

VERNEHMLASSUNGSBERICHT
DER REGIERUNG
BETREFFEND
DIE ABÄNDERUNG DES GESETZES ÜBER DIE
ARBEITSLOSENVERSICHERUNG UND DIE
INSOLVENZENTSCHÄDIGUNG
(ARBEITSLOSENVERSICHERUNGSGESETZ, ALVG)

Ministerium für Inneres, Justiz und Wirtschaft

Vernehmlassungsfrist: 29. November 2013

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Zusammenfassung	3
Zuständiges Ministerium.....	4
Betroffene Amtsstellen und Organisationen	4
1. Ausgangslage	5
2. Anlass der Vorlage	6
3. Schwerpunkte der Vorlage	9
3.1 Definition der Untergrenze des Eigenkapitals	9
3.2 Sicherheitsmassnahmen bei der Abschaffung des Staatsbeitrages ..	11
3.2.1 Beurteilung dieser Regelung	12
3.2.2 Vergleich mit der Schweiz	13
3.3 Vier Szenarien einer konjunkturellen Entwicklung	13
3.3.1 Szenario A.....	17
3.3.2 Szenario B.....	18
3.3.3 Szenario C.....	19
3.3.4 Szenario D – sehr negative Konjunkturentwicklung	21
3.4 Finanzierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen	23
3.4.1 Arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM)	23
3.4.2 Übernahme der AMM-Kosten durch die ALV	24
3.5 Fakten und Überlegungen im Bereich der Kurzarbeit	25
3.5.1 Ausgangslage.....	26
3.5.2 Mögliche Kriterien zur Rückzahlung der KAE.....	27
3.5.3 Einführung einer Rückzahlungspflicht	28
3.5.4 Kein KAE-Anspruch für „Grossfirmen“	28
3.5.5 Praxis SECO Schweiz.....	29
4. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	30
5. Verfassungsmässigkeit / Rechtliches.....	33
6. Regierungsvorlage	35

ZUSAMMENFASSUNG

Am 29. Januar 2013 startete die Regierung ein Vernehmlassungsverfahren zu einer Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (ALVG). Inhalt dieser Revision war die Abschaffung des Staatsbeitrages an die Arbeitslosenversicherung. Im Ergebnis wurde die Abschaffung des Staatsbeitrages im Grundsatz begrüsst, allerdings unter der Voraussetzung, dass die Beiträge an die Versicherung nicht erhöht würden. Da die Finanzierung der Versicherung ohne den Staatsbeitrag aber weiterer Absicherungen bedarf, gelangt die Regierung nun mit einem erneuten Vorschlag an die Öffentlichkeit.

Aufgrund der meist negativen Ergebnisse der Arbeitslosenversicherung während rund 15 Jahren beschloss der Landtag 2010 die Totalrevision des ALVG. Eckpunkte der damaligen Revision waren eine Verdoppelung der Beitragssätze von 0,5% auf 1.0% bis zu einer Lohnsumme von 126'000 Franken, je hälftig verteilt auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber, und Leistungskürzungen auf der Bezugsseite.

In der Folge konnte die Kasse in den Jahren 2011 und 2012 wieder Gewinne ausweisen, welche nicht auf Einmaleffekte, sondern auf Nachhaltigkeit der Erträge zurückzuführen sind. Ob dieser Entwicklung kam die Regierung zum Schluss, dass der Staatsbeitrag an die Kasse abgeschafft werden kann, zumal eine Versicherung vom Grundsatz her selbstfinanziert sein soll. Zudem lässt bereits das heutige Gesetz eine Aussetzung des Staatsbeitrages zu, wenn das Eigenkapital einen bestimmten Betrag überschreitet. Nach geltendem Recht läge diese Grenze bei rund 220 Mio. Franken. Die Regierung erachtet diese Grenze als nicht sinnvoll und definierte mittels Simulation der Entwicklung der Arbeitslosenversicherungskasse in verschiedenen Konjunkturmodellen eine Untergrenze von 25 Mio. Franken Eigenkapital. Bei einem Unterschreiten dieser Grenze in einem Dreijahresdurchschnitt sollen bei der geplanten Abschaffung des Staatsbeitrags neue Massnahmen greifen, welche sicherstellen, dass diese Grenze wieder erreicht wird.

Die Regierung schlägt aus diesem Grunde vor, dass bei einem Unterschreiten als erstes die heutige Lohnobergrenze für die Beitragsleistung von 126'000 Franken geöffnet wird, bis die Untergrenze des Eigenkapitals wieder erreicht ist. Ist diese nach Ablauf von zwei Jahren nach der Öffnung der Lohnobergrenze nicht erreicht, werden die Beitragssätze auf Beginn des nachfolgenden Jahres von 1% auf 1.5%

angehoben, je hälftig verteilt auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber, bis die Grenze von 25 Mio. Franken wieder erreicht ist. Diese Massnahmen werden von der Regierung jährlich im Ereignisfall mit Verordnung geregelt.

Die Liquidität der Kasse soll bei einem nicht absehbaren, tiefgreifenden konjunkturellen Einbruch mittels eines staatlichen Darlehens sichergestellt werden.

Die nachhaltige Sicherung der Versicherungskasse ist somit nach Ansicht der Regierung mit den geringstmöglichen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Werkplatzes Liechtenstein gewährleistet.

Die Analyse der verschiedenen Szenarien hat ebenfalls ergeben, dass gleichzeitig mit der Abschaffung des Staatsbeitrages die Beiträge des Landes für die arbeitsmarktlichen Massnahmen in der Höhe von 1.4 Mio. Franken vollumfänglich auf die Kasse übertragen werden können.

ZUSTÄNDIGES MINISTERIUM

Ministerium für Inneres, Justiz und Wirtschaft

BETROFFENE AMTSSTELLEN UND ORGANISATIONEN

Amt für Volkswirtschaft

Stabstelle Finanzen

Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

Vaduz, 1. Oktober 2013

RA 2013/923

P

1. **AUSGANGSLAGE**

In den vergangenen 10 bis 15 Jahren hat die Arbeitslosenversicherung (ALV) meist negative Ergebnisse erzielt. Deshalb wurde im Jahr 2010 vom Landtag eine Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (ALVG) beschlossen, welche die ALV finanziell auf gesunde Beine stellen sollte. Dazu wurden auf der Ausgaben- und Einnahmenseite Veränderungen durchgeführt. Zu den Details hierzu sei auf den Bericht und Antrag Nr. 88/2010 und die Stellungnahme Nr. 118/2010 verwiesen.

Das am 1. Januar 2011 in Kraft getretene totalrevidierte ALVG führte gemäss dem Rechnungsabschluss 2011 zu einem Überschuss von 6.4 Mio. Franken in der ALV. Dazu sei angemerkt, dass das Jahr 2011 ein extrem gutes Jahr für die ALV darstellte. Die Arbeitslosenquote war klar unterdurchschnittlich, und es gab nur niedrige Zahlungen im Bereich der Kurzarbeits- und Insolvenzenschädigung. In einem klassischen Durchschnittsjahr könnte die Kasse nach dem neuen Gesetz jährlich 1.1 Mio. Franken - ohne Staatsbeitrag - dem Eigenkapital zuweisen.

Sozialversicherungswerke wie die ALV sollten sich selbst tragen. Wie sich gezeigt hat, kann zum jetzigen Zeitpunkt an die Abschaffung des Staatsbeitrages gedacht werden. Dies wurde mit dem Vernehmlassungsbericht vom 29. Januar 2013 bereits zum Ausdruck gebracht. Die Vernehmlassungsteilnehmer wünschen sich im Fazit genauere Berechnungen von möglichen Szenarien des Konjunkturverlaufs und der Zahlungen an die Schweiz unter der europäischen Verord-

nung 883/2004/EG¹. Sie empfehlen ausserdem, keine Beitragserhöhungen vorzunehmen.

Die Regierung beabsichtigt die schnellstmögliche Abschaffung des Staatsbeitrages aus Gründen der Sanierung des Staatshaushalts, möchte jedoch grundsätzlich die geltende Beitragshöhe von 1%, hälftig aufgeteilt auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer, als einen tragenden Standortvorteil des Wirtschaftsstandorts Liechtenstein beibehalten. Es liegen erst finanzielle Daten von zwei Jahren unter dem neuen ALVG vor. Das Abstellen auf ein einziges Durchschnittsjahr bei der Einnahmen- und Ausgabenseite der Kasse unter dem neuen ALVG könnte falsche Schlussfolgerungen generieren, sodass Berechnungen verschiedener Szenarien bezüglich möglicher Konjunkturverläufe vorzunehmen waren. Das Ziel der Berechnungen war es, einen Grenzwert des Eigenkapitals zu definieren, bei dessen Unterschreiten gesetzliche Mechanismen zur Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit der Kasse zu greifen beginnen. Diese eindeutig definierten Mechanismen geben der Regierung die Möglichkeit in einem klar definierten Rahmen, und jeweils auf ein Jahr befristet per Verordnung Massnahmen zur Sicherung des Eigenkapitals der ALV-Kasse zu ergreifen.

