

12.xxx

zur Vernehmlassung
zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes
(Deplafonierung des Solidaritätsprozents in der Arbeitslosenversicherung)

vom ...

Übersicht

Das Solidaritätsprozent soll deplafoniert werden um den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung rascher zu entschulden.

Ausgangslage

Die Arbeitslosenversicherung (ALV) hat einen hohen Schuldenstand von 5,4¹ Milliarden Franken. Für die Entschuldung wurde im Rahmen der 4. Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) per 1. Januar 2011 ein Beitragsprozent auf nicht-versicherten Lohnanteilen zwischen 126 000 und 315 000 Franken eingeführt. Dieses sogenannte Solidaritätsprozent wird je zur Hälfte von Arbeitgebern und Arbeitnehmenden getragen. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates hat am 5. Juli 2011 eine Motion eingereicht, die verlangt, dass das Solidaritätsprozent deplafoniert wird, um die Entschuldung zu beschleunigen. Der Bundesrat und eine grosse Mehrheit des Parlaments unterstützen die Motion.

Inhalt der Vorlage

Im AVIG werden die Übergangsbestimmungen und Artikel 90c AVIG so geändert, dass auf dem AHV-pflichtigen Lohn ab dem Höchstbetrag des versicherten Verdienstes von zurzeit 126 000 Franken ein Beitrag von 1 Prozent erhoben werden kann. Dieser Solidaritätsbeitrag wird bis zum Jahresende erhoben, an welchem das Eigenkapital des Ausgleichsfonds abzüglich des für den Betrieb notwendigen Betriebskapitals mindestens 0,5 Milliarden Franken erreicht hat.

Die Deplafonierung belastet vorübergehend und im verkraftbaren Masse Einkommensteile über 315 000 Franken. Durch die zusätzlichen Einnahmen kann die Entschuldung der ALV und damit die Belastung der Lohnanteile über 126 000 Franken um ein Viertel der Entschuldungszeit (15 anstatt 20 Jahre) verkürzt werden. Dies unter der Voraussetzung, dass die durchschnittliche Arbeitslosenquote während der Entschuldungszeit 3,2 Prozent beträgt.

¹ Stand Oktober 2012

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

Bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) sind AHV-pflichtige Löhne bis zu einem Betrag von 126 000 Franken pro Jahr versichert. Dementsprechend werden die ordentlichen Beiträge von zur Zeit 2,2 Prozent auch nur auf diesen Lohnanteilen erhoben. Zusätzlich wird seit dem 1. Januar 2011 auf Lohnanteilen zwischen 126 000 und 315 000 Franken ein Solidaritätsprozent erhoben. Mit dem Solidaritätsprozent beteiligen sich gut verdienende Lohnbezügerinnen und Lohnbezüger an der Entschuldung. Das Parlament hat in der Herbstsession 2012 den Bundesrat beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten, um das Solidaritätsprozent zu deplafonieren und damit alle Lohnanteile ab 126 000 Franken mit 1 Prozent an der Entschuldung zu beteiligen.

Das Solidaritätsprozent wurde bereits um die Jahrhundertwende zur Entschuldung der ALV erhoben. Damals wurde eine Obergrenze festgelegt, weil die frühere Bundesverfassung (BV) dies vorschrieb. Die geltende BV schreibt keine Obergrenze mehr vor. In der letzten Revision 2003 wurde dies nicht berücksichtigt, da man davon ausging, dass eine Deplafonierung des Solidaritätsprozentes mit damals rund 40 Millionen Franken verhältnismässig wenig zusätzliche Einnahmen schaffen würde. Seither hat sich die Ausgangslage geändert: Die hohen Lohnanteile haben überproportional stark zugenommen. Heute können mit einer Deplafonierung für die ALV jährlich gut 90 Millionen Franken zusätzliche Einnahmen geschaffen werden. Diese zusätzlichen Abgaben sind sozialpolitisch vertretbar, weil sie die höheren Lohnanteile anteilmässig gleich stark wie die mittleren Lohnanteile belasten.

1.1 Parlamentarische Beratung

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-NR) prüfte am 5. Juli 2011 die am 1. Oktober 2010 von Nationalrätin Prelicz-Huber eingereichte parlamentarische Initiative 10.491 «Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes. Gleiche Abzüge für alle Einkommen».

Diese parlamentarische Initiative verlangte, dass auf allen Einkommen der gleiche prozentuale Betrag von zurzeit 2,2 Prozent erhoben werden soll. Die WAK-NR empfahl die Initiative zur Ablehnung und reichte ihrerseits die Motion 11.3755 «Sanierung der Arbeitslosenversicherung» ein. Die Motion forderte den Bundesrat auf, den Räten eine Änderung des Arbeitslosengesetzes (AVIG) zu unterbreiten, wonach auf Lohnanteilen von über 315 000 Franken ebenfalls ein Solidaritätsbeitrag von 1 Prozent erhoben werden soll, damit die Schulden der Arbeitslosenversicherung rascher getilgt werden können.

