

c) Zu der Rentabilität und Liquidität des Betriebes ergibt sich aus den Akten, dass die Umsatzzahlen seit 1990 stets rückläufig sind. Während man 1990 noch einen Umsatz von 3,04 Mio. hatte, ging dieser anschliessend stetig zurück (1991: 3,1 Mio.; 1992: 2,7 Mio.; 1993: 2,65 Mio.; 1994: 1,95 Mio.; 1995: 1,7 Mio. und 1996: 1,635 Mio.). Auch die Anzahl der Beschäftigten nahm von 10 auf 6 ständige Mitarbeiter ab. Seit 1993 weist die Beschwerdeführerin zudem stets Bilanzverluste aus, den grössten pro 1994 mit Fr. 187'266.

d) Ein Spiegelbild der Rentabilität des Betriebes sind auch die Abrechnungsperioden, während derer der Beschwerdeführerin seit 1993 Kurzarbeit bewilligt werden musste. Vom 1. Dezember 1993 bis zum 28. Februar 1994, vom 1. Mai bis zum 31. Juli 1994 und im Oktober 1994 wurden erstmals Kurzarbeitsentschädigungen ausgerichtet. Im Jahre 1995 bewilligte das KIGA im Februar und ab dem 15. Dezember Kurzarbeit. Im Jahre 1996 wurde Kurzarbeit für die Monate Januar, Februar, März, April, Mai, Juni, August und September beantragt und – abgesehen von wenigen Tagen – bewilligt. In den ersten drei Monaten 1997 wurde ebenfalls wieder Kurzarbeit beantragt und bewilligt. Seit dem 15. Dezember 1995 wurde bis Ende März 1997 an 321 von möglichen 472 Tagen Kurzarbeit bewilligt, das sind immerhin 68 %.

Die heutige wirtschaftliche Lage, die aktuelle Auftragsituation und die mutmassliche Auftragsentwicklung der Beschwerdeführerin, ihre finanzielle Situation und der grosse Preisdruck, der durch die verschärfte Konkurrenzsituation im Baugewerbe entstanden ist, sind konkrete Anhaltspunkte dafür, dass es sich bei dem von der Beschwerdeführerin erneut gemeldeten Arbeitsausfall nicht mehr um eine vorübergehende Erscheinung handelt, sondern dass dies eher Ausdruck eines grundlegenden Strukturwandels im Baugewerbe mit einem längerfristigen Auftragsrückgang ist. Von Bedeutung ist in diesem Gesamtzusammenhang die Tatsache, dass der Beschwerdeführerin in der unmittelbaren Vergangenheit in grösserem Ausmass (seit Beginn 1996 während 11 Monaten) Kurzarbeit bewilligt wurde. Diese Fakten sind konkrete Anhaltspunkte dafür, dass der Arbeitsausfall nicht mehr vorübergehend ist und entsprechend nicht mehr angerechnet werden kann.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die angefochtene Verfügung in ihrem Ergebnis nicht zu beanstanden ist. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und muss abgewiesen werden.

(Urteil Verwaltungsgericht vom 30. Oktober 1997)

*Art. 85b Abs. 1 AVIG und § 4 Abs. 2 EG AVIG – Sanktionskompetenz des zugerischen RAV: fehlende gesetzliche Grundlage für die Anordnung von Sanktionen.*

*Aus den Erwägungen:*

1. Gemäss Art. 100 des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung vom 25. Juni 1982 (AVIG), in der ab dem 1. Januar 1997 geltenden Fassung, sind Verfügungen mit Beschwerde anfechtbar. Beschwerdeinstanz ist ein Gericht oder eine verwaltungsunabhängige Rekurskommission als letzte kantonale Instanz für Verfügungen der kantonalen Amtsstellen, der regionalen Arbeitsvermittlungszentren und der Kassen (Art. 101 lit. b AVIG). Gemäss § 25 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung vom 29. August 1996 (EG AVIG) können Verfügungen des KIGA, des RAV sowie Kassenverfügungen innert 30 Tagen nach ihrer Zustellung mittels Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

