreitung der Best Practices kam es bislang allein auf dem Weg des Erfahrungsaustauschs.

4.3.4 Zusammenfassung

Die Aufsichtskommission führt ihre Beaufsichtigungsaktivitäten auf adäquate Weise durch. Sie wirken sich einerseits auf die Ausgleichsstelle, andererseits auf Gesetzesrevisionen aus. Verbesserungspotenzial besteht in erster Linie bei der Transparenz der Beziehungen zwischen Aufsichtskommission und Bundesrat.

Die Einsetzung einer Subkommission erlaubt eine finanzielle Beaufsichtigung. Die Subkommission verfolgt die Aktivitäten der Ausgleichsstelle aufmerksam und übermittelt die Information der Aufsichtskommission. Dank dieser Beaufsichtigung kann die Kommission ihren Auftrag erfüllen, doch wird sie dadurch auch ein wenig zu einer Instanz degradiert, die nur Vorschläge registriert.

Die Aufsichtskommission und die Subkommission beaufsichtigen die Ausgleichsstelle. Gemeinsam überwachen sie die Ausgaben. Als Reaktion auf die Informatikprobleme der Ausgleichsstelle forderte die Kommission eine Strategie, die schliesslich von der Ausgleichsstelle umgesetzt wurde.

Bei den Beratungsaktivitäten der Kommission beanstandet der Bundesrat einen Mangel an Transparenz. Es ist für ihn schwer ersichtlich, ob die Ratschläge vom SECO oder von der Kommission stammen.

Der Erfolg der Beratungsaktivitäten und die Transparenz der Beziehungen zwischen der Aufsichtskommission, der Ausgleichsstelle und dem Bundesrat hängen von den betroffenen Personen ab. Die Struktur allein kann sie nicht gewährleisten, umso mehr als der Kommissionspräsident gleichzeitig Chef der Direktion für Arbeit und der Präsident der Subkommission gleichzeitig Chef des Leistungsbereiches Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung ist.

Dank der Präsenz der Sozialpartner in der Aufsichtskommission können Kompromisse und Lösungen gefunden werden, die den Bedürfnissen sowohl der Arbeitgeber wie auch der Arbeitnehmer gerecht werden. Gleichzeitig hat die Kommission so direkten Zugang zu wertvollen Informationen vom Terrain über aktuelle Entwicklungen und künftige Trends. Allerdings stellt sich die Frage, ob die Kommission tatsächlich in der Lage ist, sich mit allen «blockadegefährdeten» Themen zu befassen. Gewisse Themen wie zum Beispiel die Einheitskasse, degressive Taggelder oder Umstrukturierung sind Tabu. Auch sind die in der Aufsichtskommission vertretenen Sozialpartner nicht unbedingt repräsentativ für die Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf dem Terrain.

³¹ Egger M. und Lenz C (2006). Bieri O., Bachmann R., Bodenmüller D (2006).

Dank der Ernennung einer Expertenkommission konnte das Problem der wachsenden Verschuldung des Ausgleichsfonds relativ früh auf die Tagesordnung gesetzt werden. Die Experten- und die Aufsichtscommission spielten bei der gegenwärtigen AVIG-Revision eine zentrale Rolle.

Eine effiziente Strategie zur Nutzung der Forschungsergebnisse fehlt zurzeit. Auch werden die Kontakte zu den Forschungsbeauftragten, besonders bei der Lancierung der Arbeiten, unzureichend genutzt. Die an die Forschungsprojekte anschliessenden weiterführenden Schritte sind teilweise undurchsichtig.

4.4 Die Führungs- und Beaufsichtigungsinstrumente der Ausgleichsstelle

Die Ausgleichsstelle benutzt zur Ausübung ihrer Aufsichtstätigkeiten hauptsächlich vier Instrumente: die Finanzkontrolle, die materielle Kontrolle, die Kontrolle der arbeitsmarktlichen Massnahmen und die Kontrolle des Gesetzesvollzugs.

Im folgenden Kapitel werden diese Instrumente beschrieben und anschliessend auf Grundlage der aus den Fragebogen und Gesprächen hervorgegangenen Reaktionen evaluiert. Die Kontrollinstrumente sollen auch im Hinblick auf ihre Wirkung auf die Durchführungsorgane bewertet werden.

4.4.1 Die Verwaltungskontrolle

Beschreibung

In Einklang mit Artikel 83 Absatz 1 AVIG verbucht die Ausgleichsstelle die beim Ausgleichsfonds eingegangenen Beiträge³², führt die Rechnung des Ausgleichsfonds, entscheidet über die Anrechenbarkeit von Verwaltungskosten und prüft die Geschäftsführung der Durchführungsorgane. Diese Aufgaben bilden, zusammen mit der Auswertung der finanziellen Informatikprogramme, das Tätigkeitsfeld der Ausgleichsstelle. Die Rechnungsführung wird jährlich von der Eidgenössischen Finanzkontrolle geprüft.

Zur Kontrolle der Geschäftsführung der Durchführungsorgane (Kassen/RAV/LAM/KAST) gehören die Überprüfung der Buchführung und des Inventars, die Kontrolle der Informatiksysteme und der Zahlungen, Kontrollen bei den Arbeitgebern sowie eine Überprüfung des Gesetzesvollzugs bei den zuständigen Behörden (Art. 83 und 92 AVIG, Art. 109 AVIV). Die Kontrolle findet jährlich in allen Kassen und kantonalen Amtsstellen statt³³.

Die Ergebnisse der Kontrollen werden von der internen Revisionsstelle des SECO (DAIR) konsolidiert und anschliessend an die Eidgenössische Finanzkontrolle weitergereicht.

³² Die Beiträge der Arbeitslosenversicherung (ca. 4,5 Milliarden im Jahr 2006) werden von den AHV-Ausgleichskassen einkassiert und zweimal jährlich dem Ressort TCFI überwiesen. TCFI verbucht die eingehenden Beiträge der Arbeitslosenversicherung. Falls die Beiträge und die Fondsreserven die laufenden Forderungen nicht decken, gewährt der Bund ein Tresoreriedarlehen.

³³ SECO 2007, S. 15

Die Finanzbuchhaltung der Arbeitslosenkassen wird monatlich auf elektronischem Weg in die konsolidierte Buchführung der Arbeitslosenversicherung übergeführt und von TCFI kontrolliert.

Die Träger der Durchführungsorgane der Arbeitslosenversicherung werden von TCFI für alle von ihnen ausgeführten unverzichtbaren Aufgaben entschädigt, unter Berücksichtigung der erbrachten Leistungen und der daraus entstandenen Kosten. Die Daten für das Jahr 2006 sind in *Tabelle 7* aufgeführt.

Tabelle 7

Entschädigung für Verwaltungskosten 2006

Akteure	Millionen Fr.
Arbeitslosenkassen	142
RAV/LAM/KAST	407
ZAS und AHV-Ausgleichskasse	16
Ausgleichsstelle	44

Quelle: SECO 2007

Bewertung

Die Geschäftsführungskontrollen der Durchführungsorgane werden unterschiedlich beurteilt, was kaum erstaunlich ist, kommt es doch ganz darauf an, ob man die Kontrolle durchführt oder kontrolliert wird. In jedem Fall wird die Notwendigkeit der Kontrollen angesichts der involvierten Geldsummen nicht in Frage gestellt. Auch für die Träger der Kassen stellen die Kontrollen eine Sicherheit dar.

Die Erstellung des Budgets ist klar geregelt (Weisungen legen genau fest, was dem Ausgleichsfonds zugeschrieben werden kann und was nicht). Die Revision ist zweifach: Zuerst überprüft TCFI die Schlussabrechnung. Die Treuhandabteilung führt anschliessend Kontrollen vor Ort durch. Bei den Pauschalkassen bestehen allerdings weiterhin Zweifel über die genaue Verwendung der vom Ausgleichsfonds zur Verfügung gestellten Gelder. Immer wieder hervorgehoben wurde die mangelnde Transparenz in der Buchführung gewisser Gewerkschafts- oder Arbeitgeberkassen, die in Widerspruch stehen zur einwandfreien Transparenz, die das SECO von den öffentlichen Kassen fordert. Einige der Befragten glauben, dass die Strenge der Ausgleichsstelle mit den öffentlichen Kassen und ihre Nachsichtigkeit mit den Gewerkschaftskassen politische Gründe haben.

Einige Befragte sind der Ansicht, dass die Kontrollen von TCFI zu pedantisch sind und unter einer mangelnden Absprache zwischen TCFI und den extern angeheuerten Revisoren leiden. Für andere stehen die ausführlichen und pedantischen Kontrollen von TCFI im Widerspruch zu den Stichkontrollen von TCIN (Kap. 4.4.1 und 4.4.2). Der mangelnde Kontakt zwischen TCFI und TCIN, d.h. zwischen der Finanzkontrolle und der «Qualitäts»-Kontrolle wird ebenfalls hervorgehoben.

TCFI rechtfertigt die strengen und pedantischen Kontrollen mit Verweis auf ihren Präventiveffekt und auf die involvierten Beträge.

Die Zuständigkeiten im Bereich Finanzen sind nicht immer klar festgelegt. Einerseits sind die Kantone laut der Leistungsvereinbarung unabhängig, andererseits muss jeder Kanton strenge Weisungen (Parkplätze) einhalten und kann im Rahmen der Revisionen wegen minimalster Beträge kritisiert werden (so kann ein Einkauf im Wert von Fr. 20.– beanstandet werden).

