



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Evaluation des Steuerungssystems der Arbeitslosenkassen

Bericht

Studie im Auftrag der
Direktion für Arbeit des SECO

Egger, Dreher & Partner AG

Evaluation des Steuerungssystems der Arbeitslosenkassen

Bericht

Datum: 30. November 2017



Egger, Dreher & Partner AG

Aarberggasse 30 • 3011 Bern • Tel: 031 318 30 40 • Fax: 031 318 30 50 • info@ed-partner.ch

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung.....	1
2	Ausgangslage und Zielsetzung der Untersuchung	6
2.1	Ausgangslage.....	6
2.2	Zielsetzung	7
3	Vorgehen	10
4	Eigenschaften der bisherigen Kassensteuerung	12
4.1	Leistungsvereinbarung 2000 bis 2003.....	12
4.2	Leistungsvereinbarung 2004 bis 2008.....	16
4.3	Leistungsvereinbarung ab 2009 (aktuelle Leistungsvereinbarung).....	18
4.4	Übersicht der konzeptionellen Unterschiede zwischen den drei Leistungsvereinbarungen ...	21
4.5	Eigenschaften des Leistungskatalogs	24
5	Anreizkonstellationen der Arbeitslosenkassen.....	27
5.1	Zielsysteme der öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen	27
5.2	Kosteneffizianzanreize	29
5.3	Qualitätsanreize	32
5.4	Mengenanreize (Nebeneffekte).....	38
6	Entwicklung der Kosteneffizienz.....	40
6.1	Untersuchungsansatz.....	40
6.2	Entwicklung der Verwaltungskosten pro Leistungspunkt.....	42
6.3	Unterschiede der Kosteneffizienz zwischen den Arbeitslosenkassen	45
6.4	Analyse der Auswirkungen der Effizienzsteigerungen für die Arbeitslosenversicherung	46
6.5	Erfolgte Massnahmen der ALK.....	49
6.6	Modellrechnungen zum Effizienzsteigerungs- bzw. Kostensenkungspotenzial aus Sicht des Fonds.....	49
6.7	Fazit zur Steuerung der Kosteneffizienz	50
7	Entwicklung der Qualität	52
7.1	Untersuchungsansatz.....	52
7.2	Zufriedenheitswerte der in den Jahren 2005 und 2009 befragten Kunden der Arbeitslosenkassen.....	52
7.3	Auszahlungsgeschwindigkeit.....	54
7.4	Beanstandungsquote (Anzahl Rückforderungen und Trägerhaftungen durch revidierte Fälle) pro Kasse.....	57
7.5	Erfolgte Qualitätsoptimierungen in den ALK.....	62
7.6	Fazit zur Steuerung der Qualität	63

8	Exogene Einflüsse auf die Verwaltungskosten pro Leistungspunkt	64
8.1	Untersuchungsansatz.....	64
8.2	Einfluss der Arbeitsmarktlage auf die Verwaltungskosten.....	64
8.3	Standortabhängige Mietkostenunterschiede	65
8.4	Standortabhängige Lohnkostenunterschiede	66
8.5	Von der Bezügerstruktur abhängige Bearbeitungsaufwände.....	68
8.6	Fazit zu den exogenen Einflüssen auf die Verwaltungskosten der Arbeitslosenkassen.....	76
9	Stärken, Schwächen und Verbesserungspotenziale der Leistungsvereinbarung aus Sicht der befragten Kassenleitenden und Leitenden kantonaler Arbeitsämter.....	77
10	Gesamtbeurteilung der Auswirkungen der bisherigen Leistungsvereinbarungen	80
11	Handlungsfelder für die Vereinbarung 2019 bis 2023	82
11.1	Unbestrittene Elemente der heutigen Vereinbarung	82
11.2	Präzisierung des Steuerungsziels	82
11.3	Duales System: Kostenneutralität der beiden Abrechnungsmodelle.....	83
11.4	Wiedereinführung des Kostenbenchmarkings	86
11.5	Höhe der Pauschale und Gewinnverwendung seitens der Pauschalkassen	86
11.6	Bonus und Malus der kostenabrechnenden Kassen	87
11.7	Qualitätssteuerung	87
11.8	Berücksichtigung exogener Kostentreiber.....	88

Abkürzungsverzeichnis

ALK	Arbeitslosenkasse
ALE	Arbeitslosenentschädigung
AM	Arbeitsmarktliche Massnahmen
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
AVIV	Arbeitslosenversicherungsverordnung
IE	Insolvenzenschädigung
KAE	Kurzarbeitsentschädigung
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SWE	Schlechtwetterentschädigung

1 Zusammenfassung

Ausgangslage und Zielsetzung der Evaluation

Seit dem Jahr 2000 werden zwischen dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und den Trägern der Arbeitslosenkassen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Diese Vereinbarungen haben zum Ziel, die Entschädigung der Verwaltungskosten der Arbeitslosenkassen über einen Finanzierungsmechanismus zu regeln, der einen Anreiz zur Erhöhung der Kosteneffizienz des Vollzugs setzt. Die aktuelle Leistungsvereinbarung läuft am 31. Dezember 2018 aus.

Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten für die nachfolgende Vereinbarung (2019-2023) liess das SECO die vorliegende Evaluation des Steuerungssystems der Arbeitslosenkassen durchführen. Sie soll aufzeigen, in welchem Ausmass das heutige Steuerungssystem das erklärte Hauptziel der Leistungsvereinbarungen zu erreichen vermag. Dieses besteht dabei darin, den Arbeitslosenkassen bestmögliche Anreize zu schaffen, die ihnen übertragenen Vollzugsaufgaben des AVIG möglichst effizient und gleichzeitig korrekt zu erfüllen.

Eigenschaften der bisherigen Kassensteuerung

Im Jahr 2000 gab es 43 Arbeitslosenkassen. 37 Kassen wurden dabei gemäss der ersten Leistungsvereinbarung die effektiv angefallenen und anrechenbaren Verwaltungskosten entschädigt und 6 Kassen wurde eine Pauschalentschädigung pro erstellte Leistung ausbezahlt.

Der Umfang der erstellten Leistungen der einzelnen Arbeitslosenkassen wurde anhand eines sogenannten Leistungskatalogs gemessen, welcher jeder Leistungsart eine dem Bearbeitungsaufwand entsprechende Punktzahl – die sogenannten Leistungspunkte – zuordnet. Diese Leistungspunktdefinitionen wurden zwischen 2000 und 2016 mehrmals auf der Grundlage von Prozesskostenanalysen in ausgewählten Arbeitslosenkassen überarbeitet.

In der Periode der ersten Leistungsvereinbarung (2000-2003) wurde anhand von Vergleichen der durchschnittlichen Kosten der Kassen jährlich ein Basiszielwert festgelegt, der die zu erreichenden Leistungspunkte pro Vollzeitstelle bzw. Verwaltungskosten pro Leistungspunkt ausdrückt. Dieser Basiszielwert war die Grundlage für die Bestimmung der Höhe der Pauschale der 6 Pauschalkassen.

Für die 37 Kassen, denen die effektiven Kosten entschädigt wurden, galt die Regel, dass sie einen Teil der eigenen Verwaltungskosten selbst tragen müssen, falls ihre Durchschnittskosten in der sogenannten Maluszone liegen. Im ersten Jahr der Vereinbarung war dies dann der Fall, wenn die Leistungspunkte pro Vollzeitstelle um mehr als 40% tiefer als der Basiszielwert waren. Analog umgekehrt gab es auch eine Bonuszone für Kassen, deren Leistungspunkte über dem Basiszielwert lagen.

In der zweiten Leistungsvereinbarung (2004 bis 2008) wurde diese Malusgrenze ambitionierter, so dass den Kassen im Jahr 2008 bereits bei einer Kostenabweichung von +18% vom Basiszielwert ein Malus auferlegt wurde. Auf der anderen Seite wurden die Bedingungen, um einen Bonus zu erhalten, erleichtert.

Für die aktuelle, seit 2009 geltende Leistungsvereinbarung wurden dann eine Reihe von konzeptionellen Änderungen vorgenommen:

- Erstens wurde der Basiszielwert auf der Basis des Jahres 2008 eingefroren (abgesehen von laufenden Anpassungen an bspw. die Teuerung oder Realloohnerhöhungen).
- Zweitens wurde die Malusgrenze bei +20% gegenüber dem Basiszielwert eingefroren.
- Drittens wurde eine Grundinfrastruktur eingeführt, welche Kleinstkassen mit einem Kostenvolumen von unter 200'000 CHF von allfälligen Maluszahlungen entbindet.
- Viertens wurde den Kassen freigestellt, ob sie eine Entschädigung gemäss dem Bonus-Malus-system oder eine Fallpauschale auf der Basis des Basiszielwerts vorziehen. Heute rechnen 8 Kassen – 5 private und 3 kantonale ALK – ihre Verwaltungskosten pauschal ab.

Gesamtbeurteilung der Auswirkungen der bisherigen Leistungsvereinbarungen

Zusammenfassend sind die Auswirkungen der drei bisherigen Leistungsvereinbarungen wie folgt zu beurteilen:

- Die aktuelle Kassensteuerung basiert auf einem Kostenbenchmarking zwischen den Kassen. Das Grundprinzip der Ermittlung der Kosten pro Leistung mit Hilfe des aus Prozesskostenanalysen abgeleiteten Leistungskatalogs ist eine hierfür zuverlässige Methode (unter der Annahme qualitativ hochwertiger Prozesskostenanalysen). Die Koppelung des Benchmarkings mit Malusforderungen und Bonuszahlungen verstärkt dabei die Kosteneffizianzanreize der kostenabrechnenden Kassen. Noch stärker sind die diesbezüglichen Anreize für die Pauschalkassen.
- Die erste Leistungsvereinbarung (2000 bis 2003) hat dazu geführt, dass sich bei sonst gleichen Bedingungen die durchschnittlichen Verwaltungskosten um rund 30% reduziert haben. Die anschliessenden beiden Vereinbarungen (2004 bis 2008; 2009 bis heute) führten zu keinen weiteren Effizienzsteigerungen, konnten aber das höhere Effizienzniveau aufrechterhalten (vgl. Kapitel 6.2). Im Zuge der allgemeinen Effizienzsteigerung hat sich auch das Ausmass der Effizienzunterschiede zwischen den Arbeitslosenkassen seit dem Jahr 2000 verkleinert. Dennoch unterscheiden sich die Verwaltungskosten pro Leistungspunkt der Arbeitslosenkassen noch immer wesentlich (vgl. Kapitel 6.3).
- Die Zahlungsgeschwindigkeit der Kassen hat sich zwischen 2000 und 2016 kontinuierlich verbessert. Die Zufriedenheit der Kunden aller Kassen war in beiden bisherigen Zufriedenheitsumfragen (2005 und 2009) sehr hoch. In Bezug auf die Qualität kritisch zu beurteilen ist jedoch die Zunahme der Trägerhaftungsquote in den letzten Jahren. Die Untersuchungen der vorliegenden Studie lassen dabei vermuten, dass dies *nicht* mit dem im Zuge der Leistungsvereinbarungen gestiegenen Kostendruck zusammenhängt. Es zeigen sich weder diesbezüglich statistisch signifikante Zusammenhänge noch ist plausibel, dass gerade die aktuelle Leistungsvereinbarung, die einen vergleichsweise geringen Kostendruck schafft, solche Fehlsteuerungen induzierte.

- Unter der aktuellen Leistungsvereinbarung sind die Anreize der Kassen, die Kosteneffizienz zu steigern, schwach. Zu einfach ist es einerseits für die meisten kostenabrechnenden Kassen und Pauschalkassen, in sicherer Distanz zur Malus- bzw. Verlustzone zu bleiben. Zu einfach ist es auf der anderen Seite für Pauschalkassen, erhebliche Gewinne zu erzielen bzw. für kostenabrechnenden Kassen tief in die Bonuszone zu gelangen. Weitere Kostensenkungen drängen sich vor dieser Ausgangslage für die meisten Kassen schlicht nicht auf. Der geringe Kostendruck hängt mit den aktuellen Parametern der Leistungsvereinbarung (Bonussumme, Malushöhe, Höhe des Basiszielwerts) zusammen.
- Der geringe Kostendruck der heutigen Leistungsvereinbarung hat auf der anderen Seite den positiven Nebeneffekt, dass die bestehenden Qualitätsanreize genügend stark zu sein scheinen um zu verhindern, dass die Kassen aus Kostenüberlegungen bewusst Qualitätseinbussen in Kauf nehmen. Sollte sich das Malus- oder Verlustrisiko und damit der Kostendruck der Kassen in Zukunft aber stark erhöhen, dann ist durchaus damit zu rechnen, dass die Kassen bereit sind, im Zuge eines Personalabbaus eine schlechtere Abklärungsqualität zu riskieren. Es ist fraglich, ob die heutigen Qualitätssicherungssysteme im Bereich der Kassensteuerung (Trägerhaftungssystem, IKS-Vorgaben, Wettbewerb zwischen den Kassen) ausreichen würden, solchen Fehlanreizen entgegenzuwirken.

Handlungsfelder für die Vereinbarung 2019 bis 2023

Das zentrale Verbesserungspotenzial der aktuellen Leistungsvereinbarung besteht vor dieser Ausgangslage darin, die Anreize für eine möglichst kosteneffiziente Leistungserstellung wieder zu verstärken und gleichzeitig Massnahmen zu ergreifen, die verhindern, dass sich daraus Qualitätseinbussen ergeben. Wie in Kapitel 11 genauer ausgeführt wird, lassen sich die hierfür nötigen zentralen Handlungsfelder wie folgt zusammenfassen.

- Zunächst sollte im Rahmen der Überarbeitung der nächsten Leistungsvereinbarung präzisiert werden, welches die hauptsächlichen Steuerungswirkungen sind. Dabei ist namentlich die Handhabung des Zielkonflikts zwischen dem Ziel der Qualitätsmaximierung und der Minimierung der Verwaltungskosten zu regeln (vgl. Kapitel 11.2).
- Von der Einführung einer Pauschale für alle Kassen ist abzuraten (vgl. Kapitel 11.3). Gegen ein Festhalten am heutigen dualen System, das sowohl aus Pauschalkassen als auch aus kostenabrechnenden Kassen besteht, spricht jedoch wenig, sofern bei der Festlegung der Pauschale folgende Prinzipien eingehalten werden:
 - Im Gegensatz zu heute sollte die Pauschale nie höher liegen als die Durchschnittskosten *aller* Kassen.
 - Aufgrund der Tatsache, dass sich die effizienteren Kassen typischerweise für das Pauschal-system entscheiden, müsste die Pauschale umgekehrt eher etwas tiefer angesetzt werden als die Durchschnittskosten aller Kassen. Andernfalls ist das Pauschal-system aus Sicht des Fonds mit höheren Gesamtkosten verbunden als die effektive Abrechnung der Verwaltungskosten (vgl. Kapitel 11.3).

- Solange gewisse Kassen pauschal entschädigt werden, muss die Pauschale im Rahmen eines Kostenbenchmarkings eruiert werden. Um aussagekräftige Kostenbenchmarks zu berechnen, müssen dabei die effektiven Kosten möglichst aller Kassen, zumindest aller öffentlichen Kassen (inkl. Pauschalkassen) vorliegen. (vgl. Kapitel 11.4)
- Dies bedeutet, dass von allen im Kostenbenchmarking integrierten Pauschalkassen gefordert werden muss, eine eigene (revisionsfähige) Rechnung für die Kasse zu führen und diese der Ausgleichsstelle jährlich offenzulegen. (vgl. Kapitel 11.4)
- In Bezug auf den Bonus und Malus stellen sich folgende Fragen im Hinblick auf die künftige Leistungsvereinbarung (vgl. Kapitel 11.6):
 - Soll den Kassen künftig wieder die Möglichkeit gegeben werden, bei erheblich besserer Effizienz als der Durchschnitt auch substantielle Boni zu erwirtschaften?
 - Soll die Definition des Bonus ein Spiegelbild der Definition des Malus sein, so dass sich die Malusrisiken und Bonuschancen die Waage halten?
 - Wie kann sichergestellt werden, dass die Malusdrohung trotz dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts betreffend *Forderung aus Verwaltungskostenentschädigung (Malus für das Jahr 2008)* aus Sicht der Kassen noch glaubwürdig ist (vgl. hierzu auch nachfolgende Ausführungen zu den exogenen Einflüssen).
- Im Falle einer Verstärkung des Kostendrucks im Zuge der künftigen Leistungsvereinbarung sollte die Gesamtsteuerung der Arbeitslosenkassen auch die Qualitätsanreize verstärken, um diesbezüglichen Fehlsteuerungen entgegenzuwirken (vgl. Kapitel 11.7):
 - Es ist festzulegen, bei welchen Qualitätsdimensionen aus Sicht der ALV Mindestanforderungen zu erfüllen sind und bei welchen Qualitätsaspekten den Kassen freie Hand belassen wird (Öffnungszeiten etc.).
 - Es sind griffige Anreize zu konzipieren, welche schlechte Qualität wirksam sanktionieren bzw. gute Qualität belohnen.
 - Der in Kapitel 5.3 beschriebene Fehlanreiz der Haftungsrisikovergütung ist zu bereinigen.
- Die Verwaltungskosten pro Leistungspunkt der Arbeitslosenkassen werden durch exogene Faktoren beeinflusst (vgl. Kapitel 8). Die bisherige Bandbreite zwischen Malusgrenze und Basiszielwert ist heute dabei ausreichend, dass auch jene ALK mit erhöhten regionalen Mieten oder Löhnen nicht in Maluszone gelangen, solange deren Effizienz nicht deutlich tiefer als der Durchschnitt ist. In diesem Sinne sind diese exogen bedingten Kostennachteile indirekt in der Bandbreite enthalten. Dennoch sind folgende Massnahmen zu empfehlen:
 - Aufgrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. August 2015 betreffend *Forderung aus Verwaltungskostenentschädigung (Malus für das Jahr 2008)* sollten die je nach Kanton exogen bedingten Kostennachteile und -Vorteile in Bezug auf die Mietpreise und Löhne in Form *individueller Malus-Bandbreiten* explizit berücksichtigt und im Gegenzug die heutige *allgemeine Bandbreite* entsprechend reduziert werden.

- Die potenziellen exogenen Einflüsse der Bezügerstruktur sind demgegenüber als allgemeine Bandbreite zwischen Malusgrenze und Basiszielwert zu integrieren oder aufgrund der geringen Relevanz gar zu vernachlässigen.

2 Ausgangslage und Zielsetzung der Untersuchung

2.1 Ausgangslage

Seit dem Jahr 2000 werden zwischen dem Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und den Trägern der Arbeitslosenkassen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Diese Vereinbarungen haben zum Ziel, die Entschädigung der Verwaltungskosten der Arbeitslosenkassen über einen Finanzierungsmechanismus zu regeln, der einen Anreiz zur Erhöhung der Kosteneffizienz des Vollzugs setzt. Die aktuelle Leistungsvereinbarung läuft am 31. Dezember 2018 aus.

Es gibt in der Schweiz aktuell 25 kantonale Arbeitslosenkassen und 8 durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen betriebene private Arbeitslosenkassen. Das System der Arbeitslosenkassen der Schweiz zeichnet sich dabei gegenüber anderen Vollzugsstrukturen durch die Besonderheit aus, dass ein Wettbewerb unter den Kassen um die Leistungsbeziehenden existiert, weil die Leistungsbeziehenden gemäss AVIG Art. 20 zwischen der öffentlichen ALK des betreffenden Kantons und einer der privaten ALK wählen können.

Die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen seitens der Arbeitslosenkassen werden durch Aufsichtsorgane des Bundes (SECO und Finanzkontrolle) und der Kantone sowie durch Revisionsgesellschaften (Revisionen der Rechnungsführungen) überwacht. Wird dabei festgestellt, dass fahrlässige, mangelhafte oder absichtliche Fehlentscheide der Kassen zu entsprechenden finanziellen Schäden für die Arbeitslosenversicherung führten, können die Träger der Kassen im Rahmen der Trägerhaftung für diese Schäden (in gewissem Umfang) haftbar gemacht werden. Damit soll sichergestellt werden, dass die Arbeitslosenkassen zusätzlich zum Ziel der Kosteneffizienz auch die Qualitätsanforderungen im Auge behalten.

In der ersten Leistungsvereinbarung (2000-2003) wurde jährlich ein Kostenvergleich zwischen den Kassen angestellt und auf dieser Grundlage ein sogenannter Basiszielwert festgelegt. Kassen, deren Kosten um mehr als +x% vom Basiszielwert abwichen, gelangten in die sogenannte Maluszone und mussten einen Teil der eigenen Verwaltungskosten selbst tragen. Die Malusgrenze wurde dabei jährlich näher an den Basiszielwert gerückt, um so die überdurchschnittlich teuren Kassen einem entsprechenden Druck für Effizienzsteigerungen auszusetzen. Analog umgekehrt gab es auch eine Bonuszone für Kassen, deren Kosten deutlich unter dem Basiszielwert lagen.

In der zweiten Leistungsvereinbarung (2004 bis 2008) wurde die Malusgrenze weiter abgesenkt, so dass den Kassen im Jahr 2008 bereits bei einer Kostenabweichung von +18% vom Basiszielwert ein Malus auferlegt wurde. Auf der anderen Seite wurden die Bedingungen, um einen Bonus zu erhalten, erleichtert.

Für die aktuelle, seit 2009 geltende Leistungsvereinbarung wurden dann eine Reihe von konzeptionellen Änderungen vorgenommen:

- Erstens wurde der Basiszielwert auf der Basis des Jahres 2008 eingefroren (abgesehen von laufenden Anpassungen an bspw. die Teuerung oder Realloohnerhöhungen).

- Zweitens wurde die Malusgrenze bei +20% gegenüber dem Basiszielwert eingefroren.
- Drittens wurde eine Grundinfrastruktur eingeführt, welche Kleinstkassen mit einem Kostenvolumen von unter 200'000 CHF von allfälligen Maluszahlungen entbindet.
- Viertens wurde den Kassen freigestellt, ob sie eine Entschädigung gemäss dem Bonus-Malus-system oder eine Fallpauschale auf der Basis des Basiszielwerts vorziehen. Heute rechnen 8 Kassen – 5 private und 3 kantonale ALK – ihre Verwaltungskosten pauschal ab.

2.2 Zielsetzung

Im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten für die nachfolgende Vereinbarung (2019-2023) liess das SECO vor dieser Ausgangslage die vorliegende Evaluation des Steuerungssystems der Arbeitslosenkassen durchführen.

Die Evaluation soll aufzeigen, in welchem Ausmass das heutige Steuerungssystem das erklärte Hauptziel der Leistungsvereinbarungen zu erreichen vermag. Dieses besteht dabei darin, den Arbeitslosenkassen bestmögliche Anreize zu schaffen, die ihnen übertragenen Vollzugsaufgaben des AVIG möglichst effizient zu erfüllen.

Unter „Effizienz“ ist dabei nach dem Verständnis der Studierersteller folgender Zustand zu verstehen: Eine Arbeitslosenkasse ist vollständig effizient, wenn sie die ihr übertragenen Aufgaben zu *tiefstmöglichen Verwaltungskosten* (Kosteneffizienz) erbringt und dabei erstens alle *gesetzlichen Rahmenbedingungen* einhält, zweitens die geforderten *Qualitätsanforderungen* erfüllt und drittens *keine unerwünschten Nebeneffekte* für das Gesamtsystem induziert.

Die übergeordnete Frage der Evaluation, ob das heutigen Steuerungssystem der Arbeitslosenkassen erlaubt, das erklärte Hauptziel zu erreichen, wird deshalb in folgende drei Untersuchungsfragen aufgeteilt:

- ***Kosteneffizienz***

In welchem Ausmass konnte mit den unterschiedlichen Finanzierungsmechanismen und Abrechnungssystemen der verschiedenen Leistungsvereinbarungen seit dem Jahr 2000 die Steigerung der Kosteneffizienz durch leistungsorientierte Anreize erreicht werden?

Gemäss Pflichtenheft sind im Einzelnen die folgenden Fragen zur Kosteneffizienz durch die Evaluation zu beantworten:

- Wie hat sich die Kosteneffizienz der Arbeitslosenkassen seit 2000 entwickelt und was sind die Ursachen hierfür?
- Gibt es seit 2000 ein ungenutztes Potenzial für eine Steigerung der Kosteneffizienz der Arbeitslosenkassen und wie gross ist dieses?
- Bestehen zurzeit Unterschiede zwischen den Arbeitslosenkassen bezüglich ihrer Kosteneffizienz, wie gross sind diese Unterschiede und wovon hängen sie ab?
- Bietet das aktuelle System genügend Anreize, um die Kosteneffizienz zu steigern?

- Welche Kosteneffizienzanreize gehen von den aktuellen Finanzierungsmechanismen und Abrechnungssystemen aus?

■ **Qualität und Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen**

In welchem Ausmass hat sich die Qualität der Arbeit der Arbeitslosenkassen seit Einführung der ersten Leistungsvereinbarung im Jahr 2000 verändert? In welchem Ausmass haben die Arbeitslosenkassen allenfalls Einbussen der Qualität ihrer Arbeit in Kauf genommen, um ihre Kosteneffizienz zu steigern bzw. wie gut konnten solche Fehlanreize dank den verschiedenen Aufsichtstätigkeiten und dem dank der Kassenwahlmöglichkeit der Leistungsbeziehenden bestehenden Wettbewerb unter den Kassen verhindert werden?

Folgende Qualitätsdimensionen stehen dabei im Vordergrund:

- Durchschnittliche Dauer zwischen Eröffnung der Rahmenfrist und erstmaliger Auszahlung durch die Kassen
- Zeitpunkte der monatlichen Zahlungen und diesbezügliche Verzögerungen der Kassen
- Zufriedenheit der Leistungsbeziehenden mit den Dienstleistungen der Kassen
- Anzahl Fehlentscheide der Arbeitslosenkassen (die im Rahmen der Revision der Zahlungen festgestellt werden).
- Beanstandungen der Qualität der Buchführung der Kassen (die im Rahmen der Revisionen der Rechnungsführungen erfolgen)

Gemäss Pflichtenheft sind im Einzelnen die folgenden Fragen zu den oben genannten Qualitätsdimensionen durch die Evaluation zu beantworten:

- Wie hat sich die Qualität der Leistungen der Arbeitslosenkassen seit 2000 entwickelt?
- Gibt es einen massgeblichen Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Kosteneffizienznieaus und der Entwicklung der Qualität der Leistungen der Arbeitslosenkassen?
- Kann das Steuerungssystem (inkl. Trägerhaftungssystem) gewährleisten, dass die Steigerung des Kosteneffizienznieaus der Kassen nicht zu einer Reduktion der Qualität der angeboten Leistungen führt? Falls nein, weshalb nicht?
- Bestehen zurzeit Unterschiede zwischen den Arbeitslosenkassen bezüglich der Qualität, wie gross sind diese Unterschiede und wovon hängen sie ab?
- Gibt es aktuell einen massgeblichen Zusammenhang zwischen dem Effizienznieau der Kassen und der Qualität der Leistungen der Kassen?
- Welche Anreize zur Erreichung einer minimalen Qualität der Leistungserbringung der Arbeitslosenkassen gehen vom aktuellen Steuerungssystem aus?

■ **Nebeneffekte**

Welche Nebeneffekte und negativen Anreize wurden durch das aktuelle Steuerungssystem der Arbeitslosenkassen hervorgerufen bzw. wie gut konnten solche Fehlsteuerungen durch entsprechende Weisungen und Aufsichtsmaßnahmen verhindert werden?

Zu solchen potenziellen negativen Effekten zählen namentlich die Folgenden:

- Vom Finanzierungsmodell sollen keine Anreize ausgehen, bestimmte Leistungen stärker bzw. weniger stark einzusetzen (Mengenanreize), weil bspw. die eine Leistung überdurchschnittlich gut und die andere eher schlecht entschädigt wird.
- Vom Finanzierungsmodell sollen keine Anreize ausgehen, bestimmte Leistungen, die nicht explizit Teil des Leistungspunktesystems sind, nicht zu erbringen oder nicht in der erforderlichen Qualität.
- Vom Finanzierungsmodell sollen keine Anreize ausgehen, die Kosten zu Lasten der Qualität zu optimieren.

■ ***Exogene Einflüsse auf die Verwaltungskosten***

Im Weiteren geht es um die Frage, welche exogenen Faktoren einen Einfluss auf die Verwaltungskosten haben und wie deren Nichtberücksichtigung in den bisherigen Leistungsvereinbarungen zu beurteilen ist.

Gemäss Pflichtenheft ist im Einzelnen die folgende Frage zu den exogenen Einflüssen durch die Evaluation zu beantworten: Welche Auswirkungen hat die Nichtberücksichtigung der Bereinigung um exogene Faktoren im Steuerungssystem seit 2000?

Die folgenden potenziellen exogenen Faktoren sind in Bezug auf obige Fragen relevant und zu untersuchen:

- Falls aufgrund von Unschärfen des Leistungskatalogs gewisse Leistungen besser entschädigt werden (im Vergleich zu den entstandenen Kosten) als andere, dann kann die Bezügerstruktur einen Einfluss auf die Verwaltungskosten pro Leistungspunkt der Kassen haben (bspw. wenn mehr oder weniger Einstellungsverfügungen erfolgen je nach Branchenstruktur, Altersstruktur oder Nationalitätenstruktur der Bezüger einer Kasse).
- Falls alle oder einzelne Leistungen bei gewissen Bezüger zu grösseren Aufwänden führen als bei andern Bezüger (bspw. aufgrund der Notwendigkeit des Beizugs von Dolmetschenden), dann können Unterschiede in der Bezügerstruktur zu exogen bedingt unterschiedlichen Kosten der Kassen führen.
- Sollten die Preise der Produktionsfaktoren (Löhne, Miete etc.) in gewissen Regionen c.p. höher sein als in anderen, dann führt dies zu höheren Kosten für die Erbringung derselben Leistungen.

3 Vorgehen

Die vorliegende Analyse wurde in folgenden Schritten erarbeitet:

■ ***Analyseschritt 1: Erarbeiten einer Auslegeordnung der relevanten Rahmenbedingungen der Arbeitslosenkassen und der diesbezüglichen Änderungen zwischen 2000 und 2016***

Zuerst wurde erarbeitet, wie sich die Rahmenbedingungen der Arbeitslosenkassen in den verschiedenen Jahren dargestellt und verändert haben. Diese Analyse war eine wichtige Vorbereitungsmaßnahme für die anschliessenden Vergleiche der Entwicklung der Kosteneffizienz, der Qualität und der Nebeneffekte der Arbeitslosenkassen.

Im Einzelnen wurden die Rahmenbedingungen und diesbezüglichen Veränderungen zwischen 2000 und 2016 in Bezug auf folgende Aspekte untersucht:

- Änderungen der Anforderungen an die Arbeitslosenkassen zwischen 2000 und 2016.
- Konzeptionelle Unterschiede zwischen den drei bisherigen Leistungsvereinbarungen und sich daraus ergebende unterschiedliche Anreizkonstellationen der Arbeitslosenkassen.
- Zeitpunkte, Inhalte und Auswirkungen von Änderungen in den Leistungspunktdefinitionen
- Phasen mit steigenden und sinkenden Bezügerzahlen je Arbeitslosenkasse (da dies einen Einfluss auf die Produktivität der Arbeitslosenkassen hat).

■ ***Analyseschritt 2: Entwickeln eines theoretischen Anreizmodells***

Auf der Grundlage der Erkenntnisse aus Schritt 1 wurden anschliessend die Anreize abgeleitet, welche die Arbeitslosenkassen unter den verschiedenen Leistungsvereinbarungen erwartungsgemäss haben dürften. Dabei wurde zwischen den Kassen im Bonus-/Malussystem und den Pauschalkassen unterschieden.

Die Anreize der Arbeitslosenkassen wurden in Bezug auf folgende Dimensionen differenziert:

- Anreize, die Kosteneffizienz zu verbessern
- Anreize, die Qualität zu Gunsten tieferer Verwaltungskosten zu reduzieren oder umgekehrt zu erhöhen
- Anreize, die Mengen bestimmter Leistungen aufgrund besonders hoher oder tiefer Verwaltungskostenentschädigung gezielt auszuweiten oder zu minimieren

■ ***Analyseschritt 3: Quantitative Analysen von Leistungskennzahlen, Leistungspunkten, Personalmengengerüsten, Kostendaten, Qualitätsdaten***

In Analyseschritt 3 wurden die Entwicklungen der Leistungskennzahlen, der Verwaltungskosten pro Leistungspunkt und der Leistungspunkte pro Vollzeitäquivalent sowie der Qualität anhand quantitativer Daten untersucht.

Im Einzelnen wurden folgende Arbeiten ausgeführt:

- Erstellen eines Datensets, welches für jede Arbeitslosenkasse und jedes Jahr die relevanten Leistungsmengen, eingesetzten Ressourcen bzw. Verwaltungskosten (ohne Pauschalkassen) und Daten zur Bezügerstruktur enthält.
- Analyse der Entwicklung der Kosteneffizienz der Arbeitslosenkassen seit 2000, der Auswirkungen der Effizienzsteigerungen für die Arbeitslosenversicherung, der Unterschiede der Kosteneffizienzentwicklung in den verschiedenen Phasen und der Unterschiede der Kosteneffizienz zwischen den Arbeitslosenkassen.
- Aufzeigen allfälliger Potenziale für eine Steigerung der Kosteneffizienz der Arbeitslosenkassen.
- Beschreibung der Entwicklung der Qualität der Arbeitslosenkassen.
- Untersuchen der statistischen Zusammenhänge zwischen der Entwicklung der Kosteneffizienz und der Qualität.

■ ***Analyseschritt 4: Qualitative Interviews mit Leitenden von Arbeitslosenkassen und kantonalen Arbeitsämtern***

Nach Abschluss der Analyseschritte 1 bis 3 wurde mit Leitenden von 17 Arbeitslosenkassen sowie mit Leitenden der öffentlichen Arbeitsvermittlung von 4 Kantonen Interviews geführt.

■ ***Analyseschritt 5: Analyse exogener Einflüsse auf die Verwaltungskosten pro Leistungspunkt***

In Analyseschritt 5 wurde untersucht, ob exogene Faktoren bestehen, die einen möglichen Einfluss auf die Verwaltungskosten im Allgemeinen und auf die Verwaltungskosten pro Leistungspunkt im Besonderen haben.

4 Eigenschaften der bisherigen Kassensteuerung

4.1 Leistungsvereinbarung 2000 bis 2003

Grundlagen

Die Vereinbarung 2000 bis 2003 regelte die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und dem Träger der Arbeitslosenkasse beim Vollzug von AVIG Art. 81 und AVIV Art. 103 – 108.

Grundprinzipien und Rahmenbedingungen

Nach AVIG Art. 1 soll die Arbeitslosenversicherung zwei Arten von Wirkungen erzielen: Den versicherten Personen einen angemessenen Ersatz für Erwerbsausfälle garantieren und drohende Arbeitslosigkeit verhüten und bestehende Arbeitslosigkeit bekämpfen. Die Hauptaufgaben der Arbeitslosenkassen beziehen sich auf das erstgenannte Ziel. Sie beinhalten gemäss AVIG Art. 81 das Abklären der Anspruchsberechtigung, die Einstellung der Versicherten, das Ausrichten der Leistungen, das Verwalten des Betriebskapitals nach den Bestimmungen der Verordnung und die periodische Rechnungslegung.

Die angestrebte Wirkung einer Arbeitslosenkasse besteht darin, die ihr gemäss AVIG Art. 81 zufallenden Aufgaben möglichst effizient zu erbringen unter Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen. Ausgehend von dieser Überlegung kommt das SECO in ihrem Bericht des Jahres 2000 zu folgender Schlussfolgerung: „In Anbetracht dieser Tatsache ist es ökonomisch sinnvoll, eine Vereinbarung zu definieren, welche die Effizienz der Arbeitslosenkassen an der Leistungsmenge bei gegebenen Inputs beurteilt.“¹

Die effizienteste Kassen ist in diesem Sinne jene, welche unter Einhaltung aller gesetzlichen Vorgaben und Mindestanforderungen in der Lage ist, die einzelnen Leistungen zu möglichst geringen Kosten bereit zu stellen.

Von diesem Grundprinzip ausgehend wurde im Rahmen der ersten Leistungsvereinbarung festgelegt, welche Leistungen einerseits das SECO und andererseits die Arbeitslosenkassen zu erbringen haben und wie den Arbeitslosenkassen die hierfür anfallenden Verwaltungskosten entschädigt werden. Welche Rahmenbedingungen im Rahmen des Vollzugs dabei einzuhalten sind, regelt das AVIG und die zugehörige Verordnung.

Messung der Leistungen

Der Umfang der von den einzelnen Arbeitslosenkassen erbrachten Leistungen wurde in der ersten Leistungsvereinbarung anhand der Anzahl bearbeiteten Anmeldungen und Monatsabrechnungen für Arbeitslosenentschädigung und arbeitsmarktliche Massnahmen, der Anzahl Monatsabrechnungen von Kurzarbeitsentschädigung und Schlechtwetterentschädigung sowie der Anzahl Bezügerabrechnungen von Insolvenzenschädigung gemessen. Grundlage für diese Messung

¹ Vgl. hierzu den Bericht „Die Optimierung der Vereinbarung für den Vollzug des AVIG durch die Arbeitslosenkassen“ aus dem Jahr 2000 (S. 9):

bildete ein Leistungskatalog (Katalog L608), welcher jeder Leistungsart eine dem Bearbeitungsaufwand entsprechende Punktzahl – die sogenannten Leistungspunkte – zuordnet. Der ursprüngliche Leistungskatalog wurde dann im Jahr 2003 punktuell angepasst (siehe Kapitel 4.5).

