



Volkswirtschaftsdirektion, Postfach, 6301 Zug

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Arbeit
Boris Zürcher
Holzikofenweg 36
3003 Bern

T direkt 041 728 55 01
matthias.michel@zg.ch
Zug, 31. August 2018 DICR
VD VDS 6 / 265 - 52249

Konsultation zum Entwurf der Vereinbarung ALK 2019-2023 – Stellungnahme des Kantons Zug

Sehr geehrter Herr Zürcher

Mit Schreiben vom 13. Juli 2018 haben Sie den Kanton Zug eingeladen, sich im Rahmen einer Konsultation zum Entwurf der Vereinbarung ALK 2019-2023 zu äussern. Der Regierungsrat des Kantons Zug hat die Volkswirtschaftsdirektion mit der direkten Erledigung beauftragt. Unsere Stellungnahme umfasst den Mitbericht der Arbeitslosenkasse und des Amtes für Wirtschaft und Arbeit. Unsere Stellungnahme deckt sich weitgehend mit dem Mitbericht der Konferenz Kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK), welcher Ihnen mit Datum vom 23. August 2018 bereits zugestellt wurde. Trotzdem erlauben wir uns ergänzende Hinweise.

A. Grundsätzliche Bemerkungen

Der vorliegende Entwurf der Leistungsvereinbarung (LV) hat das Ziel, stärkere Anreize für einen kosteneffizienteren Vollzug zu schaffen. Grundsätzlich unterstützt der Kanton Zug die Bestrebungen der Ausgleichsstelle, den Vollzug bei gleichzeitiger Sicherstellung eines guten Qualitätsniveaus effizienter zu gestalten. Die Umsetzung dieses Grundprinzips im Vereinbarungsentwurf, namentlich die Verknüpfung von Leistungsnormen mit Durchschnittskosten, lehnen wir jedoch dezidiert ab. Der Kanton und letztlich die Arbeitslosenkasse ist beim wichtigsten Kostenfaktor, den Lohnkosten, neben den Vorgaben des Bundes an die kantonale Besoldungsordnung gebunden. Die in der LV vorgesehenen Bandbreiten und Sollvorgaben bei den Verwaltungskosten, die sich an den Durchschnittswerten der effektiv angefallenen Kosten der anderen Kassen orientieren, berücksichtigen die regionalen Unterschiede ungenügend und werden aufgrund der im AVIG fehlenden Rechtsgrundlage abgelehnt. In der neuen LV sind verbindliche Leistungsnormen zu schaffen und die regionalen tatsächlichen Lohn- und Mietkosten zu berücksichtigen. Im Weiteren ist eine engere Zusammenarbeit mit der Ausgleichsstelle zur Sicherung der Qualität unerlässlich und in der Vereinbarung (z.B. Revisionszyklus) verbindlicher zu regeln.

Grundsätzlich haben die Arbeitslosenkassen (ALK) bei der Festlegung der Anstellungs- und Besoldungsverhältnisse (Löhne entsprechen rund 80 % der VK) und der Standortwahl innerhalb der örtlichen Rahmenbedingungen nur einen begrenzten Handlungsspielraum zur Steuerung des Vollzugsaufwands. Sie müssen sich an die kantonalrechtlichen Lohnvorgaben für die einzelnen Funktionen halten. Das gleiche gilt für die Raumkosten, welche vom Träger (Kanton) in der Regel zwingend vorgegeben werden. Die vorgesehene LV trägt dieser Tatsache unzureichend Rechnung, wenn nicht die tatsächlichen kantonalen Mietkosten oder Löhne berücksichtigt werden, sondern nur jene der Region, in der die ALK tätig ist. Selbst bei einer Beachtung von exogenen Einflüssen sowie regionalen Löhnen und ortsüblichen höheren Kosten stützt sich die LV in ihrer Grundstruktur auf durchschnittliche Kostenwerte der abrechnenden ALK ab und nicht auf die relevanten tatsächlichen Kosten. Damit wird der Träger der ALK gezwungen, erhebliche Vollzugskosten auch bei Einhaltung eines rationellen Vollzuges (Einhaltung des vorgegebenen minimal zu erreichenden Leistungsnorm gemessen in Leistungspunkten [LP] pro Mitarbeiter) selber zu tragen.

