

76.058

**Botschaft  
über die Einführung der obligatorischen  
Arbeitslosenversicherung  
(Übergangsordnung)**

Vom 11. August 1976

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über die Einführung der obligatorischen Arbeitslosenversicherung (Übergangsordnung) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir beantragen Ihnen ferner, folgendes Postulat abzuschreiben:

1976 P 76.316 Arbeitslosenversicherung: Inkrafttreten des Obligatoriums  
(N 10. 6. 76, Trottmann)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung

Bern, 11. August 1976

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

**Gnägi**

Der Bundeskanzler:

**Huber**

## Übersicht

*Am 13. Juni dieses Jahres haben Volk und Stände den neuen Artikel 34<sup>novus</sup> der Bundesverfassung angenommen. Damit gaben sie ihrem Willen Ausdruck, dass die bisherige Konzeption der Arbeitslosenversicherung zu ändern und insbesondere eine allgemeine Versicherungspflicht für die Arbeitnehmer landesweit einzuführen sei.*

*Aufgrund eines im Parlament während der Beratungen über den Verfassungsartikel vielfach geäußerten Wunsches hat der Bundesrat das Versprechen abgegeben, dass nach Zustimmung zur Vorlage die wichtigsten Teile der Neuordnung so rasch wie möglich eingeführt würden. Das endgültige System mit seinen vielschichtigen Problemen könne anschliessend ohne Zeitdruck und gestützt auf die in der Zwischenzeit gesammelten Erfahrungen ausgearbeitet werden.*

*In die gleiche Richtung zielen eine Reihe von parlamentarischen Vorstössen. Diese streben eine möglichst rasche Einführung der allgemeinen Versicherungspflicht an oder verlangen die Sicherstellung der Auszahlungen, nachdem eine Reihe von Arbeitslosenkassen ihre Mittel beinahe oder ganz ausgeschöpft haben und laufend auf Subventionsvorschüsse und auf Zuschüsse aus dem Kassenausgleichsfonds angewiesen sind.*

*Aufgrund dieser Lage gab der Bundesrat den Auftrag, eine Übergangsordnung auszuarbeiten, welche sich auf die Einführung des Obligatoriums und der neuen, in der Bundesverfassung vorgesehenen Finanzierungsordnung beschränkt. Für die übrigen Bereiche soll das bisherige Recht weiter gelten, soweit nicht das Obligatorium oder die neue Finanzierung eine Änderung einzelner Bestimmungen bedingt.*

*Auf die Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens im Sinne von Artikel 32 Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung wurde ausnahmsweise verzichtet. In der Expertenkommission waren die Spitzenverbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie auch die Kantone repräsentativ vertreten. Ausserdem wurde die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren über das geplante Vorgehen und die Grundzüge des Übergangskonzepts orientiert. Schliesslich ist zu berücksichtigen, dass die beiden Grundpfeiler der Übergangsordnung, nämlich das allgemeine Obligatorium und das Finanzierungssystem, im Zusammenhang mit dem Verfassungsartikel Gegenstand des schriftlichen Vernehmlassungsverfahrens waren und seinem Ergebnis wie auch dem wörtlichen Verfassungsauftrag entsprechen.*

*Die Grundsätze für die Übergangsordnung wurden von der Expertenkommission erarbeitet, welche bereits den Verfassungsartikel und auch das ihm zugrunde liegende Modell für eine Neukonzeption aufgestellt hatte.*

*Der beiliegende Entwurf zu einem Bundesbeschluss enthält die Bestimmungen für die vorgesehene Übergangsordnung.*

---

## **Botschaft**

### **1 Allgemeiner Teil**

#### **11 Bisherige Ordnung**

Die bisherige Ordnung ist zunächst gekennzeichnet durch die fehlende bundesrechtliche Versicherungspflicht. Die Befugnis, die Versicherung obligatorisch zu erklären, ist den Kantonen vorbehalten, die davon bis vor kurzem im allgemeinen nur beschränkten Gebrauch machten.

Die Finanzierung der Versicherung erfolgt aus je nach Kassenzugehörigkeit sehr unterschiedlichen Beiträgen der Versicherten und, bei angespannter Finanzlage der Kasse, aus Kantons- und Bundesbeiträgen. Jede Kasse führt ihren eigenen Finanzhaushalt. In diesem Rahmen legt sie ihre eigenen Prämien aufgrund ihrer Belastung fest. Auch die Subventionierung durch Bund und Kantone hängt von der jeweiligen Belastung der einzelnen Kasse ab. Ein Finanzausgleich zwischen den Kassen findet nur bezüglich der höchsten Belastungswerte der Kassen statt.

Die Solidarität der Versicherten untereinander ist beschränkt auf die einzelne Kassengemeinschaft. Die Versicherten zahlen ihre Prämien an die Kasse, deren Mitglieder sie sind. Die Kasse hat die mit der Einzelmitgliedschaft zusammenhängenden Arbeiten zu erledigen.

#### **12 Kritische Beurteilung der bestehenden Ordnung**

In der Botschaft vom 3. September 1975 (BBl 1975 II 1557) über die Änderung der Bundesverfassung für eine Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung, auf die hier verwiesen werden kann, sind die Mängel des geltenden Systems ausführlich dargelegt worden. Die vorliegende Botschaft kann sich deshalb auf einige Hinweise beschränken. Der Ausgang der Abstimmung über den Verfassungsartikel 34<sup>novies</sup> zeigt, dass auch Volk und Stände die Nachteile erkannt haben und eine entsprechende Änderung des Systems wünschen. Die nicht unbeträchtliche Zahl von Nein-Stimmen kann wohl dahin gedeutet werden, dass keine allzu perfektionistische Lösung angestrebt werden soll.

#### **121 Fehlendes bundesrechtliches Versicherungsobligatorium**

Ein unzureichender Versicherungsschutz bedeutet im Falle einer Krise oder eines Beschäftigungseinbruchs eine schwere soziale Verantwortung für Bund, Kantone und Sozialpartner.

Wenn bei einer Verschlechterung der Wirtschaftslage ein plötzlicher Zustrom neuer Versicherter erfolgt, so ist das nicht nur stossend im Hinblick auf die bisherigen Versicherten, sondern steht auch im Widerspruch zum Versicherungsprinzip. Ferner bringt es eine kaum tragbare Mehrbelastung für die Durchführungsorgane. Diese Nachteile sind heute allgemein bekannt und praktisch unbestritten.

Seit Einsetzen der Rezession haben zahlreiche Kantone in aner kennenswerter Weise für ihr Gebiet Obligatorien eingeführt. Trotzdem hat die Zahl der Versicherten immer noch bei weitem nicht die gewünschte Höhe erreicht. Der Grund dürfte in erster Linie in der ausserordentlich starken administrativen Belastung liegen, welche die Kassen bei der Abwicklung des infolge der Einzelmitgliedschaft erforderlichen Aufnahmeverfahrens und des Mutationswesens zu tragen haben.

## **122 Schwächen in der Finanzierung**

Die Verteilung des Risikos auf den verhältnismässig begrenzten Kreis der Kassenmitglieder erlaubt keinen ausreichenden Lastenausgleich; die Risikobasis ist dabei um so schmaler, je einheitlicher die Kassenmitglieder bezüglich Region, Beruf oder gar Betrieb zusammengesetzt sind und je geringer die Mitgliederzahl ist.

Ferner wirkt es stossend, dass die Versicherten je nach Kasse bei gleichen Leistungen ungleiche Prämien zu entrichten haben.

Ungünstig wirkt sich im weitem aus, dass Bund und Kantone belastete Kassen mit Millionenbeträgen an Subventionen stützen müssen, während reichere und wenig belastete Kassen weiterhin ihre Vermögen äufnen können. Der geringfügige Finanzausgleich zwischen den einzelnen Kassen erlaubt hier nur eine sehr bescheidene Korrektur; denn die finanzielle Eigenständigkeit der Kassen ist ja Begriffsmerkmal des Systems.

## **123 Nachteile der Einzelmitgliedschaft**

Unausweichliche Folge der Einzelmitgliedschaft bei den verschiedenen Kassen ist das Mutationswesen, d. h. die Verpflichtung der Kassen, sämtliche Ein-, Aus- und Übertritte der Versicherten einzeln zu behandeln. Dazu kommt jedoch auch das Beitragsinkasso mit Mahnwesen, Betreibungen und ähnlichem. Das Beitragsinkasso wiederum bedingt eine korrekte Nachführung aller dienlichen Angaben durch die Kasse über jeden einzelnen Versicherten (z. B. Änderungen von Adresse, Lohnhöhe usw.).

All dies bewirkt, dass die Kassen auch dann mit umfangreichen Aufgaben belastet sind, wenn praktisch keine Auszahlungen vorgenommen werden müssen. Wesentlich schwerwiegender jedoch zeigten sich die Nachteile der Einzelmitglied-

schaft bei einem Beschäftigungseinbruch. In den letzten Monaten vermochten die Kassen den Ansturm von Neuaufnahmen in vielen Fällen nicht mehr zu bewältigen. Gleichzeitig waren sie zum Teil derart mit Mutationsarbeiten überlastet, dass sie ihre eigentlichen Aufgaben, nämlich die Abklärung der Bezugsberechtigung und die Vornahme der Auszahlungen, nur noch unter höchstem Einsatz und mit grossen Verzögerungen erfüllen konnten. Mit zunehmender Mobilität der Arbeitskräfte wurde sich das Problem noch verschärfen. Ein allgemeines Versicherungsobligatorium unter Beibehaltung der Einzelmitgliedschaft bei den Kassen wäre jedoch – darin sind sich die Fachleute überwiegend einig – kaum durchführbar oder zumindest ausserst unrationell. So wurden z. B. in der öffentlichen Kasse eines Kantons, welche nach Einführung des kantonalen Obligatoriums 60 000 neue Mitglieder aufgenommen hatte, schon im Verlaufe eines einzigen Jahres 50 000 Mutationen notwendig.

Für die Durchführung eines bundesrechtlichen Versicherungsobligatoriums bedarf es eines Systems, das die Versicherungspflichtigen automatisch erfasst und auch die Beitragserhebung möglichst problemlos gestaltet. Diese Anforderungen sind nur zu erfüllen, wenn auf die individuelle Kassenmitgliedschaft verzichtet wird.

Im übrigen soll an dieser Stelle der grossen Arbeit, die von den Kassen nicht zuletzt zur Überwindung der systembedingten Schwierigkeiten geleistet wurden, Anerkennung ausgedrückt werden.

## 124 Übergangsordnung

### 124.1 *Notwendigkeit und Ziele*

Mit der Annahme des Verfassungsartikels wurde dem Bund der Auftrag zur Einführung der obligatorischen Arbeitslosenversicherung erteilt. Die Ausarbeitung der definitiven Neuordnung stellt jedoch eine Reihe komplexer Probleme, unter anderem im Zusammenhang mit der Forderung der Mobilität der Arbeitskräfte, der wirksameren Bekämpfung der Missbrauche und der Behandlung der Selbständigerwerbenden. Die Vorarbeiten für die definitive Neuordnung sollen ohne Verzug nach Inkrafttreten der Übergangsordnung in Angriff genommen werden. Es bedarf aber zweifellos einer gewissen Zeit, um für diese schwierigen Probleme eine ausgewogene Lösung zu finden.

Wie in den parlamentarischen Beratungen klar kundgetan wurde, kann mit der Inkraftsetzung bestimmter Teile der Neukonzeption nicht bis zur Erarbeitung der definitiven Lösung zugewartet werden. Wohl deuten zurzeit einige Indikatoren auf einen allmählichen wirtschaftlichen Wiederaufschwung hin. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass in den nächsten Jahren zahlreiche nicht geringe strukturelle Schwierigkeiten zu überwinden sein werden. Im übrigen wäre es verfehlt, die Anstrengungen zur Realisierung der Neukonzeption nach Massgabe der momenta-

nen wirtschaftlichen Entwicklung zu dosieren. Es sollte verhindert werden, dass sich die zuständigen Behörden bei einer allfälligen späteren Rezession wieder vor ähnlichen Schwierigkeiten befänden, wie dies beim Einsetzen der letzten Rezession der Fall war.

Im Rahmen der Übergangsordnung geht es einerseits um das Obligatorium für die noch nicht versicherten Arbeitnehmer, andererseits aber auch um die Finanzierung. Bereits am 15. September 1975 reichte die Sozialdemokratische Fraktion eine dringliche Interpellation ein, die einen dringlichen Bundesbeschluss für die sofortige Einführung des Obligatoriums nach einem positiven Ausgang der Volksabstimmung über den Verfassungsartikel wünschte. Am 25. September 1975 wurde der Bundesrat in einer Motion Canonica ersucht, dafür zu sorgen, dass Kassen mit Finanzierungs- oder Liquiditätsproblemen ihren Verpflichtungen nachkommen können. Am 23. September 1975 wurde in einer Einfachen Anfrage Felber unter anderem nach einer Übergangslösung gefragt, welche die Finanzierung der Arbeitslosenkassen sicherstellen soll, wenn sie mit ihren eigenen Mitteln die ihnen überbundenen Leistungen nicht mehr erfüllen können. Auch bei der Behandlung der Verfassungsvorlage in den eidgenössischen Räten wurde von verschiedenen Parlamentariern gewünscht, dass möglichst rasch nach der Volksabstimmung wenigstens das Obligatorium eingeführt und die Finanzierung geregelt werden. Deshalb gab der Bundesrat den Räten das Versprechen ab, dass alles daran gesetzt werde, damit wenn möglich auf Anfang, spätestens aber im Verlaufe des Jahres 1977, eine Übergangsordnung in diesem Sinne eingeführt werden könne.

Bei der Beantwortung der erwähnten einzelnen Vorstösse erklärte der Bundesrat, dass sich die Finanzierungsprobleme der Kassen vorderhand durch die gesetzlich vorgeschriebenen Subventionen und Zahlungen aus dem Ausgleichsfonds lösen liessen und dass sich Liquiditätsschwierigkeiten durch Subventionsvorschüsse sowie durch die Möglichkeit zur Belehnung von Wertpapieren durch die Schweizerische Nationalbank begegnen lasse. In diesem Umfang hat der Bund die notwendigen Massnahmen getroffen. Dabei handelte es sich jedoch nur um kurzfristige Sofortmassnahmen.