2. ANLASS DER VORLAGE

Der Staatshaushalt muss auf der Ausgabenseite dringend saniert werden. Dazu wurde bereits im Bericht und Antrag Nr. 73/2010 und speziell im Bericht und Antrag Nr. 47/2012 (S. 22 u. 39) der Beitrag zur ALV erwähnt. Die Regierung hat daher beschlossen, mit dieser Vernehmlassungsvorlage die Abschaffung des Staatsbeitrags an die ALV vorzuschlagen und damit die Einsparung eines jährlichen Beitrags von rund 3 Mio. Franken (Budget 2013: 3.2 Mio. Franken) für die

¹ Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

Sanierung des Staatshaushalts zu erreichen. Mit der vorgeschlagenen Verlagerung der Kosten für die arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) auf die ALV-Kasse sollen weitere 1.4 Mio. Franken eingespart werden.

Mit der Totalrevision des ALVG wurde eine Verdoppelung der Beiträge vorgenommen. Mit der Erhöhung von 0,5% auf 1% bis zu einer Lohnsumme von 126'000 Franken pro Jahr, gekoppelt mit einer Reduzierung der Anspruchsleistungen sowohl bei der Arbeitslosen- als auch bei der Kurzarbeitsentschädigung, sollten die Kasse nachhaltig saniert und die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Kasse Krisenjahre wie 2009 aus eigener Kraft, sprich ohne Staatsbeitrag, bewältigen kann.

Da der Staatshaushalt dringend saniert werden muss, und da eine Versicherung grundsätzlich selbsttragend sein soll, ist es geboten, eine Lösung für die Abschaffung des Staatsbeitrags an die ALV zu finden.

Eine Unsicherheit auf der Ausgabenseite ergibt sich durch die neue europäische Verordnung 883/2004/EG. Diese ist am 1. Juni 2012 für den EWR in Kraft getreten. Wie bisher wird das Arbeitslosengeld vom Wohnmitgliedstaat ausgerichtet. Neu ist aber, dass bei arbeitslos gewordenen Grenzgängern der Wohnmitgliedstaat vom letzten zuständigen Staat der Beschäftigung die Kosten des Arbeitslosengeldes der ersten drei bis fünf Monate einfordern kann. Liechtenstein ist durch diese Regelung stark betroffen, sind doch mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer in Liechtenstein Grenzgänger. Allerdings werden im Verhältnis zu Österreich keine zusätzlichen Ausgaben erwartet, da Beiträge österreichischer Grenzgänger in Liechtenstein bereits bisher auf der Grundlage eines bilateralen Abkommens an die ALV in Österreich überwiesen wurden. Weil die Verordnung 883/2004/EG aber auch im Verhältnis mit der Schweiz angewendet werden wird, ist in den vier Szenarien mit diesbezüglichen Kosten gerechnet worden. Die dies-

bezüglichen Verhandlungen haben noch nicht begonnen, weshalb ein Zeitpunkt für das Inkrafttreten einer zwischenstaatlichen Regelung noch nicht absehbar ist.

Gemäss heute geltendem Art. 71 Abs. 2 ALVG entfällt der Staatsbeitrag, wenn das Eigenkapital der Versicherungskasse höher ist als das zweifache Total des Gesamtaufwandes der letzten vier Jahre. Legt man die Zahlen der vergangenen vier Jahr (2009 bis 2012) zugrunde, müsste das Eigenkapital ca. 220 Mio. Franken betragen, damit der Staatsbeitrag nicht mehr fällig wäre. Aus versicherungstechnischer Sicht ist diese Zielgrösse viel zu hoch angesetzt. Mit Hilfe der verschiedenen Szenarien wurde deshalb errechnet, welches minimale Eigenkapital die ALV-Kasse zur Verfügung stehen muss (Eigenkapitaluntergrenze). Weiter wurde ein Instrumentarium entwickelt, mit dem erreicht werden soll, dass dieses Minimum an Eigenkapital langfristig gewährleistet ist. So kann der Staatsbeitrag abgeschafft und gleichzeitig dem Versicherungsgedanken und der Wettbewerbsfähigkeit des Arbeitsplatzes optimal Rechnung getragen werden.

Die neue Gesetzesvorlage sieht vor, dass die Beitragsgrenze für den beitragspflichtigen Lohn in Höhe der derzeit geltenden 126'000 Franken aufgehoben wird, wenn der Durchschnittswert des Eigenkapitals in einem Zeitraum von drei Jahren diese Eigenkapitalgrenze unterschreitet. Die Regierung hat diese Massnahme per Verordnung zu erlassen, bis der Durchschnittswert der definierten Eigenkapitaluntergrenze wieder erreicht ist. Der Durchschnittswert des Eigenkapitals von drei Jahren ist einem einmaligen Unterschreiten der Grenze vorzuziehen, damit das Instrumentarium mit entsprechend Vorankündigungszeit und mit Bedacht eingeführt werden kann. Falls sich die konjunkturelle Lage weiter verschlechtert und sich die Öffnung der Lohnobergrenze als ein zu schwaches Instrument erweist, wird in einem zweiten Schritt eine generelle Beitragserhöhung vorgenommen. Erst als ultima ratio wird vorgeschlagen, dass der Staat in die Pflicht genommen wird; und dies nicht mittels einer Defizitgarantie wie bisher,

sondern über eine Liquiditätsgarantie gegenüber der Kasse mittels eines auf 36 Monate befristeten Darlehens. Alle Szenarien haben gezeigt, dass mit den ersten beiden Instrumenten (Öffnung der Lohnobergrenze und in zweiter Linie Beitrags-erhöhungen) rasch auf eine Abnahme des Eigenkapitals reagiert werden könnte.

3. SCHWERPUNKTE DER VORLAGE

3.1 Definition der Untergrenze des Eigenkapitals

Der Staatsbeitrag an die ALV ist in Art. 71 ALVG geregelt. Gemäss dieser Norm erhält die ALV jährlich 20% der Auszahlungen, sofern das Eigenkapital der Kasse geringer ist als der doppelte Gesamtaufwand der letzten vier Jahre. In jedem Fall deckt der Staat ein Defizit bis zur Höhe von 20% der Auszahlungen. Diese Lösung hat dazu geführt, dass in den vergangenen Jahren teils sehr hohe Staatsbeiträge an die ALV bezahlt wurden, da bedingt durch die zu niedrige Finanzierung ständig Defizite entstanden sind. Der Gesamtaufwand und die Beiträge an die ALV durch den Staat haben sich in der Vergangenheit wie folgt entwickelt:

Jahr	Gesamtaufwand ALV	Ergebnis ALV	Staatsbeitrag
2006	21.9	-5.9	3.4
2007	17.8	-4.1	2.6
2008	20.5	-7.0	2.3
2009	42.0	-18.4	6.7
2010	22.2	-8.5	3.9
2011	17.8	6.4	2.8
2012	20.0	6.0	3.3

Tab. 1: Entwicklung der ALV und Staatsbeitrag (in Mio. Franken)

Die heute geltende Regelung nach Art. 71 ALVG führt gemäss den Zahlen von 2009 bis 2012 dazu, dass erst bei Vorliegen eines Eigenkapitals in Höhe von ca. 220 Mio. Franken kein Staatsbeitrag zu bezahlen wäre. Die Regelung aus dem Jahre 1996 muss revidiert werden – die Eigenkapitalhöhe ist so hoch angesetzt, dass sie unter Zuhilfenahme des Staatsbeitrages und bei gleich bleibender Arbeitsmarktlage und ohne Beachtung der Auswirkungen der Verordnung 883/2004/EG theoretisch erst in über 20 Jahren erreicht wäre.

Angesichts der Lage des Staatshaushaltes stellt diese Regelung nach dem Gesagten keine erhaltenswerte Option dar. Ausserdem ist die Regierung der Ansicht, dass Sozialversicherungswerke grundsätzlich selbsttragend ausgestaltet sein sollten.

