

DOSSIER NR. 48

Temporärarbeit in der Schweiz

Avec compte-rendu en français (résumé et conclusion)

Table des matières

1.	Résumé	5
2.	(seulement en allemand)	
3.	(seulement en allemand)	
4.	Besoin d'agir et propositions de réforme	7
4.1	Offensive au niveau de l'exécution : mettre de l'ordre sur le marché temporaire suisse en 2008	7
4.2	Reconnaissance du principe d'égalité de traitement grâce à des CCT de branche	8
4.3	Renforcement de la prévention des accidents professionnels	9

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	11
2.	Wirtschaftliche Bedeutung, Kosten und Nutzen der Temporärarbeit	13
2.1	Entwicklung seit 1993	13
2.1.1	Arbeitsvolumen und Zahl der Temporärbeschäftigten	13
2.1.2	Kosten einer Temporärarbeitskraft für ein Unternehmen im Vergleich zu einer unbefristeten, direkt angestellten	18
2.1.3	Die Schweiz im internationalen Vergleich	19
2.2	Einsatzbranchen von Temporärarbeitskräften	21
2.3	Temporärbranche	23
2.4	Motive für Temporärarbeit	24
2.4.1	Arbeitgeber	24
2.4.2	Arbeitnehmer	24
2.5	Analysen	25

2.5.1	Ursache der Zunahme der Temporärarbeit	25
2.5.2	Volkswirtschaftlicher Nutzen der Temporärarbeit	28
2.5.3	Nachteile und volkswirtschaftliche Kosten der Temporärarbeit	30
3.	Gesetzliche Regulierung der Temporärarbeit	32
3.1	Begriffe	32
3.2	Bewilligungspflicht	33
3.2.1	Bewilligungsvoraussetzungen	34
3.2.2	Kautionspflicht	34
3.2.3	Aufhebung der Bewilligungspflicht	34
3.3	Arbeitnehmerschutz	35
3.3.1	Arbeitsvertrag zwischen Verleiher und Arbeitnehmer	35
3.3.2	Pflichten des Verleihers	35
3.3.3	Pflichten des Einsatzbetriebs	36
3.4	Gesamtarbeitsvertragsrecht im Personalverleih	37
3.4.1	Einhaltung des GAV des Einsatzbetriebs	37
3.4.2	GAV für den Personalverleih	38
3.5	Überblick über die Regulierung der Temporärarbeit in Europa	38
3.5.1	Marktzugang / Bewilligungspflicht	39
3.5.2	Gründe und Restriktionen für den Einsatz von Temporären	40
3.5.3	Gleichbehandlungsgebot	40
3.5.4	Tarifverhandlungen	41
4.	Handlungsbedarf und Reformvorschläge	42
4.1	Vollzugsoffensive: 2008 Ordnung auf dem Schweizer Temporärmarkt schaffen	42
4.2	Anerkennung des Gleichbehandlungsgrundsatzes durch Branchen-GAV	43
4.3	Berufsunfälle verhindern	44
5.	Bibliografie	46

1. Résumé

De 2004 à 2006, le travail temporaire en Suisse a augmenté de près de 60 %. Par rapport à 1993, il a même quadruplé. La forte progression du travail temporaire n'est pas un phénomène spécifiquement helvétique. Tous les pays européens, pour lesquels des données sont disponibles, ont enregistré durant la même période une montée très nette de l'emploi temporaire. En recourant à un modèle économétrique, cette augmentation peut s'expliquer comme suit :

- Plus le chômage se maintient, plus le travail temporaire augmente. Les travailleuses et travailleurs temporaires cherchent en effet dans leur majorité un emploi stable et travaillent le plus souvent contre leur gré en intérim. Mais si le chômage persiste à un niveau élevé sur une longue période, il devient plus difficile de trouver un emploi stable, si bien que toujours plus de demandeuses et demandeurs d'emploi, menacés de se trouver en fin de droit relativement à l'assurance-chômage, doivent accepter un emploi temporaire.
- Les temporaires jouent le rôle d'un réservoir conjoncturel de main-d'œuvre : au début d'une phase de relance, les entreprises recourent dans une plus large mesure à eux, alors qu'ils sont les premiers à être licenciés en cas de récession.
- D'autres facteurs structurels de la croissance du travail temporaires sont : a) la diffusion d'internet, qui facilite le recrutement de main-d'œuvre pour les agences de travail temporaire ; b) les stratégies expansionnistes des grandes agences de travail temporaire actives au plan international ; c) les exigences de plus grande flexibilité posées par les entreprises de mission.

L'augmentation du travail temporaire en Suisse est en partie la conséquence de la libre circulation des personnes. Le nombre de personnes « soumises à l'obligation d'annonce » (main-d'œuvre en provenance de l'UE, dont la durée du séjour est d'au maximum 90 jours), placées par des agences de travail temporaire a nettement augmenté. Ces dernières sont devenues un catalyseur pour les missions de brève durée effectuées en Suisse par du personnel étranger. En 2005, la part des personnes soumises à l'obligation d'annonce à l'ensemble de l'emploi temporaire était de 10 % environ, c'est-à-dire pas encore vraiment élevée.

La majorité des temporaires travaillent dans le secteur secondaire. Dans la construction, la part qu'ils représentent par rapport à l'emploi total est en moyenne annuelle tout juste de 4 %. Dans l'industrie, elle est, toutes branches confondues, de près de 2 %. Et dans les services, elle est moins importante, avec moins de 1 %.

L'emploi de temporaires se caractérise par les besoins distincts des employeurs et des travailleuses et travailleurs. Alors que les temporaires espèrent dans leur majorité trouver un emploi stable à la faveur d'un emploi temporaire, les entreprises, elles, mobilisent provisoirement le plus souvent des temporaires, afin, en effet, de remédier à des problèmes de capacités ; cela en remplacement d'employé(e)s momentanément absents, etc. Les entreprises sont ainsi en mesure d'imposer leurs besoins sur le marché de l'emploi de temporaires.

Pour ce qui est de l'utilité économique du travail temporaire, on peut émettre de sérieux doutes. Il est certes avantageux pour les entreprises de disposer rapidement de main-d'œuvre en cas de pic de travail ou pour remplacer des employés passagèrement absents. Mais dans l'ensemble, on n'a pu prouver des effets favorables de missions temporaires en termes d'augmentation de la productivité.

L'avantage tiré par les entreprises est à mettre en regard d'inconvénients sociaux et économiques non négligeables. Comme la rôle de tremplin espéré de l'emploi temporaire ne joue en réalité souvent pas, les travailleuses et travailleurs temporaires se retrouvent de ce fait involontairement dans des emplois temporaires. On trouve de manière récurrente des exemples de (jeunes) salarié(e)s, qui, en raison justement d'une carrière temporaire (succession d'engagements temporaires), sont enfermés dans un cercle vicieux et ont de grandes difficultés à trouver un poste fixe. Vue ainsi, l'augmentation des missions temporaires peut même générer un chômage structurel. Autres aspects problématiques des missions temporaires : les courts délais de licenciement ou plus précisément l'incertitude des perspectives d'emploi pour la main-d'œuvre temporaire. Qui plus est, les temporaires présentent un risque plus élevé d'accident.

Dans le domaine des rémunérations aussi, la situation est souvent déplorable. Les contrôles montrent que dans plus de 10 % des engagements, les salaires minimaux ou les salaires usuels dans la localité, la branche et la profession n'ont pas été respectés. Dans le canton de Zurich, il y a eu des réclamations dans pas moins de 30 % des contrôles. Entre-temps, cette situation intenable est reconnue même par les grandes agences de travail temporaire : Adecco s'est distanciée publiquement, le 1^{er} mars 2007, de la « sous-enchère sociale et salariale » dans la branche.

La Suisse dispose d'une législation très favorable aux bailleurs de services et entreprises de mission, tandis qu'elle n'offre aux temporaires concernés qu'une faible protection. En comparaison européenne, l'accès au marché des agences de location de services est très faiblement réglementé. L'exécution de la loi sur le service de l'emploi et la location de service (LES) laisse à désirer. Les instruments existants de lutte contre les abus ne sont jamais utilisés, en raison de la faiblesse des autorités de contrôle et du petit nombre de plaintes déposées.

Le travail temporaire doit être clairement rangé dans la catégorie des rapports de travail précaires. Cela vaut en particulier pour la Suisse, car le travailleur ou la travailleuse temporaire, même après une activité temporaire quasi ininterrompue souvent dans la même entreprise de mission, n'a aucun droit au statut d'employé(e) permanent, ni auprès du bailleur de services ni auprès de l'entreprise d'accueil. Le désavantage typique pour le travail temporaire quant aux possibilités de formation de base et continue et en fin de compte aux perspectives de promotion n'est pas atténué par des obligations légales ou contractuelles relatives au perfectionnement professionnel. Les durées de mission souvent courtes réduisent la protection en cas de maladie ou de congé. Contrairement aux autres pays européens, la Suisse ne connaît pas l'exclusion de la location de services dans le cas d'activités dangereuses, pour des raisons de sécurité au travail.

Le principe voulant que les employé(e)s permanents et les travailleurs et travailleuses temporaires soient mis sur un pied d'égalité relativement aux conditions de travail n'est de loin pas réalisé dans notre pays. Ainsi, la CCT d'une entreprise locataire de services (entreprise de mission) qui ne bénéficie

cie pas d'une déclaration d'extension ne déploie pas d'effets pour les temporaires, contrairement à une CCT de force obligatoire (étendue).

4. Besoin d'agir et propositions de réforme

Le travail temporaire doit être l'exception sur le marché suisse de l'emploi. Par principe, il s'agit de limiter les missions temporaires en vue de surmonter les goulots d'étranglement en matière de capacités et de remplacer les employé(e)s absents (maladie, congé de maternité, entre autres). Dans les branches où le travail temporaire a pris des proportions trop grandes, il y a lieu de tendre à des limitations quantitatives dans la CCT de branche concernée. Une des meilleures recettes contre la diffusion économiquement indésirable du travail temporaire est un faible taux de chômage. Les salarié(e)s éprouvent alors moins de difficultés à trouver un emploi stable. Et celles et ceux qui en cherchent ne sont plus contraints d'accepter un engagement temporaire. D'où l'importance d'une politique conjoncturelle active.

Le fait que le travail temporaire est limité dans le temps ne justifie pas une protection sociale lacunaire. Les dispositions de droit des assurances sociales doivent être interprétées, ou éventuellement adaptées, de sorte que les travailleuses et travailleurs temporaires jouissent d'une sécurité sociale semblable à ce qui est prévu pour les travailleuses et travailleurs au bénéfice d'un contrat de travail usuel.

4.1 Offensive au niveau de l'exécution : mettre de l'ordre sur le marché temporaire suisse en 2008

Pour les bailleurs de services, les obstacles à l'accès au marché helvétique sont faciles à franchir. En même temps, les pouvoirs publics exercent un contrôle très restreint de l'activité de location de services. On ne sera dès lors guère surpris de voir des représentants de la branche dénoncer la présence de sociétés peu sérieuses et réclamer, en vue de protéger la branche, des contrôles et des sanctions plus sévères. L'USS salue cette demande de régulation accrue sur le marché helvétique de l'intérim et estime que celle-ci est de bon augure en vue d'une collaboration constructive entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics.

La LSE en vigueur règle les conditions d'octroi d'autorisation, qui devraient garantir une gestion d'affaires sérieuse. Mais comme l'autorisation d'exploiter est délivrée pour une durée illimitée et que les bailleurs de services ne sont guère contrôlés après l'avoir obtenue, l'autorisation manque son effet disciplinaire. Leur exécution étant pratiquement inexistante, la sanction en soi incisive prévoyant le retrait de l'autorisation et les dispositions pénales figurant dans la LSE ne sont pas davantage des moyens de coercition.

Le besoin d'une offensive au niveau de l'exécution se fait sentir dans la location de services, dans le sens de la lutte contre les abus sollicitée notamment par les professionnels de la branche et pour enrayer la dégradation rampante de la branche temporaire en plein essor. Cette offensive comprendra

les éléments suivants :

1. En 2008, toutes les autorisations accordées aux bailleurs de services sont soumises à un contrôle. Les conditions d'octroi doivent faire l'objet d'un nouvel examen.

Simultanément, les contrôles sur place des conditions salariales et de travail doivent être nettement renforcés. Les commissions paritaires prévues par les CCT de force obligatoire doivent aussi fixer leur attention sur la location de services dans leur branche. S'agissant de la sous-enchère salariale, la location de services est une branche à risques et doit être surveillée en conséquence. La demande d'Adecco d'un contrôle de toutes les missions temporaires doit être mise en œuvre (*Tages Anzeiger*, 2 mars 2007).

Les prescriptions en matière de sécurité au travail et de protection de la santé commandent également d'urgence un contrôle de l'État renforcé. La location de services doit constituer en 2008 une branche prioritaire pour les organes d'exécution de la loi sur l'assurance-accidents (LAA). Aussi longtemps que l'exécution LAA continuera d'être répartie entre les cantons et la CNA, il ne sera guère possible d'instaurer une prévention des accidents cohérente. D'où la nécessité de confier à la SUVA (CNA) l'exécution de la sécurité au travail pour l'ensemble de la branche temporaire.

2. La mise en œuvre des présentes mesures est attribuée aux cantons en tant qu'organes d'exécution. Reste qu'il incombe au SECO, en sa qualité d'autorité de surveillance de veiller, par l'instruction et le pilotage, à une mise en œuvre rapide et uniforme sur l'ensemble du territoire.
3. Les infractions constatées, tant en ce qui concerne les conditions d'autorisation, les conditions de salaire et de travail ou la sécurité au travail, doivent être sanctionnées de manière plus conséquente et plus sévère. Il s'impose notamment, en présence d'abus graves et réitérés, de procéder au retrait de l'autorisation d'exploiter.
4. Les bailleurs de services contestés doivent se voir en outre interdire toute collaboration avec les offices régionaux de placement (ORP). Les premiers profitent énormément de leur collaboration avec les ORP, dans la mesure où le recrutement du personnel leur est grandement facilité. C'est pourquoi il va de soi qu'il faut exclure les sociétés douteuses d'une telle collaboration. De surcroît, le SECO doit faire dépendre les coopérations ORP / bailleurs de services ou placeurs privés, en plus de l'autorisation sans tâche, d'autres exigences de qualité comme, par exemple, une conception de sécurité ou des offres de formation continue.

4.2 Reconnaissance du principe d'égalité de traitement grâce à des CCT de branche

En comparaison avec les employé(e)s permanents, les travailleurs et travailleuses temporaires sont désavantagés à plus d'un titre. N'étant pas directement engagés par une des parties à la convention, ils ne sont pas assujettis aux dispositions des CCT dont le champ d'application n'a pas été

étendu. Et leurs contrats de mission temporaires et le plus souvent de courte durée occasionnent des lacunes considérables en matière de protection des salarié(e)s et dans les possibilités de formation continue et de carrière.

1. Il faut une CCT-cadre entre l'Union suisse des services de l'emploi (Swissstaffing) et les syndicats concernés de l'USS, afin d'améliorer la situation des travailleurs et travailleuses temporaires et d'éviter toute distorsion indésirable de la concurrence sur le marché de l'emploi (risques d'engagement de temporaires pour tourner la CCT).
2. Cette convention doit renfermer le principe de l'applicabilité de la CCT de l'entreprise d'accueil aux temporaires.
3. Les dispositions relatives à la rémunération, aux horaires de travail et aux autres conditions de travail figurant dans la CCT-cadre doivent s'appliquer subsidiairement aux missions accomplies dans les entreprises non soumises à une CCT. Le paiement obligatoire du salaire en cas de maladie, les délais de congé, l'assujettissement à la LPP et les possibilités de formation continue notamment doivent être également réglés, afin d'éviter que les prescriptions relatives à la protection des travailleurs et travailleuses ne continuent d'être tournées en raison de l'intermittence et de la brièveté des missions. De plus, une pratique plus stricte s'impose aussi dans le domaine des contrats de travail en chaîne.
4. Le recours à des travailleurs et travailleuses temporaires dans des entreprises en grève est, à l'instar de nombreux autres pays, interdit au titre de la protection de la liberté syndicale.
5. La CCT-cadre pour les temporaires ne peut déployer sa fonction régulatrice qu'à la faveur d'une déclaration de force obligatoire (extension du champ d'application). La clause de dérogation à l'exigence du quorum des travailleurs (art. 2, ch. 3, LECCT) devrait pouvoir s'appliquer dans le cas de la branche temporaire.