Auf die Dauer wäre jedoch die auf diese Weise entstehende finanzielle Belastung der öffentlichen Hand untragbar. So hat der Bund den Kassen an Subventionen und Vorschüssen allein im ersten Halbjahr 1976 51 Millionen Franken ausbezahlt. Die Kantone haben gleich hohe Leistungen zu erbringen. Dazu kommen die Zuschüsse aus dem Ausgleichsfonds von 86 Millionen Franken. Innerhalb dieses halben Jahres waren somit insgesamt gegen 190 Millionen Franken an Leistungen der öffentlichen Hand erforderlich.

Ziel der Übergangsordnung ist es deshalb, zunächst das Versicherungsobligatorium einzuführen und eine tragfähige Finanzierung zu schaffen. Alle übrigen Aufgaben, die sich im Rahmen der Neukonzeption stellen, sollen dagegen an-

schliessend ohne Zeitdruck und aufgrund der mit der Übergangsordnung gemachten Erfahrungen gelöst werden

### *124 2 Die Hauptelemente der Übergangsordnung*

Wichtigstes Element ist die Einführung des Versicherungsobligatoriums für die Arbeitnehmer. Der dem Gesetz in der Verfassung eingeräumte Spielraum für Ausnahmen wird nur für das unbedingt Erforderliche benutzt. So sind auch die ausländischen Arbeitnehmer einschliesslich Saisoniers und Grenzgänger, grundsätzlich eingeschlossen (Naheres siehe Besondere Teil, Einleitung zu Ziff 22)

Eine rasche Einführung der obligatorischen Versicherung ist jedoch nur möglich, wenn die Erfassung der Versicherten und der Beitragseinzug ohne administrative Komplikationen am Arbeitsplatz erfolgen kann ohne dass ein neuer Apparat aufgebaut werden muss. Dies wird erreicht, indem die Beiträge der Arbeitslosenversicherung zusammen mit jenen der AHV erhoben werden (Die Gründe, die zu dieser Lösung führten, sind in Ziff 124 3 erläutert.) Es besteht somit keine Mitgliedschaft der Versicherten bei einer Arbeitslosenkasse mehr, die von dieser administrativ behandelt werden musste. Damit entfällt das gesamte Mutationswesen. Dadurch werden sowohl die Kassen als auch die Arbeitsämter wesentlich entlastet, sie können sich vermehrt und besser ihren eigentlichen Aufgaben, der Abklärung der Bezugsberechtigung im Einzelfall, den Auszahlungen bzw. der Vermittlung der Arbeitslosen widmen. Damit wird auch ein wesentlicher Beitrag zur Missbrauchsbekämpfung geleistet, denn die enge Zusammenarbeit von Kassen und Arbeitsämtern stellt den Angelpunkt dazu dar. Trotzdem behalten die Arbeitslosenkassen ihre Bedeutung. Sie werden weiterhin die Versicherten betreuen, die Anspruchsvoraussetzungen abklären und die Auszahlungen vornehmen. Insbesondere im Rahmen der definitiven Lösung werden auf der Leistungsseite den Kassen neue Aufgaben erwachsen, welche anstelle der bisherigen, wenig produktiven Verwaltungsarbeiten treten. Als Auffangbecken für die eingehenden Beiträge dient der Ausgleichsfonds, der von der Ausgleichsstelle verwaltet wird, diese weist den Kassen die benötigten Mittel zu.

Weiteres tragendes Element der Übergangsordnung ist die breite und solide Finanzierungsbasis, die auf den paritätisch aufzubringenden Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer beruht. Die Zahl der Beitragenden wird wesentlich erhöht, wobei vor allem die Grosszahl von guten Risiken (wie z. B. der öffentlich Bediensteten) ins Gewicht fällt. Ferner findet zwischen den einzelnen Kassen ein umfassender Belastungsausgleich statt. Die Versicherung soll grundsätzlich selbsttragend finanziert werden. Zur Deckung von Finanzierungslücken in der Anlaufzeit kann der Bund notfalls Darlehen gewähren. Bei ausserordentlichen Verhältnissen sollen auch die Kantone zu Leistungen herangezogen werden. Für die Dauer der Übergangsordnung sollen jedoch diese Leistungen nur im Vorschuss bestehen.

Dem Partnerschaftsprinzip ist innerhalb der Übergangsordnung bereits ein weiter Spielraum eingeräumt. Dies ist insbesondere der Fall bei den Arbeitslosenkassen und in der Aufsichtskommission über den Ausgleichsfonds. Im endgültigen System soll es noch weiter ausgebaut werden.

Die Übergangsordnung ist ihrer Natur nach befristet. Sie konzentriert sich darauf, die dringlichsten Probleme zu regeln (allgemeines Obligatorium, Sicherstellung der Finanzierung und Risikoausgleich). Auf diese Weise steht für zahlreiche schwierige Fragen, die einer sehr sorgfältigen Prüfung bedürfen, mehr Zeit zur Verfügung.

### *124.3 Die Erfassung der Versicherungspflichtigen und der Beitragseinzug*

Wie unter Ziffer 124.2 ausgeführt wurde, ist eine rasche Einführung der obligatorischen Versicherung – und der paritätischen Finanzierung – nur möglich, wenn die Erfassung der Versicherten und der Beitragseinzug über die Arbeitgeber erfolgen können, ohne dass ein neuer Apparat aufgebaut werden muss. Damit kann eine massive Erweiterung der Verwaltung in diesem Bereich vermieden werden. Als bereits bestehende Institutionen, die für diese Aufgabe in Frage kommen, standen von Anfang an praktisch nur jene der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt in Luzern (SUVA) und der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) zur Diskussion. Die Expertenkommission hatte in ihrem Modell eine organisatorische Zusammenarbeit der Arbeitslosenversicherung mit der ebenfalls in Vorbereitung befindlichen, auf alle Arbeitnehmer ausgedehnten obligatorischen Unfallversicherung befürwortet. Ausschlaggebend dafür war, dass diese wie die Arbeitslosenversicherung die Beiträge lediglich auf einem plafonierten Einkommen erhebt, dies im Gegensatz zur AHV. Aus diesem Grunde sah das Modell für die Arbeitslosenversicherung die gleiche Grenze des beitragspflichtigen Lohnes vor, wie sie bei der SUVA gilt. Die Expertenkommission durfte im Jahre 1974 von der Erwartung ausgehen, die verallgemeinerte obligatorische Unfallversicherung werde spätestens gleichzeitig wie die Neuordnung der Arbeitslosenversicherung in Kraft gesetzt werden können. Diese Erwartung hat sich nicht erfüllt.

Die obligatorische Unfallversicherung beschränkt sich zurzeit immer noch auf die der SUVA unterstellten Betriebe; das sind ungefähr ein Drittel der Arbeitgeber mit zwei Dritteln der Arbeitnehmer. Für diese würde ein Einzug der Arbeitslosenversicherungsbeiträge zusammen mit den SUVA-Prämien die grössten Vorteile bieten. Für die nicht der SUVA unterstellten Betriebe müsste jedoch – mindestens für die Zwischenzeit bis zur Verwirklichung der obligatorischen Unfallversicherung – ein eigener Apparat für die Erfassung der Versicherungspflichtigen und den Beitragseinzug der Arbeitslosenversicherung aufgebaut werden. Dies ist schon aus Zeitgründen nicht möglich und wäre auch sehr unrationell. Bei dieser

Sachlage zeigte es sich, dass eine rasche, zweckmässige und rationelle Lösung nur über eine Zusammenarbeit mit der AHV zu finden war, wobei sich das Problem der Beitragsplafonierung als technisch durchaus lösbar erwies. Die Expertenkommission hat denn auch in ihrer letzten Sitzung, an der sie sich mit der vorliegenden Übergangsordnung befasste, dieser Lösung einstimmig zugestimmt. Diese stellt im übrigen eine dezentralisierte, dem föderalistischen Prinzip unseres Staates entsprechende Regelung des Beitragseinzugs dar.

Die Erfahrungen werden zeigen, ob diese Lösung auch für die endgültige Neuordnung geeignet ist.

## **13 Ergebnis von Konsultationen**

### **131 Vernehmlassungen zum Verfassungsartikel**

Die Vorlage für den neuen Verfassungsartikel stützte sich im wesentlichen auf das Modell der Expertenkommission, das in der Botschaft zur Verfassungsänderung eingehend dargelegt ist. Diese Verfassungsvorlage war im Laufe des Jahres 1975 Gegenstand eines ausgedehnten Vernehmlassungsverfahrens, in dem Gelegenheit bestand, zu den Grundzügen des Modells Stellung zu nehmen. Davon wurde ausgiebig Gebrauch gemacht.

Dem Versicherungsobligatorium war in der Vernehmlassung ausnahmslos zugestimmt worden, und auch die Finanzierungsgrundsätze hatten weitaus überwiegend Zustimmung gefunden. Im übrigen sind diese Grundsätze im angenommenen Verfassungstext ausdrücklich enthalten.

Nicht ausdrücklich in der Verfassung verankert sind dagegen die Fragen der Organisation und des Beitragseinzugs. Diese wurden in den Vernehmlassungunterlagen umrissen. Die Stellungnahmen dazu fielen nicht so einheitlich aus wie diejenigen zu den übrigen Problemkreisen. Verschiedene Vernehmlassungen äuserten sich für einen Weiterbestand der bisherigen selbständigen Kassen. Andere Kreise hätten indes eine konsequent zentralistische Lösung unter Beseitigung der Arbeitslosenkassen vorgezogen. Mehrheitlich wurde jedoch das Expertenmodell als ausgewogene und rationelle Lösung bezeichnet.

### **132 Expertenkommission**

Da für die Ausarbeitung der Vorlage für eine Übergangsordnung aus den bereits dargelegten Gründen nach der Volksabstimmung über den Verfassungsartikel nur wenige Wochen zur Verfügung standen, war selbstverständlich für ein sich über mehrere Monate erstreckendes Vernehmlassungsverfahren kein Platz. Trotzdem wurden in dieser Situation möglichst alle angehört.

Die Expertenkommission, die bereits das Modell ausgearbeitet und den Verfassungsartikel vorberaten hatte, setzte sich während zweier Tage eingehend mit der materiellen Lösung auseinander. Der Beschlussesentwurf beruht auf den Prinzipien, die aus dieser Beratung hervorgingen. In der Expertenkommission waren die Spitzenverbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch je acht Personen und die Kantone durch vier Regierungsräte vertreten. Angesichts der repräsentativen Zusammensetzung der Expertenkommission durfte es der Bundesrat verantworten, auf die Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens im Sinne von Artikel 32 Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung ausnahmsweise zu verzichten. Im übrigen ist die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren an einer dieser Frage gewidmeten Sitzung über das geplante Vorgehen und die Grundzüge des Übergangskonzepts orientiert worden. Ausserdem muss berücksichtigt werden, dass die beiden Grundpfeiler der Übergangsordnung, nämlich das allgemeine Obligatorium und das Finanzierungssystem, bereits durch den Verfassungstext vorgegeben sind, der im vergangenen Jahr Gegenstand eines schriftlichen Vernehmlassungsverfahrens bildete.

### **133 Weitere Konsultationen**

Die Durchführungsprobleme wurden im Hinblick auf die zu wählenden Lösungen in verschiedenen Arbeitsgruppen vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit mit den zuständigen Stellen der Bundesverwaltung sowie mit Vertretern der AHV-Ausgleichskassen, der SUVA, der Arbeitslosenkassen, der Arbeitsämter sowie Sachverständigen aus der Privatindustrie besprochen. Insbesondere wurde auch die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung von Anfang an für die Lösung der organisatorischen Probleme beigezogen.

## **2 Besonderer Teil Kommentar zu den einzelnen Gesetzesartikeln**

### **21 Erster Abschnitt: Die Beiträge**

#### *Artikel 1*

Das Beitragsinkasso durch die Organe der Alters- und Hinterlassenenversicherung bedingt, dass der Kreis der Beitragspflichtigen der beiden Versicherungszweige völlig übereinstimmt. Nur auf diese Weise kann der Einzug einfach und rationell bewältigt werden.

Das bedeutet, dass jeder Arbeitnehmer, der in der Schweiz von einem beitragspflichtigen Arbeitgeber beschäftigt ist, Beiträge zu leisten hat. Dies schliesst nicht nur sämtliche öffentlichen Bediensteten mit ein, sondern z. B. auch die ausländischen Jahresaufenthalter, die Saisoniers und die in der Schweiz arbeitender

Grenzgänger mit Wohnsitz im Ausland Dasselbe gilt aufgrund des Rheinschifferabkommens (AS 1970 174) für die auf schweizerischen Schiffen beschäftigten Rheinschiffer, selbst wenn sie ihren Wohnsitz im Ausland haben.

Im Ausland arbeitende Grenzgänger mit Wohnsitz in der Schweiz haben dagegen keinen beitragspflichtigen Arbeitgeber und sind infolgedessen nicht beitragspflichtig. Ebenfalls keine Beiträge entrichten die in der Schweiz tätigen Arbeitnehmer ohne abrechnungspflichtigen Arbeitgeber, z. B. die Vertreter von Firmen mit Sitz im Ausland sowie die Arbeitnehmer internationaler Organisationen und ausländischer Botschaften.

Bei der in Absatz 2 vorgesehenen Ausnahme handelt es sich um Personen, die nur gelegentlich und kurzfristig beschäftigt werden, z. B. Putzfrauen, Kinder- und Krankenpflegerinnen, soweit die erwähnten Voraussetzungen auf sie zutreffen. Diese Arbeitnehmer sind verhältnismässig wenig zahlreich und organisatorisch kaum erfassbar. Ihr Beitragsaufkommen stände in keinem vertretbaren Verhältnis zum Aufwand für die Erfassung.

