

Per E-Mail an:

jessica.thum@seco.admin.ch

sophie.ammann@seco.admin.ch

laila.wagner@seco.admin.ch

Dübendorf, 23. Dezember 2020

Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage zur Änderung der Verordnung über Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19) (Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung)

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

swissstaffing ist das Kompetenz- und Servicezentrum der Schweizer Personaldienstleister und zählt über 400 Mitglieder. Als Arbeitgeberverband vertritt swissstaffing die Anliegen seiner Mitglieder gegenüber Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Temporärbranche erzielt pro Jahr einen Umsatz von 9 Milliarden Franken. Seit dem 1. Januar 2012 ist der allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsvertrag Personalverleih in Kraft, der mit 400'000 unterstellten verliehenen Arbeitnehmenden und einem Anteil an der Gesamtbeschäftigung von 2,4 Prozent grösste GAV der Schweiz.

Mit Schreiben vom 10. Dezember 2020 haben Sie die gesamtschweizerischen Dachverbände der Wirtschaft eingeladen, sich bis am 24. Dezember 2020 zur geplanten Änderung der Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung vernehmen zu lassen. Unser Verband ist zwar offiziell nicht angeschrieben worden. Gemäss Art. 4 Abs. 1 Vernehmlassungsgesetz (VIG; SR 172.061) kann sich jedoch jede Organisation an einem Vernehmlassungsverfahren beteiligen und eine Stellungnahme einreichen. Von dieser Möglichkeit machen wir mit der vorliegenden Eingabe Gebrauch. Als gesamtschweizerischer Verband der Personaldienstleister ist swissstaffing bzw. sind seine (grossen) Mitgliederfirmen (wie etwa Adecco Human Resources AG, Manpower AG, Randstad (Schweiz) AG und Kelly Services (Schweiz) AG) von der vorliegenden Änderung sehr wohl betroffen.

Gerne nehmen wir zum Wortlaut der vorgeschlagenen Bestimmungen sowie zu den Ausführungen in den Erläuterungen wie folgt Stellung:

Artikel 4 Abs. 1 der Vernehmlassungsvorlage zur Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung ist dahingehend zu ergänzen, dass **der Anspruch und die Auszahlung von Kurzarbeitsentschädigung ebenfalls für Personen, die im Dienste einer Organisation für Temporärarbeit stehen**, gewährleistet wird:

Art. 4

¹ In Abweichung von Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe e AVIG ist ein Arbeitsausfall anrechenbar, soweit er Personen betrifft, die in einem Arbeitsverhältnis auf bestimmte Dauer, in einem Lehrverhältnis **oder im Dienste einer Organisation für Temporärarbeit** stehen.

Begründung

I. Gesetzliche Grundlagen

Am 18. November 2020 hat der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft mit Erweiterungen und Präzisierungen des Covid-19-Gesetzes übergeben. Darin enthalten ist u.a. folgende Ergänzung zu **Artikel 17**, wonach der Bundesrat vom AVIG abweichende Bestimmungen erlassen kann über:

- ***Buchstabe f: Anspruch und Auszahlung von Kurzarbeitsentschädigung für Personen nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe e AVIG***

Mit dieser Ergänzung zu Art. 17 des Covid-19-Gesetzes hat der Bundesrat somit auch künftig die Möglichkeit, vom Arbeitslosenversicherungsgesetz abweichende Bestimmungen über den Anspruch und die Auszahlung von Kurzarbeitsentschädigung für Personen, die im Dienste einer Organisation für Temporärarbeit stehen, zu erlassen.

Mit dieser Massnahme kann verhindert werden, dass unzählige Arbeitsverhältnisse gekündigt werden müssen, da sich die Personalverleihbetriebe bzw. die Einsatzbetriebe aufgrund der Corona Krise in finanziellen Schwierigkeiten befinden. Gerade in Krisenzeiten ist die Temporärbranche besonders exponiert.