Pauschalkassen und effektive Kosten abrechnende Kassen

In den Jahren 2000 bis 2003 gab es jeweils 43 Arbeitslosenkassen. 37 Kassen wurden dabei die effektiv angefallenen und anrechenbaren Verwaltungskosten entschädigt (im Folgenden als kostenabrechnende Kassen bezeichnet) und 6 Kassen wurde eine Pauschalentschädigung pro Leistungspunkt ausbezahlt (im Folgenden als Pauschalkassen bezeichnet). Bei sämtlichen öffentlichen Kassen handelte es sich um kostenabrechnende Kassen. Unter den privaten Kassen gab es sowohl Pauschalkassen als auch kostenabrechnende Kassen.

	effektive Kosten abrechnende Kassen			Pauschalkassen		
	Total	Öffentliche Kassen	private Kassen	Total	Öffentliche Kassen	private Kassen
2000	37	25	12	6	-	6
2001	37	25	12	6	-	6
2002	37	25	12	6	-	6
2003	37	25	12	6	-	6

Tabelle 1: Kassenstruktur der Vereinbarung 2000 bis 2003

Verwaltungskostenentschädigung

Den 37 kostenabrechnenden Kassen wurden sämtliche anrechenbaren Verwaltungskosten erstattet, sofern sie ein vom SECO vorgegebenes Mindesteffizienzniveau erreichten. Diese mindestens zu erreichende Effizienz wurde in Form einer zu erzielenden Anzahl Leistungspunkte pro Vollzeitstelle festgelegt. Im Jahr 2000 betrug diese Minimalvorgabe 3600 Leistungspunkte pro Vollzeitstelle (LP/FTE). Diese Vorgabe lag um rund 40% unter dem sogenannten Zielwert. Der Zielwert entsprach dabei den durchschnittlichen Leistungspunkten pro Vollzeitstelle der 75% effizientesten Kassen des Vorjahrs (exkl. der 10% teuersten und 10% billigsten Kassen).

Der Zielwert wurde von Jahr zu Jahr je nach Arbeitsmarktentwicklung nach oben oder unten korrigiert: In Phasen abnehmender Arbeitslosigkeit wurde Zielwert bzw. die Zielleistungspunkte pro Vollzeitstelle gesenkt, da die (Personal-) Kapazitäten in solchen Phasen erst mit einer gewissen Verzögerung angepasst werden, was zu sinkenden Leistungspunkten pro Vollzeitstelle führt (als Folge temporärer Überkapazitäten). Bei steigenden Arbeitslosenzahlen wurde der Zielwert analog umgekehrt angehoben.

Kostenabrechnende Kassen, welche die Mindestvorgabe nicht erreichten, mussten zu Beginn der ersten Vereinbarung die gesamten entsprechenden Mehrkosten selbst tragen.² Zwischen 2001 und 2003 wurde diese als Malusgrenze bezeichnete Mindestvorgabe sukzessive in Richtung des

² Dies wurde wie folgt berechnet: Wenn die erzielten Leistungspunkte pro Vollzeitstelle einer Kasse um x% unter der Malusgrenze liegen, dann muss die betreffende Kasse x% der gesamten Verwaltungskosten selbst tragen.

Zielwerts angehoben.³ Als Ausgleich zu dieser Verschärfung wurde gleichzeitig der Malussatz von 100% auf 80% der über die Mindestvorgabe hinausgehenden Mehrkosten reduziert. Damit wurde es auf der einen Seite anspruchsvoller, die Malusgrenze zu erreichen, auf der anderen Seite wurde die Höhe des Malus jedoch abgeschwächt.

In Analogie zu den Mali sah die Leistungsvereinbarung auch Boni vor, die jenen Kassen ausbezahlt wurden, deren Leistungspunkte pro Vollzeitstelle besser als die sogenannte Bonusgrenze war. Damit wurde den besten Kassen ein Anreiz gegeben, trotz ihrer bereits hohen Effizienz nach weiteren Effizienzsteigerungen zu suchen. Ausserdem ergab sich für alle andern Kassen, die sich (noch) nicht in der Bonuszone befanden, ein Ansporn sich entsprechend zu verbessern. Im ersten Jahr betrug der Bonus 20% der im Vergleich zur Bonusgrenze eingesparten Kosten. Um in die Bonuszone zu gelangen, musste eine Kasse pro Vollzeitstelle rund 40% mehr Leistungspunkte erzielen als der Zielwert (Die Bonusgrenze lag um rund 40% über dem Zielwert).

In den Jahren 2001 bis 2003 wurde der Bonussatz auf 50% angehoben und gleichzeitig wurde die Bonusgrenze auf den Zielwert gesenkt. Diese Anpassung ging auf einen Entscheid der KALK Finanzen zurück⁴. Damit wurde der sich aus dem Bonus ergebende Anreiz, die Kosten zu optimieren in den Jahren 2001 bis 2003 verstärkt.

	Basiszielwert (angepasst) (LP/VZS)	Malusgrenze		Bonusgrenze	
		Abweichung vom Basiszielwert	Malussatz in Prozent der Abweichung zur Malusgrenze	Abweichung vom Basiszielwert	Bonussatz in Prozent der Abweichung zur Bonusgrenze
2000	5970	40%	100%	44%	20%
2001	5760	31%	80%	0%	50%
2002	7970	30%	80%	0%	50%
2003	8460	24%	80%	0%	50%

Tabelle 2: Bonus- und Malusgrenzen der Vereinbarung 2000 bis 2003

Den sechs Pauschalkassen wurde pro erzielten Leistungspunkt eine individuelle Pauschale für die Entschädigung der Verwaltungskosten ausbezahlt. Die Pauschalen lagen dabei in den Jahren 2000 und 2001 mit einer Ausnahme zunächst leicht unter dem Zielwert. In den Jahren 2002 und 2003 lagen die Pauschalen umgekehrt leicht über dem Zielwert.

Mit dem Bonus-Malus-system intendierte Wirkungen

Die ursprüngliche Intention der Vereinbarung 2000 bis 2003 bestand darin, den Kassen mit der Bonus-Malus-Systematik Anreize für die Realisierung möglicher Kostensenkungen zu schaffen, womit sich in den nachfolgenden Jahren automatisch der Zielwert erhöhen und sich damit die

³ Im Jahr 2000 lag die Malusgrenze 40% unter dem Zielwert. In den Jahren 2001 und 2002 lag sie um 30% und im Jahr 2003 um 24% unter dem Zielwert. Mit diesem Anpassungspfad wurde beabsichtigt, dass die teuersten Kassen ihre Effizienz sukzessive in Richtung des Durchschnitts anheben.

⁴ Vgl. diesbezüglicher Entscheid der KALK Finanzen gem. Protokoll der Sitzung vom 12.10.2001

Pauschalen der Pauschalkassen reduzieren. Im Idealfall würde eine solche Regelung dazu führen, dass sich die Kosten aller Kassen sukzessive in Richtung der Effizienzgrenze senken, so dass am Ende die Kostenunterschiede zwischen den Kassen nur noch gering sind und der Zielwert und damit auch die Pauschale nahe an der Effizienzgrenze liegen.

Mit der Vereinbarung 2000 bis 2003 wurde das Ziel verfolgt, sich diesem Idealzustand bis Ende 2003 möglichst nahe anzunähern, um so die Voraussetzungen dafür zu schaffen, in der anschließenden Leistungsvereinbarung 2004 bis 2008 zu einer einheitlichen Pauschalentschädigung für alle Kassen überzugehen.⁵

Die Kostenunterschiede zwischen den Kassen waren jedoch am Ende der Vereinbarungsperiode 2000 bis 2003 noch immer beträchtlich. Die Einführung einer einheitlichen Pauschale für alle Arbeitslosenkassen war deshalb in der Vereinbarungsperiode 2004 bis 2008 nicht möglich. Dies zeigt nachfolgende Abbildung:

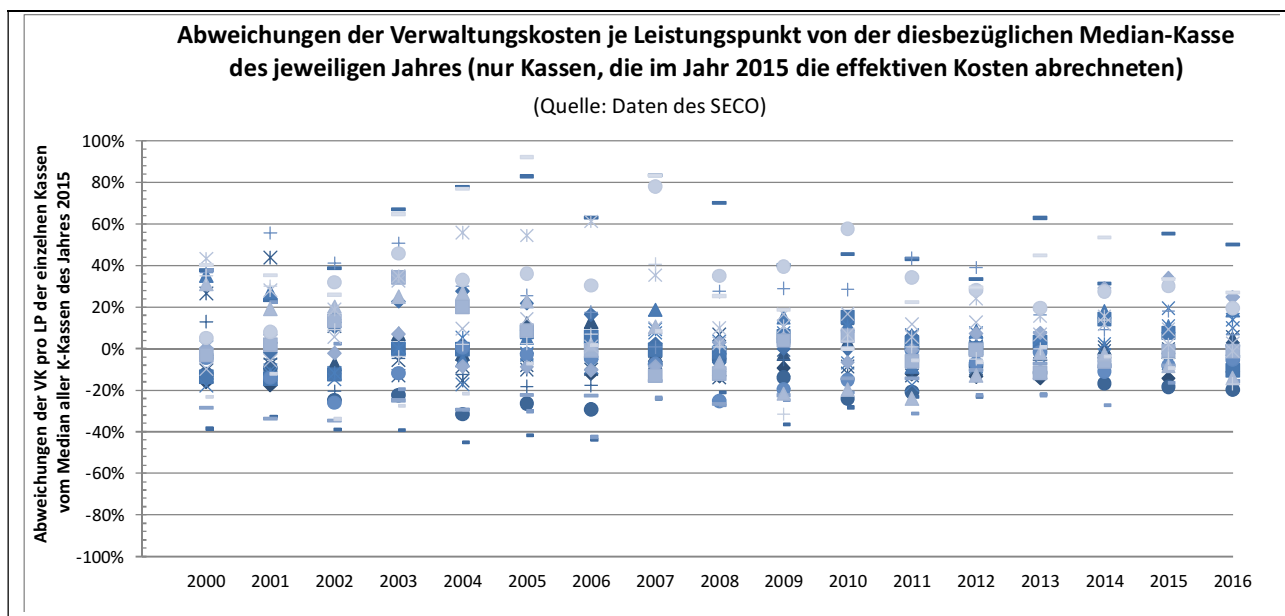


Abbildung 1: Relative Unterschiede zwischen den Verwaltungskosten je Leistungspunkt der Kassen von 2000 bis 2016

5 Vgl. hierzu den Bericht „Die Optimierung der Vereinbarung für den Vollzug des AVIG durch die Arbeitslosenkassen“ aus dem Jahr 2000 (S. 16 ff.): „[...] Mit der vierjährigen Übergangsregelung [Anmerkung: gemeint ist hier die Leistungsvereinbarung 2000 bis 2003] wird deshalb das Ziel verfolgt, die heutigen kostenabrechnenden Kassen und die Pauschalkassen sukzessive auf ein vergleichbares Leistungsniveau zu führen, um damit die Grundlage für die Einführung einer Einheitspauschale mit entsprechenden Massnahmen zur Abschwächung der negativen Anreize zu schaffen.“

4.2 Leistungsvereinbarung 2004 bis 2008

Grundlagen

Die Grundlagen wurden gegenüber der Leistungsvereinbarung 2000 bis 2003 nicht verändert.

Grundprinzipien und Rahmenbedingungen

Die Leistungsvereinbarung 2004 bis 2008 ging im Wesentlichen von denselben Grundprinzipien und Rahmenbedingungen aus wie die erste Vereinbarung.

Messung der Leistungen

In Analogie zur Leistungsvereinbarung 2000 bis 2003 wurden die Leistungen der einzelnen Arbeitslosenkassen weiterhin auf der Basis der Anzahl bearbeiteter Anmeldungen und Monatsabrechnungen für Arbeitslosenentschädigung und arbeitsmarktliche Massnahmen, Anzahl Monatsabrechnungen von Kurzarbeitsentschädigung und Schlechtwetterentschädigung sowie Anzahl Bezügerabrechnungen von Insolvenzenschädigung gemessen. Grundlage bildete in den Jahren 2004 bis 2006 derselbe Leistungskatalog, der schon im Jahr 2003 angewendet wurde. Im Jahr 2007 erfolgte dann eine grundlegende Anpassung des Leistungspunkte-Katalogs (vgl. hierzu Kapitel 4.5).

Pauschalkassen und effektive Kosten abrechnende Kassen

In den Jahren 2004 bis 2008 reduzierte sich die Zahl der Arbeitslosenkassen um 5 Kassen. Dabei handelte es sich ausschliesslich um private Kassen, die teilweise mit anderen Kassen fusionierten.

	effektive Kosten abrechnende Kassen			Pauschalkassen		
	Total	Öffentliche Kassen	private Kassen	Total	Öffentliche Kassen	private Kassen
2004	37	25	12	6	-	6
2005	35	25	10	5	-	5
2006	34	25	9	5	-	5
2007	34	25	9	5	-	5
2008	33	25	8	5	-	5

Tabelle 3: Kassenstruktur der Vereinbarung 2004 bis 2008

Verwaltungskostenentschädigung

Wie in der Periode 2000 bis 2003 sah auch die Vereinbarung 2004 bis 2008 vor, dass allen kostenabrechnenden Kassen sämtliche anrechenbaren Verwaltungskosten erstattet werden, solange sich die Verwaltungskosten pro Leistungspunkt unter der Malusgrenze befinden. Die Malusgrenze war dabei in den Jahren 2004 und 2005 mehr als doppelt so hoch wie der Zielwert. Aufgrund dieser sehr hohen Malusgrenze gab es in den Jahren 2004 und 2005 keine Kassen, die in der Maluszone lagen.

In den Jahren 2006 bis 2008 wurde die Malusgrenze dann wieder näher an den Zielwert geführt. Im Jahr 2008 führte bereits eine Abweichung um 18% vom Zielwert dazu, dass eine Kasse in die

Maluszone kam. Der Malussatz entsprach dabei 80% aller Verwaltungskosten, welche über die Malusgrenze hinausgingen.

Die Berechnung des Zielwerts wurde im Vergleich zur Vereinbarung 2000 bis 2003 wie folgt geändert:

- Als Zielwert wurden neu die durch die Arbeitslosenkassen anzustrebenden *Verwaltungskosten pro Leistungspunkt* und nicht mehr die *Leistungspunkte pro Vollzeitstelle* verwendet. Damit wurde bezweckt, dass die Kassen nicht nur den Personalbestand, sondern die Gesamtkosten im Blick haben und entsprechend optimieren.
- Der Zielwert errechnete sich dabei nicht mehr als Durchschnitt der *75% besten* kostenabrechnenden Kassen, sondern neu als Durchschnitt *aller* kostenabrechnenden Kassen des Vorjahrs (jeweils exkl. der 10% teuersten und 10% billigsten Kassen). In diesem Sinne wurde der Zielwert in der zweiten Leistungsvereinbarung abgeschwächt und es für die Kassen damit weniger anspruchsvoll, diesen zu erreichen.

In Analogie zur ersten Leistungsvereinbarung wurde der Zielwert wiederum von Jahr zu Jahr je nach Arbeitsmarktentwicklung nach oben oder unten korrigiert.⁶

Wie in der Periode 2000 bis 2003 wurden auch während der Vereinbarung 2004 bis 2008 den überdurchschnittlich effizienten Kassen Bonuszahlungen gewährt. In den Jahren 2004 und 2005 lag die Bonuszone dabei rund 10% unter dem Zielwert. Jede Kasse, deren Kosten pro Leistungspunkt um mehr als 10% unter dem Zielwert lag, erhielt einen Bonus von 50% (im Jahr 2004) bzw. von 55% (im Jahr 2005) der betreffenden Kosteneinsparung. Der sich aus dem Bonus ergebende Anreiz, die Kosten zu optimieren, war in den Jahren 2004 und 2005 damit ähnlich hoch wie in der ersten Vereinbarungsperiode.

Die KALK Finanzen entschied dann am 7.2.2006 diese Bonusregelung für die Jahre 2006 bis 2008 wie folgt anzupassen: Es wurde fortan darauf verzichtet, eine separate Bonusgrenze festzulegen. Stattdessen wurde allen Arbeitslosenkassen, deren Effizienz besser als der gesamtschweizerische Durchschnitt bzw. besser als der Basiszielwert war, ein Bonus ausbezahlt. Die jährliche Bonussumme aller Arbeitslosenkassen wurde dabei neu bei 500'000 CHF plafoniert. Dieser Betrag entsprach dem im Jahr 2004 ausbezahlten Gesamtbonus aller Kassen.

Das Ziel dieser Praxisänderung war es zu erreichen, dass mehr Kassen Bonuszahlungen erhalten und dadurch der sich aus den Boni ergebende Anreiz zu Effizienzsteigerungen auf mehr Kassen wirke (vgl. Protokoll KALK Finanzen vom 20.9.2005). In den Jahren zuvor nahm die Zahl der Kassen, die in die Bonuszone kamen, laufend ab. So gab es im Jahr 2004 nur noch 6 Bonuskassen (vgl. Tabelle 5).

⁶ Der um die Arbeitsmarktentwicklung angepasste Zielwert_{angepasst} wurde wie folgt berechnet:

$$\text{Zielwert ALK x}_{\text{angepasst}} = \text{Basiszielwert} * 2 * [\text{LP ALK x}_{\text{Vorjahr}}] / ([\text{LP ALK x}_{\text{Vorjahr}}] + [\text{LP ALK x}_{\text{Berichtsjahr}}])$$

	Basiszielwert (VK/LP)	Malusgrenze		Bonusgrenze	
		Abweichung vom Basiszielwert	Malussatz in Prozent der Abweichung zur Malusgrenze	Abweichung vom Basiszielwert	Bonussatz in Prozent der Abweichung zur Bonusgrenze
2004	11.10	152%	100%	-10%	50%
2005	11.70	108%	80%	-9%	55%
2006	11.80	75%	80%	0%	Jährliche Gesamtbonussumme von 0.5 Mio. CHF für alle Kassen
2007	5.50	36%	80%	0%	
2008	5.57	18%	80%	0%	

Tabelle 5: Malus- und Bonusgrenzen der Vereinbarung 2004 bis 2008 (Hinweis: In 2007 wurde der Leistungskatalog verändert)

Den 5 Pauschalkassen wurde pro erzielten Leistungspunkt eine individuelle Pauschale in der Höhe des um die Arbeitsmarktentwicklung angepassten Basiszielwerts ausbezahlt.

4.3 Leistungsvereinbarung ab 2009 (aktuelle Leistungsvereinbarung)

Grundlagen, Grundprinzipien und Rahmenbedingungen

Die aktuelle, seit 2009 geltende Leistungsvereinbarung geht von denselben Grundlagen, Grundprinzipien und Rahmenbedingungen wie die ersten beiden Leistungsvereinbarungen aus.

Messung der Leistungen

In Analogie zu den ersten beiden Leistungsvereinbarungen werden die Leistungen der einzelnen Arbeitslosenkassen auch in der aktuellen Leistungsvereinbarung auf Basis der Anzahl bearbeiteten Anmeldungen und Monatsabrechnungen für Arbeitslosenentschädigung und arbeitsmarktliche Massnahmen, Anzahl Monatsabrechnungen von Kurzarbeitsentschädigung und Schlechtwetterentschädigung sowie Anzahl Bezügerabrechnungen von Insolvenzenschädigung gemessen. Für die Jahre 2009 bis 2015 bildete dabei der im Jahr 2007 entwickelte Leistungspunkte-Katalog die Grundlage. Seit 2016 kommt ein geänderter Katalog zur Anwendung. (vgl. hierzu Kapitel 4.5).

Pauschalkassen und effektive Kosten abrechnende Kassen

In den Jahren 2009 bis 2016 reduzierte sich die Zahl der Arbeitslosenkassen von 36 auf 34 Kassen: zwei private Kassen (kostenabrechnende Kassen) haben sich zurückgezogen.

	effektive Kosten abrechnende Kassen			Pauschalkassen		
	Total	Öffentliche Kassen	private Kassen	Total	Öffentliche Kassen	private Kassen
2009	30	24	6	6	1	5
2010	30	24	6	6	1	5
2011	30	24	6	6	1	5
2012	29	24	5	6	1	5
2013	29	24	5	6	1	5
2014	26	22	4	8	3	5
2015	26	22	4	8	3	5
2016	26	22	4	8	3	5

Tabelle 6: Kassenstruktur der Vereinbarung 2009 bis 2016

Anders als in den früheren Leistungsvereinbarungen können seit 2009 alle Kassen frei entscheiden, ob sie eine pauschale Entschädigung pro Leistungspunkt oder eine Entschädigung der effektiven Verwaltungskosten gemäss der Bonus-/ Malusregelung vorziehen. Diese neue Regelung führte dazu, dass im Jahr 2009 eine öffentliche Kasse ins Pauschalsystem wechselte und im Jahr 2014 zwei weitere öffentliche Kassen folgten.

Arbeitslosenkassen, die für eine Pauschalabrechnung optieren verpflichtet sich dazu, der Ausgleichsstelle zu statistischen Zwecken die effektiv angefallenen Kosten offen zu legen. Gemäss Leistungsvereinbarung wird von dieser Möglichkeit nur im Hinblick auf die Erarbeitung einer neuen Leistungsvereinbarung Gebrauch gemacht, falls sich die durchschnittlichen Kosten der Arbeitslosenkassen aufgrund von zusätzlichen Pauschalkassen nicht mehr beurteilen lassen.

Verwaltungskostenentschädigung

Auch in der seit 2009 geltenden Vereinbarung gilt das Prinzip, dass allen kostenabrechnenden Kassen sämtliche anrechenbaren Verwaltungskosten erstattet werden, solange die Verwaltungskosten pro Leistungspunkt die Malusgrenze nicht übersteigen. Die Malusgrenze liegt neu 20% über dem Basiszielwert.

Anders als in den früheren Leistungsvereinbarungen muss aber nicht jede Kasse, die in die Maluszone gelangt, sofort einen Malus bezahlen. Sie erhält nur dann einen Malus, wenn sie sich entweder sowohl bei den Verwaltungskosten pro Leistungspunkt (VK/LP) als auch bei den Leistungspunkten pro Vollzeitstelle (LP/VZS) – diesbezüglich gibt es eine zweite Malusgrenze – im entsprechenden Jahr in der Maluszone befindet, oder wenn sich die Kasse während der Dauer der Leistungsvereinbarung in zwei oder mehr aufeinander folgenden Jahren bei den VK/LP in der Maluszone befindet. Ausserdem wurde eine Grundinfrastruktur definiert, welche Kleinstkassen mit einem Kostenvolumen von unter 200'000 CHF von allfälligen Maluszahlungen entbindet.

Das Risiko der Kassen, einen Malus bezahlen zu müssen, hat sich damit gegenüber dem Jahr 2008 abgeschwächt.

Als Basiszielwert wurde für die gesamte Vereinbarungsperiode *ein fixer Wert von 5.63 CHF* pro Leistungspunkt festgelegt. Er entspricht dem für das Jahr 2008 geltenden Zielwert, der seiner-

seits auf der Grundlage der im Jahr 2007 abgerechneten Verwaltungskosten der kostenabrechnenden Kassen berechnet wurde. Der Basiszielwert wird jedoch jährlich um die Teuerung und Reallohnentwicklung korrigiert.

Wie schon in den ersten beiden Leistungsvereinbarungen wird überdies für jede Arbeitslosenkasse jährlich eine individuelle Korrektur des Basiszielwerts in Abhängigkeit der Arbeitsmarktentwicklung vorgenommen. Bei sinkenden Bezügerzahlen wird dabei davon ausgegangen, dass die Kosten pro Leistungspunkt steigen, weil die Kassen ihren Personalbestand nur zeitverzögert an die geringere Leistungsmenge anpassen können. Für Jahre mit steigenden Bezügerzahlen gilt das Umgekehrte. Diese individuelle Korrektur des Basiszielwerts beträgt maximal + 10% bei sinkenden Bezügerzahlen und -10% bei steigenden Bezügerzahlen.⁷

Auch in der aktuellen Leistungsvereinbarung werden den überdurchschnittlich effizienten Kassen Bonuszahlungen gewährt. Die Bonusgrenze entspricht dabei dem Zielwert. Wie in den Jahren 2007 und 2008 wurde dabei eine fixe Gesamtbonussumme (in der Höhe von 500'000 CHF pro Jahr) in der Leistungsvereinbarung festgelegt. Dieser Gesamtbonus wird auf die in der Bonuszone liegenden Kassen verteilt, wobei die einzelnen Kassen einen umso grösseren Anteil am Gesamtbonus erhalten, je mehr sie den Basiszielwert übertreffen und je grösser ihr Leistungspunktevolumen ist.

	Basiszielwert (VK/LP)	Malusgrenze		Bonusgrenze	
		Abweichung vom Basiszielwert	Malussatz in Prozent der Abweichung zur Malusgrenze	Abweichung vom Basiszielwert	Bonussatz in Prozent der Abweichung zur Bonusgrenze
2009	5.63	20%	80%	0%	Jährliche Gesamtbonussumme von 0.5 Mio. CHF für alle Kassen
2010	5.61	20%	80%	0%	
2011	5.68	20%	80%	0%	
2012	5.73	20%	80%	0%	
2013	5.73	20%	80%	0%	
2014	5.76	20%	80%	0%	
2015	5.82	20%	80%	0%	
2016	5.44	20%	80%	0%	

Tabelle 7: Malus- und Bonusgrenzen der Vereinbarung 2009 bis 2016

Den acht Pauschalkassen wird in der aktuellen Leistungsvereinbarung jeweils pro erzieltem Leistungspunkt eine individuelle Pauschale in der Höhe des um die Arbeitsmarktentwicklung angepassten Basiszielwerts ausbezahlt.

⁷ Bei einer Veränderung der Bezügerzahlen im Vergleich zum Vorjahr um +/- 2.5%, verändert sich der Basiszielwert der betreffenden Kasse um +/- 1.25%. Jede weitere Veränderung um +/- 2.5% führt zu einer zusätzlichen Reduktion/Erhöhung des Basiszielwerts um 1.25%. Das Maximum ist erreicht, wenn die Veränderung der Bezügerzahlen +/- 20% oder mehr beträgt. In diesem Fall wird der Basiszielwert um 10% reduziert bzw. erhöht.

4.4 Übersicht der konzeptionellen Unterschiede zwischen den drei Leistungsvereinbarungen

Konzeptionelle Unterschiede aus Sicht der kostenabrechnenden Kassen

Die drei bisherigen Leistungsvereinbarungen unterschieden sich aus Sicht der kostenabrechnenden Kassen in erster Linie darin, wie anspruchsvoll es einerseits ist zu vermeiden, in die Maluszone zu gelangen und andererseits zu erreichen, in die Bonuszone zu kommen. Im Weiteren unterscheiden sie sich darin, wie hoch der jeweilige Bonus und Malus für die einzelnen Kassen ist, wenn sie sich in der betreffenden Zone befinden.

Im ersten Jahr der Leistungsvereinbarung 2000 bis 2003 lag eine der 37 Kassen in der Maluszone (vgl. Tabelle 8). Sie hatte demnach einen starken Anreiz, ihre Kosteneffizienz zu erhöhen, um eine weitere Maluszahlung in der Nachfolgeperiode zu verhindern (zumal der Malussatz 100% betrug)⁸. Zwei weitere Kassen konnten im Jahr 2000 zwar einen Malus verhindern, lagen jedoch um weniger als 10% von der Malusgrenze entfernt. Auch sie hatten deshalb starke Anreize zu Effizienzsteigerungen, was ihnen in den Folgejahren auch gelungen ist. In abgeschwächter Form traf dies auch für die fünf Kassen, die zwischen 10% und 20% vom Malus entfernt waren, zu (zumal die Maluszone im Folgejahr näher an den Zielwert gerückt wurde). Für alle anderen 29 Kassen, die über 20% von der Maluszone entfernt waren, lag kein eigentliches Malusrisiko vor.

Die zwischen 2004 und 2008 geltende Vereinbarung reduzierte die Anreize für Effizienzsteigerungen dann für viele Arbeitslosenkassen deutlich: In 2004, 2005 und 2006 gab es jeweils nur zwei Kassen mit einem realistischen Malusrisiko und auf der andern Seite war es deutlich schwieriger in die Bonuszone zu gelangen. Wie aus Tabelle 8 hervorgeht, sahen sich bspw. 11 der 34 kostenabrechnenden Kassen im Jahr 2005 weder mit einem echten Malusrisiko konfrontiert, noch hatten sie eine realistische Chance, einen Bonus zu erwirtschaften.

Dies bewog die KALK Finanzen zu der in Kapitel 4.2 beschriebenen Senkung der Bonusgrenze bei gleichzeitiger Plafonierung der Gesamtbonussumme bei 500'000 CHF. In den Jahren 2007 und 2008 stieg dann der Anteil der kostenabrechnenden Kassen, die in der Bonuszone lagen, entsprechend an. Die neuen Bonusregeln haben die Anreize der Arbeitslosenkassen dabei wie folgt verändert:

- In den Jahren 2000 bis 2005 erhielten die Kassen jeweils rund 50% aller Kosteneinsparungen, die über die Bonusgrenze hinausgingen, als Bonus vergütet. Daraus resultierte ein starker Anreiz für die Kassen, die eigene Kosteneffizienz möglichst weit über die Bonusgrenze hinaus zu steigern.
- Im seit 2006 geltenden System mit plafoniertem Gesamtbonus bei gleichzeitig tieferer Bonusgrenze präsentiert sich die Situation für die Kassen wie folgt: Für eine Bonuskasse der Jahre

⁸ Diese private Kasse lag dann in den Jahren 2000 bis 2010 – mit Ausnahme der Jahre 2004 und 2005, in denen die Malusgrenze sehr hoch war – immer im Malus. Seit 2012 betreibt dieser Träger keine eigene Arbeitslosenkasse mehr.

2000 bis 2005 galt die Regel, dass sie für jeden zusätzlich eingesparten Franken rund 50 Rappen als Bonus behalten durfte. Seit 2006 ist die Höhe des Bonus pro eingesparten Franken davon abhängig, wie viele andere Kassen ebenfalls Bonus erhalten. Dies führte dazu, dass die Boni der deutlich überdurchschnittlich effizienten Kassen des Jahres 2006 deutlich höher gewesen wären, hätte man die Bonusregelung des Jahres 2005 angewendet. Die Anreize für sehr effiziente Bonuskassen, die Kosteneffizienz weiter zu steigern, um den Bonus noch zu erhöhen, waren in den Jahren 2000 bis 2005 damit grösser als in den darauffolgenden Jahren mit dem plafonierten Gesamtbonus. Gleichzeitig hatten aber mehr Kassen eine realistische Chance, überhaupt in die Bonuszone zu gelangen, was sich grundsätzlich positiv auf deren Anreizsituation auswirkt.

Seit Beginn der dritten Leistungsvereinbarung, d.h. seit 2009, sahen sich weiterhin nur sehr wenige Kassen einem Malusrisiko ausgesetzt und umgekehrt befanden sich deutlich mehr Kassen in der Bonuszone oder nahe der Bonuszone als zuvor. Dies hängt damit zusammen, dass der seit 2009 geltende, fixe Basiszielwert heute über den durchschnittlichen Verwaltungskosten aller Kassen liegt, wodurch selbst unterdurchschnittlich effiziente Kassen bereits in der Bonuszone liegen können (vgl. Ausführungen in Kapitel 4.3).

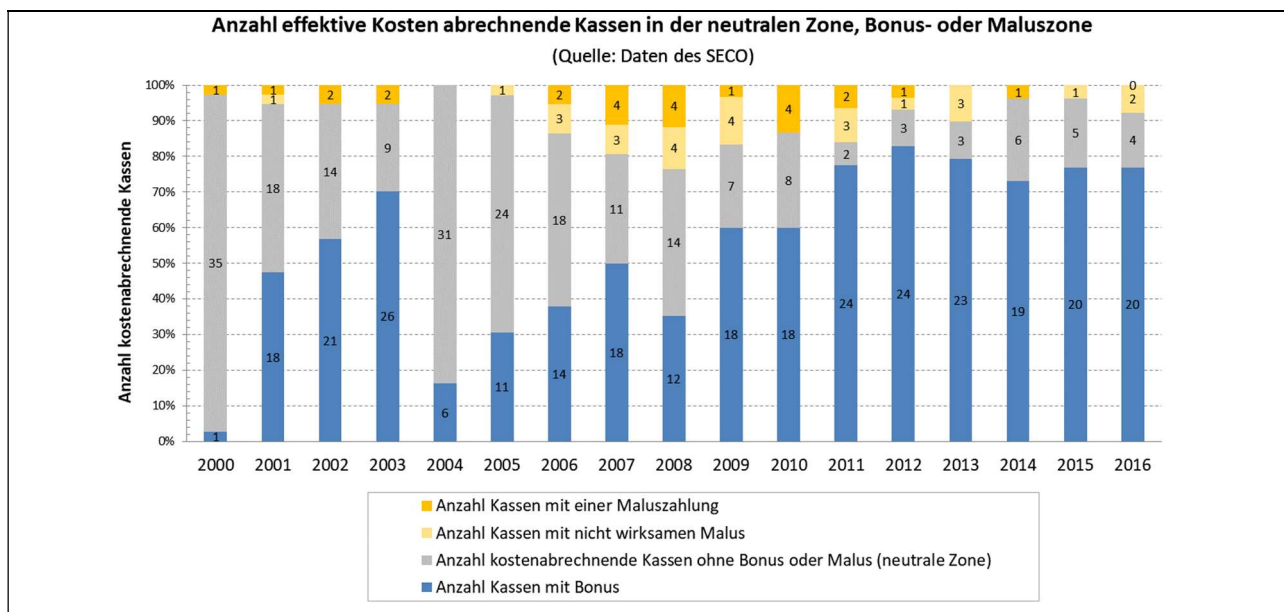


Abbildung 2: Anteile der Kassen, die in den einzelnen Jahren in der Malus- bzw. Bonuszone lagen

	Malusrisiko								Malussatz	Bonuschance									Gesamtbonus- summe	
	Anteil aller Kassen mit Abrechnung effektiver Kosten, deren Kosten pro Leistung ...									Anteil aller Kassen mit Abrechnung effektiver Kosten, deren Kosten pro Leistung ...										
	sich in der Maluszone befinden	0% bis 5% vom Malus entfernt sind	5% bis 10% vom Malus entfernt sind	10% bis 20% vom Malus entfernt sind	20% bis 30% vom Malus entfernt sind	30 bis 50% vom Malus entfernt sind	über 50% vom Malus entfernt sind	sich in der Bonuszone befinden		0% bis 5% vom Bonus entfernt sind	5% bis 10% vom Bonus entfernt sind	10% bis 20% vom Bonus entfernt sind	20% bis 30% vom Bonus entfernt sind	30 bis 50% vom Bonus entfernt sind	über 50% vom Bonus entfernt sind					
2000	1	1	1	5	5	6	18	100%	2000	1		1	3	8	16	8	10'827			
2001	1		2	5	8	5	15	80%	2001	18	2		12	3	1	1	2'356'884			
2002	2			3	5	11	16	80%	2002	21	5	1	6	2	2		3'785'798			
2003	2		2	2	4	5	22	80%	2003	26	3	3	3	1	1		4'000'000			
2004				1		3	33	100%	2004	7	5	3	6	4	9	3	520'873			
2005		1	1	1	1	1	29	80%	2005	9	4	5	6	4	4	3	948'708			
2006	2				1	5	23	80%	2006	8	8	3	7	2	4	2	500'001			
2007	4		1	3	5	12	6	80%	2007	13	5	2	6	2	3	3	500'002			
2008	4	4	5	5	6	3	2	80%	2008	12	3	5	7	2	3	1	499'999			
2009	1	1	2	1	4	9	11	80%	2009	24	1	1	3		1		499'999			
2010	4	1		4	4	7	10	80%	2010	21	4		1	2	2		500'001			
2011	2	1		4	7	8	5	80%	2011	19	5		2	3	1		500'001			
2012	1	2	1	1	5	12	6	80%	2012	23		1	5				500'000			
2013				3	5	12	6	80%	2013	23	2	1		2	1		500'001			
2014	1	1	2	3	3	12	4	80%	2014	19	3		3	1			500'000			
2015			3	2	2	10	8	80%	2015	20	2	1	2	1			500'000			
2016			1	2	4	10	7	80%	2016	21	2		1	1		1	500'000			

Tabelle 8: Höhe des Malusrisikos sowie der Chancen, einen Bonus zu erzielen, der einzelnen Kassen in den verschiedenen Jahren

Konzeptionelle Unterschiede aus Sicht der Pauschalkassen

Für die Pauschalkassen hat sich die konzeptionelle Ausgangslage seit 2000 kaum verändert: Liegen die Verwaltungskosten über der Pauschale, trägt die betreffende Kasse den betreffenden Verlust vollständig. Umgekehrt fällt ihr der gesamte Gewinn zu, falls die Verwaltungskosten unter der Pauschale liegen. Sowohl das Verlustrisiko als auch das Gewinnpotenzial ist damit bei Pauschalkassen grösser als bei kostenabrechnenden Kassen, wodurch sie entsprechend stärkere Anreize haben, die Kosteneffizienz zu maximieren.

Der Umstand, dass der seit 2009 geltende Basiszielwert und damit die betreffende Pauschale über den durchschnittlichen Verwaltungskosten der Kassen liegt (vgl. Kapitel 4.3) beeinflusst deren Anreizkonstellation wie folgt: Dank der hohen Pauschale ist das Verlustrisiko einer Pauschalkasse minimal. Dies bedeutet, dass es keiner besonderen Anstrengungen bedarf, in die Gewinnzone zu gelangen. Der Anreiz, diesen sicheren Gewinn durch Effizienzsteigerungen noch weiter zu steigern ist naturgemäss weniger stark, als der Anreiz, einen möglichen Verlust zu verhindern, wie dies im Falle einer auf Höhe der Durchschnittskosten aller Kassen festgelegten Pauschale der Fall wäre.

4.5 Eigenschaften des Leistungskatalogs

Entwicklungen des Leistungskatalogs

Der Umfang der von den einzelnen Arbeitslosenkassen erbrachten Leistungen wird anhand eines sogenannten Leistungskatalogs gemessen, welcher jeder Leistungsart eine dem Bearbeitungsaufwand entsprechende Punktzahl – die sogenannten Leistungspunkte – zuordnet. Die Anzahl Leistungspunkte, die einer Leistung zugeordnet werden, drückt dabei aus, wie gross der Bearbeitungsaufwand für die Erstellung einer solchen Leistung im Vergleich zu den anderen Leistungen ist. Im aktuellen Leistungskatalog erhalten die Kassen bspw. für die Bearbeitung einer Monatsabrechnung arbeitsmarktlicher Massnahmen (AM) 3 Leistungspunkte und für die Bearbeitung einer Monatsabrechnung von Arbeitslosenentschädigungen (ALE) 2 Leistungspunkte. Dies bedeutet, dass eine Monatsabrechnung AM um das 1.5 fache aufwändiger ist als eine Monatsabrechnung ALE.