4.3 Renforcement de la prévention des accidents professionnels

Les chiffres élevés en matière d'accidents professionnels, la souffrance humaine qui leur est liée et les importants frais d'accidents entraînés par les temporaires commandent des mesures de prévention des accidents efficaces. Les prescriptions relatives à la sécurité au travail doivent être appliquées de manière conséquente. Afin d'éviter que les temporaires ne continuent d'être exclus des domaines de responsabilité et de l'agence de travail temporaire et de l'entreprise de mission, il convient de se conformer au principe selon lequel l'agence de travail temporaire est tenue de faire le nécessaire pour l'exigence essentielle de la sécurité au travail (assurer la formation requise, placement correct), tandis que l'entreprise de mission se charge d'informer et instruire les temporaires au sujet des risques concrets spécifiques que présente tel ou tel poste de travail.

L'USS se prononce en faveur du train de mesures suivant, lequel doit être réalisé le plus tôt possible de concert avec la SUVA et les partenaires sociaux :

Domaine de responsabilité de l'agence temporaire

- Satisfaire aux compétences requises : tout(e) salarié(e) dont les services ont été loués pour des activités présentant un risque d'accident professionnel élevé doit justifier de manière avérée des qualifications requises. Un instrument permettant d'offrir cette garantie est le Passeport Sécurité. Il atteste les examens médicaux d'aptitude, les formations et instructions et l'expérience professionnelle dans diverses branches. En l'absence de Passeport Sécurité, il n'est pas question d'employer des temporaires à des activités comportant un risque élevé d'accident ou de maladie professionnels. Les examens et instructions sont à la charge des agences de travail temporaire. Le contrôle relatif à la concordance entre les exigences en matière de sécurité du travail mentionnées dans le profil de sécurité, d'une part, et les inscriptions dans le Passeport Sécurité, de l'autre, incombe aussi, lors de la location, à l'agence de travail temporaire.
- Formation en matière de sécurité et de protection de la santé au travail : les temporaires doivent être mieux instruits et informés des risques liés au poste de travail. Tous les temporaires, qui dans l'espace de 12 mois ont eu une durée de mission d'au moins quatre semaines dans des branches exposées à d'importants risques d'accident professionnel, devraient suivre un cours de sécurité payé par l'agence de travail temporaire. De tels cours de sécurité peuvent être organisés en collaboration avec les partenaires sociaux ou les commissions paritaires des CCT concernées.

Domaine de responsabilité de l'entreprise de mission

- Profil de sécurité : les entreprises de mission doivent définir les exigences en matière de sécurité au travail (formations, examens médicaux, expérience professionnelle) posées aux temporaires avant la conclusion du contrat de location de services et les communiquer par le menu à la société d'intérim. Elles utilisent à cet effet une formule d'inscription standard, laquelle reproduit le profil d'exigences de la travailleuse ou du travailleur souhaité en matière de sécurité au travail.
- Dispositions plus sévères en matière de responsabilité : la responsabilité des entreprises de mission doit être renforcée. Actuellement, on ne leur demande pas de comptes, en tant que « tiers », en cas d'accident professionnel.
- Impliquer les temporaires dans les mesures de sécurité de l'entreprise : la situation de risque particulière inhérente à la mission de temporaires doit être prise en considération dans les solutions par branche MSST (médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail).

1. Zusammenfassung

Von 2004 bis 2006 hat die Temporärarbeit in der Schweiz um knapp 60% zugenommen. Gegenüber 1993 hat sie sich sogar vervierfacht. Die starke Zunahme der Temporärarbeit ist kein spezifisch schweizerisches Phänomen. Alle europäischen Länder, für welche Daten verfügbar sind, verzeichneten im selben Zeitraum einen deutlichen Anstieg der Temporärbeschäftigung. Diese Zunahme lässt sich mit einem ökonomischen Modell folgendermassen erklären:

- Die Temporärarbeit nimmt zu, je länger die Arbeitslosigkeit anhält. Denn temporär arbeitende ArbeitnehmerInnen suchen mehrheitlich eine Dauerstelle und arbeiten meist unfreiwillig temporär. In Zeiten hoher, lang anhaltender Arbeitslosigkeit wird es aber schwieriger eine Dauerstelle zu finden, so dass mehr und mehr Stellensuchende z.B. unter dem Druck einer bevorstehenden Aussteuerung aus der Arbeitslosenversicherung eine Temporärstelle annehmen müssen.
- Temporäre spielen die Rolle eines Konjunkturpuffers: Zu Beginn eines Aufschwungs setzen die Firmen vermehrt auf Temporäre, während diese beim Abschwung zuerst wieder entlassen werden.
- Strukturelle Wachstumsfaktoren der Temporärarbeit sind a) die Verbreitung des Internets, welche den Temporärbüros die Rekrutierung von Arbeitskräften erleichtert, b) die Expansionsstrategien der international tätigen, grossen Personalverleiher, c) höhere Flexibilisierungsanforderungen der Einsatzbetriebe.

Die Zunahme der Temporärarbeit in der Schweiz ist teilweise eine Folge der Personenfreizügigkeit. Die Zahl der „Meldepflichtigen“ (EU-Arbeitskräfte mit einer Aufenthaltsdauer von max. 90 Tagen), welche über Temporärbüros vermittelt wurden, nahm deutlich zu. Die Temporärbüros entwickelten sich zu einem Katalysator für ausländische Kurzeinsätze in der Schweiz. 2005 betrug der Anteil der Meldepflichtigen an der gesamten Temporärbeschäftigung rund 10% noch nicht ausgesprochen hoch.

Die Mehrheit der Temporären arbeitet im sekundären Sektor. Der Anteil der Temporären an der gesamten Beschäftigung liegt im Baugewerbe im Jahresdurchschnitt bei knapp 4%. In der Industrie beträgt er über alle Branchen hinweg etwas über 2%. Im Dienstleistungssektor ist die Temporärarbeit mit einem Anteil an der Gesamtbeschäftigung von etwas unter als 1% weniger bedeutend.

Der Einsatz von Temporären ist gekennzeichnet durch unterschiedliche Bedürfnisse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Während der überwiegende Teil der Temporärarbeitenden hofft, über den Temporärjob eine Dauerstelle zu finden, setzen die Unternehmen Temporäre grossmehrheitlich nur vorübergehend ein, nämlich zur Bewältigung von Kapazitätsengpässen, als Ersatz für vorübergehend abwesende MitarbeiterInnen etc. Daher kann die Temporärarbeit die erhoffte Rolle als Sprungbrett oft nicht spielen.

In Bezug auf den volkswirtschaftlichen Nutzen der Temporärarbeit sind grosse Fragezeichen

angebracht. Unternehmen dürften zwar davon profitieren, dass bei punktuell starkem Arbeitsanfall oder bei vorübergehenden Abwesenheiten schnell Arbeitskräfte verfügbar sind. Produktivitätserhöhende Wirkungen von Temporäreinsätzen aber konnten insgesamt nicht nachgewiesen werden.

Dem Vorteil für die Unternehmen stehen nennenswerte soziale und volkswirtschaftliche Nachteile gegenüber. Da die erhoffte Sprungbrettfunktion der Temporärarbeit in Wirklichkeit oft nicht spielt, ist ein beträchtlicher Teil der Temporärarbeitenden unfreiwillig wiederholt in Temporäreinsätzen tätig. Es finden sich immer wieder Beispiele von (jungen) Arbeitnehmenden, welche gerade aufgrund einer Temporärkarriere (Aneinanderreihung von Temporärengagements) in einem Teufelskreis gefangen sind und grosse Probleme haben, eine Festanstellung zu finden. Eine Zunahme von Temporäreinsätzen kann daher sogar zu struktureller Arbeitslosigkeit führen. Weiter problematisch an der Temporärarbeit sind die kurzen Kündigungsfristen bzw. die unsicheren Beschäftigungsaussichten sowie die schlechte Integration in den Betrieben. Zudem weisen Temporäre ein höheres Unfallrisiko auf.

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. Mittlerweile ist dieser Misstand auch von grossen Temporärfirmen erkannt: Adecco distanzierte sich am 1. März 2007 öffentlich von „Sozialdumping und Tieflöhnen“ in der Branche.

Die Schweiz verfügt über eine für die Personalverleiher und Einsatzbetriebe sehr vorteilhafte Gesetzgebung, während sie den betroffenen Temporärarbeitnehmenden nur einen geringen Schutz bietet. Der Marktzugang für Personalverleihbetriebe ist im europäischen Vergleich sehr schwach reguliert. Der Vollzug des Arbeitsvermittlungsgesetzes (AVG) ist ungenügend. Die existierenden Instrumente zur Missbrauchsbekämpfung kommen gar nie zur Anwendung, weil die staatliche Kontrolle schwach ist und auch wenig Anzeigen erfolgen.

Die Temporärarbeit muss klar zu den prekären Arbeitsverhältnissen gezählt werden. Dies gilt insbesondere für die Schweiz. Denn auch nach quasi ununterbrochener Temporärarbeit - häufig beim gleichen Einsatzbetrieb - hat der temporär Angestellte keinen Anspruch auf eine Festanstellung, weder beim Verleiher noch beim Einsatzbetrieb. Die für die Temporärarbeit typische Benachteiligung bei den Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten und letztlich den Beförderungsaussichten wird nicht durch gesetzliche oder gesamtvertragliche Weiterbildungspflichten abgedeckt. Die häufig kurze Einsatzdauer kann bei Krankheit oder Kündigung zu Lücken in der Absicherung führen. Anders als in den europäischen Staaten kennt die Schweiz keinen Ausschluss des Personalverleihs für gefährliche Tätigkeiten aus Gründen der Arbeitssicherheit.

Der Grundsatz, dass Festangestellte und Temporärangestellte bei den Arbeitsbedingungen gleich zu behandeln sind, ist in der Schweiz noch lange nicht umgesetzt. So hat der GAV eines Einsatzbetriebs, der nicht allgemein verbindlich erklärt worden ist, keine Wirkung für die Temporären, während ein AVE GAV jedoch Geltung hat.

2. Wirtschaftliche Bedeutung, Kosten und Nutzen der Temporärarbeit

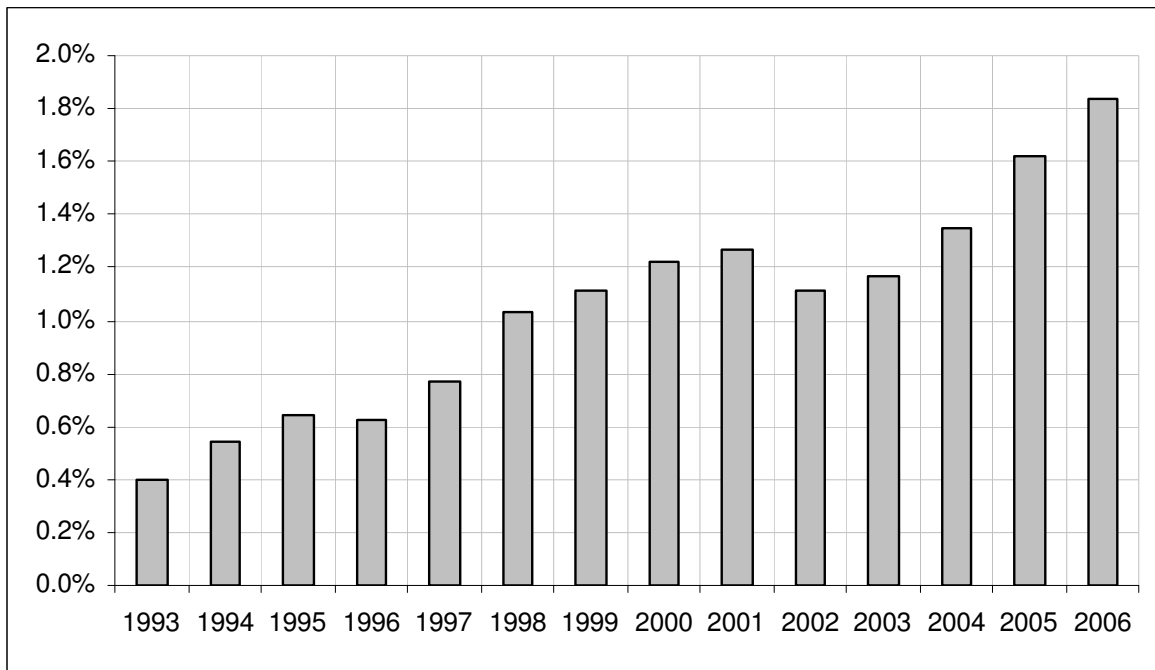
Im internationalen Vergleich weiss man über die Verbreitung der Temporärarbeit in der Schweiz wenig. Es gibt zwar einzelne Untersuchungen. Diese sind aber entweder Auftragsstudien (GfS 2004 im Auftrag von Swisstaffing), eingebettet in umfassendere Fragestellungen (Arvanitis 2003 zu Flexibilisierungsstrategien von Unternehmen), mit geringen Ressourcen durchgeführt (GBI/SMUV 2002 konnte keine Umfrage bei Temporärbüros oder Unternehmen durchführen) oder begrifflich ausgesprochen unscharf (Henneberger/Sousa-Poza 2004 unterscheiden kaum zwischen Personalverleih und -vermittlung). Die folgende Analyse über die wirtschaftliche Bedeutung sowie über Kosten-Nutzen der Temporärarbeit ist in Anbetracht dieses schwachen Forschungsstandes zwangsläufig ein ambitioniertes Unterfangen. Es liegt denn auch auf der Hand, dass nicht alle Aspekte in gewünschtem Masse vertieft werden können.

2.1 Entwicklung seit 1993

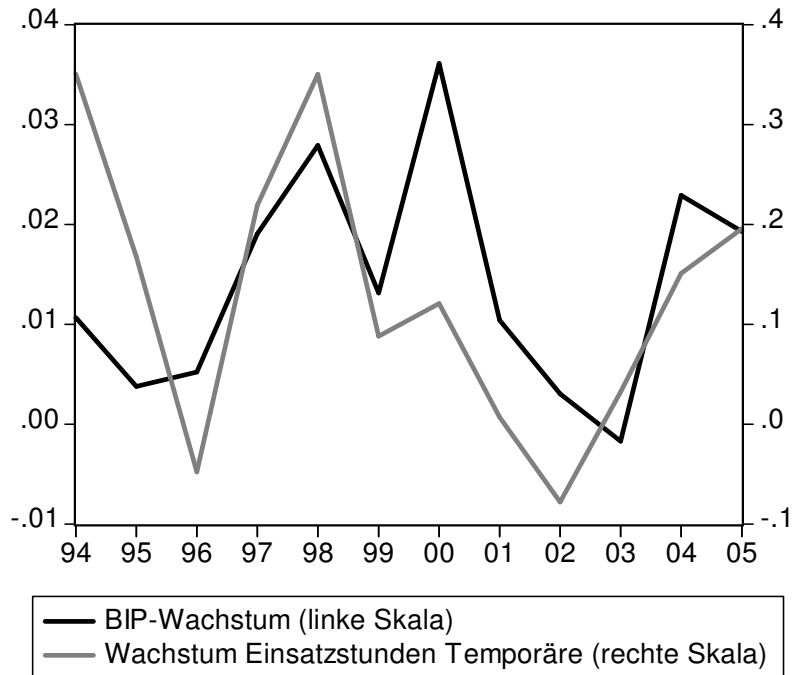
2.1.1 Arbeitsvolumen und Zahl der Temporärbeschäftigten

Die Temporärarbeit in der Schweiz hat seit 1993, dem ersten Jahr, für welches das seco über Daten verfügt, markant zugenommen. Der Anteil an der vollzeitäquivalenten Beschäftigung stieg von rund 0.4% auf über 1.8% im Jahre 2006. Die Phasen des Anstiegs verteilen sich aber nicht gleichmässig über die Jahre. Vielmehr nahm der Anteil der Temporärarbeit an der Gesamtbeschäftigung jeweils in den Jahren mit guter Konjunktur zu, ohne in den konjunkturell schwachen Jahren wieder auf das frühere Niveau zurückzugehen, so dass ein Treppenmuster entsteht. Die stärksten Zunahmen sind in den Jahren 1997 bis 2000 sowie in den letzten beiden Jahren zu beobachten. Über die letzten 12 Jahre gesehen, ist der Anstieg der Temporärarbeit in den Jahren 2004/2005 somit nicht aussergewöhnlich, sondern die Entwicklung der 1990er-Jahre wird fortgesetzt.