Es war demnach zu berechnen, welches Eigenkapital zum Zeitpunkt der Abschaffung des Staatsbeitrages vorhanden sein muss. Dazu wurden der Konjunkturverlauf der vergangenen sieben Jahre (2006 bis 2012) und die daraus resultierten effektiven Kosten der ALV betrachtet.² Die Festlegung einer Interventionsgrenze im Sinne eines minimalen Eigenkapitalbestandes hat den Regeln der Nachvollziehbarkeit und Sinnhaftigkeit zu unterliegen.

Die Entwicklung des Vermögens inklusive des Staatsbeitrags stellte sich in den Jahren 2006 bis 2012 gem. Revisionsbericht wie folgt dar:

² Weil das geltende ALVG erst seit 2011 in Kraft ist, konnten für die Jahre 2006-2010 nicht die effektiven Zahlen verwendet werden. Vielmehr musste berechnet werden, welche Zahlen sich für diese Jahre mit dem heute geltenden ALVG ergeben hätten (Verdoppelung der Beträge, Verringerung der Kurzarbeitschädigung).

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
58.1	52.2	41.0	22.6	14.3	22.8	28.8

Tab. 2: Entwicklung Eigenkapital (in Mio. Franken)

Aus den vorangegangenen Überlegungen zum generierten Gesamtaufwand und der Entwicklung des Eigenkapitals wird vorgeschlagen, die Untergrenze des Eigenkapitals auf 25 Mio. Franken festzulegen. Dies entspricht dem durchschnittlichen Aufwand der Kasse aus den sieben beobachteten Jahren und liegt damit tiefer als das durchschnittliche Eigenkapital desselben Zeitraums, welches bei rund 35 Mio. Franken liegt. Mit dieser Untergrenze könnten Krisenjahre wie 2008/2009 aus den Beiträgen und dem Eigenkapital finanziert werden.

3.2 Sicherheitsmassnahmen bei der Abschaffung des Staatsbeitrages

Der Staatsbeitrag kann aufgrund der dargestellten Szenarien abgeschafft werden, falls die gesetzlichen Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden, die dem Arbeitsplatz Rechtssicherheit bieten und der Regierung erlauben, per Verordnung angemessen und unter Berücksichtigung zum einen der sozialpolitischen Prämissen, zum zweiten der Unternehmens- und Arbeitnehmerinteressen und zum dritten der Zahlungsfähigkeit des Fonds auf die Abnahme des Eigenkapitals unter eine bestimmte Reserve (25 Mio. Franken) reagieren zu können.

Die gesetzlichen Vorkehrungen beinhalten daher die Massnahmen:

1) Fällt das gemittelte Eigenkapital der dem Jahresabschluss vorausgegangenen drei Jahre unter 25 Mio. Franken per Ende des abgelaufenen Jahres, muss die Regierung innert einem Jahr befristet die beitragspflichtige Lohngrenze von 126'000 Franken aufheben, bis 25 Mio. Franken nach demselben gemittelten Wert wieder erreicht sind. Dies ist beispielsweise in Szenario C der Fall.

2) Reicht diese Öffnung der Lohnobergrenze während zwei Jahren nicht aus, um das Eigenkapital auf 25 Mio. Franken zu äufnen, muss die Regierung in der Folge den Beitragssatz nach Art. 4 Abs. 2 auf 1.5% erhöhen, bis die 25 Mio. Franken an Eigenkapital wieder erreicht sind. Dies ist beispielsweise in Szenario D der Fall.

3) Ist die Liquidität des Fonds nicht mehr gegeben, gewährt das Land ein befristetes Darlehen.

3.2.1 Beurteilung dieser Regelung

Erst ein Unterschreiten der Reserve von 25 Mio. Franken hätte den Beginn des Aufbaus der Reserve mittels Beitragsanpassungen zur Folge. In einem ersten Schritt sollte der Aufbau mittels befristeter Öffnung der Beitragsgrenze von 126'000 Franken bis zum Erreichen der 25 Mio. Franken bewerkstelligt werden. Erst in einem zweiten Schritt müsste demnach an eine Anhebung des Beitragssatzes gedacht werden. Diese Abstufung soll die Belastung des Werkplatzes minimieren.

Im besagten ersten Schritt würde auf den Lohnanteil von über 126'000 Franken ein Solidaritätsbeitrag von 1% erhoben; gleichzeitig würden auf diese Lohnanteile jedoch keine Versicherungsleistungen gezahlt. Eine grobe Schätzung des dadurch zu erhebenden Betrages liegt bei über 3,2 Mio. Franken, da die AHV-Lohnsumme 2012 bei rund 2.66 Mia. Franken lag, und die ALV-Lohnsumme bei rund 2.34 Mia. Franken. Bei Aufhebung der Beitragsgrenze würde die ALV-pflichtige Lohnsumme der AHV-pflichtigen Lohnsumme entsprechen.

Die zweite Massnahme, die Erhöhung des Beitragssatzes von 1% auf 1.5% für den gesamten AHV-pflichtigen Lohn, würde der ALV basierend auf den Zahlen von 2012 zusätzliche Einnahmen von rund 13 Millionen Franken bringen. Dieses Instrument ist somit sehr effektiv, soll aber umso dosierter zur Anwendung kommen.

Die Massnahmen sind sinnvollerweise jeweils auf den Beginn eines Rechnungsjahres, also jeweils auf den 1. Januar in Kraft zu setzen. Es wird angestrebt, die Inkraftsetzung der Abschaffung des Staatsbeitrages auf 1. Januar 2015 festzulegen. Damit der Arbeitsplatz ein genügend hohes Mass an Rechts- und Planungssicherheit bekommt und die Regierung dennoch den nötigen Spielraum erhält, sind die Verordnungen, mit denen die Massnahmen in Kraft gesetzt werden, jeweils mindestens 3 Monate vor deren Inkrafttreten, also jeweils spätestens am 30. September zu erlassen.

3.2.2 Vergleich mit der Schweiz

Der Schweizer Beitragssatz an die ALV beträgt 2.2%, und es wird bei Löhnen zwischen dem Höchstbetrag von 126'000 Franken und 315'000 Franken pro Jahr ein Solidaritätsbeitrag erhoben, der bei 1% fixiert ist.³ Diese Beitragspflicht gilt bis zum Jahresende, an welchem das Eigenkapital des Ausgleichsfonds abzüglich des für den Betrieb notwendigen Betriebskapitals mindestens 500 Mio. Franken erreicht hat.

Gleichzeitig kennt die Schweiz die Gewährung von Tresorerie-Darlehen, wenn die Einkünfte der Versicherung nicht ausreichen, um die Ausgaben der Versicherung zu decken.

3.3 Vier Szenarien einer konjunkturellen Entwicklung

Auf der Grundlage der Erkenntnisse aus den Jahren 2006 bis 2012 werden in der Folge vier Szenarien einer möglichen zukünftigen konjunkturellen Entwicklung aufgezeigt. Damit soll der Einfluss diverser Faktoren veranschaulicht werden. Diese Szenarien bildeten auch die Grundlage für die Verifizierung der Untergren-

³ Die obere Begrenzung von 315'000 Franken soll in der Schweiz abgeschafft werden, sodass der Solidaritätsbeitrag auf sämtliche Lohnanteile über 126'000 Franken zu leisten ist. Die Referendumsfrist für ein entsprechendes, bereits verabschiedetes Gesetz läuft am 13. Oktober 2013 aus.

ze des Eigenkapitals von 25 Mio. Franken, deren Unterschreiten die vorgeschlagenen, gesetzlich definierten Massnahmen im Bereich der Beiträge auslöst. Als Grundlage der Berechnungen zum Eigenkapital wird das mutmassliche Eigenkapital per Ende 2013 herangezogen.

Die Szenarien zeigen auf, ob und wie lange diese Massnahmen konjunkturabhängig ergriffen werden müssten.

Szenario A extrapoliert die für Liechtenstein positiven Konjunkturdaten (Arbeitslosigkeit in der Höhe von 2.4%, geringe Kurzarbeit) des Jahres 2012 gleichbleibend bis ins Jahr 2020. Zahlungen aufgrund der Verpflichtungen aus der Verordnung 883/2004/EG an die Schweiz sind nicht berücksichtigt. Damit stellt dieses Szenario einen Referenzwert bzw. die „Best-Case“-Variante dar. Ausgehend von diesem Referenzszenario können in den drei weiteren Szenarien die Auswirkungen verschiedener Konjunkturentwicklungen und der möglichen Zahlungen an die Schweiz veranschaulicht werden.

