

Martial Pasquier
Blaise Larpin



**Analyse der politisch-
administrativen Probleme
und der Governance
der öffentlichen
Arbeitslosenkassen**

Cahier de l'IDHEAP 244/2008

Chaire de Management et Marketing publics



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

Eine der Hauptkomponenten der Beschäftigungspolitik, die Arbeitslosenversicherung, sieht sich zahlreichen Veränderungen und Druckversuchen ausgesetzt. Es sei in diesem Zusammenhang insbesondere die Gesetzesrevision (AVIG) erwähnt, die auf eine Senkung der sich häufenden Defizite und der Verschuldung des Arbeitslosenversicherungsfonds abzielt, der Druck auf den Bund zur Senkung der Kosten der Arbeitslosenkassen oder auch die Einführung eines neuen Leistungsvertrags. In Kombination mit einer der Besonderheiten des Schweizer ALV-Systems, die darin besteht, dass die Arbeitslosenkassen sich teilweise untereinander konkurrenzieren, werfen diese Elemente Fragen auf zu den Regeln der Governance der öffentlichen Kassen und zum Grad der Autonomie dieser Kassen, damit diese ihren Auftrag effizient ausführen können.

Es ist das Ziel dieser Analyse, welche durch die Arbeitslosenkassen der Schweiz und das Fürstentum Lichtenstein (VAK) beauftragt wurden, solche Fragen zu beantworten.

Une des principales composantes de la politique de l'emploi, l'assurance chômage, est confrontée à de nombreux changements et pressions. On peut mentionner la révision de la LACI visant à réduire les déficits récurrents et la dette du fonds de l'assurance chômage, les pressions exercées par la Confédération pour réduire les coûts des caisses de chômage ou encore l'introduction d'un nouveau contrat de prestations.

Combinés à une des particularités du système suisse de l'assurance chômage résidant dans le fait que les caisses de chômage sont mises partiellement en concurrence entre elles, ces éléments suscitent des interrogations sur les règles de gouvernance des caisses publiques et le degré d'autonomie de ces caisses pour remplir leur mission de manière efficiente.

Cette analyse, mandatée par l'Association des caisses publiques de chômage, répond à ces questions.

**Analyse der politisch-
administrativen Probleme und
der Governance der öffentlichen
Arbeitslosenkassen**

**Martial Pasquier
Blaise Larpin**

Analyse der politisch- administrativen Probleme und der Governance der öffentlichen Arbeitslosenkassen

Cahier de l'IDHEAP 244/2008
Chaire de Management et Marketing publics

© 2008 IDHEAP, Chavannes-Lausanne
ISBN 978-2-940390-20-5



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome
Route de la Maladière 21 CH-1022 – Chavannes-Lausanne
T: +41(0)21 557 40 00 – F: +41(0)21 557 40 09
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Hintergrund	1
1.2	Zielsetzungen des Mandats	2
1.3	Methodik	3
1.4	Aufbau des Berichts	4
2	Das politisch-administrative System der Arbeitslosenkassen	5
2.1	Das System der Arbeitslosenkassen	5
2.1.1	Entstehungsgeschichte und Beschreibung des Systems der Arbeitslosenkassen	5
2.1.2	Gesetzliche Grundlagen und Vollzugsorganisation der öffentlichen Aufgabe	6
2.2	Situation des Systems auf Kassenebene	9
2.2.1	Die Konkurrenzsituation zwischen öffentlichen und privaten Kassen	9
2.2.2	Die Situation auf Kantonebene	11
3	Governance der öffentlichen Arbeitslosenkassen	17
3.1	Modelle der öffentlichen Arbeitslosenkassen	18
3.1.1	Die wesentlichen Elemente eines Modells	18
3.1.2	Die Governance-Modelle der öffentlichen Kassen	20
3.2	Vergleich der Modelle	32
4	Analyse des Governance-Systems der öffentlichen Kassen	37
4.1	Die Analyseelemente	37
4.2	Die Besonderheiten des Systems und ihre Auswirkung auf die öffentliche Kassen	38
4.2.1	Die öffentlichen Kassen im Zentrum der Spannungen des Systems	38
4.2.2	Verzerrtes Konkurrenzsystem	46
4.2.3	Auswirkung der kantonalen Besonderheiten	49
4.2.4	Führungsmodelle und Performance der öffentlichen Kassen	55
5	Schlussfolgerung	61

Abbildungen

Abbildung 1	Entwicklung der Anzahl Arbeitslosenkassen in der Schweiz	9
Abbildung 2	Entwicklung des Marktanteils der öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen zwischen 1997 und 2007	11
Abbildung 3	Arbeitslosigkeit in den Schweizer Kantonen im Zeitraum 2004-2007	12
Abbildung 4	Marktanteil der öffentlichen Kassen, der Unia-Kasse und der übrigen privaten Kassen in den Schweizer Kantonen (Berechnung anhand der ALE/AMM-Auszahlungen nach Kantonen für 2007)	14
Abbildung 5	Verhältnis zwischen den Marktanteilen der öffentlichen Arbeitslosenkassen und der Arbeitslosigkeit (2007)	16
Abbildung 6	Typologie der Governance-Modelle der öffentlichen Arbeitslosenkassen	21
Abbildung 7	Verteilung der Kantone auf die vier Modelle	30
Abbildung 8	Governance-Modelle der öffentlichen Arbeitslosenkassen und Grad der Autonomie im Führungsbereich	33
Abbildung 9	Die systembedingten Spannungsursachen	38
Abbildung 10	Spannungen bei der Interessenvertretung der öffentlichen Kassen	42
Abbildung 11	Vertretung der Kassenverbände oder – gruppierungen in den Kommissionen des ASAK	44

Abbildung 12 Elemente, welche die operative Führung der öffentlichen Kassen beeinflussen	46
Abbildung 13 Verletzlichkeit der kantonalen Arbeitsmärkte und Bedeutung der öffentlichen Arbeitslosenkasse	51
Abbildung 14 Marktanteil der verschiedenen Kassentypen nach Region (2007)	53
Abbildung 15 Vergleich der Governance-Modelle der öffentlichen Arbeitslosenkassen mit den Kosten der Kassen pro Leistungspunkt (2007)	56
Abbildung 16 Zusammenhang zwischen dem Governance-Modell und den Befreiungsgesuche in Prozenten des Zahlungsvolumens (2006)	58

1 Einleitung

1.1 Hintergrund

Eine der Hauptkomponenten der Beschäftigungspolitik, die Arbeitslosenversicherung, sieht sich zahlreichen Veränderungen und Druckversuchen ausgesetzt. Es sei in diesem Zusammenhang insbesondere die Gesetzesrevision (AVIG) erwähnt, die auf eine Senkung der sich häufenden Defizite und der Verschuldung des Arbeitslosenversicherungsfonds¹ abzielt, der Druck auf den Bund zur Senkung der Kosten der Arbeitslosenkassen oder auch die Einführung eines neuen Leistungsvertrags zwischen Bund und Arbeitslosenkassen für die Periode 2009-2013. In Kombination mit einer der Besonderheiten des Schweizer ALV-Systems, die darin besteht, dass die Arbeitslosenkassen sich teilweise untereinander konkurrenzieren², werfen diese Elemente Fragen auf zu den Regeln der Governance³ der öffentlichen Kassen und zum Grad der Autonomie dieser Kassen, damit diese ihren Auftrag effizient ausführen können.

Es ist das Ziel der Autoren, welche durch die Arbeitslosenkassen der Schweiz und das Fürstentum Lichtenstein (VAK) beauftragt wurden, solche Fragen zu beantworten. Der vorliegende Beitrag ist folglich eine leicht überarbeitete Version eines Analysemandats publiziert im Einverständnis mit dem Auftraggeber.

¹ Das Defizit für 2006 beträgt ca. 1 Mia. CHF bei einer Verschuldung von ca. 5 Mia. CHF per Ende 2007.

² Siehe Kapitel 2.2.1

³ Unter Governance versteht man sämtliche Interaktionen zwischen den verschiedenen Organisationsstrukturen, zwischen den formellen oder informellen Regeln, zwischen den verschiedenen Organisationsstrukturen, den formellen oder informellen Regeln, den politisch-administrativen Akteuren, die bestimmen, wie Entscheidungen getroffen, wie die Verantwortlichkeiten ausgeübt werden und wie die demokratische Legitimität gewährleistet wird.

1.2 Zielsetzungen des Mandats

Hauptzielsetzung dieses Mandats ist es, die „Modelle“ der öffentlichen Arbeitslosenkassen unter dem Blickwinkel der juristischen Aspekte, der Organisation und der Führung zu untersuchen sowie miteinander zu vergleichen. Es geht somit um eine Inventarisierung von Vor- und Nachteile der verschiedenen von den Kantonen gewählten Lösungen und um deren Analyse im Rahmen einer vergleichenden Logik. Diese Analyse geht hauptsächlich von folgenden Elementen aus:

- Juristische Form: selbst wenn die Kassen grundsätzlich über keine eigene rechtliche Persönlichkeit verfügen, variiert der Grad ihrer Unabhängigkeit erheblich von Kanton zu Kanton. Es werden deshalb die juristischen Aspekte untersucht, die mit diesen unterschiedlichen Situationen zusammenhängen (juristischer Status der Kasse, Entscheidungsorgane und -verfahren, Kontrollbereiche und -instrumente etc.)
- Organisatorische Elemente: da die Vollzugsorganisation des öffentlichen Auftrags ebenso unterschiedlich ist, sind somit die organisatorischen Aspekte im Rahmen der Führung dieses Auftrags und der Erbringung der entsprechenden Leistungen zu untersuchen (Organisationsstruktur, Aufgabenverteilung, etc.).
- Führungsinstrumente: der Grad der Autonomie beim Vollzug eines öffentlichen Auftrags wird im Allgemeinen anhand des Flexibilitätsgrads beim Einsatz der Führungsinstrumente untersucht. Es werden somit die Instrumente im Bereich Personalführung (Flexibilität bei der Rekrutierung, der Entlohnung, etc.), Informatik (IT-Systeme und entsprechende Software), Kommunikation, etc. untersucht.

Die Situation der öffentlichen Arbeitslosenkassen kann nicht unabhängig von den Institutionen und Instrumenten analysiert werden, welche die Arbeitslosigkeit in der Schweiz global steuern (insbesondere das SECO, die Ämter für Arbeitsmarkt und Beschäftigung und die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren in den Kantonen) und natürlich der

privaten Kassen, welche die öffentlichen Kassen konkurrenzieren. Auch diese Elemente sind in die Analyse über die Governance der öffentlichen Arbeitslosenkassen aufgenommen worden.

1.3 Methodik

Um den vorstehend dargelegten Zielsetzungen des Mandats zu entsprechen, haben wir uns für folgende Methodik entschieden:

- Wir begannen mit dem systematischen Sammeln verschiedener Unterlagen, die sich mit der Arbeitslosenproblematik in der Schweiz befassten.
- In einer zweiten Phase wurden sechs semidirektive Interviews mit Persönlichkeiten geführt, die aufgrund ihrer profunden Kenntnisse des Schweizer Arbeitslosenkassensystems, ihrer grossen Erfahrung und ihres Sachverstands in Absprache mit dem VAK-Vorstand ausgewählt wurden.
- Anhand der oben erwähnten Phasen konnten wir eine theoretische Modellierung der Governancestrukturen der Arbeitslosenkassen erarbeiten.
- Zwecks Validierung und Vertiefung dieser Modelle wurden 7 interpersonelle semidirektive Interviews mit Kassenleitern geführt, die aufgrund organisatorischer Besonderheiten innerhalb der von ihnen geführten Kasse ausgewählt wurden.
- Um ferner die Governance-Modelle der Arbeitslosenkassen, deren Vor- und Nachteile sowie die eingesetzten Führungsinstrumente zu validieren und sie zu diskutieren, haben wir mit allen übrigen Leitern der öffentlichen Arbeitslosenkassen Telefongespräche geführt. Lediglich zwei Kassenleiter haben auf unsere Anfragen nicht geantwortet.
- Zur Abrundung dieses Bildes und um eine umfassende Sicht der politisch-administrativen Probleme der öffentlichen Arbeitslosenkassen zu erhalten, wurden mit Personen, die bei der Führung der Kassen auf kantonaler Ebene eine politische oder administrative Verantwortung ausüben (grundsätzlich mit Ab-

- teilungsleitern) sechs interpersonelle semidirektive Interviews geführt.
- Sämtliche gesammelten Daten ermöglichten die Durchführung der Analyse im Zusammenhang mit der vorgegebenen Zielsetzung.
 - Die Untersuchungsergebnisse wurden im Rahmen einer ausserordentlichen Generalversammlung des VAK vorgestellt. Die von den Teilnehmern an dieser GV formulierten Bemerkungen sowie die Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen, die im gleichen Rahmen durchgeführt wurden, sind bei der Redaktion des Schlussberichts berücksichtigt worden.

Sämtliche Interviews, die im Rahmen dieses Mandats geführt wurden, sind protokollarisch festgehalten worden. Die für diese Interviews verwendeten semidirektiven Fragebogen und die Analysepläne befinden sich im Anhang zum Bericht. Die Gesprächsprotokolle und die gesammelten Daten sind in anonymisierter Form verarbeitet worden.

1.4 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht besteht aus fünf Teilen. Nach dem einleitenden Teil befasst sich Kapitel 2 mit dem Stellenwert der Arbeitslosenkassen, insbesondere der öffentlichen Arbeitslosenkassen, im aktuellen politisch-administrativen System. Kapitel 3 ist der Governance der öffentlichen Kassen gewidmet, speziell der vergleichenden Analyse der Governance-Modelle, die von den verschiedenen Kantonen gewählt wurden sowie der Analyse der Autonomie der öffentlichen Kassen beim Einsatz der Führungsinstrumente. Kapitel 4 nimmt die Ergebnisse der beiden vorgängigen Kapitel auf und untersucht die Folgen des ALV-Systems für die Kassenführung. Das fünfte und letzte Kapitel formuliert eine kurze Schlussfolgerung

2 Das politisch-administrative System der Arbeitslosenkassen

Nach einem kurzen geschichtlichen Überblick, der es erlaubt, die Problematik der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in der Schweiz in einen Gesamtzusammenhang zu stellen, erläutern wir in diesem Kapitel die gesetzgebenden Bestimmungen, welche diese staatliche Politik begründen. In einem zweiten Schritt legen wir die Logik des Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen für die Auszahlung der Entschädigungen dar. Wir schliessen diesen Teil mit der Aufgliederung der vorgängig genannten Zahlen, um die unterschiedlichen kantonalen Situationen sowohl bezüglich Arbeitslosigkeit als auch bezüglich Konkurrenz zwischen öffentlichen und privaten Kassen aufzuzeigen.