Der Bundesrat beantragte am 16. September 2011 die Annahme der Motion 11.3755 «Sanierung der Arbeitslosenversicherung».

Der Nationalrat ist am 13. März 2012 der Empfehlung der WAK-NR gefolgt und hat die Motion 11.3755 mit 106:65 Stimmen angenommen.

Am 19. Juni 2012 nahm die Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats (SGK-SR) die Motion mit 10:2 Stimmen an. Der Ständerat ist am 25. September 2012 der Empfehlung der SGK-SR ohne Gegenvorschlag gefolgt.

1.2 Begründung und Bewertung der beantragten Neuregelung

Mit der 4. Teilrevision des AVIG wurde per 1. Januar 2011 für die Entschuldung zeitlich befristet ein Solidaritätsbeitrag eingeführt. Dieser Beitrag von 1 Prozent wird auf nicht-versicherten Lohnanteilen zwischen dem Höchstbetrag und dem Zweieinhalbfachen des versicherten Verdienstes von heute 126 000 bis 315 000 Franken erhoben. Der Solidaritätsbeitrag soll für eine raschere Entschuldung deplafoniert und neu auf allen Lohnanteilen über 126 000 Franken erhoben werden. Der Nationalrat und der Ständerat unterstützten die Motion mit einer grossen Mehrheit.

Bei einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote (ALQ) von 3,2 Prozent kann die ALV mit der heutigen Plafonierung rund 300 Millionen Franken pro Jahr entschulden. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus dem Solidaritätsbeitrag und einem Rechnungsüberschuss.² Mit der Deplafonierung könnten bei durchschnittlicher Arbeitslosigkeit von 3,2 Prozent jährlich gut 90 Millionen Franken Solidaritätsbeitrag zusätzlich für die Entschuldung generiert werden. Insgesamt würde sich in einer solchen Situation der Betrag zur Entschuldung jährlich von 300 auf rund 400 Millionen Franken erhöhen. Gemäss der mit der letzten Revision ins AVIG aufgenommenen Übergangsbestimmung wird der Solidaritätsbeitrag bis zum Jahresende erhoben, an welchem das Eigenkapital des Ausgleichsfonds abzüglich des für den Betrieb notwendigen Betriebskapitals mindestens 0,5 Milliarden Franken erreicht hat.

Eine Deplafonierung des Solidaritätsbeitrages stellt sicher, dass auch die hohen Einkommensteile von über 315 000 Franken anteilmässig an der Entschuldung beteiligt werden. Durch die Aufhebung der Obergrenze werden somit alle Lohnanteile über 126 000 Franken prozentual gleich behandelt. Eine Deplafonierung trägt zudem dazu bei, dass auch Lohnanteile von 126 000 bis 315 000 Franken weniger lange durch das Solidaritätsprozent belastet werden.

1.3 Umsetzung

Auf Wunsch des Parlaments soll die Deplafonierung so schnell wie möglich in Kraft treten. Die Beitragsänderung muss zwingend per Jahresanfang erfolgen. Eine Änderung der Beitragssätze im Verlaufe des Jahres würde vor allem die Unternehmen aber auch die ALV administrativ und finanziell stark belasten. Die Änderungen müssen zudem mehrere Monate im Voraus angekündigt werden, damit die Arbeitgeber die nötigen Anpassungen bei den Lohnzahlungen rechtzeitig einplanen und vornehmen können. Auch die Ausgleichskassen der AHV müssen ihre Programme und Formulare anpassen, Informationen vermitteln und einen höheren Kontrollaufwand leisten. Der schnellstmögliche Termin ist daher der 1. Januar 2014.

² Bei einer ALQ von 3,2 Prozent ergeben die Einnahmen aus den ordentlichen Beiträgen von 2,2 Prozent abzüglich der Ausgaben für die ALV einen Rechnungsüberschuss.

1.4 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Motion 11.3755 «Sanierung der Arbeitslosenversicherung» (WAK; Annahme NR: 13.3.2012; SR: 25.9.2012) wird mit den hier vorgeschlagenen Änderungen umgesetzt.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 90c Abs. 1 Konjunkturrisiko (bisherige Fassung)

¹ Erreicht der Schuldenstand des Ausgleichsfonds Ende Jahr 2,5 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme, so muss der Bundesrat innert einem Jahr eine Gesetzesrevision für eine Neuregelung der Finanzierung vorlegen. Er erhöht vorgängig den Beitragssatz nach Artikel 3 Absatz 2 um höchstens 0,3 Lohnprozente und den beitragspflichtigen Lohn um maximal das Zweieinhalbfache des versicherten Verdienstes. Für den Betrag zwischen dem Höchstbetrag und dem Zweieinhalbfachen des versicherten Verdienstes darf der Beitrag höchstens 1 Prozent betragen.