Damit steht fest, dass das Verwaltungsgericht zur Prüfung von Beschwerden gegen Verfügungen des RAV sachlich und örtlich zuständig ist. Die Beschwerde ist fristgerecht eingereicht worden und erfüllt die formellen Anforderungen, weshalb sie grundsätzlich zu prüfen ist. Von Amtes wegen ist vorerst die Frage zu prüfen, ob das RAV Zug nach Bundesrecht und nach zugerischem Recht die Kompetenz hatte, eine belastende Verfügung mit einer Sanktion von 12 Einstelltagen zu erlassen.

2. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben ist grundsätzlich Sache der öffentlichen Hand. Die Übertragung an Private ist zwar nicht ausgeschlossen, aber auf Aufgaben zu beschränken, für deren Erfüllung sich Private mindestens in gleichem Masse eignen wie die staatlichen Institutionen. Öffentliche Aufgaben können an privatrechtliche Stiftungen oder Vereine übertragen werden; der Staat kann derartige Institutionen spezifisch für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben gründen. Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen, sind grundsätzlich an Verfassung und Grundrechte gebunden. Ihr Handeln muss sich am öffentlichen Interesse orientieren, das Gebot der Rechtsgleichheit und das Willkürverbot beachten (Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1990, Rz 1193 ff.). Von wesentlicher Bedeutung ist die Frage des Rechtsschutzes. Weiter verlangt das Bundesgericht in konstanter Praxis für die Übertragung staatlicher Befugnisse an Private eine klare gesetzliche Grundlage (VPB 1988, Nr. 6 mit Verweis auf BGE 110 Ia 70). Für die Übertragung von Vollzugsaufgaben "reicht" – im Gegensatz zur Auslagerung der Verwaltung im Bereich der Rechtsetzung, wo eine verfassungsmässige Grundlage gefordert wird – eine Grundlage in einem formellen Gesetz. Je weitreichender die Kompetenzen der privaten Institution sein sollen und je stärker sie in die Rechte der betroffenen Bürger eingreifen, desto konkreter und detaillierter muss die Kompetenzdelegation auf Gesetzesstufe sein. Der betroffene Bürger muss aus einem dem Referendum unterstehenden Erlass entnehmen können, wer und inwieweit jemand in seine Rechtsstellung eingreifen kann (vgl. hiezu ZB1 1981, ff.).

Die Delegation von Verwaltungsbefugnissen an Private ist gemäss Imboden/Rhinow, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, Bd. II, Nr. 157, B II, an vier Voraussetzungen gebunden: – Die Delegation bedarf, wie bereits erwähnt, einer klaren gesetzlichen Grundlage; – Die private Organisation bedarf in Teilbereichen der öffentlichen Ordnung. Es muss sichergestellt sein, dass die private Einrichtung dem öffentlichen Interesse einwandfrei dienen kann; – Eine Staatsaufsicht ist unerlässlich. Damit hat sich eine "gewisse Einordnung in die öffentliche Verwaltung" zu vollziehen; – Die Gleichberechtigung aller Bürger muss gesichert sein, d.h. die Institution hat allen Berechtigten zur Verfügung zu stehen. Das setzt voraus, dass die Verwaltungsaufgabe allgemein übertragen und entsprechend publiziert wird.

Im folgenden ist deshalb zu prüfen, inwieweit hier die vier Voraussetzungen bei der Übertragung von Aufgaben durch die Volkswirtschaftsdirektion (VD) und die kantonale Amtsstelle an das RAV erfüllt sind.

