

Claudia Weinkopf

Benachteiligungen von Leiharbeitskräften abbauen

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales zum Elften Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes ([17/464](#)) und zu den Anträgen der Fraktionen von SPD ([17/1155](#)), BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN ([17/551](#)), DIE LINKE ([17/426](#)) am 28. Juni 2010

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 und erreicht damit nur knapp 54% des durchschnittlichen Stundenlohns von „Normalarbeitnehmer/innen“. 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 die 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 die 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 Re-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 anstehende Umsetzung der EU-Richtlinie in Deutschland bietet die Chance, die Regulierung der Leiharbeit in Deutschland auf den Prüfstand zu stellen und unter Berücksichtigung aktueller (Fehl-)Entwicklungen neu zu justieren.

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 Stammarbeitskräfte entsprechen sollen. Abweichungen hiervon sind nur möglich, wenn a) Leiharbeitskräfte einen unbefristeten Arbeitsvertrag haben und auch in verleihfreien Zeiten bezahlt werden, oder b) wenn es abweichende tarifliche Regelungen gibt, wobei allerdings der „Gesamtenschutz“ von Leiharbeitskräften zu beachten ist. Vor diesem Hintergrund ist auch hinsichtlich der Umsetzung der EU-Richtlinie, die bis zum 5. Dezember 2011 erfolgen muss, zu fragen, ob das derzeitige Schutzniveau für Leiharbeitskräfte in Deutschland als „angemessen“ angesehen werden kann.

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 etwa 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 Bundesagentur für Arbeit (2009) 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 Stammarbeitnehmerin oder eines vergleichbaren Stammarbeitnehmers 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 Normalarbeitnehmer/innen und atypisch Beschäftigten im Jahr 2006 ermittelt. Während Beschäftigte in Normalarbeitsverhältnissen (hier definiert als unbefristete Vollzeittätigkeit 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 Normalarbeitnehmer/innen. 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 so 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 häufig keine 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 Leiharbeitnehmer/innen 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- und 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 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, schaffen 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: 131; vgl. auch Lehmer / Ziegler 2010).

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 Leiharbeitskräf-

ten 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 Stammbesellschaft 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 das lukrative Verleihgeschäft nicht mehr (allein) den kommerziellen Zeitarbeitsunternehmen überlassen, sondern eigene Verleiheinheiten gründen, in denen die niedrigen Zeitarbeitstarife 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 nutzten, 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 bleibt abzuwarten, 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 Nachbeschäftigung von Zeitarbeitskräften nach Ende eines betrieblichen Einsatzes eher unüblich geworden ist. Dies gilt umso mehr, als über Arbeitszeitkonten innerhalb betrieblicher Einsätze Plusstunden angesammelt werden 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.

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 Niedriglöhne 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 könnte.

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 Zeitarbeitseinheiten 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 Zeitarbeitseinheiten zu gründen.

Ohne Umsetzung des Equal Pay-Gebotes erscheinen beide Maßnahmen hingegen sinnvoll, weil anderenfalls die bisherige Praxis der Gründung eigener (konzerninterner) Zeitarbeitseinheiten 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 kontrollier- 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, 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“ (Crimmann u.a. 2009: 131), 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.

Literatur

Bundesagentur für Arbeit, 2009: Arbeitnehmerüberlassung 2005-2008. Erfahrungen der Bundesagentur für Arbeit bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG). Nürnberg

Crimmann, Andreas / Ziegler, Kerstin / Ellguth, Peter / Kohaut, Susanne / Lehmer, Florian, 2009: Forschungsbericht zum Thema "Arbeitnehmerüberlassung" * Endbericht zum 29. Mai 2009. (Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht Arbeitsmarkt, 397), Nürnberg: IAB [Volltext](#)

Deutscher Bundestag, 2006: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Irmgard Schewe-Gerigk und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Arbeitnehmerüberlassungsgesetz – Wirkung der unbegrenzten Entleihdauer. Drucksache 16/1926. 22. Juni 2006. Berlin. – Drucksache 16/1777 – [Volltext](#)

Lehmer, Florian / Ziegler, Kerstin, 2010: Brückenfunktion der Leiharbeit: Zumindest ein schmaler Steg. IAB-Kurzbericht 13/2010 [Volltext](#)

Puch, Katharina, 2008: Zeitarbeit. Ergebnisse des Mikrozensus 2006. Destatis vom 18. März 2008. Wiesbaden [Volltext](#)

Seifert, Hartmut / Brehmer, Wolfgang, 2008: Leiharbeit: Funktionswandel einer flexiblen Beschäftigungsform. In: WSI-Mitteilungen H. 6, S. 335-341 [Volltext](#)

Statistisches Bundesamt, 2009: Niedriglohneinkommen und Erwerbstätigkeit. Wiesbaden [Volltext](#)

Vanselow, Achim / Weinkopf, Claudia, 2009: Zeitarbeit in europäischen Ländern - Lehren für Deutschland? Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitspapier 182 [Volltext](#)

Dr. Claudia Weinkopf ist Stellvertretende Geschäftsführende Direktorin des IAQ und leitet die Forschungsabteilung „Flexibilität und Sicherheit“.

Kontakt: claudia.weinkopf@uni-due.de

IAQ- Standpunkte 2010-03

Redaktionsschluss: 30.06.2010

**Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen
47048 Duisburg**

Über das Erscheinen der IAQ-Standpunkte informieren wir über eine Mailingliste:
<http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/newsletter.php>