2.1 Das System der Arbeitslosenkassen

2.1.1 Entstehungsgeschichte und Beschreibung des Systems der Arbeitslosenkassen

1976 wurde durch den vom Volk angenommenen Verfassungsartikel 34 novies die ALV für sämtliche Arbeitnehmer obligatorisch. Er bildet bis heute die Grundlage des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG), welches 1984 in Kraft trat. Das AVIG verfolgt zwei klare Hauptziele. Erstens bezweckt es eine bessere Wiedereingliederung der Arbeitslosen in die Gesellschaft mittels Massnahmen zur Unterstützung bei der Stellensuche. Zweitens verstärkt es die Kontrolle durch den Einsatz von Instrumenten zur Missbrauchsbekämpfung. Mit dem Gesetz wird folglich eine organisatorische und strukturelle Trennung zwischen Auszahlung der Entschädigungen (Arbeitslosenkassen) sowie deren Kontrolle und den Massnahmen zur Unterstützung der Arbeitslosen bei der Stellensuche (regionale Arbeitsvermittlungszentren, RAV) vorgenommen.

Wie die meisten Bundesgesetze wird das AVIG von zwei Prinzipien geleitet, welche die Aufteilung der Kompetenzen innerhalb des schweizerischen Bundesstaates organisieren: die Subsidiarität und der Vollzugsföderalismus. Das Subsidiaritätsprinzip bedeutet, dass eine bestimmte Gebietskörperschaft eine Aufgabe (oder einen Teil davon) nur übernehmen muss, wenn sie diese besser ausüben kann als eine Körperschaft auf einer niedrigeren Ebene. Der Vollzugsföderalismus bezieht sich auf die funktionale Aufgabenteilung zwischen dem Zentrum und den föderierten Gliedern des Bundesstaates, wobei der Bund die Ziele und die strategische Führung bestimmt, während die Kantone die operative Verantwortung übernehmen. Dieses Gesetz weist indessen in dem Sinne eine gewisse Besonderheit auf, als es auch vorsieht, dass Aufgaben bezüglich Ausführung der Arbeitslosenpolitik an private Akteure, speziell an private Kassen, übertragen werden können.

Trotz der zentralen Rolle der Kantone bei der Umsetzung der Politik der Arbeitslosenunterstützung behält die Bundesverwaltung, insbesondere das Staatssekretariat für Wirtschaft eine zentrale Rolle bei der Lenkung dieses Gesetzes. So spielt das SECO eine wichtige Rolle bei der Konzeption neuer Normen und vor allem bei der Umsetzung der Entschädigung. Der ALV-Ausgleichsfonds wird von paritätischen Beiträgen gespeisen, die zentral erhoben werden. Die kantonalen öffentlichen Kassen und die privaten Kassen verteilen ferner die verschiedenen Entschädigungen, aber das SECO behält eine wichtige Kontroll- und Überwachungsfunktion und unterhält zahlreiche Kontakte zu den Akteuren innerhalb der föderierten Entitäten.

2.1.2 Gesetzliche Grundlagen und Vollzugsorganisation der öffentlichen Aufgabe

Die kantonalen öffentlichen Arbeitslosenkassen sind gemäss Art.77 des AVIG, das am 1. Januar 1984 in Kraft trat, obligatorisch (insbesondere mit der Übernahme der alten, bereits bestehenden kommunalen und/oder interkommunalen Strukturen):

¹ *In jedem Kanton besteht eine öffentliche Kasse, die allen versicherten Einwohnern des Kantons und den im Kanton arbeitenden*

versicherten Grenzgängern zur Verfügung steht. Sie steht ferner den im Kanton gelegenen Betrieben zur Verfügung, um für alle betroffenen Arbeitnehmer, unabhängig von ihrem Wohnort, Kurzarbeits- und Schlechtwetterentschädigungen auszurichten. Sie ist zuständig für die Auszahlung der Insolvenzenschädigung.

² Träger der Kasse ist der Kanton.

³ (...)

⁴ Mehrere Kantone können mit Zustimmung des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA⁴) für ihre Gebiete eine gemeinsame öffentliche Kasse führen.

Das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung wurde in jüngerer Zeit zweimal revidiert (die erste Revision ist in zwei Phasen, am 1. Januar 1996 und am 1. Januar 1997, in Kraft getreten; die zweite im Jahr 2003). Von den wichtigsten Änderungen, von denen einige Auswirkungen auf die Führung der öffentlichen Arbeitslosenkassen haben, seien die folgenden erwähnt:

- verstärkte Reglementierung für Jugendliche in Ausbildung (Lehrlinge und Gymnasiasten)
- Einführung einer fünftägigen Karenzfrist für den Bezug von Entschädigungen
- Auferlegung einer 12-monatigen Beitragsdauer zur Erneuerung des Entschädigungsanspruchs
- Finanzielle Beteiligung der Kantone und des Bundes an der ALV
- Verlängerung der Mindestbeitragsdauer, die einen Entschädigungsanspruch eröffnet, von 6 auf 12 Monate
- Kürzung der Entschädigungsdauer von 520 auf 400 Tage.

Eine neue Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes ist zurzeit in Vernehmlassung⁵. Sie sieht Sparmassnahmen und eine Anhebung

⁴ Heute: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

des Beitragssatzes zwecks Sanierung der finanziellen Situation des ALV-Fonds vor. Diese Revision dürfte indessen keine grösseren Auswirkungen auf die Governance der öffentlichen Arbeitslosenkassen haben, mit Ausnahme der Infragestellung der Haftungsrisikoverwaltung durch den Träger im Vernehmlassungsentwurf⁶.

Die öffentlichen Arbeitslosenkassen wenden neben dem AVIG auch das Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG) und das Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) an. Der Vollständigkeit halber sei auch erwähnt, dass derzeit auf eidgenössischer wie auf kantonaler Ebene verschiedene Vorstösse in Richtung einer erneuten Revision der Politik der Arbeitslosenunterstützung hängig sind.

Während diese Gesetze den allgemeinen Rahmen der Arbeitslosenpolitik abstecken, werden die spezifischen Aufgaben der Arbeitslosenkassen durch drei Verordnungen geregelt, die sich für das Tagesgeschäft der mit der Entschädigung der Arbeitslosen beauftragten Akteure als veritables Korsett erweisen:

- Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIV)
- Verordnung über die Verwaltungskostenentschädigung der Arbeitslosenkassen

⁵ Ein Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des AVIG ist soeben zum Abschluss gelangt. Einzelheiten zu den Ergebnissen des Verfahrens sind über folgende Internet-Adresse einsehbar: http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1537/Bericht_d.pdf (abgerufen am 09.04.2008)

⁶ Art. 82, Abs. 5

Der Ausgleichsfonds vergütet dem Träger das Haftungsrisiko angemessen. ~~Er kann für ihn eine Haftungsrisikoversicherung abschliessen...~~ Der Bundesrat legt jährlich die Ansätze für die Berechnung die Höhe der Haftungsrisikovergütung fest.

- Verordnung über das Informationssystem des SECO für die Analyse von Arbeitsmarktdaten (LAMDA).

2.2 Situation des Systems auf Kassenebene

2.2.1 Die Konkurrenzsituation zwischen öffentlichen und privaten Kassen

Das Schweizer System der Arbeitslosenkassen ist durch eine grosse Pluralität gekennzeichnet. Neben den öffentlichen Kassen sieht das AVIG in Art. 78 auch die Möglichkeit vor, dass private Akteure eine Arbeitslosenkasse errichten:

¹ *Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen von gesamtschweizerischer, regionaler oder kantonaler Bedeutung können einzeln oder gemeinsam private Kassen errichten. Sie müssen dafür die Anerkennung der Ausgleichsstelle einholen. Kassen werden anerkannt, wenn ihre Träger Gewähr für eine ordnungsgemässe und rationelle Geschäftsführung bieten.*

Unter diesen privaten Kassen gibt es entsprechend ihren Trägern zwei Arten: entweder Gewerkschafts- oder Arbeitgeberkassen. In der Praxis haben diese – im Gegensatz zu den öffentlichen Kassen – die Möglichkeit, ihren geographischen Tätigkeitsbereich auszudehnen oder einzuschränken. Sie können in gewisser Weise auch ihren Typus von Arbeitslosen wählen, indem sie ihre Tätigkeit auf bestimmte Personen- oder Berufsgruppen beschränken.

Ob sie nun privat oder öffentlich sind, die Kassen erfüllen alle dieselben Aufgaben, nämlich die Arbeitslosenentschädigung, die Kurzarbeitszeit- und die Schlechtwetterentschädigungen sowie die Vergütung der Wiedereingliederungsmassnahmen. Allerdings sind die öffentlichen Kassen – und nur sie allein – auch für die Entschädigung der Arbeitnehmer bei Insolvenz des Arbeitgebers zuständig. Auf struktureller Ebene verfügt jede Kasse über einen Träger, der für die Organisation und die Finan-

zierung verantwortlich ist. Bei den öffentlichen Kassen ist der Träger de facto der Kanton selbst.

Seit Beginn der neunziger Jahre sind sämtliche Akteure auf eine harte Probe gestellt worden: die diversen Wirtschaftskrisen haben zu einer starken Zunahme der Arbeitslosigkeit geführt und der Bund ist ständig bemüht gewesen, Druck auf die Verwaltungskosten der Kassen auszuüben. Diese beiden Phänomene haben deutliche Auswirkungen auf den „Markt“ der Arbeitslosenkassen gezeitigt. Wie aus Abbildung 1 ersichtlich, haben sie zuallererst zu einem zahlenmässigen Rückgang der privaten Kassen geführt. Während deren Zahl 1998 noch 22 betrug, sind es zurzeit nur noch 14.

Abbildung 1
Entwicklung der Anzahl Arbeitslosenkassen in der Schweiz

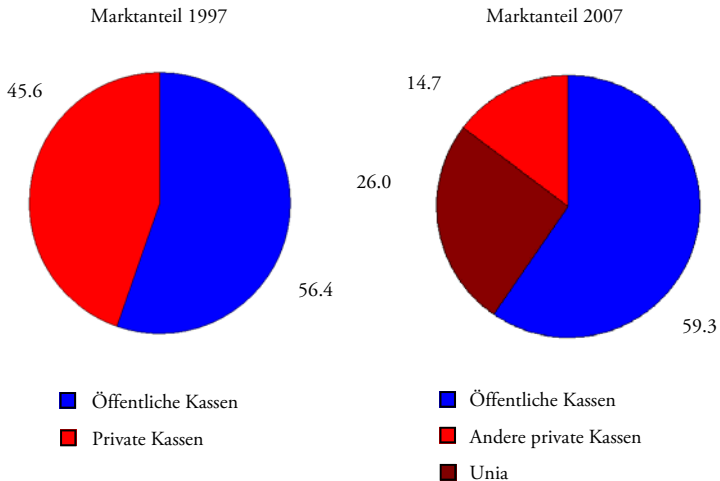
Jahr	Anzahl öffentlicher Kassen	Anzahl privater Kassen	Arbeitslosenkassen insgesamt
1998	26	22	48
2008	25	14	39

Quelle: Daten des Sekretariats für Wirtschaft (SECO)

Diese Konzentration der privaten Akteure hat einerseits dazu geführt, dass der Marktanteil der öffentlichen Kassen gesamthaft auf Kosten der privaten Kassen zugenommen hat, und andererseits, dass ein gewichtiger privater Akteur neu aus einer Gewerkschaftsfusion hervorgegangen ist. Diese beiden Elemente sind in Abbildung 2 ersichtlich. Aus den Graphiken lässt sich feststellen, dass der Marktanteil der öffentlichen Kassen von 56 % im Jahr 1997 auf 59 % im Jahr 2006 gestiegen ist.

Andererseits ist aus der zweiten Graphik ersichtlich, dass der Anteil der grössten privaten Kasse (Unia) 26% ausmacht, was ca. 2/3 des Zahlungsvolumens der privaten Kassen entspricht.

Abbildung 2
Entwicklung des Marktanteils der öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen zwischen 1997 und 2007



Quelle: Daten des Sekretariats für Wirtschaft (SECO)

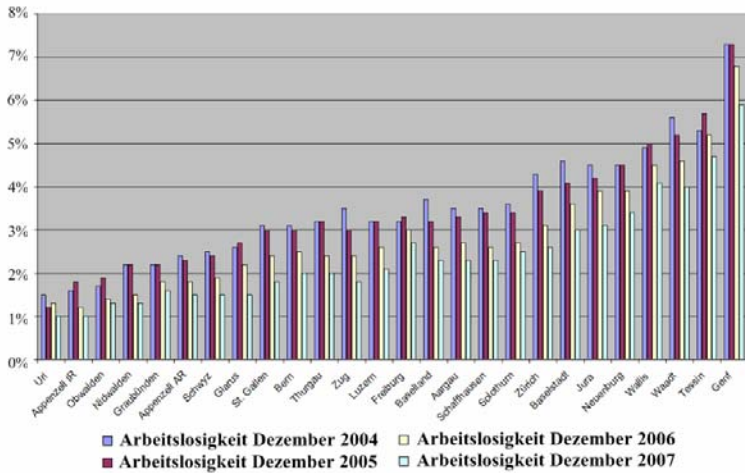
Bemerkung: Für das Jahr 1997 stehen uns keine Daten zu den verschiedenen Arbeitslosenkassen zur Verfügung

2.2.2 Die Situation auf Kantonsebene

Die Situation, wie sie im vorstehenden Abschnitt dargestellt wird, verschweigt indessen die sehr grossen Unterschiede zwischen den Kantonen, was bereits in zahlreichen Studien aufgezeigt wurde. Wie aus Abbildung 3 ersichtlich, variiert die Arbeitslosigkeit und damit die

Anzahl der auszahlenden Leistungen erheblich von Kanton zu Kanton und ist zeitlich nicht konstant.