II. Geplante Änderung und Erläuterungen von Januar 2021

In der vorliegenden Covid-19 Verordnung Arbeitslosenversicherung werden die gesetzlichen Regelungen von Artikel 17 ausgeführt. Folgende Anpassungen werden daher in Ausführung der Delegationskompetenz gemäss Art. 17 Buchstabe f Covid-19-Gesetz im Rahmen der Covid-19-Verordnung ALV vorgesehen:

- Wiederaufnahme und Anpassung von Artikel 4 (**Anspruch auf KAE für Personen in befristeten Arbeitsverhältnissen und Lernende**)

In den Erläuterungen zum neuen Artikel 4 Abs. 1 wird lediglich folgendes aufgeführt:

- *Personen, die in einem befristeten Arbeitsverhältnis oder in einem Lehrverhältnis angestellt sind, haben nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe e AVIG keinen Anspruch auf KAE. Diese Arbeitnehmenden sind aber zurzeit besonders gefährdet, ihre Arbeitsstelle zu verlieren. Ein befristetes Arbeitsverhältnis bedeutet nicht ohne Weiteres, dass mit Ende des Vertragsablaufs die vertragliche Beziehung beendet sein soll. Die fehlende Möglichkeit der Kurzarbeit bei solchen Vertragsverhältnissen erhöht die Wahrscheinlichkeit eines Arbeitsplatzverlusts, zumal dann, wenn Arbeitnehmende auf der Vertragserfüllung beharren. Die Betriebe sollen deshalb auch für diese Personengruppen für die aktuell geltende Dauer ihres befristeten Arbeitseinsatzes einen Anspruch auf KAE geltend machen können.*
- *Diese Anspruchserweiterung erfolgt auch im Hinblick auf Personen mit saisonalen Tätigkeiten und daher befristeten Arbeitsverträgen, welche beispielsweise in der Tourismusbranche (z. B. Hotels in Skigebieten) tätig sind. Diese laufen Gefahr, ihre Arbeitsstelle gar nicht erst antreten zu können oder zu verlieren. Mit der Anspruchserweiterung kann Planungssicherheit für die Betriebe geschaffen werden, damit diese saisonalen, befristeten Arbeitsplätze erhalten bleiben.*
- *Mit Artikel 4 Absatz 1, der von Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe e AVIG abweicht, gilt die Ausnahmeregelung auch für diese Personengruppen und ihr Arbeitsausfall wird anrechenbar. Somit haben Personen in befristeten Arbeitsverhältnissen und in Lehrverhältnissen ebenfalls Anspruch auf KAE, sofern sie die übrigen Anspruchsvoraussetzungen gemäss Artikel 31 ff. AVIG erfüllen. Der Bundesrat stützt sich bei den Bestimmungen von Artikel 4 auf die ihm durch Artikel 17 Buchstabe f Covid-19-Gesetz neu gewährte Delegationskompetenz.*

Die Erläuterungen erwähnen somit keinen Grund, weshalb Personen im Dienste einer Organisation für Temporärarbeit (im Gegensatz zu Personen, die in einem befristeten Arbeitsverhältnis oder in einem Lehrverhältnis angestellt sind) weiterhin keinen Anspruch auf KAE haben sollten, obwohl Art. 17 des Covid-19-Gesetzes diese Möglichkeit ausdrücklich vorsieht.

Vielmehr gelten die in den Erläuterungen erwähnten Gründe («Arbeitnehmenden sind zurzeit besonders gefährdet, ihre Arbeitsstelle zu verlieren», «Planungssicherheit für die Betriebe», «neu gewährte Delegationskompetenz gemäss Art. 17 Bst. f Covid-19-Gesetz», etc.) vollumfänglich für Personen, die im Dienste einer Organisation für Temporärarbeit stehen

III. Notwendigkeit der Kurzarbeit für Temporärarbeitnehmende

Mit der vorliegenden Stellungnahme fordern wir deshalb zusammen mit den Dachverbänden, während der leider noch nicht überwundenen Pandemie für Personen, die im Dienste einer Organisation für Temporärarbeit stehen, die Kurzarbeit wieder zuzulassen.

Im Rahmen der gleichen COVID-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung war Kurzarbeit für diese Gruppe von Arbeitnehmenden von März bis Ende August 2020 möglich. In dieser Phase befanden sich ca. 20'000 Temporärarbeitende in Kurzarbeit, was nur ein gewisser, aber doch

wesentlicher Teil aller Temporärarbeitenden ist. Diese Zahlen zeigen, dass die Unternehmen das Instrument mit Augenmass eingesetzt haben, nämlich dort, wo ein Beschäftigungsverhältnis mit einer längerfristigen Perspektive zu schützen war. Die Unternehmen haben also ihre Verantwortung wahrgenommen und im Sinn und Geist der Kurzarbeit, wie sie im AVIG konzipiert ist, gehandelt.

