Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Abteilung II
B-8049/2025

Urteil vom 14. August 2026

Besetzung

Richterin Eva Schneeberger (Vorsitz),
Richter Pascal Richard, Richterin Mia Fuchs,
Gerichtsschreiberin Marina Reichmuth.

Parteien

A._____ AG,
Beschwerdeführerin,

gegen

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO,
vertreten durch die Rechtsanwälte
Prof. Dr. iur. Isabelle Häner und/oder Dr. iur. Florian Brunner,
Vorinstanz.

Gegenstand

Rückforderung Kurzarbeitsentschädigung.

Sachverhalt:

A.
Die A._____ AG (nachfolgend: Beschwerdeführerin) bezweckt die Führung von Restaurationsbetrieben und Hotels. Für den Betrieb des Restaurants "[Name]" in X._____ bezog sie im Zeitraum vom März 2020 bis April 2022 Kurzarbeitsentschädigungen in der Höhe von Fr. 356'365.20.

A.a Am 5. Juni 2025 führte die von der Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung beauftragte Treuhandgesellschaft eine Arbeitgeberkontrolle im Betrieb der Beschwerdeführerin durch.

A.b Mit Revisionsverfügung vom 9. Juli 2025 kam das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (nachfolgend: Vorinstanz) zum Ergebnis, dass die Beschwerdeführerin im Zeitraum vom Mai 2020 bis April 2022 Versicherungsleistungen in der Höhe von Fr. 22'261.40 unrechtmässig bezogen habe.

Die Rückforderung begründete die Vorinstanz damit, dass für einen Arbeitnehmer für die Monate November und Dezember 2021 sowie März 2022 keine betriebliche Arbeitszeitkontrolle vorliege und dass für drei Personen in einem Lehrverhältnis in den Monaten Januar 2021 bis Mai 2021 und Juli bis August 2021 Kurzarbeitsentschädigung ohne Bewilligung der kantonalen Amtsstelle abgerechnet worden sei.

A.c Gegen die Revisionsverfügung erhob die Beschwerdeführerin am 24. Juli 2025 Einsprache.

A.d Mit Entscheid vom 1. Oktober 2025 hiess die Vorinstanz die Einsprache der Beschwerdeführerin mit Bezug auf die fehlende betriebliche Arbeitszeitkontrolle teilweise gut (Dispositiv-Ziffer 1) und reduzierte ihre Rückforderung auf den Leistungsbezug durch die Personen im Lehrverhältnis auf die Höhe von Fr. 15'609.05 (Dispositiv-Ziffer 2).

B.
Gegen diesen Entscheid erhob die Beschwerdeführerin am 15. Oktober 2025 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Sie beantragt, der Einspracheentscheid der Vorinstanz vom 1. Oktober 2025 und die Revisionsverfügung seien aufzuheben, es sei festzustellen, dass die Auszahlung der Kurzarbeitsentschädigung für die Lernenden für die Abrechnungsperioden vom 1. Januar 2021 bis 31. Mai 2021 rechtmässig erfolgt sei, und es sei auf eine Rückforderung der ausbezahlten Leistungen zu verzichten.

C.
Mit Vernehmlassung vom 18. Dezember 2025 beantragt die Vorinstanz die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

D.
Mit Replik vom 27. Januar 2026 und Duplik vom 16. April 2026 halten sowohl die Beschwerdeführerin als auch die Vorinstanz an ihren gestellten Rechtsbegehren fest.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das Bundesverwaltungsgericht ist zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig (Art. 101 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982 [AVIG, SR 837.0] i.V.m. Art. 31 f. sowie Art. 33 Bst. d des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [VGG, SR 173.32]).

1.2 Das Verfahren vor Bundesverwaltungsgericht richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit das Verwaltungsgerichtsgesetz nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG). Vorbehalten bleiben nach Art. 3 Bst. d^{bis} VwVG die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG, SR 830.1). Dieser Vorbehalt bezieht sich auf die Art. 27 bis 54 ATSG, welche das nichtstreitige Verwaltungsverfahren und das Einspracheverfahren regeln und keine Anwendung auf Beschwerdeverfahren vor Bundesverwaltungsgericht finden. Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht richten sich daher ausschliesslich nach den Bestimmungen des Verwaltungsgerichtsgesetzes und des Verwaltungsverfahrensgesetzes (vgl. Urteil des BGer 8C_672/2025 vom 28. Mai 2026 E. 5.2.2 [zur Publikation vorgesehen]).

1.3 Die Beschwerdeführerin ist im vorinstanzlichen Verfahren mit ihren Rechtsbegehren teilweise unterlegen und als Adressatin durch die angefochtene Verfügung offensichtlich beschwert. Sie ist daher zur Beschwerdeführung legitimiert (Art. 48 VwVG).

1.4 Mit ihrem Einspracheentscheid vom 1. Oktober 2025 hat die Vorinstanz die Einsprache der Beschwerdeführerin teilweise gutgeheissen und die Revisionsverfügung vom 9. Juli 2025 teilweise aufgehoben (Dispositiv-

Ziffer 1) sowie die Rückforderung auf Fr. 15'609.05 reduziert (Dispositiv-Ziffer 2). Anfechtungsobjekt im vorliegenden Beschwerdeverfahren bildet einzig der vorinstanzliche Einspracheentscheid vom 1. Oktober 2025. Bei Erhebung einer Einsprache wird das Verwaltungsverfahren erst durch den Einspracheentscheid abgeschlossen; dieser ersetzt die ursprüngliche Verfügung (vgl. BGE 142 V 337 E. 3.2.1). Soweit die Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren die Aufhebung der Revisionsverfügung vom 9. Juli 2025 beantragt, ist daher auf die Beschwerde nicht einzutreten (vgl. Urteil des BVGer B-5942/2024 vom 17. November 2025 E. 1.5).

