

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. März 2011 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes -
Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/4804)

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer
Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur strikten Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache
17/3752)

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Bundesagentur für Arbeit	4
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.....	9
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	15
Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e.V.....	20
Arbeitgeberverband Mittelständischer Personaldienstleister e.V.....	26
Bundesverband Zeitarbeit	26
Bundesverband Deutscher Dienstleistungsunternehmen e.V.....	39
Deutscher Gewerkschaftsbund	43
IG Metall.....	51
Prof. Franz Josef Düwell	56
Dr. Hajo Holst.....	59
Prof. Dr. Gerhard Bosch.....	65
D. Stellungnahmen nicht in der Anhörung vertretener Verbände	
Paritätischer Gesamtverband.....	71
Unternehmensverband Deutsches Handwerk	72
dbb beamtenbund und tarifunion	77
Diakonie Bundesverband	79

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

15. März 2011
Sekretariat des Ausschusses: ☎32487
Fax: 36030
Sitzungssaal: ☎31487
Fax: 30487

Mitteilung

Tagesordnung

**56. Sitzung des
Ausschusses für Arbeit und Soziales
am Montag, dem 21. März 2011, 14:00 bis 15.30 Uhr
10557 Berlin, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus, Sitzungssaal 3.101**

Vorsitz: Abg. Katja Kipping (MdB)

Einziger Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des
Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung
von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung**

(BT-Drucksache 17/4804)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17/3752, 17(11)437,
17(11)438, 17(11)439, 17(11)436, 17(11)440, 17(11)441, 17(11)442,
17(11)443, 17(11)432, 17(11)433, 17(11)434, 17(11)435,
Änderungsantrag 17(11)446

b) 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)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17/4804, 17(11)437,
17(11)438, 17(11)439, 17(11)436, 17(11)440, 17(11)441, 17(11)442,
17(11)443, 17(11)432, 17(11)433, 17(11)434, 17(11)435

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Rechtsausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Rechtsausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Katja Kipping
Vorsitzende

Sachverständigenliste

Bundesagentur für Arbeit

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Bundesverband Zeitarbeit

Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e. V.

Arbeitgeberverband Mittelständischer Personaldienstleister e. V.

Bundesverband Deutscher Dienstleistungsunternehmen e. V.

Deutscher Gewerkschaftsbund

IG Metall

Prof. Franz Josef Düwell

Dr. Hajo Holst

Prof. Dr. Gerhard Bosch

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)435neu

14. März 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. März 2011 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/4804)

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur strikten Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/3752)

Bundesagentur für Arbeit (BA)**Fazit der Bewertung der Gesetzentwürfe:**

- Die Regelungsansätze im **Gesetzentwurf der Bundesregierung** sind grundsätzlich sachgerecht; der Entwurf sieht jedoch die „gelegentliche“ Arbeitnehmerüberlassung als erlaubnisfreien Ausnahmetatbestand vor ohne diesen für die beteiligten Behörden (Bundesagentur für Arbeit (BA), Zollverwaltung) und betroffenen Unternehmen hinreichend zu konkretisieren; dies führt zu einer problematischen Grenzverwischung zwischen erlaubnispflichtiger und erlaubnisfreier Arbeitnehmerüberlassung; eine Grauzone der Rechtsunsicherheit könnte entstehen.
- Der **Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKEN** sieht insbesondere eine Gleichstellung von Zeitarbeitskräften mit Stammbeschäftigten ab dem ersten Tag vor, wobei es keine Tarifausnahme geben soll. Dieser Ansatz hemmt gerade das erklärte Ziel, die Zeitarbeit wieder auf typische Aushilfsstatbestände zurückzuführen. Im Übrigen sollen mit dem Gesetzentwurf frühere Regelungen, insbesondere eine Höchstüberlassungsdauer, sowie ein Synchronisations- und Befristungsverbot wieder eingeführt werden. Die Wirksamkeit dieser Regelungen ist fraglich; die Bürokratisierung der Überwachung jedoch erheblich. Zum Regelungsinstrument einer Höchstüberlassungsdauer gibt es bürokratieärmere Alternativen. Für ein Synchronisations- bzw. Befristungsverbot wird kein Bedarf gese-

hen, weil das Teilzeit- und Befristungsgesetz Anwendung findet.

Im Folgenden stehen Aspekte der Administrierbarkeit der einzelnen vorgesehenen Regelungen im Vordergrund. Die Zielvorstellungen der beiden Gesetzentwürfe selbst sind in erster Linie von den Instanzen der politischen Willensbildung zu bewerten.

A. Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des AÜG - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung vom 17.02.2011 (Gesetzentwurf der Bundesregierung gem. BT-Drucks. 17/4804)

1. Änderungen zu § 1 AÜG

Die geänderte Bestimmung des Anwendungsbereichs des AÜG durch Ersatz des Kriteriums „gewerbsmäßig“ durch die Formulierung „im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit“ wird positiv gesehen, da dadurch Abgrenzungsprobleme bei der Auslegung des Begriffs gewerbsmäßig beseitigt werden.

Der neue Ausnahmetatbestand in § 1 Abs. 3 Nr. 2a AÜG ist im Hinblick auf die Formulierung „Überlassung nur gelegentlich“ zu unbestimmt. Es ist keine hinreichend scharfe Grenzziehung möglich, in welchen Fällen Ausnahmen von der Erlaubnispflicht nach dem AÜG bestehen sollen. Da die illegale Arbeitnehmerüberlassung mit einem Bußgeld bis zu einer Höhe von € 25.000,00 sanktioniert werden kann, muss die Ausnahmeregelung für alle Beteiligten (Unternehmen, BA, Behörden der Zollverwaltung) hinreichend konkret definiert sein.

In der amtlichen Begründung wird hierzu ausgeführt, dass vor dem Hintergrund des Ausnahmecharakters an das Erfordernis einer „nur gelegentlichen Überlassung“ strenge Anforderungen zu stellen sind. Als Beispiel für gelegentlich auftretende Überlassungsfälle wird die „Abdeckung eines kurzfristigen Spitzenbedarfs eines anderen Unternehmens“ genannt. D.h. es wird – in nachvollziehbarer Weise – zur Konkretisierung der gelegentlichen Überlassung ein Tatbestand formuliert, der dem Wesen der Zeitarbeit entspricht. Im ersten Absatz des Allgemeinen Teils der amtlichen Begründung wird der Zweck der Arbeitnehmerüberlassung u.a. wie folgt beschrieben: „Gleichzeitig ist die Arbeitnehmerüberlassung ein wichtiges Instrument für die Unternehmen, die durch die Nutzung flexibel auf Nachfragespitzen oder Auftragsflauten reagieren können.“.

Um zum einen keine gesetzliche „Grauzone“ der erlaubnisfreien Arbeitnehmerüberlassung einzuführen und zum anderen eine missbräuchliche Inanspruchnahme des neuen Ausnahmetatbestandes zu verhindern, sollte der Begriff „gelegentlich“ präzisiert bzw. konkretisiert werden. Anknüpfungspunkte für eine Konkretisierung könnten Kriterien wie Einmaligkeit, fehlende Wiederholungsabsicht etc. sein. So würde es auch keiner zusätzlichen Anzeigepflicht, die der Bundesrat in seiner Stellungnahme vorschlägt, bedürfen. Diese zusätzliche Anzeigepflicht würde sowohl für die Unternehmen als auch für die BA zu einem zusätzlichen bürokratischen Aufwand führen.

2. Änderungen zu §§ 3 und 9 AÜG

Mit der Drehtür-Regel wird in bestimmten Fällen eine Gleichstellung gesetzlich – ohne Möglichkeit der Abweichung - angeordnet. Diese Gleichstellung kann der Leiharbeitnehmer gerichtlich geltend machen. Begrüßt wird in diesem Zusammenhang der auch für die BA als Erlaubnisbehörde relevante Begründungstext, wonach der Gesetzgeber voraussetzt, dass Leiharbeitsunternehmen bereits im Rahmen der Personalgewinnung Bewerber/innen nach deren Vorbeschäftigungen fragen und deshalb bekannt ist, wo diese in den letzten sechs Monaten vor der Überlassung an einen Entleiher beschäftigt waren. Läge diese Information im Einzelfall nicht vor bzw. wäre sie nicht in der Personalakte dokumentiert, könnte der Verleiher bzw. die Erlaubnisbehörde nicht feststellen, ob die Voraussetzungen der Drehtür-Regelung erfüllt sind.

3. Einfügung des § 10 Abs. 4 i.V.m. § 16 Abs. 1 Nr. 7a AÜG

Die BA stellt bei Prüfungen von Erlaubnisinhabern Sachverhalte fest, die die Zuverlässigkeit des Verleihers tangieren. Dabei stehen insbesondere Verletzungen von arbeitsrechtlichen Pflichten im Vordergrund (so auch **Elfter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des AÜG, BT DRS 17/464 Seite 15 ff.**). **Unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit kann in solchen Fällen in der Regel die Erlaubnis nicht entzogen werden (Widerruf/Rücknahme). Die BA führt daher überwiegend mit den Verleihern Gespräche und erteilt bescheidmäßig Hinweise oder erteilt die Erlaubnis mit Auflagen. Die Erweiterung der Sank-**

tionsmöglichkeit bei Verstößen gegen zu gewährende Arbeitsbedingungen unterhalb der Schwelle eines Entzugs der Erlaubnis wird deshalb positiv bewertet.

4. Einfügung der §§ 13a und 13b AÜG

Die Regelungen für einen ungehinderten Zugang zu einer Beschäftigung von Zeitarbeitskräften im Entleihbetrieb und für einen gleichen Zugang für Zeitarbeitskräfte zu Gemeinschaftseinrichtungen im Entleihunternehmen resultieren aus der EU-Leiharbeitsrichtlinie (2008/104/EG), die bis zum 05. Dezember 2011 in nationale Vorschriften umzusetzen ist. Zeitarbeitnehmer und Zeitarbeitnehmerinnen haben Zugang zu Gemeinschaftseinrichtungen des Entleihers unter den gleichen Bedingungen wie vergleichbare Arbeitnehmer in dem Betrieb, es sei denn eine unterschiedliche Behandlung ist aus sachlichen Gründen gerechtfertigt. Wann ein sachlicher Grund vorliegt, wurde in der amtlichen Begründung präzisiert.

5. Änderungen zu § 16 AÜG

Da die BA als Erlaubnisbehörde grundsätzlichen keinen Kontakt zu und keine Kontrollbefugnisse gegenüber den Entleihern hat, kann sie die Verwirklichung von Tatbeständen nach Abs. 1 Nr. 9 nicht aktiv feststellen, sondern diese nur verfolgen und ahnden, wenn sie ihr angezeigt werden. Die Erweiterung der Tatbestände von Ordnungswidrigkeiten und die Erhöhung der Bußgeldhöhen sind Vorgaben nach der EU-Leiharbeitsrichtlinie, da insbesondere auch abschreckende Sanktionen vorzusehen sind.

6. Sonstige Bemerkungen

Die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung der Ordnungswidrigkeit nach § 16 Abs. 1 Nr. 7a AÜG liegt nach dem Gesetzentwurf bei der BA. Denkbar ist auch, dass die Behörden der Zollverwaltung zuständige Verwaltungsbehörde nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) werden. Diese sind für Ordnungswidrigkeiten (u.a. Prüfung des Mindestlohnes, Arbeitsbedingungen) nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) allein zuständige Verwaltungsbehörde. Diese Zuständigkeit wurde mit dem Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt eingeführt und die bis dahin vorliegende Doppelzuständigkeit von Arbeitsverwaltung und Zollverwaltung aufgehoben (BT DRS 15/5934, Seite 8). Mit der Regelung im Gesetzesentwurf würde wieder eine Doppelzuständigkeit vorliegen, da der BA im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten bei Nichtgewährung von Arbeitsbedingungen obliegen würde.

Mit Blick auf die im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vereinbarte Aufgabenkritik der BA könnte auch überlegt werden, die ordnungspolitische Aufgabe des AÜG analog der damals im Bereich der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung gefundenen Regelung vollständig z.B. auf den Zoll zu übertragen und die BA damit weiter auf die Kernaufgabe Vermittlung zu fokussieren.

B. Entwurf eines Gesetzes zur strikten Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung (Gesetzentwurf der Abgeordneten Jutta Krellmann u. a. der Fraktion DIE LINKE gem. BT-Drucks. 17/3752)

Die Fraktion DIE LINKE beschreibt die Zielrichtung ihres Gesetzentwurfes damit, dass die Leiharbeit wieder auf die Funktion zurückzuführen sei, personelle Engpässe und Auftragsspitzen auszugleichen und eine Schlechterstellung der Leiharbeitskräfte gegenüber vergleichbaren Stammbeschäftigten zu vermeiden.

Zur Umsetzung dieser Zielvorstellungen sieht der Gesetzentwurf die Wiedereinführung früherer Regelungen des AÜG vor (Höchstüberlassungsdauer; Synchronisationsverbot; Befristungsverbot). Daneben enthält er Regelungen zur Umsetzung der EU-Leiharbeitsrichtlinie (Zugang zu Sozialeinrichtungen im Einsatzbetrieb) und Vorschriften, die verschiedenen ausländischen Regelungen nachgebildet sind (z. B. Gleichstellungsgrundsatz ohne Tarifvorbehalt, Flexibilitätsprämie; Überlassungsverbot bei Streik im Einsatzbetrieb).

1. Gleichstellungsgrundsatz ohne Tarifvorbehalt („Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“)

Ein Gleichstellungsgrundsatz ohne Tarifvorbehalt ab dem ersten Einsatztag würde die Zeitarbeit nicht nur verteuern, sondern zu einem oft raschen Wechsel der Lohn- und Arbeitsbedingungen führen. Je öfter der Einsatzbetrieb gewechselt würde, desto öfter müssten die Lohn- und Arbeitsbedingungen an die jeweiligen Bedingungen vergleichbarer Stammbeschäftigter in den jeweiligen Einsatzbetrieben angeglichen werden. Einsatzbetriebe müssten ihre Lohn- und Arbeitsbedingungen dem Verleiher also auch bei kurzfristigen Einsätzen von wenigen Tagen offenbaren (hier gibt es in der Praxis oft Schwierigkeiten), dieser müsste insbesondere seine Lohnabrechnung für den Leiharbeitnehmer kurzfristig umstellen und die Erlaubnisbehörde hätte ggf. Lohnunterlagen zu prüfen, die theoretisch einem täglichen Wechsel unterliegen könnten. Hierin zeigt sich auch, dass von einer Gleichstellung ab dem ersten Tag eine erhebliche Bürokratisierung ausgeht. Dieser Regelungsansatz könnte die Zeitarbeit deshalb gerade in den Segmenten des Arbeitsmarktes zum Erliegen bringen, auf die er sie zurückführen wollte: bei typischen Aushilfsstatbeständen.

Dessen ungeachtet kann eine konsequentere Gleichstellungsregelung – wie ausländische Erfahrungen zeigen – neben Risiken auch Chancen enthalten, wenn sie nach einer geeigneten Wartefrist zur Anwendung kommt. Die Bestimmung einer solchen Wartefrist ist jedoch auch einer vorzugswürdigen untergesetzlichen Regelung durch die Tarifparteien zugänglich. So könnten beispielsweise die Tarifparteien ein Konzept der abgestuften Lohnangleichung vereinbaren, so dass Zeitarbeitskräfte mit zunehmender Dauer des Einsatzes stufenweise an die Lohn- und Arbeitsbedingungen des Einsatzbetriebes angeglichen würden. Solche Rahmenbedingungen würden zwar die Zeitarbeit vermutlich etwas verteuern, könnten jedoch auch die Arbeitsmotivation und Identifikation der Zeitarbeitnehmer mit dem Einsatzbetrieb und die gesellschaftlichen Akzeptanz der

Zeitarbeit verbessern, 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. Chancen und Risiken einer veränderten Gleichstellungsregelung sind dabei von der Politik im Lichte ausländischer Erfahrungen sorgfältig abzuwägen.

2. Wiederherstellung des Synchronisationsverbotes

Das AÜG enthielt früher ein sog. Synchronisationsverbot. Damit war es nicht zulässig, die Dauer des Leiharbeitsvertrages mit der Dauer einer Überlassung zeitlich deckungsgleich festzulegen. Mit dem Ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23. Dezember 2002 (BGBl. I S. 4607) wurde diese Regelung aufgehoben.

Bei konsequenter Anwendung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (TzBfG) auf Arbeitsverhältnisse in der Zeitarbeit bedarf es jedoch keines Synchronisationsverbotes; denn nach

§ 14 Abs. 1 TzBfG ist die Befristung eines Arbeitsverhältnisses nur zulässig, wenn sie durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt ist. Der vorübergehende Bedarf eines einzelnen Entleihers allein und die Ungewissheit über weitere Einsatzmöglichkeiten des Zeitarbeitnehmers können keine Befristung wegen vorübergehenden Bedarfes (§ 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 TzBfG) rechtfertigen, denn eine temporär fehlende Überlassungsmöglichkeit ist ein typisches Risiko, das vom Verleiher zu tragen ist.

Bei einer Wiedereinführung eines Synchronisationsverbotes ist – das zeigen frühere Erfahrungen – auch mit einem hohen bürokratischen Überwachungsaufwand zu rechnen.

3. Wiedereinführung eines Befristungsverbotes

Auf die Ausführungen zum Synchronisationsverbot wird verwiesen.

4. Einführung einer Flexibilitätsprämie

Um die erhöhten Flexibilitätsanforderungen an Zeitarbeitskräfte auszugleichen, lehnt sich der Gesetzentwurf an eine französische Regelung an, nach der Zeitarbeitskräften eine „Prekaritätsprämie“ in Höhe von 10 % vom Bruttolohn gezahlt wird. Vor einem Import ausländischer Regelungen ist jedoch auch der rechtliche Kontext zu prüfen, in dem diese entstanden sind. Im Unterschied zum deutschen Recht geht das französische nicht vom gesetzlichen Leitbild eines grundsätzlich längerfristig angelegten Leiharbeitsverhältnisses aus, das auf der Verknüpfung befristeter Einsätze bei verschiedenen Entleihern beruht. Zwar können auch deutsche Leiharbeitsverhältnisse inzwischen in den Grenzen des Teilzeit- und Befristungsgesetzes auf die Dauer der Einsätze befristet werden. Im Unterschied zu Frankreich hat die deutsche Zeitarbeitskraft jedoch auch in verleihfreien Zeiten einen Vergütungsanspruch (Garantielohn). Insoweit ist die Situation der deutschen und französischen Zeitarbeitskräfte nicht vergleichbar.

5. Wiedereinführung einer Überlassungshöchstdauer von drei Monaten

Die Wiedereinführung einer Überlassungshöchstdauer von drei Monaten ist problematisch. Bedenkt man, dass der Gesetzentwurf die Funktion der Leiharbeit auf den Ausgleich personeller Engpässe und Auftragsspitzen zurückführen will, so ist eine Überlassungshöchstdauer von drei Monaten zu eng, weil typische Aushilfsbestände wie temporäre Personalausfälle (z. B. bei Elternzeit oder Krankheit) oder Personalbedarf bei Projekten deutlich länger dauern können.

Mit einer gesetzlichen Überlassungshöchstdauer kann zudem auch die Besetzung von Stammarbeitsplätzen mit Zeitarbeitskräften nicht verhindert, sondern allenfalls erschwert werden. Denn bei einer solchen individuellen Einsatzbefristung könnte der Verleiher nach Ablauf der Überlassungshöchstdauer die Zeitarbeitskraft austauschen.

Die Wiedereinführung einer Überlassungshöchstdauer von drei Monaten wäre auch nicht arbeitnehmerfreundlich, weil Zeitarbeitskräfte zu einer höheren Flexibilität gezwungen wären, indem sie sich noch öfter auf neue Einsatzbetriebe einstellen müssten.

Die Überwachung einer Überlassungshöchstdauer wäre auch mit einem hohen Verwaltungsaufwand der Erlaubnisbehörden verbunden. Bestünde ein politischer Konsens, langfristigen Verleih zu begrenzen und den Ersatz von Stammarbeitskräften durch Zeitarbeitskräfte möglichst zu vermeiden, so wären aus Verwaltungssicht gesetzliche Regelungen vorzugswürdig, bei denen nicht der Verbots-, sondern der Lenkungscharakter im Vordergrund steht. In diesem Sinne sind Tarifregelungen denkbar, die die Lohn- und Arbeitsbedingungen in Abhängigkeit von der Überlassungsdauer an die Gleichstellung annähern.