In verschiedenen Medien waren Behauptungen zu lesen, wonach die Personaldienstleistungs-Branche das Instrument der Kurzarbeit zu selten eingesetzt hätte. Diese Aussage ist angesichts obiger Zahl und der Ergebnisse mehrerer Umfragen in unserer Branche (siehe beiliegendes White Paper) schlichtweg falsch. Richtig ist, dass die Personaldienstleister in jedem Einzelfall gemeinsam mit dem Einsatzbetrieb entschieden haben, ob die Kurzarbeit das geeignete Instrument darstellt. Dabei spielte vor allem die Frage eine Rolle, ob das Arbeitsverhältnis über die Krise hinaus bestehen bleibt. Dies ist naturgemäss nicht bei jedem Temporäreinsatz gegeben, sondern trifft insbesondere bei auf längere Frist, z.B. für Projekte, eingegangenen Temporäreinsätzen zu. Damit hat unsere Branche verantwortungsvoll nach dem Sinn und Geist der Kurzarbeit gehandelt. Deren gesetzlicher Zweck liegt nämlich bekanntlich im Erhalt von Arbeitsplätzen bei vorübergehendem Arbeitseinbruch und nicht in der Weiterführung eines Arbeitsverhältnisses bei langfristigem Geschäftseinbruch. Gerade temporäre Lockdown-Situationen, wie sie in der aktuellen, zweiten Welle in gewissen Regionen und Branchen beschlossen wurden, verursachen einen solchen vorübergehenden Arbeitseinbruch. Dieser trifft alle Arbeitnehmendenkategorien in den betroffenen Unternehmen und somit auch Temporärarbeitsverhältnisse, welche nach der Aufhebung des Lockdowns weitergeführt werden könnten, wenn die Kurzarbeitsentschädigung für sie zur Verfügung stünde.

54 Prozent der Temporärarbeitenden verfügen zudem über einen unbefristeten Arbeitsvertrag. 27 Prozent der einzelnen Einsätze dauern mehr als ein Jahr, 45 Prozent der Einsätze länger als ein halbes Jahr. Ein Viertel aller feststellensuchenden Temporärarbeitenden wird von ihrem Einsatzbetrieb unbefristet angestellt – meist nach einer vergleichsweise kurzen Anstellungsdauer. Diese Zahlen belegen: Zahlreiche Temporärarbeitsverhältnisse haben eine langfristige Perspektive.

Ein paar konkrete Beispiele für Temporärarbeitsverhältnisse:

- Ein Industrie-Unternehmen hat volle Auftragsbücher und arbeitet mit zusätzlichem Temporärpersonal. Wenn aufgrund eines lokalen Corona-Hotspots das Unternehmen oder einer seiner Grosskunden in einen regionalen Lockdown gerät, sollte das bereits eingearbeitete Temporärpersonal Kurzarbeit erhalten können, um den zeitweisen Arbeitsausfall überwinden zu können.
- Ein Touristikunternehmen unterhält ein Callcenter für Buchungsanfragen. Aufgrund hoher Fluktuation und intensivem Administrationsaufwand hat das Unternehmen das HR Management an ein Temporärunternehmen übergeben. Die zum Teil langjährigen Mitarbeitenden sind zwar rechtlich Temporärarbeitende, in der Optik des Touristikunternehmens jedoch de facto festangestellt. Bei sinkendem Telefonaufkommen aufgrund corona-bedingter Einschränkungen im Reiseverkehr könnte für sie keine Kurzarbeitsentschädigung beantragt werden.

- Ein Personaldienstleister hat eine Pflegefachkraft seit Jahren fest angestellt und verleiht diese an Spitäler mit kurzfristigem Personalbedarf (Leiharbeit). Bei Einsatzlücken beschäftigte der Personaldienstleister die Pflegefachfrau in der Vergangenheit fort. Infolge eines erneuten Verbots nicht notwendiger Operationen geht der Personalbedarf in Spitälern deutlich zurück. Eine Bewahrung des Anstellungsverhältnisses über Kurzarbeit wäre ohne Anpassung der Covid-19-Verordnung nicht möglich.

