

Grosser Gemeinderat
der Stadt Winterthur
Postfach
8402 Winterthur

KR-Nr. 297/2004

An die
Geschäftsleitung des
Kantonsrates
8090 Zürich

Behördeninitiative

betreffend Änderung des EG zum BG über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung - Erhöhung der Anzahl Arbeitslosentaggeldbezüge

Antrag:

Dem Kantonsrat wird eine Behördeninitiative eingereicht, mit welcher er aufgefordert wird, das kantonale Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung (EG AVIG) so zu ergänzen, dass

1. der Regierungsrat verpflichtet wird, dem Bund die Erhöhung der Höchstzahl der ALV-Taggelder für sechs Monate zu beantragen, sobald die Voraussetzungen gemäss Art. 41c der Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung (AVIV) im Kanton oder in einem wesentlichen Teilgebiet erfüllt sind;
2. die mit der Erhöhung der Höchstzahl der ALV-Taggelder verbundene Kostenbeteiligung des Kantons nicht den betroffenen Gemeinden überwältzt werden darf.

297/2004

Begründung:

Behandlung im Grossen Gemeinderat Winterthur:

Die vorliegende Behördeninitiative geht zurück auf einen Beschlussantrag, der im Juni 2003 im Grossen Gemeinderat von Winterthur eingereicht wurde. Mit diesem Antrag sollte der Kanton ursprünglich aufgefordert werden, „gemäss Art. 41c der Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung (AVIV) beim Bund die Erhöhung der Höchstzahl der Taggelder für sechs Monate zu beantragen“. Der Grosse Gemeinderat hat dieses Anliegen grundsätzlich aufgenommen, die Initiative aber allgemeiner gefasst und teilweise ergänzt. Am 28. Juni 2004 ist das Begehren von einer deutlichen Mehrheit des Gemeindeparlaments in der modifizierten Fassung gemäss obigem Antrag zuhanden des Kantonsrats gutgeheissen worden. Die vorliegende Behördeninitiative hat die Form einer einfachen Anregung und verlangt im Wesentlichen eine Ergänzung des kantonalen Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung (EG AVIG).

Der Grosse Gemeinderat von Winterthur hat dieser Behördeninitiative vor allem aus folgenden Überlegungen zugestimmt:

- Die Stadt Winterthur ist seit Langem überdurchschnittlich stark von Arbeitslosigkeit betroffen und erfüllt die Grundvoraussetzung für eine Heraufsetzung der Taggeld-Höchstzahl (fünf oder mehr Prozent Arbeitslose während mindestens sechs Monaten) seit mittlerweile 14 Monaten.

- Die Heraufsetzung der Höchstzahl der ALV-Taggelder käme allen nach 400 Bezugstagen ausgesteuerten Erwerbslosen zugute und würde die Stadt von Sozialhilfeforderungen entlasten.
- Wenn der Kanton die Kostenbeteiligung von 20% an den Mehrleistungen der Arbeitslosenversicherung zu tragen hat, wird die Rechnung der Stadt zudem auch im Gesamtergebnis merklich entlastet.
- Mit der Umformulierung in ein Begehren um Änderung des kantonalen Einführungsgesetzes zur Arbeitslosenversicherung werden begründete Zweifel an der Initiativfähigkeit des ursprünglichen Beschlussantrages ausgeräumt.
- Mit der Einreichung der Behördeninitiative werden die in die gleiche Richtung zielenden Vorstösse des Stadtrates und des Kantonsrates bekräftigt und unterstützt.

Im Detail liegen dem Beschluss des Grossen Gemeinderates die nachfolgend dargelegten Fakten und Argumente zugrunde.

Revidiertes Arbeitslosenversicherungsrecht:

Auf den 1. Juli 2003 ist eine Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) in Kraft getreten, mit der für die Mehrzahl der Versicherten die Höchstzahl der Taggelder von 520 auf 400 herabgesetzt wurde (Art. 27 Abs. 2 Bst. A). Nach wie vor Anspruch auf maximal 520 Taggelder haben Versicherte, die das 55. Altersjahr zurückgelegt haben und eine Beitragszeit von mindestens 18 Monaten nachweisen können. Für die übrigen kann der Bundesrat den Anspruch unter den in Art. 41c AVIV umschriebenen Ausnahmeveraussetzungen örtlich und zeitlich beschränkt von 400 bis auf maximal 520 Taggelder erhöhen. Entsprechende Anträge kann ein Kanton stellen, wenn auf seinem Gebiet oder einem wesentlichen Teil davon die Arbeitslosenquote während sechs Monaten durchschnittlich bei mindestens 5% lag und 20% der Kosten für die zusätzlichen Versicherungsleistungen übernommen werden.

Die vorliegende Behördeninitiative will den Regierungsrat gesetzlich verpflichten, beim Bund eine solche Heraufsetzung der Taggeld-Höchstzahl zu beantragen, sobald die bundesrechtlichen Voraussetzungen dafür im Kanton oder einem wesentlichen Teilgebiet erfüllt sind.