Grafik 1: Arbeitsvolumen von Temporär-Arbeitskräften
(in % der vzäq. Beschäftigung)



Im Vergleich zum BIP-Wachstum war der Anstieg der Einsatzstunden von Temporären in den Jahren 1994, 1995, 1997 und 1998 besonders ausgeprägt – bemerkenswerterweise auch höher als in den Wachstumsjahren 2004/2005.

Grafik 2: BIP-Wachstum und Einsatzstunden von Temporären

Trugen bis 1998 Schweizer Staatsangehörige und AusländerInnen gleichermassen zum Anstieg der Temporärarbeit in der Schweiz bei, so geht der Anstieg namentlich ab 2003 fast ausschliesslich auf das Konto ausländischer StaatsbürgerInnen, deren Temporär-Arbeitsvolumen sich um mehr als 60% erhöhte. Ist dieser Anstieg eine Folge der Personenfreizügigkeit mit der EU? Gemäss den vorliegenden Daten dürfte dies nur zum Teil der Fall sein. Zwar hat sich der Anteil der Kategorie der Meldepflichtigen an den Einsatzstunden der Temporären erhöht, doch machte er 2006 schätzungsweise knapp nur rund 10% aus. Der Anteil temporär angestellter Meldepflichtiger am Schweizer Arbeitsvolumen stieg aber von 2004 bis 2006 von 0.08 auf 0.18%.

Tabelle 1: Arbeitsvolumen von Temporär-Arbeitskräften

(in % der Gesamtbeschäftigung in Vollzeitäquivalenten)

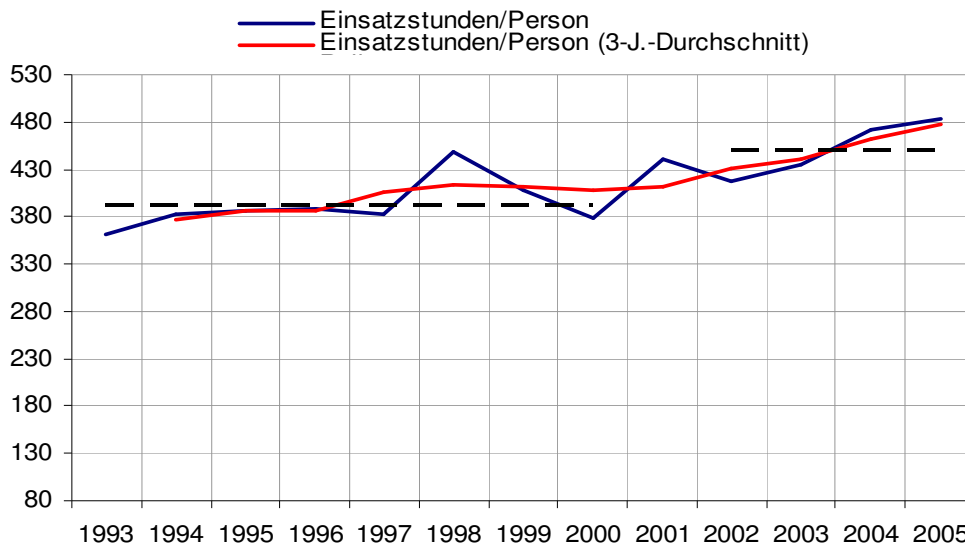
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Temporäre Total	0.40	0.55	0.64	0.62	0.77	1.03	1.24	1.27	1.26	1.11	1.17	1.35	1.62	1.84
davon AusländerInnen	0.15	0.22	0.26	0.25	0.33	0.43	0.54	0.55	0.60	0.56	0.57	0.73	0.93	n.a.
davon Meldepflichtige	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.08	0.13	0.18

Bemerkenswert ist, dass in letzter Zeit immer mehr Meldepflichtige, welche für Schweizer Arbeitgeber tätig waren, bei Temporärbüros angestellt waren. Im Jahre 2006 waren dies 40% - knapp 5 Prozentpunkte mehr als in der Vorjahresperiode -. Die Temporärbranche hat ihr Geschäft mit meldepflichtigen Kurzaufenthaltern weiter ausgebaut: Mehr und mehr werden Kurzaufenthalter aus der EU offenbar nicht mehr von Schweizer Arbeitgebern direkt, sondern indirekt über Personalverleiher angestellt. Temporäre scheinen die ehemaligen Saisoniers zu ersetzen. In welchem Ausmass dieser Trend sich fortsetzt, ist allerdings noch unklar. So könnte es auch sein, dass mit dem Wegfall der Kontingente für Daueraufenthalter aus den alten EU-Ländern am 1. Juni 2007 heute temporär in der Schweiz Arbeitenden vermehrt unbefristete Verträge angeboten werden.

Tabelle 2: Verteilung der Meldepflichtigen auf die einzelnen Branchen (Schweizer Arbeitgeber)

Branche	Anteil (2006)	Zunahme gegen 2005 in Prozentpunkten
Landwirtschaft/Gartenbau	7.3%	-1.7%
Nahrungsmittelverarbeitung	6.9%	1.0%
Industrie	1.9%	-0.3%
Bauhauptgewerbe	4.4%	-0.6%
Baunebengewerbe	4.2%	0.2%
Gastgewerbe	10.4%	-1.1%
Handel	3.3%	-0.5%
Personalverleih	41.8%	6.3%

Über den Zeitraum von 1993 bis 2005 ist die Zahl der verliehenen Personen weniger stark gestiegen als die Einsatzstunden. Dementsprechend nahm die durchschnittliche Einsatzdauer einer Temporärarbeitskraft zu – besonders deutlich in den Jahren 2002 bis 2005. Im Vergleich zu den 1990er Jahren (1993 bis 2000), als eine verliehene Arbeitskraft im Mittel rund 390 Stunden im Einsatz war, stieg die durchschnittliche Einsatzdauer um 15% auf über 450 Stunden (2002 bis 2005).

Grafik 3: Mittlere Einsatzdauer von Temporärarbeitenden

2.1.2 Kosten einer Temporärarbeitskraft für ein Unternehmen im Vergleich zu einer unbefristeten, direkt angestellten

Swisstaffing publiziert auf seiner Web-Seite die Lohnsumme der durch Temporärfirmen verliehenen Arbeitskräfte („Lohnsumme der Temporärbranche“). Diese betrug 2005 2738 Mio. Fr. Der Umsatz der Temporärbüros lag gemäss Schätzungen von Swisstaffing bei 4025 Mio. Fr. Unter der Annahme, dass die Temporärarbeitskräfte nicht schlechter bezahlt sind als die regulär Angestellten lässt sich daraus schätzen, welchen „Aufpreis“ ein Unternehmen gegenüber einer regulären Anstellung bezahlen muss, nämlich

$4025 \text{ Mio. Fr.} / 2738 \text{ Mio. Fr.} = 47\%$.

Swisstaffing publiziert entsprechende Daten ab 1990. Dabei zeigt sich, dass sich am „Aufpreis“ für eine Temporärarbeitskraft in den letzten 15 Jahren offenbar nichts Wesentliches geändert hat. Der Umsatz der Temporärbranche ist über den gesamten Zeitraum knapp 50% höher als die Lohnsumme des verliehenen Personals.

Diese Schätzung deckt sich mit Aussagen aus Gesprächen mit Unternehmern. Eine Temporärarbeitskraft im Sanitärgewerbe in der Zentralschweiz beispielsweise kostet pro Stunde zwischen 41 und 45 Fr. Gemäss SGB-Lohnrechner verdient ein Sanitär in dieser Region brutto ungefähr 25 Fr./Stunde. Werden dazu die Ferienentschädigungen und die Sozialversicherungsbeiträge des Arbeitgebers (inkl. Pensionskasse) hinzuaddiert, dürfte die Arbeitskraft knapp 32 Fr./Stunde kosten. Das würde bedeuten, dass ein temporär angestellter Sanitär rund

$41 \text{ bis } 45 \text{ Fr.} / 32 \text{ Fr.} = 30 \text{ bis } 40\%$

mehr kostet als ein beim Unternehmen direkt Angestellter.

Andere Unternehmen sprechen ebenfalls von einem „Aufpreis“ von 30 bis 50%.

Diese Angaben beziehen sich aber nur auf die Lohnkosten und berücksichtigen die Kosten nicht, welche bei der Rekrutierung einer Arbeitskraft (Inserate, Risiko von Fehlbesetzungen usw.) entstehen.

2.1.3 Die Schweiz im internationalen Vergleich

Die Datenlage betreffend Temporärarbeit ist unbefriedigend. Es existieren keine international vergleichbaren Daten. Die folgenden internationalen Vergleiche bedienen sich verschiedenster Quellen und sind dementsprechend mit Vorsicht aufzunehmen.

Im Vergleich zwischen europäischen Ländern liegt die Schweiz ungefähr im vorderen Drittel, was den Anteil der Temporärarbeit an der Gesamtbeschäftigung betrifft.

Tabelle 3: Anteil Temporäre an vzäq. Beschäftigung (2004)

(gemäss Arrowsmith 2006, Schweiz: seco, eig. Berechnungen)

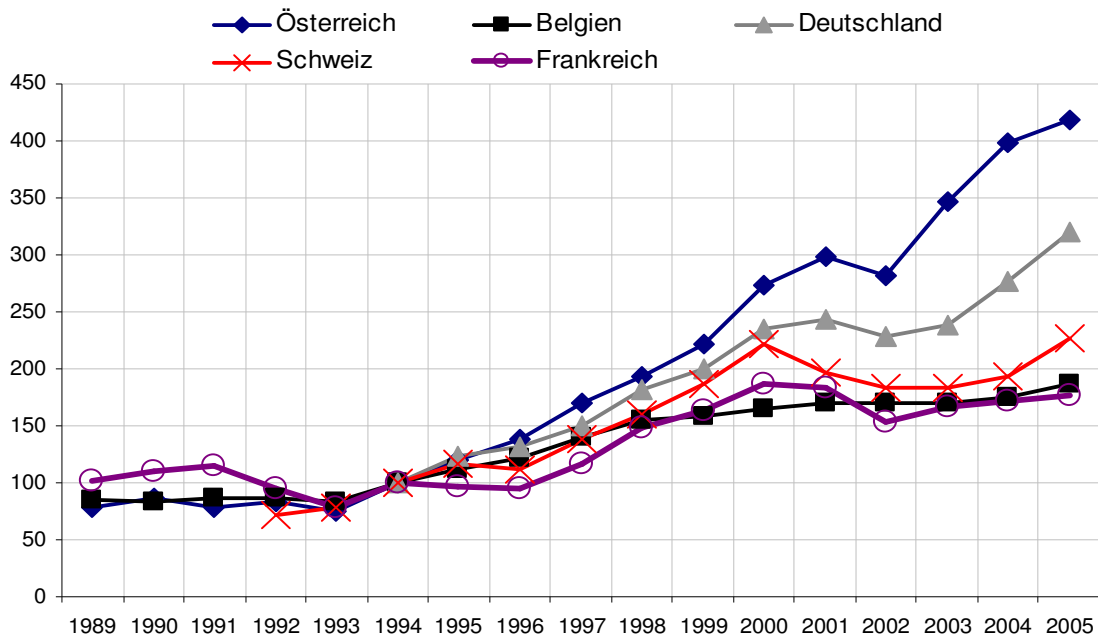
Belgien	2.2
Deutschland	1.2
Dänemark	0.3
Spanien	0.8
Finnland	0.6
Frankreich	2.1
Italien	0.6
Luxemburg	1.6
Niederlande	2.5
Norwegen	1.0
Schweiz (2004)	1.4
Schweiz (2005)	1.6

Der deutliche Anstieg des Anteils temporär Beschäftigter an der Gesamtbeschäftigung in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ist nicht nur ein Schweizer Phänomen. Auch in den Nachbarländern Deutschland, Frankreich und Österreich sowie in den Niederlanden und in Belgien ist eine ähnliche Bewegung zu beobachten.¹ Im laufenden Jahrzehnt hingegen verlief die Entwicklung nicht in allen aufgeführten Ländern synchron. In den Niederlanden ging die Temporärarbeitsquote wieder auf das Niveau von 1994 zurück, während in den anderen Ländern ab 2002/2003 erneut ein Anstieg zu beobachten war. Eine Analyse der Ursachen für den Verlauf findet sich in Kapitel 2.5.1.

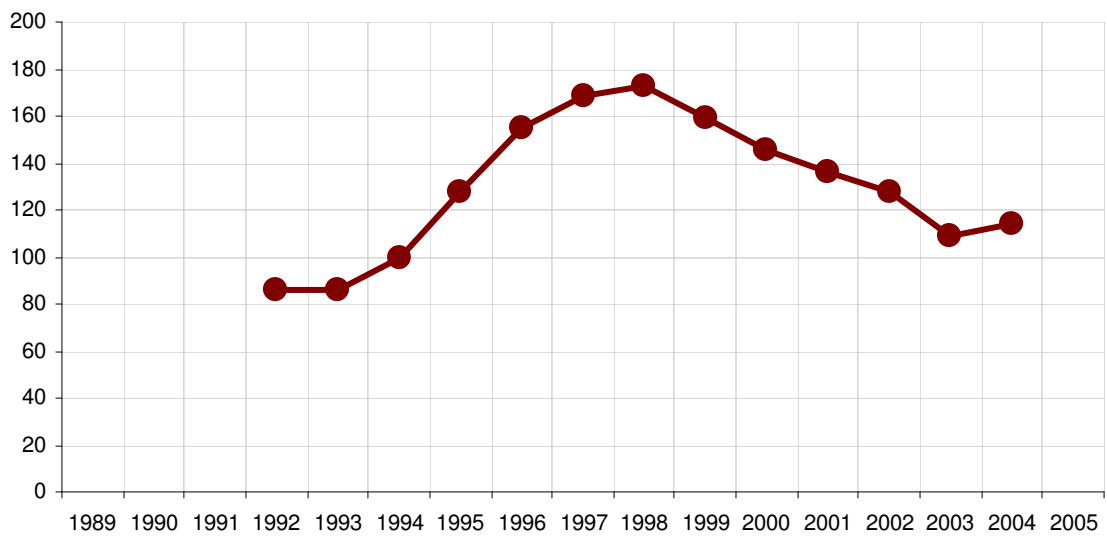
¹ Leider muss der Vergleich auf Personen und nicht auf Arbeitsvolumen abstellen – es waren keine entsprechenden Daten auffindbar.

