



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

07.5218.02

WSD/P075218
Basel, 5. September 2007

Regierungsratsbeschluss
vom 4. September 2007

Schriftliche Anfrage Urs Müller-Walz betreffend Vollzug des Arbeitsvermittlungsgesetzes (AVG), Verantwortung des Kantons, Beseitigung von Missständen im Personalverleih

Der Grossen Rat hat an seiner Sitzung vom 28. Juni 2007 dem Regierungsrat die nachstehende Schriftliche Anfrage Urs Müller-Walz betreffend Vollzug des Arbeitsvermittlungsgesetzes (AVG), Verantwortung des Kantons, Beseitigung von Missständen im Personalverleih zur Beantwortung überwiesen:

" Von 2004 bis 2006 hat die Temporärarbeit in der Schweiz um knapp 60% zugenommen. Gegenüber 1993 hat sie sich sogar vervierfacht. Diese Entwicklung ist bedenklich, ist doch Temporärarbeit mit sozialen und volkswirtschaftlichen Folgekosten verbunden. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) hat die Temporärarbeit deshalb einer Analyse unterzogen (SGB-Dossier 48).

Temporärarbeitende in Bau und Industrie weisen ein sehr hohes Unfallrisiko auf. Vergleiche mit anderen Suva-Klassen zeigen, dass nur Beschäftigte der Forstwirtschaft häufiger verunfallen. Auch bei den Löhnen liegt vieles im Argen. Kontrollen zeigen, dass bei über 10% der Anstellungen Mindestlöhne oder orts-, berufs- und branchenübliche Löhne nicht eingehalten wurden. Im Kanton Zürich gab es sogar bei rund 30% der Kontrollen Beanstandungen. Es zeigt sich, dass das Lohnniveau in gewissen Berufen durch Temporärfirmen unter Druck gerät. Mittlerweile ist dieser Missstand auch von grossen Temporärfirmen erkannt: Adecco distanzierte sich am 1. März 2007 öffentlich von "Sozialdumping und Tieflohn" in der Branche. 70 – 80% der Temporärarbeitenden arbeiten unfreiwillig temporär und suchen eine Dauerstelle. Die Arbeitgeber, die Temporäre einsetzen, stellen diese mehrheitlich nur vorübergehend ein. Aus diesem Grund kann die Temporärarbeit die erhoffte Sprungbrettfunktion in Wirklichkeit oft nicht spielen: Ein beträchtlicher Teil der Temporärarbeitenden ist unfreiwillig wiederholt in Temporäreinsätzen tätig, unterbrochen von Phasen von Arbeitslosigkeit. Es finden sich immer wieder Beispiele von (jungen) Arbeitnehmenden, welche gerade aufgrund einer Temporärkarriere (Aneinanderreihung von Temporäreengagements) in einem Teufelskreis gefangen sind und grosse Probleme haben, eine Festanstellung zu finden. Weiter problematisch an der Temporärarbeit sind die kurzen Kündigungsfristen bzw. die unsicheren Beschäftigungsaussichten, Nachteile bei der sozialen Sicherheit sowie

die schlechte Integration in den Betrieben.

Die Markteintrittshürden für Personalverleiher sind in der Schweiz tief. Gleichzeitig ist die staatliche Kontrolle der Verleihtätigkeit sehr gering. Es erstaunt daher nicht, dass Branchenvertreter das Vorhandensein von unseriösen Firmen anprangern und zum Schutze der Branche strengere Kontrollen und Strafen fordern.

Wer in der Schweiz ein Temporärbüro betreiben will, braucht eine Bewilligung. Das geltende Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG) regelt die Bewilligungsvoraussetzungen, die eine seriöse Geschäftsführung garantieren sollten. Wer gegen die Bestimmungen verstößt, müsste von Gesetzes wegen seine Bewilligung verlieren oder eine Busse erhalten. Doch trotz häufigen Verstößen werden Temporärfirmen im Markt belassen. Die an sich griffige Sanktion des Bewilligungsentzugs und die im AVG enthaltenen Strafbestimmungen sind wegen ihres faktisch ausbleibenden Vollzugs keine Ordnungsinstrumente.