aa) Im Bund ist auf Gesetzes- bzw. Verordnungsstufe bezüglich der RAV folgendes geregelt: Gemäss Art. 85b Abs. 1 AVIG richten die Kantone regionale Arbeitsvermittlungszentren ein. Sie übertragen ihnen Aufgaben der kantonalen Amtsstellen und der Gemeindearbeitsämter. Die Arbeitsvermittlungszentren können zur Erfüllung ihrer Aufgaben Private beiziehen (Art. 85b Abs. 2 AVIG). Der Bundesrat bestimmt die Voraussetzungen die von diesen Zentren erfüllt sein müssen, und die anrechenbaren Kosten. Gemäss Art. 122a Abs. 1 der Verordnung über die Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung, gemäss Änderung vom 11. Dezember 1995 (AVIV), nehmen die RAV insbesondere die Aufgaben der Vermittlung, der Beratung und der Betreuung wahr. Die Ausgleichsstelle erteilt den Kantonen für den Betrieb der RAV einen verbindlichen Leistungsauftrag und passt diesen periodisch der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt an. Der Leistungsauftrag enthält gemäss Art. 122a Abs. 3 AVIV insbesondere Vorgaben in bezug auf den zeitlichen Rahmen für die Abklärung der Wiedereingliederungsmöglichkeiten der Stellensuchenden (lit. a); die durchgeführten Beratungsgespräche (lit. b); die Akquisition von offenen Stellen (lit. c); die Zuweisung und Vermittlung von Stellen (lit. d); die Qualifikation und Anzahl der Mitarbeiter (lit. e) sowie die technischen und finanziellen Rahmenbedingungen (lit. f.).

bb) Im Kanton Zug sind gemäss § 1 EG AVIG für den Vollzug des AVIG zuständig: a) Das kantonale Amt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA): ihm obliegt die öffentliche Arbeitsvermittlung und die Beratung sowie der Vollzug jener Bestimmungen des Bundesgesetzes, der nicht anderen Amtsstellen oder Organisationen übertragen ist; b) der Verein für Arbeitsmarktmassnahmen (VAM): er führt Arbeitsmarktmassnahmen durch; c) die Arbeitslosenkasse: sie ist die öffentliche Arbeitslosenkasse und vollzieht auch die kantonale Arbeitslosenhilfe. Im 2. Abschnitt regelt das EG AVIG unter dem Titel "Kantonale Amtsstelle" die Kompetenzen. Gemäss

§ 2 ist das KIGA die kantonale Amtsstelle im Sinne des AVIG. Der 3. Abschnitt regelt die öffentliche Arbeitsvermittlung und die Beratung. Hier ist das KIGA gemäss § 4 Abs. 1 EG AVIG zuständig für die öffentliche Arbeitsvermittlung im Sinne des AVIG. Das KIGA kann die öffentliche Arbeitsvermittlung und die Beratung im Einvernehmen mit der VD einer anderen geeigneten Behörde oder Organisation übertragen. In diesem Fall erhält das KIGA das Weisungsrecht gegenüber der beauftragten Behörde oder Organisation. Im § 5 regelt das EG AVIG folgendes: Im Kanton Zug wird ein RAV geführt. Gemäss § 5 Abs. 2 EG AVIG regelt die VD die Einzelheiten. Sie kann die Einrichtung von weiteren RAV anordnen.

