

## Materialien

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. Juni 2010 zu

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung – „Elfter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes“ BT-Drs. 17/464
- b) Antrag der Fraktion der SPD - „Fairness in der Leiharbeit“ BT-Drs. 17/1155
- c) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. - „Lohndumping verhindern - Leiharbeit strikt begrenzen“ BT-Drs. 17/426
- d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Kerstin And-reae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - „Zeitarbeitsbranche regulieren - Missbrauch bekämpfen“ BT-Drs. 17/551

A. Mitteilung .....	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen .....	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger .....	4
Bundesverband Deutscher Dienstleistungsunternehmen e.V. (BDV) .....	4
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) .....	7
Bundesagentur für Arbeit (BA) .....	13
Arbeitgeberverband Mittelständischer Personaldienstleister .....	18
Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) .....	29
Bundesverband Zeitarbeit Personal-Dienstleistungen e.V. ....	33
Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschland .....	38
Markus Breitscheidel.....	44
Norbert Lenhard.....	46
Prof. Dr. Klaus Dörre.....	49
Dr. Claudia Weinkopf.....	53

**Deutscher Bundestag**  
**17. Wahlperiode**  
Ausschuss für Arbeit und Soziales  
(11. Ausschuss)

**22. Juni 2010**  
Sekretariat des Ausschusses: ☎32487  
Fax: 36030  
Sitzungssaal: ☎33308  
Fax: 36332

## Mitteilung

### Tagesordnung

**25. Sitzung des**  
**Ausschusses für Arbeit und Soziales**  
**am Montag, dem 28. Juni 2010, 13:30 bis 15:00 Uhr**  
**10557 Berlin, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900**

Vorsitz: Abg. Katja Kipping (MdB)

#### **Einzigster Punkt der Tagesordnung**

*Öffentliche Anhörung von Sachverständigen*

a) Unterrichtung durch die Bundesregierung

**Elfter Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes**

(BT-Drucksache 17/464)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17(11)196, 17(11)197, 17(11)198, 17(11)199, 17(11)200, 17(11)201

b) Antrag der Fraktion der SPD

**Fairness in der Leiharbeit**

(BT-Drucksache 17/1155)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17(11)196, 17(11)197, 17(11)198, 17(11)199, 17(11)200, 17(11)201

c) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

**Lohndumping verhindern - Leiharbeit strikt begrenzen**

(BT-Drucksache 17/426)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17(11)196, 17(11)197, 17(11)198, 17(11)199, 17(11)200, 17(11)201

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)*  
*Rechtsausschuss*  
*Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)*  
*Rechtsausschuss*  
*Ausschuss für Wirtschaft und Technologie*  
*Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)*  
*Rechtsausschuss*  
*Ausschuss für Wirtschaft und Technologie*

d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)  
Rechtsausschuss  
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie*

**Zeitarbeitsbranche regulieren - Missbrauch bekämpfen**

(BT-Drucksache 17/551)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17(11)196, 17(11)197, 17(11)198, 17(11)199, 17(11)200, 17(11)201

**Katja Kipping**

Vorsitzende

Sachverständigenliste

Deutscher Gewerkschaftsbund

Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschlands

Bundesagentur für Arbeit

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Arbeitgeberverband Mittelständischer Personaldienstleister e. V.

Bundesverband Deutscher Dienstleistungsunternehmen e. V.

Bundesverband Zeitarbeit

Dr. Claudia Weinkopf

Norbert Lenhard

Markus Breitscheidel

Prof. Dr. Klaus Dörre

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)196**

25. Juni 2010

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. Juni 2010 zu

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung – „Elfter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes“ BT-Drs. 17/464
- b) Antrag der Fraktion der SPD - „Fairness in der Leiharbeit“ BT-Drs. 17/1155
- c) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. - „Lohndumping verhindern - Leiharbeit strikt begrenzen“ BT-Drs. 17/426
- d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - „Zeitarbeitsbranche regulieren - Missbrauch bekämpfen“ BT-Drs. 17/551

**Bundesverband Deutscher Dienstleistungsunternehmen e.V. (BVD)****Der Verband BVD**

Der Bundesverband Deutscher Dienstleistungsunternehmen e.V. (BVD), ehemals Bundesvereinigung Deutscher Dienstleistungsunternehmen, fungiert als Tarifträgerverband seiner bundesweiten Landesverbände für die Fachbereiche allgemeine Dienstleistungen, Instore und Logistik Services, Zeitarbeit und Callcenter.

Die Unternehmen der Dienstleistungsbranche, die den Landesverbänden unmittelbar angehören, gliedern sich in folgende Branchengruppen: Facility, Finanzdienstleistungen, Informationstechnologie, Logistik, Marketing/Medien, Service, sonstige Dienstleistungsbereiche.

Insgesamt gehören damit rd. 2.000 Firmen mit etwa 80.000 Arbeitnehmern dem Organisationsbereich des BVD an.

Auf die von der Fachgruppe Zeitarbeit erfassten Unternehmen entfallen dabei rd. 100 Firmen mit ca. 3.500 Arbeitnehmern. In der Zeitarbeit gehört der BVD daher zu den kleineren Tarifträgerverbänden.

**Tarifpolitik des BVD im Allgemeinen**

Die Mitglieder des BVD gehören bundesweit überwiegend dem unternehmensnahen Dienstleistungsbereich an. Tarifpolitisch ist das Ziel des BVD, diesem tarifpolitisch weniger interessierten Wirtschaftsbereich die Ordnungsfunktion moderner Tarifpolitik näher zu bringen. Nach-

dem erst DAG und HBV, später ver.di, nicht bereit waren, für den in den vergangenen 20 Jahren sich immer weiter verselbständigenden Wirtschaftsbereich Dienstleistungen tarifvertragliche Grundlagen zu schaffen, wurde im Jahr 2000 der erste eigene Dienstleistungstarifvertrag mit den Gewerkschaften des Christlichen Gewerkschaftsbundes vereinbart. Dieser Tarifvertrag ist heute noch Grundlage vieler mit dem CGB zwischenzeitlich vereinbarter Tarifnormen, auch außerhalb des Einflussbereiches des BVD.

**Tarifpolitik Zeitarbeit**

Die Tarifpolitik des BVD in der Zeitarbeit hatte von Anfang an das Ziel, praktikable Regelungen zu finden, die das Interesse der Unternehmen nach Flexibilität auf der einen Seite und die Interessen der Arbeitnehmer auf der anderen Seite, vereinen. Dabei war entscheidend, dass anders als in allen klassischen Tarifbereichen keine Gewerkschaft, auch nicht die des DGB, über die für die Tariffähigkeit erforderliche Durchsetzungsmacht in der Zeitarbeit verfügt. Durch die gesetzlichen Vorgaben des Arbeitnehmerüberlassungsrechtes wurde es daher für erforderlich gehalten, zur Sicherung angemessener Tarifergebnisse bei den Verhandlungen für die Zeitarbeitsbranche eine Konkurrenzlage unter den Gewerkschaften zu finden. Entschiedene Absage hat der BVD dabei von vornherein den Abschlüssen von Haustarifen erteilt, die z.B. die Tarifgemeinschaft der Christlichen Gewerk-

schaften CGZP nach ihrer Gründung vorschnell abgeschlossen hatte. Zusammen mit dem AMP ist es dem BVD gelungen, die CGZP zur Aufkündigung aller ihrer Hausrate zu veranlassen. Leider wurde seitens der politischen Verantwortlichen versäumt, dem Vorschlag des BVD zu folgen, die Inbezugnahme auf ausgelaufene und nur in der Nachwirkung befindliche Tarifverträge im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz zu untersagen.

#### **Aktualisierung der tarifpolitischen Aussagen im Elften Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes**

Bei einer Bewertung der Tarifpolitik und Stellungnahme zum Elften Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes ist eine Aktualisierung der Geschehnisse zum Anhörungstichtag, dem 28. Juni 2010, dringend notwendig, da zwischenzeitlich alle Tarifträgerverbände der Zeitarbeit, unabhängig ob sie mit den Gewerkschaften des DGB oder den Mitgliedsgewerkschaften des CGB Tarifverträge abschließen, einen einheitlichen „tariflichen Mindestlohn“ für einfachste Tätigkeiten von 7,60 € (West) vereinbart haben. In den östlichen Bundesländern beträgt der Unterschied ab 1. Juli 2010 bei Tariflöhnen von 6,40 € und 6,65 € nur 0,25 €. Damit ist durch tarifliches verantwortliches Handeln der Notwendigkeit für eine gesetzliche Regelung die Grundlage entzogen. Ob sich daran durch die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit ab 1. Mai 2011 etwas ändert, ist umstritten. Ausländische Tarifverträge, die ein Abweichen vom Equal Pay-Grundsatz erlauben würden sind bislang jedenfalls nicht abgeschlossen worden.

#### **Fokus Mindestentgelt**

Sowohl bei den in den vergangenen Monaten geführten Auseinandersetzungen über einen Mindestlohn als auch in den zur Stellungnahme vorgelegten Anträgen der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke besteht inhaltlich und systematisch eine kaum auflösbare Verwirrung bei der Einschätzung und Bewertung von Mindestentgelten. Da hier aber zugleich mit den schärfsten Ausdrücken argumentiert wird, erlauben wir uns, den sachlichen Hintergrund von Entgelten der untersten Stufe in den Tarifverträgen der Zeitarbeit, aber auch im Allgemeinen, in den Mittelpunkt unserer Stellungnahme zu stellen.

#### **Struktur der Zeitarbeit**

Ausweislich der der Anhörung zugrunde liegenden Bundestagsdrucksache 17/464 beigefügten Tabellen, insbesondere Tabellen 15 und 19, verteilen sich die Arbeitnehmer in der Zeitarbeit auf mindestens 17 Berufsgruppen, die ihrerseits jeweils eine größere Gruppe von vergleichbaren Berufen zusammenfassen. Neben Schwerpunkten im Bereich Bergbau bzw. Wasser- und Energieversorgung und den industriellen Bereichen, die alle einen zweistelligen Prozentanteil an Entleiherbetrieben aufweisen, bleiben alle anderen Wirtschaftsbereiche bei durchschnittlich 1 bis 2 % Beteiligung an der Zeitarbeit stehen. Damit kann das Instrument der Zeitarbeit schon aus objektiven Gründen nicht mit dem Vorwurf des Missbrauchs und schon gar nicht der gezielten Erosion von regelmäßigen Beschäftigungsverhältnissen überzo-

gen werden. Bundesweit zwischen 600- und 700.000 bestehende Zeitarbeitsverhältnisse können bei einem Gesamtmarkt von fast 30 Millionen sozialversicherungsrechtliche Beschäftigungsverhältnisse weder den Markt noch die Beschäftigungskultur in unserem Land erschüttern.

Der deutsche Arbeitsmarkt hat sich auch im internationalen Vergleich in der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftskrise als erstaunlich robust erwiesen. Die Zeitarbeit ist hierbei un-streitig ein wichtiger Auffangmechanismus. Es zeigt sich, dass Flexibilisierungen des Arbeitsrechts und des Arbeitsmarktes erforderlich sind und bleiben.

Die Forderung nach einem zwingenden Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates im Entleihbetrieb, die Forderung für den Fall der Nichteinigung eine Entscheidung der Einigungsstelle herbeizuführen sowie die Forderung bis zu der Entscheidung der Einigungsstelle den Zeitarbeiter nicht einzusetzen (Die Linke unter II. Nr. 4, Bündnis 90/Die Grünen unter II. Nr.8) sind hierbei kontraproduktiv. Hierzu ist anzumerken:

Der Betriebsrat des Entleihbetriebes hat bekanntlich gemäß § 14 III AÜG, § 99 BetrVG ein Mitbestimmungsrecht, das in seiner Intensität nicht zu unterschätzen ist. Im Falle der Verweigerung der Zustimmung ist das Zustimmungsersetzungsverfahren vorgesehen. Die Einrichtung einer kostenintensiven und langwierigen Einigungsstelle ist nicht sinnvoll, insbesondere erklärt sich nicht, warum eine Einstellung eines Zeitarbeitnehmers bei fehlender Zustimmung des Betriebsrats anders beurteilt werden soll, als bei anderen Arbeitnehmern. Darüber hinaus verkennt die Forderung nach Verbot des Einsatzes der Zeitarbeiter bis zur Entscheidung einer Einigungsstelle den Charakter des Instruments Zeitarbeit. Diese lebt wie dargestellt von Schnelligkeit und Flexibilität.

#### **Fall Schlecker**

Der Fall Schlecker soll nicht verniedlicht werden. Missbrauch bleibt Missbrauch und insofern erkannte Fehlentwicklungen müssen, wenn sie nicht anderweitig ausgeschlossen werden können, gesetzliche Schritte nach sich ziehen. Es kann aber nicht sein, dass wegen einzelner Missbrauchsfälle gleich das gesamte System der Zeitarbeit verunglimpft wird. Zeitarbeit ist nicht nur die für alle Wirtschaftszweige wirtschaftlichste und sozial verträglichste Chance, kurzfristige Engpässe aufzufangen, sondern neben der Kurzarbeit die einzige Flexibilitätsform, die einen anderweitig völlig verkrusteten Arbeitsmarkt noch am Atmen hält.

Der BVD hat sich gemeinsam mit seinem Tarifpartner, den christlichen Gewerkschaften, öffentlich gegen den Missbrauch der Zeitarbeit wie im Fall Schlecker ausgesprochen und im Tarifabschluss vom Mai 2010 eine tarifpolitische Lösung gefunden, mit der das Problem Schlecker nachhaltig gelöst wird. Die Klausel im Tarifvertrag lautet wie folgt:

*„Dieser Tarifvertrag findet keine Anwendung auf Zeitarbeitnehmer, die vor Ablauf von 6 Monaten nach Beendigung eines Arbeitsverhältnisses auf den bisherigen oder einen vergleichbaren Arbeitsplatz bei ihrem früheren Arbeitgeber oder einem Arbeitgeber, der mit dem früheren Arbeitgeber konzernrechtlich verbunden ist, zu ungünstigeren Bedingungen überlassen werden. Durch*

*Tarifvertrag kann von dieser Regelung abgewichen werden.“*

Die auf das Individuum ausgerichtete Klausel schützt den einzelnen Arbeitnehmer ohne Wenn und Aber vor Missbrauch. Zugleich bleibt die Regelung im System des geltenden Arbeitsrechts, das an anderer Stelle, wie z.B. der Frage von Betriebszugehörigkeiten, entsprechende durch die Rechtsprechung entwickelte Kriterien anwendet.

### **Vorwurf Lohndumping**

Der allgemeine Vorwurf, die Zeitarbeit führe generell zu Lohndumping ist nicht belegt und eine reine interessenspolitisch aufgestellte Behauptung. Weder der Fall Schlecker noch die in der Vergangenheit geringeren Lohnsätze der Eingangsstufen in einigen Tarifverträgen vermögen diesen Vorwurf zu stützen. Im Fall Schlecker handelt es sich, wie bereits ausgeführt, um einen einzelnen Missbrauchsfall. Nicht jeder Missbrauch ist aber ein geeigneter Beleg für die Annahme eines generellen Missbrauchssystems. Die Breite der beruflichen Aufstellung der Zeitarbeit und auch die in den Untersuchungen bestätigten Qualifikationsnachweise der Zeitarbeitnehmer lassen einen generellen Vorwurf des Lohndumpings nicht zu. Gerade dort, wo qualifizierte Zeitarbeitnehmer nachgefragt werden, haben sich sogar über den Tarifen der Zeitarbeit liegende Markteinkommen herausgebildet, Niedriglöhne werden und wurden dort noch nie gezahlt.

Wie dargestellt haben alle Tarifträgerverbände der Zeitarbeit zwischenzeitlich einen einheitlichen „tariflichen Mindestlohn“ für einfachste Tätigkeiten von 7,60 € (West) vereinbart. Obgleich der Vorwurf des Lohndumpings und das Unterlaufen der Tarifabschlüsse anderer Tarifträgerverbände durch den BVD von vornherein haltlos war und ist, wird dieser Behauptung hiermit vollends der Boden entzogen.

Aber auch im Bereich der gering Qualifizierten ist eine genaue Analyse erforderlich. Alle Untersuchungen bestätigen, dass für diesen Personenkreis die Zeitarbeit überhaupt erst einmal in erheblichem Maße zusätzliche Beschäftigungschancen eröffnet hat. Insbesondere im pro-

duzierenden Gewerbe werden hier über die Zeitarbeit Helfer und Hilfstätigkeiten nachgefragt, die teilweise nicht mehr im Anforderungsprofil der Stammebelegschaften vorkommen und als selbständige Vollzeitarbeitsplätze wirtschaftlich ganzjährig nicht mehr finanziert werden können.

Um dies zu verdeutlichen, sei auf die Definition der Entgeltstufe 1 im Tarifwerk des BVD hingewiesen: „Ausführen von schematischen Tätigkeiten, für die keine Berufsvorbildung und kein spezielles Können, aber eine Einweisung erforderlich sind.“

Trotzdem ist festzustellen, dass die Arbeitseinkommen vollzeitbeschäftigter Zeitarbeitnehmer auch mit geringer Qualifikation nur in absoluten Ausnahmefällen nach den beiden untersten Tariflohngruppen bemessen werden. Dies bestätigt insbesondere auch eine verbandsinterne Umfrage des BVD. Deshalb lässt sich auch hier der Vorwurf von Lohndumping nicht aufrechterhalten. Die unteren Lohngruppen werden vielmehr häufig allein bei geringfügig qualifizierten Zeitarbeitnehmern in Praktikantenfunktion oder Teilzeit – und hier vor allen Dingen auch im Interesse der Arbeitnehmer im Minijob – vereinbart. Letztere vor allen Dingen deshalb, da für den Minijobber, anders als bei allen anderen Zeitarbeitsverhältnissen, der Betrag der Lohngruppe netto ausgezahlt wird, während die anderen Beschäftigungsverhältnisse zum Teil ganz erhebliche Abzüge hinnehmen müssen.

### **Fazit:**

Der Bundesverband Deutscher Dienstleistungsunternehmen spricht sich dafür aus, von weiteren Regelungen der Zeitarbeit Abstand zu nehmen. Weder ein Einzelfall wie Schlecker, noch die Anwendungspraxis des AÜG rechtfertigen weitere gesetzliche Regelungen. Die flächendeckenden Tarife für die Zeitarbeit sichern auch langfristig die Arbeitnehmer der Zeitarbeit und die für die wirtschaftliche Entwicklung notwendige Nutzung der Zeitarbeit in der Praxis. Belastbare Annahmen einer anderweitigen Entwicklung sind auch im Hinblick auf den europäische Arbeitsmarkt gegenwärtig nicht vorhanden.

Köln, 17.6.2010

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)197**

25. Juni 2010

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. Juni 2010 zu

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung – „Elfter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes“ BT-Drs. 17/464
- b) Antrag der Fraktion der SPD - „Fairness in der Leiharbeit“ BT-Drs. 17/1155
- c) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. - „Lohndumping verhindern - Leiharbeit strikt begrenzen“ BT-Drs. 17/426
- d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - „Zeitarbeitsbranche regulieren - Missbrauch bekämpfen“ BT-Drs. 17/551

**Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)****Zusammenfassung**

Die Durchführung der Arbeitnehmerüberlassung in der in Deutschland praktizierten Form verstößt gegen die EU-Richtlinie über Leiharbeit vom 19. November 2008 (EU 2008/104/EG). Leiharbeit trägt zu einer Destabilisierung der Arbeitsverhältnisse der Stammbeschäftigten und höhlt die Rechte der Leiharbeiter/innen aus. Sie bindet hohe Kapazitäten bei der Arbeitsvermittlung und belastet die sozialen Sicherungssysteme. Der arbeitsmarktpolitische Nutzen hingegen ist gering.

Das Lohndumping gegenüber den Stammbeschäftigten bei gleicher Arbeit ist ungerecht und nicht zu rechtfertigen.

Die Missstände werden nur beseitigt, wenn das im deutschen Recht und in der EU-Richtlinie geltende Prinzip des equal Pay und equal Treatment (Gleichbehandlungsgrundsatz) ohne Ausnahme durchgesetzt wird. Damit wird auch wirtschaftlich ein Regulativ eingezogen, damit Leiharbeit nur bei Auftragsspitzen genutzt wird.

Außerdem muss das deutsche Recht korrekt an die übrigen Bestimmungen der EU-Richtlinie angepasst werden. Unter den derzeit geltenden gesetzlichen Regelungen ist im deutschen Recht der in der EU-Richtlinie geforderte Schutz der Beschäftigten nicht gewahrt, erst recht nicht der Gesamtschutz bei tariflichen Abweichungen vom Gleichbehandlungsgrundsatz. Den Anforderungen der Richtlinie wird keinesfalls genüge getan, wenn der Gesamtschutz der Beschäftigten lediglich durch eine Lohnuntergrenze hergestellt werden soll. Die Beschäftigungs-

risiken und die Flexibilitätsrisiken werden weiterhin vor allem auf die Beschäftigten abgewälzt.

**Arbeitsmarktpolitische Nutzen der Leiharbeit**

Mit der Reform der Arbeitnehmerüberlassung im Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt hat der Gesetzgeber das Ziel verfolgt, Potenziale für mehr Beschäftigung zu erschließen und gleichzeitig Arbeitslose über Arbeitnehmerüberlassung in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dieses Ziel ist nach wie vor richtig, wird aber unter den derzeit gegebenen Umständen verfehlt.

Grundsätzlich kann Leiharbeit am Arbeitsmarkt eine sinnvolle Funktion erfüllen.

1. Kurzfristig können Arbeitskräfte bei Auftragsspitzen oder in Vertretungsfällen zur Verfügung gestellt werden und so Überstunden vermieden werden.
2. Nur partiell anfallende Arbeiten können über das Verleihunternehmen gebündelt werden, so dass für die Beschäftigten eine dauerhafte Beschäftigung entsteht. Beispiele im Ausland zeigen, dass dies z. B. in der Landwirtschaft, im Hotel- und Gaststättengewerbe und in anderen Dienstleistungsbranchen funktioniert.
3. Leiharbeit kann für Arbeitslose eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt sein, wenn Arbeitslose qualifiziert werden und gleichzeitig für Arbeitgeber (auch finanzielle) Anreize bestehen, Arbeitskräfte aus Verleihunternehmen zu übernehmen.

4. In Leiharbeitsunternehmen können Spezialisten gebündelt werden, die nur sporadisch in Unternehmen benötigt werden.

Alle vier Funktionen erfüllt die Leiharbeit in Deutschland im Wesentlichen nicht. Zwar sind Ansätze erkennbar, aber im Großen und Ganzen haben die Leiharbeitsunternehmen sich darauf konzentriert, gering qualifizierte Personen vor allem in Unternehmen des produzierenden Gewerbes zu überlassen. Hintergrund ist, dass der Lohnabstand hier am höchsten ist und deswegen die Beschäftigung von Leiharbeitern sowohl für den Verleiher als auch den Entleiher sehr attraktiv ist.

Eine neue Untersuchung von Gesamtmetall belegt, dass die Beschäftigung von Leiharbeitern in Unternehmen der Metall- und Elektroindustrie dreimal höher ist als in der Gesamtwirtschaft. 50 Prozent dieser Beschäftigten sind an- und ungelernete Kräfte und 24 Prozent sind länger als 12 Monate in einem Unternehmen beschäftigt.<sup>1</sup> Diese Entwicklung ist im europäischen Vergleich völlig untypisch. Während in anderen Ländern die Leiharbeit vor allem im Dienstleistungsbereich dominiert, wo der Flexibilitätsbedarf deutlich höher ist als im produzierenden Gewerbe, spielt dieser Sektor in Deutschland nur eine geringe Rolle. Die Bündelung von Arbeitskräften ist mühsam und der Gewinn ist gering, so dass diese Geschäftstätigkeit für viele Unternehmen nicht attraktiv genug erscheint, solange man im produzierenden Gewerbe Geld verdienen kann.

Vielfach werden dabei Stammarbeitskräfte verdrängt und durch Leiharbeiter ersetzt. Dabei tragen die Leiharbeitskräfte ein hohes arbeitsmarktpolitisches Risiko. Die durchschnittliche Beschäftigung liegt bei drei Monaten. Mehr als 50 Prozent der Beschäftigten beenden bereits vor Ablauf von drei Monaten das Arbeitsverhältnis wieder.

Auch der „Klebeffekt“ funktioniert nur in seltenen Fällen. Dieser erhoffte Klebeffekt war für die damalige Hartz-Kommission das Hauptmotiv für die Deregulierung der Leiharbeit. Nur sieben Prozent der ehemaligen Leiharbeitskräfte werden von den Entleihunternehmen übernommen. Damit hat Leiharbeit nicht zur Stabilisierung der Beschäftigung beigetragen, sondern ist im Gegenteil ein wesentlicher Motor für Prekarisierung und unsichere Beschäftigung.

Vor allem Personen mit geringer Qualifikation finden häufig außerhalb der Leiharbeit nur schwer eine Beschäftigung. Ihre dauerhafte Integration in den Arbeitsmarkt wird dadurch immer schwieriger. Anstatt zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit beizutragen, verstärkt Leiharbeit den Trend, weil der Arbeitsmarkt vor allem für Personen mit geringer Qualifikation immer instabiler wird.

Die Langzeitarbeitslosigkeit wird allenfalls durch kurzfristige Beschäftigungen unterbrochen. Es wird immer schwieriger, Arbeitssuchende für Leiharbeit zu motivieren; dies verstärkt die Resignation der Betroffenen und mindert die Eigenbemühungen.

Es ist unstrittig, dass an Leiharbeiter besondere Anforderungen gestellt werden. Sie müssen flexibel sein, zum Teil weite Anfahrwege in Kauf nehmen, sich ständig auf

neue Gegebenheiten einstellen und sind höheren gesundheitlichen Risiken ausgesetzt. Bei sehr niedriger Bezahlung erfolgt aus Sicht der Beschäftigten für diese Anforderungen keine angemessene Kompensation.

### Fehentwicklungen und Missbrauch beenden

Im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz wird der Grundsatz festgeschrieben, dass Leiharbeiter während der Dauer der Überlassung wie vergleichbare Arbeitnehmer des Entleihunternehmens hinsichtlich der wesentlichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen behandelt werden müssen. Dies begrüßt der DGB ausdrücklich. Hierdurch wird ein „Zwei-Klassen-Arbeitsmarkt“ vermieden.

Abweichungen hiervon sind nur durch tarifvertragliche Regelungen zulässig, wenn ein angemessenes Schutzniveau für die Leiharbeiter gewährleistet ist. Der Gesetzgeber weist in der Gesetzes-Begründung zu Recht darauf hin: „Die Regelungen zur Arbeitnehmerüberlassung tragen damit den hohen Anforderungen Rechnung, denen Leiharbeiter genügen müssen. Fachlich müssen sie in der Lage sein, sich schnell und zuverlässig einzuarbeiten. Entleiher und Verleiher erwarten von ihnen eine große Flexibilität sowie die Bereitschaft und Fähigkeit, sich kurzfristig auf für sie neue betriebliche Organisationen und Arbeitsabläufe einzustellen.“<sup>2</sup> Doch die Konsequenzen aus der Feststellung werden nicht gezogen.

Wesentliche Ursache für diese Entwicklung ist, dass es politisch nicht durchgesetzt wurde, das Lohnniveau der Einsatzbetriebe auf die Leiharbeitskräfte zu übertragen. Im Regelfall wird von den Arbeitgebern der Verleiher-Tarifvertrag angewandt, der deutlich niedrige Entlohnung vorsieht als die Entleihbetriebe. Diese Tarifverträge umfassen deswegen fast alle Beschäftigten, weil die Arbeitgeber die Bezugnahme Klausel nutzen. Da die Bezugnahme nach der EU-Richtlinie nicht mehr anwendbar ist, ist dieses System des Abweichens vom Gleichbehandlungsgrundsatz mittels Tarifvertrag so nicht mehr haltbar.

Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: Der Durchschnittslohn für ungelernete Arbeitskräfte liegt in den westlichen Bundesländern bei 11,60 Euro. In der Praxis liegt das Lohnniveau jedoch zwischen ca. 6 Euro und ca. 16 Euro je nach Branche und Einsatzort. Ein Tarifvertrag muss sich in dieser Spanne zwangsläufig eher im unteren Bereich bewegen, weil ansonsten zahlreiche Sektoren durch Leiharbeitsunternehmen überhaupt nicht bedient werden könnten.

Sowohl die EU-Richtlinie als auch der deutsche Gesetzgeber hat deswegen den Grundsatz der Gleichbehandlung festgeschrieben. Die Anwendung eines Tarifvertrages kann insofern nur die Ausnahme darstellen, und auch nur dann, wenn der Gesamtschutz der Leiharbeiter beachtet wird.

Die Festlegung eines angemessenen Schutzniveaus sollte insbesondere Lohndumping verhindern und Verdrängungseffekte vermeiden. Dieser Missbrauch der Leiharbeit ist weit verbreitet und wird auch von der Bundesarbeitsministerin inzwischen eingestanden. Sie hat mehr-

<sup>1</sup> Gesamtmetall, Die Bedeutung der Zeitarbeit für die Metall- und Elektro-Industrie, PK vom 03.06.2010

<sup>2</sup> Erstes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Bundestagsdrucksache 15/25, Seite 24



fach öffentlich angekündigt, den Missbrauch in der Leiharbeit zu beenden. Zuletzt auf dem DGB Bundeskongress hat sie ausgeführt:

*„Ich sage aber auch deutlich, meine Damen und Herren, dass wir Auswüchse in der Zeitarbeit sehen. ... Da werden Stammebelegschaften rausgeschmissen und über die Leiharbeit wird die Stammebelegschaft ersetzt, wie das bei Schlecker der Fall gewesen ist, und zwar zu kleineren Löhnen, zu schlechteren Arbeitsbedingungen. Wir sehen jetzt in einem großen Gesundheitsunternehmen, dass junge Menschen ausgebildet werden, ihnen anschließend aber gesagt wird: Wir haben für Euch in diesem Unternehmen keine Anstellung. Aber wenn Ihr zu der Zeitarbeitsfirma geht, dann könnt Ihr über die Zeitarbeit zu schlechteren Löhnen und schlechteren Bedingungen hier wieder eingestellt werden. Das, meine Damen und Herren, ist nicht im Sinne des Gesetzgebers gewesen. Diesen Drehtüreffekt wollen wir nicht länger tolerieren. ... Deshalb haben Sie auch heute hier meine Zusicherung, dass wir eine gesetzliche Regelung auf den Weg bringen werden, die diesen Drehtüreffekten ein Ende macht... Das Ersetzen der Stamarbeit durch Leiharbeit werden wir in diesem Land nicht mehr tolerieren.“<sup>3</sup>*

Das Deutsche Recht und die EU-Richtlinie gehen davon aus, dass es keine zwei Klassen von Arbeitskräften geben darf.

Es ist deswegen eine interessengeleitete Fehleinschätzung, wenn Gesamtmetall den Lohnunterschied in seiner jüngsten Pressestellungnahme auch noch verteidigt. Dabei wird unterstellt, bei Leiharbeitern handele es sich überwiegend um arbeitsmarktfremde Personen, die in den Unternehmen nur eine geringe Produktivität erreichen würden, deswegen sei ein Lohnabschlag gerechtfertigt.

Doch dieses Argument ist nicht zutreffend. Gerade in den produzierenden Unternehmen werden die Leiharbeiter in der Regel ganz regulär in die Produktionskette eingebunden und leisten die gleiche Arbeit wie die übrigen Beschäftigten, häufig sogar auf wechselnden Arbeitsplätzen. Die Kosten der Einarbeitung gehen bei anderen Beschäftigten, die neu eingestellt werden, auch zu Lasten der Arbeitgeber. In einigen Branchen sind bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen allerdings tarifliche Einarbeitungszeiten vorgesehen. Die entleihenden Unternehmen haben durch die Leiharbeitskräfte Flexibilitätsvorteile, so dass es zumutbar ist, dass die Mehrkosten von den Unternehmen getragen werden und nicht von den Beschäftigten.

Neben den Beschäftigten werden auch die **Sozialversicherungen und das Grundsicherungssystem** durch die zu niedrigen Löhne in der Leiharbeit zu Lasten der Allgemeinheit beansprucht. Auch nach neueren Zahlen sind immer noch 12 Prozent der Beschäftigten auf ergänzende Leistungen der Grundsicherung angewiesen. Damit sind Beschäftigte in der Leiharbeit fünf Mal so häufig auf ergänzende Unterstützung angewiesen wie Beschäftigte anderer Branchen. Allein für die Unterstützung der Leiharbeiter müssen Grundsicherungsstellen rund 500 Mio. Euro pro Jahr aufwenden. Während der Staat die Lohnkosten von Unternehmen subventioniert, wird gleichzei-

tig in etwa der gleichen Höhe das Elterngeld gekürzt und für die Empfänger von Hartz IV gestrichen.

Die Arbeitslosenversicherung kann nur dann funktionieren, wenn es eine einigermaßen ausgeglichene Risikoverteilung zwischen dem Arbeitgeber, dem Arbeitnehmer und dem Versicherungssystem gibt. Wenn der Arbeitgeber sich einseitig von seinen Risiken entlastet, muss die Arbeitslosenversicherung die Risiken tragen, was sich in steigenden Kosten ausdrückt. Diese Kosten müssen die Unternehmen, die ihren Arbeitskräften angemessene Löhne zahlen und nicht sofort entlassen, tragen – sie zahlen doppelt. Dies ist sowohl unter ökonomischen als auch sozialpolitischen Aspekten nicht vertretbar.

### Klebeffekt stärken

Die hohe Lohndifferenz zu den Stammbeschäftigten ist auch die Hauptursache dafür, dass der so genannte Klebeffekt in Deutschland ungewöhnlich niedrig ist. Wenn nur sieben Prozent der Beschäftigten in reguläre Beschäftigungsverhältnisse übernommen werden, ist der arbeitsmarktpolitische Nutzen relativ gering und der Integrationseffekt nicht höher als bei einer Vergleichsgruppe von Arbeitssuchenden ohne Leiharbeit. Dass die Arbeitgeber Leiharbeiter nicht übernehmen, ist aus ihrer Sicht durchaus rational, aber aus Sicht der Allgemeinheit und der Bundesagentur schädlich.

Für die Bundesagentur für Arbeit entstehen hohe Aufwendungen, weil die kurzfristige Vermittlung in Verleihunternehmen erhebliche Personalkapazitäten bindet. Im Jahr 2009 hat die BA 27 Prozent der von ihr besetzten Stellen in Unternehmen der Leiharbeit vermittelt. Es ist davon auszugehen, dass die Verleihunternehmen damit mindestens 20 Prozent der Vermittlungskapazitäten der BA binden. Diese Kräfte stehen für Vermittlungen in den übrigen Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung, was unter dem Strich die Effizienz der Arbeitsvermittlung mindert.

Wenn die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach kurzer Beschäftigungszeit erneut arbeitslos werden, entsteht durch das Erfassen der Arbeitslosigkeit und die Bewilligung des Arbeitslosengeldes für die Bundesagentur ein weiterer Aufwand. Auch dies bindet erhebliches Personal.

Hinzu kommt, dass mehr als jede vierte Stelle, für die ein Vermittlungsgutschein ausgegeben wird, ebenfalls in Leiharbeit mündet. Auch hierfür tragen die Versicherten die Kosten. Nach Berechnungen des DGB entstehen der BA allein hierdurch Aufwendungen in Höhe von über 20 Mio. Euro. Bei den geringen Integrationserfolgen sind diese Aufwendungen nicht zu rechtfertigen.

Auch eine neue Studie der Bertelsmann-Stiftung hebt hervor, dass die Reformoptionen sowohl beschäftigungsfreundlich sein müssen, als auch die Sicherungsbedürfnisse der Beschäftigten beachten müssen. „Hierbei muss darauf geachtet werden, dass die institutionellen Rahmenbedingungen auf der einen Seite beschäftigungsfreundlich sind, auf der anderen Seite aber auch den Sicherungsbedürfnissen der Arbeitnehmer entsprechen. Nicht jede Flexibilität kann unterbunden werden, aber es braucht Brücken in andere Jobs...“ Die Stiftung sieht deswegen vor allem bei der Angleichung der Löhne Handlungsbedarf „...Auch sollte mit Ausnahme sehr

3 19. DGB-Bundeskongress, 19. Mai 2010 Grußwort von Dr. Ursula von der Leyen Bundesministerin für Arbeit und Soziales (Protokollauszug)

kurzer Einarbeitungsphasen eine Annäherung an die Arbeitsbedingungen und die Entlohnung der Stammbeslegschaften mit gleichartigen Tätigkeiten angestrebt werden.“<sup>4</sup>

Nur wenn die Kosten der Leiharbeit gleich hoch oder eventuell höher sind, als die Kosten regulärer Beschäftigung, entsteht für die Arbeitgeber ein Anreiz, die Arbeitskräfte zu übernehmen. **Es ist deswegen auch arbeitsmarktpolitisch geboten, die Lohngleichheit durchzusetzen.**

### Bericht der Bundesregierung zu einseitig

Über diese Probleme schweigt sich der Elfte Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes weitgehend aus<sup>5</sup>. Die ursprüngliche Absicht des Gesetzgebers war, dass mit dem Bericht Bundestag und Öffentlichkeit über die tatsächliche Entwicklung der Leiharbeit informiert werden. Dabei soll ein besonderer Schwerpunkt darauf gerichtet werden, ob das spezifische Schutzbedürfnis der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gewahrt bleibt. Diesen Anforderungen kommt der Elfte Bericht nicht nach.

Der Bericht des Bundesarbeitsministeriums blendet insbesondere die soziale Situation eines Großteils der Leiharbeitskräfte aus und thematisiert nur völlig unzureichend die arbeitsmarktpolitischen und gesundheitlichen Risiken dieser Beschäftigtengruppe. Dabei sollte dies der Kern des Berichts an den Bundestag sein. Der Deutsche Bundestag war sich bei der Zulassung der Leiharbeit im Jahr 1972 durchaus darüber im Klaren, dass Leiharbeit eine besondere Arbeitsform ist, die der besonderen Regulierung bedarf, weil die Beschäftigten besonders schutzbedürftig sind.

Vor allem wollte man verhindern, dass die Sozialkassen überproportional belastet und die Beschäftigten benachteiligt werden.

Deswegen heißt es im Zweiten Leiharbeitsbericht vom 21.07.1976: „Der Bericht will die gesetzgebenden Körperschaften in die Lage versetzen, auf der Grundlage gesicherter Erfahrungen Entscheidungen über die Notwendigkeit gesetzlicher Änderungen zu treffen und zu beurteilen, ob sich die mit dem AÜG getroffenen gesetzlichen Regelungen der Arbeitnehmerüberlassung bewährt haben.“ Von diesen ursprünglichen Zielen der Berichterstattung ist der aktuelle Bericht weit entfernt. Im aktuellen Bericht heißt es lediglich: „...die Bundesregierung berichtet im vorliegenden Bericht über die Entwicklung der legalen Arbeitnehmerüberlassung“. Dabei sind gerade mit Blick auf die aktuellen Fehlentwicklungen umfassende Informationen notwendig. In der Berichterstattung sollten die Interessen der Beschäftigten und der sozialen Sicherungssysteme im Vordergrund stehen.

<sup>4</sup> Bertelsmann Stiftung, Atypische Beschäftigung und Niedriglohnarbeit, 2010, S. 45-46

<sup>5</sup> Der DGB hat eine ausführliche Stellungnahme zum 11. Bericht der Bundesregierung erarbeitet und zahlreiche kritische Punkte herausgearbeitet. Die Stellungnahme wurde den Mitgliedern des Ausschusses für Arbeit und Soziales per Mail zur Verfügung gestellt. Sie kann hier abgerufen werden: [www.dgb.de/-/pC6](http://www.dgb.de/-/pC6)

Zahlreiche Studien von wissenschaftlichen Einrichtungen, die u. a. auch die soziale Situation der Beschäftigten beleuchten, wurden bei der Bearbeitung des Berichtes offensichtlich nicht berücksichtigt. Auch der DGB hat auf zahlreiche Fehlentwicklungen hingewiesen und gesetzlichen Korrekturbedarf eingefordert.