- Wie nimmt die kantonale Behörde ihre Aufsichtspflicht wahr, so wie es das AVG vorschreibt? Finden überhaupt Kontrollen statt?
- Welche Weisungen gelten für Dienststellen beim Kanton, bei allfälligem Beizug von Temporärangestellten?
- Falls Kontrollen stattfinden, in welchem Ausmass und mit welcher Regelmässigkeit?
- Was für Probleme konnten bei allfälligen Kontrollen aufgedeckt werden? Gab es Verstösse gegen Mindestlöhne, gegen Sozialversicherungsbestimmungen, bei der Arbeitssicherheit oder gegen das Arbeitsgesetz? In welchem Ausmass?
- Wurden bei Verstößen Sanktionen im Sinne des AVG ergriffen (Bussen, Bewilligungsentzug)?

Der Regierungsrat berichtet zu dieser Schriftlichen Anfrage wie folgt:

Der Personalverleih ist heute aus dem Arbeitsmarkt nicht mehr weg zu denken. Die Leistungen der Personalverleihbetriebe kommen auf der einen Seite dem Bedürfnis der Wirtschaft nach immer stärkerer Flexibilisierung entgegen. In Zeiten einer guten Beschäftigungs- und Auftragslage – wie dies auch zur Zeit der Fall ist – können den Betrieben kurzfristig Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Verfügung gestellt werden, um Beschäftigungsspitzen zu bewältigen bzw. Lücken zu füllen. Auf der andern Seite werden durch die Temporärunternehmen oft auch Arbeitnehmende mobilisiert, die sich für feste Stellen nicht melden würden oder auf dem Arbeitsmarkt aus diversen Gründen Schwierigkeiten haben. Zudem erleichtern sie, insbesondere auch jungen Leuten, den Berufseinstieg und stellen daher oft valable Alternativen zu Dauerarbeitsverhältnissen dar.

Unbestritten ist allerdings, dass die Arbeitnehmenden durch den Personalverleih in mannigfalter Hinsicht gefährdet sind. Sie leisten Arbeit in einem Betrieb, gegenüber dem sie keinen Lohnanspruch haben. Verursacht durch die funktionelle Aufteilung der Arbeitgeberposition zwischen Verleiher und Einsatzbetrieb ist auch die Durchsetzung von anderen Arbeitnehmerrechten erschwert. Oft ist Temporärarbeit auch mit tieferen Löhnen und Arbeit auf unteren Hierarchiestufen mit wenig Beförderungsaussichten verbunden. In jüngster Zeit ist indessen vermehrt zu beobachten, dass auch in qualifizierteren Bereichen (Informatik, Telekommunikation, Chemie) der Bedarf nach Verleih von qualifizierten Arbeitnehmenden steigt. Bei guten Leistungen werden sie nach einigen Monaten oft von den Betrieben fest übernommen.

Um die Arbeitnehmenden vor den mit Temporärarbeit verbundenen Gefahren zu schützen, wurden bereits 1951 auf Bundesebene gesetzliche Regelungen geschaffen. 1989 wurden diese umfassend revidiert bzw. das Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG) erlassen. Primärer Zweck des Gesetzes ist der Schutz der Stellensuchenden und der Arbeitnehmenden. Mit dem Gesetz soll aber auch der Schutz des Arbeitsmarktes sichergestellt werden, indem die Lohn- und Arbeitsbedingungen durch die Verleiher beachtet werden müssen.

Das AVG setzt den Betrieben klare Rahmenbedingungen. Für den Vollzug bzw. die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen ist im Kanton Basel-Stadt das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) zuständig. Der Aufsichtspflicht des AWA unterstehen zur Zeit 204 Betriebe, wovon deren 79 temporäre und 39 eigene, festangestellte Arbeitnehmende verleihen. Die restlichen 86 Firmen sind ausschliesslich in der privaten Arbeitsvermittlung tätig. Diese suchen für Firmen geeignete Arbeitnehmende. Der Arbeitsvertrag wird nicht mit dem Arbeitsvermittler sondern dem künftigen Arbeitgebenden abgeschlossen. Da sich die Anfrage auf die Verleihfähigkeit bezieht, beschränkt sich die Beantwortung auf diesen Bereich.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Wie nimmt die kantonale Behörde ihre Aufsichtspflicht wahr, so wie es das AVG vorschreibt? Finden überhaupt Kontrollen statt?