cc) Die VD erklärt in ihrer Stellungnahme vom 23. April 1997, Art. 85b Abs. 2 AVIG gewährleiste das Ermessen der öffentlichen Hand, die Führung des RAV mit den Bereichen Beratung, Betreuung, Akquisition und eines Teils der Sanktionierung zu betrauen. Wenn Private zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben beigezogen würden, dann müsse man ihnen die für die Tätigkeit nötige Verfügungskompetenz zur Erfüllung ihrer Aufgaben übertragen (Aufgebot, Einladung zur Beratung, Vermittlung, Zuweisung von offenen Stellen, Besuch von Weiterbildungskursen). Wenn diese Verfügungskompetenz übertragen werde, könne der aus der Nichtbeachtung dieser Verfügungen oder sonstigem gesetzwidrigem Verhalten resultierende Sanktionsbedarf nicht einfach generell der kantonalen Amtsstelle vorbehalten bleiben. Es wäre widersinnig, damit eine Trennung zwischen dem Vollzug beim Erlass von Verfügungen, die den Betrieb des RAV sicherstellten, und beim Erlass von Sanktionen zu konstruieren, die von den betroffenen Personen kaum verstanden würden. Vorbehalten würden existenzgefährdende Entscheide im oberen Sanktionsbereich und jedenfalls Entscheide über die Vermittlungsfähigkeit bleiben. Mit dieser Konstruktion erleide der Betroffene keine Nachteile, da die Verfügungen des RAV auf jeden Fall wie jene des KIGA angefochten werden könnten. Kritiker des Zuger Modells würden darauf hinweisen, dass der Bundesrat in Art. 119c Abs. 1 AVIG festgelegt habe, dass privaten Stellenvermittlern, die zur Erfüllung von Beratungs- und Vermittlungsaufgaben beigezogen würden, keine hoheitlichen Aufgaben wie die Überprüfung der Vermittlungsfähigkeit oder die Verfügung von Sanktionen übertragen werden dürften. Diese Einschränkung der Delegationskompetenz sei im Bundesgesetz nicht vorgesehen, und auch in den Materialien seien ihres Wissens keine entsprechenden Ausführungen zu finden. Deshalb stelle sich die Frage, ob die entsprechende Bestimmung nicht sogar dem Gesetz widerspreche. Auf alle Fälle sei sie auf die rechtliche Konstruktion im Kanton Zug nicht anwendbar, die sich direkt aus dem Bundesgesetz ableite.

dd) Aus dem Regierungsratsbeschluss vom 28. November 1995 (der mit dem Inkrafttreten des EG AVIG ausser Kraft getreten ist), dem Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 27. Februar 1996 zum EG AVIG und dem Leistungsauftrag der VD vom 15. November 1996 an den Verein für Arbeits-

marktmassnahmen (VAM) für die Dauer vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 1997 ergibt sich, dass dem VAM als privatrechtlichem Verein die Führung des RAV übertragen wurde. Am VAM beteiligen sich Kanton und Gemeinden als Mitglieder. Ihnen ist im Vereinsvorstand eine angemessene Vertretung einzuräumen. Der Kanton wird im VAM durch die VD vertreten. Statuten, Budget und Rechnung des VAM sind vom Regierungsrat zu genehmigen (§ 6 EG AVIG). Der VAM führt im Auftrag des Kantons Arbeitsmarktmassnahmen durch, insbesondere Beschäftigungsprogramme und Berufspraktika.

Die Führung des RAV durch den VAM als privatrechtlichen Verein ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Wie bereits dargelegt, entspricht es durchaus der auf Bundesebene üblichen Verwaltungs- und Gerichtspraxis, wenn öffentliche Aufgaben an Private übertragen werden. Dabei müssen die entsprechenden Vorgaben erfüllt sein. Das BIGA hat der VD mit Schreiben vom 6. Oktober 1995 mitgeteilt, dass man grundsätzlich nichts gegen diese privatrechtliche Organisationsstruktur einzuwenden habe. Es müsse jedoch sichergestellt werden, dass die hoheitlichen Aufgaben des RAV, insbesondere die Zuweisungen und die Sanktionen, effizient und juristisch korrekt abgewickelt würden. Aus einem Schreiben des BIGA-Direktors vom 13. Dezember 1995 ergibt sich zudem, dass man den Volkswirtschaftsdirektionen zwar grundsätzlich empfehle, das RAV vom KIGA führen zu lassen. Die Kantone seien aber im Rahmen ihrer organisatorischen Zuständigkeiten frei, in Ausnahmefällen davon abweichende Regelungen zu treffen. Aufgrund dieser Zusicherungen und Mitteilungen durfte der Kanton Zug die Führung des RAV einer privaten Trägerschaft übertragen, zumal man mit dem VAM bereits positive Erfahrungen gemacht hatte, und sich dieser zur Erfüllung von öffentlichen Aufgaben als in gleichem oder grösserem Mass geeignet zeigte wie die staatlichen Institutionen. Zu prüfen ist somit, ob alle dem RAV übertragenen Aufgaben und Kompetenzen durch eine genügende gesetzliche Grundlage abgesichert sind.