Nicht beitragspflichtig sind schliesslich die Auslandschweizer. Es wurde erwogen, für diese eine freiwillige Versicherung einzurichten, der auch die schweizerischen Grenzgänger mit Arbeitsort im Ausland und allenfalls weitere Gruppen von Arbeitnehmern beitreten könnten. Für die endgültige Ordnung wird eine solche Lösung zu prüfen sein. Für die Übergangsordnung dagegen ist schon aus Zeitgründen an eine freiwillige Versicherung nicht zu denken. Unter gewissen Voraussetzungen kann der Versicherungsschutz diesen Personengruppen vorläufig durch Lockerung der Anspruchsvoraussetzungen trotzdem gewährt werden.

### *Artikel 2*

Gemäss Verfassungsauftrag ist der beitragspflichtige Lohn zu plafonieren. Zur Erleichterung der Abrechnungen wird der Höchstbetrag an die für die SUVA massgebende Grenze angeghen. jedoch auf den Monat und das Beschäftigungsverhältnis bezogen. Die Abklärungen mit den Fachleuten aus Arbeitgeberkreisen haben ergeben, dass dies für die Arbeitgeber durchführungstechnisch wesentlich einfacher ist als eine Plafonierung aufgrund des Jahreslohnes. Einzig für Arbeitnehmer, deren Lohn grossen Schwankungen ausgesetzt ist, wird dem Bundesrat die Möglichkeit vorbehalten, Sonderregelungen zu erlassen, mit denen unerwünschte Auswirkungen hinsichtlich der Beiträge vermieden werden können.

Es wird geschätzt, dass nur etwa 3–5 Prozent der beitragspflichtigen Arbeitnehmer ein Arbeitseinkommen erzielen, das über der Grenze für die Beitragspflicht liegt. Selbstverständlich haben auch diese ihren Beitrag auf dem Lohn bis zur Bemessungsgrenze zu entrichten.

Die Plafonierung des beitragspflichtigen Lohnes ist, abgesehen vom Beitragssatz, der einzige Punkt, in welchem die Beiträge an die Arbeitslosenversicherung von

den AHV-Beiträgen abweichen. Die zuständigen Instanzen der AHV erklären, dass sie diese von der AHV-Lösung abweichende, verfassungsmässig vorgeschriebene Plafonierung administrativ verkraften könnten, dass aber jede weitere Differenzierung einen geordneten Beitragseinzug auf AHV-Basis ausschliessen würde.

### *Artikel 3*

Infolge des unberechenbaren Risikos der Arbeitslosigkeit ist es sehr schwierig, den künftigen Mittelbedarf abzuschätzen. Es muss deshalb dem Bundesrat Spielraum gelassen werden, den Beitrag den Bedürfnissen anzupassen, d. h. zu erhöhen oder gegebenenfalls auch zu senken. Gemäss Verfassungsauftrag darf er jedoch eine bestimmte Höchstgrenze nicht überschreiten. Selbstverständlich wird der Bundesrat seine Kompetenz zur Beitragserhöhung nur dann ausschöpfen, wenn die finanzielle Lage der Versicherung dies verlangt. Das ist dann der Fall, wenn das Beitragsaufkommen die Ausgaben nicht mehr zu decken vermag.

Im Abschnitt über die Finanzierung wird dargelegt, aufgrund welcher Berechnungen der Anfangssatz und der Höchstsatz festgelegt wurden. Es ist einmal davon auszugehen, dass durch den Beitragssatz eine solide Basis für die Finanzierung der Arbeitslosenversicherungsleistungen gewährleistet sein muss. Sollten tatsächlich Finanzierungslücken entstehen, so sind sie durch Vorschüsse der öffentlichen Hand zu schliessen. Bis zur Errichtung der endgültigen Neuordnung werden die nötigen Erfahrungen über die finanziellen Auswirkungen des Obligatoriums vorliegen. Gestützt darauf – nicht zuletzt aber auch mit Blick auf den neu zu ordnenden Leistungsbereich – werden die Beitragssätze neu zu überprüfen sein. Im übrigen kann die auch schon geäusserte Idee einer vorläufigen Finanzierung ausschliesslich über Vorschüsse der öffentlichen Hand – unter zeitweiligem Verzicht auf die Erhebung von Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer – nicht ernsthaft in Erwägung gezogen werden. Dagegen sprechen finanzpolitische Gründe (Zinsendienst, Tresorerieprobleme usw.) und die grundsätzliche Erwägung, dass ein neues Sozialwerk nicht mit einem Schuldenberg starten sollte.

### *Artikel 4 und 5*

Diese beiden Bestimmungen regeln den Beitragsbezug nach den für die AHV geltenden Vorschriften.

## **22      Zweiter Abschnitt: Die Leistungen**

Auf dem Leistungssektor sollte für die Dauer der Übergangsordnung nur insoweit etwas geändert werden, als es im Zusammenhang mit dem neuen Kreis der Beitragspflichtigen und mit der neuen Beitragsbasis notwendig ist. Dafür sprechen namentlich zwei Gründe: Erstens bietet der Leistungsbereich zahlreiche und sehr komplexe Probleme, die einer eingehenden und zeitraubenden Abklärung mit den beteiligten Kreisen und auch umfassender Vorbereitungen für die Durchfüh-

zung bedürfen, diese Zeit steht bei der Vorbereitung der Übergangsordnung nicht zur Verfügung. Improvisierte Lösungen waren fehl am Platz. Zweitens wurde die Durchführung der Übergangsordnung für die Kassen ausserordentlich erschwert, wenn sie sich innert kurzer Frist auch noch auf ein neues Leistungssystem umstellen mussten. Dagegen sollten sie die vorgeschlagenen Anpassungen ohne grosse Mühe bewältigen können, dies gilt um so mehr, als diese in verschiedenen Punkten sogar eine Erleichterung und Entlastung für die Kassen bedeuten.

Die Regelung aller übrigen Probleme und Einzelheiten des Leistungsbereichs, wie insbesondere auch die Festlegung der Nahtstellen zu den andern Zweigen der Sozialversicherung, bleibt der definitiven Ordnung vorbehalten.

Für den Leistungsbereich waren folgende Grundsätze wegleitend. Die Lösung möglichst einfach zu gestalten, die Leistungen soweit als möglich an die Beitragspflicht anzupassen und die Versicherten gegenüber dem bisherigen System nicht schlechter zu stellen.

Auf eine wesentliche Neuerung im Leistungssektor sei indessen bereits hier hingewiesen. Die Unterstellung der ausländischen Saisoniers und Grenzgänger unter die Beitragspflicht (vgl. Erläuterungen zu Art. 1) bringt es mit sich, dass ihnen auch ein Anspruch auf Leistungen zuerkannt werden muss. Das gleiche gilt für die Jahresaufenthalter im ersten Aufenthaltsjahr, die bisher ebenfalls nicht versicherungsfähig waren. Mit der Anspruchsberechtigung der Saisoniers und Grenzgänger wird das bisher uneingeschränkt geltende Wohnsitzprinzip durchbrochen. Die Grenzgänger werden jedoch nur für Teilarbeitslosigkeit Leistungen beziehen können (Art. 10). Den Saisoniers – wie übrigens auch den Jahresaufhaltern – steht ein Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung nur zu, solange sie sich in der Schweiz befinden und hier der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen. Das ergibt sich aus der Verpflichtung zur Befolgung der Kontrollvorschriften nach Artikel 23 Absatz 2 AIVG und dem Erfordernis der Vermittlungsfähigkeit in Artikel 26 Absatz 1 AIVG, die beide weiterhin ihre Geltung behalten. Am Grundsatz, wonach ein Export von Leistungen der Arbeitslosenversicherung ins Ausland ausgeschlossen ist, wird somit uneingeschränkt festgehalten.

#### *Artikel 6*

Wie nach bisherigem Recht werden die Leistungen von den anerkannten Arbeitslosenkassen ausgerichtet. Grundsätzlich sollen während der Übergangsordnung keine neuen Kassen errichtet werden, da es wenig sinnvoll wäre, für diese verhältnismässig kurze Zeit noch neue Organisationen aufzubauen, bei der endgültigen Ordnung soll diese Frage neu geprüft werden. Als einzige Ausnahmen sind die Zusammenlegung öffentlicher regionaler Kassen zu einer einzigen kantonalen Kasse – wo noch keine solche besteht – sowie allenfalls eine Sonderregelung für das Personal der Verwaltung und der Betriebe des Bundes vorgesehen.

*Artikel 7*

Wie nach bisherigem Recht soll den Versicherten das Recht auf freie Kassenwahl zustehen und sollen die Kassen einen Versicherten nur unter klar umschriebenen Voraussetzungen abweisen können.

Neu ist jedoch, dass es nicht mehr um die Aufnahme als Kassenmitglied geht, sondern einzig um die Ausrichtung von Leistungen, nachdem ja die Einzelmitgliedschaft entfällt. Gewerkschaftskassen werden somit – wie bisher die Aufnahme – die Ausrichtung von Leistungen auf Mitglieder der betreffenden Gewerkschaft beschränken können, ebenso paritätische Kassen auf Arbeitnehmer bestimmter Arbeitgeber.

In diesem Zusammenhang stellte sich das Problem einer Vermeidung von Mehrfachbezügen bei verschiedenen Kassen. In Artikel 21 des Beschlussesentwurfs wird der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung die Aufgabe übertragen, hierfür eine Regelung zu schaffen. Die Frage ist auf dem Wege über einen persönlichen Ausweis, unter Beizug von Einwohnerkontrolle oder Arbeitsamt, oder durch ein besonderes Bezügerregister oder ein Zusammenspiel beider Elemente zu lösen. In jedem Falle geht es nur um eine Überprüfung des verhältnismässig kleinen Kreises der Bezüger, während nach dem bisherigen System jeder einzelne Versicherte registriert werden müsste. Diese technische Frage wird in der Verordnung geregelt.

In Absatz 4 von Artikel 7 wird festgelegt, bei welcher Kasse Anspruchsberechtigte mit Wohnsitz im Ausland bezugsberechtigt sein sollen. Es handelt sich hier vor allem um die Grenzgänger, sodann auch um die Saisoniers und die Rheinschiffer. Diese Gruppen werden neu anspruchsberechtigt, nachdem sie Beiträge an die AHV und somit auch an die Arbeitslosenversicherung zu entrichten haben.

Die Deckung der Rheinschiffer entspricht einem alten Anliegen aus Arbeitnehmerkreisen; sie war bisher nicht möglich, da die Unterstellung unter die Versicherung an den Wohnsitz in der Schweiz gebunden war, während die ausländischen Rheinschiffer, die auf schweizerischen Schiffen fahren, in der Regel ihren Wohnsitz im Heimatstaat beibehalten, obwohl sie nach dem internationalen Rheinschifferabkommen nicht nur ihre Steuern am schweizerischen Sitz ihres Arbeitgebers bezahlen, sondern auch der schweizerischen Sozialversicherung (z. B. der AHV) unterstellt sind.

*Artikel 9*

Die bisherige Wartefrist zwischen der Aufnahme in eine Kasse und dem Beginn der Anspruchsberechtigung hatte ihre Bedeutung in erster Linie im Zusammenhang mit der Freiwilligkeit der Versicherung. Sie sollte verhindern, dass Beitritte erst in einem Zeitpunkt erfolgen, in dem eine Arbeitslosigkeit bereits vorauszusehen ist oder doch ernsthaft damit gerechnet werden muss. Nachdem die freiwillige Versicherung in der vorliegenden Übergangsordnung entfällt, verliert die

Wartefrist ihren Sinn Diese Auffassung kam auch in der Expertenkommission zum Ausdruck Trotzdem entschied sich diese mit sehr knapper Mehrheit für die Beibehaltung der Wartefrist Dieser Entscheidung hing mit der Erwägung zusammen, dass dem Leistungsbezug eine Beitragsleistung des Versicherten vorangehen sollte Eine nochmalige Überprüfung hat jedoch ergeben dass sich dieses Ziel einfacher durch eine etwas veränderte Regelung über die erforderliche Mindestzahl von Arbeitstagen erreichen lässt

Diese Regelung findet sich in Absatz 2 Nach bisherigem Recht hatte der Versicherte nachzuweisen, dass er vor der Geltendmachung seines Anspruchs während einer Mindestzahl von Arbeitstagen als Arbeitnehmer tätig war (Art 24 Abs 2 Bst b AIVG) Die Verordnung setzte diese Zahl auf 150 volle Arbeitstage im Verlaufe der zurückliegenden 365 Tage fest (Art 13 Abs 1 in Verbindung mit Art 1 Abs 1 AIVV) Artikel 9 Absatz 2 des Beschlussesentwurfs übernimmt diese Regelung, präzisiert aber, dass es sich um eine beitragspflichtige Beschäftigung im Sinne dieses Beschlussesentwurfs handeln muss Damit ist – im Gegensatz zur bisherigen Regelung – die Anrechnung von Arbeitstagen im Ausland (d h bei einem nicht beitragspflichtigen Arbeitgeber) ausgeschlossen Auf diese Weise wird sichergestellt, dass z B auch ausländische Arbeitnehmer die als Jahresaufenthalter, Saisonniers oder Grenzgänger erstmals in der Schweiz eine Tätigkeit aufnehmen, zunächst einmal während mindestens 150 vollen Arbeitstagen hier gearbeitet und entsprechende Beiträge entrichtet haben müssen bevor sie in den Genuss von Versicherungsleistungen gelangen können Für besondere Fälle wie z B rückgewanderte Auslandschweizer oder Personen die vorübergehend im Ausland tätig waren sowie für schweizerische Grenzgänger, die im Ausland arbeiten, bietet Absatz 5 die Möglichkeit zu einer Sonderregelung

Die Gleichstellung der Berufslehre mit einer beitragspflichtigen Beschäftigung (Abs 3) drängt sich für die Übergangsordnung auf, nachdem die Lehrlinge ab dem 18 Altersjahr Beiträge an die AHV zahlen

Nach Absatz 4 bleibt es der Regelung durch Verordnung vorbehalten zu bestimmen, in welcher Weise auch Krankheit Unfall obligatorischer Militärdienst und Arbeitslosigkeit beim Nachweis der regelmässigen Erwerbstätigkeit berücksichtigt werden sollen Dabei wird auf die Verhütung von Missbräuchen zu achten sein Im übrigen aber ist beabsichtigt, nicht eine ungünstigere Regelung als die heutige zu treffen Dasselbe gilt für Teilzeitbeschäftigte und Behinderte bei welchen die Anforderungen an die regelmässige Erwerbstätigkeit – wie übrigens auch, bezüglich der Behinderten, an die Vermittlungsfähigkeit – eine Lockerung verlangen Die Expertenkommission war der Auffassung, dass bei den Teilzeitbeschäftigten bereits eine regelmässige wöchentliche Arbeitszeit von 15 statt wie bisher von 20 Stunden ausreichen sollte

Absatz 5 bietet die Grundlage um durch Sonderregelungen gewissen Arbeitnehmergruppen den Versicherungsschutz zu gewähren, obwohl sie den Nachweis der

ausreichenden beitragspflichtigen Beschäftigung im Sinne des zweiten Absatzes nicht erbringen können. Es ist dabei insbesondere an die Gruppe von Personen zu denken, die neu ins Erwerbsleben eintreten, wie Schulentlassene oder Absolventen von Berufsschulen und Hochschulen usw., ferner an Personen, die aus einer Heilanstalt oder aus einer Strafanstalt entlassen werden sowie an die weiter oben erwähnten Personen, die im Ausland tätig waren oder sind.