Die Leistungen der Arbeitslosenkassen wurden schon vor der ersten Leistungsvereinbarung anhand von Leistungspunkten auf der Basis eines Leistungskatalogs gemessen. Seit Beginn der ersten Leistungsvereinbarung im Jahr 2000 wurde der Leistungskatalog dann mehrmals angepasst (vgl. Anhang A). Diese Anpassungen erfolgten dabei auf der Grundlage von Prozesskostenanalysen, die zu verschiedenen Zeitpunkten bei mehreren Arbeitslosenkassen durchgeführt wurden. Die Leistungskataloge der Jahre 2000 und 2001 waren nahezu identisch. Im Jahr 2002 gab es dann einzelne punktuelle Anpassungen⁹. Für das Jahr 2003 wurde der Katalog auf der Basis einer Prozesskostenanalyse erstmals überarbeitet. Dieser Katalog wurde in den anschliessenden Jahren 2004 bis 2006 abgesehen von einigen geringfügigen Anpassungen nicht mehr verändert. Eine zweite grundlegende Überarbeitung des Katalogs erfolgte für das Jahr 2007. Die relativen Anteile der einzelnen Leistungen am jeweiligen Total der Leistungspunkte haben sich dabei im Vergleich zu den vorherigen Katalogen verändert (vgl. Abbildung 3). Der Katalog 2007 wurde dann für den Zeitraum 2008 bis 2015 – abgesehen von einzelnen punktuellen Anpassungen – beibehalten¹⁰. Im Jahr 2016 erfolgte dann die dritte grundlegende Reform des Leistungskatalogs.

⁹ Es wurden gegenüber 2001 zusätzliche Leistungspunkte für Insolvenzenschädigungsabrechnungen, die Ausbildung von Lehrlingen und die Teilnahme an Sitzungen der Ausgleichsstelle gewährt. Ansonsten hat sich der Leistungskatalog nicht verändert.

¹⁰ Diese Anpassungen hatten auf die Leistungspunktemenge der einzelnen Kassen nur einen minimalen Einfluss

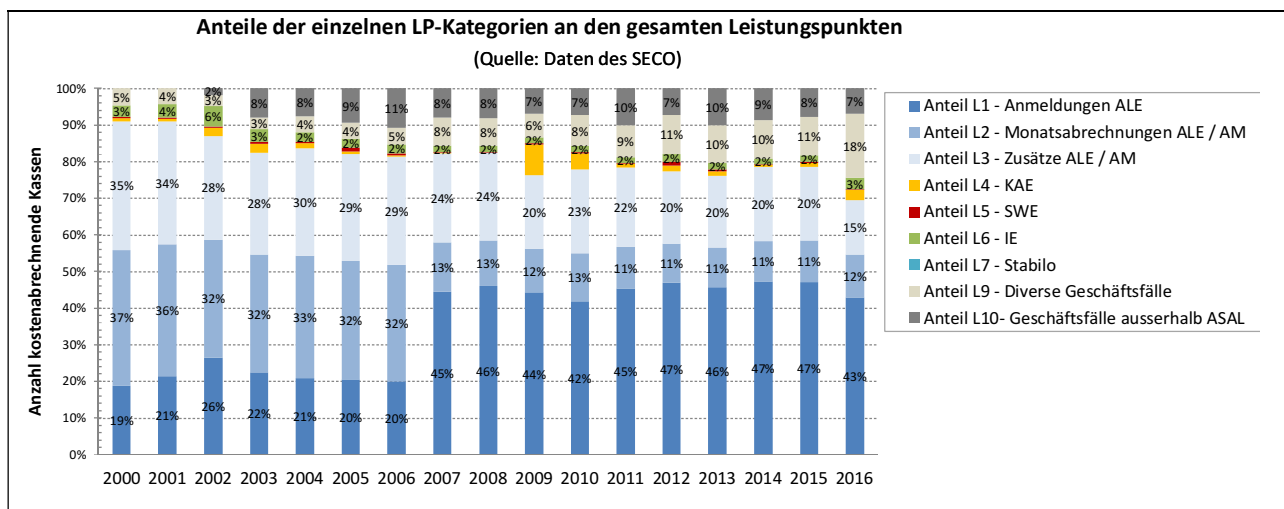


Abbildung 3: Anteile der einzelnen LP-Kategorien am Total der Leistungspunkte in den Jahren 2000 bis 2016

Eine detaillierte Darstellung sämtlicher Änderungen der Leistungskataloge zwischen 2000 und 2016 ist in Anhang A dargestellt.

Akzeptanz des heutigen Leistungskatalogs

Zwei der hierzu befragten 17 Kassenleitenden sind der Meinung, dass die Leistungspunkte des aktuellen Leistungskatalogs die Aufwände der verschiedenen Leistungen realistisch abbilden und keine diesbezüglichen Vorbehalte bestehen. Sechs Befragte sind der Ansicht, dass der Leistungskatalog die Realität im Grossen und Ganzen gut abbildet, es aber einzelne punktuelle Verbesserungsmöglichkeiten gibt. Fünf Personen sind der Ansicht, dass der Leistungskatalog wichtige Mängel aufweist und ein Kassenleiter ist der Einschätzung, dass der Katalog grundlegend überarbeitet werden sollte.

Folgende Kritikpunkte wurden genannt:

- Die steigenden Aufwände für die Beratung von Versicherten seien nicht erfasst
- Einzelne Leistungen, wie bspw. die internen IKS-Massnahmen oder die Debitorenbewirtschaftung seien nicht abgebildet.
- Die allgemeinen Unterstützungsaufgaben wie Telefondienst, Informatiksupport etc. würden nicht berücksichtigt.
- Zwei private Kassen haben bemängelt, dass in der letzten grundlegenden Überarbeitung v.a. die Bewertung der Insolvenzenschädigungen, die nur öffentliche Kassen bearbeiten dürfen, aufgewertet worden sei.
- Die Bemessung der Leistungspunkte für das Bearbeiten der Formulare zur Bescheinigung der Beschäftigungszeiten in der Schweiz (E301) – die sogenannten PDU-Formulare – sei nicht adäquat. Hierauf wurde von verschiedenen Kassenleitenden hingewiesen, interessanterweise jedoch mit diametral unterschiedlicher Kritik: Gewisse Kassen erachten die Leistungspunkte für diese Leistung als zu gering, andere als zu hoch.

- Einzelne Kassen sind der Ansicht, dass den individuell unterschiedlichen Aufwänden der einzelnen Versicherten nicht genügend gerecht werde.

Fazit zum Leistungskatalog

Mit der seitens des SECO angewendeten Methode, anhand einer Prozesskostenanalyse zunächst die relativen Aufwände der verschiedenen Leistungen zu bemessen und in Form von Leistungspunkten zu bewerten, anschliessend die Verwaltungskosten durch die Anzahl Leistungspunkte zu teilen, so die Höhe der Entschädigung für die einzelnen Leistungen festzulegen und schliesslich anhand der Anzahl erbrachter Leistungen die Gesamtentschädigung je Kasse zu bestimmen, ist ein zuverlässiges und anerkanntes Verfahren zur Bestimmung der tatsächlichen Durchschnittskosten pro Leistung (activity based costing).¹¹

Die vorgängig genannte Kritik, dass der Leistungskatalog gewisse Leistungen nicht enthält, stellt methodisch kein Problem dar: Solche nicht berücksichtigte Leistungen sind im Sinne einer Gemeinkostenumlage implizit in den Entschädigungen pro Leistungspunkt in Form eines entsprechenden Zuschlags integriert. Die Nichtberücksichtigung solcher Leistungen ist nur bei jenen Tätigkeiten ein relevantes Problem, die in gewissen Kassen überdurchschnittlich oft erfolgen bzw. in gewissen Kassen unterdurchschnittlich häufig gemacht werden. Für die allgemeinen Supportaufgaben (Telefondienst, Post, IT-Support, Personaladministration etc.) trifft dies nicht zu. Inwiefern dies für die nicht im Katalog enthaltene Beratung von Versicherten und IKS-Aktivitäten zutrifft ist offen. Würden solche Leistungen im Leistungskatalog einbezogen, ergäbe sich aber ein anderes Problem: Die Menge dieser Leistungen können die Arbeitslosenkassen steuern. Sind sie im Leistungskatalog enthalten, würden sich demnach entsprechende Fehlreize zur Mengenausweitung oder Mengenreduktion ergeben (vgl. Kapitel 5.4).

Die weitere von Kassenleitenden genannte Schwäche, dass die individuell unterschiedliche Komplexität der Versicherten im Leistungskatalog nicht berücksichtigt werde, drückt implizit aus, dass die Kassen unterschiedlich aufwändige Versichertenstrukturen haben. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Erläuterungen in Kapitel 8 zu den exogenen Einflüssen auf die Verwaltungskosten.

Zusammenfassend gelangen wir zur Einschätzung, dass die Methode zur Bestimmung des Leistungskatalogs und damit erwartungsgemäss auch der Leistungskatalog selbst grundsätzlich zweckmässig sind. Die periodische Überprüfung der Höhe der Leistungspunkte und der im Katalog berücksichtigten Leistungen anhand von Prozesskostenanalysen sollte dabei beibehalten werden.

¹¹ Die Prozesskostenanalysen an sich haben wir dabei nicht näher untersucht.

5 Anreizkonstellationen der Arbeitslosenkassen

5.1 Zielsysteme der öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen

Die Anreizwirkungen der bisherigen drei Leistungsvereinbarung hängen wesentlich davon ab, welche übergeordneten Ziele die Träger der einzelnen Arbeitslosenkassen jeweils verfolgen bzw. verfolgt haben. Im Rahmen der Interviews mit Kassenleitenden und Vorstehenden kantonaler Arbeitsämter wurde deshalb untersucht, wie sich die diesbezüglichen Zielsysteme der Kassen unterscheiden.

Allen Trägern ist gleichermaßen wichtig, dass ihre Arbeitslosenkassen eine gute Aussenwirkung haben und namentlich eine schlechte Presse vermeiden. Dies trifft sowohl für die kantonalen Arbeitslosenkassen als auch die privaten Kassen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen zu, wobei sich die Imageziele der verschiedenen Träger naturgemäss unterscheiden.

Ebenfalls allen Trägern gemein ist, dass sie ihren Kassen die grundsätzliche Vorgabe auferlegen, keine Verluste einzufahren bzw. Maluszahlungen zu vermeiden. Diese Auflage ist dabei von Träger zu Träger unterschiedlich rigoros. Auf der einen Seite gehen gewisse Kassenleiter davon aus, dass ihr Träger im Falle eines Malus oder eines Verlusts eine Entlassung des Kassenleiters durchaus in Erwägung ziehen würde. Andere Kassenleiter würden in einem solchen Fall zwar mit unangenehmen Diskussionen, nicht jedoch mit ernsthaften Konsequenzen rechnen.

Abgesehen von diesen gemeinsamen Zielen unterscheiden sich die Zielsysteme der Arbeitslosenkassen grundlegend. Aufgrund der in den Interviews gewonnenen Erkenntnisse lassen sie sich in folgende 4 (vereinfachte) Grundtypen gliedern:

■ **Typ 1: Cash-Cow Arbeitslosenkasse (nur bei Pauschalkassen möglich)**

Die Träger dieses Typs geben der ALK das dominierende Ziel vor, einen möglichst hohen Gewinn zu erzielen. Die Maximierung der Kosteneffizienz steht bei einer solchen Kasse deshalb im Vordergrund. Die anderen Ziele werden diesem übergeordneten Ziel untergeordnet. Auch Massnahmen zur nachhaltigen Sicherung der Dienstleistungsqualität (insb. Personalentwicklung) geniessen aus Sicht des Trägers eine geringere Priorität als die kurzfristige Gewinnmaximierung, wobei (wie eingangs beschrieben) dennoch darauf geachtet wird, dass sich keine erkennbare Verschlechterung der Aussenwirkung der Kasse und damit des Trägers ergibt. Letzteres setzt der Gewinnmaximierung solcher Kassen Grenzen.

■ **Typ 2: Unternehmen Arbeitslosenkasse (Pauschalkassen und kostenabrechnende Kassen)**

Diese ALKs werden mit einer unternehmerischen Zielsetzung geführt. Sie verfolgen ein aus vielen Dimensionen bestehendes Zielsystem. Das übergeordnete Unternehmensziel, auf das diese verschiedenen Subziele ausgerichtet werden, ist dabei die kurz- und auch langfristig Sicherung einer möglichst guten Wettbewerbsfähigkeit (hoher Marktanteil und hohe Effizienz). Bei den Pauschalkassen dieses Typs besteht ein wesentliches Motiv für diese Zielorientierung darin, die Erzielung von Gewinnen langfristig zu sichern bzw. das Verlustrisiko zu minimieren.

Bei den kostenabrechnenden Kassen dieses Typs scheint die Motivation für dieses Zielverständnis eher in einer entsprechenden Grundhaltung der Entscheidungsträger des betreffenden Trägers zu liegen. Ihre finanziellen Ziele beschränken sich ansonsten darauf, einen *ausreichenden* Bonus zu erwirtschaften, der gewisse diskretionäre Spielräume eröffnet.

Im Hinblick auf eine Verbesserung und Festigung der Wettbewerbsfähigkeit achten die Kassen des Typs 2 insbesondere auf jene Qualitätsdimensionen, die den Marktanteil beeinflussen. Hierzu werden Prozessoptimierungen, Standortstrategien, Netzwerkpflege und Personalentwicklungsmassnahmen umgesetzt.

■ **Typ 3: Durchführungsstelle AVIG (nur kostenabrechnende Kassen)**

Die Träger der ALK dieses Typs erwarten von ihrer Kasse lediglich, dass sie die gesetzlichen Vollzugsaufgaben möglichst fehlerfrei erfüllt, und dass sich der Träger dabei nicht an den Verwaltungskosten beteiligen muss. Oder mit andern Worten: das Ziel besteht darin, möglichst wenige Trägerhaftungsfälle und gute Revisionsergebnisse zu erreichen und gleichzeitig sicherzustellen, dass der Träger keine Maluszahlungen oder Verluste und keine Zahlungen für Trägerhaftungen tragen muss. Ausserdem ist auch diesen Kassen die Vermeidung von Marktanteilsverlusten wichtig, um so die eigenen Arbeitsplätze zu sichern und die Malusrisiken (als Folge eines Rückgangs der erzielten Leistungspunkte) zu minimieren.

Die ALK des Typs 3 erfüllen ihren Auftrag aus Sicht des Trägers dann gut, wenn sie ihre Vollzugsaufgaben rasch, fehlerfrei (ohne negative Schlagzeilen) und im Rahmen der zulässigen Verwaltungskosten erfüllen.

■ **Typ 4: Service für Bürger und Arbeitgeber bzw. für die eigenen Mitglieder (Pauschalkassen und kostenabrechnende Kassen)**

Die Arbeitslosenkassen des Typs 4 sehen sich als eine Stelle, die – unter Einhaltung der Vorgaben des AVIG – in erster Linie die Ziele des Trägers verfolgt. Dabei verfolgen die Träger keine finanziellen Ziele mit der Kasse, sondern legen in erster Linie Wert auf eine nachhaltige Sicherung eines guten Images nach Innen und nach Aussen (insb. gegenüber den Bürgern und Versicherten bzw. den eigene Mitgliedern etc.). In diesem Sinne ist die Sicherstellung eines fehlerfreien Vollzugs auch eine wichtige Zielsetzung.

Die überwiegende Zahl der durch uns untersuchten Arbeitslosenkassen sind entweder dem Typ 2 oder dem Typ 3 zuzuordnen.¹² Die Zielsysteme der Typen 1 und 4 sind eher unüblich. Es ist davon auszugehen, dass sich namentlich die Kassen des Typs 1 mittelfristig in Richtung des Typs 2 entwickeln werden. Deren Strategie wird sich mittelfristig nicht mit den Imagezielen des Trägers vertragen.

¹² Nicht bei allen Pauschalkassen konnte jedoch anhand der Interviews und der vorliegenden Daten zweifelsfrei bestimmt werden, ob sie dem Typ 1, 2 oder 3 zuzuordnen sind.

Fazit zu den Zielsystemen

Das heutige Steuerungssystem schafft den Trägern der Kassen offensichtlich den Freiraum, sich für eines der obigen 4 Zielsysteme (oder auch einer Mischform daraus) zu entscheiden. Aus Sicht der Ausgleichsstelle ist damit die Frage zu beantworten, ob alle 4 Grundtypen mit der Strategie des ALV-Fonds konform sind. Falls dies für einzelne Grundtypen nicht der Fall ist, sollten die Regularien so angepasst werden, dass die betreffenden Arbeitslosenstellen ihre Zielsysteme entsprechend neu ausrichten müssen.

5.2 Kosteneffizienzreize

Übersicht

Die Anreize der Kassen, die Kosteneffizienz zu optimieren, sind von zwei Kriterien abhängig:

- Welche Ziele verfolgt der Träger (vgl. Kapitel 5.1)?
- Handelt es sich um eine Pauschalkasse oder eine kostenabrechnende Kasse?

Allen Kassen gemein ist, dass sie dann einen erheblichen Druck zu Effizienzsteigerungen haben, wenn dem Träger eine Maluszahlung oder ein Verlust droht. Je nachdem, wie einschneidend die Konsequenzen für die Kassenleitung dabei wären, ergreifen die Kassen dabei schon im Falle eines *nicht auszuschliessenden* (wenn auch objektiv unwahrscheinlichen) Verlustrisikos diesbezügliche Massnahmen oder umgekehrt erst dann, wenn ein *realistisches* Verlustrisiko besteht. Dies zeigen die Interviews mit den 17 Leitenden von Arbeitslosenstellen.

Für alle kostenabrechnenden Kassen ergibt sich abgesehen von der Vermeidung eines Malus kein weiterer nennenswerter Kostendruck seitens der Träger und auch wenig andere Effizienzreize. Auch der Anreiz, einen Bonus zu erzielen ist eher schwach (siehe Ausführungen weiter unten).

Anders sieht dies für die Pauschalkassen aus: Bei ihnen besteht nicht nur der Druck, das Verlustrisiko zu minimieren, sondern darüber hinaus verfolgen sie im Allgemeinen auch das explizite Ziel, nach Möglichkeit Überschüsse zu erzielen. Sei es, weil der Träger eine bestimmte Gewinnablieferung erwartet (dies trifft für zwei Drittel der befragten Pauschalkassen zu), weil mit den Überschüssen substanzielle Bonuszahlungen an die Mitarbeitenden geleistet werden können (eine befragte Pauschalkasse) und/oder weil die Überschüsse als Reserven dienen, um allfällige Verluste in der Zukunft kompensieren zu können (dies trifft für die Hälfte der befragten Pauschalkassen zu).

Finanzierung von Verlusten und Verwendung der Gewinne seitens der Pauschalkassen

Von jenen sechs der sieben befragten Pauschalkassen, die nach eigenen Angaben zumindest keine Verluste machen, führen vier (zwei Drittel) einen Teil oder den gesamten allfälligen Überschuss als Gewinn an den Träger ab. Drei Kassen verbuchen einen Teil des Überschusses als Rückstellung, die prinzipiell der Kasse zur Verfügung steht (auf die der Träger aber grundsätz-

lich dennoch für andere Zwecke zugreifen könnte). Eine Kasse überträgt einen Teil des Überschusses an einen zweckgebundenen Arbeitsmarktfonds. Diese Kasse zahlt im Falle eines Überschusses ausserdem den Mitarbeitenden der Kasse eine Prämie (in der Höhe von jährlich maximal einem Monatslohn) aus.

Allfällige Verluste von Pauschalkassen müssen die Träger tragen. Dies ist sowohl für Leiter öffentlicher als auch privater Kassen ein sehr unangenehmes Szenario. Etwas weniger bedrohlich ist diese Aussicht dabei für jene drei der sieben befragten Kassen, die in guten Jahren die Überschüsse als Reserve zurückstellen und diese nicht (vollständig) dem Träger als Gewinn abliefern.

Finanzierung eines Malus und Verwendung eines Bonus seitens der kostenabrechnenden Kassen

Von den acht der zehn befragten kostenabrechnenden Kassen, die in den vergangenen Jahren schon nennenswerte Boni erwirtschaftet haben, stellen sieben Kassen (88%) einen Teil jeweils als Reserve zurück. Eine (private) Kasse führt allfällige Boni als Gewinn an den Träger ab. Sechs Kassen (75%) verwenden den Bonus teilweise für Mitarbeiteranlässe oder spontane Geschenke an die Mitarbeitenden. Eine der befragten effektiv abrechnenden Kassen zahlt einen Teil des Bonus auch als Prämie an die Mitarbeitenden aus.

In Analogie zu den Verlusten der Pauschalkassen müssen allfällige Maluszahlungen die Träger tragen. Dies ist auch für die Leiter der effektiv abrechnenden Kassen ein sehr unangenehmes Szenario, sofern der Malus nicht aus den Bonusrückstellungen früherer Jahre beglichen werden kann. Da aufgrund der Plafonierung des Gesamtbonus die maximal erreichbaren Boni deutlich geringer sind als die (nicht limitierten) maximalen Maluszahlungen, ist dabei das Risiko, dass ein allfälliger Malus nicht aus den Reserven gedeckt werden kann, relativ gross.

Anreize des Managements der Kassen, die Verwaltungskosten zu minimieren

Die Anreize der Kassenleitenden, die Verwaltungskosten zu minimieren, hängen stark von den Rahmenbedingungen der Kassen ab:

- Die Kassenleitenden von Pauschalkassen, welche einen relevanten Teil der Überschüsse als Rückstellungen für die Zukunft nutzen dürfen oder die über einen relevanten Teil der Überschüsse verfügen dürfen, haben starke Anreize, stetig die grösstmögliche Kosteneffizienz zu erreichen.
- Demgegenüber sind die Anreize der meisten Pauschalkassenleitenden, deren Träger als primäres Ziel eine Gewinnmaximierung verfolgen, sehr gering, höhere Gewinne als gefordert zu erwirtschaften. Sonst legen sie selbst die Messlatte des Gewinnziels fürs nächste Jahr höher (ohne dass sich daraus für sie Vorteile ergeben). Ineffizienzen dienen solchen Kassen quasi als „Rationalisierungsreserven“ für schlechtere Jahre. Ist dies dem Träger bewusst, wird er womöglich versuchen, direkt Einfluss auf das operative Geschäft der Arbeitslosenkasse nehmen (wie bspw. die Bewilligung von Neueinstellungen durch den Träger). Die Interviews zeigten eine solche Fallkonstellation auf.

- Die Leitenden von kostenabrechnenden Kassen ziehen im Allgemeinen keine persönlichen Vorteile daraus, eine möglichst hohe Kosteneffizienz zu erreichen, solange kein Malus droht. Aufgrund der Tatsache, dass die erreichbaren Boni relativ klein sind und zumeist überdies den Mitarbeitenden nicht ausbezahlt werden dürfen, ist weder der Anreiz der Führungskräfte noch jener der Mitarbeitenden stark, möglichst tiefe Verwaltungskosten zu erreichen. Die Kosteneffizianzanreize dieser Kassen hängen somit massgeblich von der Höhe der Malusgrenze ab. Einige Kassenleitende weisen aber darauf hin, dass sie – unabhängig der Rahmenbedingungen der Leistungsvereinbarung – eine intrinsische Motivation hätten, zu den kosteneffizienteren Kassen zu zählen. Hier wirkt offensichtlich v.a. die sich aus dem diesbezüglichen Benchmark ergebende (impliziten) Rangliste der kostenabrechnenden Kassen. Dies trifft jedoch nicht für alle Kassenleitenden zu.

Aktueller Kostendruck seitens des Trägers

Von den befragten sieben Pauschalkassen geben zwei Kassen an, unter einem starken Kostendruck des Trägers zu stehen. Drei Pauschalkassen sehen sich einem gewissen, jedoch nicht erheblichen Kostendruck ausgesetzt (44%) und zwei Pauschalkassen spüren nur einem geringen oder keinem diesbezüglichen Druck seitens des Trägers (28%).

Bei den befragten kostenabrechnen Kassen ergibt sich ein anderes Bild: Ein starker Kostendruck gibt es in keiner dieser Kassen. Drei der zehn befragten Kassen (30%) sehen sich aufgrund eines potenziellen Malusrisikos aber einem gewissen Kostendruck ausgesetzt. Bei den anderen sieben Kassen (70%) ist der Kostendruck seitens des Trägers minimal oder nicht existent.

Fazit zu den Kosteneffizianzanreizen

Die (Pauschal-) Kassen des Typs 1 („Cash Cow“) haben einen starken Druck seitens des Kasenträgers, den geforderten Gewinn zu erzielen. Die Anreize des Managements solcher Kassen, weiterführende Kostensenkungen umzusetzen, um die Gewinne noch weiter zu steigern, sind demgegenüber gering. Im Gegenteil dürfte das Management dieser Kassen eher bestrebt sein, die ‚Gier‘ des Trägers nicht durch ein Überschreiten der Gewinnvorgaben weiter anzuheizen.

Die meisten Pauschalkassen des Typs 2 („Unternehmen ALK“) dürften sich ebenfalls einem gewissen Druck ausgesetzt sehen, einen Gewinn zu Handen des Trägers zu erwirtschaften. Da diese Träger im Gegensatz zu Typ 1 anstelle einer rein kurzfristigen Gewinnmaximierung auch eine nachhaltige Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und Qualität als Ziel verfolgen, bemühen sich die Kassenleitungen hier um eine ausgewogene Optimierung der Kosteneffizienz und Qualität. Das Grundprinzip dürfte dabei sein, die Kosteneffizienz zu maximieren bei Gewährleistung einer gewissen Mindestqualität. Die Definition der Mindestqualität orientiert sich dabei an jenen Dimensionen, die einerseits Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit bzw. den Marktanteil der Kasse und andererseits auf das Image des Trägers haben.

Anders als die Pauschalkassen sehen sich die kostenabrechnenden Kassen des Typs 2 keinem eigentlichen Kostendruck des Trägers ausgesetzt. Die befragten Kassenleitenden führen ihre Kasse

nach eigenem Verständnis jedoch nach unternehmerischen Grundprinzipien und haben damit implizit auch den Ehrgeiz, im Kostenbenchmarking der Kassen zu den Besseren zu gehören. Wie die Pauschalkassen des Typs 2 sind auch die kostenabrechnenden Kassen dieses Typs bestrebt, die Wettbewerbsfähigkeit und Qualität nachhaltig zu sichern. Das Grundprinzip dieser Kassen ist es, eine ausgewogene Optimierung der verschiedenen Ziele (Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit, Imagepflege, Fehlerfreiheit etc.) zu erreichen, wobei die Maximierung der Kosteneffizienz keinen grundsätzlich höheren Stellenwert hat als die andern Ziele.

Bei den befragten Kassen des Typs 3 („Durchführungsstellen“), bei den es sich durchgängig um kostenabrechnende Kassen handelt, reduzieren sich die Kosteneffizienzziele darauf, sich keinen Malus einzuhandeln. Ansonsten verfolgen diese Kassen ausschliesslich andere Ziele. Das Grundprinzip dieser Kassen ist es dabei, die Dienstleistungsqualität zu maximieren ohne dabei das Risiko eines Malus einzugehen. In Bezug auf die Frage, welche Dimensionen die „Dienstleistungsqualität“ beinhalten, orientieren sich diese Kassen an den Zielen der Arbeitslosenversicherung (vgl. Kapitel 5.3). Dabei sind die Schwerpunkte partiell unterschiedlich.

Die Anreizsituation der Kassen des Typs 4 („Bürger und Arbeitsmarktservices“) ist ähnlich jener des Typs 3. Die Kosteneffizienzreize beschränken sich darauf, keinen Malus einzufahren. Ansonsten achten diese v.a. darauf, dass ihre Dienstleistung eine Qualität aufweist, welche dem Träger eine gute Innen- und Aussenwirkung verschafft. Dies kann in Harmonie mit den Zielen der Arbeitslosenversicherung stehen, muss aber nicht.

5.3 Qualitätsanreize

Übersicht

Zwischen dem Ziel der Kosteneffizienz und dem Ziel einer bestmöglichen Qualität der Dienstleistungen besteht naturgemäss ein Zielkonflikt.

Die bisherigen drei Leistungsvereinbarungen haben den Kassen in erster Linie Anreize zu einer Steigerung der Kosteneffizienz nicht jedoch der Qualität gegeben. Es gibt jedoch andere Systeme, von denen Anreize für die Kassen ausgehen, auf die Qualität zu achten:

- Erstens schaffen die Revisionen des Revisionsdiensts des SECO (TCRD) in Kombination mit dem Trägerhaftungssystem Anreize, möglichst wenig fehlerhafte Zahlungen zu verursachen.
- Ein weiteres System, das einen qualitätssichernden Effekt hat, ist der Wettbewerb zwischen den privaten und öffentlichen Kassen. Sämtliche Kassen müssen unter der geltenden Leistungsvereinbarung sicherstellen, dass sie das Niveau der Anzahl erzielten Leistungspunkte aufrechterhalten können, andernfalls sind sie gezwungen, die Kosten bzw. den Personalbestand zu reduzieren. Ein massgeblicher Erfolgsfaktor hierfür ist, dass die Kassen ihre Marktanteile beibehalten können. In Phasen sinkender Arbeitslosigkeit ist dieser Anreiz dabei umso stärker.

- Ein weiteres wichtiges Anreizsystem sind die Imageziele der Träger: Unabhängig davon, ob es sich beim Kassenträger um einen Kanton oder eine private Trägerschaft handelt, wird nirgends toleriert, dass sich eine schlechte Qualität der Kasse negativ auf das Image des Trägers auswirkt bzw. zu einer schlechten Aussenwirkung führt. Dies zeigen die Interviews mit den Kassenleitenden.

Vor diesem Hintergrund stellt sich aus Steuerungssicht die Frage, welche Anreize – jene zu Effizienzsteigerungen der Leistungsvereinbarung oder jene zu Qualitätsoptimierungen der anderen Systeme – überwiegen. Ausserdem ist in Bezug auf die Qualitätsanreize der Aspekt zu beleuchten, in Bezug auf welche Qualitätsdimensionen diese Anreize wirken.

Funktionsweise der Trägerhaftung aus Revision des SECO bei den Arbeitslosenkassen

Grundsätzlich wird jede Kasse bzw. Zahlstelle seitens des SECO (TCRD) alle 2 Jahre geprüft. Bei Kassen mit hoher Beanstandungsquote werden die Prüfintervalle im Sinne einer risikoorientierten Revision verkürzt. Die Quote der geprüften Fälle an allen Fällen beträgt im Bereiche der Arbeitslosenentschädigungen durchschnittlich 2.1% der gesamten ALE-Auszahlungssumme (vgl. hierzu Ausführungen in Kapitel 7.4).

Werden bei den geprüften Fällen zu Unrecht erfolgte Auszahlungen festgestellt, die nicht eingebracht werden können, und welche die Kasse aufgrund einer mangelhaften Erfüllung ihrer Aufgaben absichtlich oder fahrlässig verursacht hat, dann muss der Kassenträger den entstandenen Schaden selbst tragen (vgl. hierzu Art. 82 AVIG). Der haftende Träger wird pro Schadenfall dabei mit höchstens 10'000 CHF belastet, ausser bei vorsätzlichem Verursachen des Schadens oder Missachten von Weisungen der Ausgleichsstelle.

Die Beschränkung der maximalen Schadensumme bei 10'000 CHF pro Fall ist in der Praxis nicht von grosser Bedeutung: Die Summe der Trägerhaftungen aus Revisionen des SECO, die über der Maximalgrenze liegen und deshalb nicht zu Lasten des betreffenden Trägers sondern zu Lasten des ALV-Fonds gehen, betrug im Jahr 2016 lediglich 1.7% der gesamten Trägerhaftungssumme aus Revision des SECO (2015: 8.5%, 2014: 0.1%, 2013: 0.7%).

Die Trägerhaftung aus Revision des SECO bezieht sich nur auf jene Fälle, die erstens tatsächlich geprüft werden und bei denen zweitens ein entsprechender Schaden entstanden ist. Dies bedeutet, dass für die Arbeitslosenkassen nur bei den rund 2.1% geprüften Fälle ein diesbezügliches Trägerhaftungsrisiko besteht, nicht jedoch bei den übrigen 97.9% Fälle, welche das SECO nicht revidiert. Da aufgrund der Aussage des SECO, dass ihre Revisoren die zu prüfenden Fälle zufällig auswählen, davon ausgegangen werden darf, dass die Fehlerrate bei den nicht geprüften Fällen gleich ist wie bei den geprüften Fällen bedeutet dies, dass die Träger nur rund 2% des durch sie verursachten Schadens und der ALV-Fonds die restlichen 98% tragen müssen. Der Umfang der Trägerhaftung ist in diesem Sinne gering.

Das Trägerhaftungsrisiko wird für die Träger weiter dadurch reduziert, dass sie vom Fonds jährlich eine Haftungsrisiko-Vergütung im Gesamtumfang von 75% der durchschnittlichen Trägerhaftungssumme der letzten beiden Jahre erhalten. Die gesamte Vergütungssumme wird im Verhältnis der Anzahl Fälle, die im Vorjahr geprüft wurden und der Anzahl eingereicherter Gesuche

um Befreiung von der Ersatzpflicht aus uneinbringlichen, kasseneigenen Rückforderungen auf die Kassen verteilt.

Diese Regelung hat folgende Implikationen:

- Verschlechtert sich die allgemeine Bearbeitungsqualität der Kassen bzw. nimmt das Ausmass an Trägerhaftungsfällen zu, dann erhöht sich automatisch auch die Haftungsrisiko-Rückvergütung.
- Jene Kassen, die wegen schlechter Revisionsergebnisse öfters revidiert werden, erhalten einen grösseren Anteil an der Haftungsrisikovergütung als Kassen mit geringer Prüfquote.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass von der Gesamtheit aller Schäden nur 2% im Rahmen von Prüfungen entdeckt werden (aufgrund der Prüfquote von 2%) und 75% der daraus resultierenden Trägerhaftungen in Form der Haftungsrisikovergütungen an die Träger rückvergütet werden. Die Träger tragen somit rund 0.5% des durch sie verursachten Schadens und der ALV-Fonds die übrigen 99.5%.

Die Trägerhaftung aus Revision des SECO ist damit faktisch eine geringfügige Beteiligung des Trägers an den durch seine Kasse verursachten Schäden.

Vom Trägerhaftungssystem ausgehende finanzielle Anreize auf die Arbeitslosenkassen

Im Jahr 2016 betrug die gesamte Trägerhaftungssumme aus Revision des SECO zu Lasten der Träger im Bereich der ALE-Auszahlungen 354'203 CHF. Hinzu kommen ein Grossteil der Rückforderungen im Umfang von 863'972 CHF¹³. Wird davon ausgegangen, dass davon rund 75% in Form der Haftungsrisikovergütung an die Träger zurückfliesst, beträgt die Gesamtsumme, welche die Träger tatsächlich dem ALV-Fonds bezahlen müssen, insgesamt höchstens 305'000 CHF pro Jahr. Dies entspricht einem Anteil von 0.16 Prozent bzw. 1.6 Promille der jährlichen Verwaltungskosten der Arbeitslosenkassen (2016 betragen die Verwaltungskosten 189 Mio. CHF).

Für die meisten Pauschalkassen dürfte das Risiko drohender Trägerhaftungen nahezu bedeutungslos sein: Solange die Trägerhaftungen einer Kasse nicht erheblich vom Durchschnitt der Schweiz abweichen, sind die nicht über die Haftungsrisikovergütung gedeckten Trägerhaftungssummen so gering, dass dies die meisten Pauschalkassen ‚unauffällig‘ im Rahmen des laufenden Budgets finanzieren können. Alle vier befragten Pauschalkassen, die eine eigene Rechnung für die Arbeitslosenkasse haben, geben an, dass die Finanzierung allfälliger Trägerhaftungen kein Problem darstelle, weil sie dies einfach aus dem laufenden Budget bezahlen und der Träger hiermit nicht behelligt werden muss. Bei den 3 befragten Pauschalkassen ohne eigene Rechnung,

¹³ Nach Auskunft zuständiger Personen aus TCRD handle es sich bei den meisten der 863'972 CHF Rückforderungen aus Revision des SECO um nicht einbringbare Forderungen, so dass diese mehrheitlich dann ebenfalls zu Trägerhaftungsfällen würden.

entsteht bei Trägerhaftungsfällen zwar ein gewisser Rechtfertigungsbedarf gegenüber dem Träger. Wenn man die Trägerhaftungsfälle jedoch begründen könne, würden Trägerhaftungsfälle aus Sicht des Trägers kein Problem darstellen.

Bei den kostenabrechnenden Kassen stellt sich die Situation ähnlich dar wie bei den Pauschalkassen ohne eigene Rechnung: Reichen die Haftungsrisikovergütungen und allfälligen Rückstellungen aus früheren Boni nicht aus, um die Trägerhaftung zu bezahlen, dann muss die Kasse den Träger ersuchen, die verbleibende Haftungssumme zu decken. Hierfür würden sich die Kassenleitenden gegenüber dem Träger rechtfertigen müssen. Von den befragten 10 kostenabrechnenden Kassen beurteilt aber nur ein Kassenleiter das diesbezügliche Risiko als realistisch und sieht darin zudem auch ein Problem für die Kassenleitung. Die andern neun Kassenleitenden sind entweder überzeugt, in einem solchen Fall über ausreichend Reserven zu verfügen oder gehen davon aus, dass dies aus Sicht des Trägers kein grösseres Problem wäre.

Aus obigen Erläuterungen lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen: Falls eine Pauschalkasse beabsichtigt, die Gewinne durch Reduktion der Personalressourcen oder anderer Kapazitäten zu erhöhen, dann ist davon auszugehen, dass das hierdurch steigende Trägerhaftungsrisiko der Kasse deutlich geringer ist als die resultierende Gewinnsteigerung. Das sich aus Trägerhaftungssystem ergebende finanzielle Risiko kann somit solche Überlegungen von Pauschalkassen nicht wirksam eindämmen. Bei kostenabrechnenden Kassen gibt es diesen Fehlanreiz nicht, da sie erstens kaum Anreize haben, die Boni zu maximieren und zweitens die Bonussteigerung kaum grösser als das gleichzeitig steigende Trägerhaftungsrisiko wäre (vgl. Kapitel 5.2).

Vom Trägerhaftungssystem ausgehende nicht finanzielle Anreize auf die Arbeitslosenkassen

Ein nicht finanzieller Anreiz, der sich aus dem Trägerhaftungssystem für die Kassen ergibt, ist der potenzielle Imageschaden, der von Beanstandungen für die Träger ausgehen kann. Die Interviews mit den Kassenleitenden zeigen, dass die Träger deshalb überdurchschnittlich hohe Beanstandungsquoten nicht gerne sehen, da dies in der Aussenwirkung ein kaum zu negierendes Indiz für eine unterdurchschnittliche Bearbeitungsqualität ist.¹⁴

Ausserdem wiesen einige Kassenleitende in den Interviews glaubhaft darauf hin, dass sie sich persönlich an Trägerhaftungsfällen stören, da dies ihrem Selbstverständnis, eine qualitativ gute Kasse betreiben zu wollen, widerspricht.