1.5 Die Beschwerdeführerin beantragt nicht nur, es sei der Einspracheentscheid der Vorinstanz aufzuheben, sondern zusätzlich, es sei festzustellen, dass sie die Kurzarbeitsentschädigung rechtmässig bezogen habe. Feststellungsentscheide sind grundsätzlich subsidiär gegenüber rechtsgestaltenden beziehungsweise leistungsverpflichtenden Verfügungen (BGE 131 I 166 E. 1.4; Urteil des BGer 2C_963/2017 vom 25. Juli 2018 E. 1.2). Das Rechtsbegehren, es sei festzustellen, dass die Beschwerdeführerin die Kurzarbeitsentschädigungen rechtmässig bezogen habe, hat neben dem Begehren um Aufhebung der angefochtenen Verfügung keine selbständige Bedeutung, weil mit dem Gestaltungsbegehren letztlich dasselbe erreicht werden kann, nämlich die Aufhebung der angefochtenen Verfügung und damit der Rückforderung der Kurzarbeitsentschädigungen. Auf das Feststellungsbegehren ist daher ebenfalls nicht einzutreten.

1.6 Die Beschwerdeführerin hat den Kostenvorschuss bezahlt (Art. 63 Abs. 4 VwVG) und die Beschwerde frist- und formgerecht eingereicht (Art. 52 Abs. 1 VwVG).

1.7 Auf die Beschwerde ist daher im Umfang des Gesagten einzutreten.

2.

Die Vorinstanz erachtet die ausbezahlte Kurzarbeitsentschädigung für die in einem Lehrverhältnis stehenden Arbeitnehmenden ab Januar 2021 als unrechtmässig, da keine Bewilligung der kantonalen Amtsstelle vorgelegen habe. Ohne eine derartige Bewilligung seien die Lernenden der Beschwerdeführerin in den Abrechnungsperioden Januar bis Mai 2021, Juli 2021 und August 2021 nicht anspruchsberechtigt gewesen. Den Unterlagen sei auch nicht zu entnehmen, dass der Betrieb behördlich geschlossen oder dessen Tätigkeit praktisch gänzlich verboten worden sei. Während des entsprechenden Zeitraumes sei für Restaurationsbetriebe das Anbieten von Speisen und Getränken als Take-away nicht verboten gewesen. Ab dem

31. Mai 2021 sei das Führen von Restaurationsbetrieben unter Berücksichtigung gewisser Abstands- und Schutzmassnahmen generell wieder erlaubt gewesen. Ferner sei den der zuständigen Arbeitslosenkasse eingereichten Anträgen auf Kurzarbeitsentschädigung zu entnehmen, dass die beiden Lernenden in den fraglichen Monaten teilweise gearbeitet hätten. Daraus folge, dass die kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Anspruchsberechtigung der Lernenden nicht erfüllt gewesen seien.

Die Beschwerdeführerin bestreitet dagegen die grundsätzliche Fehlerhaftigkeit der Leistungszusprechung in Bezug auf ihre Lernende. Sie macht geltend, sie habe die Voraussetzungen für die Gewährung von Kurzarbeitsentschädigung für den fraglichen Zeitraum erfüllt, weshalb die bezogenen Versicherungsleistungen nicht unrechtmässig seien.

2.1 Das Arbeitslosenversicherungsgesetz will den versicherten Personen einen angemessenen Ersatz für Erwerbsausfälle unter anderem wegen Kurzarbeit garantieren (Art. 1*a* Abs. 1 Bst. b AVIG). Kurzarbeit bezeichnet die wirtschaftlich bedingte, ganze oder teilweise Herabsetzung der vertraglichen Arbeitszeit, verbunden mit einer entsprechenden Lohnreduktion. Sie ermöglicht dem Arbeitgeber, vorübergehende wirtschaftliche Engpässe zu überbrücken, die Arbeitsstelle zu erhalten und so die ansonsten drohende Ganzarbeitslosigkeit der betroffenen Arbeitnehmenden zu verhindern. Um einen Teil des resultierenden Lohnausfalls der Arbeitnehmenden zu ersetzen, wird diesen eine Entschädigung ausgerichtet. Zwar muss die Entschädigung von dem die Kurzarbeit anmeldenden Betrieb vorgeschossen werden und wird dann an diesen ausbezahlt. Trotzdem handelt es sich bei der Kurzarbeitsentschädigung um eine Sozialleistung und nicht (oder nur mittelbar) um eine Wirtschaftshilfe. Entsprechend entsteht der Anspruch auf die Entschädigung bei der versicherten Person, also bei den Arbeitnehmenden (BVGE 2021 V/2 E. 3.1 m.w.H). Mit anderen Worten besteht der Sinn und Zweck der Kurzarbeitsentschädigung nicht in der Existenzsicherung des Betriebs beziehungsweise der Deckung von Umsatz- oder Betriebseinbussen, sondern im Erhalt von Arbeitsplätzen durch die Verhinderung von kurzfristig aufgrund des Arbeitsrückgangs ausgesprochenen Kündigungen (BGE 147 V 359 E. 4.6.3 m.w.H.; Urteile des BGer 8C_224/2024 vom 2. September 2025 E. 2.3; 8C_140/2025 vom 3. Juli 2025 E. 2.3).