Das AWA nimmt seine Aufsichtspflicht auf verschiedene Weise wahr:

- Es wird kontinuierlich sichergestellt, dass keine Verleih- bzw. private Vermittlungstätigkeit ohne die entsprechende Bewilligung ausgeübt wird. Dies geschieht einerseits durch ständige Beobachtung der Handelsregisterpublikationen (Umschreibung des Firmenzwecks) und anderseits auch durch das Auffinden entsprechender Hinweise in der Tagespresse (z.B. Stelleninserate oder ähnlicher Publikationen) oder aber durch Dritte. Bei Annahme einer Bewilligungspflicht erfolgt deren Überprüfung bzw. die Aufrichterstellung des entsprechenden Bewilligungsgesuch zur weiteren Bearbeitung einzureichen.
- Eingereichte Bewilligungsgesuche - pro Jahr sind dies durchschnittlich fünfzehn bis zwanzig Gesuche - werden einer eingehenden Prüfung hinsichtlich der betrieblichen Voraussetzungen auf ihre AVG-Konformität unterzogen. Es wird geprüft, ob der Handelsregisterauszug korrekt ist, die Rahmen-, Einsatz- und Verleihverträge gesetzes-

konform sind und die erforderliche Kaution hinterlegt ist. Des weiteren wird abgeklärt, ob die für die beantragte Bewilligungstätigkeit verantwortlich zeichnende Person den gesetzlich geforderten Voraussetzungen in Bezug auf deren schulische und berufliche Ausbildung zu genügen vermag und Gewähr für eine fachgerechte und damit gesetzeskonforme Vermittlungs- und Verleihfähigkeit bieten kann.

- Pro Jahr werden zudem bei rund zehn Firmen mit bestehender Betriebserlaubnis Vertragsprüfungen durchgeführt. Diese erfolgen teilweise nach dem Zufallsprinzip. Sie können aber auch durch Hinweise auf Ungereimtheiten ausgelöst werden.
- Ferner werden alle Betriebe, die eine Änderung melden (z. B. Leiterwechsel, Adressänderungen, Erhöhungen der Käutionen) einer eingehenden Überprüfung unterzogen, insbesondere betreffend Rahmen-, Einsatz- und Verleihverträge. Pro Jahr werden ungefähr dreissig Änderungen bearbeitet.

2. Welche Weisungen gelten für Dienststellen beim Kanton, bei allfälliger Beizug von Temporärangestellten?

Es gibt für Dienststellen beim Kanton keine Weisungen bezüglich des Beizuges von Temporärarbeitskräften. Ein allfälliger Einsatz läuft über das Sachbudget der einzelnen Dienststellen. Es gilt indessen eine grösstmögliche Zurückhaltung bei der Beschäftigung von temporären Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Sie hat sich auf kurzzeitige Einsätze, z.B. infolge Krankheit, Unfall etc. zu beschränken. Wenn immer möglich werden befristete Arbeitsverträge abgeschlossen, deren Anstellungsbedingungen sich nach denjenigen des Staatspersonals richten.

3. Falls Kontrollen stattfinden, in welchem Ausmass und mit welcher Regelmässigkeit?

Wie unter Frage 1 bereits dargelegt, werden einerseits die betrieblichen und persönlichen Voraussetzungen der gesuchstellenden Betriebe und anderseits die Verträge von Betrieben die bereits im Besitze einer Bewilligung sind, überprüft.

Das AVG sieht indessen nicht nur Kontrollen durch die Kantone sondern auch durch die paritätischen Kommissionen vor. Gemäss Art. 20 AVG obliegt die Kontrolle der Lohn- und Arbeitszeitbestimmungen bei Einsätzen in Betrieben, die einem allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag unterstehen, den paritätischen Kommissionen. Zur Zeit werden 38 verschiedene Gewerbe von Allgemeinverbindlicherklärungen erfasst. Es werden praktisch alle relevanten handwerklichen Berufe, aber auch „lohngefährdete“ Bereiche des Dienstleistungsgewerbes (Gast- und Reinigungsgewerbe) abgedeckt. Meldungen über Verstösse gegen die allgemein verbindlich erklärten Lohn- und Arbeitszeitbestimmungen müssen der zuständigen Bewilligungsbehörde lediglich dann gemeldet werden, wenn diese nicht geringfügig sind. Im Jahre 2005 erhielt das AWA zwei Meldungen und im Jahre 2006 eine Meldung von den Paritätischen Kommissionen. In Jahre 2007 erfolgte bis jetzt noch keine Meldung. Betreffend Sanktionen wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

In Branchen ohne allgemeinverbindlich erklärte Gesamtarbeitsverträge werden die Löhne nur erhoben, wenn die für die Arbeitsmarktbeobachtung zuständige Tripartite Kom-

mission Anhaltspunkte dafür hat, dass die orts- und branchenüblichen Löhne unterboten werden. Im Auftrage der Tripartiten Kommission wurden auch bei Personalverleihern gewisse Stichproben durchgeführt. Soweit die Verfahren abgeschlossen sind, ist festzuhalten, dass keine Missbräuche festgestellt worden sind.