Vor allem bei der zentralen Frage nach der **Entwicklung des Lohnniveaus** in der Leiharbeit sind die Angaben im Bericht der Bundesregierung dürftig. Zu dieser Frage gibt zum Beispiel eine umfassende Studie des Arbeitsministeriums von Nordrhein-Westfalen Auskunft. Die Studie weist u. a. darauf hin, dass das durchschnittliche Monatsentgelt zwischen 1999 und 2006 um sieben Prozent gesunken ist und das durchschnittliche sozialversicherungspflichtige Monatsentgelt von Helfern in der Leiharbeit rund 45 Prozent unter dem von Helfern anderer Branchen lag.<sup>6</sup> Angesichts dieser Zahlen kann sicherlich keine Rede davon sein, dass die Reform der Leiharbeit erfolgreich ist und die Leiharbeit aus „der Schmutzlecke“ geholt wurde.

Auch die Bundesagentur hat eine umfassende Stellungnahme abgegeben, in der vielfacher Änderungsbedarf gesehen wird. Insbesondere wurde eingefordert, einen **eigenständigen Ordnungswidrigkeitsbestand** einzuführen, um das Gleichstellungsgebot bei der Bezahlung auch tatsächlich durchsetzen zu können. Die bestehenden Sanktionen sind aus Sicht der BA ein stumpfes Schwert. Eine eigenständige Ordnungswidrigkeit würde die Durchsetzungsmöglichkeiten deutlich verbessern.

Weiter weist die Bundesagentur darauf hin, dass mit der Einführung der unbegrenzten Überlassungsdauer die Chance auf Übernahme der Leiharbeitnehmer in ein festes Arbeitsverhältnis beim Verleiher eher gesunken sei. Durch die unbefristete Überlassungsmöglichkeit sei nicht auszuschließen, dass Dauerarbeitsplätze mit Leiharbeitnehmern besetzt werden.

Auch dies wird im Regierungsbericht nicht erwähnt; dabei ist zum Beispiel bei der Firma Schlecker und zahlreichen anderen Unternehmen genau dies inzwischen eingetreten.

Darüber hinaus weist die Bundesagentur darauf hin, dass mit der Aufhebung des so genannten Synchronisationsverbotes die Möglichkeiten des Teilzeit- und Befristungsgesetzes – hinsichtlich versteckter einsatzbezogener Befristungen – voll ausgeschöpft werden. Damit werde das Arbeitgeberrisiko auf den Leiharbeitnehmer abgewälzt. Auch hieraus wird ersichtlich, dass Korrekturbedarf besteht. Dieser wichtige Hinweis wird den Lesern des Berichtes der Bundesregierung gleichfalls verschwiegen.

Der DGB erwartet, dass in Zukunft umfassend über die Situation der Branche unter besonderer Berücksichtigung der Beschäftigten berichtet wird und der Gesetzgeber schnellstmöglich Konsequenzen aus den Fehlentwicklungen der Leiharbeit zieht.

<sup>6</sup> Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen. Strukturen, Einsatzstrategien, Entgelte.

### Internationale Entwicklungen

Auch internationale Entwicklungen werden von der Bundesregierung und dem Gesetzgeber ignoriert. So ist Deutschland inzwischen das Land in Westeuropa, mit dem größten Lohnabstand zwischen der Leiharbeit und der regulären Beschäftigung.

In einer Studie der Hans-Böckler-Stiftung hat das Institut für Arbeit und Qualifikation an der Universität Duisburg-Essen sieben Länder untersucht<sup>7</sup>. Die Länder weisen eine unterschiedliche Regulierung auf. Die Studie zeigt, dass Leiharbeit auch dann funktioniert, wenn der gleiche Lohn gezahlt wird. In diesem Fall sind die negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme deutlich geringer als in Deutschland. Diese positiven Erfahrungen können bei Reformen in Deutschland zugrunde gelegt werden.

Die negative Entwicklung wird sogar inzwischen von der OECD kritisch zur Kenntnis genommen. So hat der Sprecher der OECD in einem Zeitungsinterview darauf hingewiesen, dass „Deutschland international durch eine Zweiklassengesellschaft am Arbeitsmarkt auffällt.“<sup>8</sup>

Es ist erkennbar, dass in Deutschland ein Handlungsbedarf besteht. Hier ist eindeutig der Gesetzgeber gefragt. Die Tarifvertragsparteien können unter den gegebenen Umständen die Missstände allein nicht beseitigen.

### Umsetzung der EU Richtlinie 2008/104/EG

Der DGB erwartet deswegen, dass die EU-Leiharbeitsrichtlinie korrekt in deutsches Recht umgesetzt wird. Der DGB hat den Änderungsbedarf in einem Gutachten<sup>9</sup> ermitteln lassen. Prof. Thomas Blanke kommt zusammenfassend zu folgendem Ergebnis:

Gesetzliche Änderungsbedarfe im AÜG ergeben sich in den folgenden Punkten:

1. „Erforderlich ist eine Klarstellung, dass der Einsatz der Leiharbeitnehmer im Entleiherbetrieb nicht für unbestimmte Zeit vereinbart werden darf, sondern nur vorübergehender Natur ist.
2. Eine Klarstellung ist ferner dahingehend geboten, dass auch die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung und die Konzernleihe nicht vom Gleichbehandlungsgebot ausgenommen sind. In diesem Kontext ist die Konzernprivilegierung gem. § 1 Abs.3 Ziff.2 AÜG aufzuheben.
3. Die Tarifausnahme gem. §§ 3 Abs.1 Nr.3, 9 Nr.2 AÜG ist an die „Achtung des Gesamtschutzes der Leiharbeitnehmer“ zu binden und an die Voraussetzung des Abschlusses eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses zwischen Verleiher und Leiharbeitnehmer zu knüpfen. Gleichzeitig ist die Möglichkeit der ar-

beitsvertraglichen Bezugnahme auf derartige Tarifverträge zu streichen. Gleiches gilt für die 6-Wochen-Ausnahme in §§ 3 Abs.1 Nr.3, 9 Nr.2 AÜG.

4. Der Gesetzgeber ist nach Erwägungsgrund 17 der RL 2008/104/EG verpflichtet, „selbst die Entscheidung darüber zu treffen..., wann Tarifverträge einen ausreichenden ‚Gesamtschutz von Leiharbeitnehmern sicher stellen‘. Danach darf das Entgelt der Leiharbeitnehmer maximal 10 Prozent unterhalb des tariflichen Lohnniveaus liegen, das im Entleiherbetrieb für den Arbeitsplatz vorgesehen ist, auf dem der Leiharbeitnehmer beschäftigt wird. Ferner muss die Abweichung vom Gleichbehandlungsgrundsatz nach „unten“ kompensiert werden durch eine gleichwertige Besserstellung des Leiharbeitnehmers in Bezug auf sonstige „wesentliche Arbeitsbedingungen“. Im Übrigen ist vorzusehen, dass auch bei einer (im Grundsatz) zulässigen Tarifabweichung hinsichtlich der Entgeltzahlung „nach unten“ diese auf das „übliche“ Tarifniveau für diesen Arbeitsplatz im Entgeltbetrieb ansteigt – und zwar in einer Weise, die im Regelfall dem jeweiligen Leiharbeitnehmer auch zugute kommt.
5. Verstöße gegen die Unterrichtungspflicht über offene Stellen im Entleiherbetrieb sind als Ordnungswidrigkeit zu ahnden. Gleiches gilt bei verweigertem Zugang zu Sozial- und Gemeinschaftseinrichtungen. Welche Einrichtungen hierbei in Betracht kommen, ist im Gesetz aufzulisten.
6. Sanktionen bei Verstößen gegen die Verpflichtungen aus dem AÜG müssen „abschreckend, wirksam und effektiv“ sein. Deshalb ist in § 10 Abs.1 S.1 AÜG eine Regelung einzuführen, wonach Verstöße gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz zur Begründung eines Arbeitsverhältnisses mit dem Entleiher führen“.<sup>10</sup>

Der DGB schließt sich diesen Ausführungen an, sofern er nicht weitergehende Forderungen erhebt. Vor allem die Durchsetzung des equal-pay-Prinzips ist für den DGB unabdingbar.

Die Richtlinie sieht vor, „dass die Mitgliedsstaaten die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, gemäß ihren nationalen Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten, um eine missbräuchliche Anwendung dieses Artikels zu verhindern. Dies steht in Deutschland aus. Auch wenn dem Gesetzgeber für die Umsetzung eine gewisse Frist eingeräumt wurde, ist ein schnelles Handeln gefordert, damit die Missstände beseitigt werden. Die Abweichung vom Gleichbehandlungsgrundsatz durch Tarifverträge wird annähernd flächendeckend dazu genutzt, den Gleichbehandlungsgrundsatz auszuhebeln und die Löhne zu drücken. Dies führt zu einer Verdrängung von regulärer Beschäftigung, was auch nach dem Verständnis der EU eine missbräuchliche Nutzung der Leiharbeit bedeutet. Wenn Abweichungen von der Gleichbehand-

<sup>7</sup> Achim Vanselow, Claudia Weinkopf: Zeitarbeit in europäischen Ländern – Lehren für Deutschland? HBS Arbeitspapier Nr. 182

<sup>8</sup> [http://www.fr-online.de/in\\_und\\_ausland/wirtschaft/aktuell/2202262\\_OECD-Indikator-Zeitarbeit-ein-deutsches-Drama.html](http://www.fr-online.de/in_und_ausland/wirtschaft/aktuell/2202262_OECD-Indikator-Zeitarbeit-ein-deutsches-Drama.html)

<sup>9</sup> Prof. Thomas Blanke, Welche Änderungen des deutschen Gesetzes erfordert die Umsetzung der EU-Richtlinie Leiharbeit – mit dem Schwerpunkt Gleichbehandlungsgrundsatz und Abweichungen gem. Art. 5 der EU-Richtlinie?, April 2010. Abrufbar unter [www.dgb.de](http://www.dgb.de)

<sup>10</sup> Es werden in dieser Aufzählung nicht alle gesetzlichen Korrekturen behandelt, weil die Wesentlichen Punkte hervorgehoben werden sollen. Ausgeklammert bleiben insbesondere diejenigen Änderungsbedarfe, die sich auf den Anspruch der Leiharbeitnehmer auf Fort- und Weiterbildung gem. Art. 6 Abs.5 der RL sowie auf die kollektive Interessenvertretung der Leiharbeitnehmer und den Anspruch der Arbeitnehmervertreter auf Unterrichtung gem. Art. 7 und 8 der RL beziehen.

lung durch Tarifverträge ermöglicht werden sollen, ist dies nur möglich durch **einen Tarifvertrag, der für allgemeinverbindlich** erklärt wurde. Dies würde zumindest verhindern, dass durch tarifliche Vereinbarungen ein Unterbietungswettbewerb ausgelöst wird.

#### **Zu den Anträgen der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke**

Die Anträge der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke weisen aus den oben genannten Gründen in die richtige Richtung. Der DGB erwartet, dass endlich ein Gesetz auf den Weg gebracht wird, das die sozial schädlichen Auswüchse in der Leiharbeit beendet. Hierdurch soll auch die Beschäftigungswirkung der Leiharbeit verbessert werden.

- Der equal-pay-Grundsatz ist die einzige sinnvolle Regelung, um Ungerechtigkeiten und Missbrauch in der Leiharbeit zu verhindern. Der DGB bekräftigt noch einmal ausdrücklich diese Forderung. Ein Tarifvorbehalt ist deswegen nicht notwendig und sollte gestrichen werden. Allenfalls können in einer Einarbeitungszeit abweichende Löhne gezahlt werden, wenn die Tarife der Branchen, in denen die Personen verliehen werden, dies vorsehen.
- Ein Mindestlohn mit internationaler Bindung ist dennoch notwendig. Die Festsetzung eines Mindestlohnes beendet aber nicht die gravierende Ungleichbehandlung zwischen Beschäftigten in der Leiharbeit und den Entleihunternehmen. Der gesetzliche Mindestlohn hat aber insbesondere eine Bedeutung für

die verleihfreien Zeiten, so dass in dieser Zeit eine Mindestabsicherung der Leiharbeitnehmer gegeben wäre. Auch für aus dem Ausland entsandte Arbeitskräfte muss eine Lohnuntergrenze gelten, sofern das equal-pay-Prinzip nicht zur Geltung kommen sollte.

- Das Synchronisationsverbot sollte wieder eingeführt werden. Hierdurch wird verhindert, dass die Arbeitnehmer/innen ausschließlich für die Dauer eines Einsatzes eingestellt werden. Die Verleihunternehmen müssen soziale Verantwortung übernehmen und dürfen nicht alle Risiken auf die Arbeitslosenversicherung abwälzen. Das Synchronisationsverbot dient vor allem dem Schutz der sozialen Sicherungssysteme.
- Für den Einsatz von Leiharbeit sollte erneut eine Höchstdauer festgesetzt werden. Hierdurch würden „Strohmannkonstruktionen“, in denen Unternehmen eigene Verleihunternehmen gründen oder mit Verleihunternehmen kooperieren, um Stammbeschäftigte durch billige Leiharbeitskräfte zu ersetzen, verhindert. Wenn Verleihzeiten über einen gewissen Zeitraum hinaus gehen, ist das ein Hinweis darauf, dass Stammpersonal verdrängt wird und Arbeitsplätze durch Leiharbeitskräfte ersetzt werden.
- Die Rechte der Betriebsräte in den Entleihunternehmen müssen gestärkt werden, damit sie wirkungsvoll die Arbeitsbedingungen der in ihrem Unternehmen tätigen Leiharbeitskräfte überwachen können.

Der Deutsche Bundestag sollte die Anträge der drei Fraktionen aufgreifen und einen Gesetzentwurf vorlegen, der die dort genannten Ziele umsetzt.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)199**

25. Juni 2010

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. Juni 2010 zu

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung – „Elfter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes“ BT-Drs. 17/464
- b) Antrag der Fraktion der SPD - „Fairness in der Leiharbeit“ BT-Drs. 17/1155
- c) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. - „Lohndumping verhindern - Leiharbeit strikt begrenzen“ BT-Drs. 17/426
- d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - „Zeitarbeitsbranche regulieren - Missbrauch bekämpfen“ BT-Drs. 17/551

**Bundesagentur für Arbeit (BA)****I. Ausgangslage**

In den Elften Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – AÜG – (im Folgenden: 11. Bericht) ist u. a. neben einem IAB-Forschungsbericht auch ein Beitrag der BA zur Anwendung des AÜG eingeflossen. Im Folgenden wird eine kurze Zusammenfassung des BA-Beitrags gegeben, der um aktuelle Informationen zum Jahr 2009 ergänzt wird. Weiter haben drei Fraktionen des Bundestages verschiedene Änderungen zum AÜG beantragt.

*1. Erteilung und Wegfall von Erlaubnissen*

Im Berichtszeitraum 2005 bis 2008 gingen insgesamt 11.856 Anträge auf eine erstmalige Erteilung einer Erlaubnis (Neuanträge) ein. Insgesamt ist die Zahl der Neuanträge zwischen 2005 und 2008 von Jahr zu Jahr gestiegen – von 2.265 im Jahr 2005 auf 3.648 im Jahr 2008. Seit dem vierten Quartal 2006 wurden zudem jedes Quartal rund 1.500 Verlängerungsanträge gestellt. 20.173 Anträge auf erstmalige Erteilung und Verlängerung der Verleihererlaubnis wurden seit dem vierten Quartal 2006 bis Ende 2008 positiv entschieden (Daten zu den davor liegenden Quartalen des Berichtszeitraums liegen nicht vor; vgl. 11. Bericht S. 27 mit Tabelle 3).

Im Berichtszeitraum 2005 bis 2008 wurde bundesweit in insgesamt 286 Fällen eine beantragte Erlaubnis versagt. Die hierfür maßgeblichen Gründe waren sowohl formell-rechtlicher als auch materiell-rechtlicher Art. Zu den

materiell-rechtlichen gehören insbesondere Steuer- und Beitragsrückstände bei Finanzbehörden bzw. Sozialversicherungsträgern sowie eine unzureichende Betriebsorganisation. Ein bedeutender formell-rechtlicher Grund für die Versagung der Erlaubnis ist die mangelnde Mitwirkung der Antragsteller im Rahmen des Erlaubnisverfahrens.

Ferner wurden im Berichtszeitraum bundesweit insgesamt 355 Erlaubnisse widerrufen und 18 zurück genommen. Hauptursache der Widerrufe waren Insolvenzverfahren, mangelnde Bonität, Nichtentrichtung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern sowie Auflagenverstöße und die damit zusammenhängende Unzuverlässigkeit der Verleiher

Die Zahl der Erlaubnisse nach dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz ist im Berichtszeitraum von 2005 bis 2008 insgesamt durch ein ausgeprägtes Wachstum gekennzeichnet. Während es Ende des vierten Quartals 2004 noch 11.953 Erlaubnisse gab, waren es Ende Dezember 2008 bereits 15.964. Das entspricht einem Plus von 34 Prozent. (vgl. 11. Bericht, S. 28 f. mit Tabelle 3).

*Aktuelle Zusatzinformation für 2009:*

2009 gingen bei den Regionaldirektionen 3.563 Anträge auf eine erstmalige Erteilung einer Erlaubnis (Neuanträge) und 6.368 Anträge auf Verlängerung einer Erlaubnis ein. Über 9.349 Anträge auf erstmalige Erteilung und Verlängerung der Verleihererlaubnis wurde in 2009 positiv entschieden. In 84 Fällen wurden Anträge auf eine Er-

laubnis versagt. In 95 Fällen wurde eine bestehende Erlaubnis in 2009 widerrufen (das sind fünf mehr als im Durchschnitt der letzten vier Jahre). Die Zahl der Erlaubnisse ist bis Dezember 2009 auf 16.659 gestiegen.

### 2. Prüfungen bei Verleihunternehmen

Im Berichtszeitraum zwischen 2005 und 2008 haben die Regionaldirektionen 5.686 örtliche Prüfungen bei Verleihunternehmen durchgeführt. Die im Einzelnen bei diesen Prüfungen festgestellten Verstöße gegen gesetzliche oder tarifrechtliche Regelungen wurden im 11. Bericht S. 30-33 detailliert dargestellt.

#### *Aktuelle Zusatzinformation für 2010/2011:*

Die BA hat entschieden, die personelle Ausstattung der in den Regionaldirektionen mit der Durchführung des AÜG befassten Organisationseinheiten ab Juni 2010 befristet bis Ende 2011 zu verstärken. Dabei sollen 25 Ermächtigungen für Zusatzkräfte dazu genutzt werden, die Zahl der Betriebsprüfungen bei Verleihunternehmen zu erhöhen.

Erst nach Erstellung des 11. Berichts hat sich die öffentliche Diskussion um den Fall Schlecker/MENIAR entzündet und sind Formen der Arbeitnehmerüberlassung innerhalb einer Unternehmensgruppe aus rechtspolitisch nachvollziehbaren Gründen in die Kritik geraten. Die BA hat jedoch darauf hingewiesen, dass sie solche Formen der Arbeitnehmerüberlassung im Rahmen des bestehenden Rechts nicht sanktionieren kann, weil auch solche Verleihunternehmen im Rahmen der gesetzlichen Tariföffnungsklausel vom Grundsatz der Gleichstellung von Zeitarbeitnehmern und Einsatzbetrieb (Equal Treatment, Equal Pay) abweichen können. Verschiedene aktuelle Tarifwerke der Zeitarbeitsbranche haben hierzu nur erste Ansatzpunkte für eine Änderung geliefert. Eine Änderung des AÜG hat das BMAS dessen ungeachtet angekündigt.

### 3. Arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Arbeitnehmerüberlassung

Die Zahl der Zeitarbeitskräfte hat sich ausgehend von 385.000 im Jahresdurchschnitt 2004 bis auf 760.000 im Jahresdurchschnitt 2008 erhöht und damit nahezu verdoppelt. Die Zeitarbeit bietet dabei im Gegensatz zu anderen Beschäftigungsformen in der Regel voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse.

Zwar lag der Anteil der im Wirtschaftszweig Arbeitnehmerüberlassung Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigtenzahl im Berichtszeitraum bei maximal 2,6 Prozent. Trotzdem war die Arbeitnehmerüberlassung von erheblicher Bedeutung für die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Mehr als jedes neunte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis, das im Berichtszeitraum begründet wurde, war ein Zeitarbeitverhältnis. An dem im Berichtszeitraum erfolgten Aufbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in Deutschland hatte die Arbeitnehmerüberlassung einen Anteil von über 20 Prozent. Insbesondere für Langzeitarbeitslose bietet die Zeitarbeit eine Chance auf einen Zugang zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Der überwiegende Teil der ehemaligen Zeitarbeitskräfte befindet sich auch mittelfristig in Beschäftigung und nicht in Arbeitslosigkeit (11. Bericht, S. 67 f.).

## II. Bewertung (der Änderungsanträge)

### 1. Änderungen in der Regelung des Gleichstellungsgrundsatzes

Eine konsequentere Umsetzung des Gleichstellungsgrundsatzes (und ggf. einer geeigneten Wartefrist bis zur Anwendung) enthält – dazu geben auch ausländische Erfahrungen (z. B. Österreich, Frankreich, Großbritannien) Hinweise – Chancen und Risiken. Dabei ist u. a. zu berücksichtigen, dass sie – je nach Gestaltungsvariante – die Zeitarbeit auch für die entleihenden Unternehmen vermutlich verteuern würde. Dem stünden Chancen sowohl für die Entleiher als auch für die Zeitarbeitsunternehmen gegenüber. Hierzu gehören z. B. eine höhere Arbeitsmotivation und Identifikation der Zeitarbeitnehmer mit dem Einsatzbetrieb und damit eine höhere Produktivität und ferner auch eine Verbesserung der gesellschaftlichen Akzeptanz der Zeitarbeit, ohne dadurch Bedeutung und Wachstum der Zeitarbeit zu schwächen. Im Übrigen würde auch die Bezahlung nach dem Gleichstellungsgrundsatz eine Reduzierung von Leistungen der Grundsicherung an Zeitarbeitskräfte ermöglichen.

### 2. Einführen einer Lohnuntergrenze bzw. eines Mindestlohnes in der Zeitarbeit

Für die Zeitarbeit ist die Zahlung von Mindestlöhnen verbindlich, sofern sie in den speziellen Marktsegmenten tätig sind, die von allgemein verbindlich erklärten Mindestlöhnen erfasst sind (z. B. Gebäudereiniger- oder Maler- und Lackiererhandwerk.). Betrachtet man sich den aktuellen Bestand der Zeitarbeitnehmer nach der Art der ausgeübten Tätigkeit in der AÜG-Statistik, kommt man zu dem Ergebnis, dass eine beachtliche Anzahl der Zeitarbeitnehmer (noch) nicht von einem für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag erfasst ist: Zum 30. Juni 2009 wurden 609.568 Zeitarbeitskräfte im Bestand erfasst. Davon waren z. B. 178.119 oder knapp ein Drittel als Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe tätig, in der Spitze waren dies bis zu 275.000 Personen. 191.411 Zeitarbeitskräfte oder etwa ein weiteres Drittel waren verschiedenen Dienstleistungsberufen zuzuordnen. In der Dienstleistungsbranche, in welcher die Zeitarbeit zunehmend mehr Marktanteile gewinnt, gibt es kaum eine Tarifbindung (die Pflegebranche hat einen Antrag auf Allgemeinverbindlichkeit gestellt).

Daneben fallen auch ab Mai 2011 die Schranken für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer für 8 neue EU-Mitgliedsstaaten. Dann könnten z. B. polnische oder tschechische Unternehmen eine deutsche Verleiherlaubnis erhalten und ohne Einschränkung polnische oder tschechische Zeitarbeitnehmer grenzüberschreitend in Deutschland einsetzen. Stützen sich die ausländischen Verleihunternehmen z. B. vom Geltungsbereich her auf einen fachlich, räumlich einschlägigen polnischen oder tschechischen Zeitarbeitstarifvertrag, so können diese dem Gleichstellungsgrundsatz (Equal Treatment) des AÜG wirksam ausweichen. Insoweit wäre die Möglichkeit der – von deutschen Zeitarbeitsunternehmen befürchteten – „ausländischen Billigkonkurrenz“ eröffnet.

Durch die Einführung eines Mindestlohns in der Zeitarbeitsbranche würden in den o. g. beispielhaft aufgeführten Branchen wie der Dienstleistung eine feststehende Lohnuntergrenze gegebenenfalls stabilisierend wirken.

Ohne die Festlegung einer solchen bestände das Risiko, dass zumindest in den Sektoren, wo keine Tarifbindung vorherrscht (kein Mindestlohn), diese von kostengünstigeren Anbietern – auch aufgrund des Wegfalls der Schranken für die Arbeitnehmerfreizügigkeit – dominiert würden. Eine weiter zunehmende Lohnspreizung zwischen dem Niedriglohnssektor und den „normalen unbefristeten Vollzeitbeschäftigten“ wäre zu erwarten, für die zusätzliche Leistungen der Grundsicherung anfallen.

Mit Aufnahme der Zeitarbeitsbranche in den Geltungsbereich des AEntG und damit der Einführung eines Mindestlohnes in der Zeitarbeit hätten Zeitarbeitnehmer auch in den verleihfreien Zeiten einen Anspruch auf einen bestimmten Lohn. Der Grundsatz von equal pay, equal treatment bezieht sich nur auf die Zeiten der Überlassung an einen Dritten. Das Arbeitsentgelt in den verleihfreien Zeiten ist demnach zwischen Verleiher und Zeitarbeitnehmer frei verhandelbar. Der Mindestlohn in der Zeitarbeit würde auch in diesem Punkt zum Schutz des Zeitarbeitnehmers beitragen, da er dann auch in verleihfreien Zeiten zumindest den festgelegten Lohn beanspruchen kann.

Gleichwohl kann auch die Festlegung eines Mindestlohnes nicht allein die Lohnspreizung zwischen Stammbeschäftigung und Zeitarbeitnehmer aufheben.

### 3. *Begrenzung bzw. Verbot der konzerninternen Arbeitnehmerüberlassung und Einführung einer Quotenregelung für Entleihunternehmen*

Durch eine Begrenzung bzw. sogar ein Verbot der konzerninternen Verleihung durch eigene Leiharbeitsgesellschaften wird das damit angestrebte Ziel nicht sichergestellt, allenfalls erschwert werden. Es ist davon auszugehen, dass die Unternehmen eines Konzerns in einem solchen Fall, Zeitarbeitnehmer von Verleihfirmen, die selbstständig am Markt tätig sind, entleihen. Im Zusammenhang mit einem Gleichstellungsgrundsatz ab dem ersten Tag des Verleihs erscheint ein Verbot des Konzernverleihs auch überflüssig, weil dann auch der Anreiz („Tarifflicht“) für einen hauseigenen Verleih entfielen. Im Übrigen würde auch ein solches Verbot Bürokratiekosten zur Überwachung auslösen.

Die Einführung einer gesetzlichen Quotenregelung dürfte schwierig sein. Sie stellt aber in jedem Fall eine politische Entscheidung dar. Eine Quotenregelung nach dem „Gießkannenprinzip“ dürfte nicht sachgerecht sein. Vielmehr müssten Überlegungen erfolgen, ob branchenspezifische Regelungen möglich wären. Eine Quotenregelung stellt in jedem Fall einen Eingriff in die Personalplanung der gesamten Wirtschaft dar.

Die Einführung einer maximalen „Leiharbeiterquote“ für alle Wirtschaftsunternehmen würde zwangsläufig auch die Frage aufwerfen, wer deren Einhaltung kontrollieren soll. Die Erlaubnisbehörden nach dem AÜG haben gegenwärtig nur Kontrollbefugnisse bei den Verleihern. Sollte die BA oder eine andere Behörde eine solche Vorschrift überwachen, bedürfte es der Übertragung einer neuen Prüfungscompetenz für alle wirtschaftlichen Unternehmen mit ganz erheblichen Bürokratiekosten. Es wäre ein neuer Zweig der Wirtschaftsüberwachung einschließlich der Umsetzung von zu schaffenden Sanktionsvorschriften eröffnet.

### 4. *Wiedereinführung eines Synchronisationsverbotes*

Das sog. Synchronisationsverbot ist mit dem Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 (BGBl. I S. 4607), das am 01. Januar 2003 in Kraft getreten ist, entfallen.

Für die Befristung eines Leiharbeitsverhältnisses gelten seit dem, wie für alle anderen Arbeitsverhältnisse, die Bestimmungen des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG). Nach § 14 Abs. 1 TzBfG ist die Befristung eines Arbeitsverhältnisses nur zulässig, wenn sie durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt ist. Allein der nur vorübergehende Bedarf eines Entleihers und die Ungewissheit über die weiteren Einsatzmöglichkeiten des Zeitarbeitnehmers kann keine Befristung wegen vorübergehenden Bedarfes (§ 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TzBfG) rechtfertigen. Das Ausbleiben von Verleihmöglichkeiten ist ein typisches Risiko, das vom Verleiher zu tragen ist. Eine kalendermäßige Befristung richtet sich nach § 14 Abs. 2 TzBfG. Bei konsequenter Anwendung des TzBfG auf Arbeitsverhältnisse in der Zeitarbeit bedarf es also eines Synchronisationsverbotes – auch außerhalb der Probezeit – nicht.

Ferner ist bei einem Verbot auch der bürokratische Überwachungsaufwand zu berücksichtigen, der nach Erfahrungen mit der Umsetzung der früheren Rechtslage hoch ist.

### 5. *Einführung einer Flexibilitätsprämie*

Die Forderung nach einem Ausgleich des Beschäftigungsrisikos sowie des erhöhten Flexibilitätsanspruches bei Zeitarbeitsunternehmen (ZAU) entspricht dem in Frankreich geltenden Recht. Frankreich gilt als eines der Länder, die Equal Pay im Sinne der EU-RL Leiharbeit eher konsequent umsetzen. Zeitarbeitnehmern wird eine Prekaritätsprämie in Höhe von 10 % vom Bruttolohn gezahlt, ohne dass ein Tarifvertrag abweichende Regelungen trifft. Zur Feststellung der Notwendigkeit des finanziellen Ausgleichs müssen die Regelungen in der französischen Zeitarbeitsbranche den in Deutschland vorherrschenden Arbeitsbedingungen gegenübergestellt werden, was nur eingeschränkt gelingt.

Nach Ciett (International Confederation of Private Employment Agencies) dauern die Arbeitsverhältnisse von Zeitarbeitnehmern im europäischen Nachbarland im Durchschnitt zwischen 3,5 und 7,5 Monaten. Die Verweildauer entspricht in der Regel der Dauer des betrieblichen Einsatzes; kleinere Anpassungen in der Dauer sind möglich. Der maximale Einsatz bei einem Entleihbetrieb darf 18 Monate dauern. Zudem ist der Einsatz von Zeitarbeitskräften zweckgebunden (u. a. die Vertretung von Stammbeschäftigten oder der Ausgleich von zeitweiligen Schwankungen im Arbeitsanfall (auch saisonal)). Die französischen Zeitarbeitnehmer haben keinen Anspruch auf Fortzahlung des Entgelts in einsatzfreien Zeiten. Ob ein Anspruch auf eine dem Arbeitslosengeld ähnliche Leistung (Bezugsdauer, Höhe) in der einsatzfreien Zeit besteht, wird nicht näher erläutert.

Deutsche Arbeitsverhältnisse können in den Grenzen des Teilzeit- und Befristungsgesetzes wie französische auf die Dauer der Einsätze befristet werden. Im Unterschied zu Frankreich wird den deutschen Zeitarbeitnehmern auch in den entleihfreien Zeiten das Entgelt gezahlt. Ob die Zeitarbeitnehmer im Nachbarland im Durchschnitt

kürzer eingesetzt werden und somit einer höheren Beschäftigungsunsicherheit unterliegen, lässt sich nicht valide belegen. Nach aktuellen Daten dauern mittlerweile etwas über die Hälfte aller deutschen Zeitarbeitsverhältnisse über drei Monate. Über die tatsächliche Verweildauer und somit über die (Un-)Sicherheit lässt sich hingegen keine Aussage treffen. Offen bleibt, ob die Forderung einer Flexibilitätsprämie sich ausschließlich auf reine Verleihbetriebe oder auch auf sog. Mischbetriebe bezieht. In dem Zusammenhang würde sich die Frage stellen, wem eine Prekaritätsprämie zugestanden werden soll. Bisherigen Studien und Daten ist nicht zweifelsfrei zu entnehmen, welche Regelungen hierzu in Frankreich getroffen wurden.

Die Einführung einer Prekaritäts- oder Flexibilitätsprämie kann gegebenenfalls Beschäftigungsunsicherheit bei ZAU in einem gewissen Rahmen kompensieren. In der Entscheidungsfindung sollte zudem sorgfältig das tatsächliche Risiko deutscher Zeitarbeitnehmer gegenüber französischen abgewogen werden, was insbesondere die soziale Absicherung in den entleihfreien Zeiten betrifft.

#### 6. Wiedereinführung der Überlassungshöchstdauer

Mit der Begrenzung der Überlassungshöchstdauer kann nicht verhindert werden, dass Stammbesellschaften durch Zeitarbeitskräfte ersetzt werden, allenfalls erschwert. Die Überlassungshöchstdauer würde sich nur auf den einzelnen Zeitarbeitnehmer beziehen. D.h. nach Ablauf der Überlassungshöchstdauer kann der Verleiher einen anderen Zeitarbeitnehmer an das Kundenunternehmen entsenden, um den Auftrag weiter auszuführen.

Die Wiedereinführung einer Überlassungshöchstdauer ist auch im Hinblick auf die heutigen wirtschaftlichen Anforderungen wenig praktikabel. Für eine Vielzahl von Aushilfsstatbeständen (bspw. Überlassung für die Vertretung einer Elternzeit oder einer längeren Abwesenheit wegen Krankheit u.a.) und von Aufträgen im Bereich des Projektmanagements sind zeitliche Begrenzungen der Überlassung unflexibel, unökonomisch und nicht zielführend.

Die Wiedereinführung einer Überlassungshöchstdauer von drei Monaten wäre auch nicht arbeitnehmerfreundlich, weil der Zeitarbeitnehmer zu einer höheren Flexibilität gezwungen wäre, da er sich noch öfter auf neue Einsatzbetriebe einstellen müsste.

Wie Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, ist die Überwachung der Einhaltung der Überlassungshöchstdauer mit einem unangemessenen Verwaltungsaufwand verbunden.

#### 7. Qualifizierung von Zeitarbeitnehmern durch ZAU

Zunehmend mehr ZAU investieren in die Qualifizierung ihrer Arbeitskräfte. Vor dem Hintergrund des strukturellen Wandels und der demografischen Entwicklung müssen ZAU geeignete und qualifizierte Fachkräfte vorhalten, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, ihre Existenz zu sichern und auszubauen. Der zum Teil noch zurückhaltende Qualifizierungsanteil wird begründet mit der Flexibilität der ZAU sowie komplexen Abstimmungsprozessen mit den Entleihern und der damit einhergehenden Forderung nach zeitlich flexiblen Bildungsstrukturen mit geringem Aufwand. Gerade verleihfreie Zeiten eignen sich für die Weiterbildung. Die derzeitigen

Tarifverträge enthalten noch keine Klausel für Weiterbildung. So verständigten sich aber z. B. iGZ und die DGB-Tarifgemeinschaft Zeitarbeit im April 2010 darauf, dass Qualifizierung und Weiterbildung der Zeitarbeitnehmer zentrale Bestandteile für eine qualitative Weiterentwicklung der Zeitarbeit sind. Vor diesem Hintergrund beabsichtigen die Tarifvertragsparteien, bis spätestens Ende 2011 Möglichkeiten der tarifvertraglich verankerten Förderung von Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen in den Unternehmen zu vereinbaren, um tragfähige und innovative neue Ansätze für die Branche zu finden. (Quelle: <http://www.ig-zeitarbeit.de/artikel/6290>). Einzelne ZAU werben bereits mit der Weiterbildungsmöglichkeit in ihren Unternehmen, um geeignetes Personal zu akquirieren und zu halten.

Die Expertenkommission „Finanzierung Lebenslanges Lernen“ (2004) empfiehlt zudem, Vereinbarungen mit dem Betriebsrat des Entleihers zu treffen, wonach auch Zeitarbeitskräfte an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen werden, sofern sie länger als 3 Monate im Entleihbetrieb beschäftigt sind. Dadurch könnten Initiativen zur Weiterbildung gefördert werden. Damit wird nicht nur Bezug genommen auf Qualifizierungsmöglichkeiten im Verleih- sondern auch im Entleihunternehmen.

Französische Betriebe mit mehr als neun Beschäftigten müssen nach dem Gesetz zur beruflichen Weiterbildung einen bestimmten Prozentsatz des Bruttolohnes (seit 2004 sind es 1,6%) zur Finanzierung der Weiterbildung aufwenden. In der Zeitarbeitsbranche haben die Sozialparteien hierfür sogar 2% festgelegt. Die Qualifizierungsmaßnahmen werden anders als in der oben aufgestellten Forderung während der Beschäftigung und in den verleihfreien Zeiten durchgeführt. Die Etablierung eines Fonds für Weiterbildung in der verleihfreien Zeit stellt eine Möglichkeit dar, Qualifizierung zu institutionalisieren. Dieser Ansatz kann zur Beschäftigungssicherung sowie zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit beitragen. Die ZAU würden hierüber vermutlich ihre Stellung am Arbeitsmarkt sowie ihre Akzeptanz in der Öffentlichkeit festigen können.

#### 8. Ungehindertes Zugang zu einer Beschäftigung und gleicher Zugang zu Gemeinschaftseinrichtungen von Zeitarbeitskräften im Entleihunternehmen

Der ungehinderte Zugang zu einer Beschäftigung von Zeitarbeitskräften im Entleihbetrieb wurde bereits im Referentenentwurf des BMAS vom 24.03.2009 in Umsetzung von Artikel 6 Abs. 1, 2 und 3 der EU-Leiharbeitsrichtlinie (2008/104/EG), die bis zum 05. Dezember 2011 in nationale Vorschriften umzusetzen ist, aufgegriffen und wurde bereits vorher teilweise in § 9 Nr. 3 AÜG geregelt. Lediglich wird von der EU-Leiharbeitsrichtlinie die Zahlung einer Vergütung einer angemessenen Höhe durch das entleihende Unternehmen an das Leiharbeitsunternehmen als zulässig erachtet.

9. Im Hinblick auf den gleichen Zugang für Zeitarbeitskräfte zu Gemeinschaftseinrichtungen im Entleihunternehmen wird auf Artikel 6 Abs. 4 der EU-Leiharbeitsrichtlinie verwiesen. Aus einem bereits veröffentlichten Referentenentwurf des BMAS zur Änderung des AÜG in Umsetzung der Richtlinie vom 24.03.2009 ergibt sich, dass die Regelung in



nationale Vorschriften umgesetzt werden soll. *Betriebsverfassungsrechtliche Änderungsvorschläge*

Weder bei der Durchführung des Erlaubnisverfahrens nach dem AÜG noch bei der Zusammenarbeit mit Zeitarbeitsfirmen im Rahmen der Arbeitsvermittlung sind die Aufgaben der BA bei den Fragen berührt, ob die Zeitarbeitnehmer bei der Ermittlung der Arbeitnehmerzahl für die betriebsverfassungsrechtlichen Schwellenwerte mitzuzählen sind und ab dem ersten Tag ein aktives Wahlrecht haben, so dass eine Bewertung und Empfehlung der BA entbehrlich ist. Ebenso verhält es sich mit der Erweiterung bzw. Änderung der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates im Entleihunternehmen.