Auf der Grundlage des Covid-19-Gesetzes, wie es vom Parlament in der Herbstsession verabschiedet wurde, war seit Anfang September 2020 keine Kurzarbeit für Temporärarbeitende mehr möglich, da es keine entsprechende Rechtsgrundlage für eine Abweichung vom AVIG mehr gab. Wir freuen uns deshalb und sind dankbar, dass der Bundesrat gemäss der den eidgenössischen Räten auf die Wintersession hin beantragten Änderung des Covid-19-Gesetzes wieder eine gesetzliche Möglichkeit erhalten soll, Temporärunternehmen Kurzarbeitsentschädigungen auszurichten: Der vorgeschlagene Artikel 17f erlaubt es dem Bundesrat ja wieder, von den Beschränkungen in Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe e AVIG abzuweichen.

Mit grossem Bedauern nehmen wir aber zur Kenntnis, dass der Bundesrat in den Erläuterungen zur Covid-19 Verordnung Arbeitslosenversicherung und in der öffentlichen Kommunikation dazu die Temporärarbeit nicht erwähnt, sondern ausschliesslich von den Personen mit befristeten Arbeitsverträgen spricht.

Die Kurzarbeit auf diese Gruppe auszuweiten, die Temporärarbeit aber nicht einzuschliessen ist eine klare, durch nichts zu rechtfertigende Diskriminierung. Dies gilt umso mehr, als über die Hälfte der Temporärarbeitenden in einem unbefristeten Arbeitsvertragsverhältnis zu ihrem Temporärunternehmen steht. Eine Ausdehnung der Kurzarbeit auf diese Gruppe dient dazu, diese Arbeitsverhältnisse über eine befristete Krise hinweg zu schützen, und entspricht damit perfekt dem Sinn und Zweck der Kurzarbeit gemäss AVIG. Und auch bei befristeten Temporärarbeitsverhältnissen ist nicht einsichtig, wieso sie gegenüber befristeten Arbeitsverträgen, die neu wieder Kurzarbeit erhalten können, benachteiligt werden sollen. Der Bundesrat widerspricht sich selbst, wenn er den Ausschluss der temporären Mitarbeiter von der KAE mit der Argumentation begründet, dass die KAE für die Erhaltung von nachhaltigen Arbeitsplätzen gedacht ist, und gleichzeitig beantragt, die KAE auf befristete Verträge auszuweiten.

Die Personaldienstleister stellen wie viele andere Branchen fest, dass die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise noch nicht ausgestanden sind. Unsere Branche hat seit Ausbruch der Corona-Krise empfindliche Einbussen erlitten. Die Personalverleihbetriebe haben deshalb das Instrument der Kurzarbeit genutzt, wodurch unzählige Arbeitsplätze erhalten bleiben konnten. Es ist aber wichtig, dass die Temporärbranche auch künftig mit solchen Massnahmen unterstützt wird, da die Branche einen bedeutenden Beitrag zur Überwindung der Krise und zur Funktionsfähigkeit des Schweizer Arbeitsmarkts leistet.

IV. Die Gegenargumente gegen den Einschluss der Temporärarbeit überzeugen nicht

Die Gegenargumente gegen den Einschluss der Kurzarbeit, die unter anderem in den Debatten über das Covid-19-Gesetz während der Herbstsession vorgebracht wurden, überzeugen nicht:

1. Mit einer Einführung von Kurzarbeit für Temporärarbeitende bestehe eine erhöhte Missbrauchsanfälligkeit, da Vermittlungsanreize fehlen.

Eine höhere Missbrauchsanfälligkeit ist bei der Kurzarbeit für Temporärarbeit nicht gegeben, da Personaldienstleister oder Einsatzbetrieb den Arbeitgeberanteil bei den Sozialabgaben auf den vollen Lohn tragen müssen. Im Minimum liegen die Kosten bei 15 Prozent des vollen Lohnes und im Maximum bei 30 Prozent. In Anbetracht der verkürzten Kündigungsfristen im Personalverleih nehmen Personaldienstleister und Einsatzbetrieb diese Kosten nur auf sich, wenn eine längerfristige Fortführung des Arbeitsverhältnisses absehbar ist und eine Bindung des Mitarbeitenden zum Beispiel aufgrund hoher Such- und Einarbeitungskosten betrieblich sinnvoll ist. Eine erneute Vermittlung des Mitarbeitenden ist deshalb für Personaldienstleister und Einsatzbetrieb immer attraktiver als die Kurzarbeit. Die Konzeption der Kurzarbeit vermeidet damit automatisch Missbrauch.