#### *Artikel 10*

Bei den Grenzgängern ist zu unterscheiden, ob sie den Wohnort oder den Beschäftigungsort in der Schweiz haben und ob es sich um Ausländer oder um Schweizer handelt.

Schweizer und Ausländer mit Wohnort im Ausland und Beschäftigung in der Schweiz zahlen Beiträge. Bei Ganzarbeitslosigkeit stellt sich bei ihnen jedoch das Problem der Kontrolle. Auch stehen sie der schweizerischen Arbeitsvermittlung nicht ohne weiteres zur Verfügung. Die Übergangsordnung sieht deshalb vor, diese Grenzgänger nur für Teilarbeitslosigkeit zu decken. Dies entspricht im übrigen auch der in der EWG getroffenen Regelung. Dem Grundsatz entsprechend, dass kein Leistungsexport erfolgen darf, kann dagegen für Ganzarbeitslosigkeit den Grenzgängern keine Deckung gewährt werden. Es wird auf dem Wege staatsvertraglicher Verhandlungen eine Lösung anzustreben sein, wonach diese Risiken durch die Wohnsitzstaaten zu decken sind. In einzelnen dieser Staaten ist das Risiko der Ganzarbeitslosigkeit bereits gedeckt. Dabei kann durchaus eine finanzielle Abgeltung an den ausländischen Staat aus den erhobenen Beiträgen ins Auge gefasst werden. Das gilt im Prinzip sowohl für Schweizer wie für Ausländer.

Für Schweizer Bürger mit Wohnsitz in der Schweiz und Arbeitsort im Ausland bestand bisher die Möglichkeit zur Versicherung in der Schweiz.

Inskünftig können sie aber mangels eines schweizerischen Arbeitgebers nicht erfasst werden. Auch für sie muss eine Lösung über staatsvertragliche Vereinbarungen angestrebt werden, analog derjenigen für Ausländer, die in ihrem Heimatstaat wohnen und in der Schweiz arbeiten. Bis dahin können diese Schweizer Bürger – auch wenn es um eine geringfügige Zahl geht – aber nicht ohne Versicherungsschutz gelassen werden. Es muss deshalb für sie eine möglichst einfache und praktikable Lösung getroffen werden, soweit sie nicht durch ein ausländisches System gedeckt sind. Am besten eignet sich eine beitragsfreie Deckung, wofür – wie bereits weiter oben erwähnt – Artikel 9 Absatz 5 die nötige Rechtsgrundlage bildet.

Grenzgänger ausländischer Nationalität mit Wohnsitz in der Schweiz und Arbeitsort im Ausland waren bisher nicht versicherbar. Nach der Übergangsordnung zahlen sie in der Schweiz keine Beiträge. Es besteht vorderhand keine Veranlassung, für diese Kategorie von Grenzgängern besondere Massnahmen

vorzusehen. Sie werden jedoch ebenfalls in staatsvertragliche Vereinbarungen einzubeziehen sein.

Es versteht sich von selbst, dass die in Aussicht genommenen Staatsvertragsverhandlungen über die Arbeitslosenversicherung von Grenzgängern in enger Fühlungnahme mit den interessierten Kantonen zu führen sein werden.

#### *Artikel 11*

In der Expertenkommission wurde eingehend diskutiert, ob die Bezüger einer Altersrente der AHV weiterhin bezugsberechtigt sein sollen. Eine Minderheit setzte sich für ihre Bezugsberechtigung ein, da die zweite Säule noch nicht ausreichend ausgebaut sei. Die Kommissionsmehrheit entschied sich jedoch im gegenteiligen Sinne. Der Beschlussesentwurf übernimmt die Lösung der Mehrheit, und zwar aus den folgenden Gründen: Primär ist es nicht Aufgabe der Arbeitslosenversicherung, das Risiko der altersbedingten Erwerbsunfähigkeit zu decken; dafür sind neben der AHV deren Ergänzungsleistungen vorhanden. Auch die Leistungen von Pensionskassen der Arbeitgeber sind bereits weit verbreitet. Unter der geltenden Regelung wurde es vielfach als stossend betrachtet, dass Arbeitnehmer, die bereits im Genuss einer AHV-Rente und eventuell noch von Pensionskassenleistungen waren, auch noch Arbeitslosentaggelder bezogen; nicht selten musste sogar von einer eigentlichen Ausnützung der Arbeitslosenversicherung gesprochen werden. In vielen Fällen ist zudem die Vermittlungsfähigkeit von Personen im AHV-Alter zweifelhaft, insbesondere wenn sie dank dem Renteneinkommen gar nicht mehr auf ein Erwerbseinkommen angewiesen sind. Als weiterer Grund kommt dazu, dass für das erste Jahr der Übergangsordnung die AHV-Rentner keine Beträge zahlen, währenddem ihnen nach der neunten AHV-Revision noch eine Freigrenze von 6000 Franken im Jahr zugestanden wird. Aufgrund dieser Tatsache kann auch kaum von einer ungerechtfertigten Beitragsbelastung gesprochen werden. Unter diesen Umständen scheint eine kumulative Ausrichtung von Leistungen der AHV und der Arbeitslosenversicherung nicht mehr angebracht.

#### *Artikel 12*

Diese Bestimmung bezieht sich lediglich auf den sogenannten höchstversicherbaren Verdienst. Nach geltender Regelung war dieser auf 120 Franken pro Tag begrenzt (Art. 20 Abs. 4 AIVG). Nachdem die Beiträge nach der Übergangsordnung auf einem Lohn bis zu 3900 Franken monatlich erhoben werden, soll diese Grenze neu auch als Bemessungsgrenze für das Taggeld gelten. Somit kann dieses neu auf einem Tagesverdienst bis 150 Franken bemessen werden.

Mit dem Begriff «normaler Lohn» wird zum Ausdruck gebracht, dass der Versicherte wegen kurzfristig wirksamen Sondereinflüssen wie Krankheit, die sich auf den letztbezogenen Lohn auswirken, nicht benachteiligt werden soll. Andererseits soll sich z.B. auch ein durch Überzeitarbeit vorübergehend überhöhter Lohn

nicht auf die Bemessung der Arbeitslosenentschädigung auswirken. Einzelheiten werden in der Verordnung geregelt.

#### *Artikel 13*

Mit dieser Änderung wird zwar das der Übergangsordnung zugrunde liegende Prinzip durchbrochen, wonach am Leistungssektor nur geändert werden soll, was im Hinblick auf das Obligatorium und die Beiträge unerlässlich ist. Diese Änderung hat sich jedoch in der Praxis als absolut notwendig erwiesen, da sonst die Einstellung in der Bezugsberechtigung – z. B. wegen selbstverschuldeter Arbeitslosigkeit – für Bezüger, die ihren Höchstanspruch ausschöpfen, unwirksam ist. Es wäre stossend, diese Möglichkeit zur Bekämpfung von Missbräuchen nicht zu nutzen.

#### *Artikel 14*

Auch dieser Artikel wäre an sich nicht unbedingt notwendig für die Übergangsordnung. Es hat sich jedoch gezeigt, dass es unter Umständen sinnvoll wäre, im Rahmen der bundesrätlichen Kompetenz nach Artikel 32 Absatz 3 AIVG für ältere Arbeitnehmer – gedacht ist an das Alter etwa ab 55 Jahren bis zum AHV-Alter – die Höchstzahl der Taggelder höher anzusetzen als für die übrigen Bezüger, weil diese Personen erfahrungsgemäss schlecht vermittelbar sind. Bisher fehlte dazu eine ausreichende Rechtsgrundlage. Sie sollte für die Übergangsordnung geschaffen werden.

#### *Artikel 15*

Nach der Übergangsordnung werden die Prämien beziehungsweise Beiträge nicht mehr durch die Arbeitslosenkassen beim Versicherten eingefordert. Eine Verrechnung von Arbeitslosenentschädigung und Beiträgen, wie sie nach bisheriger Regelung zulässig war, ist daher nicht mehr möglich.

## **23      Dritter Abschnitt: Die Organisation**

#### *Artikel 16*

Diese Bestimmung zählt die Durchführungsstellen abschliessend auf.

#### *Artikel 17*

Die entsprechenden bisherigen Bestimmungen in Artikel 48 Absätze 2 und 3 AIVG müssen wegen des erweiterten Personenkreises, der mit der Durchführung der Arbeitslosenversicherung (einschl. Aufsicht und Kontrolle) betraut ist, weiter gefasst werden.

Die Bestimmung über die Schweigepflicht (Abs. 2) entspricht Artikel 50 AHVG. Der zweite Satz, der Ausnahmen von der Schweigepflicht erlaubt, dürfte die Möglichkeit bieten zu einer Verbesserung der volkswirtschaftlich ausserordentlich wichtigen Statistik über die Beschäftigung.

### *Artikel 18–20*

In diesen Bestimmungen werden die Funktionen jener Durchführungsstellen umschrieben, die sich mit dem Beitragseinzug im weitesten Sinn zu befassen haben.

Artikel 19 überträgt den AHV-Ausgleichskassen alle Aufgaben, die mit dem Einzug der Beiträge an die Arbeitslosenversicherung von den Arbeitgebern in Zusammenhang stehen. Es obliegen ihnen die Abrechnung über die einzuziehenden Beiträge mit den ihnen angeschlossenen Arbeitgebern, der Erlass von Veranlagungsverfügungen sowie die Durchführung des Mahn- und Vollstreckungsverfahrens und nicht zuletzt auch die Information der Arbeitgeber in allen Belangen, die für den Bezug der Beiträge von Bedeutung sind. Insbesondere bezüglich der Information wird eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Bundesamt für Sozialversicherung und dem BIGA erforderlich sein.

Die AHV-Ausgleichskassen haben die eingegangenen Beiträge an die Zentrale Ausgleichsstelle der AHV in Genf zu überweisen, die den Einzug der Beiträge durch die AHV-Ausgleichskassen überwacht. Die Zentrale Ausgleichsstelle der AHV stellt gleichsam ein Sammelbecken für die eingezogenen Arbeitslosenversicherungsbeiträge dar und überweist diese periodisch an den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Die Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung braucht somit nur mit einer einzigen Stelle und nicht mit jeder der 102 AHV-Ausgleichskassen einzeln abzurechnen, was für sie eine Einsparung von ein bis zwei Beschäftigten bedeutet.

### *Artikel 21*

Die Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung hat für den eigentlichen Bereich der Arbeitslosenversicherung die gleichen Funktionen wie die Zentrale Ausgleichsstelle für die AHV. Sie ist oberste Buchhaltungs-, Geschäftsprüfungs- und Revisionsinstanz des neuen Organisationssystems der Arbeitslosenversicherung. Eine ihrer wesentlichsten Aufgaben liegt darin, dafür zu sorgen, dass die Arbeitslosenkassen mit den für die Ausrichtung von Entschädigungsleistungen erforderlichen finanziellen Mitteln ausgestattet sind. Sie führt ferner die direkte Aufsicht über die Tätigkeit der Arbeitslosenkassen (einschl. der finanziellen Kontrolle). Eine wichtige Aufgabe ist auch die Bekämpfung von Missbräuchen.

Schon nach der geltenden Ordnung (Art. 49 AIVG) oblagen diese Aufsichts- und Kontrollfunktionen dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit. Deshalb soll dieses Amt die Funktion der Ausgleichsstelle übernehmen.

### *Artikel 22*

Die bisher anerkannten Arbeitslosenkassen bleiben auch in der Übergangsordnung bestehen und bilden weiterhin ein entscheidendes Strukturelement in der Organisation der Arbeitslosenversicherung. Anders als nach der gegenwärtigen Regelung werden die Kassen in der Übergangsordnung mit dem Bereich der Beiträge nichts mehr zu tun haben; sie werden hiervon entlastet sein. Ihre Bedeutung wird allein

auf der Seite der Entschädigungsleistung liegen. Dem entsprechen auch die ihnen vorbehaltenen Funktionen.

Im Gegensatz zur gegenwärtigen Ordnung entfällt der in sich geschlossene Vermögenshaushalt der Kassen. Für die Auszahlungen steht ihnen ein Betriebskapital zur Verfügung, das sie nach den durch Verordnung festzulegenden Vorschriften selbst verwalten.

Wie bereits ausgeführt, haben die Arbeitslosenkassen im neuen System der Arbeitslosenversicherung keine Mitglieder im rechtlichen Sinne mehr. Deshalb können die privaten Kassen nicht mehr wie bisher (vgl. Art. 6 Abs. 2 AIVG) in der Rechtsform des Vereins oder der Genossenschaft als selbständige, von den Trägern unabhängige Rechtssubjekte bestehen bleiben. Dazu kommt, dass die Kassen auch nicht mehr über ein eigenes Vermögen verfügen (vgl. die Ausführungen zur Art. 32), womit die finanzielle Autonomie entfällt, so dass auch die öffentlichen Kassen nicht mehr eigene Rechtspersönlichkeit besitzen. Aus diesem Grund wird in den Absätzen 2 und 3 von Artikel 22 bestimmt, dass die Kassen von ihren bisherigen Trägern geführt werden, welche die Verantwortung für ihre Kassen gegenüber der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung zu übernehmen haben.