### III. Empfehlung

Im Zentrum der aktuellen rechtspolitischen Diskussion über die Zeitarbeit und das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz stehen neben dem kritisierten Modell Schlecker/MENIAR auch Forderungen zu einem Mindestlohn in der Zeitarbeit und Gesetzesinitiativen verschiedener politischer Parteien zu einer Neufassung des AÜG. Letztere zielen im Kern darauf ab, den bereits bestehenden Gleichstellungsgrundsatz (Equal Treatment) dadurch

faktisch zur Anwendung zu bringen, dass die Möglichkeit der tariflichen Abweichung von diesem Grundsatz entweder vom ersten Tag an oder nach einer festgelegten Frist entfällt. Die Vor- und Nachteile einer konsequenteren Umsetzung des Gleichstellungsgrundsatzes sollten von den politischen Parteien unter Berücksichtigung ausländischer Erfahrungen (z. B. Österreich, Frankreich, Großbritannien) diskutiert und im Rahmen der Entscheidungsfindung sorgfältig abgewogen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch eine konsequentere Anwendung des Gleichstellungsgrundsatzes – je nach Ausgestaltungsvariante - die Zeitarbeit auch für die entleihenden Unternehmen vermutlich teurer würde. Dem stünden Chancen sowohl für die Entleiher als auch für die Zeitarbeitsunternehmen gegenüber. Hierzu gehören z. B. eine höhere Arbeitsmotivation und Identifikation der Zeitarbeitnehmer mit dem Einsatzbetrieb und ferner eine Verbesserung der betrieblichen und gesellschaftlichen Akzeptanz der Zeitarbeit, ohne dadurch Bedeutung und Wachstum der Zeitarbeit zu schwächen. Im Übrigen würde auch die Bezahlung nach dem Gleichstellungsgrundsatz eine Reduzierung von Leistungen der Grundsicherung an Zeitarbeitskräfte ermöglichen.

## DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

## Ausschussdrucksache 17(11)200

25. Juni 2010

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. Juni 2010 zu

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung – „Elfter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes“ BT-Drs. 17/464
- b) Antrag der Fraktion der SPD - „Fairness in der Leiharbeit“ BT-Drs. 17/1155
- c) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. - „Lohndumping verhindern - Leiharbeit strikt begrenzen“ BT-Drs. 17/426
- d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - „Zeitarbeitsbranche regulieren - Missbrauch bekämpfen“ BT-Drs. 17/551

**Arbeitgeberverband Mittelständischer Personaldienstleister****Vorbemerkung**

Die Bundestagsfraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke gehen in ihren Anträgen zu gesetzlichen Neuregelungen für die Zeitarbeit davon aus, dass Zeitarbeit massiv missbraucht wird und deswegen gesetzliche Einschränkungen dringend vonnöten seien. Im Antrag der SPD wird behauptet: *„In vielen Branchen wird Leiharbeit zu Tarifflucht und Lohndrückerei missbraucht.“* Bei Bündnis 90/Die Grünen heißt es: *„Die Zeitarbeit wurde in den vergangenen Jahren zunehmend für Lohnabsenkung und den Abbau von Stammpersonal missbraucht.“* Und Die Linke schreibt: *„Leiharbeit wird in vielen Unternehmen mit dem Ziel eingesetzt, die Löhne zu drücken. [...] Nicht selten haben sie sogar ihre Stammebelegschaft abgebaut und durch Leiharbeit ersetzt.“* Untermauert werden diese Behauptungen bei allen drei Fraktionen durch den „Fall Schlecker“, der wahlweise *„kein Einzelfall“* (SPD und Die Linke) oder eines von *„zahlreiche[n] Beispiele[n]“* (Bündnis 90/Die Grünen) sein soll.

Damit keine Missverständnisse aufkommen - der AMP lehnt den Einsatz von Zeitarbeit, wie er von dem Unternehmen Schlecker betrieben wurde, ab. Wenn, wie im Fall Schlecker, Zeitarbeit dafür benutzt wird, um ehemalige Stammmitarbeiter/innen auf vergleichbaren Arbeitsplätzen dauerhaft zu schlechteren Konditionen als Zeitarbeitskräfte einzusetzen, und für diese Konstruktion auch noch eine konzerninterne Personalgesellschaft gegründet wird, ist das eindeutig ein Missbrauch von Zeitarbeit.

Allerdings gibt es keine wissenschaftlich repräsentativen Untersuchungen, dass Zeitarbeit in größerem Umfang zur Substitution von Stammarbeitskräften und Umgehung bestehender Tarifstrukturen bei den Kundenunternehmen („Entleiher“) benutzt wird, wie von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke unterstellt wird: Die von Bündnis 90/Die Grünen zitierte Studie *Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen*“ hat als Datenbasis für die behaupteten Substitutionseffekte sage und schreibe Interviews mit 12 Zeitarbeitsunternehmen und 6 [!] Kundenbetrieben.<sup>11</sup>

Ähnlich opulent fällt die Datenbasis einer weiteren Untersuchung aus, die immer wieder als „Beweis“ für Verdrängungseffekte durch Zeitarbeit herangezogen wird – *Funktionswandel von Zeitarbeit* von Hajo Holst, Oliver Nachtwey und Klaus Dörre. In aller Offenheit räumen die drei Autoren ein, dass *„das Sample neben den sechs Intensivfallstudien [...] sechs Kurzbetriebsfallstudien“* umfasst<sup>12</sup>. Bei einem genaueren Blick in diese Studie zeigt sich dann, dass selbst in den lediglich 12 untersuchten Unternehmen die Hälfte der Betriebe Zeitarbeit klassisch als *„Flexibilitätspuffer“* einsetzt: *„Während von den Intensivfallstudien fünf Betriebe Leiharbeit strategisch nutzen und nur ein Betrieb dem Typus des Flexibilitätspuffers entspricht, ist das Verhältnis bei den Kurzfallstudien genau anders herum: Nur der Automobil-*

<sup>11</sup> Cordula Sczesny/Sophie Schmidt/Helen Schulte/Patrick Dross: *Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen*, Dortmund 2008, S. 101.

<sup>12</sup> Hajo Holst/Oliver Nachtwey/Klaus Dörre: *Funktionswandel von Zeitarbeit*, Frankfurt/M. 2009, S. 9.

hersteller nutzt Leiharbeit, um die Kapitalrendite gegen das Marktrisiko abzusichern, die anderen fünf Untersuchungsbetriebe setzen Leiharbeit reaktiv ein, um auf reale Schwankungen des Auftragsvolumens zu reagieren.“<sup>13</sup>

Angesichts der Tatsache, dass es nach Angaben des Statistischen Bundesamtes in Deutschland knapp 3,6 Millionen Unternehmen gibt, ist der Aussagewert von Untersuchungen auf der Datenbasis von 18 bzw. 12 Betrieben gelinde gesagt mehr als gering. So überrascht es denn auch nicht übermäßig, dass die beiden einzigen repräsentativen Studien zu Substitutionseffekten durch Zeitarbeit zu gänzlich anderen Ergebnissen kommen.

Die erste Untersuchung wurde 2007 von der Hans-Böckler-Stiftung in Auftrag gegeben.<sup>14</sup> Die Ergebnisse der beauftragten Wissenschaftler Lutz Bellmann, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, und Alexander Kühl, Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen, hat die Böckler-Stiftung in einer Zusammenfassung im Dezember 2007 in „Böcklerimpuls“ veröffentlicht<sup>15</sup>. Demnach konnten Bellmann und Kühl keineswegs den Nachweis dafür erbringen, dass durch Zeitarbeit Stammarbeitsplätze verdrängt werden, wie von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke in ihren Anträgen unterstellt wird. Ganz im Gegenteil sprechen die beiden Wissenschaftler von „gefühlter Beschäftigungsunsicherheit“ bei den Stammmitarbeitern und konnten lediglich „einige Indizien“ dafür finden, „dass zumindest bei einem Teil der Intensivnutzer auch weitergehende Substitutionsprozesse ablaufen.“<sup>16</sup> Allerdings zählen nach „Böcklerimpuls“ nur 10% der Kundenbetriebe zu den Intensivnutzern mit mehr als 20%igem Anteil an Zeitarbeitskräften.

Entlarvend wird diese Zahl mit Blick auf die Daten, wie viele Unternehmen überhaupt in Deutschland auf Zeitarbeit zurückgreifen: Gerade einmal „drei Prozent der Unternehmen in Deutschland setzen Leiharbeiter ein“<sup>17</sup>, heißt es in „Böcklerimpuls“. Das bedeutet, dass lediglich 0,3% aller deutschen Firmen zu den so genannten Intensivnutzern von Zeitarbeit gehören.

Dass durch Zeitarbeit in der Tat kaum Stammarbeitsplätze gefährdet werden, haben Bellmann und Kühl nachgewiesen: „Die Zahlen legen auch nahe, dass es bislang keinen weit verbreiteten Trend gibt, vollzeitbeschäftigte Stammarbeitnehmer durch Leiharbeiter zu ersetzen. Verdrängt werden andere atypische Beschäftigungsformen wie befristete Stellen, Mini- und Midijobs, aber auch reguläre Teilzeitarbeit, die in Entleihbetrieben seltener vorkommen als in Firmen ohne Zeitarbeit.“<sup>18</sup>

Die Ergebnisse dieser Studie, die aufgrund des Auftraggebers außerhalb jeden Verdacht steht, für die Zeitarbeit Partei zu ergreifen, werden durch den Forschungs-

bericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“<sup>19</sup> des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit aus dem Jahr 2009 bestätigt. Zwar stellen die Autoren Andreas Crimmann, Peter Ellguth, Susanne Kohaut, Florian Lehmer und Kerstin Ziegler ähnlich wie Bellmann und Kühl fest, dass bei Großbetrieben mit mehr als 250 Mitarbeitern Zeitarbeit „nicht nur häufiger, sondern auch intensiver als früher genutzt wird“<sup>20</sup>, aber da lediglich 0,326% aller deutschen Unternehmen Großbetriebe sind und sich insgesamt die Zahlen auf einem geringen Niveau bewegen, kommt der IAB-Forschungsbericht zu folgenden Ergebnissen:

„Etwa vier Prozent der westdeutschen und rund drei Prozent der ostdeutschen Betriebe nutzen am 30. Juni 2008 Leiharbeit. Der Anteil der Entleihbetriebe an allen Betrieben hat sich in Deutschland damit innerhalb von fünf Jahren von zwei auf drei Prozent erhöht. [...]“

Nicht nur der Anteil der Entleihbetriebe hat sich erhöht. Auch die Nutzungsintensität hat zugenommen. Bezogen auf die jeweiligen Arbeitskräfte einer Branche zeigt sich dies vor allem im Verarbeitenden Gewerbe. **Insgesamt ist Leiharbeit am deutschen Arbeitsmarkt jedoch von untergeordneter Bedeutung. Etwa zwei Prozent aller Arbeitskräfte sind zur Jahresmitte 2008 Leiharbeiter.**

[...]

Am 30. Juni 2008 haben fast sechzig Prozent der Entleihbetriebe im Vergleich zum Jahr zuvor Leiharbeit abgebaut. Jeweils rund 20 Prozent der Entleiher nutzen in gleichem Umfang Leiharbeitskräfte beziehungsweise haben die Anzahl an Leiharbeitnehmern erhöht. **Berücksichtigt man dabei auch die Entwicklung der Stammbeslegschaft, zeigt sich, dass Kombinationen, in denen Unternehmen Leiharbeit auf Kosten der Stammbeslegschaft auszubauen scheinen, von eher untergeordneter Bedeutung sind. Die Analyse von Substitutionsstrategien anhand von Konzernleihe deutet zudem darauf hin, dass es sich eher um prominente Einzelfälle als um ein Breitenphänomen handelt.**<sup>21</sup>

Abgesehen davon, dass die beiden einzigen repräsentativen Studien die von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke unterstellte massive Verdrängung von Stammarbeitsplätzen durch Zeitarbeit verneinen, kommt ein weiterer Aspekt hinzu, auf den der IAB-Forschungsbericht zurecht hinweist: „Im klassischen Sinn liegt eine Substitution dann vor, wenn ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis durch ein nichtsozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis ersetzt wird. Dies ist bei der Leiharbeit grundsätzlich nicht der Fall.“<sup>22</sup> Insgesamt entsteht daher der Eindruck, dass von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke – zwar nicht tolerable – Ausnahmen und Einzelfälle wie Schlecker benutzt werden, um Einschränkungen für die gesamte Zeitarbeitsbranche zu fordern.

<sup>13</sup> ebd.

<sup>14</sup> Lutz Bellmann/Alexander Kühl: *Weitere Expansion der Leiharbeit?*, Berlin 2007.

<sup>15</sup> *Zeitarbeit in Deutschland: In vielen Großunternehmen gängige Praxis*, in: *Böcklerimpuls* 20/2007 (Dezember 2007), S. 4 – 5.

<sup>16</sup> ebd., S. 5.

<sup>17</sup> ebd., S. 4.

<sup>18</sup> ebd., S. 5.

<sup>19</sup> Andreas Crimmann/Peter Ellguth/Susanne Kohaut/Florian Lehmer/Kerstin Ziegler: *Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“*, Nürnberg 2009.

<sup>20</sup> ebd., S. 21.

<sup>21</sup> ebd., S. 128 – 129.

<sup>22</sup> ebd., S. 38.

Genauso unbegründet wie die Behauptung, dass durch Zeitarbeit in nennenswertem Umfang Stammarbeitsplätze verdrängt würden, ist auch der Vorwurf von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke, dass es sich um eine Branche mit „*ausgesprochen niedrigen Entgelten*“ (Antrag Die Linke) handelt oder dass es eine „*Abwärtsspirale der Löhne*“ (Antrag Bündnis 90/Die Grünen) gäbe. Ein Blick auf die Tarifentwicklung in der Zeitarbeit zeigt das Gegenteil: Bei den Tarifverträgen des AMP mit den Gewerkschaften des Christlichen Gewerkschaftsbunds Deutschland (CGB) fand von 2005 bis 2010 eine Entgeltsteigerung von 6,80 € über 7,00 € und 7,21 € auf 7,60 € in der untersten

Entgeltgruppe im Westen statt. Das entspricht Lohnerhöhungen von mehr als 11,76% und liegt damit über dem durchschnittlichen Entgeltanstieg von 10,54% aller vom Statistischen Bundesamt erfassten Wirtschaftszweige im selben Zeitraum. Zwischen 2005 und 2010 stiegen die zwischen dem Bundesverband Zeitarbeit e.V. (BZA) und der DGB-Tarifgemeinschaft vereinbarten Entgelte für die unterste Lohngruppe in den alten Bundesländern von 7,02 € über 7,20 € und 7,38 € auf ebenfalls 7,60 €. Hier fanden also Lohnerhöhungen von immerhin 8,26% statt, so dass von einer „*Abwärtsspirale*“ beim besten Willen nicht die Rede sein kann.

Die Zeitarbeit muss aber auch nicht den Blick über den Tellerrand auf andere Branchen scheuen. Ohne die zur Genüge zitierte Friseurin aus Thüringen mit einem Stundenlohn von 3,18 € (Tarifvertrag ver.di) zu bemühen, gibt es eine Reihe weiterer Wirtschaftszweige, deren Tarifniveau unter dem der Zeitarbeit liegt. Dazu gehört u. a. die Bekleidungsindustrie, wo von der IG Metall ab Januar 2010 für Angestellte in Niedersachsen und Bremen ein Stundenlohn von 6,89 € und für Angestellte im Bereich Pfalz ein Entgelt von 6,18 € vereinbart wurde.<sup>23</sup> Auch im Bewachungsgewerbe liegen die Stundenlöhne – mit wenigen Ausnahmen – unter dem Zeitarbeitsniveau, so z.B. in Bremen: Dort erhalten Arbeiter seit März 2008 laut ver.di-Tarifvertrag im Separatwachdienst 6,47 € pro Stunde. Ähnliches gilt für den Erwerbsgartenbau, wo die IG BAU noch ab 2007 für Arbeiter in Sachsen-Anhalt einen Stundenlohn von 4,87 € vereinbart hat. Auch Entgelte im Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau weichen vom Tarifniveau der Zeitarbeit ab: Hier gilt laut Tarifvertrag der IG BAU ab September 2009 für Angestellte vor dem vollendeten 19. Lebensjahr im Westen ein Stundenlohn von 6,12 €.

Außer in den genannten Branchen weist das WSI-Tarifarchiv der Hans-Böckler-Stiftung, das ausschließlich Tarifverträge von DGB-Gewerkschaften aufführt, z.B. auch noch im Einzelhandel (7,37 € für Angestellte in Bremen ab September 2010), im Fleischerhandwerk (z.B. 6,45 € für Angestellte in Nordrhein-Westfalen ab Oktober 2007), in der Floristik (4,39 € für alle Arbeitnehmer/innen ab November 2004 in Sachsen), im Hotel- und Gaststättengewerbe (6,43 € für alle Arbeitnehmer/innen im Bezirk Oldenburg ab November 2009) und in der Landwirtschaft (5,95 € für Saisonarbeiter/innen in Baden-Württemberg ab Januar 2010) Tarifentgelte unter

<sup>23</sup> Alle – auch im Folgenden – gemachten Angaben sind dem WSI-Tarifarchiv der Hans-Böckler-Stiftung mit Datum vom 04.06.2010 entnommen.

dem Zeitarbeitsniveau aus. Und selbst im Metallhandwerk gibt es Vergütungen, die mit 6,96 € für Arbeitnehmer/-innen in Bayern – in Mittelfranken 6,97 € - unter den Zeitarbeitstarifen liegen.

Die in dieser Vorbemerkung festgestellten Tatsachen machen deutlich, dass es den Behauptungen über die Zeitarbeit, die den Anträgen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke zugrunde liegen, vorsichtig formuliert an Substanz mangelt. Trotzdem nimmt der AMP zu den einzelnen beantragten Gesetzesänderungen wie folgt Stellung.

### I. Equal Pay und Equal Treatment

Während die SPD-Bundestagsfraktion „*nach einer kurzer Einarbeitungszeit den Grundsatz ‚Gleiche Arbeit – gleiches Geld‘*“ fordert, also Equal Pay, zielen die Anträge von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke auf den Gleichbehandlungsgrundsatz, also Equal Treatment, mit dem ersten Einsatztag von Zeitarbeitskräften ab. Dazu will Die Linke „*sämtliche Ausnahmeregelungen in Bezug auf den Gleichbehandlungsgrundsatz*“ aus dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) streichen, Bündnis 90/Die Grünen wollen den „*Tarifvorbehalt*“ im AÜG ersatzlos eliminieren.

Alle drei Vorschläge hätten erhebliche Auswirkungen – auf die Arbeitnehmer/innen in der Zeitarbeit, auf die Personaldienstleister und auf den Arbeitsmarkt.

#### Auswirkungen von Equal Pay und Equal Treatment für Arbeitnehmer/innen in der Zeitarbeit

Auf den ersten Blick suggeriert die Forderung nach gleicher Entlohnung bzw. Gleichbehandlung von Zeitarbeitskräften bessere Bezahlung dieser Mitarbeiter/innen und erweckt damit den Eindruck einer „gerechteren“ Lösung als der status quo. Der jetzige Zustand mit der Tariföffnungsklausel im AÜG hat dazu geführt, dass etwa 98% aller Zeitarbeitskräfte unter spezielle Tarifverträge der Zeitarbeitsbranche fallen. Die Entgelte der vier verschiedenen Flächentarifverträge differieren dabei nur in den neuen Bundesländern leicht und beginnen für ungelernete Hilfskräfte im Osten ab 1. Juli 2010 bei 6,40 € bzw. im Westen bei 7,60 €.

Mit diesen Eingangsentgelten in der Zeitarbeit ist schon ein Problem des Gleichbehandlungsgrundsatzes angesprochen: Zeitarbeitskräfte werden in allen Wirtschaftszweigen eingesetzt, von denen – wie in der Vorbemerkung dargestellt – eine Reihe deutlich niedrigere Entlohnungen vorsieht als die Zeitarbeitsbranche. Zeitarbeitskräfte, die in Wirtschaftsbereichen mit geringerer Entlohnung als in der Zeitarbeitsbranche eingesetzt werden, müssten also bei Durchsetzung von Equal Pay und Equal Treatment zum Teil nicht unerhebliche Einkommensverluste hinnehmen.

Eine vermeintliche Lösung für diese Situation bietet der Antrag der Bundestagsfraktion Die Linke an: Ein Tarifvertrag kann „*zur Anwendung kommen, wenn er bessere Bedingungen vorsieht*.“ Es stellt sich allerdings die Frage, auf welcher Grundlage ein solcher (Zeitarbeits-?)Tarifvertrag stehen soll, wenn – wie von Die Linke gefordert – die Tariföffnungsklausel des AÜG ersatzlos gestrichen und dem Gleichbehandlungsgrundsatz ausnahmslos Geltung verschafft werden würde.

Aber auch für viele Zeitarbeiter/innen, die in Branchen mit höheren Lohnstrukturen eingesetzt werden, wären Equal Pay und Equal Treatment ein Pyrrhussieg: Aufgrund der dann extrem steigenden Arbeitskosten würden in der Zeitarbeit massiv Arbeitsplätze wegfallen – besonders im Bereich der geringer Qualifizierten, so dass viele Zeitarbeitskräfte die kurzfristig höheren Löhne mit dem Verlust ihres Arbeitsplatzes bezahlen müssten. Dass diese Prognose zutreffend ist, haben aktuelle Befragungen in der Metall- und Elektroindustrie, einer traditionellen Hochlohnbranche, gezeigt: Nach einer Umfrage des bayme – Bayerischer Unternehmensverband Metall und Elektro e.V. vom April 2010 würden bei einer Verteuerung der Zeitarbeit 48,7% der befragten Unternehmen Teile ihrer Produktion in das (kostengünstigere) Ausland verlagern und 33,9% Arbeitsplätze – und zwar nicht nur von Zeitarbeitskräften – abbauen. Gesamtmetall hat bei einer Befragung, die ebenfalls aus dem April 2010 stammt, herausgefunden, dass 36% der Unternehmen bei der Einführung von Equal Treatment nach 12 Monaten (!) vollständig auf Zeitarbeit verzichten und 42% den Einsatz von Zeitarbeitskräften einschränken würden. Bei Equal Pay von Anfang an würden 47% der M+E-Betriebe die Beschäftigung von Zeitarbeitskräften verringern und 22% sogar gänzlich beenden.

Das größte Problem von Equal Pay und Equal Treatment aus der Sicht der Mitarbeiter/-innen der Zeitarbeit ist jedoch ein anderes: Planungsunsicherheit. Zeitarbeit ist dadurch charakterisiert, dass Zeitarbeiter/innen in der überwiegenden Mehrzahl häufig wechselnde Einsätze bei Kundenunternehmen in allen möglichen Wirtschaftsbereichen haben. So unterschiedlich die Branchen so unterschiedlich sind auch die jeweiligen Arbeitsbedingungen – unabhängig davon, ob sie durch Tarifverträge oder einzelvertraglich geregelt sind. Für die Zeitarbeitskräfte würde folglich Equal Pay dazu führen, dass sie ständig höchst unterschiedlich entlohnt würden und nie mit Gewissheit wüssten, mit welchem finanziellen Spielraum sie planen könnten. Damit würde Zeitarbeitskräften genau das genommen, was ihnen nach eine Studie der DEKRA Arbeit Gruppe zum Thema Personaldienstleistung aus dem Sommer 2009 am wichtigsten ist – „eine geregelte Einkommenssituation“.<sup>24</sup>

Gänzlich unpraktikabel wird der Gleichbehandlungsgrundsatz in den Bereichen Urlaubstage, Anspruch auf Fortbildungsmaßnahmen, sonstige Sozialleistungen etc., die aber nach der Gleichbehandlungsregelung des AÜG ebenfalls beachtet werden müssten und im Antrag von Bündnis 90/Die Grünen auch genannt werden. Wie z.B. die praktische Ausgestaltung aussehen soll, wenn Mitarbeiter/innen innerhalb eines Monats in Wirtschaftsbereichen mit unterschiedlichen Urlaubsansprüchen eingesetzt werden, lässt sich überhaupt nicht beantworten. Und wie z.B. Urlaubsansprüche für Zeitarbeitskräfte über einen längeren Zeitraum bei der für die Zeitarbeit typischen Einsatzwechseltätigkeit ermittelt werden sollen, ist ebenso unklar wie die Frage, wie Urlaubsregelungen, sonstige Sozialleistungen usw. in Arbeitsverträgen vorab vereinbart werden sollen, wenn noch gar nicht absehbar ist, wo der/die Mitarbeiter/in künftig bei Kundenunternehmen eingesetzt wird.

Der Einwand, dass Zeitarbeitskräfte über einen längeren Zeitraum bei Kundenunternehmen arbeiten und deswegen diese Problematik gar nicht zum Tragen kommt, wird durch die Zahlen der Bundesagentur für Arbeit zur Arbeitnehmerüberlassung widerlegt: Mehr als 43% aller Zeitarbeiter/innen sind nämlich nur bis zu drei Monaten bei Zeitarbeitsunternehmen beschäftigt. Nach Berechnungen des IAB endet für *die Hälfte aller Leiharbeiter [...] das Beschäftigungsverhältnis in der Arbeitnehmerüberlassung nach maximal 89 Tagen und ein Viertel aller Arbeitsverhältnisse dauert 206 Tage und länger. Jeder Zehnte ist ohne Unterbrechung das ganze Jahr in der Arbeitnehmerüberlassung tätig.*<sup>25</sup>

### **Auswirkungen von Equal Pay und Equal Treatment für Zeitarbeitsunternehmen**

Die Zeitarbeitsbranche in Deutschland ist mittelständisch geprägt. Von den 9.203 Zeitarbeitsunternehmen, die nach Zahlen der Bundesagentur für Arbeit Ende Juni 2009 am Markt aktiv waren und überwiegend Zeitarbeit betreiben, sind rund 9.183 Betriebe dem Mittelstand zuzurechnen. Dabei haben 74% aller Zeitarbeitsunternehmen weniger als 50 Mitarbeiter. Von diesen Firmen würde die Mehrzahl die Einführung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nicht überstehen, weil sie dem damit verbundenen bürokratischen Aufwand nicht gewachsen wären.

In der Praxis bedeutet der Gleichbehandlungsgrundsatz, dass die Zeitarbeitsunternehmen für den Einsatz jedes/r Mitarbeiters/in vorab bei den Einsatzbetrieben klären müssten, wie die Arbeitsbedingungen der Stammarbeitskräfte gestaltet sind. Das betrifft nicht nur das Arbeitsentgelt, sondern sämtliche anderen Regelungen wie z.B. Urlaubstage, Urlaubs- und Weihnachtsgeld, sonstige Sozialleistungen, Anspruch auf Fortbildungsmaßnahmen etc., wobei noch nicht abschließend geklärt ist, was unter den wesentlichen Arbeitsbedingungen, wie es im AÜG heißt, tatsächlich alles zu verstehen ist.

Die exakten Arbeitsbedingungen zu eruieren, stößt auf erhebliche Schwierigkeiten: Zum einen ist wegen der in keinem Wirtschaftszweig vorhandenen 100%igen Tarifbindung die Einsicht in entsprechende Branchentarifverträge nicht ausreichend, um Gleichbehandlung zu gewährleisten. Hinzu kommt noch, dass es neben den Flächentarifverträgen unzählige Haustarifverträge gibt, so dass die Personaldienstleister den Überblick über geschätzte 70.000 Tarifverträge haben müssten. Zum anderen wollen die Einsatzbetriebe die genauen, individual ausgehandelten Arbeitskonditionen ihrer Mitarbeiter/innen zum Großteil nicht offen legen, auch wenn sie gesetzlich eigentlich dazu verpflichtet sind. D.h., für die Zeitarbeitsunternehmen wäre die Ermittlung der gleichen Arbeitsbedingungen sehr zeit- und personalaufwendig.

Dieser immense Personalaufwand würde die kleinen und mittelständischen Zeitarbeitsunternehmen überproportional stark belasten: Sie müssten zusätzliche interne Mitarbeiter/innen einstellen, um den hier nur kurz skizzierten Rechercheaufwand bewältigen zu können und dem steigenden Verwaltungsaufwand bei den Lohnabrechnungen für ihre Mitarbeiter/innen Herr zu werden. Die dadurch

<sup>24</sup> Pressemitteilung der DEKRA Arbeit Gruppe vom 26.08.2009.

<sup>25</sup> Andreas Crimmann/Peter Ellguth/Susanne Kohaut/Florian Lehmer/Kerstin Ziegler: *Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“*, Nürnberg 2009, S. 79 – 80.

entstehenden finanziellen Belastungen könnte die Mehrzahl der Unternehmen nicht auffangen, weil sie von ihren Kundenunternehmen Verrechnungssätze für die Zeitarbeitskräfte verlangen müssten, die die Personalkosten der Stammbesellschaft deutlich überschreiten würden. Um zumindest kostendeckend zu arbeiten, müssen Zeitarbeitsunternehmen ihren Kunden den zweifachen Satz der Stundenlöhne der Zeitarbeitskräfte in Rechnung stellen. Diese Kalkulationsgrundlage kommt u. a. zustande, weil Zeitarbeitsunternehmen in Deutschland ihre Mitarbeiter fest einstellen und auch während der so genannten einsatzfreien Zeiten wie Urlaub, Krankheit und fehlende Aufträge weiter bezahlen (Unternehmerprinzip), obwohl sie in diesen Zeiten selbst kein Geld von ihren Kunden erhalten. Die Kundenbetriebe zahlen nämlich nur die tatsächlich in ihrem Unternehmen geleisteten Arbeitsstunden der Zeitarbeitskräfte.

Während die lokal agierenden kleinen und mittelständischen Zeitarbeitsunternehmen darauf angewiesen sind, von ihren Kundenunternehmen kostendeckende Stundensätze zu erhalten, um vorhandene Arbeitsplätze nicht zu gefährden, sind die weltweit aktiven Großunternehmen der Zeitarbeit sehr wohl in der Lage, in einem Land vorübergehend Löhne zu bezahlen, die durch die am Markt zu erzielenden Verrechnungssätze nicht gedeckt werden. Der Gleichbehandlungsgrundsatz würde somit in der Zeitarbeit zu einer Marktberreinigung zuungunsten der kleinen und mittelständischen Unternehmen führen.

#### **Auswirkungen von Equal Pay und Equal Treatment auf den Arbeitsmarkt**

Die in den Anträgen von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke aufgestellte Forderung, die Tariföffnungsklausel des AÜG ersatzlos zu streichen und stattdessen dem Gleichbehandlungsgrundsatz uneingeschränkt Wirkung zu verschaffen, hätte zur Folge, dass Zeitarbeit – wie oben dargestellt – für alle Beteiligten unattraktiv wird, und dient damit letztlich dem Ziel, diese Personaldienstleistung massiv zu beschränken und wohlmöglich ganz abzuschaffen.<sup>26</sup>

Die Begrenzung der Zeitarbeit hätte auf den Arbeitsmarkt unmittelbar negative Auswirkungen: Nach den offiziellen Zahlen der Bundesagentur für Arbeit waren in der ersten Jahreshälfte 2009 55% der Zeitarbeitskräfte in Deutschland vorher arbeitslos; in absoluten Zahlen heißt das, dass allein von Januar bis Juni 2009 195.524 vorher arbeitssuchend Gemeldete in der Zeitarbeit wieder eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gefunden haben. Davon gehörten mehr als 14% zu den Langzeitarbeitslosen, die mehr als ein Jahr ohne Arbeit waren. Hinzu kommt noch mit 7% die Gruppe der Berufsanfänger, so dass die Zeitarbeitsunternehmen ihre Mitarbeiter/innen zu 62%<sup>27</sup> aus dem Bereich derjenigen rekru-

tieren, denen ansonsten kein anderer Wirtschaftszweig eine Chance auf dem Arbeitsmarkt gegeben hat. Diese Integrationsleistung erbringen die Personaldienstleister übrigens, ohne Subventionen in Anspruch zu nehmen. Deshalb stellt der bereits in der Vorbemerkung zitierte IAB-Forschungsbericht in aller Deutlichkeit klar: „*Da also die Mehrheit aller Neuzugänge [in der Zeitarbeit] nicht aus einem bestehenden Arbeitsverhältnis kommt, stellt Leiharbeit überwiegend eine Chance für Arbeitslose sowie Berufsrückkehrer beziehungsweise Berufseinsteiger dar.*“<sup>28</sup>

Die Integrationsleistung der Zeitarbeit hat der IAB-Forschungsbericht akribisch – und kritisch – untersucht und dabei u. a. festgestellt, dass im ersten Halbjahr 2008 der „*Anteil der Übernahmen ehemaliger Leiharbeiter an allen Neueinstellungen in Entleihbetrieben*“ bei 12% lag.<sup>29</sup> Da diese Quote im ersten Halbjahr 2003 7% betrug, heißt es im IAB-Forschungsbericht: „*Die Übernahme von Leiharbeitskräften spielt also bei der betrieblichen Einstellungspraxis in den Entleihbetrieben eine größere Rolle als fünf Jahre zuvor.*“<sup>30</sup> Das IAB zieht daraus den Schluss, „*dass die Übernahme ehemaliger Leiharbeitskräfte als Rekrutierungsstrategie erheblich an Bedeutung gewonnen hat*“, zumal in absoluten Zahlen „*im ersten Halbjahr 2008 [...] viermal mehr ehemalige Leiharbeitskräfte von ihren Entleihbetrieben eingestellt worden [sind] als fünf Jahre zuvor.*“<sup>31</sup>

Zwar ist das IAB insgesamt nicht übermäßig mit dem Brückeneffekt der Zeitarbeit zufrieden, weil „*in zwei Jahren nach der Leiharbeit 14 Prozent den Einstieg in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis*“<sup>32</sup> finden. Allerdings definiert das IAB erstens den Brückeneffekt sehr eng als Weg von Arbeitslosen über die Zeitarbeit in „*dauerhafte reguläre Beschäftigung*“ und zweitens ist die Kategorisierung der Zeitarbeit als atypische Beschäftigung sehr zweifelhaft, weil lediglich die Identität von Arbeits- und Beschäftigungsverhältnis sie vom so genannten Normalarbeitsverhältnis nach Definition des Statistischen Bundesamtes unterscheidet.<sup>33</sup> Ganz anders stellt sich die Situation jedoch dar, wenn als Maßstab für die Integrationsleistung der Zeitarbeit das sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis genommen wird. Und da beweist die Zeitarbeit in der Tat ihr Potenzial. Wie das IAB festgestellt hat, sind aus der Gruppe der Langzeitarbeitslosen, den größten „*Sorgenkindern*“ des Arbeitsmarktes, lediglich „*18 Prozent [...] auch nach der Leiharbeit überwiegend arbeitslos*“ und nur 5% „*anschließend höchstens 90 Tage arbeitslos*

beit: *Leiharbeiter und Verleihbetriebe im 1. Halbjahr 2009*, Nürnberg 2009.

<sup>26</sup> Dass zumindest Die Linke genau das beabsichtigt, wird an einer Äußerung ihres Vorsitzenden Klaus Ernst mehr als deutlich: Während der Bundestagsdebatte zum Antrag der Bundestagsfraktion Die Linke wies die Abgeordnete Gitta Connemann darauf hin, dass die Zeitarbeitsquote bei 2,6% läge, was von dem Abgeordneten Klaus Ernst mit dem Zwischenruf „*2,6 Prozent zu viel!*“ kommentiert wurde. (Protokoll der 19. Sitzung des Deutschen Bundestages am 28.01.2010, S. 1619)

<sup>27</sup> Alle Zahlenangaben entstammen der Schriftenreihe *Arbeitsmarkt in Zahlen – Arbeitnehmerüberlassung* der Bundesagentur für Ar-

<sup>28</sup> ebd., S. 46.

<sup>29</sup> ebd.

<sup>30</sup> ebd., S. 48.

<sup>31</sup> ebd., S. 88.

<sup>32</sup> Nach diesem Maßstab wäre z.B. auch fast jeder Handwerksberuf ein atypisches Beschäftigungsverhältnis, weil auch hier die Arbeitsleistung extern – und auf Baustellen zumeist unter Weisung anderer als des eigenen Arbeitgebers – erbracht wird.

gemeldet“<sup>34</sup>. Dagegen sind 8 Prozent nachher überwiegend regulär beschäftigt, während 10 Prozent maximal für 365 Tage ein reguläres Beschäftigungsverhältnis eingehen. Mit 57 Prozent verbleiben die meisten der vorher Langzeitarbeitslosen in der Arbeitnehmerüberlassung“<sup>35</sup>. D.h., dass die Zeitarbeit dafür sorgt, dass 75% der ehemals Langzeitarbeitslosen weiterhin sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind und damit die Sozialkassen nicht unerheblich entlastet werden.

Die Einführung von Equal Pay und Equal Treatment in der Zeitarbeit würde im Ergebnis also unzähligen Menschen die Chance auf einen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz nehmen und zu einem spürbaren Anstieg der Arbeitslosenzahlen führen.

## II. Zusätzliche Flexibilitätsprämie

Sowohl der Antrag von Bündnis 90/Die Grünen als auch von Die Linke fordert zusätzlich zu Equal Treatment einen 10%igen Aufschlag auf den Bruttolohn für Zeitarbeitskräfte. Die Linke nennt diesen Aufschlag *Flexibilitätsprämie*, Bündnis 90/Die Grünen sprechen von *Risikoprämie* und verweisen auf Frankreich, wo ein solcher Zuschlag gezahlt wird.

Abgesehen davon, dass dieser 10%ige Aufschlag die in Absatz I. genannten Probleme bei Equal Pay und Equal Treatment noch extrem verschärfen würden, ist die französische Regelung der Tatsache geschuldet, dass in Frankreich für die Zeitarbeit das Agenturprinzip gilt, während in Deutschland das Unternehmensprinzip verankert ist. Die Unterschiede zwischen dem deutschen und dem französischen System der Zeitarbeit hat Wolfgang Böhm, emeritierte Professor für Arbeitsrecht an der Fachhochschule Dortmund, deutlich herausgearbeitet:

*„Gemeinsam ist Zeitarbeit in Deutschland und travail temporaire in Frankreich nichts außer der Begrifflichkeit. Ansonsten sind sie Prototypen diametral konzipierter Systeme sog. drittbezogenen Personaleinsatzes. Das französische Modell ist entleiherbezogen. Arbeitnehmerüberlassung ist nur in engen gesetzlichen Grenzen möglich, wobei es allein auf den temporären Bedarf beim jeweiligen Kunden ankommt [...]. Der Arbeitsvertrag mit dem Mitarbeiter muss – wie der Missionsvertrag mit dem Kunden – auf den Einsatz (mission) befristet sein. Eine Verlängerung ist nur einmal möglich, um Dauerbeschäftigung auszuschließen. Die Beschäftigung ist prekär und vom Gesetzgeber als prekär gewollt. Als Entschädigung dafür erhält der Leiharbeiter bei Nichtübernahme durch den Kunden eine um 10% höhere Vergütung gegenüber einem Stammmitarbeiter im Kundenbetrieb, die umgangssprachlich als ‚Prekariats-Prämie‘ bezeichnet wird [...]. – Ganz anders nach deutschem Recht: Das Arbeitsverhältnis mit dem Zeitarbeitsunternehmen ist ein ‚Normalarbeitsverhältnis‘. Eine Befristung ist wie bei jedem anderen Arbeitsverhältnis nur nach dem TzBfG [Teilzeit- und Befristungsgesetz] möglich. Das Zeitarbeitsunternehmen trägt das volle und alleinige Arbeitgeberisiko. Das gilt insbes. für unproduktive Zeiten wie Krankheit, Urlaub und vor Allem fehlende Einsatzmöglich-*

*lichkeiten; der Vergütungsanspruch für einsatzlose Zeiten (sog. Garantie) kann nicht abbedungen oder beschränkt werden (§ 11 Abs. 4 Satz 2 AÜG i. V. mit § 615 Satz 1 BGB).“<sup>36</sup>*

Dass in Frankreich Zeitarbeitsunternehmen wie Agenturen agieren und Mitarbeiter/-innen an Kundenbetriebe vermitteln, statt sie wie in Deutschland fest einzustellen, führt in der Tat dazu, dass dort eine „größere Beschäftigungsunsicherheit der Leiharbeitskräfte“ herrscht, wie auch Achim Vanselow und Claudia Weinkopf in ihrer von der Hans-Böckler-Stiftung in Auftrag gegebenen Untersuchung zu unterschiedlichen Zeitarbeitsmodellen in Europa festgestellt haben.<sup>37</sup> Die beiden Autoren bringen die Situation der französischen Zeitarbeitskräfte auf den Punkt, wenn sie schreiben:

*„Allerdings scheint die Beschäftigung in der Zeitarbeit in Frankreich eher noch instabiler zu sein als in Deutschland. Arbeitsverträge sind typischerweise auf die Dauer eines konkreten betrieblichen Einsatzes befristet und es besteht kein Anspruch auf Lohnfortzahlung in einsatzfreien Zeiten.“<sup>38</sup>* Mit anderen Worten: Der 10%ige Aufschlag für französische Zeitarbeitskräfte dient u. a. der Kompensation dafür, dass es im Gegensatz zum deutschen Modell keine Lohnfortzahlung in einsatzfreien Zeiten gibt, und wird zusätzlich nur dann gezahlt, wenn keine Übernahme durch den Kunden stattfindet. Diese Einschränkungen sehen die beiden Anträge von Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke jedoch keineswegs vor, so dass es auf das völlig inakzeptable Ergebnis hinausläuft, die deutschen Zeitarbeitsunternehmen zusätzlich durch die französische Zuschlagsregel zu belasten, ihnen aber gleichzeitig die französischen Entlastungen zu verweigern – was sich auch daran zeigt, dass Bündnis 90/Die Grünen für einsatzfreie Zeiten die Zahlung eines Mindestlohns verlangen.