Art. 90c Abs. 1 Konjunkturrisiko (neue Fassung)

¹ Erreicht der Schuldenstand des Ausgleichsfonds Ende Jahr 2,5 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme, so muss der Bundesrat innert einem Jahr eine Gesetzesrevision für eine Neuregelung der Finanzierung vorlegen. Er erhöht vorgängig den Beitragssatz nach Artikel 3 Absatz 2 um höchstens 0,3 Lohnprozente und stellt den Lohn ab dem Höchstbetrag des versicherten Verdienstes unter die Beitragspflicht. Der Beitrag für den Lohnanteil ab dem Höchstbetrag darf höchstens 1 Prozent betragen.

Mit der 3. Teilrevision des AVIG im Jahr 2003 wurde durch die Einführung von Artikel 90c dafür gesorgt, dass der Bundesrat zwingend eine Gesetzesrevision einleiten muss, wenn die ALV einen Schuldenstand von 2,5 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme (entspricht 2012 6,9 Milliarden Franken) erreicht. Er erhöht vorgängig den Beitragssatz um maximal 0,3 Lohnprozente und erhebt neu auf dem gesamten Lohnanteil über dem versicherten Verdienst maximal ein Lohnprozent. Die Regelung der vorgängigen Beitragserhöhung stoppt die Weiterverschuldung der ALV während den Revisionsarbeiten.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom 19. März 2010 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (bisherige Fassung)

Bis zum Jahresende, an welchem das Eigenkapital des Ausgleichsfonds abzüglich des für den Betrieb notwendigen Betriebskapitals mindestens 0,5 Milliarden Franken erreicht hat, wird auf dem Betrag zwischen dem Höchstbetrag und dem Zweieinhalbfachen des versicherten Verdienstes ein Beitrag von 1 Prozent erhoben; die Kompetenz des Bundesrates, auf diesem Betrag einen Beitrag von höchstens 1 Prozent nach Artikel 90c Absatz 1 zu erheben, entfällt.

Übergangsbestimmung zur Änderung vom 19. März 2010 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (neue Fassung)

Bis zum Jahresende, an welchem das Eigenkapital des Ausgleichsfonds abzüglich des für den Betrieb notwendigen Betriebskapitals mindestens 0,5 Milliarden Franken erreicht hat, wird auf dem Lohn ab dem Höchstbetrag des versicherten Verdienstes ein Beitrag von 1 Prozent erhoben; die Kompetenz des Bundesrates, auf diesem

Betrag einen Beitrag von höchstens 1 Prozent nach Artikel 90c Absatz 1 zu erheben, entfällt.

Der geltende ordentliche Lohnbeitrag von 2,2 Prozent dient dem Ausgleich der laufenden Rechnung. Zur Entschuldung wird seit dem 1. Januar 2011 ein Solidaritätsbeitrag erhoben. Neu soll dieser Beitrag für den gesamten Lohnanteil über dem versicherten Verdienst gelten.

Sowohl die Änderungen in Artikel 90c Absatz 1 als auch diejenigen in der Übergangsbestimmung führen dazu, dass der Solidaritätsbeitrag nicht mehr ausschliesslich zwischen dem Höchstbetrag des versicherten Verdienstes und dessen Zweieinhalbfachem (126 000–315 000 Franken) erhoben wird. Sie heben die Obergrenze für den Lohnanteil auf, der dem Solidaritätsbeitrag zu Grunde liegt.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die ALV war vor der 4. Teilrevision des AVIG finanziell unausgeglichen und sie ist immer noch stark verschuldet. Mit der 4. Teilrevision konnte das Gleichgewicht zwischen Ausgaben und Einnahmen wieder hergestellt werden. Gleichzeitig hat auch der Schuldenabbau begonnen (Stand Oktober 2012: 5,4 Milliarden Franken).

Die mit einer Deplafonierung verbundenen zusätzlichen Abgaben belasten die Lohnanteile über 315 000 Franken. 2010 verdiente knapp 1 Prozent der AHV-pflichtigen Erwerbstätigen mehr als 315 000 Franken. Sie haben im gleichen Jahr ALV-Beiträge von durchschnittlich 0,80 Prozent ihrer gesamten Lohnsumme entrichtet. Mit deplafoniertem Solidaritätsbeitrag hätten sich die ALV-Beiträge auf 1,26 Prozent belaufen. Die Lohnnebenkosten von Personen mit Löhnen über 315 000 Franken steigen entsprechend um 0,46 Prozentpunkte, wobei je die Hälfte davon auf Arbeitnehmer bzw. Arbeitgeber entfällt.