Grafik 4: Entwicklung des Anteils Temporärbeschäftigter an der Gesamtbeschäftigung

(Personen, 1994=100; Daten Ausland: Eurofound.eu.int, PRISME, federgon; Schweiz: seco, BfS)



● Niederlande



2.2 Einsatzbranchen von Temporärarbeitskräften

Rund 60% der Temporären arbeiten gemäss einer Umfrage von GfS im Auftrag von Swisstaffing im sekundären Sektor. Gemessen an seinem Anteil an der Gesamtbeschäftigung von knapp 9% ist insbesondere die Nachfrage nach Temporärarbeitskräften aus dem Baugewerbe stark. Dort arbeitet ein Viertel der gesamten Temporären. Der Anteil der Temporären an der gesamten Beschäftigung einer Branche beläuft sich in der Industrie gemäss eigenen Berechnungen (auf Basis GfS-Umfrage) maximal auf knapp 5% (Nahrungsmittel, Tabak). Im Baugewerbe liegt er im Jahresdurchschnitt bei knapp 4%. Saisonal bedingt dürften aber starke Schwankungen zu beobachten sein. Im Dienstleistungssektor ist die Temporärarbeit weniger bedeutend. Der geschätzte Anteil an der Beschäftigung liegt hier etwas unter 1%, wobei im Gastgewerbe die Bedeutung saisonal schwanken dürfte.

Tabelle 4: Temporärarbeit in den einzelnen Branchen

	GfS für 2004			Arvanitis (2003) für 2000	
	Verteilung auf die Branchen	Verteilung auf die Branchen (Rangfolge)	Anteil an vzäq. Besch.	Anteil Firmen mit bedeutendem Temporäreinsatz	Verteilung auf die Branchen (Rangfolge)
	Daten GfS	eig. Berechnung	Eig. Berechnung	Daten Arvanitis	eig. Berechnung
Landwirtschaft	1.0%	17	-		
Industrie	33.0%		2.2%		
Nahrungsmittel, Tabak	6.3%	4	4.7%	24%	8
Maschinenindustrie	5.9%	5	2.6%	26%	4
Metallverarbeitung	5.0%	6	2.3%	20%	5
Chemie, Pharma, Medizin	6.9%	3	3.7%	21%	6
Elektroindustrie	2.0%	14	1.6%	29%	7
Textil, Bekleidung	1.7%	15	3.7%	13%	10
Uhren	1.3%	16	1.5%	29%	9
Energie, Wasser	3.0%	10	5.1%	8%	11
Baugewerbe	25.0%	1	3.9%	32%	1
Dienstleistungen	37.0%		0.7%		
Handel	8.5%	2	0.7%	14%	2
Gesundheit, Soziales	4.4%	7	0.6%	-	-
Hotel, Restaurant	4.1%	8	0.9%	21%	3
öff. Verwaltung	3.7%	9	1.1%	-	-
Transport	3.0%	10	0.8%	-	-
Reinigung, Haushalt	2.6%	11	-	-	-
Banken, Versicherungen	2.6%	11	0.6%	9%	6
Informatik, Kommunikation	2.2%	12	0.8%	-	-
Callcenter, Telefonmarketing	2.2%	13	-	-	-
Bildungswesen	0.7%	18	0.2%	-	-

Die Daten von GfS und Arvanitis decken sich mit dem Befund aus der Studie von GBI/SMUV (2002):

Gemäss Einschätzung von Regiosekretären ist das Baugewerbe der bedeutendste Nutzer von Temporärarbeit. Auch die Industrie ist eine wichtige Nachfragerin nach Temporären, namentlich die Maschinenindustrie. Regional besondere Ausprägungen beobachten die Sekretäre im Jura (Uhrenindustrie), der Region Basel (Chemie) und in Graubünden (Tourismus). In einzelnen Firmen kann die Zahl der Temporären bis zu einem Drittel der Beschäftigten ausmachen.

Eine Abfrage der Stellenangebote auf der Webseite der grossen Temporärfirmen Adecco, Vedior und zeigt die grosse Bedeutung von Industrie und Baugewerbe für die Temporärfirmen.

Tabelle 5: Ausgeschriebene Temporärstellen nach Branchen/Tätigkeiten

Adecco		Vedior	
Tätigkeitsbereich	Treffer bei Abfrage am 13.09.2006	Tätigkeitsbereich	Treffer bei Abfrage am 13.09.2006
<i>Office & Administration</i>	175	<i>Auto</i>	67
<i>Construction</i>	508	<i>Bau und Gewerbe</i>	417
<i>IT Staff</i>	0	<i>Büro Administration</i>	62
<i>Finance & Accounting</i>	15	<i>Chemie Food Pharma</i>	17
<i>Hotel & Event</i>	108	<i>Diverses [Reinigung, Gartenbau ...]</i>	13
<i>Medical & Science</i>	102	<i>Finance</i>	18
<i>Industrial</i>	649	<i>Industrie und Technik</i>	123
<i>Electro</i>	91	<i>IT Telecom</i>	4
		<i>Logistik</i>	8

(bei Manpower wurde in den meisten Branchen die maximale Anzeige von 500 Stellen erreicht, so dass die Zahl der ausgeschriebenen Temporärstellen je Branche nicht genau bestimmbar war).

Im internationalen Vergleich stellt die Branchenstruktur der Temporären in der Schweiz keine Besonderheit dar. Temporäre sind in den meisten Ländern mehrheitlich in der Industrie und im Baugewerbe tätig. Ausnahmen sind Schweden mit einem Dienstleistungsanteil von 74%, sowie die Länder Grossbritannien und Dänemark mit einer bedeutenden Temporärbeschäftigung in öffentlichen Dienstleistungen (ca. 40% aller Temporäranstellungen) (Daten aus Arrowsmith 2006). In Deutschland ist die Beschäftigung von Temporären im Bauhauptgewerbe mit Einschränkungen verboten.

In der Schweiz sind rund drei Viertel der Temporärarbeitenden Männer. Dieser Anteil entspricht ungefähr der Realität in den Nachbarländern Deutschland, Frankreich und Österreich. In Italien

hingegen liegt der Männeranteil leicht unter 50%. In den nordischen Ländern ist die Temporärarbeit noch ausgeprägter bei Frauen zu beobachten (Frauenanteil 64-80%).

2.3 Temporärbranche

In der Schweizer Temporärbranche sind ca. 1800 Verleihbetriebe tätig.² Die grössten fünf Unternehmen haben einen Marktanteil in der Grössenordnung von 50%, davon Adecco rund 20% und Manpower etwas mehr als 10%.

Tabelle 6: Marktposition der grössten Personalverleiher in der Schweiz

Firma	Marktposition
Adecco	1
Manpower	2
Kelly Services	3
Vedior	4
Randstad	5

Die Schweizer Personalverleiher sind im Verband Swisstaffing organisiert. Gemäss eigenen Angaben vertritt Swisstaffing 209 Firmen mit 534 Niederlassungen (Jahresbericht 2006). Darunter sind alle grossen, international tätigen Firmen. Dies zeigt sich auch daran, dass der Verband nach eigenen Angaben zwar nur rund 30% der Betriebe aber 60% des Umsatzes im Schweizer Personalverleih repräsentiert.

Umsatztreiber der Temporärfirmen ist der Verleih von Hilfskräften und Handwerkern im Baugewerbe und der Industrie sowie von Büropersonal. Bei Adecco beispielsweise machten diese im 1. Halbjahr 2006 einen Umsatzanteil von 76% aus. Profitabler, aber volumenmässig viel geringer ist der Verleih von Kaderpersonal und Spezialisten/-innen, z.B. in den Finanzsektor oder in die chemische Industrie. Gemäss GfS (2004) gehören nur rund 10% der verliehenen Personen in diese Kategorie. Die

² Die Zahl der Firmen ist leider nicht verfügbar.

Markführer unternehmen aber grosse Anstrengungen diesen gewinnträchtigen Geschäftszweig auszubauen. So rief Kelly Services z.B. die Geschäftszweige Kelly Scientific Resources bzw. Kelly Financial Resources ins Leben.

2.4 Motive für Temporärarbeit

2.4.1 Arbeitgeber

Temporäre werden von Unternehmen grösstenteils vorübergehend beschäftigt. Dies zeigt sich beispielsweise in den Ergebnissen der GfS-Studie für Swisstaffing. Es wurden 425 Unternehmen nach ihren Motiven gefragt, warum sie Temporäre einsetzen. Als mit Abstand wichtigstes Motiv wurde die Überbrückung von Kapazitätsengpässen genannt (Durchschnittswert von 4.3 auf einer Skala von 1 bis 5). An zweiter Stelle folgt die Vertretung von abwesendem Personal (Wert 3.5). Als unwichtig wurde die Möglichkeit, Kosten einzusparen, genannt (Wert 2.0). Ebenfalls eher unwichtig waren Rekrutierungsmotive (2.7). In der Mitte der Skala (Wert 3.0) liegt das Motiv, Temporäre aufgrund von Einstellungsstopps zu beschäftigen.

Zu ähnlichen Ergebnissen kamen Befragungen in anderen europäischen Ländern. Gemäss der in Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, in der Niederlande und in Spanien durchgeführten Umfrage von CIETT (2000) sind 27% der Temporärarbeitenden angestellt um Abwesenheiten oder Vakanzen bis zur Neubesetzung von Stellen zu überbrücken. 23% wurden wegen saisonal bedingt höheren Geschäftsaktivitäten eingestellt, 21% aufgrund von Kapazitätsengpässen. Bei 11% standen Rekrutierungsmotive im Vordergrund. Kostensenkungsmöglichkeiten waren nur bei 1% der Temporäranstellungen bei den Firmen ausschlaggebend.

2.4.2 Arbeitnehmer

Auf Seite der ArbeitnehmerInnen wird Temporärarbeit mehrheitlich als Übergangszustand aufgefasst. „Freiwillige“ Temporärarbeit ist die Ausnahme, wie Umfragen zeigen: „So ist das Finden einer Festanstellung auch das meistgenannte Ziel der Temporärarbeitenden. Drei Viertel der Temporärarbeitenden, die auch in Zukunft arbeitstätig bleiben wollen, suchen eine Festanstellung, während nur ein Fünftel unter ihnen weiterhin temporär arbeiten möchte“ (GfS 2005:9). Gemäss GfS (2005) wird die Temporäranstellung grösstenteils als eine „provisorische Lösung“ (Wert 4.2 auf 5-stufiger Skala) bezeichnet, die als „Sprungbrett für eine feste Anstellung“ gesehen wird (Wert 3.8). Weitaus weniger wichtig für die Entscheidung, temporär zu arbeiten, sind die Motive „Abwechslung“ (3.2), „Wahlfreiheit des Arbeitszeitpunktes“ (2.7) sowie „Ergänzung zu anderen Tätigkeiten“ (2.7).

Die Vorstellungen der Schweizer Temporärarbeitskräfte unterscheiden sich kaum von denjenigen in den Nachbarländern. Auch hier verbinden Temporärarbeitende mit ihrem Temporäreinsatz zum überwiegenden Teil die Hoffnung, dadurch zu einer Festanstellung zu kommen (CIETT 2002). Die Temporäranstellung ist nur selten die Wunschbeschäftigungsart von Arbeitnehmenden (Jahn 2005).

Damit decken sich die Hoffnungen der temporär arbeitenden ArbeitnehmerInnen auf einen dauerhaften Einstieg in die Erwerbswelt kaum mit den Motiven der Arbeitgeber, welche Temporäre

grösstenteils vorübergehend beschäftigen wollen.

2.5 Analysen

2.5.1 Ursache der Zunahme der Temporärarbeit

Wie oben gezeigt, ist das Arbeitsvolumen und die Zahl der temporär arbeitenden Personen seit den 1990er Jahren nicht nur in der Schweiz, sondern auch in zahlreichen anderen europäischen Ländern gestiegen. Trotzdem sind deutliche Schwankungen zu beobachten: Nach der Zunahme in der 2. Hälfte der 1990er Jahre ergab sich 2001/2002 beispielsweise wieder ein vorübergehender Rückgang. Wie kann diese Entwicklung der Temporärarbeit erklärt werden?

Leider gibt es unseres Wissens kaum systematische empirische Untersuchungen zu dieser Frage (zum Forschungsstand s. z.B. Jahn 2005). Dies hängt wohl nicht zuletzt auch mit der schlechten Datenlage zusammen. Die nachfolgenden Überlegungen und empirischen Schätzungen haben dementsprechend exploratorischen Charakter.

Aufgrund der oben dargestellten Ergebnisse aus Umfragen bei Firmen und temporär arbeitenden ArbeitnehmerInnen sind es vor allem die Unternehmen, welche auf dem Temporär-Arbeitsmarkt ihre Bedürfnisse nach Kurzeinsätzen befriedigen, während die ArbeitnehmerInnen in erster Linie deshalb temporär arbeiten, weil sie keine Festanstellung finden. Die Temporärarbeitenden sind mehrheitlich auf der Suche nach einem sicheren Arbeitsplatz. Die Unternehmen können ihre Nachfrage nach Temporären umso einfacher befriedigen, je mehr ArbeitnehmerInnen erfolglos eine feste Stelle suchen. Es ist daher zu vermuten, dass ein gewisser positiver Zusammenhang zwischen dem Anteil Temporärbeschäftigter und der Arbeitslosigkeit (Unterbeschäftigung) in einer Volkswirtschaft besteht (mit Verzögerung, da die Bereitschaft, temporär zu arbeiten mit der Dauer der Arbeitslosigkeit und somit der Aussteuerungswahrscheinlichkeit vermutlich zunimmt). Oder umgekehrt: Je geringer die Arbeitslosigkeit ist, desto schwieriger wird es für Unternehmen (vorübergehende) Personalengpässe mit Temporärarbeitenden zu überbrücken, da die Zahl der ArbeitnehmerInnen, welche bereit sind, temporär zu arbeiten, abnimmt. Die Nachfrage der Firmen wird angebotsseitig rationiert.³

Aufgrund der Mehrkosten, welche ein temporär Beschäftigter im Vergleich zu einer unbefristet angestellten Person für ein Unternehmen auf die Dauer verursacht, ist davon auszugehen, dass die Unternehmen, sobald sich länger anhaltende Kapazitätsengpässe abzeichnen, vermehrt unbefristet Personal einstellen werden. Die Temporären haben eine Konjunkturpufferfunktion. So wird zu

³ Auf regionaler Ebene wurde der Zusammenhang zwischen Arbeitslosen- und Temporärarbeitsquote in den USA und in Deutschland untersucht. Ein Zusammenhang konnte aber nicht nachgewiesen werden (Jahn 2005). Möglicherweise liegt dies an der lokalen Betrachtung, welche zu kleinräumig sein könnte. Für die Niederlande wurde der Zusammenhang steigende Arbeitslosigkeit vs. häufigere Temporäreinsätze hingegen beobachtet (van den Toren et al. 2002). 2001 war sogar von einer „Schlacht um Leiharbeiter“ die Rede (Jahn 2005).

Beginn eines Aufschwungs – wenn der künftige Geschäftsgang noch unsicher ist – die Bereitschaft der Firmen, teure Temporärarbeitskräfte einzustellen, höher sein als bei stabiler Geschäftsentwicklung. Umgekehrt sind es in einem Abschwung die Temporären, von denen sich die Firmen zuerst trennen. Der Anteil der Temporärarbeitenden an der Gesamtbeschäftigung dürfte somit den Konjunkturverlauf (oder die Unsicherheit der Firmen in Bezug auf den Konjunkturverlauf) spiegeln.

Daneben ist zu vermuten, dass gesetzliche Regulierungen die Temporärarbeitsquote beeinflussen (Jahn 2005, OECD 2004 und 2002). Ein ausgeprägter Kündigungsschutz beispielsweise kann es für Unternehmen attraktiver machen, Temporärarbeitskräfte einzustellen statt unbefristete Arbeitsverträge abzuschliessen. Weiter kann die Regulierung des Personalverleihs eine Auswirkung auf das Ausmass der Temporärarbeit haben: Je umfassender die Temporärarbeit gesetzlich beschränkt ist, desto geringer ihre Bedeutung.