Dies illustriert, wie schwierig es ist, bundespolitische Aktivitäten auf kantonaler Ebene umzusetzen. Der Kanton macht eine Auswahl und trifft Entscheidungen zu Arbeitsplätzen (Finanzierung der Stelle durch den Ausgleichsfonds oder durch den Kanton). Einige Kantone bezweifeln, dass sämtliche kantonalen Massnahmen auch wirklich von Personen verwaltet werden, die vom Kanton (und nicht vom Ausgleichsfonds) bezahlt werden. Der Kanton verfügt über ein bestimmtes Budget und fordert nötigenfalls einen Nachtrag. Diese Problematik zeigt deutlich den Mangel an klaren Weisungen bezüglich der Verwaltung und Zuordnung der Gelder des Ausgleichsfonds durch die Kantone.

4.4.2 Materielle Kontrolle (Inspektorat)

Beschreibung

Das Ressort TCIN, das Inspektorat, hat den Auftrag, in regelmässigen Abständen (ein Zyklus dauert zwei oder drei Jahre) die Durchführungsorgane der Arbeitslosenversicherung zu kontrollieren³⁴. Von dieser Revision waren am 1. Januar 2007 25 öffentliche Kassen, 14 Privatkassen, 152 Zahlstellen (eine Kasse kann mehrere Zahlstellen haben) und 129 RAV betroffen³⁵.

Bei den Arbeitslosenkassen werden die Zahlungen an die Versicherten und Arbeitgeber auf dem Umfrageweg überprüft (*Tab. 8*). Diese Revision soll sicherstellen, dass das Gesetz einheitlich umgesetzt wird und dass die finanziellen Mittel des Ausgleichsfonds rechtmässig eingesetzt werden. Auch soll sie Missbrauch vermeiden. Die Revision dient folglich nicht nur als Kontrolle, sondern soll auch beratend wirken.

Tabelle 8

Statistiken zur Kassenrevision

Jahr	Kontrollierte Kassen	Zahlungsvolumen (in Fr.)	Kontrollierte Beträge (in Fr.)	Revisionsrate
2004	69	4 020 354 004	86 727 595	2,2 %
2005	87	6 828 879 261	143 174 021	2,1 %
2006	67	3 558 405 234	86 228 186	2,4 %

Quelle: SECO 2007

2006 wurden insgesamt 3169 Fälle überprüft. Dies führte zu 241 Anfechtungen über einen Gesamtwert von 1 447 261 Franken.

³⁴ Art. 82, 83, 85 und 88 AVIG, Art. 110–115 AVIV

³⁵ SECO 2007, S. 27

Wenn die Kasse ungerechtfertigte Leistungen ausbezahlt hat und diese sich als uneintreibbar erweisen, so kann die Kasse (bzw. ihr Träger) der Ausgleichsstelle einen Antrag um Befreiung von der Erstattung dieser Leistungen stellen. Diesem Antrag wird stattgegeben, sofern die Kasse sich nur eines leichten Vergehens schuldig gemacht hat. Im Jahr 2006 gingen bei der Ausgleichsstelle 1557 Anträge auf Befreiung von der Erstattungspflicht ein. 1342 wurden genehmigt, 6 teilweise genehmigt und 209 wurden abgelehnt. Der Gesamtbetrag zu Lasten der Träger belief sich somit auf 872 146 Franken (begrenzte Haftung des Trägers, max. 10 000 Franken pro Fall), der Betrag zu Lasten des Ausgleichsfonds betrug 8 252 217 Franken.

TCIN führt auch Kontrollen bei den Arbeitgebern durch, in Zusammenhang mit den Entschädigungen bei Kurzarbeit und schlechtem Wetter. Die Kontrollen werden in der Form von Umfragen bei den Arbeitgebern durchgeführt. Sie sollen sicherstellen, dass die eingebüsst Arbeitsstunden mit dem angegebenen Stundenvolumen übereinstimmen. 2006 wurden 62 Unternehmen im Rahmen der Kurzarbeitentschädigungen kontrolliert. Von 33 Unternehmen wurden Erstattungen in der Höhe von 610 801 Franken eingefordert. Zu den Schlechtwetterentschädigungen wurden 40 Unternehmen kontrolliert, was zu Erstattungen in der Höhe von 942 405 Franken von 32 von ihnen führte.

Schliesslich sorgt TCIN auch dafür, dass die RAV ihre Aufgaben rechtmässig erfüllen, und verhängt gegebenenfalls Sanktionen, im Einklang mit der Tabelle der Suspensionen. 2006 wurden 2499 Fälle in 46 RAV kontrolliert. Dies führte zu 117 Protokollaufnahmen über einen Betrag von 124 912 Franken.

Bewertung

Wie bereits erwähnt, finden die Kontrollen in Form von Umfragen statt. Die Fälle werden so ausgewählt, dass eine möglichst breite Palette an Dossiers abgedeckt wird. Die Auswahlkriterien sind unterschiedlich: Dossiers, die von allen Partnern der Kassen behandelt wurden, Dossiers mit Pauschalversicherten, Zwischenverdienst oder Kinderzulagen, Dossiers, die alle Tätigkeitsfelder berühren, oder Fälle von Versicherten, die ihre Rahmenfrist geändert haben.

Parallel dazu ist der Ansatz von TCIN risikoorientiert. In 50 % der nach den oben genannten Kriterien ausgewählten Fälle kommt risikobehafteten Prozessen (bei denen am meisten Fehler begangen werden können) eine besondere Beachtung zu – so der Eröffnung des Dossiers (Fehler bezüglich des Entschädigungsrechts oder bei der Berechnung des versicherten Verdienstes). Für die restlichen 50 % wird das ganze Dossier unterschiedslos kontrolliert.

Bei Änderungen der Verordnung, oder wenn neue Weisungen eingeführt werden, verschärft die Ausgleichsstelle ihre Kontrollen für diejenigen Fälle, die von besagten Änderungen betroffen sind. So wurden zum Beispiel, nachdem 2003 neue Weisungen zur Berechnung des versicherten Verdienstes eingeführt worden waren, die vor allem Künstler betrafen, in den folgenden Jahren die Dossiers von Künstlern verschärft kontrolliert.

Die Auswahlstrategie von TCIN ist in erster Linie auf Effizienz bedacht. In der Tat kann TCIN mit seinen verfügbaren Ressourcen gerade einmal 2,4 % des Finanzvolumens kontrollieren, was ungefähr 1,9 % der Fälle entspricht (Zahlen 2006). Die besondere Beachtung der riskanten Verfahrensschritte dient dem Ziel, die gute Praxis der Durchführungsorgane zu überprüfen. Zudem soll deutlich gemacht wer-

den, dass schwere Fehler (insbesondere bei einfachen Fällen) nicht toleriert werden. Dadurch soll ein starker Präventiveffekt erzielt werden.

Allerdings weist diese Strategie auch einen unerwünschten Nebeneffekt auf. Viele Befragte aus den Arbeitslosenkassen glauben, dass schwere Fehler bei nicht riskanten Fällen oft vertuscht, oder vielmehr nicht publik gemacht werden. Dem liegt folgende Überlegung zugrunde:

- wenn die Kasse das SECO über den Fehler informiert, fallen die ungerechtfertigt ausgezahlten Leistungen zu Lasten des Trägers, da das SECO solche Fehler nicht toleriert;
- wenn die Kasse den schweren Fehler für sich behält, ist die Wahrscheinlichkeit, dass er entdeckt wird, angesichts der Kontrollrate sehr gering.

Somit würde die Strategie also bei den Kassen eine gewisse Vertuschungskultur fördern. Bei der Ausgleichsstelle gehen die Meinungen in diesem Punkt auseinander. Die Einen halten das strenge Vorgehen für das richtige, umso mehr als eine gewisse Fehlermarge toleriert und finanziert wird. Die Anderen sind der Ansicht, dass eine Zwischenlösung gefunden werden sollte, so dass alle Fehler publik gemacht werden. Hier muss präzisiert werden, dass TCIN gegenüber Fehlern, die bei Kontrollen aufgedeckt werden, strenger ist als gegenüber solchen, die spontan eingestanden werden.

Fehler, die von TCIN nicht akzeptiert werden, fallen demzufolge zu Lasten des Trägers (für einen Höchstbetrag von 10 000 Franken pro Fall). Doch das Risiko der Kassen wird vom Fonds gedeckt (Haftungsrisikovergütung). Dies bedeutet, dass sich die Kassen Fehler bis zu einem gewissen Finanzvolumen erlauben können. Tatsächlich deckt diese vom Fonds finanzierte Fehlermarge praktische alle begangenen Fehler ab.

In den Durchführungsorganen wird bedauert, dass die Aufsichtsstelle ihre Kontroll- und Beratungstätigkeiten nicht immer klar voneinander trennt. So kommt es laut Aussagen von Befragten vor, dass sie sich ratsuchend an die Aufsichtsstelle wenden, worauf diese eine interne Kontrolle der Kasse durchführt und die Kasse sanktioniert.

Im Rahmen der Entschädigungen bei Kurzarbeit und schlechtem Wetter ist der Anteil der Unternehmen, von denen eine Erstattung gefordert wird, sehr hoch (ca. 2/3). Im Jahre 2006 hatten von 99 kontrollierten Unternehmen, die auf eine dieser Entschädigungen zurückgegriffen hatten, 33 keinen Fehler gemacht und 42 (unabsichtlich) Fehler begangen. Bei 17 Unternehmen war die Ursache der Fehler unklar (willentlich oder nicht), während in 7 Fällen klare Missbräuche festgestellt wurden.