Die Summe dieser Anreizwirkungen des Trägerhaftungssystems führt dazu, dass keine der 17 befragten Kassen Beanstandungen von TCRD gleichgültig entgegennimmt, sondern umgekehrt jeweils interne Massnahmen eingeleitet werden:

¹⁴ Es gibt zwar durchaus Argumente, dass die Beanstandungsquote nur bedingt als Qualitätsindikator taugt, da die Kassen die Beanstandungsquote auch dadurch senken können, indem sie im Zweifel berechnete Ansprüche von Versicherten ablehnen, um keine Trägerhaftungen zu riskieren. Es ist aber fraglich, ob es einer Kasse gelingen würde, mit diesem Argument zu verhindern, dass eine schlechte Beanstandungsquote in der Aussenwirkung als Indikator für eine schlechte Bearbeitungsqualität gewertet würde.

- Zwei Dritten der befragten Kassen besprechen die Trägerhaftungsfälle mit den betreffenden Mitarbeitenden.
- 40% der Kassen integrieren die Erkenntnisse aus den Trägerhaftungsfällen in die internen Schulungen.
- Ebenfalls 40% der Kassen besprechen die Lehren, die sich aus den Trägerhaftungsfällen ziehen lassen, mit den betreffenden Teams bzw. Zahlstellen.

Sich aus der Haftungsrisikovergütung ergebender Fehlanreize

Aus den Gesprächen mit den Kassenleitenden wird klar, dass Trägerhaftungsfälle frühestens dann intern ein Problem darstellen können, wenn diese die Haftungsrisikovergütung des SECO übersteigen. Solange die Haftungssummen unterhalb dieser Vergütung liegen, befindet sich eine Kasse implizit im ‚grünen Bereich‘. Damit wird die Höhe der Haftungsrisikovergütung implizit als die von der Ausgleichsstelle tolerierte Schadensumme interpretiert. In Anbetracht dieses Verständnisses schafft die heutige Regelung, dass die Haftungsrisikovergütung jeweils 75% der durchschnittlichen Schadensumme der letzten 2 Jahre entspricht, folgenden Fehlanreiz: Wird die Qualität der Kassen schlechter bzw. steigt die Schadensumme in einem Jahr an, führt dies dazu, dass im nächsten Jahr die Haftungsrisikovergütung erhöht wird. Damit wird im nächsten Jahr seitens des SECO das Signal gesendet, dass wegen der gestiegenen Schadensumme ab sofort eine höhere Beanstandungsquote akzeptiert wird als noch im Jahr zuvor. Falls aus diesem Grund die Beanstandungsquote tatsächlich steigt, führt dies im anschliessenden Jahr dann zu einer weiteren Anhebung der Haftungsrisikovergütung ...

Wettbewerb zwischen den Kassen als Qualitätsanreiz

Die Arbeitslosenkassen sind heute einem gewissen Wettbewerb ausgesetzt. Dieser zeichnet sich durch folgende Eigenschaften aus: Die Leistungsbeziehenden werden zum Zeitpunkt der Anmeldung auf dem RAV oder Gemeindearbeitsamt darüber informiert, dass auf dem betreffenden Kantonsgebiet mehrere Arbeitslosenkassen tätig sind, und dass sie eine dieser Kassen frei wählen können. Ein späterer Kassenwechsel ist dabei während der gesamten Rahmenfrist aber nicht möglich. Im Grundsatz kann erst nach Ablauf der Rahmenfrist, d.h. in einer späteren erneuten Arbeitslosigkeitsepisode eine andere Kasse gewählt werden.

Dies bedeutet, dass alle erstmaligen Leistungsbeziehenden zum Zeitpunkt der Kassenwahl noch mit keiner Arbeitslosenkasse persönlich zu tun gehabt haben und danach, nachdem sie mit der von ihr gewählten Kasse Erfahrungen gemacht haben, diese nicht mehr wechseln können.

Vor dieser Ausgangslage besteht der entscheidende Erfolgsfaktor der Kassen für die Erreichung eines möglichst hohen Marktanteils v.a. darin, den zum Zeitpunkt der Kassenwahl spärlichen Informationsstand der Leistungsbeziehenden über den Kassenmarkt so zu beeinflussen, dass diese sich für die eigene Kasse entscheiden. Gemäss den befragten Kassenleitenden können die Arbeitslosenkassen diesen Entscheid am ehesten mit folgenden beiden Massnahmen beeinflussen:

- 85% der befragten Kassenleitenden sind der Ansicht, dass die Dienstleistungsqualität bzw. die Vermeidung eines schlechten Images schon eine gewisse Rolle dafür spielen, für welche Kassen sich die Leistungsbeziehenden entscheiden. Aus Kundensicht seien dabei folgende Qualitätsdimensionen wichtig:
 - Auszahlungsgeschwindigkeit (von 95% der Befragten genannt)
 - Qualität der Beratungen und Auskünfte (71%)
 - Freundlichkeit und respektvoller Umgang (35%)
 - fehlerfreie Zahlungen (35%)
 - Öffnungszeiten (24%)
- 60% der Befragten beurteilen ausserdem die räumliche Nähe der Kassen zum RAV als wichtigen Faktor. Viele Leistungsbeziehende würden, wenn ihnen auf dem RAV oder dem Gemeindearbeitsamt die Liste der Kassen und deren Standorte abgegeben werde, sich zuallererst eine Kasse herausuchen, die in der Nähe liegt. Vermutlich sind für viele Personen zum Zeitpunkt der Kassenwahl die Trägerschaft und die Standorte die beiden einzigen Informationen, die sie über die Kassen haben.

Aufgrund der gegebenen Ausgangslage ist es vermutlich kein wichtiger Wettbewerbsvorteil, wenn eine Kasse eine im Vergleich zu den andern Kassen herausragende Servicequalität aufweist. Dies dürften die meisten Leistungsbeziehenden zum Zeitpunkt der Kassenwahl nicht wissen. Hat eine Kasse jedoch eine ausgesprochen schlechte Servicequalität, muss sie damit rechnen, dass sich dies herumspricht und als Konsequenz einige Leistungsbeziehende davon abhält, sie zu wählen.

Es ist somit zusammenfassend davon auszugehen, dass der Wettbewerb zwischen den Kassen zumindest in diesem Sinne qualitätssichernd wirkt, dass sich die Kassen darum bemühen, kein schlechtes Image bei den Versicherten zu haben.

Anreize der Kassenleitenden, die Kosten durch Senkung der Qualität zu reduzieren

Von den befragten Kassenleitenden geben über 80% an, dass derzeit kein Kostendruck bestehe, der ihnen Anreize schaffen würde, die Qualität zu senken. 50% geben ausserdem an, dass sie auch im Falle eines steigenden Kostendrucks nicht in Erwägung ziehen würden, die Qualität als kostensenkende Massnahme zu reduzieren.

Von den befragten 17 Kassen gaben lediglich eine gewinnmaximierende Pauschalkasse und zwei kostenabrechnende Kassen mit überdurchschnittlich hohen Kosten an, dass derzeit solche Anreize bestünden.

Die Kassenleitenden wurden weiter danach befragt, welche Möglichkeiten überhaupt bestünden, die Kosten dank Qualitätsverschlechterungen zu senken. Für 92 % der Befragten bietet sich als wirksamste Kostensenkungsmassnahme an, die Zahl der Leistungspunkte pro Mitarbeitenden zu erhöhen bzw. die Personalkapazitäten bei gleicher Leistung zu senken. Auf Ebene der Prozesse könne diese gestiegene Fallbelastung in erster Linie durch Reduktion der Abklärungstiefe (was sich zu Ungunsten der Versicherung oder der Versicherten auswirken kann), durch Reduzierung

der internen Kontrollaufwände (IKS) oder durch Reduzierung der Intensität der Personalentwicklung kompensiert werden. All diese Massnahmen wirken sich potenziell negativ auf die Qualität der Leistungen der Arbeitslosenkassen aus.

Fazit zu den Qualitätsanreizen

Es gibt verschiedene Elemente, welche den Kassen Anreize schaffen, eine gute Dienstleistungsqualität zu erbringen. Hierzu zählen die Anreize des Trägerhaftungssystems, die Imageziele des Trägers, die aufgrund des Kassenwettbewerbs resultierenden Qualitätsanforderungen und das Selbstverständnis der Kassen, eine gute Dienstleistung erbringen zu wollen.

Solange sich aus der Leistungsvereinbarung kein starker Kostendruck auf die Kassen ergibt, scheinen diese Qualitätsanreize genügend stark zu sein um zu verhindern, dass die Kassen aus Kostenüberlegungen bewusst Qualitätseinbussen in Kauf nehmen. Diese Situation ist heute für die meisten Kassen gegeben.

Sollte sich das Malus- bzw. Verlustrisiko und damit der Kostendruck der kostenabrechnenden und Pauschal-Kassen in Zukunft stark erhöhen, dann ist jedoch durchaus damit zu rechnen, dass die Kassen bereit sind, im Zuge eines Personalabbaus eine schlechtere Abklärungsqualität zu riskieren. Die sich aus einem Anstieg der beanstandeten Zahlungen oder unzufriedener Kunden für die Kassenleitenden ergebenden Risiken dürften im Allgemeinen klar geringer sein als jene eines substanziellen Malus oder Verlusts.

5.4 Mengenanreize (Nebeneffekte)

Die Arbeitslosenkassen werden auf der Basis der erzielten Leistungspunkte finanziert. Kostenabrechnenden Kassen werden die tatsächlichen Verwaltungskosten entschädigt, sofern diese eine gewisse Kostenobergrenze pro Leistungspunkt nicht überschreiten. Pauschalkassen erhalten demgegenüber eine Pauschale pro Leistungspunkt. Der diesbezügliche Mechanismus der bisherigen drei Leistungsvereinbarungen wird in Kapitel 4 beschrieben.

Mit dieser Finanzierungsregelung wird bezweckt, dass die Kassen sich bemühen, die Leistungen mit einer hohen Kosteneffizienz zu erbringen. Den Kassen sollen aber keine Anreize geschaffen werden, die Menge bestimmter Leistungen gezielt zu erhöhen oder zu reduzieren, falls die sich aus der Anzahl Leistungspunkte ergebende Vergütung höher oder tiefer als die Verwaltungskosten der betreffenden Leistung ist.

In diesem Zusammenhang stellen sich zwei Fragen:

- Gibt es den theoretischen Anreiz für die Kassen, je nach Leistungspunktdefinition bestimmte Leistungen gezielt häufiger zu erbringen und andere gezielt weniger oft?
- Ist ein solches Verhalten überhaupt möglich und falls ja, wird es in der Praxis tatsächlich angewendet?

Anreize der Arbeitslosenkassen, die Leistungsmenge zu steuern

Für Pauschalkassen, die ein Gewinnziel verfolgen besteht ohne Zweifel der theoretische Anreiz, jene Leistungen, die aufgrund der gegebenen Leistungspunktdefinition zu einer höheren Pauschalentschädigung führen als Kosten verursachen, gezielt zu maximieren und umgekehrt in diesem Sinne defizitäre Leistungen zu minimieren.

Für die effektiv abrechnenden Kassen gibt es diesen Anreiz ebenfalls, aufgrund des geringeren Kostendrucks (siehe Kapitel 5.1) wäre der Nutzen eines solchen Verhaltens aber weniger gross.

Ein anderer theoretischer Vorteil einer systematischen Mengensteuerung bestünde für die Kassen darin, in Phasen zunehmender Fallzahlen die Leistungen pro Fall zu reduzieren und vice versa. So liesse sich ein konstantes Niveau der erzielten Leistungspunkte erreichen und damit die jährlichen Schwankungen des erforderlichen bzw. zulässigen Personalbestands vermeiden.

Möglichkeiten und Praxis der Arbeitslosenkassen, die Leistungsmenge zu steuern

Die Möglichkeiten der Kassen, die Mengen der im Leistungspunktekatalog gelisteten Leistungen gezielt zu steuern, sind marginal. Es hat in der Vergangenheit zwar einzelne derartige Leistungen gegeben (wie bspw. die Mikroverfilmung). Dabei handelte es sich aber um keine Hauptleistungen der Arbeitslosenversicherung. Im aktuellen Leistungspunktekatalog gibt es sowohl nach unserer Einschätzung als auch aus Sicht der befragten Kassenleitenden kaum Leistungen, deren Menge die Kassen massgeblich beeinflussen können.

Die Kassen können die Menge theoretisch nur bei folgenden Leistungen des aktuellen Katalogs bis zu einem gewissen Grad steuern, es sei denn, sie würden unwahre Angaben zu den tatsächlich erbrachten Leistungen machen, was nicht näher untersucht wurde:

- Anzahl Strafanzeigen
- Anzahl eingesetzte Lernende
- Anzahl eingesetzte Berufsmaturanden

Die übrigen Leistungen werden durch exogene Auslöser initiiert, auf welche die Kassen keinen Einfluss haben. So können die Kassen weder die Anzahl Neu- und Wiederanmeldungen, noch die Anzahl Erstabrechnungen und monatlichen Abrechnungen von ALE, IE, KAE oder SWE beeinflussen.

Fazit zu den Mengenanreizen

Zusammenfassend stellen wir damit fest, dass die Problematik möglicher Mengenanreize unter dem heutigen Leistungspunktekatalog unbedeutend ist und bei den früheren Leistungspunktekatalogen (vgl. Anhang A) in keinem relevanten Ausmass vorlag. Wir haben in den Interviews auch keine Anhaltspunkte gefunden, dass es Kassen gibt, die eine solche Strategie tatsächlich systematisch umsetzen oder früher umgesetzt haben.

6 Entwicklung der Kosteneffizienz

6.1 Untersuchungsansatz

Die Entwicklung der Kosteneffizienz zwischen 2000 bis 2016 wird im Folgenden daran beurteilt, wie sich die durchschnittlichen Verwaltungskosten für die Erstellung der einzelnen Leistungen entwickelt haben. Dies wird anhand der Verwaltungskosten je Leistungspunkt (VK/LP) gemessen.

Wie schon in Kapitel 4.4 ausgeführt wurde, ist ein direkter Vergleich der Leistungspunktetotale und damit auch der VK/LP der verschiedenen Jahre aufgrund von Anpassungen der Leistungsdefinitionen nicht möglich. Oder genauer: dies ist nur für jene Jahre zulässig, in denen dieselben Leistungskataloge angewendet wurden. Dies trifft gemäss den Erläuterungen in Kapitel 4.5 für folgende Zeiträume zu:

- Jahre 2000 bis 2001
- Jahr 2002
- Jahre 2003 bis 2006
- Jahre 2007 bis 2015
- Jahr 2016

Damit eine aussagekräftige Analyse der Entwicklung der Verwaltungskosten pro Leistungspunkt über den gesamten Zeitraum zwischen 2000 und 2016 (ohne die oben erwähnten Brüche in der Zeitreihe) erstellt werden kann, müssen die Leistungspunktetotale aller Jahre normiert werden bzw. auf der Grundlage eines einheitlichen Leistungskatalogs berechnet werden.

Hierzu müssen die in den einzelnen Jahren von den Arbeitslosenkassen erstellten Leistungsmengen nach gleichen Regeln in Leistungspunkte umgerechnet werden. Da jedoch nur für die Jahre 2008 bis 2016 detaillierte Daten zu den einzelnen Leistungsmengen verfügbar sind, konnte dies nur für diesen Zeitraum gemacht werden. Für die andern Jahre konnte lediglich eine approximative Umrechnung der Leistungspunkte vorgenommen werden, wobei die diesbezügliche Unschärfe vglw. gering ist (siehe Erläuterungen in nachfolgendem Abschnitt).

Für die vorliegende Analyse der Entwicklung der Verwaltungskosten pro Leistungspunkt wurde auf folgende Grundlagen abgestützt:

- Für die Jahre 2000 bis 2001 wurden die teuerungsbereinigten Originalkosten und Leistungspunkte dieser Jahre als Analysebasis verwendet. Die Kataloge dieser beiden Jahre sind nahezu identisch, wodurch deren teuerungsbereinigten Verwaltungskosten je Leistungspunkt direkt miteinander verglichen werden können.
- Der Katalog des Jahres 2002 unterscheidet sich von jenem des Jahres 2001 in Bezug auf einzelne Leistungskategorien. Da die Unterschiede sich aber erstens nur auf wenige Leistungsarten beziehen und zweitens deren Umfang klar bestimmt ist, konnten die Leistungspunkte des Jahres 2002 approximativ auf den Leistungskatalog des Jahres 2001 umgerechnet werden.

Hierzu haben wir zuerst untersucht, bei welchen Leistungen sich die beiden Leistungspunkte-kataloge in welchem Umfang unterscheiden und haben anschliessend die Leistungspunkte des Jahres 2002 entsprechend korrigiert. Die resultierenden, normiertem VK/LP des Jahres 2002 basieren damit auf einer nahezu identischen Grundlage wie jene des Jahres 2001.

Im Einzelnen wurden folgende Abweichungen des Leistungskatalogs 2002 vom Katalog 2001 ausgeglichen (die Veränderungen der Leistungskataloge zwischen 2000 und 2016 sind in Anhang A detailliert dargestellt):

- Die Leistungspunkte der Insolvenzenschädigungen (IE) wurden im Jahr 2002 neu definiert. Dies führte zu einer Zunahme des Anteils der IE-Leistungspunkte an allen Leistungspunkten im Jahr 2002 gegenüber 2001 um 2% (vgl. Abbildung 3 in Kapitel 4.5).
- Zudem wurden im Jahr 2002 die Leistungen der Kategorie *Geschäftsfälle, deren LP nicht durch die ASAL-Applikation generiert werden* neu in den Leistungskatalog aufgenommen. Diese führte zu einer Zunahme der Leistungspunkte im Jahr 2002 um 2% bzw. diese neue Kategorie machte im Jahr 2002 2% der gesamten Leistungspunkte aus.
- Zusammenfassend bedeutet dies, dass die Leistungspunkte der Kassen des Jahres 2002 um rund 4% reduziert werden müssen, um mit dem Leistungskatalog 2001 konform zu sein.
- Die Leistungspunkte der Jahre 2003 bis 2006 basieren auf einem weitestgehend gleichen Katalog und sind damit miteinander vergleichbar. Diese Leistungskataloge unterscheiden sich jedoch von denjenigen der Jahre 2000 bis 2002, weshalb in Analogie zu den Ausführungen in vorgängigem Spiegelpunkt auch für die Jahre 2003 bis 2006 eine approximative Anpassung der Leistungspunkte an den Leistungskatalog 2001 vorgenommen werden musste. Hierzu wurde von folgenden Grundlagen ausgegangen:
 - Die Leistungspunkte aller relevanten Leistungen der Gruppe „ALE-Anmeldungen“ lagen zwischen 2003 und 2006 gegenüber dem Jahr 2001 um den Faktor 1.5 höher¹⁵. Dadurch waren die Leistungspunkte in diesen Jahren um rund 7% höher als in 2001.¹⁶
 - Bei der Leistungskategorie *Monatsabrechnungen ALE/AM* wurden in der Phase 2003 bis 2006 im Vergleich zum Jahr 2001 neu auch für *Monatsabrechnungen ALE/AM mit Art. 29 Gutschrift* und für *Monatsabrechnungen ALE/AM mit Leistungsimport oder –export* Leistungspunkte vergeben. Zudem wurden im Vergleich zum Katalog 2001 neu die Leistungen der Kategorie *Geschäftsfälle, deren LP nicht durch die ASAL-Applikation generiert werden* in den Leistungskatalog aufgenommen. Diese Leistungen machten zwischen 2003 und 2006 (je nach Jahr) zwischen 8% und 11% der gesamten Leistungspunkte aus und

¹⁵ Jene Leistungen dieser Gruppe, deren Punkte unverändert blieben, haben dabei einen marginalen Umfang (1% aller Punkte dieser Gruppe) und können vernachlässigt werden. Dies zeigt eine diesbezügliche Analyse der verschiedenen Leistungskategorien, die uns für die Jahre 2008 bis 2015 vorliegen.

¹⁶ Die Leistungspunkte der Kategorie „Anmeldungen ALE“ machten in diesen 4 Jahren rund 21% der gesamten Leistungspunkte aus. Nimmt man den Leistungskatalog des Jahres 2002 als Grundlage, dann reduzieren sich diese Leistungspunkte um einen Drittel. Dies bedeutet, dass die gesamten Leistungspunkte um ca. 7% (bzw. um einen Drittel von 21%) abnehmen.

- mussten entsprechend eliminiert werden, damit eine Vergleichbarkeit mit dem Jahr 2001 gegeben ist.
- Die Anzahl Leistungspunkte pro *Rekurs, Einsprache und Strafanzeige* wurden gegenüber 2001 verdoppelt. Dies führte zu einer Zunahme der Leistungspunkte um insgesamt 0.8%.¹⁷
 - Die Leistungspunkte der Insolvenzenschädigungen (IE) wurden im Vergleich zu 2001 neu definiert. Dies führte jedoch zu keinen relevanten Veränderungen des Anteils der IE-Leistungspunkte an allen Leistungspunkten, weshalb diese Anpassung für die Jahre 2003 bis 2006 vernachlässigt werden kann.
 - Zusammenfassend bedeutet dies, dass die Leistungspunkte der Jahre 2003 bis 2006 (je nach Jahr) um zwischen 15.8% und 18.8% reduziert werden mussten, damit die resultierenden VK/LP dieser Jahre mit jenen des Jahres 2001 approximativ konform sind.
- Für die Jahre 2008 bis 2016 liegen uns die detaillierten Fallzahlen zu allen Leistungsarten aller Kassen vor. Deshalb war es möglich, für diese 9 Jahre die Verwaltungskosten pro Leistungspunkt gemäss einem einheitlichen Leistungskatalog (jenem des Jahres 2015) neu zu berechnen. Die resultierenden, normierten und teuerungsbereinigten VK/LP dieser 9 Jahre basieren damit auf einer identischen Grundlage.
 - Die Verwaltungskosten pro Leistungspunkt des Jahres 2007 konnten nicht wie jene der Jahre 2008 bis 2016 neu berechnet werden, da hierzu die entsprechenden Daten fehlen. Da der Leistungskatalog des Jahres 2007 sich von jenem des Jahres 2015 aber nur geringfügig unterscheidet, lassen sich die teuerungsbereinigten VK/LP des Jahres 2007 (mit geringen Einschränkungen) auch mit den normierten Jahren 2008 bis 2016 vergleichen.

6.2 Entwicklung der Verwaltungskosten pro Leistungspunkt

In nachfolgender Abbildung 4 wird die Entwicklung der VK/LP einerseits gemäss den Originaldaten (gelbe Linie) und andererseits gemäss oben beschriebenen Umrechnungen (rote Linien) dargestellt. Ausserdem wird die Entwicklung des Original-Zielwerts ohne Umrechnungen (blaue Linie) sowie der Bezügerbestände (schwarze Linie) aufgezeigt. Dabei werden für den gesamten Zeitraum nur die Kosten jener Kassen betrachtet, die im Jahr 2015 die effektiven Kosten abrechneten. Die Kosten der Pauschalkassen des Jahres 2015 sind in untenstehender Abbildung nicht inkludiert (auch nicht in jenen Jahren, in denen die betreffenden Kassen die effektiven Kosten abrechneten).

¹⁷ Diese Schätzung haben wir aufgrund einer Analyse der Leistungspunkte der einzelnen Leistungskategorien des Jahres 2015 erstellt.

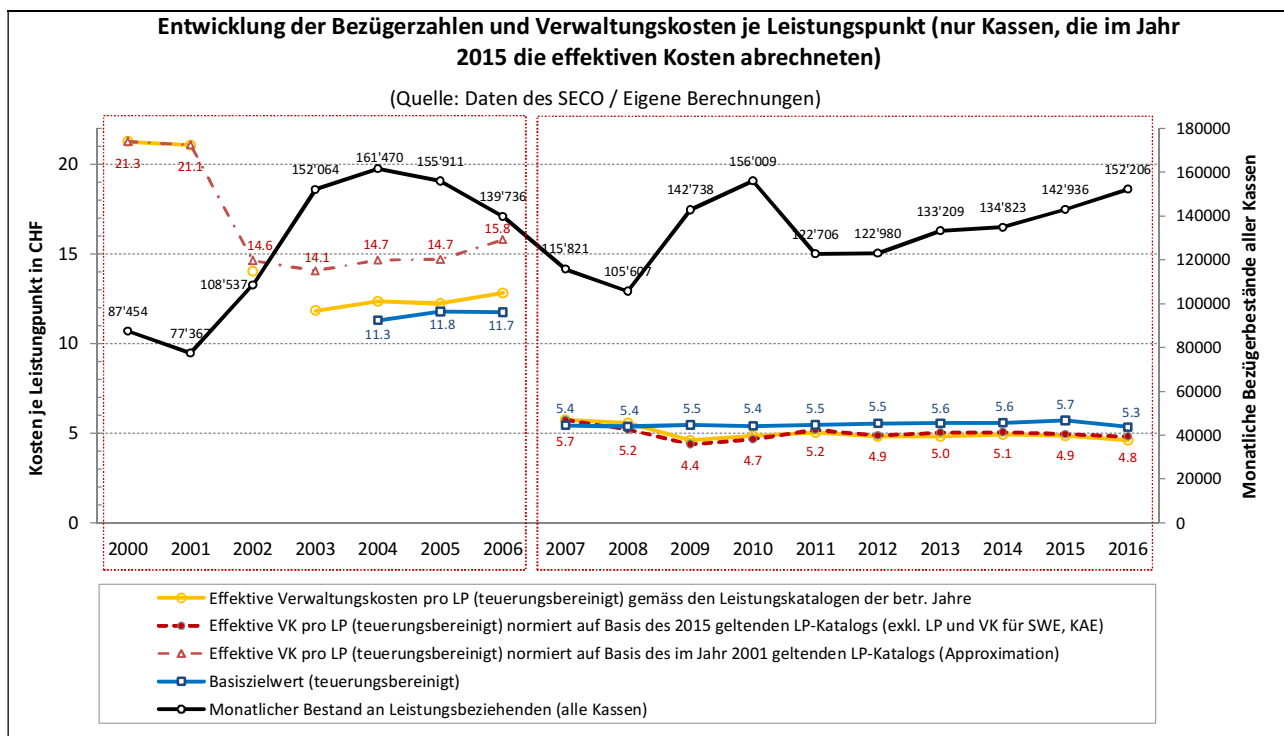


Abbildung 4: Entwicklung der Bezügerzahlen und Verwaltungskosten pro normierten Leistungspunkt zwischen 2000 bis 2016

Anhand der in Abbildung 4 dargestellten normierten Verwaltungskosten pro Leistungspunkt (rote Linien) stellen wir folgende Kostenentwicklungen fest:

- Zwischen 2000 und 2001 sanken die Verwaltungskosten je Leistungspunkt (im Folgenden als VK/LP bezeichnet) geringfügig (-1%). Dies obwohl die Bezügerzahlen rückläufig waren (-12%), was aufgrund der verzögerten Anpassung des Personalbestands an geänderte Bezügerbestände typischerweise eher steigende VK/LP erwarten lassen würde.
- Zwischen 2001 und 2002 sanken die Verwaltungskosten je Leistungspunkt gemäss den normierten und teuerungsbereinigten Kostenschätzungen um 31% (von 21.1 CHF auf 14.6 CHF). Diese Kostensenkung wurde dadurch bewerkstelligt, indem die Kassen trotz starker Zunahme des Bezügerbestands in 2002 (+41.3%) ihre Personalkapazitäten kaum erhöhten (+2.4%).
- Zwischen den Jahren 2002 und 2003 gab es eine weitere Effizienzsteigerung um 3% (von 14.6 CHF auf 14.1 CHF). Zwischen diesen beiden Jahren sind die Bezügerzahlen wie schon im Vorjahr erneut um 40% gestiegen während sich die Verwaltungskosten demgegenüber in derselben Periode nur um 18% erhöht haben.
- Zwischen 2003 und 2005 (einem Zeitraum mit stabilen Bezügerbeständen), nahmen die VK/LP – vermutlich aufgrund von Anpassungsverzögerungen – zwar noch um rund 4% zu (von 14.1 VK/LP auf 14.7 VK/LP), dennoch resultierte unter dem Strich im Zusammenhang mit den steigenden Bezügerzahlen der Jahre 2002 und 2003 eine nachhaltige Steigerung der Kosteneffizienz um 31%.

- Die Entwicklung der VK/LP in den Jahren 2005 bis 2006 war dann zunehmend (+7%), was v.a. mit der verzögerten Anpassung des Personalgerüsts (-0.8%) an die Abnahme der Bezügerzahlen in dieser Phase (-10%) zusammenhängen dürfte.
- Auch zwischen den beiden Jahren 2006 und 2007 – deren VK/LP sich weder vergleichen lassen noch mittels einer geeigneten Approximation umrechnen lassen – nahm der Bezügerbestand deutlich stärker ab (-18%) als die Personalkosten (-4%). Dies lässt erwarten, dass im Jahr 2007 sowohl in Bezug auf das Personal als auch die Infrastruktur Überkapazitäten bestanden und die VK/LP des Jahres 2007 aus diesem Grund temporär erhöht waren. Dies zeigt sich auch daran, dass die VK/LP in den nachfolgenden Jahren 2008 bis 2016 jeweils 10% bis 20% tiefer lagen als im Jahr 2007.
- In den Jahren 2008 bis 2010 reduzierten sich die VK/LP im Zuge einer deutlichen Zunahme des Bezügerbestands um rund 18% (von 5.7 CHF auf 4.7 CHF). Zwischen 2011 und 2016 schwankten die VK/LP – je nach Entwicklung der Bezügerzahlen – von Jahr zu Jahr um durchschnittlich +/- 4% ohne einen erkennbaren Trend. Im Jahr 2016 lagen die normierten, teuerungsbereinigten VK/LP auf dem fast gleichen Niveau wie im Jahr 2010

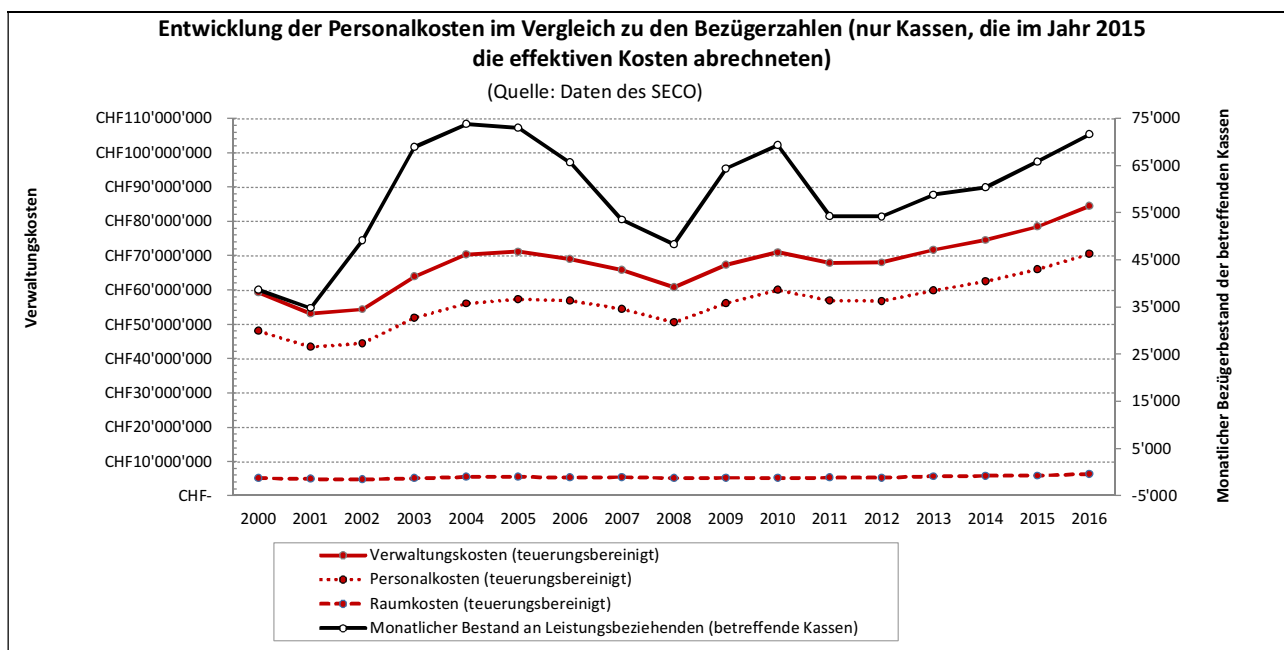


Abbildung 5: Entwicklung der Personalkosten im Vergleich zu den Bezügerzahlen zwischen 2000 bis 2016

Zusammenfassend wurde in den Jahren 2000 bis 2003 erhebliche und nachhaltige Verbesserungen der Kosteneffizienz im Umfang von rund 30% erzielt, die in den darauffolgenden Phasen zwischen 2004 und 2016 langfristig aufrechterhalten wurden.¹⁸

¹⁸ Dabei sei darauf hingewiesen, dass bei dieser Schlussfolgerung von der Annahme ausgegangen wird, dass die wegen Anpassungsverzögerungen entstandene Verschlechterung der Kosteneffizienz zwischen den Jahren 2006 und 2007 – die aufgrund der Nichtvergleichbarkeit dieser beiden Jahre nicht genau beziffert werden kann – in etwa den diesbezüglichen Effizienzsteigerungen zwischen 2007 und 2010 nach erfolgten Anpassungen entsprechen.

6.3 Unterschiede der Kosteneffizienz zwischen den Arbeitslosenkassen

Die nachfolgenden Abbildungen zeigen, wie stark sich die Verwaltungskosten pro Leistungspunkt und die Leistungspunkte pro Vollzeitäquivalent der verschiedenen Kassen in den einzelnen Jahren unterschieden haben. Dabei handelt es sich um eine Querschnittsanalyse, d.h. eine isolierte Betrachtung der einzelnen Jahre und nicht um eine Darstellung der Entwicklung der Kosteneffizienz über die Zeit (wie in vorgängigem Abschnitt).

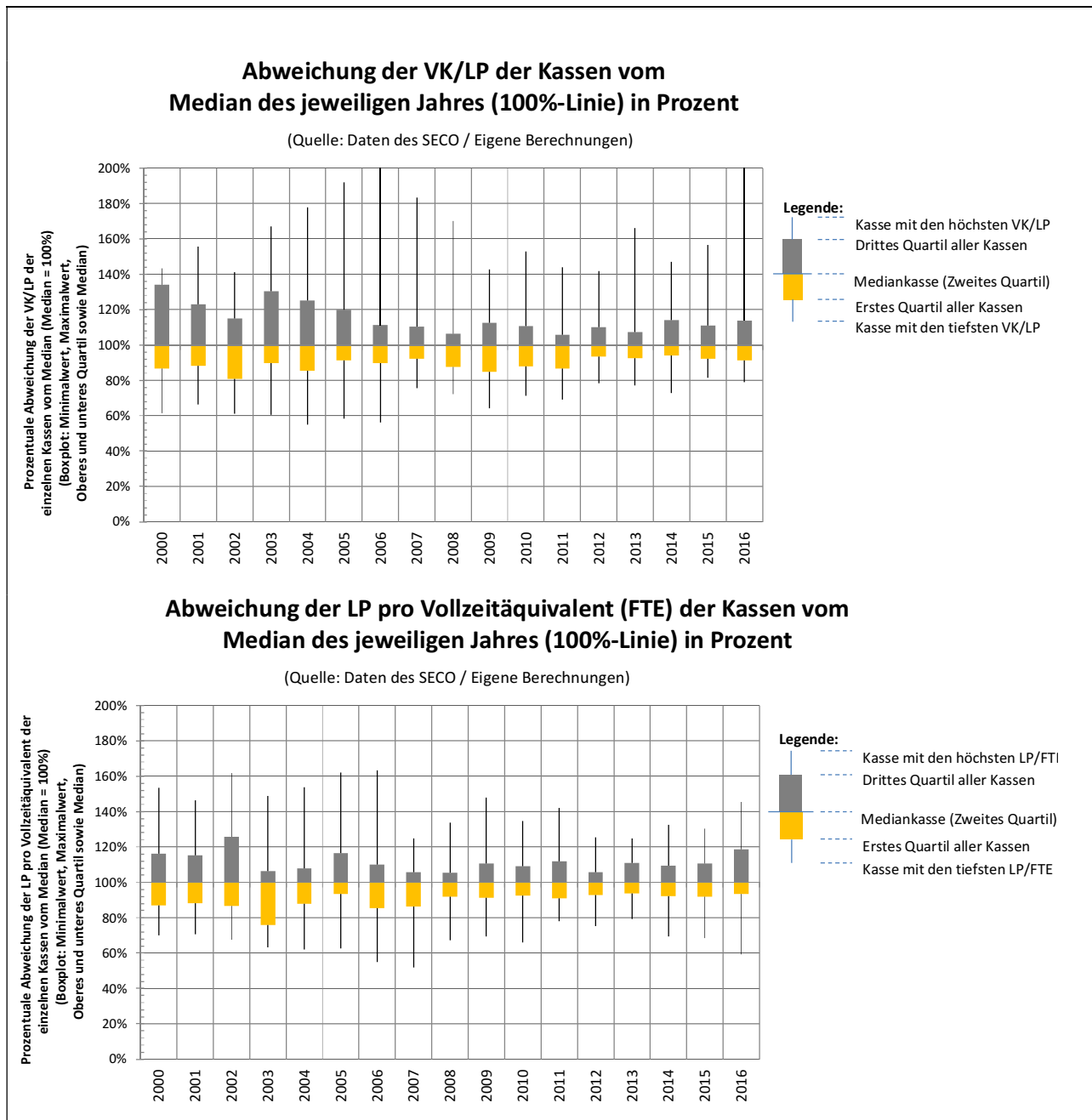


Abbildung 6: Relative Unterschiede der VK/LP und LP/FTE zwischen den Kassen zwischen 2000 und 2016

In den Jahren 2000 bis 2005 betrug die maximale Kostenunterschiede der mittleren 50% der Kassen, dies sind jene zwischen dem ersten und dritten Quartil, je nach Jahr rund 30% bis 45%.

Die effizientesten Kassen waren dabei jeweils rund 40% kostengünstiger als der Median aller Kassen. Seit 2006 weichen die VK/LP der 50% mittleren Kassen je nach Jahr noch um maximal -10% bis +25% vom Median ab. Seit 2010 liegen die effizientesten Kassen dabei nur noch um rund 20% unter den VK/LP der Mediankasse. Nach wie vor gibt es jedoch einzelne Kassen, deren Kosten deutlich über dem Median liegen.