In den Szenarien B und C wird die Entwicklung der Konjunktur der letzten sieben Jahre prospektiv für die Jahre 2013 bis 2020 dargestellt. Dies rechtfertigt sich dadurch, dass der Zeitraum 2006 bis 2012 mit dem Jahr 2009 ein bezüglich eines langen Zeithorizontes einmaliges Krisenjahr (2009) beinhaltet. Die Varianten B und C unterscheiden sich jeweils einmal ohne Zahlungen an die Schweiz und einmal mit entsprechenden Zahlungen.

In Szenario D wurde schliesslich ein Konjunkturzyklus abgebildet, dem die Kasse nicht mehr gewachsen wäre.

Die Prospektion eines vergangenen Konjunkturverlaufs auf die kommenden sieben Jahre wie in den Szenarien B und C ist statthaft, da die Zyklen sich in unterschiedlichen Ausprägungen wiederholen. Dies zeigt folgende Grafik:



Abb. 1: Konjunkturentwicklung 1990 bis 2012

Im langjährigen Vergleich war einzig der Einbruch von 1993 (Platzen der Immobilienblase) ähnlich gravierend wie der Einbruch 2008/2009. Die Folgejahre nach diesen beiden Einbrüchen sind vom Verlauf her fast identisch, sodass diese Projektion empirisch gesehen einer zukünftigen Realität sehr nahe kommt.

Da die finanziellen Auswirkungen der Übernahme der Verordnung 883/2004/EG in das EWR-Abkommen im Verhältnis zu Österreich sowie die absehbare Übernahme dieser Verordnung in die Vaduzer Konvention im Verhältnis zur Schweiz nicht eindeutig zu berechnen sind, wurde die Höhe der Zahlungen nach der Verordnung 883/2004/EG in den Szenarien B und C folgendermassen festgelegt:

Bezüglich der Zahlungen an Österreich wurde mit einer Hochrechnung der aus 7 Monaten des Jahres 2012 vorliegenden Rechnungen seitens Österreichs an die liechtensteinische ALV gerechnet. Die Hochrechnung führt zu einem Betrag von

1.8 Mio. Franken im Jahr 2012, was sich im Umfang der auch in den Jahren zuvor geleisteten Zahlungen an Österreich bewegt.⁴

Bezüglich der möglichen Zahlungen an die Schweiz wird in den Szenarien C und D ein Betrag von 3 Mio. Franken eingesetzt. Dies bedeutet, dass in diesen Szenarien im Vergleich zu den Zahlungen an Österreich mit eher hohen Zahlungen an die Schweiz gerechnet wird, um auf der sicheren Seite zu sein. Setzte man beispielsweise „nur“ 1.5 Mio. Franken an Zahlungen ein, so würde sich an der Aussage in den Szenarien C und D bezüglich der zu treffenden Massnahmen (Öffnung der Beitragsgrenze und Erhöhung des Beitragssatzes) aufgrund des abgebildeten sehr negativen Konjunkturverlaufs (Wirtschaftskrise wie 2009) nichts ändern.

In die vier Szenarien eingeflossen sind ein stetiges Wachstum der Beschäftigtenzahlen (Grundlage für die Berechnung der Beitragszahlung) als auch die Anzahl der von Einwohnern besetzten Stellen (Grundlage für die Berechnung der Arbeitslosenquote).

Für die Berechnung der vier Szenarien wurde die Abschaffung des Staatsbeitrages mit Wirksamkeit für den Zahlungsfluss des Jahres 2014 vorgenommen. Angesichts der zeitlichen Abläufe im Gesetzgebungsverfahren schlägt die Regierung indessen vor, den Staatsbeitrag mit Budgetwirksamkeit für das Jahr 2015 abzuschaffen, sodass im Jahre 2015 für das Rechnungsjahr 2014 zum letzten Male eine staatliche Zahlung erfolgen wird. Dieser Zeitpunkt der Abschaffung verbessert die Gesamtsituation der Kasse im Vergleich zu den Szenarien noch weiter.

⁴ Die Zahlungen Liechtensteins an andere Staaten im EWR, auch jene an die Bundesrepublik Deutschland, können hier vernachlässigt werden.

3.3.1 Szenario A

Szenario A stellt einen Referenzwert dar und ist im langjährigen Schnitt als Best-Case-Variante anzusehen. Arbeitslosigkeit und Kurzarbeitsniveau verbleiben in diesem Szenario auf dem Niveau des Jahres 2013 (2.4%). Die wirtschaftlich bedingte Kurzarbeitsentschädigung ist praktisch nicht existent und die witterungsbedingte Kurzarbeit auf dem normalen Niveau der Vorjahre. Es werden zur Veranschaulichung der Auswirkung der Zahlungen, welche aus der Übernahme der Verordnung 883/2004/EG in Bezug auf die Schweiz möglich sind, in diesem Szenario keine Zahlungen an die Schweiz eingesetzt.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Arbeitslosigkeit	2.4%	2.4%	2.4%	2.4%	2.4%	2.4%	2.4%	2.4%
Kurzarbeit nur SW*								
Öffnen Lohnobergrenze	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Beiträge	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
VO883-Zahlung an AT	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8
VO883-Zahlung an CH	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Aufwand	19.1	19.4	19.4	20.0	20.0	20.0	20.3	20.6
Total Ertrag	23.3	23.8	24.2	24.7	25.1	25.6	26.0	26.5
Gewinn/ Verlust	7.3**	4.3	4.8	4.6	5.1	5.5	5.7	5.9
Eigenkapital	36.1	40.5	45.3	50.0	55.1	60.7	66.5	72.4
Laufender 3-Jahresschnitt			40.6	45.2	50.1	55.2	60.7	66.5

Tab. 3: Szenario A (in Mio. Franken)

Anmerkungen: Im Total Aufwand sind die Verwaltungskostenbeiträge von rund 2.6 Mio. Franken enthalten. Im Total Ertrag sind ebenfalls die Poolerträge mit der durchschnittlichen Verzinsung von 2.5% p.a. (750'000 Franken) auf ein gemitteltes Eigenkapital von 30 Mio. Franken eingerechnet.

* Die Kurzarbeitsentschädigung ist nur schlechtwetterbedingt bei rund 1 Mio. Franken pro Jahr.

**Letztmalige Zahlung des Staatsbeitrages in der Höhe von 3.18 Mio. Franken.

Schlussfolgerung aus Szenario A:

Das Eigenkapital nimmt in diesem Szenario stetig zu. Somit braucht es weder eine Öffnung der Lohnobergrenze noch eine Beitragserhöhung auf 1.5%.

3.3.2 Szenario B

Im Unterschied zu Szenario A wird in Szenario B der Konjunkturverlauf aus den Jahren 2006 bis 2012 als möglicher Konjunkturverlauf bis 2020 stipuliert. Die Arbeitslosigkeit bewegt sich hierbei in einem Bereich zwischen 2.3% und 3.2%. Die Kurzarbeit übertrifft sogar leicht die effektiven Zahlen aus dem Jahre 2009, da ein sanfterer Beginn und Auslauf der Kurzarbeit angenommen wurde und diese sich so über einen Zeitraum von 3 Jahren erstreckt. Das Krisenjahr 2009 war vom Momentum her einmalig. Die aufgrund des schnellen und heftigen Einbruchs der globalen Konjunktur eingeführten internationalen Massnahmen (Basel III mit Aufstockung des Eigenkapitals bei Banken) und die neuen Mechanismen bei den führenden Zentralbanken (Untergrenze des Franken gegenüber dem EUR durch Schweizerische Nationalbank, Quantitative Easing durch die Federal Reserve und der Europäische Schutzmechanismus (ESM) durch die Europäische Zentralbank EZB) lassen auf eine in Zukunft „sanftere“ Entwicklung der jeweiligen Konjunkturzyklen schliessen.

Die Zahlung an Österreich von 1.8 Mio. Franken wurde aus den ersten sieben Monaten aus 2012 hochgerechnet. Aktuellere Zahlen liegen noch nicht vor. Das Szenario B sieht keine Zahlungen aufgrund der Verordnung 883/2004/EG an die Schweiz vor.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Arbeitslosigkeit	2.4%	3.2%	2.9%	2.3%	2.9%	2.6%	2.3%	2.4%
Kurzarbeit (Anzahl AN)*	280	280	280	1100	3300	1100	280	280
Öffnen Lohnobergrenze	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Beiträge	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
VO883-Zahlung an AT	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8
VO883-Zahlung an CH	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Aufwand	19.1	23.8	22.3	22.3	33.7	24.1	19.7	20.6
Total Ertrag	23.3	23.8	24.2	24.7	25.1	25.6	26.0	26.5
Gewinn/ Verlust	7.3**	0	1.9	2.3	-8.6	1.5	6.3	5.9
Eigenkapital	36.1	36.1	38.0	40.3	31.7	33.2	39.5	45.4
Laufender 3-Jahresschnitt			36.7	38.1	36.6	35.0	34.8	39.3

Tab. 4: Szenario B (in Mio. Franken)

Anmerkungen: Im Total Aufwand sind die Verwaltungskostenbeiträge von rund 2.6 Mio. Franken enthalten. Im Total Ertrag sind ebenfalls die Poolerträge mit der durchschnittlichen Verzinsung von 2.5% p.a. (750'000 Franken) auf ein gemittelttes Eigenkapital von 30 Mio. Franken eingerechnet.

* Durchschnittliche Anzahl Arbeitnehmer in Kurzarbeit jeweils auf ein Jahr hochgerechnet.

**Letztmalige Zahlung des Staatsbeitrages in der Höhe von 3.18 Mio. Franken.

Schlussfolgerung aus Szenario B:

Trotz kleinen Einbrüchen nimmt auch in diesem Szenario das Eigenkapital der Kasse zu und fällt zu keinem Zeitpunkt unter den Grenzwert von 25 Mio. Franken. Damit werden auch keine staatlichen Interventionen fällig.

3.3.3 Szenario C

Szenario C zeichnet denselben Konjunkturzyklus wie in Szenario B dargestellt auf. Dieses Szenario C wurde berechnet, um den Einfluss von jährlichen Zahlungen an

die Schweiz aufzuzeigen. Es werden jährliche hohe, demnach vorsichtig gerechnete Zahlungen von 3 Mio. Franken eingesetzt.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Arbeitslosigkeit	2.4%	3.2%	2.9%	2.3%	2.9%	2.6%	2.3%	2.4%
Kurzarbeit (Anzahl AN)*	280	280	280	1100	3300	1100	280	280
Öffnen Lohnobergrenze	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja
Beiträge	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
VO883-Zahlung an AT	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8
VO883-Zahlung an CH	-	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Total Aufwand	19.1	26.8	25.3	25.3	36.7	27.1	22.7	23.6
Total Ertrag	23.3	23.8	24.2	24.7	25.1	25.6	29.3	29.7
Gewinn/ Verlust	7.3**	-3.0	-1.1	-0.7	-11.6	-1.5	6.6	6.1
Eigenkapital	36.1	33.1	32.0	31.3	19.7	18.2	24.8	30.9
Laufender 3-Jahresschnitt			34.4	33.5	27.6	23.0	20.9	24.7

Tab. 5: Szenario C (in Mio. Franken)

Anmerkungen: Im Total Aufwand sind die Verwaltungskostenbeiträge von rund 2.6 Mio. Franken enthalten. Im Total Ertrag sind ebenfalls die Poolerträge mit der durchschnittlichen Verzinsung von 2.5% p.a. (750'000 Franken) auf ein gemittelttes Eigenkapital von 30 Mio. Franken eingerechnet.

* Durchschnittliche Anzahl Arbeitnehmer in Kurzarbeit jeweils auf ein Jahr hochgerechnet.

**Letztmalige Zahlung des Staatsbeitrages in der Höhe von 3.18 Mio. Franken.

Schlussfolgerung aus Szenario C:

In diesem Szenario muss die Regierung eine Öffnung der Lohnobergrenze in den Jahren 2019 und 2020 vornehmen. Obwohl am Ende des zweiten Jahres der Drei-Jahres-Durchschnitt des Eigenkapitals knapp unter 25 Mio. Franken liegt (24.7 Mio. Franken), kann die Regierung nach der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung für das dritte Jahr von einer weiteren Öffnung der Lohnobergrenze absehen,

falls aufgrund der konjunkturellen Lage angenommen werden kann, dass binnen eines Jahres das Eigenkapital im 3-Jahres-Durchschnitt über 25. Mio. Franken steigt (Art. 71 Abs. 3).

Eine Zahlung von nur rund 1.5 Mio. Franken an die Schweiz hätte in diesem Szenario die Öffnung der Beitragsgrenze für eine kürzere Dauer, nämlich für 1 Jahr zur Folge. Auf die Darstellung von möglichen Zahlungen in Höhe von beispielsweise diesen 1.5 Mio. Franken wird aus Gründen der Übersichtlichkeit verzichtet.

In diesem Szenario dauert das Unterschreiten der gemittelten Untergrenze des Eigenkapitals nur zwei Jahre, sodass keine Erhöhung des Beitragssatzes, welcher alle Arbeitnehmer und -geber betreffen würde, verordnet werden müsste.

3.3.4 Szenario D – sehr negative Konjunkturentwicklung

Szenario D zeigt auf, welchen Verlauf das Vermögen des Fonds nehmen würde, wenn eine stetig um 0.3% zunehmende Arbeitslosigkeit zugrunde gelegt wird. Das Niveau steigert sich somit von 2.4% auf 4.5%. Ebenfalls wird wie in den Szenarien B und C ein Kurzarbeitsniveau mit der im Jahr 2009 vorhandenen Höchstzahl von 3'300 Kurzarbeits-Bezügern eingesetzt, um die Negativität des Szenarios zu betonen.

Zahlungen an die Schweiz aufgrund der Verordnung 883/2004/EG werden wie in Szenario C vorsichtigerweise in der Höhe von 3 Mio. Franken bereits für 2014 eingesetzt, um für die Berechnung dieses äusserst negativen Szenarios auf der sicheren Seite zu sein.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Arbeitslosigkeit	2.4%	2.7%	3.0%	3.3%	3.6%	3.9%	4.2%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%
Kurzarbeit (Anzahl AN)*	280	280	280	1100	3300	1100	280	280	280	280	280
Öffnen Lohnobergrenze	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Beiträge	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1.0%	1.0%	1.5%	1.5%	1%
VO883-Zahlung an AT	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8
VO883-Zahlung an CH	-	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Total Aufwand	19.1	21.2	26.2	30.9	40.8	35.3	34.4	36.2	36.2	36.2	36.2
Total Ertrag	23.3	23.8	24.2	24.7	25.1	25.6	30.2	31.4	45.0	45.6	32.7
Gewinn/ Verlust	7.3* *	2.6	-2.0	-6.2	-15.7	-9.7	-3.5	-4.8	8.7	9.4	-3.4
Eigenkapital	36.1	38.7	36.7	30.5	14.8	5.0	1.5	-3.3	5.4	14.8	11.4
Laufender 3-Jahresschnitt			37.1	35.3	27.3	16.8	7.1	1.1	1.2	5.7	10.6

Tab. 6: Szenario D (in Mio. Franken)

Anmerkungen: Im Total Aufwand sind die Verwaltungskostenbeiträge von rund 2.6 Mio. Franken enthalten. Im Total Ertrag sind ebenfalls die Poolerträge mit der durchschnittlichen Verzinsung von 2.5% p.a. (750'000 Franken) auf ein gemittelttes Eigenkapital von 30 Mio. Franken eingerechnet.

* Durchschnittliche Anzahl Arbeitnehmer in Kurzarbeit jeweils auf ein Jahr hochgerechnet.

**Letztmalige Zahlung des Staatsbeitrages in der Höhe von 3.18 Mio. Franken.

Schlussfolgerung aus Szenario D:

In diesem doch sehr negativen konjunkturellen Szenario wären eine Öffnung der Lohnobergrenze und eine Erhöhung des Beitragssatzes von 1% auf 1.5% während mehreren Jahren notwendig. Das Eigenkapital sinkt derart stark ab, dass die Liquidität der Kasse mittels eines staatlichen Darlehens sichergestellt werden muss.

3.4 Finanzierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen

3.4.1 Arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM)

Im Rahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik stehen arbeitslosen Personen Massnahmen und Programme zur Qualifizierung und damit zur Verbesserung ihrer Vermittlungsfähigkeit und Erhaltung der Arbeitsmarktfähigkeit zur Verfügung. Formal und inhaltlich sind die AMM auf die Bedürfnisse von arbeitslosen Personen unterschiedlich ausgerichtet.

In den vergangenen Jahren entstanden in Zusammenarbeit mit internen und externen Partnern aus dem In- und Ausland über 30 AMM-Programme des Arbeitsmarktservices Liechtenstein (AMS), unter anderem für jugendliche Arbeitslose, Arbeitslose 45 Plus, BerufswiedereinsteigerInnen, Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose und wiederholt arbeitslose Personen. Sämtliche AMM-Programme sind EduQua-zertifiziert, sie werden also von der Hochschule St. Gallen geprüft und jährlich auditiert.

Im Jahr 2012 haben über 1'000 stellensuchende Personen an den Aktivierungsprogrammen teilgenommen. Hinzu kommen noch über 200 Personen, welche beispielsweise an individuellen Kursen (z.B. Hubstaplerkurse) teilgenommen haben.

Die Ausgaben der Kasse für das Jahr 2012 betrugen rund 2.86 Mio. Franken, wovon für AMM rund 1.3 Mio. Franken ausgegeben wurden. Der restliche Aufwand von 1.56 Mio. Franken entfiel auf die Stellenvermittlung und die Verwaltung. Pro Stellensuchenden ergibt sich im Durchschnitt ein Aufwand von rund 4'500 Franken pro Jahr (davon AMM ca. 2'000 Franken). Die vergleichbaren Zahlen aus der Schweiz und Österreich betragen 3.500 Franken (CH) bzw. 5.500 Franken (A) pro Stellensuchenden pro Jahr.

Bei Betrachtung der Entwicklung des Eigenkapitals in den Szenarien A bis D kommt die Regierung zum Schluss, dass im Sinne der Sanierung des Staatshauses

halts die Kosten für die AMM auf die ALV übertragen werden können. Für das Rechnungsjahr 2014 wurden für die AMM Ausgaben in der Höhe von 1.4 Mio. Franken budgetiert.

Die Kosten der AMM setzen sich wie folgt zusammen:

Kollektivkurse	900'000
Spezielle arbeitsmarktliche Massnahmen	100'000
Praktika	200'000
Beschäftigungsprogramme	50'000
Einarbeitungszuschüsse	100'000
Erfolgshonorare private Stellenvermittler	50'000
AMM Gesamt für 2013	1'400'000

Tab. 7: Kosten AMM (Budget 2013)

3.4.2 Übernahme der AMM-Kosten durch die ALV

Zur Simulation der Auswirkungen einer möglichen Übernahme der AMM-Kosten durch die ALV wurde das Szenario C herangezogen. In diesem Szenario wurde der Konjunkturverlauf der letzten sieben Jahre unter Zugrundelegung des neuen Gesetzes in die Zukunft extrapoliert und vorsichtigerweise für die Zwecke der Simulation Zahlungen an die Schweiz aufgrund der Verordnung 883/2004/EG mit hohen drei Mio. Franken eingesetzt. Diese werden in Tab. 9 nun mit den Kosten für Beiträge an die AMM um 1.4 Mio. Franken ergänzt.

Eine Erhöhung der Ausgaben der Kasse um 1.4 Mio. gegenüber dem Szenario C führt zu keinen zusätzlich notwendigen Massnahmen im Beitragsbereich. Das Unterschreiten der gemittelten Untergrenze des Eigenkapitals würde nicht länger als zwei Jahre dauern, sodass der Beitragssatz nicht erhöht werden müsste.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Arbeitslosigkeit	2.4%	3.2%	2.9%	2.3%	2.9%	2.6%	2.3%	2.4%
Kurzarbeit (Anzahl AN)*	280	280	280	1100	3300	1100	280	280
Öffnen Lohnobergrenze	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Ja
Beiträge	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
VO883-Zahlung an AT	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8
VO883-Zahlung an CH	-	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
AMM-Massnahmen		1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4
Total Aufwand	19.1	28.2	26.7	26.7	38.1	28.5	24.1	25.0
Total Ertrag	23.3	23.8	24.2	24.7	25.1	25.6	29.3	29.7
Gewinn/ Verlust	7.3**	-4.4	-2.5	-2.1	-13.0	-3.0	5.2	4.7
Eigenkapital	36.1	31.7	32.6	32.0	20.4	18.8	25.4	31.5
Laufender 3-Jahresschnitt			34.4	32.1	28.3	23.7	21.5	25.2

Tab. 8: Szenario C mit AMM (in Mio. Franken)

* Durchschnittliche Anzahl Arbeitnehmer in Kurzarbeit jeweils auf ein Jahr hochgerechnet.

**Letztmalige Zahlung des Staatsbeitrages in der Höhe von 3.18 Mio. Franken.

3.5 Fakten und Überlegungen im Bereich der Kurzarbeit

Eine weitere Einnahmequelle der ALV-Kasse könnte in einer Neugestaltung der Regelungen der Kurzarbeit liegen. Immer wieder wird diskutiert, ob die Unternehmen nicht zur Rückzahlung von erhaltener Kurzarbeitsentschädigung verpflichtet werden könnten, wenn sich ihre wirtschaftliche Lage wieder verbessert hat.

3.5.1 Ausgangslage

Im Krisenjahr 2009 wurde in Liechtenstein an rund 90 Unternehmen mit in der Spitze rund 3'300 ArbeiternehmerInnen ein Betrag von ca. 16 Mio. Franken als Kurzarbeitsentschädigung (KAE) ausbezahlt. Die Arbeitslosigkeit lag 2009 im Höchststand auf 3.2% und generierte Zahlungen von ca. 14 Mio. Franken an die Betroffenen. Dies reduzierte die Reserven der ALV-Kasse von fast 60 Mio. Franken auf einen Tiefstwert von unter 20 Mio. Franken. Im Zuge dieser Zahlen und der Absicht, die Kasse zu sanieren, wurde das ALVG revidiert. Grundzüge der Revision waren eine Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosenentschädigung und eine Reduktion der KAE bei gleichzeitiger Verdoppelung der Versicherungsbeiträge (von 0,5 auf 1% der Bruttolöhne).

Die konjunkturelle Erholung der Weltwirtschaft, gekoppelt mit einer Beruhigung der Finanzmärkte, liess auch die liechtensteinische Wirtschaftsleistung wieder wachsen, und einigen Firmen ist es in relativ kurzer Zeit gelungen, wieder in die Gewinnzone zu kommen. Gerade bei Firmen, welche bereits im Folgejahr und darüber hinaus wieder Millionengewinne einfahren konnten, kam die Forderung auf, dass diese die bezogene KAE wieder zurückzahlen müssten. Es standen auch Vorwürfe des Missbrauchs im Raum, die Firmen hätten die von der Regierung befristet verlängerte maximale Bezugsrahmenfrist von 18 auf 24 Monate auch ohne Not gerne beansprucht.

Im Zuge dessen wurden im Nachgang zur Krise die Kriterien zum Bezug von KAE verschärft und vor allem die Kontrollen der Abrechnungen intensiviert.

Mögliche Verschärfungen in dieser Hinsicht bietet beispielsweise das österreichische System der Bestandesgarantie bei KAE. Durch eine Vereinbarung mit dem AMS verpflichtet sich der Arbeitgeber, dass die Beschäftigtenzahl während der Kurzarbeit und in einem allenfalls darüber hinaus zusätzlich vereinbarten Zeit-

raum nach deren Beendigung aufrechterhalten bleibt, es sei denn, dass die regionale Organisation des AMS in besonderen Fällen eine Ausnahme bewilligt. Die Erfahrung in Vorarlberg hat gezeigt, dass diese Stipulation die meisten Arbeitgeber von KAE-Bezug abhält und vermehrt Mitarbeiter entlassen werden. So lag in Liechtenstein während der Krise 2009 die Kurzarbeit bei rund 9.8% bei einer parallelen Arbeitslosigkeit von 3.2%. In Vorarlberg war die Kurzarbeit im gleichen Zeitraum bei 1,8%, dafür die Arbeitslosenquote bei knapp 9% und war damit weitaus „teurer“ als die Kurzarbeitsentschädigung. Bemängelt wird bei diesem System vor allem die fehlende Flexibilität der Arbeitgeber, wirtschaftlich bedingte Kündigungen aussprechen zu können.

Zu möglichen Missbräuchen der KAE ist zu sagen, dass die Arbeitnehmer empfindliche Lohnneinbussen in Kauf nehmen und gegenüber der Kasse hierzu auch ihr schriftliches Einverständnis geben müssen. Wäre ein aktiver Missbrauch seitens der Arbeitgeber betrieben worden, hätte die Kasse längst eine entsprechende Anzeige seitens der Arbeitnehmer vorliegen – was bis anhin noch nicht vorgekommen ist.