In den RAV haben die materiellen Kontrollen zu mehr Transparenz geführt. Dank der Gegenwart eines externen «Beraters» konnten fehlerhafte Praktiken der Berater der Zentren korrigiert und die Höhe der Bussen gesenkt werden. In Kantonen mit mehreren RAV tragen die Kontrollen zu einer Vereinheitlichung der Praktiken bei.

4.4.3

Kontrolle der arbeitsmarktlichen Massnahmen

Beschreibung

Mit arbeitsmarktlichen Massnahmen soll die Eingliederung von Versicherten, die aus Gründen des Arbeitsmarktes erschwert vermittelbar sind, gefördert werden (Art. 59 AVIG).

Am 1. Januar 2006 trat ein neues Finanzierungsmodell für arbeitsmarktliche Massnahmen in Kraft. Fortan hängt das dem Kanton zugewiesene Budget direkt von der Zahl der Arbeitslosen ab. Der Kanton verfügt bezüglich der Verwendung dieses Betrages über einen gewissen Handlungsspielraum³⁶.

Bis 1999 entschied die Ausgleichsstelle über jede einzelne Bildungsmassnahme. Seither hat sich die Lage radikal geändert. Im Rahmen des Leistungsauftrages beschliessen die Kantone die arbeitsmarktlichen Massnahmen und kontrollieren die Organisatoren, während das Ressort «Arbeitsmarktliche Massnahmen (TCAM)» des SECO die Kantone bei der Erledigung dieser Aufgaben beaufsichtigt.

Die Beaufsichtigung der Kantone durch TCAM wurde erst vor kurzem eingeführt. Pro Jahr sollen drei bis vier Kantone kontrolliert werden. Dies geschieht folgendermassen: a) der Kanton wird über die Kontrolle informiert und um Informationen gebeten, b) TCAM wählt anschliessend ein paar Dossiers aus und kontrolliert sie (Personendossiers, kollektive Dossiers, Spezialmassnahmen), c) TCAM begleitet den Kanton bei der Beaufsichtigung der Organisatoren der arbeitsmarktlichen Massnahmen, um seine Vorgehensweise zu evaluieren. Auf diesen Grundlagen erteilt TCAM Empfehlungen, welche – sobald der Kanton sie zur Kenntnis genommen hat – zu obligatorischen Weisungen werden.

Im Bereich arbeitsmarktliche Massnahmen steht noch ein weiteres Ressort der Ausgleichsstelle in Kontakt mit den Kantonen: TCAR. Es kümmert sich um die Koordination und Steuerung der LAM und gibt strukturelle Ratschläge (Ausarbeitung, Rekrutierung des Personals, Organisation). TCAM ist seinerseits nicht struktur- sondern produktorientiert, d.h. es untersucht die Ergebnisse der betreffenden Infrastruktur.

Bewertung

Der von der Ausgleichsstelle neulich eingeführte Kontrollprozess ist transparent und erlaubt es dem Kanton, zu den Bemerkungen und Empfehlungen Stellung zu nehmen. Zudem ermöglicht er Verbesserungsmassnahmen.

Seit die Kantone über ein eigenes (von der Arbeitslosenzahl abhängiges) Budget und über mehr Freiheit bei der Preisfestlegung der arbeitsmarktlichen Massnahmen verfügen, betrachten sie die Kontrollen als logisch. Letztere werden auch dadurch erklärt, dass die AMM wegen ihrer hohen Kosten von Seiten der Arbeitgeber in Frage gestellt worden sind.

Für einen Aussenstehenden sind die Beziehungen zwischen TCAR und TCAM nicht immer klar und transparent. Beide Ressorts erteilen auch Ratschläge, das eine zur Struktur, das andere zur Produktkontrolle.

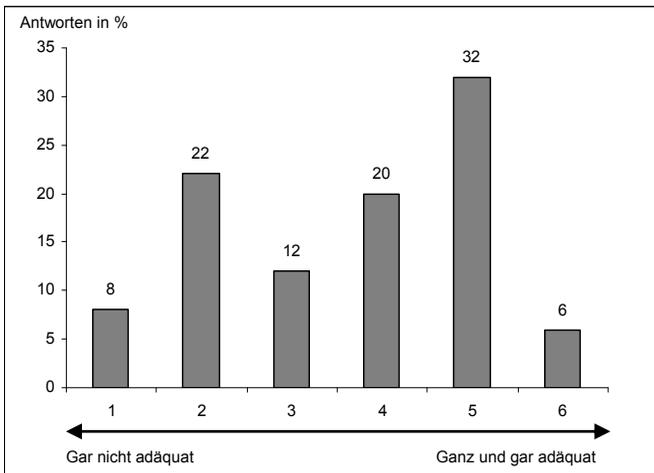
³⁶ SECO 2007, S. 24

Schliesslich ist die Kontrollphilosophie bei den AMM eine andere als die, welche bei den Kontrollen durch TCFI und TCIN vorherrscht und als strenger angesehen wird. Die Philosophie von TCAR scheint viel mehr auf Beratung und Empfehlungen ausgerichtet zu sein.

In den an die Durchführungsorgane versandten Fragebögen wurde die Kontrolle der AMM unterschiedlich beurteilt (*Abbildung 16*). 30 % sind der Ansicht, dass die Beaufsichtigung nicht gut weil zu kooperativ ist, 32 % schätzen sie als mittelmässig ein und 38 % als adäquat. Dabei darf nicht vergessen werden, dass diese Einschätzungen sich sowohl auf die Kontrollaktivitäten der Kantone als auch auf die der Ausgleichsstelle beziehen.

Abbildung 16

Beaufsichtigung der arbeitsmarktlichen Massnahmen



Quelle: PVK 2008

4.4.4 Juristische Kontrolle, Rechtsvollzug

Das Ressort Rechtsvollzug (TCRV) hat die Aufgabe, für einen rechtmässigen und einheitlichen Rechtsvollzug zu sorgen.³⁷ Zu diesem Zweck gibt es Weisungen und Rundschreiben aus, fasst wichtige Entscheide des Bundesversicherungsgerichts zusammen und publiziert sie. Seine Beaufsichtigungsfunktion umfasst die Kontrolle der Beschlüsse der Durchführungsorgane und der Kantonsgerichte und gegebenenfalls deren Anfechtung, falls Weisungen übergangen wurden. Es ist zudem für Fragen der Haftung bei Rekursverfahren zuständig. Im Jahre 2006 hat TCRV mehr als 3600 Fragen beantwortet und sich mit den rechtlichen Aspekten der Revision des AVIG befasst.

³⁷ SECO 2007, S.18

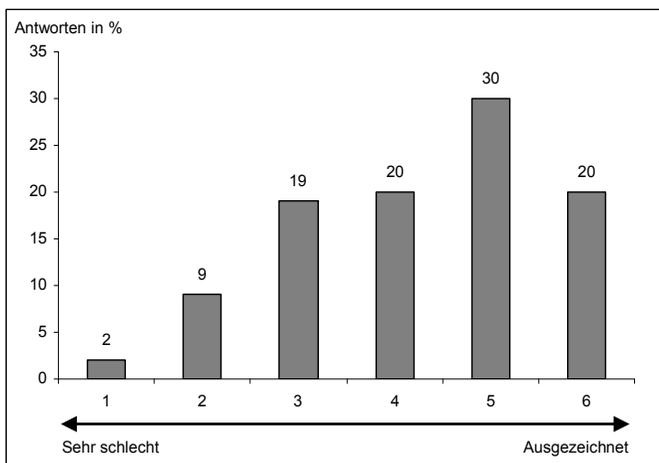
Sämtliche Entscheide betreffend Sanktionen, Einstellungen und Entschädigungsanrecht werden an TCRV weitergeleitet. Im Falle eines offensichtlichen juristischen Fehlers wählt TCRV einen Rekursweg (Anfechtung, Klage, Bescheid). 2006 ist TCRV 23-mal vor dem Bundesversicherungsgericht eingeschritten und 14-mal vor kantonalen Rekursinstanzen. Es hat zudem 26 Anfechtungen ausgesprochen und 22 Klagen eingereicht.

Bewertung

Die Weisungen der Ausgleichsstelle zur Sicherstellung einer einheitlichen Praxis werden von den Durchführungsorganen mehrheitlich positiv bewertet. 50 % der Befragten betrachten die Weisungen als gut, 39 % als mittelmässig und 11 % als schlecht. Dies ist das positivste Resultat des ganzen Fragebogens.

Abbildung 17

Weisungen zur Sicherstellung einer einheitlichen Praxis



Quelle: PVK 2008

Die Ansicht einiger Befragten, dass der Beitrag der Weisungen zu einer einheitlichen Praxis der Durchführungsorgane mittelmässig oder schlecht sei, lässt sich durch folgende Faktoren erklären:

- die Masse der Informationen zum Rechtsvollzug ist enorm und folglich ziemlich schwer zu bewältigen;
- Zwischen Rechtsvollzug und Inspektorat bestehen ungenügend Synergien, die eine gemeinsame Vision des Vollzugs ermöglichen würden;
- Es fehlt eine klare Kenntnis des Terrains, die zu einer Berücksichtigung der praktischen Folgen in den Weisungen führen würde.

Natürlich reichen die Weisungen allein nicht aus, um eine einheitliche Praxis zu gewährleisten. Dazu müssten sie verstärkt von Schulungen und Workshops begleitet werden, die das Verständnis und somit eine richtige Umsetzung garantieren würden.

