

ISA
Informationen zur
Sozial- und
Arbeitsmarktpolitik

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

Abteilung
Arbeitsmarktpolitik und
Internationale Sozialpolitik

Ausgabe
6/2001



Leiharbeit – Erfahrungen im europäischen Vergleich

November 2001

Entgelt bezahlt, Postvertriebsstück A 45163

DGB

Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Verantwortlich:
Dr. Ursula Engelen-Kefer
Rückfragen an:
Wilhelm Adamy
Karin Schulze Buschhoff

e-mail:
wilhelm.adamy@
bundesvorstand.dgb.de
karin.schulzebuschhoff@
bundesvorstand.dgb.de

Telefon 0 30/2 40 60-399/269
Telefax 0 30/2 40 60-771

Inhalt:

1. Einleitung	S. 2
2. Rechtlicher Rahmen der Leiharbeit in Ländern der EU	S. 3
2.1 Der rechtliche Rahmen in den Niederlanden	S. 3
– bis 1998	S. 3
– seit Anfang 1999	S. 4
2.2 Der rechtliche Rahmen in Frankreich	S. 5
2.3 Der rechtliche Rahmen in Großbritannien	S. 6
2.4 Der rechtliche Rahmen in Deutschland	S. 7
2.5 Die Praxis der Leiharbeit in Deutschland	S. 9
2.6 Gemeinnütziger Verleih	S. 11
3. Gesundheitliche Risiken von Leiharbeitskräften in der EU	S. 12
4. Lehren aus dem europäischen Vergleich für Deutschland	S. 12
Literatur	S. 16

Leiharbeit: Erfahrungen im europäischen Vergleich

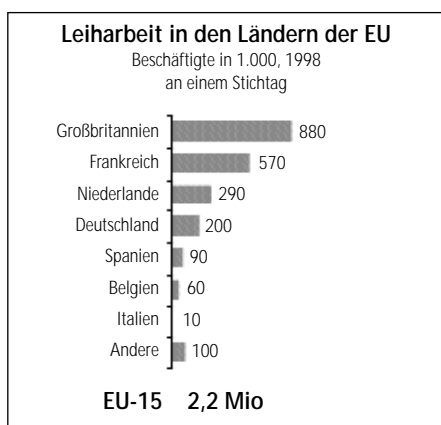
1. Einleitung

Die Europäischen Sozialpartnerverhandlungen zur Leiharbeit sind im Frühjahr 2001 gescheitert. Die Gewerkschaften hatten EU-weit von den Arbeitgebern gefordert, einen Gleichbehandlungsgrundsatz hinsichtlich der Entlohnung der Leiharbeitnehmer in einer europäischen Sozialpartnereinbarung anzuerkennen. Die Verhandlungen waren Ende März an der Weigerung der Arbeitgeber gescheitert, diesen Grundsatz anzuerkennen.

Dabei ist in 10 von 15 Mitgliedsstaaten der Union die Gleichbehandlung von Leiharbeitnehmern mit den Beschäftigten im Einsatzbetrieb schon heute weitgehend in Gesetz oder Tarifvertrag verankert. Diesen Grundsatz als Mindeststandard auf europäischer Ebene festzuschreiben, entspräche damit nur der bereits heute weitgehend gängigen Praxis in der Mehrzahl der europäischen Mitgliedstaaten.

Auch in Ländern mit liberalen Regelungen zur Arbeitnehmerüberlassung hat der Gleichbehandlungsgrundsatz hinsichtlich des Entgeltes meist einen festen Stellenwert. Während beispielsweise in den Niederlanden im Zuge der gesetzlichen Ausweitung der Arbeitnehmerüberlassung fast sämtliche Regelungen verändert wurden, blieb der Gleichbehandlungsgrundsatz unberührt.

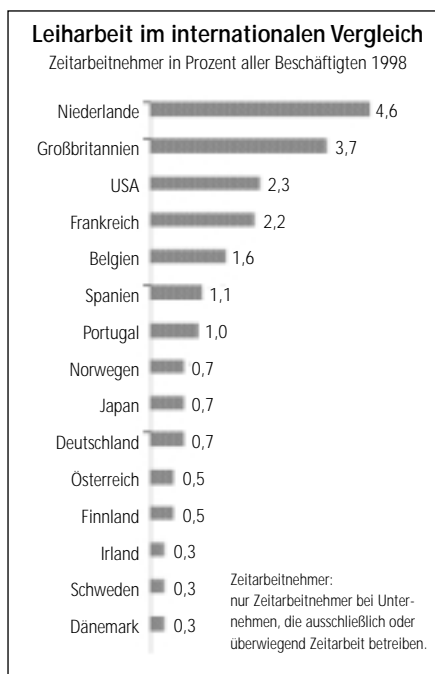
Übersicht 1:



Quelle: Deloitte & Touche Bakkenist; National CIETT Federations, Brüssel 2000

Deutschland liegt in der EU hinsichtlich des Umfangs der Leiharbeit im Mittelfeld, gemessen am Anteil der Leiharbeiter an der Gesamtbeschäftigung. Führend sind die Niederlande mit einer Quote von 4,6 Prozent und Großbritannien mit 3,7 Prozent. Schlusslichter bilden in Europa Schweden, Dänemark und Irland mit einem Beschäftigungsanteil in Leiharbeit von 0,3 Prozent sowie Griechenland und Italien. In diesen Ländern war die Leiharbeit lange Zeit generell verboten. In Italien ist sie seit 1997 auf experimenteller Basis in manchen Branchen für bestimmte Aufgaben zugelassen. In Österreich, Norwegen und Schweden stagniert die Leiharbeitsquote auf niedrigem Niveau (IW 2000, Zahlen für 1998).

Übersicht 2:



Quelle: OECD, Weltverband Zeitarbeit

Auf Grund der von Land zu Land unterschiedlichen Regelungen sind die Beschäftigtenzahlen der Verleihbranche allerdings nur bedingt vergleichbar. Die bei uns hohe Zahl

der Arbeitsverhältnisse mit nur kurzer Dauer führt zum Beispiel dazu, dass sich die Beschäftigtenzahl rechnerisch innerhalb eines Jahres zweimal austauscht. Bundesweit werden im Laufe eines Jahres doppelt so viele Leiharbeitsverhältnisse neu abgeschlossen und beendet, wie im Jahresdurchschnitt Arbeitskräfte beschäftigt sind. Hinzu kommt die keinesfalls einheitliche Funktion von Leiharbeit. Während bei uns z. B. die betriebliche Ausbildung und damit auch die Erprobung Jugendlicher meist über die duale Ausbildung erfolgt, vollzieht sich die Integration der Jugendlichen beispielsweise in den Nieder-

landen mangels eines vergleichbaren Ausbildungssystems weit stärker über die Arbeitnehmerüberlassung.

Diese unterschiedliche Funktion von Leiharbeit wird bei internationalen Vergleichen meist ebenso verschwiegen wie weitergehende Regelungen anderer Länder, die ein Lohndumping zu verhindern suchen. Immer wieder wird z. B. der im Vergleich zu den Niederlanden weit geringere Anteil der Leiharbeitskräfte auf einen „noch zu eng gezogenen gesetzlichen Rahmen“ der Arbeitnehmerüberlassung zurückgeführt (IW 2000). Doch die Fakten zeigen ein deutlich anderes Bild.

2. Rechtlicher Rahmen der Leiharbeit in Ländern der EU

In fast allen Ländern der Europäischen Union (mit Ausnahme von Irland und Großbritannien) wird die Verleihagentur als der Arbeitgeber des Leiharbeitsbeschäftigten betrachtet, mit allen arbeits- und sozialrechtlichen Verpflichtungen, die sich daraus ableiten. In Frankreich hat darüber hinaus auch der Vertrag zwischen Leiharbeiter und Verleiherfirma den Stellenwert eines Arbeitsvertrages.

Mit Ausnahme von Dänemark, Finnland, den Niederlanden, Großbritannien und Schweden (dort ist allerdings ein neuer

Gesetzesentwurf in Bearbeitung), ist eine Erlaubnis notwendig, um als gewerbsmäßiges Leiharbeitsunternehmen agieren zu dürfen.