## III. Mindestlohn über das Arbeitnehmer-Entsendegesetz in einsatzfreien Zeiten

Die Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen fordern die Aufnahme der Zeitarbeit in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz und die Allgemeinverbindlicherklärung eines DGB-Mindestlohnarbeitsvertrags, „damit Leiharbeiter und Leiharbeiterinnen in verleihten Zeiten eine Lohnuntergrenze haben“, wie es im Antrag der SPD-Bundestagsfraktion heißt.

Besonders der Antrag von Bündnis 90/Die Grünen wirft an dieser Stelle eine nicht unwichtige Frage auf: Auf welcher rechtlichen Basis sollte ein solcher Mindestlohnarbeitsvertrag stehen, wenn – wie von Bündnis 90/Die Grünen ja ebenfalls gefordert – die Tariföffnungsklausel im AÜG ersatzlos gestrichen und dem Gleichbehandlungsgrundsatz ausnahmslos Geltung verschafft werden sollte? Aber auch die Konzeption von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, das Arbeitnehmer-Entsendegesetz ausgerechnet für einsatzfreie Zeiten heranzuziehen, muss auf erhebliche rechtliche Bedenken stoßen. Das Entsendege-

<sup>34</sup> Andreas Crimmann/Peter Ellguth/Susanne Kohaut/Florian Lehmer/Kerstin Ziegler: *Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“*, Nürnberg 2009, S. 88.

<sup>35</sup> ebd.

<sup>36</sup> Prof. Dr. Wolfgang Böhm: *Lohndumping durch konzerninterne Arbeitnehmerüberlassung?!*, in: *Der Betrieb*, Nr. 12/2010 (26.03.2010), S. 672 – 673.

<sup>37</sup> Achim Vanselow/Claudia Weinkopf: *Zeitarbeit in europäischen Ländern – Lehren für Deutschland?*, Düsseldorf 2009, S. 5.

<sup>38</sup> ebd., S. 19.

setzt stellt nämlich bei der Zeitarbeit explizit auf die Ausübung von Tätigkeiten ab (§ 8 Abs. 3 AEntG), die nun aber in einsatzfreien Zeiten eben gerade nicht ausgeübt werden. Deswegen widerspricht eine derartige Konstruktion vollständig der Systematik des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes.

Rechtlich ebenfalls problematisch ist, dass mit der Allgemeinverbindlicherklärung eines DGB-Mindestlohn-tarifvertrags die konkurrierenden Tarifvertragswerke der Christlichen Gewerkschaften mit der Bundesvereinigung Deutscher Dienstleistungsunternehmen (BVD) und dem AMP ausgehebelt werden würden. Auf die verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten, die mit der Verdrängung konkurrierender Tarifverträge verbunden sind, gehen SPD und Bündnis 90/Die Grünen in ihren Anträgen jedoch überhaupt nicht ein. Um diese verfassungsrechtliche Problematik aus dem Weg zu räumen und eine Aufnahme der Zeitarbeit im Arbeitnehmer-Entsendegesetz mit Allgemeinverbindlicherklärung eines Mindestlohn-tarifvertrags zu ermöglichen, hat der AMP schon der von SPD und Union getragenen vorherigen Bundesregierung zugesagt, einen gemeinsam von allen Sozialpartnern der Zeitarbeitsbranche auf Augenhöhe verhandelten Mindestlohn-tarifvertrag zu zeichnen. Zu dieser Zusage steht der AMP nach wie vor und hat sich bei Abschluss seiner neuen mehrgliedrigen Tarifverträge mit mehreren Christlichen Gewerkschaften auch gegenüber seinen Tarifvertragspartnern dazu verpflichtet, Verhandlungen zu einem gemeinsamen Mindestlohn aller Sozialpartner aufzunehmen. Ein gemeinsamer Mindestlohn-tarifvertrag für die Zeitarbeit, der über das Arbeitnehmer-Entsendegesetz für allgemeinverbindlich hätte erklärt werden können, ist aber bisher an der Verweigerungshaltung der DGB-Gewerkschaften gescheitert.

Abgesehen von diesen rechtlichen Erwägungen dürfte noch ein weiterer Aspekt eine entscheidende Rolle spielen: Warum sollten Arbeitgeberverbände der Zeitarbeitsbranche überhaupt noch einen (Mindestlohn-)Tarifvertrag abschließen, wenn Equal Treatment ab dem ersten Tag gelten würde? Sie würden damit ihren Mitgliedsunternehmen die letzte Möglichkeit nehmen, eigene – einzelvertragliche – Regelungen mit ihren Mitarbeitern/innen zu treffen, die gewisse Entlastungen schaffen könnten – nämlich für die einsatzfreien Zeiten. Dafür würde sich kein Arbeitgeberverband der Zeitarbeit hergeben, so dass die Konstruktion Gleichbehandlung während des Kundeneinsatzes und Mindestlohn während der einsatzfreien Zeiten – spätestens nach Auslaufen der beiden DGB-Mindestlohn-tarifverträge mit BZA und iGZ – zum Scheitern verurteilt ist.

#### IV. Konzerninterne Arbeitnehmerüberlassung

Bündnis 90/Die Grünen verlangen das gesetzliche Verbot der konzerninternen gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung, während die SPD sich für eine Begrenzung ausspricht. Diese Forderungen sind offensichtlich dem „Fall Schlecker“ geschuldet, der jedoch – wie in der Vorbemerkung dargestellt – die Ausnahme ist und nicht die Regel.

Trotzdem hat der AMP als erster Verband der Zeitarbeit in seinen neuen mehrgliedrigen Tarifverträgen mit Einzelgewerkschaften des CGB eine Regelung aufgenommen, die die Anwendung dieses Tarifvertragswerkes

zwischen nach §§ 15 ff Aktiengesetz verbundenen Unternehmen untersagt. Damit kann der Tarifvertrag des AMP nicht mehr bei so genannter konzerninterner Arbeitnehmerüberlassung eingesetzt werden.

Inzwischen haben die drei anderen Zeitarbeitsverbände BVD, BZA und iGZ nachgezogen und ebenfalls „Anti-Schlecker-Klauseln“ in ihren Tarifverträgen aufgenommen. Damit sind in allen Flächentarifverträgen für die Zeitarbeit Regelungen verankert worden, die den Missbrauch à la Schlecker ausschließen.<sup>39</sup> Sollte der Gesetzgeber dennoch weiteren Handlungsbedarf sehen und z.B. im AÜG eine Regelung aufnehmen wollen, die sich an dem schwedischen Modell orientiert, würde das beim AMP nicht auf Widerstand stoßen.

#### V. Synchronisationsverbot

Die Bundestagsfraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und SPD fordern in ihren Anträgen die Wiedereinführung des Synchronisationsverbots, wobei die SPD eine Synchronisierung nur außerhalb der Probezeit untersagen will. Beiden Anträgen ist nicht zu entnehmen, welche Fassung des Synchronisationsverbots wieder eingeführt werden soll. Nach der vor dem 1. Januar 2004 geltenden Fassung war seit 1997 eine einmalige Befristung des Zeitarbeitsverhältnisses auf den Ersteinsatz zulässig (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 und 5 alte Fassung des AÜG in Verbindung mit § 14 Abs. 2 Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG)). Hieran hat auch die Liberalisierung durch die Hartz-Gesetzgebung nichts geändert, denn auch nach Wegfall des Synchronisationsverbots ab 01.01.2004 war weiterhin § 14 Abs. 2 TzBfG anwendbar, der rechtlich die gleichen Auswirkungen hat. Danach ist eine sachgrundlose Befristung – und Zeitarbeit selbst ist kein Sachgrund im Sinne des § 14 Abs. 1 Nr. 1 TzBfG – nur dann möglich, wenn der/die Arbeitnehmer/in noch nie zuvor bei dem betreffenden Zeitarbeitsunternehmen beschäftigt war. D.h., das Teilzeit- und Befristungsgesetz wirkt letztlich wie ein Synchronisationsverbot für die Zeitarbeit, so dass eine Wiedereinführung im AÜG nicht erforderlich ist.

#### VI. Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte

In allen drei Anträgen der Bundestagsfraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke wird eine Ausweitung der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats im Kundenunternehmen beim Einsatz von Zeitarbeitskräften gefordert. Dabei verkennen alle drei Antragssteller, dass bereits gesetzlich weitgehende Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats verankert sind. So gewährt § 14 Abs. 3 Satz 1 AÜG dem Betriebsrat beim Einsatz von Zeitarbeitnehmern/innen das Mitbestimmungsrecht des § 99 Betriebsverfassungsgesetz (Mitbestimmung bei personellen Einzelmaßnahmen). Danach kann der Betriebsrat seine Zustimmung beim Einsatz von Zeitarbeitskräften unter den dort angegebenen Voraussetzungen verweigern. Der Arbeitgeber muss dann gegebenenfalls beim Arbeitsgericht die Ersetzung der Zustimmung beantragen (§ 99 Abs. 4 BetrVG). Dieses Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats gilt im Übrigen bei allen Ein-

<sup>39</sup> Für den Tarifvertrag mit Mercedarius e.V., einem bayerischen Unternehmensverband von einigen wenigen Personaldienstleistern, hat der CGB angekündigt, eine derartige Klausel noch in Zuge von Nachverhandlungen aufzunehmen.



stellungen von Mitarbeiter/innen. Es ist deshalb nicht einzusehen, weshalb dem Betriebsrat bei der Übernahme von Zeitarbeitskräften zur Arbeitsleistung ein gegenüber allen sonstigen Arbeitnehmern/innen noch weitergehendes Mitbestimmungsrecht eingeräumt werden soll.

Den Zeitarbeitnehmern/innen selbst stehen außerdem im Kundenbetrieb umfangreiche betriebsverfassungsrechtliche Individualrechte zu (§ 14 Abs. 2 AÜG). Hierzu gehören die Teilnahme an Sprechstunden und Betriebsversammlungen, die Unterrichts- und Erörterungspflicht des Arbeitgebers, das Anhörungsrecht, das Recht auf Einsicht in die Personalakte, das Beschwerderecht sowie das Vorschlagsrecht. Dem Betriebsrat des Entleihbetriebes stehen auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung weit reichende Befugnisse hinsichtlich der Zeitarbeitnehmer zu. Aufgrund des § 75 BetrVG haben Arbeitgeber und Betriebsrat darüber zu wachen, dass alle im Betrieb beschäftigten Personen nach den Grundsätzen von Recht und Billigkeit behandelt werden, insbesondere dass Ungleichbehandlungen unterbleiben. Dieser betriebsverfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz bezieht sich auf sämtliche betriebszugehörigen Arbeitnehmer, schließt also auch Zeitarbeitnehmer ein. Die im Entleihbetrieb geltenden Betriebsvereinbarungen schließen grundsätzlich auch Zeitarbeitnehmer ein, soweit sie an die Eingliederung in den Entleihbetrieb anknüpfen und die Art und Weise der Leistungserbringung oder das Verhalten des Leiharbeitnehmers regeln. Die in § 80 BetrVG genannten Befugnisse stehen dem Betriebsrat auch in Bezug auf Zeitarbeitnehmer zu, wenn sie an deren Tätigkeit im Entleihbetrieb anknüpfen (z.B. Einhaltung von Arbeitnehmerschutzvorschriften). Dagegen finden die Mitbestimmungsrechte des § 87 Abs. 1 Nr. 4, 10 und 11 BetrVG keine Anwendung. Fragen der Auszahlung der Arbeitsentgelte und der Lohngestaltung betreffen nur das Verhältnis Zeitarbeitnehmer/Arbeitgeber, also Zeitarbeitsunternehmen. Die sonstigen in § 87 BetrVG aufgeführten Mitbestimmungsrechte erfassen mit Ausnahme der Nr. 5 (Urlaub) auch die Arbeitsbedingungen der Zeitarbeitskräfte. Eine weitergehende gesetzliche Regelung ist nicht erforderlich und daher abzulehnen.

## VII. Begrenzung der Überlassungsdauer auf 3 Monate

Die von der Bundestagsfraktion Die Linke geforderte Begrenzung der Überlassungsdauer für Zeitarbeitskräfte auf drei Monate geht von der Unterstellung aus, dass Zeitarbeit ein „Dauerzustand“ sei. Dem widersprechen aber in aller Deutlichkeit die Zahlen der Bundesagentur für Arbeit, die als aufsichtsführende Behörde halbjährlich Statistiken zur so genannten Arbeitnehmerüberlassung erstellt. Beim Vergleich der Anstellungsdaten von Zeitarbeitskräften aus dem Jahr 2001, als es eine gesetzliche Begrenzung der Überlassungsdauer noch gab, und dem Jahr 2006, wo eine solche Begrenzung nicht mehr vorhanden ist, ergibt sich für die Einstellungsdauer von Zeitarbeitnehmern/innen folgendes Bild:

	2001	2006
<b>unter 1 Woche</b>	10,325%	12,058%
<b>1 Woche – 3 Monate</b>	50,825%	50,435%
<b>3 Monate und mehr</b>	38,827%	37,494%

Angesichts dieser Zahlen wird deutlich: Der Wegfall der Überlassungshöchstdauer im Jahr 2004 hat keineswegs dazu geführt, dass sich die Einsatzzeiten von Zeitarbeitskräften verlängert haben. Dass Zeitarbeit eben kein „Dauerzustand“ ist, wird auch durch den bereits mehrfach zitierten IAB-Forschungsbericht bestätigt. Nach Berechnungen des IAB endet für *die Hälfte aller Leiharbeitnehmer [...] das Beschäftigungsverhältnis in der Arbeitnehmerüberlassung nach maximal 89 Tagen und ein Viertel aller Arbeitsverhältnisse dauert 206 Tage und länger. Jeder Zehnte ist ohne Unterbrechung das ganze Jahr in der Arbeitnehmerüberlassung tätig.*<sup>40</sup> Ähnliche Zahlen hatte das IAB schon 2006 berechnet und deswegen das Fazit gezogen: *„Langfristige Einsätze – und nur sie sind geeignet, reguläres Personal zu ersetzen – gibt es nur selten.“*<sup>41</sup>

Abgesehen von diesen Daten, die die Behauptung von der Zeitarbeit als „Dauerzustand“ mehr als deutlich widerlegen, spricht ein weiterer Aspekt gegen die Einführung einer Höchstüberlassungsdauer von drei Monaten: Vor allem höher qualifizierte Mitarbeiter/innen werden über längere Zeit bei Kundenunternehmen für aufwendigere und anspruchsvollere Projekte eingesetzt. Eine Begrenzung der Überlassungsdauer hätte folglich den Effekt, dass solche Projekte nicht mehr stattfinden könnten und damit die Zeitarbeit für höher Qualifizierte, die ohnehin außertariflich bezahlt werden, nicht mehr attraktiv wäre. Davon würden aber gerade Studienabgänger betroffen werden, die die Zeitarbeit in den letzten Jahren immer häufiger benutzen, um Berufserfahrungen zu sammeln und so den Eintritt in den Arbeitsmarkt zu finden.

## VIII. Feste Grenzen für den Anteil der Zeitarbeitskräfte in den Kundenbetrieben

Bündnis 90/Die Grünen fordern die Einführung einer Quote, um *„den Einsatz von Zeitarbeitskräften in den Entleihunternehmen begrenzen“* zu können. Die Quote von 10% soll nur für Kundenbetriebe mit mehr als 200 Beschäftigten gelten, *„sofern der Betriebsrat nicht einer höheren Quote zustimmt.“* Diese Forderung verkennt, dass nur 3% aller deutschen Unternehmen Zeitarbeit überhaupt einsetzt und dass von diesen Kundenbetrieben mit 69% die überwiegende Mehrheit dieses Instrument nur im geringen bis mäßigen Maße nutzt.<sup>42</sup> D.h., dass hier erneut die Ausnahme als Regel dargestellt wird, um eine Einschränkung der Zeitarbeit zu verlangen, die sich negativ auf die deutsche Wirtschaft auswirken würde.

Die Zeitarbeit ist das wichtigste Flexibilitätsinstrument für die deutsche Wirtschaft. Der technische Fortschritt und vor allem die Globalisierung haben die Anforderungen an die Flexibilität der Unternehmen deutlich erhöht. Zeitarbeit ermöglicht es den Unternehmen, diesen Anforderungen gerecht zu werden, und erweitert den Kreis möglicher wirtschaftlicher Aktivitäten nicht unbeträcht-

<sup>40</sup> Andreas Crimmann/Peter Ellguth/Susanne Kohaut/Florian Lehmer/Kerstin Ziegler: *Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“*, Nürnberg 2009, S. 79 – 80.

<sup>41</sup> IAB-Kurzbericht: *Arbeitnehmerüberlassung / Boomende Branche mit hoher Fluktuation*, Ausgabe Nr. 14 / 19.09.2006, S. 5.

<sup>42</sup> Andreas Crimmann/Peter Ellguth/Susanne Kohaut/Florian Lehmer/Kerstin Ziegler: *Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“*, Nürnberg 2009, S. 18 und S. 23.

tlich Zusätzliche Aufträge, die von den eigenen Mitarbeitern der Kundenunternehmen nicht mehr abgearbeitet werden können, müssten häufig abgegeben werden, weil die Personalakquise zeitaufwendig und teuer ist. Die Personaldienstleister halten dagegen qualifizierte Mitarbeiter/innen vor, die flexibel eingesetzt werden können. Damit werden die Kundenunternehmen nicht nur von der Personalrekrutierung entlastet, sondern ihr Flexibilitätsgrad erhöht sich und die Expansion in Phasen starken wirtschaftlichen Wachstums läuft weniger Gefahr, durch Personalengpässe abgewürgt zu werden.

Eine feste Quote für den Anteil von Zeitarbeitskräften in Unternehmen würde genau diese Flexibilität zunichte machen. Die Unternehmen könnten nicht mehr nach Bedarf, z.B. bei Auftragsspitzen, besonderen Projekten oder Restrukturierungen, auf die jeweils notwendige Zahl von zusätzlichem Personal zurückgreifen. Damit wäre eine Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen auf den globalisierten Märkten verbunden, die im Zweifelsfall auch zum Abbau bei der so genannten Stammebelegschaft führen könnte, weil Arbeitsplätze entweder in das – kostengünstigere – Ausland verlagert oder automatisiert werden.

Abgesehen von den Nachteilen, die eine Quotierung der Zeitarbeit für den Arbeitsmarkt und den Wirtschaftsstandort Deutschland nach sich ziehen würde, gibt es erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken einer solchen Regelung durch den Gesetzgeber. Mit einer gesetzlich z.B. im AÜG festgelegten Obergrenze für Zeitarbeitskräfte in Kundenunternehmen würde derart massiv in die unternehmerische Freiheit eingegriffen, dass ein solcher Schritt einer verfassungsrechtlichen Überprüfung wohl kaum standhalten würde.

#### **IX. Ungehindertes Zugang der Zeitarbeitskräfte zu einer Anstellung in den Kundenunternehmen**

Die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen fordert, dass Zeitarbeitskräfte ungehinderten Zugang zu einer Beschäftigung in den Kundenbetrieben bekommen sollen. Diese Forderung entspricht Artikel 6 Abs. 1 und 2 der EU-Zeitarbeitsrichtlinie und muss deswegen bis zum 5. Dezember 2011 in deutsches Recht umgesetzt werden, was allerdings schon zu großen Teilen der Fall ist: Nach § 9 Nr. 3 1. Halbsatz und Nr. 4 AÜG sind bereits jetzt Vereinbarungen unwirksam, die der Zeitarbeitskraft und dem Kundenbetrieb untersagen, im Anschluss an die Beendigung des Arbeitsverhältnisses mit dem Zeitarbeitsunternehmen ein Beschäftigungsverhältnis beim Kundenbetrieb zu begründen.

Allerdings geht die Forderung von Bündnis 90/Die Grünen, eine Vermittlungsprovision für den Personaldienstleister bei Übernahme einer Zeitarbeitskraft durch den Kunden zu verbieten, über die EU-Zeitarbeitsrichtlinie hinaus. Ganz im Gegenteil heißt es wörtlich in Artikel 6 Abs. 2 Satz 2 der Richtlinie: *„Dieser Absatz lässt die Bestimmungen unberührt, aufgrund deren Leiharbeitsunternehmen für die dem entleihenden Unternehmen erbrachten Dienstleistungen in Bezug auf Überlassung, Einstellung und Ausbildung von Leiharbeitnehmern einen Ausgleich in angemessener Höhe erhalten.“* Dem entspricht im Übrigen schon jetzt die Regelung des § 9 Nr. 3 2. Halbsatz AÜG, so dass der AMP hier keinen Änderungsbedarf der vorhandenen gesetzlichen Rege-

lung sieht und die weitergehende Forderung von Bündnis 90/Die Grünen als nicht richtlinienkonform ablehnt.

#### **X. Zugang für Zeitarbeitskräfte zu Gemeinschaftseinrichtungen im Kundenunternehmen**

Diese Forderung aus dem Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen entspricht weitgehend Artikel 6 Abs. 4 der EU-Zeitarbeitsrichtlinie und muss deswegen ebenfalls ohnehin bis zum 5. Dezember 2011 in deutsches Recht umgesetzt werden. Seitens des AMP gibt es keine Bedenken gegen eine entsprechende Änderung des AÜG, wenn gleichzeitig aber auch die Einschränkung aus der EU-Zeitarbeitsrichtlinie – *„es sei denn, eine unterschiedliche Behandlung ist aus objektiven Gründen gerechtfertigt“* – im deutschen Recht übernommen wird. Außerdem muss sichergestellt sein, dass im Falle der Zuwiderhandlung nicht die Zeitarbeitsunternehmen sanktioniert werden, deren Einflussmöglichkeiten auf das Verhalten der Kundenbetriebe sehr gering sind.

#### **XI. Zugang der Zeitarbeitskräfte zu Fort- und Weiterbildungseinrichtungen der Zeitarbeitsunternehmen**

Auch diese Forderung von Bündnis 90/Die Grünen ist der EU-Zeitarbeitsrichtlinie entnommen, während der Vorschlag zur Einrichtung eines Branchenfonds, *„über den die Teilnahme an Qualifizierung und Weiterbildung der Zeitarbeitskräfte in entleihfreien Zeiten ermöglicht und zur Regel gemacht wird“*, auf eine Empfehlung der Mehrheit der Expertenkommission *Finanzierung Lebenslangen Lernens* zurückgeht.

Dieser Forderung von Bündnis 90/Die Grünen liegt offenbar die Fehleinschätzung zugrunde, dass die Personaldienstleister nicht oder nur unzureichend auf die Qualifizierung und Weiterbildung ihrer Mitarbeiter/innen setzen. Das ist aber mitnichten der Fall, wie eine Umfrage des AMP unter seinen kleinen und mittelständischen Mitgliedsunternehmen aus dem Februar/März 2009 zeigt. Danach führen 88,77% der befragten Zeitarbeitsunternehmen Weiterbildungsmaßnahmen mit ihren Zeitarbeitskräften durch. Die von den Unternehmen angebotenen Maßnahmen sind äußerst vielfältig und umfassen nicht nur das fast schon klassisch zu nennende Angebot, einen Staplerführerschein oder einen Schweißerfachbrief zu erwerben. Darüber hinaus unterstützen die Personaldienstleister ihre Zeitarbeitnehmern/innen auch im persönlichen Lebensbereich wie zum Beispiel bei Maßnahmen hinsichtlich einer Schuldnerberatung und Suchtprävention. Die AMP-Mitgliedsunternehmen führen Gesundheits- und Vorsorgeuntersuchungen ihrer Mitarbeiter/innen durch, schulen sie im Arbeitsschutz sowie der Arbeitssicherheit und bieten Maßnahmen zum Bewerbertraining, -coaching und zur Optimierung der Bewerbungsunterlagen an. Das Weiterbildungs- und Qualifizierungsangebot ist derart umfangreich, dass eine Aufzählung den Rahmen dieser Stellungnahme sprengen würde. Deshalb ist eine Aufstellung der Aus- und Weiterbildungen als Anlage beigelegt.

Die Auswertung der Befragung hat auch ergeben, dass die AMP-Mitgliedsunternehmen ihre Beschäftigten überdurchschnittlich fortbilden, denn nach Ergebnissen der Weiterbildungserhebung 2008 des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln betreiben knapp 84% aller deutschen Unternehmen Weiterbildung für ihre Beschäftig-

ten, während es bei den AMP-Mitgliedern knapp 89% sind. Für die Weiterbildung ihrer internen und

externen Mitarbeiter/innen wenden die befragten Personaldienstleister ca. 6,8 Millionen € auf. Diese Zahlen sind zwar nicht repräsentativ, zeigen aber, dass ein großer Teil der am Markt tätigen Zeitarbeitsunternehmen ihre internen und externen Beschäftigten qualifizieren.

Diese Zahlen bestätigen die Auffassung des AMP, dass eine Regelung zur Weiterbildung von Zeitarbeitnehmern/innen in den Tarifverträgen der Zeitarbeitsbranche nicht erforderlich ist, weil die Qualifizierung der Zeitarbeitskräfte in der Praxis auf freiwilliger Basis erfolgt. Zudem soll sich die Weiterbildung der Mitarbeiter/innen an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes orientieren und nicht „ins Blaue hinein“ erfolgen. Würden die Tarifvertragsparteien eine Regelung zur Verpflichtung der Personaldienstleister in die Tarifverträge aufnehmen, Qualifizierungsmaßnahmen für ihre Beschäftigten durchführen zu müssen, würden sie damit den Unternehmen die notwendige Flexibilität nehmen, die sie benötigen, um schnell auf neue Kundenaufträge und die Gegebenheiten des Arbeitsmarktes reagieren zu können.

Im Übrigen seien zum Abschluss noch folgende Hinweise erlaubt: Im Mai 2010 fand in der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit ein so genanntes Kick off-Meeting zum Thema Verbundausbildung mit den Verbänden der Zeitarbeit und größeren Zeitarbeitsunternehmen statt. Dabei wurden verschiedene Ansätze diskutiert, wie Personaldienstleister gemeinsam mit Kundenunternehmen Ausbildungsplätze für Berufsgruppen anbieten können, für die das nötige know how in den Zeitarbeitsunternehmen selbst nicht vorhanden ist. In dem Bereich, in dem die Personaldienstleister ihre Kernkompetenz haben, gibt es dagegen schon seit 2008 einen eigenen dualen Ausbildungsberuf: Den/die Personaldienstleistungskaufmann/-frau (PDK). Mit ca. 1.300 Auszubildenden bereits im ersten Jahr gehörte die PDK-Ausbildung nach Angaben des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) zu den erfolgreichsten Ausbildungsberufen überhaupt.

Außerdem hat der AMP – ebenfalls 2008 – zusammen mit der Fachhochschule Gießen-Friedberg den ersten Zertifikatsstudiengang für die Personaldienstleistung entwickelt, der inzwischen gemeinsam mit den Verbänden BZA und iGZ getragen wird. Dieser Studiengang markiert den Einstieg in die akademische Ausbildung für Personaldienstleister, dem sich – voraussichtlich noch in diesem Jahr – ein Bachelor-Studiengang an der Fachhochschule Gießen-Friedberg mit dem Schwerpunkt Personaldienstleistung anschließen wird. Dass darüber hinaus im Herbst 2010 auch noch der Fachwirt für Personaldienstleistungen starten wird und es bereits konkrete Planungen für einen Master-Studiengang gibt, belegt eindrucksvoll, wie viel Bedeutung die Zeitarbeitsbranche dem Thema Aus- und Weiterbildung beimisst.

- Anlage -

**AMP-Befragung vom Februar/März 2009 zu**

**Qualifizierungsmaßnahmen bei Mitgliedsunternehmen**

**Qualifizierungsmaßnahmen für Zeitarbeitskräfte:**

- Kranschein
- Brückenkranführerschein
- Flurförderberechtigung (Kran)
- Qualifizierung zum Baggerfahrer
- Bauspezifische PC-Programme
- Ausbildung zum Ersthelfer
- QM-Schulungen
- MSR-Fortbildungen
- SCP-Schulungen
- Schweißerprüfungen (Wiederholung), TÜV-Schweißerzeugnisse
- Qualifizierung zum Schweißwerkmeister/Schweißfachmann
- Gesundheitsuntersuchungen
- Module in Elektrotechnik
- Sprachkurs in deutscher Sprache für Mitarbeiter im gewerblichen Bereich
- SCC-Schulung
- CNC-Kurse
- Abseilkurse
- ISO-Vorrichter
- Fachspezifische Maßnahmen (z.B. Labor/ Weiterbildung Metall/Elektrofachkräfte)
- Kundenspezifische Schulungen (Maschinentechnik/Mechatronik)
- Dreh- und Fräskurse
- Löturse
- Radladerschein
- Vorrichter
- DGR-Schein
- CAD-Schulungen, Catia V4/V5, ProE, AutoCAD, Six Sigma
- Messebesuche
- Maschinenführer Kunststoffverarbeitung
- Qualifizierung zur Fachkraft industrielle Fertigung
- Weiterbildung zur Logistik- und Transportfachkraft
- Maßnahmen zur Ladungssicherung
- Fachkraft für Ladesicherheit
- Fachkurse Ladungssicherheit
- Logistikseminare (z.B. die Rolle als Teamleiter/-in)
- Lager- und Logistikfortbildungen (Verladescheine)
- Strahlenschutzweiterbildung
- Strahlenschutz für Arbeiten in fremden Anlagen
- Weiterbildung zum Kesselwart
- Arbeitssicherheitsschulungen
- VBG-Seminare
- Seminare der Berufsgenossenschaft
- Sicherheitsbeauftragte
- Fahrsicherheitstraining

- |  |   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brandschutzhelfer</li> <li>• PET-Seminare</li> <li>• Arbeitsschutz (Umgang mit Mitteln des Arbeitsschutzes, Selbststudium, Verhalten im Straßenverkehr, Verhalten in fremden Betriebsstätten)</li> <li>• Sicherungsposten-Brandwoche in der Chemie</li> <li>• Sicherheitskurse für Auslandseinsätze</li> <li>• Berufsbegleitende Qualifizierung zum „aircargo assistent“</li> <li>• Kurse für Pflegehelfer</li> <li>• Fortbildung im Pflegebereich</li> <li>• Spezifische Weiterbildung für Pflegekräfte und Ärzte</li> <li>• Basisqualifikation Gerontokurse</li> <li>• Diakonie-Seminare</li> <li>• Qualifizierung zum Gesundheits- und Pflegeassistenten</li> <li>• Schulung zum Infektionsschutzgesetz</li> <li>• Infektionsschutzbelehrungen</li> <li>• Hygieneschulungen</li> <li>• Laminierkurse</li> <li>• Strahlenschutzwerker</li> <li>• Palletierschein</li> <li>• Qualifizierung zur Produktionsfachkraft</li> <li>• Bewerbercoaching, Bewerbertraining, Optimierung der Bewerberunterlagen</li> <li>• Seminare zur Persönlichkeitsbildung</li> <li>• Software-Programmierung</li> <li>• IWCF-Lehrgang</li> <li>• H2S-Unterweisung</li> <li>• Fire-Fighting</li> <li>• Off-Shore-Training</li> <li>• Führerschein</li> <li>• LKW-Führerschein</li> <li>• Weiterbildung zum Kraftfahrer</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Führerschein Baumaschinen</li> <li>• Kettensägeschein</li> <li>• SAP-Fachausbildungen</li> <li>• Zollkurse</li> <li>• Kommunikationstraining</li> <li>• Reanimationstraining</li> <li>• Exportseminare</li> <li>• Seminar bzgl. Kundenorientierung</li> <li>• SGU-Seminare</li> <li>• Diverse Vorsorgeuntersuchungen/Gesundheitsuntersuchungen</li> <li>• Schuldnerberatung</li> <li>• Suchtprävention</li> <li>• Arbeitsrechtliche Schulungen</li> <li>• Spezielle Anpassungslehrgänge für Schlosser, Maschinenbauer, Elektroinstallateure und Rohrschlosser</li> <li>• Fachseminare für Lieferanten</li> <li>• QMF – Qualitätsmanagementfachkraft</li> <li>• Seminare im Qualitätsmanagement (QMF, QMB)</li> <li>• Weiterbildung in der Qualitätskontrolle</li> <li>• Projektmanagement</li> <li>• Einführungs- und Motivationsseminare</li> <li>• Steigschulungen</li> <li>• Schulungen in Steuerungstechnik/SPS, VDE/Gebäudetechnik</li> <li>• Baustellen- und Kundens Schulung für einen besseren Umgang mit den Kunden</li> <li>• Seminare zum Arbeits- und Tarifrecht</li> <li>• Seminare zur Kommunikation und zum gesundheitsbewusstem Verhalten</li> </ul> |
|--|---|

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)201**

25. Juni 2010

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. Juni 2010 zu

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung – „Elfter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes“ BT-Drs. 17/464
- b) Antrag der Fraktion der SPD - „Fairness in der Leiharbeit“ BT-Drs. 17/1155
- c) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. - „Lohndumping verhindern - Leiharbeit strikt begrenzen“ BT-Drs. 17/426
- d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - „Zeitarbeitsbranche regulieren - Missbrauch bekämpfen“ BT-Drs. 17/551

**Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA)****Zusammenfassung**

Die Zeitarbeit hat sich zu einer Schlüsselbranche für den deutschen Arbeitsmarkt entwickelt. Sie erleichtert aber nicht nur Menschen mit Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt den Einstieg in Arbeit. In der Zeit des wirtschaftlichen Aufschwungs war sie der Initialzündler dafür, dass der Job-Motor insgesamt überhaupt erst wieder angesprungen ist und sich das beginnende Wachstum schnell in Beschäftigung niedergeschlagen hat. In wirtschaftlich schwierigen Zeiten hat sie Anteil daran, dass sich die Auswirkungen der Krise nicht gleich auf dem Arbeitsmarkt niedergeschlagen haben. Inzwischen wird die beginnende wirtschaftliche Erholung der Wirtschaft in wieder wachsenden Beschäftigtenzahlen deutlich. Zeitarbeit beweist damit einmal mehr ihre Rolle als Frühindikator der konjunkturellen Entwicklung.

Zeitarbeit ist eine eigenständige Branche mit einem eigenen branchenbezogenen Vergütungssystem. Zeitarbeitsunternehmen sind vollwertige Arbeitgeber, die – wie jeder andere Arbeitgeber – sämtliche Arbeitgeberpflichten gegenüber ihren Zeitarbeitnehmern tragen. Dem entspricht es, dass den Tarifvertragsparteien in der Zeitarbeit die tarifautonome Regelung der wesentlichen Arbeitsbedingungen ihrer Branche (einschließlich Entgelt) überlassen ist. Dies bestätigen die aktuellen Tarifabschlüsse in der Zeitarbeit, insbesondere die langfristigen mit dem DGB getroffenen Vereinbarungen.

**Zeitarbeit gibt Unternehmen die notwendige Flexibilität**

Die internationale Finanzmarktkrise hat mit ihren Auswirkungen erneut bewiesen, wie stark auch die deutsche Wirtschaft international verflochten ist. Vor diesem Hintergrund benötigen deutsche Unternehmen ein hohes Maß an Flexibilität, um auf sich sehr schnell verändernde Rahmenbedingungen reagieren zu können. Zeitarbeit gibt ihnen diese notwendige Flexibilität.

Zeitarbeit hilft in erster Linie den Betrieben, die kurzfristig Mitarbeiter benötigen und Personalengpässe abfedern müssen – etwa bei Großaufträgen, saisonalen Auftragspitzen, einzelnen Projekten oder bei urlaubs- oder krankheitsbedingtem Ausfall von eigenem Personal. Zu der notwendigen Flexibilität gehört aber auch, dass die Unternehmen durch Zeitarbeit in der Lage sind, durch die Entscheidung über den Einsatz von Zeitarbeit kurzfristig Kapazitäten anpassen zu können. Dabei bedeutet der vorübergehende Verzicht auf Zeitarbeit keinesfalls automatisch die Arbeitslosigkeit für die betroffenen Zeitarbeitnehmer. Die Beschäftigten der Zeitarbeit stehen unabhängig von ihrem Einsatz in einem vollwertigen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis zu ihrem Zeitarbeitsunternehmen, das auch in überlassungsfreien Zeiten zur Vergütung verpflichtet.

**Zeitarbeit – Jobmotor und Brücke in Beschäftigung**

Zeitarbeit nützt nicht nur den Unternehmen. Auch der einzelne Beschäftigte bzw. der gesamte Arbeitsmarkt profitiert von dieser Branche. Viele Arbeitnehmer erhalten durch Zeitarbeit die Möglichkeit des erstmaligen

Einstiegs oder der Rückkehr in Beschäftigung. Dies bestätigt auch der aktuelle Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes an zentraler Stelle. Insbesondere für Langzeitarbeitslose ist Zeitarbeit eine unverzichtbare Chance auf einen Zugang zu sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Und der überwiegende Teil der ehemaligen Zeitarbeitnehmer befindet sich auch mittelfristig weiterhin in Beschäftigung und nicht in Arbeitslosigkeit.

Zeitarbeit eröffnet die Chance zur Qualifizierung durch Beschäftigung und leistet einen wichtigen Beitrag zur Integration in den Arbeitsmarkt. Zeitarbeitsunternehmen qualifizieren ihre Mitarbeiter unter den realen Bedingungen der Arbeitswelt, nicht in so genannten „Maßnahmen“. Zeitarbeitnehmer werden in den Einsatzbetrieben mit den verschiedensten Arbeits- und Kommunikationstechniken vertraut gemacht. Insbesondere Langzeitarbeitslose und Geringqualifizierte erhalten damit eine echte Chance auf dem Arbeitsmarkt.