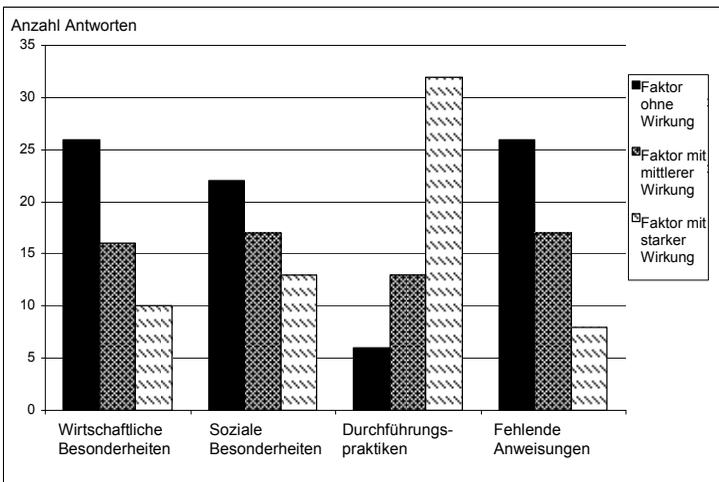
Die Durchführungsorgane sind ausserdem der Ansicht, nicht genügend – oder zumindest nicht bündig und effizient – über juristische Beschlüsse informiert zu werden. Eine solche Information würde einer einheitlichen Praxis Vorschub leisten.

Die gleichen Elemente kehren auch bei der uneinheitlichen Anwendung der Sanktionen wieder (Kap. 4.1.2, *Abbildung 8*) sowie bei der Auswertung des Fragebogens bezüglich möglicher Erklärungen der Unterschiede bei der Behandlung der Arbeitslosen (*Abbildung 18*). Die vier unten aufgelisteten Faktoren wurden im Hinblick auf ihre Auswirkung auf die unterschiedliche Behandlung – mittlere Auswirkung, starke Auswirkung oder ohne Wirkung – bewertet:

- die regionalen wirtschaftlichen Charakteristika, «Arbeitslosentypen»;
- die sozialen und kulturellen Besonderheiten der Region;
- die Praktiken der Durchführungsorgane;
- der Mangel an klaren Anweisungen (Weisungen) von Seiten des SECO.

Abbildung 18

Faktoren zur Erklärung der Unterschiede bei der Behandlung der Arbeitslosen



Quelle: PVK 2008

Aus den Antworten geht hervor, dass die sozialen Besonderheiten, vor allem aber die Praktiken der Durchführungsorgane, als diejenigen Faktoren betrachtet werden, die die Behandlung der Arbeitslosen am stärksten beeinflussen.

Zusätzlich wurden folgende Bemerkungen gemacht:

- die Weisungen sind klar, aber erlauben es nicht immer, den verschiedenen Situationen individuell Rechnung zu tragen;
- die Praktiken der Kantonsgerichte sind unterschiedlich;

- die Meinung, dass eine Gewerkschaftskasse auf mehr Verständnis stösst als eine öffentliche Kasse, ist immer noch ziemlich verbreitet;
- die besonderen Interessen der Privatkassen in ihrem Verhältnis zu den Arbeitslosen führen zu unterschiedlichen Praktiken.

Der Fall Genf

Es scheint angebracht, im Kapitel zum Thema Rechtsvollzug einige Kommentare zum Fall Genf anzufügen, der in diesem Zusammenhang für Schlagzeilen sorgte. Der Fall des Kantons Genf liess keinen der Befragten gleichgültig. Meistens wird Genf als «Spezialfall» bezeichnet.

Kritisiert wurde an der Praxis des Kantons Genf vor allem die Einführung eines Anrechts auf kantonale Temporärstellen, die den Versicherten automatisch das Recht auf eine zweite Rahmenfrist sicherten, d.h. eine neue Frist für die Beziehung der Arbeitslosenentschädigung.³⁸ Viele Kantone haben ähnliche Programme entwickelt, ohne jedoch besagtes Recht gesetzlich zu verankern.

Das Genfer Arbeitslosengesetz von 1997 hat das Recht auf kantonale Temporärstellen gesetzlich verankert. Im Jahre 2005 wurde erfolglos versucht, das Gesetz zu ändern, doch am 16. Dezember 2007 wurde das neue Genfer Arbeitslosengesetz, in dem der umstrittene Passus gestrichen war, vom Volk angenommen. Der Bundesrat hatte zuvor damit gedroht, dass im Falle einer Ablehnung des Gesetzes der Ausgleichsfonds den Personen, die durch dieses Programm wieder auf die Zahlliste der Arbeitslosenversicherung gelangen, keine Arbeitslosenentschädigungen mehr bezahlen würde.

Es stellt sich die Frage, was die Ausgleichsstelle, das EVD und der Bundesrat gegen diese auf einem Gesetz von 1997 basierende Praxis unternommen haben, nachdem die Situation durch die Medien an eine breite Öffentlichkeit gelangt war.

Seit zwei Jahren arbeiten der Kanton Genf und die Ausgleichsstelle aktiv zusammen, insbesondere bei der Ausarbeitung des neuen Arbeitslosengesetzes des Kantons Genf. Diese Partnerschaft wurde von beiden Seiten als äusserst positiv erfahren, was erklärt, warum der Bundesrat vor der Abstimmung Dezember 2007 nur politischen Druck ausübte und sich ansonsten zurückhielt.

Dagegen ist es erstaunlich, dass von 1997 – dem Jahr der Einführung der kantonalen Temporärstellen – bis 2005 keine erwähnenswerten Schritte unternommen wurden.

Zu Beginn mochte die Ausgleichsstelle die Sache für ein interessantes Experiment halten. Dann aber merkte sie, dass das Programm unerwünschte Ergebnisse zeitigte und sich vor allem kontraproduktiv auf eines der Hauptziele des AVIG – die rasche Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt – auswirkte. Der Bundesrat kam in seinem Entscheid vom 28. März 2007 denn auch zum Schluss, dass diejenigen Bestimmungen des Genfer Arbeitslosengesetzes, welche die vorübergehenden Beschäftigungen und die Berufspraktika regeln, bundesrechtswidrig seien.

³⁸ Das Genfer System schuf ein Problem auf der Ebene des Anreizes. In der Tat ist nicht die Arbeitslosenzahl an sich das grösste Problem, sondern die Dauer der Arbeitslosigkeit. Die kantonalen Temporärstellen haben nicht die erhofften Resultate gezeitigt und haben die Arbeitslosigkeitsdauer verlängert.

Das Bundesgericht allerdings befand in seinem Entscheid BGE 115 V 515, es sei bisher anerkannt, dass eine Tätigkeit im Rahmen eines Beschäftigungsprogramms, welche der Beitragspflicht untersteht, an die für den Bezug von Arbeitslosengeld notwendige Beitragsdauer angerechnet werden könne. Dies gelte unabhängig davon, ob das Beschäftigungsprogramm einen genügenden Beitrag zur Wiedereingliederung der Beschäftigten in den regulären Arbeitsmarkt leiste.

Diese Feststellungen geben zu folgenden Bemerkungen Anlass:

- Das Genfer Arbeitslosengesetz von 1997 wurde vom Bundesrat nicht formell genehmigt. Die Ausgleichsstelle überprüfte dieses Gesetz erst 2007 und der Bundesrat genehmigte es erst am 28. März 2007, also ein Jahrzehnt nach dessen Inkrafttreten.
- Es ist unverständlich, dass der Kanton Genf sein Gesetz erst 2007 vorlegte, sieht Artikel 113 Absatz 1 AVIG doch vor, dass die Kantone ihre Ausführungsbestimmungen dem Bund zur Genehmigung vorzulegen haben.
- Gemäss Artikel 61b RVOG ist diese Genehmigung Voraussetzung für die Gültigkeit eines kantonalen Gesetzes. Es ist deshalb ebenso unverständlich, dass die Ausgleichsstelle und die Aufsichtsbehörden in dieser Sache untätig blieben.
- Der Bundesrat hat somit seine Aufgabe, einen einheitlichen Gesetzesvollzug zu gewährleisten, nicht vollständig erfüllt.³⁹

Viele Befragte warfen die Frage auf, ob die Ausgleichsstelle früh genug reagiert und alle möglichen Schritte unternommen hat. Die Früherkennungsmechanismen (Art.11 RVOV) haben nicht funktioniert. Ausserdem hätten angesichts des Ausmasses des Phänomens auch die Aufsichtskommission und der Bundesrat einschreiten müssen (bis zu 2500 kantonale Temporärstellen in Genf).

4.4.5 Bewertung der Instrumente durch die Durchführungsorgane

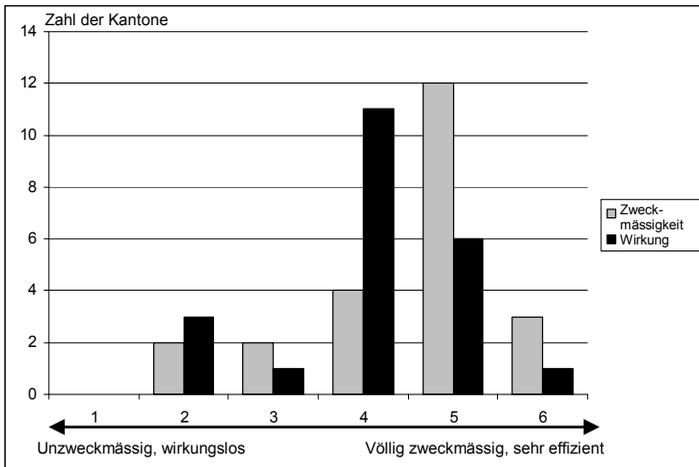
Im Allgemeinen ist man in den Durchführungsorganen der Ansicht, dass die Kontrollen der Ausgleichsstelle einer strengen Politik folgen. Die Kontrollen werden von vielen Mitarbeitern der Durchführungsorgane gefürchtet, da sie im Falle eines Fehlers persönlich identifiziert werden.