Eine Rolle könnten auch erhöhte Flexibilitätsanforderungen an die Firmen spielen. Weiter dürften Temporärarbeitskräfte vermehrt zur Bewältigung von saisonalen Absatzschwankungen eingesetzt worden sein (Beispiel: Baugewerbe in der Schweiz).

Diese theoretischen Erklärungsansätze lassen sich empirisch überprüfen (s. ökonometrische Schätzergebnisse unten). Die Schätzung eines Länderpanels zeigt, dass die Entwicklung der Arbeitslosigkeit einen sichtbaren Einfluss auf die Bedeutung der Temporärbeschäftigung hat. Weitere Einflussfaktoren sind die Veränderung der Output-Lücke (Temporäre als Konjunkturpuffer) sowie ein Trendfaktor.⁴ Bemerkenswert ist, dass die Regulationsvariablen keinen signifikanten Erklärungsbeitrag zur Temporärquote leisten können. Dies darf aber nicht dahingehend interpretiert werden, dass Regulierungen gar keine Rolle spielen. Es ist schwierig, Regulierungsdichte und –stärke zu quantifizieren. Dennoch scheint die Bedeutung von Regulierungen empirisch relativiert. Saisonale Faktoren konnten nicht ermittelt werden, da nur Jahresdaten zur Verfügung standen.

⁴ Neugart/Storrie (2002) führen diesen trendmässigen Anstieg neben der Deregulierung des Personalverleihs in Europa namentlich darauf zurück, dass die Personalverleiher über die Verbreitung des Internets ihr Geschäftsvolumen vergrössern konnten.

Tabelle 7: Schätzergebnisse

Dependent Variable: Tempor
 Method: Pooled Least Squares
 Sample(adjusted): 1991 2004
 Included observations: 14 after adjusting endpoints
 Number of cross-sections used: 6
 Total panel (unbalanced) observations: 72

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
ALQ(-1)+ALQ(-2)	0.000701	0.000154	4.558245	0.0000
@TREND	0.000263	0.000108	2.445507	0.0174
GDPGAP	0.000822	0.000260	3.159039	0.0025
REGDIS	-0.001250	0.002953	-0.423319	0.6736
REGTMP	3.87E-05	0.000962	0.040212	0.9681
Tempor(-1)	0.825981	0.041513	19.89691	0.0000

R-squared	0.992189	Mean dependent var	0.028198
Adjusted R-squared	0.990757	S.D. dependent var	0.021309
S.E. of regression	0.002049	Sum squared resid	0.000252
Log likelihood	350.1205	F-statistic	692.8509
Durbin-Watson stat	1.861933	Prob(F-statistic)	0.000000

Verwendete Variablen:

Tempor	Anteil Temporärbeschäftigter an Gesamtbeschäftigung (div. Quellen)
ALQ	Standardisierte Arbeitslosenquote (OECD)
GDPGAP	Outputlücke (OECD)
@Trend	Deterministischer Trend
REGDIS	OECD-Indikator für Ausmass des Kündigungsschutzes („Overall strictness of protection against dismissal“, OECD 2004)
REGTMP	OECD-Indikator für Regulierung der Temporärfirmen („Overall strictness of regulation of temporary work agencies“, OECD 2004)

Aus den Schätzergebnissen ergibt sich, dass die Temporärarbeitsquote in der Schweiz bei seit Anfang der 1990er Jahre gleich bleibend hoher (bzw. tiefer) Arbeitslosigkeit heute rund 20% tiefer liegen würde als dies der Fall ist. Der positive Zusammenhang zwischen (verzögerter) Arbeitslosigkeit und Temporärbeschäftigung erklärt auch einen beträchtlichen Teil des Rückgangs der Temporärarbeit in den Niederlanden. Hätte die Arbeitslosigkeit auf dem Niveau von 1990 verharret, wäre die Temporärarbeitsquote 2004 gemäss dem geschätzten Modell wesentlich höher ausgefallen.

2.5.2 Volkswirtschaftlicher Nutzen der Temporärarbeit

Temporärarbeit als Sprungbrett in unbefristete Anstellungen?

Der Personalverleih wird immer wieder als Sprungbrett für ArbeitnehmerInnen in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis bezeichnet (so auch Bundesrat 2006). Dabei wird oft mit den Zugangs- und Abgangsstatistiken argumentiert. Gemäss der auch vom Bundesrat zitierten GfS-Studie standen im Jahre 2004 den 37% der temporär Beschäftigten, welche aus der Arbeitslosigkeit kamen, 27% gegenüber, welche nach ihrem Temporäreinsatz wieder arbeitslos wurden. Daraus aber eine Brücken- oder Sprungbrettfunktion abzuleiten, wäre vorschnell. Erstens blieben rund 46% temporär beschäftigt. Zweitens ist davon auszugehen, dass von den 20%, welche eine feste Stelle gefunden haben, zumindest ein Teil temporär zu arbeiten begonnen hat, um die Zeit bis zum Antritt der Festanstellung zu überbrücken. Untersuchungen, welche diesen Faktoren Rechnung tragen, jedenfalls kommen nicht zu eindeutigen Befunden (Kvasnicka 2005 findet keine Sprungbrettfunktion für Deutschland; in Spanien erhöht ein Temporäreinsatz gemäss Amuedo-Dorantes et al. 2005 hingegen die Chance, eine unbefristete Stelle zu finden; nach Autor/Houseman 2005 hingegen erschwert in den USA bei Unterschichtspersonen eine Temporäranstellung den Übergang in eine feste Stelle).

Dass der Übergang von einer Temporärstelle auf eine Dauerstelle die Ausnahme sein dürfte, geht auch aus den Motiven der Firmen, warum diese Temporäre einstellen, hervor. Die Befristung des Arbeitsverhältnisses ist von den Firmen intendiert (gemäss GfS-Umfrage). Nur ein geringer Teil der Unternehmen rekrutiert dauerhaft angestellte Arbeitskräfte über Temporäreinstellungen.

Die Aussage, Temporärarbeit sei ein Sprungbrett für eine Daueranstellung, entbehrt nicht nur einer eindeutigen empirischen Grundlage. Im Gegenteil dürfte ein nennenswerter Teil der Temporärarbeitenden unfreiwillig wiederholt in Temporäreinsätzen tätig sein. Dies zeigt sich auch in der GfS-Statistik. 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 (s. z.B. die NZZ vom 7.6.2006 und WoZ vom 21.9.2006). So gesehen kann eine Zunahme von Temporäreinsätzen sogar zu struktureller Arbeitslosigkeit führen.

Produktivitätsgewinne durch Temporäreinsatz?

Der Einsatz von Temporärarbeitskräften erlaubt es den Unternehmen – unter Inkaufnahme von Mehrkosten - flexibler auf Geschäftsentwicklungen zu reagieren. Sind Unternehmen, welche Temporäre einstellen, demzufolge produktiver? Für die Schweiz wurde dies von Arvanitis (2003) untersucht. Dabei zeigt sich, dass Firmen mit Temporäreinsatz weder einen höheren Umsatz pro Beschäftigten erzielen, noch tiefere Kosten aufweisen. Der Einsatz von Temporärarbeitskräften führt demnach nicht zu Produktivitätsgewinnen.

Welches ist die Bedeutung von Temporärarbeit als Flexibilisierungsinstrument? Gemäss einer Unternehmensbefragung in der Schweiz im Jahre 2000 hat die Temporärarbeit in betrieblichen

Flexibilisierungskonzepten einen eher untergeordneten Stellenwert (19.5% der Unternehmen bezeichnen dieses Flexibilisierungsinstrument als wichtig). Weitaus bedeutender sind flexible Arbeitszeiten (z.B. Jahresarbeitszeit bei 32.1% bzw. Monatsarbeitszeit bei 20.9%) (interne Flexibilisierung). Teilzeitarbeit ist für 23.8% der Firmen ein wichtiges Flexibilisierungsinstrument. Gemäss einer Studie für Deutschland (Promberger/Theuer, 2004) spielt die Temporärarbeit auch dort als Flexibilisierungskonzept eine nachrangige Rolle, wobei zwischen Unternehmen teilweise deutliche Unterschiede feststellbar sind. Wichtiger als Flexibilisierungsstrategie ist das „flexible scheduling“ (Auffangen von Auslastungsschwankungen über flexible Arbeitszeit, Überstunden). Gemäss Promberger (2006) wird Temporärarbeit als Flexibilisierungsinstrument von den Unternehmen in Deutschland insgesamt erst an sechster Stelle genannt.

Verdrängung von Normalarbeitsverhältnissen?

Ob Temporäre vermehrt anstelle von unbefristet angestellten Arbeitskräften zum Einsatz kommen und somit unbefristete, so genannte Normalarbeitsverhältnisse verdrängen, kann nicht abschliessend gesagt werden. Aufgrund von verschiedenen Indikatoren allerdings scheinen solche Entwicklungen in eher geringem Umfang der Fall zu sein. Dies zeigt sich beispielsweise an den Motiven der Arbeitgeber, Temporäre einzusetzen (s. Kapitel 2.4.1). Hier überwiegen eindeutig temporäre Beweggründe wie Bewältigung von Kapazitätsspitzen, Ersatz für vorübergehend abwesende MitarbeiterInnen u.a. Dieses Verhalten der Unternehmen ist ökonomisch insofern nachvollziehbar, als Temporäranstellungen auf Dauer wesentlich, nämlich 30-50%, teurer sind als Festanstellungen (s. Kapitel 2.1.2). Kurzfristig kann sich Temporärarbeit aber für einen Betrieb lohnen. Beim Temporäreinsatz wird nur die tatsächlich in Anspruch genommene Zeit bezahlt, während ein regulär angestellter Beschäftigter, welcher beispielsweise nur bei Kapazitätsengpässen zum Einsatz kommt, über die gesamte Anstellungsdauer entlohnt werden muss. Weiter hat das Unternehmen bei Temporären keine Rekrutierungskosten, wodurch sich für vorübergehende Einsätze ein TemporärarbeiterIn für Unternehmen rechnen kann.

In Deutschland haben Promberger/Theuer (2004) im Rahmen von Unternehmensbefragungen 20% „Intensivnutzer“ von Temporärarbeit festgestellt. Kriterium für „Intensivnutzer“ ist, dass mind. 20% der Belegschaft Temporärarbeitskräfte sind. Das Segment der „Intensivnutzer“ umfasst vor allem „hochtarifige Fertigungsbetriebe des verarbeitenden Gewerbes mit hohem Anteil an manueller Fertigung (z.B. Automobilindustrie, Zulieferer), aber auch bestimmte Dienstleistungsbereiche (z.B. Callcenter, Gebäudereinigung)“ (Promberger 2006: 265). Allerdings sind die Daten nicht nach Unternehmensgrösse gewichtet. „Zufällige“ Einsätze von einigen wenigen Temporärarbeitskräften in Kleinbetrieben können das Ergebnis nicht unwesentlich beeinflussen. Zudem lag der Stichtag der Befragung nahe der Ferienzeit. Dementsprechend weisen die Autoren darauf hin: „Ob und in welchem Masse ... tatsächlich Teile der Stammbeschaft abgebaut und durch Leiharbeitskräfte ersetzt wurden, ... muss künftigen vertieften Analysen vorbehalten bleiben“ (Promberger/Theuer 2004: 39). Und: „Insgesamt weist einiges darauf hin, dass Leiharbeit nicht nur in der Fläche eine nachrangige Rolle spielt, sondern auch in betrieblichen Flexibilisierungskonzepten einen untergeordneten Stellenwert besitzt“ (57).

2.5.3 Nachteile und volkswirtschaftliche Kosten der Temporärarbeit

Wie in Kapitel 2.4.2 beschrieben suchen Temporärarbeitende mehrheitlich eine Festanstellung. Sie versuchen, über eine Temporäranstellung in einem Betrieb dauerhaft Fuss zu fassen. Diese Hoffnung wird in vielen Fällen nicht nur nicht erfüllt, sondern Temporäre sehen sich neben ihrer befristeten Einsatzdauer auch mit wesentlich kürzeren Kündigungsfristen konfrontiert als die Festangestellten. Ihre Arbeit ist unsicher.

Darüber hinaus sind sie in zahlreichen anderen Bereichen deutlich benachteiligt. Sie haben schlechtere Sozialleistungen. So unterstehen sie oft nicht dem BVG-Obligatorium, sei dies, weil ihr Lohn zu tief ist, oder ihre Einsatzdauer zu kurz. Auch in Bezug auf Weiterbildung sehen sie sich wesentlich geringeren Möglichkeiten gegenüber als Festangestellte.

Temporäre haben ein erheblich höheres Unfallrisiko als die übrigen Erwerbstätigen. 2005 beispielsweise war bei 282 von 1000 vollzeitbeschäftigten Temporären in Industrie, Baugewerbe ein Betriebsunfall zu verzeichnen. Dass Temporäre in Industrie und Baugewerbe häufig verunfallen hat verschiedene Ursachen. So spielt die kurze Einsatzdauer und der häufige Wechsel der Einsatzbetriebe eine sehr wichtige Rolle. Temporärarbeitende sind mit den Arbeiten und den Arbeitsabläufen in den Einsatzbetrieben wenig vertraut.⁵ Auch bei Festangestellten geschehen Unfälle dementsprechend häufiger bei Stellenantritt. Ein weiterer Faktor ist das jüngere Alter der Temporären - junge ArbeitnehmerInnen haben ein höheres Unfallrisiko). Auch dürfte die Einführung und Instruktion durch den Einsatzbetrieb häufig ausbleiben. Weiter dürfte eine Rolle spielen, dass Temporäre teilweise für besonders gefährliche Arbeiten eingesetzt werden.

Tabelle 8: Branchen mit hohem Berufsunfallrisiko, 2005

Suva-Klasse	Zahl der Berufsunfälle auf 1000 Vollzeitbeschäftigte
Forstbetriebe	296
Verleih von Personal in Industrie oder Baugewerbe	282
Montagebetriebe	273
Schlachthofbetriebe	269
Bauhauptgewerbe	212

Wie hoch die Löhne der Temporären im Vergleich zu denjenigen der Festangestellten sind, lässt sich

⁵ „Im Betrieb tauchen plötzlich unbekannte Personen auf, die sich anders verhalten, gewohnte Arbeitsabläufe stören und Sicherheitsregeln nicht kennen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verleihfirma arbeiten in einem ungewohnten Umfeld und müssen auch ihrerseits Störungen des üblichen Arbeitsablaufes in Kauf nehmen“ (Asicom 05/06).

leider aufgrund fehlender statistischer Daten nicht sagen. Sicher ist aber: Mit der Personenfreizügigkeit hat sich die Lohnfrage bei Temporären verschärft. Dies zeigt sich bei Kontrollen von ArbeitnehmerInnen im Rahmen der flankierenden Massnahmen. Im Jahre 2005 wurden gemäss seco (2006) bei 2977 kontrollierten Personen 324 Lohnunterbietungen beanstandet. Daraus ergibt sich eine Verstoss-/Missbrauchsquote von $324/2977 = 10.9\%$. In bestimmten Kantonen ist der Lohndruck sogar noch grösser. Im Kanton Zürich beispielsweise führte 2006 beinahe jede dritte Kontrolle zu einer Beanstandung. Gemäss Informationen aus den Kantonen sind es insbesondere die kleinen Verleiher, welche Lohnunterbietungen begehen. Aber auch bei grossen, international tätigen Personalverleihern wurden die üblichen Löhne unterboten.