2.2 Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung haben Arbeitnehmende nach Art. 31 Abs. 1 AVIG, wenn deren normale Arbeitszeit verkürzt oder deren Arbeit ganz eingestellt ist, wenn sie für die Versicherung beitragspflichtig

sind oder das Mindestalter für die Beitragspflicht in der AHV noch nicht erreicht haben (Bst. a), der Arbeitsausfall anrechenbar (Bst. b), das Arbeitsverhältnis nicht gekündigt (Bst. c) und der Arbeitsausfall voraussichtlich vorübergehend ist und erwartet werden darf, dass durch Kurzarbeit ihre Arbeitsplätze erhalten werden können (Bst. d). Anrechenbar ist ein Arbeitsausfall gemäss Art. 32 Abs. 1 AVIG, wenn er auf wirtschaftliche Gründe zurückzuführen und unvermeidbar ist (Bst. a) und je Abrechnungsperiode mindestens 10 % der Arbeitsstunden ausmacht, die von den Arbeitnehmenden des Betriebs normalerweise insgesamt geleistet werden (Bst. b). Ein Arbeitsausfall ist jedoch gemäss Art. 33 Abs. 1 AVIG unter anderem dann nicht anrechenbar, wenn er branchen-, berufs-, oder betriebsüblich ist (Bst. a), durch saisonale Beschäftigungsschwankungen verursacht wird (Bst. b) oder soweit er Personen betrifft, die in einem Arbeitsverhältnis auf bestimmte Dauer, einem Lehrverhältnis oder im Dienst einer Organisation für Temporärarbeit (Bst. e) stehen.

2.3 Das Verfahren zum Erlass von Gesetzes- und Verordnungsrecht war auf Bundesebene durch die ausserordentliche Lage im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie einer besonderen Dynamik unterworfen. Die Dringlichkeit der Massnahmen brachte es mit sich, dass in hoher Kadenz Notverordnungen erlassen, aufgehoben und ersetzt wurden, ohne dass eine in allen Teilen handwerklich ausgereifte, wohl durchdachte Rechtsetzung im Fokus stehen konnte. Aufgrund dieses dynamischen Geschehens erliess der Bundesrat seit dem 13. März 2020 verschiedene Verordnungen zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie. Diese stützen sich auf das Epidemiengesetz (EpG; SR 818.101), namentlich dessen Art. 7, oder unmittelbar auf Art. 185 Abs. 3 BV (vgl. zur Zulässigkeit verfassungsunmittelbarer Notverordnungen ausführlich BVGE 2021 V/2). Mit dem Bundesgesetz vom 25. September 2020 über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz; SR 818.102) wurde die Basis für die Fortführung der bereits in verfassungsunmittelbaren Verordnungen nach Art. 185 Abs. 3 BV beschlossenen Massnahmen geschaffen. Der Bundesrat erhielt besondere Befugnisse zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie und zur Bewältigung der Auswirkungen der getroffenen Massnahmen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Behörden (BGE 148 V 144 E. 4).

2.4 Art. 17 Abs. 1 Bst. f des Covid-19-Gesetzes (rückwirkend in Kraft getreten auf den 1. September 2020 durch die Änderung des Covid-19-Gesetzes vom 18. Dezember 2020; AS 2020 5821; Bst. f eingefügt durch Ziff. I der Änderung vom 18. Dezember 2020 des Covid-19-Gesetzes [Kultur,

Härtefälle, Sport, Arbeitslosenversicherung, Ordnungsbussen], in Kraft vom 19. Dezember 2020 bis zum 31. Dezember 2021 [AS 2020 5821]; verlängert bis zum 31. Dezember 2022 [AS 2021 878]) erlaubte dem Bundesrat, abweichende Bestimmungen über Anspruch und Auszahlung von Kurzarbeitsentschädigung für Personen nach Art. 33 Abs. 1 Bst. e AVIG zu erlassen, also soweit sie Personen betrafen, die in einem Arbeitsverhältnis auf bestimmte Dauer, einem Lehrverhältnis oder im Dienste einer Organisation für Temporärarbeit standen (vgl. Botschaft vom 18. November 2020 zu Änderungen des Covid-19-Gesetzes und des Covid-19-Solidarbürgschaftsgesetzes, BBl 2020 8819, 8831, nachfolgend: Botschaft Änderung Covid-19-Gesetz).

2.5 Der Bundesrat führte mit der Verordnung über Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19) (Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung, SR 837.033; nachfolgend: Covid-19-Verordnung ALV) Erleichterungen in Bezug auf die Kurzarbeit ein und weitete unter anderem den Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung auf bestimmte Anspruchsgruppen aus.

Zunächst galt die Covid-19-Verordnung ALV in einer (rückwirkend mehrmals angepassten) Fassung ab dem 1. März 2020 (damals noch gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV; vgl. BVGE 2021 V/2 E. 2.2.1). Darin wurde vorgesehen, dass in Abweichung von Art. 33 Abs. 1 Bst. e AVIG ein Arbeitsausfall anrechenbar ist, soweit er Personen betrifft, die in einem Arbeitsverhältnis auf bestimmte Dauer, einem Lehrverhältnis oder im Dienst einer Organisation für Temporärarbeit stehen (Art. 4 der Covid-19-Verordnung ALV). Per 1. Juni 2020 wurde die Ausnahmebestimmung für Personen in einem Lehrverhältnis aufgehoben (vgl. Änderung der Covid-19-Verordnung ALV vom 20. Mai 2020, AS 2020 1777). Mit Wirkung auf den 21. Januar 2021 wurde der Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung für Personen in einem Lehrverhältnis wieder eingeführt, jedoch unter Auflagen (vgl. Änderung der Covid-19-Verordnung ALV vom 20. Januar 2021, AS 2021 16). Personen in einem Lehrverhältnis hatten demnach Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung, wenn ihre Ausbildung weiterhin sichergestellt war, der Betrieb behördlich geschlossen wurde und der Betrieb keine anderweitige finanzielle Unterstützung zur Deckung des Lohnes der Lernenden erhielt (Art. 4 Abs. 2 Bst. a bis c Covid-19-Verordnung ALV). Danach wurde die Geltungsdauer von Art. 4 der Covid-19-Verordnung ALV zunächst bis am 30. Juni 2021 und sodann bis am 30. September 2021 verlängert (Art. 9 Abs. 7 und 7^{bis} Covid-19-Verordnung ALV). Nach der Aufhebung von Art. 4 Covid-19-Verordnung ALV per 1. Oktober 2021 wurde die Bestimmung per