Die Führungs- und Aufsichtsinstrumente, welche die Ausgleichsstelle in den Kantonen und in den RAV anwendet, sind nach Auffassung der Kantone recht zweckmässig und wirken sich positiv auf ihre ineffizienten oder nicht konformen Praktiken aus.

Die *Abbildung 19* zeigt in der Tat, dass 15 von 23 Kantonen die Instrumente für zweckmässig, 6 für ziemlich zweckmässig und 2 für unzweckmässig halten. 7 Kantone halten die Instrumente für effizient, 12 für mittelmässig effizient und 3 für ineffizient.

³⁹ Art. 110 LACI, Art. 76 LPGA

Zweckmässigkeit der Kontrollinstrumente in den Kantonen



Quelle: PVK 2008

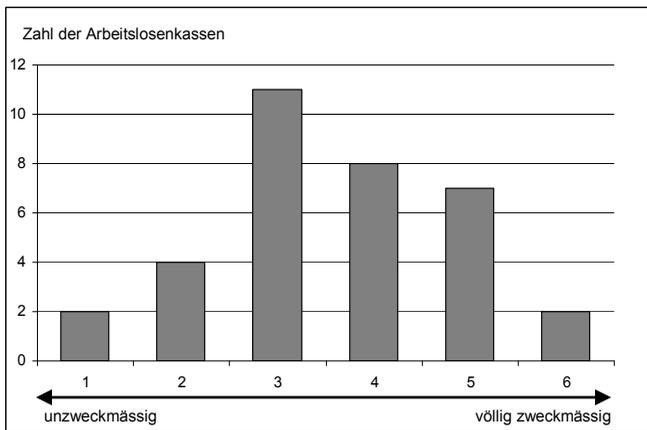
Die Unterschiede zwischen der Bewertung der Zweckmässigkeit der Instrumente und ihrer Wirkung ist erstaunlich. Sie lassen sich teilweise durch den Wunsch der Kantone nach mehr Selbständigkeit erklären – die Instrumente werden in diesem Fall dann für gut gehalten, wenn sie die kantonale Praxis nicht zu stark beeinträchtigen. Oder aber den Instrumenten wird kaum ein Einfluss auf die kantonale Praxis zugestanden, weil diese nach Ansicht der Kantone gar keiner Korrektur bedarf.

Dank Benchmarking und Erfahrungsaustausch können die Führungsaktivitäten zu Lerneffekten und Verbesserungen führen. Zudem fühlen sich die kantonalen Amtsstellen für die Identifizierung nicht konformer Praktiken und für ihre Korrektur verantwortlich.

Auch im Bereich arbeitsmarktliche Massnahmen sind die Beziehungen mit der Ausgleichsstelle von einer Lern- und Verbesserungskultur geprägt. Der Wille, sich anzustrengen und sich zu verbessern ist in vielen Kantonen und auch bei der Ausgleichsstelle spürbar.

Für die Kassen sind die Instrumente der Ausgleichsstelle zur Führung und Beaufsichtigung ihrer Aktivitäten mehr oder weniger zweckmässig (Abbildung 20). Die Ergebnisse sind weniger einheitlich als bei der Bewertung der Instrumente, die in den Kantonen Anwendung finden.

Zweckmässigkeit der Beaufsichtigungsinstrumente in den Kassen



Quelle: PVK 2008

Für 9 der Befragten in den Kassen sind die Instrumente zweckmässig, für 19 teilweise zweckmässig und für 6 unzweckmässig.

Folgende Bemerkungen wurden gemacht:

- das Führungs- und Kontrollsystem ist einfacher als für die RAV, weil es nur die Produktivität der Kasse misst und nicht ihre komparative Effizienz;
- Benchmarking der Kassen fehlt (Ergebnisse der Überprüfung der Zahlungen und der Buchhaltung);
- keine Qualitätskriterien. Es werden einzig die Kosten berücksichtigt;
- Risikoorientierte Auswahl führt zu Vertuschung.

Die Bewertung der Auswirkungen der Führungs- und Steuerungsinstrumente auf die Praxis der Kassen beruhte auf drei Kriterien (*Abbildung 21*).

1. Einführung von Lern- und Verbesserungsmassnahmen.

Für 9 der Befragten haben die Führungs- und Aufsichtsinstrumente Auswirkungen auf die Einführung von Verbesserungsmassnahmen, für 16 Personen ist die Wirkung begrenzt und für 7 praktisch nichtig.

2. Tendenz, Fehler zu vertuschen bei Fällen, bei denen ein sehr geringes Kontrollrisiko besteht.

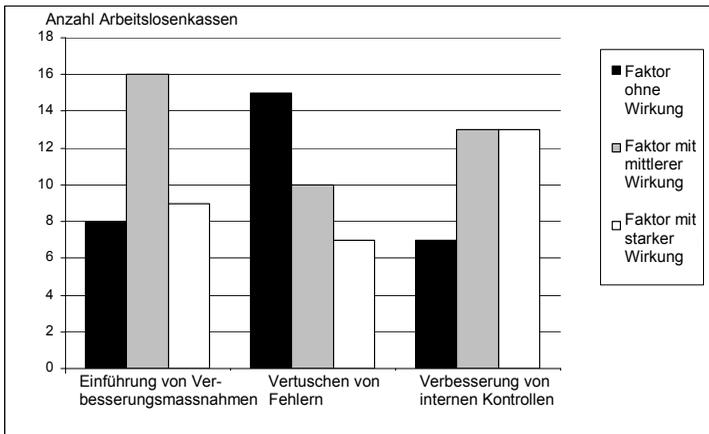
7 Befragte sind der Ansicht, dass die Führungs- und Aufsichtsinstrumente die Kassen dazu veranlassen, Fehler zu vertuschen, für 10 Personen besteht ein begrenztes Risiko und für 15 Personen haben die Instrumente keine Auswirkungen auf solche Praktiken.

3. Tendenz, interne Kontrollen zu verbessern.

Auf diesen Punkt wirken sich die Instrumente nach Ansicht der Befragten am stärksten aus. 13 Personen sind der Meinung, dass die Instrumente zu einer Verbesserung der internen Kontrollen führen, 13 sehen eine begrenzte Wirkung in diese Richtung und 7 gar keine. Die internen Kontrollen dienen dazu, die Arbeitsprozesse zu evaluieren und zu korrigieren. Allerdings findet ein Teil der Befragten die Tatsache, dass am Ende der Träger selbst für die Korrekturen zuständig ist, ein wenig demotivierend.

Abbildung 21

Auswirkung der Führungsinstrumente auf die Arbeitslosenkassen



Quelle: PVK 2008

4.4.6 Zusammenfassung

Die Ausgleichsstelle verfügt über zweckmässige Führungs- und Aufsichtsinstrumente. Die Instrumentenpalette ist kohärent und verfolgt effizienz-, risiko- und qualitätsorientierte Ziele. Sie erlaubt die Korrektur gewisser Praktiken und hat einen starken Präventiveffekt. Ausserdem fördert sie Verbesserungs- und Lerndynamiken in den Durchführungsorganen. Die Kontrollen sind streng und werden auch so wahrgenommen.

Die Führungs- und Aufsichtsinstrumente haben den Verdienst, besonders in den Bereichen RAV und AMM Verbesserungen herbeizuführen. So zeigen die Allgemeine Lagebeurteilung und die Besondere Lagebeurteilung sowie die AMM-Kontrollen, wo Verbesserungspotenzial besteht und machen Vorschläge, die mit dem Durchführungsorgan diskutiert werden. Die Umsetzung der Empfehlungen wird von der Ausgleichsstelle beaufsichtigt.

Allerdings wird zwischen den verschiedenen Aufsichtsinstrumenten der Ausgleichsstelle ein Mangel an Koordination beklagt. Eine gemeinsame Philosophie (der verschiedenen Kontrollarten), Synergien oder eine klare Integration der Qualitätskriterien fehlen.

Auch auf der Ebene der Weisungen wurden gewisse Mängel identifiziert. Dies betrifft insbesondere die Weisungen zur Vermittlungsfähigkeit, zur kantonalen Verwaltung der Gelder des Ausgleichsfonds oder solche, die darauf abzielen, die Kassen zu einer einheitlichen Sanktionspraxis zu veranlassen. Zudem fehlt auf Ebene der Kassen ein Instrument wie die Allgemeine Lagebeurteilung für die Kantone: eine Übersicht über sämtliche Kassen, mit einer Auflistung der Best Practices und der weniger guten Erfahrungen, die zu vermeiden sind.

Der Fall der Temporärstellen im Kanton Genf schliesslich illustriert einerseits die Grenzen des Früherkennungssystems und legt andererseits auf der Ebene der Massnahmen zur Vereinheitlichung des Gesetzesvollzugs gewisse Mängel offen. Bundesrat, Aufsichtskommission und Ausgleichsstelle sind in dieser Frage lange Jahre untätig geblieben.

5 Schlussfolgerung

Die vorliegende Untersuchung hatte zum Ziel, die Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenversicherung durch den Bund zu evaluieren. Die wichtigsten Ergebnisse werden im Folgenden zusammengefasst.