Ein Problem sind auch die geringeren beruflichen Aufstiegschancen von temporär Arbeitenden. Die kurzen Einsätze erschweren es erheblich, in den Einsatzbetrieben Qualifikationen zu erwerben, welche sich bei späteren Stellenbewerbungen nutzen liessen. Überhaupt wird sich die Abfolge von kurzen Engagements im Lebenslauf bei Bewerbungen nachteilig auswirken. Aufgrund der kurzen Einsatzdauer haben auch die jeweiligen Arbeitgeber kaum einen Anreiz, zur Weiterqualifizierung von Temporären beizutragen. Dies sieht sogar die Temporärbranche: „In dieser Hinsicht besteht in der Temporärbranche in der Tat ein gewisses Verbesserungspotenzial“ (Schweizer Arbeitgeber, 4/2007). Gemäss einer Umfrage von Swisstaffing bieten nur 14% der Einsatzbetriebe den Temporärarbeitenden hie und da bezahlte Weiterbildung an. Einzelne grössere Personalverleiher haben aber mittlerweile Weiterbildungsprogramme eingeführt. Doch nicht nur für die betroffenen ArbeitnehmerInnen, sondern auch volkswirtschaftlich kann diese fehlende betriebliche Weiterbildung problematisch sein. Denn wenn sich die Unternehmen aus der Verantwortung ziehen, fehlen insbesondere temporär Arbeitenden in tiefen und mittleren Einkommen mit Unterstützungspflichten die finanziellen und zeitlichen Möglichkeiten, ihre Qualifikationen zu verbessern, obwohl eine Weiterbildung ihre beruflichen Fähigkeiten erhöhen kann. Dementsprechend wird gesamtwirtschaftlich zu wenig in Bildung investiert.

Neben Problemen beim Lohn, der Arbeitssicherheit und der Aus- und Weiterbildung wird das Los der Temporären in der Arbeitswelt noch durch andere Faktoren erschwert. Vergegenwärtigt man sich, wie wichtig der Arbeitsplatz für den Aufbau und die Pflege sozialer Beziehungen in der Schweiz ist, so sind in dieser Hinsicht mit einer Temporäranstellung wesentliche Nachteile verbunden. Aufgrund ihrer kurzen Einsatzdauer sind Temporäre in den Einsatzbetrieben kaum integriert. Sie sind oft Mitarbeitende zweiter Klasse und so vom Sozialleben in den Firmen weitgehend ausgeschlossen. Die vielen Stellenwechsel erschweren es auch einen Bezug zur jeweiligen Arbeit herzustellen, wodurch es schwieriger wird, in der Arbeit einen Sinn zu sehen.

3. Gesetzliche Regulierung der Temporärarbeit

3.1 Begriffe

Der Personalverleih wird in der Schweiz durch das Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVG) vom 6. Oktober 1989 geregelt.⁶ Ausführende Vorschriften sind in der Verordnung über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (AVV) vom 16. Januar 1991 enthalten.

Personalverleih ist der Oberbegriff für das Dreiecksverhältnis zwischen Arbeitgeber (Verleiher) Einsatzbetrieb (Entleiher) und Arbeitnehmer. Dabei stellt der Arbeitgeber den Arbeitnehmer für eine bestimmte Zeit einem Dritten zur Leistung von Arbeit zur Verfügung. Dem Einsatzbetrieb steht das Weisungsrecht aber auch die Fürsorgepflicht zu.

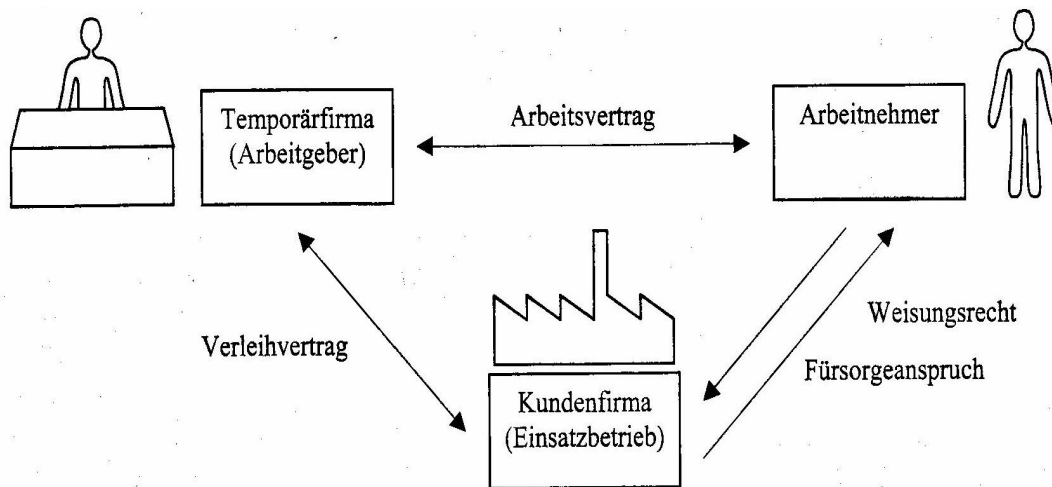


Abbildung 4: Übersicht der Rechtsverhältnisse beim Personalverleih

(Grafik aus: Geiser Thomas / Müller Roland, Arbeitsrecht in der Schweiz, Bern 2005, S. 30)

⁶ Arbeitsvermittlungsgesetz (AVG), SR 823.11

Der Personalverleih umfasst die *Temporärarbeit*, die *Leiharbeit* und das *gelegentliche Überlassen* von Arbeitnehmenden an Einsatzbetriebe.

Nach Art. 27 AVV liegt *Temporärarbeit* vor, wenn der Zweck und die Dauer des Arbeitsvertrages zwischen dem Verleiher und dem Arbeitnehmer auf einen einzelnen Einsatz bei einem Einsatzbetrieb beschränkt ist. Für jeden neuen Einsatz wird innerhalb eines generellen Rahmenvertrags, der die allgemeinen Arbeitsbedingungen enthält, ein separater Arbeits- bzw. Einsatzvertrag abgeschlossen. Der Arbeitnehmer hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Beschäftigung, darf aber einen Einsatz ablehnen. Das Risiko für fehlende Einsätze liegt somit beim Arbeitnehmer.

Bei der *Leiharbeit* oder *Regiearbeit* stellt der Verleiher seine Arbeitnehmenden auf Dauer unabhängig von den einzelnen Einsätzen fest an. Der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin hat im Leiharbeitsverhältnis Anspruch darauf, beschäftigt und entlohnt zu werden. Einsätze dürfen jedoch nicht abgelehnt werden. Das Risiko der Lohnfortzahlung bei fehlenden Einsätzen trägt der Verleiher.

Während Temporärarbeit in der Schweiz weit verbreitet ist, kommt der Leiharbeit nur marginale Bedeutung zu.

Bei der gelegentlichen Überlassung wird der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin nur ausnahmsweise einem Einsatzbetrieb überlassen. Sie unterliegt anders als die Temporärarbeit oder die Leiharbeit nicht der Bewilligung und wird daher im AVG nicht näher geregelt.

3.2 Bewilligungspflicht

Sowohl die private Arbeitsvermittlung als auch der Personalverleih (Art. 12 AVG) sind bewilligungspflichtig. Die Bewilligungspflicht für Personalverleiher wurde 1989 mit der Totalrevision des AVG eingeführt. Sie wurde notwendig, weil sich an den Arbeitsgerichten die Fälle von verweigerten Lohnzahlungspflichten von Personalverleihfirmen häuften. Zudem vermochte der verbandliche Ehrenkodex missbräuchliche Geschäftspraktiken nicht genügend zu bekämpfen.⁷

Die gewerbepolizeiliche Bewilligungspflicht ist als Missbrauchsgesetzgebung zu verstehen, welche eine seriöse, fachkundige Verleihtätigkeit gewährleisten soll. Auf weit reichende Einschnitte in die Vertragsfreiheit und auf eine wirtschaftspolitische Bedürfnisprüfung wurde jedoch verzichtet.

Die Betriebsbewilligung wird vom kantonalen Arbeitsamt erlassen. Für den grenzüberschreitenden Verleih in Richtung Ausland benötigt der Verleiher zusätzlich eine Betriebsbewilligung des *secundo*. Der Personalverleih vom Ausland in die Schweiz ist auch unter dem Freizügigkeitsabkommen mit den EG-Mitgliedstaaten nicht erlaubt.

Die kantonale Bewilligung berechtigt zum Verleih in der ganzen Schweiz. Die Bewilligung ist unbefristet, kann aber vom Arbeitsamt entzogen werden. Dies ist namentlich der Fall bei wiederholtem oder schwerwiegendem Verstoss gegen das AVG oder ausländerrechtliche

⁷ Vgl. RITTER ANDREAS, Das revidierte Arbeitsvermittlungsgesetz, Bern 1994, S. 113.

Zulassungsvorschriften sowie der zwingenden Arbeitnehmerschutzvorschriften (Art. 16 AVG). Solche Verstösse sind etwa die Missachtung von Arbeitszeitvorschriften, das Vorenthalten von arbeitsvertraglichen Ansprüchen, die Nichtbezahlung von Sozialversicherungsbeiträgen und das Missachten von Unfallpräventionsmassnahmen.

3.2.1 Bewilligungsvoraussetzungen

Die Bewilligungsvoraussetzungen erstrecken sich auf betriebliche Bedingungen, wie etwa Handelsregistereintrag und passende Geschäftslokalitäten. Zudem dürfen Personalleihfirmen keine weiteren Tätigkeiten ausführen, welche Einsatzbetriebe oder die Arbeitnehmenden gefährden könnten. Als persönliche Voraussetzungen des Betriebsinhabers gelten genügende fachliche Fähigkeiten - wobei keine spezielle Eignungsprüfung vorgesehen ist - sowie ein guter Leumund.

Aufgrund des erhöhten Gefährdungspotentials wurde auf Weisungsstufe das Erfordernis eingeführt, dass die Verleihbetriebe ihre Arbeits- und Verleihverträge vor der Bewilligungserteilung dem kantonalen Arbeitsamt zur Prüfung auf ihre Gesetzeskonformität hin unterbreiten müssen.

3.2.2 Kautionspflicht

Die Kautionspflicht ist beim Personalverleih eine Bewilligungsvoraussetzung. Sie bezweckt in erster Linie den Arbeitnehmerschutz; so soll sie die Lohnansprüche der Arbeitnehmer bei Insolvenz der Verleihfirma sicherstellen. Indirekt erschwert sie zudem *den unüberlegten Einstieg in die Branche*, vor allem von kleineren Firmen ohne jegliche finanzielle Basis.

Die Kautionspflicht beträgt Fr. 50'000 pro Verleiher. Belaufen sich die Einsatzstunden auf mehr als 60'000 (entspricht in etwa der Jahresarbeitszeit von 30 vollbeschäftigten AN) beträgt die Kautionspflicht Fr. 100'000. Die Kautionspflicht gilt auch für die Zweigniederlassungen. Die Höchstkautionspflicht für Hauptsitz und Zweigniederlassung ist bei 1 Mio. Franken plafoniert.⁸ Im Falle des Verleihs ins Ausland erhöht sich die Kautionspflicht um Fr. 50'000.

Die Kautionspflicht kann auch durch Garantieerklärung, Bürgschaft oder Versicherung erbracht werden.

3.2.3 Aufhebung der Bewilligungspflicht

Im Zuge der administrativen Entlastung der Unternehmen schlug der Bundesrat im Juni 2006 die Abschaffung der eidgenössischen Bewilligungspflicht und somit die Aufhebung der zusätzlichen Kautionspflicht vor. Angesichts der Kritik der Sozialpartner und des betroffenen Verbandes hat der Bundesrat jedoch diese Revision des AVG sistiert.

⁸ Die Kautionshöhen sind in der Gebührenverordnung zum Arbeitsvermittlungsgesetz (SR 823.113) geregelt.

3.3 Arbeitnehmerschutz

3.3.1 Arbeitsvertrag zwischen Verleiher und Arbeitnehmer

Der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin schliesst allein mit dem Verleiher einen Arbeitsvertrag ab.⁹ Die Arbeitnehmenden sind aber verpflichtet, die Arbeitsleistung nicht diesem, sondern einem Dritten zu erbringen. Dieser Umstand führt zu einer Aufspaltung der Arbeitgeberfunktion.

Der Arbeitsvertrag zwischen Verleiher und Arbeitnehmer muss schriftlich abgeschlossen werden (Art. 19 Abs. 1 AVG). Das AVG enthält zudem kürzere Kündigungsfristen. Diese gelten nur für die Temporärarbeit und für unbefristete Einsätze unter 6 Monaten.¹⁰ Die Temporärarbeit führt in hohem Mass zur Gefahr von *Kettenarbeitsverträgen*. Lehre und Praxis lassen Kettenarbeitsverträge zur Gesetzesumgehung nicht zu - bei der Temporärarbeit ist jedoch die Rechtsprechung nicht gleich streng und wertet in der Regel jeden Arbeitseinsatz als separaten Arbeitsvertrag.¹¹

Vereinbarungen zwischen Verleiher und Arbeitnehmer, die dem Arbeitnehmer nach Ablauf des Arbeitsvertrags den Übertritt in ein direktes Arbeitsverhältnis verunmöglichen oder erschweren, sind nichtig. Der Verleiher darf dem Arbeitnehmer dafür auch keine finanziellen Entschädigungen auferlegen. Üblich ist jedoch, dass der Einsatzbetrieb bei Übernahme des Arbeitnehmers eine Entschädigung zu entrichten hat.

Gesetzlich nicht geregelt ist die Frage, ob der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin für die Dauer der Zuverfügungstellung der Arbeitskraft ausserhalb eines Einsatzes Anspruch auf Lohnzahlung hat. Dies dürfte jedoch nur der Fall sein, wenn der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin verpflichtet ist, den Einsatz anzunehmen.

Temporärarbeit ist immer wieder von Unterbrüchen zwischen den Einsätzen gekennzeichnet und stellt somit einen erheblichen Unsicherheitsfaktor für die betroffenen Arbeitnehmenden dar. Die Unsicherheit bezüglich Lohnzahlung und sozialer Absicherung während der einsatzlosen Zeit wird einzig durch die Arbeitslosenversicherung abgedeckt. Wobei diese Abfederung zeitlich befristet ist.

3.3.2 Pflichten des Verleihers

Neben der Lohnzahlungspflicht während des Einsatzes muss der Verleiher als Arbeitgeber für die sozialversicherungsrechtlichen Beiträge aufkommen. Temporärbetriebe haben ihre Arbeitnehmenden zwingend bei der Suva obligatorisch gegen Unfall zu versichern (Art. 66 Abs. 1

⁹ Ausführlich zur Ausgestaltung des Arbeitsvertrags: Weisungen und Erläuterungen des seco zur Arbeitsvermittlung und zum Personalverleih, Bern 2003, S. 92 ff.

¹⁰ Gemäss Art. 19 Abs. 4 AVG kann während der ersten 3 Monate das Arbeitsverhältnis mit einer Frist von mind. 2 Tagen gekündigt werden, im 4-6 Monat mit einer Frist von mind. 7 Tagen.

¹¹ Siehe BGE 129 III 124, E. 3.

Bst. o UVG). Temporäre Arbeitnehmende sind nur der beruflichen Vorsorge unterstellt, falls ihr Einsatz unbefristet ist oder länger als drei Monate dauert. Immerhin hat das seco in einer neueren Weisung festgehalten, dass bei mehreren kürzeren Einsätzen beim gleichen Verleiher, die jedoch eine Gesamtdauer von mehr als drei Monaten ergeben, ebenfalls die BVG-Unterstellung greift. Eine Zusammenzählung der Einsätze erfolgt jedoch nicht, wenn zwischen den Einsätzen ein Unterbruch von mehr als zwei Wochen erfolgt ist.¹² Damit wird die soziale Absicherung erheblich geschwächt, erfolgen doch viele Einsätze über eine kurze Dauer, die häufig mit längeren Unterbrüchen einhergehen.