Abbildung 3
Arbeitslosigkeit in den Schweizer Kantonen im Zeitraum 2004-2007



Kanton	Dezember 2004 (%)	Dezember 2005 (%)	Dezember 2006 (%)	Dezember 2007 (%)
Uri	1.5	1.2	1.3	1.0
Appenzell IR	1.6	1.8	1.2	1.0
Obwalden	1.7	1.9	1.4	1.3
Nidwalden	2.2	2.2	1.5	1.3
Graubünden	2.2	2.2	1.8	1.6
Appenzell AR	2.4	2.3	1.8	1.5
Schwyz	2.5	2.4	1.9	1.5
Glarus	2.6	2.7	2.2	1.5

Governance der öffentlichen Arbeitslosenkassen

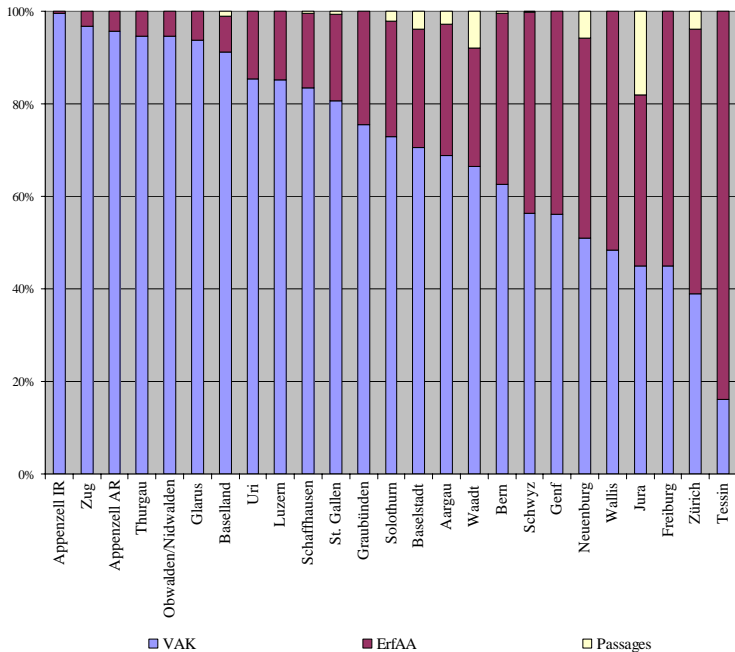
St. Gallen	3.1	3.0	2.4	1.8
Bern	3.1	3.0	2.5	2.0
Thurgau	3.2	3.2	2.4	2.0
Zug	3.5	3.0	2.4	1.8
Luzern	3.2	3.2	2.6	2.1
Freiburg	3.2	3.3	3.0	2.7
Baselland	3.7	3.2	2.6	2.3
Aargau	3.5	3.3	2.7	2.3
Schaffhausen	3.5	3.4	2.6	2.3
Solothurn	3.6	3.4	2.7	2.5
Zürich	4.3	3.9	3.1	2.6
Baselstadt	4.6	4.1	3.6	3.0
Jura	4.5	4.2	3.9	3.1
Neuenburg	4.5	4.5	3.9	3.4
Wallis	4.9	5.0	4.5	4.1
Waadt	5.6	5.2	4.6	4.0
Tessin	5.3	5.7	5.2	4.7
Genf	7.3	7.3	6.8	5.9

Quelle: <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/10702.pdf>
(abgerufen am 14.05.2008)

Unabhängig davon, wie man diese Unterschiede erklären kann, ist zu bedenken, dass diese Schwankungen der kantonalen Arbeitslosigkeit die Führung einer Arbeitslosenkasse massgebend beeinflussen können. Ein weiterer Faktor, der sich auf die Führung einer öffentlichen Arbeitslosenkasse und die Strukturen ihrer Governance belastend auswirkt, ist auch das Vordringen der Gewerkschaften, mit der Folge - die uns hier besonders interessiert - dass auf dem Kantonsgebiet Gewerkschaftskassen errichtet werden. So bestehen auch bezüglich Stärke der öffentlichen Kasse auf dem kantonalen Arbeitsmarkt grosse Unterschiede.

Abbildung 4 weist den Anteil der öffentlichen und privaten in den verschiedenen Kantonen aus. Während in einigen Kantonen die öffentliche Kasse der einzige Akteur ist und de facto 100 % der Marktanteile hält, ist ihr Anteil in anderen Kanton absolut minoritär. Das ist z.B. im Tessin der Fall, wo die öffentliche Arbeitslosenkasse nur 16,2 % des Marktanteils hält. Allgemein lässt sich auch feststellen, dass die Gewerkschaftskassen in den lateinischen (Tessin, Freiburg, Jura, Wallis, Neuenburg, Genf) und den urbanen Kantonen (Zürich, Baselstadt) stark präsent sind.

Abbildung 4
Marktanteil der öffentlichen Kassen, der Unia-Kasse und der übrigen privaten Kassen in den Schweizer Kantonen (Berechnung anhand der ALE/AMM-Auszahlungen nach Kantonen für 2007)



Governance der öffentlichen Arbeitslosenkassen

Kanton	ACC (%)	ErfAA (%)	Passages (%)
Appenzell IR	99.66	0.34	0.00
Zug	96.88	3.07	0.05
Appenzell AR	95.80	4.20	0.00
Thurgau	94.71	5.20	0.09
Obwalden-Nidwalden	94.54	5.39	0.06
Glarus	93.81	6.18	0.01
Baselland	91.17	7.71	1.11
Uri	85.30	14.70	0.00
Luzern	85.17	14.80	0.03
Schaffhausen	83.46	16.10	0.43
St. Gallen	80.74	18.62	0.64
Graubünden	75.46	24.54	0.00
Solothurn	72.89	24.90	2.21
Baselstadt	70.49	25.69	3.83
Aargau	68.83	28.39	2.78
Waadt	66.54	25.44	8.02
Bern	62.66	36.84	0.50
Schwyz	56.34	43.35	0.31
Genf	56.14	43.83	0.03
Neuenburg	50.95	43.32	5.73
Wallis	48.43	51.49	0.07
Jura	44.97	36.97	18.05
Freiburg	44.90	55.02	0.08
Zürich	38.93	57.29	3.78
Tessin	16.03	83.97	0.00

Quelle: Daten des Sekretariats für Wirtschaft (SECO)

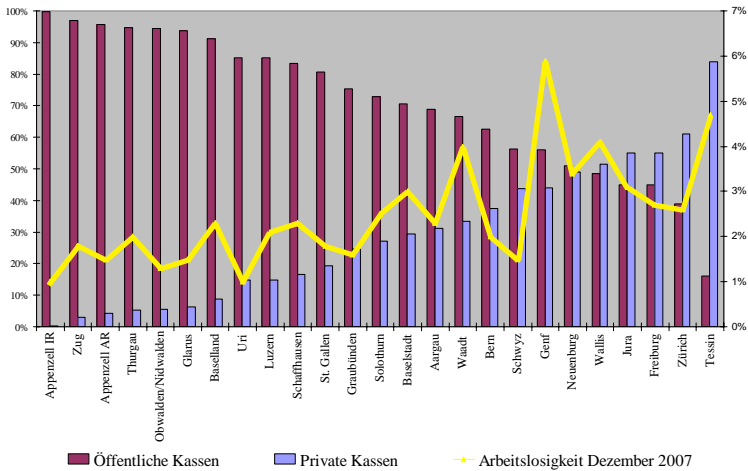
VAK = Öffentliche Arbeitslosenkassen

ErfAA = Arbeitslosenkassen der Arbeitnehmerorganisationen

Passages = Arbeitslosenkassen der privaten Wirtschaft

Abbildung 5 enthält eine Analyse, welche die Arbeitslosigkeit und den Anteil der öffentlichen Kassen im Verhältnis zu den privaten kombiniert. Zwar ist es schwierig, aus dieser Graphik Schlussfolgerungen zu ziehen, aber es lässt sich doch feststellen, dass die Präsenz der Gewerkschaften stärker ist, je höher die Arbeitslosigkeit im betreffenden Kanton ist.

Abbildung 5
Verhältnis zwischen den Marktanteilen der öffentlichen Arbeitslosenkassen und der Arbeitslosigkeit (2007)



Quelle: Daten des Sekretariats für Wirtschaft (SECO)

3 Governance der öffentlichen Arbeitslosenkassen

Dieses Kapitel beschreibt aus einer hauptsächlich theoretischen Sichtweise, was man als Governance der öffentlichen Arbeitslosenkassen bezeichnen kann. Unter Governance versteht man sämtliche Interaktionen zwischen den verschiedenen Organisationsstrukturen, zwischen den formellen oder informellen Regeln, zwischen den politisch-administrativen Akteuren, die bestimmen, wie Entscheidungen getroffen, wie die Verantwortlichkeiten ausgeübt werden und wie die demokratische Legitimität gewährleistet wird. Dieses sehr weit gefasste Konzept mobilisiert das Wissen mehrerer wissenschaftlicher Disziplinen, von der Politikwissenschaft über Management bis zu den Rechtswissenschaften. Sein ausgeprägter Pluralismus ermöglicht ein optimales Eingrenzen der immer komplexer werdenden Problematiken, mit denen sich sämtliche staatlichen Einrichtungen konfrontiert sehen.

Wir werden deshalb in einer ersten Phase relativ allgemeine Modelle konstruieren, um eine Typologie der verschiedenen « Typen » von Arbeitslosenkassen erstellen zu können, und in einer zweiten Phase einige sehr viel differenziertere Kriterien vorlegen, die es uns in der Folge ermöglichen, den ganzen Druck, dem sich die öffentlichen Arbeitslosenkassen ausgesetzt sehen, sehr viel klarer und genauer zu verstehen und vor allem die tatsächliche Autonomie dieser Kassen zu begreifen, d.h. eine Autonomie, die nicht nur den juristischen, sondern auch den politischen, den Finanz- und den Führungsbereich umfasst.

3.1 Modelle der öffentlichen Arbeitslosenkassen

3.1.1 Die wesentlichen Elemente eines Modells

Auf der Grundlage einer Analyse der staatlichen Organisationsgesetze sowie auf der Basis der Qualifikationsgespräche wurden vier verschiedene Modelle von öffentlichen Arbeitslosenkassen entwickelt. Dazu erschienen uns drei Kriterien besonders herausragend: die vorherrschende Logik bei der administrativen Einbindung der Kasse, der Grad der juristischen Autonomie und die hierarchische Eingliederung der Kasse in ihr übergeordnetes Departement.

Die Logik des Aufgabenvollzugs:

Dieses Element bezieht sich auf die Art und Weise, wie die Tätigkeit der öffentlichen Arbeitslosenkasse konzipiert worden ist. Es gibt zwei unterschiedliche Logiken:

- Die erste, die man *thematisch* nennen kann, fasst sämtliche öffentlichen Akteure, die für eine gleiche Problematik zuständig sind, innerhalb derselben administrativen Einheit zusammen. Sie hat zur Folge, dass die öffentliche Kasse administrativ einem Departement angegliedert ist, das für die staatliche Beschäftigungspolitik und mithin auch für die Arbeitslosigkeit zuständig ist. Es handelt sich im Prinzip um ein sog. „Wirtschaftsdepartement“. Die Kasse befindet sich somit unter derselben Aufsicht wie die anderen Akteure, die für die berufliche Wiedereingliederung von Arbeitslosen zuständig sind, insbesondere die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren.
- Die zweite folgt einer *funktionalen* Logik. Unabhängig von der behandelten Thematik konzentriert sich diese Aufgabenteilung auf die Art der Funktion der administrativen Unterabteilungen. So sind sämtliche öffentlichen Akteure, deren Funktion die Auszahlung von Leistungen des gleichen Typs ist, innerhalb derselben Einheit zusammengefasst. Die öffentliche Arbeitslosenkasse

befindet sich somit in der Nähe der anderen Institutionen, deren Funktion Rentenauszahlungen (IV/EO-Leistungen) sind, im Prinzip innerhalb eines sog. „Sozialdepartements“.

Die juristische Autonomie:

Wie von den meisten Spezialisten für Verwaltungsrecht aufgezeigt, ist ein erschöpfender Umgang mit dem Konzept der Autonomie extrem schwierig, weil die Formen, die sie annehmen kann, sehr vielfältig sein können. Es gibt allerdings einige Elemente, mit denen sich die juristische Autonomie einer staatlichen Einrichtung kategorisieren lässt:

- Das Vorliegen *einer gesetzlichen Grundlage*, welche diese Autonomie instituiert oder die Autonomie der Einrichtung in einigen besonderen Punkten instituiert.
- Die Macht der *Aufsichtsbehörde*. Je grösser die Macht der Aufsichtsbehörde ist, desto schwächer ist die Autonomie, und zwar unabhängig vom juristischen Status der betreffenden Einrichtung.
- Die *Spezialität*. Wenn eine Einrichtung autonomisiert wird, geschieht dies grundsätzlich eben gerade, damit sie eine bestimmte Funktion erfüllen kann, die sie besser erfüllt, wenn sie weniger stark an die zentrale Verwaltung angegliedert ist. Je weniger somit die Spezialisierung der Einrichtung gesetzlich festgeschrieben ist, desto grösser ist ihre Autonomie.

Hierarchische Stellung:

Das letzte wesentliche Element eines Modells ist die hierarchische Stellung einer bestimmten Einrichtung innerhalb der Verwaltung. Mehr noch, als eine simple Darstellung der Funktionsweise einer kantonalen Verwaltung zu vermitteln, bestimmt die hierarchische Stellung die Autonomie, indem sie zwei zentrale Governance-Funktionen aufzeigt, nämlich die Weisungsbefugnisse und die Aufsicht:

- *Kette der Weisungsbefugnisse.* Je « weiter unten » sich eine Einrichtung im kantonalen Organigramm befindet, desto stärker hängt sie von einer Vielzahl von Akteuren ab, die Entscheidungsbefugnisse über sie haben. Diese Verlängerung der Kette der Weisungen an die Einrichtung schränkt somit deren Autonomie stark ein. Je höher demgegenüber ihre hierarchische Stellung ist, umso potenziell stärker ist ihre Autonomie angesichts der geringen Zahl von „Vorgesetzten“.
- *Aufsicht.* Die hierarchische Stellung einer Einrichtung bestimmt auch die Anzahl Personen, denen gegenüber sie rechenschaftspflichtig ist. Je ausgeprägter und umfangreicher diese Rechenschaftspflichten sind, desto weniger autonom ist die Einrichtung.

3.1.2 Die Governance-Modelle der öffentlichen Kassen

Durch die Kombination der drei vorgenannten Kriterien lässt sich eine Basistypologie erstellen und es lassen sich daraus die 4 hauptsächlichen Governance-Modelle der öffentlichen Arbeitslosenkassen ableiten, die in den verschiedenen Schweizer Kantonen vorkommen (Abbildung 6).

