

## Missbrauch von Leiharbeit verhindern

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales zum

- a) **Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung [BT-Drucksache 17/4804](#)**
- b) **Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung [BT-Drucksache17/4804](#)**
- c) **Gesetzentwurf der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Gesetz zur strikten Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung [BT-Drucksache 17/3752](#)**

### Zusammenfassung

Um den Missbrauch von Leiharbeit einzudämmen müssen gleicher Lohn für gleiche Arbeit gezahlt und die Dauer der Arbeitseinsätze begrenzt werden. Viele Unternehmen nutzen die gesetzlichen Möglichkeiten der Arbeitnehmerüberlassung aus um Löhne zu drücken. Dabei erhalten die Betriebe mit den schlechtesten Löhnen zum Teil noch Subventionen, da vielfach die geringen, nicht existenzsichernden Löhne aus den staatlichen Sozialkassen aufgestockt werden müssen. Nach der EU-Richtlinie zur Leiharbeit müssen die wesentlichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von Zeitarbeitskräften den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen vergleichbarer Stammarbeitskräfte entsprechen. Bei abweichenden tariflichen Regelungen ist der „Gesamtschutz“ von Leiharbeitskräften zu beachten.

Die Zahl der Leiharbeitskräfte in Deutschland lag im Oktober 2010 bereits bei über 900.000 und damit deutlich über dem bisherigen Höchststand vor der Krise. Die Bedingungen in der Branche haben sich drastisch verschlechtert, inzwischen arbeiten zwei von drei Leiharbeitsbeschäftigten zu Niedriglöhnen. Während Vollzeitbeschäftigte in im Durchschnitt 18,04 € brutto pro Stunde (2006) verdienen, erreichen Leiharbeitskräfte mit 9,71 € nahezu nur die Hälfte. Wegen der niedrigen Löhne müssen 11,5% aller Leiharbeitskräfte ergänzend Leistungen der Grundsicherung (Hartz IV) in Anspruch nehmen, fünfmal mehr als der Durchschnitt aller Beschäftigten. Die Kosten für diese Aufstockung betragen nach Auskunft der Bundesagentur für Arbeit zwischen Juni 2008 und Mai 2009 rund 531 Millionen Euro.

Leiharbeit als Brücke in Beschäftigung und normale Arbeit funktioniert nicht: Aus den 2004 eingeführten Personal-Service-Agenturen erwartete man Übergänge von 50 Prozent und mehr, stattdessen gab es nur rund 7 Prozent Einmündungen in reguläre Beschäftigung. Wenn der Gesetzgeber die Brückenfunktion verbessern will, muss zum einen die Überlassungsdauer zeitlich begrenzt werden, damit die Zeitarbeit nicht zum Dauerzustand wird; zum anderen muss gleicher Lohn gezahlt werden, damit eine Über-

nahme von Leihkräften in dauerhafte Beschäftigung für den Entleiher betriebswirtschaftlich attraktiv wird.

Angesichts der Zahlen kann man nicht mehr von einer marginalen Nutzung von Leiharbeit in Deutschland sprechen. Zunehmend haben Unternehmen und auch öffentlich-rechtliche Einrichtungen eigene Verleiheinheiten gegründet, um Arbeitskräfte zu den niedrigeren Zeitarbeitstarifen beschäftigen zu können. Solche Personalkarusselle sollen durch die beabsichtigten Gesetzesänderungen begrenzt werden, indem Leihkräfte, die innerhalb von sechs Monaten wieder eingestellt werden, gleichen Lohn und gleiche Arbeitsbedingungen erhalten.

Allerdings gelten die geplanten Schutzregelungen nicht für Auszubildende nach Abschluss ihrer Ausbildung sowie für Leihkräfte, die zuvor nicht beim Unternehmen beschäftigt waren. Missbrauch kann hier nur durch eine konsequente Umsetzung des Gleichbehandlungsgebots für alle Leihkräfte verhindert werden. Die angesichts der Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes zum 1.5. 2011 begrüßenswerten und mehr als überfälligen rechtlichen Änderungen zur Einführung eines Mindestlohns in der Leihbranche ersetzen nicht die notwendige, ausnahmslose Einführung des Equal Pay-Gebotes bei betrieblichen Einsätzen.

Die Weiterbildung von Leihkräften sollte durch einen Fonds verbessert werden, aus dem Weiterbildung in verleihfreien Zeiten finanziert wird. Der Fonds sollte von den Sozialpartnern paritätisch verwaltet und aus einer Umlage gespeist werden. Eine Begrenzung der Überlassungsdauer auf drei Monate ist zu restriktiv. Bei größeren Investitionsprojekten oder Personalvertretungen bei längerer Krankheit machen Höchstgrenzen von einem Jahr mit eng begrenzten Ausnahmen Sinn.