3.3.3 Pflichten des Einsatzbetriebs

Dem Einsatzbetrieb obliegen gegenüber dem Temporärarbeiter die Pflichten, die unmittelbar mit der Ausführung der Arbeit zusammenhängen. Damit ist insbesondere die Pflicht gemeint, die körperliche Integrität und die Persönlichkeit des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin zu schützen und die Arbeitnehmerschutz-Vorschriften zu respektieren.

Für den Bereich der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes führen die entsprechenden Verordnungen diese Grundpflichten ausdrücklich auf:¹³ Danach hat der Arbeitgeber, bezüglich der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes gegenüber den entliehenen Arbeitnehmenden die gleichen Pflichten wie gegenüber den eigenen Arbeitnehmenden. Der Einsatzbetrieb muss deshalb in seinem Betrieb dafür sorgen, dass alle dort Beschäftigten bezüglich Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz informiert, angeleitet und ausgebildet sowie ausgerüstet sind.

Er hat zu überprüfen, dass die temporär Angestellten über die nötige Ausbildung für die Bedienung von gefährlichen Geräten verfügen und muss sie auf die betriebsspezifischen Risiken aufmerksam machen. Tätigkeiten mit besonders hohem Berufsunfall- und -krankheitsrisiko dürfen erst nach arbeitsmedizinischen Vorsorgeuntersuchungen durchgeführt werden. Viele gefährliche Arbeiten dürfen zudem nur mit entsprechender Ausbildung ausgeführt werden. Beides gilt auch für Temporärmitarbeitende. Insbesondere bei Kurzeinsätzen kommt es häufig gar nicht zu arbeitsmedizinischen Untersuchungen.

Die Anleitung, Ausbildung und Ausrüstung von Temporärarbeitern ist in Praxis sehr mangelhaft. Als mögliche Ursachen gelten die kurze Einsatzdauer, der hohe Zeit- und Arbeitsdruck sowie die aufgeteilten Arbeitgeberpflichten. So gehen viele Einsatzbetriebe davon aus, dass die Temporärfirmen ihnen ausgebildete Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerinnen ausleihen und sich nähere Abklärungen und Instruktionen am Einsatzort erübrigen.

Infolge der Risikoabwälzung auf den Verleihbetrieb belastet der Arbeitsunfall eines

¹² Siehe: http://www.treffpunkt-arbeit.ch/dateien/Private_Arbeitsvermittlung/Geltung_der_BVG-Unterstellung_fuer_verliehne_Arbeitnehmer.pdf

¹³ Art. 10 Verordnung über die Unfallverhütung (SR 832.30); Art. 9 Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz (SR 822.113).

Temporärangestellten den Einsatzbetrieb deutlich weniger als ein verunfallter Festangestellter. Denn einerseits sind die betriebswirtschaftlichen Kosten geringer und andererseits wird der Arbeitsunfall eines Temporären auch nicht bei der Festsetzung der Berufsunfall-Prämienrechnung mit berücksichtigt. Dies bedeutet, dass die Präventionsmassnahmen bei verliehenen Arbeitnehmenden markant verbessert werden müssen. Es bestehen bereits spezifische Informationsbroschüren und auch erste Zusammenarbeitsformen zwischen Gewerkschaften und Branchenverband, die Berufsunfallverhütung muss sich aber noch gezielter auf die Situation der Temporären konzentrieren.

Auch muss der Vollzug der Präventionsvorschriften verbessert werden. Solange der UVG-Vollzug aber weiterhin zwischen Kantonen und Suva aufgeteilt ist, wird sich kaum eine kohärente Unfallprävention durchsetzen. Heute ist zwar die Suva der gesetzliche Unfallversicherer der Temporärfirmen, der Vollzug der Arbeitssicherheitsvorschriften obliegt aber den Kantonen, die kaum Kontrollen durchführen.

3.4 Gesamtarbeitsvertragsrecht im Personalverleih

3.4.1 Einhaltung des GAV des Einsatzbetriebs

Seit der Totalrevision des AVG im Jahre 1989 verpflichtet Art. 20 AVG den Verleiher gegenüber dem Arbeitnehmer, die gesamtvertraglichen Lohn- und Arbeitszeitbestimmungen einzuhalten, wenn er ihn einem Einsatzbetrieb überlasst, der einem allgemeinverbindlichen GAV untersteht.

Die einzuhaltenden Lohn- und Arbeitszeitbestimmungen eines AVE GAV sind in Art. 48a AVV präzisiert. Der Begriff der Lohn- und Arbeitszeitbestimmungen umfasst auch Ansprüche auf Lohnfortzahlung bei unverschuldeter Verhinderung an der Arbeitsleistung.¹⁴ Nicht desto trotz handelt es sich um eine Privilegierung der Personalverleiher gegenüber anderen nicht am allgemeinverbindlich erklärten GAV beteiligten Arbeitgebern und Arbeitnehmenden, auf die der Geltungsbereich ausgedehnt wird. Denn für diese gelten GAV-Bestimmungen über Abschluss, Inhalt und Beendigung der Einzelarbeitsverträge wie auch die Verpflichtungen gegenüber den Gesamtarbeitsvertragsparteien.¹⁵

Immerhin wurde im Zuge der flankierenden Massnahmen Art. 20 AVG ergänzt: Neu muss der Verleiher auch anteilmässig den obligatorischen Beitrag an Weiterbildungs- und Vollzugskosten des AVE GAV leisten. Ausserdem müssen Verleiher, falls der Einsatzbetrieb einem AVE GAV unterstellt ist, der den flexiblen Altersrücktritt vorsieht, diese Regelung ebenfalls einhalten.¹⁶ Der nun seit 1. April 2006 in Kraft getretene Art. 20 AVG hält auch fest, dass die paritätischen Kommissionen der AVE GAV befugt sind, die Verleiher auf die Einhaltung von Art. 20 AVG zu kontrollieren und fehlbaren

¹⁴ BGE 124 III 126.

¹⁵ So auch THOMAS GEISER, Probleme des Gesamtarbeitsvertragsrechts in der Schweiz, ARV 2004, S. 142.

¹⁶ Von der Beitragspflicht ausgenommen sind unter 28 jährigen in Ausbildung befindenden Arbeitnehmer, deren Einsatzvertrag auf 3 Monate befristet ist: Art. 48c AVV.

Verleihern bei nicht geringfügigen Verstössen eine Konventionalstrafe und die Kontrollkosten aufzuerlegen.

Der GAV eines Einsatzbetriebes, der nicht allgemein verbindlich erklärt worden ist, hat keine Geltung auf den Verleiher. Als Begründung für diese stossende Ungleichbehandlung führte der Bundesrat in seiner Botschaft zum AVG aus, dass es dem Verleiher nicht zuzumuten sei, den auf den Einsatzbetrieb anwendbaren Gesamtarbeitsvertrag zu ermitteln.¹⁷ Dieser fadenscheinige Grund vermag nicht zu überzeugen, denn dem Einsatzbetrieb könnte im Verleihvertrag ohne weiteres eine Mitteilungspflicht über den geltenden GAV auferlegt werden.¹⁸

GAV können Bestimmungen enthalten, dass bei Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen von Temporärfirmen der GAV ebenfalls Geltung haben soll.¹⁹ Der vertragsgebundene Einsatzbetrieb soll dadurch angehalten werden mit Personalverleihfirmen Verträge einzugehen, welche die Einhaltung des betreffenden GAV garantieren. Da solchen GAV-Bestimmungen aber kaum normative Wirkung zukommt, ist ihre Durchsetzbarkeit jedoch gering.

Gesamtvertraglich können auch die Gründe (Kapazitätsspitzen, Vertretungen bei Krankheiten) für den Einsatz von Temporärarbeitnehmenden oder Begrenzungen geregelt werden. Auch die Pflicht zur Übernahme von langfristig beschäftigten Temporärarbeitnehmenden kann gesamtvertraglich geregelt werden.

3.4.2 GAV für den Personalverleih

Das kollektive Arbeitsrecht ist in der schweizerischen Personalverleihbranche nicht verbreitet, aber nicht unbekannt. Bereits in den 70er Jahren schloss der Schweizerische Metall- und Uhrenarbeiterverband mit Manpower einen GAV.

1981 schlossen der Kaufmännische Verband Schweiz und der Schweizerische Verband der Unternehmungen für Temporärarbeit einen gesamtschweizerischen GAV ab. Es existieren auch GAV mit einzelnen Verleihfirmen.²⁰

3.5 Überblick über die Regulierung der Temporärarbeit in Europa

Im europäischen Vergleich hat die Schweiz eine der liberalsten Regulierungen der Temporärarbeit. Die Überlicksarbeit der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen über die Temporärarbeit unterteilt die europäischen Gesetzgebungen in drei

¹⁷ BBl 1985 III 556, 616.

¹⁸ So auch VISCHER FRANK, *Der Arbeitsvertrag*, 3. Aufl., Basel/Genf/München 2005, S. 56.

¹⁹ So im GAV für die grafischen Industrie, 2005 (Art. 105 Abs. 5) oder GAV Post, 2002 (Art. 131).

²⁰ Z.B. *Convention collective de travail*, Paul Cramatte S.A et Unia Transjurane, 2007-2011.

Kategorien.²¹

Regulierung nach kontinentaleuropäischem Muster

Der Personalverleih ist detailliert geregelt und unter strenger staatlicher Kontrolle platziert. Wobei die gesetzlichen Bestimmungen häufig lasch umgesetzt werden.

Regulierung nach britischem und irischem Muster

Die Regulierung ist vergleichsweise eher schwach, weist aber Besonderheiten auf, wie etwa die komplexe Rechtsnatur des Personalverleihs. Spezifische Schutzbestimmungen sind bei den Arbeitszeiten und bei Kündigungen vorgesehen.

Regulierung nach skandinavischem Muster

In den skandinavischen Ländern hat in den 90er eine Deregularisierung des Personalverleihs stattgefunden. Heute gibt es wenige spezifische staatliche Regulierungen. Dank einer guten tarifvertraglichen Abdeckung erfolgte die Liberalisierung aber abgedeckt.

Parallel dazu ist die EU bemüht, einen europäischen Minimalstandard für die Leiharbeit einzuführen. Die EU-Richtlinie über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern befindet sich seit mehreren Jahren im Entwurfstadium.²² Die Richtlinie wird derzeit von Großbritannien, Deutschland und Polen im Europäischen Rat, weil in ihrer derzeitigen Fassung abgelehnt, blockiert. Das Hauptargument der Gegner der Richtlinie: diese sehe vor, dass Arbeitnehmern nach sechs Wochen das gleiche Gehalt und die gleichen sozialen Leistungen wie fest angestellten Arbeitnehmern zustehen.

Immerhin gibt es eine Richtlinie vom 25. Juni 1991 zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis (91/383/EWG), welche punktuell über den in der Schweiz geltenden Schutzstandard hinausgeht.

3.5.1 Marktzugang / Bewilligungspflicht

Die Inbetriebnahme einer Tätigkeit als Personalverleiher ist ausser in den skandinavischen Ländern, Grossbritannien und in den Niederlanden an die Erfüllung gesetzlicher Voraussetzungen gebunden.²³ Diese umfassen die Betriebsbewilligung, finanzielle Garantien, staatliche Kontrollen

²¹ Temporary agency work in the European Union, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Hrsg), Dublin 2002.

²² Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europ. Rates und Parlaments über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern, 28.11.2002, KOM (2002) 701 end.

²³ Aufgrund der Zunahme von unseriösen Temporärfirmen und zunehmenden Missbrauchsfällen ist in den Niederlande die Wiedereinführung der Bewilligungspflicht in Diskussion.

sowie sozialpartnerschaftliche Mitwirkungspflichten.

Die Betriebsbewilligung wird grundsätzlich vom zentralen Ministerium für Arbeit und meistens nur befristet erteilt. Mit der Bewilligung ist meistens eine umfassende Berichtserstattungspflicht verbunden. So müssen die Personalverleiher in Frankreich, Deutschland, Luxemburg, Spanien und Portugal monatlich oder halbjährlich die Behörden über die Anzahl Personalausleihen, die geleisteten Löhne und Sozialabgaben und die geleisteten Arbeitstage informieren.

In unseren Nachbarstaaten ist es den Personalverleihern untersagt, gleichzeitig Dienste der Arbeitsvermittlung und der Rekrutierung anzubieten.

3.5.2 Gründe und Restriktionen für den Einsatz von Temporären

Zahlreiche Länder - mit Ausnahme von Deutschland und Grossbritannien - definieren die Gründe, für welche Betriebe Temporärangestellte einsetzen dürfen. Diese sind namentlich die Abdeckung von Produktivitätsspitzen, Ferien- oder Krankheitsausfällen, befristeten Arbeiten und von saisonalen Schwankungen. Nicht zulässig ist praktisch in allen Ländern die Temporärarbeit bei besonders gefährlichen Tätigkeiten. Dabei sind tarifvertraglich geregelte Ausnahmen möglich. Das in allen europäischen Ländern auftretende hohe Unfallrisiko unter den Temporärarbeitnehmenden zeigt, dass diese Präventionsmassnahme häufig umgangen wird. Einige Länder untersagen den Personalverleih in gewissen Branchen (z.B. Baugewerbe, öffentliche Verwaltung).²⁴ Auch kann der Einsatz auf eine bestimmte maximale Dauer (6 -12 Monate) begrenzt werden.

Vielerorts dürfen Temporäre bei Streik oder nach wirtschaftlich motivierten Kündigungen nicht beschäftigt werden.

3.5.3 Gleichbehandlungsgebot

Die Frage nach der Gleichbehandlung von temporär Angestellten und der „ständigen Belegschaft“ punkto Lohn- und Arbeitsbedingungen ist in allen europäischen Ländern von grosser Bedeutung. Die meisten Länder der EU statuieren in ihren nationalen Gesetzen den Gleichbehandlungsgrundsatz. Die konkrete Umsetzung dieses Grundsatzes ist wegen den kurzen Ausleih- und Beschäftigungszeiten jedoch meistens ungenügend.²⁵ Verbreitet ist jedoch die Anwendung des GAV des Einsatzbetriebs auch auf die Temporärangestellten.

Vereinzelt wandelt sich das Temporärarbeitsverhältnis nach einer längeren Dauer in eine Festanstellung bei der Temporärfirma (z.B. in NL).

²⁴ In Österreich und Belgien hat in den letzten 2 Jahren eine Öffnung von bisher ausgeschlossenen Branchen stattgefunden.

²⁵ So IAB Kurzbericht Nr. 21 / 2002.

3.5.4 Tarifverhandlungen

Spitzenreiter in Sachen Tarifverträge im Personalverleih ist Schweden, wo praktisch die gesamte Branche abgedeckt ist. Die Liberalisierung des Personalverleihs wurde in Schweden durch kollektivvertragliche Regelungen flankiert. Beachtenswert ist, dass in Schweden die Motivation zum Abschluss von Tarifverträgen auch stark vom Arbeitgeberverband der Personalverleiher kam. Denn es galt, das Image der Branche zu verbessern und vor allem die kleinen und unseriösen Verleiher zu kontrollieren. Heute wird der Personalverleih in Schweden zu 80% von 5 grossen Agenturen getätigt.

Eine vergleichbare Situation liegt in Dänemark, Finnland und den Niederlanden vor. In Deutschland konnten die ersten Tarifverträge erst kürzlich abgeschlossen werden.