#### *Artikel 23*

Der Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung ist Rechtsnachfolger des Kassenausgleichsfonds nach Artikel 45 AIVG. Es handelt sich hierbei um ein rechtliches Sondervermögen, das dem Finanzausgleich unter den Arbeitslosenkassen dient. Diesem Vermögen zuzurechnen ist auch das den Arbeitslosenkassen belastete Betriebskapital (vgl. Art. 32).

Wie schon der bisherige Kassenausgleichsfonds soll auch der Ausgleichsfonds unter der Übergangsordnung von der Eidgenössischen Finanzverwaltung verwaltet werden. Die Rechnungsführung obliegt jedoch der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung (Art. 21 Abs. 1 Bst. b). Der Fonds selbst hat keine administrative Funktion.

#### *Artikel 24*

Nachdem die Beiträge für die Arbeitslosenversicherung von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufzubringen sind, ist es angebracht, dass die in den Absätzen 1–3 von Artikel 24 aufgeführten Funktionen einem Gremium übertragen werden, in dem die Sozialpartner neben der öffentlichen Hand massgeblich vertreten sind. Die Zweckmässigkeit einer solchen Aufsichtskommission über den Ausgleichsfonds wurde auch von der Expertenkommission einstimmig bejaht. Diese hat ebenso einstimmig der vorgeschlagenen Zusammensetzung (je fünf Vertreter der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der öffentlichen Hand) beigepllichtet. Diese Kommission hat jedoch keine Aufsichtsbefugnis über die Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung.

Mit der Aufsichtskommission wird ein bedeutsames Betätigungsfeld für gemeinsame Mitarbeit der Sozialpartner auf dem Gebiete der Arbeitslosenversicherung geschaffen. Im Rahmen der endgültigen Neuordnung dürfte sich Gelegenheit bieten, die Sozialpartnerschaft in diesem Zweig der Sozialversicherung noch weiter auszubauen.

#### *Artikel 25*

Der erste Satz von Absatz 1 entspricht der bisherigen Bestimmung von Artikel 47 Absatz 2 AIVG.

Die Verpflichtung der Kantone, den in ihrem Gebiet wohnhaften Versicherten Gewähr zu bieten, dass sie ihre Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung bei einer öffentlichen Kasse geltend machen können, ist durch den Umstand bedingt, dass die privaten Kassen die Ausrichtung von Leistungen auf einen bestimmten Personenkreis oder Berufszweig beschränken können (Art. 7 Abs. 3). Auch die im Ausland wohnenden Anspruchsberechtigten müssen Gewähr haben, ihre Ansprüche unabhängig von Verbands- oder Berufszugehörigkeit bei einer öffentlichen Kasse geltend machen zu können (Art. 7 Abs. 4). Dies bezieht sich vor allem auf Grenzgänger für deren Ansprüche bei Teilarbeitslosigkeit, ferner auf die unter schweizerischer Flagge fahrenden Rheinschiffer.

Nach Absatz 2 können die Kantone fünf – anstelle von bisher drei – Feiertage bestimmen, für die Arbeitslosenentschädigung ausgerichtet werden kann, wenn die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind. Damit wird eine längst fällige Angleichung an das Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz; AS 1966 57) ermöglicht, das den Kantonen in Artikel 18 Absatz 2 die Befugnis einräumt, acht Feiertage im Jahr den Sonntagen gleichzustellen. Zusammen mit den drei bundesrechtlich festgelegten Feiertagen (Art. 26 Abs. 2 AIVG) können die Kantone dann die gleichen Feiertage in der Arbeitslosenversicherung als entschädigungsberechtigt erklären.

#### *Artikel 26*

Die Organisation der Arbeitslosenversicherung nach der Übergangsordnung zerfällt in zwei verschiedene Systemkreise. Für den Beitragsbereich, vor allem für den Beitragseinzug, sind die AHV-Organe zuständig, für den Leistungsbereich diejenigen der Arbeitslosenversicherung. Dementsprechend verteilt sich auch die Aufsicht des Bundes auf die beiden zuständigen Bundesämter. Damit wird eine Vermischung der Kompetenzen vermieden.

#### *Artikel 27*

Die Konsultative Kommission für die Arbeitslosenversicherung übt ihre wichtigen Funktionen schon seit dem Inkrafttreten des AIVG im Jahre 1952 aus. Sie ermangelte jedoch bisher einer ausdrücklichen Rechtsgrundlage, welche hier nun geschaffen wird. Neben den Kantonen und den Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind in der Kommission auch weitere Kreise, wie die Arbeits-

losen-kassen und Arbeitsämter, vertreten. Daran soll nichts geändert werden. Der Konsultativen Kommission obliegt im Rahmen der Übergangsordnung in erster Linie die Beratung der Verwaltung bei der Aufstellung der Durchführungsbestimmungen. Auf dieser Ebene sind noch zahlreiche wichtige Probleme zu lösen und Entscheidungen zu treffen. Hier liegt ein reiches Betätigungsfeld für die Mitwirkung der Kantone und der Organisationen der Wirtschaft beim Vollzug der Arbeitslosenversicherung.

Für die Ausarbeitung der endgültigen Neuordnung auf Gesetzesebene wird allerdings noch die wesentlich grössere Expertenkommission beigezogen, welche den Verfassungsartikel und das ihm zugrundeliegende Expertenmodell wie auch die vorliegende Übergangsordnung erarbeitet hatte und somit mit der Materie am besten vertraut ist.

Nach Abschluss der Neuordnung soll jedoch die Konsultative Kommission auch für allfällige Gesetzesänderungen wiederum zugezogen werden und damit die Expertenkommission ablösen.

## **24      Vierter Abschnitt: Die Finanzierung**

### *Artikel 28*

Der Aufwand der Versicherung soll grundsätzlich aus den Beiträgen gedeckt werden. Der im Beschlussesentwurf vorgeschlagene Beitragssatz von insgesamt 0,8 Prozent wird bei Annahme einer beitragspflichtigen Lohnsumme von 70 Milliarden Franken 560 Millionen Franken an Beiträgen erbringen. Diese würden ausreichen, um 54 000 Ganzarbeitslosen je 150 Taggelder, somit insgesamt 8,1 Millionen Taggelder, zu durchschnittlich 67,50 Franken auszurichten. (Zum Vergleich: 1975 wurden rund 4.2 Mio. Taggelder zu durchschnittlich 55,90 Fr., d. h. 234,1 Mio. Fr., ausgerichtet: im laufenden Jahr waren es während der Monate Januar bis April 3.3 Mio. Taggelder oder 182,1 Mio Fr.) Ausser dieser Entscheidungslleistung in Höhe von 546,8 Millionen Franken könnten aus dem Beitragsaufkommen noch Verwaltungskosten von insgesamt 13,2 Millionen Franken gedeckt werden.

Der Bundesrat ist mit der überwiegenden Mehrheit der Expertenkommission der Auffassung, dass angesichts der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage der Beitragssatz von 8 Promille (vgl. Art. 3 Abs. 1) ausreichen sollte. Denn neben den Beiträgen stehen der Versicherung auch noch die vorhandenen Mittel des heutigen Kassenausgleichsfonds samt Vermögenserträgen zur Verfügung, der gegenwärtig über rund 130 Millionen Franken verfügt. Dazu kommt noch ein Teil des Vermögens der bestehenden Arbeitslosenkassen, da nach der vorgeschlagenen Neuregelung in der Übergangsordnung die Kassen einen Drittel ihres bisherigen Stammvermögens als Betriebskapital für ihre Auszahlungen zur Verfügung haben.

Notigenfalls kann der Bundesrat den Beitragssatz senken oder erhöhen nicht aber über 1,2 Lohnprozente hinaus (Art 3 Abs 2). Dieser Hochstsatz lässt Spielraum für die Anpassung an eine allenfalls eintretende Verschlechterung der Wirtschaftslage. Aus Gründen der Durchführbarkeit wird eine Änderung des Beitragssatzes voraussichtlich nur auf den Beginn eines Jahres in Frage kommen.

Die Festlegung des Hochstsatzes entspricht den voraussehbaren maximalen Bedürfnissen. Sollte sich die Arbeitslage während der Dauer der Übergangsordnung unerwartet stark verschlechtern, so müsste die öffentliche Hand vorübergehend mit Vorschüssen aushelfen. Diese Regelung ist vorsichtshalber getroffen worden. Wegen der voraussichtlich kurzen Dauer der Übergangsordnung darf wohl damit gerechnet werden, dass diese Vorschüsse nicht beansprucht werden müssen.

Die erforderliche Finanzgrundlage soll im Verlauf der Zeit mit dem Ausgleichsfonds geschaffen werden. Bereits in der Botschaft zum Verfassungsartikel wurde dessen Funktion ausführlich dargelegt. Er soll die Risiken von Beschäftigungsschwankungen auffangen, damit der Beitragssatz nicht allzu häufig angepasst werden muss. In der definitiven Neuordnung wird eine Höchstgrenze festzulegen sein, über welche hinaus der Fonds nicht geaufnet werden soll, damit keine unnötige Kapitalanhäufung entsteht. Für die Übergangsordnung dagegen ergibt sich eine solche Regelung, da in der kurzen Frist von zwei bis drei Jahren – in diesem Zeitraum sollte nach Auffassung des Bundesrates die endgültige Regelung geschaffen werden – kein allzu grosses Anwachsen der Fondsmittel zu erwarten ist.

Absatz 2 umreisst den in der Verfassung festgelegten Ausdruck der sogenannten «ausserordentlichen Verhältnisse», welcher die Beitragspflicht der öffentlichen Hand auslöst. Nach Verfassung sind dabei sowohl Subventionen als auch blosser Vorschüsse zulässig. Im Rahmen der Übergangsordnung sollen nur Vorschüsse in Frage kommen, damit nicht die öffentliche Hand durch den Anlauf des Systems unverhältnismässig belastet wird.

In den Absätzen 2–4 ist von zwei verschiedenen Arten von Vorschüssen die Rede. Bei den Vorschüssen in Absatz 4 handelt es sich um Vorschüsse in der Einführungsphase der Übergangsordnung. Diese werden allein vom Bund gewährt, und zwar über dessen Kapitalrechnung. Für ihre Ausrichtung ist daher kein besonderer Bundesbeschluss erforderlich. Andererseits erfolgt die Verzinsung zu marktmassigen Ansätzen. Im Gegensatz dazu sind die Vorschüsse nach den Absätzen 2 und 3 zu gleichen Teilen von Bund und Kantonen zu leisten. Dabei erfolgt die Vorschussgewährung über die Finanzrechnung, d. h. das Budget des Bundes bzw. der Kantone. Dementsprechend liegen die Zinsen für derartige Vorschüsse niedriger als die Verzinsung der Vorschüsse, die über die Kapitalrechnung laufen. Immerhin ist die Gewährung von Vorschüssen über die Staatshaushalte an die Verabschiedung eines entsprechenden allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses, der nicht dem Referendum untersteht, gebunden.

*Artikel 29*

Die Versorgung der Arbeitslosenkassen mit ausreichenden Finanzmitteln erfolgt durch die Ausgleichsstelle aus den Mitteln des Ausgleichsfonds.

Die Zuweisung der finanziellen Mittel erfolgt entsprechend dem Bedarf der Kassen. Von Kassen, deren Betriebskapital die für die Ausrichtung der Arbeitslosenentschädigungen notwendige Höhe übersteigt, kann die Ausgleichsstelle den den Entschädigungsaufwand übersteigenden Betrag zugunsten des Ausgleichsfonds einfordern. Andererseits können Kassen, deren Betriebskapital für die Entschädigungsauszahlungen nicht ausreicht, bereits vor der Vorlage der Jahresrechnung von der Ausgleichsstelle Vorschüsse beantragen, die mit der jährlichen Ausgleichszahlung zu verrechnen sind.

Das Verfügungsrecht über die Mittel des Ausgleichsfonds steht der Ausgleichsstelle zu.

*Artikel 30*

Die Verwaltungskosten der Arbeitslosenversicherung sind grundsätzlich aus ihren eigenen Mitteln, d. h. vorab aus Beiträgen zu decken; sie gehen daher zu Lasten des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Eine Ausnahme machen die Kosten der Ausgleichsstelle, soweit sie nicht an Dritte delegiert werden. Da die Funktionen der Ausgleichsstelle vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit ausgeübt werden, erscheint es angebracht, dass die entsprechenden Kosten im Budget dieser Verwaltungsabteilung Platz finden und somit aus allgemeinen Bundesmitteln gedeckt werden. Dies gilt um so mehr, als der zusätzlich erforderliche Personalaufwand sehr bescheiden ist, wie weiter unten noch darzulegen sein wird.

Die Verwaltungskosten der AHV-Ausgleichskassen für den Beitragseinzug (Bst. a) dürften sich nach den Abklärungen in einem tragbaren Rahmen halten. Es ist vorgesehen, sie angemessen zu vergüten, wofür die Einzelheiten auf dem Verordnungsweg noch zu regeln sind. Die Verwaltungskosten werden von Ausgleichskasse zu Ausgleichskasse unterschiedlich sein; Schätzungen lauten im Durchschnitt auf einen Satz von ungefähr 1,5 Prozent der kassierten Beiträge oder rund 8 bis 9 Millionen Franken.

Die Verwaltungskosten der Arbeitslosenkassen (Bst. e) werden sich gegenüber dem heutigen Stand erfreulicherweise beträchtlich vermindern, da für die Kassen das gesamte Beitragswesen, ferner die Aufnahme von Mitgliedern und das ganze mit der Individualmitgliedschaft zusammenhängende Mutationswesen entfallen. Das wird sich in Zeiten geringer Auszahlungen besonders stark auswirken. Die Träger der Kassen werden indessen auch in solchen Zeiten einen minimalen Apparat aufrecht erhalten müssen, der die jederzeitige Bereitschaft zur Vornahme von Auszahlungen gewährleistet. Die Festsetzung der den Kassenträgern vom Ausgleichsfonds zu vergütenden Verwaltungskosten wird auf der Verordnungsebene zu regeln sein. Dabei

wird primär – wie auch in der Expertenkommission zum Ausdruck gekommen ist – nicht auf die Auszahlungssummen, sondern vielmehr auf die Zahl der behandelten Auszahlungsfälle abzustellen sein, ausserdem wird man auch die Fixkosten, die weitgehend identisch sind mit den Bereitschaftskosten, angemessen zu berücksichtigen haben. Der Ausgleichsstelle wird hier die Entscheidungsbefugnis im Einzelfall zukommen. Nach Artikel 24 Absatz 3 werden die Verwaltungskosten im Sinne von Artikel 30 Buchstabe e von der Aufsichtskommission über den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung überwacht.

### *Artikel 31*

Die bestehenden Kassenvermögen müssen auf den Stichtag, d. h. den Tag vor dem Inkrafttreten des Bundesbeschlusses festgestellt werden. Dies kann allerdings erst geschehen, nachdem die Kassen ihre Rechnung für die letzte Abrechnungsperiode unter der alten Ordnung eingereicht haben.

Vom Absatz 2 werden nur jene neugegründeten kantonalen Kassen betroffen, die ihre Tätigkeit nach dem 1. Juli 1975 aufnahmen und denen aus dem Kassenausgleichsfonds ein Beitrag an das gesetzlich vorgeschriebene Mindeststammvermögen (im Sinne eines Grundungskapitals) gewährt wurde. Es handelt sich dabei um die Kassen der Kantone Schwyz, Obwalden, Freiburg, Appenzell I-Rh., Aargau und Wallis. Diese Beiträge fallen an den Ausgleichsfonds zurück.

Infolge der Aufnahme einer grossen Zahl neuer Versicherter sank das pro Kopf berechnete Stammvermögen vieler Kassen unter das gesetzlich vorgeschriebene Minimum. In solchen Fällen ergänzt der Kassenausgleichsfonds aufgrund von Artikel 46a Absatz 1 AIVG das Stammvermögen auf den gesetzlichen Minimalbetrag. Kassen, die ihre Tätigkeit während der Übergangsordnung fortsetzen, können diese Zuschüsse behalten, d. h. diese bleiben in dem nach Artikel 32 des Beschlusses aufzuteilenden Kassenvermögen. Dagegen haben Kassen, die ihre Tätigkeit auf Beginn der Übergangsordnung oder während deren Dauer aufgeben, diese Zuschüsse grundsätzlich vorweg dem Ausgleichsfonds zurückzuerstatten, wie dies für den Fall der Auflösung bereits in Artikel 46a Absatz 3 AIVG vorgesehen ist. Erfolgt die Aufgabe der Tätigkeit erst nach der Vermögensaufteilung, so ist der Träger der Kasse für die Rückerstattung verantwortlich. Für besondere Fälle – z. B. wenn die Mittel durch besonders hohe Auszahlungen verbraucht sind – kann auf die Rückerstattung ganz oder teilweise verzichtet werden.

### *Artikel 32*

Wie bereits in der Botschaft zum Verfassungsartikel eingehend dargelegt, wäre es unbillig, die von verhältnismässig kleinen Personengruppen durch Beiträge geaufneten Kassenvermögen beim Übergang zugunsten der neuen Versicherung gleichsam zu enteignen. Die Expertenkommission kam nach heiklen und langwierigen Beratungen zum Schluss, dass den bisherigen Trägern ein angemessener Teil, nämlich zwei Drittel ihres Vermögens am Stichtag, für soziale Zwecke überlassen

werden soll. Der letzte Drittel wird dem Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung zugeschlagen. In der Zwischenzeit sind im übrigen die Vermögen bei vielen Kassen infolge der umfangreichen Auszahlungen beträchtlich zurückgegangen.

In der Expertenkommission überwog die Auffassung, dass sich die Aufteilung auf das Stammvermögen beschränken sollte, wogegen der Prämienausgleichsfonds, der gleichsam das durch überhöhte Prämien geäuftete Reservekapital darstellt, vollumfänglich dem Träger der Kasse zu überlassen sei, dies immerhin mit der auch für die zwei Drittel des Stammvermögens geltenden Auflage der ausschliesslichen Verwendung für soziale Zwecke. Der Beschlussesentwurf übernimmt diese Lösung. Andererseits wird eine allfällige Unterbilanz im Prämienausgleichsfonds vorweg aus dem Stammvermögen auszugleichen sein. Andernfalls würden Kassen – bzw. ihre Träger – bevorteilt, die von ihren Mitgliedern ungenügende Prämien erhoben und damit gegen Artikel 41 Absatz 2 AIVG verstossen haben.

Gänzlich ausserhalb der Kassenrechnungen standen schon bisher die bloss freiwilligen Hilfsfonds, die ebenfalls den Trägerorganisationen überlassen werden.

## **25 Fünfter und sechster Abschnitt: Vollzug und Verwaltungsrechtspflege; Strafbestimmungen und Strafrechtspflege**

### *Artikel 33 und 34*

Auf den beiden Gebieten Verwaltungsrechts- und Strafrechtspflege werden für den Beitragssektor die Bestimmungen der AHV-Gesetzgebung anwendbar erklärt. Die Notwendigkeit dazu ergibt sich daraus, dass beispielsweise Beitragsverfügungen, Beschwerden gegen solche oder Straftatbestände (wie z. B. Zweckentfremdung der dem Arbeitnehmer abgezogenen Beiträge durch den Arbeitgeber) sich in der Regel sowohl auf die Beiträge für die AHV als auch auf jene für die Arbeitslosenversicherung beziehen werden, was die Anwendung einheitlicher Vorschriften erfordert.

Für die übrigen Bereiche – also namentlich für den Leistungssektor – gelten dagegen weiterhin die bisherigen Bestimmungen, und zwar sinngemäss; dies, weil sie da und dort in ihrem Wortlaut nicht mehr ganz der Übergangsordnung entsprechen. So ist beispielsweise in Artikel 49 Absatz 1 AIVG von subventionsberechtigten Kassenausgaben und in Artikel 51 Absätzen 1 und 2 AIVG von den Beiträgen des Bundes und der Kantone sowie den Ausgleichszuschüssen die Rede; ferner stellt Artikel 58 Absatz 1 AIVG die widerrechtliche Erwirkung von Bundes- und Kantonsbeiträgen unter Strafe. In allen diesen Fällen treten in der Übergangsordnung anstelle der nicht mehr existierenden Subventionen und Ausgleichszuschüsse des Kassenausgleichsfonds logischerweise die Leistungen des

Ausgleichsfonds an die Kassen nach Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe *f* dieses Beschlusses.

## 26 Siebenter Abschnitt: Schluss- und Übergangsbestimmungen

### *Artikel 36*

Bei der Bekämpfung von Missbräuchen kommt einer wirksamen Zusammenarbeit zwischen der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsvermittlung, für welche die Kantone zu sorgen haben, eine wesentliche Bedeutung zu. Diese Zusammenarbeit vermag auch sonst die Arbeitslosenversicherung finanziell zu entlasten.

### *Artikel 37*

Bisher waren nach Artikel 219 Absatz 4 Buchstabe *h* SchKG die «Prämienforderungen der vom Bund anerkannten Arbeitslosenversicherungskassen» in der zweiten Klasse privilegiert. Die Anpassung an die Übergangsordnung drängt sich auf, damit keine Zweifel daran bestehen, dass die Privilegierung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge auch künftig gilt. Sie sind damit übrigens im Konkursverfahren genau gleich zu behandeln wie die AHV-Beiträge (Art. 219 Abs. 4 Bst. *f* SchKG).

### *Artikel 38*

Es entspricht dem Charakter einer Übergangsordnung, die – wie die vorliegende – einen Teil einer geplanten Neuordnung vorwegnimmt, dass altes und neues Recht nebeneinander gilt. Dies beeinträchtigt die Einheitlichkeit und erschwert namentlich die Übersichtlichkeit. Diese Nachteile lassen sich leider nicht vermeiden und müssen für eine beschränkte Zeit in Kauf genommen werden.

Absatz 1 enthält zunächst eine Generalklausel, wonach alle Bestimmungen des alten Rechts auf Gesetzesesebene, die mit dem neuen Recht in Widerspruch stehen, aufgehoben werden; eingeschlossen sind jene, die durch das neue Recht logischerweise veralten. Sodann werden die hauptsächlich darunter fallenden Abschnitte und Artikel des AIVG in einer nicht abschliessenden Aufzählung aufgeführt. Das mag vom streng juristischen Standpunkt aus überflüssig erscheinen, dürfte aber doch für die Praxis die Übersichtlichkeit verbessern. Dass einige Bestimmungen des alten Rechts unter der Übergangsordnung nicht mehr ihrem genauen Wortlaut nach, sondern sinngemäss angewendet werden müssen, wurde bereits an anderer Stelle erwähnt (Erläuterungen zu den Art. 33 und 34). Für die praktische Durchführung sollten sich aber daraus keine nennenswerten Schwierigkeiten ergeben.

Auf der Verordnungsstufe wird der Bundesrat in ähnlicher Weise zu bestimmen haben, wie weit das alte Recht während der Dauer der Übergangsordnung noch gilt. Ebenso haben die Kantone und Kassen (bzw. ihre Träger) ihre Bestimmungen anzupassen (Abs. 2 und 3). Für die Anpassung des kantonalen Rechts werden aus Gründen der Verfahrensökonomie die Kantonsregierungen zuständig erklärt.

Absatz 4 enthält eine Bestimmung, welche das intertemporale Recht regelt.

### *Artikel 39*

Es lässt sich heute noch nicht endgültig beurteilen, auf welchen Zeitpunkt die Übergangsordnung in Kraft gesetzt werden kann. Es erscheint deshalb zweckmässig, dem Bundesrat die Festsetzung dieses Zeitpunktes zu überlassen (Abs. 2). Mit Rücksicht auf die von verschiedenen Seiten geforderte möglichst rasche Verwirklichung des Versicherungsobligatoriums – es sei in diesem Zusammenhang nur auf die vom Nationalrat am 10. Juni 1976 in Form eines Postulats angenommene Motion Trottmann vom 4. März 1976 in dieser Sache verwiesen –, konzentrierten sich die Bemühungen anfänglich auf den 1. Januar 1977. Eine Inkraftsetzung auf Beginn eines Kalenderjahres würde aus durchführungstechnischen Gründen sowohl bei den AHV-Kassen und Arbeitgebern als auch bei den Arbeitslosenstellen und der Aufsichtsbehörde (Rechnungsablage) ins Gewicht fallende Vorteile bieten. Von Arbeitgeberseite wurden jedoch bereits in der Expertenkommission schwere Bedenken gegen diesen Termin geltend gemacht; insbesondere werde es in vielen Fällen nicht möglich sein, die technischen Einrichtungen für die Durchführung der Lohnabzüge innert drei Monaten anzupassen. Unter diesen Umständen wird eine Verschiebung der Inkraftsetzung der Übergangsordnung auf den 1. April 1977 in Aussicht genommen.

Bei der Übergangsordnung handelt es sich ihrer Natur nach um ein Provisorium, das durch die endgültige Neuordnung abgelöst wird. Aus gesetzestechnischen Gründen empfiehlt sich eine Befristung. Um zu vermeiden, dass die endgültige Neuordnung wiederum unter starkem Zeitdruck ausgearbeitet werden muss, wird zur Sicherheit eine verhältnismässig lange Befristung, nämlich auf sechs Jahre, vorgesehen (Abs. 3). Der Bundesrat hofft jedoch, dass die definitive Neuordnung bis 1980 verwirklicht werden kann.

## **3      Finanzielle und personelle Auswirkungen**

### **31     Finanzielle Auswirkungen**

Nach der Übergangsordnung ist die Arbeitslosenversicherung vollständig selbsttragend. Dadurch entfallen die Subventionen, die der Bund bisher an die einzelnen Kassen zu leisten hatte; für das Jahr 1975 erreichten diese beispielsweise den Betrag von rund 43 Millionen Franken. Die Übergangsordnung bringt somit eine grosse Entlastung für den Bundeshaushalt. Im ersten Jahr der Übergangsordnung ist allerdings mit einer stärkeren Belastung der Bundestresorerie durch die Vorschüsse nach Artikel 28 Absatz 4 zu rechnen. Bedarfsschätzungen sind einigermassen schwierig und hängen vom künftigen Grad der Arbeitslosigkeit ab. Indessen darf erwartet werden, dass der Betrag von insgesamt 250 Millionen Franken nicht überschritten wird. Diese Vorschüsse sind zu marktmässigen Sätzen zu verzinsen und bis Ende der Übergangsordnung zurückzuzahlen.

Dagegen erwachsen dem Bund insofern Aufwendungen, als er als Arbeitgeber für sein Personal die Hälfte der Beiträge zu übernehmen hat. Nach vorläufigen Schätzungen dürfte dies für die allgemeine Bundesverwaltung rund 7,3 Millionen Franken, für die SBB rund 6,4 Millionen Franken und für die PTT-Betriebe rund 8 Millionen Franken ausmachen.

An Verwaltungskosten entstehen dem Bund, unter Vorbehalt der Ziffer 32, keine Mehraufwendungen, da sie zu Lasten des Ausgleichsfonds gehen.

### **32 Personelle Auswirkungen**

Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit hat bereits unter der geltenden Ordnung in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde über die Arbeitslosenkassen ähnliche Aufgaben durchgeführt, wie sie ihm nunmehr als Ausgleichsstelle übertragen werden. Ein Teil der bisherigen Aufgaben entfällt, insbesondere jene, die sich auf das Prämienwesen der Kassen beziehen. Dazu gehören namentlich die jährliche Berechnung der Grundprämie für jede einzelne Kasse und die Überprüfung der Prämienordnungen. Ferner entfallen die Berechnung und Anweisung der Bundesbeiträge und der Leistungen des Kassenausgleichsfonds. Andererseits kommen neu dazu die Rechnungsführung für den Ausgleichsfonds und die Zuweisungen an die Kassen aus dem Ausgleichsfonds, einschliesslich der Verwaltungskosten. Die Kontrolle in bezug auf die Auszahlungen bedarf nach dem Wegfall der finanziellen Autonomie der Kassen einer Verstärkung. Ferner bedingen die zu treffenden Vorkehrungen für die Bekämpfung von Missbräuchen, insbesondere zur Vermeidung von Mehrfachbezügen, einen gewissen Mehraufwand. Unter Ausschöpfung aller Rationalisierungsmöglichkeiten werden für den gesamten zusätzlichen Aufwand bei restriktiver Betrachtungsweise im BIGA zwei weitere Stellen benötigt werden, die jedoch verwaltungsintern freigestellt werden können. Allerdings dürfte während der Einführungszeit der Übergangsordnung, in der gleichzeitig noch die Schlussabrechnungen der Kassen nach alter Ordnung geprüft und die Vermögen aufgeteilt werden müssen, ein starker Engpass entstehen, der möglicherweise mit Hilfskräften überbrückt werden muss.

Im weitem benötigt die Eidgenössische Versicherungskasse eine zusätzliche Stelle für den Beitragseinzug beim Bundespersonal. Sollte sich beim Bundesamt für Sozialversicherung für die Überwachung des Beitragsbezuges wider Erwarten eine grössere Arbeitsbelastung ergeben, so müsste auch bei diesem Amt eine zusätzliche Stelle geschaffen werden.

### **33 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden**

Die Kantone und – soweit sie bisher von den Kantonen zur Subventionierung herbeigezogen wurden – die Gemeinden werden durch das neue Finanzierungssy-

stem infolge des Wegfalls der Subventionen entlastet. Ausserdem entfallen für die Kantone und Gemeinden die mit der Durchführung des Obligatoriums verbundenen Verwaltungsaufwendungen.

#### **4           Verfassungsmässigkeit**

Der Beschluss stützt sich auf Artikel 34<sup>novies</sup> der Bundesverfassung.

(Entwurf)

**Bundesbeschluss**  
**über die Einführung der obligatorischen**  
**Arbeitslosenversicherung**  
**(Übergangsordnung)**

*Die Bundesversammlung der*  
*Schweizerischen Eidgenossenschaft*

gestützt auf Artikel 34<sup>novies</sup> der Bundesverfassung,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 11. August 1976<sup>1)</sup>,

*beschliesst*

**Erster Abschnitt: Die Beiträge**

Art. 1

*Beitragspflicht*

<sup>1</sup> Beiträge an die Arbeitslosenversicherung hat zu entrichten:

- a. wer nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946<sup>2)</sup> über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (im folgenden AHVG genannt) obligatorisch versichert ist, für Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit beitragspflichtig ist und von einem Arbeitgeber nach Buchstabe b entlöhnt wird;
- b. wer nach Artikel 12 AHVG als Arbeitgeber beitragspflichtig ist.

<sup>2</sup> Von der Beitragspflicht ausgenommen sind Arbeitnehmer, die ihre Beiträge an die AHV mit Beitragsmarken entrichten, sowie deren Arbeitgeber.

Art. 2

*Beitragsbemessung*

<sup>1</sup> Die Beiträge an die Arbeitslosenversicherung sind vom massgebenden Lohn im Sinne der AHV-Gesetzgebung zu entrichten, jedoch nur bis zu einer Höchstgrenze von monatlich 3900 Franken je Arbeitsverhältnis.

<sup>1)</sup> BBl 1976 II 1593

<sup>2)</sup> SR 831.10

<sup>2</sup> Für Arbeitnehmer, deren Lohn grossen Schwankungen unterliegt, kann der Bundesrat Sonderregelungen bei der Anwendung der Höchstgrenze vorsehen.

### Art. 3

#### *Beitragssatz*

<sup>1</sup> Der Beitrag beläuft sich auf 0,8 Prozent des massgebenden Lohnes nach Artikel 2. Er ist je zur Hälfte vom Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu tragen.

<sup>2</sup> Der Bundesrat kann den Beitragssatz je nach dem Bedarf senken oder auf höchstens 1,2 Prozent heraufsetzen.

### Art. 4

#### *Bezug der Beiträge*

Der Arbeitgeber zieht die Beitragsanteile der Arbeitnehmer bei jeder Lohnzahlung ab und entrichtet sie zusammen mit seinem eigenen Anteil der zuständigen AHV-Ausgleichskasse. Die Artikel 14–16 AHVG sind sinngemäss anwendbar.

### Art. 5

#### *Anwendbare Vorschriften der AHV*

Soweit in diesem Beschluss nichts Abweichendes bestimmt wird, sind für den Bereich der Beiträge sinngemäss die Vorschriften der AHV-Gesetzgebung über die Auskunfts- und Schweigepflicht, die Arbeitgeber, die Ausgleichskassen, den Abrechnungs- und Zahlungsverkehr, die Buchführung, die Kassenrevisionen und Arbeitgeberkontrollen, die Haftung für Schäden, die Zentrale Ausgleichsstelle, die Fristenberechnung, die Rechtskraft und die Vollstreckbarkeit anwendbar.

## **Zweiter Abschnitt: Die Leistungen**

### **I. Die Leistungsstellen**

#### Art. 6

#### *Anerkannte Arbeitslosenkassen*

<sup>1</sup> Der Anspruch auf Leistungen ist bei einer anerkannten Arbeitslosenkasse (im folgenden Kasse genannt) geltend zu machen. Anerkannte Kassen im Sinne dieses Beschlusses sind Kassen, welche bei dessen Inkrafttreten nach Massgabe des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1951<sup>1)</sup> über die Arbeitslosenversicherung (im folgenden AIVG genannt) als Kassen anerkannt sind.

<sup>1)</sup> SR 837.1

<sup>2</sup> Vorbehalten bleibt der Verzicht auf die Anerkennung durch die Kasse und der Entzug derselben durch das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit nach Artikel 8 AIVG. Das Bundesamt kann die in Artikel 8 Absatz 1 und Artikel 9 Absatz 2 AIVG genannten Fristen abkürzen.

<sup>3</sup> Während der Dauer der Übergangsordnung können keine neuen Kassen errichtet werden. Vorbehalten bleiben die Zusammenlegung von öffentlichen regionalen Kassen zu einer kantonalen Kasse sowie eine allenfalls durch den Bundesrat vorzusehende Regelung für das Personal der Verwaltung und der Betriebe des Bundes.

#### Art. 7

##### *Freie Kassenwahl und Leistungspflicht der Kassen*

<sup>1</sup> Den Anspruchsberechtigten steht für die Geltendmachung ihrer Ansprüche auf Leistungen die Wahl unter den anerkannten Kassen zu. Vorbehalten bleiben die Absätze 2–4.

<sup>2</sup> Der Bundesrat kann den Kassenwechsel zeitlich einschränken.

<sup>3</sup> Die Kassen können bestimmen, dass nur Arbeitnehmern, die im Tätigkeitsbereich der Kasse wohnen, Arbeitslosenentschädigungen ausgerichtet werden. Private Kassen können ausserdem die Ausrichtung von Leistungen auf einen bestimmten Personenkreis oder Berufszweig beschränken. Weitere Beschränkungen sind unzulässig.

<sup>4</sup> Für Anspruchsberechtigte mit Wohnsitz im Ausland tritt an die Stelle des Wohnorts der schweizerische Arbeitsort oder der schweizerische Sitz ihres Arbeitgebers.

## II. Die Arbeitslosenentschädigung

#### Art. 8

##### *Grundsatz*

Der Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung richtet sich sinnemäss nach den Artikeln 24–36 AIVG, unter Vorbehalt der folgenden Abweichungen und Ergänzungen.

#### Art. 9

##### *Anspruchsvoraussetzungen*

<sup>1</sup> Die Voraussetzung der Wartefrist nach Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe *a* und Artikel 25 AIVG entfällt.

<sup>2</sup> Im Sinne von Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe *b* AIVG muss derjenige, der erstmals im Kalenderjahr einen Anspruch geltend macht, nachweisen, dass er in den der Geltendmachung unmittelbar vorausgegangenen 365 Tagen während mindestens 150 vollen Arbeitstagen eine genügend überprüfbare Beschäftigung als Arbeitnehmer ausgeübt hat, für die er nach Artikel 1 Buchstabe *a* dieses

Beschlusses beitragspflichtig war. Arbeitstage, die vor dem Inkrafttreten dieses Beschlusses geleistet wurden, werden angerechnet, wenn der Versicherte für diese Zeit Prämien an eine Kasse entrichtet hat.

<sup>3</sup> Einer beitragspflichtigen Beschäftigung im Sinne von Absatz 2 gleichgestellt sind Lehrverhältnisse im Sinne von Artikel 344 ff. des Schweizerischen Obligationenrechts<sup>1)</sup>.

<sup>4</sup> Der Bundesrat regelt, in welcher Weise Tage zu berücksichtigen sind, an denen der Versicherte z. B. wegen Krankheit, Unfalls, obligatorischen Militärdienstes oder Arbeitslosigkeit keine beitragspflichtige Beschäftigung ausüben konnte. Er kann die Voraussetzungen der ausreichenden beitragspflichtigen Beschäftigungsdauer für Personen in besonderen Verhältnissen, z. B. Teilzeitbeschäftigte und Behinderte, abweichend von Absatz 2 regeln.

<sup>5</sup> Der Bundesrat kann Personengruppen, die aus besonderen Gründen den Nachweis der ausreichenden beitragspflichtigen Beschäftigung nicht erbringen können, unter bestimmten Voraussetzungen von diesem Nachweis befreien.

#### Art. 10

##### *Grenzgänger*

Grenzgänger, die im Ausland wohnen, sind nur anspruchsberechtigt, solange sie bei einem nach diesem Beschluss beitragspflichtigen Arbeitgeber beschäftigt sind.

#### Art. 11

##### *Bezüger einer Altersrente*

Bezüger einer Altersrente der AHV haben in Abweichung von Artikel 32 Absatz 2 AIVG keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung.

#### Art. 12

##### *Bemessungsgrundlage*

Als versicherter Verdienst im Sinne von Artikel 30 Absatz 1 AIVG gilt der zuletzt bezogene normale Lohn, soweit er nach Artikel 2 beitragspflichtig ist.

#### Art. 13

##### *Anrechnung von Einstellungstagen auf den Höchstanspruch*

Wird der Versicherte in Anwendung von Artikel 29 AIVG in der Anspruchsberechtigung eingestellt, so vermindert sich die Höchstzahl der Taggelder, auf die er nach Artikel 32 Absatz 1 AIVG Anspruch hat, um die Zahl der Einstellungstage.

<sup>1)</sup> SR 220

## Art. 14

*Erhöhung der Höchstzahl der Taggelder*

Der Bundesrat kann die Höchstzahl der Taggelder im Sinne von Artikel 32 Absatz 3 AIVG auch für bestimmte Personengruppen erhöhen.

## Art. 15

*Untergang des Anspruchs*

In Abweichung von Artikel 33 Absatz 2 AIVG kann ein untergegangener Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung nicht mit Beiträgen verrechnet werden.

**Dritter Abschnitt: Die Organisation**

## Art. 16

*Durchführung*

Die Durchführung der Arbeitslosenversicherung erfolgt unter der Aufsicht des Bundes und unter Mitwirkung der Kantone und der Sozialpartner durch:

- a. die Arbeitgeber und Arbeitnehmer;
- b. die AHV-Ausgleichskassen der Kantone und der Verbände sowie die Ausgleichskasse für das Bundespersonal;
- c. die Zentrale Ausgleichsstelle der AHV;
- d. die Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung mit dem Ausgleichsfonds;
- e. die anerkannten öffentlichen, privaten paritätischen und privaten einseitigen Arbeitslosenkassen;
- f. die Aufsichtskommission über den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung;
- g. die Kantone und die von ihnen bezeichneten zuständigen Amtsstellen;
- h. die Konsultative Kommission für die Arbeitslosenversicherung.

## Art. 17

*Auskunfts- und Schweigepflicht*

<sup>1</sup> Die mit der Durchführung betrauten Personen haben den für die Durchführung, Aufsicht und Kontrolle zuständigen Behörden und Instanzen alle erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

<sup>2</sup> Die Personen, die mit der Durchführung mit der Beaufsichtigung und mit der Kontrolle der Durchführung betraut sind, haben gegenüber Dritten über ihre Wahrnehmungen Verschwiegenheit zu bewahren. Wo kein schützenswertes Privatinteresse vorliegt, kann der Bundesrat Ausnahmen von der Schweigepflicht bewilligen.

Art. 18  
*Arbeitgeber*

Den Arbeitgebern obliegen die in Artikel 4 genannten Aufgaben beim Bezug der Beiträge.

Art. 19  
*AHV-Ausgleichskassen*

Die AHV-Ausgleichskassen ziehen die Beiträge von den Arbeitgebern ein und überweisen sie an die Zentrale Ausgleichsstelle der AHV.

Art. 20  
*Zentrale Ausgleichsstelle der AHV*

<sup>1</sup> Der Zentralen Ausgleichsstelle der AHV obliegen:

- a. die Überwachung der Abrechnungen durch die AHV-Ausgleichskassen;
- b. die Überweisung der bezogenen Beiträge an den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung;
- c. die jährliche Rechnungsablage gegenüber der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung.

<sup>2</sup> Der Bundesrat regelt die Zusammenarbeit zwischen der Zentralen Ausgleichsstelle der AHV und der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung.

Art. 21  
*Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung*

<sup>1</sup> Der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung obliegen:

- a. die Verbuchung der Beitragseingänge beim Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung;
- b. die Rechnungsführung des Ausgleichsfonds;
- c. die periodische Prüfung der Geschäftsführung der Arbeitslosenkassen;
- d. die Revision der Auszahlungen der Arbeitslosenkassen. Die Ausgleichsstelle kann die Revision ganz oder teilweise den Kantonen oder einer anderen Stelle übertragen;
- e. die Erstellung von Revisionsverfügungen und der Erlass von Weisungen gegenüber den Arbeitslosenkassen;
- f. die Zuweisung der von den Arbeitslosenkassen benötigten finanziellen Mittel aus dem Ausgleichsfonds nach Massgabe der Vorschriften dieses Beschlusses und der Verordnung;
- g. Vorkehren zur Verhinderung von Mehrfachbezügen.