20. Dezember 2021 wieder eingeführt (vgl. Änderung der Covid-19-Verordnung ALV vom 26. Januar 2022, AS 2022 39; betreffend Lernende leicht veränderte Bestimmungen in Art. 4 Abs. 3 Covid-19-Verordnung ALV) und galt bis 31. März 2022 weiter (vgl. Art. 9 Abs. 10 Covid-19-Verordnung ALV).

2.6 Bei einem Lehrvertrag zwischen dem Arbeitgeber und der lernenden Person handelt es sich um einen befristeten Vertrag, bei dem die Ausbildung, nicht die entgeltliche Arbeitsleistung massgeblicher Vertragsinhalt ist (vgl. Art. 344 OR; BGE 132 III 753 E. 2.1). Nach der Konzeption des Gesetzes wird für Lernende keine Kurzarbeitsentschädigung ausgerichtet, weil bei ihnen das Ausbildungsziel im Vordergrund steht und der Arbeitgeber daher die Lernenden beschäftigen, den vollen Lehrlingslohn bezahlen und nicht auf Kurzarbeit setzen soll (vgl. Botschaft vom 2. Juli 1980 des Bundesrates zu einem neuen Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung; BBl 1980 III 489, 593). Die Ausweitung des Anspruchs auf Kurzarbeitsentschädigung auf Lernende während der Corona-Pandemie erfolgte mit dem Ziel, dass diese ihre Ausbildung möglichst nicht unterbrechen müssen sollten (vgl. Kurzarbeit in der Coronakrise, Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 13. Januar 2023, BBl 2023 2599, S. 14). So hielt auch der Bundesrat in seiner Botschaft fest, dass der Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung für Lernende aufgehoben worden sei, damit die Betriebe die Fortsetzung der Ausbildung von Lernenden prioritär behandeln würden. Im Rahmen der Gesetzesvorlage wollte der Bundesrat sodann neu eine Grundlage schaffen, wonach Berufsbildnerinnen und Berufsbildnern im Umfang ihrer Ausbildungsaufgaben der Bezug von Kurzarbeitsentschädigung ermöglicht werden könne, sofern sich der Lehrbetrieb in Kurzarbeit befinde (Botschaft vom 12. August 2020 zum Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie [Covid-19-Gesetz], BBl 2020 6563, 6585).

Zu Beginn der zweiten Welle prüfte der Bundesrat, ob das aktuelle Massnahmendispositiv genüge. Er gelangte zum Schluss, dass lediglich punktueller Anpassungsbedarf im Covid-19-Gesetz bestehe, dies bei den Massnahmen betreffend Härtefälle, im Sportbereich sowie im Bereich der Arbeitslosenversicherung (vgl. Botschaft Änderung Covid-19-Gesetz, BBl 2020 8819, 8820). Durch die Einführung der Möglichkeit, den Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung auf Personen in befristeten Arbeitsverhältnissen und solche in einem Lehrverhältnis auszuweiten, sollten die

Unternehmen, die stark von behördlichen Massnahmen betroffen waren, während der Pandemie zusätzlich finanziell entlastet werden (vgl. Botschaft Änderung Covid-19-Gesetz, BBl 2020 8819, 8831).

2.7 Die Weisungen der Vorinstanz (vgl. für die jeweils zeitlich geltenden Versionen der Weisungen betreffend Covid-19 vgl. https://www.arbeit.swiss/secoalv/de/home/service/publikationen/archiv_weisungen.html, zuletzt besucht am 21.05.2026) sahen vor, dass ein Unternehmen, um Kurzarbeitsentschädigung für Lernende zu erhalten, im Rahmen der Voranmeldung ab dem 20. Januar 2021 bestätigen musste, dass alle diesbezüglichen Bedingungen kumulativ erfüllt seien. Behördlich geschlossene Betriebe sowie Betriebe, deren Haupttätigkeiten faktisch verboten waren (z.B. Event-Branche), mussten glaubhaft darlegen, dass die Ausbildung fortgeführt werde und sie keine anderen finanziellen Leistungen für die Bezahlung der Löhne der Lernenden erhielten. Mit einer Unterschrift hatte das Unternehmen zu bestätigen, die rechtlichen Anforderungen zu erfüllen. Die kantonale Amtsstelle hatte sodann die Plausibilität des Anspruchs von Kurzarbeitsentschädigung für Lernende zu überprüfen und in ihrem Entscheid festzuhalten, unter welchen Bedingungen für Lernende Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung bestehe (vgl. Ziff. 2.8b der Weisung 2021/01 der Vorinstanz vom 20. Januar 2021; in der nachfolgenden Version der Weisung heisst es, die kantonale Amtsstelle überprüfe die "Selbstdeklaration des Betriebs bezüglich der Kurzarbeitsentschädigung für Lernende" [Weisung 2021/06 vom 19. März 2021 und 2021/07 vom 20. April 2021], danach mit dem Zusatz "auf Glaubwürdigkeit" [Weisung 2021/13 vom 30. Juni 2021]).

Die Vorinstanz unterschied in ihren Weisungen sodann zwischen "Bewilligungen" der kantonalen Amtsstelle, die vor und nach dem 20. Januar 2021 ausgestellt worden waren. Verfügte ein Betrieb über eine "Bewilligung", die vor dem 20. Januar 2021 ausgestellt worden war, konnten die Ausfallstunden der Lernenden abgerechnet werden, da in der "Bewilligung" keine entsprechenden Bedingungen genannt worden seien. Falls der Betrieb in der Zwischenzeit von den Bedingungen erfahren und die Ausbildung wiederaufgenommen oder fortgesetzt hatte, konnten auch diese betrieblichen Ausbildungsstunden abgerechnet werden. Falls der Betrieb über eine "Bewilligung" verfügte, die nach dem 20. Januar 2021 ausgestellt worden war, enthalte diese einen Hinweis auf die Voraussetzungen, unter denen die Kurzarbeitsentschädigung für Lernende abgerechnet werden könnten. Dann durften nur die betrieblichen Ausbildungsstunden oder solche in alternativen Formaten, die anstelle der betrieblichen Ausbildung

durchgeführt worden waren, abgerechnet werden. Die Arbeitslosenkasse hatte die Abrechnung zu plausibilisieren (vgl. Praxisbeispiele in Ziff. 2.8 b der Weisung 2021/06 der Vorinstanz vom 19. März 2021).

2.8 Weisungen, Rundschreiben und auch die hier in Frage stehende Weisung der Vorinstanz sind Verwaltungsverordnungen. Verwaltungsverordnungen statuieren keine neuen Rechte und Pflichten für Private, sondern stellen eine blosse Orientierung über die bisherige und künftig zu gewärtigende Praxis der Behörde dar. Insofern bezwecken sie, Gewähr für eine einheitliche und rechtsgleiche Auslegung und Anwendung der Gesetze und Verordnungen durch die Verwaltung zu bieten. Verwaltungsverordnungen sind für die Gerichte an sich nicht verbindlich und die darin vorgenommene Auslegung des Gesetzes unterliegt der richterlichen Nachprüfung. In Nachachtung dieses Zwecks von Verwaltungsverordnungen berücksichtigen aber auch die Gerichte sie und weichen nicht ohne triftigen Grund davon ab, sofern die betroffene Verwaltungsverordnung eine überzeugende Konkretisierung der rechtlichen Vorgaben darstellt und eine dem Einzelfall angepasste und gerecht werdende Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Bestimmungen zulässt (BGE 151 II 391 E. 4.5.1; 146 I 105 E. 4.1; 145 V 84 E. 6.1.1; 142 V 425 E. 7.2; 142 II 182 E. 2.3.3).

2.9 Die gesetzliche Systematik geht grundsätzlich nicht davon aus, dass die kantonale Amtsstelle eine "Bewilligung" oder "Zustimmung" zur Durchführung von Kurzarbeit oder zur Auszahlung von Kurzarbeitsentschädigung durch die Arbeitslosenkasse erteilt. Auf dem Gebiet der Kurzarbeitsentschädigung besteht vielmehr eine Kompetenzaufteilung zwischen der kantonalen Amtsstelle und der Arbeitslosenkasse. Die Aufgabe der kantonalen Amtsstelle ist es zu prüfen, ob die in Art. 31 Abs. 1 und Art. 32 Abs. 1 Bst. a AVIG genannten Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. Art. 36 Abs. 3 AVIG). Es handelt sich dabei um eine erste Einschätzung, ob der Arbeitsausfall auf anrechenbare Gründe zurückzuführen ist und voraussichtlich vorübergehend ist (Urteil des BGer 8C_16/2024 vom 9. Juli 2024 E. 6.3.2). Die Arbeitslosenkasse ihrerseits hat, bevor sie die Kurzarbeitsentschädigung auszahlt, weitere Anspruchsvoraussetzungen, nämlich die persönliche Anspruchsberechtigung der einzelnen Versicherten und das Vorhandensein eines anrechenbaren Arbeitsausfalles zu überprüfen (vgl. BGE 124 V 75 E. 4b/aa). Insofern ist es zwar grundsätzlich Sache der kantonalen Amtsstelle, im Vorfeld der Kurzarbeit anhand der Anmeldung zu prüfen, ob die in ihre Kompetenz fallenden Anspruchsvoraussetzungen glaubhaft gemacht sind, im Zweifel geeignete Abklärungen zu treffen und gegebenenfalls Einspruch gegen die Auszahlung der Kurzarbeits-

entschädigungen zu erheben. Das Ergebnis dieser summarischen Prüfung durch die kantonale Amtsstelle stellt insofern allenfalls einen Verzicht auf einen Einspruch, aber weder eine "Zustimmung" noch eine "Bewilligung" dar.

Das Gesetz äussert sich nicht ausdrücklich dazu, in wessen Kompetenz die Überprüfung der Voraussetzung von Art. 33 Abs. 1 Bst. e AVIG fällt, und auch in der Covid-19-Verordnung ALV ist nicht geregelt, wer die Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 Covid-19-Verordnung ALV überprüft. Vor der Einführung der Ausnahmebestimmung von Art. 4 Covid-19-Verordnung ALV war indessen davon auszugehen, dass die Arbeitslosenkasse für die Überprüfung der Voraussetzung von Art. 33 Abs. 1 Bst. e AVIG verantwortlich war, da es sich dabei um eine persönliche Voraussetzung der Anrechenbarkeit handelt und nicht um eine Frage, welche ausdrücklich oder vom Sinn und Zweck der Kompetenzabgrenzung her in die Zuständigkeit der kantonalen Amtsstelle fällt. Die Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 Covid-19-Verordnung ALV, dass die Ausbildung der Lernenden weiterhin sichergestellt sein musste, der Betrieb behördlich geschlossen wurde und keine anderweitige finanzielle Unterstützung zur Deckung des Lohnes der Lernenden erhielt (vgl. Art. 4 Abs. 2 Bst. a bis c Covid-19-Verordnung ALV) sind dagegen den Betrieb betreffende Voraussetzungen. Mit der Vorinstanz ist daher davon auszugehen, dass diese Voraussetzungen durch die kantonale Amtsstelle zu prüfen waren, und nicht durch die Arbeitslosenkasse.