Arbeitsbedingungen für Leiharbeitnehmer in der EU					
	Erlaubnis- pflicht	Arbeitnehmer- vertretung	Gleichbehand- lungsgrundsatz	Entlohnung	Tarifverträge
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Belgien	ja	ja	teilweise	Tarifbedingungen des Entleihers	ja
Dänemark	nein	nein	nein, aber Tarif- vereinbarungen	keine Regelung	teilweise
Deutschland	ja	ja, bei Zeitarbeitsfirma	nein, Ausnahmen	keine Regelung	nein, einzelne Firmentarifverträge
Finnland	nein	ja, bei Zeitarbeitsfirma	ja	Tarifbedingungen des Entleihers	teilweise
Frankreich	ja	ja, falls Beschäfti- gung > 3 Monate	ja	Tarifbedingungen des Entleihers	ja, sektoral
Griechenland	ja	Daten nicht verfügbar	ja	Tarifbedingungen des Entleihers	nein
Großbritannien	nein	teilweise, bei Zeitarbeits- firma und Entleiher	nein	keine Regelung	nein, einzelne Firmentarifverträge
Irland	ja	ja, falls Beschäfti- gung > 12 Monate	nein	keine Regelung	nein
Italien	ja	ja	ja	Tarifbedingungen des Entleihers	ja, sektoral
Luxemburg	ja	ja, falls Beschäfti- gung > 10 Monate	teilweise	keine Regelung	ja
Niederlande	nein	ja, falls Beschäfti- gung > 26 Wochen	ja, stufenweise	Tarifbedingungen des Entleihers	ja
Österreich	ja	ja, bei Zeitarbeitsfirma und Entleiher	ja	Tarifbedingungen des Entleihers	nein
Portugal	ja	nein	ja	keine Regelung	nein
Schweden	nein	ja, bei Zeitarbeitsfirma	nein, aber Tarif- vereinbarungen	Mindestlohn in Höhe von 80% des Vergleichslohnes	ja
Spanien	ja	ja, bei Zeitarbeitsfirma	ja	Tarifbedingungen des Entleihers	ja, sektoral

(Grafik aus: IAB Kurzbericht Nr. 21/2002, S. 4)

4. Handlungsbedarf und Reformvorschläge

Temporärarbeit muss die Ausnahme auf dem Schweizer Arbeitsmarkt sein. Grundsätzlich sind Temporäreinsätze zu beschränken auf die Überbrückung von ausserordentlichen Kapazitätsspitzen sowie von vorübergehenden Abwesenheiten von MitarbeiterInnen wie Krankheit oder Mutterschaftsurlaub. In Betrieben und Branchen, in denen die Temporärarbeit ein zu grosses Ausmass angenommen hat, braucht es quantitative Beschränkungen im jeweiligen GAV. Eines der besten Rezepte gegen volkswirtschaftlich unerwünscht häufige Temporärarbeit ist eine tiefe Arbeitslosigkeit. Dann wird es für die Lohnabhängigen einfacher, eine Dauerstelle zu finden bzw. dann sind Lohnabhängige, welche eine Dauerstelle suchen, nicht mehr gezwungen, eine Temporäranstellung anzunehmen. Dementsprechend wichtig ist eine aktive Konjunkturpolitik.

Der befristete Charakter der Temporärarbeit darf nicht zur Umgehung der sozialen Absicherung führen. Die sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen müssen so ausgelegt oder allenfalls angepasst werden, dass auch Temporärarbeitnehmende über eine entsprechende soziale Absicherung wie Arbeitnehmende in einem Normalarbeitsverhältnis verfügen.

4.1 Vollzugsoffensive: 2008 Ordnung auf dem Schweizer Temporärmarkt schaffen

Die Markteintrittshürden für Personalverleiher sind in der Schweiz tief. Gleichzeitig ist die staatliche Kontrolle der Verleihtätigkeit sehr gering. Es erstaunt daher nicht, dass auch Branchenvertreter das Vorhandensein von unseriösen Firmen anprangern und zum Schutze der Branche strengere Kontrollen und Strafen fordern. Der SGB begrüsst diese Bekenntnisse zu mehr Ordnung auf dem Schweizer Temporärmarkt und wertet diese als gute Ausgangsbasis für eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern und den staatlichen Behörden.

Das geltende AVG regelt die Bewilligungsvoraussetzungen, die eine seriöse Geschäftsführung garantieren sollten. Da die Betriebsbewilligung aber unbefristet erteilt wird und Personalverleiher nach erteilter Bewilligung kaum kontrolliert werden, die Betriebsbewilligung entwickelt keine disziplinierende Wirkung. Die an sich griffige Sanktion des Bewilligungsentzugs und die im AVG enthaltenen Strafbestimmungen sind wegen ihres faktisch ausbleibenden Vollzugs keine Ordnungsinstrumente.

Um die auch von Branchenvertretern geforderten Missbräuche zu bekämpfen und die schleichende Verwilderung der boomenden Temporärbranche einzudämmen braucht es eine Vollzugsoffensive im Personalverleih. Diese Vollzugsoffensive setzt sich aus folgenden Elementen zusammen:

1. 2008 werden sämtliche Betriebsbewilligungen für Personalverleiher einer Überprüfung unterzogen. Die Bewilligungsvoraussetzungen müssen erneut überprüft werden.

Gleichzeitig müssen die Kontrollen von Lohn- und Arbeitsbedingungen vor Ort deutlich erhöht werden. Auch die paritätischen Kommissionen der allgemeinverbindlich erklärten GAV müssen

dem Personalverleih in ihrer Branche besonderes Augenmerk schenken. Der Personalverleih ist in Bezug auf Lohndumping eine Risikobranche und muss dementsprechend überwacht werden. Die Forderung von Adecco, sämtliche Temporäreinsätze zu kontrollieren, muss umgesetzt werden (Tages Anzeiger, 2. März 2007).

Die Vorschriften der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes bedürfen ebenfalls dringend einer stärkeren staatlichen Kontrolle. Der Personalverleih muss im 2008 eine Schwerpunktbranche für die Durchführungsorgane des UVG werden. Solange der UVG-Vollzug weiterhin zwischen Kantonen und Suva aufgeteilt ist, wird sich kaum eine kohärente Unfallprävention durchsetzen. Der Vollzug der Arbeitssicherheit für die gesamte Temporärbranche muss daher der Suva übertragen werden.

2. Mit der Umsetzung dieser Massnahmen sind als Vollzugsorgane die Kantone betraut. Das seco ist jedoch als Aufsichtsbehörde gefordert, mittels Instruktion und Lenkung für eine einheitliche, flächendeckende und rasche Umsetzung zu sorgen.
3. Festgestellte Verstösse sowohl bei den Bewilligungsvoraussetzungen, bei Lohn- und Arbeitsbedingungen als auch bei der Arbeitssicherheit müssen konsequenter und strenger geahndet werden. Insbesondere muss bei schwerwiegenden oder wiederholten Missbräuchen die Betriebsbewilligung entzogen werden.
4. Beanstandeten Personalverleiher muss zudem die Zusammenarbeit mit den RAV untersagt werden. Personalverleiher profitieren enorm von der Zusammenarbeit mit den RAV, indem ihre Personalrekrutierung wesentlich erleichtert wird. Es liegt daher auf der Hand, dass unseriöse Firmen von dieser Zusammenarbeit ausgeschlossen werden müssen. Zudem muss das seco Kooperationen der RAV mit privaten Verleihern oder Vermittlern neben der makellosen Betriebsbewilligung noch von weiteren Qualitätsanforderungen (z.B. Sicherheitskonzept, Weiterbildungsangebote) abhängig machen.

4.2 Anerkennung des Gleichbehandlungsgrundsatzes durch Branchen-GAV

Temporärarbeitnehmende sind im Vergleich zu Festangestellten in verschiedener Hinsicht benachteiligt. Weil sie nicht beim GAV-Vertragspartner direkt angestellt sind, unterliegen sie auch nicht den Bestimmungen von nicht allgemeinverbindlich erklärten GAV. Und aufgrund der befristeten, meistens zeitlich kurzen Einsatzverträge ergeben sich erhebliche Lücken im Arbeitnehmerschutz und bei den Weiterbildungs- und Karrieremöglichkeiten.

1. Zur Verbesserung der Situation der Temporärarbeitnehmenden und zur Vermeidung von unerwünschten Wettbewerbsverzerrungen auf dem Arbeitsmarkt (Gefahr der GAV-Umgehung durch Einsatz von Temporären) braucht es einen rahmengebenden GAV zwischen dem Verband der Personalverleiher (Swissstaffing) und den betroffenen SGB-Gewerkschaften.
2. Der Rahmen-GAV bestimmt, dass grundsätzlich der GAV des Einsatzbetriebs für die Temporärmitarbeitenden gilt.

3. Für Einsätze in Betrieben, die keinem GAV unterstellt sind, müssen subsidiär die im Rahmen-GAV enthaltenen Bestimmungen zu Lohn, Arbeitszeiten sowie weiteren Arbeitsbedingungen gelten. Damit die Arbeitnehmerschutzvorschriften wegen den unterbrochenen und kurzen Einsätzen nicht weiter umgangen werden können, müssen namentlich die Lohnfortzahlungspflicht bei Krankheit, Kündigungsfristen, BVG-Unterstellung sowie die Weiterbildungsmöglichkeiten ebenfalls geregelt werden. Weiter drängt sich auch eine strengere Praxis zu den Kettenarbeitsverträgen auf.
4. Der Einsatz von Temporärarbeitnehmenden in bestreikten Betrieben wird gleich wie in zahlreichen anderen Ländern zum Schutze der Koalitionsfreiheit verboten.
5. Der Rahmen-GAV für Temporäre kann seine Ordnungsfunktion erst mit einer Allgemeinverbindlicherklärung entfalten. Für die Temporärbranche dürfte die Ausnahmeregelung vom Erfordernis des Arbeitnehmerquorums (Art 2 Ziff. 3 AVEG) Anwendung finden.

4.3 Berufsunfälle verhindern

Die hohen Berufsunfallzahlen, das damit verbundene menschliche Leid und die hohen Unfallkosten bei Temporärarbeitnehmenden verlangen nach griffigen Unfallpräventionsmassnahmen. Die Arbeitssicherheitsvorschriften müssen konsequent umgesetzt werden. Damit Temporärangestellte nicht weiterhin zwischen die Verantwortungssphären von Verleihfirma und Einsatzbetrieb fallen, gilt folgender Grundsatz: Die Verleihfirma ist verantwortlich für die Grundanforderung der Arbeitssicherheit (Sicherstellung der nötigen Ausbildung, korrekte Vermittlung), während der Einsatzbetrieb den Temporärangestellten über die konkreten für den jeweiligen Arbeitsplatz spezifischen Gefahren zu informieren und anzuleiten hat.

Der SGB spricht sich für folgendes Massnahmenpaket aus, welches im laufenden Jahr mit der Suva und den Sozialpartnern an die Hand genommen werden muss:

Verantwortungsbereich der Verleihfirma

- Erfüllen der Qualifikationsanforderungen: Jeder Arbeitnehmer, der für Tätigkeiten mit erhöhtem Berufsunfallrisiko verliehen wird, muss ausgewiesenermassen über die erforderlichen Qualifikationen verfügen. Ein Instrument, um dies zu gewährleisten, ist ein Sicherheitspass. Der Sicherheitspass bescheinigt die arbeitsmedizinischen Eignungsuntersuchungen, die Ausbildungen und Instruktionen und die Berufserfahrung in verschiedenen Branchen. Ohne Sicherheitspass darf kein Temporärbeschäftigter Tätigkeiten mit einem hohen Berufsunfall- oder Berufskrankheitsrisiko eingesetzt werden. Untersuchungen und Instruktionen gehen zu Lasten der Personalverleihfirma. Die Personalverleihfirma ist auch verantwortlich dafür, dass die im Sicherheitsprofil angegebenen Anforderungen bezüglich Arbeitssicherheit mit den Einträgen im Sicherheitspass übereinstimmen.
- Ausbildung in Arbeitssicherheit / Gesundheitsschutz: Temporärarbeitende müssen besser

geschult und über Gefahren am Arbeitsplatz informiert werden. Alle Temporärmitarbeitenden, die im Verlauf von 12 Monaten in Branchen mit hohem Berufsunfallrisiko eine Einsatzdauer von mindestens 4 Wochen hatten, sollten einen von der Verleihfirma bezahlten Sicherheitskurs besuchen. Diese Sicherheitskurse können in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern bzw. den paritätischen Kommissionen der jeweiligen GAV organisiert werden.

Verantwortungsbereich des Einsatzbetriebes

- Sicherheitsprofil: Die Einsatzbetriebe müssen die Anforderungen punkto Arbeitssicherheit (Ausbildungen, medizinische Untersuchungen, Berufserfahrung) an den Temporärarbeitnehmer vor Abschluss des Verleihvertrags definieren und der Verleihfirma detailliert mitteilen. Zu diesem Zweck verwenden sie ein standardisiertes Anmeldeformular, das jeweils das Anforderungsprofil des gewünschten Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin bezüglich Arbeitssicherheit abbildet.
- Haftungsverschärfungen: Die Haftung der Einsatzbetriebe muss verschärft werden. Heute werden diese als „Dritte“ bei Berufsunfällen kaum zur Verantwortung gezogen.
- Einbezug der Temporären bei den Arbeitssicherheitsmassnahmen des Betriebs: Die besondere Gefahrensituation beim Einsatz von Temporären muss in den ASA Branchenlösungen berücksichtigt werden.

5. Bibliografie

- Amueda-Dorantes, C. et al. (2005): The role of temporary help agencies on workers' career advancement, Mimeo.
- Arrowsmith, J. (2006): Temporary agency work in an enlarged European Union, Dublin.
- Arvanitis S. (2002): Numerical and Functional Labour Flexibility at Firm Level: Are There Any Implications for Performance and Innovation?, KOF Working Paper 80.
- Autor, D. und S. Houseman (2005): Do Temporary Help Jobs Improve Labor Market Outcomes for Low-Skilled Workers? Evidence from Random Assignments, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Staff Working Papers, 05-124.
- Bundesrat (2006): Bericht des Bundesrates über die Situation im Bereich des Personalverleihs.
- Caritas Schweiz (2001): Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz, Luzern.
- CIETT (2002): Rationale of agency work, Rotterdam.
- CIETT (2000): Orchestrating the evolution of private employment agencies towards a stronger society, Brüssel.
- GBI/SMUV (2002): Etude réalisée dans la cadre de la Réflexion conduite par les syndicats FTMH et SIB au sujet du travail intérimaire, Mimeo.
- Ecoplan (2003): Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz, seco Publikation Arbeitsmarktpolitik, Bern.
- GfS (2004): Das Image der Temporärfirmen, Studie i. A. von Swisstaffing, www.swiss-staffing.ch.
- Jahn, E. J. (2005): Was macht den Unterschied? Determinanten der Nachfrage nach Leiharbeit in Deutschland und den Niederlanden, Industrielle Beziehungen, 4(12), 393- 423.
- Kvasnicka, M. (2005): Does temporary agency work provide a stepping stone to regular employment, Mimeo.
- Neugart, M. und D. Storrie (2002): Temporary Work Agencies and Equilibrium Unemployment, Discussion Paper FS I 02-203, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin.
- Observatoire Romand et Tessinois de l'Emploi (2006): Evolution du travail intérimaire en Suisse Romande, Lausanne.
- OECD (div. Jg.): Employment Outlook, Paris.

- Promberger M. (2006): Leiharbeit – Flexibilität und Prekarität in der betrieblichen Praxis, WSI Mitteilungen 5/2006.
- Promberger, M. und St. Theuer (2004): Welche Betriebe nutzen Leiharbeit?, in: Vogel, B. (Hg.), Leiharbeit, Hamburg.
- Quiquerez, F. et al. (2006): Impact de l'accord bilatéral relatif à la libre circulation des personnes sur la région transfrontalière du canton de Neuchâtel et du Département du Doubs, Neuchâtel.
- Ritter A. (1994): Das revidierte Arbeitsvermittlungsgesetz, Bern.
- seco (2006): BERICHT -Umsetzung der Flankierenden Massnahmen zur Freizügigkeit im Personenverkehr: 1. Januar 2005 bis 31. Dezember 2005, Bern.
- Storrie, D. (2002): Temporary agency work in the European Union, Dublin, www.eurofound.eu.int.
- Thévenoz L. (1987), Le travail intérimaire, Lausanne.
- Vischer F. (2005): Der Arbeitsvertrag, Basel/Genf/München.