Rechtsgrundlagen

Die Evaluation hat gezeigt, dass die Kompetenzen in den meisten Fällen klar definiert und gut aufgeteilt sind. Die Zusammensetzung der Aufsichtskommission ist zweckmässig, sofern man die Beratung und Konsensfindung als ihre Hauptaufgabe betrachtet. Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet, profitiert die Kommission von der Beteiligung der Sozialpartner, kann aber nicht als unabhängig betrachtet werden.

Allerdings sind die Präsenz eines einzigen Wissenschaftlers in der Kommission und das Fehlen transparenter Kriterien bei der Auswahl der Sozialpartner im Hinblick auf die Repräsentativität der Mitglieder problematisch. Auch die Tatsache, dass einige Mitglieder gleichzeitig in Durchführungsorganen tätig sind, ist heikel, vor allem in Bezug auf die Behandlung der Verwaltungskosten dieser Organe.

Dass der Präsident der Kommission auch einen Chefposten beim SECO innehat ist aus der Optik der «Good Governance» diskutabel, wird aber aufgrund des daraus resultierenden Effizienzgewinnes von allen akzeptiert.

Die Haftung der Durchführungsorgane ist eine der Grundlagen des AVIG, das die Kohärenz zwischen dem Handlungsspielraum der Durchführungsorgane und ihrer Haftung und Kontrolle zu einem der Hauptprinzipien der Führung und Beaufsichtigung macht.

Die gesetzlich verankerte interinstitutionelle Zusammenarbeit schliesslich ist Quelle sowohl potentiellen Wirksamkeitsgewinns als auch möglicher finanzieller Risiken (falls die Zusammenarbeit von der Arbeitslosenversicherung finanziert werden muss).

Strategie und Steuerung

In Anbetracht der gesetzlich festgelegten Ziele und der erzielten Ergebnisse darf man den Schluss ziehen, dass die Strategie zur Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenkassen und der kantonalen Amtsstellen recht gut funktioniert. Tatsächlich haben die Kassen hohe Wirksamkeitsergebnisse verzeichnen können. Bei den Kantonen zielt die Strategie zur Führung und Beaufsichtigung auf die Verbesserung und auf die Kommunikation der Resultate ab.

Verbesserungspotenzial besteht besonders bei der Integration der Qualitätskriterien und der Kommunikation dieser Aufsichtsstrategie an die Durchführungsorgane. Die differenzierte Steuerungsstrategie erlaubt es, sich dem wirtschaftlichen und geographischen Kontext bis zu einem gewissen Grad anzupassen. Dagegen ist es ihr bisher noch nicht gelungen, umstrittenen kantonalen Praktiken, wie zum Beispiel der Vermittlung von ausgesteuerten Arbeitslosen zwecks Eröffnung einer neuen Rahmenfrist, einen Riegel vorzuschieben. Der den kantonalen Amtsstellen gewährte Handlungsspielraum hat zu mehr und weniger effizienten Lösungen geführt. Auch war der Bundesrat bis heute nicht der Ansicht, dass die maximalistischen oder minimalistischen Praktiken bei der Anwendung der Kontrollinstrumente und bei der Wiedereingliederung mit dem Prinzip des einheitlichen Gesetzesvollzugs, für das er verantwortlich ist, im Widerspruch stehen.

Allgemein gilt die Gleichbehandlung der Arbeitslosen als gewährleistet, mit Ausnahme der Sanktionspraktiken, die sehr unterschiedlich sind. Die Ausgleichsstelle hat bloss Richtlinien für die RAV ausgearbeitet, erstaunlicherweise bei den Kassen aber darauf verzichtet, in der Annahme, dass sich diese auf eine vom Bundesgericht mehrfach bestätigte Praxis stützen können.

Organisation und Ressourcen

Die organisatorische Umsetzung ermöglicht eine Nähe zum Terrain. Durch die zahlreichen Arbeitsgruppen werden die Arbeitslosenkassen und die kantonalen Amtsstellen in die Arbeit miteinbezogen. Die Organisation fördert somit Verbesserungen und gegenseitiges Lernen der Organe voneinander.

Die Verbände der Kassen oder der kantonalen Arbeitsämter spielen bei der Informationsverbreitung eine zentrale Rolle. Die Legitimität und die Transparenz der auf diese Weise übermittelten Information wird jedoch von vielen Akteuren in Frage gestellt.

Im Bereich Informatik wurden dank der Beaufsichtigung der Aufsichtskommission Fortschritte erzielt. Allerdings wurden zwei parallele Systeme (AVAM und ASAL) aufgebaut, vor allem weil die Privatkassen sich weigerten, mit den öffentlichen Kassen das gleiche System zu teilen.

Instrumente der Aufsichtskommission

Die Aufsichtskommission übt ihre Aufsichtstätigkeit auf angemessene Weise aus. Ihre Aktivitäten haben Auswirkungen auf die Ausgleichsstelle und auf Gesetzesänderungen. Optimierungspotenzial besteht im Wesentlichen bei der Transparenz der Beziehungen zwischen Aufsichtskommission und Bundesrat.

Die Aufsichtskommission und die Subkommission überwachen die Ausgleichsstelle. Gemeinsam beaufsichtigen sie ihre Aktivitäten und Ausgaben.

Das gute Funktionieren der Beratungstätigkeit zuhanden des Bundesrates sowie die Transparenz der Beziehungen zwischen Aufsichtskommission, Ausgleichsstelle und Bundesrat hängen von den amtierenden Personen ab. Die Struktur allein kann sie nicht garantieren, ist doch der Kommissionspräsident zugleich Chef der Direktion für Arbeit und der Präsident der Subkommission gleichzeitig Chef des Leistungsbereiches Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung.

Die Präsenz der Sozialpartner in der Kommission erlaubt es, Kompromisse und Lösungen zu finden, die Arbeitnehmer *und* Arbeitgeber befriedigen. Auch eröffnet es den Zugang zu Informationen direkt vom Terrain über aktuelle Entwicklungen und künftige Trends. Hingegen bleibt angesichts der Zusammensetzung der Kommission fraglich, ob sie tatsächlich in der Lage ist, sich mit sämtlichen «blockadegefährdeten» Themen zu befassen.

Die Schaffung einer Expertenkommission hat es ermöglicht, sich verhältnismässig früh zum Problem der zunehmenden Verschuldung des Ausgleichsfonds Gedanken zu machen. Expertenkommission und Aufsichtskommission haben bei der aktuellen AVIG-Revision eine zentrale Rolle gespielt.

Den vom Ausgleichsfonds finanzierten Forschungsprojekten fehlt eine Strategie zur Nutzung der Ergebnisse. Die an die Forschungsprojekte anschliessenden weiterführenden Schritte sind nicht immer klar.

Instrumente der Ausgleichsstelle

Die Ausgleichsstelle verfügt über zweckmässige Führungs- und Aufsichtsinstrumente. Die Instrumentenpalette ist kohärent und verfolgt effizienz-, risiko- und qualitätsorientierte Ziele. Sie ermöglichen die Korrektur gewisser Praktiken und haben einen starken Präventiveffekt. Ausserdem fördern die Instrumente Verbesserungs- und Lerndynamiken in den Durchführungsorganen. Die Kontrollen sind Teil einer strengen Politik und werden auch so wahrgenommen.

Beklagt wird ein Mangel an Koordination zwischen den verschiedenen Aufsichtsinstrumenten der Ausgleichsstelle. Eine gemeinsame Philosophie (zwischen unterschiedlichen Kontrollarten), Synergien oder eine klare Integration der Qualitätskriterien fehlen.

Auch auf der Ebene der Weisungen wurden gewisse Mängel identifiziert. Dies betrifft insbesondere die Weisungen zur Vermittlungsfähigkeit, zur kantonalen Verwaltung der Gelder des Ausgleichsfonds oder solche, die darauf abzielen, die Kassen zu einer einheitlichen Sanktionspraxis zu veranlassen. Zudem fehlt auf Ebene der Kassen ein Instrument wie die Allgemeine Lagebeurteilung für die Kantone: eine Übersicht über sämtliche Kassen, mit einer Auflistung der Best Practices und der weniger guten Erfahrungen, die zu vermeiden sind.

Der Fall der Temporärstellen im Kanton Genf schliesslich illustriert einerseits die Grenzen des Früherkennungssystems und legt andererseits auf der Ebene der Massnahmen zur Vereinheitlichung des Gesetzesvollzugs gewisse Mängel offen. Bundesrat, Aufsichtskommission und Ausgleichsstelle sind in dieser Frage lange Jahre untätig geblieben.

Schlussfolgernd kann man sagen, dass die Aktivitäten zur Führung und Beaufsichtigung der Arbeitslosenkasse durch den Bund korrekt funktionieren: die Rechtsgrundlagen sind kohärent, die verschiedenen Akteure werden in die Umsetzung miteinbezogen, Strategie und Steuerung beruhen auf adäquaten Zielen und Instrumenten.

Eine strenge Kontrollkultur wird von einer Kultur der Verbesserung und der Zusammenarbeit mit den kantonalen Durchführungsorganen begleitet. Die genannten Probleme betreffen in erster Linie a) die mangelnde Transparenz hinsichtlich der Repräsentativität der Aufsichtskommission, b) die Mechanismen zur Problemfrüherkennung und zum reaktiven Einschreiten auf Ebene des Bundesrates, der Aufsichtskommission und der Ausgleichsstelle, und c) die Beaufsichtigung der Umsetzung durch den Bundesrat. Der den Durchführungsorganen gewährte Handlungsspielraum darf dem Bund nicht als Vorwand dienen, sich um die unterschiedlichen und in Hinsicht auf den einheitlichen Gesetzesvollzug manchmal fragwürdigen kantonalen Praktiken nicht zu kümmern.

Literatur- und Dokumentenverzeichnis

- Aeberhardt Werner und Ragni Thomas*, 2006: Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen: Grundlinien des zweiten Forschungsprogramms, in: Die Volkswirtschaft, 10-2006, S. 4–7, SECO, Bern.
- Aeberhardt Werner*, 2007: Studien über regionale Disparitäten in der Arbeitslosigkeit, in: Die Volkswirtschaft, 7/8-2007, S. 53, SECO, Bern.
- Aeppli Daniel*, 2006: Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz im Jahr 2005 – die vierte Studie, in: Die Volkswirtschaft, 10-2006, S. 30–33, SECO, Bern.
- Babey Dominique*, 2006: Arbeitslosenversicherung im Jahre 2005 – ein Defizit von 1,87 Mrd. Franken, in: die Volkswirtschaft, 10-2006, S. 52–56, SECO, Bern.
- Babey Dominique*, 2007: Arbeitslosenversicherung im Jahre 2006 – noch ein Defizit von gut 1 Mrd. Franken, in: Die Volkswirtschaft, 11-2007, S. 42–46, SECO, Bern.
- Behncke Stéfanie et al.*, 2007: Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden, in: die Volkswirtschaft, 4-2007, S. 49–51, SECO, Bern.
- Bieri Oliver et al.*, 2006: Unterschiedliche Strategien der RAV zur Arbeitsmarktintegration, in: Die Volkswirtschaft, 10-2006, S. 14–17, SECO, Bern.
- Brügger B. et al.*, 2007: Regionale Disparitäten in der Arbeitslosigkeit: Bedeutung der Sprach- und Landesgrenzen, in: Die Volkswirtschaft, 7/8-2007, S. 54–56, SECO, Bern.
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques*, 1998: Chômeurs en fin de droit. Evaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire, Genève.
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques*, 2002: Politique cantonale de lutte contre le chômage de longue durée. Evaluation des mesures cantonales, Genève.
- Egger Marcel und Lenz Carlos*, 2006: Wirkungsevaluation der öffentlichen Arbeitsvermittlung, in: Die Volkswirtschaft, 10-2006, S. 26–29, SECO, Bern.
- Egger Marcel und Merckx Véronique*, 2000: Evaluation des Einsatzes arbeitsmarktlicher Massnahmen in der Schweiz, in: Die Volkswirtschaft, 12-2000, S. 40–44, SECO, Bern.
- Elias Jiria und Ragni Thomas*, 2007: Recherche appliquée du SECO – rétrospective et perspectives, in: Sécurité sociale CHSS, 3/2007, S. 136–139.
- Engler Hermann*, 2006: Zehn Jahre Regionale Arbeitsvermittlungszentren – eine Erfolgsgeschichte, in: Die Volkswirtschaft, 10-2006, S. 57–58, SECO, Bern.
- Expertenkommission*, 2006: Bericht der Expertenkommission über die Neuregelung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes für die längerfristige Finanzierung der Arbeitslosenversicherung, vom 10. Oktober 2006.
- Flückiger Yves et al.*, 2002: les raisons de la différence entre les taux de chômage genevoise et suisse, Synthèse des principaux résultats, Observatoire Universitaire de l'Emploi, Genève.
- Flückiger Yves et al.*, 2007: Regionale Unterschiede bei der Arbeitslosigkeit: Ein revidierter Ansatz, in: Die Volkswirtschaft, 7/8-2007, S. 57–61, SECO, Bern.

Gerfin Michael und Lechner Michael, 2000: Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen in der Schweiz, in: Die Volkswirtschaft, 4-2000, S. 16–18, SECO, Bern.

Hunold Claude, 1998: Qualitätsbeurteilung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Telefonische Repräsentativbefragung von Stellensuchenden und Unternehmungen, Schlussbericht, BWA.

Lalive d'Épinay Rafael und Zweimüller Josef, 2000: Arbeitsmarktliche Massnahmen, Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung, in: Die Volkswirtschaft, 4-2000, S. 11–15, SECO, Bern.

Lalive D'Épinay Raphael et al., 2006: Makroökonomische Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit, in: Die Volkswirtschaft, 10-2006, S. 22–25, SECO, Bern.

Marti Michael und Osterwald Stephan, 2006: Wirkungen der arbeitsmarktlichen Massnahmen auf den schweizerischen Arbeitsmarkt, in: Die Volkswirtschaft, 10-2006, S. 18–21, SECO, Bern.

Martinovits-Wiesendanger Alex und Ganzaroli Dennis, 2000: Panelbefragungen bei Massnahmenteilnehmern, in: Die Volkswirtschaft, 4-2000, S. 20–24, SECO, Bern.

Perret Virgile et al., 2007: Les cantons suisse face au chômage, L'Harmattan, Paris.

Schmied Patrick, 2007: Die Hestia-Massnahme zur beruflichen Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen, in: Die Volkswirtschaft, 7/8-2007, S. 62, SECO, Bern.

SECO, 1999: RAV-Evaluationsstudie, Schlussbericht. Bern.

SECO, 2003: Hauptsache Arbeit, Bern.

SECO, 2006: Bericht über die Revision der Jahresrechnung 2005 des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, Bern.

SECO, 2006b: Circulaire relative aux mesures du marché du travail, Bern.

SECO, 2007: Marché du travail / Assurance-chômage, rapport annuel 2006, Bern.

SECO, 2007b: Teilrevision des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 25. Juni 1982.

Sheldon Georg, 2000: Auswirkungen der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in der Schweiz 1990-1999. Gutachten erstellt im Auftrag des SECO.

Sheldon Georg, 2000: Die Auswirkung der Errichtung von Regionalen Arbeitsvermittlungszentren, in: Die Volkswirtschaft, 4-2000, S. 25–29, SECO, Bern.

Sheldon Georg, 2005: Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schwieg im Zeitraum 1998 bis 2003, in: Die Volkswirtschaft, 10-2000, S. 35-37, SECO, Bern.

Spycher Stefan et al., 2006: Wege zur Reduktion der überdurchschnittlich hohen Erwerbslosigkeit von Ausländerinnen und Ausländern, in: Die Volkswirtschaft, 10-2006, S. 9-13, SECO, Bern.

VAK, 2007: Rapport annuel 2006

Interne Dokumente des SECO

Accord 2006–2009 entre la Confédération suisse, représentée par le Département fédéral de l'économie et le canton x pour l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage.

Lagebeurteilung 2006.

Appréciation particulière de la situation 2006, Canton de Vaud, Analyse de la situation. Champs d'action et mesures, Rapport du Service vaudois de l'emploi.

Appréciation particulière de la situation 2006, Canton de Vaud, Partie 1: description des données.

Appréciation particulière de la situation 2006, Canton de Vaud, Partie 2: Champs d'action possibles.

Aufsicht des SECO über den kantonalen Vollzug arbeitsmarktlicher Massnahmen (AMM), Konzept.

Budget ALV-Ausgleichsstelle 2008.

Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, Sitzungsprotokolle vom 15. Dezember 2006, 4. September 2006, 28. Juni 2006, 30. März 2006 und 16. Dezember 2005.

Convention entre la Confédération suisse, représentée par le Département fédéral de l'économie et le Fondateur de la Caisse de chômage, portant sur l'application de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité.

Geschäftsordnung, SECO, Interne Revision.

HSC Management Consulting, 2002, Informatikstrategie SECO TC.

Le projet CII-MAMAC: éléments essentiels.

Leistungsvereinbarung ALK 2004, Bericht der Kommission der Arbeitslosenkassen – Fachgruppe Finanzen (KALK Finanzen) über die Analyse der Auswirkungen der Entwicklung der neutralen Bandbreite, zur Kenntnisnahme an die Subkommission Finanzen der ALV-Aufsichtskommission.

Mesures pour l'exécution de l'accord ORP/LMMT ACT 2003–2005, Appréciation de la situation, Concept.

Wirkungsorientierte Steuerung RAV/LAV/KAST

Programm zur Weiterführung der angewandten Arbeitsmarktforschung, 2001.

Protokoll Sitzung SK Finanzen 20.02.2007.

Provisorische Resultate 2006 der ALK.

Rechnungsführungsprüfung TC-Finanzen.

Reglement der Subkommission Finanzen der ALV-Aufsichtskommission, Anpassung, 2003.

Reglement der Subkommission Finanzen der ALV-Aufsichtskommission, 2000.

Revisionskonzept.

Ziele-und Aufgabekatalog TC 2008.