In konkreten Frankenbeträgen bedeutet die Deplafonierung des Solidaritätsprozents bei einem Jahreseinkommen von 400 000 Franken eine monatliche Mehrbelastung der Arbeitgeber und Arbeitnehmenden von je 35 Franken. Bei einem Jahreseinkommen von einer Million Franken entspricht dies einer monatlichen Mehrbelastung von je 285 Franken. Lohnanteile bis zu 315 000 Franken werden durch die Deplafonierung nicht zusätzlich belastet.

Damit ist die zusätzliche Belastung des Produktionsfaktors Arbeit in dieser Lohnklasse nicht ganz vernachlässigbar, aber zu gering, um spürbare negative Reaktionen wie beispielsweise Arbeitsplatzverlagerungen zu provozieren. Ausserdem bewirkt die Deplafonierung, dass das gesamte Solidaritätsprozent früher wieder aufgehoben werden kann. Je früher die ALV schuldenfrei ist, desto eher können Lohnanteile über 126 000 Franken wieder entlastet werden. Längerfristig entlastet die Deplafonierung somit Arbeitnehmende mit Löhnen zwischen 126 000 und 315 000 Franken.

Tabelle AHV-pflichtige Löhne 2010 (gerundet, ohne ALV-Taggelder)

| Anteile an den Jahreslöhnen in Franken | Lohnsumme in Mio. Fr. | ALV Beitragssätze | ALV-Beiträge in Mio. Fr. |
|--|-----------------------|-------------------|--------------------------|
| Bis 126 000 | 259 333 | 2,2 % | 5 705 |
| 126 001 bis 315 000 | 22 805 | 1,0 % | 228 |
| Höher als 315 000 | 9 412 | 1,0 % | 94 |

| | | | |
|-------|---------|--|-------|
| Total | 291 550 | | 6 027 |
|-------|---------|--|-------|

Quelle: BSV

Die ALV-Beiträge wurden für die Schätzung der zusätzlichen Einnahmen durch die Deplafonierung des Solidaritätsprozents auf der Grundlage der für das Jahr 2010 ausgewiesenen AHV-pflichtigen Löhne berechnet.

3.2 Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung

Der Solidaritätsbeitrag wird bis zum Jahresende erhoben, an welchem das Eigenkapital des Ausgleichsfonds abzüglich 2 Milliarden Franken Betriebskapital mindestens 0,5 Milliarden Franken erreicht hat. Seit der Einführung des Solidaritätsprozents konnten die Darlehensschulden der ALV gesenkt werden. Für das Jahr 2012 werden eine durchschnittliche ALQ von 2,9 Prozent und ein Schuldenabbau von 0,8 Milliarden Franken prognostiziert.³

Bei einer durchschnittlichen ALQ über einen Konjunkturzyklus⁴ von 3,2 Prozent kann dank der Deplafonierung der Betrag für die Entschuldung von 300 auf rund 400 Millionen Franken erhöht werden. Die Dauer der Entschuldung kann damit gegenüber dem Status Quo um einen Viertel, von 20 auf 15 Jahre, verkürzt werden.

3.3 Auswirkungen auf den Bund und die Kantone

Mit der Deplafonierung des Solidaritätsprozentes muss der Bund als Arbeitgeber ab 2014 jährlich mit zusätzlichen ALV-Beiträgen im Umfang von 60 000–70 000 Franken für die Löhne des Bundespersonals rechnen.

Die Kantone müssen als Arbeitgeber ebenfalls mit zusätzlichen ALV-Beiträgen rechnen.

4 Rechtliche Aspekte

4.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die verfassungsmässige Grundlage für die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der ALV ergibt sich aus Artikel 114 der BV. Die Gesetzesänderung entspricht diesem Artikel und ist daher verfassungskonform.

4.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage ist mit den gemeinschaftsrechtlichen Koordinationsbestimmungen der EU vereinbar und schafft keine Divergenzen zu EG-Recht.

4.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Die vorliegende Änderung des AVIG erfolgt im dafür vorgesehenen Verfahren für Bundesgesetze.

³ Konjunkturprognose der Expertengruppe des Bundes sowie Finanzplan der ALV Herbst 2012

⁴ Phase, die einen Wirtschaftsabschwung und einen Wirtschaftsaufschwung umfasst.