Zusammenfassend stellen wir fest, dass sich die Kostenstrukturen der verschiedenen Kassen seit 2000 laufend angenähert haben, wobei es weiterhin einzelne Kassen gibt, deren Kosten deutlich über denen des Durchschnitts liegen.

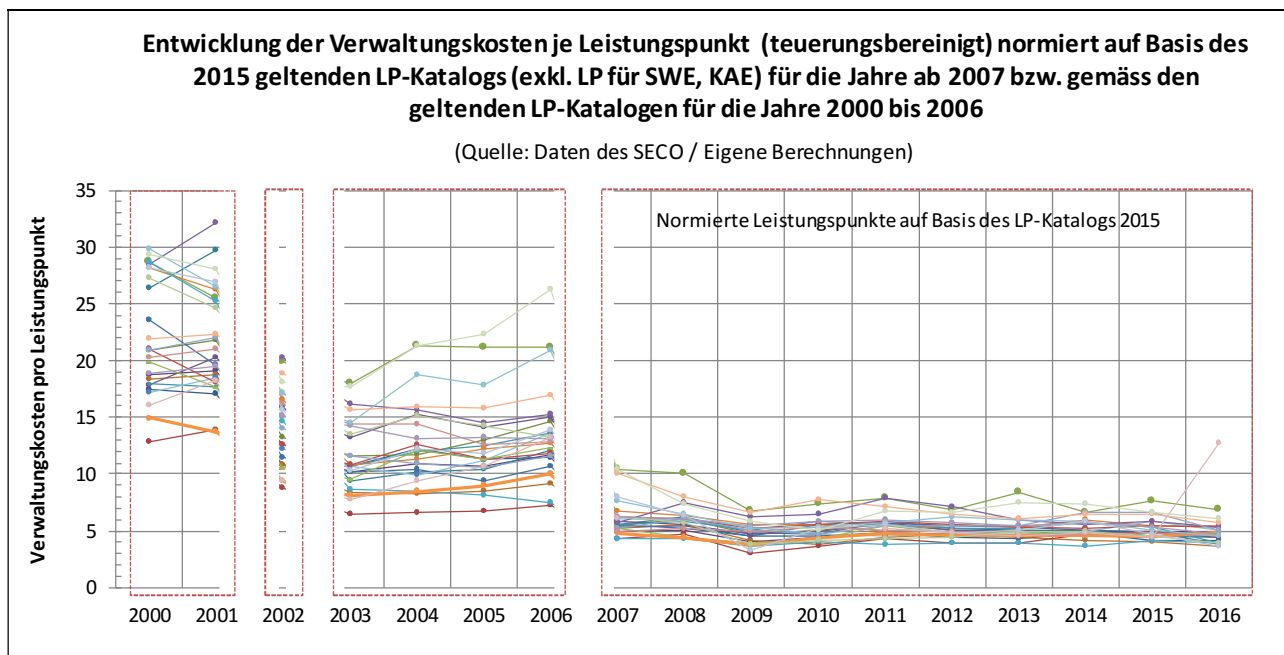


Abbildung 7: Absolute Unterschiede der VK/LP zwischen den Kassen zwischen 2000 und 2016

6.4 Analyse der Auswirkungen der Effizienzsteigerungen für die Arbeitslosenversicherung

Wie die Ausführungen in Kapitel 6.2 zeigen konnte die durchschnittliche Kosteneffizienz seit dem Jahr 2000 um rund 30% gesenkt werden. Bei denjenigen Kassen, welche die effektiven Kosten abrechnen, führte diese Effizienzsteigerung 1:1 zu einer entsprechenden Abnahme der Verwaltungskosten für den ALV-Fonds. Hinzu kommt dabei noch der Saldo aus den Maluserträgen von deutlich unterdurchschnittlich teuren Kassen und Bonuszahlungen an überdurchschnittlich effiziente Kassen.

Bei den Pauschalkassen hängen die Kostenfolgen der Effizienzsteigerungen für den Fonds nur davon ab, wie sich die Pauschale entwickelt hat. Hierzu gibt es folgende Feststellungen:

- In den Jahren 2000 bis 2003 wurde die Höhe der Pauschale an die durchschnittlichen Kosten der 75% besten kostenabrechnenden Kassen – bzw. an den Zielwert – gekoppelt (vgl. Ausführungen in Kapitel 4.1). Die Effizienzsteigerung von 30% wirkte sich damit 1:1 auch auf die Pauschale aus.

- Auch in den Jahren 2004 bis 2008 wurde die Höhe der Pauschale an den Zielwert gekoppelt. Dies führte dazu, dass der Basiszielwert in den Jahren 2003 bis 2008 – je nach Korrektur aufgrund der Arbeitsmarktentwicklung (vgl. Kapitel 4.2) – zwischen 2% und 8% unter den Durchschnittskosten lag (siehe Abbildung unten).
- In der Vereinbarung 2009 bis 2018 wurde aus den in Kapitel 4.3 genannten Gründen keine jährliche Anpassung des Zielwerts an die Kostenentwicklung der effektiv abrechnenden Kassen mehr vorgenommen, sondern der Zielwert langfristig auf dem Niveau des Jahres 2008 fixiert (mit temporären jährlichen Korrekturen in Abhängigkeit der Arbeitsmarktentwicklung). Die nachhaltige Abnahme der Durchschnittskosten der Kassen im Jahr 2009 (siehe Kapitel 6.2) wurde deshalb im Zielwert dieser Jahre nicht berücksichtigt. Deshalb lag der Zielwert – und damit die Pauschale der Pauschalkassen – in diesem Zeitraum je nach Jahr zwischen 7% und 16% über den Durchschnittskosten der effektiv abrechnenden Kassen (siehe Abbildung 8).

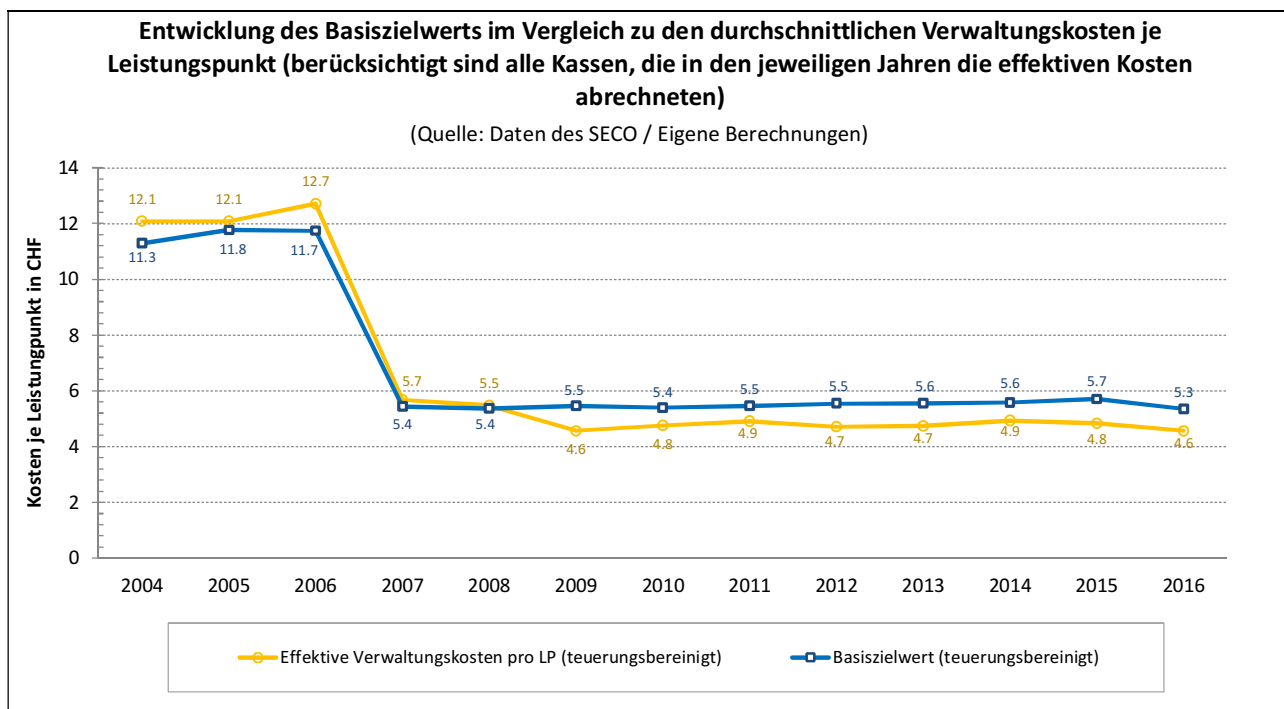


Abbildung 8: Vergleich der Entwicklung des Basiszielwerts und der durchschnittlichen VK/LP zwischen 2004 und 2016

In nachfolgenden Abbildungen wird dargestellt, wie sich die Verwaltungskosten (inkl. Pauschalentschädigungen und Bonus-Malus-Zahlungen) für den ALV-Fonds in den einzelnen Jahren verändert hätten, wenn die Kassen in allen Jahren mit der gleichen Kosteneffizienz gearbeitet hätten wie in 2000 (gemäss den Ausführungen in Kapitel 6.3), die Pauschalhöhe nach denselben Regeln festgelegt worden wären wie in 2000 und auch die Höhe der Bonusentschädigungen und Maluszahlungen denselben Umfang wie in 2000 (relativ zu den gesamten Verwaltungskosten aller effektiv abrechnenden Kassen) gehabt hätten.

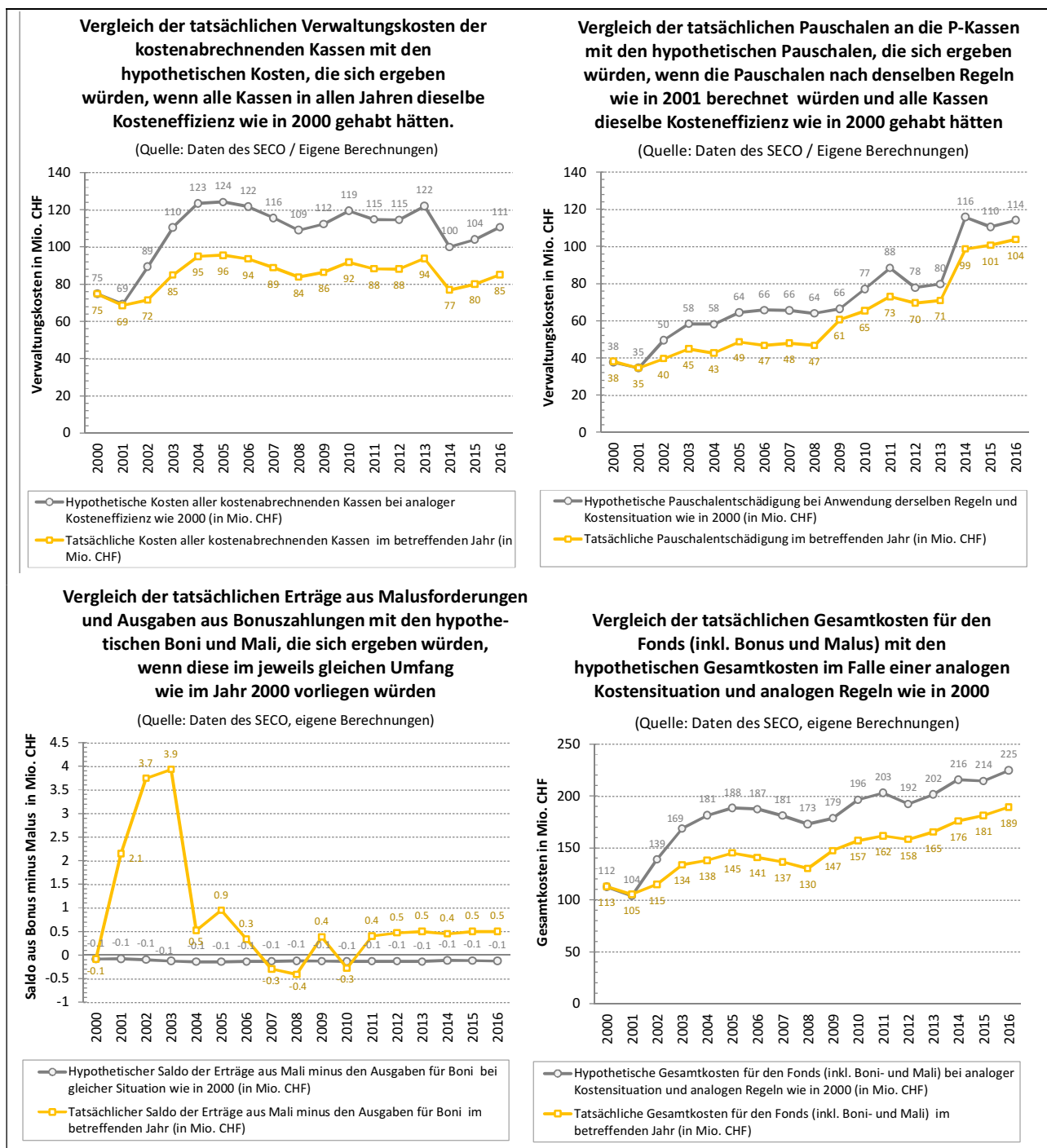


Abbildung 9: Vergleich der Entwicklung tatsächlichen Verwaltungskosten und jener, die sich unter den Rahmenbedingungen des Jahres 2000 ergeben hätten¹⁹

¹⁹ Erläuterung zur Berechnung der hypothetischen Durchschnittskosten der K-Kassen, der Pauschale und des hypothetischen Saldos aus Bonus und Malus:

Im Vergleich zu 2000 gab es bei den K-Kassen die folgenden nachhaltigen Effizienzsteigerungen (kumuliert): 2000: 0 %; 2001: 1%; 2002: 25%; 2003 bis 2016: 30%

Dies wirkte sich auf den Durchschnittskosten der kostenabrechnenden Kassen entsprechend aus.

Dank der starken und nachhaltigen Effizienzsteigerung im Jahr 2002 lagen die Gesamtkosten über den gesamten Zeitraum zwischen 2003 und 2016 deutlich tiefer als es der Fall gewesen wäre, wenn weiterhin sowohl das Effizienzniveau als auch die Regeln des Jahres 2000 vorliegen würden. Dies trifft sowohl für die kostenabrechnenden Kassen als auch die Pauschalkassen zu. Letzteres mag auf den ersten Blick überraschen, da die Pauschale seit 2000 im Vergleich zum Zielwert gestiegen ist (vgl. Ausführungen weiter vorne in diesem Kapitel). Da aber der Zielwert dank der allgemeinen Effizienzsteigerung selbst deutlich gesunken ist, haben sich auch die Pauschalen unter dem Strich gegenüber 2001 um rund 10% reduziert.

6.5 Erfolgte Massnahmen der ALK

Von den 17 befragten Kassenleitenden gaben fünf an, in den letzten Jahren keine gezielten Massnahmen ergriffen zu haben, um die Kosteneffizienz zu optimieren. Es habe keine Veranlassung für Kostensenkungen gegeben. Dabei handelt es sich um zwei der drei öffentlichen Pauschalkassen sowie drei der neun öffentlichen kostenabrechnenden Kassen.

Die übrigen 12 Kassen haben nach eigenen Angaben diverse Massnahmen zur Verbesserung der Effizienz ergriffen. 10 Kassen haben diverse punktuelle oder grundlegende Prozessoptimierungen umgesetzt (interne Prozessschnittstellen, Zentralisierung von Aufgaben der Zahlstellen, Automatisierung von Prozessen (Scanning), Harmonisierung der Prozesse der Zahlstellen etc.). Zwei Kassen haben die Standortkosten gesenkt und drei Kassen haben im Bereich der Personalkosten bewusste Kostensenkungen umgesetzt (zurückhaltende Personalbeschaffung, Senkung des Durchschnittsalters im Zuge der Neurekrutierungen).

6.6 Modellrechnungen zum Effizienzsteigerungs- bzw. Kostensenkungspotenzial aus Sicht des Fonds

Allgemeine Effizienzsteigerungspotenziale

Die befragten Kassenleitenden orten die grössten allgemeinen Effizienzsteigerungspotenziale darin, die Automatisierung und Digitalisierung zu intensivieren und insb. die IT-Unterstützung bei verschiedenen Arbeitsschritten zu verbessern (insb. bei der Festlegung der Ansprüche). Viel versprechen sich die meisten Kassenleitenden von der ab 2020 verfügbaren IT-Lösung ASALfutur.

Im Vergleich zu 2000 war die Höhe der Pauschale in folgendem Umfang grösser oder kleiner als die Durchschnittskosten der kostenabrechnenden Kassen:

2000 bis 2004: 0%; 2005 bis 2008: -2% bis -8% (je nach Jahr); 2009 bis 2016: +7% bis + 16% (je nach Jahr)

Zwischen 2000 und 2004 reduzierte sich somit die Pauschale gleich wie die Durchschnittskosten der kostenabrechnenden Kassen, d.h. um letztlich 30%. Zwischen 2005 bis 2008 war die Reduktion noch grösser als 30%. Ab 2009 war die Reduktion der Pauschale im Vergleich zu 2000 dann weniger stark als 30% (aber es war dennoch eine Reduktion).

Berechnung des hypothetischen Bonus/Malus:

Im Jahr 2000 betrug der Bonus/Malus im Vergleich zu den gesamten Maluskosten -0.11 % (der Malus war grösser als der Bonus)

Effizienzsteigerungspotenziale bei Erreichung der Best Practice

Die Frage nach den möglichen Effizienzsteigerungspotenzialen wurde wie folgt untersucht: Es wurde berechnet, wie hoch die Verwaltungskosten des Gesamtsystems wären, falls alle Arbeitslosenkassen gleich effizient gewesen wären wie a) die im Jahr 2016 effizienteste kostenabrechnende Kasse oder b) die Kosten des erstens Quartils aller kostenabrechnenden Kassen (vgl. Kapitel 6.3). Dabei wurde davon ausgegangen, dass auch die Pauschalen aller Pauschalkassen auf diesen Kostenniveaus festgelegt würden. Es lassen sich hierzu folgende Aussagen machen:

- Würden zunächst lediglich die Pauschalen pro Leistungspunkt auf die durchschnittlichen Verwaltungskosten pro Leistungspunkt aller kostenabrechnenden Kassen gesenkt (ohne gleichzeitige Senkung der Kosten dieser Kassen), dann ergäbe sich für den Fonds im Jahr 2016 eine Kostenreduktion im Umfang von rund 12.7 Mio. CHF (-7%).
- Hätten im Jahr 2016 die durchschnittlichen Verwaltungskosten pro Leistungspunkt aller kostenabrechnenden Kassen dem Wert des ersten Quartils entsprochen und wäre auch die Pauschale auf diesem Niveau festgelegt worden, dann wären die Gesamtkosten des ALV-Fonds für das Jahr 2016 um 28.8 Mio. CHF tiefer gewesen (-15%).
- Würden die durchschnittlichen Verwaltungskosten pro Leistungspunkt aller kostenabrechnenden Kassen gar dem Wert der effizientesten aller kostenabrechnenden Kassen entsprechen, und würde ebenfalls die Pauschale auf diesem Niveau festgelegt, dann ergäbe sich für das Jahr 2016 eine Reduktion der gesamten Verwaltungskosten um 50.1 Mio. CHF (-27%).

6.7 Fazit zur Steuerung der Kosteneffizienz

In den Jahren 2000 bis 2003 wurden im Zuge der neuen Leistungsvereinbarung die Kosteneffizienz der Arbeitslosenkassen um rund 30% verbessert und so die Verwaltungskosten in dieser Grössenordnung gesenkt. In den nachfolgenden Jahren sind keine weiteren, erheblichen diesbezüglichen Verbesserungen mehr festzustellen, die Effizienzsteigerung der Jahre 2000 bis 2003 konnte jedoch langfristig aufrechterhalten werden.

Mit der allgemeinen Verbesserung der Kosteneffizienz nahmen auch die Kostenunterschiede zwischen den Arbeitslosenkassen ab. Seit 2006 unterscheiden sich die VK/LP der 50% mittleren Kassen je nach Jahr noch um maximal 10% bis 25%. Nach wie vor gibt es jedoch einzelne Kassen, deren Kosten deutlich über dem Median liegen.

Aus Sicht des Fonds besteht das wesentlichste Effizienzsteigerungspotenzial darin, die weniger effizienten Arbeitslosenkassen nach Möglichkeit zu einer Effizienzsteigerung in Richtung der besten Kassen zu bewegen. Würden dem Fonds bei allen Kassen nur so hohe Kosten pro Leistungspunkt entstehen (inkl. den Pauschalkassen), wie dies heute bei der effizientesten kostenabrechnenden Kasse der Fall ist, dann ergäbe sich im Vergleich zu heute eine theoretisch maximal mögliche Kostenreduktion um rund 27%. Rund 7% davon würden sich dabei alleine dadurch einsparen lassen, indem die Höhe der heutigen Pauschale künftig auf die durchschnittlichen Verwaltungskosten aller kostenabrechnenden Kassen gesenkt wird.

Nichtdestotrotz ist abschliessend zu bemerken, dass die heutigen Verwaltungskosten pro Leistung deutlich tiefer sind als dies der Fall wäre, wenn dieselben Bedingungen und Kostensituationen wie in den Jahren 2000 und 2001 gelten würden (vgl. Kapitel 6.4).

7 Entwicklung der Qualität

7.1 Untersuchungsansatz

Die Frage, wie sich die Qualität des Vollzugs der Arbeitslosenkassen im Zuge der Leistungsvereinbarungen verändert hat wird anhand der Entwicklung folgender Dimensionen beurteilt:

- Zufriedenheit der Leistungsbeziehenden mit den Dienstleistungen der Arbeitslosenkassen.
- Bearbeitungsdauer zwischen der Eröffnung der Rahmenfristen anspruchsberechtigter Personen und der anschliessenden erstmaligen Auszahlung der Arbeitslosenentschädigung durch die ALK.
- Bearbeitungsdauer zwischen dem Ende der monatlichen Kontrollperioden und der anschliessenden Auszahlung des Anspruchs an die betreffenden Personen.
- Quote der Fehlentscheide der Arbeitslosenkassen (die im Rahmen der Revision durch die Ausgleichsstelle festgestellt werden).
- Höhe der finanziellen Schäden, die der Arbeitslosenversicherung und den Trägern der Arbeitslosenkassen aus diesen Fehlentscheiden entstehen.

Die Entwicklungen dieser fünf Qualitätsdimensionen werden in den nachfolgenden Kapiteln erläutert

7.2 Zufriedenheitswerte der in den Jahren 2005 und 2009 befragten Kunden der Arbeitslosenkassen

Die Ausgleichsstelle liess in den Jahren 2005 und 2009, d.h. nach der ersten und nach der zweiten Vereinbarungsperiode, durch das Link Institut Befragungen der Leistungsbeziehenden betreffend der Zufriedenheit mit den Dienstleistungen der Arbeitslosenkassen durchführen (vgl. hierzu die betreffenden Schlussberichte des Link Instituts).

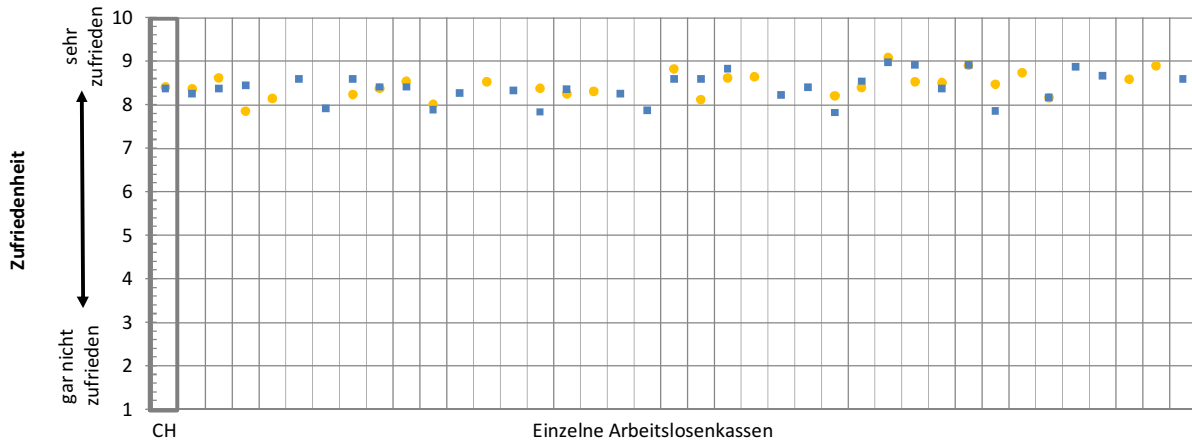
Wie auch das Link Institut in seinem Schlussbericht feststellt, beurteilen die Befragten die Dienstleistungen der Kassen sowohl im Jahr 2005 als auch im Jahr 2009 sehr positiv. Die Gesamtzufriedenheit der befragten Kunden erreicht bei allen Kassen in beiden Jahren einen Wert von 7.5 oder mehr Punkten bei maximal erreichbaren 10 Punkten. Namentlich mit den beiden aus Kundensicht wichtigen Anforderungen, die rasche und regelmässige Auszahlung der Leistungsansprüche, sind die Befragten aller Kassen sehr zufrieden. Die grössten Unterschiede der Zustimmungswerte zeigen sich bei der Frage nach den Öffnungszeiten und der telefonischen Erreichbarkeit der Kassen, wobei auch hier keine Kasse eine insgesamt negative Beurteilung aufweist (vgl. Abbildung 10).

Die Dienstleistungsqualität aller Kassen ist damit aus Sicht der Leistungsbeziehenden trotz der seit 2003 deutlich erhöhten Kosteneffizienz (vgl. Kapitel 6) sehr hoch.

In den nachfolgenden Abbildungen werden die für die vorliegende Fragestellung wichtigen Ergebnisse dargestellt.

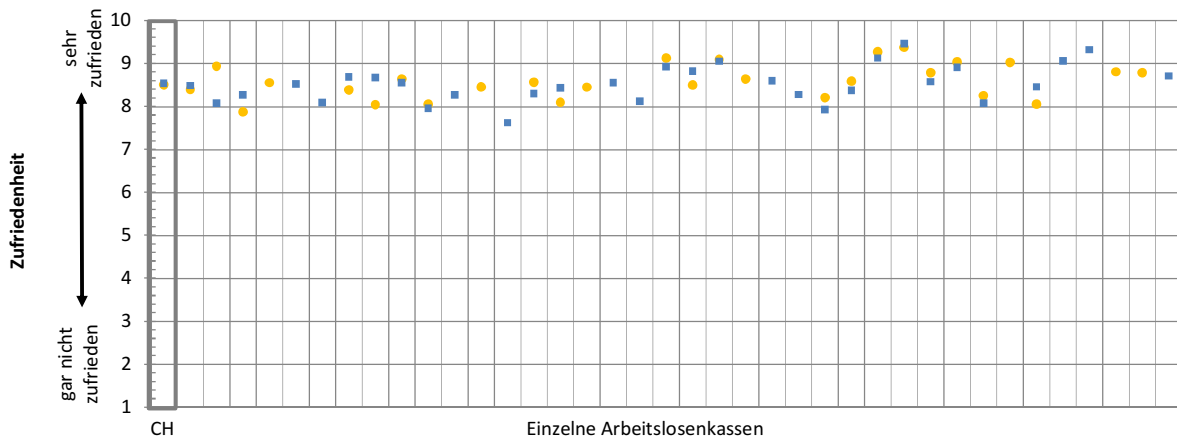
Alles in Allem: Wie zufrieden sind die Beziehenden mit ihrer ALK?

(Quelle: Daten aus der Umfrage des Instituts Link)



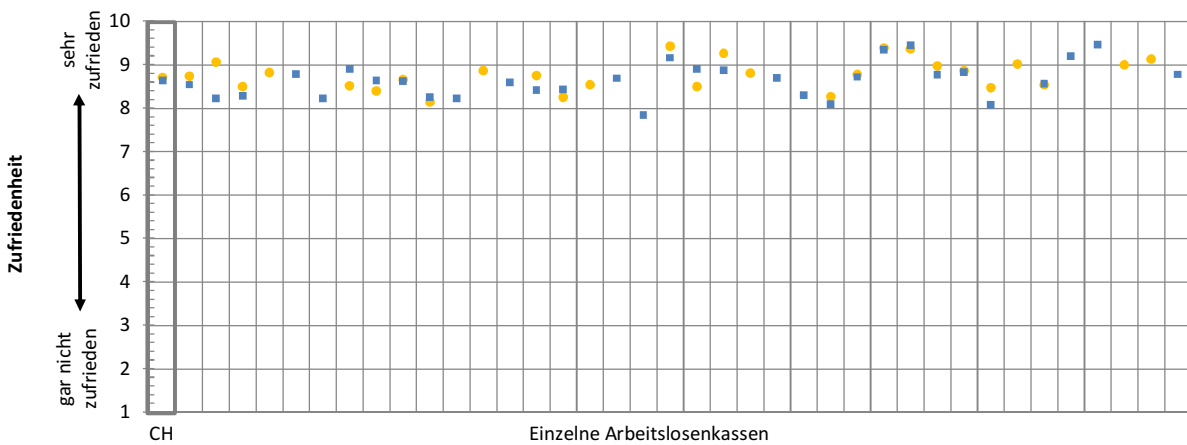
Zufriedenheit der Beziehenden mit der Schnelligkeit der Auszahlungen durch die ALK

(Quelle: Daten aus der Umfrage des Instituts Link)



Zufriedenheit der Beziehenden mit der Regelmässigkeit der monatlichen Auszahlungen durch die ALK

(Quelle: Daten aus der Umfrage des Instituts Link)



● Umfrage zur Zufriedenheit der KundInnen der ALK im Jahr 2005

■ Umfrage zur Zufriedenheit der KundInnen der ALK im Jahr 2009

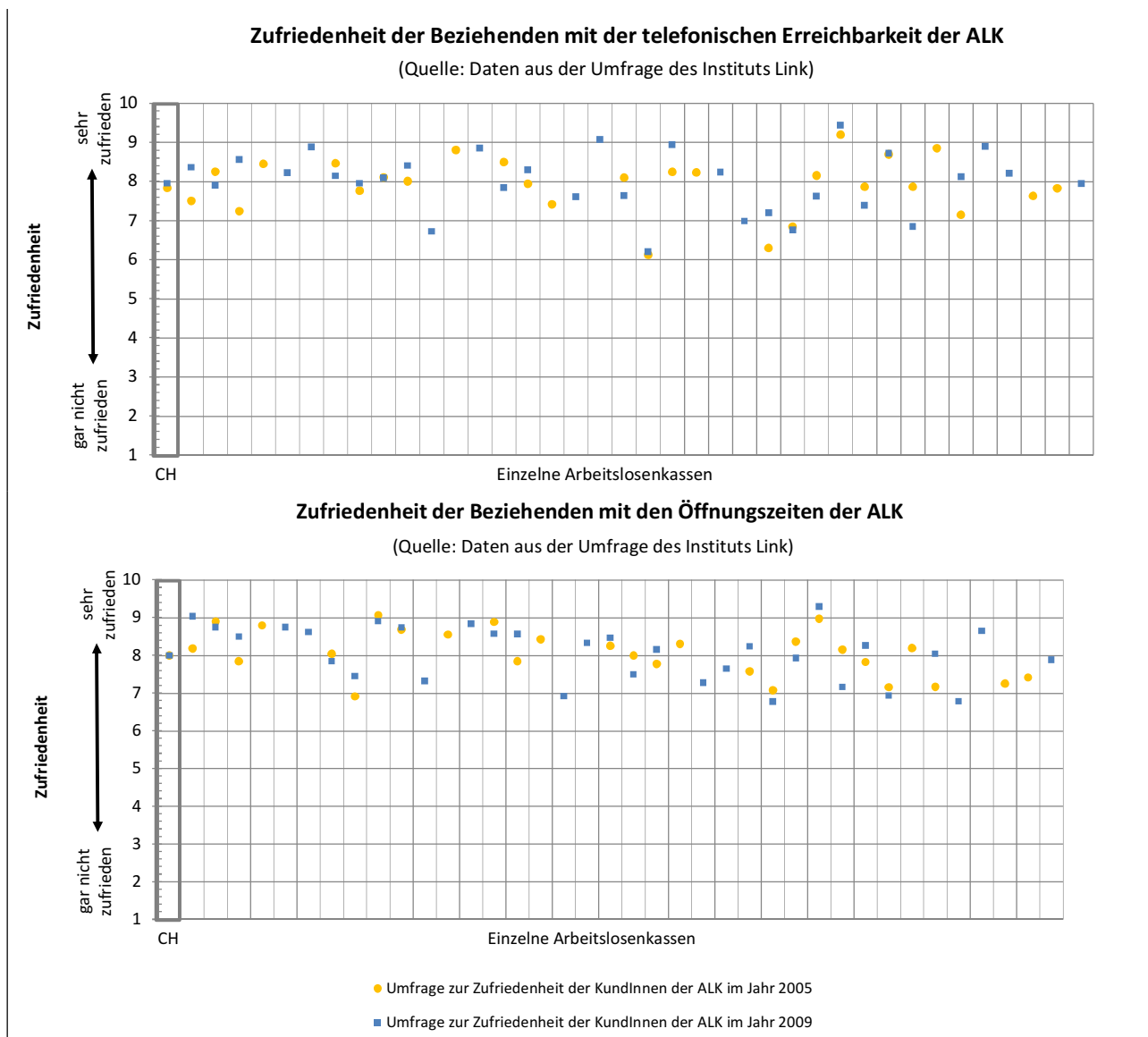


Abbildung 10: Ergebnisse der durch das Institut Link durchgeführten Kundenumfragen 2005 und 2009

7.3 Auszahlungsgeschwindigkeit

Die Auszahlungsgeschwindigkeit der Kassen ist einerseits aus Sicht der Leistungsbeziehenden ein wichtiges Qualitätskriterium, andererseits auch aus Sicht der Sozialhilfe von Bedeutung. Dies namentlich in jenen Fällen, in denen wegen verzögerter Auszahlungen von Arbeitslosenentschädigungen ein temporärer Unterstützungsbedarf seitens der Sozialhilfe induziert wird.

Es stellt sich im Zusammenhang mit den seit 2000 geltenden Leistungsvereinbarungen deshalb die Frage, wie sich die Auszahlungsgeschwindigkeit generell entwickelt hat, und insbesondere ob eine Verschlechterung dieser Bearbeitungsdauern als Folge des gestiegenen Kostendrucks und der damit einhergehenden Erhöhung der Kosteneffizienz zu beobachten ist.

Entwicklung der Auszahlungsgeschwindigkeit

Die Zahlungsgeschwindigkeiten der Arbeitslosenkassen haben sich seit 2000 in Bezug auf die Erstauszahlungen und auch der monatlichen Auszahlungen im Durchschnitt deutlich verbessert.

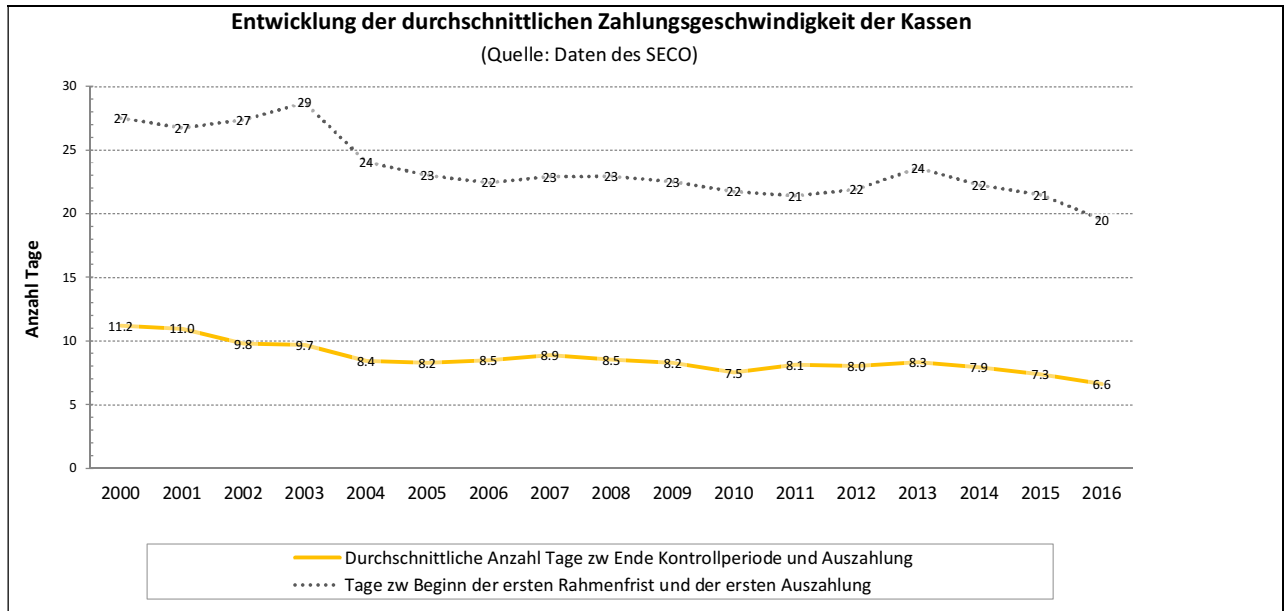


Abbildung 11: Entwicklung der durchschnittlichen Zahlungsgeschwindigkeit der Kassen

Auch auf Ebene der einzelnen Arbeitslosenkassen betrachtet haben sich die Auszahlungsgeschwindigkeiten seit 2000 im Allgemeinen verkürzt. Es zeigt sich jedoch, dass sich die durchschnittlichen Bearbeitungsdauern der Kassen relativ stark unterscheiden (vgl. Abbildung 12).