Verzeichnis der Interviewpartnerinnen und -partner

<i>Aeberhard Werner</i>	Ressortleiter, Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik, SECO, Bern
<i>Apothéloz Luc</i>	Ressortleiter, Leistungen, Arbeitslosenkasse des Kantons Genf
<i>Babey Dominique</i>	Bereichsleiter, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, SECO, Bern
<i>Babey Sylvain</i>	Amtschef, Arbeitsamt des Kantons Neuenburg, La Chaux-de-Fonds
<i>Blank Susanne</i>	Mitglied der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung Leiterin Ressort Wirtschaftspolitik, Travail.Suisse, Bern
<i>Borel Pierre-Alain</i>	Ressortleiter, Ausbildung, Arbeitsamt des Kantons Neuenburg, La Chaux-de-Fonds
<i>Burri Bruno</i>	Ressortleiter, Arbeitsmarktstatistik, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, SECO, Bern
<i>Ceppi Mario</i>	Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, SECO, Bern
<i>Chanson François</i>	Präsident VAK Geschäftsleiter, Arbeitslosenkasse des Kantons Waadt, Lausanne
<i>Egger Hans-Peter</i>	Ressortleiter, Rechtsvollzug, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, SECO, Bern
<i>Egloff Christine</i>	Inspektorin, Inspektorat, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, SECO, Bern
<i>Erb Tony</i>	Ressortleiter, Arbeitsmarktmassnahmen, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, SECO, Bern
<i>Fankhauser Ulrich</i>	Ressortleiter, Inspektorat, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, SECO, Bern
<i>Flückiger Yves</i>	Professor, Direktor, Observatoire universitaire de l'emploi, Universität Genf Ehemaliges Mitglied der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung
<i>Gaillard Serge</i>	Präsident der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung Leiter, Direktion für Arbeit, SECO, Bern
<i>Gasser Peter</i>	Ressortleiter, Grundlagen und Analysen, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, SECO, Bern

<i>Geiser Thomas</i>	Professor, Direktor, Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Universität St. Gallen
<i>Genilloud Marc</i>	Mitglied der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung Amtschef, Arbeitsamt des Kantons Freiburg
<i>Gfeller Kurt</i>	Mitglied der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung Vizedirektor, Schweizerischer Gewerbeverband (SGV), Bern
<i>Grassi-Pirrone Daniel</i>	Arbeitsamt des Kantons Neuenburg, La Chaux-de-Fonds
<i>Guillet Pascal</i>	Direktor, Arbeitslosenkasse des Kantons Neuenburg, La Chaux-de-Fonds
<i>Henneberger Fred</i>	Direktor, Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Universität St. Gallen
<i>Imstepf Florian</i>	Ressortleiter, Arbeitsvermittlung und LAM-Koordination, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, SECO, Bern
<i>Jeanrenaud Claude</i>	Mitglied der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung Professor, Direktor, Institut de recherches économiques, Universität Neuenburg
<i>Keller Thomas</i>	Vorsteher, Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, Pratteln
<i>Kolb Heinz</i>	Ressortleiter, Controlling, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, SECO, Bern
<i>Lagger Valentin</i>	Projektleiter, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, SECO, Bern
<i>Lalive Rafael</i>	Professor, Faculté des hautes études commerciales, Universität Lausanne
<i>Lampart Daniel</i>	Geschäftsführender Sekretär des Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB), Bern
<i>Lüscher Peter</i>	Mitglied der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung Vorsitzender der Geschäftsleitung der Aargauischen Industrie- und Handelskammer, Aarau
<i>Mücher Christoph</i>	Mandatsleiter, Rechnungslegung und Controlling, Eidgenössische Finanzkontrolle, Bern
<i>Pasquier Martial</i>	Professor, Institut de hautes études en administration publique, IDHEAP, Chavannes-près-Renens–Lausanne
<i>Piccand Roger</i>	Leiter, Arbeitsamt des Kantons Waadt, Lausanne

<i>Rieser Andy</i>	Ressortleiter, Leistungen der Arbeitslosenversicherung, Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich
<i>Risler Walter</i>	Prüfungsexperte, Eidgenössische Finanzkontrolle, Bern
<i>Sauter Bruno</i>	Amtschef, Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich
<i>Schmied Patrick</i>	Leiter, Arbeitsamt des Kantons Genf
<i>Singarella Caroll</i>	Leiterin, Arbeitsmarktmassnahmen, Arbeitsamt des Kantons Genf
<i>Spahr-Beytrison Rachel</i>	Juristin, Arbeitslosenkasse des Kantons Wallis, Sitten
<i>Studer Adrian</i>	Vorsitzender der Geschäftsleitung, beco, Bern
<i>Teuscher Katharina</i>	Leiterin der Unia Arbeitslosenkasse, Zürich
<i>Thurnherr Walter</i>	Generalsekretär, EVD, Bern
<i>Thurre Bruno</i>	Mitglied der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung Direktor, Arbeitslosenkasse des Kantons Wallis, Sitten
<i>Villars François</i>	Leiter, RAV, Arbeitsamt des Kantons Genf
<i>Von Felten Michael</i>	Mitglied der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung Mitglied der Geschäftsleitung und Ressortleiter Finanzen und Sozialversicherung, Unia, Bern
<i>Zahnd Roland</i>	Ressortleiter, Finanzen, Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung, SECO, Bern

Von der Aufsichtskommission veranlasste und der ALV finanzierte Studien

	Vergabeverfahren
Schwarzarbeitende stehen stärker im Vordergrund als die volkswirtschaftlichen Konsequenzen der Schwarzarbeit (GFS 2007)	1
Statistisch assistierte Programmselektion (SAPS) (Lechner, Frölich, Steiger, SIAW 2007)	2
Analyse des différences régionales de chômage (Flückiger, Université de Genève 2007)	2
Regionale Disparitäten in der Arbeitslosigkeit: Kulturelle Grenzen und Landesgrenzen (Zweimüller, Lalive, Brügger, Uni Zürich, Lausanne, St. Gallen 2007)	2
* Ausländer/innen, Erwerbslosigkeit und Arbeitslosenversicherung (BASS 2006)	3
Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden (Lechner, Frölich, SIAW 2006)	3
* RAV-Strategien zur Arbeitsmarktintegration und deren Wirksamkeit (Interface, DB Train & Consult 2006)	3
* Wirkungen der arbeitsmarktlichen Massnahmen auf den schweizerischen Arbeitsmarkt – Makroökonomische Evaluation (Ecoplan 2006)	3
* Makroökonomische Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz (Zweimüller, Lalive, IEW 2006)	3
* Wirkungsevaluation der öffentlichen Arbeitsvermittlung – Evaluationsbericht (Egger et.al. 2006)	3
* Die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz (Aeppli 2006)	1
Wirksamkeit der Kurzarbeitsregelung in der Rezession 2001–2003 (KOF, ETHZ 2005)	1
Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998–2003 (Sheldon, FAI 2005)	1
Studie Nachtarbeit (Uni Neuenburg, ERGOrama 2005)	1
Übersicht über die Professionalisierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) seit 1997 (Interface 2004)	1
Eine empirische Analyse der Arbeit auf Abruf in der Schweiz (Henneberger et.al., FAA 2003)	4
Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz (Ecoplan 2003)	4
Die Entwicklung der Vermittlungseffizienz der Regionalen Vermittlungszentren der Schweiz im Zeitraum 1998–2001 (Sheldon, FAI 2003)	1

	Vergabeverfahren
Die Kosten des Stresses in der Schweiz (GPA, Neuenburg, ERGORama 2003)	1
Mobbing und andere psychosoziale Spannungen am Arbeitsplatz in der Schweiz (Kiener, LINK 2002)	1
** Die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz – Die dritte Studie (Aeppli 2000)	1
** Evaluation des Einsatzes arbeitsmarktlicher Massnahmen (Egger et. al., Bern 2000)	2
** Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen in der Schweiz (Gerfin, Uni Bern, Lechner, SIAW 2000)	2
** Die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung (Sheldon, FAI 2000)	2
** Arbeitsmarktliche Massnahmen, Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung und die Dauer der Arbeitslosigkeit (Lalive, Zweimüller, IEW 2000)	2
** Wirkungsanalyse zu Weiterbildungs- und Umschulungsmassnahmen in St. Gallen (Prey, Uni St. Gallen 2000)	2
** Wirkungsmessung bei Gastgewerbe- und Winword-Kursen sowie Einsatzprogrammen (GFS 2000)	2

Quelle: SECO 2008

Legende:

1. Einladung
 2. Ausschreibung
 3. WTO-Verfahren
 4. Forschungsprogramm
- * Diese Studien stammen aus der zweiten Evaluationsperiode zu den arbeitsmarktlichen Massnahmen (2004–2006)
- ** Diese Studien stammen aus der ersten Evaluationsperiode zu den arbeitsmarktlichen Massnahmen (1997–2000)

Impressum

Durchführung der Untersuchung

Dr. Grosjean Nicolas, *Parlamentarische Verwaltungskontrolle (Projektleitung)*

Zurbrügg Patrizia, *Parlamentarische Verwaltungskontrolle (wissenschaftliche Mitarbeit)*

Externe Beratung

PD Dr. Henneberger Fred, *Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Universität St. Gallen*

Externer Expertenbericht

Prof. Dr. iur. Geiser Thomas, *Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Universität St. Gallen (Projektleitung)*

Lic. iur. Stengel Manuel, *Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Universität St. Gallen (wissenschaftliche Mitarbeit)*

Dank

Die PVK bedankt sich bei allen Gesprächspartnern für ihre bereitwillige Teilnahme an den Gesprächen, und dankt allen Arbeitslosenkassen und kantonalen Amtsstellen, die den Fragebogen beantwortet haben. Ein besonderer Dank gilt der Direktion und den Mitarbeitern des SECO für ihre Hilfe und für die Bereitstellung aller gewünschten Informationen.

Kontakt:

Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK)

Parlamentsdienste

CH-3003 Bern

Tel. +41 31 323 09 70 – Fax +41 31 323 09 71

E-Mail pvk.cpa@pd.admin.ch

www.parlament.ch > Kommissionen > Aufsichtskommissionen

Originalsprache des Berichts: französisch