2. Das Risiko besteht, dass sowohl Temporärunternehmen als auch Einsatzbetrieb für dieselbe Person KAE geltend machen und der ALV ist es nicht möglich im Rahmen des summarischen Abrechnungsverfahrens solche Doppelabrechnungen identifizieren zu können.

Zu diesem Thema kann auf die angehängte SECO-Weisung an die AVIG-Durchführungsstellen vom 9. April 2020 verwiesen werden. Gemäss dieser SECO-Weisung muss der Verleiher für jeden Einsatzbetrieb eine separate Voranmeldung (mit Namen und Adresse des Einsatzbetriebs) und ein eigenes Antrags- und Abrechnungsformular ausfüllen und einreichen. Der Personalverleiher hat zudem die Kontrollierbarkeit des Arbeitsausfalls bzw. der tatsächlich geleisteten Arbeitszeiten sicherzustellen resp. den Nachweis der betrieblichen Arbeitszeitkontrolle für eine allfällige nachgelagerte Arbeitgeberkontrolle des SECO zu erbringen. Mit dieser Vorgehensweise kann eine allfällige doppelte Beantragung und ev. Auszahlung der KAE von den ALV-Behörden einfach identifiziert werden. Zudem haben die Einsatzbetriebe die Temporärarbeitenden gar nicht auf ihrer Lohnliste, was eine doppelte Beantragung der KAE praktisch verunmöglicht. Wäre dennoch eine Meldung seitens des Einsatzbetriebs in der Praxis möglich, wie vom Seco befürchtet, entfällt der angeblich vermeidbare Kontrollaufwand auf Behördenseite nicht. Da die Verordnung die Kurzarbeit von Arbeitnehmenden im Dienst eines Temporärunternehmens nicht erlaubt, ist zu kontrollieren, dass Einsatzbetriebe keine Kurzarbeitsentschädigung für diese Personengruppe beantragen.

Diese Vorgehensweise wurde im April 2019 in Absprache mit dem SECO und dem VSAA vereinbart, damit Personaldienstleister Kurzarbeitsentschädigung beantragen und abrechnen können, ohne dass für die Vollzugstellen ein administrativer Mehraufwand und die Gefahr von Doppelabrechnung besteht. Der vorgeschlagene Prozess schafft im Gegenteil Rechtssicherheit für Einsatzbetrieb und Personaldienstleister und maximiert die Chance, Temporärarbeitende erfolgreich unter den Schutz der KAE zu stellen.

V. Fazit und Antrag

Der Zweck der Kurzarbeit ist, Kündigungen von über die Krise hinweg geplanten Arbeitsplätzen zu verhindern. Das nützt gleichzeitig den Beschäftigten, den Unternehmen und der Staatskasse – auch bei Temporärarbeitenden.

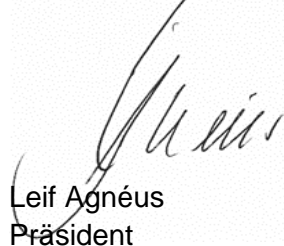
Wir betonen erneut, dass uns voraussichtlich eine Phase kurzfristiger Einschränkungen und anschliessend rascher Öffnungen bevorsteht – allenfalls bezogen auf Regionen, Branchen oder Unternehmen. Gerade für solche Situationen ist die Kurzarbeit ein prädestiniertes Instrument – auch im Falle von Temporärarbeitenden.

Zum Schutz aller über die Krise hinweg geplanten Arbeitsbeziehungen bitten wir Sie, den neuen Art. 17f so umzusetzen, dass auch die Temporärarbeitenden wieder Zugang zur Kurzarbeitsentschädigung erhalten.

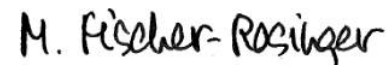
Wir danken Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bitten Sie um die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Für allfällige Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Leif Agnéus
Präsident



Myra Fischer-Rosinger
Direktorin

Beilage: swissstaffing White Paper «Personaldienstleistung im Spiegel der Corona-Krise»