



Teilrevision des Bundesgesetzes über die obligatorische Ar- beitslosenversicherung und die Insolvenzent- schädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) Kurzarbeitsentschädigung für Berufsbildne- rinnen und Berufsbildner

Erläuternder Bericht

Bern, 10. Juni 2022



Übersicht

Für die Umsetzung der Motion Bühler (16.3884) schlägt der Bundesrat eine Anpassung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) vor. Die Berufsbildnerinnen und -bildner sollen während des Bezugs von Kurzarbeitsentschädigung (KAE) weiterhin die Lernenden im Betrieb ausbilden können, wenn die Ausbildung der Lernenden nicht anderweitig sichergestellt werden kann.

Ausgangslage

Die Motion 16.3884 des Alt-Nationalrats Manfred Bühler vom 30. September 2016 «Rasche Unterstützung für Lehrbetriebe mit Kurzarbeit» wurde 2018 bzw. 2019 vom Nationalrat und Ständerat angenommen. Diese beauftragt den Bundesrat, «den Kantonen auf Wunsch zu erlauben, zumindest als befristetes Pilotprojekt die Löhne der Lehrmeisterinnen und Lehrmeister zu bezahlen, die im Rahmen der KAE erwerbstätig bleiben».

Inhalt der Vorlage

Mit der vorliegenden Teilrevision des AVIG soll dem Anliegen des Motionärs Folge geleistet werden. Neu sollen Berufsbildnerinnen und Berufsbildner während denjenigen Stunden, in welchen sie einen anrechenbaren Arbeitsausfall erleiden, die Ausbildung und Betreuung der Lernenden im Betrieb fortsetzen dürfen, sofern die Ausbildung der Lernenden nicht anderweitig sichergestellt werden kann. Diese Anpassung soll sicherstellen, dass die Ausbildung der Lernenden nicht unterbrochen wird, wenn ihr Lehrbetrieb Kurzarbeit anordnet.

Die Auswirkungen der Teilrevision sind sehr begrenzt. Das Instrument der KAE wird während eines normalen Konjunkturverlaufs nur punktuell von Unternehmen in Anspruch genommen und die Zusatzstunden für die Ausbildung und Betreuung von Lernenden gemäss Berufsbildungsgesetz (BBG)¹ dürften maximal nur rund 1 Prozent der KAE-Kosten ausmachen.

Die Motion 20.3665 des Ständerats Damian Müller «Transparenz bei den Arbeitslosenkassen» wurde ebenfalls angenommen und bedingt Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen der Arbeitslosenversicherung (ALV). Diese werden im Rahmen einer nächsten Revision des AVIG umgesetzt.

¹ SR 412.10

Inhalt

Übersicht	2
1 Ausgangslage	4
1.1 Handlungsbedarf und Ziele	4
1.2 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	5
2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	5
3 Grundzüge der Vorlage	5
3.1 Die beantragte Neuregelung	5
3.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	6
3.3 Umsetzungsfragen	6
4 Erläuterung zu den einzelnen Artikeln	6
5 Auswirkungen	9
5.1 Auswirkungen auf den Bund	9
5.1.1 Finanzielle Auswirkungen	9
5.1.2 Personelle Auswirkungen	9
5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	10
5.2.1 Finanzielle Auswirkungen	10
5.2.2 Personelle Auswirkungen	10
5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	10
5.3.1 Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen	10
5.3.2 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	11
5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	11
5.5 Auswirkungen auf die Umwelt	11
5.6 Andere Auswirkungen	11
6 Rechtliche Aspekte	12
6.1 Verfassungsmässigkeit	12
6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	12
6.3 Erlassform	12
6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	13
6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	13
6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	13
6.7 Delegation von Rechtsbefugnissen	13
6.8 Datenschutz	13
Abkürzungsverzeichnis	14

1 Ausgangslage

1.1 Handlungsbedarf und Ziele

Mit der Kurzarbeitsentschädigung (KAE) bietet die Arbeitslosenversicherung (ALV) den Arbeitgebern in konjunkturell schwierigen Zeiten eine Alternative zu Entlassungen. Die Bestimmungen zur KAE sind in Artikel 31 ff. des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)² geregelt. Der Bezug von KAE soll einen vorübergehenden Beschäftigungsrückgang ausgleichen und so dazu beitragen, Arbeitsplätze zu erhalten. Arbeitnehmende bleiben weiterhin angestellt, während der Arbeitgeber die Kosten der Personalfluktuations (Einarbeitungskosten, Verlust von betrieblichem Know-how usw.) einspart und die Arbeitskräfte jederzeit auch kurzfristig wieder einsetzen kann. Anspruch auf KAE haben Arbeitnehmende, deren normale Arbeitszeit aus wirtschaftlichen Gründen verkürzt oder deren Arbeit ganz eingestellt wird.

Für Lehrbetriebe kann die Ausbildung von Lernenden in konjunkturell schwierigen Zeiten eine Herausforderung sein, insbesondere, wenn die Berufsbildnerinnen und Berufsbildner aufgrund von Kurzarbeit abwesend sind. Ein Lehrbetrieb kann für seine Berufsbildnerinnen und Berufsbildner nur dann KAE beziehen, wenn sie in ihrem normalen Kompetenzbereich von einer Arbeitszeitreduktion betroffen sind. Wenn sich also ein Lehrbetrieb gezwungen sieht, KAE für seine Berufsbildnerinnen und Berufsbildner zu beantragen, könnte die Ausbildung der Lernenden gefährdet sein, vor allem, wenn deren Versetzung in einen anderen Betrieb nicht möglich ist.

Sowohl während der Finanzkrise 2009 als auch während der Krise der Frankenstärke im Jahr 2016 reagierte die ALV im Rahmen von arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM). Auf Wunsch einiger Kantone (allen voran des Kantons Bern) entrichtete die ALV die Löhne der Berufsbildnerinnen und Berufsbildner, damit diese auch während der Kurzarbeit die Fortführung der Ausbildung der Lernenden gewährleisten konnten.

Vor dem Hintergrund der Covid-19-Krise hat der Bundesrat entschieden, die Löhne der Berufsbildnerinnen und Berufsbildner, die weiterhin Lernende ausbilden, im Rahmen der KAE als Unterstützungsmassnahme für Lehrbetriebe zu übernehmen (vgl. Art. 17 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie [Covid-19-Gesetz]³ und Art. 8j der Verordnung über Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung im Zusammenhang mit dem Coronavirus [Covid-19] [Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung]⁴). Diese Regelung gilt bis Ende 2023.

Die Motion Bühler Manfred 16.3884 «Rasche Unterstützung für Lehrbetriebe mit Kurzarbeit» (Mo. Bühler), welche im Juni 2019 vom Parlament angenommen wurde, verlangt vom Bundesrat, «den Kantonen auf Wunsch zu erlauben, zumindest als befristetes Pilotprojekt die Löhne der Lehrmeisterinnen und Lehrmeister zu bezahlen, die während der Kurzarbeit erwerbstätig bleiben».

Aufgrund der Erfahrungen mit der Regelung im Covid-19-Gesetz ist vorgesehen, die Mo. Bühler so umzusetzen, indem der Anspruch auf KAE für Berufsbildnerinnen und Berufsbildner im Sinne von Art. 45 BBG (nachfolgend: Berufsbildnerinnen und Berufs-

² SR 837.0

³ SR 818.102

⁴ SR 837.033

bildner) direkt im AVIG verankert wird. Nach dem Vorbild von Artikel 47 der Arbeitslosenverordnung (AVIV)⁵, der für berufliche Weiterbildungen gilt, wird der neue Gesetzesartikel für Berufsbildnerinnen und Berufsbildner ausgestaltet. Während deren Bezug von KAE wird mit Bewilligung der kantonalen Behörde ermöglicht, diejenigen Stunden, in welchen sie einen anrechenbaren Arbeitsausfall erleiden, die Ausbildung und Betreuung der Lernenden im Betrieb fortzusetzen, sofern die Ausbildung der Lernenden nicht anderweitig sichergestellt werden kann.

Da die Regelung für die Gewährung von KAE in der ganzen Schweiz einheitlich gehandhabt wird, ist vorgesehen, die Mo. Bühler umzusetzen, ohne den Anspruch auf KAE von einer kantonalen Wahlmöglichkeit abhängig zu machen.

Schliesslich wurde eine Lösung zur Umsetzung über die AMM verworfen. Sie würde der Forderung der Motion nach einer Lösung im Rahmen der KAE nicht vollständig entsprechen und innerhalb des Systems der AMM zu einem gewissen Widerspruch führen. Dies insbesondere, weil die im Zentrum der Motion stehenden Lernenden weder arbeitslos noch von Arbeitslosigkeit bedroht sind.

1.2 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der Überweisung dieser Teilrevision des AVIG kann die **Motion Bühler Manfred 16.3884 «Rasche Unterstützung für Lehrbetriebe mit Kurzarbeit»** abgeschrieben werden.

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Die neue Regelung kollidiert nicht mit den europäischen Bestimmungen, die in der Schweiz anwendbar sind. Das europäische Koordinationsrecht hat für den Bereich der KAE keine Bestimmungen, die dem nationalen Recht widersprechen. Der vom Europäischen Gerichtshof definierte Begriff der Kurzarbeit ist identisch mit der schweizerischen Definition und charakterisiert sich durch ein weiterhin bestehendes Arbeitsverhältnis, bei welchem die vertragliche Arbeitszeit vorübergehend reduziert wurde. Eine Regelung zum Bezug von KAE für Berufsbildnerinnen und Berufsbildner, wie sie in dieser Vorlage vorgesehen ist, gibt es im Koordinationsrecht nicht.

In den nationalen Rechtsordnungen aller Nachbarländer sowie in 14 weiteren EU/EFTA-Staaten bestehen ähnliche Institute wie die KAE. Deutschland, Österreich und Frankreich haben Modelle, die dem Institut der KAE gemäss AVIG ähnlich sind. In Deutschland, Österreich und der Schweiz sind darüber hinaus die dualen Ausbildungsmodelle vergleichbar. Anders als in der Schweiz sind Lernende in Frankreich und in Österreich grundsätzlich für Leistungen bei Kurzarbeit berechtigt. In Deutschland wird die Möglichkeit des Bezugs von Leistungen bei Kurzarbeit für Lernende und Berufsbildende vorgesehen jedoch mit einer restriktiven Auslegung. Der Ausbildungsbetrieb ist verpflichtet, alle Mittel auszuschöpfen, um die Ausbildung von Lernenden weiter zu gewährleisten, z. B. durch die Umstellung des Ausbildungsplans oder durch das Vorziehen anderer Lerninhalte, bevor Leistungen für Kurzarbeit bezogen werden können.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

Bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten sind bestimmte Betriebe, darunter auch Lehrbetriebe, gezwungen, auf das Instrument der KAE zurückzugreifen. Die Berufsbildnerinnen und Berufsbildner, die für die Ausbildung von Lernenden zuständig sind und

⁵ SR 837.02

aus diesem Grund trotz fehlender Aufträge arbeiten, erleiden keinen effektiven Arbeitsausfall. Somit verlieren die Berufsbildnerinnen und Berufsbildner ihren Anspruch auf KAE, da diese nur für effektiv ausgefallene Arbeitszeit ausgerichtet wird (Art. 31 Abs. 1 Bst. b AVIG). Dies kann zur Folge haben, dass der Arbeitgeber auf die Anwesenheit der Berufsbildnerinnen und Berufsbildner im Betrieb verzichtet, um für sie weiterhin Kurzarbeit geltend zu machen.

Ziel der Motion ist es, die Qualität der Ausbildung der Lernenden weiterhin sicherzustellen, indem ihre Betreuung durch die Berufsbildnerinnen und Berufsbildner auch während der Kurzarbeit im Lehrbetrieb gewährleistet ist. Im Gegensatz zur aktuellen Regelung für die Weiterbildung im Betrieb (vgl. Art. 47 AVIV) schlägt der Entwurf eine Umsetzung der Motion durch die Aufnahme einer Bestimmung ins AVIG vor. Es würde sich um eine Ausnahme handeln, die am Grundgedanken der KAE an sich rüttelt, nämlich dem Ausgleich einer Arbeitszeitverringerung. Mit der neuen Bestimmung in Artikel 32 Absatz 6 VE-AVIG haben die für die Ausbildung von Lernenden zuständigen Berufsbildnerinnen und Berufsbildner Anspruch auf KAE und dürfen gleichzeitig die Ausbildung der Lernenden im Betrieb fortsetzen. Obwohl die Berufsbildnerinnen und Berufsbildner zur Betreuung der Lernenden weiterarbeiten, bleibt ihr Anspruch auf KAE für die entsprechenden Stunden bestehen. Diese Stunden werden somit nicht von ihrem anrechenbaren Arbeitsausfall abgezogen.

Es gilt darauf hinzuweisen, dass in der neuen Bestimmung sowie im vorliegenden Bericht von «Berufsbildnerin und Berufsbildner» und nicht von «Lehrmeisterin und Lehrmeister» gesprochen wird, da dieser Begriff auch im geltenden BBG verwendet wird. Die Platzierung des neuen Artikels in der Gesetzessystematik wurde bewusst gewählt, um zu betonen, dass es sich um eine Ausnahme in Zusammenhang mit dem anrechenbaren Arbeitsausfall handelt.

3.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Änderung hat keine direkten finanziellen oder aufgabenbezogenen Konsequenzen.

3.3 Umsetzungsfragen

Die neue Regelung wird von den kantonalen Behörden umgesetzt, die für die Erteilung der Bewilligungen zuständig sind, die es den Berufsbildnerinnen und Berufsbildnern erlauben, die Ausbildung von Lernenden fortzusetzen. Die kantonale Vollzugsstelle wird von der Ausgleichsstelle des Fonds der ALV begleitet, unterstützt und evaluiert. Als Aufsichtsbehörde sorgt die Ausgleichsstelle, geführt durch das SECO, für eine einheitliche Rechtsanwendung, insbesondere durch den Erlass von Weisungen und Revisionen.

4 Erläuterung zu den einzelnen Artikeln

Art. 32 Abs. 6

Der neue Absatz 6 in Artikel 32 VE-AVIG legt die Voraussetzungen fest, wann Berufsbildnerinnen und Berufsbildner während dem Bezug von KAE die Ausbildung und Betreuung der Lernenden im Betrieb fortsetzen dürfen, ohne, dass sich der anrechenbare Arbeitsausfall dadurch verringert.

Damit die Berufsbildnerinnen und Berufsbildner während dem Bezug von KAE die Ausbildung der Lernenden weiterhin gewährleisten können, benötigt der Betrieb gemäss dem neuen Artikel eine Bewilligung der zuständigen kantonalen Amtsstelle. Dafür muss der Betrieb belegen, dass die Ausbildung der Lernenden aufgrund der Kurzarbeit

gefährdet ist, dass die Anwesenheit der Berufsbildnerinnen und Berufsbildner erforderlich ist, um die Betreuung und Ausbildung der Lernenden sicherzustellen, und dass keine andere Lösung möglich ist (Betreuung durch andere Mitarbeitende, Versetzung der Lernenden in eine andere Abteilung des Betriebs ohne Kurzarbeit, Anpassung der Arbeitszeiten usw.).

Die zuständigen Berufsbildnerinnen und Berufsbildner müssen während den Stunden, in denen sie einen anrechenbaren Arbeitsausfall erleiden und sie die Lernenden im Betrieb weiterausbilden dürfen, alle üblichen Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von KAE erfüllen. Zum Beispiel haben Berufsbildnerinnen und Berufsbildner mit massgeblichem Einfluss auf die Entscheidungsfindung des Betriebs und mitarbeitende Eheleute sowie mitarbeitende Personen in eingetragener Partnerschaft gemäss Artikel 31 Absatz 3 AVIG keinen Anspruch auf KAE.

Als Berufsbildnerinnen und Berufsbildner in Lehrbetrieben gelten Personen gemäss Artikel 45 BBG sowie der Berufsbildungsverordnung⁶, welche für die praktische Ausbildung der Lernenden zuständig sind. Sie führen die Lernenden in den Betriebs-, Berufs- und Arbeitsalltag ein. Für die im Lehrvertrag genannten verantwortlichen Berufsbildnerinnen und Berufsbildner gelten qualifizierte fachliche sowie pädagogische und methodisch-didaktische Anforderungen.

Als Lernende gilt, wer das 15. Altersjahr vollendet hat, die obligatorische Schulzeit beendet oder aus dieser entlassen ist und einen Lehrvertrag nach den Bestimmungen von Artikel 14 BBG für einen Beruf unterzeichnet hat, der in einer Bildungsverordnung geregelt ist. Eine Unterschreitung des Mindestalters kann die zuständige kantonale Behörde in bestimmten Fällen bewilligen.

Art. 37 Bst. d

Berufsbildnerinnen und Berufsbildner sollen für diejenigen Stunden, welche für die Ausbildung der Lernenden aufgewendet werden und in denen sie somit ihre Arbeitsleistung weiterhin erbringen, den vertraglich vereinbarten Lohn erhalten. Da beim Bezug von KAE nur 80 Prozent des anrechenbaren Verdienstaufschlags entschädigt werden, wird mit dieser Bestimmung festgelegt, dass die nicht entschädigte Differenz zwischen der KAE und dem vertraglich vereinbarten Lohn für diese von den Berufsbildnerinnen und Berufsbildnern für die Ausbildung der Lernenden aufgewendeten Stunden, vom Arbeitgeber zu bezahlen sind.

Art. 60 Abs. 5 erster Satz

In diesem Artikel wird die Abkürzung «BBG», die in Artikel 32 Absatz 6 eingeführt wird, verwendet. Zudem ist die Reihenfolge der beiden Elemente «auswählen» und «gestalten» im Vergleich zum geltenden Recht von der Logik her umzudrehen und mit dem Wort «und» statt «beziehungsweise» zu verbinden. Damit entspricht die deutsche Version auch dem französischen und italienischen Gesetzestext.

Ziffer II – Inkrafttreten und Rückwirkung

Bis am 31. Dezember 2023 können Unternehmen für Berufsbildnerinnen und Berufsbildner basierend auf der Covid-19-Gesetzgebung KAE abrechnen, wenn diese Lernende betreuen. Nach diesem Datum, ist es den Betrieben nicht mehr möglich, gestützt auf die Regelung in der Covid-19-Gesetzgebung einen solchen Anspruch auf KAE

⁶ SR 412.101

zu begründen. Nur wenn das neue Gesetz am 1. Januar 2024 in Kraft tritt, können diese betroffenen Unternehmen ohne Unterbruch KAE für ihre Berufsbildnerinnen und Berufsbildner für die Zeit, die sie für die Ausbildung der Lernenden aufwenden, beanspruchen.

Derzeit wird davon ausgegangen, dass ein Inkrafttreten am 1. Januar 2024 möglich sein sollte. Sollte die Referendumsfrist aufgrund der Dauer des Gesetzgebungsprozesses jedoch nach dem 1. Januar 2024 ablaufen, ist der Bundesrat befugt, das Inkrafttreten dieses Gesetzes rückwirkend festzulegen.

Rückwirkende Inkraftsetzungen sind äusserst restriktiv anzuwenden und müssen diverse Voraussetzungen erfüllen. Die Rückwirkung muss insbesondere durch relevante Gründe gerechtfertigt sein, darf nicht die Rechte Dritter oder wohlerworbene Rechte verletzen, darf nicht zu anstössigen Ungleichheiten führen und muss zeitlich angemessen begrenzt sein.

Im vorliegenden Fall sollte die Rückwirkung auf einen Zeitraum von drei Monaten beschränkt werden. Denn darüber hinaus würde dies zu erheblichen Schwierigkeiten sowie zu unverhältnismässigem Mehraufwand mit entsprechenden Kosten führen. Gemäss Artikel 38 Absatz 1 AVIG muss das Unternehmen insbesondere seinen Anspruch auf KAE innerhalb von drei Monaten nach Ende jeder Abrechnungsperiode bei der Arbeitslosenkasse geltend machen. Bei einer Rückwirkung von mehr als drei Monaten müssten somit nicht nur die Voranmeldungen für KAE, sondern auch die KAE-Abrechnungen angepasst werden. Diese könnten zum Zeitpunkt ihrer Einreichung bei der Vollzugsbehörde, die Stunden, die die Berufsbildnerinnen und Berufsbildner für die Ausbildung von Lernenden aufwenden, noch nicht beinhalten, da die neue Regelung noch nicht in Kraft getreten ist.

Wenn der Bundesrat bis Ende März 2024 beschliesst, das Inkrafttreten dieses Gesetzes auf den 1. Januar 2024 festzulegen, wäre die daraus resultierende Rückwirkung zeitlich klar begrenzt und würde nicht zu einem Mehraufwand oder zu Kosten führen, die in keinem Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen. Selbst wenn die Kompetenzdelegation an den Bundesrat nicht zeitlich begrenzt ist, ist es unwahrscheinlich, dass der Bundesrat eine längere Rückwirkungsdauer festlegen wird. Eine Bestimmung kann rückwirkend erlassen werden, sofern die Adressaten im Vergleich zu der davor geltenden Bestimmung begünstigt werden. Mit dieser Bestimmung werden von Kurzarbeit betroffene Betriebe, welche Berufsbildnerinnen und Berufsbildner beschäftigen und Lernende ausbilden, finanziell bessergestellt als heute. Denn mit Ausnahme gestützt auf eine Sonderregelung während der Covid-19-Krise konnten Unternehmen für Berufsbildnerinnen und Berufsbildner bis anhin keine KAE beantragen, sofern diese die Lernenden weiter betreuten. Alternativ wurde von den Unternehmen teilweise auch auf die Anwesenheit der Berufsbildnerinnen und Berufsbildner im Betrieb verzichtet, um für sie KAE geltend zu machen. Mit der neuen Regelung haben alle Betriebe für ihre Berufsbildnerinnen und Berufsbildner neu auch bei der Weiterbetreuung von Lernenden Anspruch auf KAE. Die Betriebe, welche bereits während der Covid-19-Pandemie für ihre Berufsbildnerinnen und Berufsbildner für die Zeit, in welcher sie die Ausbildung der Lernenden im Betrieb weiterführten, KAE bestragen konnten, können durch die neue Regelung weiterhin nahtlos von dieser Möglichkeit profitieren, sofern der Bundesrat das Inkrafttreten ab 1. Januar 2024 beschliesst. Zudem beeinträchtigt sie keine Rechte Dritter und führt nicht zu stossenden Rechtsungleichheiten.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

5.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die ordentlichen Erträge des Ausgleichsfonds der ALV stammen zu rund 90 Prozent aus Lohnbeiträgen von Arbeitnehmenden und Arbeitgebern und zu rund 10 Prozent aus Beiträgen von Bund und Kantonen. Die Höhe dieser Beiträge leiten sich ebenfalls aus einem definierten Prozentsatz der beitragspflichtigen Lohnsumme ab und sind gesetzlich gebunden (Art. 90a Abs. 1, 90 Bst. b und 92 Abs. 7^{bis} AVIG). Für den Vollzug des AVIG und der öffentlichen Arbeitsvermittlung (öAV) gemäss Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz, AVG)⁷ werden die kantonalen Amtsstellen aus dem Ausgleichsfonds der ALV entschädigt (Art. 92 Abs. 7 AVIG). Den kantonalen Amtsstellen wird, in Abhängigkeit der kantonalen Quote und Zahl der Stellensuchenden, ein Kostendach (Plafond) für ihre anrechenbaren Vollkosten vorgegeben. Innerhalb dieses Plafonds werden den Kantonen die effektiv angefallenen Vollzugskosten entschädigt.

Die vorliegende Gesetzesrevision hat somit keine direkten finanziellen Auswirkungen auf den Bund.

Für die ALV verursacht diese neue Regelung zusätzliche Kosten von geschätzt bis zu maximal 1,4 Millionen Franken pro Jahr. Das entspricht höchstens 1,1 Prozent der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben für KAE, die sich auf rund 90 Millionen Franken belaufen (zwischen 2012 und 2019).

Die zusätzlichen Kosten dieser neuen Regelung lassen sich jedoch nicht genau beziffern, denn Bezügerinnen und Bezüger von KAE sind nicht selbst bei der ALV angemeldet. In den Statistiken der ALV zur KAE erscheinen lediglich die Daten zum Betrieb (nicht aber zu den Angestellten). Ausserdem stehen für die Covid-19-Periode wenig Zahlen zur Verfügung, da ein summarisches Verfahren in Kraft war. Deshalb musste eine Schätzung vorgenommen werden.⁸

Die geschätzten Maximalkosten basieren auf Nutzungszahlen der KAE vor der Covid-19-Pandemie. Es ist auch möglich, dass diese Regelung keine zusätzlichen Kosten verursacht, da sie lediglich den Berufsbildnerinnen und Berufsbildnern, die (bereits) KAE beziehen, ermöglicht, die Ausbildung der Lernenden weiterzuführen. Allerdings ist auch nicht auszuschliessen, dass mit der neuen Regelung mehr Unternehmen auf Kurzarbeit zurückgreifen werden.

5.1.2 Personelle Auswirkungen

Die vorliegende Gesetzesänderung hat keine personellen Auswirkungen auf den Bund oder auf die Ausgleichsstelle der ALV.

⁷ SR 823.11

⁸ Diese Schätzung basiert auf folgenden Daten und auf Annahmen: 5 Stunden Betreuung pro Woche pro Lehrverhältnis / 260 Stunden pro Jahr (Quelle: EHB); 189 000 duale Lehrverhältnisse (Quelle: BFS/Berufliche Grundbildung); 1857 Arbeitsstunden pro Vollzeitstelle pro Jahr (Quelle: BFS/AVOL).

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

5.2.1 Finanzielle Auswirkungen

Entsprechend den Ausführungen unter Ziffer 5.1.1 betreffen die finanziellen Auswirkungen direkt den Ausgleichsfonds der ALV. Die vorliegende Gesetzesrevision hat somit keine direkten finanziellen Auswirkungen auf Kantone, Gemeinden, urbane Zentren, Agglomerationen oder Berggebiete.

5.2.2 Personelle Auswirkungen

Die vorliegende Gesetzesänderung hat keine direkten personellen Auswirkungen.

Nachfolgend werden die Auswirkungen auf die Verwaltungskosten der kantonalen Vollzugsstellen der ALV skizziert, welche vom Ausgleichsfonds der ALV den Kantonen rückerstattet werden. Die neue Regelung bereitet kaum zusätzlichen administrativen Aufwand bei den kantonalen Amtsstellen und den Arbeitslosenkassen, die die Anmeldungen bzw. Abrechnungen der KAE prüfen. Zudem fällt dieser Aufwand nur bei Betrieben, die von dieser Ausnahme für Berufsbildnerinnen und Berufsbildner Gebrauch machen, an. Die zusätzlichen Kosten dieser neuen Regelung sind deshalb vernachlässigbar.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

5.3.1 Auswirkungen auf einzelne gesellschaftliche Gruppen

Unternehmen

Mit Ausnahme gestützt auf eine Sonderregelung während der Covid-19-Krise konnten Unternehmen für Berufsbildnerinnen und Berufsbildner bis anhin keine KAE beantragen, sofern diese die Lernenden weiterbetreuten. Alternativ wurde von den Unternehmen teilweise auch auf die Anwesenheit der Berufsbildnerinnen und Berufsbildner im Betrieb verzichtet, um für sie KAE geltend zu machen.

Die für die Ausbildung von Lernenden zuständigen Berufsbildnerinnen und Berufsbildner haben mit der neuen Regelung neu auch bei der Weiterbetreuung von Lernenden Anspruch auf KAE. Dies hat eine positive Auswirkung auf die Kontinuität und Qualität der beruflichen Grundbildung. Gleichzeitig hat der Betrieb den Berufsbildnerinnen und Berufsbildnern für die Stunden, die für die Betreuung der Lernenden aufgewendet werden, den Lohn gemäss Arbeitsvertrag zu entrichten, wobei die ALV beim Bezug von KAE 80 Prozent des anrechenbaren Verdienstaufschlags der Berufsbildnerinnen und Berufsbildner an den Arbeitgeber ausbezahlt.

Die Aufgabenerfüllung der Berufsbildnerinnen und Berufsbildner ist auch in Lehrbetrieben, die von Kurzarbeit betroffen sind, für die Erreichung der betrieblichen Bildungsziele zentral. Berufsbildnerinnen und Berufsbildner sind zuständig für die praktische Ausbildung der Lernenden im Lehrbetrieb. Sie führen die Lernenden in den Betriebs-, Berufs- und Arbeitsalltag ein, definieren Lernziele, begleiten, unterstützen und fördern die Lernenden in der praktischen Arbeit und beurteilen die Lernergebnisse. Kontinuität in der betrieblichen Ausbildung und regelmässiger Kontakt zur Berufsbildnerin bzw. zum Berufsbildner ist Voraussetzung für das Erreichen des Lehrabschlusses und damit für den nahtlosen Übertritt in den Arbeitsmarkt.

Unternehmen bilden Lernende aus, um den künftigen Fachkräftebedarf zu decken und so ihre Wettbewerbsfähigkeit langfristig zu sichern. Damit dies gelingt, muss die

betriebliche Ausbildung der Lernenden auch in den von Kurzarbeit betroffenen Lehrbetrieben sichergestellt sein. Eine lückenhafte Betreuung der Lernenden kann zu fehlenden Kompetenzen im Beruf führen. Lehrabsolventinnen und Lehrabsolventen laufen damit Gefahr, nicht oder nur erschwert auf dem Arbeitsmarkt Fuss zu fassen. Auch drohen bei mangelnder Betreuung Lehrabbrüche und damit fehlende nachobligatorische Abschlüsse. Die neue Regelung kann diesen unerwünschten Folgen entgegenwirken.

Haushalte

Arbeitnehmende

Die Berufsbildnerinnen und Berufsbildner werden in Krisensituationen für die Stunden, für welche sie in Kurzarbeit gewesen wären, die sie jedoch für die Ausbildung von Lernenden aufgewendet haben, zum Lohn gemäss Arbeitsvertrag entschädigt. Die Ausbildung der Lernenden ist sichergestellt.

Konsumenten, Steuerpflichtige, Eigentümer und soziale Gruppen

Die Konsequenzen der gesetzlichen Anpassungen auf Konsumentinnen und Konsumenten, Steuerpflichtige, Eigentümerinnen und Eigentümer sowie soziale Gruppen wurden geprüft. Es werden keine negativen Auswirkungen erwartet.

5.3.2 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Die Gesetzesänderung ermöglicht, dass die Ausbildung der Lernenden auch in Krisenzeiten sichergestellt ist. Dadurch werden Unter- und Abbrüche von Ausbildungen verhindert, die sich negativ auf die spätere Erwerbsintegration auswirken könnten. Das Fachkräfteangebot in der Schweiz wird gestärkt.

Die Sicherstellung der betrieblichen Bildung der Lernenden trägt auch zur Erreichung der bildungspolitischen Ziele von Bund und Kantonen bei. Unter anderem sollen 95 Prozent der 25-Jährigen über einen Abschluss auf Sekundarstufe II verfügen.

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Im nachobligatorischen Bereich können junge Erwachsene in der Schweiz zwischen einer weiterführenden Ausbildung im Rahmen der Berufsbildung oder einer allgemein bildenden Schule wählen. Für die Individuen ist eine berufliche Grundbildung nicht nur Ausgangspunkt für die berufliche Entwicklung, sondern auch letztlich die Integration in die Gesellschaft und Grundlage für die Teilnahme am lebenslangen Lernen. Individuen und Gesellschaft erwarten, dass berufliche Grundbildungen ordentlich abgeschlossen werden können. Aus bildungssystemischer Sicht stärkt die vorliegende Gesetzesänderung die Berufsbildung und trägt zu ihrer Akzeptanz und dem Vertrauen der Gesellschaft in diesen Bildungsweg bei.

5.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die gesetzlichen Anpassungen haben keine Auswirkungen auf die Umwelt.

5.6 Andere Auswirkungen

Es sind keine anderen Auswirkungen zu erwarten.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich primär auf Artikel 114 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)⁹, die dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung im Bereich der ALV gibt. Bund und Kantone setzen sich dafür ein, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung und Verwittung gesichert ist (Art. 41 Abs. 2 BV).

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar. Sie hat keine Auswirkungen auf das Übereinkommen Nr. 168 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) vom 21. Juni 1988¹⁰ über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, das von der Schweiz am 17. Oktober 1990 ratifiziert worden ist. Die Vorlage hat ebenfalls keine Auswirkungen auf das Übereinkommen vom 4. Januar 1960¹¹ zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) sowie auf das Abkommen vom 21. Juni 1999¹² zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA), aufgrund deren die Schweiz äquivalente Bestimmungen zu den Koordinierungsbestimmungen der Verordnungen (EG) Nr. 883/2004¹³ und Nr. 987/2009¹⁴ erlässt.

Zu den wichtigsten Grundsätzen dieses Koordinationssystems zählen die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen anderer Vertragsparteien mit den eigenen Staatsangehörigen sowie die Aufrechterhaltung der erworbenen Ansprüche und die Auszahlung von Leistungen im ganzen europäischen Raum. Das Recht der europäischen Union (EU) sieht hingegen keine Harmonisierung der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit vor. Die Mitgliedstaaten können die Konzeption, den persönlichen Geltungsbereich, die Finanzierungsmodalitäten und die Organisation ihrer Systeme der sozialen Sicherheit unter Beachtung der europarechtlichen Koordinationsgrundsätze selber festlegen. Dies gilt aufgrund des Übereinkommens vom 4. Januar 1960 zur Errichtung der EFTA auch in den Beziehungen zwischen der Schweiz und den übrigen EFTA-Staaten. Die Mitgliedstaaten behalten so ihren Spielraum bei der Ausgestaltung der eigenen Systeme der sozialen Sicherheit, unter Vorbehalt der Koordinierungsbestimmungen der EU. Die in dieser Gesetzesvorlage geschaffenen nationalen Rechtsvorschriften sind mit den Koordinationsbestimmungen in Anhang II des FZA vereinbar.

6.3 Erlassform

Ausgehend von Gegenstand, Inhalt und Tragweite der vorgesehenen Änderung ist es aufgrund von Artikel 164 Absatz 1 BV notwendig, die neue Bestimmung in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen.

⁹ SR 101

¹⁰ SR 0.822.726.8

¹¹ SR 0.632.31

¹² SR 0.142.112.681

¹³ SR 0.831.109.268.1 (in der Fassung von Anhang II zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit [mit Anhängen])

¹⁴ SR 0.831.109.268.11

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen (die Ausgaben über einem der Schwellenwerte nach sich ziehen) geschaffen, noch neue Verpflichtungskredite / Zahlungsrahmen (mit Ausgaben über einem der Schwellenwerte) beschlossen. Entsprechend findet die Regelung der Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV vorliegend keine Anwendung.

6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Bund und Kantone beteiligen sich mit ihren ordentlichen Beiträgen an die ALV zusammen ungefähr zur Hälfte an den Kosten für die öAV und für AMM, wobei der Bundesbeitrag mit 0,159 Prozent der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme rund dreimal so hoch ausfällt wie der Kantonsbeitrag (0,053 %). Die Erwerbsersatzleistungen wie KAE werden durch Lohnbeiträge finanziert. Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen bleibt mit dieser Gesetzesvorlage unverändert. Die Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz werden nicht tangiert.

6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Diese Vorlage ist von der Subventionsgesetzgebung nicht betroffen.

6.7 Delegation von Rechtsbefugnissen

Mit der Vorlage werden keine neuen Delegationen an den Bundesrat eingeführt.

6.8 Datenschutz

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf datenschutzrechtliche Regelungen.

Abkürzungsverzeichnis

ALV	Arbeitslosenversicherung (nach AVIG)
AMM	Arbeitsmarktliche Massnahme (der ALV)
AVG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz); SR 823.11
AVIG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz); SR 837.0
BV	Bundesverfassung; SR 101
EFTA	Europäischen Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
FZA	Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen); SR 0.142.112.681
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
KAE	Kurzarbeitsentschädigung (nach AVIG)
öAV	Öffentliche Arbeitsvermittlung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts (Systematische Rechtsammlung)
VE-AVIG	In die Vernehmlassung geschickten Vorentwurf der Änderung des AVIG