Indessen sieht die Covid-19-Verordnung ALV nicht vor, dass diese Überprüfung vor der Durchführung der Kurzarbeit für Lernende hätte erfolgen müssen in dem Sinn, dass eine vorgängige "ausdrückliche Zustimmung" oder "Bewilligung" der kantonalen Amtsstelle (recte: eine Verfügung, dass die kantonale Amtsstelle keinen Einspruch gegen die Durchführung von Kurzarbeit für Lernende erhebe) hätte vorliegen müssen.

2.10 Auch wenn die Vorinstanz in ihren Weisungen die Auffassung vertrat, dass eine vorgängige "Zustimmung" oder "Bewilligung" der kantonalen Amtsstelle erforderlich war, damit ein Betrieb Kurzarbeit für Lernende abrechnen durfte, findet diese Auffassung nach dem Gesagten weder im Gesetz noch in der Covid-19-Verordnung ALV eine rechtliche Grundlage.

2.11 In sachverhaltlicher Hinsicht ist aktenkundig, dass die Beschwerdeführerin mit Voranmeldung vom 12. November 2020 (ausserordentliches Formular) für den Gesamtbetrieb bestehend aus 8 Arbeitnehmenden (davon zwei Lernende) bei der kantonalen Amtsstelle für die voraussichtliche

Dauer vom 22. November 2020 bis 21. Februar 2021 Kurzarbeit anmeldete. Von der Kurzarbeit betroffen seien 7 Personen. Dem beigelegten Organigramm ist zu entnehmen, dass im Personalbestand auch zwei Lehrlinge enthalten waren. Die kantonale Amtsstelle verzichtete mit Verfügung vom 17. November 2020 auf eine Einsprache gegen die Auszahlung von Kurzarbeitsentschädigung und hielt fest, die zuständige Arbeitslosenkasse könne für die Zeit vom 1. Dezember 2020 bis zum 28. Februar 2021 Kurzarbeitsentschädigung ausrichten. Am 9. Februar 2021 reichte die Beschwerdeführerin eine weitere Voranmeldung für den Zeitraum vom 1. März 2021 bis 31. Mai 2021 für sieben betroffene Arbeitnehmende (bei einem Personalbestand von insgesamt zehn Personen, davon zwei Lehrlinge) ein, worauf die kantonale Amtsstelle mit Verfügung vom 1. März 2021 wiederum auf eine Einsprache gegen die Auszahlung von Kurzarbeitsentschädigung verzichtete. Aus diesen Akten ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin in ihrer Voranmeldung die Kurzarbeit der beiden Lernenden korrekt deklariert und die kantonale Amtsstelle keinen Einspruch dagegen erhoben hat. Die kantonale Amtsstelle bestätigt denn auch in einem Schreiben vom 27. Januar 2026, dass die beiden Voranmeldungen gemessen an der Anzahl der betroffenen Personen die zwei Lernenden mitumfasst hätten und diese entsprechend von den beiden Verfügungen abgedeckt gewesen seien.

2.12 Soweit die Vorinstanz daher die Rückforderung der ausbezahlten Kurzarbeitsentschädigung auf das Fehlen einer vorgängigen "Bewilligung" durch die kantonale Amtsstelle abstützt, kann ihr nicht gefolgt werden.

3.
Weiter stellt sich die Vorinstanz auf den Standpunkt, der Betrieb der Beschwerdeführerin sei im relevanten Zeitraum (Januar bis Mai 2021) nicht behördlich geschlossen gewesen, weshalb die Bedingungen für den Bezug von Kurzarbeitsentschädigung für die Lernenden nicht erfüllt gewesen seien.

3.1 Personen in einem Lehrverhältnis hatten Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung, wenn ihre Ausbildung weiterhin sichergestellt war, der Betrieb behördlich geschlossen wurde und der Betrieb keine anderweitige finanzielle Unterstützung zur Deckung des Lohnes der Lernenden erhielt (Art. 4 Abs. 2 Bst. a bis c Covid-19-Verordnung ALV).

3.2 Der Bundesrat beschloss per 22. Dezember 2020, den Betrieb von Restaurations-, Bar- und Clubbetrieben sowie von Diskotheken und