3. Gemäss Art. 85b Abs. 1 AVIG können dem RAV Aufgaben der kantonalen Amtsstelle und der Gemeindearbeitsämter übertragen werden. Welche Aufgaben dies sind, ist im Bundesgesetz nicht näher definiert. Ein Hinweis findet sich lediglich in dem bereits erwähnten Art. 122a AVIV, wo als Aufgaben des RAV die Vermittlung, Beratung und Betreuung aufgeführt sind (Abs. 1). Weiter sind in Art. 122a Abs. 3 AVIV als Vorgaben aufgeführt: Abklärung der Wiedereingliederungsmöglichkeiten, Beratungsgespräche, Akquisition von offenen Stellen sowie die Zuweisung und Vermittlung von Stellen. Das kantonale Recht hält in § 4 Abs. 2 EG AVIG fest, dass die öffentliche Arbeitsvermittlung und die Beratung vom KIGA an eine andere geeignete Behörde oder Organisation übertragen werden können.

Die im Leistungsauftrag der VD unter Ziff. III lit. a erwähnte Ausfällung von Sanktionen ist durch die gesetzliche Bestimmung von § 4 Abs. 2 EG

AVIG nicht abgesichert. Die Bestimmung spricht nicht von einer Sanktionskompetenz des RAV, sondern nur von Arbeitsvermittlung und Beratung. Die in den Verfügungen des Leiters des KIGA vom 30. September und vom 17. Dezember 1996 erwähnte Kompetenzdelegation zum Erlass von Sanktionen bis zu 12 bzw. 35 Einstelltagen an den Leiter des RAV ist durch die zur Zeit bestehenden gesetzlichen Grundlagen nicht abgedeckt. Bei der Einstellung in der Anspruchsberechtigung – selbst im unteren und mittleren Bereich – handelt es sich um erhebliche Eingriffe in die Vermögensrechte des Betroffenen. Solche administrative Rechtsnachteile dürfen nur aufgrund einer besonderen gesetzlichen Grundlage verhängt werden und weisen "durch ihre erzieherische Wirkung" eine gewisse Verwandtschaft zu den Strafen gemäss StGB auf. Entsprechend bedarf die Kompetenzdelegation zum Erlass solcher in erheblichem Mass belastender Verfügungen (es kann immerhin um mehr als 1,5 Monatsentschädigungen gehen) einer klaren gesetzlichen Grundlage, die ausdrücklich nennt, welche Behörde bzw. welche mit öffentlichen Aufgaben betraute private Institution zum Erlass welcher Sanktionen zuständig ist. Für eine solche Kompetenzdelegation sind Weisungen einer Direktion des Regierungsrates bzw. ein Entscheid des Leiters des KIGA keine genügende gesetzliche Grundlage. In Anwendung von Art. 85 Abs. 2 AVIG hat das kantonale Einführungsrecht auf Gesetzesstufe klar zu nennen, welche Aufgaben einem privatrechtlich organisierten RAV übertragen werden können und welche Sanktionskompetenz ihm zukommt.

Die übrigen Voraussetzungen für die Delegation von Verwaltungsbefugnissen an Private sind erfüllt:

Das RAV untersteht der Aufsicht des KIGA. Gemäss § 4 Abs. 2 EG AVIG hat das KIGA im Falle der Übertragung der öffentlichen Vermittlung und Beratung an eine geeignete Organisation ein direktes Weisungsrecht gegenüber der Organisation. Das RAV ist zudem an die Verfassung und an die gesetzliche Ordnung gebunden. Die Verfügungen des RAV können wie Verfügungen der Kasse und der Amtsstelle an das Verwaltungsgericht weitergezogen und von diesem ohne Einschränkung überprüft werden (Art. 101 lit. b AVIG und § 25 EG AVIG). Andererseits haben das KIGA und die VD die Möglichkeit, dem RAV die übertragenen Kompetenzen jederzeit wieder zu entziehen, wenn sich ergeben sollte, dass die Kompetenzen nicht gesetzeskonform ausgeübt werden. Zudem beraten die tripartiten Kommissionen die RAV's und haben das Recht, über die Tätigkeit des RAV informiert zu werden (Art. 85c AVIG).