### Reform der Zeitarbeit für Erfolg verantwortlich

Der Erfolg der Zeitarbeit für Unternehmen und Beschäftigte geht maßgeblich auf die Arbeitsmarktreformen 2002 zurück. Durch die Beseitigung überflüssiger Fesseln wurde die Zeitarbeit erst in die Lage versetzt, sich zu einer eigenständigen Branche zu entwickeln, die inzwischen sogar in der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts ihre Anerkennung gefunden hat. Auch die Bundesregierung erkennt in ihrem Bericht über die Zeitarbeit zusammenfassend an, dass sich die Erwartungen erfüllt haben, die in die Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes gesetzt worden sind. Vor diesem Hintergrund sind Forderungen nach einer Re-Regulierung abzulehnen.

Gravierend würden sich bspw. Regelungen auswirken, die eine Gleichstellung (equal-treatment, insbesondere im Hinblick auf die Entlohnung) ohne tarifliche Öffnungsklausel verpflichtend machen würden. Wer die Gleichbehandlung ohne tarifliche Öffnung verpflichtend vorschreibt, verteuert die Zeitarbeit erheblich und vermindert ihre Attraktivität in entscheidender Weise. Ein uneingeschränkter Gleichstellungsgrundsatz steht auch in Widerspruch zu dem Prinzip, dass Zeitarbeitsunternehmen vollwertige Arbeitgeber sind und Zeitarbeitnehmer auch in überlassungsfreien Zeiten vergüten. Es ist daher zwingend geboten, dass Abweichungsmöglichkeiten zumindest durch Tarifvertrag eröffnet bleiben.

### Im Einzelnen

#### 1. Equal-Pay kontraproduktiv

Maßstab für die Vergütung muss das Zeitarbeitsunternehmen sein. Zeitarbeit ist eine eigenständige Branche, so dass auch eine eigene, branchenbezogene Vergütung gerechtfertigt ist. Zeitarbeitsunternehmen sind vollwertige Arbeitgeber, die – wie jeder andere Arbeitgeber – sämtliche Beschäftigungsrisiken für die Zeitarbeitnehmer tragen. Dem entspricht es, dass den Tarifvertragsparteien der Zeitarbeit die Regelung der wesentlichen Arbeitsbedingungen ihrer Branche (einschließlich Entgelt) überlassen ist. Dieses Prinzip ist selbst vom DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften aktuell durch den langfristigen Abschluss mit BZA und iGZ anerkannt worden. Die

Möglichkeit, durch Tarifvertrag vom Equal-Pay-Grundsatz abweichen zu können, entspricht auch der Zeitarbeitsrichtlinie.

Die unterschiedliche Behandlung ist sachlich gerechtfertigt. Die Arbeitsbedingungen von Stammebelegschaft und Zeitarbeitnehmer können nicht automatisch gleichgesetzt werden. Unterschiede sind sachlich gerechtfertigt, weil Stammebelegschaften auf Grund ihrer Betriebserfahrung, Qualifikation und in der Regel anspruchsvolleren Aufgaben eine höhere Produktivität aufweisen.

Neben den Löhnen müssen aus dem, was Einsatzbetriebe für die Überlassung zahlen, sämtliche Kosten der Zeitarbeitsunternehmen finanziert werden (bspw. die Vergütung im Urlaub oder in einsatzfreien Zeiten). Damit ist der Einsatz von Zeitarbeitskräften auch bei geringerer Bezahlung häufig mindestens so teuer wie der Einsatz von eigenen Arbeitskräften. Eine ausnahmslose Gleichbehandlung würde Zeitarbeit in einem Maße verteuern, dass deren Einsatz in vielen Fällen nicht mehr stattfinden würde. Unerwünschte Effekte, wie bspw. die weitere Verlagerung einfacher Tätigkeiten, wären die Folge.

Die zwingende Gleichbehandlung würde die Arbeitsmarktreformen umkehren und ginge in erster Linie zu Lasten gering Qualifizierter und Langzeitarbeitsloser, die über die Zeitarbeit überhaupt erst eine Chance zur Integration in den Arbeitsmarkt erhalten. Auch die Bundesregierung hat in ihrem aktuellen Bericht zu den Erfahrungen mit dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz anerkannt, dass der arbeitsmarktpolitische Erfolg der Zeitarbeit auf deren Flexibilisierung im Rahmen der Arbeitsmarktreform zurückzuführen ist.

Das Ausland bietet keine Handlungsempfehlung. Insbesondere der Hinweis auf Frankreich (Equal-Pay + 10% Aufschlag) geht fehl. Zeitarbeit in Deutschland und in Frankreich beruht auf grundlegend verschiedenen Systemen. In Deutschland trägt das Zeitarbeitsunternehmen das volle Arbeitgeberisiko. In Frankreich, aber auch in anderen Ländern mit Equal-Pay (Niederlande, Polen), ist die Beschäftigungsdauer i.d.R. an die Überlassungsdauer geknüpft (sog. Synchronisations- bzw. Agenturprinzip). Auch zu den meisten anderen Ländern sind die Regelungsansätze nicht vergleichbar.

#### 2. Regulierung der Überlassungsdauer überflüssig

Die Erfahrungen aus den Jahren vor dem Wegfall der Höchstüberlassungsdauer haben gezeigt, dass eine solche Begrenzung dazu führt, dass Zeitarbeitskräfte vor Ablauf der Überlassungsdauer ausgetauscht werden. Eine Höchstüberlassungsdauer hat also lediglich einen Drehtüreffekt bei den Zeitarbeitnehmern zur Folge. Der Wegfall der Begrenzung hatte entgegen anders lautender Befürchtung auch nicht zu einer maßgeblichen Erhöhung der Einsatzzeit der Zeitarbeitnehmer geführt.

Der Verzicht auf eine Höchstüberlassungsdauer vermeidet, dass Zeitarbeitnehmer nach starren zeitlichen Grenzen nicht mehr eingesetzt werden können. Gelingt es bspw. nicht, zeitnah einen geeigneten Kandidaten für eine vakante Position zu finden, oder besteht von vornherein nur ein zeitlich befristeter Bedarf (bspw. durch Elternzeit, langfristige Erkrankung oder bis zur abschließenden Ausbildung eigenen Personals), wirkt sich die Beschränkung der Höchstüberlassungsdauer auf die

Überbrückung durch den Einsatz von Zeitarbeitnehmern kontraproduktiv aus.

Höher qualifizierte Mitarbeiter werden vor allem über längere Zeit bei Kundenunternehmen für aufwendigere und anspruchsvollere Projekte eingesetzt. Eine Begrenzung der Überlassungsdauer hätte folglich den Effekt, dass solche Projekte nicht mehr stattfinden könnten und damit die Zeitarbeit für höher Qualifizierte nicht mehr attraktiv wäre. Davon wären aber gerade Studienabgänger betroffen, die die Zeitarbeit in den letzten Jahren immer häufiger nutzen, um Berufserfahrungen zu sammeln und so den Einstieg in den Arbeitsmarkt finden.

### 3. Betriebliche Mitbestimmung gesichert

Über die Betriebsräte, sowohl beim Zeitarbeitsunternehmen als auch im Einsatzbetrieb, stehen den Zeitarbeitnehmern bereits umfassende Beteiligungsrechte zu.

Wird ein Arbeitnehmer von seinem Vertragsarbeitgeber einem anderen Betriebsinhaber zur Arbeitsleistung überlassen, so begründet dies grundsätzlich keine betriebsverfassungsrechtliche Zugehörigkeit zum Betrieb des fremden Betriebsinhabers. Im Übrigen würden Zeitarbeitnehmer doppelt berücksichtigt, da sie Arbeitnehmer des Zeitarbeitsunternehmens sind und dort mitzählen. Eine doppelte Zugehörigkeit führt zu unauflösbaren Kompetenzabgrenzungsproblemen, die zu vermeiden sind.

### 4. Keine Substitution von Stammebelegschaft

Die Befürchtung, durch den Rückgriff auf Zeitarbeit würden Unternehmen systematisch eigene Stammarbeitskräfte ersetzen, steht im Widerspruch zu den Grundsätzen der Personalpolitik. Erfahrung und eine enge Bindung an den Betrieb sind fast überall von großem Wert, der sich auch im wirtschaftlichen Erfolg niederschlägt. Das schließt natürlich ein, dass es auch einer Flexibilitätsreserve bedarf, die ein kurzfristiges Anpassen von Produktionskapazitäten an schwankende Auftragslagen möglich macht.

Der aktuelle Bericht der Bundesregierung zur Zeitarbeit bestätigt, dass der Einsatz der Zeitarbeit mit einer stabilen oder sogar wachsenden eigenen Belegschaft einhergegangen ist. In 98 % der Betriebe, die Zeitarbeitnehmer eingesetzt haben, kam es während dieser Zeit nicht zum Abbau von Stammebelegschaft. Zu einem großen Teil wurde sogar in der Zeit, in der Zeitarbeit zum Einsatz kam, die eigene Belegschaft aufgestockt. Dies bestätigen die Zahlen bspw. aus der Metall- und Elektroindustrie aus dem letzten Aufschwung: Während die Zahl der Zeitarbeitnehmer in 2007 um 40.000 stieg, wuchs im gleichen Zeitraum die Stammebelegschaft um 120.000 Beschäftigte.

Der Umfang, in der Zeitarbeit genutzt wurde, spricht gegen eine systematische Substitution von Stammebelegschaft. Nur 3 % aller Betriebe in Deutschland setzen überhaupt Zeitarbeitnehmer ein. Dabei ist der Zeitarbeiteranteil bei ca. der Hälfte der Einsatzbetriebe unter 5 %. Zudem erreichte die Anzahl der Beschäftigten in der Zeitarbeit gemessen an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sogar in der Hochphase im Juli 2008 nur einen Anteil von 2,6 %.

Auch die Dauer der Zeitarbeitsverhältnisse widerspricht der Behauptung, dass Zeitarbeit systematisch verwendet

wird, um Stammebelegschaft zu ersetzen. Die regelmäßig kurzen Beschäftigungsverhältnisse in der Zeitarbeit sprechen gegen eine systematische Verdrängung von Stammebelegschaft. Der Vergleich der Entwicklung der letzten Jahre zeigt zudem keine nennenswerte Ausweitung längerer Beschäftigungsverhältnisse in der Zeitarbeit. Würden – wie von Kritikern behauptet – zunehmend reguläre Arbeitsplätze systematisch durch Zeitarbeitnehmer ersetzt, hätte sich dies in einem deutlichen Anwachsen der Dauer der Zeitarbeitsverhältnisse niederschlagen müssen.

### 5. Tarifparteien der Zeitarbeit schließen Missbrauch aus

Das Vorgehen bei Schlecker widerspricht dem Zweck der Zeitarbeit. Zeitarbeit darf nicht dazu dienen, systematisch Stammarbeitskräfte eines Unternehmens durch ein Zeitarbeitsunternehmen übernehmen zu lassen, um diese Arbeitnehmer zu deutlich niedrigeren Entgelten auf nahezu identischen Arbeitsplätzen in einem Betrieb der gleichen Unternehmensgruppe einzusetzen, in der die Arbeitnehmer vorher beschäftigt waren.

Die Tarifvertragsparteien der Zeitarbeit haben inzwischen in ihren Tarifverträgen Regelungen aufgenommen, die einen solchen missbräuchlichen Einsatz der Zeitarbeit ausschließen. Die Geltungsbereiche der Tarifverträge sind so gestaltet, dass sie nicht zur Abweichung vom Gleichbehandlungsgrundsatz genutzt werden können. Der „Fall Schlecker“ ist nach diesen tarifvertraglichen Regelungen künftig nicht mehr möglich. Soweit darüber hinaus eine gesetzliche Regelung eingeführt wird, sollte sich diese an den tarifvertraglichen Regelungen orientieren. Erforderlich ist eine solche Regelung jedenfalls nicht. Auf jeden Fall dürfen durch eine gesetzliche Regelung keine neuen Beschäftigungshürden aufgebaut werden.

### 6. Zeitarbeit und Freizügigkeit ab Mai 2011

Die Herstellung der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit für die EU-Mitgliedsländer Mittel- und Osteuropas ab dem 1. Mai 2011 darf nicht dazu führen, dass die Zeitarbeit in Deutschland beschädigt wird. Es ist nicht auszuschließen, dass ab Mai 2011 Zeitarbeitsunternehmen aus mittel- und osteuropäischen Ländern mit deutlich niedrigeren Tariflöhnen im deutschen Zeitarbeitsmarkt aktiv werden. Damit wären Verwerfungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt möglich und es würde eine Diskreditierung der Zeitarbeitsbranche drohen. Vor diesem Hintergrund unterstützt die BDA die Bestrebungen der Zeitarbeitsbranche nach einem allgemeinverbindlichen Mindestlohn und zur Aufnahme in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz mit Wirkung ab dem 1. Mai 2011.

### 7. Zeitarbeitsrichtlinie legitimiert Zeitarbeit

Auf europäischer Ebene ist am 5. Dezember 2008 die EU-Zeitarbeitsrichtlinie 2008/104/EG in Kraft getreten. Nach Inkrafttreten der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten drei Jahre Zeit, sie in nationales Recht umzusetzen. Die Zeitarbeitsrichtlinie legitimiert die Zeitarbeit und erkennt ausdrücklich an, dass Zeitarbeit nicht nur dem Flexibilisierungsbedarf der Unternehmen entspricht, sondern auch dem Bedürfnis der Arbeitnehmer, Beruf und Privatleben zu vereinbaren. Sie trage somit zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Teilnahme am und zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt bei.

Zentraler Punkt der Zeitarbeitsrichtlinie ist der Grundsatz der Gleichbehandlung (Art. 5 Abs. 1 RL 2008/104/EG), wonach ein Zeitarbeitnehmer grundsätzlich entsprechend einem vergleichbaren Arbeitnehmer des Einsatzbetriebs behandelt werden muss. Dieser Gleichbehandlungsgrundsatz ist in Deutschland bereits seit dem 1. Januar 2004 geltendes Recht. Die Möglichkeit, durch tarifvertragliche Vereinbarungen von diesem Grundsatz abzuweichen, ist auch in der Richtlinie anerkannt (Art. 5 Abs. 3 RL 2008/104/EG). Einer Änderung des deutschen Rechts bedarf es daher nicht. Aber auch in anderen Punk-

ten entspricht das deutsche Recht weitgehend der Richtlinie, was die Bundesregierung im Elften Bericht über Erfahrungen bei der Anwendung des AÜG bestätigt.

Einschränkungen und Verbote des Einsatzes von Zeitarbeit sind nur noch aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt (Art. 4 Abs. 1 RL 2008/104/EG). Auch aus diesen Gründen verbieten sich neue Beschränkungen der Zeitarbeit.



**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)203**

25. Juni 2010

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. Juni 2010 zu

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung – „Elfter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes“ BT-Drs. 17/464
- b) Antrag der Fraktion der SPD - „Fairness in der Leiharbeit“ BT-Drs. 17/1155
- c) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. - „Lohndumping verhindern - Leiharbeit strikt begrenzen“ BT-Drs. 17/426
- d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - „Zeitarbeitsbranche regulieren - Missbrauch bekämpfen“ BT-Drs. 17/551

**Bundesverband Zeitarbeit Personal-Dienstleistungen e.V.**

Die Tatsache, dass sich der deutsche Arbeitsmarkt in der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise vergleichsweise stabil zeigt und im europäischen Ausland bereits vom deutschen „Job-Wunder“ die Rede ist, hat zu großen Teilen mit der Arbeitsmarktreform 2003/2004 zu tun. Die in vielen Punkten deregulierte Zeitarbeit hat sich vor der Krise bewährt, indem sie half, Langzeitarbeitslosigkeit zu reduzieren und damit ein hohes Beschäftigungsniveau zu schaffen. Auch nach der Krise hat sich die Zeitarbeitsbranche bewährt. Denn es konnten viele Arbeitsplätze in der Branche selbst und in den Stammebelegschaften gehalten werden, die sonst wohl verloren gegangen wären. Aktuell zeigen die robusten Wachstumszahlen, dass die Zeitarbeitsbranche erneut ihrer Funktion als Jobmotor gerecht wird.

Der BZA als Branchenverband und seine Mitgliedsunternehmen lehnen jede erneute Regulierung der Zeitarbeit in Deutschland ab, die die Erfolge der Vergangenheit ignoriert und eine Wiederholung dieser positiven Entwicklung im Aufschwung verhindert. Gerade in Zeiten der Wirtschaftskrise und knapper Budgets für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ist es ein Gebot der beschäftigungspolitischen und wirtschaftlichen Vernunft, die Zeitarbeitsbranche nicht neuen Regulierungen zu unterwerfen. Das Zeitarbeitsverhältnis erfüllt die Kriterien eines regulären Arbeitsverhältnisses: in der Regel unbefristeter Arbeitsvertrag, Vollzeittätigkeit, Tarifbindung sowie Sozialversicherungspflichtigkeit. Es ist somit ein normales schützens- und förderungswertes Arbeitsverhältnis,

dessen anerkannt beschäftigungsfördernde Wirkung für den deutschen Arbeitsmarkt nicht durch gesetzgeberische Beschränkungen gefährdet werden darf.

Die vorliegenden Anträge der Oppositionsfraktionen stehen im Übrigen auch im Widerspruch mit der in deutsches Recht umzusetzenden EU-Richtlinie zur Zeitarbeit. Anstatt weitere Regulierungen zu schaffen, werden die EU-Mitgliedsstaaten in Artikel 4 der Richtlinie dazu aufgefordert, bestehende ungerechtfertigte Restriktionen der Zeitarbeit zu identifizieren und zu beseitigen.

Zu den in den Anträgen enthaltenen Einzelforderungen:

**1. „Gleiche Arbeit – gleiches Geld“ ohne Tariföffnungsklausel**

Die Anträge verkennen, dass die Zeitarbeit eine eigenständige Branche ist, die sich im Zusammenwirken mit ihren Sozialpartnern durch eigene Tarifverträge selbstständig und unabhängig weiterentwickelt, um marktgerechte Vergütungen anzubieten. Der BZA und die Tarifgemeinschaft Zeitarbeit des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) haben durch ihren Tarifabschluss vom 9. März 2010 erst kürzlich neue Maßstäbe in der Zeitarbeitsbranche gesetzt. Bei der Bewertung des Lohnniveaus in der Zeitarbeit ist eine Differenzierung zwischen Zeitarbeitsunternehmen, die auf dem BZA-Tarifniveau arbeiten und solchen Unternehmen, die Mitarbeiter zu weit darunter liegenden Stundensätzen beschäftigen, unerlässlich. Mitarbeiter, deren Arbeitgeber den BZA-

Tarifvertrag anwenden, werden auf der Grundlage von Tarifverträgen entlohnt, die in einer seit Jahren gewachsenen Sozialpartnerschaft mit der DGB-Tarifgemeinschaft ausgehandelt werden, so dass ein verstetigtes festes Einkommen wirtschaftliche Sicherheit gewährleistet. Der Tarifabschluss vom 9. März 2010 sieht vor, dass die Einstiegsgehälter für ungelernete Helfertätigkeiten ab dem 1. Juli 2010 in den neuen Bundesländern 6,65 EUR und in den alten Bundesländern 7,60 EUR betragen werden. Diese Entgelte werden sukzessive auf 7,50 EUR und 8,19 EUR (ab 1. November 2012) steigen.

#### Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vom ersten Tag an

Die ausnahmslose Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes (Equal Treatment/ Equal Pay) vom ersten Tag an würde Zeitarbeit erheblich verteuern und dazu führen, dass viele Arbeitsplätze in der Zeitarbeit verloren gingen. Die Anträge verkennen den eigenständigen Charakter der Branche. Die ausnahmslose Anwendung des Equal Treatment ist in Deutschland nicht umsetzbar. Sämtliche Beschäftigungsrisiken liegen in Deutschland bei dem Zeitarbeitsunternehmen als Arbeitgeber. Zeitarbeitsunternehmen sind vollwertige Arbeitgeber, die das gesamte individuelle Arbeitsrecht mit Kündigungsschutz, Entgeltfortzahlung bei Krankheit, im Urlaub und an Feiertagen sowie die Regelungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) zu beachten haben. Überdies sind Zeitarbeitnehmer komplett sozialversicherungsrechtlich abgesichert. Die hier anfallenden Kosten müssen Zeitarbeitsunternehmen in ihrer Kalkulation berücksichtigen.

Daher verbieten sich Vergleiche mit ausländischen Zeitarbeitsystemen, in denen der Gleichbehandlungsgrundsatz scheinbar ausnahmslos greift. Die Hans-Böckler-Stiftung kommt in einer Studie für den DGB zu dem Ergebnis, dass beispielsweise französische Zeitarbeitsnehmer einer großen Beschäftigungsunsicherheit ausgesetzt sind (vgl. *Vanselow, Achim/Weinkopf, Claudia: Zeitarbeit in europäischen Ländern – Lehren für Deutschland?, Düsseldorf 2009, S. 18 f.*). Deren Arbeitsverträge sind zumeist auf den konkreten Einsatz befristet und es besteht in Nichteinsatzzeiten kein Anspruch auf Entgeltfortzahlung. Bezahlter Urlaub wird französischen Zeitarbeitsnehmern ebenfalls nicht gewährt. Stattdessen erhalten sie hierfür Ausgleichszahlungen. Equal-Pay kann dies nur sehr bedingt aufwiegen, da – wie die DGB-Studie feststellt – Zeitarbeitsnehmer nur das Grundgehalt der ersten Stufe ohne Senioritätszuschläge erhalten.

Eine Kombination des deutschen Arbeitgebermodells und den finanziellen Vorzügen des französischen Agenturprinzips funktioniert weltweit nicht und würde einen fatalen deutschen Sonderweg darstellen. Denn die ausnahmslose Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes hätte zwangsläufig eine **erhebliche Vertuierung und Bürokratisierung der Zeitarbeit** zur Folge. Die Auswirkungen für die exportabhängige deutsche Volkswirtschaft wären äußerst negativ, da die Kundenunternehmen ein flexibles Instrument verlören, das ihnen hilft, im internationalen Wettbewerb zu bestehen (vgl. *Gesamtmetall, „Die Bedeutung der Zeitarbeit für Metall- und Elektroindustrie“ Gesamtmetall-Presskonferenz vom 3. Juni 2010, S. 4*). Allein die Ermittlung und Bewertung der im Kundenbetrieb geltenden Arbeitsbedin-

gungen würden einen immensen Personal- und Zeitaufwand für das Zeitarbeitsunternehmen und den Kunden verursachen. Vor allem im Helferbereich würden sich die Verrechnungssätze bei Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes erheblich erhöhen, mit der Folge, dass gerade die so genannten **Problemgruppen am Arbeitsmarkt** nicht mehr über die Zeitarbeit integriert werden könnten. Dass es bei Anwendung des Equal Treatment zu einem Aufbau von so genannten sozialversicherungspflichtigen Normalarbeitsverhältnissen käme, ist ein Irrglaube. Die Kundenunternehmen würden zu anderen Flexibilisierungsinstrumenten wie befristeten Arbeitsverhältnissen, Minijobs, Midijobs, Teilzeitarbeit, Ein-Euro Jobs etc. greifen.

Schließlich scheitert die Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes an der Mitwirkung der Kundenbetriebe, denn diese wären gezwungen, ihre gesamten internen Vergütungsstrukturen offenzulegen. Letztlich wären auch die Beschäftigten selbst nachteilig betroffen, da sie von Einsatz zu Einsatz mit völlig unterschiedlichen Arbeitsbedingungen bezüglich Lohn, Urlaub etc. rechnen müssten.

#### Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes nach einer Einarbeitungszeit

Darüber hinaus ist auch die phasenweise Anwendung des Equal-Treatment-Grundsatzes aus beschäftigungspolitischer Sicht kontraproduktiv. Der ständige Austausch der Zeitarbeitnehmer könnte die Folge sein – und zwar immer, sobald der Gleichbehandlungsgrundsatz greifen würde. Entsprechende Erfahrungen hat man in den Jahren 2002 und 2003 mit dem Job-Aktiv-Gesetz gemacht. Der Großteil der Zeitarbeitnehmer arbeitet weniger als ein Jahr bei einem Zeitarbeitsunternehmen. Die wenigen betroffenen Zeitarbeitnehmer würden wesentlich teurer für die Kundenunternehmen, so dass die Kundenunternehmen die Zeitarbeitnehmer vorher abmelden würden. Dies hätte Auswirkungen auf längere Projekte und Einsätze zur Vertretung von Stammmitarbeitern. Das beschäftigungspolitische Instrument Zeitarbeit würde unattraktiver und die meisten Zeitarbeitnehmer würden nicht von der Equal-Pay-Regelung profitieren.

#### Gleichbehandlung nach der EU-Zeitarbeitsrichtlinie

Letztlich fordert auch die bis zum 5. Dezember 2011 in deutsches Recht umzusetzende EU-Zeitarbeitsrichtlinie nicht die vollständige Durchsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes. Ganz im Gegenteil: sie erlaubt sogar, um den nationalen Besonderheiten der Zeitarbeitsysteme zu entsprechen, Ausnahmen vom Gleichbehandlungsgrundsatz. Hierzu gehört auch die Abweichungsmöglichkeit durch Branchentarifverträge.

#### **2. Einführung einer Lohnuntergrenze für die Zeitarbeitsbranche**

Der BZA fordert gemeinsam mit seinem Sozialpartner DGB die **Aufnahme der Zeitarbeit in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz** und setzt sich für die **Allgemeinverbindlichkeit eines gemeinsamen Mindestlohnarbeitsvertrages** ein. Gerade im Hinblick auf die Einführung der uneingeschränkten Arbeitnehmerfreizügigkeit in Europa ab Mai 2011 ist dies zur Sicherung der sozialen Standards in der deutschen Zeitarbeit unerlässlich. Sozial- und Lohndumping durch grenzüberschreitende

Zeitarbeit aus Mittel- und Osteuropa müssen verhindert werden. Zu diesem Zweck haben der BZA und der Interessenverband deutscher Zeitarbeitsunternehmen e.V. (iGZ) gemeinsam mit der DGB-Tarifgemeinschaft einen neuen Mindestlohntarifvertrag verhandelt und sich dabei auf die Entgelte der Entgeltgruppe 1 (vgl. S. 3) als Mindestlöhne verständigt.

Der BZA spricht sich jedoch gegen jegliche Sonderregelungen zur Einführung einer Lohnuntergrenze in der Zeitarbeit aus. Dies gilt insbesondere für Vorschläge, eine Tarifkommission im Geltungsbereich des AÜG mit der Festsetzung einer Lohnuntergrenze zu betrauen. Dies würde die gewachsene Sozialpartnerschaft in der Zeitarbeitsbranche missachten und dem Diktat staatlicher Lohnfestsetzung den Weg bahnen.

### 3. Substitutionsverbot/Begrenzung konzerninterner Zeitarbeit

#### Mythos Substitution

Da es sich bei der so genannten Substitution um ein absolutes Randphänomen der deutschen Wirtschaft handelt, ist die Einführung eines Substitutionsverbots nicht erforderlich und nimmt den Unternehmen die dringend benötigte Flexibilität. Drei Argumente sprechen gegen den Substitutionseffekt:

- die geringe quantitative Bedeutung der Zeitarbeit,
- der gleichzeitige Aufbau von Stammebelegschaft und Zeitarbeit im Betrieb und
- die geringe Betriebszugehörigkeit von Zeitarbeitnehmern.

Eine Studie im Auftrag des Landes NRW aus dem Jahr 2008 zeigt, dass der geringe Umfang, in dem Zeitarbeit genutzt wurde, schon gegen eine systematische Substitution von Stammebelegschaften spricht. **Hiernach haben 3 % aller Betriebe in Deutschland Zeitarbeitnehmer eingesetzt und nur in 0,75 % aller deutschen Betriebe ließ sich überhaupt so etwas wie ein Substitutionseffekt beobachten** (vgl. *Sczesny, Cordula/ Schmidt, Sophie/ Schulte, Helen/ Dross, Patrick: Studie zur Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen, Dortmund 2008, S. 59*). Zudem erreichte die Anzahl der Beschäftigten in der Zeitarbeit gemessen an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sogar in der Hochphase des Jahres 2008 nur einen Anteil von 1,9 %. Auch dies spricht gegen die These der Substitution von Stammebelegschaften.

Der Regelfall ist der gleichzeitige Aufbau von Stammebelegschaften und Zeitarbeit. Laut 11. AÜG-Bericht der Bundesregierung erfolgt kein Abbau von Stammebelegschaften bei Nutzung von Zeitarbeit (vgl. *11. AÜG-Bericht der Bundesregierung, S. 63*). **Bei 98 % der Betriebe ging die Nutzung von Zeitarbeit nicht mit einem Abbau von Stammebelegschaft einher.** Nur 2 % der Betriebe, die Zeitarbeit nutzen, haben gleichzeitig Beschäftigung ab- und Zeitarbeit aufgebaut (vgl. *11. AÜG-Bericht der Bundesregierung, S. 63*). In allen anderen Fällen wurden gleichzeitig Beschäftigung und Zeitarbeit aufgebaut, Zeitarbeit bei konstanter Stammebelegschaft aufgebaut oder nur Zeitarbeit abgebaut. Damit ist der Aufbau von Zeitarbeit in der Regel mit einem Aufbau der Stammebelegschaft oder aber zumindest mit einer konstanten Zahl der Stammebelegschaft einhergegangen.

Bestätigt wird dies durch die Erfahrungen in der Metall- und Elektroindustrie. Im Aufschwung 2006 bis 2008 sind dort rund 240.000 zusätzliche Stammarbeitsplätze, aber nur 60.000 neue Zeitarbeitsstellen geschaffen worden (vgl. *Gesammetall, „Die Bedeutung der Zeitarbeit für Metall- und Elektroindustrie“ Gesammetall-Presskonferenz vom 3. Juni 2010, S. 5*). Selbst bei den restlichen 2% der Nutzerbetriebe, in denen Beschäftigung ab- und Zeitarbeit aufgebaut wurde, lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, ob nunmehr Zeitarbeitnehmer auf den alten Stammarbeitsplätzen tätig sind. Für solche Fälle hat die Rechtsprechung ohnehin das Rechtsinstitut der unzulässigen Austausch Kündigung entwickelt (vgl. *BAG vom 26.09.1996 – 2 AZR 200/96; LAG Berlin-Brandenburg vom 03.03.2009, 12 Sa 2468/08; LAG Hamm vom 24.07.2007, 12 Sa 320/07*). Eine einfache Substitution würde also bereits gegen geltendes Recht verstoßen.

Auch aus der geringen Betriebszugehörigkeit von Zeitarbeitnehmern lässt sich kein Substitutionseffekt herleiten. Denn die Zeitarbeitnehmer müssten dauerhaft im Kundenbetrieb verbleiben, um Stammkräfte zu verdrängen. **Im Durchschnitt dauerte die Hälfte der Zeitarbeitsverhältnisse aber weniger als drei Monate** (vgl. *11. AÜG-Bericht der Bundesregierung, S. 50*). Bei jeder zehnten Zeitarbeitskraft dauerte das Arbeitsverhältnis weniger als 11 Tage. Nur ein Viertel der Zeitarbeitsverhältnisse dauerte 206 Tage oder länger und gerade jedes zehnte Zeitarbeitsverhältnis bestand für ein Jahr oder länger. Diese regelmäßig kurzen Beschäftigungsverhältnisse in der Zeitarbeit sprechen gegen eine systematische Verdrängung von Stammebelegschaft.

#### Einführung einer zehnprozentigen Einsatzquote

Der BZA lehnt die Forderung nach Einführung einer zehnprozentigen Maximalquote von Zeitarbeitnehmern in Kundenbetrieben mit mehr als 200 Mitarbeitern ab. Die aktuellen Entwicklungen in der Automobilbranche zeigen, dass es **auch in einem schwierigen wirtschaftlichen Umfeld nötig sein kann, Belegschaften kurzfristig aufzubauen** (vgl. *Meck, Georg, „Ein deutsches Sommermärchen“, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 20. Juni 2010, S. 31*). Gerade mittelständische und große Unternehmen müssen sich im internationalen Wettbewerb bewähren und schnell auf Änderungen in der Nachfrage ihrer Güter reagieren. Eine Einsatzquote wäre höchst problematisch.

Gerade während der letzten Aufschwungphase haben die Unternehmen in Deutschland nicht weiter Arbeitsplätze abgebaut, sondern über Zeitarbeit auf Arbeitskräfte in Deutschland zurückgegriffen. Der Einsatz von Zeitarbeit sichert gerade die Stammarbeitsplätze im Kundenunternehmen, denn Auslagerungen an Subunternehmer oder gar Standortverlagerungen ins Ausland sind dann nicht erforderlich (vgl. *IAB-Kurzbericht Nr. 14 vom 19.09.2006, S. 5*: „Für die häufig formulierte Befürchtung, dass Entleiher systematisch reguläre Arbeitskräfte durch Leiharbeiter ersetzen, liefern die Auswertungen keine empirische Evidenz. Die Zeitarbeitsbranche ist vielmehr durch einen hohen Turnover geprägt. Langfristige Einsätze – und nur sie sind geeignet, reguläres Personal zu ersetzen – gibt es nur selten.“).

#### Ausnahmecharakter des „Modells Schlecker“

Der BZA distanziert sich ausdrücklich von der missbräuchlichen Nutzung der Zeitarbeit wie im Fall Schlecker. Diese Vorgänge pauschal als weit verbreitete konzerninterne Zeitarbeit zu bezeichnen ist jedoch grob falsch. Dem Unternehmen Schlecker ging es ausschließlich darum, Tariffucht zu betreiben. Eine wesentliche Ursache hierfür ist der in der Einzelhandelsbranche herrschende Verdrängungswettbewerb, der sich seit dem Wegfall der allgemeinverbindlichen Branchenlöhne in einem Sinken des Lohnniveaus äußert (vgl. Sell, Stefan: „Schlecker als Fallbeispiel für Lohndumping und mehr. Anmerkungen zur Entwicklung der Arbeitsbedingungen im Einzelhandel“, in: Remagener Beiträge zur aktuellen Sozialpolitik 04-2009, Remagen, April 2009).

Aus Sicht des BZA kann es für die Gründung von konzern-eigenen Zeitarbeitsunternehmen sehr wohl anerkennerwerte Gründe geben. Sie haben beispielsweise ihre Berechtigung, wenn dadurch Entlassungen vermieden, die Mitarbeiter auch in anderen Unternehmen eingesetzt, Angestellte gezielt fortgebildet werden oder sich grundlegende Faktoren innerhalb eines Unternehmens verändern, die eine flexible Personalpolitik auch mit Hilfe von Zeitarbeit erfordern. Für Ausgebildete kann Zeitarbeit im Anschluss an die Ausbildung ebenso ein Sprungbrett in Beschäftigung sein. Dies betrifft vor allem Fälle, in denen begrüßenswerterweise über Bedarf ausgebildet wird. Um den Ausgebildeten dennoch eine Perspektive zu bieten hat zum Beispiel die BASF SE die Möglichkeit einer Anschlussbeschäftigung über ein Zeitarbeitsunternehmen geschaffen. In der Metall- und Elektroindustrie wird mit der „Beschäftigungsbrücke Bayern“ ein ähnliches Modell verfolgt.

#### 4. Mitbestimmung

##### Stärkung des Kundenbetriebsrats/ Berücksichtigung bei betriebsverfassungsrechtlichen Schwellenwerten

Eine Stärkung des Kundenbetriebsrats ist nicht erforderlich. Schon heute gilt, dass der Betriebsrat ein Mitbestimmungsrecht gemäß § 14 Absatz 3 i.V.m. § 99 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) hat, wenn der Arbeitgeber Zeitarbeitnehmer im Betrieb einsetzen möchte (vgl. BAG vom 23.01.2008, 1 ABR 74/06). Auch im Hinblick auf die Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten gemäß § 87 Absatz 1 Nr. 2, 3 BetrVG ist unstrittig, dass der Kundenbetriebsrat ein zwingendes Mitbestimmungsrecht genießt. Die Einflussmöglichkeiten des Betriebsrates sind insofern sehr weitreichend. Sie sollten jedoch auf die betrieblichen Belange des Kundenunternehmens beschränkt bleiben. Daher ist es nicht sachgerecht, dem Kundenbetriebsrat die Prüfung der ordnungsgemäßen tariflichen Eingruppierung und Abrechnung der Zeitarbeitnehmer zuzubilligen. Denn die **Zeitarbeitnehmer bleiben trotz ihres Einsatzes im Kundenunternehmen Mitarbeiter des Zeitarbeitsunternehmens** (vgl. § 14 Absatz 1 AÜG). Deshalb wäre es auch verfehlt, die Zeitarbeitnehmer bei den betriebsverfassungsrechtlichen Schwellenwerten des Kundenbetriebs zu berücksichtigen.

##### Sofortiges Wahlrecht der Zeitarbeitnehmer im Kundenbetrieb

In Deutschland haben Zeitarbeitnehmer bei Betriebsratswahlen ein **doppeltes aktives Wahlrecht**. Nach § 14 Absatz 2 Satz 1 i.V.m. § 7 S. 2 BetrVG dürfen sie sowohl

in ihrem Zeitarbeitsunternehmen als auch nach einer Einsatzdauer von drei Monaten im Kundenbetrieb den dortigen Betriebsrat wählen. Wählbar sind sie allerdings nur in ihrem Zeitarbeitsunternehmen. Dies ist auch angemessen, da sie nur in beschränktem Umfang Verbesserungen ihrer Arbeitsbedingungen über den Kundenbetriebsrat herbeiführen können. Ihre wesentlichen Arbeitsbedingungen sind nämlich in dem Arbeitsvertrag mit ihrem Zeitarbeitsunternehmen festgelegt. Die bestehenden Regelungen zum aktiven Wahlrecht von Zeitarbeitnehmern im Kundenbetrieb reichen also schon sehr weit.

#### 5. Wiedereinführung des Synchronisationsverbotes

Eine **Wiedereinführung des Synchronisationsverbotes** in das AÜG ist unsinnig, da zum Großteil unbefristete Arbeitsverträge abgeschlossen werden und Zeitarbeitnehmern auch in überlassungsfreien Zeiten alle Rechte aus dem Arbeitsverhältnis zustehen. Eine Wiederbelebung des Synchronisationsverbotes würde die erzielten arbeitsmarktfördernden Effekte zunichte machen, da die Unsicherheit des Unternehmers über bestehende Folgeinsätze nach dem ersten Einsatz die Einstellung grundsätzlich erschweren und zum vermehrten Abschluss befristeter Arbeitsverträge führen würde. Aus rechtlicher Sicht ist ein solches Verbot nicht sinnvoll, da eine betriebsbedingte Kündigung wegen der Beendigung eines Einsatzes grundsätzlich unwirksam ist.

#### 6. Einführung einer Flexibilitätsprämie

Der BZA spricht sich gegen die Einführung einer Flexibilitätsprämie aus. Das französische Zeitarbeitsmodell und seine Besonderheiten sind nicht mit dem deutschen Arbeitgeberprinzip kompatibel. Wie bereits unter Punkt 1 dargestellt wurde, tragen Zeitarbeitnehmer in Frankreich das wirtschaftliche Risiko in Nichteinsatzzeiten. Zum Ausgleich erhalten sie die so genannte Flexibilitätsprämie. Trotzdem kommt die Studie von Vanselow und Weinkopf zur „Zeitarbeit in europäischen Ländern – Lehren für Deutschland?“ zu dem Schluss: „Allerdings scheint die Beschäftigung in Frankreich eher noch instabiler zu sein als in Deutschland.“ (vgl. ebd. S. 19.).

Schon heute zahlen deutsche Zeitarbeitsunternehmen freiwillig übertarifliche Zulagen, wo dies aufgrund des Kundeneinsatzes möglich und notwendig ist. Anderenfalls hätten sie mancherorts Schwierigkeiten, geeignetes Zeitarbeitspersonal zu rekrutieren. Die vielbeschworene Flexibilität in der Zeitarbeitsbranche bietet nicht nur dem Arbeitgeber Chancen. Vielfach wählen Zeitarbeitnehmer das Zeitarbeitsunternehmen, das ihnen die größten Vorteile bietet.

#### 7. Einführung einer Höchstüberlassungsdauer von drei Monaten

Eine erneute **Beschränkung der Höchstüberlassungsdauer** ist abzulehnen, weil sie zu einem massiven Rückgang des Flexibilitätsinstruments Zeitarbeit führen würde und letztlich Beschäftigungshemmnisse nach sich zöge, die auch mit negativen Konsequenzen für die Stammbelegschaft verbunden wären. Dies würde sich insbesondere negativ auf die gute Integrationsmöglichkeit von Mitarbeitern mit Vermittlungshemmnissen auswirken. Denn gerade ältere Mitarbeiter oder Mitarbeiter aus Problemgruppen benötigen eine längere Einarbeitungszeit. Auch der Einsatz höher qualifizierter Mitarbeiter

würde eingeschränkt, längerfristige Vertretungseinsätze (z.B. in der Elternzeit) oder die Abwicklung von Projektgeschäften wären ausgeschlossen. Notwendige und möglicherweise auch zeitaufwändige **Fortbildungsmaßnahmen**, die in Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit und den Kundenunternehmen zukünftig verstärkt umgesetzt werden sollen, wären nicht umsetzbar.

#### **8. Unterrichtsanspruch über freie Stellen beim Kunden**

Artikel 6 der EU-Zeitarbeitsrichtlinie erfordert, dass ein Unterrichtsanspruch des Zeitarbeitnehmers über offene Stellen im Kundenunternehmen im AÜG geschaffen wird. § 18 Teilzeit- und Befristungsgesetz als Vorbild für eine solche Regelung heranzuziehen wäre sachgerecht. Zu beachten ist lediglich, dass eine Erstreckung des Unterrichtsanspruchs über den Betrieb hinaus auf alle offenen Stellen im Unternehmen einen unverhältnismäßigen Bürokratieaufwand für den Kunden zur Folge haben könnte.

#### **9. Kein Übernahmeverbot und keine Vermittlungsgebühr**

Nach bereits geltendem Recht sind nach § 9 Nr. 3 AÜG Vereinbarungen unwirksam, die die Übernahme des Zeitarbeitnehmers durch den Kunden untersagen. Nach Auslegung von § 9 Nr. 4 AÜG sind Vereinbarungen über Vermittlungsprovisionen mit dem Zeitarbeitnehmer für den Fall einer Übernahme durch den Kunden unzulässig. Die hierauf bezogenen Anträge haben damit eine – an sich überflüssige – Wiederholung des geltenden Rechts zum Gegenstand.

#### **10. Zugang zu Gemeinschaftseinrichtungen**

Auch hier gilt, dass es der Schaffung einer gesetzlichen Regelung nicht bedarf. Das nationale Recht geht auch ohne konkrete gesetzliche Regelung mit der EU-Zeitarbeitsrichtlinie konform (vgl. *Boemke, Burkhard, „Die EG-Leiharbeitsrichtlinie und ihre Einflüsse auf das deutsche Recht“*, in: *Recht der Internationalen Wirtschaft 2009*, S. 186 f.). Die Teilhabeansprüche der Zeitarbeitnehmer ergeben sich aus vorhandenen Betriebsvereinbarungen (vgl. auch §§ 87 Absatz 1 Nr. 8, 75 Absatz 1 BetrVG) und dem allgemeinen arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz. Sollte gleichwohl eine Anspruchsgrundlage im AÜG geschaffen werden, muss klar sein, in welchen Fällen der Kundenbetrieb aus sachlichen Gründen den Zugangsanspruch verweigern darf.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)204**

25. Juni 2010

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. Juni 2010 zu

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung – „Elfter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes“ BT-Drs. 17/464
- b) Antrag der Fraktion der SPD - „Fairness in der Leiharbeit“ BT-Drs. 17/1155
- c) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. - „Lohndumping verhindern - Leiharbeit strikt begrenzen“ BT-Drs. 17/426
- d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - „Zeitarbeitsbranche regulieren - Missbrauch bekämpfen“ BT-Drs. 17/551

**Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschland**

Die Bundesregierung hat mit Datum vom 18. Januar 2010 den Elften Bericht über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes an den Deutschen Bundestag gerichtet. Sie erfüllt damit den gesetzlichen Auftrag aus dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz in der derzeit gültigen Fassung. Der Christliche Gewerkschaftsbund Deutschlands (CGB) war bei der Erstellung des Berichtes nicht beteiligt, ist nun aber in der parlamentarischen Beratung gebeten worden, eine Stellungnahme abzugeben.

Vorab appelliert der CGB an alle Akteure aus Politik, den Sozialpartnern und den Medien, Diskussionen zum Arbeitnehmerüberlassungsgesetz mit der nötigen Sachlichkeit zu führen. Verschiedene Vorfälle der vergangenen Jahre haben eine unsachliche Diskussionskultur zur Zeitarbeit heraufbeschworen. Es ist an der Zeit, dass in der politischen Auseinandersetzung Tatsachen und Argumente wieder in den Mittelpunkt gerückt werden, dass von unsachlichen und pauschalen Beschimpfungen der Zeitarbeitnehmer und der Zeitarbeitsunternehmen Abstand genommen wird.

Der CGB bekennt sich nach wie vor zur Zeitarbeit. Die gewerksmäßige Arbeitnehmerüberlassung ist ein arbeitsmarktpolitisches Instrument, welches grundsätzlich auch in Zukunft weiter bestehen sollte. Hinsichtlich der Form und des Umfangs folgen Ausführungen weiter unten. Aus Sicht des CGB ist die Zeitarbeit nicht das,

was in der Öffentlichkeit subjektiv wahrgenommen wird. Der Elfte Bericht über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes bestätigt dies eindrucksvoll.

Auslöser für verschiedene Negativkampagnen waren Fälle, bei denen das Instrument Zeitarbeit ausdrücklich nicht im eigentlichen Sinne eingesetzt worden ist. Der Fall Schlecker war der wohl prominenteste Fall, wie das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz missbraucht werden kann. Der CGB hat sich von Anfang an von diesen Praktiken distanziert. Geschäftsmodelle, mit denen Unternehmen zu Lasten der Beschäftigten eine Gewinnmaximierung erreichen wollen, werden vom CGB abgelehnt und deshalb wird gegen diese auch vorgegangen. Schlecker war deshalb der Anlass, um gemeinsam mit dem Arbeitgeberverband Mittelständischer Personaldienstleister (AMP) eine Lösung anzubieten, wie mittels Tarifvertrag verhindert werden kann, dass eine solche Gewinnmaximierung zu Lasten von Beschäftigungsverhältnissen erfolgen kann. In sämtlichen Flächentarifverträgen sind deshalb Tarifausschlussklauseln aufgenommen worden, mit denen derartigem Missbrauch entgegengewirkt wird.

Der CGB ist daran interessiert, dass die Beschäftigungsverhältnisse in der Zeitarbeit als normale Beschäftigungsverhältnisse verstanden werden. Beschäftigte in Zeitarbeitsunternehmen haben die gleichen Schutzrechte,

wie dies bei Beschäftigten in anderen Branchen der Fall ist. Dies gilt für den Arbeitsschutz genauso, wie für das Kündigungsschutzrecht oder Rechtsansprüche aus dem Teilzeit- und Befristungsgesetz. In der öffentlichen Wahrnehmung wird der Zeitarbeitnehmer oftmals aber als ein atypischer Beschäftigter angesehen. Seine Arbeitskraft und Arbeitsleistung wird oftmals als weniger wertvoll angesehen. Das sollte sich ändern.

Der Bericht der Bundesregierung unterstreicht die Einschätzung des CGB, dass die überwiegende Mehrheit der Unternehmen in der Zeitarbeit für die Zeitarbeitnehmer vernünftige und faire Arbeitsbedingungen anbieten. Der Elfte Bericht dokumentiert auch, dass die Zeitarbeit hinsichtlich der verschiedenen Beschäftigtengruppen sehr unterschiedlich zu bewerten ist. Die Beschäftigtengruppen der qualifizierten Fachkräfte sind längerfristig im Zeitarbeitsunternehmen beschäftigt. Ihre Arbeitsbedingungen sind in der Regel so ausgestaltet, dass für sie tarifliche Regelungen aus den Flächentarifverträgen durch arbeitsvertraglich festgelegte Zusatzleistungen verbessert werden. Die Unterschiede sind aber gravierend, wenn nach Branchen unterschieden wird, in die überlassen wird. Die Entlohnung, die Gewährung von Jahresurlaub oder die Gewährung von Sonderzahlungen steigen in den Branchen besonders an, in denen diese Leistungen ohnehin hoch sind, z.B. in der Metall- und Elektroindustrie oder in der Chemieindustrie. In Branchen, in denen die Entlohnungen oder zusätzliche Leistungen nicht oder nicht wesentlich von denen der Zeitarbeitsvertragliche abweichen, fallen die arbeitsvertraglich vereinbarten Zusatzleistungen deutlich niedriger aus, oder sie werden von vornherein ausgeschlossen.

Eine zweite wesentliche Gruppe der in der Zeitarbeit beschäftigter Arbeitnehmer sind die Helfer. In dieser Gruppe ist eine hohe Personalfuktuation zu beobachten. Die überwiegende Mehrheit der Hilfsarbeiter ist nach Einschätzung des CGB weniger als drei Monate beim Zeitarbeitsunternehmen beschäftigt. In den Arbeitsverträgen werden deshalb beispielsweise sämtliche Möglichkeiten der Probezeit genutzt, um den Arbeitnehmern den vollständigen tariflichen Schutz als Beschäftigter nicht gewähren zu müssen. Der CGB sieht sich in dem Bericht der Bundesregierung bestätigt, dass gerade in diesem Segment eine geringe Beschäftigtendauer zu beobachten ist. Das hängt auch damit zusammen, dass die Zahl der Beschäftigten in Helfertätigkeiten, die vor Beginn eines Beschäftigungsverhältnisses länger als zwölf Monate ohne Beschäftigung waren, überdurchschnittlich hoch ist.

Der CGB muss feststellen, dass in dieser Gruppe der Wettbewerb zwischen den Zeitarbeitsunternehmen besonders aggressiv über den Stundenverrechnungssatz geführt wird. Leidtragende dieses aggressiven Wettbewerbs sind gerade in dieser Beschäftigtengruppe die Arbeitnehmer. Denn vor allem in dieser Beschäftigtengruppe versuchen Zeitarbeitsunternehmen gegenüber dem Arbeitnehmer alles vorzuenthalten, was tariflicher Anspruch ist, aber mehr darstellt, als der einfache Stundenlohn.

Der CGB stellt fest, dass in der Zeitarbeit genau, wie in anderen Branchen Auslegungsschwierigkeiten von Tarifverträgen zu beobachten sind. Der CGB kann aber nicht bestätigen, dass die Auslegung von tarifvertraglichen

Normen in der Zeitarbeit signifikant häufiger strittig ist, als in anderen Branchen, z.B. der Metall- und Elektroindustrie. Es ist aber festzustellen, dass Eingruppierungsstreitigkeiten bei den unteren Entgeltgruppen signifikant häufiger auftreten, als in den höheren Entgeltgruppen.

Der CGB hat festgestellt, dass die Durchsetzung sämtlicher tariflicher Normen in den Zeitarbeitsunternehmen im Berichtszeitraum stetig zugenommen hat. Dabei ist es hilfreich, dass die Unternehmen und Betriebe nicht nur von der Möglichkeit der Anwendung eines einschlägigen Tarifvertrages der Zeitarbeit machen, sondern dass sie die aktive Mitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband suchen. Der Bericht weist in Tabelle 9 die Zahl der Betriebe aus, die im 2. Halbjahr 2008 auf dem Markt tätig waren, aufgeschlüsselt in die Zahl der Beschäftigten. Stellt man diese Zahlen den Zahlen gegenüber, die die Arbeitgeberverbände über ihre Mitgliedsunternehmen veröffentlichen, so kann daraus geschlossen werden, dass über 90 Prozent der Betriebe mit mehr als 29 Beschäftigten Mitglied im Arbeitgeberverband der Zeitarbeit sind. Lediglich bei den Betrieben mit bis 29 Beschäftigten ist der Organisationsgrad in den Arbeitgeberverbänden gering ausgeprägt.

Diese Tatsache ist für die Gewerkschaften von großer Bedeutung. Unternehmen, die Mitglied eines Arbeitgeberverbandes sind, sind den Gewerkschaften auch bekannt. Von Unternehmen, die sich nur auf einen Tarifvertrag berufen, haben die Gewerkschaften hingegen erst einmal gar keine Kenntnis. Für die Durchsetzung der tariflichen Bestimmungen in den Betrieben ist es leichter, wenn die Firmen und Betriebe der tarifvertragsschließenden Gewerkschaft bekannt sind. Da die gewerkschaftlichen Organisationsgrade in der Zeitarbeit nach wie vor recht gering sind fällt es schwer, Tarifverträge alleine über die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft durchzusetzen. Es bedarf zusätzlicher Instrumente, denen sich die Gewerkschaften bedienen müssen. Dieses Phänomen betrifft im Übrigen alle Gewerkschaften in der Zeitarbeit gleichermaßen.

Wie bei Gesetzen, so gibt es bei Tarifverträgen immer wieder Auslegungsspielräume. Eine Zusammenarbeit der Sozialpartner in dieser Frage hilft bei der Durchsetzung der tariflichen Regelungen. Mit Hilfe der Arbeitgeberverbände lassen sich tarifvertragliche Regelungen besser im gegenseitigen Einvernehmen auslegen. Eine einvernehmliche Auslegung der Tarifverträge kann mittels Arbeitgeberverband leichter in die Betriebe vermittelt werden.

Der Bericht bemängelt die recht allgemein gehaltene Beschreibung der Entgeltgruppen in Tarifverträgen. Der CGB weist darauf hin, dass es kaum möglich ist, in der Beschreibung der Eingruppierungsgrundsätze wesentlich präziser zu werden. Das ergibt sich alleine schon daraus, dass in den unterschiedlichen Branchen sehr unterschiedliche Vorgaben gemacht werden, welche berufliche Qualifikationen Voraussetzung zur Ausübung von Aufgaben sind. In verschiedenen Berufsfeldern reichen sechswöchige Kurse bei den Industrie- und Handelskammern aus, um in die entsprechende Entgeltgruppe eingruppiert zu werden, die einer Fachkraft entspricht, die eine zwei- bis zweieinhalbjährige Berufsausbildung absolvieren musste. Gerade bei den Hilfskräften ist diese Unterscheidung von besonderer Schwierigkeit.

Lassen Sie dies am Beispiel der Pflege dokumentieren: Es gibt die Pflegehilfskraft, es gibt den Pflegehelfer und es gibt die Pflegefachkraft. Die Pflegefachkraft hat zweifelsohne eine qualifizierte Berufsausbildung und erhält deshalb eine Erlaubnis, in Pflegeeinrichtungen auch medizinische Aufgaben wahrzunehmen. Sie ist in der Regel mit dem Ecklohn zu vergüten. Der Pflegehelfer hat keine berufliche Ausbildung, aber er hat Qualifizierungsschritte in der Pflegeeinrichtung durchlaufen, und verfügt u.a. über eine mindestens einjährige Berufserfahrung. Dieser Pflegehelfer darf bei medizinischen Tätigkeiten assistieren. Er wird deshalb in eine Entgeltgruppe einzugruppiert sein, die in der Mitte zwischen Pflegefachkraft und Pflegehilfskraft liegt. Die Pflegehilfskraft hat keine professionellen pflegerischen Fertigkeiten in Form von Qualifizierungsmaßnahmen erworben und ist deshalb in die unterste Entgeltgruppe einzugruppiert. Sie geht auch keinen pflegerischen Tätigkeiten im medizinischen Sinne nach.

Während der Pflegehelfer über eine Qualifizierung verfügt, benötigt der Helfer für Lagerarbeiten in der Regel keine besonderen Kenntnisse und wäre deshalb auch niedriger einzugruppiert, als ein Pflegehelfer. Es ist deshalb die Intention der Eingruppierungsgrundsätze der Tarifvertragsparteien zu berücksichtigen, die sich von Berufsgruppe zu Berufsgruppe und von Branche zu Branche unterscheidet. Deshalb konnten die Tätigkeitsbeschreibungen für die Entgeltgruppenmerkmale auch nicht konkret aus Berufsbildern abgeleitet werden, sondern mussten nach Tätigkeitsmerkmalen geordnet werden. Daran wird sich aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher Beschäftigungsverhältnisse in der Zeitarbeit auch nichts ändern.

Aus Sicht des CGB muss sich das Beschäftigungsverhältnis des Zeitarbeitnehmers als ein normales Beschäftigungsverhältnis etablieren. Sofern der Zeitarbeiter nicht über eine besonders große Dauer an ein und denselben Arbeitsplatz überlassen wird, hält der CGB es auch für nicht richtig die Beschäftigungsverhältnisse mit zu vielen gesetzlichen Regulierungsmechanismen zu belasten.

Die Oppositionsfraktionen fordern in ihren Anträgen die gesetzliche Gleichstellung des Zeitarbeitnehmers mit dem vergleichbaren Stammmitarbeiter, zum Teil nach einer kurzen Einarbeitungszeit, zum Teil sofort. Der CGB hält von derartigen gesetzlichen Regelungen wenig. Zuerst sollte festgehalten werden, dass für den Fall, dass dieser Gleichbehandlungsgrundsatz zum Tragen kommen soll, von vornherein unterstellt wird, dass der Zeitarbeiter an ein und dem selben Arbeitsplatz über Jahre hinweg eingesetzt werden soll. Diese Tatsache stellt aus Sicht des CGB bereits einen Missbrauch des Instrumentes Zeitarbeit dar. Denn in den Personalplanungen der Entleihbetriebe muss in Zyklen von sechs bis längstens zwölf Monaten ersichtlich werden, wie sich aufgrund von Auftragslagen die Personalkapazitäten entwickeln. In diesen Fällen ist darauf hinzuwirken, dass die Zahl der Mitarbeiter im Entleihbetrieb zunimmt, Stammbesetzungen aufgebaut werden. Der Bericht der Bundesregierung lässt darauf schließen, dass dies in der Mehrzahl der Betriebe auch erfolgt.

Für den Fall, dass Einleihbetriebe mit Zeitarbeitnehmern eine Art Personalreserve bilden, ist dafür Sorge zu

tragen, dass abweichend vom Flächentarifvertrag in der Zeitarbeit Zusatzregelungen geschaffen werden, die eine solche Substitution ausschließen, weil sie sich für den Entleiherbetrieb nicht mehr lohnen. Durch Zusatzvereinbarungen können die Tarifvertragsparteien dort den Gleichbehandlungsgrundsatz für Zeitarbeiter und Stammmitarbeiter durchsetzen. Dies ist im Übrigen in den Jahren zwischen 2006 und 2008 in einer Reihe von Betrieben geschehen.

Die Forderung der Einführung des Gleichbehandlungsgrundsatzes wird oftmals mit sogenannten Drehtüreffekten begründet. Es wird unterstellt, dass die Unternehmen ihre Stammbesetzung reduzieren, um sie durch Zeitarbeiter zu ersetzen. Sofern eine solche Praxis vorgenommen wird, so stellt diese genauso eine Form des Missbrauchs dar, nicht vom Zeitarbeitsunternehmen ausgelöst, sondern vom Entleiherbetrieb. Der Elfte Bericht der Bundesregierung stellt hierzu Daten zu Verfügung, die sich mit den Einschätzungen des CGB decken. Es handelt sich um einen kleinen Teil von Unternehmen und Beschäftigungsverhältnissen, in denen solche Drehtüreffekte stattfinden. Nur zwei Prozent von 71.000 Betrieben, die Zeitarbeiter eingesetzt haben, haben im Berichtszeitraum Stammbesetzungen abgebaut, während gleichzeitig Zeitarbeiter eingesetzt wurden. Alleine diese Daten unterstreichen, dass die gefühlte Verdrängung von Stammmitarbeitern durch Zeitarbeiter in der Summe nicht so gravierend sein kann. Dabei betont der CGB, dass er jeden derartigen Missbrauch verurteilt.

Wenn also diese Verdrängung nur in geringem Maße stattfindet und auch die langfristige Überlassung an einen Arbeitsplatz nicht die Beschäftigungsmodelle in der Zeitarbeit sein sollen, die in besonders großem Ausmaß stattfinden, dann geht eine Regulierung über den Gleichbehandlungsgrundsatz nach einer gewissen Einarbeitungszeit fehl. Die Unternehmen werden die Arbeitnehmer schlicht aus den Einsätzen herausnehmen und in andere Einsätze bringen, eine gesetzliche Regelung würde umgangen.

Gleichzeitig wäre den Sozialpartnern die Möglichkeit genommen, für langfristige Überlassungsdauern entsprechende Zusatzregelungen zu schaffen. Wenn die Zeitarbeitsunternehmen durch den Gesetzgeber einen Gleichbehandlungsgrundsatz aufgezwungen bekommen, dann wird den Gewerkschaften der Gestaltungsspielraum für diesen Einsatzbereich genommen. Die Zeitarbeitsunternehmen werden Geschäftsmodelle entwickeln, die diesen Gleichbehandlungsgrundsatz erst gar nicht greifen lassen. Die Gewerkschaften können auf diese Änderungen der Geschäftsmodelle allenfalls reagieren. Folge: Die Zeitarbeiter, die heute schon Sonderleistungen und Sonderregelungen genießen, werden schlechter gestellt, weil sie in die neuen Geschäftsmodelle nicht mehr passen.

Zur Entgeltentwicklung wurde in der Vergangenheit vieles berichtet, doch was ist davon zutreffend? Der CGB ist über seine Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und PSA (CGZP) am Tarifgeschehen unmittelbar beteiligt. Seit Anfang 2003 werden Tarifverträge mit Arbeitgeberverbänden und einzelnen Unternehmen abgeschlossen. Aktuell sind Tarifverträge mit drei Flächentarifvertragspartnern sowie mit 33 Unternehmen oder Unternehmensgruppen in Kraft. Sofern



von über 120 Haustarifverträgen die Rede ist, so muss darauf verwiesen werden, dass vom Tarifregister des Bundes ganz offensichtlich Kündigungsschreiben, Aufhebungsvereinbarungen sowie Beendigungstarifverträge der CGZP fehlerhaft registriert worden sind.

Ganz offensichtlich bereiten ehemalige Haustarifverträge der CGZP der Politik nach wie vor Probleme. Bis heute ist die Frage nicht abschließend diskutiert, ob ein nachwirkender Tarifvertrag den Gleichbehandlungsgrundsatz § 9 Abs. 2 AÜG aufhebt, oder nicht. Die CGZP ist nach wie vor der Auffassung, dass ein nachwirkender Tarifvertrag den Befreiungstatbestand nicht erfüllt. Demnach müsste der Gleichbehandlungsgrundsatz zumindest für alle neu zu begründenden Beschäftigungsverhältnisse gelten, wenn der Tarifvertrag in die Nachwirkung getreten ist. Auch für Altarbeitsverhältnisse ist es nicht eindeutig, ob ein nachwirkender Tarifvertrag vom Gleichbehandlungsgrundsatz befreit. Die Rechtswissenschaft streitet sich in dieser Frage. Die überwiegende Meinung der Rechtswissenschaft veröffentlichte beispielsweise Prof. Frank Bayreuther im Frühjahr 2010 mit einem Aufsatz in der Zeitschrift Betriebsberater (Nachwirkung von Zeitarbeitstarifverträgen im Kontext des equal pay/treatment Gebotes des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes in Betriebsberater 2010, Seit 309 ff.)

Da die wissenschaftliche Diskussion nicht eindeutig ist, der Wille der ehemaligen tarifvertragsschließenden Parteien aber eindeutig ist (diese ihre Zusammenarbeit für beendet erklärt, z.B. durch Scheitern von Verhandlungen über einen neuen Tarifvertrag), regt der CGB an, dass das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz genau zu diesem Punkt dahingehend präzisiert wird, dass ein nachwirkender Tarifvertrag nicht, oder nur eingeschränkt vom Gleichbehandlungsgrundsatz befreit.

Maßgebliche Tarifverträge der CGZP sind die Flächentarifverträge mit dem Arbeitgeberverband Mittelständischer Personaldienstleister (AMP) und der Bundesvereinigung Deutscher Dienstleistungsunternehmen (BVD). Im Frühjahr 2010 konnten neue Entgelttarifverträge mit beiden Verbänden abgeschlossen werden, deren untersten Entgelte bei 7,60 Euro/Stunde in den westdeutschen und 6,40 Euro/Stunde in den ostdeutschen Bundesländern liegen. Vergleicht man diese Beträge mit den Entgelttarifverträgen zwischen CGZP und dem Rechtsvorgänger des AMP, der Mittelstandsvereinigung Zeitarbeit e.V. (MVZ) vom 24. Juni 2003, dann sind erhebliche Gehaltssteigerungen zu verzeichnen. Für die unterste Entgeltgruppe wurden seit 2003 insgesamt Gehaltssteigerungen von 14,3 Prozent im Osten, gar von 26,5 Prozent im Westen durchgesetzt. Vergleicht man die Ecklöhne für die qualifizierten Facharbeiter, so fallen die Gehaltssteigerungen noch deutlicher aus: Ein Stundenlohn von 7,00 im Osten und 8,84 im Westen im Jahre 2003 steht heute ein Stundenlohn von 9,41 Euro im Osten und 11,43 Euro im Westen gegenüber. Das sind Gehaltssteigerungen von 29,2 Prozent im Westen und 34,4 Prozent in den ostdeutschen Bundesländern.

Vergleicht man diese Entwicklung mit der allgemeinen Lohnentwicklung über alle Branchen und Beschäftigungsverhältnisse, so ist die Gehaltsentwicklung in der Zeitarbeit bemerkenswert. Die Löhne sind im Zeitraum zwischen 2003 und 2009 allgemein um gut sechs Prozent gestiegen, im verarbeitenden Gewerbe, einem großen

Bereich, in dem Zeitarbeitnehmer eingesetzt werden, um gut 11 Prozent. Die Lohnsteigerungen in der Zeitarbeit waren demnach überdurchschnittlich hoch.

Es wird immer wieder dargelegt, dass die Zeitarbeit generell mit zu niedrigen Löhnen tarifiert sei. Deshalb könnte angenommen werden, dass Entgeltssteigerungen deshalb überdurchschnittlich ausgefallen sind, weil es einen Aufholbedarf gegeben habe. Hierzu ein Blick auf die Ausgangslage im Jahre 2003. Das Tarifregister des Bundes hat im Jahre 2003 einen Jahresbericht herausgegeben, der unterschiedliche Daten zu Tarifverträgen und Gehaltsentwicklungen zusammenstellte. Nach dessen Veröffentlichung lag der Mittelwert für den Ecklohn über alle Branchen bei 2.075 Euro im Monat. Der Tariflohn für eine qualifizierte Fachkraft in den westdeutschen Bundesländern nach dem Entgelttarifvertrag mit der MVZ lag bei 1.803 Euro im Monat, das sind 86,9 Prozent des Mittelwertlohns. Er bewegte sich dabei in einem Umfeld, wie der Keramischen Industrie in Bayern oder dem Kraftfahrzeuggewerbe Niedersachsen. Zahlreiche Branchen sahen damals schlechtere Vergütungen vor.

Die Gehaltentwicklung hat innerhalb der Zeitarbeit ganz und gar nicht zu einer Lohnspirale nach unten geführt, zumindest nicht, was die tarifliche Gehaltsentwicklung angeht. Gleichwohl sind in Branchen, in die Zeitarbeitnehmer in bedeutendem Maße überlassen werden, Lohnniveaus noch deutlich höher. Dies bestätigt auch der Bericht der Bundesregierung. Aus diesem Grunde ist es der CGZP mit den Branchenabschlüssen wichtig gewesen, die Gehaltsunterschiede in der Metall- und Elektroindustrie weiter zu reduzieren, indem auf jeden Stundenlohn ein Branchenzuschlag von 0,40 Euro gezahlt wird, sofern die Zeitarbeitnehmer in die Metall- und Elektroindustrie überlassen werden. Diese Zuschläge gleichen die Lohndifferenzen nicht aus, reduzieren sie jedoch, ohne dass Beschäftigungshemmnisse in anderen Branchen entstehen, in denen die Entlohnung vergleichsweise niedrig ist.

Im Mai 2011 wird die uneingeschränkte Arbeitnehmerfreizügigkeit auf dem deutschen Arbeitsmarkt für acht ostmitteleuropäische Staaten gelten, ab dem 01. Januar 2012 auch für Rumänien und Bulgarien. Diese Arbeitnehmerfreizügigkeit bietet Chancen wie Risiken für den deutschen Arbeitsmarkt und damit auch für die deutsche Zeitarbeit. So differenziert, wie die Zeitarbeit allgemein zu sehen ist, so gilt das auch für mögliche Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Zeitarbeit.

Der CGB befürchtet, dass es gerade auf dem Arbeitsmarkt für geringqualifizierte Arbeitnehmer weiterer Lohndruck entstehen könnte. Dieser würde ein erhebliches Segment treffen, man schätzt etwa dreißig Prozent aller Zeitarbeitnehmer in deutschen Zeitarbeitsunternehmen. Der Gesetzgeber hat hierfür Möglichkeiten zum Schutz des inländischen Arbeitnehmers geschaffen, das Arbeitnehmerentsendegesetz. Aus Sicht des CGB sollte über das Arbeitnehmerentsendegesetz eine Lohnuntergrenze für die Zeitarbeit eingeführt werden. Dafür bedarf es jedoch einiger Voraussetzungen. Diese sind zum einen durch eine Änderung des Arbeitnehmerentsendegesetzes vom Gesetzgeber herbeizuführen. Um Rechtssicherheit herzustellen, müssen die Sozialpartner eine zweite Voraussetzung erfüllen. Sie müssen einen gemeinschaftli-

chen Mindestlohtarifvertrag abschließen. Dieser liegt bis zum heutigen Tage nicht vor.

Der CGB sieht es für möglich an, dass sich alle Sozialpartner auf die Inhalte eines solchen Mindestlohtarifvertrages verständigen können. Es ist aber nach wie vor offen, ob die Gewerkschaften des Deutschen Gewerkschaftsbundes ihre Blockadehaltung aufgeben und gemeinsam mit der CGZP, sowie allen maßgeblichen Arbeitgeberverbänden in der Zeitarbeit einen solchen Tarifvertrag aushandeln und auch unterzeichnen.

Sofern eine Auflösung der Tarifvertragskonkurrenz in der Zeitarbeit durch einen solchen gemeinschaftlichen Tarifvertrag nicht erfolgt, bevorzugt der CGB die Festbeschreibung eines Mindestlohnes für die Zeitarbeit im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Die Auflösung der Tarifkonkurrenz über eine unmittelbare gesetzliche Regelung erscheint dem CGB für dann am wenigsten rechtlich angreifbar. Sofern der Gesetzgeber durch eine faktische Verdrängung eines Tarifvertrages eine Bevorzugung eines anderen Tarifvertrages vornimmt, schränkt er die Handlungsfreiheit einer Tarifvertragskoalition nach Art. 9 Abs. 3 GG unzulässigerweise ein. Dies geschieht nicht in dem Fall, in dem er durch unmittelbares Recht die Handlungsspielräume für alle Tarifvertragskoalitionen gemeinsam einschränkt. So wird im Falle des Bundesurlaubsgesetzes, bei der Arbeitszeit oder im gesetzlichen Kündigungsschutzrecht verfahren. Im Übrigen wird die Wahrscheinlichkeit deutlich verringert, dass sich ein Mindestlohndebakel in der Zeitarbeit wiederholt, wie es die damalige Bundesregierung beim Postmindestlohn hat über sich ergehen lassen müssen.

Sofern der Bericht über eine mögliche Rechtsunsicherheit von Tarifverträgen berichtet, möchte der CGB klarsstellen, dass gerichtliche Auseinandersetzungen zwischen der Gewerkschaft verdi, dem Deutschen Gewerkschaftsbund und dem Land Berlin über eine mögliche mangelnde Tariffähigkeit der CGZP nicht rechtskräftig entschieden sind. Das Bundesarbeitsgericht wird sich dieser Frage annehmen müssen. Dabei wird es zahlreiche Fakten und Parameter zu bewerten haben, die in den Vorinstanzen nicht berücksichtigt worden waren, nach der ständigen Rechtsprechung jedoch zwingend hätten geprüft werden müssen. Wann das Bundesarbeitsgericht eine Entscheidung trifft, das ist heute noch nicht abzusehen.

Unabhängig davon ist die CGZP als eine gewerkschaftliche Spitzenorganisation im Sinne des § 2 Abs. 3 TVG Partei der Tarifverträge in der Zeitarbeit. Seit Anfang 2010 zeichnen auch Mitgliedsgewerkschaften des CGB die Tarifverträge in der Zeitarbeit im Rahmen ihres satzungsgemäßen Zuständigkeitsbereiches. Es kommen sogenannte mehrgliedrige Tarifverträge zustande. In jedem Fall entwickeln die Tarifverträge Rechtskraft für die jeweiligen tarifvertragsschließenden Parteien, unabhängig vom Ausgang der gerichtlichen Auseinandersetzungen um die CGZP.

Der Elfte Bericht widmet sich auch den Fragen um Umfang und Intensität von Kontrollen der Bundesagentur für Arbeit in den Zeitarbeitsunternehmen nach § 17 AÜG. Der CGB stellt hierbei zahlreiche Defizite fest. Die Zahl der Kontrollen, die im Berichtszeitraum durchgeführt

worden sind, ist für die Zahl der eingerichteten Planstellen für diese Kontrollen beachtlich. Die Zahl von 74 Planstellen, die nur zum Teil Betriebsprüfer umfasst, erscheint bei insgesamt 16.000 vorhandenen Überlassungserlaubnissen für extrem wenig. Darunter muss die Prüfqualität oder die Prüfhäufigkeit leiden, beides ein Manko, wenn das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz effektiv durchgesetzt werden soll. Deshalb ist ein Ausbau der Planstellen in der Bundesagentur für Arbeit für die Überprüfung der Arbeitnehmerüberlassungslizenzen unausweichlich.

Zur effektiven Durchsetzung gehört auch die Überprüfung der Inhalte von Arbeitsverträgen. Hier stellt der Bericht dar, dass die Regionaldirektionen zunehmend mit rechtsberatenden Fragen zu geltendem Arbeitsrecht und der Auslegung von tarifvertraglichen Normen herangezogen werden. Das ist nicht verwunderlich, ist doch ein Tarifvertrag der Zeitarbeit in der Regel in den Arbeitsverträgen in Bezug genommen. Hier wünscht sich der CGB eine engere Zusammenarbeit mit den Regionaldirektionen. Es ist sehr unterschiedlich, wie mit der Auslegung von tarifvertraglichen Normen umgegangen wird. Oftmals entsteht der Eindruck, dass bei der Prüfung wesentlicher tariflicher Normen keine Festlegung vorgenommen wird, obwohl Verstöße gegen ebendiese offenkundig sind.

Umgekehrt ist mitunter eine sehr fragwürdige Auslegung tarifvertraglicher Normen auf Arbeitsverträge durch die Regionaldirektionen zu beobachten. Mitunter tauchen Schreiben von den Regionaldirektionen auf, die Ansichten zu Tarifverträgen vertreten, die denen der tarifvertragsschließenden Parteien widersprechen. Wie oben bereits dargelegt, geben Tarifverträge immer Interpretationsspielräume, so wie Gesetze auch. Es ist dann zuerst einmal zu prüfen, was die vertragsschließenden Parteien eigentlich wollten. Diese Prüfung erfolgt in den seltensten Fällen durch das Einholen einer Stellungnahme der tarifvertragsschließenden Parteien. Der CGB regt an, dass die Regionaldirektionen angehalten werden, für derartige Fälle generell eine Stellungnahme der tarifvertragsschließenden Parteien einzuholen.

Sofern ein Mindestlohn für die Zeitarbeit eingeführt werden sollte, regt der CGB die Einrichtung eines Bündnisses gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung zwischen der Bundesregierung und allen Sozialpartnern an. Im Baugewerbe besteht ein solches Bündnis. In der Zeitarbeit hätte dieses Bündnis den Vorteil, dass die verschiedenen Einrichtungen und Organisationen, die für faire Beschäftigungsverhältnisse in der Zeitarbeit kämpfen, in einem institutionalisierten Dialog dokumentieren können, dass sie es ernst meinen. Frühwarnsysteme können Missbrauch, wie im Falle Schlecker, im Keim ersticken.

### Zusammenfassung

Der Christliche Gewerkschaftsbund Deutschlands (CGB) bekennt sich zur gewerkschaftlichen Arbeitnehmerüberlassung als Instrument für den deutschen Arbeitsmarkt.

Der CGB fordert den Gesetzgeber auf, dass Zeitarbeitsverhältnisse als reguläre, nicht als atypische Arbeitsverhältnisse bewertet werden. Damit erleichtert es die Politik, den Sozialpartnern im Rahmen von Tarifverträgen

faire Arbeitsbedingungen für Zeitarbeitnehmer auszuhandeln.

Es müssen Mechanismen entwickelt werden, mit denen effektiv Missbrauch von Zeitarbeit bekämpft wird. Der CGB ist sich bewusst, dass die veröffentlichten Missbrauchsfälle nicht die Regel sind. Dennoch schaden sie den Beschäftigten und den Unternehmen in der Zeitarbeit immens. Jede Form des Missbrauchs des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes wird vom CGB verurteilt.

Gesetzliche Änderungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz sollten mit Bedacht vorgenommen werden. Dabei sollten die Vorgaben der EU-Leiharbeitsrichtlinie eingearbeitet werden. Gleichzeitig sollten die gesetzlichen Vorgaben den Zeitarbeitnehmer durch Überregulierung nicht überfordern.

Der CGB fordert insbesondere eine Klarstellung im AÜG, dass nachwirkende Tarifverträge nicht von Gleichbehandlungsgrundsatz des § 9 Abs. 2 AÜG befreien.

Der CGB setzt sich für einen Mindestlohn in der Zeitarbeit ein. Dieser soll vorzugsweise durch einen gemeinschaftlichen Antrag aller Sozialpartner über das Arbeitnehmerentsendegesetz zustande kommen. Sollte der Deutsche Gewerkschaftsbund in dieser Frage seine Blockadehaltung nicht aufgeben, fordert der CGB die Festlegung einer Lohnuntergrenze im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz.

Der CGB fordert den Ausbau der Prüfstellen zum § 17 AÜG bei der Bundesagentur für Arbeit.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)198**

25. Juni 2010

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. Juni 2010 zu

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung – „Elfter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes“ BT-Drs. 17/464
- b) Antrag der Fraktion der SPD - „Fairness in der Leiharbeit“ BT-Drs. 17/1155
- c) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. - „Lohndumping verhindern - Leiharbeit strikt begrenzen“ BT-Drs. 17/426
- d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - „Zeitarbeitsbranche regulieren - Missbrauch bekämpfen“ BT-Drs. 17/551

**Markus Breitscheidel, Bruttig**

**Arbeitnehmerüberlassungsgesetz in der Realität und die Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme**

Die Lohnabrechnung von Bayer Jobactive für den vergangenen Monat ist recht überschaubar. So fehlen die ersten fünf Arbeitstage und mir bleiben nach Abzug der Lohnnebenkosten gerade einmal 584 Euro netto in der Tasche. Meine Werkkollegen erhielten im gleichen Zeitraum nahezu das Dreifache.

Für meinen Lebensunterhalt bin ich nun gezwungen, die Aufstockung bei der Arbeitsagentur zu beantragen. Es ist mehr als unangenehm, trotz Vollzeit die Almosen der Allgemeinheit in Anspruch nehmen zu müssen. Dem Bayer-Schering-Konzern scheint mein persönliches Schicksal und auch das meiner Leiharbeiterkollegen relativ egal zu sein. In dieser Denkweise spielt der einzelne Mensch im Zahlenwerk der Buchführung längst eine untergeordnete Rolle. Hier geht es um Umsatz, Kosten und letztendlich den maximalen Profit. So kann ich den führenden Managern nicht einmal einen Vorwurf machen. Handeln diese doch nach den „unmenschlichen“ Gesetzen des reinen Kapitalismus.

Um weiterhin erfolgreich zu sein, werden die Lohnkosten auf diese Weise erheblich reduziert. Die Reform des Arbeitsmarktes und insbesondere die Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes sowie die Einführung des verdeckten Kombilohns durch die Möglichkeit der Aufstockung machen für die Manager den Weg zur Kostenreduzierung erst frei. Die Konsequenzen hieraus wirken sich längst nicht mehr nur auf das Schicksal der

einzelnen Leiharbeiter aus. Durch die monatliche Aufstockung in Form von Steuergeldern ist die Allgemeinheit gleich mehrfach belastet: In erster Linie zahlen wir aus den allgemeinen Steuerkassen einen Teil der Arbeitslöhne für die Industrieunternehmen (lt. Bundesagentur für Arbeit 9,3 Milliarden Euro 2008). Und diese wären doch geradezu dumm, würden sie dieses Angebot nicht nachhaltig wahrnehmen und für die Zukunft auszubauen. Bei genauerer Betrachtung zahlen wir jedoch doppelt und dreifach, denn niedrigere Löhne bedeuten gleichzeitig auch niedrigere Beiträge ins solidarische Sicherungssystem. Dies lässt sich durch den Vergleich mit einer Lohnabrechnung eines Werksarbeiters verdeutlichen. Während ich monatlich genau 64,70 Euro an die gesetzliche Krankenkasse abführe, zahlt ein Werksarbeiter einen monatlichen Beitrag in Höhe von 186,37 Euro. Auf der einen Seite wiederum eine erhebliche Kostenersparnis für den Arbeitgeber, auf der anderen fehlt den Krankenkassen der Differenzbetrag. Bei der massenhaften Umwandlung von werkstariflichen Arbeitsplätzen in Leiharbeit mussten gerade die gesetzlichen Krankenkassen bisher erhebliche Beitragseinbußen hinnehmen, die nahezu jährlich nur noch durch Beitragserhöhungen aufgefangen werden können.

Nahezu identisch sind die Auswirkungen für die Rentenversicherung. Während ich monatlich lediglich einen Beitrag von 74,43 Euro in die Kasse einzahle, liegt der Beitrag für einen Werksarbeiter bei 212,88 Euro. Als Konsequenz für das gültige Umlagesystem bedeutet dies erhebliche finanzielle Ausfälle in der Rentenkasse, also

Geld, das den aktuellen Rentnern nicht zur Verfügung gestellt werden kann. Doch der niedrigere Beitrag hat nicht nur auf die aktuelle Lage der Rentenkassen seine Auswirkung: In letzter Konsequenz macht er mich trotz Arbeit zu einem sicheren Sozialfall in der Zukunft. Denn bei diesen Beiträgen würde nicht einmal ein Rentenanspruch in Höhe der Grundrente zusammenkommen, und meine privaten Ersparnisse wären ebenfalls – wie eingangs geschildert – bereits bis auf ein Minimum reduziert. Die jüngeren Generationen müssten für meinen Lebensunterhalt im Rentenalter noch *zusätzlich* zum bisher bestehenden System in Anspruch genommen werden.

### **Niedriglöhne bedrohen den Binnenmarkt**

Zusammenfassend subventionieren wir aus Steuergeldern also einen stetig wachsenden Niedriglohnsektor und gefährden hierdurch die tariflich entlohten Arbeitsplätze. Gleichzeitig bricht uns mit dem Verlust dieser Arbeitsplätze der systemtragende Mittelstand mehr und mehr zusammen. Dies gefährdet direkt unser solidarisches Sicherungssystem und zwar nicht nur in der Gegenwart, sondern auch in der Zukunft.

Von dieser aktuellen Entwicklung sind allerdings nicht nur die Kranken- und Rentenkassen betroffen. Mit jedem Arbeiter, der nicht werkstarflich entlohnt wird, geht dem Binnenmarkt ein wichtiger Konsument verloren. Während sich dieser noch ein Auto oder einen Besuch im Theater leisten konnte, fehlt dem leihweise Beschäftigten hierzu das Geld. Die Ausbreitung von Discountern in vielen verschiedenen Branchen zeigt, dass immer mehr Menschen auf deren Angebot angewiesen sind. Doch wer sich das Warensortiment genauer anschaut, wird feststellen, dass ein Großteil in so genannten Billiglohnländern wie zum Beispiel China hergestellt wurde. Dabei darf es keinen wundern, dass die Importe aus diesen Ländern stetig ansteigen. Die in unserem Land hergestellte Qualitätsware „Made in Germany“ können sich hingegen immer weniger Menschen leisten. Die Produkte des „Exportweltmeisters“ sind zwar in der ganzen Welt gefragt, verlieren auf unserem Binnenmarkt jedoch mehr und mehr an Marktanteil. Durch die derzeitige Arbeitsmarktpolitik wird diese Entwicklung gefördert und so subventionieren wir auch noch die Billigimporte aus dem Ausland. Genau diese Situation hat in den letzten Jahren verstärkt zu dem Verlust an Arbeitsplätzen in unserem Land beigetragen. Die niedrigen Löhne führen direkt zu massiven Kaufkraftverlusten, die sich längst auch auf

kulturelle wie soziale Bereiche auswirken. Bei Gehältern, die nur durch staatliche Unterstützung das Überleben gerade so gewährleisten, bleibt nicht ein Cent für Kultur, Gastronomie, Medien und so weiter übrig. Seit Einführung der Agenda 2010 mussten gerade in diesen Bereichen hohe Umsatzeinbußen hingenommen werden.

Doch Industrieunternehmen genießen seither nicht nur die Subventionierung der Löhne. Für sie brachten gerade die Änderungen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz noch einige weitere Vorteile. So sind für Werksarbeiter nicht nur die von den Gewerkschaften ausgehandelten Tariflöhne und Zuschläge zu zahlen, sondern auch noch eventuelle Abfindungen, Urlaubs- und Ausfallgeld. Zudem ist er vertragsrechtlich direkt ans Werk gebunden, das heißt, es müssen ihm auch Kündigungsschutz und der Zugang zur Gewerkschaft gewährt werden. Der Leiharbeiter hingegen ist vertraglich nur an seine Leihfirma gebunden. Ihm stehen die werkspezifischen Vereinbarungen nicht zur Verfügung. Er ist somit ohne jegliche Konsequenzen sofort kündbar. Zudem gibt es für ihn keine Möglichkeit, sich im Werk gewerkschaftlich zu organisieren. Er kann sich weder an werksorganisierten Streiks noch an Versammlungen beteiligen. Hierdurch haben die Gewerkschaften erheblich an Einfluss in den Werken verloren. Die Belegschaft ist in sich gespalten und schafft am gleichen Arbeitsplatz zu verschiedenen Konditionen. Bei eventuellen Streiks kommt es nicht mehr zu Produktionsausfällen, die bei Tarifverhandlungen einen nicht unerheblichen Faktor darstellen. An diesen Tagen werden Werksarbeiter einfach durch Leiharbeiter ersetzt. So verpufft die gewerkschaftliche Tätigkeit nahezu wirkungslos. Und diese Entwicklung gefährdet nicht nur die Demokratie in den Werken, sondern im ganzen Land.

Wenn man sich als nur ein Beispiel die Auflösung des Nokiawerks in Bochum anschaut, sehe ich diese Aussagen mehr als bestätigt. Politik und Gesellschaft zeigten sich sehr schockiert über diese Entscheidung. Der CDU-Politiker Jürgen Rüttgers unterstützte sogar den Betriebsrat bei den Verhandlungen. Die Schließung konnte zwar nicht verhindert werden, den Werksarbeitern wurde allerdings in Form eines Sozialplans geholfen. Von den 1.100 Leiharbeitern, die in diesem Werk ebenfalls beschäftigt waren, war in der Öffentlichkeit wie in der Politik allerdings kaum etwas zu hören. Der Leiharbeiter ist in unserer Gesellschaft das Phantom der neuen Arbeitswelt.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)202**

25. Juni 2010

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. Juni 2010 zu

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung – „Elfter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes“ BT-Drs. 17/464
- b) Antrag der Fraktion der SPD - „Fairness in der Leiharbeit“ BT-Drs. 17/1155
- c) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. - „Lohndumping verhindern - Leiharbeit strikt begrenzen“ BT-Drs. 17/426
- d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - „Zeitarbeitsbranche regulieren - Missbrauch bekämpfen“ BT-Drs. 17/551

**Norbert Lenhard (Gesamtbetriebsratsvorsitzender), Schweinfurt****Funktion der Leiharbeit in der Schaeffler Gruppe**

1. Beispiel 1: Ersatz von regulären Beschäftigungsverhältnissen
2. Beispiel 2: Kostenreduzierung (Krise 2010)
3. Beispiel 3: Etablierung von Standortkonkurrenz im Konzern
4. Fazit: Leiharbeit verdrängt „Normalarbeitsverhältnisse“

**Titel: Funktion der Leiharbeit in der Schaeffler Gruppe**

Arbeitnehmerüberlassung wurde ursprünglich als arbeitsmarktpolitisches Instrument eingeführt, um kurzfristige Bedarfe nach Arbeitskräften abzudecken, die nicht mit Stammpersonal abzudecken sind. Insbesondere sollten so Überstunden bei Auftragsschwankungen abgebaut werden können. In diesem Zuge versprachen sich die politischen Akteure zusätzlich einen sogenannten Klebeffekt, d. h. einen Zugang für Arbeitslose und Langzeitarbeitslose in ein Dauerarbeitsverhältnis zu branchenüblichen Bedingungen; insbesondere bei der Entlohnung. Im Gegensatz hierzu wird Leiharbeit in der Mehrheit der Betriebe der Metall- und Elektroindustrie jedoch mit einer anderen Zielsetzung eingeführt und beibehalten. Nach einer Untersuchung von Gesamtmetall ist der Anteil der Leiharbeiter in der Metall- und

Elektro-Wirtschaft etwa dreimal so hoch, wie in der Gesamtwirtschaft. Etwa 50 % der in Leiharbeit Beschäftigten sind un- und angelernte Arbeitskräfte, die im Durchschnitt länger als 12 Monate in einem Betrieb beschäftigt sind.<sup>43</sup>

Das Beispiel der Schaeffler Technologies GmbH & Co. KG verdeutlicht diese Praxis anschaulich.

Aus Sicht des Gesamtbetriebsrates benutzt das Unternehmen die Leiharbeit mit drei Zielrichtungen.

- 1) Zur dauerhaften Etablierung eines betrieblichen Niedriglohnsektors in der Beschäftigtenstruktur.
- 2) Als Flexibilisierungsinstrument zur Personal- und Kostenanpassung bei Konjunkturschwankungen und strukturellen Anpassungen z. B. bei geplanten Verlagerungen.
- 3) Zur Etablierung von Standortkonkurrenz im Konzern

Gewissermaßen als Nebenprodukt werden die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates bei Einstellungen untergraben, weil über das Vehikel der Einstellung nach § 100 BetrVG Fakten geschaffen werden.

Dazu im Einzelnen:

**Beispiel 1: Ersatz von regulären Beschäftigungsverhältnissen (Einstiegsbeispiel Ferienarbeit)**

<sup>43</sup> Gesamtmetall, PK vom 03.06.2010; Die Bedeutung der Zeitarbeit für die Metall- und Elektro-Industrie

Die Entleiher ziehen mit den über Leiharbeit im Betrieb beschäftigten Personen eine zweite Entlohnungsebene ein, die die tariflichen Standards unterlaufen soll. Begonnen wurde an einer Stelle, die auf den ersten Blick als eher Randproblem wahrgenommen wird, aber die dahinter liegende Taktik aufzeigt.

Jahrzehntelang richtete sich das Entgelt der Ferienarbeiter (Studenten älter als 18 Lebensjahren) nach tariflichen Bedingungen der regionalen Flächentarife. Für die Dauer der Beschäftigung – 3 Wochen bis max. 3 Monate – vereinbarte der Betriebsrat nach Anforderungsbezug die Lohngruppe plus Leistungszulage. Im Mai 2007 legte das Unternehmen das Entgelt auf 9,50 EURO pro Stunde für die Ferienarbeiter fest. Der Betriebsrat lehnte diese Regelung mit Verweis auf Nichteinhaltung des Tarifvertrages ab, weil die Entlohnung etwa 30% unter dem bisherigen Niveau lag. Das Unternehmen stellte trotz des Widerspruchs des Betriebsrates in mehreren Standorten hunderte von Ferienarbeitern über eine Verleihfirma als Leiharbeiter zu der vom Unternehmen festgesetzten Entgelthöhe ein. Da die Ferienarbeiter nur für eine kurze Zeit im Unternehmen beschäftigt sind, greift der Widerspruch des Betriebsrates ins Leere, weil bis zur Hauptverhandlung vor dem Arbeitsgericht die Ferienarbeiter wegen Zeitablauf der Ferien wieder aus dem Betrieb sind. Eine Etablierung eines Niedriglohnsektors unterhalb des Tarifes ist so ohne jede Schwierigkeiten geglückt. Es entsteht so der erste Druck auf die derzeitige Tarifentlohnung, zumindest bei Ungelernten.

Nach Auffassung des Betriebsrates handelt es sich dabei um eine Rechtsschutzlücke: des Betriebsverfassungsgesetzes. Die Rechte der Stammebelegschaft wird auf diese Weise durch das AÜG ausgehöhlt. In dem konkreten Fall in unserem Betrieb wurde der das anhängige Beschlussverfahren vor dem Arbeitsgericht nicht mehr verhandelt. Vor der Hauptsache-Verhandlung in der Sache am Arbeitsgericht entfiel das Rechtsschutzbedürfnis, weil die Leiharbeiter (Ferienarbeiter) den Betrieb bereits verlassen hatten.

Unter dem Eindruck der schwachen Rechtsposition schloss der Betriebsrat eine Neuregelung der Entlohnung für Ferienarbeit ab, die vor allem bei wiederholtem Einsatz im Betrieb eine deutliche Verbesserung (+10%) gegenüber dem Arbeitgeberdiktat und die tarifliche Anpassungsdynamik vorsieht. Gleichzeitig sieht der neue Abschluss aber trotzdem eine Entgeltabsenkung von 23% zur früheren tariflichen Regelung vor.

Ferienarbeiter werden ausschließlich bei Bedarf in der Urlaubszeit eingestellt. Die Arbeitnehmerüberlassung dient als Hebel zur Entgeltabsenkung. Ohne das Werkzeug Leiharbeit wäre die gleiche Anzahl von Ferienarbeitern beschäftigt worden, allerdings zu den Tarifbedingungen der Metall- und Elektroindustrie, also deutlich besseren Konditionen.

### **Beispiel 2: Kostenreduzierung (Krise 2010)**

Ab dem 4. Quartal im Winter 2008 bis zum 2. Quartal 2009 trennte sich die Schaeffler Technologies GmbH & Co. KG von allen in den Betrieben des Unterneh-

mens beschäftigten Leiharbeitnehmern. Zu den Höchstzeiten waren 1.800 Leiharbeiter an 12 Standorten des Unternehmens beschäftigt.

Ab September 2009 beabsichtigte das Management erneut, jeweils standortbezogen, Leiharbeiter einzusetzen. Auf Grund des Widerstandes der Betriebsräte stellte die Personalleitung jedoch über mehrere Monate Arbeitnehmer mit befristeten Arbeitsverträgen mit einer Entlohnung nach den in der Metallbranche üblichen tariflichen Regelungen ein.

Parallel verhandelten Gesamtbetriebsrat und IG Metall „Equal Pay“. Das Unternehmen war bereit, auf bis zu 10,50 EURO/Std zu dem günstigsten Leihitarif aufzuzahlen. Damit lägen die Einkommen ca. 30% unter Tarif, gemessen an der vom Anforderungsprofil vergleichbaren Entgeltgruppe im Flächentarifvertrag der Metall- und Elektroindustrie.

Ab April 2010 begann das Unternehmen parallel zu den laufenden Verhandlungen an drei Standorten mit der Einstellung von Leiharbeitnehmern zu den Konditionen des Tarifvertrages der BZA, d. h. 7,60 EURO/Std.

Von den 12 Standorten haben 3 Standorte „Equal Pay“-Regelungen des von Schaeffler erworbenen, früheren FAG Kugelfischer Konzerns. In einem weiteren Betrieb liegen Verbesserungsregelungen vor. 8 Standorte ohne Regelungen können vom aktuellen Verhandlungsstand profitieren, weil dort alleine der Leiharbeitstarif angewandt wird, aber nur dann, wenn die bisher besser gestellten das neue, niedrigere Niveau akzeptieren. Die Standorte im Gesamtbetriebsrat und Konzernbetriebsrat liegen demnach zueinander in Konkurrenz.

Wie schon in Beispiel 1 stellt der Arbeitgeber gegen den Widerspruch des Betriebsrates die Leiharbeiter ein. Dazu nutzt er die Möglichkeiten der vorläufigen Umsetzung der Personalmaßnahme nach § 100 BetrVG und muss dann die Zustimmung vor dem Arbeitsgericht ersetzen lassen. Diese Verfahren sind noch nicht abgeschlossen. Bei vergleichbaren Problemlagen konnte sich der Arbeitgeber vor Gericht aber durchsetzen, weil Armutslöhne nach dem BetrVG rechtlich kein Widerspruchsgrund sind.

Hier entsteht aber ein zusätzlicher Druck, weil die Leiharbeiter schon für einen längeren Zeitraum im Betrieb sind und natürlich wissen, dass der Arbeitgeber bereit ist eine Aufzahlung zu den Niedriglöhnen des Leiharbeitstarifes zu zahlen. Der Gesamtbetriebsrat wird mithin nicht umhin kommen, einer solchen Aufzahlungsregelung zuzustimmen und damit der Etablierung eines zweiten Niedriglohnsektors im gleichen Betrieb.

### **Beispiel 3: Etablierung von Standortkonkurrenz im Konzern**

Ähnlich wie bei den Ferienarbeitern verschieben sich die Verhandlungsgewichte in den derzeitigen Verhandlungen um eine Gesamtbetriebsvereinbarung zum Thema Beschäftigungskonditionen der Leiharbeiter zu Gunsten des Arbeitgebers. Er erhält die notwendigen Arbeitskräfte zu Bedingungen weit unter Tarifvertrag der Metall- und Elektroindustrie. Der

Betriebsrat hat Friedenspflicht und Streikverbot einzuhalten, es fehlen ihm mithin die notwendigen Druckmittel, die eigentlich für eine paritätisch verteilte Verhandlungsmacht erforderlich sind. Die geringe Verhandlungsmacht des Betriebsrates spiegelt sich auch im derzeitigen Verhandlungsstand:

**Verhandlungsstand 11. Juni 2010 [max. Monateinkommen bei 152,25 Std./Monat]:**

	BZA €/Std.	BZA + Schaeffleraufschlag	
		EG 1 (€/Std.)	EG 2 (€/Std.)
Einsatzbeginn	7,60	8,62 [1.312]	8,78 [1.337]
nach 6 Monaten		9,85	10,03
nach 12 Monaten	7,83	11,08	11,28
nach 18 Monaten		12,30 [1.873]	12,54 [1.909]

bezogen auf das Tarifgebiet Bayern

Mit diesem Verhandlungsstand sind IG Metall und Gesamtbetriebsrat auf dem Weg zu „Equal Pay“ ein Stück vorangekommen. Bei gleicher Arbeit bestehen aber erhebliche Entgeltdifferenzen, von 33% bis 21% bei gleicher Anforderung am Arbeitsplatz in Bezug auf Einarbeitung und Leistung.

Diese Regelung käme an allen 12 Standorten der Schaeffler Technologies GmbH & Co. KG zur Anwendung und wäre in angepasster Form auf alle weiteren Standorte des Konzerns in Deutschland übertragbar. In diesen weiteren 8 Standorten gibt es bisher keine Regelung.

**4. Fazit: Leiharbeit verdrängt „Normalarbeitsverhältnisse“**

Im Zeichen der Krise passte das Unternehmen die Personalkosten in kürzester Zeit an. Zu diesem Zweck schloss der Gesamtbetriebsrat mit der Geschäftsleitung eine Rahmenvereinbarung ab. Die dort festgelegten Instrumente von Kurzarbeit über Arbeitszeitkonten, Absenkung der Arbeitszeit boten den notwendigen Spielraum, um Konjunktur- oder Strukturprobleme in der Beschäftigung abzufedern. Sollte darüber hinaus Leiharbeit als Flexibilisierung nötig sein – was der Betriebsrat derzeit nicht sieht, – dann nur zu den Bedingungen des „Equal Pay“. Schließlich geht es ja um Flexibilisierung und nicht um das Drücken des Entgeltes.

Aus Sicht des Gesamtbetriebsrates verdrängt Leiharbeit „Normalarbeitsverhältnisse“. Der aktuelle Beschäftigungsaufbau erfolgt auf Grund der Personalbedarfe. Die Mitarbeiter erbringen im Regelfall nach spätestens 3 Monaten vergleichbare Wertschöpfung im Bereich der un- bzw. angelernten Tätigkeiten. Ohne das Instrument der Arbeitnehmerüberlassung wären die Einstellungen zu den in der Metallindustrie tariflichen, bzw. betrieblich üblichen Bedingungen erfolgt. Selbst wenn nur eine befristet Einstellung erfolgt wäre, bedeutet dies für die neu eingestellten Arbeitnehmer eine höhere Sicherheit und eine bessere Entlohnung.

Leiharbeit kann aus unserer Sicht nicht als ein arbeitsmarktpolitisches Instrument bezeichnet werden. Vielmehr sind wir auf Grund unserer alltäglichen Erfahrungen zu dem Schluss gekommen, dass es sich dabei um ein legale Umgehungsstrategie von Tarif-, Beschäftigungs- und Mitbestimmungsstandards handelt, die von der Arbeitgeberseite in eben diesem Sinne eingesetzt wird.

Die Forderungen an den Gesetzgeber für Änderungen im AÜG bei der Umsetzung der Leiharbeitsrichtlinie der EU sind daher folgende:

1. Die Ausweitung prekärer Beschäftigung kann nicht das Zukunftsmodell für Deutschland sein. Deshalb fordern wir vom Gesetzgeber die Umsetzung des Grundsatzes „Gleiche Arbeit – Gleiches Geld“.
2. Der Einsatz der Leiharbeitnehmer im Entleiherbetrieb darf nicht dauerhafter Natur sein, sondern muss „vorübergehend“ sein. Was unter „vorübergehend“ zu verstehen ist, muss vom Gesetzgeber festgelegt werden und darf nicht in endlosen Prozessen vor den Gerichten erst geklärt werden.
3. Die Konzernleihe und die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung dürfen nicht weiter privilegiert werden. Diese beiden Formen der Leihe dürfen nicht vom Gleichbehandlungsgebot ausgenommen werden.
4. Verhinderung des „Drehtüreffektes“ wie bei der Firma Schlecker durch wirksame gesetzliche Regelungen.
5. Verstöße gegen die Unterrichtungspflicht über offene Stellen beim Entleiherbetrieb sind als Ordnungswidrigkeit zu ahnden. Insgesamt müssen Verstöße gegen Verpflichtungen aus dem AÜG abschreckend und wirksam sein.
6. Gleicher Zugang für Sozialeinrichtungen des Betriebes für alle Beschäftigten



**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)206**

25. Juni 2010

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. Juni 2010 zu

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung – „Elfter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes“ BT-Drs. 17/464
- b) Antrag der Fraktion der SPD - „Fairness in der Leiharbeit“ BT-Drs. 17/1155
- c) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. - „Lohndumping verhindern - Leiharbeit strikt begrenzen“ BT-Drs. 17/426
- d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - „Zeitarbeitsbranche regulieren - Missbrauch bekämpfen“ BT-Drs. 17/551

**Prof. Dr. Klaus Dörre** (Universität Jena)

**Leiharbeit – eine prekäre Beschäftigungsform**

Leiharbeit ist die quantitativ noch immer am wenigsten genutzte flexible Beschäftigungsform. Vor der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise zeichnete sich die Branche jedoch durch rasches und stetiges Wachstum aus. Allein zwischen 2003 und 2007 hatte sich die Zahl der Leiharbeiter verdreifacht; jedes dritte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis entstand in der Zeitarbeitsbranche. Zwar ist die Beschäftigung in der Branche während der Finanz- und Wirtschaftskrise stark geschrumpft (von 800.000 2008 auf ein Minimum von rund 500.000 Leiharbeitenden im April 2009), alle Anzeichen deuten jedoch darauf hin, dass die Leiharbeit in den nächsten Jahren noch stärker wachsen wird als in der Vergangenheit. Die jüngsten Monatsberichte der Bundesagentur für Arbeit belegen, dass in der Leiharbeit bereits wieder Beschäftigung aufgebaut wird. Ob es zu einem erneuten Expansionsschub kommen wird, hängt wesentlich von der gesellschaftlichen Akzeptanz dieser Beschäftigungsform ab. Zum Kerngeschäft der Zeitarbeitsverbände und der von ihnen vertretenen Unternehmen gehört es daher, in der Öffentlichkeit die Vorteile des Verleihgeschäfts stark zu machen und den „Missbrauch“ dieser Beschäftigungsform wie etwa den Fall Schlecker als Ausnahme von der Regel darzustellen.

Aus der Perspektive empirischer Forschung ergibt sich indessen ein anderes Bild. Dabei gilt: Je näher die Forschergruppen mit ihren Methoden an den Alltag von Leiharbeitern kommen, desto kritischer fallen die Bewer-

tungen dieser Beschäftigungsform aus.<sup>44</sup> Aus der Perspektive befragter Leiharbeiter handelt es sich überwiegend um eine prekäre, unsichere Beschäftigungsform. Ihre Ausweitung trägt dazu bei, dass dauerhaft zwei Klassen von Arbeitnehmern entstehen – die einen in noch relativ geschützter Normalarbeit, die anderen in Beschäftigung, die bei Löhnen, Arbeitsbedingungen, gesellschaftlicher Anerkennung und Partizipation dauerhaft diskriminiert.

In diesem Zusammenhang ist bedeutsam, dass sich auch die Nutzungsformen von Leiharbeit qualitativ verändert haben. In wichtigen Unternehmen wird diese Beschäftigungsform nicht nur intensiv (Zeitarbeiteranteil von mehr als 20 % der Belegschaften), sondern strategisch eingesetzt. Letzteres bedeutet, dass Leiharbeiter alle Tätigkeiten ausüben, die auch Stammbeschäftigte verrichten. Das aber zu deutlich schlechteren Löhnen und Arbeitsbedingungen. Der in den letzten Monaten verstärkt ins mediale Interesse getretene Fall der konzerninternen Verleihpraktiken stellt hier nur die Spitze eines grundlegenden Wandlungsprozesses dar: Das Flexibilisierungsinstrument Leiharbeit hat sich im Gefolge der Deregulierung des AÜG zunehmend zu einem Instrument der strategischen Unternehmensführung gewandelt. Vor allem im exportorientierten verarbeitenden Gewerbe, aber auch im

<sup>44</sup> Holst, Hajo/Nachtwey, Oliver/Dörre, Klaus (2010): The Strategic Use of Temporary Agency Work - Functional Change of a Non-standard Form of Employment. In: International Journal of Action Research, 6(1), 108-138.

Gesundheitssektor, im Einzelhandel und der Nahrungsmittelindustrie, setzen immer mehr Unternehmen Leiharbeiter nicht mehr allein reaktiv ein, um kurzfristig auf Schwankungen der Nachfrage reagieren zu können, vielmehr nutzen sie das Flexibilisierungsinstrument offensiv zur Korrektur von Arbeitsstandards. Leiharbeiter werden nicht mehr allein in den Betrieb geholt, um einzelne Auftragsspitzen abuarbeiten, um saisonal bedingte Anstiege des Kundenvolumens abzudecken oder um auf besondere Belastungen reagieren zu können. Stattdessen finden sich immer mehr Betriebe, in den Leiharbeiter dauerhaft und vor allem in großer Anzahl eingesetzt werden. Sie bilden eine „Quasi-Stammebelegschaft“, die in der Regel die gleichen Arbeiten wie die fest angestellten Stammbeschäftigten verrichtet.

Diese Nutzungsform, bei der die Leiharbeiter dauerhaft im Betrieb sind, bis sie, wie in der gegenwärtigen Krise geschehen, gewissermaßen über Nacht entlassen werden, veranschaulicht ein generelles Problem: Offenkundig ist, dass die strategische Nutzung des arbeitsmarktpolitischen Versprechens der Zeitarbeit (Übergang in sichere Beschäftigung) zugunsten vermeintlicher ökonomischer Effizienzziele (Kostensenkung) der nutzenden Unternehmen preisgibt. Unternehmen, die die Leiharbeiter strategisch einsetzen, kaufen sich gewissermaßen aus dem Kündigungsschutz heraus. Dauerhafte Übernahmen sind, von Ersatzbedarfen beim Stammpersonal abgesehen, gar nicht beabsichtigt. Daher verwundert es kaum, dass es um die arbeitsmarktpolitischen Effekte der Zeitarbeit gerade im Falle der strategischen Nutzung schlecht bestellt ist.<sup>45</sup>

Wie unsere Erhebungen, aber auch Untersuchungen des IAB zeigen, lassen sich „Klebeeffekte“ (Übernahme in die Stammebelegschaft) allenfalls bei 12-14 % der Leiharbeitsverhältnisse zeigen. „Brückeneffekte“ (der Sprung in bessere Beschäftigung gelingt „irgendwann“, „irgendwo“) von 40 %, wie sie wirtschaftsnahe Wissenschaftler kolportieren, beruhen auf problematischen Berechnungen. Stillschweigend werden die Eigenanstrengungen der Betroffenen eingerechnet. Aller Bemühungen zum Trotz konnte die Behauptung, Leiharbeit verbessere die Beschäftigungschancen von (Langzeit-)Arbeitslosen, trotz punktueller Erfolge bislang nicht empirisch erhärtet werden. Fest steht aber, dass die Deregulierung der Leiharbeit zur Ausbreitung niedrig entlohnter, ungeschützter Beschäftigung beigetragen hat. Das mit Folgen auch für die Stammbeschäftigten. Als ständige Mahnung präsent, disziplinieren Leiharbeiter, die alles tun, um ein unbefristetes Arbeitsverhältnis zu bekommen, auch die Festangestellten. Ansprüche an „gute Arbeit“ geraten unter Druck.<sup>46</sup> Während die Angst der Belegschaften vor unsicherer Beschäftigung wächst, sinkt ihre Loyalität gegenüber den Unternehmen. Dass dies mittelfristig Auswirkungen auf die Qualität von Produkten und Produktionsprozessen haben wird, liegt nahe. Deshalb ist Gegenseitern auch aus wirtschaftlicher Vernunft dringend gebo-

<sup>45</sup> Holst, Hajo/Nachtwey, Oliver/Dörre, Klaus (2009): Funktionswandel von Leiharbeit. Neue Nutzungsstrategien und ihre arbeits- und mitbestimmungspolitischen Folgen. OBS-Arbeitsheft 61.

<sup>46</sup> Vgl. die Beiträge in: Castel, Robert/Dörre, Klaus (2009): Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung – Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts. Frankfurt/M.: Campus.

ten. Die Beschäftigungsform Leiharbeit bedarf entprekarisierender Maßnahmen, um sie künftig als nachhaltiges Flexibilisierungsinstrument nutzen zu können. Vor allem der Substitution von Normalbeschäftigung, die in hoch aggregierten Statistiken gar nicht erfasst wird, muss wieder ein gesetzlicher Riegel vorgeschoben werden. Vor dem Hintergrund unserer Forschungsergebnisse begrüßen wir daher die Antrags-Initiativen, die eine bessere Regulierung von Leiharbeit verlangen.

## 2. Zu den Anträgen

Die Anträge von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE zeichnen sich in wichtigen Punkten durch eine gemeinsame Stoßrichtung aus. Alle genannten Anträge setzen sich das Ziel, den Missbrauch von Leiharbeit zu unterbinden. Im Antrag der Fraktion DIE LINKE wird zudem ein starker Akzent in Richtung einer Begrenzung der Leiharbeit gesetzt. Als gemeinsame Schnittmenge der verschiedenen Anträge zeichnen sich folgende Maßnahmen ab.

- (1) Gesetzliche Festschreibung von gleicher Bezahlung und Gleichbehandlung bei gleicher Tätigkeit.

Der Grundsatz wird in allen vorliegenden Anträgen eingefordert. Der SPD-Antrag sieht eine Ausnahme bei einer kurzen Einarbeitungszeit vor. Im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird zudem der Gleichbehandlungsgrundsatz sehr gut konkretisiert (Weihnachts-Urlaubsgeld, Urlaubsansprüche). Wir halten den letztgenannten Vorschlag für sinnvoll und Ausnahmeregelungen („kurze Einarbeitungszeit“) für nur schwer praktikabel, weil sich viele Leiharbeiter häufig nur sehr kurz in einem Betrieb aufhalten.

- (2) Einführung einer Lohnuntergrenze.

Im Antrag von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird ein Mindestlohn für Leiharbeiter auch für die verleihtfreie Zeit gefordert. Nach unserer Auffassung ist dies für sinnvoll und notwendig, um in der Branche eine verbindliche Haltelinie nach unten zu schaffen und sogenannte „Schmutzkonzurrenz“ zu erschweren. Die Aufnahme der Zeitarbeit in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz halten wir für eine geeignete Maßnahme.

- (3) Wiedereinführung des Synchronisationsverbotes.

Diese wird im Antrag der GRÜNEN gefordert; die SPD verlangt das Verbot einer Befristung des Leiharbeitsverhältnisses sowie der Koppelung einer Befristung an den Arbeitseinsatz außerhalb der Probezeit. DIE LINKE fordert zudem eine Begrenzung der Überlassungsdauer auf drei Monate. Wir halten die Wiedereinführung des Synchronisationsverbotes eine unabdingbare Maßnahme. Erst der Wegfall der Überlassungshöchstdauer hat den Import von Nutzungsstrategien ermöglicht, die bislang nur in liberalen angelsächsischen Ländern bekannt waren. Seit 2003 können Leiharbeitnehmer und Leiharbeiterinnen ohne zeitliche Begrenzung auf einzelnen Arbeitsplätzen eingesetzt werden. Der Arbeitgeber eines Einsatzbetriebs muss sich nicht mehr, wie noch in der Vergangenheit, nach Ablauf einer Frist (der Überlassungshöchstdauer) entscheiden, ob ein Leiharbeitnehmer übernommen oder an die Verleihfirma zurückgeschickt

wird, sondern kann auf einzelnen Arbeitsplätzen, in bestimmten Abteilungen oder gar in kompletten Standorten dauerhaft Leiharbeitende einsetzen. In der Praxis nutzen die Verleihfirmen Befristungen, um das seitens der Einsatzbetriebe externalisierte Risiko an die Beschäftigten weiterreichen zu können. Der schnelle Rückgang der Leiharbeiterzahlen in der Wirtschafts- und Finanzkrise ist ein guter Indikator für das geringe Maß an Beschäftigungssicherheit in der Leiharbeit. Hier kann durch die Wiedereinführung des Synchronisationsverbots gesteuert werden.

- (4) Stärkung der Mitbestimmungsrechte von Leiharbeitern.

Im Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird ein erzwingbares Mitbestimmungsrecht der Betriebsräte beim Einsatz von Zeitarbeitern gefordert. Gleiches gilt für den Antrag der Fraktion DIE LINKE. Im Antrag der SPD werden – etwas allgemeiner – mehr Mitbestimmungsrechte beim Einsatz von Leiharbeitern und der Dauer von Zeitarbeit verlangt. Wir halten die Einführung eines erzwingbaren Mitbestimmungsrechts für sinnvoll, wichtig ist außerdem, dass – wie im Antrag der SPD verlangt – die Leiharbeiter bei der Ermittlung des betriebsverfassungsrechtlichen Schwellenwerts mitgezählt werden, um so eine Repräsentation in einem auch zahlenmäßig handlungsfähigen Betriebsratsgremium zu ermöglichen. Wichtig ist auch, dass die Leiharbeiter vom ersten Tag ihres Beschäftigungsverhältnisses an bei der Wahl der Interessenvertretung stimmberechtigt sind. Offen bleibt allerdings, wie eine Repräsentation von Leiharbeitern in Betrieben hergestellt werden kann, in denen es keine Betriebsräte gibt. Dieses betriebliche Segment dürfte auch bei der Nutzung von Leiharbeit künftig weiter an Bedeutung gewinnen.

- (5) Maßnahmen zur Begrenzung der konzerninternen Verleihpraxis.

Dies wird im SPD-Antrag relativ allgemein gefordert, im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wird sehr konkret ein Verbot der konzerninternen gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung verlangt. Sehr zu Recht wird damit eine äußerst zweischneidige Praxis vor allem in größeren Unternehmen thematisiert. Allerdings darf man nicht übersehen, dass eine allzu rigide Regulierung hier die Tendenz zu Fremdvergaben stärken könnte. Aus unserer Sicht wäre es daher vielleicht sinnvoller, statt eines generellen Verbots Kriterien zu definieren, die es erlauben, Leiharbeit auch intern nachhaltig und zu tariflichen Bedingungen zu nutzen.

Die genannten Maßnahmen bilden nicht nur eine Schnittmenge an Gemeinsamkeiten, sie illustrieren einen Korridor, innerhalb dessen Leiharbeit nach unserer Auffassung sinnvoll reguliert werden kann. Vor allem der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthält darüber hinaus eine Reihe von Vorschlägen, die noch über die bereits diskutierten Vorschläge hinausgehen. Das gilt insbesondere für die Forderung nach einer

- (6) Flexibilitätsprämie von zehn Prozent auf den Bruttolohn.

Diese Prämie soll Leiharbeitern gesetzlich zustehen. Wir halten diesen Vorschlag, der ähnlich im Antrag der LINKEN gemacht wird, durchaus für wegweisend. Nicht nur für Leiharbeiter, für einen Großteil der flexibel und/oder

prekär Beschäftigten gilt, dass ihre Flexibilitätskompetenz – häufige Betriebswechsel, permanentes Neueinstellen auf veränderte Arbeitsaufgaben, andere Kollegen und Vorgesetzte – nicht gratifiziert wird. Eine Flexibilitätsprämie würde dies ändern. Zwar könnte eine solche Prämie auch den Effekt haben, dass Leiharbeit gerade für jüngere Kohorten besonders attraktiv wird; dieses Risiko scheint uns jedoch nach Abwägung der Vor- und Nachteile einer solchen Regelung durchaus vertretbar.

Für sinnvoll und praktikabel halten wir auch eine Reihe von zusätzlichen Maßnahmen, die vor allem im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gut ausgearbeitet sind. Das gilt für antidiskriminierende Maßnahmen (gleicher Zugang zu Gemeinschaftseinrichtung) ebenso wie für den Zugang zu betrieblicher Weiterbildung. Auch symbolische Maßnahmen sind wichtig, um der Herausbildung einer Gruppe von „Arbeitnehmern zweiter Klasse“ entgegen zu wirken.

### 3. Offene Probleme

Abschließend möchten wir auf zwei wichtige Problemkomplexe hinweisen, die uns in der Forschung begegnet sind, die aber in den Anträgen so nicht auftauchen.

- (1) Der Einsatz von Leiharbeit als arbeitsmarktpolitisches Integrationsinstrument z. B. für Jugendliche bedarf dringend einer Überprüfung. Nach unseren – noch unveröffentlichten – Forschungsergebnissen fallen die Ergebnisse von Pilotprojekten absolut ernüchternd aus. Leiharbeit ist in den meisten Fällen kein geeignetes Integrationsinstrument.
- (2) Leiharbeiter sind nach unseren Forschungen auch beim Gesundheitsschutz stark benachteiligt. Aus repräsentativen Untersuchungen ist bekannt, dass in vielen Betrieben keine systematische Einweisung von Leiharbeitern stattfindet. Entgegen den Bestimmungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes werden Leiharbeiter in vielen Betrieben ohne Zustimmung des Verleihers an einen anderen Arbeitsplatz im Betrieb versetzt – auch hier meist ohne Unterweisung.<sup>47</sup> Betriebliche Gesundheitsmanagementsysteme, in die auch Leiharbeiter einbezogen werden, sind eher selten. Das zeigt sich beispielsweise daran, dass Leiharbeiter kaum an Gesundheitsförderungsmaßnahmen teilnehmen<sup>48</sup> und Gefährdungsbeurteilungen, so vorhanden, oft nur für die Stammbeschäftigten durchgeführt werden. Dies wiegt umso schwerer, als Leiharbeiter häufig Tätigkeiten zugewiesen bekommen, die aufgrund ihrer körperlichen Schwere und ihres Gefahrenpotentials von den Stammbeschäftigten zum Teil auch abgelehnt werden. Aktuelle Zahlen belegen, dass es bei Leiharbeitern zu einer Häufung unterschiedlicher Belastungsformen kommt: So waren Beschäftigte in Zeitarbeit in 2009 bei der Techniker Krankenkasse mit durchschnittlich 14,7 Tagen vier Tage

<sup>47</sup> Leiharbeit und Arbeitsschutz: Betriebliche Erfahrungen, in: Gute Arbeit 3/2008, S. 24ff

<sup>48</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales/ Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (Hrsg.): Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit 2006, Unfallverhütungsbericht Arbeit, Dortmund 2008

häufiger krankgeschrieben, als Beschäftigte in anderen Branchen. Der Krankenstand in der Zeitarbeitsbranche lag bei vier Prozent und damit 1,1 Punkte über dem Bundesdurchschnitt. Zu den Belastungsbesonderheiten der Leiharbeit gehören u. a. die hohe Arbeitsplatzunsicherheit, die schlechte Einkommenssituation, die Diskrepanz zwischen Qualifikation und ausgeübter Tätigkeit sowie die fehlenden Entwicklungsmöglichkeiten. Die wird oft zur Ursache von Fehlbelastungen, die eine Reihe

von körperlichen und psychischen Erkrankungen nach sich ziehen können. Auch hier bedarf es dringen einer regulierenden Politik Zeitarbeitsfirmen müssen verbindlichen Qualitätschecks unterworfen werden. Regionale Rankings, die Verleihfirmen beurteilen und die Zertifizierung von Kompetenz der häufig außerordentlich flexibel eingesetzten Leiharbeitskräfte könnten geeignete Maßnahmen sein.

**DEUTSCHER BUNDESTAG**

Ausschuss für  
Arbeit und Soziales  
17. Wahlperiode

**Ausschussdrucksache 17(11)205**

25. Juni 2010

**Schriftliche Stellungnahme**

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 28. Juni 2010 zu

- a) Unterrichtung durch die Bundesregierung – „Elfter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes“ BT-Drs. 17/464
- b) Antrag der Fraktion der SPD - „Fairness in der Leiharbeit“ BT-Drs. 17/1155
- c) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. - „Lohndumping verhindern - Leiharbeit strikt begrenzen“ BT-Drs. 17/426
- d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - „Zeitarbeitsbranche regulieren - Missbrauch bekämpfen“ BT-Drs. 17/551

**Dr. Claudia Weinkopf** (Stellvertretende Geschäftsführende Direktorin des IAQ)

**Zusammenfassung**

Ein zentrales Ziel der im Dezember 2002 verabschiedeten Reformen der Arbeitnehmerüberlassung bestand darin, „ein angemessenes Schutzniveau für die Zeitarbeiterinnen und Zeitarbeiter zu gewährleisten“. Bilanziert man die Entwicklungen in den letzten Jahren, spricht vieles dafür, dass dieses Ziel nicht erreicht worden ist.

Im europäischen Vergleich sind Leiharbeitskräfte in Deutschland vor allem bezogen auf die Entlohnung besonders schlecht gestellt. Mehr als zwei Drittel der Leiharbeitskräfte in Deutschland arbeiten für Stundenlöhne unterhalb der Niedriglohnschwelle; der Durchschnittslohn von Leiharbeitskräften beträgt nach Angaben des Statistischen Bundesamtes nur 9,71 € brutto pro Stunde. Da die Einsatzschwerpunkte der Leiharbeit in Deutschland vor allem gewerbliche Branchen mit einem vergleichsweise hohen Lohnniveau betreffen, sind die Lohnunterschiede zwischen Leiharbeitskräften und Stammbeschäftigten der Entleihbetriebe besonders ausgeprägt.

Obwohl Zeitarbeitsunternehmen in Deutschland die vollen Arbeitgeberpflichten übernehmen müssen und einsatzbefristete Arbeitsverträge eher das Ausnahme sein sollen, ist die Stabilität der Beschäftigung überwiegend sehr gering. Auch die erhofften großen Klebe- und Brückeneffekte – d.h. Übergänge in reguläre Beschäftigung bei Entleihunternehmen oder in anderen Branchen – haben sich nicht eingestellt.

Durch die faktische Aushöhlung des im Gesetz verankerten Equal Pay-Gebotes mittels tariflicher Regelungen und Aufhebung der zeitlichen Begrenzung betrieblicher Einsätze ist es erleichtert worden, durch den Einsatz von Leiharbeit tarifliche Standards zu unterlaufen. Dies setzt auch die Löhne und Arbeitsbedingungen der Stammbeschäftigten in den Entleihbetrieben unter Druck.

Die Vorschläge der Oppositionspartien zur Regulierung der Leiharbeit gehen in die richtige Richtung, indem sie auf die Aufhebung von Missständen zielen, die durch die Lockerung der rechtlichen Regelungen überhaupt erst möglich geworden sind. Die Umsetzung der EU-Richtlinie zur Leiharbeit bietet die Chance, Die anstehende Umsetzung der EU-Richtlinie in Deutschland bietet große Chancen, die Regulierung der Leiharbeit in Deutschland auf den Prüfstand zu stellen und unter Berücksichtigung aktueller (Fehl-)Entwicklungen neu zu justieren. Diesbezüglich erscheint es jedoch kontraproduktiv nur auszuloten, wie die Anforderungen der Richtlinie mit möglichst wenigen Veränderungen der bisherigen Regulierungspraxis erfüllt werden können.

**Angemessenes Schutzniveau für Leiharbeitskräfte?**

Ein zentrales Ziel der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes durch das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Dezember 2002 bestand darin, „ein angemessenes Schutzniveau für die Zeitarbeiterinnen und Zeitarbeiter zu gewährleisten“. Allerdings wurde darauf verzichtet, Kriterien

dafür festzulegen, was diesbezüglich als „angemessen“ gelten kann. Obwohl im 11. Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes als Schwerpunkt angekündigt wird zu analysieren, „ob die Entwicklungen im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung dem spezifischen Schutzbedürfnis der Zeitarbeiterinnen und Zeitarbeiter Rechnung tragen“, werden auch hier weder Kriterien formuliert noch eine – angesichts der vielen Hinweise auf Benachteiligungen von Leiharbeitskräften im Bericht selbst – nachvollziehbare Antwort auf diese Frage gegeben.

Hinweise dazu, welches Schutzniveau als angemessen anzusehen ist, gibt die EU-Richtlinie zur Leiharbeit. Hier wird vorgegeben, dass die wesentlichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von Zeitarbeitskräften während der Dauer ihrer Überlassung an einen Entleihbetrieb grundsätzlich *mindestens* den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen vergleichbarer Stamarbeitskräfte entsprechen sollen. Abweichungen hiervon sind nur unter bestimmten Bedingungen möglich (vgl. ausführlicher Equal Pay und Equal Treatment), die u.a. auch Bezug nehmen auf die arbeitsvertraglichen Regelungen. Damit rückt auch die Frage der Stabilität der Beschäftigung und der sozialen Absicherung in den Blickpunkt.

### Entlohnung

Obwohl die Grundsätze des Equal Pay und Equal Treatment im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verankert sind, werden diese durch die ebenfalls im AÜG vorgesehene Ausnahme, wenn ein für die Leiharbeit geltender Tarifvertrag angewendet wird, faktisch außer Kraft gesetzt. Nach Schätzungen der Branchenverbände gilt dies für bis zu 98% der Leiharbeitskräfte in Deutschland. Die Tarifverträge sehen vor allem in den unteren Lohngruppen sehr niedrige Stundenlöhne vor und die Mehrheit der Beschäftigten ist in diese Lohngruppen eingestuft, wie u.a. aus der Stellungnahme der BA zum aktuellen Bericht der Bundesregierung hervorgeht. Da die Einsatzschwerpunkte der Leiharbeit nach wie vor im gewerblichen Bereich liegen, wo das Lohnniveau überwiegend vergleichsweise hoch liegt, führt dies im Ergebnis zu häufig stark ausgeprägten Lohnunterschieden zwischen Leiharbeitskräften und den Stammbeschäftigten der Entleihbetriebe.

Im deutlichen Widerspruch hierzu wird im Bericht der Bundesregierung unter Bezug auf die EU-Richtlinie zur Leiharbeit behauptet, dass die künftige Vorgabe, dass Zeitarbeiterinnen und Zeitarbeiter während der Dauer ihrer Überlassung grundsätzlich *mindestens* den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen einer vergleichbaren Stamarbeiterin oder eines vergleichbaren Stamarbeiters im Betrieb des Entleihers entsprechen müssen, in Deutschland bereits erfüllt sei. Als Begründung wird angeführt, dass dies im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz so vorgesehen sei. Die Tarifausnahmeklausel wird hier gar nicht erwähnt und auch kein Bezug zu Ausführungen zu Tarifverträgen an anderer Stelle des Berichtes hergestellt, die – wie dort zutreffend festgestellt wird – nahezu flächendeckend genutzt werden, um die Gleichbehandlung zu unterlaufen.

Das Statistische Bundesamt (2009) hat die durchschnittlichen Stundenlöhne von Normalarbeiterinnen und atypisch Beschäftigten im Jahr 2006 ermittelt. Während

Beschäftigte in Normalarbeitsverhältnissen (hier definiert als unbefristete Vollzeitätigkeit außerhalb der Leiharbeit) im Durchschnitt 18,04 € brutto pro Stunde verdienen, lag der durchschnittliche Stundenlohn von Leiharbeitskräften mit 9,71 € erheblich niedriger und entsprach damit nur knapp 54% der durchschnittlichen Bezahlung von Normalarbeiterinnen. Leiharbeitskräfte bekamen damit auch kaum mehr als geringfügig Beschäftigten (8,98 €). Deutlich höhere durchschnittliche Stundenlöhne erhielten demgegenüber sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigte mit bis zu 20 Wochenstunden (15,05 €) und befristet Beschäftigte (13,08 €).

Der durchschnittliche Stundenlohn von Leiharbeitskräften liegt damit noch unterhalb der vom Statistischen Bundesamt berechneten Niedriglohnschwelle (9,85 € brutto). Mehr als zwei Drittel (67,2%) der Leiharbeitskräfte bundesweit sind von Niedriglöhnen betroffen; bei Frauen und in Ostdeutschland sind es sogar jeweils mehr als drei Viertel (Statistisches Bundesamt 2009: 18).

Das geringe Lohnniveau in der Leiharbeit führt offenbar nicht selten auch dazu, dass ergänzende Leistungen der Grundsicherung (Hartz IV) in Anspruch genommen werden müssen: Hiervon sind nach vorliegenden Informationen etwa 12% aller Leiharbeitskräfte in Deutschland betroffen, was im Vergleich zum Durchschnitt fünfmal höher liegt. Die Kosten für solche aufstockenden Leistungen lagen zwischen Juni 2008 und Mai 2009 bei 531 Millionen €.

### Stabilität der Beschäftigung

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Puch 2008) lag der Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse in der Leiharbeit im Jahre 2006 mit 31% mehr als doppelt hoch wie in der Gesamtwirtschaft. Wenn man Auszubildende herauslässt, liegt der Befristungsanteil in der Leiharbeit sogar etwa dreimal höher als in der Gesamtwirtschaft. Aber selbst wenn Leiharbeitskräfte einen unbefristeten Arbeitsvertrag haben, ist damit offenbar nicht automatisch stabile Beschäftigung verbunden. Im zweiten Halbjahr 2008 hatten von 667.373 beendeten Beschäftigungsverhältnissen in der Leiharbeit mehr als die Hälfte weniger als drei Monate bestanden und knapp 9% sogar weniger als eine Woche. Nach Angaben des IAB lag die durchschnittliche Dauer von Leiharbeitsverhältnissen Ende 2006 bei 131 Tagen – also knapp 3,5 Monaten. Nur 10% der Leiharbeiterinnen waren im gesamten Jahr 2006 beschäftigt gewesen (Crimmann u.a. 2009). Dass die Fluktuation in der Zeitarbeit extrem hoch ist, zeigt sich auch daran, dass im gesamten Jahr 2008 fast 1,2 Millionen Arbeitsverhältnisse in der Zeitarbeit beendet worden sind und damit fast doppelt so viele, wie am Jahresende 2008 in der Branche überhaupt bestanden.

### Soziale Absicherung

Das niedrige Lohnniveau und die geringe Stabilität der Beschäftigung beeinträchtigen in der Kombination auch das Niveau der sozialen Absicherung von Leiharbeitskräften. Zwar sind diese (mit Ausnahme der wenigen geringfügig Beschäftigten in der Branche) in die Sozialversicherung einbezogen. Aber eine geringe Entlohnung führt zu niedrigen Ansprüchen bei der Rente und beim Arbeitslosengeld I, weil hier die Leistungen vom vorherigen Verdienstniveau abhängen. Die Instabilität der Beschäftigung wirkt bei den Rentenansprüchen in dieselbe Richtung, während beim Arbeitslosengeld I zusätzlich

zu berücksichtigen ist, dass ein Anspruch hierauf nur besteht, wenn eine Mindestdauer der Beschäftigung erreicht worden ist. Dies dürfte vor allem bei instabil und jeweils nur kurz beschäftigten Leiharbeitskräften häufig nicht der Fall sein, so dass sie bei Entlassung auf das Arbeitslosengeld II verwiesen sind.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Leiharbeitskräfte in den hier analysierten Dimensionen deutlich schlechter gestellt sind als andere Beschäftigte. Es erscheint sehr fraglich, ob dies als „angemessenes Schutzniveau“ bezeichnet werden kann. Dies gilt umso mehr, als es zahlreiche Hinweise auf weitere Benachteiligungen gibt.

#### **Weitere Benachteiligungen**

Die Bundesagentur für Arbeit (2009) hat in ihrer Stellungnahme zum Bericht der Bundesregierung vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Kontrolle von Zeitarbeitsunternehmen darauf hingewiesen, dass es noch zahlreiche weitere Probleme und Benachteiligungen gibt – z.B. eine nicht korrekte Einstufung der Leiharbeitskräfte gemäß der tatsächlich ausgeübten Tätigkeit sowie falsche Lohn- und Gehaltsabrechnungen, eine nicht vollständige Gewährung von Urlaub bzw. Urlaubsabgeltung, Mängel bei der Berechnung der Löhne für unproduktive Zeiten und von Kündigungsfristen, Verstöße gegen das Entgeltfortzahlungsgesetz (insbesondere bei Feiertagen) und gegen das Teilzeit- und Befristungsgesetz sowie Verstöße gegen Arbeitsschutz/Arbeitssicherheitsbestimmungen.

Auch die gesundheitliche Situation von Leiharbeitskräften ist ungünstiger, wie ein Gesundheitsreport der Techniker-Krankenkasse (2009) gezeigt hat: Demnach ist der Krankenstand bei Leiharbeitskräften höher als bei anderen Beschäftigten und sie haben deutlich häufiger psychische Beschwerden. Hintergrund könnte sein, dass mit wechselnden Einsatzbetrieben und einer geringen Stabilität der Beschäftigung sowohl körperliche als auch soziale Belastungen verbunden sind. Außerdem haben Leiharbeitskräfte u.a. aufgrund von Arbeit auf Abruf und verleihfreien Zeiten oftmals einen geringeren Einfluss auf die Gestaltung ihrer Arbeitszeiten als andere Beschäftigte und müssen ihre persönlichen Interessen stärker zurück stellen.

#### **Klebe- und Brückeneffekte**

Ein wichtiges Argument, das im Vorfeld der im Dezember 2002 verabschiedeten Reformen der Arbeitnehmerüberlassung eine zentrale Rolle gespielt hat, bezog sich auf die Erwartung, dass Leiharbeit für Arbeitslose eine Brücke in reguläre Beschäftigung bilden könne. Bezogen auf die damals eingeführten Personal-Service-Agenturen wurden sogar Übergänge von 50% und mehr erwartet.

Wenn die Übergangsraten aus der Leiharbeit in reguläre Beschäftigung tatsächlich so hoch wären, könnte man dies als eine Art Kompensation für die festgestellten Benachteiligungen von Leiharbeitskräften ansehen und argumentieren, dass die Integrationswirkung höher zu bewerten ist. Tatsächlich verweist die aktuelle Studie des IAB allerdings darauf, dass die Klebe- und Brückeneffekte eher gering sind. So wird die Chance von Leiharbeitskräften, von einem Entleihbetrieb übernommen zu werden, nur auf ca. 7% beziffert. Und auch bezogen auf den Brückeneffekt – also die Frage, inwieweit es Leiharbeitskräften gelingt, nach Ausscheiden aus der Leiharbeit

in eine reguläre Beschäftigung zu kommen – sind die Ergebnisse ernüchternd. Die IAB-Studie stellt hierzu fest, „dass Leiharbeit weniger als Brücke in reguläre Beschäftigung dient, sondern eher der Start für eine dauerhafte ‚Zeitarbeitskarriere‘ ist. Zwei Drittel der Personen, die 2004 ein Leiharbeitsverhältnis eingingen, schafften in den beiden darauffolgenden Jahren nicht den Sprung in nachhaltige Beschäftigung, sondern fassen lediglich Fuß in der Arbeitnehmerüberlassung. Mit 80 Prozent verbleibt sogar der Großteil derjenigen, die bereits einmal in der Arbeitnehmerüberlassung tätig waren, in dieser Branche.“ (Crimmann u.a. 2009).

Bezogen auf die Frage nach einem angemessenen Schutzniveau von Leiharbeitskräften erscheinen diese Ergebnisse höchst problematisch. Ein Großteil der Leiharbeitskräfte ist offenbar nicht nur zeitweilig von den erheblichen Benachteiligungen bei der Entlohnung und von der geringen Beschäftigungsstabilität betroffen, sondern – im Wechsel mit Phasen der Arbeitslosigkeit – mehr oder weniger dauerhaft. Hieraus lassen sich für die künftige Ausgestaltung der Leiharbeit zwei zentrale Anforderungen ableiten: Zum einen müssen die Benachteiligungen von Leiharbeitskräften verringert werden und zum anderen ist der Frage, wie die Klebe- und Brückeneffekte gestärkt werden können, besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

#### **Betriebliche Nutzung der Leiharbeit**

Die Lockerung der rechtlichen Regelungen der Arbeitnehmerüberlassung hat – zusammen mit dem Wirtschaftsaufschwung bis 2008 – zu einer deutlichen Zunahme der Zahl der Leiharbeitskräfte in Deutschland geführt. Die Deregulierung hat zudem dazu beigetragen, dass aus arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Sicht problematische Nutzungsformen erleichtert oder überhaupt erst ermöglicht worden sind. Die Auswertungen des IAB zeigen, dass der Anteil der Betriebe, die Zeitarbeit nutzen, seit 2003 zwar deutlich gestiegen ist, mit rund 3% im Jahre 2008 aber noch recht niedrig lag. Hieraus abzuleiten, dass Zeitarbeit keine Verdrängungseffekte auf dem Arbeitsmarkt entfaltet hat, erscheint jedoch problematisch. Denn der im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt niedrige Anteil von Nutzerbetrieben resultiert vor allem daraus, dass nur wenige Klein- und Kleinstbetriebe Zeitarbeitskräfte einsetzen. Bei mittleren Betrieben mit 50 bis 249 Beschäftigten nutzte im Jahr 2008 hingegen fast jeder vierte Zeitarbeit und unter den größeren Betrieben ab 250 Beschäftigte war es sogar fast jeder zweite (48%) (Crimmann u.a. 2009: 17). In mittleren und größeren Betrieben ist die Nutzung von Zeitarbeit demnach offenbar keineswegs als „Randphänomen“ zu bezeichnen.

Auch die Intensität der Nutzung von Leiharbeit ist beachtlich: In knapp einem Drittel aller Entleihbetriebe mit mindestens 20 Beschäftigten liegt der Anteil der Zeitarbeitskräfte an der Gesamtbelegschaft bei über 10%; in jedem zehnten Betrieb stellen Leiharbeitskräfte sogar mehr als ein Fünftel der Belegschaft. Zahlreiche Studien und Praxisberichte belegen, dass Leiharbeit zunehmend auch dazu eingesetzt wird, tarifliche Standards in den Entleihbetrieben mehr oder weniger auf Dauer zu unterlaufen und damit auch die Löhne und Arbeitsbedingungen der Stammbeschäftigten der Entleihbetriebe unter Druck gesetzt werden. Teilweise werden Zugeständnisse

der Stammebelegschaft schon mit der bloßen Drohung erreicht, anderenfalls verstärkt auf Leiharbeit zurückzugreifen.

Neben einer Erhöhung der Anteile der Zeitarbeit an der gesamten Belegschaft ist noch eine weitere Entwicklung durch die Neuregelung der Arbeitnehmerüberlassung und insbesondere durch die Aufhebung der maximalen Dauer eines betrieblichen Einsatzes begünstigt worden: Nämlich, dass manche Unternehmen und auch öffentlich-rechtliche Einrichtungen überlas das lukrative Verleihgeschäft nicht mehr (allein) den kommerziellen Zeitarbeitsunternehmen überlassen, sondern eigene Verleiheinheiten gründen, in denen die niedrigen Zeitarbeitsstarife angewendet werden können. Hintergrund ist hierbei i.d.R. die Zielsetzung, Arbeitskosten zu senken, indem die dortigen Beschäftigten nicht mehr gemäß dem Tarifvertrag der jeweiligen Branche oder des Betriebs, sondern auf der Basis eines für die Zeitarbeitsbranche gültigen Tarifvertrags entlohnt werden (Deutscher Bundestag 2006). Nach Ergebnissen der WSI-Betriebsrätebefragung 2007 verfügten insgesamt 7,1% der Betriebe, die Leiharbeit nutzen, über eine solche „eigene Verleihfirma“. Überdurchschnittlich hoch war die Verbreitung dieser Praxis vor allem in den Bereichen „Kredit/Versicherungen“ (9,3%) und „Sonstige Dienstleistungen“ (12,9%) (Seifert/Brehmer 2008: 338) – und damit in Branchen, in denen Leiharbeit ansonsten eine vergleichsweise geringe Rolle spielt.

Obwohl bereits im 10. Bericht der Bundesregierung zur Arbeitnehmerüberlassung im Jahr 2005 ausführlich auf diese Tendenzen eingegangen worden war, sind sie erst mit dem Schlecker-Fall seit Ende 2009 in das Blickfeld der Öffentlichkeit und Politik geraten. Im aktuellen Bericht der Bundesregierung wird hierauf allerdings nur am Rande eingegangen. In den kürzlich neu abgeschlossenen Tarifverträgen für die Leiharbeitsbranche sind Vereinbarungen enthalten, die darauf abzielen, solche Auswüchse einzudämmen, aber es ist noch offen, ob diese ausreichen, um derartige Praktiken wirksam zu unterbinden.

### Regulierung im europäischen Vergleich

Der Vergleich der Regulierung der Leiharbeit zwischen verschiedenen Ländern wird durch mehrere Faktoren erschwert: Es hängt vom jeweiligen nationalen Umfeld und den rechtlichen Regelungen ab, was überhaupt als Leiharbeit gezählt wird. Außerdem können rechtliche Regelungen und die tatsächliche Umsetzung in der Praxis mehr oder weniger deutlich voneinander abweichen. Daten zu Umfang und Struktur der Leiharbeit liegen i.d.R. nur aus nationalen Quellen vor und sind damit für den internationalen Vergleich nur begrenzt geeignet. Nicht zuletzt werden sowohl die Arbeitsbedingungen von Zeitarbeitskräften als auch ihre faktische soziale Absicherung und finanzielle Situation durch die Ausgestaltung angrenzender Regelungsbereiche (z.B. das Niveau der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit oder auch die Existenz eines gesetzlichen Mindestlohnes) mitbeeinflusst.

Ein wichtiger Unterschied zwischen den EU-Ländern besteht darin, ob Zeitarbeitskräfte ein Anrecht auf gleiche Bezahlung (Equal Pay) haben oder nicht. Der Blick auf die von der Hans-Böckler-Stiftung erstellte Landkarte zeigt, dass es nur in wenigen Ausnahmefällen keinerlei derartige Regelungen gibt. Dies betrifft mit Bulgarien, Irland, Lettland, Litauen, Malta und Zypern zudem mehrheitlich neuere Mitgliedsstaaten der EU. In zehn EU-Ländern gilt das Gebot der gleichen Bezahlung hingegen ohne Ausnahme – hierunter auch die großen und bevölkerungsreichen Staaten wie z.B. Frankreich, Spanien und Italien. In Frankreich haben Zeitarbeitskräfte nicht nur Anspruch auf Equal Pay, sondern zusätzlich auch auf eine so genannte „Prekaritätsprämie“ in Höhe von 10% der Lohnsumme (sowie einen finanziellen Ausgleich von Urlaubsansprüchen in etwa gleicher Höhe).

In den anderen elf EU-Ländern (darunter Deutschland) gilt zwar ebenfalls im Grundsatz das Equal Pay-Gebot, aber es gibt Ausnahmen, die sich meist auf Abweichungen durch Tarifverträge für die Leiharbeit beziehen. Allerdings sind die Möglichkeiten der Abweichungen in anderen Ländern meist weniger umfassend als in Deutschland. Dies betrifft etwa die Niederlande, wo Zeitarbeitskräfte zumindest, wenn sie länger als sechs Monate in einem Betrieb eingesetzt werden, Anspruch auf Equal Pay haben. In Österreich sind in einem Tarifvertrag für Zeitarbeitskräfte verbindliche Mindestlöhne für unterschiedliche Qualifikationsstufen festgelegt, die nicht unterschritten werden dürfen. Darüber hinaus haben Leiharbeitskräfte in Österreich bei Einsätzen in Branchen mit einem überdurchschnittlichen Lohnniveau Anspruch auf einen so genannten „Referenz-Zuschlag“, der je nach Branche und Qualifikation zwischen 6 und 19% des tariflichen Entgeltes (und in Einzelfällen sogar noch höher) liegen kann. Sind Leiharbeitskräfte ein halbes Jahr in einem Betrieb beschäftigt, gelten für sie zudem alle Betriebsvereinbarungen und Sonderleistungen des Entleihbetriebs. Und selbst in Großbritannien, wo es im Vergleich zu anderen EU-Ländern nur sehr wenige rechtliche Regelungen für die Zeitarbeit gibt, wurde im Mai 2008 von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Regierung vereinbart, dass Zeitarbeitskräfte künftig nach zwölf Wochen ein Anrecht auf Equal Treatment haben sollen, das sich auch auf die Entlohnung bezieht (vgl. ausführlicher Vanselow/Weinkopf 2009).

In fast allen Ländern gibt es darüber hinaus gesetzliche Mindestlöhne, die – selbst wenn es kein Equal Pay oder keine tariflichen Regelungen gibt – verhindern, dass die Entlohnung von Leiharbeitskräften unter diesem Niveau liegen kann. Weitere Unterschiede in der Regulierung der Leiharbeit in den EU-Ländern bestehen u.a. hinsichtlich der zeitlichen Begrenzung der Dauer der Überlassung (Vorgaben hierzu gibt es z.B. in Belgien, Frankreich und Griechenland), der Frage, ob Zeitarbeit in allen Branchen zulässig ist (z.B. mit Ausnahme des Baugewerbes) und ob der Einsatz von Zeitarbeit nur für bestimmte Zwecke erlaubt ist (wie z.B. in Frankreich).



Auch die Art des Arbeitsverhältnisses sowie die Ausgestaltung der Arbeitgeberpflichten der Zeitarbeitsunternehmen sind unterschiedlich geregelt. Von den deutschen Zeitarbeitsverbänden wird diesbezüglich auf das in Deutschland bestehende so genannte „Unternehmensprinzip“ verwiesen, dass den Zeitarbeitsunternehmen die vollen Arbeitgeberpflichten auferlegt, während in vielen anderen Ländern das „Agenturprinzip“ gelte, bei dem Zeitarbeitskräfte i.d.R. nur einen auf die Dauer eines betrieblichen Einsatzes befristeten Arbeitsvertrag erhalten. Vor allem bezogen auf die Prekaritätsprämie in Frankreich, aber auch auf die generelle Frage nach einer Gleichstellung von Zeitarbeitskräften bei der Entlohnung wird dieser Unterschied häufig besonders betont. Allerdings stellt sich die Frage, ob nicht die zahlreichen Lockerungen der rechtlichen Regelungen (insbesondere die weitgehende Aufhebung des Synchronisationsverbotes) dazu geführt haben, dass auch in Deutschland die Nach-

können, die dann nach Ende eines betrieblichen Einsatzes ausgeglichen werden.

Um analysieren zu können, ob und in welchem Umfang weiterhin Unterschiede zwischen Deutschland und anderen Ländern bestehen, müssten mehrere Faktoren einbezogen werden: die durchschnittliche Dauer betrieblicher Einsätze, die Frage, ob mehrere betriebliche Einsätze aufeinander folgen und ob (und wie lange) das Beschäftigungsverhältnis in verleihfreien Zeiten tatsächlich aufrechterhalten wird. Hierzu und zur ebenfalls in diesem Zusammenhang relevanten Frage, ob und inwiefern sich die von den Entleihbetrieben entrichteten Kostensätze zwischen den Ländern unterscheiden, liegen aber bislang weder für Deutschland noch für andere Länder verlässliche Angaben vor.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Lohnunterschiede zwischen Leiharbeitskräften und vergleichbaren



beschäftigung von Zeitarbeitskräften nach Ende eines betrieblichen Einsatzes eher unüblich geworden ist. Dies gilt umso mehr, als über Arbeitszeitkonten innerhalb betrieblicher Einsätze Plusstunden angesammelt werden

Stammbeschäftigten in Deutschland im EU-Vergleich besonders groß ausfallen, während Aussagen über mögliche Unterschiede hinsichtlich der Stabilität der Beschäftigung in den EU-Ländern mangels entsprechender Daten kaum möglich sind.

### **Zu den Reformvorschlägen der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke**

Die Vorschläge beziehen sich im Wesentlichen auf die Entlohnung von Leiharbeitskräften, die Verhinderung der Substitution von Stammarbeitskräften in den Entleihbetrieben (einschließlich des konzerninternen Verleihs), auf Begrenzungen der Überlassungsdauer und Synchronisationsverbot sowie erweiterte Mitbestimmungsrechte der betrieblichen Interessenvertretungen in den Entleihbetrieben.

Um ein angemessenes Schutzniveau für Leiharbeitskräfte tatsächlich zu gewährleisten und um negative Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt und auf die Arbeitsbedingungen von Stammbeschäftigten zu begrenzen, weisen die Vorschläge in die richtige Richtung. Teilweise verfolgen sie allerdings ähnliche Ziele mit unterschiedlichen Instrumenten, was bei der Umsetzung zu berücksichtigen wäre.

#### **• Entlohnung**

Die Einführung einer verbindlichen Lohnuntergrenze für die Zeitarbeitsbranche, wie sie von der Branche selbst seit Jahren gefordert wird, erscheint dringend erforderlich – insbesondere auch, um Lohndumping durch aus dem Ausland entsandte Arbeitskräfte und ausländische Verleiher zu unterbinden. Darüber hinaus könnte mit einem branchenbezogenen Mindestlohn auch eine verbindliche Untergrenze für die Entlohnung in verleihfreien Zeiten verankert werden. Allerdings ist die Höhe der bislang tariflich vereinbarten Mindestentgelte so gering, dass dadurch nur Niedrigstlöhne in der Zeitarbeit unterbunden würden. Die teils erheblichen Lohnunterschiede zu den Stammbeschäftigten in Entleihbetrieben, die für manche Betriebe offenbar erhebliche Anreize bieten, Zeitarbeit verstärkt und auf Dauer zu nutzen oder sogar eigene Tochterunternehmen zu gründen, blieben demgegenüber weitgehend unverändert bestehen. Auch die staatliche Subventionierung der Löhne von Leiharbeitskräften über aufstockendes Arbeitslosengeld II ließe sich allein durch einen branchenbezogenen Mindestlohn kaum wirksam begrenzen.

Vor diesem Hintergrund erscheint die tatsächliche Umsetzung des Equal Pay-Gebotes bei betrieblichen Einsätzen (ohne Ausnahmeregelungen) unverzichtbar. Im Vergleich zur regulären Beschäftigung von Stammarbeitskräften in den Entleihbetrieben würde die Nutzung von Leiharbeit dadurch bewusst verteuert. Dies könnte dazu beitragen, dass Zeitarbeit wieder vor allem für die Abdeckung von schwankendem Arbeitsanfall in den Entleihbetrieben genutzt würde und nicht mehr, um zeitweilig oder auch auf Dauer tarifliche Standards zu unterlaufen. Da sich die Stabilität der Beschäftigung von Leiharbeitskräften nur begrenzt beeinflussen lässt, ist dies als ein zentraler Ansatzpunkt anzusehen, um das Schutzniveau von Leiharbeitskräften nachhaltig zu verbessern. Darüber hinaus würde dadurch auch der Anreiz für Entleihbetriebe vergrößert, Leiharbeitskräfte rascher in feste Beschäftigung zu übernehmen, was den Brückeneffekt der Leiharbeit stärken würde.

Ob darüber hinaus eine zusätzliche Flexibilitätsprämie eingeführt werden sollte, wäre genauer zu prüfen. Im Vergleich zur jetzigen Situation wäre Equal Pay in vielen Fällen schon ein erheblicher Fortschritt. Ggf. könnte ein zusätzlicher Aufschlag zunächst für einsatzbefristete

Arbeitsverhältnisse eingeführt werden, bei denen eine Bezahlung von verleihfreien Zeiten i.d.R. nicht anfällt. Denkbar wäre außerdem auch, dass eine solche Prämie im Nachhinein fällig wird, wenn ein (ggf. unbefristet abgeschlossenes) Leiharbeitsverhältnis tatsächlich bereits nach kurzer Zeit vom Arbeitgeber beendet wird.

#### **• Begrenzung der Überlassungsdauer, Unterbindung des konzerninternen Verleihs, Quote zur Begrenzung des Anteils von Leiharbeit auf der betrieblichen Ebene**

Diese Vorschläge zielen vor allem darauf, den längerfristigen Einsatz von Leiharbeitskräften zu verhindern und insbesondere die Gründung eigener Zeitarbeitsseinheiten zur Umgehung tariflicher Standards zu unterbinden. Ob solche Regelungen tatsächlich erforderlich sind, hängt davon ab, ob das Equal Pay-Gebot wirksam umgesetzt wird. Wenn Leiharbeitskräfte grundsätzlich (oder allenfalls nach einer kurzen Einarbeitungsphase) Anspruch auf gleiche Bezahlung wie vergleichbare Stammarbeitskräfte hätten, gäbe es kaum noch finanzielle Anreize, Leiharbeitskräfte auf Dauer einzusetzen oder konzerninterne Zeitarbeitsseinheiten zu gründen.

Ohne Umsetzung des Equal Pay-Gebotes erscheinen beide Maßnahmen hingegen sinnvoll, weil anderenfalls die bisherige Praxis der Gründung eigener (konzerninterner) Zeitarbeitsseinheiten durch eine dauerhafte Kooperation mit einem externen Zeitarbeitsunternehmen ersetzt werden könnte, um bestehende tarifliche Standards in den Entleihbetrieben zu unterlaufen. Die Einführung einer Quote für den maximalen Anteil von Leiharbeitskräften auf betrieblicher Ebene verfolgt ähnliche Zielsetzungen, wäre allerdings vermutlich eher schwierig kontrollierbar und durchsetzbar – insbesondere, wenn es im Entleihbetrieb keine betriebliche Interessenvertretung gibt.

#### **• Wiedereinführung des Synchronisationsverbotes**

Die weitgehende Aufhebung des Synchronisationsverbotes hat dazu beigetragen, die Verantwortung der Zeitarbeitsunternehmen als Arbeitgeber zu verringern, aber es ist nicht bekannt, in welchem Umfang einsatzbefristete Arbeitsverträge tatsächlich genutzt werden. Auch für die anstehende Umsetzung der EU-Richtlinie in Deutschland ist diese Frage höchst relevant, weil eine Abweichung vom Equal Pay- und Equal Treatment-Gebot demnach nur zulässig sein wird, wenn unbefristete Arbeitsverträge gewährt und verleihfreie Zeiten bezahlt werden. Dies ist bei einsatzbefristeten Arbeitsverträgen jedoch typischer Weise nicht der Fall. Insofern ist auch zu fragen, ob die von den Unternehmen und Verbänden der Zeitarbeit immer wieder betonte grundsätzliche Unterscheidung zwischen dem Agenturprinzip in anderen Ländern und dem Unternehmensprinzip in Deutschland tatsächlich noch gerechtfertigt ist. Die Entscheidung, ob einsatzbefristete Arbeitsverträge weiterhin zulässig sein sollten oder nicht, muss im Kontext der künftigen Ausgestaltung der Regelungen insgesamt erfolgen.

#### **• Erweiterte Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte**

Die Erweiterung der Mitbestimmungsrechte der betrieblichen Interessenvertretungen in den Entleihbetrieben erscheint grundsätzlich sinnvoll – auch wenn das Equal Pay-Gebot eingeführt würde, weil dieses in der Praxis

auch wirksam umgesetzt werden müsste. Hier sind betriebliche Interessenvertretungen ein wichtiger Akteur, um dies zu unterstützen.

#### **Fazit**

Die anstehende Umsetzung der EU-Richtlinie in Deutschland bietet große Chancen, die Regulierung der Leiharbeit in Deutschland auf den Prüfstand zu stellen und unter Berücksichtigung aktueller (Fehl-)Entwicklungen neu zu justieren. Um diese Chancen tatsächlich zu nutzen, reicht es allerdings nicht aus nur auszuloten, wie die Anforderungen der Richtlinie mit möglichst wenigen Veränderungen der bisherigen Praxis erfüllt werden können. Vielmehr liefert die EU-Richtlinie einige wichtige Anhaltspunkte für Kriterien, mit denen nachvollziehbar überprüft werden kann, ob das bisherige Schutzniveau für Leiharbeitskräfte als angemessen anzusehen ist bzw. wo Änderungsbedarf besteht. Neben Fragen der Entlohnung und Beschäftigungsstabilität bzw.

der sozialen Absicherung von Leiharbeitskräften ist hierbei dem Befund des IAB (Crimmann u.a. 2009), dass Leiharbeit in vielen Fällen keine Brücke in andere reguläre Beschäftigung baut, sondern für einen Großteil der Betroffenen „der Start für eine dauerhafte ‚Zeitarbeitskarriere‘ ist“, besondere Beachtung zu schenken. Zu prüfen ist in diesem Kontext insbesondere, wie Übergänge von Leiharbeitskräften in reguläre Beschäftigung erleichtert und gefördert werden könnten. Stärkere finanzielle Anreize zur Ausweitung regulärer Beschäftigung wären ein wichtiger Ansatzpunkt, der aber durch weitere Maßnahmen ergänzt werden müsste – etwa durch einen deutlich verbesserten Zugang von Leiharbeitskräften zu betrieblichen und öffentlich finanzierten Weiterbildungsmaßnahmen, die über die reine Einarbeitung für meist zeitlich befristete Einsätze in Entleihbetrieben deutlich hinausgehen.