Tanzlokalen zu verbieten, wobei das Verbot nicht für Betriebe galt, die Speisen und Getränke als Take-away anboten und auch nicht für Mahlzeiten-Lieferdienste. Diese Betriebe durften ausserdem nur zwischen 6.00 und 23.00 Uhr geöffnet sein (Art. 5*a* der Verordnung über Massnahmen in der besonderen Lage zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie [Covid-19-Verordnung besondere Lage], Massnahmenverschärfung Dezember, AS 2020 5813). Ab dem 19. April 2021 durften Restaurants ihre Terrassen wieder öffnen. Es galt eine Sitzpflicht und die Maske durfte nur während der Konsumation abgelegt werden. Pro Tisch waren maximal vier Personen erlaubt (Art. 5*a* Covid-19-Verordnung besondere Lage, Lockerungen: sozialmedizinische Institutionen, Gastronomiebetriebe, Veranstaltungen, Innenbereiche von Einrichtungen in den Bereichen Kultur, Unterhaltung, Freizeit und Sport, AS 2021 213). Am 26. Mai 2021 beschloss der Bundesrat weitere Öffnungsschritte. Restaurants durften ab dem 31. Mai 2021 den Innenbereich öffnen. Es galt eine Sitzpflicht, pro Tisch durften maximal vier Personen sitzen (Ausnahme: Eltern mit ihren Kindern) und alle mussten ihre Kontaktdaten angeben. Die Gäste mussten zudem eine Maske tragen, wenn sie sich im Restaurant bewegten. Zwischen den Gästegruppen musste ein Abstand von 1.5 Metern eingehalten werden oder alternativ eine Abschrankung angebracht werden. Auf den Restaurantterrassen wurde die Maskenpflicht pro Tisch aufgehoben und es waren sechs Personen pro Tisch erlaubt. Für Veranstaltungen in öffentlich zugänglichen Innenräumen und auf einer Restaurantterrasse galt eine Obergrenze von 50 Personen. Da zudem die üblichen Gastronomieregeln eingehalten werden mussten (Vierergruppen innen, Sechsergruppen aussen, Erhebung der Kontaktdaten, etc.) waren Bankette noch nicht zulässig (Art. 5*a* Covid-19-Verordnung besondere Lage, Lockerungen: Gastronomiebetriebe, Veranstaltungen, Aktivitäten in den Bereichen Sport und Kultur, Homeoffice, AS 2021 300). Am 23. Juni 2021 beschloss der Bundesrat wiederum einen weiteren Öffnungsschritt: Ab dem 26. Juni 2021 wurden die Kapazitätsbeschränkungen in den Innenräumen aufgehoben und im Aussenbereich wurde überall auf die Erhebung der Kontaktdaten verzichtet. Im Innenbereich von Restaurants galt jedoch weiterhin eine Sitzpflicht. Die Beschränkung auf vier Personen pro Tisch wurde aufgehoben und pro Gruppe mussten die Kontaktdaten nur noch von einer Person erfasst werden. Gäste mussten weiterhin eine Maske tragen, wenn sie sich im Restaurant bewegten und es musste weiterhin ein Abstand von 1.5 Meter eingehalten oder eine Abschrankung angebracht werden. Auf den Restaurantterrassen wurden die Maskenpflicht, die Beschränkung der Gästegruppen auf sechs Personen, die Erhebung von Kontaktdaten und die Sitzpflicht aufgehoben. Es galt einzig noch, dass zwischen den Gästegruppen entweder der

erforderliche Abstand eingehalten oder wirksame Abschrankungen angebracht wurden (vgl. Änderungen Covid-19-Verordnung besondere Lage, AS 2020 2213).

3.3 Die Voraussetzung von Art. 4 Abs. 2 Bst. b Covid-19-Verordnung ALV, wonach der Betrieb behördlich geschlossen worden sein muss, impliziert von ihrem Wortlaut her zwar eine vollständige Schliessung. Es ist indessen unbestritten, dass es gemäss der Praxis der Vorinstanz für diese Voraussetzung ausreichte, wenn die Haupttätigkeiten des Betriebs faktisch verboten waren.

3.4 Wie dargelegt, waren Gastronomiebetriebe, also auch der Betrieb der Beschwerdeführerin, in der Zeit vom 22. Dezember 2020 bis zum 31. Mai 2021 behördlich vollständig geschlossen. Ab dem 31. Mai 2021 durften Innenräume wieder unter stark einschränkenden Massnahmen geöffnet werden. Erst ab dem 26. Juni 2021 wurden die Kapazitätsbeschränkungen gänzlich aufgehoben. Restaurants waren mit dem Anbieten von Take-away-Gerichten nicht in der Lage, auch nur annähernd Umsätze im Rahmen der letzten Jahre vor der Pandemie zu erzielen.

Auch die Beschwerdeführerin war nur in sehr beschränktem Ausmass in der Lage, einen Teil ihrer Geschäftstätigkeit durch das Anbieten von Take-away-Gerichten fortzuführen, was aus den Umsatzzahlen der Beschwerdeführerin ersichtlich ist und von der Vorinstanz nicht bestritten wird. Mit dieser Nutzung des letzten rechtlich zulässigen Spielraums für die Fortführung eines kleinen Teils ihrer Geschäftstätigkeit kam die Beschwerdeführerin offensichtlich ihrer Schadenminderungspflicht als Arbeitgeberin nach. Auch dass sie ihre Lernenden in diesem Kontext soweit möglich beschäftigte und deren Arbeitszeit daher aus diesem Grund nicht vollständig, sondern nur teilweise verkürzte, entsprach Ziel und Zweck der Covid-19-Verordnung ALV und bietet daher keinen Anlass für Kritik.

Wie bereits dargelegt, war die kantonale Amtsstelle zuständig, die Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 Covid-19-Verordnung ALV zu prüfen (vgl. E. 2.9 hievor). Im vorliegenden Fall hat sie dies auch getan und verfügt, dass sie keinen Einspruch gegen die Durchführung von Kurzarbeit erhebt. Damit wurde die Frage, ob die Voraussetzung von Art. 4 Abs. 2 Bst. b Covid-19-Verordnung ALV erfüllt ist, wonach der Betrieb behördlich geschlossen worden sein muss, durch die zuständige Behörde bereits beantwortet. Diese Verfügung ist in Rechtskraft erwachsen. Soweit der rechtsanwendenden Behörde bei der Auslegung von Art. 4 Abs. 2 Bst. b Covid-19-

Verordnung ALV ein Beurteilungsspielraum beziehungsweise ein fachtechnisches Ermessen zusteht, stand dieser Spielraum der kantonalen Amtsstelle zu. Dieser Beurteilungs- und Ermessensspielraum ist auch im Kontext einer allfälligen Rückforderung zu respektieren. Dass die Vorinstanz diese Frage offenbar anders beantwortet hätte, ist daher nicht relevant, solange die von ihr angeführten Gründe nicht geeignet sind, den Entscheid der kantonalen Amtsstelle als rechtsfehlerhaft erscheinen zu lassen. Wenn die kantonale Amtsstelle indessen im vorliegenden Fall die Möglichkeit der Beschwerdeführerin, ihre Geschäftstätigkeit im dargelegten, sehr beschränkten Rahmen durch das Anbieten von Take-away-Gerichten weiterzuführen, als betriebliche Schliessung im Sinn von Art. 4 Abs. 2 Bst. b Covid-19-Verordnung ALV einstufte und darum keinen Einspruch gegen die Durchführung von Kurzarbeit auch für die Lernende erhob, hat sie damit den ihr zustehenden Beurteilungs- und Ermessensspielraum nicht überschritten.

Der Vorinstanz kann daher nicht gefolgt werden, soweit sie ihre Rückforderung damit begründet, dass die Voraussetzung von Art. 4 Abs. 2 Bst. b Covid-19-Verordnung ALV im vorliegenden Fall nicht erfüllt gewesen sei.

4.

Unbestritten ist, dass die beiden Lernenden der Beschwerdeführerin ihre Ausbildung erfolgreich im Sommer 2021 beziehungsweise 2022 abschlossen. Insofern ist auch unbestritten, dass die Voraussetzung, dass die Ausbildung der Lernenden während der Kurzarbeit weiterhin sichergestellt war, erfüllt war.

Ebenso wenig ist bestritten, dass die Beschwerdeführerin keine anderweitige finanzielle Unterstützung zur Deckung des Lohnes der Lernenden erhielt.

Die Ausbezahlung von Kurzarbeitsentschädigung für die Lernende der Beschwerdeführerin erweist sich daher nicht als rechtswidrig.

5.

Unrechtmässig bezogene Leistungen der Arbeitslosenversicherung sind zurückzuerstatten (Art. 95 Abs. 1 AVIG i.V.m. Art. 25 Abs. 1 ATSG). Dazu bedarf es, dass die Bedingungen für eine prozessuale Revision (Art. 53 Abs. 1 ATSG) oder eine Wiedererwägung (Art. 53 Abs. 2 ATSG) der ursprünglichen Verfügung erfüllt sind (BGE 142 V 259 E. 3.2; Urteil des BGer 8C_276/2019 vom 23. August 2019 E. 3.2). Die Rückerstattungsnorm von

Art. 25 ATSG dient der Durchsetzung des Legalitätsprinzips (BGE 142 V 259 E. 3.2.2). Voraussetzungen für ein wiedererwägungsweises Zurückkommen auf die Auszahlungen sind, dass die formell rechtskräftig verfügte oder formlos erfolgte (vgl. Art. 100 Abs. 1 AVIG) Zusprache von Leistungen zweifellos unrichtig und ihre Berichtigung von erheblicher Bedeutung ist (Art. 53 Abs. 2 ATSG; BGE 148 V 195 E. 5.3; Urteil des BGer 8C_652/2012 vom 6. Dezember 2012 E. 6). Das Erfordernis der zweifellosen Unrichtigkeit ist in der Regel erfüllt, wenn eine Leistungszusprechung aufgrund falsch oder unzutreffend verstandener Rechtsregeln erfolgt war oder wenn massgebliche Bestimmungen nicht oder unrichtig angewandt wurden (Urteil des BGer 8C_110/2023 vom 31. Oktober 2023 E. 3.2). Sodann trägt die Behörde, die eine Rückerstattungsforderung geltend macht, sowohl für die Voraussetzungen als auch für die Höhe des Anspruchs die Beweislast (Entscheid des BGer 8C_794/2016 vom 28. April 2017 E. 4.3.2).

Nach dem Gesagten ist die Voraussetzung der "zweifellosen Unrichtigkeit" im Sinne von Art. 53 Abs. 2 ATSG vorliegend nicht erfüllt.

6.
Im Ergebnis erweist die Beschwerde sich daher als begründet und ist gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist.

7.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens ist die Beschwerdeführerin als obsiegende Partei anzusehen, weshalb ihr keine Verfahrenskosten aufzuerlegen sind (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Vorinstanzen werden keine Verfahrenskosten auferlegt, selbst wenn sie unterliegen (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

8.
Die Beschwerdeinstanz kann der obsiegenden Partei von Amtes wegen oder auf Begehren zu Lasten der unterliegenden Gegenpartei eine Parteientschädigung für ihr erwachsene notwendige und verhältnismässig hohe Kosten zusprechen (vgl. Art. 64 VwVG und Art. 7 Abs. 1 des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht [VGKE, SR 173.320.2]). Da die Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren nicht anwaltlich vertreten war und keine derartigen Kosten geltend gemacht hat, ist ihr praxisgemäss keine Parteientschädigung zuzusprechen.

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen.

Die Ziffern 2 und 3 der angefochtenen Verfügung vom 1. Oktober 2025 werden aufgehoben.

Im Übrigen wird auf die Beschwerde nicht eingetreten.

2.
Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'500.– wird ihr nach Eintritt der Rechtskraft des vorliegenden Urteils zurückerstattet.

3.
Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.
Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz und wird der zuständigen Arbeitslosenkasse mitgeteilt.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Die vorsitzende Richterin:	Die Gerichtsschreiberin:
Eva Schneeberger	Marina Reichmuth

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Handen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift ist in einer Amtssprache abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: 20. August 2026

Zustellung erfolgt an:

– die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde; Beilage: Rückerstattungsformular)
– die Vorinstanz (Ref-Nr. […]; Gerichtsurkunde)

Das Urteil wird mitgeteilt:

– der Arbeitslosenkasse Z._____