Die Prozeduren und Erfordernisse zur Erteilung, Wiederrufung und Zurücknahme der Erlaubnis differieren zwischen den einzelnen Ländern allerdings erheblich. Auch die Dauer der Erlaubnis variiert im Ländervergleich, ebenso wie die Möglichkeit, zunächst befristet und danach unbefristet oder gleich beim ersten Mal unbefristet verleihen zu dürfen.

2.1 Der rechtliche Rahmen in den Niederlanden

► bis 1998:

In den Niederlanden wurde das Leiharbeitsverhältnis bis 1998 als Sonderarbeitsverhältnis behandelt, zu dem es im niederländischen bürgerlichen Gesetzbuch keine Regelungen gibt. Das bedeutete in der Praxis, dass Kündigungsschutz und andere Schutzvorschriften nicht galten. Jedoch griffen viele öffentlich-rechtliche Regelungen wie das Mindestlohngesetz und der Mindesturlaubsanspruch. Auch sozialversicherungsrechtlich wurden Leiharbeiter wie Normalarbeitnehmer behandelt (in den

Niederlanden gibt es keine Geringfügigkeitsgrenze, d. h. keine Ausnahmen von der Sozialversicherungspflicht).

Im Arbeitsbeschaffungsgesetz war ein Genehmigungssystem festgeschrieben. Die Erlaubnis für die Arbeitnehmerüberlassung war an folgende Bedingungen geknüpft:

- an die Gewährleistung der Abführung der Sozialabgaben und Steuern;
- an die Einhaltung der Frist von höchstens 1.000 Stunden bzw. sechs Monaten für die

Entleihung von Beschäftigten bei demselben Arbeitgeber/ Entleiher;
– an den „Lohngleichheitsgrundsatz“, (d. h. die Verpflichtung, den Leiharbeitnehmern den gleichen Lohn zu zahlen, wie er auch im Entleihbetrieb bezahlt wird, von dieser Vorschrift konnte jedoch per Tarifabkommen abgewichen werden, wenn dies beide Parteien wünschen) und

– an das Verbot, Leiharbeitskräfte als Streikbrecher einzusetzen.
– Die Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe war grundsätzlich verboten. Weil Leiharbeitnehmer zivilrechtlich nicht wie Normalarbeitnehmer behandelt wurden, galt für sie auch nicht das Betriebsratsgesetz, d. h. sie waren formal von der betrieblichen Mitbestimmung ausgeschlossen.

▶ seit Anfang 1999:

Seit Anfang 1999 ist das Leiharbeitsverhältnis im Bürgerlichen Gesetzbuch geregelt und wird wie ein Normalarbeitsverhältnis behandelt, aber mit einer entscheidenden Ausnahme: im Gesetz ist eine Sonderregelung für kurze Leiharbeitsverhältnisse enthalten. In den ersten 26 Wochen der Beschäftigung eines Leiharbeitnehmers für eine Leiharbeitsfirma gilt die gesetzliche Neuregelung für befristete Beschäftigungen nicht. Die gesetzliche Neuregelung besagt, dass drei befristete Arbeitsverhältnisse innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren möglich sind, ohne dass ein Kündigungsschutz besteht. Erst für den vierten Vertrag in einer „Kette“ von Verträgen wird der Kündigungsschutz wirksam. Für Leiharbeitnehmer gilt diese Vorschrift erst nach 26 Wochen, d.h. erst nach 26 Wochen wird die Kette der Verträge und der Zeitraum von drei Jahren berechnet.

Von dieser 26 Wochen-Regelung und auch der für befristete Beschäftigungen (Kettenregelung) kann allerdings über Tarifabkommen abgewichen werden. In dem ABU-Tarifvertrag (der in der Praxis gültig ist für über 90 Prozent der Leiharbeitnehmer) sind solche Abweichungen festgeschrieben. Statt einer Frist von 26 Wochen gilt dort eine Frist von 52 Wochen. Demgegenüber gilt aber schon ab 26 Wochen eine Qualifikationsverpflichtung und das Recht auf den Aufbau einer betrieblichen Altersrentenversicherung.

Mit dem neuen Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (WAADI = Wet allocatie arbeidskrachten door intermediairs), das am 01. 07. 98 in Kraft getreten ist, wird die Erlaubnispflicht für die Leiharbeit aufgehoben und damit auch die Begrenzung der Erlaubnisfrist von 1.000 Stunden bzw. sechs Monaten. Auch das Verbot der Leiharbeit für die Bauwirtschaft wird aufgehoben. Der

Lohngleichheitsgrundsatz (sowie auch die Möglichkeit, über Tarifvertrag davon abzuweichen) und das Streikbrecherverbot sind aber nach wie vor zentrale Elemente des niederländischen Rechts.

Weil die Leiharbeitskräfte jetzt „Arbeitnehmer“ im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuches sind, sind sie auch Arbeitnehmer im Sinne des Betriebsratsgesetzes. Das bedeutet, dass sie ein aktives und ein passives Wahlrecht in dem Verleihbetrieb haben. Daneben ist in dem Betriebsratsgesetz auch festgelegt, dass dem Leiharbeitnehmer, der länger als zwei Jahre bei einem Entleihbetrieb arbeitet, auch dort ein aktives und ein passives Wahlrecht zusteht.

Die Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches hinsichtlich neuer Bestimmungen für Leiharbeitnehmer und das am 01. 07. 98 in Kraft getretene Arbeitnehmerüberlassungsgesetz sind entscheidende Schritte zur Stärkung der Position der Leiharbeitnehmer.

Insgesamt ist die steigende Nachfrage nach flexibler Beschäftigung in den Niederlanden mit dem Nachdenken über eine Lösung des für unerlässlich gehaltenen Schutzes auch solcher Beschäftigungsverhältnisse beantwortet worden; dies hat sicherlich zu der wachsenden Beschäftigung in diesem Bereich beigetragen (vgl. Stille 1998).

Leiharbeit ist in den Niederlanden mit einem Anteil von 4,6 Prozent an der Gesamtbeschäftigung weitaus stärker verbreitet als in Deutschland. Der Leiharbeitsbeschäftigung wird neben den liberaleren Regelungen dieser Arbeitsverhältnisse, die gleichzeitig eindeutige Schutzbestimmungen für die Beschäftigten festbeschreiben, häufig auch mit dem starken Kündigungsschutz für regulär Beschäftigte in den Niederlanden in Verbindung gebracht.

Im Vergleich zu Deutschland ist der Kündigungsschutz in den Niederlanden strenger geregelt. Neben allen Unterschieden im Detail (Konsultationsverfahren, Fristen, Abfindungen) ist vor allem hervorzuheben, dass in den Niederlanden eine Entlassung von regulär, d.h. nicht befristet oder in Leiharbeit Beschäftigten, nur möglich ist, wenn ihr von öffentlicher Seite, konkret vom Regional-

direktor des Public Employment Service (PES), zugestimmt worden ist. Dieses Verfahren impliziert extensive Konsultationsverfahren und in der Regel erhebliche Fristen, bis Kündigungen tatsächlich wirksam werden. Der Kündigungsschutz in den Niederlanden gilt uneingeschränkt auch für kleinere Unternehmen (vgl. Stille 1998).

2.2 Der rechtliche Rahmen in Frankreich

In Frankreich wird Leiharbeit durch das Arbeitsgesetz und das Gesetz über befristete Beschäftigten vom Juli 1990 geregelt.

Für den Rückgriff auf Leiharbeit werden ausschließlich die folgenden Gründe anerkannt:

1. die Ersetzung eines Arbeitnehmers, der abwesend ist oder dessen Vertrag ausgesetzt wurde;
2. ein zeitlich begrenzter erhöhter Arbeitsanfall bzw.
3. die Verrichtung von Arbeit, die nur zeitlich begrenzt anfällt (saisonale Arbeit oder in Sektoren, wo die Arbeitnehmer traditionellerweise keinen unbefristeten Arbeitsvertrag erhalten, wie z. B. in bestimmten Bereichen der Forstwirtschaft, im Hotel- und Gaststättengewerbe in Freizeit- und Urlaubszentren etc.).

Es ist nicht erlaubt, mit einem Leiharbeiter einen streikenden Arbeitnehmer zu ersetzen oder ihn für besonders gefährliche Aktivitäten einzusetzen. Eine Liste der als besonders gefährlich geltenden Arbeiten wird vom Arbeitsministerium geführt.

Als Arbeitgeber des Leiharbeitsbeschäftigten ist das Verleihunternehmen aufgefordert, allen Verpflichtungen nachzukommen, die sich aus der Arbeits- und Sozialgesetzgebung ergeben. Gleichzeitig hat auch der Vertrag zwischen Leiharbeiternehmer und Verleihfirma den Stellenwert eines Arbeitsvertrages.

Die maximale Vertragsdauer, Erneuerungen eingeschlossen, beträgt 18 Monate.

Der Entleiher ist verantwortlich für die Arbeitsbedingungen des Leiharbeitsbeschäftigten. In seinem Betrieb zur Anwendung kommende Regelungen und Vereinbarungen

gelten für den Leiharbeiternehmer in gleicher Weise wie für den dauerhaft Beschäftigten im Einsatzbetrieb (z. B. über die Arbeitszeit, Nacht- und Schichtarbeit, Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahmen etc.). Damit ist eine weitgehende Gleichstellung der Leiharbeiternehmer in Bezug auf die Arbeitsbedingungen verwirklicht.

Auch hinsichtlich der Entlohnung gilt der Gleichbehandlungsgrundsatz. Der Leiharbeiternehmer hat einen Anspruch auf die gleiche Bezahlung, die ein dauerhaft beschäftigter Arbeitnehmer mit gleicher Qualifikation und gleicher Position erhalten würde. Dieser Anspruch tritt nach Beendigung der Probezeit in Kraft. Die Dauer der Probezeit ist dabei aber keinesfalls mit der in Deutschland geltenden Probezeit (bis zu 6 Monaten) vergleichbar. Sie beträgt 5 Tage, wenn die Überlassung länger als zwei Monate währt, und zwei Tage, wenn sie unter einem Monat liegt.

Der Gleichbehandlungsgrundsatz muss alle Element der Entlohnung beinhalten, so z.B. auch spezifische Geldvorteile, Prämien oder auch Naturalleistungen. Der Referenzmaßstab für das Arbeitsentgelt ist derjenige, der im Einsatzbetrieb gezahlt wird. Der Einsatzbetrieb ist nicht nur gehalten, die Gesetzgebung anzuwenden, sondern auch Tarifverträge und ggf. betriebliche Vereinbarungen, die auch höhere als die tariflich vereinbarten Löhne vorsehen können. Hinzu kommen:

- ein Urlaubsentgelt in Höhe von mindestens 10 Prozent der während der Überlassung bezogenen Arbeitsentgelte;
- eine Entschädigung für die Prekarität der Beschäftigung in Höhe von 10 Prozent des Entgelts, das während der Überlassung gezahlt worden ist (Arbeitsentgelt + Urlaubsentgelt).

Die Prekaritätsprämie wird in folgenden Fällen nicht geschuldet:

- wenn der Arbeitnehmer für Saisonarbeiten eingestellt worden ist oder für Tätigkeiten, für die eine befristete Beschäftigung Brauch ist;
- wenn der Arbeitsvertrag wegen schwerer Vertragsverletzung oder höherer Gewalt beendet werden musste.

Weiterhin hat der Leiharbeiter ein Recht auf einen individuellen Bildungsurlaub. Dieses Recht beruht auf einem erst jüngst abgeschlossenen Vertrag für den Sektor der Leiharbeit. Der Anspruch setzt voraus, dass 2.700 Stunden in Leiharbeit verrichtet worden sind oder 2.100 Stunden für ein und dasselbe Leiharbeitsunternehmen. Der Bildungsurlaub kann zwischen 8 und 21 Tage betragen und muss vom Arbeitgeber bezahlt werden.

Zur Finanzierung der Weiterbildung der Leiharbeiter hat die Branche Fonds gebildet. Die Leiharbeitsfirmen haben sich verpflichtet, der Weiterbildung ihrer Beschäftigten 2 Prozent der Gesamtlohnsumme zu widmen (das gesetzliche Minimum beträgt in Frankreich für diese Verpflichtung 1,5 Prozent). Schließlich haben die Leiharbeitsfirmen besondere befristete Verträge für Jugendliche zwischen 16 und 26 Jahre vorgesehen, die die Kombination von Arbeitseinsätzen und Weiterbildungsaktivitäten beinhalten.

Andere soziale Vorteile und Rechte sind in den Tarifverträgen festgeschrieben. Die

Unternehmen der Branche haben einen Sozialfonds gegründet, der durch Beiträge der Leiharbeitsfirmen in Höhe von 0,3 % der Jahreslohnsumme gespeist wird. Dieser Sozialfonds dient:

- der Förderung von Mietverhältnissen der Leiharbeiter (Kautionszahlung für die Arbeitnehmer);
- der Aufnahme von Krediten für den Erwerb von Wohnraum (bis zu 100.000 FF) oder Konsumentenkrediten (bis 50.000 FF) und
- der Förderung von Hilfen für Kinder der Leiharbeiter (Studienkredite, Zuschüsse für Kinderferien etc.).

Schließlich hat der Leiharbeitssektor ergänzende Sozialleistungen für Leiharbeiter aufgebaut. Es geht um bessere Entschädigung der Leiharbeiter bei Krankheit, Mutterschaft, Arbeitsunfällen und Tod.

Die Arbeitslosenversicherung zahlt Entschädigungen an den Leiharbeiter, wenn er mindestens 676 Stunden in den letzten 8 Monaten vor dem letzten Auftrag gearbeitet hat (oder 1.352 Stunden während der letzten 12 Monate oder 2.366 während der letzten 24 Monate).

Die Interessen der Leiharbeitsfirmen werden durch zwei große Organisationen vertreten (UNETT – Union Nationale des Entreprises de Travail Temporaire and PROMATT – Syndicat des Professionnels du Travail Temporaire). Diese beide decken zusammen den gesamten Leiharbeitsmarkt ab.

2.3 Der rechtliche Rahmen in Großbritannien

In Großbritannien gibt es keine nationalen oder sektoralen Tarifvereinbarungen über Leiharbeit. Auch eine umfassende Gesetzgebung zur Leiharbeit ist nicht vorhanden. Spezielle Bestimmungen, die Leiharbeiter betreffen, finden sich in einzelnen Gesetzen.

Eine solche spezielle Bestimmung ist zum Beispiel das den Verleihunternehmen auferlegte Verbot, den Leiharbeitsbeschäftigten daran zu hindern, in eine direkte Anstellung beim Entleihbetrieb zu gelangen.

Es ist nicht eindeutig festgeschrieben, ob der Leiharbeitsbeschäftigte mit allen Rechten und Pflichten formal als Beschäftigter des Verleihunternehmens betrachtet werden kann. Zwar gibt es einzelne Rechtsprechun-

gen, die dieses Prinzip bestätigen, aber keine allgemein gültige Regelung.

- Es ist weder eine Beschränkung der Beschäftigungsdauer noch eine Begrenzung der Vertragserneuerungen vorgeschrieben.
- Es ist nicht erlaubt, einen streikenden Arbeitnehmer durch einen Leiharbeitsbeschäftigten zu ersetzen.
- Das nationale Gesetz zur Regelung des Mindestlohnes sowie das Arbeitszeitgesetz gelten auch für Leiharbeitsbeschäftigte.

Viele andere Arbeitsrechte sind aber an die Bedingung geknüpft, dass die Schwelle zur dauerhaften Beschäftigung erreicht wird, so dass sie oft nicht für Leiharbeitsbeschäftigte gelten.

2.4 Der rechtliche Rahmen in Deutschland

Die juristisch-administrative Bezeichnung „Arbeitnehmerüberlassung“ signalisiert, dass es sich um eine Branche mit eigenem gesetzlichen Rahmen handelt. Der Begriff der Zeitarbeit, der gerne werbend von der Branche selbst benutzt wird, betont die Option der „Arbeit auf Zeit“ für die Beschäftigten oder auch die Assoziation mit der Teilzeitarbeit. Grundsätzlich hat aber die Arbeitnehmerüberlassung weder etwas mit der Teilzeitarbeit noch mit der befristeten Beschäftigung zu tun. Der Begriff der Leiharbeit ist insofern zutreffender, als das wesentliche Merkmal der Arbeitnehmerüberlassung zunächst grundsätzlich darin besteht, dass ein Arbeitnehmer von einem Verleihunternehmen an einen Entleihbetrieb ausgeliehen wird. Dies geschieht zwar für einen begrenzten Zeitraum, in Abgrenzung aber zur befristeten Beschäftigung ist die Dreieckskonstruktion Verleiher – Beschäftigter – Entleiher jedoch das entscheidende Kriterium für die Ausgestaltung der Beschäftigungsform.

Der Grundstein für die Expansion der Leiharbeit wurde in Deutschland durch die Aufhebung des Verbots der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung durch das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1967 gelegt. 1972 folgte in der Konsequenz die Einführung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, das den rechtlichen Rahmen für dieses neue Beschäftigungssegment absteckte. Erklärtes Ziel der Einführung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes war es, im Zuge einer Politik der „kontrollierten Liberalisierung“ durch einen erweiterten Spielraum für „flexiblere“ Beschäftigung ein höheren Beschäftigungsstand zu erreichen.

Insbesondere in seiner Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit des Verbots der Leiharbeit im Baugewerbe in 1987 betonte das Bundesverfassungsgericht den Vorrang des gesetzlichen Schutzes der sozialen Sicherheit sowie der Ordnung auf dem Arbeitsmarkt vor dem Interesse der Verleiher: Gegenüber dem wirksamen Schutz des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherheit sowie der Effektivität betrieblicher Mitbestimmung und tarifvertraglicher Normsetzung müsse das Interesse von Verleihern an der Nutzung betriebswirtschaftlicher Vorteile durch Leiharbeit zurücktreten. So heißt es u. a.: „Die Wiederherstellung der erheblich gestörten Ordnung auf

dem Teilarbeitsmarkt Baugewerbe und die Sicherung der finanziellen Stabilität der Träger der Sozialversicherung sind Gemeinwohlbelange von hoher Bedeutung. Sie rechtfertigen entsprechende Maßnahmen – wie das Verbot am Bau – auch dann, wenn sie für die Betroffenen zu fühlbaren Einschränkungen oder im Einzelfall zur Existenzgefährdung oder gar Existenzvernichtung von Betrieben führen können.“¹

Eine Grundentscheidung der deutschen Leiharbeitsregulierung ist es, die Leiharbeit als ein eigenständiges, die einzelne Überlassung überdauerndes, „normales“ Arbeitsverhältnis etablieren zu wollen, in dem der Verleiher der alleinige Arbeitgeber ist. Daraus ergibt sich eine Reihe einzelner Regulierungsinstrumente für die Arbeitnehmerüberlassung.

Den rechtlichen Rahmen für die Arbeitnehmerüberlassung setzt das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG). Durch dieses Gesetz soll die Verleihpraxis kontrolliert und der arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Mindestschutz der Leiharbeitnehmer gewährleistet werden.

Als Arbeitgeber muss der Verleiher die wesentlichen Arbeitgeberpflichten aus dem Arbeitsverhältnis, wie die Vergütungspflicht, die Entgeltfortzahlungspflicht und die Fürsorgepflicht, selbst erfüllen. Für den Arbeitnehmer bedeutet dies, dass er während der Überlassung an den Entleiher ausschließlich dem Verleiher arbeitsvertraglich verbunden bleibt.

Zu den im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz ursprünglich festgeschriebenen Schutzbestimmungen zählen ein Befristungs- und Wiedereinstellungsverbot, sowie das sogenannte Synchronisationsverbot und die Begrenzung der Ausleihdauer. Das bedeutet im Einzelnen:

- Das Befristungsverbot verlangt, dass grundsätzlich ein unbefristetes Arbeitsverhältnis zwischen Verleihfirma und Leiharbeitskraft geschlossen werden muss, sofern sich nicht ein sachlicher Grund aus der Person des Leiharbeitnehmers für die Befristung ergibt.

¹ BVerfG, Beschluss vom 06.10.87, in: „Der Betrieb“, 1988, S. 607

- das Wiedereinstellungsverbot soll verhindern, dass der Verleiher Arbeitsverträge durch Kündigung beendet und den Leiharbeiter innerhalb von drei Monaten erneut einstellt. Diese Schutzvorschrift greift aber nicht, wenn der Leiharbeiter von sich aus das Leiharbeitsverhältnis kündigt.
- Das Synchronisationsverbot schreibt vor, dass die Dauer des Leiharbeitsverhältnisses die Zeit des ersten Einsatzes bei einem Entleihbetrieb übersteigen muss. (Verstöße gegen das Synchronisationsverbot werden heute jedoch kaum noch geahndet).
- Die Überlassungshöchstdauer, d.h. die Einsatzdauer der Arbeitskraft beim Entleiher, ist ebenfalls gesetzlich begrenzt und beträgt 12 Monate.

Zwar baut das deutsche Arbeitnehmerüberlassungsgesetz mit dem Synchronisationsverbot und der Überlassungshöchstdauer darauf, durch die Kettung von Arbeitseinsätzen bei verschiedenen Entleihbetrieben eine Dauerbeschäftigung zu schaffen und einer Verlagerung des Arbeitgeberrisikos auf Arbeitnehmer und Arbeitslosenversicherung entgegenzuwirken. In der Realität stellt sich dieses Bild aber als Fiktion dar. Die Leiharbeitsbranche ist vielmehr durch hohe Fluktuation gekennzeichnet. Die bisherige Leiharbeitsregulierung in Deutschland hat das Ziel verfehlt, die Leiharbeit durch verschiedene kurzfristige Einsätze bei Entleihern zu einem länger dauernden Beschäftigungsverhältnis zu bündeln, das sich an der Gestaltung des „Normalarbeitsverhältnisses“ orientiert. Dies liegt in der mangelnden Konsequenz der einzelnen rechtlichen Regeln (Voswinkel 1995: 109). Die Regelungsinstrumente waren zum einen schon immer wenig konsequent ausgebildet, zum anderen wurden sie auch noch in den letzten Jahren zunehmend durchlöchert und nicht ausreichend überwacht.

So hat der Gesetzgeber in den letzten 20 Jahren Schutzvorschriften, insbesondere den Bestandsschutz des Leiharbeitsverhältnisses, immer weiter abgebaut. Das ist Ursache dafür, dass sich seit den 70er Jahren die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern nur noch weiter verschlechtert haben. Der sukzessive Abbau der rechtlichen Schutzvorschriften bedeutet auch, dass entgegen der ursprünglichen Zwecksetzung des Gesetzgebers, mit dem Instrument der Arbeitnehmerüberlassung am Normalarbeits-

verhältnis orientierte Dauerarbeitsplätze zu schaffen, der arbeits- und sozialrechtliche Schutz des Leiharbeitnehmers heute unterhalb des Schutzstandards des Normalarbeitsverhältnisses liegt (Ulber, Jürgen: 1998: 82).

Übersicht 3:

Historie der Überlassungshöchstdauer	
Gesetz	Überlassungshöchstdauer
Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AUG) vom 12.10.1972	3 Monate
Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG 1985) vom 26.04.1985 (mit Wirkung vom 01.05.85)	6 Monate (bis 31.12.1989)
Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG 1990) vom 22.12.1989 (Verlängerung der Gültigkeit)	6 Monate (bis 31.12.1995)
Erstes Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1.SKWPG) vom 21.12.1993 (mit Wirkung vom 01.01.94)	9 Monate
Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG 1994) vom 26.07.1994 (Verlängerung der Gültigkeit)	9 Monate (bis 31.12.2000)
BArbeitsförderungs-Reformgesetz (AFRG) vom 24.03.1997	12 Monate (unbefristet)

Quelle: Rudolph, Helmut und Esther Schröder, MittAB 1/97, S.103.

Gravierende Auswirkungen hatte die Aufweichung des Synchronisationsverbotes durch die Zulassung des deckungsgleichen Einsatzes für die ersten zwei Verleiheinsätze. Ursprünglich war es verboten, das Arbeitsverhältnis über die Dauer des Ersteinsatzes zu beschränken oder die Arbeitsverträge von Leiharbeitskräften zu befristen. Diese Verbote gelten heute faktisch nur bei wiederholten Tatbeständen. Ein Verleihunternehmen kann jetzt die Leiharbeitskraft für einen ersten Einsatz befristet einstellen, sie anschließend deckungsgleich einstellen und muss sie erst für den dritten Einsatz unbefristet einstellen. Zusätzlich kann der Verleiher kündigen und innerhalb von drei Monaten die betreffende Person wiedereinstellen. Erst dann treten die vormals ohne Vorlauf gültigen Beschränkungen wie das Synchronisations-, das Befristungs- und das Wiedereinstellungsverbot in Kraft. Weiterhin wurden sukzessive die Höchstgrenzen für die Überlassung ausgedehnt, obwohl die meisten Leiharbeitsverhältnisse bei Verleihfirmen diese Grenzen bisher ohnehin bei weitem nicht erreichen (Adamy 1997: 422).

Analog zu dem Abbau der Schutzvorschriften können Leiharbeitskräfte in immer stärker-

2.5 Die Praxis der Leiharbeit in Deutschland

rem Maße dazu missbraucht werden, tarifliche und sozialstaatliche Standards zu unterlaufen. In den neunziger Jahren hat die Arbeitnehmerüberlassung, anders als in anderen Konjunkturphasen, auch bei Beschäftigungsrückgang in der Gesamtwirtschaft weiter zugenommen (Rudolph, Helmut: 2001).

Vergangenes Jahr waren im Schnitt mit 328.000 gut doppelt so viele Männer und Frauen im Verleihgewerbe beschäftigt als 1995. Doch im Laufe dieses Jahres wurden rund 650.000 Leiharbeitsverhältnisse neu abgeschlossen und 660.000 wieder beendet. In keiner anderen Branche ist der Arbeitskräfteumschlag auch nur annähernd so groß wie im Verleihgewerbe. Ursache für diesen Anstieg sind insbesondere die personellen Rationalisierungsmaßnahmen in nahezu allen Branchen. „Durch die Nutzung der Arbeitnehmerüberlassung als eine Alternative der längerfristigen Personalplanungen kann die Notwendigkeit zur Bildung von Personalreserven von den Unternehmen minimiert werden. Auf diese Weise kann es dazu kommen, dass auch Dauerarbeitsplätze in Unternehmen durch den Einsatz von Leiharbeitnehmern ersetzt werden“, wie die personelle Ausdünnung in den Einsatzbetrieben im 9. Bericht der Bundesregierung über die Anwendung des AÜG umschrieben wird (BTD 14/4220, S. 15). Der Boom der Leiharbeitsbranche darf daher keinesfalls mit einem entsprechenden Anstieg des Beschäftigungsniveaus gleichgesetzt werden.

Nach wie vor dominieren Hilfsarbeitertätigkeiten sowie Arbeiten als Schlosser, Mechaniker sowie als Elektriker; Tätigkeiten, die relativ problemlos ohne lange Anlernphasen ausgetauscht werden. Auch bei den Büroberufen stehen Hilfsarbeiten vielfach im Vordergrund.

Während in der Gesamtwirtschaft in den letzten Jahren die Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitnehmer abgenommen haben, ist die Zunahme der Leiharbeit dagegen gerade bei geringqualifizierten Arbeitern und Arbeitnehmern ohne Berufsausbildung zu verzeichnen. Die Expansion der Leiharbeit wird meist getragen durch den vermehrten Verleih von geringqualifizierten Personen und weniger von Fachkräften und Spezialisten.

Nach den gesetzlichen Vorschriften sollte das Leiharbeitsverhältnis grundsätzlich ein

unbefristetes Dauerarbeitsverhältnis sein. In der Realität ist die Leiharbeit aber durch ein hohes Maß an Beschäftigungsunsicherheit geprägt: Heuern und Feuern ist die Regel. Wegen der hohen Personalfuktuation sind dauerhafte und nachhaltige Arbeitsverhältnisse in Form von Leiharbeit kaum zu realisieren. Auch eine Bündelung von Einsätzen gelingt in der Regel nicht. Nur etwas mehr als ein Drittel der Arbeitsverträge dauert länger als drei Monate und nur ca. jeder fünfte Leiharbeitnehmer erreicht die kündigungrechtlich relevante Schwelle von 6 Monaten Beschäftigung.

Übersicht 4:

Beendete Leiharbeitsverhältnisse nach der Dauer in Prozent			
Bundesgebiet			
Jahr	unter 1 Woche	1 Woche bis unter 3 Monate	3 Monate und länger
1996	11,0	52,3	36,7
1997	11,3	52,8	35,9
1998	12,0	52,3	35,7
1999	12,7	52,2	35,1
2000	11,4	53,0	35,6

Quelle: Arbeitnehmerüberlassungsstatistik der BA

Nur für einen relativ kleinen Teil wird Leiharbeit zur Brücke für den Übergang in „normale“ Arbeit. Aber selbst dann ist Leiharbeit meist vorgeschaltete „Testphase“ und verlängerte Probephase. Die Leiharbeitsbranche schätzt die Übernahmequote selbst auf etwa 30 Prozent. Rund 70.000 der im letzten Jahr neu eingestellten Leiharbeitskräfte waren jedoch unmittelbar bei einem anderen Verleiher beschäftigt. In beachtlichem Umfang sind es die Verleiher selbst, die jene Arbeitskräfte übernehmen, die unmittelbar danach ein neues Beschäftigungsverhältnis finden.

Nicht zu übersehen sind infolge der häufig wechselnden Arbeitsplätze aber auch die weit höheren gesundheitlichen Risiken.

Mit diesen größeren Risiken geht auch eine im Vergleich zu regulär Beschäftigten erhebliche Benachteiligung hinsichtlich der Entlohnung einher.

In Schnitt verdienen Leiharbeitskräfte im Westen fast 40 Prozent weniger als ver-

gleichbar qualifizierte Arbeitnehmer in der Wirtschaft insgesamt; niedrig qualifizierte Arbeiter und Angestellte sogar noch mehr. Der Abstand hat sich in den 80er und 90er Jahren nicht etwa verkleinert, sondern deutlich vergrößert. Da die aufnehmenden Entleihbetriebe vorrangig in Branchen mit überdurchschnittlichem Lohnniveau liegen, wird das Lohngefälle faktisch noch größer. Nicht selten ist das Lohnniveau für Hilfsarbeiter bereits so weit gesunken, dass der Verleiher diese größte Gruppe der Leiharbeitskräfte ungeachtet kalkulatorischer Kosten und Gewinnmargen noch billiger verleihen kann, als die Lohn- und Lohnnebenkosten bei Einstellung im Einsatzbetrieb ausmachen würden. Leiharbeit ist damit ein gängiges Instrument des Lohndumpings. Mehr und mehr wird dieses sich verschärfende Lohn- und Gehaltsgefälle zum zentralen Motiv des Leiharbeitssektors.

Die Forderung nach nochmaliger Ausweitung der Überlassungsdauer zielt insbesondere darauf ab, den Niedriglohnsektor Leih-

arbeit noch besser ausnutzen und von den Lohnunterschieden profitieren zu können.

Die in der Praxis jedoch meist kurzen Beschäftigungszeiten zeigen jedoch, dass der betriebliche Flexibilisierungsbedarf eher bei kurzen Arbeitseinsätzen liegt. Bei sechsmonatiger Überlassungsdauer wird denn auch die übliche Probezeit bereits überschritten.

Eine höhere Überlassungsdauer wird oftmals nur interessant, wenn vom Lohngefälle profitiert werden kann. Bei intensiver Nutzung des Niedriglohnsektors Leiharbeit kann ein unlauterer Wettbewerb zwischen Unternehmen keinesfalls ausgeschlossen werden.

Leiharbeitskräfte sind aber nicht nur schlechter bezahlt und schneller kündbar. Zugleich wird deutlich weniger in die Sozialkassen eingezahlt. Zusätzlich ist für die Betroffenen das Arbeitsmarktrisiko besonders hoch; infolge der kurzen Beschäftigungszeiten kann in der Mehrzahl jedoch kein neuer Leistungsanspruch in der Arbeitslosenversicherung oder gar eine betriebliche Altersversorgung aufgebaut werden.

Übersicht 5:

Relation des durchschnittlichen Monatseinkommens in ANÜ zur Gesamtwirtschaft					
Angaben in % des Durchschnittseinkommens für Männer Alter von 25 bis 35 Vollzeitbeschäftigte (ohne Azubi)					
Stellung im Beruf	Bundesgebiet West				Ost
	1980	1990	1995	1998	1998
niedrig qualifizierte Arbeiter	74,3	67,6	59,7	57,3	62,5
Facharbeiter	82,8	77,5	71,4	68,5	77,5
Arbeiter (insgesamt)	79,3	73,2	65,4	61,6	72,3
Angestellte (insgesamt)	89,2	85,8	78,2	75,8	92,8
niedrig Qualifizierte	73,4	67,7	59,4	57,3	60,1
Qualifizierte Beschäftigte	82,3	76,5	70,0	66,4	72,2
Beschäftigte insgesamt	77,4	71,7	63,4	60,5	68,0

Quelle: Beschäftigtenstatistik der BA / eigene Berechnungen
in: Rudolph, Helmut 2001: Arbeitnehmerüberlassung – Zeitarbeit – Personalleasing. Das magische Dreieck der Flexibilität?

Immer wieder müssen aber auch „gravierende Verletzungen von Arbeitgeberpflichten festgestellt werden“, wie die Leiharbeitsberichte der Bundesregierung bestätigen. Im letzten Bericht heißt es u. a.: „Dabei wurden häufiger Verstöße gegen Arbeitszeitbestimmungen oder Urlaubsabgeltung sowie Mängel in der Betriebsorganisation festgestellt. Außerdem wurden Verstöße gegen Verpflichtungen der Arbeitgeber wie Entgeltfortzahlung im Krankheitsfalle, Zahlung von Urlaubsgeld, Entgeltfortzahlung an Feiertagen,

Zahlung von Aufwendungsersatz, Annahmeverzug des Verleihers sowie die Einhaltung von Überstundenbezahlung entdeckt.“ (BTD 14/4220, S. 19)

In der Regel werden die betroffenen Unternehmen zunächst belehrt und evtl. Auflagen erteilt. Trotz unzureichender Kontrollen wurden letztes Jahr 50 Erlaubnisse zum Verleih wegen gesetzlicher Verstöße widerrufen und bei 28 Prozent der vor Ort erfolgten Kontrollen Bußgeldverfahren eingeleitet. Insbesondere bei grenzüberschreitendem Ver-

leih läuft eine Überwachung schnell ins Leere. Bisher haben sich die EU-Staaten hierzu auf einen (unverbindlichen) Verhaltenskodex verständigt, nicht jedoch auf eine Richtlinie. Die Zahl der Verleihbetriebe mit Sitz im Ausland ist zwischenzeitlich auf 200 angestiegen. In Einzelfällen werden Leiharbeiter selbst in von Arbeitskämpfen betroffenen Unternehmen eingesetzt.

Nach dem letzten Leiharbeitsbericht der Bundesregierung wurde zudem 109 Mal von den Arbeitsämtern Strafanzeige wegen des

Verleihs von Ausländern ohne Arbeitserlaubnisse erstattet. Auch der verbotene Verleih im Baugewerbe wird immer wieder aufgedeckt. Die Zahl der schwarzen Schafe scheint größer als die Branche glauben machen will. Immerhin 110 Anträge auf Verleiherlaubnisse wurden letztes Jahr abgelehnt, weil die Firmen nicht die qualifikatorischen Voraussetzungen erfüllten, nicht zuverlässig waren, nicht das notwendige Kapital oder entsprechende Geschäftsräume hatten.

2.6 Gemeinnütziger Verleih

Es gibt jedoch Verleihunternehmen, die sich explizit dem gemeinnützigen Ziel verpflichten, schwer vermittelbare Arbeitslose durch eine Überlassung in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Das größte und bekannteste Unternehmen dieser Art ist die START Zeitarbeit NRW GmbH. In einem am 1. Januar 1996 in Kraft getretenen Tarifvertrag mit der ÖTV wurde geregelt, dass für die Entlohnung der Leiharbeiter grundsätzlich der im Entleihbetrieb geltende Tariflohn maßgeblich ist. Für die ersten sechs Monate der Tätigkeit wurde aber eine Entlohnung vereinbart, die bei 95 Prozent der tariflich festgesetzten Entlohnung vergleichbarer Arbeitnehmer im Verleihbetrieb liegt.

Die START GmbH steht jedoch im harten Wettbewerb mit anderen Verleihern. Die Ausrichtung an den Tariflöhnen führte dazu, dass

START im Bereich der geringqualifizierten Leiharbeiter in Wettbewerbsschwierigkeiten geriet, da die gewerblichen Verleiher die Leiharbeiter wesentlich billiger anbieten. START NRW ging dazu über, verstärkt qualifiziertere Arbeitnehmer einzustellen.

Die im Konzept der START GmbH vorgesehene Qualifikation der Leiharbeiter in den verleihfreien Zeiten gestaltete sich wegen der Kürze der verleihfreien Zeiten oft als in der Praxis schwierig bzw. nicht durchführbar.

Mit dem Abschluss eines Tarifvertrages bildet die START GmbH eine Ausnahme unter den Verleihbetrieben. Eine Selbstregulierung durch Tarifvertrag wie im Fall der START GmbH ist bisher für die Verleihbranche in Deutschland untypisch.

3. Gesundheitliche Risiken von Leiharbeitskräften in der EU

Leiharbeitskräfte sind generell weit überdurchschnittlichen Gesundheitsrisiken ausgesetzt. EU-weite Untersuchungen zeigen einen direkten Zusammenhang zwischen Leiharbeit

und schlechteren Arbeitsbedingungen. Die Ergebnisse der von der Europäischen Stiftung in Dublin 2000 durchgeführten Umfrage zeigt für die gesamte EU folgendes Ergebnis:

Übersicht 6:

Gesundheitliche Belastung von Leiharbeitskräften in der EU in 2000		
	Leiharbeitskräfte	Arbeitskräfte mit unbefristetem Arbeitsvertrag
• beschwerliche Körperhaltung	51 %	45 %
• Vibrationen	29 %	23 %
• Lärm	35 %	30 %
• ständiges Arbeiten mit hohem Arbeitstempo	30 %	25 %
• ständige repetitive Bewegungen	38 %	29 %
• kein Einfluß auf das Arbeitstempo	51 %	32 %

Quelle: Zusammengestellt nach: Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen

Leiharbeitskräfte sind danach häufig gesundheitlichen Risikofaktoren ausgesetzt und häufiger von einer hohen Arbeitsintensität und einem hohen Arbeitstempo betroffen als Arbeitskräfte mit unbefristetem Arbeitsvertrag. Angesichts des hohen Anteils ungelerner Leiharbeitskräfte in Deutschland dürften die gesundheitlichen Belastungen hierzulande eher über als unter dem EU-Durchschnitt liegen.

Diesen Arbeitsschutzaspekten wird jedoch weit weniger Aufmerksamkeit geschenkt als z.B. in Frankreich. Zwar wird im Bericht der

Bundesregierung zur Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes auf die „höhere Gefährdung“ und auf die besonderen arbeitsschutzrechtlichen Pflichten des Entleihers hingewiesen. Doch die Umsetzung ist mangelhaft. 1998 wurde denn auch das Gefährdungspotential in der Unfallversicherung höher veranschlagt und der Gefahren- tarif heraufgesetzt.

Das Unfallrisiko in Deutschland ist mehr als doppelt so groß wie in vergleichbaren Branchen.

4. Lehren aus dem europäischen Vergleich für Deutschland

Der Ländervergleich zeigt, dass europaweit die Leiharbeit eher expandiert, mit Ausnahme einiger Länder. Sie ist in nahezu allen Ländern als besonderes Rechtsverhältnis geregelt.

Da die beschäftigten Leiharbeitskräfte in diesem Dreiecksverhältnis besonders schutzbedürftig sind, werden z.T. jedoch weiter-

gehende gesetzliche Konsequenzen gezogen als bei uns.

Im EU-Vergleich sind die Regelungen zur Leiharbeit in Deutschland weniger restriktiv geregelt als in der Mehrzahl der EU-Länder. Am „größzügigsten“ sind diese Regelungen jedoch in Großbritannien, Irland und Dänemark. In Irland und Dänemark spielt Leihar-

beit dennoch eine deutlich geringere Rolle als bei uns. Überraschenderweise wird die Leiharbeit in den Niederlanden im Vergleich zu uns als „liberaler“ eingeschätzt. Im Unterschied zu Deutschland ging der Abbau von Beschränkungen in den Niederlanden jedoch mit einem Ausbau sozialstaatlicher Schutzregelungen einher. Interessant ist insbesondere, dass hier am Gleichheitsgebot von Leiharbeitern festgehalten wird. Fester Bestandteil der Gesetzgebung ist also nach wie vor die garantierte Gleichbehandlung der Leiharbeiter mit den Arbeitnehmern im Entleihbetrieb hinsichtlich der Entlohnung. In den Niederlanden kommt den Sozialpartnern die Aufgabe zu, dieses gesetzliche Gleichbehandlungsgebot in Form von tarifvertraglichen Regelungen auf die Branche zu konkretisieren, oder auch evtl. Abweichungen davon zu ermöglichen.

Die rechtlichen (Neu-)Regelungen in den benachbarten EU-Ländern spiegeln teils die

Bemühungen wieder, den weiteren Ausbau der Leiharbeit mit dem Schutz vor Missbrauch zu verbinden. Flexibilität wird hier nicht mit Deregulierung gleichgesetzt, sondern mit neuen Regeln zu verbinden versucht. In den Niederlanden z.B. ist auf der einen Seite durch die rechtliche Neuregelung ein großes Maß an Flexibilität mit dem Instrument Leiharbeit zugelassen. Auf der anderen Seite werden Möglichkeiten des Lohndumpings und anderer Benachteiligungen der Leiharbeitnehmer weitgehend einschränkt. Eine starke Tarifpolitik stellt in den Niederlanden sicher, dass Abweichungen von dem Gleichbehandlungsgrundsatz nur möglich sind, wenn dies durch Tarifvereinbarungen geregelt wird. Damit werden den Gewerkschaften starke – vom Gesetz unterstützte – Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich der Leiharbeit eingeräumt, aber keinesfalls auf die tarifliche Ebene allein abgewälzt.

Übersicht 7:

Regulierung von Arbeitsverhältnissen in der Europäischen Union				
	Kündigungs- beschränkungen	Befristungs- beschränkungen	Leiharbeits- beschränkungen	Beschränkungen Überstunden / Wochenend-/ Nachtarbeit
Länder	Ranking ¹			
Spanien	5	4	2	3
Portugal	1	5	3	1
Italien	3	1	5	7
Griechenland	6	2	1	2
Deutschland	4	7	7	5
Frankreich	7	2	5	4
Niederlande	2	9	8	4
Belgien	10	6	4	6
Irland	8	10	9	7
Dänemark	9	8	9	9
Vereinigtes Königreich	11	10	9	10

¹ An erster Stelle liegt das Land mit den weitreichendsten Beschränkungen, an letzter Stelle das Land mit dem liberalsten Kündigungsschutz-, Befristungs- und Arbeitszeitbeschränkungen

Quelle: Grubb, D., W. Wells (1993): Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries, OECD Economic Studies, 21. OECD, Employment Outlook, Juni 1999

Die Regelungen zur Leiharbeit sind jedoch kein isoliertes personalpolitisches Instrument, sondern eine von vielen in einem umfangreichen Katalog an Gestaltungsmöglichkeiten betriebliche Personalpolitik. So eröffnen Regelungen zum Kündigungsschutz sowie

zur Arbeitszeit den Betrieben in den Niederlanden geringere Flexibilitätsspielräume als bei uns. Doch gerade diese alternativen personalpolitischen Handlungsmöglichkeiten werden hierzulande immer wieder als zu restriktiv bezeichnet und zur Begründung

einer weiteren Ausdehnung der Leiharbeit herangezogen. Doch die Nutzung von Leiharbeit verläuft hierzulande eher komplementär zu Überstunden und Aushilfsbeschäftigung als dass es sie ersetzt.

Im Gegensatz zu dem niederländischen Beispiel bietet die englische Praxis wenig Anregungen für eine wirtschaftlich und sozial vernünftige Gestaltung der Leiharbeit. In Großbritannien steht der Verzicht auf rechtliche Schutzbestimmungen in der englischen Tradition des Wirtschaftsliberalismus. Allerdings greift selbst hier der wenn auch niedrig angesetzte gesetzliche Mindestlohn.

Die französische Praxis zeigt dagegen einige Ansatzpunkte für eine angemessene und wirksame Regulierung der Leiharbeit. In Frankreich sind umfangreiche Rechte der Leiharbeitnehmer gesetzlich verankert, die sich weitgehend an den Rechten der Arbeitnehmer im Entleihbetrieb orientieren. Im Grundsatz werden Leiharbeitnehmer rechtlich mit den Arbeitnehmern im Verleihbetrieb gleichgestellt. Trotzdem ist der Anteil der Leiharbeiter an allen Beschäftigten in Frankreich im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Gesetzlich verankerte starke Rechte scheinen den Umfang des Verleihs und damit zusammenhängend den wirtschaftlichen Erfolg der Branche also keinesfalls zu schmälern.

Bemerkenswert ist die sogenannte „Prekaritätsprämie“ die als Ausgleich für die Prekarität des Arbeitsverhältnisses den Leiharbeitsbeschäftigten bezahlt wird. Im Vergleich zu dem regulär Beschäftigten im Verleihbetrieb steht dem Leiharbeitsbeschäftigten nicht nur derselbe Lohn, sondern darüber hinaus ein Zuschlag in Höhe von 10 Prozent als Prekaritätsprämie zu. Das französische Vorbild ist ein gutes Beispiel dafür, dass Leiharbeit keinesfalls mit Lohn einbußen oder sogar mit Lohndumping verbunden sein muss, um sich auf dem Arbeitsmarkt als Beschäftigungsform und Instrument der Flexibilisierung zu etablieren. Auch in Frankreich findet nämlich seit einigen Jahren ein starker Zuwachs der Leiharbeit statt. Die Nutzung der Leiharbeit hat sich dort von 1994 bis 1999 praktisch verdoppelt. Die besonderen Schutzbestimmungen haben diese Expansion keineswegs verhindert. Vielmehr werden hier anteilmäßig etwa ebenso viele Leiharbeitskräfte beschäftigt wie in den USA, wo es keine Beschränkungen für diese besonderen Arbeitsverhältnisse gibt. Im Vergleich zu Deutschland findet aber der

Zuwachs in stärkerem Maße im Dienstleistungssektor und unter Beschäftigten mit höheren und mittleren Qualifikationen statt. Für die Beschäftigten kann es wegen der umfangreichen Rechte und Vorteile, und nicht zuletzt der Prekaritätsprämie, durchaus attraktiv sein, eine Beschäftigung in Leiharbeit aufzunehmen. In Deutschland hingegen gelingt es den Verleihern nicht zuletzt infolge der weit schlechteren Entlohnung nur vergleichsweise selten, spezialisierte Fachkräfte zu halten.

Auch das in Frankreich geltende Verbot, Leiharbeitnehmer für gefährliche bzw. gesundheitsgefährdende Arbeiten einzusetzen, könnte hierzulande hilfreich sein. Ein solches Verbot wird dem Umstand gerecht, dass es für arbeitsbedingt erkrankte Leiharbeitnehmer mit häufig wechselnden Arbeitseinsätzen oftmals schwierig ist, nachzuweisen, wann bzw. in welchem Entleihbetrieb es zu der Erkrankung gekommen ist.

Die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen beim Einsatz von Leiharbeit wurde durch eine weitgehende Orientierung am regulären Einsatzbetrieb zu verhindern versucht. Zugleich scheinen in Frankreich die Kriterien zur Beschränkung befristeter Arbeit sowie zur Regelung der Arbeitszeit enger gefasst zu sein als bei uns, nicht jedoch zum Kündigungsschutz.

Die Leiharbeitsbranche in Deutschland klagt über die Beschränkungen durch das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz mit dem Synchronisationsverbot, der Begrenzung der Überlassungsdauer auf 12 Monate, der Wiedereinstellungsfrist, dem Befristungsverbot und dem Verbot des Verleihs auf Baustellen. Bis auf letztere sind aber alle Einschränkungen in den letzten Jahren gelockert worden. Solange die Struktur der Leiharbeitsbranche so gestaltet ist, dass sie meist die schwächsten, weil wenig gefragten Arbeitnehmergruppen repräsentiert, nämlich die vormals arbeitslosen Geringqualifizierten und weit schlechter Entlohten, ist vor einem weiteren Abbau der Schutzvorschriften nur zu warnen. Notwendig ist es stattdessen, Modelle der Qualifizierung zu etablieren, die die Position und Vermittlungsfähigkeit, also die Chancen auf dem Arbeitsmarkt der Beschäftigten erhöhen. Nach dem französischem Vorbild könnten die Leiharbeitsfirmen einen Fonds oder eine Fortbildungskasse einrichten, in die ein bestimmter Prozentsatz der Lohnsumme fließt. In Nicht-Verleihzeiten könnten die Leiharbeitnehmer dann von Fortbildungsmaßnahmen profitieren.

Erfahrungen mit der Verpflichtung der Leiharbeitsbranche zur Qualifizierung sind auch aus einigen anderen Ländern bekannt. In Italien wurde eine Fortbildungskasse eingerichtet, in die 4 Prozent der Lohnsumme für die Qualifizierung von Leiharbeitern einzuzahlen sind (Rudolph 2001). Auch in den Niederlanden greift für die Branche eine besondere Qualifizierungsverpflichtung. Bei uns hingegen hat das Verleihgewerbe kein allzu großes Interesse an einer betrieblichen Qualifizierung der meist nur kurzfristig bei ihnen beschäftigten Leiharbeitskräfte. Weiterbildung wird hier weit stärker dem Einzelnen aufgebürdet oder auf die Arbeitslosenversicherung abgewälzt. Die Branche hat weder eine betriebliche Aus- noch Weiterbildungstradition.

Ein wichtiger Schritt, um die Situation der Leiharbeitsbeschäftigten zu verbessern, wäre auch in Deutschland, den Verleihern eine allgemeine Pflicht zur Qualifizierung der Leiharbeitsbeschäftigten aufzuerlegen. Dies könnte nach dem Vorbild anderer europäischer Länder durch Qualifizierungsfonds finanziert werden. Eine schnelle praktische Umsetzung von Qualifizierungsmaßnahmen müsste jedoch den Umstand der derzeit hohen Fluktuation in der Leiharbeitsbranche gerecht werden.

Ein weiterer entscheidender Schritt zur Verbesserung der Situation der Leiharbeitnehmer in Deutschland wäre ganz unstrittig, wenn der Mehrzahl der europäischen Mitgliedstaaten folgend der Gleichbehandlungsgrundsatz der Leiharbeitsbeschäftigten mit den Beschäftigten im Einsatzbetrieb gesetzlich verankert würde. Auch in Spanien wurde vereinbart, den Lohnsatz für Leiharbeiter in 2000 auf den, vergleichbarer Tätigkeiten in den Entleihbetrieben anzuheben.

Die derzeitige Praxis bei uns bedeutet eine nicht gerechtfertigte Diskriminierung der Leiharbeitsbeschäftigten gegenüber den Beschäftigten des Einsatzbetriebes. Der Gleichbehandlungsgrundsatz sollte hinsichtlich wesentlicher Arbeitsbedingungen, wie zum Beispiel dem Arbeits- und Gesundheitsschutz und insbesondere der Entlohnung und anderen Arbeitsbedingungen geltend gemacht werden. Nur so kann verhindert werden, dass Leiharbeit in Deutschland weiterhin als Instrument des Lohndumpings genutzt wird.

Auch hinsichtlich der betrieblichen Altersversorgung werden in einigen Ländern Konsequenzen gezogen. Infolge des weit niedrigeren Arbeitsentgelts fallen hier hingegen auch die Rentenanwartschaften niedriger aus.

Es ist ein erklärtes Ziel des DGB, die Angemessenheit und Wirksamkeit der bisherigen Leiharbeitsregulierung zu verbessern und eine sozialverträgliche Regulierung der Leiharbeit zu entwickeln. Eine rechtliche Verankerung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ist dabei ein entscheidender und unverzichtbarer Schritt. Auch in Deutschland müssen der Mehrzahl der EU-Länder folgend dringend gesetzliche Schritte in diese Richtung getan werden.

Im Unterschied zu anderen Ländern sind in der deutschen Leiharbeitsbranche bisher nur Einzelstimmen erkennbar, die dem Gleichbehandlungsgrundsatz zumindest im Ansatz Rechnung tragen wollen. So erklärte jüngst der Chef des Offenbacher Verleihers DiS: „Wir verpflichten uns, einer Kraft nach einem Jahr Einsatz beim selben Kunden, den in der Entleih-Firma üblichen Lohn zu zahlen.“ (FR vom 19.07.01)



Literatur:

Adamy, Wilhelm 1997: Leiharbeit erhöht Beschäftigungsrisiken. In: Soziale Sicherheit 12/1997, S. 420–423.

CIETT 2000: Orchestrating the Evolution of Private Employment Agencies towards a stronger society. Brüssel.

IW, (Institut der deutschen Wirtschaft) 2000: Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zum „Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (1. AÜG-ÄndG, Drucksache 14/1211) am 26. Januar 2000 in Berlin.

Rudolph, Helmut und Esther Schröder 1997: Arbeitnehmerüberlassung: Trends und Einsatzlogik. In: MittAB 1/97, S. 102–126.

Rudolph, Helmut 2001: Arbeitnehmerüberlassung – Zeitarbeit – Personalleasing. Das magische Dreieck der Flexibilität? Vortrag im Rahmen des Internationalen Arbeitsmarktgespräches auf der IBO 2001, Friedrichshafen.

Stille, Frank 1998: Strategien für mehr Beschäftigung und weniger Arbeitslosigkeit: Internationale Erfahrungen und Lehren für Deutschland – Beispiel Niederlande. Vortrag auf dem Workshop des IAB, Nürnberg am 23. April 1998.

Ulber, Jürgen 1998: Arbeitnehmerüberlassungsgesetz und Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Kommentar für die Praxis. Bund-Verlag, Frankfurt am Main.

Voswinkel, Stephan 1995: Die Regulierung der Leiharbeit. Zeitarbeit zwischen Arbeitsvermittlung und überbetrieblicher Beschäftigung. In: Berndt Keller und Hartmut Seifert (Hrsg.): Atypische Beschäftigung. Verbieten oder gestalten?, S. 108–139. Bund-Verlag, Köln.

Deutscher Bundestag: Neunter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, Drucksache 14/4220 v. 4. 10. 2000.