Für diesen Berechnungsmodus fehlt nach Einschätzung des Bundesverwaltungsgerichts (BVG) im Urteil vom 19. August 2015 (BVG-Urteil B-3132/2010) betreffend Anrechnung von Verwaltungskosten der ALK Zug aus dem Jahr 2008 eine explizite Rechtsgrundlage. In diesem Entscheid bezweifelt das BVG, dass für die anrechenbaren Kosten im Sinne von Art. 92 Abs. 6 AVIG nur die schweizweit aufgrund der Zahlen der effektiv abrechnenden Kassen ermittelten Durchschnittswerte gelten können. Zitat: «Weder Art. 92 Abs. 6 AVIG noch die VO VKE legt einen derartigen Massstab fest. Wenn die entsprechenden Aufwendungen der ALK Zug diese Durchschnittswerte übersteigen und ausserhalb der Bandbreite liegen, ist damit – jedenfalls für sich allein – auch noch nicht erwiesen, dass die Arbeitslosenkasse ihren Betrieb nicht rationell führen würde.» Das BVG kommt im Weiteren zum Schluss, dass «unvermeidbare Folgen regionaler (kantonal)er Rahmenbedingungen der ALK nicht als mangelnde Leistung angelastet werden dürfen». Auf generell-abstrakter Ebene fehlen deshalb in Art. 122b der Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsverordnung, AVIV, SR 837.02) gemäss BVG materielle Vorschriften, welche die Kernpunkte der Leistungsabhängigkeit bestimmen und Leitplanken für die LV setzen könnten. Daraus folgt, dass die Vollzugskosten bei Einhaltung der von der Ausgleichsstelle vorgegebenen Leistungsnorm (LP pro Mitarbeiter) anzurechnen und dem Träger vollumfänglich zurückzuerstatten sind.

B. Anträge

Antrag 1:

Die bisherige Leistungsvereinbarung ist bis zur Einführung von ASALfuture im Jahr 2021 (geplant) zu verlängern.

Eventualantrag zu Antrag 1:

Sofern von einer Verlängerung der bisherigen Leistungsvereinbarung Abstand genommen wird, sind die Eckwerte des vom Vorstand des Verbands Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA) am 27. Juni 2018 verabschiedeten Positionspapiers zu berücksichtigen (vgl. Beilage).

Antrag 2:

Die Ausgleichsstelle hat die LV unter Berücksichtigung des erwähnten BVG-Urteils neu zu überarbeiten und eine verbindliche minimal zu erfüllende Leistungsnorm (LP pro Mitarbeiterin/Mitarbeiter) zu schaffen.

Antrag 3:

Punkt 5.1 «Qualitätsindikatoren» sowie die Beilage 3 sind zu streichen. Punkt 4 «Ziele» ist dementsprechend anzupassen.

Antrag 4:

Auf ein pauschales Abrechnungssystem ist zu verzichten.

Begründungen:

Zu Antrag 1:

Basierend auf der heutigen Leistungsvereinbarung können sowohl einige private wie auch öffentliche Arbeitslosenstellen Vermögen äufnen und zwar zulasten des Arbeitslosenversicherungsfonds. Dies ist fraglich bis störend. Entsprechend ist Handlungsbedarf angesagt. Zusätzlich hat ein Evaluationsbericht im Auftrag des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) Systemmängel in der Kosteneffizienz und der Fehleranfälligkeit ausgewiesen.

Angesichts der fehlenden Rechtsgrundlage und der Einführung des neuen Auszahlungssystems ASALfutur im Jahr 2021, welche Arbeitsprozesse der Kassen grundsätzlich verändern wird, ist eine Verschiebung der Einführung der neuen LV unumgänglich. Wir schlagen für die Ausarbeitung einer tragfähigen neuen Vereinbarung vor, deren Einführung um mindestens weitere zwei Jahre zu verschieben. Sollte die Ausgleichsstelle am Mechanismus der Entschädigung der VK gemessen an den Durchschnittskosten festhalten, wird eine Anpassung des AVIG unumgänglich sein. Der politische Prozess für die Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlage wird die Einführung der LV zusätzlich erheblich verzögern.