<sup>2</sup> Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit wirkt als Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung.

## Art. 22

*Anerkannte Arbeitslosenkassen*

1 Den anerkannten Arbeitslosenkassen obliegen:

- a. die Abklärung der Anspruchsberechtigung;
- b. die Ausrichtung der Leistungen an die Versicherten;
- c. die Verwaltung des bei ihnen liegenden Betriebskapitals entsprechend den durch den Bundesrat festzulegenden Bestimmungen;
- d. die periodische Rechnungsablage sowie die Berichterstattung über ihre Geschäftsführung gegenüber der Ausgleichsstelle.

2 Die Kassen werden von ihren bisherigen Trägern geführt.

3 Die Träger sind gegenüber der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung für die ordnungsgemässe Durchführung dieser Obliegenheiten verantwortlich und haften für Schäden.

## Art. 23

*Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung*

1 Dem Ausgleichsfonds werden die Beitragseingänge gutgeschrieben und die Versicherungsleistungen belastet.

2 Der Ausgleichsfonds ist ein rechtlich selbständiger Fonds und Rechtsnachfolger des Kassenausgleichsfonds nach dem Bundesgesetz vom 22. Juni 1951<sup>1)</sup> über die Arbeitslosenversicherung.

3 Das Vermögen des Ausgleichsfonds wird vom Bund verwaltet und angemessen verzinst. Soweit es nicht für die Deckung der laufenden Bedürfnisse benötigt wird, wird es durch die Eidgenössische Finanzverwaltung nach den Richtlinien der Aufsichtskommission angelegt. Artikel 12 Absatz 1 AIVG ist auf den Ausgleichsfonds anwendbar.

## Art. 24

*Aufsichtskommission über den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung*

1 Die Aufsichtskommission erstellt die Richtlinien über die Anlage des Vermögens des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung.

2 Sie berät den Bundesrat bei Änderungen des Beitragssatzes nach Artikel 3 Absatz 2.

3 Sie überwacht die Verwaltungskosten nach Artikel 30 Buchstabe e.

1) SR 837.1

4 Die Kommission setzt sich aus 15 Mitgliedern zusammen, nämlich aus je fünf Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie aus fünf Vertretern des Bundes und der Kantone.

5 Wahlbehörde ist der Bundesrat, der auch den Vorsitzenden bestimmt.

#### Art. 25

##### *Kantone und zuständige kantonale Amtsstellen*

1 Die Kantone sind mit den Vollzugsmassnahmen beauftragt, die ihnen nach Massgabe dieses Beschlusses obliegen oder ihnen vom Bundesrat übertragen werden. Insbesondere sorgen sie dafür, dass allen in ihrem Gebiet wohnhaften Versicherten eine öffentliche Kasse als Leistungsstelle zum Bezug von Leistungen zur Verfügung steht. Artikel 7 Absatz 4 findet sinngemäss Anwendung.

2 Die Befugnisse der Kantone nach Artikel 63 Absatz 2 Buchstaben *a* und *b* AIVG entfallen. In Abweichung von Buchstabe *d* der gleichen Bestimmung dürfen sie fünf weitere Feiertage bezeichnen, für die Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung besteht.

#### Art. 26

##### *Aufsicht des Bundes*

1 Der Bund übt die Aufsicht über die Durchführung dieses Beschlusses aus und sorgt insbesondere für dessen einheitliche Anwendung. Er erteilt den Durchführungsorganen verbindliche Weisungen.

2 Aufsichtsbehörden sind das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit und, für den Bereich der Beiträge, das Bundesamt für Sozialversicherung.

#### Art. 27

##### *Konsultative Kommission für die Arbeitslosenversicherung*

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement setzt eine Konsultative Kommission ein mit der Aufgabe, das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit in grundsätzlichen Fragen beim Vollzug der Arbeitslosenversicherung zu beraten. In der Kommission sind insbesondere die Kantone sowie die Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer vertreten.

### **Vierter Abschnitt: Die Finanzierung**

#### Art. 28

##### *Aufbringung der Mittel*

1 Die Arbeitslosenversicherung wird durch die Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie durch die Zinsen des Ausgleichsfonds finanziert.

<sup>2</sup> Bund und Kantone erbringen finanzielle Leistungen, sofern die Auszahlungen der Versicherung durch die Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber unter Anwendung des zulässigen Höchstsatzes nach Artikel 3 Absatz 2 sowie durch Entnahme aus dem Ausgleichsfonds nicht mehr gedeckt werden können. Die finanziellen Leistungen von Bund und Kantonen erfolgen in Form von rückzahlbaren niedrigverzinslichen Vorschüssen. Sie werden durch allgemeinverbindlichen, dem Referendum nicht unterstehenden Bundesbeschluss festgelegt. Der Bundesrat überprüft einmal jährlich das finanzielle Gleichgewicht der Versicherung.

<sup>3</sup> Die Vorschüsse nach Absatz 2 werden zu gleichen Teilen von Bund und Kantonen geleistet. Die Anteile der Kantone richten sich nach der Höhe der Auszahlungen in ihrem Gebiet. Zu diesem Zweck haben die Kassen der Ausgleichsstelle auf Aufforderung hin eine nach Kantonen aufgegliederte Schätzung der Entschädigungen einzureichen.

<sup>4</sup> Falls in der Anlaufzeit der Übergangsordnung die flüssigen Mittel knapp werden, kann der Bund der Arbeitslosenversicherung über die Kapitalrechnung Vorschüsse gewähren. Diese sind bis zum Ende der Übergangsordnung zurückzahlen.

#### Art. 29

##### *Zuweisung der Mittel an die Arbeitslosenkassen*

<sup>1</sup> Die Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung sorgt dafür, dass für jede Kasse nach Vorlage der Jahresabrechnung ein ihrer Belastung angemessenes Betriebskapital zur Verfügung steht, das Eigentum des Ausgleichsfonds bleibt. Dies geschieht mittels Überweisungen zu Lasten des Ausgleichsfonds beziehungsweise durch Rückforderung zugunsten desselben.

<sup>2</sup> Bei Bedarf können die Kassen bei der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung schon vor der Vorlage der Jahresrechnung Vorschüsse beantragen.

<sup>3</sup> Die Ausgleichsstelle entscheidet über die Zuweisung der Mittel an die Kassen.

#### Art. 30

##### *Verwaltungskosten*

Es gilt folgende Regelung:

- a. Der Aufwand der AHV-Ausgleichskassen für den Beitragsbezug wird aus dem Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung angemessen vergütet;
- b. die Verwaltungskosten der Zentralen Ausgleichsstelle der AHV werden aus dem Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung gedeckt;

- c. die Verwaltungskosten der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung werden aus allgemeinen Bundesmitteln gedeckt; wenn die Ausgleichsstelle Aufgaben an Dritte überträgt, gehen die Kosten zu Lasten des Ausgleichsfonds;
- d. die Kosten der Aufsichtskommission gehen zu Lasten des Ausgleichsfonds;
- e. den Trägern der Arbeitslosenkassen werden zu Lasten des Ausgleichsfonds die von der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung genehmigten Kosten vergütet. Dabei werden die festen Bereitschaftskosten und die Zahl der behandelten Auszahlungsfälle berücksichtigt.

### Art. 31

#### *Feststellung der Kassenvermögen*

<sup>1</sup> Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit stellt aufgrund der von den Kassen einzureichenden Abrechnung den Vermögensstand jeder Kasse am Tag vor dem Inkrafttreten der Übergangsordnung fest. Es berücksichtigt dabei die Bundes- und Kantonsbeiträge sowie die Leistungen aus dem Kassenausgleichsfonds, auf welche die Kassen für die letzte Abrechnungsperiode Anspruch haben.

<sup>2</sup> Vom Stammvermögen öffentlicher Kassen werden die Beiträge, die ihnen nach Artikel 46a<sup>1)</sup> Absatz 2 AIVG aus dem Kassenausgleichsfonds gewährt wurden, abgezogen und dem Ausgleichsfonds zurückerstattet.

<sup>3</sup> Stellt eine Kasse ihre Tätigkeit auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Übergangsordnung oder während deren Gültigkeitsdauer ein, so muss sie dem Ausgleichsfonds die nach Artikel 46a<sup>1)</sup> Absatz 1 AIVG gewährten Beiträge zurückerstatten. Die Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung kann, wo besondere Verhältnisse vorliegen, auf die Rückerstattung ganz oder teilweise verzichten.

### Art. 32

#### *Aufteilung der Kassenvermögen*

<sup>1</sup> Ein Drittel des nach Artikel 31 festgestellten Stammvermögens fällt in das Eigentum des Ausgleichsfonds, bleibt aber vorschussweise als Betriebskapital bei der Kasse, solange diese ihre Tätigkeit weiterführt.

<sup>2</sup> Die restlichen zwei Drittel des Stammvermögens sowie der Prämienausgleichsfonds und ein allfälliger Hilfsfonds gehen mit der Aufteilung ins Eigentum des Trägers der Kasse über. Sie dürfen nur für soziale Zwecke verwendet werden.

<sup>3</sup> Die Aufteilung der Kassenvermögen erfolgt unter Vorbehalt allfälliger Revisionsverfügungen für die Zeit vor dem Inkrafttreten der Übergangsordnung.

<sup>1)</sup> SR 837.10

## **Fünfter Abschnitt: Vollzug und Verwaltungsrechtspflege**

### **Art. 33**

<sup>1</sup> Im Bereich der Beiträge gelten für den Vollzug und die Rechtspflege die Bestimmungen der AHV-Gesetzgebung.

<sup>2</sup> In allen übrigen Bereichen der Arbeitslosenversicherung gelten sinngemäss die Bestimmungen des sechsten Abschnittes des AIVG.

## **Sechster Abschnitt: Strafbestimmungen und Strafrechtspflege**

### **Art. 34**

<sup>1</sup> Im Bereich der Beiträge gelten die Strafbestimmungen und die Vorschriften über die Strafrechtspflege der AHV-Gesetzgebung.

<sup>2</sup> In allen übrigen Bereichen gelten sinngemäss die Bestimmungen des siebenten Abschnittes des AIVG. Strafbar im Sinne von Artikel 58 AIVG ist auch die unrechtmässige Erwirkung von Zahlungen aus dem Ausgleichsfonds.

## **Siebenter Abschnitt: Schluss- und Übergangsbestimmungen**

### **Art. 35**

#### *Vorschriften des Bundes*

Der Bundesrat regelt den Vollzug.

### **Art. 36**

#### *Vorschriften der Kantone*

Die Kantone erlassen die notwendigen Verfahrensvorschriften und sorgen für eine wirksame Zusammenarbeit der für die Arbeitslosenversicherung und für die Arbeitsvermittlung zuständigen Stellen.

### **Art. 37**

#### *Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs*

Das Bundesgesetz vom 11. April 1889<sup>1)</sup> über Schuldbetreibung und Konkurs wird wie folgt geändert:

#### *Art. 219 Abs. 4 Zweite Klasse Bst. h:*

*h.* Die Beitragsforderungen der obligatorischen Arbeitslosenversicherung.

<sup>1)</sup> SR 281.1

## Art. 38

*Aufhebung bisheriger Vorschriften*

<sup>1</sup> Mit dem Inkrafttreten dieses Beschlusses sind alle Bestimmungen des AIVG sowie des Bundesbeschlusses vom 20. Juni 1975 über Massnahmen auf dem Gebiete der Arbeitslosenversicherung und des Arbeitsmarktes zur Bekämpfung von Beschäftigungs- und Einkommenseinbrüchen aufgehoben, soweit sie dem vorliegenden Beschluss widersprechen. Dies sind insbesondere:

a. vom AIVG<sup>1)</sup>:

- Erster Abschnitt (Art. 1–5);
- Zweiter Abschnitt (Art. 6–12) mit Ausnahme der Artikel 8, 9 und 12;
- Dritter Abschnitt (Art. 13–23) mit Ausnahme von Artikel 23;
- Fünfter Abschnitt (Art. 37–46a).

b. vom Bundesbeschluss vom 20. Juni 1975<sup>2)</sup>:

- Abschnitt II.

<sup>2</sup> Die Kantonsregierungen passen die kantonale Gesetzgebung diesem Beschluss an und stellen bis zu dessen Inkrafttreten fest, welche ihrer Vorschriften aufgehoben werden; diese Änderungen bedürfen der Genehmigung des Bundesrates.

<sup>3</sup> Die Kassen passen ihre Vorschriften binnen sechs Monaten nach Inkrafttreten dieses Beschlusses dem neuen Recht an. Die Änderungen bedürfen der Genehmigung des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit.

<sup>4</sup> Die aufgehobenen Bestimmungen des Bundes und der Kantone sind weiterhin anwendbar auf rechtserhebliche Tatsachen, die vor dem Inkrafttreten dieses Beschlusses eingetreten sind. Insbesondere richten sich die Ansprüche der Kassen auf Beiträge des Bundes und der Kantone sowie auf Leistungen des eidgenössischen Kassenausgleichsfonds für die Zeit vor Inkrafttreten dieses Beschlusses nach den Vorschriften des fünften Abschnittes des AIVG.

## Art. 39

*Referendum, Inkrafttreten und Gültigkeitsdauer*

<sup>1</sup> Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

<sup>3</sup> Dieser Beschluss gilt bis zum Inkrafttreten eines Bundesgesetzes über die Neuordnung der Arbeitslosenversicherung, längstens jedoch während sechs Jahren nach Inkrafttreten.

<sup>1)</sup> SR 837.1; AS 1951 1187

<sup>2)</sup> SR 837.10; AS 1975 1078

## **Botschaft über die Einführung der obligatorischen Arbeitslosenversicherung (Übergangsordnung) Vom 11. August 1976**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	76.058
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.09.1976
Date	
Data	
Seite	1593-1634
Page	
Pagina	
Ref. No	10 046 814

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.