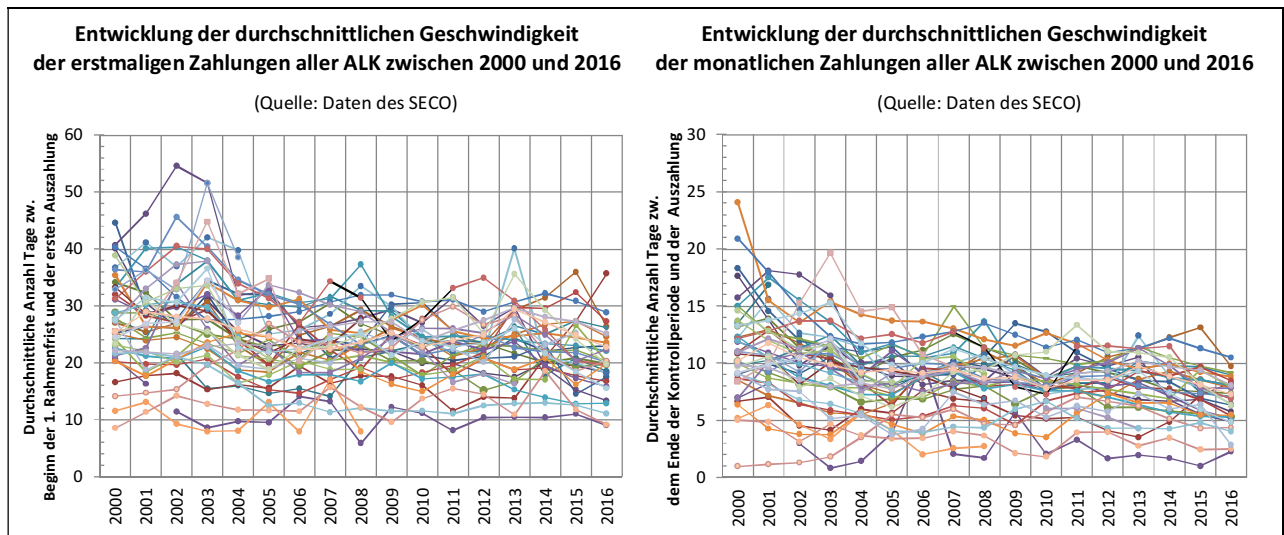


Abbildung 12: Entwicklung der Zahlungsgeschwindigkeiten der einzelnen Kassen

Zusammenhang zwischen objektiver Geschwindigkeit der Kassen und der diesbezüglich subjektiven Zufriedenheit der Leistungsbeziehenden

Interessanterweise sind die Leistungsbeziehenden der vglw. langsamen Kassen in gleichem Masse mit der Zahlungsgeschwindigkeit zufrieden wie jene der schnellen Kassen. Die Unterschiede der Auszahlungsgeschwindigkeiten scheinen innerhalb einer Bandbreite zu liegen, die aus Sicht der Leistungsbeziehenden nicht von grosser Bedeutung sind (siehe Abbildung 13).

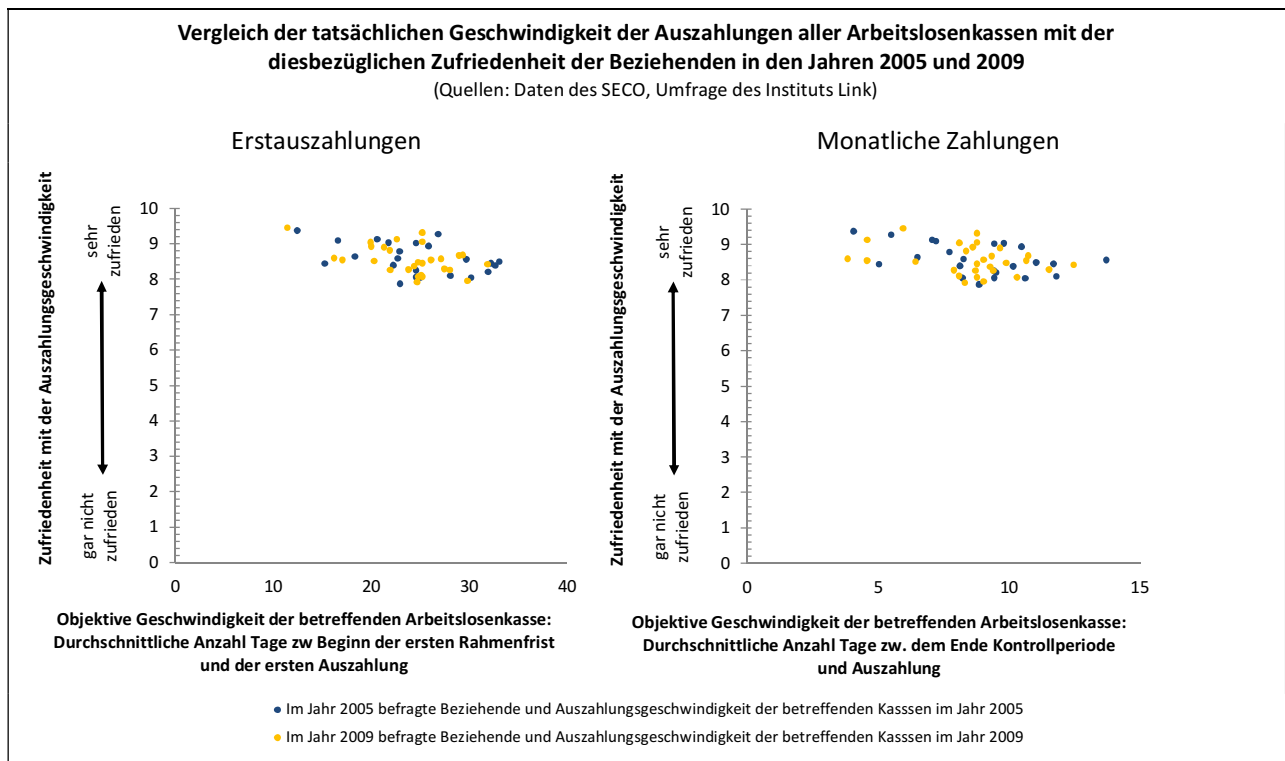


Abbildung 13: Vergleich der tatsächlichen Zahlungsgeschwindigkeiten mit den diesbezüglichen Zufriedenheit der Kunden

Zusammenhang zwischen der Auszahlungsgeschwindigkeit und der Kosteneffizienz der Kassen

Im Weiteren gibt es keinen statistischen Zusammenhang zwischen der Kosteneffizienz der verschiedenen Arbeitslosenkassen und deren Auszahlungsgeschwindigkeiten (vgl. Abbildung 14 für das Jahr 2015). Kostengünstige Arbeitslosenkassen weisen keine längeren Dauern auf. Es ist eher ein gegenteiliger (schwacher) Zusammenhang feststellbar.

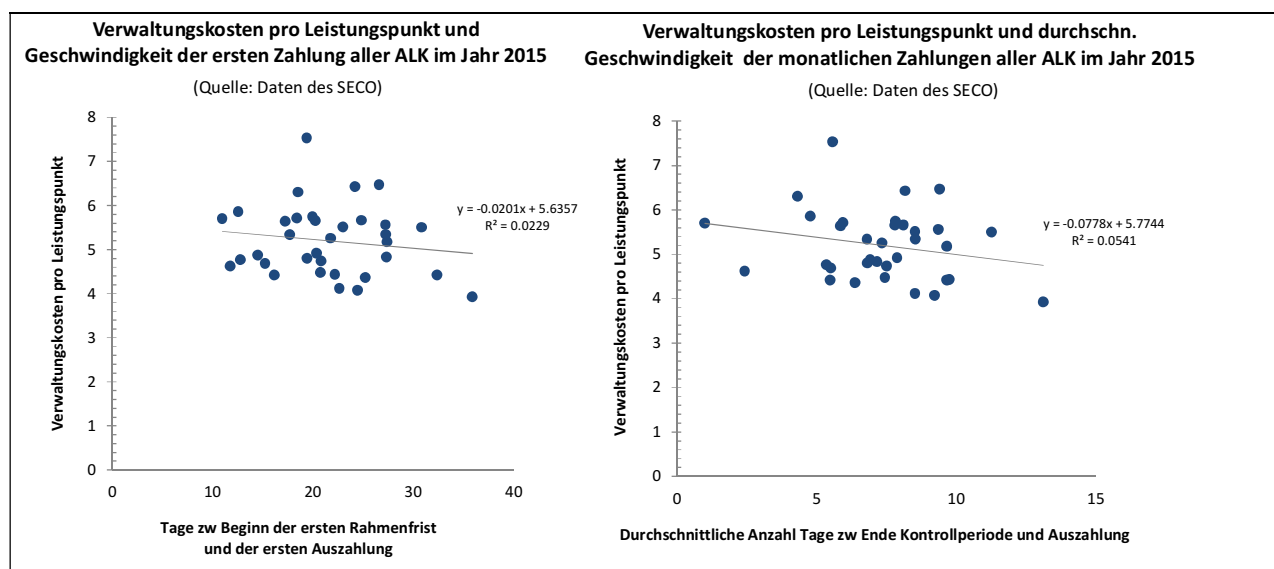


Abbildung 14: Zusammenhang zwischen der Höhe der Verwaltungskosten und der Zahlungsgeschwindigkeit

Fazit zur Auszahlungsgeschwindigkeit

Zusammenfassend lassen sich aufgrund der vorliegenden Daten keine Anhaltspunkte erkennen, dass der zunehmende Kostendruck seit Einführung der Leistungsvereinbarungen die Auszahlungsgeschwindigkeit negativ beeinflusst hat.

7.4 Beanstandungsquote (Anzahl Rückforderungen und Trägerhaftungen durch revidierte Fälle) pro Kasse

In Analogie zu den Ausführungen zur Auszahlungsgeschwindigkeit war zu untersuchen, ob im Zuge des stärkeren Kostendrucks aufgrund der Leistungsvereinbarungen die Fehlerquote bei der Fallbearbeitung seit 2000 zugenommen hat.

Als hauptsächlicher Indikator hierfür diente die Quote aller Beanstandungen, die zu einer Haftung des Kassenträgers gegenüber dem Bund führten. Gemäss AVIG Art. 82 Abs. 1 haftet der Träger insbesondere für Schäden, die seine Kasse durch mangelhafte Erfüllung ihrer Aufgaben absichtlich oder fahrlässig verursacht. Bei leichtem Verschulden der Kasse kann die Ausgleichsstelle nach AVIG Art. 82 Abs. 3 auf das Geltendmachen von Schadenersatzansprüchen verzichten. Von einem *leichten Verschulden* geht die Ausgleichsstelle bei Schäden aus, die aufgrund folgender Sachverhalte entstanden sind:

- Der Schaden entstand aufgrund einer unklaren Weisung der Ausgleichsstelle
- Die relevante Weisung war zum Zeitpunkt der Auszahlung noch nicht bekannt

- Die betreffende Rechtsprechung / Praxis war zum Zeitpunkt der Auszahlung noch nicht bekannt
- Die Kasse hatte keine Anhaltspunkte für die unvollständige Sachverhaltsdarstellung
- Der Schaden entstand aufgrund einer Falschbescheinigung durch die versicherte Person oder den Arbeitgeber, die für die Kasse als solche nicht erkennbar war
- Der Schaden entstand aufgrund einer nachweislich falschen Auskunft der Ausgleichsstelle
- Der Schaden war das Ergebnis einer Fehlmanipulation im ASAL oder Übertragungsfehler mit Auswirkung auf eine einzelne Kontrollperiode

Entwicklung der Beanstandungen mit Trägerhaftung

Die Quote der Beanstandungen mit Trägerhaftung, d.h. der Anteil der durch mangelhafte Aufgabenerfüllung entstandenen Schäden, ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Diese Entwicklung ist sowohl bei Kassen mit privaten als auch solchen mit öffentlichen Trägern zu beobachten, wobei die Fehlerquote der privaten Kassen nach wie vor grösser ist.

Im Jahr 2016 lagen bei 3.5% aller geprüften Fälle Schäden vor, deren Ursache die Ausgleichsstelle auf eine mangelhafte Fallbearbeitung zurückführt bzw. bei denen eine Trägerhaftung verfügt wurde. In den Jahren 2006 bis 2008 lag die diesbezüglichen Beanstandungsquote bei lediglich 1.4%.

Werden nicht nur die Trägerhaftungen, sondern auch die Rückforderungen betrachtet²⁰, dann betrug die Beanstandungsquote im Jahr 2016 gar 8.5% mit ebenfalls steigender Tendenz.

Nach Aussage des für diese Revisionen zuständigen Ressorts des SECO werden die zu prüfenden Fälle mittlerweile nach rein zufälligen Kriterien ausgewählt, so dass diese Beanstandungsquote bei den geprüften Fällen ein repräsentatives Abbild dieser Fehlerquote bei allen Fällen sein sollte.

²⁰ Die Rückforderungen sind in den meisten Fällen nach Aussage von zuständigen Personen TCRD nicht einbringbar und deshalb in der Regel ebenfalls Schäden.

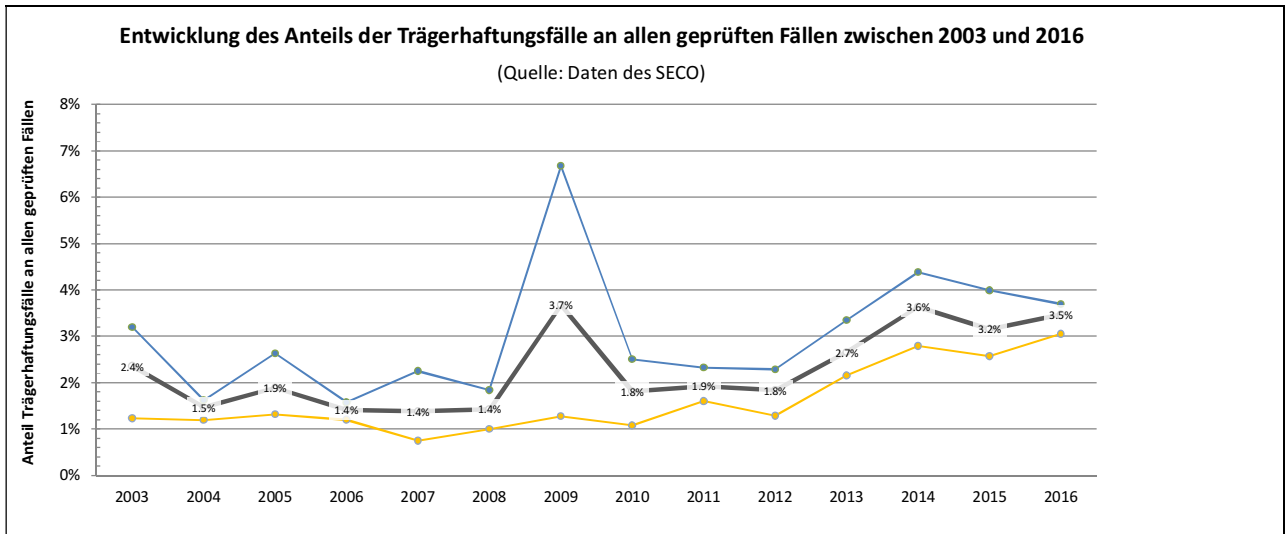


Abbildung 15: Entwicklung des Anteils der Trägerhaftungsfälle an allen geprüften Fällen zw. 2003 und 2016

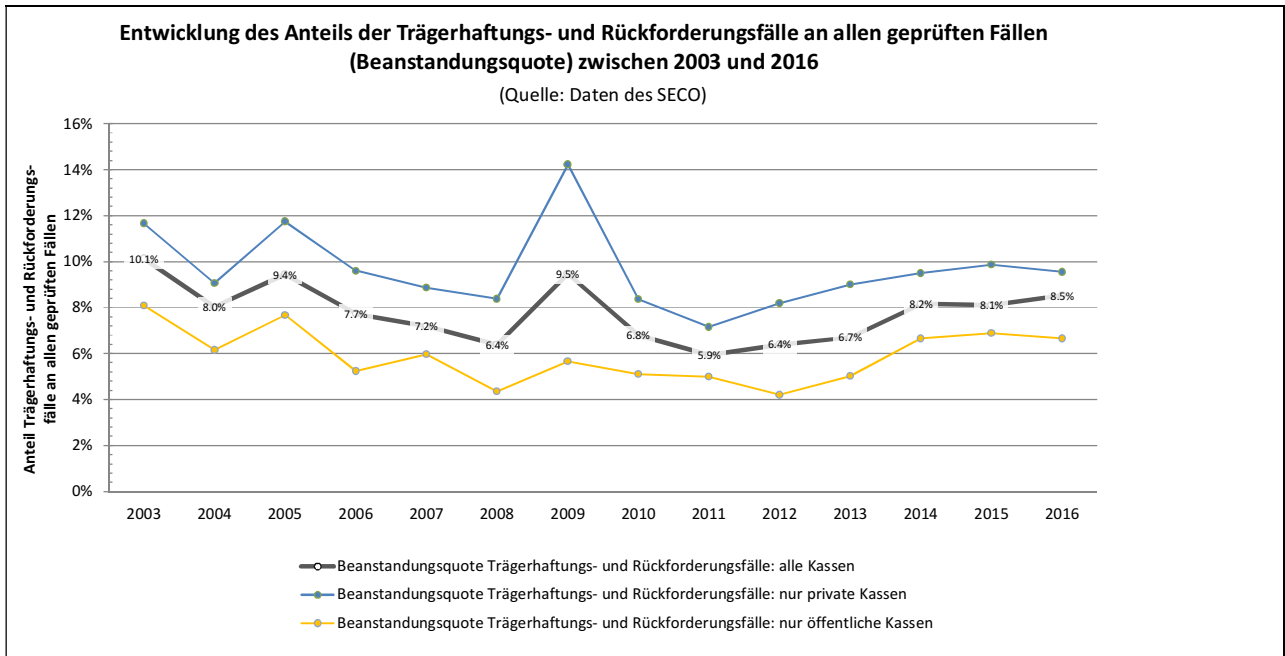


Abbildung 16: Entwicklung des Anteils der Trägerhaftungs- und Rückforderungsfälle an allen geprüften Fällen zw. 2003 und 2016

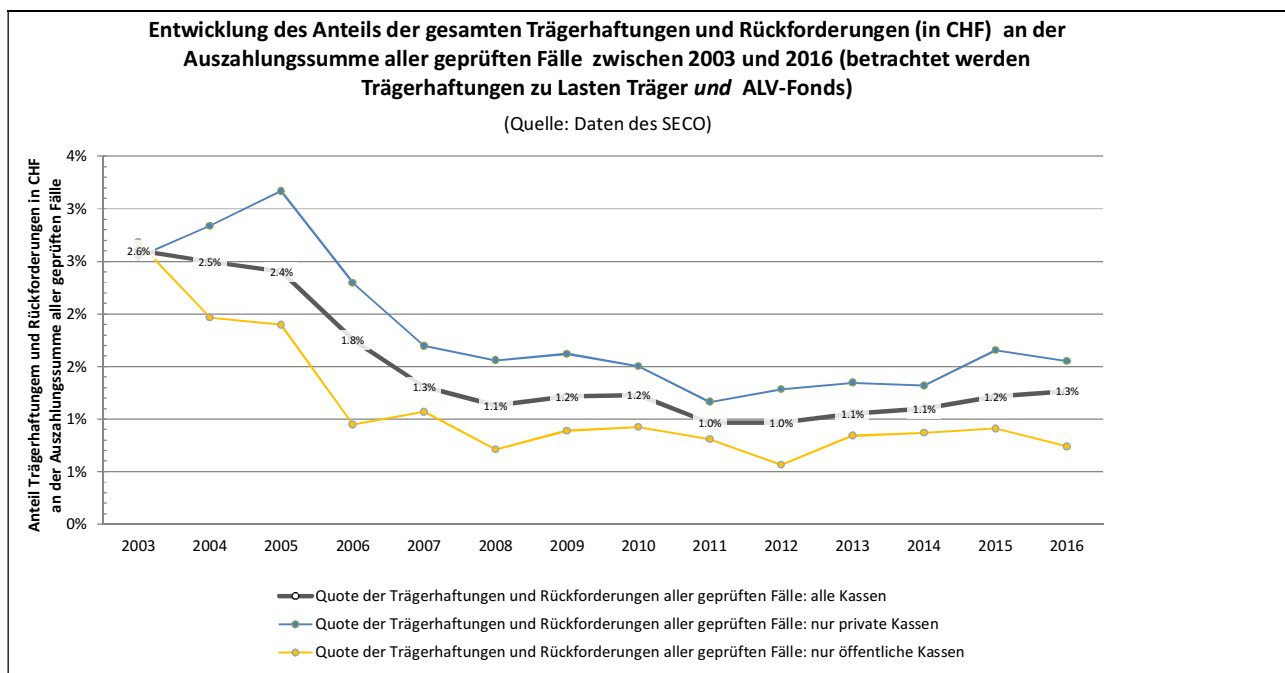


Abbildung 17: Entwicklung des Anteils der Trägerhaftungs- und Rückforderungssumme an der Auszahlungssumme aller geprüften Fällen zw. 2003 und 2016

Ein Blick auf die Trägerhaftungsquoten der einzelnen Zahlstellen von privaten Arbeitslosenkassen, öffentlichen Arbeitslosenkassen, Pauschalkassen und kostenabrechnenden Kassen ergibt ein ähnliches Ergebnis: Bei den Zahlstellen aller Typen von Arbeitslosenkassen nahmen die Beauftragungsquoten in den letzten Jahren zu.

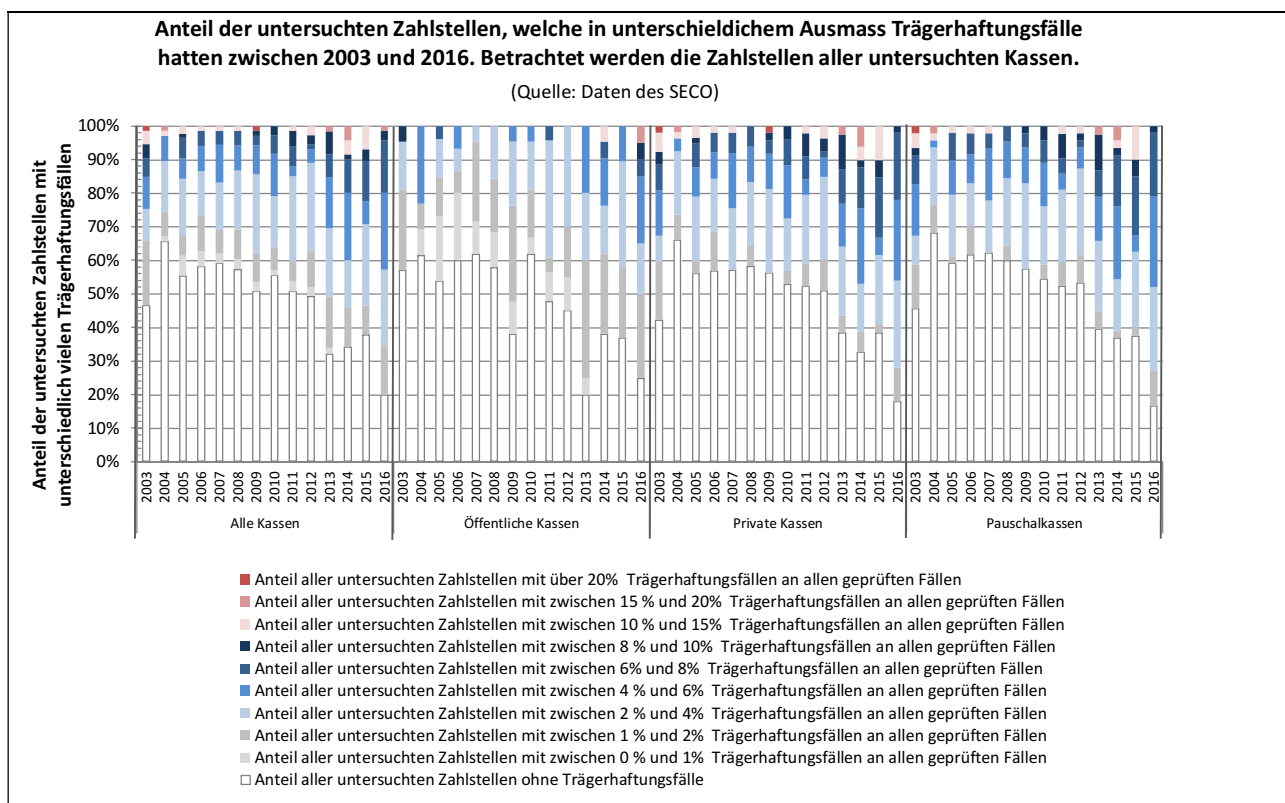


Abbildung 18: Anteil der Trägerhaftungsfälle pro Zahlstelle zw. 2003 und 2016

Ursachen der steigenden Beanstandung mit Trägerhaftung

Die Ursachen des Anstiegs der Trägerhaftungsfälle sind unklar. Gemäss unseren Berechnungen kann die im Raum stehende Hypothese, dass die Qualitätsverschlechterungen das Resultat der gestiegenen Kosteneffizienz sind, verworfen werden: Die Kassen mit höherer Kosteneffizienz haben keine höhere Beanstandungsquote (siehe Abbildungen 19 und 20). Ausserdem bezieht sich die Zunahme der Trägerhaftungsfälle auf einen Zeitraum, in welchem der von der Leistungsvereinbarung ausgehende Kostendruck vergleichsweise gering ist.

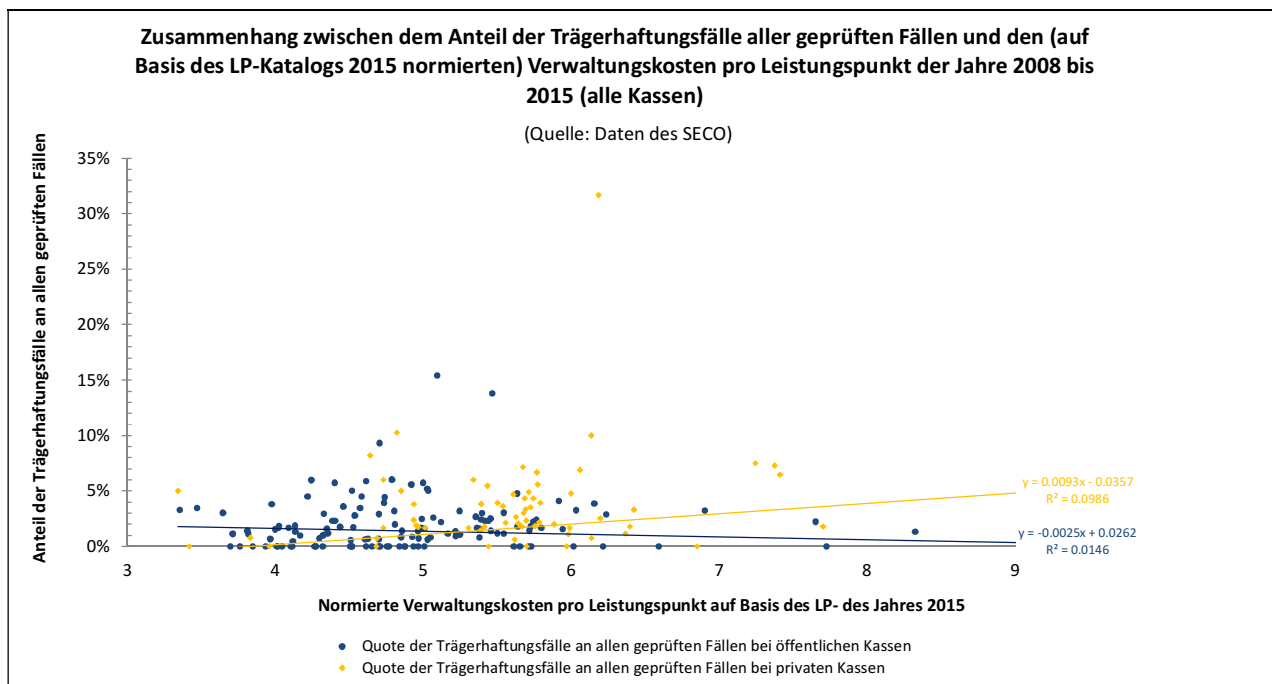


Abbildung 19: Zusammenhang zwischen dem Umfang der Trägerhaftungsfälle und den VK/LP im Jahr 2015

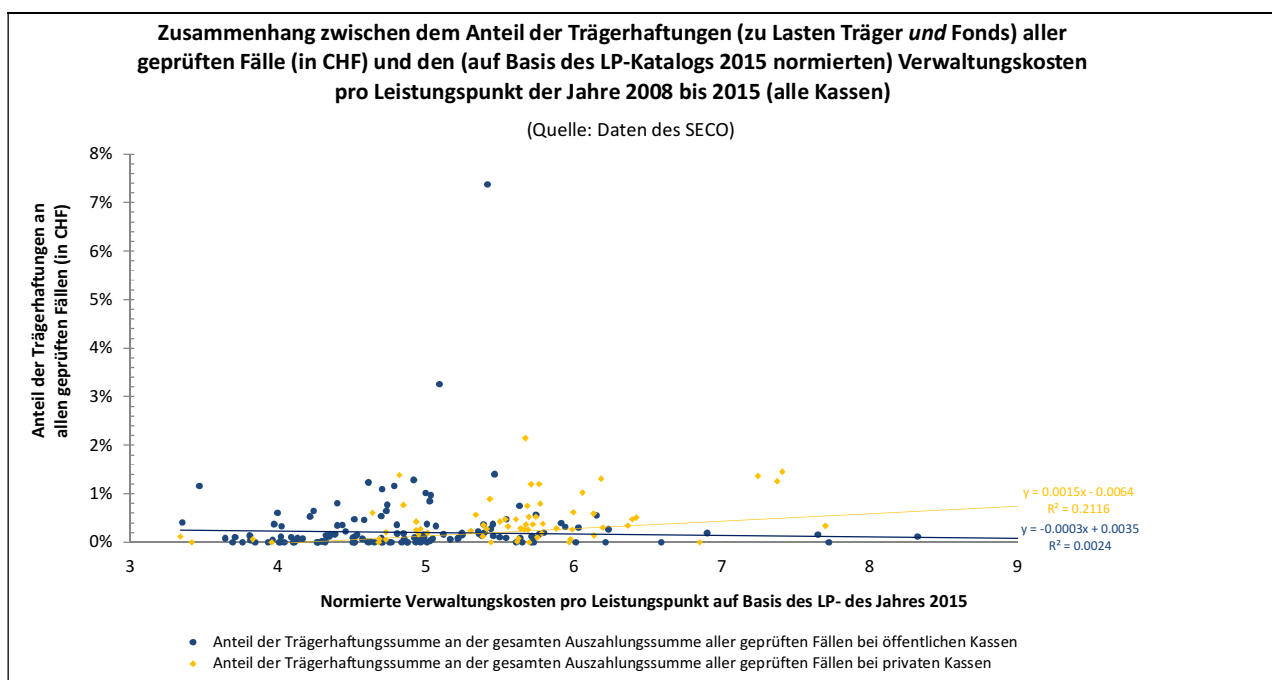


Abbildung 20: Zusammenhang zwischen dem Umfang der Trägerhaftungssumme und den VK/LP im Jahr 2015

Die durch uns interviewten Kassenleiter nannten unterschiedliche Gründe, die zum Anstieg der Trägerhaftungsfälle führten:

- Für acht befragte Kassenleitende sind die Ursachen des Anstiegs der Trägerhaftungsfälle nicht klar, wobei die Hälfte dieser Kassen selbst keine diesbezügliche Verschlechterung aufweist.
- Für vier der 17 befragten Kassen liegt der Hauptgrund darin, dass die Fallkonstellationen der Versicherten zunehmend komplex werde, was die Entstehung von Berechnungsfehlern begünstige.
- Drei Kassen sehen eine Ursache darin, dass die geänderten Abläufe im Zuge der Einführung des Dokumentenmanagementsystems (DMS) während längerer Zeit zu Prozessunsicherheiten und Fehlern führten.
- Zwei befragte Kassen haben den Eindruck, dass die Revision seitens des SECO genauer als früher ist. Sechs Kassen widersprechen dieser Einschätzung.
- Zwei Kassenleiter sind weiter der Einschätzung, dass eine zu starke Fallbelastung der Mitarbeitenden die Trägerhaftungsfälle erhöht habe.
- Ein Kassenleiter erachtet es als qualitativen Nachteil, viele kleine Zahlstellen zu betreiben.
- Eine Person sieht das Hauptproblem darin, dass die nötige Rekrutierung neuen Personals bei steigenden Marktanteilen bzw. zunehmender Zahl an Leistungsbeziehenden während der Einarbeitungszeit dieser Mitarbeitenden zu mehr Trägerhaftungsfällen führe.

Die Höhe der Prüfquote als implizite Begrenzung der maximalen Trägerhaftung

In den Jahren 2015 und 2016 wurden seitens der Ausgleichsstelle jeweils ALE-Fälle im Umfang von 2.1% der gesamten ALE-Auszahlungssumme geprüft. Da die Träger nur für nachweisbare Schäden, d.h. für festgestellte Schäden bei überprüften Fällen haftbar sind, bedeutet dies, dass sich das Trägerhaftungsrisiko im Durchschnitt nur auf 2% der bearbeiteten Fälle bezieht (vgl. Kapitel 5.3).

Die Prüfquote ist nicht bei allen Kassen gleich hoch, wodurch auch das Trägerhaftungsrisiko nicht bei allen Kassen gleich hoch ist. Da sich aber auch die Haftungsrisikovergütungen an der Anzahl geprüfter Fälle bemisst, sind die sich aus den unterschiedlichen Prüfquoten ergebenden Unterschiede der Trägerhaftungsrisiken nicht erheblich.

7.5 Erfolgte Qualitätsoptimierungen in den ALK

Von den 17 befragten Kassenleitenden gaben drei an, in den letzten Jahren keine gezielten Massnahmen zur Verbesserung der Qualität ergriffen zu haben, da es keinen Bedarf hierfür gegeben habe.

In den andern 14 Kassen wurden gemäss Angaben der betreffenden Leitenden verschiedene Qualitätsverbesserungen umgesetzt. Die genannten Verbesserungen betreffen am häufigsten folgende Themenbereiche:

- Optimierung interner Geschäftsprozesse zur Verbesserung der Qualität der Leistungen (47% der Kassen)
- Optimierung der internen Ausbildungsmassnahmen (35%)
- Verbesserung des internen Controllings und der internen Kontrollsysteme (35%)
- Aktives Fördern der Weiterbildung und Ausbildung der Mitarbeitenden (24%)

Im Weiteren haben 5 der 17 befragten Kassen (31%) ein zertifiziertes QMS im Einsatz, eine Kasse setzt ebenfalls ein QMS ein, hat dieses jedoch nicht mehr rezertifizieren lassen und zwei Kassen (13%) führen derzeit ein QMS ein.

7.6 Fazit zur Steuerung der Qualität

Trotz den wesentlichen Effizienzsteigerungen zwischen 2000 und 2003 hat sich die Zahlungsgeschwindigkeit seit dem Jahr 2000 kontinuierlich verbessert und auch die Kundenzufriedenheit war bei beiden bisherigen Zufriedenheitsumfragen (2005 und 2009) sehr hoch.

In den Jahren 2003 bis 2010 blieb auch der Anteil der Trägerhaftungs- und Rückforderungsfälle weitgehend konstant. Seit 2011 nimmt dieser Anteil jedoch laufend zu, wobei diese Qualitätsverschlechterungen nicht die Folge der gestiegenen Kosteneffizienz zu sein scheinen.

Damit kann anhand der vorliegenden Analysen zusammenfassend festgestellt werden, dass es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass der zunehmende Kostendruck seit Einführung der Leistungsvereinbarungen einen negativen Einfluss auf die Auszahlungsgeschwindigkeiten, die Kundenzufriedenheit oder die Fehlerquote der Kassen hatte.

8 Exogene Einflüsse auf die Verwaltungskosten pro Leistungspunkt

8.1 Untersuchungsansatz

In Kapitel 8 wird die Frage diskutiert, welche exogenen Faktoren einen Einfluss auf die Verwaltungskosten haben.

Als *exogen* sind unseres Erachtens all jene Einflüsse auf die Verwaltungskosten der Arbeitslosenkassen zu beurteilen, die nicht das Ergebnis strategischer oder operativen Entscheide der Arbeitslosenkassen oder deren Träger sind, sondern durch andere Faktoren bestimmt sind, die ausserhalb des Gestaltungsbereichs der Kassen und deren Träger liegen.

Hierzu sind namentlich die folgenden potenziellen Einflüsse zu zählen:

- Einflüsse der Arbeitsmarktlage
- Einflüsse regionaler Lohnunterschiede
- Einflüsse regionaler Mietpreiseunterschiede für Büroflächen
- Einflüsse der Struktur der Bezüger der Arbeitslosenkassen

Im Folgenden wird das Ausmass dieser exogenen Einflussfaktoren erläutert und dargestellt, ob und in welcher Form sie in der aktuellen Leistungsvereinbarung berücksichtigt werden.

8.2 Einfluss der Arbeitsmarktlage auf die Verwaltungskosten

Verändert sich die Arbeitsmarktlage, können sich dadurch verschiedene Effekte ergeben, welche einen Einfluss auf die Arbeit der Arbeitslosenkassen haben:

- *Die Menge der zu bearbeitenden Fälle kann insgesamt zu- oder abnehmen*

Nimmt die Fallmenge einer Arbeitslosenkasse aufgrund einer sinkenden Arbeitslosenquote ab, dann wird die betreffende Arbeitslosenkasse während einer gewissen Anpassungsphase Überkapazitäten aufweisen, da sich der Personalbestand nur verzögert an geänderte Mengengerüste anpassen lässt. Das Umgekehrte gilt für den Fall steigender Arbeitslosenzahlen.

Dieser exogene Einflussfaktor wird bereits seit der ersten Leistungsvereinbarung berücksichtigt, indem der Basiszielwert bei sich ändernden Bezügerzahlen temporär gesenkt oder angehoben wird (vgl. hierzu die Ausführungen in Kapitel 4).

- *Der Anteil einzelner Leistungen (bspw. die Bearbeitung von Anmeldungen) kann sich aufgrund einer geänderten Arbeitsmarktlage im Vergleich zu anderen Leistungen verändern.*

Dieser potenzielle Einfluss auf die Kostenstruktur der Arbeitslosenkassen wird ebenfalls seit der ersten Leistungsvereinbarung berücksichtigt, indem für jede erbrachte Leistung eine spezifische Verwaltungskostenentschädigung in Abhängigkeit der für diese Leistung anfallenden Prozesskosten erfolgt (vgl. Kapitel 4.5). Eine sich verändernde Struktur des Leistungsmixes wird deshalb 1:1 in den Verwaltungskostenentschädigungen berücksichtigt.

■ *Die Struktur der Bezüger kann sich verändern*

Die Einflüsse der Bezügerstruktur auf die Verwaltungskosten werden in Kapitel 8.5 ausgeführt.