4. Was für Probleme konnten bei allfälligen Kontrollen aufgedeckt werden? Gab es Verstöße gegen Mindestlöhne, gegen Sozialversicherungsbestimmungen, bei der Arbeitssicherheit oder gegen das Arbeitsgesetz? In welchem Ausmass?

Bei Überprüfungen wird immer wieder festgestellt, dass die Rahmen-, Einsatz- und Verleihverträge ohne Zustimmung des AWA geändert werden. Es handelt sich nicht um gravierende Mängel. Sie können problemlos behoben werden. Sie zeigen aber, dass die sporadische Überprüfung der Verträge zu Recht erfolgt.

Die Paritätischen Kommissionen stellen bei ihren Kontrollen immer wieder Verstöße gegen die Mindestlohnbestimmungen in allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträgen fest. Diese Verstöße werden von den Paritätischen Kommissionen nach den Bestimmungen des jeweiligen Gesamtarbeitsvertrages sanktioniert.

Wesentliche Verstöße gegen das Arbeitsgesetz wurden weder vom AWA noch den Paritätischen Kommissionen festgestellt. Die Einhaltung der Bestimmungen der Sozialversicherungsgesetzgebung wird von den entsprechenden Versicherungen geprüft und im Falle von Verletzungen auch sanktioniert.

5. Wurden bei Verstößen Sanktionen im Sinne des AVG ergriffen (Bussen, Bewilligungsentzug)?

Betreffend Sanktionen ist grundsätzlich festzuhalten, dass Sanktionen nicht gegenüber den Betrieben, sondern nur gegenüber natürlichen Personen ausgesprochen werden können. Bei den strafrechtlichen Sanktionen muss ihnen zudem vorsätzliches oder zumindest fahrlässiges Handeln nachgewiesen werden, was sich in der Praxis als äusserst schwierig herausgestellt hat. Die vom Strafgericht aufgestellten Anforderungen an Vorsatz bzw. Fahrlässigkeit sind sehr hoch. Zudem dauern die Verfahren oft so lange, dass die Verjährung eintritt. Ein Verfahren betreffend Verleih ohne Bewilligung musste im August aus diesem Grunde von der Staatsanwaltschaft abgeschrieben werden.

Sind die Voraussetzungen für eine Bewilligung nicht mehr erfüllt, ergeht zunächst eine Aufforderung zur Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes. Wird diese Aufforderung nicht befolgt, wird der Entzugs der Bewilligung angedroht. Im Jahre 2006 musste die Bewilligung in zwei Fällen entzogen werden und zwar zum einen wegen einer ungenügenden Kaution und zum andern infolge Fehlens einer verantwortlichen Person.

Wie bereits unter Ziffer 3 ausgeführt, werden Verstöße gegen allgemeinverbindlich erklärte Lohn- und Arbeitszeitbestimmungen primär von den Paritätischen Kommissionen sanktioniert. Erhält das AWA eine Meldung von einer Paritätischen Kommission, wird die verantwortliche Person ermahnt, die allgemeinverbindlich erklärten Lohn- und Ar-

beitszeitbestimmungen in Zukunft einzuhalten unter Androhung des Bewilligungsentzuges im Wiederholungsfalle.

Das im Verwaltungsrecht geltende Verhältnismässigkeitsprinzip verlangt, dass im Falle von Verstössen gegen das AVG diejenige Massnahme ergriffen wird, die geeignet ist, das angestrebte Ziel, nämlich die Einhaltung des AVG, zu erreichen. Bei erstmaligen Verstössen wird daher in der Regel immer die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustandes verlangt. Erst wenn dies nicht erfolgt oder ein Betrieb wiederholt die Bestimmungen des AVG verletzt hat, kommen schärfere Sanktionen wie Bewilligungsentzug und / oder Bussen zur Anwendung. Nur in ganz gravierenden Fällen rechtfertigt es sich, bereits beim ersten Mal die Bewilligung zu entziehen oder eine Busse auszusprechen. In den letzten Jahren waren im Kanton Basel-Stadt keine solchen Fälle zu verzeichnen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Eva Herzog
Präsidentin



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber