

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Die Leiharbeitsrichtlinie

Am 5. Dezember 2008 ist die Richtlinie 2008/104/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Leiharbeit (Leiharbeitsrichtlinie) in Kraft getreten. Sie legt erstmals Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen der zurzeit ca. 8 Millionen Leiharbeitnehmer in der Europäischen Union fest und muss nun von den Mitgliedstaaten innerhalb von drei Jahren in nationales Recht umgesetzt werden. Die Erwägungsgründe der Leiharbeitsrichtlinie stellen die neue Richtlinie in den Zusammenhang mit dem so genannten Flexicurity-Ansatz der Europäischen Union. Die Richtlinie betont insoweit ausdrücklich, dass Leiharbeit im Interesse sowohl von Unternehmen als auch von Arbeitnehmern ist. Denn Leiharbeit komme nicht nur dem Flexibilitätsbedarf der Unternehmen entgegen, sondern auch dem Bedürfnis der Arbeitnehmer, Beruf und Privatleben zu vereinbaren.

1. Begriff der Leiharbeit

Bei der Leiharbeit – als Synonym wird auch der Begriff der Zeitarbeit verwandt – verleiht ein Unternehmen (Leiharbeitsunternehmen) bei ihm regulär angestellte Arbeitskräfte (Leiharbeitnehmer) an andere (entleihende) Unternehmen auf Basis eines Überlassungsvertrages.

Zwischen dem entleihenden Unternehmen, welches für die Überlassung das Weisungsrecht zum Einsatz der Arbeitskraft besitzt, und dem Leiharbeitnehmer existiert keinerlei Vertragsbindung. Die Entlohnung erfolgt durch das Leiharbeitsunternehmen, welches auf Basis der von dem Leiharbeitnehmer geleisteten Arbeitszeit entsprechende Zahlungen des entleihenden Unternehmens erhält.

2. Bisherige Regelung

Die Richtlinie des Rates 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) regelt lediglich den Bereich von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Sie behält insoweit auch weiterhin Gültigkeit.

3. Inhalt der Richtlinie

a. Grundsatz der Gleichbehandlung

Erklärtes Ziel der neuen Leiharbeitsrichtlinie ist es, durch Einführung des Grundsatzes der Gleichbehandlung „für den Schutz der Leih-

arbeitnehmer zu sorgen und die Qualität der Leiharbeit zu verbessern“.

Zentraler Regelungsinhalt der Richtlinie ist mithin der in Art. 5 Abs. 1 niedergelegte Grundsatz der Gleichbehandlung (Nichtdiskriminierung). Die wesentlichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen der Leiharbeitnehmer während der Dauer ihrer Überlassung an das entleihende Unternehmen müssen danach mindestens denjenigen entsprechen, die für sie gelten würden, wenn sie von diesem Unternehmen unmittelbar für den gleichen Arbeitsplatz eingestellt worden wären. Leiharbeitnehmer sind damit grundsätzlich so zu behandeln wie reguläre Arbeitnehmer des Unternehmens.

Dies gilt für die Dauer der Arbeitszeit, Ruhezeiten, Urlaub und Mutterschutz. Vom Grundsatz der Gleichbehandlung sind aber auch die Unterrichtung über offene (unbefristete) Stellen im entleihenden Unternehmen sowie der gleiche Zugang zu Gemeinschaftseinrichtungen oder -diensten wie Kantinen, Kinderbetreuungseinrichtungen und Beförderungsmittel umfasst (Equal Treatment). Auch in Bezug auf das Arbeitsentgelt einschließlich Sondervergütungen und Zuschlägen hat grundsätzlich eine Gleichbehandlung zu erfolgen (Equal Payment).

b. Ausnahmeregelungen vom Grundsatz der Gleichbehandlung

Von dem Grundsatz der Gleichbehandlung kann in drei Ausnahmefällen abgewichen werden:

Nr. 03/09 (24. Februar 2009)

- Die wohl wichtigste Ausnahmeregelung findet sich in Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie. Danach kann in Tarifverträgen von dem Grundsatz der Gleichbehandlung abgewichen werden.
- Diejenigen Mitgliedstaaten, in denen kein System der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen oder vergleichbare Systeme bestehen, können darüber hinaus gemäß Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie allgemeine Ausnahmeregelungen von dem Gleichbehandlungsgrundsatz vorsehen. Zu diesen Ausnahmeregelungen kann auch eine Wartezeit für Gleichbehandlung zählen, deren Länge von der Richtlinie nicht vorgegeben wird.
- Eine Ausnahmeregelung von dem Gleichbehandlungsgrundsatz in Bezug auf das Arbeitsentgelt sieht schließlich Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie für den Fall vor, dass der Leiharbeiter einen unbefristeten Vertrag mit dem Leiharbeitsunternehmen abgeschlossen hat und auch in der Zeit zwischen den Überlassungen bezahlt wird.

c. Sanktionen

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 10 der Richtlinie wirksame, angemessene und abschreckende Sanktionen festlegen, die im Falle eines Verstoßes gegen die einzelstaatlichen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie Anwendung finden. Zudem müssen alle erforderlichen Maßnahmen getroffen werden, um die Durchführung der Richtlinie zu gewährleisten.

d. Verbote und Einschränkungen des Einsatzes von Leiharbeit

Verbote oder Einschränkungen des Einsatzes von Leiharbeit sind gemäß Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie nur unter engen Voraussetzungen aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt. Für die Überprüfung der Einschränkungen und Verbote räumt die Richtlinie den Mitgliedstaaten eine Frist bis zum 5. Dezember 2011 ein. Dabei haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Überprüfung tarifvertraglicher Regelungen den Sozialpartnern selbst zu überlassen.

4. Entstehungsgeschichte

Die Einigung auf eine Leiharbeitsrichtlinie war nicht einfach. Mehr als sechs Jahre wurde über ihren Inhalt verhandelt, bevor sie schließlich verabschiedet werden konnte.

Bereits im März 2002 hatte die Europäische Kommission dem Europäischen Parlament (EP) und dem Rat der Europäischen Union (Rat) einen Vorschlag für eine „Richtlinie über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern“ (KOM 2002/149) übermittelt.

Das EP nahm in seiner ersten Lesung im November 2002 zahlreiche Änderungen am Vorschlag der Kommission vor. Hervorzuheben ist die Einführung von Definitionen der Begriffe des „Leiharbeitnehmers“, des „Leiharbeitsunterneh-

mens“ sowie des „entleihenden Unternehmens“. Daneben begrenzte es mögliche Abweichungen vom Gleichbehandlungsgrundsatz. So schlug es die Streichung der Möglichkeit von „Wartezeit“-Regelungen vor und machte deutlich, dass alle Leiharbeiter bereits ab dem ersten Arbeitstag Anspruch auf einen Basisschutz haben sollten.

Ende November 2002 nahm die Kommission den geänderten Vorschlag des EP im Wesentlichen an. Dem Vorschlag der Streichung der Wartezeit-Regelung folgte die Kommission allerdings nicht. Auch auf die besondere Hervorhebung der Geltung des Basisschutzes bereits ab dem ersten Arbeitstag wurde verzichtet.

Der geänderte Vorschlag der Kommission wurde im Rat in vier Sitzungen diskutiert, bevor schließlich im Juni 2008 eine politische Einigung erzielt wurde und die zweite Lesung im EP sowie die gemeinsame Unterzeichnung stattfinden konnten. Ursache für die jahrelange Diskussion im Rat waren im Wesentlichen unterschiedliche Auffassungen der Mitgliedstaaten in zwei Punkten:

- Die Kommission hatte eine Frist von sechs Wochen (Wartezeit) vorgeschlagen, in dem der Gleichbehandlungsgrundsatz nicht anwendbar sein sollte. Die Wartezeit sollte sich ursprünglich im Gegensatz zur nunmehr getroffenen Regelung nur auf den Equal Payment-Grundsatz beziehen. Wie das EP, das eine Gleichbehandlung ab dem ersten Arbeitstag forderte, lehnten auch einige Mitgliedstaaten die Ausnahmeregelung generell ab, bekundeten aber ihre Bereitschaft, einer fünfjährigen Übergangszeit nach dem Zeitpunkt der Umsetzung der Richtlinie zuzustimmen, während derer sie Ausnahmen vom Grundsatz der Gleichbehandlung zulassen wollten. Irland, Dänemark, Deutschland und Großbritannien forderten dagegen eine unbefristete Geltung der Ausnahmeregelung, hilfsweise jedoch zumindest eine deutlich längere Frist von mindestens 6 Monaten.
- Auf Widerstand stieß auch der Vorschlag der Kommission, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, ihre Einschränkungen oder Verbote in Bezug auf die Beschäftigung von Leiharbeitnehmern sofort zu überprüfen und ggfls. zu beseitigen. Eine große Zahl von Delegationen wandte sich gegen diese Bestimmung, so dass nunmehr von einer sofortigen Überprüfung und Beseitigung abgesehen wurde.