6. Qualifizierung von Zeitarbeitskräften

Zunehmend mehr Zeitarbeitsunternehmen investieren in die Qualifizierung ihrer Arbeitskräfte. Vor dem Hintergrund des strukturellen Wandels und der demografischen Entwicklung müssen Zeitarbeitsunternehmen geeignete und qualifizierte Fachkräfte vorhalten, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, ihre Existenz zu sichern und auszubauen. Gerade verleihfreie Zeiten eignen sich für die Weiterbildung. Auch hier dürfte eine Regelung durch Tarifverträge gegenüber einer gesetzlichen Regelung sachnäher und deshalb vorzugswürdig sein. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass ein großer Teil der Verleiher im Sinne des AÜG keine Zeitarbeitsunternehmen, sondern Mischbetriebe sind, weil ihr Geschäftszweck nicht überwiegend auf Verleih gerichtet ist.

7. Zugang zu Sozialeinrichtungen im Einsatzbetrieb

Durch die Regelung wird die EU-Leiharbeitsrichtlinie umgesetzt.

8. Betriebsverfassungsrechtliche Änderungsvorschläge

Von der im Gesetzentwurf enthaltenen Erweiterung bzw. Änderung der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates im Einsatzbetrieb ist die BA bei ihrer Aufgabendurchführung nicht berührt. Eine Kommentierung ist deshalb nicht erforderlich.

9. Überlassungsverbot für Leiharbeitskräfte bei Streik im Einsatzbetrieb

Nach § 11 Abs. 5 AÜG haben Leiharbeitnehmer das Recht bei Streik im Entleihbetrieb die Leistung zu verweigern. Verleiher müssen den Leiharbeitnehmer auf dieses Recht hinweisen.

Der Gesetzentwurf sieht hier eine Verschärfung gegenüber dem bestehenden Recht vor. Auch dieser Gegenstand ist einer tariflichen Regelung zugänglich, die zwischen den Tarifpartnern einvernehmlich und sachnah getroffen werden kann.

10. Gleichbehandlung bei Auslagerungen

Nach dem Gesetzentwurf soll in das AÜG ein neuer § 1c eingefügt werden. Die Regelung sieht vor, dass in Fällen, in denen die Erledigung von Aufgaben an Drittunternehmen ausgelagert werden, den Beschäftigten die gleichen Bedingungen wie vergleichbaren Beschäftigten im Ursprungsunternehmen zu gewähren sind. Die Regelung wird damit begründet, dass Unternehmen z. B. im Rahmen von Werkverträgen Betriebsaufgaben auslagern, um Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen zu unterlaufen.

Ein unmittelbarer Sachzusammenhang der Regelung mit den Vorschriften des AÜG ist nicht erkennbar, weil nicht auf die Fälle eines Outsourcing abgestellt wird, die sich als verschleierte Arbeitnehmerüberlassung darstellen. Es wird auch nicht der problematische Versuch unternommen, im Wege einer Rechtsfiktion das vielfältige Phänomen des Outsourcing dem Tatbestand der Arbeitnehmerüberlassung fiktiv anzugliedern. Im Übrigen ist die Frage, ob bei Phänomenen des Outsourcing überhaupt gesetzlicher Regelungsbedarf besteht, von den Instanzen der politischen Willensbildung zu beantworten. Der vorliegende Gesetzentwurf liefert dazu auf jeden Fall auch in seiner Begründung keine Datengrundlage.

Stellungnahme zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des AÜG – Verhinderung von Missbrauch in der Arbeitnehmerüberlassung (BT-DRS 17/4804) vom 15.03.2011

1. Ergänzung von § 3 Abs. 1 Nr. 3 AÜG

In § 3 Abs. 1 Nr. 3 wurde ergänzt, dass vom Gleichstellungsgrundsatz mit einem Tarifvertrag nur abgewichen werden kann, wenn er nicht die in einer Rechtsverordnung festgesetzten Mindeststundenentgelte unterschreitet. Für die BA ergibt sich mit Einführung der Lohnuntergrenze nur ein geringer administrativer Mehraufwand.

Auffällig ist: Ein direkter Versagungsgrund für Fälle, in denen bei Gleichstellung nicht der Mindestlohn beachtet wird, wurde nicht aufgenommen. Eine Versagung (Widerruf/Rücknahme) ist in diesen Fällen nur über mangelnde Zuverlässigkeit (§ 3 Abs. 1 Nr. 1) möglich, da der Arbeitgeber seine arbeitsrecht-

lichen Pflichten, hier insbesondere der § 10 Abs. 4 und 5 nicht eingehalten hat.

2. Ordnungswidrigkeiten

Nach dem Gesetzentwurf der Bundesregierung ist die Ordnungswidrigkeit nach § 16 Abs. 1 Nr. 7a wie folgt gefasst: „7a. entgegen § 10 Absatz 4 eine Arbeitsbedingung nicht gewährt“. Mit dem Änderungsantrag wird im § 10 ein Absatz 5 eingefügt. In der Begründung wird am Ende zu Absatz 5 ausgeführt,

dass die in § 10 definierten Handlungspflichten des Arbeitgebers zugleich notwendige Grundlage für den Ordnungswidrigkeitstatbestand des neuen §16 Absatz 1 Nummer 7a sind. Eine Ergänzung von § 16 Absatz 1 Nr. 7a ist mit dem Änderungsantrag nicht erfolgt. Nach der zitierten Begründung wäre diese aber um den Absatz 5 erforderlich.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)448

16. März 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. März 2011 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/4804)

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur strikten Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/3752)

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung**Vorbemerkung**

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zielt darauf ab, Missbrauch im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung zu unterbinden und die Leiharbeitsrichtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates umzusetzen. Eine weitgehende Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung ist dabei nicht vorgesehen, vielmehr soll die Akzeptanz und Reputation der Arbeitnehmerüberlassung gestärkt werden. Der Entwurf der Fraktion DIE LINKE hingegen sieht eine strikte Regulierung vor. Die Arbeitnehmerüberlassung soll dabei nicht komplett abgeschafft werden, aber in ihrer Funktion möglichst auf das Abfedern von Auftragsspitzen und personellen Engpässen beschränkt werden.

Der nachgelieferte Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP möchte durch die Einführung einer Lohnuntergrenze die Situation von Leiharbeitnehmern verbessern

In der vorliegenden Stellungnahme äußert sich das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zu den Inhalten beider Entwürfe und nimmt zum Änderungsantrag Stellung. Anschließend wird ein Fazit zum Regelungsbedarf gezogen.

1. Allgemeine Einschätzung zur Arbeitnehmerüberlassung¹

¹ Die Stellungnahme wurde verfasst von Elke Jahn, Florian Lehmer, Joachim Möller, Markus Promberger, Ulrich Walwei und Kerstin Ziegler.

In Deutschland ist die Zeitarbeit für Unternehmen ein wichtiges Instrument, um personalpolitisch flexibel auf Auftragsschwankungen reagieren zu können. Mit der betrieblichen Flexibilität geht für die einzelnen Leiharbeiter aber auch ein erhöhtes Maß an Unsicherheit einher. So sind Leiharbeiter einem erhöhten Arbeitslosigkeitsrisiko und einer größeren Planungsunsicherheit ausgesetzt. Sie erhalten zudem um etwa 20% niedrigere Löhne (Jahn 2010 sowie Auswertungen des IAB) und haben weniger Weiterbildungschancen als ihre festangestellten Kollegen (Münchhausen 2008). Auch in der subjektiven Wahrnehmung der sozialen Integration schneidet die Leiharbeit schlechter ab als unbefristete Beschäftigung, jedoch besser als der Status der Arbeitslosigkeit (Gundert/Hohendanner 2011). Neben einem erleichterten Einstieg in Beschäftigung war mit der Deregulierung der Arbeitnehmerüberlassung auch die Hoffnung verbunden, Arbeitslosen durch Leiharbeit eine Brücke in nachhaltige Beschäftigung jenseits der Zeitarbeitsbranche zu bauen. Dies schaffen in einem Zweijahreszeitraum nach der Leiharbeit etwa 7 Prozent. Weitere 8 bis 13 Prozent erreichen einen Übergang in Beschäftigung in Kombination mit weiteren Leiharbeitsepisoden (Lehmer/Ziegler, 2010).

Verschärfte Regulierungen bergen das Risiko, die Integrationseffekte der Leiharbeit zu beeinträchtigen. Aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive gilt es, eine möglichst ausgewogene Balance an Einstiegsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt einerseits sowie Sta-

bilität und sozialer Sicherheit für die Betroffenen andererseits herzustellen.

2. Zu den einzelnen Punkten des Gesetzentwurfes der Bundesregierung „Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung“ (BT-Drucksache 17/4804)

Drehtürklausel

Mittels der Drehtürklausel soll verhindert werden, dass Beschäftigte direkt im Anschluss bzw. innerhalb von 6 Monaten nach dem Ausscheiden bei einem Unternehmen wieder als Leiharbeiter in ihrem ehemaligen Unternehmen bzw. einem anderen Unternehmen desselben Konzerns zu schlechteren Arbeitsbedingungen eingesetzt werden können. Die Einführung der Drehtürklausel soll verhindern, dass ehemalige Stammarbeitskräfte quasi in Leiharbeiter umgewandelt werden. Inwieweit eine Frist von 6 Monaten als angemessen zu betrachten ist, lässt sich nur schwer beurteilen. Es ist wahrscheinlich, dass das für eine Weiterbeschäftigung auch wichtige betriebsspezifische Humankapital des Beschäftigten selbst nach der Frist noch weitgehend erhalten sein dürfte. Der Regierungsentwurf sieht vor, dass für die nunmehr als Leiharbeiter tätigen ehemaligen Stammarbeitskräfte eine tariflich nach unten abweichende Regelung nicht mehr zulässig sein soll. Das bedeutet, dass für die betreffenden Leiharbeiter Equal Pay gelten soll. Kritisch anzumerken ist hier, dass dies für die Betroffenen zwar mit einer Verbesserung im Vergleich zum Status Quo einhergeht, aber dennoch Lohn einbußen nicht auszuschließen sind. So wird durch die Neueinstellung die Dauer der Betriebszugehörigkeit nicht mehr honoriert, weil in der Regel der Einstiegslohn einer neu eingestellten Stammarbeitskraft als Maßstab herangezogen werden dürfte. Um dem entgegenzuwirken, könnte man überlegen, ob bei der Konstellation, dass eine ehemalige Stammkraft mit einer vergleichbaren Tätigkeit als Leiharbeiter in das frühere Unternehmen zurückkehrt, der dort vormals gezahlte Lohn als Bezugspunkt für die Zeitarbeitsagentur fungiert.

Um der EU-Leiharbeitsrichtlinie zu entsprechen, werden Begrifflichkeiten und Definitionen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) angepasst. Dazu wird der Geltungsbereich des AÜG von gewerbsmäßiger Arbeitnehmerüberlassung auf wirtschaftlich tätige Unternehmen ausgeweitet, unabhängig davon, ob sie einen Erwerbszweck verfolgen. Damit benötigen künftig auch konzerninterne Personalservicegesellschaften eine Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung gemäß §1 AÜG, was zum Wegfall der bisherigen Privilegierung des Konzernverleihs führt. Außerdem wird im § 1 Absatz 1 unter bb) mit dem Passus „Die Überlassung von Arbeitnehmern an Entleiher erfolgt vorübergehend“ der EU-Richtlinie entsprochen. Inwieweit die Nicht-Konkretisierung des Begriffs „vorübergehend“ in der Praxis zu Problemen führt, ist eher eine juristische Frage.

Die bisherige Möglichkeit neu eingestellten Leiharbeitern, die zuvor arbeitslos waren, für maximal 6 Wochen ein Entgelt in Höhe des letzten Ar-

beitslosenentgeltes zu bezahlen, entfällt. Zu bedenken ist hier, dass diese Möglichkeit einen Anreiz darstellte, gerade Arbeitslosen über die Arbeitnehmerüberlassung einen niedrig schwelligen Zugang in Beschäftigung zu ermöglichen. Allerdings liegen dem IAB keine Daten vor, in welchem Umfang in der Praxis von dieser Absenkungsklausel Gebrauch gemacht worden ist.

Abweichung Equal Pay/ Equal Treatment

§10 Absatz 4 ermöglicht weiterhin die nach unten abweichende Regelung zum Equal Pay/ Equal Treatment-Grundsatz durch Tarifverträge. Nähere Ausführungen zum Equal Pay folgen unter Punkt 3. dieser Stellungnahme.

Informationspflicht des Entleihers über freie Arbeitsplätze

Die neueingeführte Informationspflicht des Entleihers über zu besetzende Stellen im Unternehmen kann den Klebe- und Brückeneffekt der Leiharbeit stärken.

Zugang des Leiharbeitnehmers zu Gemeinschaftseinrichtungen oder -diensten

Leiharbeitnehmern den gleichen Zugang zu Gemeinschaftseinrichtungen und -diensten wie dem Stammpersonal zu gewähren und einen Verzicht zu Lasten der Leiharbeiter bereits bei Vertragsabschluss nicht mehr zuzulassen, ist ein Beitrag zum Equal Treatment.

Vermittlerprovision von Leiharbeiter an Zeitarbeitsfirmen

Mit der Regelung, dass Leiharbeitnehmern kein Entgelt für die Überlassung abverlangt werden darf, folgt der Gesetzgeber der gängigen Praxis.

3. Zu den einzelnen Punkten des Gesetzentwurfes 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)

Das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ muss ab dem ersten Einsatztag gelten. Dies erfordert eine Streichung der Ausnahmetatbestände (Tarifvorbehalt und 6-Wochen-Regelung für Langzeiterwerbslose)

Zu der 6-Wochen-Regelung wurde bereits oben Stellung bezogen.

Das "Equal-Pay-Gebot" unterliegt in der Praxis der Schwierigkeit, einen vergleichbaren Stammarbeiter zu definieren. Erstens ist nicht eindeutig, ob Arbeitnehmer, die die gleiche Tätigkeit ausüben, auch gleich produktiv sind. Unterschiede in der Produktivität können sich etwa ergeben, weil Stammarbeitskräfte über eine längere Berufserfahrung, eine höhere Motivation, längere Betriebszugehörigkeit oder mehr firmenspezifisches Humankapital verfügen können. Zweitens ist zu fragen, was bei einer vergleichbaren Entlohnung zu berücksichtigen ist. So enthält ein Arbeitsvertrag neben der Entlohnung auch Bestandteile wie Urlaubsansprüche und Sozialleistungen (Betriebsrente, Freistellung wegen Erkranken des Kindes, besondere Kündigungsfristen, Gewinnbetei-

ligungen etc.), die in finanzielle Äquivalente umzurechnen wären.

Bei Equal Pay in der Zeitarbeit ab dem ersten Einsatztag ist zu befürchten, dass sich für manche Personengruppen die Einstiegshürde in den Arbeitsmarkt zu stark erhöht. So waren im Jahr 2010 29% der Leiharbeiter ohne Berufsausbildung, bei weiteren 17% war die Ausbildung unbekannt. Die tendenziell niedrige Qualifikation der Leiharbeiter spiegelt sich auch darin wieder, dass ein Drittel als Hilfspersonal beschäftigt war. Gerade für diese Personen, die auch einem hohen Arbeitsloskeitsrisiko unterliegen, wäre die Möglichkeit, durch Zeitarbeit einen Einstieg in den Arbeitsmarkt zu finden, wesentlich vermindert.

Allerdings erscheint die Forderung nachvollziehbar, die Löhne von Leiharbeitnehmern nach einer gewissen (Einarbeitungs-) Frist an die Bezahlung der Kollegen in den Entleihbetrieben anzupassen. Eine vollständige Anpassung an die Bezahlung im Entleihbetrieb nach einer festgelegten Frist hat jedoch einen gravierenden Nachteil: Sie ruft ein Umgehungsverhalten seitens der Zeitarbeitsunternehmen und der Entleihbetriebe hervor. Entsprechende Erfahrungen mit der Einführung von Fristen wie bei den Überlassungshöchstdauern liegen in Deutschland bereits vor (Antoni/Jahn, 2006). Ein wesentliches Argument für die Abschaffung bzw. Aufweichung dieser Regelungen war, dass diese Regelungen umgangen wurden. Würde eine feste Frist bis zur Einführung eines gleichen Lohns festgelegt, bestünde ein erheblicher Anreiz, Leiharbeiter nach Ablauf der Frist durch andere Leiharbeiter zu ersetzen. Dies ist vor allem bei relativ einfachen Tätigkeiten und wenig spezifischen Arbeitsanforderungen wie bei Helfertätigkeiten zu erwarten, wo Einarbeitungszeiten keine wesentliche Rolle spielen und hohe Lohndifferenziale zu erwarten sind. Weitere Umgehungsmöglichkeiten sind der Abschluss von befristeten Verträgen, aber vor allem auch die stärkere Nutzung von Werkverträgen.

Möchte man Lohnangleichungen nach einer kürzeren Frist zulassen und gleichzeitig die genannten Ausweichreaktionen der Betriebe gering halten, so wäre eine stufenweise Anpassung der Löhne einer abrupten vorzuziehen. Konkret wäre beispielsweise denkbar, die anfängliche Lücke zwischen dem Lohn in der Zeitarbeit und dem Lohn in der Entleihfirma nach 1, 3 und 5 Monaten um jeweils ein Drittel schließen, sodass nach 5 Monaten die gleiche Bezahlung erreicht wäre. Ein Beispiel: Eine Leiharbeitsfirma stellt einen Arbeitslosen zu 7,50€ ein und verleiht diesen an eine andere Firma. In der Entleihfirma wird Stammarbeitskräften für die Tätigkeit, die der Leiharbeiter ausübt, ein Einstiegslohn von 12€ gezahlt wird. Nach einem Monat müsste die Bezahlung dann auf 9€, nach 3 Monaten auf 10,50€ und nach 5 Monaten schließlich auf das Equal-Pay-Niveau von 12€ angehoben werden.

Der Vorteil einer schrittweisen gegenüber einer abrupten Anpassung läge in der deutlichen Verringerung des Anreizes für die Leiharbeitsfirmen, ihre Arbeitnehmer zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Lohnanpassung auszutauschen bzw. zu entlassen. Die graduelle Anpassung trägt auch der Tatsache

Rechnung, dass sich die Arbeitsproduktivität der Leiharbeiter schrittweise an die der Kernbelegschaft annähert.

Über die Zeiträume, in denen sich die Arbeitsproduktivität der Leiharbeiter an die der Stammelegschaften anpasst, liegen zurzeit allerdings keine belastbaren wissenschaftlichen Ergebnisse vor. Es ist davon auszugehen, dass Einarbeitungszeiten und Aufbau von betriebsspezifischen Kenntnissen und Fähigkeiten (dem sog. betriebsspezifischem Humankapital) stark nach Betrieb, Tätigkeit und Beruf variieren. Ein weiteres Problem könnte darin gesehen werden, dass die vorgeschlagene Lösung zulässt, dass Leiharbeiter mit gleicher Tätigkeit und Dauer der Betriebszugehörigkeit bei einer Zeitarbeitsfirma jedoch unterschiedlichen Einsatzzeiten bei Kundenunternehmen unterschiedlich entlohnt werden. Hier stellt sich dann die Frage nach Equal Pay innerhalb der Leiharbeitsfirma.

Die Verleihdauer ist auf drei Monate zu begrenzen. Damit wird gewährleistet, dass Leiharbeitskräfte nicht dauerhaft eingesetzt werden, um Stammbeschäftigung zu ersetzen.