Abbildung 6
Typologie der Governance-Modelle der öffentlichen Arbeitslosenkassen

Kriterien	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Logik	Thematisch	Thematisch	Thematisch	Funktional
Autonomie der Kasse	sehr gross	beschränkt	Sehr gering	Variabel (aber nicht bedeutend)
Hierarchische Stellung	Unabhängig	In das Departement integriert	In die Abteilung Arbeitsmarkt/Beschäftigung integriert	Variabel (aber nicht bedeutend)
Beschreibung	Vollständige juristische Autonomie	Autonomie im Wesentlichen im Verhältnis zum Amt für Arbeitsmarkt/Beschäftigung	Kasse in Amt für Arbeitsmarkt/Beschäftigung integriert	Kasse in Sozialversicherungsdepartement integriert (Rentenzahlungen)

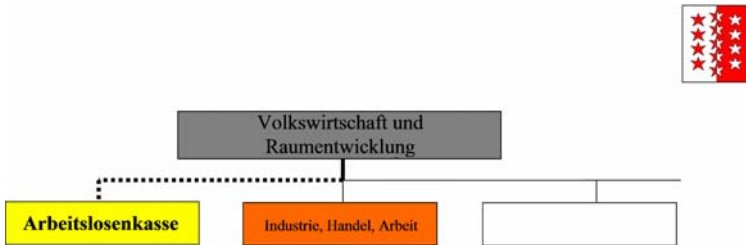
Quelle: Daten des Sekretariats für Wirtschaft (SECO)

In der weiteren Folge dieses Kapitels werden die Organigramme von fünf Kantonen graphisch dargestellt, um die oben beschriebenen Modelle zu erläutern. Diese Auswahl drängt sich dadurch auf, dass der Kanton Zürich eine Variante von Modell 3 aufweist, die als Modell 3bis bezeichnet wird, was auch erklärt, weshalb 5 Modelle und nicht nur 4 vorgestellt werden. Die hier als Beispiele aufgeführten kantonalen Kassen wurden aus zwei Erwägungen heraus ausgewählt. Zum einen sollten sie für ein bestimmtes Modell so repräsentativ wie möglich sein.

Zum zweiten haben wir uns für die Kantone entschieden, in denen vertiefte semidirektive Interviews durchgeführt wurden.

Diese Organigramme sind stark vereinfacht, um die Stellung der kantonalen Arbeitslosenkasse und ihre Abhängigkeitsverhältnisse innerhalb ihrer Hierarchie deutlich hervorzuheben. In diesen Organigrammen haben wir die öffentlichen Arbeitslosenkassen in Gelb dargestellt und die Akteure, die sich direkt mit der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit befassen, in Orange. Die anderen Farben stellen die indirekten Vorgesetzten dar, d.h. die administrativen Einheiten, die bei der Führung oder Aufsicht der Kassen eine politische oder administrative Verantwortung ausüben.

Modell 1: Die öffentliche Arbeitslosenkasse als autonome öffentlich-rechtliche Institution am Beispiel der öffentlichen Kasse des Kantons Wallis

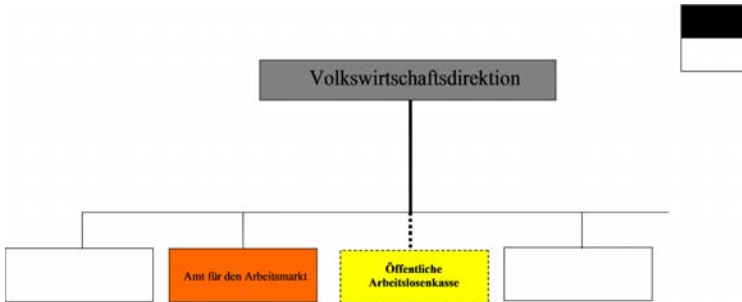


Die öffentliche Arbeitslosenkasse des Kantons Wallis ist eine autonome öffentlich-rechtliche Institution, die direkt dem Regierungsrat unterstellt ist, der für das Departement für Volkswirtschaft und Raumentwicklung dieses Kantons zuständig ist. Vorsteher der Kasse ist einer der Abteilungsleiter dieses Departements. Der Aufbau der kantonalen Kasse ist dezentralisiert: sie ist in den 5 sozioökonomischen Regionen des

Kantons, d.h. in Brig, Sierre, Sitten, Martigny und Monthey präsent. Neben ihrem bundesrechtlichen Auftrag obliegen ihr einige kantonale Aufgaben. Sie verwaltet insbesondere den kantonalen Beschäftigungsfonds; sie ist zuständig für die Führung des GETAG (Wiedereingliederungsmassnahmen in Form von vorübergehender Beschäftigung in der kantonalen Verwaltung); die Kasse führt auch die Buchhaltung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren, der Logistik arbeitsmarktlicher Massnahmen sowie der ALV-Sektion der Dienststelle für Industrie, Handel und Arbeit.

- Die öffentliche Arbeitslosenkasse des Kantons Wallis tritt nach aussen in ihrem Namen auf und ist klageberechtigt.
- Ihre interne Organisation wird von einem vom Regierungsrat genehmigten Organisationsreglement bestimmt.
- Alle Kassenmitarbeiter/innen sind nach einem privatrechtlichen Vertrag angestellt. Die einstellende Behörde ist der Vorsteher der Kasse (der Vorsteher und der/die Leiter/in des Rechtsdienstes werden vom aufsichtsführenden Regierungsrat ernannt). Bei Kündigungen gelten die privatrechtlichen Bestimmungen.
- Die Kasse verfügt über ihre eigene Lohnskala, die von derjenigen des kantonalen Staatsdienstes unabhängig ist, aber vom Regierungsrat genehmigt wird.
- Die Rechnungen der öffentlichen Kasse werden nicht in denjenigen des Kantons ausgewiesen, ausser wenn sie zu Lasten des Trägers gehen.
- Sämtliche Leistungen, die der Kanton für die Kasse erbringt, werden dieser in Rechnung gestellt (und umgekehrt).

Modell 2: die öffentliche Kasse als staatliche Amtsstelle am Beispiel der öffentlichen Kasse des Kantons Freiburg



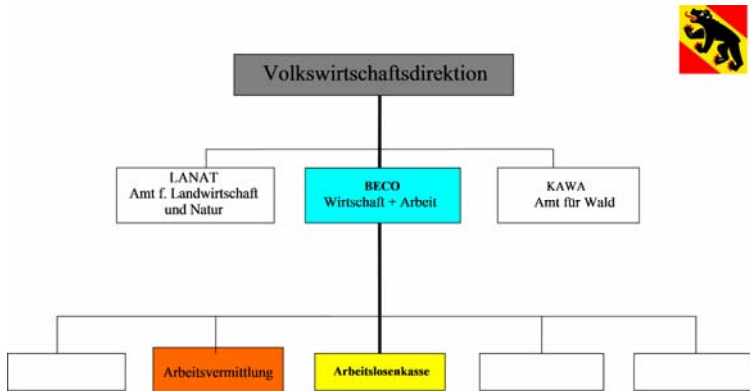
Die öffentliche Arbeitslosenkasse des Kantons Freiburg ist direkt dem Staatsrat unterstellt, der für die Volkswirtschaftsdirektion zuständig ist. Der Leiter der Kasse hat somit den Rang eines Stellenleiters. Die Arbeitslosenkasse verfügt über zwei Niederlassungen (Freiburg und Düdingen), während die Gewerkschaften 5 Agenturen unterhalten (2 der Gewerkschaft Unia und 3 der Gewerkschaft Syna).

Folgende Elemente kennzeichnen diese Kasse:

- Die Kasse verfügt über keine juristische Persönlichkeit. Sie tritt aber gegen aussen in ihrem Namen auf und ist klageberechtigt.
- Die personaleinstellende Behörde ist die Volkswirtschaftsdirektion. Das Personal wird vom Personaldienst bezahlt und dieser stellt die entsprechenden Kosten der Arbeitslosenkasse in Rechnung.
- Die Kasse verfügt bei Kündigungen über keine spezielle Autonomie. Bei Kündigungen kommt das Personalgesetz zur Anwendung.
- Die meisten der übrigen internen Leistungen werden der Kasse nicht weiterverrechnet.

- Das Budget der Kasse wird nicht im kantonalen Budget ausgewiesen.
- Die Kasse verfügt über ihre eigenen Konten bei der Kantonalbank Freiburg. Die Auszahlung der Arbeitslosenentschädigungen wie auch die Rückvergütung der Löhne an den Personaldienst werden über diese Konten abgewickelt.
- Der Träger (Kanton) hatte anlässlich der Kassengründung eine Reserve angelegt. Die vom SECO in den letzten Jahren gewährten Gutschriften flossen in diese Reserve.

Modell 3: die öffentliche Kasse als Dienststelle innerhalb des Amtes für Wirtschaft und Arbeit am Beispiel der öffentlichen Kasse des Kantons Bern



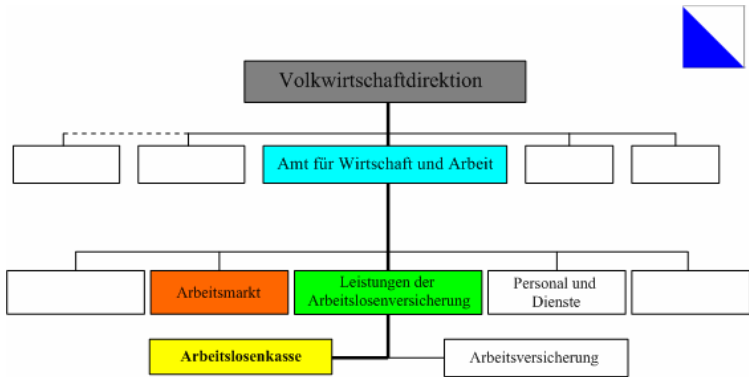
Die Arbeitslosenkasse ist dem BECO integriert, das eines der drei Ämter der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern ist (entsprechend einer Amtsstelle in anderen Kantonen). Sämtliche Aktivitäten im Bereich Beschäftigungspolitik sind somit in derselben Einheit zusammengefasst.

Die öffentliche Kasse verfügt über sechs Zahlstellen, die sich in denselben Räumlichkeiten befinden wie die RAV, aber mit separaten Eingängen. Zu bemerken ist indessen, dass die privaten Kassen über mehr Agenturen verfügen als die öffentliche Kasse.

Folgende Elemente kennzeichnen die öffentliche Kasse:

- Die personaleinstellende Behörde ist das BECO. Dasselbe gilt für Kündigungen auf der Grundlage der Bestimmungen des Personalgesetzes. Der Umstand, dass die einstellende Behörde nicht die Direktion sondern das Amt ist, erlaubt eine grössere Flexibilität bei der Anstellung von Personal.
 - Der Kanton Bern kennt ein Budget, dessen Saldi zu Lasten des Kantons gehen. Im Budget erscheinen somit lediglich die Beträge, die effektiv zu Lasten des Kantons gehen. Soweit die Kosten der Kasse vom SECO übernommen werden, sind die Beträge, die im Kantonsbudget für das Budget der Kasse verbucht werden, gleich 0. Lediglich eine allfällige Kostenüberschreitung zu Lasten des Kantons könnte im Budget erscheinen.
 - Die Kasse verfügt über ihr eigenes Buchhaltungswesen und ihre eigenen Konten bei der Kantonalbank.
 - Die Auszahlung eines Bonus an die bei der Kasse angestellten Mitarbeiter/innen ist unproblematisch, soweit das Personalreglement die Möglichkeit der Zahlung von individuellen Leistungsprämien vorsieht. Bis anhin sind die Boni im Rahmen von Gemeinschaftsaktivitäten verwendet worden.
 - Abgesehen vom E-Mail-Verkehr (Outlook) ist die Kasse im Informatikbereich autonom (Einsatz des vom SECO vorgeschlagenen Systems).
 - Die Kasse verfügt über ihr eigenes Qualitätssicherungssystem.
- Obschon sie über keine juristische Autonomie verfügt, genießt die Kasse indessen über sehr grosse Autonomie im Führungsbereich.

Modell 3bis: die öffentliche Kasse als Abteilung innerhalb des Amtes für Wirtschaft und Arbeit am Beispiel der öffentlichen Kasse des Kantons Zürich



Die öffentliche Arbeitslosenkasse des Kantons Zürich ist insofern ein Sonderfall, als die Kasse sich auf einer niedrigeren hierarchischen Stufe befindet als in den anderen Kantonen, die dem gleichen Modell folgen. Wie in den anderen Kantonen, sind sämtliche Dienststellen im Bereich Beschäftigungspolitik im Amt für Wirtschaft und Arbeit zusammengefasst. Es wird allerdings getrennt zwischen der Arbeitslosenkasse (welche die Entschädigungen auszahlt) und der Arbeitslosenversicherung, welche die Entscheide für die öffentliche Kasse und ggf. auch für die privaten Kassen fällt. Die Grösse dieser beiden Dienststellen (60 Personen bei der Arbeitslosenversicherung und 80 bei der Arbeitslosenkasse) sowie der historische Hintergrund der Arbeitslosenkassen im Kanton Zürich können Faktoren sein, welche die gewählte Lösung erklären. Es ist allerdings zu bemerken, dass der Kanton Zürich der einzige Kanton ist, der sämtliche Rekurse gegen die öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen zentralisiert, während in anderen Kantonen diese Kompetenz der erstinstanzlichen Rekursabwicklung direkt an die betreffenden Kassen delegiert ist.

Die Arbeitslosenkasse verfügt im Führungsbereich nur über eine sehr beschränkte Autonomie, weil sich die meisten Zuständigkeiten (Personal, Räumlichkeiten, etc.) entweder beim Amt (AWA) oder bei den parallelen Dienststellen befinden (die Rechnungen der Kasse sind in die Rechnungen des Kantons integriert, Entscheide im Informatikbereich müssen von den zuständigen kantonalen Stellen genehmigt werden, etc.)

Modell 4: die öffentliche Kasse als Amt für Leistungen des Sozialversicherungsinstituts am Beispiel der öffentlichen Kasse des Kantons Tessin



Wie alle Kassen dieses vierten Modells folgt die öffentliche Arbeitslosenkasse des Kantons Tessin einer radikal anderen Logik. Sie ist dem kantonalen Departement eingegliedert, das sich mit den sozialen Belangen befasst (die genaue Bezeichnung variiert häufig). Die Tessiner Kasse ist dem *Ufficio delle prestazioni* unterstellt. Dieses Amt befasst sich mit der Auszahlung sämtlicher Sozialversicherungsrenten, d.h. der AHV, IV und EO. Die Logik, die dieser kantonalen Verwaltungsorganisation zugrunde liegt, beruht auf der Ähnlichkeit des Aufgabenvoll-

zugs unabhängig von der staatlichen Politik selbst, d.h. auf einer Logik der Rentenauszahlung.

- Die öffentliche Arbeitslosenkasse des Kantons Tessin untersteht der kantonalen Personalgesetzgebung. Allerdings gilt für die Entlohnung der Mitarbeiter/innen eine spezielle Lohnskala, die für das gesamte Sozialversicherungsinstitut geschaffen wurde.
- Die Kündigung eines Mitarbeiters oder einer Mitarbeiterin untersteht ebenfalls der kantonalen Gesetzgebung. Bei diesem System können allerdings die Mitarbeiter/innen kraft der gleichen Logik der „Rentenauszahlung“ leicht in eine andere Dienststelle transferiert werden.
- Bei einem solchen System arbeiten sämtliche Mitarbeiter/innen der parallelen Dienststellen (Juristen, Buchhalter oder Reinigungspersonal) nur teilweise für die Arbeitslosenkasse (sie werden vom gesamten Amt eingesetzt und ihre Arbeitszeit wird auf die verschiedenen Amtsaufgaben verteilt).
- Der Vorsteher der Kasse kann Ausgaben nicht autonom tätigen.
- Die Tessiner Kasse hat keine unabhängige juristische Persönlichkeit und kann somit keine Vertragsgeschäfte abschliessen. Sie ist jedoch klageberechtigt.

Abbildung 7
Verteilung der Kantone auf die vier Modelle

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Logik	Thematisch (staatl. Arbeitsmarktpolitik)			Funktional (Leistungen)
Integration	schwach	mässig	stark	Nicht signifikantes Kriterium
Kantons	Wallis	Appenzell AR	Aargau	Appenzell IR
		Freiburg	Baselland	Jura
		Neuenburg	Baselstadt	Schaffhausen
		Obwalden/Nidwalden	Bern	Tessin
		Zug	Genf	
			Glarus	
			Graubünden	
			Luzern	
			St.Gallen	
			Schwyz	
			Solothurn	
			Thurgau	
			Uri	
			Waadt	
		Zürich		

Das Modell, das von den Kantonen für die öffentlichen Arbeitslosenkassen am häufigsten angewendet wird, ist Modell 3, bei dem die Arbeitslosenkasse der Dienststelle oder dem Amt unterstellt ist, das für die Arbeitsmarktpolitik zuständig ist.

Das am zweithäufigsten beobachtete Modell ist Modell 2, wo die Kasse als völlig getrennte Dienststelle betrachtet wird und direkt der politischen Behörde des Regierungsrates unterstellt ist. Erwähnt sei hier der besondere Fall der Arbeitslosenkasse von Ob- und Nidwalden, wo die beiden Halbkantone ihre Kassen 1999 fusioniert haben. Die Kasse verfügt über keine juristische Persönlichkeit und untersteht der Kontrolle einer Aufsichtskommission mit Vertretern der beiden Halbkantone. Sie befindet sich in Hergiswil (Nidwalden) und die personalrechtlichen Bestimmungen basieren auf dem Personalrecht des Kantons Nidwalden.

Modell 4 kommt in den Kantonen Appenzell-Innerrhoden, Jura, Schaffhausen und Tessin zur Anwendung. Obschon diese Kantone die Arbeitslosenkasse in ihre Sozialdepartemente eingegliedert haben, sind die von den einzelnen Kantonen gewählten juristischen und organisatorischen Formen sehr unterschiedlich. Als Beispiel für diese Verschiedenartigkeit sei hier das jurassische mit dem Tessiner System verglichen. Die jurassische Kasse ist eine autonome öffentlich-rechtliche Einrichtung, die in eine andere autonome öffentlich-rechtliche Einrichtung (Ausgleichskasse des Kantons Jura) integriert ist, während die Tessiner Arbeitslosenkasse eine administrative Unterabteilung einer autonomen öffentlich-rechtlichen Einrichtung (Sozialversicherungsinstitut) ist.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass einzig der Kanton Wallis für seine öffentliche Arbeitslosenkasse eine autonome öffentlich-rechtliche Einrichtung gewählt hat.

3.2 Vergleich der Modelle

Die oben vorgestellten Modelle geben eine erste Antwort auf die Frage nach den organisatorischen und juristischen Lösungen, die von den Kantonen für ihre öffentlichen Arbeitslosenkassen gewählt wurden. Es soll nun noch untersucht werden, wie weit sich die Wahl eines Modells auf die Führungsautonomie der Kassen auswirkt. Zu diesem Zweck wurde eine Kriterienliste erarbeitet, die in sämtliche Interviews integriert wurde, welche mit den Vorstehern der öffentlichen Arbeitslosenkassen geführt wurden. Diese Liste betrifft hauptsächlich die folgenden Punkte (die vollständige Liste liegt im Anhang bei):

- Stellung der Kasse innerhalb des Systems der Steuerung der Politik der Arbeitslosenbekämpfung (Beziehungen zum SECO, Beziehungen zur zuständigen Dienststelle und zu den RAV, Beziehungen zu den parallelen Dienststellen, etc).
- Kompetenzen im Bereich Personalführung
- Kompetenzen bezüglich Budget, Buchhaltung und Finanzverwaltung
- Kompetenzen im Informatikbereich
- Autonomie bezüglich der Möglichkeiten, Leistungen auszuführen
- Weitere Führungsinstrumente wie Qualitätsmanagement etc.

Abbildung 8 fasst das Hauptergebnis dieser vergleichenden Analyse der in Betracht gezogenen wichtigsten Kriterien in sehr summarischer Weise zusammen: die Autonomie im Führungsbereich der Kassen hängt nur sehr partiell von den Governance-Modellen ab, die von den Kantonen für ihre öffentlichen Arbeitslosenkassen gewählt wurden; der entscheidende Faktor für diese Autonomie sind die bestehenden kantonalen Bestimmungen.

Abbildung 8
Governance-Modelle der öffentlichen Arbeitslosenkassen und Grad der Autonomie im Führungsbereich

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
Finanzen	Grosse	Variabel in Abhängigkeit von den kantonalen Gesetzen und Verordnungen		Geringe auf Kassenebene
Personal	Totale			
Informatik	Totale			

Getrennt zu betrachten sind zwei Modelle, auf die eine beschränkte Anzahl von Kassen entfällt - Modell 1 und Modell 4. Modell 1, das nur die Walliser Kasse umfasst, hat als Besonderheit, dass die Kasse ein autonomes juristisches Gebilde ist, das von Gesetzes wegen über sehr weit gefasste Führungskompetenzen sowohl im Bereich Personalführung als auch im Finanzbereich verfügt (vgl. Punkt 3.1.2 und die Beschreibung von Modell 1). Demgegenüber verfügen im Modell 4 die Arbeitslosenkassen als solche praktisch über keinerlei Autonomie, weil die entsprechende Dienststelle oder das entsprechende Amt, das mit der Zahlung der Sozialversicherungsleistungen beauftragt ist, im Allgemeinen über eine grosse Führungsautonomie verfügt und die Leistungen der Kasse vollständig in die Amtsstelle integriert sind.

Was demgegenüber die meisten öffentlichen Arbeitslosenkassen angeht, die unter Modell 2 oder 3 fallen, hat die Zugehörigkeit zu einem dieser beiden Modelle keinen konkreten Einfluss auf die Autonomie im Führungsbereich, denn es sind die im Kanton geltenden Bestimmun-

gen, die diese Autonomie ermöglichen oder zulassen. Einige Beispiele in Verbindung mit der Politik der Personalführung, der Finanzen und der Informatik beleuchten diese Situation:

- **Kompetenz zur Personalanstellung und -entlassung:** wenn ein sehr grosser Teil der Kosten einer Arbeitslosenkasse auf Personalkosten entfällt, ist es von Interesse, die Autonomie zu untersuchen, über welche diese Dienststellen in diesem Bereich verfügen können. Keine der Kassen, die unter Modell 2 oder 3 fallen, verfügen nämlich formell über die Kompetenz, Personal einzustellen oder zu entlassen. Die Bestimmungen und Praktiken in den Kantonen sind allerdings sehr unterschiedlich. In einigen Kantonen wie z.B. Bern, wo die Personalanstellungskompetenzen im Wesentlichen dezentralisiert sind, verfügen die Kassenvorsteher über eine sehr grosse de facto-Autonomie, vorausgesetzt, die Personaleinstellung entspricht einem Bedarf, die entsprechenden Kosten werden vom SECO übernommen und die Kosten pro Leistungspunkt bleiben im vorgesehenen Kostenlimit. Demgegenüber kennen einige Kantone entweder permanent oder zeitlich befristet strengere Regeln bei der Personaleinstellung. So hat beispielsweise der Kanton Genf 2002 hauptsächlich aufgrund der defizitären Staatsfinanzen ein Moratorium im Bereich Personaleinstellungen beschlossen, obschon die Arbeitslosenquote am Steigen war und die öffentliche Arbeitslosenkasse eigentlich Personal hätte einstellen müssen. Die öffentliche Arbeitslosenkasse hat so 15% des Marktanteils zugunsten der Gewerkschaftskassen eingebüsst, die sich rasch auf die Bedürfnisse und Nachfragen der Arbeitslosen eingestellt haben. Dieses Problem stellt sich nicht bei Modell 1 und nur sekundär bei Modell 4, weil bei starker Zunahme der Arbeitslosigkeit Personalrochaden zwischen den verschiedenen Rentenauszahlungstypen vorgenommen werden können.
- In einigen Kantonen verlangen **die Personalgesetze**, dass die Dienststellen der Verwaltung Parkplätze bereitstellen für Mitarbeiter/innen, die in einiger Entfernung vom Arbeitsplatz woh-

nen oder an einem Ort, wo öffentliche Verkehrsmittel fehlen. Da die Mieten für diese Parkplätze oft deren Kosten nicht decken, muss die Dienststelle für die Differenz aufkommen. Das SECO verweigert aber in der Regel die Übernahme solcher Kosten. Auch hier ist aufgrund der kantonalen Besonderheiten ein Vergleich der Modelle nicht möglich.

- Diese kantonalen Besonderheiten sind auch im **Budget- und Finanzbereich** deutlich sichtbar. Nur in sehr wenigen Kantonen haben die Räte nicht über das Budget der Arbeitslosenkasse zu beschliessen, wenn der Kanton das Prinzip der Saldobudgetierung zu Lasten des Kantons anwendet. Wenn die Kosten von einer anderen Behörde (dem SECO) übernommen werden, werden im Budget keine Zahlen zur öffentlichen Arbeitslosenkasse ausgewiesen. In einer solchen Situation geniesst der Kassenvorsteher eine grosse Autonomie, allerdings stets unter der Voraussetzung, dass sämtliche Kosten vom SECO übernommen werden und die Kasse im vorgegebenen Kostenlimit pro Leistungspunkt bleibt. Demgegenüber wird das Budget der öffentlichen Kasse in den meisten Kantonen im ordentlichen Budget ausgewiesen, was den Räten erlaubt, zu sämtlichen Budgetposten Stellung zu nehmen.
- Das gleiche gilt für den **Informatikbereich**. In einigen Kantonen beschränken sich die Beziehungen der öffentlichen Kassen zur kantonalen Informatik auf den Anschluss ans Internet, die E-Mail-Dienste und die elektronische Agenda; die Kasse kann ihre Hard- und Software und deren Lieferanten frei wählen und Investitionen im Rahmen der vom SECO erteilten Bewilligungen tätigen. Auch die umgekehrte Situation, wo die kantonale Informatik der Kasse ihre Wahl vorgibt, lässt sich in zahlreichen Kantonen beobachten. Es wurden mehrere Fälle genannt, wo vom SECO Informatikanschaffungen bewilligt wurden (und folglich auch vergütet worden wären), wo aber die übergeordneten Behörden der Kasse (innerhalb der Dienststelle oder in einer parallelen Dienststelle) diese Anschaffungen nicht bewilligten (unter Berufung auf die Gleichbehandlung innerhalb der

Dienststelle, die Setzung von Prioritäten auf Kantonsebene oder auch auf zu lange Entscheidungsprozesse, welche die Anschaffung während der vorgesehenen Budgetperiode unmöglich mache).

Diese Beispiele lassen sich leicht vervielfachen und zeigen alle, dass die Zugehörigkeit zu einem Modell (insbesondere zu Modell 2 oder 3) nur einen sehr geringen Einfluss auf die Führungsautonomie hat, über welche eine öffentliche Arbeitslosenkasse verfügen kann. Gewisse Kassen der Modelle 2 und 3 verfügen nämlich, obschon sie der gleichen Gruppe angehören, über eine Führungsautonomie, die derjenigen der Kasse von Modell 1 nahe kommt, während andere Kassen über keinerlei Autonomie verfügen und gleichzeitig den manchmal widersprüchlichen Vorgaben des SECO und ihrer eigenen kantonalen Direktion entsprechen müssen

4 Analyse des Governance-Systems der öffentlichen Kassen

Nach der Beschreibung des Systems der Arbeitslosenkassen und der von den öffentlichen Kassen angewendeten Governance-Modelle in den Kapiteln 2 und 3 soll in diesem Kapitel das Governance-System dieser Kassen analytisch und umfassend untersucht werden.

4.1 Die Analyseelemente

Wie im vorstehenden Kapitel dargelegt, entspricht Führung allen Interaktionen zwischen Akteuren und Regeln eines Systems, welche bestimmen, wie Entscheidungen getroffen werden, wie die Verantwortlichkeiten bei der Führung der Systeme und der organisatorischen Gebilde ausgeübt werden und wie die demokratische Legitimität gewährleistet wird.

Die Analyse erfolgt auf drei verschiedenen Ebenen:

- Analyse auf Makroebene: es sollen die systembedingten Spannungen festgestellt werden und die möglichen Folgen für die verschiedenen Akteure
- Analyse auf Mezzoebene: auf dieser Ebene sollen die kantonalen Besonderheiten untersucht werden, die auf den ersten Blick ausserhalb des Systems zu lokalisieren sind, aber die Governance der öffentlichen Kassen beeinflussen (die formellen Regeln und die örtlichen Akteure)
- Analyse auf Mikroebene: diese Ebene entspricht einer Analyse der Lenkung und der Governance-Strukturen der Kassen selbst.

Diese dreifache Analyse erlaubt uns ein besseres Verständnis der politisch-administrativen Probleme der öffentlichen Arbeitslosenkassen und führt uns am Schluss des Kapitels zu Überlegungen hinsichtlich der Probleme im Bereich Führungsautonomie dieser administrativen Gebilde.

4.2 Die Besonderheiten des Systems und ihre Auswirkung auf die öffentlichen Kassen

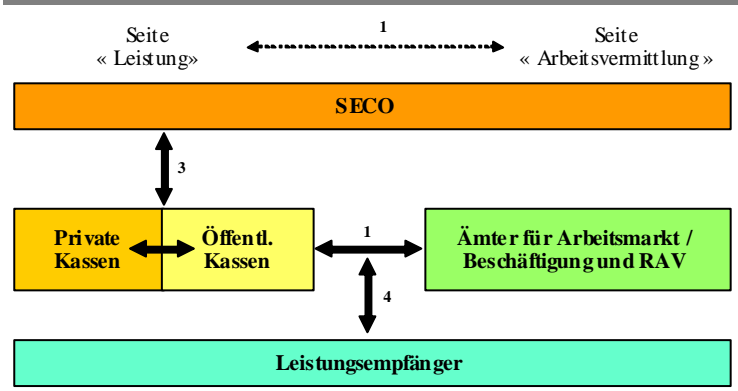
4.2.1 Die öffentlichen Kassen im Zentrum der Spannungen des Systems

Die öffentlichen Arbeitslosenkassen sind im Zentrum eines komplexen Systems, das sich in einem sehr fragilen Gleichgewicht befindet. Es lassen sich drei wesentliche Spannungsquellen ausmachen: die systembedingten Spannungen, die Spannungen in Verbindung mit der Wahrung der Interessen der öffentlichen Kassen innerhalb des Systems und die Spannungen in Verbindung mit den den öffentlichen Kassen vorgegebenen Funktionsregeln.

Die systembedingten Spannungen

Abbildung 9 zeigt in geraffter Form die Stellung der öffentlichen Kassen im System der Steuerung der Arbeitslosigkeit in der Schweiz. Eine Analyse lässt 4 wesentliche Spannungsquellen erkennen.

Abbildung 9
Die systembedingten Spannungsursachen



Übernehmen wir die Spannungsquellen gemäss obenstehender Nummerierung:

- (1) Die erste Spannungsquelle steht mit einem gewissen Widerspruch zwischen den beiden Hauptfunktionen der Steuerung der Arbeitslosigkeit in Verbindung: der Funktion der Leistung (Zahlung einer Entschädigung) und der Arbeitsvermittlungsfunktion (den Arbeitslosen beim Suchen einer Arbeit helfen). Diese beiden Funktionen ergänzen sich zwar, aber die erste ist im wesentlichen technischer Natur und nur von sehr beschränktem Interesse für die politischen und die Verwaltungsbehörden, während die zweite von allgemeinem Interesse ist und in den Medien in der Regel breit thematisiert wird. Da die privaten Kassen zudem häufig eine klare Trennung dieser Funktionen in den Kantonen fordern, wo sie stark präsent sind (um zu vermeiden, dass sie benachteiligt werden), sind die Beziehungen zwischen den öffentlichen Kassen und den RAV nicht immer optimal und variieren stark von Kanton zu Kanton (Koordinationsmangel, Missgunst bei Zahlung eines Bonus, etc.).
- (2) Die zweite Spannungsquelle entspricht einem Thema, das bereits angeschnitten wurde, nämlich der Konkurrenz zwischen den privaten und öffentlichen Kassen. Der Handlungsspielraum der öffentlichen Kassen beispielsweise beim Eröffnen oder Schliessen einer Agentur auf Kantonsgebiet wird weitgehend von der Bedeutung der privaten Akteure, von deren politischem Gewicht und der Haltung des Regierungsrats im Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Kassen bedingt. Es sind eine ganze Anzahl von Situationen genannt worden, wo Interventionen von Parlamentariern die Eröffnung einer Agentur der öffentlichen Kasse in einer Region mit starker Präsenz der privaten Kassen verhindert haben, oder von politischen Behörden Selbstbeschränkungen vorgeschlagen oder durchgesetzt wurden, um den sozialen Frieden zu

wahren und gute Beziehungen zu den Gewerkschaften zu unterhalten.

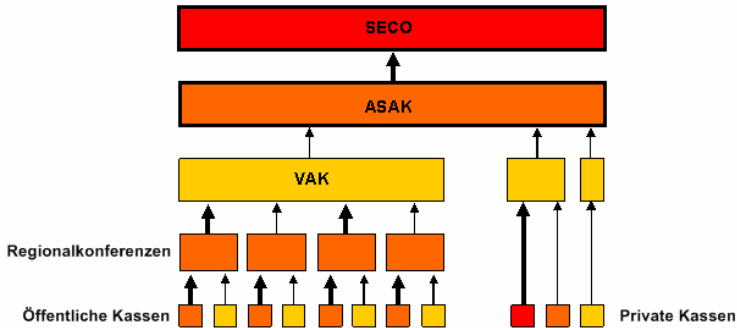
- (3) Die Beziehungen zwischen den Arbeitslosenkassen und dem SECO können ebenfalls eine Quelle von Spannungen bilden. Dabei sind zwei Elemente zu unterscheiden. Einerseits kann oder will das SECO bei divergierenden Meinungen und Optionen zwischen den Arbeitslosenkassen keine Schiedsrichterrolle spielen, was zu einer gewissen Trägheit des Systems führt. Andererseits versuchen die Kassen aufgrund eines Systems, das zu Unrecht ausbezahlte Leistungen den Kassen belastet, das Risiko von Fehlern so weit wie möglich zu reduzieren. Gewisse Kassen gehen sogar soweit, die problematischen Fälle dem SECO zur Beurteilung vorzulegen. Weil die Kassen aber die Entschädigungen innerhalb einer relativ kurzen Frist ausbezahlen müssen, können sie die Stellungnahme des SECO, die mit einiger Verzögerung bei ihnen eingeht, nicht abwarten. Auch wenn sie in einem solchen Fall nur selten haften, kann diese Situation doch zu Spannung innerhalb des Systems führen.
- (4) Die letzte Spannungsquelle betrifft die Beziehungen zwischen den beiden Akteuren, welche die Arbeitslosigkeit steuern (die Kassen und die RAV), und den Leistungsempfängern. Letztere neigen dazu, integrierten Lösungen vom Typ „Einheitsschalter“ mit einem einzigen Gesprächspartner für sämtliche Probleme ihrer Situation als Arbeitslose den Vorzug zu geben. In derselben Logik bieten gewisse Kantone (wie beispielsweise das Sozialversicherungsamt Schaffhausen), Gesamtberatungen über mehrere Sozialversicherungen an Personen mit sehr komplexen Situationen, die einen grossen Aufwand erfordern (integrierte Lösungen unter Einbezug von ALV, IV und ggf. Sozialhilfe). Eine derartige Integration ist jedoch aufgrund der erforderlichen spezifischen Kenntnisse der jeweiligen Tätigkeitsbereiche und der Konkurrenzsituation in gewissen Kantonen sehr schwierig oder gar unmöglich umzusetzen.

Die Spannungen verbunden mit der Wahrung der Interessen der öffentlichen Kassen

Die Interessenvertretung der Arbeitslosenkassen ist in Abbildung 10 dargestellt. Dabei sind die folgenden Akteure zu unterscheiden:

- Die öffentlichen und privaten Arbeitslosenkassen
- Die Regionalkonferenzen auf Ebene der öffentlichen Kassen: es handelt sich um regelmässige Treffen der Leiter der öffentlichen Kassen zwecks Informationsaustausch und Entwicklung guter Praktiken.
- Die Kassenverbände: alle Kassentypen sind in Verbänden oder Austauschgruppen zusammengeschlossen: der Verband der öffentlichen Arbeitslosenkassen der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein (VAK), die Erfahrungsaustauschgruppe der Arbeitslosenkassen der Arbeitnehmerorganisationen (ErfAA) und der Schweizerische Verband von Arbeitslosenkassen der privaten Wirtschaft (Passages).
- Alle diese Verbände sind im Ausschuss Arbeitslosenkassen (ASAK) zusammengeschlossen. Dieser Ausschuss ist der bevorzugte Gesprächspartner des SECO für sämtliche Fragen betreffend Arbeitslosenkassen.

Abbildung 10
Spannungen bei der Interessenvertretung der öffentlichen Kassen



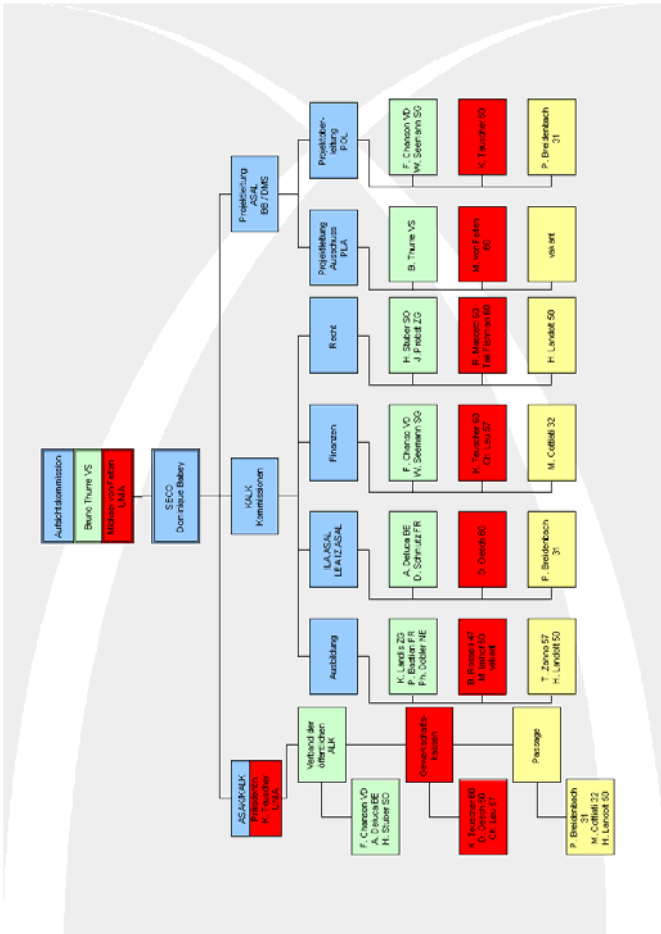
Daraus ergeben sich folgende Feststellungen:

- Zuerst haben die Arbeitslosen in den Verhandlungen nicht dasselbe Gewicht und nicht dieselben politischen Vermittler, dies unabhängig von ihrem öffentlichen oder privaten Status. Nicht selten scheinen im übrigen Kassen direkt mit dem SECO zu diskutieren und zu verhandeln, ohne die Positionen mit den anderen Kassen abzustimmen.
- Die Regionalkonferenzen stellen eine sehr wichtige Austauschplattform dar und zahlreiche Positionen der Kassenvorsteher scheinen sich im Kontakt mit den anderen Mitgliedern der Regionalkonferenzen zu bilden. Es geschieht hauptsächlich auf dieser Ebene, wo die Praktiken entwickelt werden, was in der Folge zu unterschiedlichen Behandlungen der Arbeitslosen führen kann, je nachdem wo diese in der Schweiz wohnhaft sind.
- Der Verband der öffentlichen Kassen sollte das zentrale Koordinationsorgan der Interessen der öffentlichen Kassen sein. Diese

Funktion kann allerdings nicht immer vollumfänglich wahrgenommen werden. Dafür gibt es mehrere Gründe. Wie im vorstehenden Abschnitt ausgeführt, findet erstens der Austausch zwischen den Kassenvorstehern in den Regionalkonferenzen statt, welche im Übrigen schon vor dem VAK bestanden. Dann ist die Vertretung der Kassen im VAK aufgrund der verschiedenen nebeneinander bestehenden Governance-Modelle nicht einheitlich. Nicht selten kommt es nämlich vor, dass Abteilungsleiter an den Treffen teilnehmen und die Entscheidungsbefugnisse der Mitglieder nicht identisch sind.

- Der ASAK als bevorzugter Gesprächspartner des SECO umfasst in paritätischer Weise die drei Kassenverbände oder –gruppierungen. Diese paritätische Vertretung, die in Abbildung 11 dargestellt ist, entspricht überhaupt nicht dem Gewicht der verschiedenen Akteure. Diese Situation kann manchmal dazu führen, dass gewisse Kassen bilaterale Gespräche zwischen Kassen oder mit dem SECO vorziehen, was natürlich zu Spannungen auf horizontaler wie auf vertikaler Ebene führen kann.

Abbildung 11
Vertretung der Kassenverbände oder –gruppierungen in den Kommissionen des ASAK



Quelle: <http://www.vak-acc.ch/accounts/vak/vakcms.nsf/id/43E6ADB9C4D864BC1256E6D0048EC4E>
 (abgerufen am 17.01.2008)

Die Spannungen in Verbindung mit den den öffentlichen Kassen vorgegebenen Funktionsregeln

Wie in diesem Bericht wiederholt betont wird, sind die öffentlichen Kassen tatsächlich mehreren Behörden oder Gesetzesgrundlagen unterstellt, die manchmal schwerlich miteinander kompatibel sind. Abbildung 12 zeigt die entsprechenden Spannungsquellen.

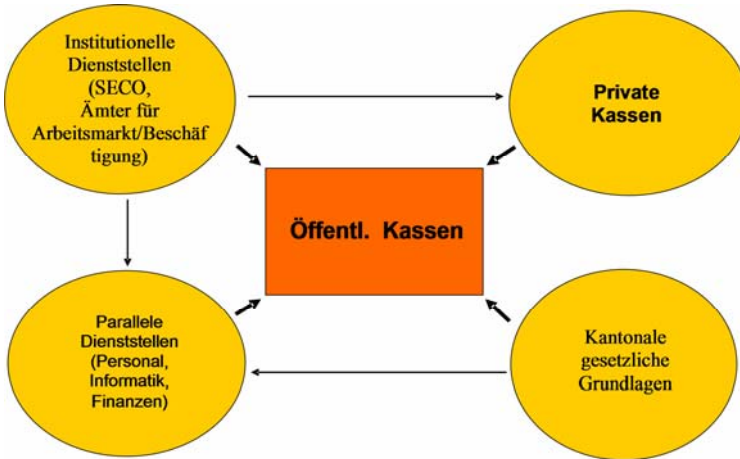
Die Leistungsverträge wie auch die Richtlinien des SECO und ggf. der Ämter für Arbeitsmarkt/Beschäftigung bilden für die Arbeitslosenkassen natürlich die wichtigste Referenz für die Führung ihrer Organisation.

Da die öffentlichen Kassen Verwaltungsabteilungen sind, die in die kantonalen Verwaltungen integriert sind (mit Ausnahme des Kantons Wallis, deren Kasse juristisch autonom ist), müssen sie selbstverständlich die geltenden kantonalen Bestimmungen einhalten (Gehälter, Sozialleistungen, finanzielle Vorteile wie die Möglichkeit der Bonusauszahlung, etc.). Diese Bestimmungen variieren aber von Kanton zu Kanton erheblich.

In gleichem Sinne können sich die Kassen selten den kantonalen Richtlinien der zentralen Dienste entziehen, insbesondere was die Finanzen, das Budget und die Informatik anbelangt. Da die Bestimmungen, die das SECO anwendet (z.B. Budgetstruktur oder Abschreibungsdauer für einen PC), von den kantonalen Praktiken und Bestimmungen abweichen, sind die Kassen häufig zur Errichtung von zwei verschiedenen Budgets, der Führung von zwei getrennten Buchhaltungen, etc. gezwungen.

Schliesslich können die privaten Kassen bei der Führung der öffentlichen Kassen indirekt eine wichtige Rolle spielen. Je nach ihrem politischen Gewicht und ihrer lokalen Grösse können sie die öffentliche Kasse in ihrer regionalen oder territorialen Entwicklung einschränken (Eröffnung einer Agentur verhindern, klare Trennung zwischen Kasse und RAV).

Abbildung 12
Elemente, welche die operative Führung der öffentlichen Kassen beeinflussen



4.2.2 Verzerrtes Konkurrenzsystem

Das Schweizer Arbeitslosenkassensystem ist wie ein Konkurrenzsystem konzipiert, in dem die vom Gesetzgeber vorgeschriebenen kantonalen öffentlichen Kassen mit privaten Gewerkschafts- oder Arbeitgeberkassen koexistieren. In dieses Systems haben die „Kunden“, d.h. die Arbeitslosen, die Möglichkeit, entsprechend ihrem Wohnort die eine oder die andere Kasse zu wählen (Logik der Kantonalisierung der Aufgabe nach dem Prinzip des Vollzugsföderalismus). Dieses System folgt einer ökonomistischen Logik des „Marktes“.

Die Merkmale dieses Marktes machen aus ihm allerdings genau genommen einen Spezialmarkt, auf dem der Wettbewerb gesetzlich eingeschränkt ist:

- Die Kassen sind gesetzlich verpflichtet, praktisch dieselbe Leistung anzubieten; gemäss Art. 81 AVIG
 - klären sie die Anspruchsberechtigung ab,
 - stellen sie den Versicherten in der Anspruchsberechtigung ein,
 - Richten sie die Leistungen aus,
 - verwalten sie ihr Betriebskapital,
 - legen sie nach den Weisungen der Ausgleichsstelle periodisch Rechnung ab.
- Eine Rahmenfrist (Art. 9, Abs. 2 AVIG) verhindert, dass die Versicherten frei ihre Kasse wechseln können.
- Sämtliche von den Kassen erbrachten Leistungen sind für die Leistungsempfänger kostenlos. Diese Situation verhindert, dass die Kassen auf den Preise setzen können und schränkt die Wettbewerbsmöglichkeiten stark ein.

Die obgenannten Beschränkungen machen aus diesem System ein System mit stark eingeschränktem Wettbewerb. Neben den gesetzlichen Bestimmungen des AVIG haben auch die geführten Interviews und die vorgenommenen Analysen eine Reihe von Hemmnissen offenbart, die innerhalb des schweizerischen Arbeitslosenkassensystems wirksam sind.

Verzerrungen auf der Ebene der „Markt“-Beziehungen

Es besteht in erster Linie eine gewisse Informationsasymmetrie zwischen den öffentlichen und den privaten Kassen, die in der Regel letztere begünstigt. Die Art der Trägerschaft der privaten Kassen (fast ausschliesslich Gewerkschafts- oder Arbeitgeberkassen) führt nämlich

dazu, dass diese sehr viel näher am Arbeitsmarkt sind als die öffentlichen Kassen. Häufig werden ihnen Kündigungen im Voraus mitgeteilt. Wenn es sich bei dieser Position der Nähe zur Arbeitswelt nicht gerade um eine totale Verstrickung handelt, können die privaten Kassen eine privilegierte Beziehung zu den Leistungsbezüglern bzw. künftigen Leistungsempfängern unterhalten.

Zweitens können die privaten Kassen ihre Leistungsempfänger ganz legal auswählen. Art. 78, Abs. 2 des Bundesgesetzes über die ALV erlaubt ihnen, ihren Tätigkeitsbereich räumlich und mengenmässig zu beschränken auf eine bestimmte Region oder auf einen bestimmten Personen- oder Berufskreis.

Drittens besteht zwischen den beiden Kassenarten eine Asymmetrie der Tätigkeitsbereiche. Die privaten Kassen können nämlich auf nationaler Ebene tätig sein, während sich der Tätigkeitsbereich der öffentlichen Kassen auf das Kantonsgebiet beschränkt. Diese landesweite Aktivität der privaten Kassen betrifft hauptsächlich die Kassen, deren Träger eine grosse Gewerkschaftszentrale ist. Dadurch können diese Kassen erhebliche *Economies of Scales* erzielen, besonders bei den sog. parallelen Diensten (Rechtendienste, Buchhaltung, Informatik, etc.)

Verzerrungen im Entschädigungssystem

Und schliesslich besteht zwischen den öffentlichen und privaten Kassen eine offenkundige Behandlungsasymmetrie, was ihr Entschädigungssystem anbelangt. Einerseits werden die öffentlichen Kassen obligatorisch entschädigt nach einem Kostenabrechnungssystem (die Kassen müssen eine bestimmte Anzahl Leistungseinheiten erreichen). Andererseits können die privaten Kassen ihrerseits entweder das oben beschriebene System oder ein System der Pauschalvergütung wählen. Das Nebeneinander von zwei Vergütungslogiken innerhalb ein und desselben Leistungszahlungssystems vermag die Ungleichheiten zwischen den Kassen nur noch zu verstärken. Dazu ist allerdings zu bemerken, dass der neue Leistungsvertrag zwischen dem SECO und den Kassen letzteren die Wahl der Entschädigungsart überlässt.

Der vorstehende Abschnitt will keineswegs den Vorzügen eines Konkurrenzsystems widersprechen, aber er soll aufzeigen, dass das System, wie es heute konzipiert ist und vor allem angewendet wird, suboptimal ist, d.h. sein Potenzial nicht vollständig ausgeschöpft ist. Vergleiche, die zwischen den Kassen angestellt werden, sind deshalb nur von beschränktem Nutzen angesichts der erwähnten Asymmetrien, der zwischen den öffentlichen Kassen bestehenden grossen Unterschiede und auch der fehlenden Berücksichtigung der Kosten gewisser privater Kassen bei der Berechnung der durchschnittlichen Kosten pro Leistungseinheit.

4.2.3 Auswirkung der kantonalen Besonderheiten

Wie bereits weiter oben darauf hingewiesen, ist eine der wichtigsten Schlussfolgerungen unserer Untersuchung, dass wir festgestellt haben, wie stark sich die kantonalen Realitäten unterscheiden und wie sehr sich diese in entscheidendem Masse auf die Führung und Lenkung einer öffentlichen Arbeitslosenkasse auswirken. Jeder Kassenvorsteher sieht sich einer anderen Realität gegenüber, die sowohl von den strukturellen Merkmalen seines Kantons und seiner institutionellen Geschichte als auch von den politischen Entscheidungen bestimmt wird. Nachstehend werden einige kantonalen Besonderheiten aufgezeigt, die die Führung und Lenkung der öffentlichen Arbeitslosenkasse entscheidend mitprägen.

Sozioökonomische Merkmale

In erster Linie scheinen die sozioökonomischen Merkmale des Kantons ein entscheidender Faktor für die Governance der Kassen. Unter sozioökonomischen Faktoren versteht man sowohl Merkmale der demographischen Struktur, des Bildungsgrads und des Anteils der erwerbstätigen Bevölkerung am Tertiärsektor als auch Faktoren der Urbanisierung, der Industrialisierung oder auch der Diversifizierung der Wirtschaftstätigkeit. Diese strukturellen Faktoren haben einen sehr wesentlichen Einfluss auf die Kassenführung, weil sie die Arbeitslosen-

zahl und den „Typus“ des Arbeitslosen und auch die Präsenz von Konkurrenzstellen mitbestimmen.

Als Beispiel zur Erläuterung der Bedeutung, welche die kantonalen sozioökonomischen Merkmale haben können, wurde anhand von fünf Indikatoren – Bevölkerungsanteil ohne Ausbildung, erwerbstätige ausländische Bevölkerung, Tertiarisierungsgrad der Wirtschaftstätigkeit, Urbanisierungsgrad und Höhe der Arbeitslosigkeit - eine Typologie der Kantone gemäss der Verletzlichkeit ihres Arbeitsmarktes erstellt. Diese Typologie ist mit einem der grundlegenden Merkmale der öffentlichen Kasse, nämlich ihrer Bedeutung innerhalb des kantonalen „Marktes“, in Beziehung gesetzt worden. Diese Gegenüberstellung, die noch weiter zu vertiefen wäre, zeigt die Bedeutung der sozioökonomischen Faktoren auf die Governance einer öffentlichen Arbeitslosenkasse.

Abbildung 13
Verletzlichkeit der kantonalen Arbeitsmärkte und Bedeutung der öffentlichen Arbeitslosenkasse

Sehr verletzlich		Mässig verletzlich		Wenig verletzlich	
<i>Kanton</i>	<i>Marktanteile</i>	<i>Kanton</i>	<i>Marktanteile</i>	<i>Kanton</i>	<i>Marktanteile</i>
Schaffhausen	83.46	Zug	96.88	Appenzell IR	99.66
Baselstadt	70.49	Appenzell AR	95.80	Obwalden Nidwalden	94.54
Waadt	66.54	Thurgau	94.71	Uri	85.30
Genf	56.14	Glarus	93.81	Schwyz	56.34
Neuenburg	50.95	Baselland	91.17		
Zürich	38.93	Luzern	85.17		
Tessin	16.03	St-Gallen	80.74		
		Graubünden	75.46		
		Solothurn	72.89		
		Aargau	68.83		
		Bern	62.66		
		Wallis	48.43		
		Jura	44.97		
		Freiburg	44.90		
Mittelwert	54.65		75.46		83.96

Quelle: Perret et al. (2007), Les cantons suisses face au chômage. Fédéralisme et politique de l'emploi, Paris, L'Harmattan, sowie Daten des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO)

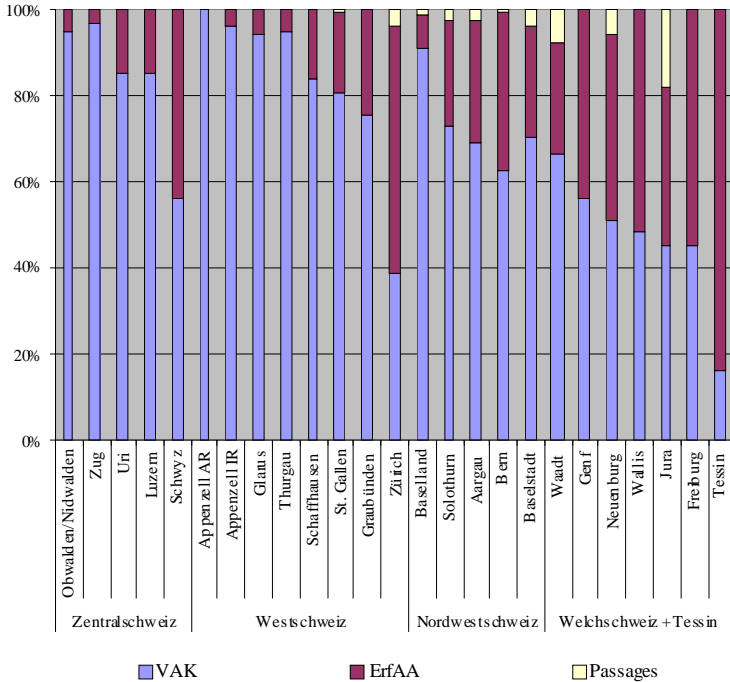
Kantonale Beziehungen zu den privaten Kassen

Obschon häufig die Folge der vorstehend dargelegten sozioökonomischen Faktoren, ist die Präsenz der Gewerkschaften in einem Kanton eine Problematik, die von Kanton zu Kanton stark variiert und deshalb

einen Vergleich zwischen diesen schwierig macht. Die Präsenz der Gewerkschaften hängt stark von der wirtschaftlichen Struktur eines Kantons oder einer Region ab. Diese Präsenz und vor allem die Strategie, die von der Politik dagegen ergriffen wird (nachstehend erörtert), haben einen direkten Einfluss auf die entscheidenden Faktoren der Governance einer öffentlichen Arbeitslosenkasse (z.B. Möglichkeit einer Strategie der Dekonzentration der Kasse).

Häufig ist die Präsenz der Gewerkschaften eher in einer regionalen als in einer kantonalen Dimension zu verstehen. Um die grossen Unterschiede zwischen den Regionen aufzuzeigen, haben wir deshalb in Abbildung 14 die Kantone verteilt auf die verschiedenen Regionalkonferenzen aufgegliedert. Es ist offensichtlich, dass sich die Situation in der Welschschweiz, im Tessin und in den städtischen Zentren der Deutschschweiz stark von den übrigen Kantonen unterscheidet.

Abbildung 14
Marktanteil der verschiedenen Kassentypen nach Region (2007)



Quelle: Daten des Sekretariats für Wirtschaft (SECO)

Rolle der Politik

Die Gespräche, die wir sowohl mit den Kassenvorstehern als auch mit ihren Vorgesetzten geführt haben, haben deutlich gemacht, welche Auswirkung die von der Amtshierarchie gewünschte und bewusst eingesetzte Strategie auf die öffentliche Arbeitslosenkasse haben kann. Die politischen Strategien werden hauptsächlich von zwei Arten von Über-

legungen geprägt, vom öffentlich bekundeten oder nicht bekundeten Willen zur Kontrolle oder ggf. Senkung der mit dem Betrieb der Kasse verbundenen Kosten, mit Auswirkungen auf die kantonalen Finanzen (im wesentlichen zu Lasten der Trägerschaft), und vom Willen, einen gewissen sozialen Frieden mit den Gewerkschaften zu wahren oder eben nicht. Dieser zweite Punkt ist in zahlreichen Kantonen offenkundig, wo wir feststellen konnten, dass die Politik die systeminhärente Logik des Wettbewerbs nicht spielen lassen will; in solchen Fällen werden die Marktanteile der privaten Kassen als nötige Kompensation für die Wahrung der Harmonie auf dem kantonalen Arbeitsmarkt wahrgenommen. Es konnten drei Arten von Strategien festgestellt werden, die von der Politik gewünscht sind und eine mehr oder minder drastische Kostenkontrolle/-senkung zur Folge haben:

- Strategie der Indifferenz: in seltenen Fällen steht der Kanton den Marktanteilen der Kasse eher gleichgültig gegenüber. Demzufolge hat der Vorsteher der Kasse kaum Gründe, um die Governance-Strukturen zu verändern.
- Strategie der Erhaltung von Marktanteilen: in den meisten Fällen verlangt der Kanton, dass die Marktanteile erhalten bleiben, und sieht die Hauptaufgabe des Kassenvorstehers darin, dafür zu sorgen, dass die öffentliche Arbeitslosenkasse nicht im Kantonsbudget erscheint. Auch in diesen Fällen haben wir die Strategie beobachtet, wie sie oben zur Erhaltung des sozialen Friedens beschrieben wurde.
- Strategie des Wachstums: Es kommt schliesslich auch vor, dass gewisse Kantone von ihrem Kassenvorsteher eine Steigerung ihrer Marktanteile verlangen. Dies erfordert häufig eine Anpassung der Führungsinstrumente und erzeugt einen starken Druck auf die Kosten der Kasse.

Die kantonalen Besonderheiten haben somit entscheidende Auswirkungen auf die Führung der Kassen. Auch ist die obige Liste nicht erschöpfend. Man könnte auch den Umstand erwähnen, dass die erste Kontaktperson eines/r Arbeitslosen nicht in allen Kantonen dieselbe ist

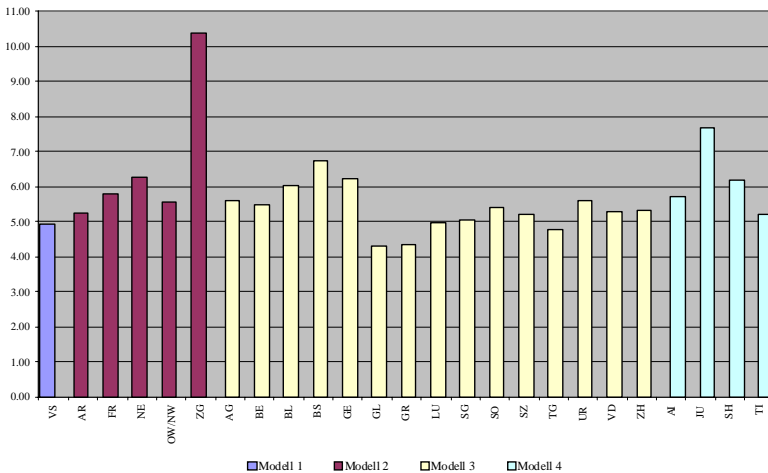
(in einigen Kantonen die Gemeindeverwaltung, in anderen der/die RAV-Berater/in). Die Strategien der Kassen zur Wahrung oder Steigerung von Marktanteilen können somit auch von Kanton zu Kanton variieren.

4.2.4 Führungsmodelle und Performance der öffentlichen Kassen

Wie weiter oben bereits festgestellt, ist ein Vergleich der Modelle hinsichtlich ihrer Führungsautonomie und ihrer Effizienz hauptsächlich aufgrund von kantonsinternen Regeln, die auch für die Arbeitslosenkassen gelten, sehr schwierig. Desgleichen ist ein Vergleich der Kassen innerhalb ein und desselben Modells relativ wenig sachdienlich, weil die Zusammenhänge, in denen sich diese Kassen bewegen, sehr unterschiedlich sind. Als Beispiel sei hier der Kanton Tessin genommen, wo die öffentliche Kasse einen geringeren Marktanteil hat als die beiden gewichtigen Gewerkschaftskassen und die Beziehungen zu den RAV isoliert sind. Selbst wenn die Tessiner Kasse zur gleichen Gruppe wie die öffentliche Kasse von Appenzell Innerrhoden gehört, erschöpft sich doch der Vergleich hier, denn letztere hat keinerlei Konkurrenz und die Beziehungen zu den RAV sind direkt und geregelt (die beiden Abteilungen sind in demselben Gebäude untergebracht und die Probleme werden bilateral gelöst).

Diese Feststellungen, wie sie auf den vorgängigen Seiten gemacht werden, werden von der Analyse der Performance der öffentlichen Kassen anhand der Kosten pro Leistungspunkt bestätigt. Abbildung 15 stellt die Kosten der öffentlichen Kassen pro Leistungspunkt dar.

Abbildung 15
Vergleich der Governance-Modelle der öffentlichen Arbeitslosenkassen mit den Kosten der Kassen pro Leistungspunkt (2007)



Quelle: Daten des Sekretariats für Wirtschaft (SECO)

Anhand dieser Abbildung lässt sich feststellen, dass es keinen direkten Zusammenhang gibt zwischen dem gewählten Governance-Modell und der Performance der Kasse, wie sie anhand der Kosten pro Leistungspunkt gemessen wurde. Viel eher als das Governance-Modell vermögen andere Faktoren wie die Arbeitslosenzahl, der Typus der Arbeitslosen, die von den Kassen unterstützt werden (grössere Heterogenität in den urbanen Zonen), die kantonalen Vorschriften und Bestimmungen (Höhe der Löhne und der übrigen Kosten, Vorschriften bei der Verrechnung der kantonalen Leistungen an die Kassen, etc.), die interne Organisation der Kasse, die eingesetzten Kontrollsysteme sowie noch

weitere Faktoren, die nicht in den Rahmen der vorliegenden Untersuchung fallen, die unterschiedliche Performance zu erklären.

Zur Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der organisatorischen Performance und den Governance-Modellen wurde ein weiteres Kriterium herangezogen, nämlich die Rückerstattungsgesuche, welche die Kassen an das SECO stellen. Obschon dieses Kriterium sehr vorsichtig zu verwenden ist, weil es eine potenziell dichotome Bedeutung hat, könnte es auch ein Indikator für die Qualität der von den Kassen geleisteten Arbeit sein. Theoretisch sollte die Qualität der von den Kassen geleisteten Arbeit umso besser sein, je geringer die Anzahl Rückerstattungsgesuche ist. In Abbildung 16 sind die Zahlen der einzelnen Kassen ersichtlich.

Abbildung 16
Zusammenhang zwischen dem Governance-Modell und den Befreiungsgesuche in Prozenten des Zahlungsvolumens (2006)

Modell 1		Modell 2		Modell 3		Modell 4	
<i>Kanton</i>	<i>Ergebnis</i>	<i>Kanton</i>	<i>Ergebnis</i>	<i>Kanton</i>	<i>Ergebnis</i>	<i>Kanton</i>	<i>Ergebnis</i>
VS	1.19%	OB/NW	0.89%	ZH	0.98%	SH	1.36%
		ZG	2.60%	BE	0.31%	AI	0.07%
		FR	0.90%	LU	0.84%	TI	0.99%
		AR	0.08%	UR	0.09%	JU	0.23%
		NE	1.27%	SW	0.86%		
				GL	0.37%		
				SO	0.83%		
				BS	0.80%		
				BL	1.42%		
				SG	1.07%		
				GR	0.89%		
				AG	0.66%		
				TG	0.63%		
				VD	1.60%		
				GE	1.39%		
Mittelwert	1.19%	Mittelwert	1.15%	Mittelwert	0.85%	Mittelwert	0.66%

Quelle: Daten des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO). Es geht um Daten zu einem einzelnen Geschäftsjahr, das nicht unbedingt repräsentativ ist, und das Ergebnis kann durch die Strategie der Kasse hinsichtlich Mitteilung der Fälle ans SECO oder die Struktur der Versicherten (Höhe des versicherten Lohnes, Dauer der Entschädigung, etc.) beeinflusst werden

Zwar würde der prozentuale Mittelwert der Rückerstattungsgesuche im Verhältnis zum Zahlungsvolumen tendenziell auf Performanceunterschiede zwischen den Modellen hinweisen, aber eine eingehendere Analyse zeigt sehr grosse Unterschiede zwischen den Kassen innerhalb desselben Modells. Entfernt man ZG aus Modell 2 und AI aus Modell 4, kommt der Mittelwert demjenigen der Kasse von Modell 3 sehr nahe.

Dieses Ergebnis bestätigt bei Bedarf auch, dass die kantonalen Unterschiede und Besonderheiten eine entscheidende Rolle für die Performances der öffentlichen Kassen spielen.

5 Schlussfolgerung

Die Hauptzielsetzung dieses Mandats war der Vergleich der „Modelle“ oder Typen von öffentlichen Arbeitslosenkassen unter dem Blickwinkel der rechtlichen Aspekte, der Organisation und der Führung. Nach Identifikation und Beschreibung der bestehenden vier hauptsächlichen Modelle haben wir diese im Rahmen einer vergleichenden Logik untersucht. Wie anhand der Analyse festgestellt und entwickelt wurde, ist die Wahl eines Modells durch die Trägerschaft einer Kasse sehr weitgehend bedingt durch den historischen und politischen Hintergrund, der zum Zeitpunkt der Kassengründung im Kanton vorherrschte, während die Regeln und Praktiken der Kassenführung, den diese anwenden müssen, hauptsächlich von den Führungslogiken abhängen, die jedem Kanton eigen sind. Es ist deshalb auch sehr schwierig, die Vor- und Nachteile der Governance-Modelle der Kassen zu vergleichen und zu inventarisieren, da dies vor allem darauf hinaus laufen würde, die in den Kantonen angewendeten administrativen Führungsprinzipien zu vergleichen, unter zusätzlicher Berücksichtigung der politischen Hintergründe, die jedem Kanton eigen sind. Diese Faktenlage ergibt sich aus der sehr grossen Freiheit, den die Trägerschaft bei der operativen Führung der Kasse geniesst, und nichts weist gegenwärtig auf eine tiefgreifende Reform dieser Autonomie hin.

Anhang: Vergleichskriterien der Modelle

Stellung der Kassen innerhalb des Systems der Steuerung der Politik der Arbeitslosenbekämpfung:

- Verhältnis der Kassen zu ihrer Amtsstelle bzw. ihrem Departement, der/dem sie unterstellt sind
- Art der Beziehungen der Kassen zu den regionalen Arbeitsvermittlungszentren
- Verhältnis der Kassen zu den sog. „parallelen“ Diensten (Personaldienst, Informatik, etc.)
- Art der vertikalen Beziehung der Kasse zum Staatssekretariat für Wirtschaft

Führung der Kassen und Führungsinstrumente:

- Personal
 - Dem kantonalen Personalgesetz unterstellt oder nicht (Gehälter, Ferien, Sozialleistungen, etc.)
 - Einstellende Behörde
 - Festlegung der Stellenzahl/ Lohnhöhe
 - Flexibilitätgrad bei der Personaleinstellung
 - Kündigungsmöglichkeit
 - Möglichkeit der Auszahlung von Nebenverdienste
- Finanzen und Buchhaltung
 - Handlungsspielraum bei den Investitions- und Ausgabenentscheiden
 - Nebeneinander von zwei getrennten Buchhaltungssystemen (kantones System und vom SECO verlangtes System)
 - Grad der Autonomie in der Finanzverwaltung der Kasse
 - Existenz eines internen Fakturierungssystems (vertragliche Vereinbarung mit dem Kanton):

- Der Kanton zahlt die Verbindlichkeiten und verrechnet sie der Kasse
- Verrechnung der der Kasse gelieferten Leistungen (Löhne, Mieten, PC-Support, Logistik-Support, Reinigung, etc.) durch den Kanton
- Informatik
 - Spielraum bei der Anschaffung von Material (Erneuerung)
 - Andere Software als die vom SECO bereit gestellte (z.B.: E-Mail- oder Büro-Software)
- Leistungen
 - Zentralisierungsgrad der Agenturen (ihre geographische Verteilung)
 - Eröffnung/Schliessung einer Agentur
 - Kantonale Leistungen, die von der Arbeitslosenkasse erbracht werden (kantonale Massnahmen zur Arbeitslosenbekämpfung, Nebentätigkeiten, die mit dem Hauptauftrag der Kasse in Verbindung stehen)
- Qualitätsmanagement
 - Existenz eines Qualitätsmanagement-Systems
 - Falls ja, geltende Kriterien und deren Herkunft (von der Kasse entwickeltes System, System nach den Empfehlungen des SECO oder auch kantonales System)
- Rechtliche Kompetenzen
 - Vertragsfähigkeit der Kasse in ihrem eigenen Namen (Räumlichkeiten, Anschaffungen, Unterhalt)
 - Klageberechtigung der Kasse in ihrem eigenen Namen.

In der gleichen Reihe Dans la même collection

-
- | N° | Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date |
|-----|--|
| 232 | SOGUEL Nils, BIZZOZERO Giordano, CHATAGNY Florian
Vergleich 2006 der Kantons- und Gemeindefinanzen / Comparatif 2006 des finances cantonales et communales, septembre 2007 |
| 233 | EMERY Yves, LAUNAZ Marie
OCB, une analyse du comportement citoyen dans les organisations publiques suisses |
| 234 | PRALONG Frédéric
Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches: incidences du transfert du domaine des institutions pour personnes handicapées aux cantons |
| 235 | AFFOLTER Simon
La participation des conférences intercantionales au processus de décision sur le plan fédéral. L'exemple de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) |
| 236 | LEONOR Perréard
Monopole des loteries et paris en Suisse: état des lieux et perspectives.
Remise en question du monopole détenu par les opérateurs de loteries et paris |
| 237 | LADNER Andreas
Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik |
| 238 | LADNER Andreas, FIECHTER Julien
L'état des communes dans le canton de Vaud |
| 239 | GAUTSCHI Peter
Der KMU-Verträglichkeitstest als Element der prospektiven Regulierungsfolgenanalyse im Gesetzgebungsprozess des Bundes |
| 240 | GUNZINGER Mathieu
Analyse comparative des ressources financières des partis politiques suisses |
| 241 | GILLARDIN Anne
Proposition d'un concept de contrôle de gestion pour la division « infrastructure routière » de l'Office fédéral des routes (OFROU) |
| 242 | SOGUEL Nils, BIZZOZERO Giordano, PEDROJETTA Stefano
Vergleich 2007 der Kantons- und Gemeindefinanzen
Comparatif 2007 des finances cantonales et communales |
| 243 | LADNER Andreas, SCHWARZ Daniel, FIVAZ Jan
Die Positionierung der Nationalratskandidierenden 2007
Eine explorative Analyse der Antworten auf die Fragen der Online-Wahlhilfe smartvote |
| 244 | PASQUIER Martial, LARPIN Blaise
Analyse der politisch-administrativen Probleme und der Governance der öffentlichen Arbeitslosenkassen |

L'IDHEAP en un coup d'œil

Champ

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance.

Vision

A l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Mission

Au service de ses étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision:

- Enseignement universitaire accrédité au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.

Principales prestations

1. Enseignement: former les élus et cadres actuels et futurs du secteur public

- Doctorat en administration publique
- MPA (Master of Public Administration)
- Master PMP (Master of Arts in Public Management and Policy)
- DEAP (Diplôme exécutif en action publique)
- Certificat universitaire d'un cours trimestriel du MPA
- SSC (Séminaire pour spécialistes et cadres)

2. Recherche: ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique

- Projets de recherche fondamentale ou appliquée
- Directions de thèses de doctorat
- Publications scientifiques (ouvrages et articles)
- Colloques et conférences scientifiques
- Cahiers et Working Papers de l'IDHEAP

3. Expertise et conseil: imaginer et mettre en œuvre des solutions innovatives

- Mandats d'expertise et de conseil auprès du secteur public et parapublic

4. Services à la cité: contribuer à la connaissance du service public

- Bibliothèque spécialisée en administration publique
- Sites Badac.ch, gov.ch, ivote.ch
- Renseignements aux collectivités publiques
- Interventions médiatiques
- Articles et conférences de vulgarisation