Gemäss Darstellung im Anhang des im Eventualantrag erwähnten VSAA-Positionspapiers (vgl. Beilage) hat die ALK Zug die höchsten Vollzugskosten pro Leistungspunkt. Würde das Malus-System, welches sowohl beim Entwurf des Bundes als auch des VSAA, umgesetzt, so hätte der Kanton Zug basierend auf die Daten 2016 (sofern Vorjahr gleich) einen Malus von rund 170'000 Franken zu zahlen (80 % der Summe über der Malus-Grenze). Da die Malus-Grenze von 20 % über dem 75 %-Schnitt (Wert bei 75 % der Kassen) aber in den folgenden Jahren je um 2,5 Prozentpunkte bis auf 10 % sinken soll, würde sich der Malus-Betrag (ceteris paribus) weiter erhöhen. Einer Revision wollen wir uns nicht verwehren, doch ein Hinausschieben bis zur Einführung von ASALfuture ist zielführend und gibt der ALK Zug die Zeit, sich anzupassen.

Zum Eventualantrag zu Antrag 1:

Sollte darauf verzichtet werden, die bisherige Leistungsvereinbarung zu verlängern, sind die vom VSAA verabschiedeten Eckwerte zu berücksichtigen. Das am 27. Juni 2018 verabschiedete Positionspapier (vgl. Beilage) führt die zu berücksichtigenden Punkte auf. Insbesondere ist die Finanzierung von der Qualitätssicherung zu trennen.

Zu Antrag 2:

Die Ausgleichsstelle wird aufgefordert, die LV unter Berücksichtigung des oben erwähnten BVG-Urteils neu zu überarbeiten, und eine verbindliche minimal zu erfüllende Leistungsnorm (LP pro Mitarbeiterin/Mitarbeiter) zu schaffen. Wird diese Leistungsnorm nicht erfüllt, hat der Träger ein Teil der Verwaltungskosten (z. B. Berücksichtigung von Vergleichswerten analog dem Entwurf der LV) zu tragen. Dem Träger sind bei der bestehenden Rechtslage die für den AVIG-Vollzug entstandenen Verwaltungskosten bei Erfüllung der vorgegebenen Leistungsnorm vollumfänglich zu entschädigen. Sollvorgaben, welche die Ausgleichsstelle gestützt auf Richtlinien für Personal- als auch Raumkosten erlassen hat, fehlt es an einer konkreten Rechtsgrundlage. Sie können nur als Richtschnur dienen und haben keine eigenständige Bedeutung. Sofern die Ausgleichsstelle keine Rechtsanpassung anstrebt, sind die Grundsätze der Anrechenbarkeit der AVIG-Vollzugskosten gemäss BVG-Urteil in der neuen LV zwingend zu berücksichtigen.

Zu Antrag 3:

Die in der LV vorgesehenen Qualitätskriterien werden den laufend zunehmenden Anforderungen und Komplexität der Fälle nicht gerecht. Bei den Indikatoren wie Geschwindigkeit, Regelmässigkeit und Rechtmässigkeit der Auszahlungen bestehen Zielkonflikte, deren Wirkungen zuerst im Rahmen eines Pilotprojekts sorgfältig zu prüfen sind, bevor sie umgesetzt werden. In diesem Sinne ist der Punkt 4 «Ziele» anzupassen und der Punkt 5.1 «Qualitätsindikatoren» sowie die Beilage 3 zu streichen. Die Einführung von Qualitätskriterien setzt zur Qualitätssicherung eine enge Zusammenarbeit mit dem SECO voraus. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass das SECO der jahrelangen Forderung der Kassen nach mehr Unterstützung im Vollzug nur unzureichend nachgekommen ist. Zur Sicherung des rechtsgleichen und qualitativ guten Vollzugs ist eine verstärkte Unterstützung des SECO zwingend notwendig. Dazu gehört u. a. auch der Ausbau des Revisionszyklus von zwei Jahren auf ein Jahr.

Zu Antrag 4:

Es ist durchaus sinnvoll die Effizienz steigern zu wollen. Dennoch muss dem rechtsgleichen und dienstleistungsorientierten Vollzug grosse Beachtung geschenkt werden. Neben rechtlichen Bedenken erachten wir das pauschale Entschädigungssystem als Risiko für eine qualitativ gute Leistungserbringung. Wir bezweifeln dessen Wirksamkeit und lehnen ein solches Anreizsystem in der defizitären Arbeitslosenversicherung ab.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Seite 5/5

Freundliche Grüsse
Volkswirtschaftsdirektion

Matthias Michel
Regierungsrat

Beilage:
Eckwerte des VSAA-Vorstands vom 27. Juni 2018

Kopie per E-Mail an:

- Arbeitslosenkasse des Kantons Zug
- Amt für Wirtschaft und Arbeit
- Staatskanzlei zur Veröffentlichung auf der Homepage