### **1. Die besondere Schutzbedürftigkeit von Leiharbeitnehmern/innen**

Mit der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes durch das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt im Dezember 2002 beabsichtigte der Gesetzgeber, „ein angemessenes Schutzniveau für die Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer zu gewährleisten“. Die besondere Schutzbedürftigkeit dieser Beschäftigtengruppe ist in Europa weithin unbestritten. Sie ergibt sich aus den oft nur kurzfristigen Arbeitsverträgen und dem Einsatz in wechselnden Betrieben. Beide Bedingungen erschweren den Aufbau stabiler und verhandlungsmächtiger Arbeitnehmerorganisationen, die nur mit gesetzlicher Rückenstärkung auf gleicher Augenhöhe die Arbeitsbedingungen mit den Unternehmen aushandeln können.

Hinsichtlich der besonderen Schutzbedürftigkeit von Leiharbeitnehmern/innen ist die EU-Richtlinie zur Leiharbeit unmissverständlich klar. Die wesentlichen Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von Zeitarbeitskräften müssen nach dieser Richtlinie während der Dauer ihrer Überlassung an einen Entleihbetrieb grundsätzlich mindestens den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen vergleichbarer Stammarbeitskräfte entsprechen. 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 „Gesamtzuschutz“ von Leiharbeitskräften zu beachten ist. „Voraussetzung“ der richtlinienkonformen Öffnung ist,

dass die tarifvertraglichen Gestaltungen „unter Achtung des Gesamtschutzes von Leiharbeitnehmern“ vom Gleichbehandlungsgebot abweichen“(Waltermann 2010: 40). Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass das Gleichbehandlungsgebot beliebig zur tarifvertraglichen Disposition steht (Waltermann 2010: 41).

Die besondere Verhandlungsschwäche von Leihkräften kann in der Praxis dazu genutzt werden, bestehende Tarife in Unternehmen durch den Einsatz billiger Leihkräfte zu unterbieten. Damit können geltende Tarifverträge unterminiert und die Verhandlungsgleichgewichte auch in Arbeitsmärkten mit gesunden Verhandlungsstrukturen zum Nachteil der Beschäftigten verändert werden, was die Tarifautonomie gefährdet.

Mit dem Gleichbehandlungsgebot für Leiharbeiter/innen werden implizit auch Rahmenbedingungen für die Geschäftsmodelle von Zeitarbeitsunternehmen vorgegeben. Ausdrücklich ausgeschlossen werden Geschäftsmodelle, die auf Lohnunterbietung beruhen. Gleichzeitig ist aber den Zeitarbeitsunternehmen durch das AÜG ein Markt für Personaldienstleistungen geöffnet worden, in dem über Spezialisierung und Qualität der Dienstleistungen konkurriert wird. Ein Blick in andere europäische Länder, in denen equal pay Regelungen für Leiharbeiter/innen gelten, zeigt, dass mit solchen Geschäftsmodellen gesunde Unternehmen entstehen und sich große Märkte erschließen lassen. Geschäftsmodelle mit existenzsichernden Löhnen sind im Übrigen auch aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit geboten. Wenn es zu einem Lohnwettbewerb nach unten kommt, werden gerade die Unternehmen mit den schlechtesten Löhnen subventioniert. Denn vielfach müssen geringe Löhne kurzfristig durch das ALG II und langfristig bei der Alterssicherung durch die Grundsicherung aufgestockt werden.

Es ist zunächst zu fragen, ob das derzeitige Schutzniveau von Leiharbeiter/innen als „angemessen“ angesehen werden kann. Auf dieser Basis sollen dann der Beitrag der beiden Gesetzesvorschläge und des Änderungsantrags der Regierungskoalition zur Sicherstellung eines angemessenen Schutzniveaus beurteilt werden.

## **2. Wesentliche Arbeitsbedingungen von Leiharbeitnehmern**

Die fast flächendeckende Tarifierung der Branche hat nicht zur Angleichung der Löhne von Leiharbeitskräften und Stammbeschäftigten geführt, sondern eher zu noch größeren Abständen – jedenfalls in gewerblichen Branchen mit einem überdurchschnittlichen Lohnniveau:

- Eine Sonderauswertung des Statistischen Bundesamt der Verdienststrukturerhebungen von 2001 und 2006 zu Stundenlöhnen zeigt, dass schon 2001 Leiharbeiter mit 55,3% mehr als dreimal so stark von Niedriglöhnen betroffen waren wie der Durchschnitt der Beschäftigten mit 17,3%. Bis 2006 ist der Anteil der Leiharbeiter mit niedrigen Stundenlöhnen um 11,9 Prozentpunkte auf 67,2% angestiegen. In Prozentpunkten gerechnet ist der Anstieg fast viereinhalbmal so groß wie bei allen Beschäftigten, deren Niedriglohnanteil um

2,7 Prozentpunkte auf 20% wuchs. Leiharbeit ist nach Minijobs (mit einem Anteil von Niedriglöhnern von 81,2% im Jahre 2006) die am schlechtesten entgolte Erwerbsform und das mit steigender Tendenz<sup>1</sup>.

- Das Statistische Bundesamt hat die durchschnittlichen Stundenlöhne von Normalarbeitnehmer/innen 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 verdienten, lag der durchschnittliche Stundenlohn von Leiharbeitskräften mit 9,71 € um fast die Hälfte niedriger (Statistisches Bundesamt 2009: 18).
- Aufgrund des geringen Lohnniveaus in der Leiharbeit müssen Leihkräfte nicht selten ergänzende Leistungen der Grundsicherung (Hartz IV) in Anspruch nehmen: Im März 2010 waren hiervon nach Information der Bundesagentur für Arbeit 11,5% aller Leiharbeitskräfte in Deutschland betroffen, was fünfmal höher als der Durchschnitt aller Beschäftigten war. Auch die Werte anderer Branchen mit hohen Niedriglohnanteilen, wie etwa des Gastgewerbes, werden deutlich übertroffen (Tabelle 1). Die Zahl der Aufstocker mag in der Praxis etwas niedriger liegen, etwa weil Leihkräfte gerade neu eingestellt wurden, aber das erste Einkommen im neuen Arbeitsverhältnis noch nicht ausgezahlt wurde, oder Transfereinkommen, wie Kranken- oder Elterngeld, bezogen werden. Solche Fälle sind jedoch auch in anderen Branchen zu finden, so dass Relativierungen der hohen Zahl der Aufstocker in der Arbeitnehmerüberlassung an der Sache vorbeigehen. Hinzu kommt, dass die hohe Zahl von ALG II Beziehern, die noch kein Erwerbseinkommen erzielt haben, auf die hohe Instabilität der Beschäftigungsverhältnisse schließen lässt.

**Tabelle 1: Aufstocker/innen**

	<b>SVP gesamt</b>	<b>Anteil mit ALG II</b>	<b>(Zahl)</b>	<b>Minijob</b>	<b>Anteil mit ALG II</b>	<b>(Zahl)</b>
<b>Bergbau etc.</b>	544.936	1,0%	5.225	18.527	13,6%	2.515
<b>Verarbeitendes Gewerbe</b>	6.184.005	0,8%	48.141	345.943	8,3%	28.731
<b>Baugewerbe</b>	1.511.483	2,2%	32.952	151.421	19,3%	29.252
<b>Handel, Instandhaltung, Rep. v. KFZ</b>	3.972.698	2,6%	104.643	905.659	12,6%	114.064
<b>Verkehr und Lagerei</b>	1.361.142	3,2%	43.235	255.070	21,4%	54.546
<b>Gastgewerbe</b>	796.436	8,7%	68.945	494.117	23,6%	116.696
<b>Information und Kommunikation</b>	822.902	1,0%	8.269	127.103	12,6%	16.063

<sup>1</sup> Die Ergebnisse der Verdienststrukturerhebung von 2006 liegen noch nicht vor.

<b>Finanz- u. Versicherungsdienstleistungen</b>	999.978	0,3%	3.233	41.574	6,0%	2.500
<b>Arbeitnehmerüberlassung</b>	591.792	11,5%	67.905	49.918	21,5%	10.721
<b>Wirtschaftliche Dienstleistungen ohne ANÜ</b>	2.839.410	4,2%	118.585	792.958	18,7%	147.960
<b>Öffent.. Verw., Verteidigung, Soz.-vers., Ext. Orga.</b>	1.699.888	0,8%	13.884	60.779	7,6%	4.590
<b>Erziehung und Unterricht</b>	1.094.595	3,1%	33.701	143.865	5,2%	7.518
<b>Gesundheits- und Sozialwesen</b>	3.449.349	2,5%	85.073	414.599	9,8%	40.531
<b>sonst. Dienstleistungen, Private Haushalte</b>	1.075.512	5,2%	55.861	449.606	15,1%	68.036
<b>Gesamtwirtschaft</b>	<b>27.148.472</b>	<b>2,6%</b>	<b>603.334</b>	<b>3.736.248</b>	<b>15,6%</b>	<b>583.225</b>

Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2010

- Die Kosten für solche aufstockenden Leistungen an Leiharbeitskräfte lagen nach Auskunft der Bundesagentur für Arbeit zwischen Juni 2008 und Mai 2009 bei 531 Millionen €. Durch die Expansion von Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland insgesamt und auch in der Arbeitnehmerüberlassung sind die Ausgaben für Aufstocker in den letzten Jahren gewachsen. Damit ist es zu einem partiellen Funktionswandel dieser aufstockenden Leistungen gekommen. Sie zielen nicht mehr allein auf Armutsvermeidung durch die Unterstützung von Bedarfsgemeinschaften, sondern dienen zunehmend auch als Ausfallbürgschaft für nicht existenzsichernde Löhne. Da hierdurch indirekt, aber sehr zielgenau besonders die sehr schlecht zahlenden Unternehmen subventioniert werden, kommt es zu nicht nur zu einer Fehlnutzung von Steuermitteln, sondern auch zu systematischen Wettbewerbsverzerrungen in der Verleihbranche selbst.
- Wenig beachtet wurden bislang die langfristigen Kosten niedriger Entlohnung im Verleihgewerbe und in anderen Niedriglohnbranchen für den Staat und die Sozialsysteme. Um Rentenanwartschaften in Höhe der Grundsicherung (ALG II inklusive Kosten der Unterkunft) aufzubauen, ist nach Darstellung von Waltermann (2010: 82) rechnerisch ein Stundenlohn von 8,20 € erforderlich, der im Verleihgewerbe oft nicht gezahlt wird. Simulationen zeigen langfristig eine Zunahme niedriger Renten vor allem in Ostdeutschland (Tabelle 2). Der Beitrag der Expansion gering entgelteter Leiharbeit ist hier allerdings nicht besonders ausgewiesen.
- Das niedrige Lohnniveau in Verbindung mit der geringen Beschäftigungsstabilität prägt auch das Niveau der sozialen Absicherung von Leiharbeitskräften. Mit Ausnahme der wenigen geringfügig Beschäftigten in der Branche sind die

meisten Leiharbeiter zwar sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Ihre niedrigen Löhne führen aber zu entsprechend geringeren Ansprüchen bei der Rente und beim Arbeitslosengeld I. 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 (Weinkopf 2010).

**Tabelle 2: Entwicklung des Anteils der Personen mit Niedrigrenten in der GRV\***  
(Simulationsergebnisse, in %)

Anteil der GRV-Rentenbezieherinnen und -bezieher mit Renten unter 600 Euro	Deutschland	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	<i>Gesamt</i>	<i>Männer</i>	<i>Frauen</i>	<i>Männer</i>	<i>Frauen</i>
<b>Kohorte 1937-1951</b>	29,9	2,7	54,2	3,9	25,3
<b>Kohorte 1952-1971</b>	32,5	2,3	53,8	31,4	48,0

\*Rentenzahlbetrag nach Abzug des Eigenanteils zur Kranken- und Pflegeversicherung, Basisszenario; Beträge abdiskontiert auf das Basisjahr 2005.

Quelle: Steiner / Geyer (2010)

### 3. Leiharbeit als Brücke in Beschäftigung und in Normalarbeitsverhältnisse

Rund zwei Drittel aller Neuzugänge in Leiharbeit waren unmittelbar vor ihrer Arbeitsaufnahme nicht beschäftigt. Dies wird häufig als Indikator für die Brückenfunktion von Leiharbeit gewertet. Der hohe Anteil ehemals Arbeitsloser kann aber auch eine ganz andere Ursache haben: Da die Löhne in der Verleihbranche im Vergleich zu den meisten anderen Branchen sehr niedrig sind, ist der Anreiz für ökonomisch rational denkende Beschäftigte, ihren zumeist besser bezahlten Arbeitsplatz zugunsten von Leiharbeit aufzugeben, überwiegend nicht gegeben. Eine solche Wechselbereitschaft ist wohl nur in den Teilsegmenten der Verleihbranche mit hohen Fachkräfteanteilen und überdurchschnittlichen Löhnen zu finden. Bei den gegenwärtig dominierenden Arbeitsbedingungen in der Verleihbranche liegt das Rekrutierungspotential der Verleihunternehmen daher vorrangig unter den Arbeitslosen. Der extrem hohe Anteil ehemals Arbeitsloser in der Verleihbranche kennzeichnet somit die geringe Attraktivität dieser Branche, nicht aber ihre Brückenfunktion in Beschäftigung.

Eine zweite Frage ist, ob die niedrigen Löhne in der Verleihbranche erst die Schaffung neuer Arbeitsplätze ermöglicht haben. Die neuere empirische US-amerikanische und britische Forschung zu den Wirkungen von Mindestlöhnen zeigt hingegen, dass eine Anhebung der Löhne im unteren Bereich keine negativen Wirkungen auf das Beschäftigungsniveau hat (Bosch / Weinkopf / Kalina 2009).

Auch die Brückenfunktion der Leiharbeit in reguläre Beschäftigung hat sich als weitaus geringer erwiesen, als von der Hartz-Kommission und der Bundesregierung erwartet. Aus den 2004 eingeführten Personal-Service-Agenturen heraus erwartete man Übergänge von 50% und mehr. Das IAB beziffert die Übergänge aber nur auf 7%. Crimmann u.a. (2009: 131) gelangen zu dem Schluss, „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.“

Diese Ergebnisse können nicht überraschen, da zwei zentrale Voraussetzungen für gute Übergangsquoten seit 2004 nicht mehr gegeben sind. Die erste Voraussetzung liegt in der zeitlichen Begrenzung der Überlassungsdauer; damit müssen Unternehmen, die gute Leihkräfte auch über die maximale Überlassungsdauer beschäftigen wollen, diesen Beschäftigten eine Übernahme in eine reguläre Beschäftigung anbieten. Die zweite Voraussetzung liegt in der gleichen Bezahlung, die bei längeren Einsätzen die Übernahme in ein dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis beim Entleiher betriebswirtschaftlich attraktiv werden lässt. Wenn der Gesetzgeber die Brückenfunktion verbessern will, muss er an diesen beiden Bedingungen ansetzen.

#### **4. Betriebliche Nutzung der Leiharbeit**

Leiharbeit hat sich in den vergangenen Jahren besonders dynamisch entwickelt. Vor der Krise wurde mit 823.101 Zeitarbeitskräften im Juli 2008 bundesweit der bisherige Höchststand erreicht. Dies waren weit mehr als doppelt so viele wie noch Mitte 2003 (327.331) (Bundesagentur für Arbeit 2009). Im Zuge der Wirtschaftskrise sind viele Leiharbeitskräfte entlassen bzw. befristete Arbeitsverträge in der Leiharbeitsbranche nicht verlängert worden, so dass sich ihre Zahl innerhalb weniger Monate auf 580.092 im April 2009 reduziert hatte. Nach dem IW-Zeitarbeitsindex lag die Zahl der Leiharbeitskräfte im Oktober 2010 bereits bei über 900.000 (BZA / IW 2010) – und damit sogar deutlich über dem Niveau des bisherigen Höchststandes vor der Krise.

Vor allem in mittleren und größeren Betrieben hat sich Zeitarbeit verbreitet. Fast jeder vierte Betrieb mit 50 bis 249 Beschäftigten nutzte im Jahr 2008 Zeitarbeit. Unter den größeren Betrieben ab 250 Beschäftigte war es sogar fast jeder zweite (48%) (Crimmann u.a. 2009: 17). Es lässt sich auch eine beachtliche Intensität der Nutzung von Leiharbeit beobachten: Der Anteil der Zeitarbeitskräfte an der Gesamtbelegschaft liegt in etwa einem Drittel aller Entleihbetriebe mit mindestens 20 Beschäftigten bei über 10%. Mehr als ein Fünftel der Belegschaft stellen Leiharbeitskräfte in jedem zehnten Betrieb. Angesichts dieser Zahlen kann man nicht mehr von einer marginalen Nutzung von Leiharbeit in Deutschland sprechen.

Zunehmend haben Unternehmen und auch öffentlich-rechtliche Einrichtungen eigene Verleiheinheiten gegründet, um Arbeitskräfte zu den niedrigeren Zeitarbeitstarifen beschäftigen zu können. 2007 verfügten nach Ergebnissen der WSI-Betriebsrätebefragung insgesamt 7,1% der Betriebe, die Leiharbeit nutzten, über eine solche „eigene Verleihfirma“. Besonders verbreitet war diese Praxis in den Bereichen „Kredit/Versicherungen“ (9,3%) und „Sonstige Dienstleistungen“ (12,9%) (Seifert/Brehmer 2008: 338). Erst mit dem Schlecker-Fall wurde diese Praxis in der Öffentlichkeit bekannt, obgleich bereits der 10. Bericht der Bundesregierung zur Arbeitnehmerüberlassung im Jahr 2005 ausführlich darauf eingegangen ist.

## **5. Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Gültigkeit von Tarifverträgen**

Jeder Wirtschaftszweig braucht für eine gesunde Wirtschaftstätigkeit Rechtssicherheit. Diese Bedingungen sind gegenwärtig in der Verleihbranche nicht gegeben. Zunehmend werden Zweifel an der Gültigkeit von Tarifverträgen in der Verleihbranche laut. Diese Zweifel beziehen sich auf die Tariffähigkeit der christlichen Gewerkschaften und auch ihre Gegnerunabhängigkeit. Das Bundesarbeitsgericht sprach zum Beispiel im Dezember 2010 der Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und Personalserviceagenturen (CGZP) die Tariffähigkeit ab (Az: 1 ABR 19/10).

Unabhängig von den juristischen Aspekten, auf die hier nicht eingegangen werden soll, ergeben sich auch aus sozialwissenschaftlicher und ökonomischer Sicht Zweifel an der Qualität der bisherigen Tarifverhandlungen in der Verleihbranche. Der Gesetzgeber hat angesichts der geringen Organisationsquote der Gewerkschaften in dieser Branche und der besonderen Schutzbedürftigkeit der Leiharbeitnehmer den Gewerkschaften in § 3, 1 Satz 3 des AÜG bewusst eine außerordentlich starke Verhandlungsposition eingeräumt. Sofern es nicht zu Tarifverhandlungen kommt, gilt danach der Grundsatz der gleichen Entlohnung. Die Gewerkschaften stehen damit nicht unter Verhandlungs- und Abschlusszwang. Der Sinn dieser Regelung besteht vor allem darin, die Gewerkschaften von dem Druck zu befreien, vom Gleichheitsgrundsatz abzuweichen.



Der Gesetzgeber erwartete, dass unter diesen Voraussetzungen ein den besonderen Bedingungen der Branche angemessenes Tarifgefüge entstehen würde. Die völlige Aufgabe des Gleichheitsgrundsatzes und damit die widerstandlose Preisgabe der wichtigsten Anliegen von Leiharbeitnehmern/innen in den bestehenden Tarifen weist auf beträchtliche Mängel in der Funktionsfähigkeit der Tarifverhandlungen in dieser Branche hin, die jetzt schrittweise juristisch aufgearbeitet werden.

Um die Branche von zermürenden und für einzelne Unternehmen möglicherweise existenzgefährdenden Rechtsstreitigkeiten zu schützen, müssten die Branche selbst und der Gesetzgeber ein großes Interesse an guten Arbeitsbedingungen und hoher Rechtsicherheit haben.

#### **6. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung BT-Drucksache 17/4804**

Der Gesetzesentwurf zielt auf die Eindämmung von Missbrauch und der Umsetzung der EU-Richtlinie 2008/104/EG in deutsches Recht. Die beabsichtigten Gesetzesänderungen setzen dem erheblichen Missbrauch in der Zeitarbeit jedoch nur wenige Grenzen. Das 2002 formulierte Ziel, „ein angemessenes Schutzniveau für die Zeitarbeiterinnen und Zeitarbeiter zu gewährleisten“ wird auch mit diesem Gesetzesentwurf nicht erreicht:

##### **Zu Nummer 5 Gleichheitsgrundsatz (§ 3) Buchstabe b.**

Durch die vorgeschlagene Regelung soll verhindert werden, dass Unternehmen Beschäftigte entlassen und innerhalb von sechs Monaten wieder als Leihkräfte zu schlechteren Konditionen beschäftigen. Leiharbeit soll auch in diesem Fall möglich sein, allerdings müssen die Leihkräfte dann den gleichen Lohn und die gleichen Arbeitsbedingungen erhalten. Der Grundgedanke solche Personalumschichtungen, die vor allem Lohnsenkungen dienen, zu verhindern, ist richtig. Es ist auch zu begrüßen, dass durch diese Regelungen innerbetriebliche Personalkarusselle, wie bei Schlecker, deutlich erschwert werden. Es verwundert allerdings, dass die geplanten Schutzregelungen nicht für Auszubildende nach Abschluss ihrer Ausbildung gelten sollen. Die vielfach verbreitete Beschäftigung von Auszubildenden nach Abschluss ihrer Ausbildung in unternehmenseigenen Verleihunternehmen weist hier auf einen ausgeprägten Missbrauch von Leiharbeit hin.

Es ist nicht nachzuvollziehen, dass andere Formen von Personalkarussellen nicht gleichermaßen eingeschränkt werden. Dem Abbau von Stammkräften und ihrem Ersatz durch Leihkräfte, die zuvor nicht beim Unternehmen beschäftigt waren, werden weiter-

hin keine Grenzen gesetzt. Missbrauch kann hier nur durch eine konsequente Umsetzung des Gleichbehandlungsgebots für alle Leihkräfte verhindert werden.

### **7. Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung BT-Drucksache17/4804**

Mit diesem Antrag werden die Grundlagen für die Einführung eines regional differenzierten Mindestlohnes für Leihkräfte geschaffen. Der Mindestlohn soll sowohl während des Verleihs als auch in verleihfreien Zeiten gelten und auf der Basis des Arbeitnehmerentsendegesetzes auch für entsandte Arbeitnehmer gelten. Es wird darauf hingewiesen, dass das Bundesverfassungsgericht die Festlegung von Lohnuntergrenzen und damit verbundene mögliche Eingriffe in die Tarifautonomie für zulässig hält, wenn damit die Stabilität der sozialen Sicherungssysteme verbessert, der Schutz der betroffenen Arbeitnehmer erhöht und der Abbau von Arbeitslosigkeit erleichtert wird. Bei konkurrierenden Anträgen auf Festsetzung eines Mindestlohnes soll die Repräsentativität der jeweiligen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände berücksichtigt werden.

Die Einführung einer verbindlichen Lohnuntergrenze für die Zeitarbeitsbranche wird von großen Teilen der Branche seit langem gefordert. Sie ist dringend erforderlich, da der deutsche Arbeitsmarkt zum 1.5. 2011 für die neuen Mitgliedsstaaten geöffnet wird. Diese Öffnung schließt die Möglichkeit der Entsendung von Leihkräften zu den Konditionen der Entsendeländer ein. Ein Mindestlohn könnte nicht nur Lohndumping durch aus dem Ausland entsandte Arbeitskräfte einschränken, sondern auch als verbindliche Unter- grenze für die Entlohnung in verleihfreien Zeiten verankert werden.

Die Höhe der bislang tariflich vereinbarten Mindestentgelte ist allerdings so niedrig, dass ein Mindestlohn nur die schlimmsten Auswüchse in der Branche beseitigen würde. Lohndumping aus dem Ausland wäre weiterhin möglich. Deutsche Verleihunternehmen, die ihre Fachkräfte nach Tarif und damit deutlich über dem zu erwartenden Mindestlohn bezahlen würden, könnten weiterhin unterboten werden. Weiterhin bleiben die hohen Lohnunterschiede zu den Stammbeschäftigten in den meisten Entleihbetrieben weiter bestehen. Damit wären auch die Anreize unverändert gegeben, Zeitarbeit zum Lohndumping zu nutzen. Die Subventionen niedriger Löhne von Leihkräften durch ein aufstockendes Arbeitslosengeld II würden in der Summe sicherlich etwas gesenkt, wären aber immer noch erheblich.

Die angesichts der Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes zum 1.5. 2011 begrüßenswerten und mehr als überfälligen rechtlichen Änderungen zur Einführung eines Mindest-

lohns in der Leihbranche ersetzen damit nicht die notwendige, ausnahmslose Einführung des Equal Pay-Gebotes bei betrieblichen Einsätzen.

### **8. Gesetzentwurf der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Gesetz zur strikten Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung BT-Drucksache 17/3752**

Dieser Gesetzesentwurf will Leiharbeit wieder auf die Funktion zurückführen, personelle Engpässe und Auftragsspitzen abzudecken. Das Hauptinstrument zur Erreichung dieses Zieles ist eine Umsetzung des Gleichbehandlungsgebots für Leihkräfte ab dem ersten Einsatztag. Dies ist sinnvoll, da auch starke Anreize für Unternehmen gesetzt werden, Leihkräfte zu übernehmen. Die Brückenfunktion von Leiharbeit kann auch durch die Abschaffung von Entschädigungsprämien an den Verleiher bei Übernahme verbessert werden. Um die Anreize von Verleihern, in die Weiterbildung ihrer Beschäftigten zu investieren, damit nicht zu stark zu vermindern, könnte man alternativ auch die Entschädigungsprämien in der Höhe stark begrenzen.

Sinnvoll ist die Überlegung, die Konditionen für eine Weiterbildung von Leihkräften zu verbessern. Ob dies allerdings durch eine Nutzung der Weiterbildungseinrichtungen im Einsatzbetrieb geleistet werden kann, ist fraglich. Die Leihkräfte werden oft nur für kurze Arbeitseinsätze entliehen, die allenfalls mit kurzen Einweisungen verbunden sind. Sinnvoller wäre es, einen Weiterbildungsfonds für Leihkräfte einzurichten, aus dem Weiterbildung in verleihfreien Zeiten finanziert wird. Der Fonds sollte von den Sozialpartnern paritätisch verwaltet und aus einer Umlage gespeist werden. Die Expertenkommission „Finanzierung lebenslangen Lernens“ hat in Anlehnung an ausländische Erfahrungen bereits 2003 eine Umlage von 1% vorgeschlagen. In Frankreich fließen gegenwärtig 2% der Bruttolohnsumme in den Fonds für Leihkräfte, der paritätisch verwaltet wird (Bosch 2010).

Vorgeschlagen wird weiterhin eine sog. Flexibilitätsprämie in Höhe von 10 Prozent. Hierfür gibt es Vorbilder aus anderen Ländern. 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) (Vanselow / Weinkopf 2009). In Frankreich sind hingegen die Arbeitsverhältnisse in der Leiharbeit weitgehend für die Dauer des Verleihs befristet. Durch die Aufhebung des Synchronisationsmodel 2003 ist dies auch in Deutschland möglich, es finden sich aber auch unbefristete Beschäftigungsverhältnisse in der Leiharbeit. Die hohe Zahl der Kurzarbeiter aus der Arbeitnehmerüberlassung in der letzten Wirtschaftskrise (über 50 000) zeigt, dass viele

Verleihunternehmen mit Stammkräften arbeiten. In Deutschland macht eine solche Prekaritätsprämie vor allem Sinn als Ausgleich für die häufig nur kurzfristigen Arbeitsverträge mit ihren negativen Auswirkungen auf die soziale Sicherung. Sie müssten daher vor allem für Leihkräfte mit kurzen Beschäftigungsverhältnissen und befristeten Verträgen gelten.

Eine Begrenzung der Überlassungsdauer auf 3 Monate ist zu restriktiv. Bei größeren Investitionsprojekten oder Personalvertretungen bei längerer Krankheit kann ein besonderer Personalbedarf auch über drei Monate hinaus reichen. Wenn dann Zeitarbeit nicht möglich ist, besteht die Gefahr, dass Unternehmen von regulierter Leiharbeit in nicht regulierte Werkverträge ausweichen. Höchstgrenzen von einem Jahr mit eng begrenzten Ausnahmen machen jedoch Sinn.

## Literatur

**Bosch, Gerhard**, 2010: In Qualifizierung investieren: ein Weiterbildungsfonds für Deutschland. Expertise. Bonn: FES. Wiso Diskurs; Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik; Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung. Dezember 2010 [Volltext](#)

**Bosch, Gerhard / Weinkopf, Claudia / Kalina, Thorsten**, 2009: Mindestlöhne in Deutschland: Expertise. Bonn: FES. Wiso Diskurs; Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik; Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung. Dezember 2009 [Volltext](#)

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

**Bundesagentur für Arbeit**, 2010: Arbeitsmarkt in Zahlen, Erwerbstätige Arbeitslosengeld II-bezieher, Datenstand Grafik März 2010, Nürnberg [Volltext](#)

**BZA / IW**, 2010: IW Zeitarbeitsindex. BZA-Umfrage November 2010 (Welle 40) – IW-Fortschreibung. Köln [Volltext](#)

**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](#)

**Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens**, 2004: Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission „Finanzierung lebenslangen Lernens“: Der Weg in die Zukunft. Berlin: BMBF [Volltext](#)

**Seifert, Hartmut / Brehmer, Wolfgang**, 2008: Leiharbeit: Funktionswandel einer flexiblen Beschäftigungsform. In: WSI-Mitteilungen 61 (6), S. 335-341 [Volltext](#)

**Steiner, Viktor / Geyer, Johannes**, 2010: Erwerbsbiografien und Alterseinkommen im demografischen Wandel - eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland. Berlin: DIW, Politikberatung kompakt 55 [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](#)

**Waltermann, Raimund, 2010:** Abschied vom Normalarbeitsverhältnis? – Welche arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen empfehlen sich im Hinblick auf die Zunahme neuer Beschäftigungsformen und die wachsende Diskontinuität von Erwerbsbiographien? Gutachten für den 68. Deutschen Juristentag. Bonn: Universität

**Weinkopf, Claudia, 2010:** 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) am 28. Juni 2010. Internet-Dokument. Duisburg: Inst. Arbeit und Qualifikation, IAQ-Standpunkte Nr. 2010-03 [Volltext](#)

**Prof. Dr. Gerhard Bosch ist Geschäftsführender Direktor**

**Kontakt: [gerhard.bosch@uni-due.de](mailto:gerhard.bosch@uni-due.de)**

**IAQ- Standpunkte 2011-02**

**Redaktionsschluss: 21.03.2011**

**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>