

Ratschlag

zu einer

Totalrevision des Gesetzes betreffend kantonale Arbeitslosenhilfe

vom 30. März 2004 / P022491 / WSD

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am
2. April 2004

Wir beehren uns, dem Grossen Rat nachstehend den Ratschlag betreffend die Revision des **Gesetzes betreffend kantonale Arbeitslosenhilfe vom 14. März 1985** zusammen mit dem Entwurf des revidierten Gesetzes, das neu **Arbeitslosenhilfegesetz** betitelt ist, zu unterbreiten.

I. Allgemeine Bemerkungen

1. Historisches

Im Kanton Basel-Stadt bestehen schon seit mehr als hundert Jahren Regelungen im Umfeld der Arbeitslosigkeit. Dies verdeutlicht die Festschrift „...Ordnung, Plan und Einheitlichkeit in den Arbeitsmarkt bringen, 100 Jahre Kantonales Arbeitsamt Basel-Stadt 1890 – 1990“. Viele andere Kantone erliessen Gesetze betreffend Massnahmen im Bereich Arbeitslosenhilfe, deren Regelung bis heute Sache der Kantone ist. Obwohl bereits 1976 eine Vorschrift über die Arbeitslosenfürsorge in die Bundesverfassung (Art. 34 ^{novies}) aufgenommen und in die Bundesverfassung vom 18. April 1999 (Art. 114 Abs. 5) überführt wurde, gibt es dazu kein Bundesgesetz.

Ausgangspunkt für die heutige Arbeitslosenhilfe in Basel Stadt ist der Beschluss des Grossen Rates vom 10.11.1932 über Notmassnahmen. Dieser wurde vom Gesetz betreffend kantonale Arbeitslosenhilfe vom 16.10.1975 und der Verordnung über den vorübergehenden Einsatz Arbeitsloser in der kantonalen Verwaltung oder in der privaten Wirtschaft zu Lasten der dem Kantonalen Arbeitsamt zur Verfügung stehenden Kredite vom 16.12.1975 abgelöst. Die beiden Regelungen bilden seither die Grundlage für die Unterstützung von arbeitslosen Personen, oft im Anschluss an ausgeschöpfte Versicherungsleistungen und ausserhalb der Fürsorge. Nach der Einführung des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG) vom 25. Juni 1982 wurden sowohl das kantonale Gesetz als auch die genannte Verordnung revidiert. Das inzwischen in Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) umbenannte Arbeitsamt leistet Arbeitslosenhilfe auf der Grundlage des Gesetzes betreffend kantonale Arbeitslosenhilfe vom 14.03.1985 und der Verordnung über vorübergehende Einsätze von Arbeitslosen vom 26.06.1984.

2. Heutige Regelung

Die Voraussetzungen zum Bezug von Leistungen der kantonalen Arbeitslosenhilfe (ALH) richten sich - von wenigen Ausnahmen abgesehen - nach AVIG. Eine der wichtigsten Voraussetzungen für den Bezug von ALH ist das Vorliegen einer noch laufenden Rahmenfrist aus AVIG. Dies bedeutet: Wer Anspruch auf Arbeitslosenversicherung stellt, dem wird ab Anmeldedatum eine zweijährige Rahmenfrist eröffnet. Innert dieser hat die versicherte Person Anspruch auf eine gewisse Anzahl Taggelder. Der Anspruch auf 520 Taggelder entspricht einer Bezugsdauer von zwei Jahren, der die ganze Rahmenfrist abdeckt. Bei einem Anspruch von weniger als 520 Taggelder bezieht die versicherte Person also während weniger als zwei Jahren Leistungen. Die Rahmenfrist läuft aber dennoch, aber eben ohne Anspruch. Die Zeit ohne Anspruch innerhalb der Rahmenfrist nennt man „offene Rahmenfrist“ und hier greift die ALH. Sie erbringt in der Regel Leistungen in Form von Taggeldern ohne Gegenleistung, also ohne die Verpflichtung zur Ausübung einer arbeitsmarktlichen Massnahme (Arbeit). Diese Taggelder nennt man darum „passive Taggelder“. Sie werden im Anschluss an Arbeitslosenversicherungsleistungen für 85 Tage und auf Antrag für weitere 60 Tage ausbezahlt, sofern die individuelle Rahmenfrist bis dahin noch nicht abgelaufen ist.

Mit der Ausweitung der Leistungen nach AVIG auf 520 Taggelder (ab 1. Januar 1996) wurde die ganze zweijährige Rahmenfrist mit Leistungen der Arbeitslosenversicherung gedeckt, so dass in der Regel keine offene Rahmenfrist übrig blieb und dadurch die wesentlichste Bezugsvoraussetzung auf ALH wirkungslos wurde. Das führte dazu, dass die kantonalen Arbeitslosenhilfeleistungen seit 1995 von Fr. 6,05 Mio. bis auf ca. 1% dieser Ausgaben sanken. Einige der 19 Kantone, die über eine kantonale Arbeitslosenhilfe verfügten und ähnliche Erfahrungen machten, schafften diese inzwischen ab oder gestalteten sie um. Auch hier stellte sich die Frage, ob die Arbeitslosenhilfeleistungen nicht aufzuheben und die wenigen Bezüger gleich der Sozialhilfe zu überantworten seien.

Im Hinblick auf die per 1. Juli 2003 wirksam gewordene AVIG-Revision, die für den Grossteil der Versicherten eine Kürzung der Taggeldleistungen von 520 auf 400 bedeutet, gewinnt die ALH wieder an Bedeutung. Es gilt aber, dem veränderten Umfeld von AVIG und Sozialhilfe angemessen Rechnung zu tragen und einen von Bundesgesetz und Staatsverträgen unabhängigen Vollzug zu gewährleisten, damit der Kanton im Bereich der Arbeitslosigkeit bedarfsgerecht seine Aufgabe erfüllen kann. Dies kann nur mit einer Revision des kantonalen Arbeitslosenhilfegesetzes erreicht werden.

II. Revision

1. *Anpassung an die neuen Erkenntnisse bezüglich Integration*

Gleichzeitig mit der AVIG-Revision von 1995, die den Versicherten während einer zweijährigen Bezugsrahmenfrist 520 Taggelder zusicherte und damit bewirkte, dass die kantonale Arbeitslosenhilfe allmählich an Bedeutung verlor, fand auch ein Systemwechsel statt mit dem Ziel der möglichst raschen Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. So sollten Taggelder in Zusammenhang mit aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen wenn immer möglich die Auszahlung von „passiven“ Taggeldern ersetzen und dadurch wichtige Kriterien auf dem Weg zu diesem Ziel erhalten oder verbessern helfen: die Tagesstruktur, das Know-How und das Selbstwertgefühl. Das Ziel der rascheren Wiedereingliederung wurde durch diesen Systemwechsel erreicht und die Erfahrung zeigt, dass Arbeitslosigkeit seither in vielen Fällen als weniger stigmatisierend empfunden wird.

Auch im Sozialhilfereich wurden ähnliche Erfahrungen gemacht. Die ausschliesslich finanzielle Unterstützung ist erkanntermassen wenig hilfreich für einen Anschluss an die Arbeitswelt. Unterstützte Personen verlieren zu rasch ihre beruflichen Fähigkeiten und leiden mit der Zeit am Verlust ihres Selbstwertgefühls. Beides ist der Eingliederung in den Arbeitsmarkt und der Rückkehr zur finanziellen Unabhängigkeit abträglich.

Nachdem nun die neuerliche AVIG-Revision am 24. November 2002 von Volk und Ständen gutgeheissen wurde und damit während einer zweijährigen Rahmenfrist für den Grossteil der versicherten Personen in der Regel nur 400 Taggelder - vorzugsweise in Verbindung mit arbeitsmarktlichen Massnahmen - vorgesehen sind, ist abzusehen, dass wieder vermehrt Leistungen der kantonalen Arbeitslosenhilfe benötigt werden. Da gilt es, die gemachten Erfahrungen zu nutzen und die Arbeitslosenhilfe zu befreien von ihrer bisherigen Ausgestaltung mit „passiven Taggeldern“. Das im AVIG-Vollzug bewährte System der Leistungserbringung in Verbindung mit einer Massnahme zur Chancenerhöhung hinsichtlich der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt oder die in der

Sozialhilfe geförderte Möglichkeit zur Selbsthilfe mit dem Ziel auch der beruflichen Integration, sind Beispiel gebend für den vorliegenden Gesetzesentwurf. So können sich durch die Arbeitslosenhilfe z. B. ehemals Selbständige für ein Erwerbsleben als Arbeitnehmende vorbereiten oder Personen, die wegen einem zu beseitigenden beruflichen Manko vor Eintritt des Versicherungsanspruchs arbeitslos geworden sind, dieses ausmerzen und Arbeitslose, für die die Versicherung relativ spät erst die greifende Massnahme gefunden hat, können diese Massnahme über die Arbeitslosenhilfe zu Ende führen.

Der Gesetzesentwurf ordnet die Arbeitslosenhilfe in systemgerechter Form zwischen die Arbeitslosenversicherung und die Sozialhilfe ein, indem er die wirksamen Kriterien der Integration in den Arbeitsmarkt übernimmt.

2. Die eigenständige kantonale Hilfe im Bereich Arbeitslosigkeit

Die neue Arbeitslosenhilfe ist auf Eigenständigkeit ausgerichtet. Sie soll ungeachtet der häufigen AVIG-Revisionen, ungeachtet der Voraussetzung einer offenen Rahmenfrist und auf Grund eigener Berechnungsgrundlagen ihre Leistungen erbringen und auch für einzelne Spezialfälle eigenständig greifen können. Anspruch anmelden dürfen künftig auch Personen, die aus den unterschiedlichsten Gründen zum Zeitpunkt der Anmeldung seit mehr als 2 Jahren nicht in einem Arbeitsprozess standen und daher keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben, deren Vermittlungsfähigkeit jedoch gegeben ist. Und obwohl im vorliegenden Gesetzesentwurf die Bedürftigkeit in der Regel Anspruchsvoraussetzung ist, findet sich eine klare Abgrenzung zur Sozialhilfe in der Beurteilung der Vermittlungsfähigkeit nach den strengen Kriterien der Arbeitslosenversicherung.

In dieser Mittelstellung zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe ist eine gezielte, verschiedenen Umständen anpassbare kantonale Arbeitslosenhilfe gewährleistet, die trotz ihrer Eigenständigkeit eine gewisse Durchlässigkeit sowohl zum AVIG als auch in Richtung Sozialhilfe zulässt.

3. Finanzielles

In den drei Monaten seit Inkrafttreten der AVIG-Revision vom 1. Juli 2003 haben sich bereits 200 Personen für den Bezug von ALH-Taggelder gemeldet. Die Mehrzahl der versicherten Personen wird in Zukunft eine offene Rahmenfrist aus AVIG aufweisen und Taggelder (deren 85 und auf Antrag weitere 60) der ALH beziehen wollen. Diese Regelung ist gänzlich unsteuerbar. Da nicht anzunehmen ist, dass die Bezugsdauer gemäss AVIG in absehbarer Zukunft wieder auf zwei Jahre ausgedehnt werden wird, könnte mit der jetzigen Regelung auch bei einer guten Arbeitsmarktlage die ALH nicht unbedingt entlastet werden. Die offene Rahmenfrist ermöglicht es jeder versicherten Person, sich im Anschluss an die Arbeitslosenversicherung bei der ALH zu melden. Und da es sich dann um „passive Taggelder“ handelt, ist von Seiten der Arbeitslosenhilfe eine Förderung hin zur beruflichen Integration nicht gegeben. Dies ist aber oberstes Gebot des vorliegenden Gesetzesentwurfes.

Das neue Gesetz hat sodann den Vorteil, dass eine finanzielle Steuerung möglich ist, indem auf Schwankungen des Arbeitsmarktes über die Anzahl der Massnahmenplätze reagiert werden kann, was sich bei guter Beschäftigungslage sofort positiv auswirkt. Die

Voraussetzungen der Bedürftigkeit und der Vermittlungsfähigkeit werden gegenüber heute ausserdem eine gewisse Eindämmung im Bezug bewirken.

Trotzdem bleibt schwer abzuschätzen, wie viele Beschäftigungs- bzw. Bildungsangebote im Rahmen der kantonalen Arbeitslosenhilfe zur Verfügung gestellt werden müssen. Unter die im Gesetzesentwurf definierten Zielgruppen dürften zur Zeit 150 bis 200 Personen pro Jahr fallen. Bei einer angenommenen durchschnittlichen Dauer der Massnahme von drei bis vier Monaten sind 50 bis 60 Jahresplätze notwendig. Veranschlagt man den Massnahmenplatz mit ca. Fr. 65'000.— pro Jahr (Entschädigung in Form von Lohn/Bildungspauschale, Sozialabgaben, Kinderzulagen etc. plus die anteiligen Projektkosten), ergibt sich eine Kostenfolge von Fr. 3,2 Mio. bis Fr. 3,9 Mio. Der Regierungsrat beabsichtigt, die notwendigen Mittel dem Krisenfonds zu entnehmen. Die Durchführung der Massnahmen nach dem Arbeitslosenhilfegesetz bedeutet wohl wesentliche Ausgaben zu Lasten des Krisenfonds, sie entlasten aber gleichzeitig die Rechnung der Sozialhilfe, indem betroffene Personen noch eine Stelle finden und nicht auf die Sozialhilfe angewiesen sein werden und indem die Arbeitslosenhilfe Massnahmen anstelle der Sozialhilfe durchführt.

III. Zusammenfassung

Die Revision des kantonalen Arbeitslosenhilfegesetzes vom 14. März 1985 drängt sich vor allem aus folgenden Gründen auf:

1. *Anpassung*

Der Entwurf des Arbeitslosenhilfegesetzes passt sich in Bezug auf die Leistungserbringung den anerkannten Erfahrungen zur Erhöhung der Integrationschancen in den Arbeitsmarkt an. Zu diesem Zweck erbringt die Arbeitslosenhilfe Leistungen in der Regel nur in Verbindung mit Arbeit und/oder in Zusammenhang mit einer erforderlichen Weiterbildung.

2. *Eigenständigkeit*

Im übrigen soll die Arbeitslosenhilfe materiell und formell - speziell vom AVIG und seinen Revisionen, aber auch von andern Regelungen - unabhängig vollzogen werden können.

Der vorliegende Entwurf wurde als offenes Gesetz ausgestaltet, das die wichtigsten Voraussetzungen für eine Integration in den Arbeitsmarkt vom AVIG zwar übernimmt (Vermittlungsfähigkeit, Aus- und Weiterbildungsfähigkeit), das aber ganz neu auch Anspruchssuchende ohne offene Rahmenfrist zu berücksichtigen vermag.

3. *Finanzielles*

Drei Monate nach Inkrafttreten der AVIG Revision erhoben bereits 200 Personen Anspruch auf Taggelder der Arbeitslosenhilfe. Die heutige Regelung ist kaum steuerbar. Jede Person mit einer offenen Rahmenfrist aus AVIG ist bezugsberechtigt. Die Kosten können in Krisenzeiten sehr hoch werden.

Die vorgeschlagene Regelung ist besser steuerbar. Sie erhöht den Handlungsspielraum und wird sich längerfristig als tatsächlich günstiger erweisen. Für 2004 sind Kosten von Fr. 3,2 bis 3,9 Mio. zu erwarten, die dem Krisenfonds entnommen werden sollen.

Weitere Einzelheiten sind den folgenden Erläuterungen zu entnehmen.

IV. Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen

Zweck

Zu § 1

Absatz 1

Auf dieses Ziel sind alle weiteren Regelungen ausgerichtet. Wo eine Integration von vorneherein chancenlos ist, greift die Arbeitslosenhilfe nicht.

Absatz 2

Personen, bei denen jedoch eine Chance besteht, sollen die Möglichkeit haben, über die Arbeitslosenhilfe den Anschluss an den Arbeitsmarkt zu erlangen. Wie Studien und die Erfahrung belegen, steigt die Chance einer Anstellung auf dem Hintergrund einer begleiteten und Arbeitsmarkt nahen Beschäftigung oder einer Weiterbildung. Weitere Vorteile für Anspruchsberechtigte der Arbeitslosenhilfe liegen in der Stärkung des Selbstwertgefühls und im Erhalt einer sinnvollen Tagesstruktur.

Zu § 2

Der Regierungsrat bestimmt die Anzahl der Massnahmenplätze (Leistungsangebote) unter Berücksichtigung der Beschäftigungslage. Als Gradmesser dient die Arbeitslosenquote.

Voraussetzungen

Zu § 3

Absatz 1

Die Arbeitslosenhilfe dient versicherten Personen, die bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) eine noch laufende Rahmenfrist für den Leistungsbezug (in der Regel zwei Jahre) haben, deren Anspruch aber ausgeschöpft ist, und die immer noch ohne Anstellung sind. Befinden sie sich bereits in einer aussichtsreichen arbeitsmarktlichen Massnahme, so muss diese nicht wegen Ausschöpfung der ALV-Taggelder abgebrochen werden. Sinnvollerweise kann diese Massnahme dann auf Kosten der Arbeitslosenhilfe fortgesetzt und abgeschlossen werden. Befinden sich ausgesteuerte Personen nicht in einer Massnahme, so kann eine solche in Form von Beschäftigung und/oder Bildung (s. § 5) angeboten werden, wenn dadurch die Vermittlungschancen wesentlich erhöht werden können.

Absatz 2 Buchstabe a)

Neu sollte es aber auch möglich sein, diejenigen Personen über die Arbeitslosenhilfe

auf den Arbeitsmarkt vorzubereiten, die keinen oder noch keinen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung haben wie z. B. Menschen, die noch kein ganzes Jahr gearbeitet haben oder die während einer längeren als in der Rahmenfrist für die Beitragszeit vorgeschriebenen Zeitspanne nicht mehr im Arbeitsleben standen. Hier einzureihen sind auch Personen, die ihre selbständig Erwerbstätigkeit (die mangels Beiträgen keine Arbeitslosenversicherungsleistungen auslöst) aufgeben mussten und die nun eine unselbständige Tätigkeit suchen. Sie alle müssen jedoch im Sinne des strengen Massstabes des AVIG vermittlungsfähig sein. Diese Personen ohne Anspruch auf Arbeitslosenversicherungsleistungen sollen die gleichen Integrationschancen erhalten, indem sie über die Arbeitslosenhilfe einer sinnvollen Arbeit und/oder Weiterbildung zugeführt werden. Die Wirksamkeit einer gezielten Eingliederung ist unbestritten; je früher dies geschieht, desto höher sind die Erfolgsaussichten.

Absatz 2 Buchstabe b)

Eine weitere Zielgruppe sind die Personen, die einzig auf Grund ihres fortgeschrittenen Alters (nach Ausschöpfung ihres Anspruchs auf Arbeitslosenentschädigung) kaum noch eine Anstellung finden, denen aber die Möglichkeit geboten werden sollte, bis zur Auszahlung der ordentlichen AHV-Rente, am Arbeitsleben teilzuhaben. Diese Gruppe beansprucht zur Zeit etwa 30 Plätze.

Zu § 4

Diese Voraussetzungen müssen alle Anspruchssuchenden erfüllen.

Buchstabe a)

Die vorhandenen Leistungsangebote (Massnahmenplätze) und Mittel sollen in der Regel bedürftigen Personen zukommen. Die Bedürftigkeit der ALH orientiert sich in pauschalierter und vereinfachter Weise an den für die Sozialhilfe (SH) nach SKOS erarbeiteten Richtlinien.

Buchstabe b)

Die Vermittlungsfähigkeit ist nach AVIG zu beurteilen. Dies bedeutet, dass die Personen nicht nur arbeitsfähig (gesund) sondern auch zur Arbeit berechtigt und bereit sein müssen, Pflichten zu erfüllen, die eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt voraussehen lassen. Im Zweifelsfall wird die Vermittlungsfähigkeit von der Stelle überprüft, die auch die Zweifelsfälle der Arbeitslosenversicherung bearbeitet.

Buchstabe c)

Die Fähigkeit zur Aus- und Weiterbildung ist einerseits Indiz für die objektive Seite der Vermittlungsfähigkeit und andererseits unverzichtbar zur Erhöhung der Eingliederungschancen.

Buchstabe d)

Die Voraussetzung einer Karenzfrist wurde aus dem geltenden Arbeitslosenhilfegesetz übernommen. Die Karenzfrist ist für alle Antragstellenden gleich lang; sie bevorzugt oder benachteiligt niemanden, sie erleichtert die Wohnsitzprüfung und steht gegen den Missbrauch. Die wie im IVG¹ Art. 42 Abs. 1 gewählte Formulierung kollidiert nicht mit den Regelungen in den bilateralen Verträgen bezüglich Diskriminierungsverbot im Bereich der Personenfreizügigkeit.

¹ SR 831.20 Bundesgesetz über die Invalidenversicherung

Leistungen

Zu § 5

Absatz 1 Buchstabe a) und b)

Die Arbeitslosenhilfe soll die Eingliederung in den Arbeitsmarkt weiter fördern, indem die Leistungen der ALH in der Regel nur in Form von Arbeit und/oder für eine erforderliche Weiterbildung erbracht werden. Die Arbeit wird selbstverständlich entlohnt; während der Bildungszeit wird eine Monatspauschale ausbezahlt (s. zu § 6 Abs. 2). Die Bindung der Leistung an eine Beschäftigung oder an eine Bildungsmassnahme hat - wie schon erwähnt - den Vorteil, dass sich die Vermittlungschancen der betroffenen Personen erhöhen.

Absatz 1 Buchstabe c)

Bei den Projektkosten handelt es sich vorwiegend um Betreuungs- und Schulungskosten, einer Leistungsform der Arbeitslosenhilfe, die die Grundlage für die direkte Leistung an die Anspruchsberechtigten bildet.

Absatz 2

Bereits auf Gesetzesstufe soll klar sein, dass es sich um privatrechtliche Arbeitsverträge handelt. Allfällige Klagen daraus sind an das gewerbliche Schiedsgericht zu richten (s. dazu § 14). Die Bildungsvereinbarung wird als Verfügung erlassen, deren Anfechtung sich nach §§ 12 und 13 dieses Gesetzes richtet. Einzelheiten dazu regelt die Vollzugsverordnung.

Die in den beiden folgenden Absätzen 3 und 4 beschriebenen Geldleistungen (Geld ohne Massnahme) können nur bezogen werden in Zusammenhang mit einer der in Absatz 1 genannten Leistungen.

Absatz 3

In den hier erwähnten seltenen Ausnahmefällen soll die Arbeitslosenhilfe Geldleistungen erbringen können und damit verhindern, dass andere Kostenträger ein Verfahren eröffnen und Leistungen erbringen müssten. Die vorgesehenen Überbrückungsleistungen sollen dann zum Tragen kommen, wenn beispielsweise eine Krankheit länger dauert, als die im Arbeitsvertrag oder in der Bildungsvereinbarung vorgesehene bezahlte Periode, sofern feststeht, dass der Unterbruch vorübergehend ist. Selbstverständlich gilt dies nur in den Fällen, in denen für den Unterbruch keine Versicherungsleistungen (SUVA, Krankentaggeldversicherung, etc.) erbracht werden und nur, sofern die Massnahme danach fortgesetzt wird.

Absatz 4

Hier geht es um Beitragslücken gegenüber den Sozialversicherern (AHV/IV), die im aktuellen Zeitraum entstehen, weil eine Person vielleicht erst am Ende eines Jahres Sozialabgaben leisten konnte, die den Jahres-Mindestbeitrag nicht decken. Da später bei der Rentenberechnung die Laufzeit stark ins Gewicht fällt, sollten möglichst keine beitragslosen Jahre vorkommen. Darum kann die ALH allenfalls die Differenz für den im laufenden Jahr fälligen Minimalbeitrag der AHV (2003 = Fr. 425.--, was einer Lohnsumme von Fr. 4'207.-- entspricht) entrichten.

Zu § 6

Absatz 1

Der Beginn des Anspruchs ist bewusst nicht auf den Anmeldetermin festgesetzt. Die Anspruchssuchenden sollen sich möglichst frühzeitig und eigenverantwortlich um eine weiterführende Unterstützung bemühen, wenn sie feststellen, dass sie auch nach Ausschöpfung der Arbeitslosenversicherungsleistung noch ohne Anstellungsvertrag sind. Wird eine Zuweisung zur Beschäftigung oder Bildung direkt von der Arbeitslosenhilfe verfügt, so besteht das übliche Risiko, dass ab Gesuchstellung eine gewisse Zeit ohne Unterstützungsleistung vergehen könnte, weil die geeignete Massnahme noch nicht gefunden wurde oder weil es bezüglich den persönlichen Voraussetzungen noch Abklärungen zu treffen gilt. Das Risiko einer Unterstützungslücke kann nicht der Allgemeinheit überbunden werden. Zudem wäre die Lücke nur mit „passiven Taggeldern“ zu schliessen, was diesem Gesetz entgegensteht. Handelt es sich hingegen um eine bereits ergriffene Massnahme nach AVIG, so läuft diese - auf Antrag - nach Ende des Anspruchs auf Arbeitslosenversicherungsleistung ohne Unterbrechung auf Kosten der Arbeitslosenhilfe weiter, sofern deren Beendigung sinnvoll und begründet ist.

Absatz 2

Die Leistungen sind so berechnet, dass ein gleichzeitiger Bezug von SH-Leistungen nicht nötig (und auch nicht möglich) ist. Die Höhe der Leistungen für Arbeitslose im Anschluss an eine Massnahme nach AVIG (Buchstabe a) richtet sich nach der Höhe ihres Taggeldes der Arbeitslosenversicherung, höchstens aber nach Lohnklasse 1, Lohnstufe 15 (= Fr. 4'105.25) des Lohngesetzes. Die Höhe der Leistungen (Buchstabe b) nach Lohnklasse 1, Lohnstufe 1 bis 15 bewegt sich zur Zeit zwischen Fr. 3'133.75 und Fr. 4'105.25 brutto pro Monat. Der Frankenbetrag wird im Gesetz nicht genannt, damit die Regelung auch allfälligen späteren zahlenmässigen Änderungen standhält. Die gewählte Marge lässt bei den Löhnen wenigstens ansatzweise die Berücksichtigung von Erfahrung und Ausbildung zu. Die Pauschale in Zusammenhang mit Bildung berechnet sich innerhalb der genannten Eckdaten nach dem Grad der Bedürftigkeit.

Absatz 3

Die Dauer der Leistungen ist klar begrenzt, einmal durch die Rahmenfrist, dann aber auch durch die verfügte Massnahme. Die anspruchsberechtigte Person weiss aufgrund der ergangenen Verfügung und des Arbeitsvertrages oder der Bildungsvereinbarung genau Bescheid, wie lange sie auf die Leistung zählen kann, ob sie allenfalls mit einer Verlängerung rechnen darf oder nicht. Längstens aber werden Leistungen für ein Jahr gewährt.

Absatz 4

Er sieht einen längeren Leistungsbezug für Personen vor, die drei Jahre vor dem ordentlichen AHV-Rentenbezug stehen und für eine Minderheit, deren Integration in den Arbeitsmarkt oder die Aufnahme einer Ausbildung nach der eigentlichen Beendigung der ALH-Massnahme innert absehbarer Frist (zirka innert vier Monaten) vertraglich zugesichert sind. In diesen Fällen ist eine Verlängerung angezeigt, damit die betroffenen Personen nicht zwischenzeitlich auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Die von der ALH vermittelten Beschäftigungen werden zur Berechnung der Rahmenfrist für die Beitragszeit nach AVIG herangezogen.

Zu § 7 Keine Bemerkungen

Zu § 8

Absatz 1

Personen mit gesundheitlichen Problemen, die einer medizinischen Abklärung bedürfen, können ALH beziehen, sofern sie im Sinne des AVIG vermittlungsfähig sind (arbeitsfähig und bereit und berechtigt, eine Arbeit anzunehmen). Die Abklärung kann vom Zeitpunkt der Anmeldung bis zur Entscheidung, ob sich allenfalls eine Rente rechtfertigt, ein ganzes Jahr dauern.

Die während dieser Zeit erbrachten Leistungen der Arbeitslosenhilfe stellen gewissermassen eine Vorleistung dar. Sobald die entsprechende Sozialversicherung einer Berentung zustimmt, leistet sie erfahrungsgemäss rückwirkend ab Anmeldedatum. Diese nachträglich für den gleichen Zeitraum verfügbaren Taggelder und Renten der Sozialversicherungen werden mit den finanziellen Leistungen der Arbeitslosenhilfe (Leistungen während einer Bildungsmassnahme, nicht die Kurskosten, zusätzliche Leistungen während einer längeren Krankheitsperiode, etc.) wie gewohnt verrechnet.

Absatz 2

Hingegen werden die mit Arbeit in Zusammenhang stehenden Leistungen der Arbeitslosenhilfe, die als **Lohnzahlungen** ergingen, nicht verrechnet. Die bei der IV angemeldeten Personen sollten auf die Unterstützung der Arbeitslosenhilfe nicht verzichten müssen, solange die Vermittlungsfähigkeit besteht, da bei der IV-Anmeldung keinesfalls feststeht, ob und in welchem Ausmass der Invalidität eine Rente überhaupt verfügt werden wird. Ein funktionierender Informationsfluss zwischen den Leistungsträgern gewährleistet die Vermeidung von Überentschädigung - einem Gebot im Rahmen von Sozialversicherungsleistungen. Die rückwirkende Rentenzahlung wird im Umfang der noch bestehenden Validität in Berücksichtigung der Zeitspanne der Arbeitsleistung gegebenenfalls gekürzt und frühestens im Anschluss an diese überwiesen werden.

Die Verrechnung eignet sich im Falle von Lohnzahlungen nicht nur gemäss der Rechtsprechung des Bundes nicht zur Abwehr von Überentschädigung, sondern auch aus psychologischen Gründen. Jemand, der gearbeitet und dafür Lohn erhalten hat, bringt kein Verständnis für nachträgliche Lohnstreichungen auf. Es ist nicht anzunehmen, dass solche Fälle häufig vorkommen werden, da eine Person, die bei der IV einen Rentenantrag laufen hat, normalerweise kaum vermittlungsfähig sein wird und daher auch keine Leistungen der Arbeitslosenhilfe in Anspruch nehmen kann. Ein gesetzlicher Anspruch auf ALH-Leistungen während der IV-Abklärungsphase besteht nämlich - entgegen dem AVIG - hier nicht.

Organisation und Verfahren

Zu § 9

Der Regierungsrat beabsichtigt, das Wirtschafts- und Sozialdepartement mit dem Vollzug der Arbeitslosenhilfe zu betrauen, das ihn an das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) delegiert. Dem AWA (vormals KIGA resp. Arbeitsamt) wurde die Vollzugskompetenz bereits mit Grossratsbeschluss vom 10. November 1932 in Sachen Notstandsmassnahmen bei Arbeitslosigkeit überbunden und seither vollzieht es die Arbeitslosenhilfe (Gesetze vom 16.11.1975 und vom 14.03.1985).

Zu § 10

Absatz 1 Keine Bemerkungen

Absatz 2

Die Rechtsmittel können sowohl gegen die den Antrag abweisende als auch gegen die ihn gutheissende Verfügung ergriffen werden. Im bejahenden Fall könnte dies vorkommen, weil die mit dem Anspruch verbundene Art der Leistung, deren Höhe oder Dauer, der Anspruch suchenden Person nicht angemessen erscheint.

Zu § 11

Absatz 1

Die sofortige und unaufgeforderte Meldung von Änderungen in den persönlichen und/oder finanziellen Verhältnissen ist unabdingbare Pflicht und Grundlage für den rechtsgleichen, gesetzeskonformen Vollzug.

Absatz 2

Da keine Taggelder ausbezahlt werden, können auch keine Einstelltage verfügt werden. Sanktionen sind deshalb einzig im Entzug der Leistung insgesamt möglich.

Rechtspflege

Zu § 12

Ein der Beschwerde vorgeschaltetes Einspracheverfahren entlastet das zuständige Departement als Rechtsmittelinstanz und ist auch kostengünstiger.

Zu § 13

Einspracheentscheide können nach den Bestimmungen des Organisationsgesetzes mit Rekurs an das zuständige Departement weitergezogen werden.

Zu § 14

Ungeachtet des Beschwerdewegs hinsichtlich Verfügungen ist für Streitigkeiten aus Arbeitsverträgen zwingend der Gang vor die gewerblichen Schiedsgerichte² vorgeschrieben, die endgültig entscheiden.

Schlussbestimmungen

Zu § 15 Keine Bemerkungen

² SG 154.100

Zu § 16 Keine Bemerkungen

Zu § 17 Keine Bemerkungen

Das Finanzdepartement hat das Geschäft gemäss § 55 Finanzhaushaltsgesetz geprüft.

V. Antrag an den Grossen Rat

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat des Kantons Basel-Stadt, dem nachstehenden Entwurf zu einer Revision des Gesetzes über die kantonale Arbeitslosenhilfe (ALH) zuzustimmen.

Basel, 1. April 2004

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Präsident

Der Staatsschreiber

Jörg Schild

Dr. Robert Heuss

Beilagen

- Grossratsbeschluss
- Synoptische Darstellung der Gesetzesänderungen