5. Änderungsbedarf in Deutschland

In Deutschland wird Leiharbeit seit 1972 durch das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) geregelt, das bereits weitestgehend den Vorgaben der neuen Richtlinie entspricht. Die in der Presse weithin begrüßte Leiharbeitsrichtlinie dürfte daher kaum Anpassungsbedarf auslösen.

Der von der Richtlinie eingeführte zentrale Grundsatz der Gleichbehandlung von Leiharbeit-

nehmern wurde bereits im Rahmen des Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt mit Wirkung vom 1. Januar 2003 beschlossen und ist seitdem in § 9 Nr. 2 AÜG kodifiziert. Wird dieser Grundsatz verletzt, sieht § 5 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 3 AÜG als Sanktion die Möglichkeit vor, dem Leiharbeitsunternehmen mit Wirkung für die Zukunft die Erlaubnis der Bundesagentur für Arbeit zu entziehen, die es gemäß § 1 Abs. 1 AÜG zur gewerbmäßigen Arbeitnehmerüberlassung benötigt.

Im Einklang mit der Ausnahmeregelung in Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie lässt auch das AÜG Abweichungen vom Gleichbehandlungsgrundsatz durch Tarifvertrag zu. Entsprechende Regelungen gelten daher zunächst nur für die Mitglieder der abschließenden Tarifvertragsparteien. Im Geltungsbereich eines solchen Tarifvertrages können nach der genannten Vorschrift aber auch nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Anwendung der tariflichen Regelungen vereinbaren.

Anpassungsbedarf könnte jedoch im Hinblick auf § 9 Nr. 2 AÜG vorliegen. Da in Deutschland nach § 5 Tarifvertragsgesetz die Möglichkeit besteht, Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären, kann von der Ausnahmeregelung des Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie kein Gebrauch gemacht werden. Problematisch ist, dass aber mit § 9 Nr. 2 AÜG gleichwohl eine solche Ausnahmeregelung existiert. Sie sieht vor, dass Leiharbeiter, die aus der Arbeitslosigkeit in die Leih-

arbeit übernommen werden, sechs Wochen lang gegen ein Nettoarbeitsentgelt in Höhe des zuvor bezogenen Arbeitslosengeldes beschäftigt werden können.

Diese Regelung ließe sich aber möglicherweise auf Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie stützen. Danach können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass die Regelungen der Richtlinie insgesamt nicht auf Arbeitsverträge oder Beschäftigungsverhältnisse anwendbar sind, die im Rahmen eines spezifischen öffentlichen oder von öffentlichen Stellen geförderten beruflichen Ausbildungs-, Eingliederungs- und Umschulungsprogramms geschlossen wurden. In diesem speziellen Fall müssten Leiharbeiter auch sechs Wochen lang gegen ein Nettoarbeitsentgelt in Höhe des zuvor bezogenen Arbeitslosengeldes beschäftigt werden können. Denn kann für die Fälle des Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie die Geltung der Richtlinie insgesamt ausgeschlossen werden, dürfte der zeitlich befristete Ausschluss des Gleichbehandlungsgrundsatzes in Bezug auf das Entgelt für sechs Wochen ebenfalls unproblematisch sein. Da § 9 Nr. 2 AÜG aber nicht nur den von Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie erfassten Spezialfall regelt, bleibt abzuwarten, ob und inwieweit diese Regelung in Zukunft weiter Bestand haben kann.

Die Bundesregierung hat hierzu bisher nicht Stellung genommen. Nach Auskunft des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales wird die Frage des Anpassungsbedarfes im AÜG derzeit noch geprüft.

Quellen

- Dokumente der Kommission, des Europäischen Parlaments sowie des Rates zur Leiharbeitsrichtlinie, abrufbar im Internetportal der Europäischen Union unter: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DosId=172619.
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA): Verabschiedung der Zeitarbeitsrichtlinie. Diskussion um Beschränkung des Jobmotors Zeitarbeit beenden! In: euro-info 6/2008 vom 28.10.2008, S. 11-12. Abrufbar im Internetauftritt der BDA unter: [http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Euro-Info%206_08.pdf/\\$file/Euro-Info%206_08.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Euro-Info%206_08.pdf/$file/Euro-Info%206_08.pdf).

Arnold Bug, Wiebke Jennifer Posmann, Fachbereich WD 6 – Arbeit und Soziales,
Tel.: 030/227-38646, E-Mail: vorzimmer.wd6@bundestag.de.