Arbeitslosigkeit in Stadt und RAV-Region Winterthur:

Die Arbeitslosenquote in der Stadt Winterthur liegt bereits seit November 2002 anhaltend über 5 %; im Februar 2004 hat sie den vorläufigen Höchststand von 6,6 % erreicht. Im Juni 2004 lag sie immer noch bei 5,7 %. Die Stadt Winterthur ist damit im Sinne des revidierten AVIG von erhöhter Arbeitslosigkeit betroffen und erfüllt die Grundvoraussetzung (Arbeitslosenquote während sechs Monaten bei beziehungsweise über 5 %) für eine mögliche Heraufsetzung der Taggeld-Höchstzahl seit über einem Jahr. In der RAV-Region Winterthur wird der Grenzwert von 5 % seit September 2003 ebenfalls erreicht beziehungsweise überschritten; im Februar 2004 betrug die Arbeitslosenquote der Region 5.4 %. Seit Anfang März 2004 erfüllte somit auch die RAV-Region Winterthur die Grundvoraussetzung für die Anhebung der Taggeld-Höchstzahl.

Im übrigen Kanton war dies über längere Zeit der Fall für die Städte Zürich und Uster sowie einige kleinere Gemeinden. Gesamthaft lag die Arbeitslosenquote für den Kanton Zürich aber bis Ende 2003 noch unter der 5 %-Marke; im Januar und Februar 2004 erreichte sie zweimal den Grenzwert von 5,0 %.

Eine Erhöhung der Taggeld-Höchstzahl ist also derzeit nur für Teilgebiete, einschliesslich der Stadt Winterthur, nicht aber für den ganzen Kanton Zürich denkbar. Mit generell steigenden Arbeitslosenzahlen nimmt die Zahl der Gemeinden, welche die Grundbedingung für eine Verlängerung des Taggeldanspruchs erfüllen, aber tendenziell ebenfalls zu.

Anzahl Ausgesteuerte:

Mit der Senkung der normalen Taggeld-Höchstzahl von 520 auf 400 per 1. Juli 2003 (Inkrafttreten des revidierten AVIG) ist erwartungsgemäss die Zahl der bei der Arbeitslosenversicherung Ausgesteuerten vorübergehend sehr deutlich angestiegen. In der Stadt Winterthur sprang sie zwischen Mai und Juni 2003 von 42 auf 109 Aussteuerungen. Seit Juli 2003 (bis und mit Mai 2004) liegt sie im Durchschnitt bei 61 Fällen pro Monat; in der Zeit von Januar bis Mai 2003 waren es durchschnittlich 34 Fälle pro Monat gewesen. Welcher Anteil der seit Juni 2003 Ausgesteuerten nur einen Anspruch auf 400 Taggelder hatte und damit von einer Heraufsetzung der Taggeld-Höchstzahl hätte profitieren können, ist statistisch (noch) nicht erfasst.

Finanzielle Auswirkungen:

Personen, die bei der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert werden und über keine anderen Mittel zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts verfügen, können von ihrer Wohngemeinde grundsätzlich Sozialhilfe beanspruchen. Erfahrungsgemäss macht nur eine Minderheit der Ausgesteuerten einen solchen Anspruch geltend; die Mehrheit verfügt noch über andere Ressourcen oder verzichtet auf die Einforderung der Sozialhilfe. Unter den Sozialhilfe Beziehenden der Stadt Winterthur wiesen aber im Jahr 2003 immerhin 13,7 % oder 354 Fälle den Unterstützungsgrund „Aussteuerung“ auf; im Jahr 2002 waren es im Vergleich dazu noch 289 Fälle gewesen. Der Nettoaufwand für die Sozialhilfezahlungen geht dabei zu 95 % zu Lasten der Stadt Winterthur; lediglich 5 % werden durch den gesetzlichen Kostenanteil des Kantons gedeckt.

Von der Heraufsetzung der Taggeld-Höchstzahl würden dagegen, unabhängig von ihren individuellen Vermögensverhältnissen, alle nach 400 Bezugstagen bei der ALV Ausgesteuerten profitieren und die Kosten gingen in diesem Fall zu 80% zu Lasten der Arbeitslosenversicherung; der Kanton und/oder die betroffene Gemeinde hätten die verbleibenden 20 % zu übernehmen. Für eine Person mit durchschnittlichem Taggeld, welche die zusätzlichen 120 Tage (sechs Monate) voll ausschöpft, wären dies nach Berechnungen des Kantons ungefähr 4000 Franken. Insgesamt würde sich der Aufwand für eine sechsmonatige Bezugsperiode im Kanton auf ungefähr 5 bis 8 Millionen Franken belaufen. Ob der Kanton oder die Gemeinden diesen 20 %-Anteil letztlich tragen müssen, ist im Kanton Zürich bis heute noch nicht gesetzlich geregelt.

Auf jeden Fall kann aber nach den Berechnungen sowohl der kantonalen als auch der städtischen Fachstellen davon ausgegangen werden, dass sich die eingesparten Sozialhilfekosten und der 20 %ige Kostenanteil an die ALV ungefähr dann ausgleichen, wenn zwischen 22 und 25 % der Ausgesteuerten Sozialhilfe beziehen. Liegt der Anteil der Sozialhilfe Beziehenden höher, resultiert für Stadt und Kanton zusammen ein Positiv-Saldo. In den ersten Monaten nach der AVIG-Revision wäre dies deutlich der Fall gewesen. Inzwischen ist der Anteil der Sozialhilfe Beziehenden wieder etwas zurückgegangen und liegt im erwähnten Grenzbereich. Die Heraufsetzung der Taggeld-Höchstzahl wäre somit für die Stadt klar vorteilhaft, wenn der Kanton den 20%-Anteil voll oder teilweise übernehmen würde, ganz abgesehen davon, dass sich die wirtschaftliche Situation aller nach 400 Bezugstagen ausgesteuerten Erwerbslosen verbessern würde.

Diese Tatsachen lassen es als sinnvoll erscheinen, dass im Fall einer Erhöhung der Höchstzahl der ALV-Taggelder generell der Kanton für den 20%-Anteil an die Mehrkosten der ALV aufkommt. Damit die anhaltend von erhöhter Arbeitslosigkeit betroffenen Gemeinden finanziell nicht zusätzlich belastet werden, verlangt die Behördeninitiative darum, dass die Kostentragung im EG AVIG so festgeschrieben und eine Überwälzung auf die Gemeinden ausgeschlossen wird.

Vorstösse von Kantons- und Stadtrat:

Wenige Tage vor dem Beschlussantrag, welcher die vorliegende Behördeninitiative auslöste, wurde im Kantonsrat zum Thema „Gesuch an den Bundesrat um Erhöhung der Anzahl Taggelder“ ein dringliches Postulat eingereicht. Darin wird der Regierungsrat ersucht, die Einreichung eines solchen Gesuchs, zu prüfen. In seiner vorläufigen Antwort vom 20. August 2003 (RRB-Nr. 1180) hat sich der Regierungsrat dazu bereit erklärt. Bis September 2004 wird er dem Kantonsrat seinen definitiven Bericht zum überwiesenen Vorstoss erstatten müssen. Mit Weisung Nr. 4189 vom 14. Juli 2004 (KR-Nr. 185/2003) hat er dies zwischenzeitlich getan.

Der Stadtrat von Winterthur hatte sich seinerseits bereits am 7. Mai 2003 ein erstes Mal an die Volkswirtschaftsdirektion gewandt und sie darum ersucht, beim Bund möglichst bald ein Gesuch um Heraufsetzung der Taggeld-Höchstzahl für Arbeitslose in Winterthur zu stellen. Das gleiche Anliegen wiederholte und vertiefte der in zwei weiteren Schreiben von Anfang September und Mitte Oktober 2003.

In seinen Antworten nahm der damalige Volkswirtschaftsdirektor das Anliegen des Stadtrates grundsätzlich entgegen, verwies im Übrigen aber vor allem auf die Komplexität der sich stellenden Fragen und die dazu laufenden Abklärungen. Im Rahmen derselben werde insbesondere auch eine Kostentragung oder -beteiligung der Gemeinden in Betracht gezogen. Dem konkret vorgetragenen Wunsch hielt der Volkswirtschaftsdirektor zudem im September 2003 entgegen, dass es nach den Weisungen der zuständigen Bundesstelle (seco) nicht möglich sei, allein für die Stadt Winterthur ein Gesuch um Verlängerung des Taggeldanspruchs zu stellen.

Initiativfähigkeit:

Gegenstand einer Behördeninitiative an den Kantonsrat kann nach Art. 29 der Kantonsverfassung (KV) und § 1 des Initiativgesetzes (Gesetz über das Vorschlagsrecht des Volkes) nur eine Änderung der Kantonsverfassung sowie der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Gesetzes oder eines referendumfähigen Kantonsratsbeschlusses bilden. Die einmalige Einreichung eines konkreten Gesuches, wie im ursprünglichen Beschlussantrag verlangt, gehört nicht zu diesen möglichen Inhalten. „Die Besorgung des Verkehrs mit dem Bunde“ ist vielmehr gemäss Art. 40 Ziff. 3 KV grundsätzlich Sache des Regierungsrates. Gegenstand einer Behördeninitiative kann aber unzweifelhaft eine Änderung des kantonalen Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (EG AVIG) bilden. In diesem Einführungsgesetz lässt sich zwar nicht konkret für den aktuellen Fall der Stadt Winterthur, wohl aber in genereller Art für alle derartigen Fälle vorschreiben, wann der Regierungsrat beim Bund ein Gesuch um Verlängerung des Taggeldanspruchs zu stellen hat und wer innerhalb des Kantons für die 20 % Kostenbeteiligung gegenüber der Arbeitslosenversicherung aufkommen muss. Das mit dem Beschlussantrag eingebrachte Anliegen kann also auf diese Weise generalisiert zum Gegenstand einer Behördeninitiative gemacht und so mindestens sinngemäss umgesetzt werden.

Winterthur, 26. Juli 2004

Mit freundlichen Grüßen
Grosser Gemeinderat der Stadt
Winterthur