3.5.2 Mögliche Kriterien zur Rückzahlung der KAE

Grundsätzlich ist zu sagen, dass der Anspruch auf KAE völlig unabhängig von Gewinn oder Verlust des Unternehmens besteht. Der Anspruch auf KAE besteht u.a. dann, wenn aufgrund wirtschaftlicher Gründe ein anrechenbarer Arbeitsausfall entstanden ist. Es lässt sich durchaus denken, dass ein Unternehmen einen Auftragseinbruch erleidet und deswegen Kurzarbeit anmelden muss, und gleichzeitig dennoch Gewinn erzielt, sei es etwa, dass der Gewinn mit Vermögenserträgen erzielt wird, sei es, dass sich die Auftragslage bis Ende Jahr wieder verbessert. Ausbezahlte KAE kann nach Art. 77 Abs. 2 ALVG dann zurückgefordert werden, wenn sie zu Unrecht ausbezahlt wurde. Ein erzielter Gewinn führt aber nicht dazu, dass die vormals rechtmässig ausbezahlte KAE nun als unrechtmässige Aus-

zahlung zu betrachten ist. Nach geltendem Recht kann so keine Rückzahlungspflicht konstruiert werden.

3.5.3 Einführung einer Rückzahlungspflicht

Denkbar wäre eine Rückzahlungspflicht bei Gewinnen, welche überproportional zum Gewinn des Vorkrisenjahres ausfallen. Diese müsste allerdings im Verhältnis des getätigten Umsatzes und des generellen Zustandekommens des Gewinnes gewürdigt werden. Gewinn kann auch durch Lageraufbau (was gerade aufgrund des starken Schweizer Frankens zustande gekommen ist) oder auch durch Investitionen erwirtschaftet worden sein. Dies müsste aber durch eine vertiefte Analyse eines Experten verifiziert bzw. falsifiziert werden.

3.5.4 Kein KAE-Anspruch für „Grossfirmen“

Gerade die Grossfirmen sind die grossen Zahler in die ALV-Kasse. Dank diesen konnten auch die Reserven auf ein Vorkrisenniveau von ca. 60 Mio. Franken geöffnet werden. Somit wäre eine Koppelung der Anspruchsberechtigung mit der Anzahl Beschäftigten gegen den Versicherungsgedanken des ALVG. Eine Beitragspflicht unter Absage eines Bezugsrechts ist rechtlich nicht möglich. Bei einer entsprechenden Anpassung des Gesetzes wäre aber die Kasse als Ganzes gefährdet, da die grossen „Zahler“ fehlen.

Die grössten 5 Bezüger von Kurzarbeitsentschädigung in den beiden Krisenjahren haben über die letzten 7 Jahre einen positiven Effekt auf die Kasse gehabt.

Des Weiteren wäre eine Obergrenze der Zahl der Mitarbeiter, bis zu welcher ein Leistungsanspruch besteht, schwer zu beziffern. Es fehlt hierzu eine grundsätzliche Basis der Berechnung und Begründung. Es müsste auch befürchtet werden, dass Firmen, welche sich knapp oberhalb einer solchen Grenze befänden, einen entsprechenden Personalabbau forcieren würden.

3.5.5 Praxis SECO Schweiz

Laut dem Schweizer Staatssekretariat für Wirtschaft SECO werden auch in der Schweiz verschiedentlich Überlegungen zur Rückforderung von Kurzarbeitsentschädigung gemacht, wenn Betriebe wieder Gewinne machen. Bisher seien aber alle wieder verworfen worden.

Konkret gehe es um die Grundsatzfrage, wie Gewinn definiert werde: Geht es um den Gewinn im KAE-Bezugsjahr, oder um den Gewinn nur während des KAE-Bezugs, oder um den Gewinn während des KAE-Bezugs und den nachfolgenden 6, 12, 18 Kalendermonaten? Spricht man vom Gewinn vor oder nach Steuern?

Des Weiteren stelle sich die Frage, wie die Kosten, die sich aus einer ev. notwendigen Reorganisation, Strukturanpassung, Neuausrichtung als Folge der geänderten Verhältnisse (die den Grund der KAE-Leistung darstellten) angerechnet würden. Dasselbe gelte für Neuinvestitionen und wie diese zu berücksichtigen seien.

Darüber hinaus sei unklar, innert welcher Frist die Rückzahlung zu erfolgen hätte. Nach einer längeren Dauer von Kurzarbeit seien die Betriebe häufig finanziell nicht mehr „auf Rosen gebettet“. Um dann die Firmen nicht in ihrer Existenz zu gefährden, bräuchte es eine Art Freigrenze resp. einen bestimmten Umfang von „freien Mitteln“. Wie diese festzulegen seien, sei unklar. Die Fülle der offenen Fragen habe immer dazu geführt, dass auf die Rückforderung verzichtet werde.

Die Regierung kommt zum Schluss, dass die heutige Regelung unverändert beibehalten werden soll. Sie hat sich als wirtschaftsfreundlich und volkswirtschaftlich zielführend bewährt. Eine missbräuchliche Verwendung musste bis dato nicht festgestellt werden.

4. ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

Zu Art. 4 Abs. 2 Satz 2

Im geltenden Art. 4 Abs. 2 wird bestimmt, dass bis zum Höchstbetrag des versicherten Verdienstes (126'000 Franken pro Jahr) ein Beitrag von 1% zu entrichten ist. In diesem Absatz soll mit Satz 2 ein Vorbehalt zu Art. 71 eingefügt werden. Dies ist nötig, um einen Widerspruch zwischen Art. 4 und einer gemäss Art. 71 erlassenen Verordnung zu vermeiden.

Zu Art. 7

Der bisherige Art. 7 wird neu als Art. 7 Abs. 1 formuliert. Mit der Einführung von Abs. 2 wird die rechtliche Grundlage für eine Beteiligung der ALV an der öffentlichen Arbeitsvermittlung und an den arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) geschaffen. Das ALVG verwendet heute schon den Begriff der AMM (z.B. Art. 18 Abs.1, Art. 33), ohne diesen zu definieren. Für die Ausgestaltung der AMM wurde bis anhin die Praxis und Lehre aus der Schweiz übernommen. Da sich die ALV finanziell an den AMM beteiligen können soll, sollen diese wenigstens minimal definiert werden. Abs. 3 orientiert sich an Art. 59 Abs. 1bis, Art. 65 und Art. 66a des schweizerischen Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIG), der Rezeptionsvorlage des ALVG. Damit soll die Nähe zur schweizerischen Regelung dokumentiert werden. Das Taggeld zur Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit wird in der Schweiz ebenfalls zu den AMM gerechnet, da diese Leistungsart im ALVG aber bereits im Kapitel B. Arbeitslosenentschädigung (Art. 34) aufgeführt ist, wird sie hier nicht als eine AMM erwähnt. Im Übrigen soll die Regierung mit Abs. 4 die Möglichkeit erhalten, die genauere Ausgestaltung der AMM rechtlich zu regeln.

Zu Art. 63 Abs. 1

Die geltende Bestimmung regelt, dass in die Liechtensteinische Arbeitslosenversicherungskasse unter anderem die Beiträge des Staates einzulegen sind. Auf

Grund der Abschaffung des Staatsbeitrags ist die Formulierung entsprechend anzupassen. Zudem ist neu einzufügen, dass die Versicherungskasse auch finanzielle Beiträge nach Art. 7 Abs. 2 ausrichten kann.

Zu Art. 70 Bst. b

Im geltenden Artikel 70 sind die drei Finanzierungskomponenten der Arbeitslosenversicherung aufgeführt, nämlich:

- a) Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber;
- b) Beiträge des Staates;
- c) Vermögenserträge der Versicherungskasse.

Aufgrund der Abschaffung des Staatsbeitrags an die Arbeitslosenversicherungskasse ist Bst. b) zu streichen.

Zu Art. 71

Der Sachtitel „Konjunkturrisiko“ ist der schweizerischen Rezeptionsvorlage entnommen.

In Abs. 1 und 2 werden die Massnahmen beschrieben, mit welchen die Regierung die Finanzierung der ALV auch bei einem konjunkturellen Abschwung sicherstellen kann. Gemäss Art. 4 Abs. 2 sind die Beiträge bis zum Höchstbetrag des versicherten Verdienstes zu entrichten. Die ALV-Beiträge werden also nur auf den AHVG-pflichtigen Lohn bis zu 126'000 Franken erhoben. Für die darüber liegenden Lohnanteile besteht keine Beitragspflicht, gleichzeitig sind diese Lohnanteile aber auch nicht versichert. Wenn das Eigenkapital der ALV-Kasse im Mittel der vergangenen drei Jahre unter 25 Millionen sinkt und die Massnahme nach Abs. 1 ergriffen wird, so ist auf den gesamten AHVG-pflichtigen Lohn der ALV-Beitrag zu entrichten, der maximal versicherte Verdienst dagegen bleibt gemäss Art. 30 Abs. 2 ALVG bei 126'000 Franken. Mit dieser Massnahme wird zwar in das Versi-

cherungsprinzip eingegriffen, gemäss welchem sich die Bemessungsgrundlagen für die Beitragspflichten und die Leistungsansprüche decken müssen, es ist aber zu sehen, dass dieses Prinzip in den Systemen der Sozialversicherung ohnehin nicht volle Gültigkeit hat und nicht durchgehalten wird. So sind die Beiträge für die AHV/IV auf den gesamten Lohn abzuführen, obwohl die Altersrente einen Höchstbetrag kennt (Art. 68 Abs. 3 AHVG) und die IV den versicherten Verdienst auch bei 126'000 begrenzt (Art. 45 octies IVG). Auch die ALVG durchbricht das Versicherungsprinzip, indem es einen Teil der Versicherten von der Erfüllung der Beitragspflicht befreit (Art. 16 ALVG). In der Schweiz wird dem Bundesrat mit Art. 90c AVIG die Kompetenz gegeben, auf die Lohnanteile zwischen 126'000 und 315'000 Franken einen Solidaritätsbeitrag von 1% zu erheben. Die Abschaffung der Obergrenze von 315'000 Franken („Deplafonierung“) dürfte demnächst ins AVIG aufgenommen werden.⁵

Abs. 2 beschreibt die zweite Massnahme, welche der Regierung zur Verfügung steht: Wenn sich die finanzielle Situation der ALV-Kasse trotz der Massnahme nach Abs. 1 binnen zweier Jahre nicht soweit verbessert, dass das Eigenkapital im Dreijahresmittel wieder über 25 Millionen Franken liegt, so erhöht die Regierung den Beitragssatz nach Art. 4 Abs. 2 von 1 % auf 1,5 %.

Erst mit Abs. 3 kommt der Regierung ein gewisser Ermessensspielraum zu. Wenn das Eigenkapital im Dreijahresmittel nur geringfügig unter 25 Millionen Franken sinkt, und die Prognosen erwarten lassen, dass sich die ALV-Kasse binnen eines Jahres wieder erholt, so soll die Regierung davon absehen können, die Massnahme nach Abs. 1 zu ergreifen. Ebenso steht es im Ermessen der Regierung, die Massnahme nach Abs. 1 für ein drittes Jahr zu ergreifen, ohne den Beitragssatz gemäss Abs. 2 zu erhöhen, wenn dies aufgrund der konjunkturellen Lage ange-

⁵ Vgl. Fussnote 3.

zeigt ist. Für die Beurteilung der konjunkturellen Lage hat die Regierung nationale und internationale Konjunkturprognosen zu analysieren und Experten anzuhören.

Das Ermessen der Regierung soll hingegen nicht soweit gehen, dass sie die Massnahme von Abs. 2 zeitgleich mit jener nach Abs. 1 in Kraft setzen kann. Einerseits soll das Ermessen der Regierung eng gebunden werden, um möglichst hohe Rechtssicherheit zu erzielen, andererseits drängt sich angesichts der dargestellten Szenarien auch keine Erweiterung des Spielraums auf.

Abs. 4 hält fest, dass die Verordnungen nach Abs. 1 und 2 jeweils am 1. Januar in Kraft treten. Ein Inkrafttreten zu einem andern Zeitpunkt würde die Beitragsabrechnung unnötig erschweren. Weiter sind die Verordnungen jeweils drei Monate vor deren Inkrafttreten zu erlassen. Somit hat die Regierung genug Spielraum, um relativ schnell auf die veränderte konjunkturelle Lage zu reagieren, andererseits bleibt dem Arbeitsmarkt und der AHV genügend Zeit, um sich auf die Veränderung im Beitragsbereich einzustellen. Die Befristung auf ein Jahr ergibt sich aus der Sache: Wenn im Folgejahr bei Rechnungslegung der Versicherungskasse (jeweils gegen Ende des 1. Quartals) festgestellt wird, dass das Eigenkapital wieder hoch genug ist, fehlt die gesetzliche Grundlage für die Massnahme ohnehin.

Zu Art. 71bis

Die Laufzeit des staatlichen Darlehens zur Überbrückung von allfälligen Liquiditätsengpässen als ultima ratio bei nicht absehbarer sehr negativer Konjunkturentwicklung wird auf 36 Monate festgesetzt.

5. VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT / RECHTLICHES

Die gegenständliche Vorlage wirft keine verfassungsrechtlichen Fragen auf.

Die Alters-und Hinterlassenenversicherung AHV zieht die Arbeitslosenversicherungsbeiträge ein und überweist diese an das AVW. Für die Modalitäten der Überweisungen und Einzugsvergütungen besteht zwischen dem AVW und der AHV eine Leistungsvereinbarung. Um sicherzustellen, dass die mit den Massnahmen nach Art. 71 neu zufließenden Gelder auch möglichst rasch der Arbeitslosenversicherungskasse zugutekommen, muss diese Leistungsvereinbarung angepasst werden.

6. REGIERUNGSVORLAGE

Gesetz

vom ...

**betreffend die Abänderung des Gesetzes über die
Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung
(Arbeitslosenversicherungsgesetz, ALVG)**

Dem nachstehenden vom Landtag gefassten Beschluss erteile Ich Meine
Zustimmung:

I.

Abänderung bisherigen Rechts

Das Gesetz vom 24. November 2010 über die Arbeitslosenversicherung und
die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, ALVG), LGBI. 2010
Nr. 452, in der geltenden Fassung, wird wie folgt abgeändert:

Art. 4 Abs. 2 Satz 2

Vorbehalten bleibt Art. 71.

Art. 7

Grundsatz

1) Das Amt für Volkswirtschaft richtet folgende Leistungen aus:

- a) Arbeitslosenentschädigung;
- b) Kurzarbeitsentschädigung;
- c) Schlechtwetterentschädigung;
- d) Entschädigung bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (Insolvenzentschädigung).

2) Zur Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit kann die Versicherung finanzielle Beiträge leisten für:

- a) eine effiziente Beratung und Vermittlung;
- b) arbeitsmarktliche Massnahmen für versicherte Personen.

3) Arbeitsmarktliche Massnahmen sind insbesondere Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen sowie Einarbeitungs- und Ausbildungszuschüsse.

4) Die Regierung regelt das Nähere zu den arbeitsmarktlichen Massnahmen mit Verordnung.

Art. 63 Abs. 1

Unter dem Namen „Liechtensteinische Arbeitslosenversicherungskasse“ (Versicherungskasse) besteht ein unselbstständiger Fonds, in den die Beiträge der Arbeitgeber und der Versicherten sowie die Fondserträge einzulegen und aus dem die Arbeitslosenentschädigungen, die Kurzarbeitsentschädigungen, die

Schlechtwetterentschädigungen, die Insolvenzenschädigungen sowie Beiträge nach Art. 7 Abs. 2, 33 und 34 auszurichten sind.

Art. 70 Bst. b

Aufgehoben

Art. 71

Konjunkturrisiko

1) Sinkt das Eigenkapital der Versicherungskasse im Mittel der vergangenen drei Jahre unter 25 Millionen Franken, so legt die Regierung mit Verordnung fest, dass die Beiträge an die Versicherung (Art. 4) ohne Rücksicht auf den Höchstbetrag des versicherten Verdienstes nach Art. 30 Abs. 2 zu entrichten sind.

2) Erreicht mit der Massnahme nach Abs. 1 nach Ablauf von zwei Jahren das Eigenkapital der Versicherungskasse im Mittel der vergangenen drei Jahre nicht mindestens 25 Millionen Franken, so erhöht die Regierung mit Verordnung den Beitragssatz nach Art. 4 Abs. 2 um 0,5 %.

3) Die Regierung kann von den Massnahmen nach Abs. 1 und 2 absehen, wenn aufgrund der konjunkturellen Lage angenommen werden kann, dass binnen eines Jahres das Eigenkapital der Versicherungskasse über 25 Millionen Franken steigt.

4) Die Verordnungen nach Abs. 1 und 2 sind auf ein Jahr zu befristen. Sie treten jeweils auf den 1. Januar in Kraft und sind mindestens drei Monate vorher kundzumachen.

Art. 71bis

Staatliches Darlehen

Die Versicherungskasse kann beim Land Kredite mit einer Laufzeit von 36 Monaten aufnehmen.

II.

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt unter Vorbehalt des ungenutzten Ablaufs der Referendumsfrist am ... in Kraft.