8.3 Standortabhängige Mietkostenunterschiede

Die regionalen Mieten für Büroflächen unterscheiden sich. Für Arbeitslosenkassen, die nicht gesamtschweizerisch, sondern in einem oder mehreren Kantonen tätig sind, können sich daraus Kostennach- oder auch -vorteile ergeben. Es liegt zwar in der Entscheidungsmacht der Kassen, durch geeignete Standortwahl Büroflächen zu mieten, die im betreffenden Kanton vergleichsweise günstig sind; das allgemeine regionale Mietpreisniveau können sie jedoch nicht beeinflussen und ist diesem Sinne ein exogener Kostentreiber.

Das Beratungsunternehmen Wüest Partner hat im Auftrag des SECO eine Auswertung der durchschnittlichen Angebotsmiete (Median) für Büroflächen aller Kantone für die Periode Juli 2016 bis Juni 2017 erstellt. Das Ergebnis ist in Tabelle 8 detailliert dargestellt. Zusammenfassend liegen die durchschnittlichen Büroflächenpreise im diesbezüglich teuersten Kanton (Kanton Genf) um das Dreifache über dem kostengünstigsten Kanton (Kanton Uri) bzw. um mehr als Doppelte über dem Durchschnitt der Schweiz.

Die Mietkosten der Arbeitslosenkassen machten im Jahr 2016 insgesamt 5.3% der gesamten Verwaltungskosten aus.²¹ Wie Tabelle 8 zeigt bedeutet dies, dass sich die Verwaltungskosten der Arbeitslosenkassen aufgrund von unterschiedlichen Mietpreisniveaus exogen bedingt um bis zu 5.7% erhöhen (im Falle eines Standorts im Kanton Genf) bzw. um bis zu 1.6% reduzieren (im Kanton Uri).

Weicht die tatsächliche Miete einer Arbeitslosenkasse stärker vom Durchschnitt aller Kassen ab als gemäss Tabelle 8 zu erwarten wäre, ist dies darauf zurückzuführen, dass sich die Kasse für Büroflächen entschieden hat, deren Miete über bzw. unter dem Durchschnitt des betreffenden Kantons liegt. Solche über dem kantonalen Durchschnitt liegenden Raumkosten sind damit das Ergebnis eines entsprechenden Standortentscheids der Kasse oder deren Träger und damit endogen und nicht exogen bedingt.

Die exogen bedingten Mietpreisunterschiede werden in der heutigen Leistungsvereinbarung nicht explizit bzw. nicht kassenindividuell berücksichtigt. Sie sind jedoch implizit und summarisch in der allgemeinen Malusbandbreite enthalten (vgl. Kapitel 4).

²¹ Quelle: Verwaltungskosten 2016 der Arbeitslosenkassen (vor Genehmigung); Berechnung des Anteils der durchschnittlichen Raumkosten an den gesamt Verwaltungskosten: Summe der Position b11 «Miete» aller ALK geteilt durch die Summe der Position a-i «Verwaltungskosten / Vollzugskosten» aller ALK.

	Angebotspreise für Büroflächen in CHF / m ² im Zeitraum Juli 2016 bis Juni 2017 (Median)	Abweichung der Angebotspreise vom Schweizer Durchschnitt	Zu- bzw. Abnahme der Verwaltungskosten aufgrund exogener Einflüsse je Standortkanton (wenn die Miete 5.3% der Gesamtkosten beträgt) *
Schweiz	210	0%	0.0%
Kanton Zürich	292	39%	2.1%
Kanton Bern	200	-5%	-0.3%
Kanton Luzern	199	-5%	-0.3%
Kanton Uri	145	-31%	-1.6%
Kanton Schwyz	211	0%	0.0%
Kanton Obwalden	186	-11%	-0.6%
Kanton Nidwalden	203	-3%	-0.2%
Kanton Glarus	165	-21%	-1.1%
Kanton Zug	252	20%	1.1%
Kanton Fribourg	192	-9%	-0.5%
Kanton Solothurn	164	-22%	-1.2%
Kanton Basel-Stadt	240	14%	0.8%
Kanton Basel-Land	188	-10%	-0.6%
Kanton Schaffhausen	185	-12%	-0.6%
Kanton Appenzell-Ausserrhoden	164	-22%	-1.2%
Kanton Appenzell-Innerrhoden	172	-18%	-1.0%
Kanton St. Gallen	181	-14%	-0.7%
Kanton Graubünden	191	-9%	-0.5%
Kanton Aargau	191	-9%	-0.5%
Kanton Thurgau	170	-19%	-1.0%
Kanton Ticino	215	2%	0.1%
Kanton Vaud	264	26%	1.4%
Kanton Valais	180	-14%	-0.8%
Kanton Neuchâtel	195	-7%	-0.4%
Kanton Genève	435	107%	5.7%
Kanton Jura	157	-25%	-1.3%

* Der Anteil der Mietkosten an den gesamten Verwaltungskosten entspricht gemäss Tabelle 'Verwaltungskosten der Arbeitslosenkassen (vor Genehmigung)' (Position [b11]/ Position [a-i]) rund 5.3%.

Tabelle 8: Mietkostenunterschiede für Büroflächen

(Quellen: Angebotspreise Büroflächen: Wüest Partner; Anteil der Mietkosten an den Verwaltungskosten der ALK: SECO; Exogener Einfluss der regionalen Mietkostenunterschiede auf die Verwaltungskosten je Standortkanton: eigene Berechnung)

8.4 Standortabhängige Lohnkostenunterschiede

Das Bundesamt für Statistik führt regelmässig Lohnstrukturerhebungen in der Schweiz durch. Die Stichproben sind dabei grundsätzlich so ausgelegt, dass für nachfolgende Grossregionen eine entsprechende Repräsentativität gewährleistet ist.

- Genferseeregion (Kantone VD, VS, GE)
- Espace Mittelland (Kantone BE, FR, SO, NE, JU)
- Nordwestschweiz (Kantone BS, BL, AG)
- Zürich (Kanton ZH)
- Ostschweiz (Kantone GL, SH, AR, AI, SG, GR, TG)
- Zentralschweiz (Kantone LU, UR, SZ, OW, NW, ZG)

- Tessin (Kanton TI)

Nach Rücksprache des SECO mit dem BFS sowie den betreffenden Kantonen liegen für das Erhebungsjahr 2014 ausserdem für folgende Kantone verfügbare und repräsentative Stichproben vor:

- Kanton Genf
- Kanton Waadt
- Kanton Freiburg
- Kanton Jura
- Kanton Neuenburg
- Kanton Luzern
- Kanton Zug

Für alle andern Kantone ist die Stichprobe entweder zu wenig gross oder die Struktur ist nicht repräsentativ.

In Tabelle 9 werden für die 7 Grossregionen und jene Kantone mit repräsentativer Stichprobe die durchschnittlichen Lohnkosten in Bezug auf die zum öffentlichen Sektor zählenden Branchen²² dargestellt.

Es zeigt sich, dass die durchschnittlichen Löhne im öffentlichen Sektor je nach Kanton um bis 14.9% (Genf) über bzw. bis zu 8.4% (Neuenburg) unter dem Schweizer Durchschnitt liegen.

Die Personalkosten der Arbeitslosenkassen machten im Jahr 2016 rund 84% der gesamten Verwaltungskosten aus.²³ Dies impliziert, dass sich infolge regionaler Lohnunterschiede die Verwaltungskosten der Arbeitslosenkassen exogen bedingt um bis zu 12.5% erhöhen (im Falle eines Standorts im Kanton Genf) bzw. um bis zu 7.0% reduzieren (im Kanton Neuenburg).

Sollten die effektiv ausbezahlten durchschnittlichen Löhne einer Arbeitslosenkasse vom betreffenden Durchschnittslohn gemäss Lohnstrukturerhebung abweichen, dürfte dies nicht exogene Ursachen haben, sondern in erster Linie mit entsprechenden Personal- oder Lohnentscheiden der Kasse oder deren Träger zusammenhängen und damit endogen sein.

In Analogie zu den Ausführungen bei den regionalen Mietpreisunterschieden werden auch die exogenen Lohnunterschiede in der heutigen Leistungsvereinbarung nicht explizit bzw. nicht kassenindividuell berücksichtigt, sondern sind implizit und summarisch in der allgemeinen Malusbandbreite enthalten (vgl. Kapitel 4).

²² Zum öffentlichen Sektor zählen in erster Linie die Branchen der 2-stelligen NOGA-Codes 84 «Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung», 85 «Erziehung und Unterricht» und 86 «Gesundheitswesen» sowie einzelne Branchen anderer Noga-Codes.

²³ Quelle: Verwaltungskosten 2016 der Arbeitslosenkassen (vor Genehmigung); Berechnung des Anteils der durchschnittlichen Personalkosten an den gesamten Verwaltungskosten: Summe der Position a «Personalkosten» aller ALK geteilt durch die Summe der Position a-i «Verwaltungskosten / Vollzugskosten» aller ALK.

	Durchschnittslohn im Kanton (öff. Verwaltung)	Durchschnittslohn in der Grossregion (öff. Verwaltung)	Abweichung des Durchschnittslohns im Kantons (wo vorhanden) bzw. der Grossregion vom Schweizer Durchschnitt	Zu- bzw. Abnahme der Verwaltungskosten aufgrund exogener Einflüsse je Standortkanton (wenn die Lohnkosten 83.8% der Gesamtkosten betragen) *
Schweiz		7665	0.0%	0.0%
Kanton Zürich	7789	7789	1.6%	1.4%
Kanton Bern		7809	1.9%	1.6%
Kanton Luzern	7453	7494	-2.8%	-2.3%
Kanton Uri		7494	-2.2%	-1.9%
Kanton Schwyz		7494	-2.2%	-1.9%
Kanton Obwalden		7494	-2.2%	-1.9%
Kanton Nidwalden		7494	-2.2%	-1.9%
Kanton Glarus		7412	-3.3%	-2.8%
Kanton Zug	8743	7494	14.1%	11.8%
Kanton Fribourg	7386	7809	-3.6%	-3.1%
Kanton Solothurn		7809	1.9%	1.6%
Kanton Basel-Stadt		7230	-5.7%	-4.8%
Kanton Basel-Land		7230	-5.7%	-4.8%
Kanton Schaffhausen		7412	-3.3%	-2.8%
Kanton Appenzell-Ausserrhoden		7412	-3.3%	-2.8%
Kanton Appenzell-Innerrhoden		7412	-3.3%	-2.8%
Kanton St. Gallen		7412	-3.3%	-2.8%
Kanton Graubünden		7412	-3.3%	-2.8%
Kanton Aargau		7230	-5.7%	-4.8%
Kanton Thurgau		7412	-3.3%	-2.8%
Kanton Ticino	7112	7112	-7.2%	-6.0%
Kanton Vaud	7451	7892	-2.8%	-2.3%
Kanton Valais		7892	3.0%	2.5%
Kanton Neuchâtel	7021	7809	-8.4%	-7.0%
Kanton Genève	8808	7892	14.9%	12.5%
Kanton Jura	7147	7809	-6.8%	-5.7%

* Der Anteil der Lohnkosten an den gesamten Verwaltungskosten entspricht gemäss Tabelle 'Verwaltungskosten der Arbeitslosenkassen (vor Genehmigung)' (Position [a]/ Position [a-i]) rund 83.8%.

Tabelle 9: Lohnkostenunterschiede

(Quellen: Lohnkosten: Bundesamt für Statistik; Anteil der Lohnkosten an den Verwaltungskosten der ALK: SECO; Exogener Einfluss der kantonalen/grossregionalen Lohnkostenunterschiede auf die Verwaltungskosten je Standortkanton: eigene Berechnung)

8.5 Von der Bezügerstruktur abhängige Bearbeitungsaufwände

8.5.1 Methodik

Ergänzend zur Analyse der Einflüsse regionaler Lohn- und Mietpreisunterschiede wurde untersucht, ob Unterschiede der Bezügerstruktur einen Einfluss auf die Verwaltungskosten der Arbeitslosenkassen haben.

Hierzu wurde – ähnlich wie die Messung der Einflüsse der Bezügerstruktur auf die Kosten der Arbeitslosenkassen des Jahres 2001 sowie die aktuelle Wirkungsmessung im Bereiche der öffentlichen Arbeitsvermittlung – wie folgt vorgegangen.

- Die Einflüsse der Bezügerstruktur auf die Kosten und Leistungen der Arbeitslosenkassen wurden mit Hilfe eines ökonomischen Messverfahrens bestimmt.
- Als erster Schritt wurden hierzu die erstellten Leistungsmengen je Vollstelle der Arbeitslosenkassen anhand des Indikators *Verwaltungskosten je Leistungspunkt der Jahre 2013 bis 2016*

erhoben. Zur Beurteilung der Einflüsse exogener Faktoren auf diese Kostens-Leistungsverhältnis wurden anschliessend geeignete Umweltvariablen (exogene Variablen) aller Arbeitslosenkassen beigezogen. Hierfür standen eine Vielzahl von Daten zur Verfügung, welche die demographischen Merkmale der Leistungsbezüger messen (vgl. Kapitel 8.5.2).

- Im Rahmen von Regressionsanalysen wurden anschliessend die Zusammenhänge zwischen den *Verwaltungskosten je Leistungspunkt* und jeweils einer Gruppe von exogenen Variablen ermittelt. Die *Verwaltungskosten je Leistungspunkt* bildeten dabei die sogenannten Linkhandvariablen, die exogenen Variablen waren die Rechthandvariablen der Regression.
- Die exogenen Variable dürfen den Einfluss der verschiedenen exogenen Faktoren nicht mehrfach messen. Dies bedeutet, dass keine zwei exogene Variablen in derselben Regression verwendet werden sollen, die letztlich denselben Einflussfaktor messen. Es musste aus diesem Grund eine geeignete Auswahl von gegenseitig möglichst unabhängigen exogenen Variablen getroffen werden.

Diese Auswahl wurde mit Korrelationsanalysen getroffen. Das Auswahlkriterium bestand dabei darin, Variablen zu wählen, die gemeinsam einen möglichst hohen Erklärungsgehalt bezüglich den Verwaltungskosten je Leistungspunkt haben, untereinander aber eine möglichst hohe Unabhängigkeit aufweisen.

- Die Regressionsanalysen wurden mittels verschiedener alternativer Sets von (gegenseitig weitgehend unabhängigen) exogenen Variablen durchgeführt. Dabei wurden alle Kombinationen von 2-Faktoren- und 3-Faktoren-Sets berechnet. Da es explizit nicht das Ziel der vorliegenden Analyse war, bereits ein optimales Regressionsmodell zur Korrektur exogener Einflussfaktoren unter dem heutigen Leistungspunktecatalog zu entwickeln, sondern lediglich aufzuzeigen, ob und welche exogenen Faktoren einen signifikanten Einfluss auf die Verwaltungskosten haben und wie stark dieser Einfluss in etwa ist, wurde auf eine weiterführende Suche optimaler Modellspezifikationen mit 4 oder mehr Faktoren verzichtet.
- Die Regressionen wurden jeweils für den gesamten Zeitraum 2013 bis 2016 durchgeführt, wobei die intertemporalen Einflüsse der einzelnen Jahre (aufgrund geänderter Arbeitsmarktlagen und geänderter Leistungspunktdefinitionen (namentlich des Jahres 2016)) mit Hilfe von sogenannten Dummyvariablen für die einzelnen Jahre gesondert berücksichtigt und eliminiert wurden.

8.5.2 Untersuchte potenzielle Einflussfaktoren

Es wurde eine Reihe von Strukturmerkmalen der Bezüger erhoben und auf deren Einfluss hin untersucht. Aufgrund von Korrelationsanalysen sind diese Variablen zuerst zu folgenden potenziellen Einflussfaktoren gruppiert worden:

■ *Potenzieller Einflussfaktor: Anteil Leistungsbezüger aus Dienstleistungs- oder saisonalen Branchen*

Folgende Variablen wurden als Repräsentanten dieses Einflussfaktors in die Untersuchungen einbezogen:

- Anteil Neuzugänge aus Baugewerbe (ZNOGA_F)
- Anteil Neuzugänge aus Gastgewerbe/ Beherbergung und Gastronomie (ZNOGA_I)
- Neuzugänge aus Beherbergung
- Anteil Neuzugänge mit einem Grundschulabschluss als letzte Ausbildung (Z_Grundschole)
- Anteil Neuzugänge über 50 Jahre (zAge50plus)

■ *Potenzieller Einflussfaktor: Übrige Branchenstruktur*

Folgende Variablen wurden als Repräsentanten dieses Einflussfaktors in die Untersuchungen einbezogen:

- Anteil Neuzugänge aus öffentlicher Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung (ZNOGA_O)
- Anteil Neuzugänge aus Land- und Forstwirtschaft (ZNOGA_A)
- Anteil Neuzugänge aus verarbeitendem Gewerbe/Herstellung von Waren (ZNOGA_C)
- Anteil Neuzugänge aus Handel/Instandhaltung von Motorfahrzeugen (ZNOGA_G)
- Anteil Neuzugänge aus Verkehr und Lagerei (ZNOGA_H)
- Anteil Neuzugänge aus Information und Kommunikation (ZNOGA_J)
- Anteil Neuzugänge aus Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (ZNOGA_K)
- Anteil Neuzugänge aus Grundstücks- und Wohnungswesen (ZNOGA_L)
- Anteil Neuzugänge ohne Angabe zur Branche (ZNOGA_U)
- Anteil Neuzugänge aus Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen (ZNOGA_N)
- Anteil Neuzugänge aus Erziehung und Unterricht (ZNOGA_P)
- Anteil Neuzugänge aus Gesundheit- und Sozialwesen (ZNOGA_Q)
- Anteil Neuzugänge aus Kunst, Unterhaltung und Erholung (ZNOGA_R)
- Anteil Neuzugänge aus Erbringung von sonstigen Dienstleistungen (ZNOGA_S)
- Anteil Neuzugänge aus Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen (ZNOGA_M)

■ **Potenzieller Einflussfaktor: Nationalität der Leistungsbezüger**

Folgende Variablen wurden als Repräsentanten dieses Einflussfaktors in die Untersuchungen einbezogen:

- Anteil Personen mit Aufenthaltsstatus B unter den Neuzugängen (Z_NatB)
- Anteil Schweizer unter den Neuzugängen (Z_Natch)
-
- Anteil Neuzugänge, die maximal eine 50% Stelle suchen (Z_VERM50)
- Anteil Neuzugänge, deren Muttersprache einer der drei Landessprachen entspricht (z_m_lan)
- Anteil Neuzugänge mit guten oder sehr guten Sprachkenntnissen schriftl. und mündl. in einer der drei Amtssprachen (Z_SPRACH)

■ **Potenzieller Einflussfaktor: Anteil an Leistungsbezügern mit Bezug von IV-Leistungen (oder hängigem Antrag hierfür)**

Folgende Variablen wurden als Repräsentanten dieses Einflussfaktors in die Untersuchungen einbezogen:

- Anteil Neuzugänge, die eine IV-Rente erhalten (Z_IV_b)
- Anteil Neuzugänge, die einen IV-Antrag gestellt haben (Z_IV_a)

■ **Potenzieller Einflussfaktor: Altersstruktur und Einkommensstruktur der Leistungsbezüger**

Folgende Variablen wurden als Repräsentanten dieses Einflussfaktors in die Untersuchungen einbezogen:

- Anteil Neuzugänge mit einem Höchstanspruch von 90 Taggeldern (ZTG_HA90)
- Anteil Neuzugänge mit einem Höchstanspruch von 200 Taggeldern (ZTG_HA200)
- Anteil Neuzugänge mit einem Höchstanspruch von 260 Taggeldern (ZTG_HA260)
- Anteil Neuzugänge mit einem Höchstanspruch von 400 Taggeldern (ZTG_HA400)
- Anteil Neuzugänge mit einem Höchstanspruch von 520 Taggeldern (ZTG_HA520)
- Höhe des versicherten Verdiensts des Medians aller Neuzugänge (ZVV50)
- Höhe des versicherten Verdiensts des 25%-Quartils aller Neuzugänge (ZVV25)
- Höhe des versicherten Verdiensts des 75%-Quartils aller Neuzugänge (ZVV75)
- Anteil Neuzugänge mit Pauschalcode "Schulabgang" (01 und 05) (ZSCHULAB)
- Anteil Neuzugänge unter 25 Jahre (zAgeU25)
- Anteil Neuzugänge unter 20 Jahre (zAgeU20)

■ **Weitere potenzielle Einflussgrößen**

Folgende Variablen wurden als Repräsentanten dieses Einflussfaktors in die Untersuchungen einbezogen:

- Anteil Neuzugänge mit einem Tertiärabschluss als letzte Ausbildung (Z_Tertiaer)
- Anteil Neuzugänge mit mehr als einer Rahmenfrist (z_rfl_pl)
- Anteil Neuzugänge, deren gesuchter Beruf dem zuletzt ausgeübten Beruf entspricht (ZBerufG)
- Anteil Frauen unter den Neuzugängen (Z_Frau)

8.5.3 Gesamteinfluss der exogenen Faktoren auf die Verwaltungskosten je Vollstelle

Insgesamt wurden 2'800 aus 2- und 3-Faktoren-Variablensets bestehenden Modellspezifikationen mit Regressionsanalysen untersucht. Die Regressionen beziehen sich auf den Zeitraum zwischen Januar 2013 und Dezember 2016. Für jede (kostenabrechnende) Arbeitslosenkasse wurden dabei die Durchschnittswerte der Verwaltungskosten je Leistungspunkt (Linkhandvariablen) und der exogenen Einflussfaktoren (Rechthandvariablen) in die Regression einbezogen. Um die Effekte der Veränderung des Arbeitsmarktes während den betrachteten vier Jahren zwischen 2013 und 2016 zu eliminieren, wurden für die einzelnen Jahre sogenannte Dummyvariablen bzw. 0/1-Variablen als zusätzliche Rechthandvariablen verwendet, die für jeden Datensatz jeder ALK kennzeichnen, auf welches Jahr er sich bezieht und die Datensätze dieser Jahre normalisieren.

Nachfolgend sind die Regressionsstatistiken derjenigen acht aller 2'800 Modelle dargestellt, die den grössten Anteil der exogenen Einflüsse auf die Verwaltungskosten je Leistungspunkt der Arbeitslosenkassen erklären (*angepasstes R²*) und bei denen die Zusammenhänge aller beteiligten Variablen mindestens auf dem 10%-Niveau signifikant sind (mit Ausnahme der drei Jahr-Dummyvariablen):

Variablenset 1

Linkhandvariable	Verwaltungskosten je Leistungspunkte	
	Beta Koeffizienten	Signifikanz
<i>Rechthandvariablen</i>		
Jahr 2014	0.11	0.53
Jahr 2015	-0.02	0.92
Jahr2016	-0.45	0.01
Anteil Neuzugänge aus Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen (ZNOGA_M)	15.83	0.00
Anteil Neuzugänge mit mehr als einer Rahmenfrist (z_rfl_pl)	4.88	0.00
<i>Angepasstes R²</i>	0.23	

Variablenset 2

Linkhandvariable	Verwaltungskosten je Leistungspunkte	
<i>Rechthandvariablen</i>	<i>Beta Koeffizienten</i>	<i>Signifikanz</i>
Jahr 2014	0.03	0.91
Jahr 2015	-0.09	0.68
Jahr2016	-0.50	0.03
Neuzugänge aus Beherbergung	-5.76	0.00
Anteil Neuzugänge mit mehr als einer Rahmenfrist (z_rf1_pl)	5.45	0.00
Höhe des versicherten Verdiensts des 75%-Quartils aller Neuzugänge (ZVV75)	0.00040	0.00
<i>Angepasstes R²</i>	<i>0.23</i>	

Variablenset 3

Linkhandvariable	Verwaltungskosten je Leistungspunkte	
<i>Rechthandvariablen</i>	<i>Beta Koeffizienten</i>	<i>Signifikanz</i>
Jahr 2014	-0.04	0.85
Jahr 2015	-0.14	0.54
Jahr2016	-0.69	0.00
Anteil Neuzugänge aus Gastgewerbe/ Beherbergung und Gastronomie (ZNOGA_I)	-4.48	0.00
Anteil Frauen unter den Neuzugängen (Z_Frau)	4.80	0.10
Anteil Neuzugänge unter 25 Jahre (zAgeU25)	-7.66	0.00
<i>Angepasstes R²</i>	<i>0.22</i>	

Variablenset 4

Linkhandvariable	Verwaltungskosten je Leistungspunkte	
<i>Rechthandvariablen</i>	<i>Beta Koeffizienten</i>	<i>Signifikanz</i>
Jahr 2014	0.06	0.74
Jahr 2015	-0.06	0.73
Jahr2016	-0.51	0.01
Neuzugänge aus Beherbergung	-5.57	0.00
Anteil Neuzugänge unter 25 Jahre (zAgeU25)	-6.36	0.00
<i>Angepasstes R²</i>	<i>0.21</i>	

Variablenset 5

Linkhandvariable	Verwaltungskosten je Leistungspunkte	
<i>Rechthandvariablen</i>	<i>Beta Koeffizienten</i>	<i>Signifikanz</i>
Jahr 2014	0.13	0.58
Jahr 2015	-0.02	0.93
Jahr2016	-0.43	0.06
Anteil Neuzugänge aus Baugewerbe (ZNOGA_F)	-6.87	0.00
Anteil Neuzugänge mit mehr als einer Rahmenfrist (z_rf1_pl)	4.85	0.01
Höhe des versicherten Verdiensts des Medians aller Neuzugänge (ZVV50)	0.00079	0.00
<i>Angepasstes R²</i>	<i>0.21</i>	

Variablenset 6

Linkhandvariable	Verwaltungskosten je Leistungspunkte	
<i>Rechthandvariablen</i>	<i>Beta Koeffizienten</i>	<i>Signifikanz</i>
Jahr 2014	0.14	0.55
Jahr 2015	0.01	0.97
Jahr2016	-0.43	0.06
Anteil Neuzugänge aus Baugewerbe (ZNOGA_F)	-5.56	0.01
Anteil Neuzugänge mit mehr als einer Rahmenfrist (z_rf1_pl)	5.29	0.00
Höhe des versicherten Verdiensts des 75%-Quartils aller Neuzugänge (ZVV75)	0.00039	0.00
<i>Angepasstes R²</i>	<i>0.21</i>	

Variablenset 7

Linkhandvariable	Verwaltungskosten je Leistungspunkte	
<i>Rechthandvariablen</i>	<i>Beta Koeffizienten</i>	<i>Signifikanz</i>
Jahr 2014	-0.05	0.84
Jahr 2015	-0.16	0.47
Jahr2016	-0.40	0.09
Neuzugänge aus Beherbergung	-7.15	0.00
Anteil Neuzugänge mit einem Tertiärabschluss als letzte Ausbildung (Z_Tertiaer)	-3.27	0.08
Anteil Neuzugänge mit einem Höchstanspruch von 200 Taggeldern (ZTG_HA200)	-11.80	0.00
<i>Angepasstes R²</i>	<i>0.21</i>	

Variablenset 8

Linkhandvariable	Verwaltungskosten je Leistungspunkte	
<i>Rechthandvariablen</i>	<i>Beta Koeffizienten</i>	<i>Signifikanz</i>
Jahr 2014	0.16	0.37
Jahr 2015	0.05	0.77
Jahr 2016	-0.36	0.05
Anteil Neuzugänge ohne Angabe zur Branche (ZNOGA_U)	8.33	0.00
Anteil Neuzugänge mit einem Höchstanspruch von 400 Taggeldern (ZTG_HA400)	6.47	0.00
<i>Angepasstes R²</i>	<i>0.21</i>	

Aufgrund der durchgeführten Regressionsanalysen kommen wir zur Einschätzung, dass die besten Modellspezifikationen der Bezügerstruktur rund 23 % der Unterschiede der ALK in Bezug auf die Verwaltungskosten je Leistungspunkt erklären bzw. dass rund 23% der Kostenunterschiede mit den in Kapitel 8.5.2 aufgeführten Merkmalen der Bezügerstruktur zusammenhängen. Als Vergleichsgrösse hierzu verweisen wir auf die Messung der exogenen Einflüsse auf die Wirkungen der RAV: Hier können rund 70% bis 80% der Unterschiede der RAV in Bezug auf die durchschnittliche Dauer bis zur Wiedereingliederung auf exogene Einflüsse zurückgeführt werden.

8.5.4 Drei relevante Einflussfaktoren der Bezügerstruktur

Es zeigt sich, dass v.a. folgende der in Kapitel 8.5.2 aufgeführten Faktoren der Bezügerstruktur in mehreren der obigen acht Variablensets enthalten sind bzw. den vglw. grössten Einfluss auf die Verwaltungskosten je Leistungspunkt der Arbeitslosenkassen haben. Es sind dies ...

- der Anteil Leistungsbezüger aus saisonalen Branchen (ein hoher Anteil saisonaler Branchen wirkt kostensenkend, d.h. ALK mit vielen Leistungsbeziehenden aus solchen Branchen haben eher tiefer Verwaltungskosten pro Leistungspunkt).
- die Altersstruktur und die Einkommensstruktur der Leistungsbezüger (ein hoher Anteil junger Leistungsbeziehender wirkt kostensenkend)²⁴.
- Der Anteil Personen, die wiederholt Leistungen der Arbeitslosenversicherung beziehen (ein hoher Anteil Personen mit mehreren Rahmenfristen wirkt kostensteigernd)²⁵.

²⁴ Die Variablen zur maximal möglichen Anzahl Tagelder und zum versicherten Verdienst hängen ebenfalls mit der Altersstruktur der Bezüger zusammen und messen in diesem Sinne ebenfalls die Effekte der Altersstruktur.

²⁵ Der Anteil Personen mit mehreren Rahmenfristen korreliert mit vielen anderen Bezügerstrukturvariablen: mit dem Schweizeranteil (negativer Zusammenhang), mit gewissen Branchen und mit der Altersstruktur.

8.6 Fazit zu den exogenen Einflüssen auf die Verwaltungskosten der Arbeitslosenkassen

Die teilweise grossen Unterschiede der Verwaltungskosten pro Leistungspunkt zwischen den Arbeitslosenkassen (vgl. Kapitel 6.3) haben nicht nur endogene, d.h. durch Entscheide der Arbeitslosenkasse oder deren Träger induzierte Ursachen, sondern sind teilweise auch exogen bedingt. Namentlich regionale Mietpreis- und Lohnunterschiede (vgl. Kapitel 8.4 und 8.5) führen in gewissen Regionen zu systematisch höheren oder tieferen Verwaltungskosten.

Im weiteren führen unterschiedliche Bezügerstrukturen zu gewissen Kostenunterschieden (vgl. Kapitel 8.5). Bei jungen Leistungsbeziehenden, Leistungsbeziehenden aus saisonalen Branchen sowie Leistungsbeziehenden mit erstmaligem ALE-Leistungsbezug (bzw. mit einer ersten Rahmenfrist) scheinen die Arbeitslosenkassen die Arbeiten mit etwas geringerem Aufwand erstellen zu können.

Mit der heutigen Bandbreite zwischen Malusgrenze und Basiszielwert in der Höhe von 20% werden gewisse exogene Einflüsse auf die Verwaltungskosten in der aktuellen Leistungsvereinbarung implizit und summarisch berücksichtigt. Eine explizite Berücksichtigung der je nach Kasse unterschiedlich hohen exogenen Einflüsse erfolgt derzeit nicht.

9 Stärken, Schwächen und Verbesserungspotenziale der Leistungsvereinbarung aus Sicht der befragten Kassenleitenden und Leitenden kantonalen Arbeitsämter

Die 17 befragten Kassenleitenden und vier Leitenden kantonalen Arbeitsämter wurden gefragt, welche Schwächen die aktuelle Leistungsvereinbarung aufweist und welche Verbesserungspotenziale bestehen.

Besonders erwähnenswerte Stärken der heutigen Leistungsvereinbarung

Auf die Frage, welches die besonders erwähnenswerten Stärken der aktuellen Leistungsvereinbarung seien, wurden Folgende genannt:

- Drei Personen geben an, mit der aktuellen Leistungsvereinbarung generell zufrieden zu sein, ohne bestimmte Stärken einzeln hervorzuheben. Dabei handelt es sich um eine öffentliche Pauschalkasse, eine öffentliche kostenabrechnende Kasse und einen Leiter eines kantonalen Arbeitsamts.
- Drei andere Personen sind der Ansicht, dass die Vereinbarung den Blick für mögliche Effizienzsteigerungen und das betriebswirtschaftliche Denken der Kassen geschärft hat.
- Vier Kassenleitende (darunter eine Pauschalkasse) wiesen darauf hin, dass namentlich die in der aktuellen Leistungsvereinbarung vollzogene Abkehr vom früher dynamischen hin zum fixen Zielwert eine grosse Stärke sei, da dies zu einer besseren Planungssicherheit für die Kassen geführt habe.
- Im Weiteren wurde von vier Kassenleitenden als Stärke genannt, dass der Zielwert bei sich ändernden Bezügerzahlen temporär gesenkt bzw. angehoben wird, um so die unvermeidlichen Anpassungsverzögerungen etwas abzufedern. Im Sinne einer Empfehlung wurde hier mehrfach der Wunsch geäussert, diese Korrekturen noch etwas zu verstärken und feiner abzustufen als heute.

Schwächen der heutigen Leistungsvereinbarung

Am häufigsten wurden von den Befragten die folgenden Schwächen der heutigen Leistungsvereinbarung genannt²⁶:

- Mit einer Ausnahme haben sämtliche Leitenden der befragten kostenabrechnenden Kassen (9) sowie eine Pauschalkasse ihr Unverständnis und Missfallen zum Ausdruck gebracht, dass die defizitäre Arbeitslosenversicherung den Pauschalkassen erlaube, erhebliche Gewinne zu erzielen und diese an die Träger abzuführen. Auch zwei der vier befragten Leitenden von Ar-

²⁶ Dabei wurden sie nicht von den Interviewern aktiv danach gefragt, ob bestimmte Elemente als Schwäche beurteilt werden, sondern sie wurden gebeten, die ihnen auffallenden Schwächen ungestützt zu nennen. Wenn eine Person eine Schwäche nicht nannte, bedeutet dies damit nicht, dass der betreffende Aspekt aus ihrer Sicht keine Schwäche ist.

beitsämtern beurteilen dies als kritisch. In Analogie zur Bonusobergrenze bei den effektiv abrechnenden Kassen empfehlen deshalb mehrere Kassenleitende, auch die maximal zulässigen Gewinne der Pauschalkassen zu begrenzen.

- Neun der befragten 21 Personen sind ausserdem der Einschätzung, dass sich die Arbeitslosenversicherung auf eines der beiden Abrechnungssysteme – die Pauschale oder die effektive Abrechnung – festlegen sollte. Fünf Personen empfehlen dabei, das Pauschalsystem abzuschaffen, zwei schlagen umgekehrt ein Pauschalsystem für alle Kassen vor und für zwei Personen ist in erster Linie wichtig, dass man sich auf irgendeines der beiden Systeme festlegt. Demgegenüber sind drei Pauschalkassen der Meinung, dass gerade das aus Pauschale und effektiver Abrechnung bestehende duale System eine grosse Stärke der heutigen Kassensteuerung sei.
- Bemerkenswert ist, dass kein Leitender der kostenabrechnenden Kassen einen Wechsel ins Pauschalsystem begrüssen würde, und dass man zum Schutz vor einem drohenden Übergang ins Pauschalsystem auf Druck des Trägers gar den Anreiz habe, eine nicht zu hohe Kosteneffizienz zu erreichen. Auch zwei der sieben Leitenden von Pauschalkassen würden mittlerweile die effektive Abrechnung dem Pauschalsystem vorziehen, um so dem Druck, Gewinne erwirtschaften zu müssen, auszuweichen.
- Acht Kassenleitende erachten es als grosse Schwäche, dass die Leistungsvereinbarung nur auf die Maximierung der Kosteneffizienz abziele, ohne jedoch Ziele oder Mindestvorgaben in Bezug auf die Qualität festzulegen. Das primäre Ziel der Arbeitslosenkassen sei ja nicht, einen möglichst kostengünstigen Vollzug zu sichern. Letztlich gehe es doch darum, sowohl effizient zu arbeiten als auch eine gute Qualität zu erreichen. Einige Kassen empfehlen in diesem Zusammenhang, ergänzend zum Ziel der Kosteneffizienz Mindestvorgaben in Bezug auf bestimmte Qualitätsdimensionen zu definieren, andere empfehlen einen Mix aus Qualitäts- und Effizienzzielen. Im Zusammenhang mit dem Zielkonflikt zwischen maximaler Kosteneffizienz und hoher Qualität empfiehlt eine Kasse gar, eine Obergrenze der maximal zulässigen Fallbelastung pro Mitarbeiter festzulegen. Wenn eine gewisse Anzahl Leistungspunkte pro FTE überschritten werde, sei eine gute Qualität nicht mehr zu gewährleisten. Diese Obergrenze sei zu definieren.
- Zwei Kassen sind der Meinung, die Leistungsvereinbarung müsse die regional unterschiedlichen Lohnkostenniveaus und Mieten ebenfalls berücksichtigen.
- Fünf der zehn kostenabrechnenden Kassen sind der Ansicht, dass die für die einzelnen Kassen erreichbaren Boni aufgrund der Begrenzung der gesamten Bonussumme bei 500 TCHF zu gering sei, als dass dies starke Leistungsanreize schaffen könnte. Weitere drei Kassen vertreten in diesem Zusammenhang die Ansicht, dass es ein Widerspruch sei, einerseits den Bonus zu begrenzen und andererseits beim Malus keine Obergrenze festzulegen.
- Neben diesen Hauptkritikpunkten wurden von einzelnen Befragten im Weiteren die folgenden Aspekte genannt, die nicht direkt mit der Leistungsvereinbarung zusammenhängen:

- Mehrere Kassen sind der Ansicht, dass das Trägerhaftungssystem erstens in anderen Sozialversicherungen gar nicht existiere und zweitens im Bereiche der RAV keine direkten Kostenfolgen für die Träger habe, weshalb dieses System in Frage zu stellen sei.
- Einzelne Pauschalkassen beobachten, dass eine implizite Einflussnahme seitens der RAV bei der Kassenwahl bestehe und gegen diese Wettbewerbsverzerrung zu wenig unternommen werde.

10 Gesamtbeurteilung der Auswirkungen der bisherigen Leistungsvereinbarungen

Das Hauptziel der vorliegenden Evaluation war es aufzeigen, in welchem Ausmass das heutige Steuerungssystem den Arbeitslosenkassen bestmögliche Anreize zu schaffen vermag, die ihnen übertragenen Vollzugsaufgaben des AVIG möglichst effizient, d.h. zu *tiefstmöglichen Verwaltungskosten* und unter Einhaltung der *gesetzlichen Rahmenbedingungen* und *Qualitätsanforderungen*, zu erfüllen.

Zusammenfassend sind die drei bisherigen Leistungsvereinbarungen diesbezüglich wie folgt zu beurteilen:

- Die aktuelle Kassensteuerung basiert auf einem Kostenbenchmarking zwischen den Kassen. Das Grundprinzip der Ermittlung der Kosten pro Leistung mit Hilfe des aus Prozesskostenanalysen abgeleiteten Leistungskatalogs ist eine hierfür zuverlässige Methode (unter der Annahme qualitativ hochwertiger Prozesskostenanalysen). Die Koppelung des Benchmarkings mit Malusforderungen und Bonuszahlungen verstärkt dabei die Kosteneffizianzanreize der kostenabrechnenden Kassen. Noch stärker sind die diesbezüglichen Anreize für die Pauschalkassen.
- Die erste Leistungsvereinbarung hat dazu geführt, dass sich bei sonst gleichen Bedingungen die durchschnittlichen Verwaltungskosten um rund 30% reduziert haben. Die anschliessenden beiden Vereinbarungen führten zu keinen weiteren Effizienzsteigerungen, konnten aber das höhere Effizienzniveau aufrechterhalten (vgl. Kapitel 6.2). Im Zuge der allgemeinen Effizienzsteigerung hat sich auch das Ausmass der Effizienzunterschiede zwischen den Arbeitslosenkassen seit dem Jahr 2000 verkleinert. Dennoch unterscheiden sich die Verwaltungskosten pro Leistungspunkt der Arbeitslosenkassen noch immer wesentlich (vgl. Kapitel 6.3).
- Die Zahlungsgeschwindigkeit der Kassen hat sich zwischen 2000 und 2016 kontinuierlich verbessert. Die Zufriedenheit der Kunden aller Kassen war in beiden bisherigen Zufriedenheitsumfragen (2005 und 2009) sehr hoch. In Bezug auf die Qualität kritisch zu beurteilen ist jedoch die Zunahme der Trägerhaftungsquote in den letzten Jahren. Die Untersuchungen der vorliegenden Studie lassen dabei vermuten, dass dies *nicht* mit dem im Zuge der Leistungsvereinbarungen gestiegenen Kostendruck zusammenhängt. Es zeigen sich weder diesbezüglich statistisch signifikante Zusammenhänge noch ist plausibel, dass gerade die aktuelle Leistungsvereinbarung, die einen vergleichsweise geringen Kostendruck schafft, solche Fehlsteuerungen induzierte.
- Unter der aktuellen Leistungsvereinbarung sind die Anreize der Kassen, die Kosteneffizienz zu steigern, schwach. Zu einfach ist es einerseits für die meisten kostenabrechnenden Kassen und Pauschalkassen, in sicherer Distanz zur Malus- bzw. Verlustzone zu bleiben. Zu einfach ist es auf der anderen Seite für Pauschalkassen, erhebliche Gewinne zu erzielen bzw. für kostenabrechnenden Kassen tief in die Bonuszone zu gelangen. Weitere Kostensenkungen drän-

gen sich vor dieser Ausgangslage für die meisten Kassen schlicht nicht auf. Der geringe Kostendruck hängt mit den aktuellen Parametern der Leistungsvereinbarung (Bonussumme, Malushöhe, Höhe des Basiszielwerts) zusammen.

- Der geringe Kostendruck der heutigen Leistungsvereinbarung hat auf der anderen Seite den positiven Nebeneffekt, dass die bestehenden Qualitätsanreize genügend stark zu sein scheinen um zu verhindern, dass die Kassen aus Kostenüberlegungen bewusst Qualitätseinbussen in Kauf nehmen. Sollte sich das Malus- oder Verlustrisiko und damit der Kostendruck der Kassen in Zukunft aber stark erhöhen, dann ist durchaus damit zu rechnen, dass die Kassen bereit sind, im Zuge eines Personalabbaus eine schlechtere Abklärungsqualität zu riskieren. Es ist fraglich, ob die heutigen Qualitätssicherungssysteme im Bereich der Kassensteuerung (Trägerhaftungssystem, IKS-Vorgaben, Wettbewerb zwischen den Kassen) ausreichen würden, solchen Fehlanreizen entgegenzuwirken.

11 Handlungsfelder für die Vereinbarung 2019 bis 2023

Das zentrale Verbesserungspotenzial der aktuellen Leistungsvereinbarung besteht darin, die Anreize für eine möglichst kosteneffiziente Leistungserstellung wieder zu verstärken und gleichzeitig Massnahmen zu ergreifen, die verhindern, dass sich daraus Qualitätseinbussen ergeben.

Im Folgenden werden die hierfür nötigen Optimierungen der Vereinbarung 2019 bis 2023 beschrieben.

11.1 Unbestrittene Elemente der heutigen Vereinbarung

Viele Elemente der heutigen Leistungsvereinbarung sind unbestritten. Dies gilt namentlich für die Ziffern 1 bis 5, 7, 8, 10 und 11²⁷ der Vereinbarung. Zur Diskussion stehen in erster Linie die Ziffer 7 *Finanzierung*, die in Ziffer 9 genannten *weiteren integrierenden Bestandteile der Vereinbarung* sowie die Frage, ob es allfälliger Erweiterungen bedarf.

Folgende Elemente der Finanzierung sind dabei weder aus Sicht der Vollzugsstellen noch aus konzeptioneller Sicht zu bemängeln. Diese Elemente sollten demnach auch in Zukunft beibehalten werden:

- Der Umfang der von den Arbeitslosenkassen erbrachten Leistungen wird anhand der Leistungspunkte eines Leistungskatalogs gemessen.
- Der Leistungskatalog wird in periodischen Abständen anhand von Prozesskostenrechnungen überprüft.
- Die Entschädigung der Verwaltungskosten erfolgt auf der Grundlage der erzielten Leistungspunkte pro Jahr.
- Die Verzögerung, bis eine Kasse ihren Personalbestand an geänderte Bezügerzahlen anpassen kann, wird bei der Entschädigung in Abhängigkeit der Entwicklung der Bezügerzahlen berücksichtigt.

11.2 Präzisierung des Steuerungsziels

Die angestrebte Wirkung einer Arbeitslosenkasse besteht darin, die ihr gemäss AVIG Art. 81 zufallenden Aufgaben möglichst effizient zu erbringen unter Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen. Ausgehend von dieser Überlegung kommt das SECO in ihrem Bericht des Jahres 2000 zu folgender Schlussfolgerung: „In Anbetracht dieser Tatsache ist es ökonomisch sinnvoll, eine

²⁷ Dies sind: Zweck und Rechtsgrundlage der Vereinbarung, die Ziele der AVIG-Vollzugsstelle "Arbeitslosenkasse", die Leistungsindikatoren, die Leistungen des Kassenträgers und der Ausgleichsstelle, das Reporting, das Kassenreglement, die Dauer der Vereinbarung und die Wahl des Abrechnungssystems

Vereinbarung zu definieren, welche die Effizienz der Arbeitslosenkassen an der Leistungsmenge bei gegebenen Inputs beurteilt.“²⁸

Diese Zieldefinition lässt 3 verschiedene Grundtypen der Steuerung zu:

- Steuerung A: Die Kassen sollen die Vollzugskosten pro Leistung minimieren unter der Bedingung, dass definierte Mindestanforderungen (bspw. in Bezug auf die zulässige Fehlerquote und Auszahlungsdauer) eingehalten werden.
- Steuerung B: Die Kassen sollen bestimmte Qualitätsaspekte bestmöglich erfüllen (bspw. minimieren von fehlerhaften Zahlungen und maximieren der Auszahlungsgeschwindigkeit), dabei aber bestimmte Kosten pro Leistungspunkt nicht überschreiten.
- Steuerung C: Die Kassen sollen das Ziel verfolgen, sowohl bestimmte Qualitätsaspekte als auch die Kosteneffizienz gleichermaßen zu optimieren.

Die heutige Ausgestaltung der Leistungsvereinbarung entspricht am ehesten dem Steuerungstyp A, wobei die Sicherstellung der qualitativen Mindestanforderungen andere Systeme gewährleisten müssen (namentlich das Trägerhaftungssystem). Diese ergänzenden Steuerungssysteme vermögen dies aber nur teilweise zu leisten (vgl. Kapitel 5.3). Dies schafft den potenziellen Fehlreiz für die Kassen, die Kosten zu Lasten der Qualität zu optimieren. Bisher hat sich diese potenzielle Fehlsteuerung in der Praxis jedoch nicht als relevantes Problem erwiesen, weil der von der Leistungsvereinbarung ausgehende Kostendruck derzeit nicht sehr stark ist und die Kassen überdies aufgrund der Zielsysteme ihrer Träger selbst Anreize haben, eine gute Qualität zu erreichen. Der eher schwache Kostendruck hat ausserdem zur Konsequenz, dass sich die Kassen letztlich nicht zwingend so verhalten müssen, wie dies mit einer Steuerung des Typ A beabsichtigt wird. Anstatt die Kosteneffizienz zu maximieren können sie sich wahlweise auch für ein Zielsystem in der Logik der Steuerung B oder C entscheiden. Dies dürfte der Grund dafür sein, dass sich die Zielsysteme der heutigen Kassen wie in Kapitel 5.1 beschrieben stark unterscheiden.

Empfehlung: Im Rahmen der Überarbeitung der nächsten Leistungsvereinbarung sollte zunächst definiert werden, welche Steuerungswirkungen (Steuerung A, B oder C) angestrebt werden und welche der heutigen 4 Typen von Zielsystemen der Kassen (vgl. Kapitel 5.1) erwünscht bzw. unerwünscht sind.

11.3 Duales System: Kostenneutralität der beiden Abrechnungsmodelle

In der heutigen Leistungsvereinbarung können die Kassenträger für eine Entschädigung gemäss dem Pauschalsystem oder dem Bonus/Malus-System optieren. Diese duale System steht bei vielen Kassenleitenden in der Kritik, wie in Kapitel 9 ausgeführt wird.

²⁸ Vgl. hierzu den Bericht „Die Optimierung der Vereinbarung für den Vollzug des AVIG durch die Arbeitslosenkassen“ aus dem Jahr 2000 (S. 9):

Aus ökonomischer Sicht gibt es jedoch keine überzeugenden Argumente dafür, dass ein für alle Kassen einheitliches Abrechnungssystem einem dualen System grundsätzlich vorzuziehen ist. Es ist möglich, die beiden Abrechnungssysteme so auszugestalten, dass sie aus Sicht des ALV-Fonds sowohl in Bezug auf die Vollzugskosten als auch auf die Qualität der Leistungserbringung äquivalent sind. Hierzu müssen folgende zwei Bedingungen erfüllt sein:

1. Die Gesamtkosten der Pauschalen müssen gleich hoch sein wie es die Verwaltungskosten wären, wenn die betreffenden Pauschalkassen ihre Kosten effektiv abrechnen würden.
2. Der stärkere Anreiz der Pauschalkassen, ihre Kosteneffizienz zu maximieren, darf keine negativen Auswirkungen auf die Bearbeitungsqualität haben.

Beide Bedingungen sind zur Zeit jedoch nicht erfüllt.

Die Gesamtkosten der Pauschalentschädigung sind höher als jene des Bonus-Malus-Systems

Die Pauschalkassen würden dem Fonds unter den heutigen Rahmenbedingungen geringere Kosten verursachen, wenn sie anstelle der Pauschalentschädigung ihre effektiven Verwaltungskosten abrechnen würden. Dies aus zwei Gründen:

- Es ist davon auszugehen, dass sich (mehrheitlich) jene Kassen fürs Pauschalensystem entschieden haben, deren Kosteneffizienz überdurchschnittlich hoch ist. Das Pauschalensystem wäre deshalb nur dann für den Fonds kostenneutral, wenn die Pauschale entsprechend *tief*er als die Durchschnittskosten der kostenabrechnenden Kassen wäre. Dies ist jedoch nicht der Fall.
- Im Gegenteil liegt die heutige Pauschale gar signifikant *über* den Durchschnittskosten der Kassen (vgl. Kapitel 6.4).

Unter den heutigen Rahmenbedingungen wäre es für den Fonds deshalb deutlich kostengünstiger, allen Kassen die effektiven Kosten nach dem Bonus/Malus-System zu erstatten (vgl. Kapitel 6.6).

Die negativen Qualitätsanreize der Pauschalentschädigung sind ebenfalls stärker als jene des Bonus-Malus-Systems

Aufgrund des grösseren Nutzens von Effizienzsteigerungen für Träger von Pauschalkassen gegenüber Trägern von kostenabrechnenden Kassen sind auch die Anreize, die Kosteneffizienz zu Lasten der Qualität zu steigern, bei den Pauschalkassen (theoretisch) stärker.

Wir weisen in diesem Zusammenhang aber ausdrücklich darauf hin, dass wir bei einigen der sieben befragten Pauschalkassen keine diesbezügliche Strategien erkennen konnten, sondern im Gegenteil gar Beispiele antrafen, dass sich die Kassen mit den Überschüssen aus der Pauschale Qualitätssteigerungsmassnahmen leisten.

Potenzieller Vorteil des Pauschalsystems für den ALV-Fonds

Der potenzielle Hauptvorteil des Pauschalsystems für den Fonds würde darin bestehen, dass er an den Kosteneinsparungen, die bei den Pauschalkassen dank stärkerer diesbezüglicher Anreize typischerweise grösser sind, direkt oder indirekt beteiligt wird.

Dies wäre nach unsere Einschätzung nur dann der Fall, wenn im Basiszielwert auch die Kosten der Pauschalkassen integriert wären. In diesem Fall würde die sich stetig verbessernde Kosteneffizienz der Pauschalkassen dazu führen, dass der Basiszielwert laufend sinkt, wodurch sich sowohl die Pauschale als auch die Malusgrenze der effektiv abrechnenden Kassen von Jahr zu Jahr weiter reduzieren würde. Dieses Prinzip widerspricht jedoch fundamental der Logik der heutigen Leistungsvereinbarung, welche den Kostendruck bewusst nicht weiter erhöhen will und den Kassen durch eine Fixierung des Basiszielwerts eine möglichst hohe Planungssicherheit geben will.

Die Einführung einer Einheitspauschale ist nicht umsetzbar

Wenn vom heute dualen System zu einem für alle Kassen einheitlichen Abrechnungssystem übergegangen werden soll, dann bedeutet dies, dass die Pauschalkassen in die effektive Abrechnung zurückkehren müssen. Die Einführung einer Einheitspauschale für alle Kassen ist demgegenüber aus folgender Überlegung kaum umsetzbar: Aufgrund der grossen Kostenunterschiede zwischen den Kassen (vgl. Kapitel 6.3) müsste eine deutlich über den Durchschnittskosten liegende Pauschale festgelegt werden, damit diese für alle oder zumindest die meisten Kassen kostendeckend ist. Dies würde jedoch zu einer erheblichen Zunahme der gesamten Verwaltungskosten für den ALV-Fonds führen. Würde stattdessen eine für den Fonds kostenneutrale Pauschale auf der Höhe der heutigen Durchschnittskosten aller Kassen gesetzt, wären viele der heute kostenabrechnenden Kassen nicht in der Lage, die ihnen übertragenen Aufgaben kostendeckend zu erbringen.

Empfehlung: Soll die Ausgestaltung des Pauschalsystems und des Bonus-Malus-System aus Sicht des Fonds kostenneutral sein, ist Folgendes zu empfehlen:

- Die Pauschale darf nie höher liegen als die Durchschnittskosten *aller* Kassen. Als Referenzwert hierfür darf dabei nicht alleine auf die im Bonus-Malus-System verbleibenden Kassen abgestützt werden (da diese aufgrund des Selbstselektionsmechanismus typischerweise höhere Durchschnittskosten haben als die Pauschalkassen), sondern auf die Durchschnittskosten aller Kassen (einschliesslich Pauschalkassen). Als Minimalanforderung müssen dabei mindestens die Kosten aller öffentlichen Kassen (inkl. öffentliche Pauschalkassen) als Benchmark verwendet werden. So hätte man zwar keine Vollerhebung, aber zumindest ein gesamtschweizerisch repräsentatives Sample.
- Aufgrund der Tatsache, dass sich die effizienteren Kassen typischerweise für das Pauschalsystem entscheiden, müsste die Pauschale grundsätzlich etwas tiefer angesetzt werden, als die Durchschnittskosten aller Kassen. Andernfalls ist die Gesamtsumme der ausbezahlten Pau-

schalen höher als die durchschnittlichen Verwaltungskosten dieser Kassen, wodurch die beiden Systeme nicht mehr kostenneutral sind. Der in der ersten Leistungsvereinbarung verwendete Ansatz, den Basiszielwert und damit die Pauschale auf dem Niveau der 75% besten Kassen festzulegen, ist in diesem Sinne prüfenswert.

Von der Einführung einer Pauschale für alle Kassen ist abzuraten.

11.4 Wiedereinführung des Kostenbenchmarkings

Solange am dualen System festgehalten wird bzw. solange gewisse Kassen pauschal entschädigt werden, muss die Pauschale aus den in Kapitel 11.3 genannten Überlegungen im Rahmen eines Kostenbenchmarkings eruiert werden. Die Erfahrungen mit der aktuellen Leistungsvereinbarung zeigen, dass eine dauerhaft fixierte Pauschale kein gangbarer Weg ist (vgl. Kapitel 6.6).

Empfehlung: Um aussagekräftige Kostenbenchmarks zu berechnen, müssen die effektiven Kosten möglichst aller Kassen, zumindest aller öffentlichen Kassen (inkl. Pauschalkassen), vorliegen. Dies bedeutet, dass auch von den (im künftigen Kostenbenchmarking integrierten) Pauschalkassen gefordert werden muss, eine eigene (revisionsfähige) Rechnung für die Kasse zu führen und diese der Ausgleichstelle jährlich offenzulegen.

11.5 Höhe der Pauschale und Gewinnverwendung seitens der Pauschalkassen

Die Beispiele öffentlicher Pauschalkassen, die derzeit Jahr für Jahr erhebliche Gewinne erzielen und diese mit einer Ausnahme vollständig oder teilweise an die Träger abführen, werfen fast zwangsläufig die Frage auf, ob derartige Prämien an die öffentlichen und privaten Träger der Pauschalkassen im Sinne der Arbeitslosenversicherung sind.

Nach unserer Einschätzung stellen Überschüsse aus der Pauschalfinanzierung aus ökonomischer Sicht kein Problem dar, sofern sie das Ergebnis einer überlegenen Effizienz sind. Die Pauschale soll ja Anreize schaffen, eine möglichst grosse Effizienz zu erreichen.

Die Problematik der aktuellen Vereinbarung liegt darin, dass die heutige Pauschale so hoch ist, dass selbst Pauschalkassen mit unterdurchschnittlich effizienten Kostenstrukturen noch Gewinne erzielen können und entsprechend Pauschalkassen mit überlegener Effizienz erhebliche Überschüsse erarbeiten.

Würde die Pauschale gemäss den in Kapitel 11.3 beschriebenen Empfehlungen berechnet, würde die Gewinne deutlich moderater ausfallen. Ausserdem hätten die Pauschalkassen in diesem Fall auch ein realistisches Verlustrisiko, so dass allfällige Gewinne eher als Reserven für allfällige spätere Verluste zurückgestellt würden anstatt diese an die Träger abzuführen. Unter den aktuellen Rahmenbedingungen haben die Pauschalkassen keine Veranlassung hierzu, da praktisch kein Verlustrisiko besteht.

Empfehlung: Die Pauschalen sollten gemäss den Vorschlägen des Kapitels 11.3 berechnet werden. Damit reduzieren sich die Gewinnmöglichkeiten im Vergleich zu heute deutlich. Falls die Pauschale auf dem aktuellen Niveau belassen wird, ist ggf. eine Begrenzung des maximal zulässigen Gewinns oder eine Zweckbindung der Verwendung der Überschüsse vorzusehen. Dies würde aber erfordern, dass die Pauschalkassen eine eigene Rechnung für die Kasse führen.

11.6 Bonus und Malus der kostenabrechnenden Kassen

Die kostenabrechnenden Kassen haben heute einen starken Anreiz, nicht in die Maluszone zu gelangen. Dieser Anreiz sollte auch in Zukunft beibehalten werden. Der Anreiz in die Bonuszone zu gelangen ist demgegenüber jedoch schwach. Hierfür sind die Boni zu gering.

Empfehlung: In Bezug auf den Bonus und Malus stellen sich nach unserer Einschätzung folgende Fragen im Hinblick auf die künftige Leistungsvereinbarung:

- Soll den Kassen künftig – wie in der ersten Leistungsvereinbarung – wieder die Möglichkeit gegeben werden, bei erheblich besserer Effizienz als der Durchschnitt auch substantielle Boni zu erwirtschaften?
- Soll die Definition des Bonus ein Spiegelbild der Definition des Malus sein, so dass sich die Malusrisiken und Bonuschancen die Waage halten?²⁹ Damit wäre das Bonus-Malus-System dem Pauschalsystem äquivalent, mit dem Unterschied, dass erstens eine neutrale Zone besteht und zweitens sowohl die Gewinnchancen als auch Verlustrisiken gleichermassen geringer sind als bei den Pauschalkassen.
- Wie kann sichergestellt werden, dass die Malusdrohung trotz dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. August 2015 betreffend *Forderung aus Verwaltungskostenentschädigung (Malus für das Jahr 2008)* aus Sicht der Kassen noch glaubwürdig ist? Gegebenenfalls bedarf es hierzu Anpassungen in der Vereinbarung oder der Art der Bestimmung der Malushöhe.

11.7 Qualitätssteuerung

Es gibt verschiedene Elemente, welche den Kassen Anreize schaffen, eine gute Dienstleistungsqualität zu erbringen. Solange sich aus der Leistungsvereinbarung kein starker Kostendruck auf die Kassen ergibt, scheinen diese Qualitätsanreize genügend stark zu sein um zu verhindern, dass die Kassen aus Kostenüberlegungen bewusst Qualitätseinbussen in Kauf nehmen. Sollte sich das Malus- oder Verlustrisiko und damit der Kostendruck der Kassen in Zukunft aber stark erhöhen,

²⁹ Dies würde bedeuten, dass bspw. ab einer um 20% besseren Effizienz als der Durchschnitt ein Bonus von 50% anfällt und ab einer um 20% schlechteren Performance ein Malus von 50%.

dann ist damit zu rechnen, dass die Kassen bereit sind, im Zuge eines Personalabbaus eine schlechtere Abklärungsqualität zu riskieren (vgl. Kapitel 5.3).

Im Falle einer Verstärkung des Kostendrucks im Zuge der künftigen Leistungsvereinbarung sollte die Gesamtsteuerung der Arbeitslosenkassen deshalb auch die Qualitätsanreize verstärken, um diesbezüglichen Fehlsteuerungen entgegenzuwirken. Dies muss nicht zwingend im Rahmen der Leistungsvereinbarung geregelt werden.

Empfehlung: Folgende Optimierungen sollten geprüft werden:

- Es ist festzulegen, bei welchen Qualitätsdimensionen aus Sicht der ALV Mindestanforderungen zu erfüllen sind und bei welchen Qualitätsaspekten den Kassen freie Hand belassen wird (Öffnungszeiten etc.).
- Es sind griffige Anreize zu konzipieren, welche schlechte Qualität (in Bezug auf die vorher festgelegten relevanten Dimensionen) wirksam sanktionieren bzw. gute Qualität belohnen. Die von der heutigen Trägerhaftung ausgehenden Anreize sind hierfür nicht ausreichend (vgl. Kapitel 5.3).
- Der in Kapitel 5.3 beschriebene Fehlanreiz der Haftungsrisikovergütung ist zu bereinigen.

11.8 Berücksichtigung exogener Kostentreiber

Die Verwaltungskosten pro Leistungspunkt der Arbeitslosenkassen unterschieden sich teilweise aufgrund von exogenen Einflussfaktoren.

Die bisherige Bandbreite zwischen Malusgrenze und Basiszielwert ist heute dabei ausreichend, dass auch jene ALK mit erhöhten regionalen Mieten oder Löhne nicht in Maluszone gelangen, solange deren Effizienz nicht deutlich tiefer als der Durchschnitt ist. In diesem Sinne sind diese exogen bedingten Kostennachteile indirekt in der Bandbreite enthalten. Aufgrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. August 2015 betreffend *Forderung aus Verwaltungskostenentschädigung (Malus für das Jahr 2008)* ist aber zu empfehlen, die in Kapitel 8.2 und 8.3 dargestellten exogen bedingten Kostennachteile in Form *individueller Malus-Bandbreiten* explizit zu berücksichtigen und im Gegenzug die heutige *allgemeine Bandbreite* entsprechend zu reduzieren.

Bei den exogenen Einflüssen aufgrund unterschiedlicher Bezügerstrukturen (vgl. Kapitel 8.5) stellt sich die Frage, ob und wie diese künftig in der Leistungsvereinbarung berücksichtigt werden sollen. Dabei kommen grundsätzlich folgende Ansätze in Frage:

- Summarische Integration der potenziellen exogenen Einflüsse der Bezügerstruktur in die allgemeine Bandbreite der Malusgrenze.
- Bereinigung der Verwaltungskosten pro Leistungspunkt mittels ökonomischer Verfahren um die Einflüsse der Bezügerstruktur, wie dies im Falle der Wirkungen der RAV seit Jahren gemacht wird.

Wir empfehlen, die erste der beiden oben genannten Varianten zu verfolgen. Dies aus folgenden Überlegungen:

- Die jährlichen Berechnungen würden jeweils auf einer Basis von rund 25 effektiv abrechnenden Arbeitslosenkassen bzw. 25 Beobachtungen basieren. Dabei wäre infolge der vergleichsweise geringen Anzahl Beobachtungen mit Schwankungen der Einflussmessungen über die Zeit zu rechnen.
- Die Korrekturen können immer erst dann berechnet werden, wenn das betreffende Referenzjahr abgeschlossen ist. Für die ALKs würde dies bedeuten, dass sie erst nach Abschluss des betreffenden Rechnungsjahres ihre definitiven, korrigierten Verwaltungskosten pro Leistungspunkt erfahren. Dies reduziert die Planungssicherheit.
- Die Bedeutung des exogenen Einflusses der Bezügerstruktur ist vergleichsweise gering, weshalb unseres Erachtens auf die eher aufwändige Variante der ökonometrischen Berechnungen verzichtet werden sollte.

Empfehlung: Folgende Optimierungen sollten geprüft werden:

- Es ist zu empfehlen, die in Kapitel 8.2 und 8.3 dargestellten exogen bedingten Kostennachteile und -vorteile in Form individueller Bandbreiten zwischen Malusgrenze und Basiszielwert explizit zu berücksichtigen und im Gegenzug die heutige allgemeine Bandbreite entsprechend zu reduzieren.
- Von einer jährlichen Berechnung und Korrektur der sich aus der Bezügerstruktur ergebenden exogenen Einflüsse ist aufgrund methodischer Schwierigkeiten (zu wenige Beobachtungen) eher abzuraten. Die potenziellen exogenen Einflüsse der Bezügerstruktur sind eher summarisch in die Bandbreite zu integrieren oder aufgrund der geringen Relevanz gar zu vernachlässigen.

Anhang A: Entwicklung der Definition des Leistungspunktekatalogs zwischen 2000 und 2016

Haupt-Code	Sub-Code	Bezeichnung	Anzahl Leistungspunkte pro Geschäftsfall																
			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
A01		Anmeldungen Arbeitslosenentschädigung (ALE) / Arbeitsmarktliche Massnahmen (AM)																	
A011	10	Neuanmeldungen ALE/AM innerhalb 3 Jahren nach Ablauf der alten Rahmenfrist	9	9	9	12	12	12	12										
A011	20	Neuanmeldungen ALE/AM restliche	6	6	6	9	9	9	9										
A011	30	Neuanmeldungen ALE/AM								50	50	50	50	55	55	55	55	55	
A013	10	Wiederanmeldungen ALE/AM nach 1 bis 6 Monaten innerhalb der gleichen RF	4	4	4	6	6	6	6	20	20	20	20	25	25	25	25	25	
A014	10	Wiederanmeldungen ALE/AM nach mehr als 6 Monaten innerhalb der gleichen RF	4	4	4	6	6	6	6	50	50	50	50	50	50	50	50	50	
A015	10	Anmeldungen mit AVIG Art. 29	6	6	6	9	9	9	9	8	8	8	8	8	8	8	8	8	
A016	10	Anrechnungen Erziehungsperiode *	3	3	3	3	3	3	3	7	7	7	7	7	7	7	7	7	
A017	10	Unterbreitungen zum Entscheid	3	3	3	3	3	3	3	7	7	7	7	7	7	7	7	7	
A018	10	Anmeldungen mit IV-Code								15	15	15	15	15	15	15	15	15	
A019	10	Kassenwechsel										50	50	50	50	50	50	50	
A02		Monatsabrechnungen Arbeitslosenentschädigung (ALE) / Arbeitsmarktliche Massnahmen (AM)																	
A021	10	Monatsabrechnungen ALE/AM	2	2	2	2	2	2	2										
A021	20	Monatsabrechnungen ALE								2	2	2	2	2	2	2	2	2	
A021	30	Monatsabrechnungen mit ALE und AM	3	3	3	3	3	3	3										
A021	40	Monatsabrechnungen AM								3	3	3	3	3	3	3	3	3	
A022	10	Monatsabrechnungen Projektkosten Arbeitsmarktliche Massnahmen	2	2	2	2	2	2	2										
A022	20	Monatsabrechnungen mit ProKo AM								4	4	4	4	4	4	4	4	4	
A023	10	Monatsabrechnungen ALE/AM mit Forderungen aus Berufspraktika	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5										
A023	20	Monatsabrechnungen mit BP								10	10	10	10	10	10	10	10	10	
A025	10	Monatsabrechnungen ALE/AM mit Art. 29 Gutschrift				3	3	3	3										
A025	20	Monatsabrechnungen mit Art. 29 AVIG								20	20	20	20	20	20	20	20	20	
A026	10	Monatsabrechnungen ALE/AM mit Leistungsimport oder -export				5	5	5	5										
A026	20	Monatsabrechnungen E303 Leistungsimport (Vorschuss Leistungsexport)								14	14	14	14	14	14	14	14	14	
A026	30	Monatsabrechnungen E303 Leistungsexport								20	20	20	20	20	20	20	20	20	
A03		Zusätze Monatsabrechnungen Arbeitslosenentschädigung (ALE) / Arbeitsmarktliche Massnahmen (AM)																	
A031	10	Monatsabrechnungen ALE/AM mit Zwischenverdienst	2	2	2	2	2	2	2	8	8	8	8	8	8	8	8	8	
A032	10	Monatsabrechnungen ALE/AM mit Einstelltagen	5	5	5	5	5	5	5										
A032	20	Monatsabrechnungen ALE/AM mit Einstelltagen ALK								40	40	40	40	40	40	40	40	40	
A032	30	Monatsabrechnungen ALE/AM mit Einstelltagen RAV								3	3	3	3	3	3	3	3	3	
A033	10	Monatsabrechnungen ALE/AM mit Wartetagen	3	3	3	3	3	3	3										
A034	10	Monatsabrechnungen ALE/AM mit Art. 29 Entschädigung	3	3	3	3	3	3	3										
A036	10	Monatsabrechnungen ALE/AM mit Drittadressaten		2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
A037	10	Monatsabrechnungen ALE/AM mit AVIG Art. 26 / Art 28	2	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	

Haupt-Code	Sub-Code	Bezeichnung	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
A01		Anmeldungen Arbeitslosenentschädigung (ALE) / Arbeitsmarktliche Massnahmen (AM)																		
A011	10	Neuanmeldungen ALE/AM innerhalb 3 Jahren nach Ablauf der alten Rahmenfrist	9	9	9	12	12	12	12											
A011	20	Neuanmeldungen ALE/AM restliche	6	6	6	9	9	9	9											
A011	30	Neuanmeldungen ALE/AM								50	50	50	50	55	55	55	55	55	55	
A04		Kurzarbeitsentschädigung (KAE)																		
A041	10	Erstabrechnungen KAE mit bis zu 10 betroffenen Personen	20	20	20	20	20	20	20	30	30									
A041	20	Erstabrechnungen KAE mit bis zu 20 betroffenen Personen	20	20	20	20	20	20	20	30	30									
A041	30	Erstabrechnungen KAE mit über 20 betroffenen Personen	30	30	30	30	30	30	30	50	50									
A041	40	Erstabrechnungen KAE pro Betrieb / Betriebsabteilung										30	50	50	50	50	50	50	30	
A041	50	Erstabrechnungen KAE pro entschädigten Mitarbeiter										30	3	3	3	3	3	3	8	
A044	10	Folgeabrechnungen KAE mit bis zu 10 betroffenen Personen	10	10	10	10	10	10	10	9	9									
A044	20	Folgeabrechnungen KAE mit bis zu 20 betroffenen Personen	10	10	10	10	10	10	10	13	13									
A044	30	Folgeabrechnungen KAE mit über 20 betroffenen Personen	15	15	15	15	15	15	15	20	20									
A044	40	Folgeabrechnung KAE pro entschädigten Mitarbeiter										9	2	2	2	2	2	2	7	
A05		Schlechtwetterentschädigung (SWE)																		
A051	10	Erstabrechnungen SWE mit bis zu 10 betroffenen Personen	20	20	20	20	20	20	20	30	30	30	30							
A051	20	Erstabrechnungen SWE mit bis zu 20 betroffenen Personen	20	20	20	20	20	20	20	30	30	30	30							
A051	30	Erstabrechnungen SWE mit über 20 betroffenen Personen	30	30	30	30	30	30	30	50	50	50	50							
A051	40	Erstabrechnungen SWE pro Betrieb / Betriebsabteilung												30	30	30	30	30	25	
A051	50	Erstabrechnungen SWE pro entschädigten Mitarbeiter												4	4	4	4	4	10	
A054	10	Folgeabrechnungen SWE mit bis zu 10 betroffenen Personen	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10							
A054	20	Folgeabrechnungen SWE mit bis zu 20 betroffenen Personen	10	10	10	10	10	10	10	20	20	20	20							
A054	30	Folgeabrechnungen SWE mit über 20 betroffenen Personen	15	15	15	15	15	15	15	20	20	20	20							
A054	40	Folgeabrechnungen SWE pro entschädigten Mitarbeiter												3	3	3	3	3	9	
A06		Insolvenzentschädigung (IE)																		
A061	10	Bezügerabrechnungen IE	20	20	20	20	20	20	20	50	50	50	50	50	50	50	50	50	90	
A062	10	Anspruchsabklärungen IE für Nicht-Bezugsberechtigte	15	15	20	20	20	20	20	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	90
A063	10	Anspruchsabklärungen pro IE-Betrieb			50	50	50	50	50	40	40	40	40	40	40	40	40	40	85	
A07		Stabilo																		
A071	10	Monatsabrechnungen Art. 2 Stabilo AM											3	3	3	3	3	3	3	
A072	10	Monatsabrechnungen Art. 3 Stabilo AM											3	3	3	3	3	3	3	
A073	10	Monatsabrechnungen KAE Art. 4 Stabilo/Abt.											3	3	3	3	3	3	3	

Haupt-Code	Sub-Code	Bezeichnung	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
A09		Diverse Geschäftsfälle																	
A091	10	Erlassgesuche	5	5	5	5	5	5	5										
A091	20	Erlassgesuche (ohne Fonds)								20	20	20	20	20	20	20	20	20	25
A091	30	Erlassgesuche zu Lasten Fonds											40	40	40	40	40	40	25
A092	10	Rekurse und Strafanzeigen	8	8	8														
A092	20	Rekurse, Einsprachen und Strafanzeigen				15	15	15	15										
A092	30	Strafanzeigen								30	30	30	30	30	30	30	30	30	45
A092	40	Rekurse und Einsprachen								60	60	60	60	60	60	60	60	60	95
A094	10	Rückforderungen	4	4	4														
A094	20	Rückforderungen Arbeitslosenentschädigung				4	4	4	4										
A094	25	Rückforderungen Arbeitslosenentschädigung / Arbeitsmarktliche Massnahmen				4	4	4	4	20	20	20	20	20	20	20	20	20	25
A094	30	Rückforderungen Schlechtwetterentschädigung				4	4	4	4	20	20	20	20	30	30	30	30	30	50
A094	40	Rückforderungen Kurzarbeitsentschädigung				4	4	4	4	20	20	20	50	50	50	50	50	50	50
A094	50	Rückforderungen Insolvenzenschädigung				4	4	4	4	30	30	30	30	30	30	30	30	30	50
A095	10	Abklärungen BGSA											36						
A095	20	Abklärungen BGSA											90	90	90	90	90	90	60
A10		Geschäftsfälle, deren LP nicht durch die ASAL-Applikation generiert werden																	
A101	10	Einsatz von Lehrlingen bei den Arbeitslosenkassen			50% ZW	50% ZW	50% ZW	50% ZW	50% ZW	50% ZW	50% ZW								
A101	20	Einsatz von Lernenden bei den Arbeitslosenkassen										10'720	10'720	10'720	10'720	10'720	10'720	10'720	10'720
A102	10	Einsatz von Berufsmaturanden bei den Arbeitslosenkassen										5'360	5'360	5'360	5'360	5'360	5'360	5'360	5'360
A103	10	Vorbereitung eines Bezügerdossiers zur Mikroverfilmung			1	1	1	1	1	5	5	5	5	5	5	5	5	5	9
A104	10	Teilnahme von Kassenvertretern an Sitzungen der ALV-Ausgleichsstelle			1/200 ZW	1/220 ZW	1/220 ZW	1/220 ZW	1/220 ZW	1/220 ZW	1/220 ZW								
A104	20	Teilnahme von Kassenvertreterinnen/Kassenvertretern an Sitzungen der ALV-Ausgleichsstelle										98	98	98	98	98	98	98	135
A105	10	Bearbeiten der Formulare zur Bescheinigung der Beschäftigungszeiten in der CH (E301)				15	15	15	15	11	11	11	11	11	11	11	11	11	15
A106	10	Vorbereitung eines ALE-Bezügerdossiers zum Einscannen										3	3	3	3	3	3	3	
A106	20	Scanning (A11, A12, A13, A41, A51 und A63)																	9
A107	10	Bearbeitung Unfallmeldungen mit Hilfe des SUNET						7	7	7	7								
A107	20	Senden Schadenmeldungen mit Hilfe von Sunet UVAL										15	15	15	15	15	15	15	15
Legende:																			
Text																			
Text																			
Text																			

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Holikofenweg 36, CH-3003 Bern

Tel 031 322 42 27, Fax 031 323 50 01

www.seco.admin.ch, seco@seco.admin.ch

Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF