



Oktober 2020

Erläuternder Bericht

Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosen- versicherung

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
A Kontext.....	3
B Überblick der Anpassungen	3
C Kommentar zu den Artikeln der Vorlage.....	4
D Auswirkungen.....	5
1.1. Auswirkungen auf den Vollzug	5
1.2. Auswirkungen auf die Wirtschaft	5
1.3. Finanzielle Auswirkungen	5

A Kontext

Am 25. September 2020 hat das Parlament das Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz) angenommen¹. Es ist mit sofortiger Wirkung in Kraft getreten (Art. 165 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft)².

In Art. 17 des Covid-19-Gesetzes, der den Bereich der Arbeitslosenversicherung (ALV) zum Gegenstand hat, ist ein Buchstabe e enthalten, der es dem Bundesrat erlaubt, vom Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)³ abweichende Bestimmungen zu erlassen und Anspruch sowie Auszahlung von Kurzarbeitsentschädigung (KAE) für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf Abruf in unbefristeten Arbeitsverhältnissen zu regeln.

Um diese neue Befugnis des Bundesrates umzusetzen, sieht diese Vorlage Anpassungen der Covid-19-Verordnung ALV⁴ vor.

B Überblick der Anpassungen

Folgende Anpassungen werden bezüglich der erwähnten Verordnung vorgeschlagen:

- Übernahme des alten Art. 8f, der zwischen dem 1. März und dem 31. August 2020 gültig war. Er hat kleinere Anpassungen in Form von Präzisierungen erfahren.
- Einführung des Art. 9 Abs. 5, der die Geltungsdauer von Art. 8f regelt.

¹ SR 818.102

² SR 101

³ SR 837.01

⁴ SR 837.033

C Kommentar zu den Artikeln der Vorlage

Art. 8f *Ausweitung der Kurzarbeitsentschädigung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf Abruf in unbefristeten Arbeitsverhältnissen*

In gewöhnlichen Zeiten haben Mitarbeitende auf Abruf keinen Anspruch auf KAE, wenn deren Arbeitspensen stark schwanken (d.h. um mehr als 20%). Einerseits, weil deren Arbeitszeit nicht definiert werden kann (Art. 31 Abs. 3 Bst. a AVIG), und andererseits, weil deren Arbeitsrückgang berufsmässig ist (Art. 33 Abs. 1 Bst. b AVIG).

Mit der Einführung des Art. 8f können Arbeitnehmende auf Abruf, deren Arbeitspensen um mehr als 20% fluktuieren, unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls KAE beziehen. Der Arbeitgeber kann demnach Mitarbeitende auf Abruf, die über einen unbefristeten Arbeitsvertrag verfügen, in die KAE-Abrechnung mit einbeziehen. Dies erlaubt es dem Arbeitgeber, solche Arbeitskräfte im Betrieb zu halten.

Die Ausweitung auf Arbeitnehmende auf Abruf mit stark schwankenden Arbeitspensen bedeutet nicht unbedingt eine Erhöhung der Kosten zulasten der ALV. Insbesondere wenn es dadurch gelingt, die Entlassung solcher Arbeitnehmenden zu verhindern, die sich in diesem Fall als arbeitslos melden und eine Arbeitslosenentschädigung beantragen müssten. Zudem gibt es Grund zur Annahme, dass die Dauer des KAE-Bezugs jeweils kürzer ist als eine eventuelle Periode der Arbeitslosigkeit.

Abs. 1: Der Arbeitsverlust von Mitarbeitenden auf Abruf mit unbefristetem Arbeitsvertrag wird ungeachtet der Schwankungen ihrer Arbeitspensen berücksichtigt, sofern sie die in Art. 31 ff. AVIG aufgeführten Bedingungen erfüllen. Zu diesem Zweck regelt die Covid-19-Verordnung ALV spezifisch die Berücksichtigung der KAE von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern auf Abruf, deren Arbeitspensum um mehr als 20% schwankt. Diese haben einen Anspruch darauf, sofern die Dauer ihrer bisherigen Anstellung im Unternehmen, das KAE beantragt, mindestens sechs Monate beträgt. Unterhalb dieser Anstellungsdauer ist es unmöglich, irgendein mittleres Arbeitspensum festzulegen und folglich den Arbeitsverlust zu beziffern. Die Erfahrung zeigt denn auch, dass eine Berechnung des Arbeitsverlustes auf mindestens sechs Monaten beruhen muss, damit den saisonalen Schwankungen sowie den Absenzen aufgrund von Ferien oder Feiertagen Rechnung getragen werden kann. Dabei ist die Bestimmung des Arbeitsverlustes unabdingbar, zumal die KAE darauf ausgerichtet ist, die aus wirtschaftlichen Gründen verlorenen Arbeitsstunden zu kompensieren.

Abs. 2: Der Arbeitsverlust wird auf der Grundlage der letzten 6 oder 12 Monate vor Beginn der Reduktion der Arbeitspensen des betroffenen Mitarbeiters oder der Mitarbeiterin auf Abruf bestimmt, unter Berücksichtigung des für den Mitarbeiter oder die Mitarbeiterin günstigsten Arbeitsverlusts.

Abs. 3: Art. 57 der Arbeitslosenversicherungsverordnung (AVIV)⁵ ist für die fraglichen Mitarbeitenden auf Abruf nicht anwendbar. Die oben erwähnte Regelung ist nicht vereinbar mit derjenigen in Art. 57 AVIV.

Art. 9

Abs. 5: «Der Bundesrat macht von diesen Befugnissen nur so weit Gebrauch, als dies zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie notwendig ist. Insbesondere macht er davon keinen Gebrauch, wenn das Ziel auch im ordentlichen oder dringlichen Gesetzgebungsverfahren rechtzeitig erreicht werden kann.» (Art. 1 Abs. 2 Covid-19-Gesetz). Aufgrund dieser Bestimmung begrenzt der Bundesrat die Gültigkeit von Art. 8f bis zum 30. Juni 2021. Falls sich der Artikel

⁵ SR 837.02

auch über dieses Datum hinaus als notwendig herausstellen sollte, obliegt es dem Bundesrat, eine Verlängerung der Geltungsdauer zu erwägen.

Rückwirkung

Um sicherzustellen, dass die Mitarbeitenden auf Abruf mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag einen ununterbrochenen Anspruch auf KAE haben, ist ein rückwirkendes Inkrafttreten der Verordnungsänderung per 1. September 2020 vorgesehen.

Es handelt sich dabei um eine unechte Rückwirkung. Die neue Regelung bezieht sich auf einen dauerhaften, nicht abgeschlossenen Sachverhalt, sie führt nicht zu stossenden Ungleichheiten, entspricht einem öffentlichen Interesse, das schützenswerter ist als die tangierten privaten Interessen, und sie achtet die erworbenen Ansprüche.

D Auswirkungen

1.1. Auswirkungen auf den Vollzug

Die Anpassungen in der Covid-19-Verordnung ALV haben Auswirkungen auf den Vollzug. Es werden entsprechende technische und organisatorische Massnahmen vorgesehen.

Aus Sicht des Vollzugs der ALV kann davon ausgegangen werden, dass die weiterzuführenden und die neuen Massnahmen mit den bestehenden bzw. im Aufbau befindlichen personellen Ressourcen bewältigt werden können. Die Weiterführung des Anspruches für diese Abrufer und Abruferinnen unter denselben Bedingungen stellt bei rascher und rückwirkender Umsetzung keine Mehrbelastung der Vollzugsstellen dar.

1.2. Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft hängen massgeblich davon ab, wie lange und in welchem Umfang Unternehmen die Massnahmen der ALV in Anspruch nehmen werden. Dabei ist festzuhalten, dass diese Massnahmen dazu dienen, volkswirtschaftlich negative Auswirkungen der Epidemiebekämpfung zu dämpfen.

1.3. Finanzielle Auswirkungen

1.3.1 Finanzielle Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung

Kosten in Mio. CHF

	2020	2021	Total
Kosten Arbeit auf Abruf	136	124	260

Die vorliegenden Verordnungsänderungen können Zusatzkosten von rund CHF 260 Millionen verursachen. Dieser Schätzung liegen folgende Eckwerte zu Grunde: Arbeitnehmende auf Abruf machten 2019 rund 5,1% der Erwerbstätigen aus. Es wird unterstellt, dass sich ihr Lohn auf 81% des Durchschnittslohnes beläuft, was dem unteren Quartil des Lohnes von Angestellten ohne Kaderfunktion entspricht (Quelle: BFS, Lohnstrukturerhebung 2018). Nicht berücksichtigt wurde mangels Datenquellen, dass bei Arbeitsverhältnissen auf Abruf, die eine gewisse Regelmässigkeit auswiesen (Beschäftigungsschwankungen von max. 20 Prozent pro Monat im Vergleich zum Durchschnitt aus 12 Monaten) auch unter den geltenden Gesetzesbestimmungen ein Anspruch auf KAE besteht. Weiter liegt diesen Zahlen als Annahme eine im Verlauf 2020/21 deutlich abklingende KAE-Beanspruchung zu Grunde (implizit keine starke zweite Covid-19 Welle mit Lockdown). Basis für diese Schätzung bilden Budget und Finanzplan vom Oktober 2020. Für die Zusatzkosten der Verordnungsänderung sind dabei lediglich

die Abrechnungsperiode ab September 2020 zu berücksichtigen. Angesichts der zahlreichen notwendigen Annahmen, sind diese Schätzungen mit grosser Unsicherheit behaftet.

1.3.2 Auswirkungen auf den Bund

Am 26. September 2020 ist eine Änderung des AVIG⁶ in Kraft getreten, welche vorsieht, dass der Bund der ALV die effektiven Kosten für KAE des Jahres 2020 erstattet. Das Parlament hat der ALV dazu eine ausserordentlichen Kredit von 20,2 Milliarden Franken bewilligt. Die möglichen Zusatzkosten der vorliegenden Verordnungsänderung gehen somit für das Jahr 2020 zu Lasten des Bundeshaushalts; sie können innerhalb des bewilligten Kredits aufgefangen werden.

Im Jahr 2021 gehen die Kurzarbeitskosten und damit auch allfällige Mehrbelastungen aus der vorliegenden Verordnungsänderung grundsätzlich wieder zu Lasten der ALV. Mit der erwähnten Gesetzesänderung hat das Parlament dem Bund aber die Möglichkeit gegeben, der ALV auch im Jahr 2021 eine ausserordentliche Zusatzfinanzierung zu leisten, sollte der Schuldenstand der ALV die Schuldenobergrenze von 2,5% der beitragspflichtigen Lohnsumme zu übersteigen drohen. Sollte diese Situation eintreffen, könnte das Parlament ohne weitere Gesetzesänderung einen entsprechenden Kredit sprechen.. Gemäss aktuellen Schätzungen dürften die ALV-Schulden 2021 bei knapp 5 Mrd. und damit unter der Schuldenobergrenze von gut 8 Mrd. zu liegen kommen, womit sich eine weitere Zusatzfinanzierung durch den Bund erübrigt.

⁶ SR 837.01; BBI 2020 6685