Zusammenfassend ergibt sich folgendes: Es ist im Grundsatz nicht zu beanstanden, dass der Kanton Zug die Einrichtung des RAV dem VAM als einer privaten Trägerschaft übertragen hat. Eine solche Übertragung öffentlicher hoheitlicher Aufgaben ist zulässig, wenn insbesondere eine klare, den jeweiligen Aufgaben und Kompetenzen entsprechende gesetzliche Grundlage vorliegt. Die Bestimmungen des AVIG sprechen nicht gegen eine solche

Kompetenzdelegation, stellen aber für sich allein keine genügende gesetzliche Grundlage dar. Hinsichtlich der Kompetenz zur Anordnung von Sanktionen (Einstellung in der Anspruchsberechtigung bis zu 35 Tagen) ist auch die heutige kantonale gesetzliche Grundlage ungenügend. Im EG AVIG muss die entsprechende Delegationskompetenz ausdrücklich enthalten sein. Aufgrund der heutigen gesetzlichen Situation kommt dem RAV keine Sanktionskompetenz zu. Die vom Beschwerdeführer angefochtene Verfügung wurde von einer unzuständigen Instanz erlassen und entfaltet keine Rechtswirkungen.

(Urteil Verwaltungsgericht vom 19. Juni 1997)

*§ 11 Abs. 1 PvkG. – Wer Anspruch auf Prämienverbilligung erheben will, muss die entsprechende Bescheinigung bis zum 31. März bei jener Gemeinde einreichen, wo er am 1. Januar des Jahres Wohnsitz hatte. Bei dieser Frist handelt es sich um eine Verwirkungsfrist, die nur aus wichtigen Gründen verlängert werden kann. Möglichkeit der Wiederherstellung der Frist aus wichtigen Gründen in casu verneint.*

*Aus dem Sachverhalt:*

A. Mit Schreiben vom 13. Februar 1996 teilte die Ausgleichskasse des Kantons Zug A.K. mit, dass er bei den Prämien für die Krankenpflegeversicherung vermutlich in den Genuss einer Beitragsreduktion von Fr. 1'225.50 kommen werde. A.K. wurde im gleichen Schreiben ersucht, die fehlenden Angaben zu ergänzen und von der Krankenkasse eine Kopie des zur Zeit gültigen Versicherungsausweises beizulegen. Am 7. Juni 1996 übergab A.K. das Formular samt dem Versicherungsausweis der Schweizerischen Kranken- und Unfallversicherung Konkordia der AHV-Zweigstelle M. Die AHV-Zweigstelle M. überwies das Formular umgehend an die Ausgleichskasse des Kantons Zug. Mit Verfügung vom 18. Juni 1996 teilte die Ausgleichskasse des Kantons Zug A.K. mit, dass sein Gesuch zu spät eingereicht worden sei, und dass die entsprechende Eingabefrist am 31. März 1996 abgelaufen sei. Deshalb könne die Kasse seinen Antrag nicht weiter behandeln. Gegen diese Verfügung reichte A.K. am 21. Juni 1996 Einsprache ein und erklärte unter anderem, es verwundere ihn sehr, dass ein Formular, bei dem es um eine Summe in dieser Höhe gehe, nicht übersichtlicher habe gestaltet werden können. Ein Betrag von Fr. 1'225.50 werde von einem einzigen Sendebrief abhängig gemacht, der mit gewöhnlicher A-Post überreicht werde. Ein Formular von solcher Wichtigkeit werde auf die Rückseite der Korrespondenz gedruckt. Er habe sich sehr über die Mitteilung gefreut, bedeute doch der Betrag von Fr. 1'225.50 für ihn eine grosse Erleichterung. Leider habe er den unteren Teil des Schreibens und vor allem die Rückseite nicht weiter beachtet. Mit Entscheid vom 21. Dezember 1996 wies die Ausgleichskasse die Einsprache vollumfänglich ab.