Die Folge einer Umsetzung dieses Regelungsvorschlags wäre, dass die ohnehin schon kurzen Beschäftigungszeiten der Leiharbeiter weiter sinken würden. Neben der Entlohnung ist jedoch auch die Beschäftigungsdauer ein Bestandteil der Beschäftigungsqualität. Es ist nicht auszuschließen, dass gerade niedrigqualifizierte Leiharbeiter schneller wieder arbeitslos werden würden. Ein Ansammeln von betriebsspezifischem Humankapital würde bei einer generellen Höchstüberlassungsdauer von 3 Monaten wohl ebenfalls erschwert. Als Folge bestünde das Risiko, dass sich der so sogenannte Brückeneffekt, der ohnehin nicht besonders stark ausgeprägt ist, noch weiter vermindert.

Möchte man Zeitarbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument erhalten und trotzdem verhindern dass Leiharbeitskräfte als Ersatz für Stammkräfte genutzt werden, sollte man eher bei Fragen des Equal Pay und Equal Treatment ansetzen. Hierzu finden sich in der Stellungnahme bereits nähere Ausführungen.

Angesichts der hohen Flexibilität, die von Leiharbeitsbeschäftigten verlangt wird, muss eine zwingend zu zahlende Flexibilitätsprämie eingeführt werden. Diese soll 10 Prozent vom Bruttolohn betragen.

In Deutschland wurden die Änderungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes im Zuge der Deregulierung mit dem Ziel vorgenommen, Beschäftigungspotentiale zu erschließen. In Hinblick darauf erscheint eine Flexibilitätsprämie kritisch. Für Langzeitarbeitslose, für die Leiharbeit eine Möglichkeit darstellt, in Beschäftigung zu gelangen (Lehmer/Ziegler 2010) würde sich die Einstiegshürde dadurch erhöhen. Bei einer Erhöhung des ab Mai 2011 geltenden Mindestlohns von 7,79 Euro (in Westdeutschland) um 10%, wären speziell für die Gruppe der wettbewerbschwächeren Arbeitnehmer negative Beschäftigungswirkungen zu befürchten.

Das Synchronisationsverbot ist wieder herzustellen.

Ein Verbot von Befristungen für Arbeitsverträge in der Arbeitnehmerüberlassung ist einzuführen.

Das Verbot der Synchronisation von Dauer der Überlassung und der Dauer des Arbeitsvertrages wurde im Zuge der Deregulierung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes zum 1. Januar 2004 aufgehoben. Während davor nur beim erstmaligen Einsatz die Verleihdauer der Dauer des Arbeitsverhältnisses entsprechen durfte, kann nach der Deregulierung die Vertragsdauer auch prinzipiell mit der Einsatzdauer zusammenfallen. Hierdurch vereinfachte sich der Einsatz von Leiharbeitnehmern, weil die personalpolitische Flexibilität der Zeitarbeitsagenturen gestärkt wurde. Allerdings findet auch in der Arbeitnehmerüberlassung das Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG) Anwendung und setzt der Synchronisation Grenzen.

Eine Wiedereinführung des Synchronisationsverbots hätte unterschiedliche Wirkungen. Zwar könnte es einen Beitrag zur Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse von Leiharbeitnehmern leisten. In verleihfreien Zeiten würde so ein Anspruch auf Entlohnung bestehen und darin könnten auch Weiterbildungsmaßnahmen stattfinden. Dem gegenüber steht aber das Argument, dass sich dadurch die Einstiegshürde für Arbeitslose wieder erhöhen würde. Empirische Aussagen zur quantitativen Dimension beider Effekte lassen sich nicht treffen.

Vor der Deregulierung galt im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz das besondere Befristungsverbot, das besagte, dass der Arbeitsvertrag ohne sachlichen Grund nur einmal befristet werden durfte. Seit dem 1. Januar 2004 gelten die allgemeinen Befristungsvorschriften des Teilzeit- und Befristungsgesetzes. Leiharbeitnehmer werden also in diesem Punkt genauso wie Arbeitnehmer außerhalb der Zeitarbeitsbranche behandelt.

Die Fraktion DIE LINKE begründet ihren Antrag auf Verbot von Befristungen damit, dass somit einer Prekarisierung des Erwerbslebens von Leiharbeitern entgegengewirkt werden könnte. Wenn man davon ausgeht, dass der ständige Wechsel der Einsatzfirmen für Leiharbeiter belastend ist, dann stellt sich aus individueller Sicht der Betroffenen die Frage, wie viel allein dadurch gewonnen ist, dass man bei der Zeitarbeitsfirma einen unbefristeten Vertrag hat.

Es wird festgeschrieben, dass Sozialeinrichtungen wie Kantinen oder Ähnliches im Einsatzbetrieb auch Leiharbeitsbeschäftigten zugänglich sein müssen.

Zu diesem Vorschlag wurde bereits Stellung genommen.

Auch das Angebot an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung im Einsatzbetrieb muss Leiharbeitskräften offen stehen.

Zur Kompetenzentwicklung in der Leiharbeit liegen bislang nur wenige Forschungsbefunde vor. Unstrittig ist allerdings, dass sich Weiterbildungsmöglichkeiten für Leiharbeitnehmer generell in Grenzen halten (Münchhausen 2008).

Möchte man die Möglichkeiten der beruflichen Weiterbildung verbessern, ist zu klären, wer für diese

verantwortlich ist. Der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE sieht die Verantwortlichkeit bei den Entleihern. Eine Umsetzung dieses Vorschlags erscheint schwierig. Da die Entleihzeiten überwiegend kurzer Natur sind, werden die Unternehmen es nach aller Möglichkeit vermeiden, die Weiterbildungskosten zu tragen.

Eine Alternative bestünde darin, die Zeitarbeitsagentur in die Pflicht zu nehmen. So müssen in Frankreich Zeitarbeitsunternehmen 2,15% ihrer Lohnsumme in einen Qualifizierungsfonds einzahlen. Aus diesem werden dann Qualifizierungsmaßnahmen finanziert (Vanselow/Weinkopf 2009).

Darüber hinaus bedarf eine wirksame Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung auch Änderungen im Betriebsverfassungsgesetz, um die Mitbestimmungsmöglichkeiten von Betriebsräten in den Einsatzbetrieben zu verbessern:

- **Betriebsräte erhalten ein zwingendes Mitbestimmungsrecht über den Einsatz von Leiharbeit in ihrem Betrieb. Kommt keine Einigung zustande, entscheidet die Einigungsstelle.**
- **Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter haben ab dem ersten Einsatztag ein aktives Wahlrecht und werden bei der Ermittlung der Schwellenwerte für die Bildung und die Größe eines Betriebsrates berücksichtigt.**

Seit langem werden auch von wissenschaftlichen Beobachtern Defizite der betrieblichen Mitbestimmung im Feld der Leiharbeit konstatiert. Als Hauptprobleme gilt dabei die oftmals kurze Verweildauer der Leiharbeitnehmer in einem Einsatzbetrieb, die deren Sozialintegration und damit auch die Teilnahme an Prozessen der Interessenartikulation erschweren. Hinzukommt, dass die Leiharbeiter bei ihrem Verleiher formell zwar Betriebsräte wählen können, solche Wahlen faktisch aber nur in einem verschwindend geringen Teil der Branche stattfinden, weil Betriebsratswahlen in der Regel eben informelle Prozesse der Willensbildung und Interessenformierung voraussetzen, die nicht adäquat stattfinden können, wenn die Beschäftigten nur ausnahmsweise in der Verleihfirma zugegen sind. Gleichwohl hat die Reform der Arbeitnehmerüberlassung und der betrieblichen Mitbestimmung hier bereits eine gewisse Verbesserung der rechtlichen Situation geschaffen.

Das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) eröffnet bereits jetzt verschiedene Möglichkeiten, wie Betriebsräte auf den Einsatz von Leiharbeitern Einfluss nehmen können. All diese Möglichkeiten der Einflussnahme basieren auf unterschiedlich weiten Auslegungen der verschiedenen Regelungen des BetrVG und flankierender Bestimmungen im AÜG, deren empirische Evidenz 2004 und 2005 im Rahmen von etwa 80 Betriebsfallstudien – neben anderen Themen – erforscht wurde (Promberger 2009, 2010: 223 ff.).

An Einflussmöglichkeiten lässt sich folgendes festhalten: Insbesondere sind dies die in den gängigen Rechtskommentaren dargestellte, den Beschäftigtenstatus im Verleihbetrieb ergänzende betriebsverfassungsrechtliche Zuordnung der Leiharbeiter zum

Einsatzbetrieb (§5 BetrVG, kommentiert bei Fitting u.a. 2002: 207ff), das aktive Wahlrecht im Einsatzbetrieb bei längeren Einsätzen (§7 BetrVG), die grundsätzliche Gleichbehandlung aller in einem Betrieb tätigen Personen nach Recht und Billigkeit (§75 BetrVG), das Unterrichtsrecht des Betriebsrates auch über den Einsatz von Leiharbeit (§80 BetrVG), das Beschwerderecht der Arbeitnehmer beim Betriebsrat (§85 BetrVG) sowie das Recht zum Aufsuchen von Sprechstunden der Interessenvertretungen (§14 AÜG). Die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats in sozialen Angelegenheiten (§87 BetrVG) sind grobenteils auf eingesetzte Leiharbeiter anwendbar – dies umfasst z.B. Arbeitszeit, Betriebsordnung, Überwachung, Arbeitsschutz, Gruppenarbeit. Auch gilt der Einsatz von Leiharbeitern als mitbestimmungspflichtig im Sinne der Mitwirkung des Betriebsrats bei personellen Einzelmaßnahmen (§§99, 100 BetrVG und §14/3 AÜG). In diesem Sinne kann der Betriebsrat die Zustimmung zum Einsatz von Leiharbeit verweigern, wenn dadurch Nachteile für die Stammbesellschaft entstünden. Die genannten Fallstudien aus den Jahren 2004 und 2005 bestätigen dies, zeigen jedoch, dass Betriebsräte in Einsatzbetrieben nur in Ausnahmefällen Gebrauch von diesen Mitbestimmungsmöglichkeiten machten. Ob dies derzeit noch so ist, und ob es ggf. an einer restriktiven Rechtsprechungspraxis, Informationsdefiziten oder der Interessenlage von Betriebsräten liegt, müsste mittels entsprechender Untersuchungen geklärt werden. Es scheint überdies, dass die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates hier abgeschwächt werden durch die in §100 BetrVG gegebene Möglichkeit des Arbeitgebers, die Einstellung/Beschäftigung vorläufig durchzuführen und nachträglich die Zustimmung des Betriebsrats einzuholen bzw. ein Einigungsverfahren durchzuführen, was möglicherweise länger dauern kann als der Einsatz selbst. Vor diesem Hintergrund bedarf es einer genaueren Prüfung, ob das von der Fraktion DIE LINKEN vorgeschlagene zwingende Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates beim Einsatz von Leiharbeit nicht schon faktisch gegeben ist, gegenüber der bestehenden Regelung noch verstärkt werden soll, oder generell noch aussteht.

Es ist bereits heute Gesetz, dass Leiharbeiter bei einem mindestens drei Monate dauernden Einsatz bei Betriebsratswahlen im Einsatzbetrieb das aktive Wahlrecht ausüben können. Ausgeschlossen sind damit das passive Wahlrecht im Einsatzbetrieb sowie das aktive Wahlrecht für Leiharbeitnehmer, die weniger als drei Monate im Betrieb sind. Da ein großer Teil der Einsätze kürzer ist als drei Monate, schließt diese Zeitgrenze einen relevanten Teil der Leiharbeitnehmerschaft von diesem Recht aus, was dem Grundsatz der Rechtsgleichheit widerspricht.

Leiharbeitnehmer gehen bisher nicht in die Berechnung der Belegschaftszahl eines wählenden Einsatzbetriebes ein, die zur Bestimmung der Betriebsratsfähigkeit oder der Betriebsratsgröße zugrundegelegt wird. Demgegenüber lässt sich jedoch annehmen, dass der Aufwand an Vertretungsarbeit für einen Betriebsrat umso mehr steigt, für je mehr im Betrieb beschäftigte Personen er zuständig ist. Da nun der Betriebsrat auch für die Leiharbeiter eines Betriebes zuständig ist (§§5, 75, 85, 87 BetrVG), wäre es nur

folgerichtig, wenn diese auch für die Belegschaftszahlberechnung mit veranschlagt würden.

Zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP zum

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes

• Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (Ausschussdrucksache 17(11)446)

Der Änderungsantrag sieht die Einführung einer Lohnuntergrenze vor. Bei einer zu hohen Festlegung von Lohnuntergrenzen ist grundsätzlich zu befürchten, dass Personen mit niedriger Produktivität aus dem Arbeitsmarkt gedrängt werden. Dies könnte in der Arbeitnehmerüberlassung stärker der Fall sein als in anderen Branchen, da Leiharbeiter tendenziell eher niedrig-qualifiziert sind und oft schon vor Ihrer Beschäftigung in der Leiharbeit längere Arbeitslosigkeitsdauern hatten, somit also eine geringere Bindung zum Arbeitsmarkt aufweisen als Beschäftigte in anderen Branchen.

Bei moderaten Lohnuntergrenzen sind aus Sicht des IAB keine negativen Beschäftigungswirkungen zu erwarten.

Fazit

Aus der Sicht des IAB wollen die Vorschläge der Bundesregierung zu einem funktionsgerechten Einsatz und zu einem Reputationsgewinn der Arbeitnehmerüberlassung beitragen. Eine Verbesserung der Stellung der Leiharbeitnehmer würde bei der Einführung von Lohnuntergrenzen eintreten. Weitere Ansatzpunkte zur Verbesserung der Beschäftigungssituation von Leiharbeitnehmern sind in erster Linie in den Bereichen Equal Pay und Equal Treatment zu sehen. Beim Equal Pay stellt das IAB als Alternative zum Status Quo ein Stufenmodell zur Diskussion. Der Vorteil einer schrittweisen gegenüber einer abrupten Anpassung läge in der deutlichen Verringerung des Anreizes für die Leiharbeitsfirmen, ihre Arbeitnehmer zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Lohnanpassung auszutauschen bzw. zu entlassen. Über die Zeit würden zum einen Leiharbeitnehmer dabei deutlich besser gestellt, zum anderen würde sich für die Entleiher der Anreiz vermindern, Leiharbeitnehmer dauerhaft anstelle von Stammbeschäftigten zu beschäftigen. Zudem würde durch die Einführung eines Stufenmodells der Einstieg für Arbeitslose in den Arbeitsmarkt nicht übermäßig erschwert.

Die Vorschläge der Fraktion Die Linke gehen aus Sicht des IAB insgesamt gesehen zu weit, da die Zeitarbeitsbranche bei einer Umsetzung wieder relativ strikt reguliert würde. Einzelne Vorschläge, wie die Wiedereinführung des Synchronisationsverbots können zwar isoliert betrachtet die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse in der Arbeitnehmerüberlassung stärken, würden aber möglicherweise durch Ausweichstrategien umgangen. Zudem ist dabei zu bedenken, dass gerade Arbeitslosen die Hürden für den Einstieg in Beschäftigung nicht erschwert werden sollten. Hier bedarf es einer sorgfältigen Güterabwägung.

Literatur

- Antoni, M., Jahn, E. (2006), Zeitarbeit: Boomende Branche mit hoher Fluktuation, IAB-Kurzbericht, Nr. 18, Nürnberg.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2002), Drucksache 15/25: Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Entwurf eines ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Berlin.
- Fitting, K., Kaiser, H., Heither, F., Engels, G., Schmidt, I. (2002) Betriebsverfassungsgesetz. Handkommentar (21. Auflage). München.
- Gundert, S., Hohendanner, C. (2011) Leiharbeit und befristete Beschäftigung: Soziale Teilhabe ist eine Frage von stabilen Jobs, IAB-Kurzbericht, 4/2011.
- Jahn, E. (2010), Reassessing the Wage Penalty for Temps in Germany, *Journal of Economics and Statistics*, Vol. 230, 208-233.
- Lehmer, F., Ziegler, K. (2010): Brückenfunktion der Leiharbeit: Zumindest ein schmaler Steg. IAB-Kurzbericht, 13/2010.
- Münchhausen, G. (2008) Kompetenzentwicklung durch Lernen in der Zeitarbeit?, *Europäische Zeitschrift für Berufsbildung* Nr. 45 – 2008/3.
- Promberger, M. (2009): Leiharbeit und betriebliche Mitbestimmung. In: *Industrielle Beziehungen. Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 16. Jg., H. 2, S. 192-194.
- Promberger, M. (2010): Leiharbeit im Betrieb. Flexibilität und Prekarität einer atypischen Beschäftigungsform. Hektogr. Ms., Nürnberg
- Vanselow, A., Weinkopf, C. (2009) Zeitarbeit in europäischen Ländern – Lehren für Deutschland? Arbeitspapier 182, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)439

15. März 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. März 2011 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/4804)

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur strikten Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/3752)

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)**Zusammenfassung**

Der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzesentwurf würdigt zu Recht die arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Zeitarbeit und stellt - in Übereinstimmung mit dem europäischen Recht - keine Abkehr von der bestehenden Regelung zum Gleichstellungsgrundsatz mit der dazugehörigen Tariföffnung dar. Auch ist das Ziel zu begrüßen, dass mit dem Gesetzesentwurf „die Arbeitnehmerüberlassung als flexibles arbeitsmarktpolitisches Instrument gestärkt und ihre positiven Beschäftigungseffekte erhalten werden“ sollen.

Diesem Anspruch wird der Gesetzesentwurf allerdings nicht in vollem Umfang gerecht. So gilt es insbesondere, die Umsetzung der Zeitarbeitsrichtlinie in das deutsche Recht auf das wirklich Notwendige zu beschränken, also kein „Gold-plating“ zu betreiben und dadurch neue Beschäftigungshürden aufzubauen.

Völlig unzureichend sind die Angaben zu den mit der geplanten Gesetzesänderung einhergehenden Bürokratiekosten. Zusätzliche Kosten entstehen nicht nur durch die Einführung der Informationspflicht gem. § 13a AGÜ-E, wobei auch die in diesem Zusammenhang genannten Belastungen in Wirklichkeit deutlich höher liegen dürften. Bürokratiekosten werden auch durch die geplante Ausweitung des Anwendungsbereichs des AÜG verursacht. So werden durch die Streichung des „gewerbsmäßig“ zukünftig zahlreiche Sachverhalte nach dem AÜG erlaubnispflichtig, in denen bisher keine AÜ-Erlaubnis notwendig war. Dies ist für die betroffenen

Unternehmen und Einrichtungen nicht nur mit unmittelbaren Verpflichtungen, sondern auch mit erheblichen Bürokratiekosten verbunden.

Die Änderungen im AÜG sollten zudem endlich zum Anlass genommen werden, den sachlich unzutreffenden und im Ergebnis die Beschäftigten der Branche diskriminierenden Begriff der „Leiharbeit“ durch den sachlich zutreffenderen Begriff „Arbeitnehmerüberlassung“ bzw. „Zeitarbeit“ zu ersetzen.

Im Einzelnen**1. Zu Art. 1 Nr. 5. b), Art. 1 Nr. 6. a) bb) (Drehtürklausel): Möglichkeiten der Beschäftigungssicherung nicht beschneiden**

Die Drehtürklausel hat ihre Ursache in dem vereinzelt aufgetretenen missbräuchlichen Einsatz der Zeitarbeit, bei dem Arbeitnehmer eines Unternehmens entlassen und als Zeitarbeitnehmer eines Zeitarbeitsunternehmens auf ihren vormals eigenen oder mit diesem vergleichbaren Arbeitsplatz zu veränderten Bedingungen zurückgekehrt sind. Die Tarifpartner der Zeitarbeitsbranche haben in allen Branchentarifverträgen inzwischen Regelungen aufgenommen, die einen missbräuchlichen Einsatz der Zeitarbeit zukünftig ausschließen. Ein „Fall Schlecker“ ist danach künftig nicht mehr möglich. Wenn das BMAS diesen tariflichen Standard festschreiben will, bestehen dagegen keine Einwände.

Allerdings darf die konzerninterne Arbeitsvermittlung auf der Grundlage von Tarifverträgen - zum Beispiel im Rahmen von Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung anstelle von Sozialplänen -

nicht behindert werden. Es dürfen keine neuen Erschwernisse für beschäftigungssichernde tarifliche Vereinbarungen entstehen. Die Regelung muss insoweit tarifdispositiv ausgestaltet werden. Anderenfalls wären konzerninterne Arbeitsmärkte zur Verhinderung von Beschäftigungslosigkeit und zur sozialverträglichen Gestaltung notwendiger Personalanpassungen zukünftig in dieser Form nicht mehr möglich. Es ist aus der Vergangenheit kein Fall bekannt, in dem nicht die Tarifvertragsparteien gerade in diesem Zusammenhang äußerst verantwortungsvoll mit dem Instrument Zeitarbeit umgegangen sind. Die Gefahr eines Missbrauchs kann auch für die Zukunft dadurch ausgeschlossen werden, dass an der Tarifvereinbarung auf Basis einer solchen Öffnung alle betroffenen Tarifvertragsparteien zu beteiligen sind, d. h. sowohl die des jeweiligen Unternehmens als auch - bei Durchführung über ein externes Zeitarbeitsunternehmen - die der Zeitarbeit.

Darüber hinaus ist die Regelung auf den Ausschluss des missbräuchlichen Einsatzes der Zeitarbeit zu beschränken. Ein solcher liegt nicht bei jedem Einsatz als Zeitarbeitnehmer im Ursprungsunternehmen vor - selbst wenn dieser innerhalb der ersten sechs Monate nach dem Ausscheiden erfolgt. Dementsprechend beschränken sich die Tarifverträge auch auf eine Regelung für den Einsatz auf dem ursprünglichen oder einem mit diesem vergleichbaren Arbeitsplatz. Nur in diesen Fällen besteht die typische Gefahr eines Drehtüreffekts, den es mit der Regelung auszuschließen gilt. Diese Beschränkung ist auch in der gesetzlichen Missbrauchsklausel nachzuvollziehen.

Zudem sollten die mit der geplanten Drehtürklausel verbundenen Rechtsunsicherheiten vermieden werden. Zeitarbeitsunternehmen haben in der täglichen Praxis kaum die Möglichkeit, vor jedem Einsatz festzustellen, ob ein Arbeitnehmer zuvor in einem mit dem Einsatzbetrieb verbundenen Konzernunternehmen beschäftigt war. Konzernverflechtungen im Sinne des § 18 AktG sind oftmals sehr komplex und selbst für Kundige nur schwer auszumachen. Für ein Zeitarbeitsunternehmen wird es erst recht regelmäßig nicht feststellbar sein, ob ein Arbeitnehmer innerhalb der sechs Monate zuvor aus einem Konzernunternehmen ausgeschieden ist. Der Entwurfbürdet allein den Zeitarbeitsunternehmen die Klärung dieser Frage auf. Dies sollte mit einem entsprechenden Informationsanspruch gegenüber dem Zeitarbeitnehmer gesichert werden.

Klarer als in der bisherigen Gesetzesformulierung sollte schließlich herausgestellt werden, dass nach Ablauf der sechs Monate selbstverständlich die Möglichkeit besteht, die Tarifverträge der Zeitarbeit anzuwenden. Ein weitergehender Ausschluss wäre nicht mehr mit dem Ziel der Missbrauchsbekämpfung begründbar und würde zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung führen.

2. Zu Art. 1 Nr. 1., 2. a) aa), bb), 4.: Ausweitung des Anwendungsbereiches des AÜG begrenzen

Die Ausweitung des Anwendungsbereiches des AÜG durch den geplanten Austausch von „gewerbsmäßig“ durch „im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten“ ist auf das von der Richtlinie geforderte Maß zu

beschränken. Die nach der Richtlinie 2008/104/EG bestehenden Spielräume sind zu nutzen, um bisher erlaubnisfreie Sachverhalte auch weiterhin nicht dem § 1 Abs. 1 AÜG zu unterwerfen. So wird überflüssige Bürokratie verhindert, die ansonsten in einzelnen Fallkonstellationen negative Auswirkungen haben kann.

Die vorgesehene gesetzliche Regelung führt in Zukunft dazu, dass auch die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung von Menschen mit Behinderung durch das AÜG erfasst wird. Die Überlassung von Menschen an der Schwelle zwischen erstem Arbeitsmarkt und Beschäftigung in einer Werkstatt für behinderte Menschen unterscheidet sich aber von normaler gewerblicher Arbeitnehmerüberlassung fundamental. Es geht um Menschen, bei denen oft über längere Zeit erst einmal ausprobiert werden muss, ob und wo sie überhaupt am ersten Arbeitsmarkt einsetzbar sind. Werden derartige gemeinnützige Modelle durch das AÜG erfasst, dann führt dies für die Unternehmen zu unnötigen, in der Regel sogar unüberwindbaren Hürden, wenn man an die Entwicklungen bei equal-pay denkt. Gerade für Menschen mit schwerer Behinderung, die keine normale Chance auf den Einstieg in reguläre Beschäftigung haben, darf der Weg der integrativen Arbeitnehmerüberlassung durch das neue Gesetz nicht abgeschnitten werden. Auch der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 11. Februar 2011 (BR-Drs. 847/10) dahingehend Bedenken geäußert.

Mit Blick auf die Ausweitung der Erlaubnispflicht ist der in § 1 Abs. 3 Nr. 2a AÜG geplante Ausnahmetatbestand, wonach die gelegentliche Überlassung zwischen Handwerksbetrieben oder zwischen gemeinnützigen Organisationen erlaubnisfrei bleiben soll, eine sinnvolle und notwendige Regelung. Es sollte allerdings die rechtssichere Anwendung dieser Ausnahme ermöglicht werden. In der geplanten Fassung stellt sich die Frage, ob dieser Ausnahmetatbestand überhaupt eingreifen kann. Insbesondere das „beschäftigt“ dürfte zu Unsicherheiten in der Anwendung führen. Eine Überlassung bedarf (wie bisher) in jedem Fall einer entsprechenden arbeitsvertraglichen Regelung. Übt der Arbeitnehmer auf dieser Basis seine Tätigkeit in einem anderen Handwerksbetrieb oder in einer gemeinnützigen Organisation aus, kann dies auch als „zum Zweck der Überlassung beschäftigt“ verstanden werden. In dem Ausnahmetatbestand ist auf dieses Merkmal zu verzichten.

Die geplante Ausweitung des Anwendungsbereiches des AÜG ist im Übrigen auch nicht von der Richtlinie gefordert. Diese gilt nach dem ausdrücklichen Wortlaut nur für „Leiharbeitsunternehmen“, während das AÜG den weiteren Begriff des „Verleihers“ verwendet und damit in seinem Anwendungsbereich wesentlich weiter gefasst ist. Der Begriff des Verleihers beschränkt sich im Gegensatz zur Definition des Leiharbeitsunternehmens nicht auf das Merkmal der „Anstellung“ zum Zwecke der Überlassung (Art. 3 Abs. 1b der Richtlinie: natürliche oder juristische Person, die mit Leiharbeitnehmern...Arbeitsverträge schließt..., um sie entleihenden Unternehmen zu überlassen). Eine Ausnahme für karitative Einrichtungen ist damit in gleichem

Maße möglich wie für Unternehmen, die nur zufällig oder gelegentlich Arbeitnehmer überlassen und bei denen es sich folglich auch nicht um Leiharbeitsunternehmen i. S. der Richtlinie 2008/104/EG handelt.

3. Zu Art. 1 Nr. 2. a) bb): Keine Höchstüberlassungsdauer durch die Hintertür

Die Einfügung des Merkmals „vorübergehend“ in das AÜG ist überflüssig, was die Gesetzesbegründung bestätigt. Es ist im deutschen Recht bereits jetzt typisch für ein Zeitarbeitsverhältnis, dass der Einsatz bei einem Dritten vorübergehend und nicht dauerhaft erfolgt (vgl. BAG 10.03.2004 - 7ABR 49/03; BAG 20.4.2005 - 7 ABR 20/04). Vor diesem Hintergrund schafft die Aufnahme des „vorübergehend“ in § 1 Abs. 1 AÜG zusätzliche Rechtsunsicherheit.

Sollte der Gesetzgeber gleichwohl in Anlehnung an den Wortlaut der Richtlinie 2008/104/EG die Übernahme des Begriffes für notwendig erachten, darf dies mit keiner Einschränkung des bestehenden Rechts verbunden sein. Keinesfalls darf die Einführung des Tatbestandmerkmals von „vorübergehend“ zur Einführung von Höchstüberlassungszeiten durch die Hintertür missbraucht werden können, die vom Gesetzgeber ausdrücklich abgeschafft worden waren. Dies ist zumindest in der Gesetzesbegründung ausdrücklich klarzustellen.

Denn die Richtlinie 2008/104/EG schließt trotz des Merkmals „vorübergehend“ auch längerfristige Einsätze nicht aus. „Vorübergehend“ ist ein Einsatz bereits dann, wenn sein zeitliches Ende absehbar ist. Dafür ist die konkrete Dauer des Einsatzes unerheblich. Bei Abschluss des Arbeitsverhältnisses ist klar, dass der entsprechende Einsatz jederzeit enden kann und das Zeitarbeitsunternehmen dann eine andere Einsatzmöglichkeit für den Zeitarbeitnehmer zu organisieren hat.

4. Zu Art. 1 Nr. 2b), aa): Änderung des Konzernprivilegs schafft Rechtsunsicherheit

Die geplante Änderung des Konzernprivilegs in § 1 Abs. 3 AÜG ist überflüssig und von der Richtlinie EG 2008/104/EG nicht gefordert. Rechtsunsicherheit im Umgang mit der Regelung wäre die Folge.

Durch die Ergänzung soll nach der Gesetzesbegründung klargestellt werden, dass die Privilegierung der Arbeitnehmerüberlassung zwischen Konzernunternehmen nicht für Arbeitnehmerüberlassung durch reine Personalführungsgesellschaften gilt. Bereits bisher ist in Rechtsprechung und Literatur auf Grundlage der bestehenden Regelung anerkannt, dass solche Personalführungsgesellschaften nicht unter das Konzernprivileg fallen (Thüsing, AÜG § 1 Rn. 199 m. w. N., BAG vom 20.04.2005 - 7 ABR 20/04). Wenn eine Regelung mit dem Ziel angepasst werden soll, eine bereits bestehende Wirkung herbeizuführen, ruft dies auf Seiten des Rechtsanwenders völlig überflüssige Unsicherheiten hervor.

Hinzu kommt, dass unklar ist, wann ein Arbeitnehmer zur Überlassung eingestellt wird. Da eine Überlassung an einen anderen Arbeitgeber immer einer arbeitsvertraglichen Grundlage bedarf, sehen Arbeitsverträge -insbesondere in Konzernen - zum Teil vorsorglich eine entsprechende Klausel vor, ohne dass zum Zeitpunkt der Einstellung eine Überlas-

sung geplant ist. Es muss klargestellt werden, dass diese und vergleichbare Fälle nicht erfasst sind und hier auch zukünftig das Konzernprivileg eingreifen kann. Die Einfügung „und beschäftigt“ schränkt den Regelungsgehalt noch weiter ein. Es stellt sich, wie bei dem geplanten Ausnahmetatbestand in § 1 Abs. 3 Nr. 2a AÜG-E (vgl. oben) die Frage, ob für die Ausnahme überhaupt noch eine Anwendung bleibt. Denn in dem Moment, in dem ein Arbeitnehmer zwischen Konzernunternehmen überlassen wird, wird er zur Überlassung „beschäftigt“.

Die Änderung ist nicht durch die Richtlinie 2008/104/EG gefordert. Die konzerninternen Sachverhalte gem. § 1 Abs. 3 AÜG sind keine „wirtschaftliche Tätigkeit“ im Sinne des Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2008/104/EG. Eine Tätigkeit „am Markt“ scheidet aus, wenn - gesteuert von der Konzernobergesellschaft - nur ein konzerninterner Austausch erfolgt und dabei keine Konkurrenz zu anderen Entleihern besteht.

5. Zu Art. 1 Nr. 5. a), Nr. 6. a), aa): Streichung der 6-Wochen-Ausnahme beschäftigungspolitisch falsches Signal

Die Abschaffung der sog. 6-Wochen-Ausnahme ist beschäftigungspolitisch das falsche Signal. Eine Beibehaltung der bestehenden Regelung ist in Übereinstimmung mit der Richtlinie 2008/104/EG möglich.

Der Gesetzgeber hat diese Regelung 2002 in das AÜG eingefügt, um einen Anreiz für die Einstellung von Arbeitslosen zu setzen und diesen den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. So ist für sechs Wochen eine Abweichung vom Gleichbehandlungsgrundsatz auf Basis des zuletzt gezahlten Arbeitslosengeldes zulässig. Die Zahlen der Bundesagentur für Arbeit beweisen, dass Zeitarbeit gerade für Arbeitslose ein erfolgreicher Weg in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist. Die Wertung des § 3 Abs. 1 Nr. 3 AÜG entspricht im Übrigen der des § 14 Abs. 3 TzBfG, der die Möglichkeit gewährt, Arbeitnehmer, die vier Monate arbeitslos waren, länger sachgrundlos befristet einzustellen.

Zwar mag gegenwärtig der Ausnahmetatbestand des § 3 Abs. 1 Nr. 3 AÜG keine größere Rolle spielen. Dies hat seine Ursache aber in erster Linie darin, dass die Tarifvertragsparteien der Zeitarbeit tarifvertragliche Regelungen getroffen haben, die diesem Eingliederungsgedanken in ausreichendem Maße Rechnung tragen. Eine Änderung dieser Tarifverträge oder der dieser zugrunde liegenden gesetzlichen Basis hätte sehr schnell zur Folge, dass diese Ausnahme vom Gleichbehandlungsgrundsatz an Bedeutung gewinnt.

Die bestehende Regelung entspricht auch der Richtlinie 2008/104/EG. Dies ergibt sich sowohl aus den Regelungsgehalt in Art. 1 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2 als auch aus dem Erwägungsgrund 11 der Richtlinie. Aus Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie lässt sich entnehmen, dass Eingliederungsmaßnahmen einen besonderen Stellenwert haben, die durch die Richtlinie nicht behindert werden sollen. Art. 5 Abs. 2 ermöglicht den Mitgliedstaaten sogar, vom Gleichbehandlungsgrundsatz gesetzlich abzuweichen, wenn - wie in Deutschland - eine Bezahlung auch in

den Zeiten zwischen den Überlassungen erfolgt. Wenn in diesen Fällen schon die Richtlinie keine Anwendung findet, können Zeitarbeitnehmer erst Recht abweichend vom Gleichstellungsgrundsatz sechs Wochen für ein Nettoarbeitsentgelt in Höhe des zuletzt bezogenen Arbeitslosengeldes beschäftigt werden. Diese Auslegung entspricht dem Erwägungsgrund 11 der Richtlinie, wonach diese zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Teilnahme am und zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt beitragen soll.

6. Zu Art. 1 Nr. 6. d): Regelung zur Vermittlungsgebühr überflüssig

Die Aufnahme des Verbots einer Vereinbarung einer Vermittlungsvergütung zwischen Zeitarbeitsunternehmen und Zeitarbeitnehmer ist überflüssig. In Auslegung des § 9 Abs. 4 AÜG ist bereits nach geltendem Recht anerkannt, dass entsprechende Vereinbarungen über Vermittlungsprovisionen für den Fall eines Wechsels zum Einsatzbetrieb unzulässig sind.

7. Zu Art. 1 Nr. 10: Überflüssige Bürokratie vermeiden

Die Einführung der Informationspflicht in § 13a AÜG-E geht über das zur Umsetzung des Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2008/104/EG notwendige hinaus. Die Einführung einer gesetzlich zwingenden Informationspflicht über sämtliche Vakanzen ist europarechtlich nicht gefordert und erzeugt einen unverhältnismäßigen Bürokratieaufwand.

Die Umsetzung ist auf das zur Herstellung der Chancengleichheit zwischen den Stammarbeitskräften im Einsatzbetrieb und den Zeitarbeitnehmern erforderliche zu beschränken. Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2008/104/EG, dessen Umsetzung § 13a AÜG-E dient, zielt nach seinem ausdrücklichen Wortlaut auf die Herstellung dieser Chancengleichheit. Dementsprechend ist es richtlinienkonform, die Informationspflicht auf die Fälle zu beschränken, in denen auch ein Stammarbeitnehmer über offene Stellen informiert wird und in denen eine Besetzung mit dem Zeitarbeitnehmer überhaupt in Betracht kommt.

Schon heute erfasst § 93 BetrVG, wonach der Betriebsrat verlangen kann, dass Arbeitsplätze, die besetzt werden sollen, vor ihrer Besetzung innerhalb des Betriebs ausgeschrieben werden, die im Betrieb eingesetzten Zeitarbeitnehmer, so dass es einer weitergehenden Regelung nicht bedarf. Hinzu kommen die Fälle, in denen eine Stelle offen ausgeschrieben wird. Entscheidet sich ein Arbeitgeber zu diesem Schritt, wird er auch die bei sich eingesetzten Zeitarbeitnehmer entsprechend informieren.

Eine weitergehende Informationspflicht, bspw. bei leitenden Angestellten, kann nicht einmal vom Betriebsrat verlangt werden, denn dies berührt die Geheimhaltungsinteressen des Arbeitgebers und womöglich Interessen des bisherigen Stelleninhabers.

Schließlich ist - wie im Referentenentwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes vom 24. März 2009 vorgesehen - die Informationspflicht auf freie Arbeitsplätze im

Betrieb zu beschränken. Dies wirkt einer ausbürdenden und überflüssigen Bürokratie entgegen.

8. Zu Art. 1 Nr. 10, Nr. 6b): Zugangsrecht unter Beachtung des bestehenden Rechts gestalten

Die Umsetzung des Anspruchs auf Zugang zu den Gemeinschaftseinrichtungen und -diensten im Einsatzunternehmen gem. Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie 2008/104/EG muss der deutschen Besonderheit, dass entsprechende Einrichtungen in der Regel auf kollektivrechtlichen Vereinbarungen beruhen, Rechnung tragen. Zudem ist die Regelung so zu fassen bzw. zu begründen, dass ihre Anwendung in der Praxis rechtssicher möglich ist.

Der Zugang zu Gemeinschaftseinrichtungen und -diensten ist häufig in Betriebsvereinbarungen geregelt. Diese finden nicht zwingend auch auf Zeitarbeitnehmer Anwendung. Somit käme es nach dem Gesetzesentwurf zu der Situation, dass die bestehenden betrieblichen Regelungen einerseits rechtlich keinerlei Wirkung für Zeitarbeitnehmer haben, der Einsatzbetrieb die Zeitarbeitnehmer allerdings faktisch in den Geltungsbereich der Betriebsvereinbarung einbeziehen müsste. Dies widerspräche der gesetzlichen Systematik des Mitbestimmungsrechts. Es sollte zumindest in der Gesetzesbegründung klargestellt werden, dass eine Entscheidung des Betriebsrates für einen begrenzten Zugang nur für Betriebsangehörige ein objektiver Grund ist, der dem Anspruch des Zeitarbeitnehmers entgegensteht.

Hinsichtlich der Definition dessen, was Gemeinschaftseinrichtungen i. S. des § 13 b AÜG-E sind, sollte sich der Gesetzgeber nicht auf die Übernahme lediglich der in der Richtlinie genannten Beispiele beschränken. Wichtig wäre - zumindest in der Gesetzesbegründung - auch eine Negativabgrenzung zu Leistungen, die keinesfalls den Gemeinschaftseinrichtungen zuzurechnen sind. So sollte klargestellt werden, dass individuelle Leistungen mit Entgeltcharakter, wie bspw. Regelungen zur Betriebstreue oder andere Boni-Regelungen, nicht unter dem Begriff der Gemeinschaftseinrichtungen subsumiert werden können. Nur so kann sichergestellt werden, dass der Begriff der Gemeinschaftseinrichtung bzw. -dienste nicht extensiv ausgelegt und so in Widerspruch zu § 3 Abs. 1 Nr. 3 AÜG ein nicht tarifdispositiver Anspruch auf equal-treatment eingeführt wird, der der übrigen Systematik des AÜG widerspricht.

Hinsichtlich des Begriffs der Gemeinschaftseinrichtungen und -diensten muss der Gesetzgeber sicherstellen, dass diese Begriffe nicht extensiv interpretiert werden können und somit durch die Hintertür equal-treatment eingeführt wird.

Zu regeln sind schließlich die steuerrechtlichen Folgefragen, die mit dem Zugangsanspruch der Zeitarbeitnehmer in Zusammenhang stehen. Der Einsatzbetrieb stellt seinem Arbeitnehmer die entsprechenden Rechte in der Regel steuervergünstigt zur Verfügung. Eine entsprechende Vergünstigung muss auch eingeräumt werden, wenn er aufgrund der gesetzlichen Regelung gem. § 13 b AÜG-E zur Gewährung gegenüber dem Zeitarbeitnehmer verpflichtet ist. Anderenfalls wäre er gehalten, für die gleiche Leistung gegenüber diesen - nicht einmal eigenen -

Arbeitnehmern deutlich höhere Aufwendungen zu machen. Eine solch weitgehende Verpflichtung ist der Richtlinie, die insofern eine Gleichstellung fordert, nicht zu entnehmen.

9. Art. 1 Nr. 11. a): Ordnungswidrigkeiten nicht unnötig ausweiten

Die Einführung des neuen § 16 Abs. 1 Nr. 7a AÜG geht deutlich über die Umsetzung der Zeitarbeitsrichtlinie hinaus. Zwar fordert dessen Art. 10 Abs. 2, dass Mitgliedstaaten Sanktionen festlegen, die im Fall eines Verstoßes gegen die Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie Anwendung finden. Dies bedeutet jedoch nicht zwingend die Einführung

eines neuen Ordnungswidrigkeitstatbestandes. Mit der Rechtsfolge des equal-pay wird die Nichteinhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bereits durch drohenden Entzug der AÜ-Erlaubnis umfassend sanktioniert.

Die Einführung des neuen Ordnungswidrigkeitstatbestands kann nicht aus Art. 10 der Richtlinie abgeleitet werden. Auch über zivilrechtliche Folgen kann eine hinreichende Wirksamkeit der Richtlinienvorgaben (effet utile) sichergestellt werden. Er ist nicht erforderlich, zivilrechtliche Vorgaben noch mit einem weit reichenden Ordnungswidrigkeitstatbestand zu flankieren

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)441neu

15. März 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. März 2011 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/4804)

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur strikten Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/3752)

Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e.V. (iGZ)**I. Vorbemerkung**

Der Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen – iGZ e.V., vertritt als Arbeitgeberverband die Belange von fast 2.000 mittelständischen Personaldienstleistern mit etwa 4.000 Niederlassungen im gesamten Bundesgebiet. Er hat mit der „Tarifgemeinschaft Zeitarbeit“ der Einzelgewerkschaften beim DGB seit 2003 Branchen-Tarifverträge abgeschlossen, zuletzt am 30. April 2010 mit einer Laufzeit bis zum 31. Oktober 2013.

1. Ziele des iGZ

Der iGZ strebt eine Verbesserung der gesellschaftspolitischen Akzeptanz der Zeitarbeit an. Dazu müssen Lösungen gefunden werden, die das Thema "Lohngerechtigkeit" noch stärker aufgreifen und etwa bei längeren Einsatzzeiten zu vergleichbaren Entgelten zwischen Zeitarbeitskraft und Stammarbeitnehmer führen. Der iGZ will dieses Ziel durch maßgerechte tarifliche Lösungen zwischen Zeitarbeitgebern und den Gewerkschaften umsetzen und nicht vom Gesetzgeber regeln lassen. Das tarifpolitische Modell des Verbandes umfasst dabei folgende Eckpunkte:

- Gesetzliche Ansätze, die Tariföffnungsklausel zu streichen oder einzugrenzen, bergen unzählige Rechtsunsicherheiten und hohe Administrationskosten bei der Umsetzung des dann notwendigen Gleichbehandlungsgebotes und greifen in die verfassungsrechtliche Tarifautonomie ein.

- Qualifizierte Zeitarbeitskräfte sollen, in Abhängigkeit von der Einsatzdauer im Entleihunternehmen, eine stufenweise Erhöhung ihrer Vergütung erhalten, die sich mit zunehmender Einsatzdauer an die Vergütung der vergleichbaren Stammbeschäftigten annähert.
- Für gering qualifizierte Arbeitnehmer stehen die Eingliederung aus der Nichtbeschäftigung in den Arbeitsmarkt, die Erhaltung der Beschäftigungsmöglichkeiten und die Erhaltung und Weiterentwicklung der Beschäftigungsfähigkeit im Fokus.
- Der iGZ betrachtet die Qualifizierung und Weiterbildung von Zeitarbeitskräften als wichtige Zukunftsaufgabe und ist bestrebt, diese Aufgabe gemeinsam mit dem Tarifpartner zu fördern und tariflich umzusetzen.
- Der iGZ steht für Tariftreue und für eine korrekte und umfassende Anwendung der geschlossenen Tarifverträge. Die Förderung dieses Ziels soll durch eine „Tarifgütestelle“ im engen Austausch mit den Tarifpartnern beim DGB kontinuierlich umgesetzt und verbessert werden.

2. Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke

Die Tatsache, dass sich der deutsche Arbeitsmarkt in der Wirtschafts- und Finanzkrise vergleichsweise stabil gezeigt hat und im europäischen Ausland bereits vom deutschen „Job-Wunder“ die Rede ist, hat zu großen Teilen auch mit den Arbeitsmarktformen 2003/2004 zu tun. Die in einigen Punkten deregulierte Zeitarbeit hat sich vor, in und nach der Krise bewährt, indem sie insbesondere half, Arbeits-

losigkeit zu reduzieren, Stamarbeitsplätze zu sichern und damit ein hohes Beschäftigungsniveau zu schaffen. Aktuell zeigen die robusten Wachstumswahlen, dass die Zeitarbeitsbranche erneut ihrer Funktion als Jobmotor im Aufschwung gerecht wird.

Der iGZ lehnt deshalb die in dem Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke enthaltenen Regulierungsansätze ab, da sie die Bedingungen für die Erfolge der Branche ignoriert. Der Gesetzentwurf ist geprägt von einem Zerrbild der Zeitarbeit. Die darauf beruhende weitgehend fehlerhafte Analyse der Problemlagen führt zu sozial- und wirtschaftspolitisch ungeeigneten und schädlichen Lösungsvorschlägen.

3. Gesetzentwurf der Bundesregierung

Demgegenüber will der Gesetzentwurf der Bundesregierung grundsätzlich sicherstellen, dass „die Arbeitnehmerüberlassung als flexibles Instrument zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs der Unternehmen erhalten bleibt.“

In rechtlicher Hinsicht soll das Gesetz der Umsetzung der EU-Leiharbeitsrichtlinie 2008/104/EG vom 19. November 2008 dienen, die hierfür eine Frist bis zum 05. Dezember 2011 vorsieht. In tatsächlicher Hinsicht nimmt der Gesetzentwurf die öffentlich diskutierten Missbrauchsfälle in der Zeitarbeitsbranche zum Anlass, um hier über neue Abwehrklauseln Korrekturen vorzunehmen. Dies wird vom iGZ begrüßt.

Allerdings ignoriert der Gesetzentwurf bislang die Aufforderung des europäischen Gesetzgebers, Einschränkungen und Verbote zu überprüfen und diese bei fehlender Rechtfertigung aus Gründen des Allgemeininteresses zu streichen (Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie, Erwägungsgrund 18). Dies gilt vor allem für das in Deutschland noch zu Unrecht nicht aufgehobene sektorale Verbot der Zeitarbeit im Bauhauptgewerbe (vgl. ausführlich unter IV. unten).

Auch hält es der iGZ für sachgerecht, die Begriffsbestimmungen im AÜG („Zeitarbeit“ statt „Leiharbeit“ etc.) endlich zu ändern, so wie es in anderen Bereichen längst umgesetzt worden ist (vgl. Titulierung der Tarifverträge „ZEITARBEIT“ iGZ/DGB, Wirtschaftsbranche „ZEITARBEIT“ bei der Verwaltungsgenossenschaft usw.)

4. Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und der FDP („Lohnuntergrenze im AÜG“)

Der iGZ ist seit Jahren der Auffassung, dass es zum Schutze der Zeitarbeitskräfte und zum Erhalt der Branche Zeitarbeit als wichtiges Flexibilisierungsinstrument für die deutsche Wirtschaft unerlässlich sei, endlich eine verbindliche Tarif-Lohnuntergrenze zu schaffen. Das gilt vor allem vor dem Hintergrund der vollständigen Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit ab 1. Mai 2011 für alle Staatsangehörigen der EU-Mitgliedsstaaten, die am 01.05.2004 der EU beigetreten sind. Der iGZ und der BZA haben mit der DGB-Tarifgemeinschaft zu diesem Zweck einen Mindestlohnvertrag am 30.04.2010 abgeschlossen. Nach wie vor präferieren wir allerdings aus ordnungspolitischen, gesetzessystematischen und europarechtlichen Gründen die Aufnahme der Zeitarbeit als weitere Branche in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz. Eine solche tarifliche Lohnunter-

grenze ist geboten, da nur so die Anforderungen der EU-Richtlinie („Achtung des Gesamtschutzes von Leiharbeitnehmern bei den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen“) dauerhaft eingehalten werden können.

II. Allgemeine Anmerkungen

1. Neue korrekte Begrifflichkeiten im AÜG

Der Gesetzgeber sollte endlich die Möglichkeit ergreifen, sich im Zuge dieser AÜG-Reform von den sachlich falschen und diskreditierenden Begriffen „Leiharbeit“, „Leiharbeitnehmer“, „Verleiher“ und „Entleiher“ zu trennen. Die „Leihe“ beschreibt einen Vertragstyp aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch, bei dem es um die unentgeltliche Gebrauchsüberlassung einer Sache geht (§ 598 BGB). Weder wird bei der Überlassung eines Arbeitnehmers der „Gebrauch gestattet“, noch handelt es sich bei einem Arbeitnehmer um eine Sache. Schließlich ist der Kernbereich der Arbeitnehmerüberlassung gewerblich und damit nicht unentgeltlich. Es gibt also kaum einen Begriff, der weniger geeignet wäre für die Beschreibung der Zeitarbeit als der bisher gewählte Begriff „Leihe“. Auch europarechtlich wird dieser Begriff nicht unterstützt, da in der englischen Fassung der Richtlinie von „temporary agency work“ die Rede ist. Stattdessen sollten die Begriffe „Zeitarbeit“, „Zeitarbeitnehmer“, „Zeitarbeitsunternehmen“ und „Einsatzunternehmen“ verwendet werden. Zeitarbeitskräfte sind keine Arbeitnehmer 2. Klasse. Sie haben in der Regel sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse und für sie gelten die gleichen arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften wie für andere Arbeitskräfte auch.

2. Verbesserung des Zugangs zu Fort- und Weiterbildungsangeboten

Art. 6 Abs.5 der Richtlinie fordert eine Verbesserung des Zugangs der Zeitarbeitskräfte zu Fort- und Weiterbildung, sowohl beim Personaldienstleister als auch beim Einsatzunternehmen. Der Referentenentwurf lässt bislang Regelungen vermissen, wie in Deutschland diese Vorgabe rechtlich umgesetzt werden soll.

Der iGZ hat mit der DGB-TG Zeitarbeit tarifvertraglich am 30. April 2010 folgende Regelung getroffen:

„Qualifizierung und Weiterbildung der Zeitarbeitnehmer sind zentrale Bestandteile für eine qualitative Weiterentwicklung der Zeitarbeit. 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 zu finden.“

III. Besondere Anmerkungen zu den Änderungen im Gesetzentwurf der Bundesregierung

1. Änderung des § 1 Abs. 1 Satz 1 AÜG („nicht gewerbsmäßige Zeitarbeit“)

Die Ausweitung des Anwendungsbereichs auf die nicht gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung entspricht den Vorgaben des Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie. Es ist auch nicht ersichtlich, warum nicht gewerbsmäßige öffentliche Überlassungsformen die

Anforderungen, die das AÜG stellt, nicht zu erfüllen brauchten. Dies verkennt die Stellungnahme des Bundesrates vom 11. Februar 2011, die hier besondere Ausnahmeregelungen für gemeinnützige Integrationsprojekte und gemeinnützige Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) schaffen will. Eher wäre es angebracht, die bürokratischen Vorgaben im Erlaubnisverfahren insgesamt zu straffen. Vor dem Hintergrund, dass die gewerbliche Zeitarbeit selbst erhebliche Integrationseffekte nachweisen kann, ist es auch akzeptabel und zur Herstellung von Rechtssicherheit sogar nützlich, dass von der Möglichkeit in Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie kein Gebrauch gemacht wurde, spezifische öffentliche oder von öffentlichen Stellen geförderten beruflichen Ausbildungs-, Eingliederungs- und Umschulungsprogramme aus dem Anwendungsbereich des AÜG herauszunehmen.

2. Zu § 3 Abs. 1 Nr. 3 AÜG

a) Streichung der „6-Wochen-Regel“

Die Streichung der Möglichkeit, unter bestimmten Bedingungen bei der Beschäftigung von zuvor Arbeitslosen vom Gleichbehandlungsprinzip für höchstens sechs Wochen abzuweichen, entspricht der Vorgabe der Richtlinie. Zutreffend ist die Feststellung im Begründungsteil des Referentenentwurfes, dass die 6-Wochen-Ausnahme in der Praxis die ohnehin keine Bedeutung hatte.

b) Einfügung einer Anti-Missbrauchsklausel

Wie bereits eingangs erwähnt, begrüßt der iGZ neben den bereits vereinbarten branchentariflichen Regelungen auch flankierende gesetzgeberische Maßnahmen zur Verhinderung des „Drehtür-Effektes“, damit u.a. im Kundenunternehmen bestehende Entgelte nicht zuungunsten der betroffenen Arbeitskräfte umgangen werden können. Schein-Zeitarbeitsmodelle im Sinne von „sale and lease back“ werden nun ein Riegel vorgeschoben.

3. Zu § 9 AÜG

a) Streichung der „6-Wochen-Regel“

siehe Stellungnahme zu 3a)

b) Einfügung einer Anti-Missbrauchsklausel

Konsequente Ergänzung zu der gewerberechtlichen Regelung in § 3 Abs. 1 Nr. 3 des Referentenentwurfes, die dem Arbeitnehmer im Falle missbräuchlicher Verwendung der Zeitarbeit die arbeitsrechtlichen Ansprüche auf Gleichbehandlung sichert.

c) § 9 Nr. 2a AÜG – Zugang zu Gemeinschaftseinrichtungen

Die Vorschrift steht im Zusammenhang mit § 13b des Referentenentwurfes. Während § 13b den Entleiher verpflichtet, den Mitarbeiter den Zugang zu Gemeinschaftseinrichtungen oder –diensten zu gewähren, stellt § 9 Nr. 2a des Entwurfs klar, dass das Zugangsrecht des Zeitarbeitnehmers nicht dispositiv ist. Damit wird Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie umgesetzt.

d) § 9 Nr. 5 AÜG – Vermittlungsvergütung

Bereits bisher wurden Vermittlungsprovisionen zu Lasten der Zeitarbeitskräfte für den Fall des Wech-

sels zum Einsatzbetrieb als unzulässig angesehen. Die Ergänzung des § 9 Nr. 4 AÜG stellt dies klar und setzt damit Art. 6 Abs. 3 der EU-Richtlinie um.

4. Zu § 13a AÜG - Information des Zeitarbeitnehmers über freie Arbeitsplätze

Damit wird Art. 6 Abs. 1 der EU-Richtlinie umgesetzt. Zu kritisieren ist allerdings, dass sich die Informationspflicht des Entleihers auf alle zu besetzenden Arbeitsplätze im Unternehmen bezieht, was bei größeren Unternehmen mit mehreren räumlich weit entfernten Betrieben nicht sachgerecht ist und einen erhöhten bürokratischen Aufwand erfordert. Die Informationspflicht sollte sich auf zu besetzende Stellen im Einsatzbetrieb beschränken.

5. Zu § 13b AÜG – Zugang zu Gemeinschaftseinrichtungen

Hiermit wird die Vorgabe des Art. 6 Abs.4 der EU-RL umgesetzt. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht vor, dass eine unterschiedliche Behandlung des Zeitarbeitnehmers im Hinblick auf den Zugang zu Gemeinschaftseinrichtungen oder –diensten aus sachlichen Gründen ausnahmsweise gerechtfertigt sein kann und spezifiziert diese nachvollziehbar im Begründungsteil.

6. Zu § 16 AÜG – Ordnungswidrigkeiten

Der Gesetzentwurf hat die unzulässige Abweichung vom Gleichbehandlungsgrundsatz in den Ordnungswidrigkeitenkatalog aufgenommen. Damit kann eine Geldbuße auch dann festgesetzt werden, wenn trotz Durchführung des Drehtüreffektes keine Gleichbehandlung gewährt wurde. Der iGZ befürwortet den Sanktionskatalog. Im iGZ-Tarifvertrag mit den DGB-Gewerkschaften wurde darüber hinaus am 30. April 2010 eine „gemeinsame Einrichtung zur Sicherung und Förderung von Tariftreue“ wie folgt vereinbart:

„Die Tarifvertragsparteien unterstreichen die Notwendigkeit, für eine richtige und vollständige Anwendung der Tarifverträge Sorge zu tragen und begrüßen die diesbezüglich bereits bisher unternommenen Anstrengungen. Zur Verbesserung der Tarifanwendung vereinbaren die Tarifvertragsparteien die Schaffung einer gemeinsamen Einrichtung. Die nähere Ausgestaltung wird einer paritätisch besetzten Kommission übertragen.“

IV. EU-Richtlinienvorgaben, die noch nicht in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung enthalten sind (Umsetzung des Art. 4 der EU-Richtlinie)

Gem. Art. 4 Abs. 1 der EU-Richtlinie sind Verbote und Einschränkungen von Zeitarbeit nur aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt.

Der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung ist es untersagt, Arbeiter an Betriebe des Bauhauptgewerbes zu überlassen (§ 1b Satz 1 AÜG). Die in den Sätzen 2 und 3 des § 1b AÜG aufgeführten Ausnahme zu diesem Verbot spielen in der Praxis keine Rolle, da die Voraussetzungen für Zeitarbeitsunternehmen kaum erfüllbar sind. § 1b Satz 2 lit b) gilt nur die Überlassung zwischen Bauunternehmen, § 1b Satz 2 lit. a) erfordert Tarifverträge, die aufgrund tarifpolitischer Gegebenheiten unwahrscheinlich sind. Es ist nicht ersichtlich, welche Gründe des

Allgemeininteresses ein solches Verbot zukünftig weiter notwendig machen.

Als Motiv des Gesetzgebers für dieses Verbot wird der sozialpolitisch unerwünschte Ausschluss dieser Arbeitnehmer von tariflichen Sozialleistungen, vor allem von den Sozialkassen des Baugewerbes erwähnt (BT-Drucksache 9/846, S. 35 f.). Beispiel aus dem Ausland (Österreich) zeigen, dass es dem Gesetzgeber als milderes Mittel anstelle eines Verbotes möglich wäre, diese Verpflichtung auch für Zeitarbeitsunternehmen einzuführen, wenn Zeitarbeiter an Betriebe des Bauhauptgewerbes überlassen werden. Denkbar wäre auch, dass auf der Ebene der Sozialpartner eine Regelung darüber getroffen wird. Selbst wenn man also den sozialpolitischen Schutz der Zeitarbeiter als Allgemeininteresse im Sinne der Richtlinie begreift, erfordert dies nicht das faktische Totalverbot für die Zeitarbeit in der Baubranche. Der in der Richtlinie aufgenommene Aspekt der „Rechtfertigung“ von Verboten und Einschränkungen beinhaltet auch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, demzufolge Verbote und Einschränkungen zur Erreichung des gesetzgeberischen Ziels (Schutz des Allgemeininteresses) nur rechtmäßig sind, wenn kein milderes Ziel zur Erreichung des Ziels möglich ist. Mildere Mittel sind, wie aufgezeigt, vorhanden.

Ferner wird vorgebracht, die fehlende Tarifbindung verschaffe denjenigen, die Zeitarbeitskräfte einsetzen, Wettbewerbsvorteile gegenüber Bauunternehmen mit tarifgebundener Belegschaft. Diese Ansicht stammt ersichtlich aus der Zeit, in der Tarifverträge in der Zeitarbeit eine Ausnahmestellung hatten. Seit 2003 hat sich eine nahezu flächendeckende Tarifbindung eingestellt. Auch wenn die Branchentarifverträge der Zeitarbeit von den Tarifverträgen der Baubranche abweichen, ergeben sich für die Zeitarbeitsunternehmen keine Wettbewerbsvorteile, da sie gem. § 8 Abs. 3 Arbeitnehmer-Entsendegesetz verpflichtet sind, die für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge des Baugewerbes einzuhalten.

Schließlich hatte der Gesetzgeber seinerzeit Schwierigkeiten bei der Überwachung der Zeitarbeit gesehen. Die bestehenden Kontroll- und Meldepflichten seien unzulänglich und führten zu einer zunehmenden Illegalität bei der Überlassung von Arbeitnehmern in die Bauwirtschaft. Die Kontrolle der Zeitarbeitsunternehmen – wie allgemein auch – obliegt der Zollverwaltung (§ 16 Abs. 3 AÜG). Es ist nicht ersichtlich, inwiefern Zeitarbeit in stärkerem Maße von der Gefahr der Illegalität bei der Überlassung ins Bauhauptgewerbe erfasst sein soll als andere Dienstleister, z.B. Subunternehmer, die ihre Dienstleistungen im Rahmen von Werkverträgen anbieten. Im Gegensatz zu solchen Subunternehmern werden Zeitarbeitsunternehmen durch eine eigene Aufsichtsbehörde kontrolliert. Selbst wenn der Gesetzgeber von einer größeren Gefahr ausgehen sollte, wäre der Ausbau der Kontroll- und Meldepflichten gegenüber einem Verbot der Überlassung in Betriebe des Bauhauptgewerbes das mildere Mittel. Außerdem ist es die Aufgabe des Staates, durch Gestellung von Personal und Sachmittel die Kontrolle sicherzustellen.

Auch die weiteren explizit erwähnten Rechtfertigungsgründe wie Schutz der Zeitarbeiter, Gesundheitsschutz, Sicherheit am Arbeitsplatz sowie das Funktionieren des Arbeitsmarktes liegen nicht vor. Insbesondere kann nicht mit Erfolg eingewandt werden, dass die Zeitarbeiter bei der Arbeit in einem Bauunternehmen besonders in ihrer Gesundheit gefährdet wären. Zeitarbeiter sind allen Bereichen eingesetzt und üben dort, wie die Stammmitarbeiter auch, Arbeiten mit unterschiedlichem Gefährdungsgrad aus. Das Zeitarbeitsunternehmen und das Einsatzunternehmen sind gleichermaßen für die Einhaltung der Arbeitssicherheit zuständig (§ 11 Abs. 6 AÜG).

Insgesamt atmet die Gesetzesbegründung zu der Einführung des Verbots der Überlassung in Betriebe des Bauhauptgewerbes (BT-Drucksache 9/846, S. 35 f.) aus dem Jahre 1981 die allgemeine Skepsis gegenüber einer damals noch jungen Branche, von der man allgemein ausging, dass Legalität und Illegalität eng beieinander lägen. Der Gesetzgeber hat es – auch losgelöst von den nun bestehenden europarechtlichen Verpflichtungen – verpasst, der Weiterentwicklung der Zeitarbeit auch im Hinblick auf eine national wirksame Lockerung des Verbots der Überlassung in Betriebe des Bauhauptgewerbes Rechnung zu tragen.

V. Besondere Anmerkungen zum CDU/CSU-FDP-Gesetzentwurf („Lohnuntergrenze“)

Am 1. 5. 2011 tritt die volle Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus den EU-Beitrittsländern Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Slowenien und Slowakische Republik in Kraft. Polnische und tschechische Zeitarbeitsunternehmen stehen bereits in den Startlöchern, um mit Tarifverträgen zu den Standards ihrer Heimatländer, aber mit Geltungsanspruch für den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), auf dem deutschen Zeitarbeitsmarkt tätig zu werden.

Mit dem AÜG-Änderungsvorschlag von CDU/CSU-FDP wird grundsätzlich das richtige Ziel verfolgt, durch eine per Rechtsverordnung des BMAS für allgemeinverbindlich erklärte Lohnuntergrenze auf Vorschlag von repräsentativen Branchen-Tarifvertragsparteien eine Bindungswirkung für alle in- und ausländischen Zeitarbeitsunternehmen einzuführen. Mit diesem gesetzlichen „Flankenschutz“ soll u.a. ein angemessenes Schutzniveau für die Zeitarbeitskräfte gewährleistet werden.

Bisher gibt es systematisch vier Möglichkeiten, um durch eine staatliche Rechtssetzung Mindestarbeitbedingungen festzulegen (§ 5 TVG, § 7 AEntG, §§ 10 ff. AEntG und § 4III MiArbG). Der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen will nun dieses Arsenal zusätzlich um eine fünfte Möglichkeit erweitern – exklusiv für die Zeitarbeit und verankert im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Es fehlt hierzu aber eine Begründung für diesen Sonderweg in der Zeitarbeit. Es ist deshalb rechtlich und politisch nicht nachvollziehbar, warum die Branche nicht in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz aufgenommen wird, zumal das dortige Verfahren zur Festsetzung eines branchenspezifischen Mindestlohnes weitgehend identisch ist.

Immerhin verschaffen die vorgeschlagenen neuen AÜG-Regelungen dem vom iGZ befürworteten Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit im gleichen Land“ im Ergebnis Geltung und es wird dem sonst drohenden grenzenlosen Unterbietungswettbewerb Einhalt geboten.

VI. Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur strikten Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung“ der Fraktion DIE LINKE

1. Vorbemerkung

Die Änderungsvorschläge der Fraktion DIE LINKE hätten insbesondere verheerende Auswirkungen auf die Integration von arbeitsuchenden Menschen. Die vorgeschlagenen Eingriffe in das Arbeitnehmerüberlassungsrecht haben allein das Ziel, die Zeitarbeit so unattraktiv zu machen, dass sie kaum noch als flexibles Einsatzinstrument zum Tragen käme. Damit würden vor allem für diejenigen unüberwindbare Hürden aufgebaut werden, die z.B. wegen längerer Arbeitslosigkeit oder wegen fehlender oder schwacher Berufsabschlüsse kaum Chancen haben, auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Nach der aktuellen Statistik der Bundesagentur für Arbeit kommen ca. 60% der von Zeitarbeitsunternehmen neu eingestellten Arbeitnehmer aus der Arbeitslosigkeit, davon sind fast 20% Langzeitarbeitslose (BA-Statistik, Stand 2. Halbjahr 2010). Schon daraus ist ersichtlich, dass die Behauptung, Zeitarbeit verdränge Stammbeschäftigung, unzutreffend ist.

Die Zeitarbeit liefert die Flexibilität, die die deutsche Wirtschaft benötigt, um die im Zuge der Globalisierung typischen Auftragsschwankungen abzufedern und zunehmende „Just-in-time“-Produktionen zu ermöglichen. Die Hürden, die für die Verwendung von Zeitarbeit aufgebaut werden, schwächen die deutsche Wirtschaft und gefährden damit auch die Stammarbeitsplätze. Es ergibt sich also genau der gegenteilige Schluss: Zeitarbeit gefährdet nicht die Stammbeschäftigung, sondern fehlende Zeitarbeit gefährdet Stammbeschäftigung.

Die vorgeschlagenen Änderungen sind auch europarechtlich angreifbar. Nach der Richtlinie 2008/104/EG zur Leiharbeit sind Verbote und Einschränkungen des Einsatzes von Zeitarbeit nur aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt (Art. 4 Abs. 1). Die Mitgliedsstaaten werden aufgefordert, bestehende Verbote und Einschränkungen zu überprüfen (Art. 4 Abs. 2). Dieser Gesetzentwurf geht jedoch den gegenteiligen Weg der Verschärfung oder Neuentwicklung von Einschränkungen und Verboten, die in ihrer Totalität weder den in Art. 4 Abs. 1 aufgeführten Rechtfertigungsgründen noch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

2. Die Änderungsvorschläge im Einzelnen:

a) Zu § 1c Gleichbehandlungsgrundsatz bei Auslagerungen

Diese Änderung ist schon systematisch fragwürdig, weil sie die Zeitarbeit überhaupt nicht betrifft, wie auch die Entwurfsverfasser in der Begründung einräumen („Werkvertrag“). Inhaltlich ist die Regelung verfehlt, weil sie verkennt, dass der Auftragnehmer eines Outsourcing-Auftrages häufig nicht der gleichen Branche angehört wie der auslagernde Betrieb.

Wenn z.B. ein Industriebetrieb die Gebäudereinigung ausgelagert hat, wäre es völlig unverständlich, warum ein Reinigungsdienstleister, der diesen Auftrag annimmt, an die Tarife des Industriebetriebes gebunden sein soll und nicht an die (im Falle der Gebäudereinigung übrigens über das Arbeitnehmer-Entsendegesetz mindestlohngeschützte) Tarife des Reinigungsgewerbes. Sofern ein Betriebsübergang gegeben ist, schützt zudem der § 613a BGB die Arbeitnehmer.

b) Zu § 3

Gleichbehandlungsgrundsatz ohne Tarifausnahme (§ 3 Abs. 1 Nr. 3)

Die Anordnung eines gesetzlichen Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne die Möglichkeit der Tarifvertragsparteien, brancheneigene Regelungen zu treffen, wäre ein Eingriff in fundamentale verfassungsrechtlich geschützte Rechte der Tarifautonomie (Art. 9 GG). Sie brächte zudem eine Regelung, die in der Praxis nicht umsetzbar wäre und zu Rechtsunsicherheit führte. Auch die Überprüfbarkeit der Zeitarbeit durch die Aufsichtsbehörden würde dadurch eher schwieriger als leichter, denn die Prüfbeamten müssten zu Experten über ca. 50.000 Branchen-/bzw. Haustarifverträge in der Bundesrepublik Deutschland nebst unzähligen betrieblichen Vereinbarungen zu spezifizierten Beschäftigungsbedingungen in den Einsatzbetrieben werden. Die Regelung von Arbeitsbedingungen in der Zeitarbeitsbranche gehört in die Hände der Tarifpartner in der Zeitarbeit. Nur dort können angemessene, rechtssichere und überprüfbare Regelungen gefunden werden. Demzufolge ist auch die in § 3 Abs. 1 Nr. 4 aufgeführte Verpflichtung zur Zahlung einer „Flexibilitätsprämie“ verfehlt, weil sie in die Gestaltungsfreiheit der Tarifvertragsparteien unangemessen eingreift.

Befristungs-, Wiedereinstellungs- und Synchronisationsverbot (§ 3 Abs. 1 Nr. 5-7)

Die beschäftigungsfeindliche Wirkung wird besonders in diesen Regelungen deutlich. Die Restriktionen gehen noch weit über den Gesetzesstand hinaus, wie er vor dem ersten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Gesetz vom 23.12.2002, BGBl. I 4607) galt. Das gilt insbesondere für das Wiedereinstellungsverbot nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses, das Einstellungen trotz bestehender Beschäftigungsmöglichkeiten verbietet. Das totale Befristungsverbot geht weit über die Vorgaben der EU-Richtlinie zur Zeitarbeit hinaus. Die Richtlinie lässt ausdrücklich Abweichungen vom Equal Pay-Grundsatz zum Nachteil der Arbeitnehmer im Fall unbefristeter Arbeitsverhältnisse vor, dies sogar, ohne dass die Arbeitsbedingungen durch Tarifverträge geregelt sein müssen (Art. 5 Abs. 2; vgl. auch Erwägungsgrund 15). Damit hat der Richtliniengeber deutlich gemacht, dass er eine Verknüpfung von Equal Pay mit einem totalen Befristungsverbot nicht für notwendig und richtig erachtet.

Überhaupt enthält die Richtlinie keine Verpflichtungen des Gesetzgebers zu einer Einschränkung oder gar zum Ausschluss des Befristungsrechts. Nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs dürften befristete Arbeitsverhältnisse selbst dann nicht abgeschlossen werden, wenn der Befristungsgrund in der Sphäre

des Mitarbeiters liegt oder gar von ihm gewünscht wird (§ 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 TzBfG). Die Einführung eines Synchronisationsverbotes ist obsolet, da die bestehenden gesetzlichen Einschränkungen des Befristungsrechts durch das Teilzeit- und Befristungsgesetz nach der Rechtsprechung eine Synchronisation mit einem Kundenauftrag ausschließt. Die vorgeschlagenen unverhältnismäßigen Eingriffe in das Zeitarbeitsrecht erfüllen nicht die Ausnahmevoraussetzungen des Art. 4 Abs. 1 der EU-Richtlinie und sind deshalb europarechtswidrig.

Dreimonatige Höchstüberlassungsgrenze (§ 3 Abs. 1 Nr. 8)

Die Einführung einer Höchstüberlassungsgrenze von nur drei Monaten katapultiert das Arbeitnehmerüberlassungsrecht zurück in das Jahr 1972, als das erste Arbeitnehmerüberlassungsgesetz in Deutschland in Kraft trat. Eine solche starre Grenze gefährdete ohne Not die Fortsetzung von Beschäftigungsverhältnissen und wäre damit ein beschäftigungsfeindlicher Eingriff in den Arbeitsmarkt.

Streikregelung (§ 3 Abs. 1 Nr. 9)

Der Gesetzgeber hat in § 11 Abs. 5 AÜG die besondere Situation des Streiks geregelt. Weitergehende Regelungen enthält das iGZ-/DGB-Tarifwerk (Protokollnotiz Nr. 10 zum iGZ-/DGB-Manteltarifvertrag). Die vorgeschlagenen Regelungen greifen zudem in das bestehende Streikrecht ein, in dem der Einsatz in nicht bestreikten Betrieben für unzulässig erklärt werden soll.

3. Zu § 9:

§ 9 enthält im Wesentlichen die individualrechtlichen Folgerungen der in § 3 vorgeschlagenen Änderungen. Zusätzlich sieht der Entwurf das Verbot der Erhebung einer Vermittlungsgebühr vor (§ 9 Nr. 3, letzter Halbsatz). Über die Vermittlungsgebühr werden die Rekrutierungskosten des Zeitarbeitsunternehmens vergütet, die insbesondere bei kurzen Überlassungszeiten durch die Überlassungsvergütung nicht kompensiert werden konnten. Das Totalverbot einer Vermittlungsgebühr benachteiligt das Zeitarbeitsunternehmen unangemessen gegenüber Personalvermittlern und ermöglicht es Arbeitgebern künftig, ihre Personalrekrutierung kostenlos über ein Zeitarbeitsunternehmen durchzuführen.

4. Zu § 13a:

Der Gesetzentwurf sieht zusätzlich zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung eine Verpflichtung des

Entleihers zur bevorzugten Einstellung von Zeitarbeitnehmern bei gleicher Eignung gegenüber anderen Bewerbern vor. Ein solcher gesetzlicher Zwang zur Bevorzugung ist überflüssig, weil sich viele Zeitarbeitnehmer durch gute Arbeit ohnehin aufdrängen und gegenüber dem Kundenunternehmen unbekanntem Bewerbern Vorteile haben. Im Übrigen dürfte eine solche gesetzliche Regelung rechtlich sehr angreifbar sein, da die Bevorzugung offenbar auch im Verhältnis zu internen Bewerbern aus dem Kundenunternehmen gelten soll. Das dürfte eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung sein.

5. Zu § 13c:

Dem Zeitarbeitnehmer soll die gleichen Möglichkeiten zur Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung gewährt werden wie vergleichbaren Arbeitnehmern des Entleihers. Die Organisation und Finanzierung der Weiterbildung von Zeitarbeitskräften gehört in die Hände der Zeitarbeitsunternehmen. Deshalb hat der iGZ mit seinem Sozialpartner, der DGB-Tarifgemeinschaft, eine Verpflichtung zur Aufnahme von Verhandlungen über tarifgestützte Qualifizierungs- und Weiterbildungsmodelle bis Ende 2011 im Tarifabschluss vom 30.04.2010 vereinbart. Im Anschluss an die zurzeit durchgeführten iGZ-internen Vorbereitungsgesprächen wird der iGZ der DGB-Tarifgemeinschaft Vorschläge zur Aufnahme von Tarifverhandlungen unterbreiten. Es besteht keine Notwendigkeit, in den von den Tarifpartnern angekündigten Regelungswillen gesetzlich einzugreifen.

6. Zu Art. 2 (Änderungen des Betriebsverfassungsgesetzes):

Die Rechte des Zeitarbeitnehmers und des Entleiherbetriebsrats sind in § 14 AÜG und § 7 BetrVG gut und angemessen geregelt. Eine erzwingbare Mitbestimmung über den Einsatz von Zeitarbeitskräften beeinträchtigt die unternehmerische Entscheidungsfreiheit der Unternehmen auf unangemessene Weise.

Insoweit lehnt der iGZ die AÜG-Änderungsvorschläge in dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE ab. Es sollte wie bisher grundsätzlich den Tarifparteien obliegen, für faire Lohn- und Beschäftigungsbedingungen in der Zeitarbeitsbranche zu sorgen und diese sozialpartnerschaftlich in Tarifverträgen auszuhandeln.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)433neu

11. März 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. März 2011 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/4804)

b) 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)

Arbeitgeberverband Mittelständischer Personaldienstleister e.V. (AMP)

Bundesverband Zeitarbeit Personal-Dienstleistungen e.V. (BZA)

Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/4804)

I. Vorbemerkung

AMP und BZA begrüßen, dass die Bundesregierung in der Begründung des Gesetzentwurfs die erhebliche Bedeutung der Zeitarbeit für die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt und damit deren außerordentliche beschäftigungspolitische Wichtigkeit hervorhebt (vgl. Gesetzentwurf, S. 7). Auch die EU-Zeitarbeitsrichtlinie (Richtlinie 2008/104/EG) betont diese positiven Effekte des Flexibilisierungsinstruments Zeitarbeit (vgl. Erwägungsgründe 11, 12 und 18 der EU-Zeitarbeitsrichtlinie). Zutreffend wird von der Bundesregierung auch die Besonderheit des deutschen Zeitarbeitsmodells unterstrichen: Zeitarbeit ist in Deutschland grundsätzlich sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, für die die allgemeinen arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften gelten.

AMP und BZA erkennen auch an, dass durch den Gesetzentwurf das in Deutschland seit 2004 geltende Prinzip des Gleichstellungsgebots (Equal Treatment) einschließlich Tariföffnungsklausel nicht in Frage gestellt wird. Damit orientiert sich der Entwurf eins zu eins an der EU-Zeitarbeitsrichtlinie, die genau wie das AÜG Equal Treatment beinhaltet, von dem u. a. durch Tarifvertrag abgewichen werden darf (EU-Richtlinie Artikel 5 Abs. 3). Dass es keineswegs

das Bestreben der Europäischen Institutionen gewesen ist, diese Tariföffnungsklausel des deutschen Rechts zu beseitigen, zeigen im Übrigen auch die historischen Quellen des Rechtsetzungsverfahrens zur EU-Zeitarbeitsrichtlinie in aller Deutlichkeit.

Trotz dieser beiden positiven Aspekte stellt der Gesetzentwurf in zwei wesentlichen Punkten für AMP und BZA eine Enttäuschung dar: Offensichtlich will der Gesetzgeber erstens nicht die Möglichkeit ergreifen, im Zuge dieser AÜG-Reform endlich die sachlich vollständig falschen und diskreditierenden Begriffe „Leiharbeit“, „Leiharbeitnehmer“, „Verleiher“ und „Entleiher“ aufzugeben. Die „Leihe“ beschreibt einen bestimmten Vertragstyp aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch, bei dem es um die unentgeltliche Gebrauchsüberlassung einer Sache geht (§ 598 BGB). Weder wird bei der Überlassung eines Arbeitnehmers dessen „Gebrauch gestattet“ - wie es im BGB wörtlich heißt -, noch handelt es sich bei einem Arbeitnehmer um eine „Sache“. Außerdem ist der Kernbereich der Zeitarbeit gewerblich und damit eben gerade nicht unentgeltlich. Es gibt somit keinen Begriff, der weniger geeignet ist für die Beschreibung der Zeitarbeit, als der Begriff der „Leihe“. Übrigens wird diese Begrifflichkeit auch europarechtlich nicht unterstützt, weil in der englischen Fassung der EU-Richtlinie von „temporary agency work“ die Rede ist. Wenn dem Gesetzgeber also wirklich daran liegt, das „Instrument Arbeitnehmerüberlassung zu stärken“ (Gesetzentwurf, S. 7), sollte er die Begriffe „Zeitarbeit“, „Zeitarbeitnehmer“, „Zeitarbeitsunternehmen“ und „Einsatzunternehmen“ bzw. „Einsatzbetrieb“ im AÜG einführen. Denn Zeitarbeitskräfte

sind mitnichten Arbeitnehmer 2. Klasse: Sie haben in der Regel sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse, und für sie gelten dieselben arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften wie für alle anderen Arbeitskräfte auch.

Ebenso enttäuschend ist zweitens, dass der Gesetzentwurf in keiner Weise den klaren Liberalisierungsgedanken der EU-Zeitarbeitsrichtlinie zugunsten der Zeitarbeit aufnimmt. In Artikel 4 der Richtlinie wird festgeschrieben, dass „Verbote oder Einschränkungen“ des Einsatzes von Zeitarbeit „nur aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt“ und die EU-Mitgliedsstaaten verpflichtet sind, vorhandene Restriktionen zu überprüfen und der EU-Kommission bis zum 5. Dezember 2011 zu melden. Vor diesem Hintergrund sind weder die Diskriminierung der Zeitarbeitsunternehmen im Aufenthaltsgesetz als Arbeitgeber 2. Klasse (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 Aufenthaltsgesetz) noch das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in das Bauhauptgewerbe (§ 1b Satz 1 AÜG) aufrecht zu erhalten: Zeitarbeitsunternehmen müssten ihren Mitarbeitern die Mindestlöhne des Bauhauptgewerbes zahlen und wären ebenso verpflichtet, in die Sozialkassen dieser Branche einzuzahlen (§ 8 Abs. 3 Arbeitnehmer-Entsendegesetz), so dass es schon an dieser Stelle keinen Grund für die Fortführung dieses Verbots gibt. Aber auch die weiteren explizit in der EU-Zeitarbeitsrichtlinie erwähnten Rechtfertigungsgründe für Einschränkungen der Zeitarbeit wie z.B. Schutz der Zeitarbeitskräfte, Gesundheitsschutz, Sicherheit am Arbeitsplatz liegen nicht vor. Vor allem kann nicht eingewendet werden, dass Zeitarbeitnehmer bei der Arbeit in einem Bauunternehmen besonders in ihrer Gesundheit gefährdet wären. Zeitarbeitskräfte werden in allen Bereichen eingesetzt und üben dort - wie die Stammmitarbeiter auch - Arbeiten mit unterschiedlichem Gefährdungsgrad aus. Das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in das Bauhauptgewerbe ist folglich nicht EU-richtlinienkonform und muss ersatzlos gestrichen werden. AMP und BZA sehen den Gesetzgeber deswegen in der Pflicht, mit dem geplanten Gesetz nicht nur Verpflichtungen aus der EU-Zeitarbeitsrichtlinie in deutsches Recht zu übertragen, sondern eben auch ungerechtfertigte Diskriminierungen der Zeitarbeit aufzuheben.

II. Stellungnahme

Der vorliegende Gesetzentwurf behandelt zwei unterschiedliche Themenkomplexe: Zum einen sollen Missbrauchsfälle, bei denen Zeitarbeit dafür benutzt wird, um ehemalige Stammmitarbeiter in einem engen zeitlichen Zusammenhang auf vergleichbaren Arbeitsplätzen dauerhaft zu schlechteren Konditionen als Zeitarbeitskräfte einzusetzen, verhindert werden (so genannte „Drehtür-Regelung“). Zum anderen sollen Regelungen der EU-Zeitarbeitsrichtlinie, die bis zum 5. Dezember 2011 von den EU-Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt werden müssen, in das AÜG überführt werden.

Zu den Einzelpunkten

1. Einführung einer so genannten „Drehtür-Regelung“,
2. Umsetzung der EU-Zeitarbeitsrichtlinie

nehmen AMP und BZA wie folgt Stellung:

1. Artikel 1 Nr. 5 b) und Nr. 6 a) bb) Gesetzentwurf (so genannte „Drehtür-Regelung“)

Die missbräuchliche Nutzung der Zeitarbeit wird von AMP und BZA abgelehnt. Aus diesem Grund haben beide Verbände nach dem Bekanntwerden des „Falles Schlecker“ zusammen mit ihren Sozialpartnern tarifliche Regelungen eingeführt, die die missbräuchliche Anwendung ihrer Tarifverträge verhindern. Auch die Bundesvereinigung Deutscher Dienstleistungsunternehmen e.V. (BVD) und der Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen e.V. (iGZ) haben tarifliche Regelungen zur Missbrauchsverhinderung vereinbart.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung geht aber deutlich über eine „Lex Schlecker“ hinaus. Die Tariföffnungsklausel des AÜG wird nämlich nicht nur für Zeitarbeitskräfte aufgehoben, die auf ihrem früheren oder einem vergleichbaren Arbeitsplatz bei ihrem vorherigen Arbeitgeber oder mit ihm verbundenen Betrieben eingesetzt werden, sondern wird pauschal ausgeweitet auf sämtliche Arbeitsplätze bei früheren Arbeitgebern, wenn Arbeitnehmer via Zeitarbeit vor Ablauf einer Frist von sechs Monaten an ihren vorherigen Arbeitgeber oder mit ihm verbundene Unternehmen überlassen werden. Damit würde Equal Treatment für immer und ewig festgeschrieben, selbst wenn betroffene Zeitarbeitskräfte erst nach Jahren oder Jahrzehnten wieder auf einem beliebigen (!) Arbeitsplatz bei ihrem früheren Arbeitgeber oder mit ihm verbundenen Firmen eingesetzt werden würden. Eine solche Regelung ist in einer Branche mit hoher Mitarbeiterfluktuation wie der Zeitarbeit gänzlich unpraktikabel: Die Zeitarbeitsunternehmen müssten bei jedem neu eingestellten Mitarbeiter minutiös nachverfolgen, ob eventuell in der Vergangenheit eine Überlassung an einen früheren Arbeitgeber unter Bedingungen stattgefunden hat, die zur ausschließlichen Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bei Kundenunternehmen führen. Jede Neueinstellung würde damit zu einem Vabanquespiel für die Zeitarbeitsunternehmen, was für die Branche als Jobmotor auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht ohne Folgen bleiben kann.

Wenn es bei dieser derart weit gefassten Regelung bliebe, würde das also den Bürokratieaufwand für die Zeitarbeitsunternehmen deutlich erhöhen und zu eklatanten Rechtsunsicherheiten führen. So lässt sich auch eine Verflechtung im Sinne des § 18 Aktiengesetz nicht immer ohne weiteres feststellen, weil zu einem Konzern gehörige Unternehmen häufig unter völlig anderen Namen firmieren. Damit müssten die internen Mitarbeiter der Zeitarbeitsunternehmen zu „Wirtschaftsdetektiven“ werden, um möglichst jegliche Verflechtung auszuschließen. Ob das in jedem Einzelfall überhaupt gelingen kann, muss bezweifelt werden. Gänzlich ungeklärt ist die Frage, was passiert, wenn der Einsatzbetrieb während der Überlassung vom früheren Arbeitgeber der dort eingesetzten Zeitarbeitskraft erworben wird. Durch eine solche Übernahme würde dann nämlich aus einer ursprünglich rechtlich zulässigen Überlassung unter tariflichen Regelungen plötzlich eine Überlassung unter dem Gleichbehandlungsgrundsatz

werden. In Anbetracht dessen sind die schon bei fahrlässigen Verstößen empfindlichen Bußgeldzahlungen gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 3a i.V.m. Abs. 2 Gesetzentwurf als unbillig anzusehen (vgl. Punkt 2h).

AMP und BZA schlagen deswegen vor, die Klausel einzuschränken a) auf Überlassungen von Zeitarbeitskräften auf ihren früheren oder einen vergleichbaren Arbeitsplatz bei ihrem vorherigen Arbeitgeber und mit ihm verbundenen Unternehmen und b) dass der Gleichbehandlungsgrundsatz auf jeden Fall nach einer Überlassungsdauer von sechs Monaten endet. Alternativ sollte die „Drehtür-Regelung“ aber auf jeden Fall mit einer tariflichen Öffnungsklausel versehen werden, damit es Unternehmen und Gewerkschaften möglich wird, z.B. zur Arbeitsplatzsicherung oder zum sozialverträglichen Abbau von Arbeitsplätzen auf Grundlage eines zwischen den Sozialpartnern ausgehandelten Tarifvertrages hiervon abweichen zu dürfen. Diese Lösung würde mit Sicherheit eine missbräuchliche Anwendung der Zeitarbeit ausschließen, weil durch die Beteiligung der Gewerkschaften die Arbeitnehmerinteressen ausreichend berücksichtigt wären.

2. Umsetzung der EU-Zeitarbeitsrichtlinie

a) Artikel 1 Nr. 1, 2 a) aa), 4 a) und b) („wirtschaftliche Tätigkeit“)

Durch die Streichung des Begriffs „gewerbsmäßig“ und die Einführung der Wörter „im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit“ wird das AÜG auf Fallgestaltungen ausgeweitet, die bisher nicht der „klassischen Zeitarbeit“ zuzuordnen sind. Die EU-Richtlinie legt in Artikel 1 Abs. 2 die „wirtschaftliche Tätigkeit“ als Definitionsmerkmal von Zeitarbeit fest, das lediglich ein Auftreten am Markt verlangt und anders als die „Gewerbsmäßigkeit“ keinen Entgeltcharakter voraussetzt, so dass der Gesetzentwurf dem Wortlaut der EU-Zeitarbeitsrichtlinie entspricht.

b) Artikel 1 Nr. 2 a) bb) („vorübergehend“)

Bereits nach geltendem deutschen Recht wird als Wesensmerkmal der Zeitarbeit der Begriff „vorübergehend“ in den bisherigen Gesetzeswortlaut des AÜG hineingelesen (vgl. BAG v. 20.4.2005 – 7 ABR 20/04). Die Einfügung dieses Begriffs ist daher überflüssig, auch wenn er im Wortlaut der EU-Zeitarbeitsrichtlinie enthalten ist (Artikel 1 Abs. 1).

Sollte der Gesetzgeber trotzdem an dieser Formulierung festhalten, sind zwei wesentliche Punkte unbedingt zu beachten: Zum einen muss unmissverständlich klar sein, dass die EU-Zeitarbeitsrichtlinie trotz des Merkmals „vorübergehend“ längerfristige Einsätze nicht ausschließt. Die Richtlinie erkennt gerade die Unterschiedlichkeit der europäischen Zeitarbeitssysteme sowie die Vielfalt der Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen an (vgl. Erwägungsgründe 10, 12 und 18 der EU-Zeitarbeitsrichtlinie) und fordert eben nicht, dass die Mitgliedstaaten längerfristige Einsätze verbieten. Auch in solchen Fällen ist der Einsatz vorübergehender Natur, denn in der Praxis ist allen Beteiligten schon bei Abschluss des Arbeitsverhältnisses bewusst, dass der Einsatz im Kundenunternehmen jederzeit enden kann und das Zeitarbeitsunternehmen dann einen Anschluss ein-

satz für den Zeitarbeitnehmer zu organisieren hat. Konkret bedeutet das, dass das zeitliche Ende des Einsatzes nur absehbar sein muss. Eine exaktere Abgrenzung ist nicht zu bewerkstelligen und wird von der EU-Zeitarbeitsrichtlinie auch nicht vorgeschrieben.

Deswegen muss der Gesetzgeber zum anderen dafür Sorge tragen, dass der völlig unbestimmte Begriff „vorübergehend“ nicht entgegen der von der Bundesregierung in der Gesetzesbegründung dargelegten Absicht (vgl. Gesetzentwurf S. 9) dazu missbraucht wird, die Wiedereinführung von genau bestimmten Höchstüberlassungsfristen zu fordern. Außerdem könnte die Regelungsbegründung (vgl. Gesetzentwurf S. 9) zu Missverständnissen führen: Bei böswilliger Interpretation könnte aus ihr abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber das Synchronisationsverbot wieder einführen will. Denn vorübergehend wird hier beschrieben als ein „Modell der Arbeitnehmerüberlassung, bei dem die Überlassung an den jeweiligen Entleiher im Verhältnis zum Arbeitsvertragsverhältnis zwischen dem Verleiher und dem Leiharbeitnehmer vorübergehend ist.“

AMP und BZA fordern deshalb den Gesetzgeber auf, nicht durch eine Regelung eine Situation der Verunsicherung bei den Zeitarbeitsunternehmen herbeizuführen, die – genau wie die vorgeschlagene so genannte „Drehtür-Regelung“ – negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben würde.

c) Artikel 1 Nr. 2 b) („Konzernprivileg“)

Schon nach geltendem Recht (vgl. BAG v. 20.4.2005 – 7 ABR 20/04) müssen konzerninterne Personalführungsgesellschaften, die Personal zum Zweck der Überlassung einstellen und einsetzen, eine gewerberechtliche Erlaubnis nach dem AÜG für ihre Tätigkeit besitzen. Die Umsetzung der vorliegenden Regelung ist also eine Wiederholung bereits geltenden Rechts.

d) Artikel 1 Nr. 5 a) und Nr. 6 a) aa) (Streichung der „6-Wochen-Ausnahme“ für zuvor Arbeitslose)

Die Ausnahmemöglichkeit vom Gleichbehandlungsgrundsatz für zuvor arbeitslose Arbeitnehmer sollte erhalten bleiben. Erwägungsgrund 11 der EU-Zeitarbeitsrichtlinie hebt hervor, dass Zeitarbeit zum Beschäftigungsaufbau, zur Teilhabe und zur Eingliederung von Menschen in den Arbeitsmarkt beiträgt. Insofern sollte man das der 6-Wochen-Ausnahme innewohnende Potential nicht unterschätzen. Nach Artikel 1 Ziffer 3 der EU-Zeitarbeitsrichtlinie können die Mitgliedstaaten Arbeitsverhältnisse vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausschließen, die im Rahmen einer öffentlich geförderten beruflichen Eingliederungsmaßnahme geschlossen werden. Selbst wenn sich diese Norm für eine Aufrechterhaltung der 6-Wochen-Ausnahme nicht heranziehen ließe, könnte man sie in Rückgriff auf Artikel 5 Abs. 2 der Richtlinie bewahren. Die Bestimmung beschreibt den deutschen Regelfall. Hiernach können nämlich Ausnahmen vom Equal Pay zugelassen werden, wenn Zeitarbeitnehmer unbefristet beschäftigt sind und auch in Nichtzeitarbeitszeiten bezahlt werden.

e) Artikel 1 Nr. 6 d) (Unwirksamkeit der Vereinbarung einer Vermittlungsvergütung)

Der herrschenden Rechtsauslegung von § 9 Nr. 4 AÜG zufolge sind Vereinbarungen über Vermittlungsprovisionen mit dem Zeitarbeitnehmer für den Fall einer Übernahme durch den Kunden unzulässig. Die Umsetzung der vorliegenden Regelung ist demnach eine gesetzliche Festschreibung der geltenden Rechtsauffassung.

f) Artikel 1 Nr. 10 (Information des Zeitarbeitnehmers über freie Arbeitsplätze)

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Informationspflichten über freie Arbeitsplätze für Zeitarbeitskräfte auf das ganze Unternehmen auszudehnen. Das dürfte gerade Kunden der Zeitarbeit mit mehreren räumlich weit von einander entfernten Betrieben vor nicht unerhebliche Probleme stellen. Außerdem würden durch eine unternehmensweite Informationspflicht Zeitarbeitskräfte letztlich besser gestellt als die Stammmitarbeiter der Kundenbetriebe, was eine über das Regelungsziel der EU-Richtlinie hinausgehende Umsetzung darstellen würde. Die EU-Zeitarbeitsrichtlinie schreibt nämlich Chancengleichheit und nicht Besserstellung vor. Deswegen muss für Zeitarbeitskräfte genauso die Begrenzung des Informationsanspruchs aus § 93 Betriebsverfassungsgesetz gelten wie für Stammmitarbeiter. § 93 Betriebsverfassungsgesetz legt fest, dass auf Verlangen des Betriebsrats freie Stellen innerhalb des Betriebes ausgeschrieben werden müssen. Deswegen halten es AMP und BZA unbedingt für erforderlich, die Informationspflicht der Zeitarbeitskunden über zu besetzende Stellen auf den Einsatzbetrieb zu beschränken.

g) Artikel 1 Nr. 10 (Zugang des Zeitarbeitnehmers zu Gemeinschaftseinrichtungen oder -diensten)

Der neu gefasste § 13b des Gesetzentwurfs entspricht im Wortlaut dem Artikel 6 Abs. 4 der EU-Zeitarbeitsrichtlinie. Die Formulierung in der Richtlinie selbst ist aber schon so unscharf gewählt, dass bei der praktischen Umsetzung erhebliche Unsicherheiten auftreten werden. So ist z.B. gänzlich unklar, was sachliche Gründe sein könnten, die eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen würden, auch wenn der Gesetzentwurf als ein Beispiel den „sehr kurzfristigen Einsatz“ von Zeitarbeitskräften nennt. Völlig offen ist beispielsweise auch die Frage, ob die finanzielle Beteiligung der Stammarbeitnehmer an sozialen Gemeinschaftseinrichtungen oder -diensten einen sachlichen Grund für die Ungleichbehandlung von Zeitarbeitskräften darstellen würde.

Um die Zeitarbeitsunternehmen und ihre Kunden vor solchen Unsicherheiten zu schützen, appellieren AMP und BZA an den Gesetzgeber, zumindest im Begründungsteil des Gesetzentwurfes weiter zu konkretisieren, was als sachliche Ausnahmegründe in Betracht kommt. Außerdem sollte der Gesetzgeber durch die Einfügung des Begriffs „soziale“ vor den Wörtern „Gemeinschaftseinrichtungen oder -diensten“ klarstellen, dass sich der Anspruch der Zeitarbeitskräfte selbstverständlich nur auf soziale Teilhabeansprüche erstrecken kann.

h) Artikel 1 Nr. 11 (Ordnungswidrigkeiten)

Artikel 10 Abs. 2 der EU-Zeitarbeitsrichtlinie fordert die Sanktionierung von Verstößen gegen die nationalen Umsetzungsvorschriften. Allerdings können Verletzungen des Gleichstellungsgebots durch vorhandene Regelungen im AÜG schon heute negative Konsequenzen haben, die im Sanktionscharakter über ein Bußgeld hinausgehen: Der Entzug der Arbeitnehmerüberlassungserlaubnis, Nachzahlungen zu gering abgeführter Gesamtsozialversicherungsbeiträge sowie arbeitsrechtliche Nachzahlungsansprüche der Zeitarbeitnehmer können die Insolvenz des Unternehmens zur Folge haben. Deswegen halten AMP und BZA die Schaffung weiterer bußgeldbewehrter Ordnungswidrigkeitentatbestände für nicht erforderlich.

Sollte der Gesetzgeber trotzdem an einer solchen Neuregelung festhalten, muss § 16 Abs. 1 Nr. 7a des Gesetzentwurfs präzisiert werden. Unklar ist nämlich, ob jeglicher Verstoß gegen das Gleichstellungsgebot geahndet werden soll. Dem Gesetzgeber kann es primär aber nur um Verstöße gegen die „Drehtür-Regelung“ gehen, weil lediglich an dieser Stelle zweifelsfrei Verstöße festgestellt werden können. Vermieden werden sollte jedenfalls, von den Unternehmen bei jedweden Verstoß gegen das Gleichstellungsgebot die Zahlung eines Bußgeldes in Höhe von bis 25.000 Euro zu verlangen. Dies geht weit über das von der EU-Zeitarbeitsrichtlinie gebotene Maß hinaus.

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)

Vorbemerkung

Die Bundestagsfraktion Die Linke geht in der Begründung zu ihrem Gesetzentwurf davon aus, dass der „*weitgehend unregulierte Einsatz*“ von Zeitarbeit zu „*erheblichen Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt*“ führe und deswegen massive gesetzliche Einschränkungen dringend vonnöten seien. Dieser Einschätzung ist die Bundesregierung völlig zu Recht schon in einer Antwort auf eine Anfrage von Die Linke aus dem Januar 2011 entgegengetreten. Wörtlich heißt es dort:

„Die Bundesregierung teilt die Einschätzung nicht, dass sich im Anstieg der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Zeitarbeitsbranche nach der Wirtschafts- und Finanzkrise eine drastische Fehlentwicklung zeige. Vielmehr verdeutlicht die Erholung der Beschäftigtenzahlen in der Zeitarbeitsbranche die Bedeutung der Zeitarbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument für die Unternehmen und Beschäftigten. Mit der Zeitarbeit gelingt es heute schneller, konjunkturelle Wachstumsimpulse in Beschäftigungsaufbau umzusetzen und damit vor allem zuvor Arbeitslosen und Geringqualifizierten wieder eine Beschäftigungschance auf dem ersten Arbeitsmarkt zu eröffnen.“²

² Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann, Diana Golze, Mathias

Angesichts der in dem Gesetzentwurf enthaltenen Regulierungen stellt sich allerdings schon die Frage, ob Die Linke statt ständig neue Einschränkungen zu formulieren endlich das fordert, was tatsächlich hinter diesen permanenten Eingaben zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“ steht – das Verbot der Zeitarbeit.

Damit keine Missverständnisse aufkommen – AMP und BZA lehnen 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 Stammmitarbeitern und Umgehung bestehender Tarifstrukturen bei den Kundenunternehmen („Entleiher“) benutzt wird, wie von Die Linke unterstellt wird.

Das wird sofort mit Blick auf die Datenbasis der Untersuchung deutlich, 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“ umfasst³. 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 Automobilhersteller 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.“⁴

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 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.⁵ Die Ergebnisse der beauftragten Wissenschaftler Lutz Bellmann,

W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 17/4590 – *Entwicklungen in der Leiharbeit*, Drucksache 17/4764, 14.02.2011, S. 1.

³ Hajo Holst/Oliver Nachtwey/Klaus Dörre: *Funktionswandel von Zeitarbeit*, Frankfurt/M. 2009, S. 9.

⁴ ebd.

⁵ Lutz Bellmann/Alexander Kühl: *Weitere Expansion der Leiharbeit?*, Berlin 2007.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, und Alexander Kühl, Institut für Sozialökonomische Strukturanalysen, hat die Böckler-Stiftung in einer Zusammenfassung im Dezember 2007 in „Böcklerimpuls“ veröffentlicht⁶. Demnach konnten Bellmann und Kühl keineswegs den Nachweis dafür erbringen, dass durch Zeitarbeit Stammarbeitsplätze verdrängt werden, wie von Die Linke in ihrem Gesetzentwurf 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.“⁷ 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“⁸, 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.“⁹

Die Ergebnisse dieser Studie, die aufgrund des Auftraggebers außerhalb jeden Verdachtes steht, für die Zeitarbeit Partei zu ergreifen, werden durch den *Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“*¹⁰ 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“¹¹, 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:

⁶ *Zeitarbeit in Deutschland: In vielen Großunternehmen gängige Praxis*, in: *Böcklerimpuls* 20/2007 (Dezember 2007), S. 4 – 5.

⁷ ebd., S. 5.

⁸ ebd., S. 4.

⁹ ebd., S. 5.

¹⁰ Andreas Crimmann/Peter Ellguth/Susanne Kohaut/Florian Lehmer/Kerstin Ziegler: *Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“*, Nürnberg 2009.

¹¹ ebd., S. 21.

„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 Leiharbeitnehmer.**

[...]

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 Stammebelegschaft, zeigt sich, dass Kombinationen, in denen Unternehmen Leiharbeit auf Kosten der Stammebelegschaft 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.**¹²

Abgesehen davon, dass die beiden einzigen repräsentativen Studien die von Die Linke unterstellte 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.“¹³ Insgesamt entsteht daher der Eindruck, dass von Die Linke – zwar nicht tolerable – Ausnahmen und Einzelfälle wie Schlecker benutzt werden, um Einschränkungen für die gesamte Zeitarbeitsbranche zu fordern.

Genauso unbegründet wie die Unterstellung, dass durch Zeitarbeit in nennenswertem Umfang Stammarbeitsplätze verdrängt würden, ist auch die Behauptung von Die Linke, dass Zeitarbeitskräfte „im Schnitt [...] 30 Prozent weniger Lohn als Festangestellte“ bekämen. Diese Zahl wird durch keine Untersuchung einer unabhängigen Institution gestützt, sondern ist das „Ergebnis“ einer – nicht repräsentativen! – Befragung von Betriebsräten durch die IG Metall. Dagegen geht das IAB, das als Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit Zugriff auf eine valide Datenbasis hat, davon aus, dass der Lohn in der Zeitarbeit durchschnittlich etwa 15% bis 20% unter dem Niveau von Stammmitarbeitern/innen liegt.

Ein Blick auf die Tarifentwicklung in der Zeitarbeit zeigt im Übrigen, dass die Löhne für Zeitarbeitskräfte in den letzten Jahren erheblich gestiegen sind: Bei

¹² ebd., S. 128 – 129.

¹³ ebd., S. 38.

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%¹⁴. 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 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.¹⁵ 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 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 dem Gesetzentwurf von Die Linke

¹⁴ Damit liegen die Lohnsteigerungen über dem durchschnittlichen Entgeltanstieg von 10,54% aller vom Statistischen Bundesamt erfassten Wirtschaftszweige im selben Zeitraum

¹⁵ Alle – auch im Folgenden – gemachten Angaben sind dem WSI-Tarifarchiv der Hans-Böckler-Stiftung entnommen.

zugrunde liegen, vorsichtig formuliert an Substanz mangelt. Trotzdem nehmen AMP und BZA zu den beantragten Gesetzesänderungen wie folgt Stellung:

I. Equal Pay ab dem ersten Tag

Die Linke fordert in ihrem Gesetzentwurf „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ ab dem ersten Einsatztag“. Die Umsetzung dieser Forderung hätte erhebliche Auswirkungen – auf die Arbeitnehmer/innen in der Zeitarbeit, auf die Personaldienstleister und auf den Arbeitsmarkt.

Auswirkungen von Equal Pay für Arbeitnehmer/innen in der Zeitarbeit

Auf den ersten Blick suggeriert die Forderung nach gleicher Entlohnung 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 seit 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 der uneingeschränkten Durchsetzung von Equal Pay zum Teil nicht unerhebliche Einkommensverluste hinnehmen.

Aber auch für viele Zeitarbeitnehmer/innen, die in Branchen mit höheren Lohnstrukturen eingesetzt werden, wäre Equal Pay 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 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 aus der Sicht der Mitarbeiter/-innen der Zeitarbeit ist jedoch ein anderes: Planungsunsicherheit. Zeitarbeit ist dadurch charakterisiert, dass Zeitarbeitnehmer/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 Löhne – 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 einer Studie der DEKRA Arbeit Gruppe zum Thema Personaldienstleistung aus dem Sommer 2009 am wichtigsten ist – „eine geregelte Einkommenssituation“.¹⁶

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 Zeitarbeitnehmer/innen sind nämlich nur bis zu drei Monaten bei Zeitarbeitsunternehmen beschäftigt. 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.*¹⁷

Auswirkungen von Equal Pay 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 von Equal Pay nicht überstehen, weil sie dem damit verbundenen bürokratischen Aufwand nicht gewachsen wären.

In der Praxis bedeutet Equal Pay, dass die Zeitarbeitsunternehmen für den Einsatz jedes/r Mitarbeiters/in vorab bei den Einsatzbetrieben klären müssten, wie die Löhne der Stammarbeitskräfte gestaltet sind. Die exakten Lohnhöhen 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 Equal Pay zu gewährleisten. Hinzu kommt noch, dass es neben den Flächentarifverträgen unzählige Haustarifverträge gibt, so dass die Personaldienst-

¹⁶ Pressemitteilung der DEKRA Arbeit Gruppe vom 26.08.2009.

¹⁷ Andreas Crimmann/Peter Ellguth/Susanne Kohaut/Florian Lehmer/Kerstin Ziegler: *Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“*, Nürnberg 2009, S. 79 – 80.

leister den Überblick über geschätzte 70.000 Tarifverträge haben müssten. Zum anderen wollen die Einsatzbetriebe die genauen, individuell ausgehandelten Arbeitsentgelte 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 Löhne sehr zeit- und personalaufwendig.

Dieser immense Personalaufwand würde die Zeitarbeitsunternehmen 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 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 Stammelegschaft 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.

Auswirkungen von Equal Pay auf den Arbeitsmarkt

Die in dem Gesetzentwurf von Die Linke aufgestellte Forderung, die Tariföffnungsklausel des AÜG zu streichen und stattdessen Equal Pay 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.¹⁸

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. Hin-

¹⁸ Dass Die Linke genau das beabsichtigt, wird an einer Äußerung ihres Vorsitzenden Klaus Ernst mehr als deutlich: Während einer Bundestagsdebatte zu einem die vielen Anträge der Bundestagsfraktion Die Linke zur Zeitarbeit 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)

zu kommt noch mit 7% die Gruppe der Berufsanfänger, so dass die Zeitarbeitsunternehmen ihre Mitarbeiter/innen zu 62%¹⁹ aus dem Bereich derjenigen rekrutieren, 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.*“²⁰

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 Leiharbeitnehmer an allen Neueinstellungen in Entleihbetrieben*“ bei 12% lag.²¹ 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.*“²² 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.*“²³

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*“²⁴ 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.²⁵ Ganz anders stellt sich die Situation jedoch dar, wenn als Maßstab für die Integrationsleistung der Zeitarbeit das sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnis

¹⁹ Alle Zahlenangaben entstammen der Schriftenreihe *Arbeitsmarkt in Zahlen – Arbeitnehmerüberlassung* der Bundesagentur für Arbeit: *Leiharbeitnehmer und Verleihbetriebe im 1. Halbjahr 2009*, Nürnberg 2009.

²⁰ Andreas Crimmann/Peter Ellguth/Susanne Kohaut/Florian Lehmer/Kerstin Ziegler: *Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“*, Nürnberg 2009, S. 67.

²¹ ebd., S. 46.

²² ebd.

²³ ebd., S. 48.

²⁴ ebd., S. 88.

²⁵ 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.

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 gemeldet“²⁶. 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“²⁷. 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 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

Der Gesetzentwurf von Die Linke fordert zusätzlich zu Equal Pay einen 10%igen Aufschlag auf den Bruttolohn für Zeitarbeitskräfte. Die Linke nennt diesen Aufschlag *Flexibilitätsprämie* und verweist auf Frankreich, wo ein solcher Zuschlag gezahlt wird.

Abgesehen davon, dass dieser 10%ige Aufschlag die in Absatz I. genannten Probleme bei Equal Pay noch extrem verschärfen würde, 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, emeritierter 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 Leiharbeitnehmer 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 Zeitarbeitunternehmen ist ein ‚Normalar-

beitsverhältnis‘. Eine Befristung ist wie bei jedem anderen Arbeitsverhältnis nur nach dem TzBfG [Teilzeit- und Befristungsgesetz] möglich. Das Zeitarbeitunternehmen trägt das volle und alleinige Arbeitgeberberrisiko. Das gilt insbes. für unproduktive Zeiten wie Krankheit, Urlaub und vor Allem fehlende Einsatzmöglichkeiten; 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).“²⁸

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.²⁹ 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.“³⁰* 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 sieht der Gesetzentwurf von 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.

III. 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:

²⁶ Andreas Crimmann/Peter Ellguth/Susanne Kohaut/Florian Lehmer/Kerstin Ziegler: *Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“*, Nürnberg 2009, S. 88.

²⁷ ebd.

²⁸ Prof. Dr. Wolfgang Böhm: *Lohndumping durch konzerninterne Arbeitnehmerüberlassung?!*, in: *Der Betrieb*, Nr. 12/2010 (26.03.2010), S. 672 – 673.

²⁹ Achim Vanselow/Claudia Weinkopf: *Zeitarbeit in europäischen Ländern – Lehren für Deutschland?*, Düsseldorf 2009, S. 5.

³⁰ ebd., S. 19.

	2001	2006
unter 1 Woche	10,325%	12,058%
1 Woche – 3 Monate	50,825%	50,435%
3 Monate und mehr	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 Leiharbeiternehmer [...] 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.*³¹ 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.“*³²

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 sein, die die Zeitarbeit in den letzten Jahren immer häufiger benutzen, um Berufserfahrungen zu sammeln und so den Eintritt in den Arbeitsmarkt zu finden.

IV. Synchronisationsverbot

Die Bundestagsfraktion von Die Linke fordert in ihrem Gesetzentwurf die Wiedereinführung des Synchronisationsverbots. Nach der vor dem 1. Januar 2004 geltenden Fassung des AÜG 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 Arbeit-

nehmer/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.

V. Verbot von befristeten Arbeitsverträgen

Für das im Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion Die Linke enthaltene Verbot der Befristung von Arbeitsverträgen in der Zeitarbeit wird keinerlei Begründung gegeben. Mit der Absicht, die *Zeitarbeit „wieder auf die Funktion zurückzuführen, personelle Engpässe und Auftragspitzen abzufedern“*, lässt sich das Verbot von befristeten Arbeitsverträgen jedenfalls nicht in Einklang bringen.

Abgesehen davon, dass dem Gesetzentwurf von Die Linke überhaupt nicht zu entnehmen ist, warum befristete Arbeitsverträge in der Zeitarbeit verboten werden sollten, während in allen anderen Wirtschaftsbereichen dieses völlig legale Instrument der Arbeitsvertragsgestaltung erlaubt ist, würde ein derartiges Verbot allein für die Zeitarbeit eine eklatante Ungleichbehandlung darstellen und dürfte damit gegen Artikel 3 des Grundgesetzes verstoßen. Und auch mit der EU-Zeitarbeitsrichtlinie ist das Verbot von befristeten Arbeitsverträgen nicht in Einklang zu bringen, denn die Richtlinie verfolgt einen klaren Liberalisierungsgedanken gegenüber der Zeitarbeit und betont die positiven Effekte dieses Flexibilisierungsinstrumentes (vgl. Erwägungsgründe 11, 12 und 18 der EU-Zeitarbeitsrichtlinie).

VI. Zugang für Zeitarbeitskräfte zu Sozialeinrichtungen im Kundenunternehmen

Diese Regelung im Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion Die Linke entspricht weitgehend Artikel 6 Abs. 4 der EU-Zeitarbeitsrichtlinie, obwohl dort von „Gemeinschaftseinrichtungen“ die Rede ist, und muss deswegen ohnehin bis zum 5. Dezember 2011 in deutsches Recht umgesetzt werden. Seitens AMP und BZA gibt es grundsätzlich keine Bedenken gegen eine entsprechende Änderung des AÜG, wenn sichergestellt wird, dass im Falle der Zuwiderhandlung nicht die Zeitarbeitsunternehmen sanktioniert werden, deren Einflussmöglichkeiten auf das Verhalten der Kundenbetriebe sehr gering sind.

Allerdings stellt sich schon die Frage, wie sinnvoll eine derartige Regelung ist, wenn gleichzeitig eine Höchstüberlassungsdauer von drei Monaten – wie im Gesetzentwurf von Die Linke vorgesehen – festgeschrieben werden soll. Am deutlichsten wird die Absurdität dieser in dem Gesetzentwurf verknüpften Forderungen am Beispiel der *„Kinderbetreuungseinrichtungen“*: Bei einer Höchstüberlassungsdauer von drei Monaten ist die gebotene Kontinuität bei der Kinderbetreuung nicht zu gewährleisten, denn Kindern von Zeitarbeitskräften würde zugemutet, bei jedem Wechsel ihrer Mutter bzw. ihres Vaters zu einem anderen Kundenbetrieb ebenfalls die Kinderbetreuungseinrichtung zu wechseln.

Ungeachtet dessen wird dem Thema „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ in der Zeitarbeit bereits heute ein hoher Stellenwert eingeräumt. So beteiligt sich der BZA zusammen mit dem DGB an dem in

³¹ Andreas Crimmann/Peter Ellguth/Susanne Kohaut/Florian Lehmer/Kerstin Ziegler: *Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“*, Nürnberg 2009, S. 79 – 80.

³² IAB-Kurzbericht: *Arbeitnehmerüberlassung / Boomende Branche mit hoher Fluktuation*, Ausgabe Nr. 14 / 19.09.2006, S. 5.

Nordrhein-Westfalen durchgeführten Pilotprojekt „Familienfreundliche Arbeitszeiten in der Zeitarbeit“. Entwickelt und umgesetzt wurde das vom Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration (NRW) prämierte Konzept von der Dortmunder Soziale Innovation GmbH. Gemeinsam mit Zeitarbeits- und Kundenunternehmen in der Region wurden Arbeitszeitmodelle entwickelt, die es Zeitarbeitnehmern ermöglichen, Beruf und Familie besser miteinander zu vereinbaren. Auch das für 2011 geplante Folgeprojekt „Gute Arbeitszeiten – Work-Life-Balance in der Zeitarbeit“, in dem die bisher erzielten Ergebnisse qualitativ und quantitativ weiterentwickelt und in die betriebliche Praxis integriert werden sollen, wird der BZA - gemeinsam mit den anderen Sozialpartnern der Zeitarbeitsbranche - aktiv unterstützen.

VII. Zugang der Zeitarbeitskräfte zu Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in den Kundenunternehmen

Auch diese Forderung von Die Linke kollidiert mit der ebenfalls im Gesetzentwurf vorgesehenen Höchstüberlassungsdauer von drei Monaten. Eine derart kurze Zeitspanne macht für die Zeitarbeitskräfte die Teilnahme an den meisten von Kundenunternehmen angebotenen Qualifizierungsmaßnahmen geradezu unmöglich.

Außerdem liegt dieser Forderung von Die Linke offenkundig die Fehleinschätzung zugrunde, dass Zeitarbeitskräfte nicht oder nur unzureichend qualifiziert und weitergebildet werden. Das ist aber mitnichten der Fall: Umfragen von AMP und BZA unter ihren rund 1.800 Mitgliedsunternehmen aus dem Frühjahr 2009 zeigen, dass die deutschen Personaldienstleister die berufliche Entwicklung und Beschäftigungsfähigkeit von Zeitarbeitskräften bereits auf freiwilliger Basis in hohem Maße fördern. Danach führen 88,77% der befragten AMP-Mitglieder Weiterbildungsmaßnahmen mit ihren Zeitarbeitskräften durch, und insgesamt 96,96% der bei BZA-Mitgliedern beschäftigten Mitarbeiter arbeiten in Unternehmen, die Weiterbildungsaktivitäten anbieten. Die von den Unternehmen angebotenen Maßnahmen, die selbstverständlich auch in einsatzfreien Zeiten durchgeführt werden, sind äußerst vielfältig und umfassen nicht nur das fast schon klassische Angebot, einen Staplerführerschein oder einen Schweißerfachbrief zu erwerben. Darüber hinaus unterstützen die Personaldienstleister ihre Zeitarbeitnehmer auch im persönlichen Lebensbereich wie zum Beispiel durch Veranstaltungen zur Schuldnerberatung und zur Suchtprävention. Die Mitgliedsunternehmen von AMP und BZA führen Gesundheits- und Vorsorgeuntersuchungen ihrer Mitarbeiter durch, schulen sie in Arbeitsschutz und -sicherheit 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 beigefügt.

Die Auswertung der Befragungen 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 Beschäftigten, während es bei den AMP-Mitgliedern knapp 89% sind. Für die Weiterbildung ihrer externen und internen Mitarbeiter wenden die befragten Personaldienstleister ca. 6,8 Millionen Euro (AMP-Mitglieder) bzw. 9,5 Millionen Euro (BZA-Mitglieder) auf. Diese Zahlen mögen zwar nicht repräsentativ sein, zeigen aber, dass ein großer Teil der am Markt tätigen Zeitarbeitsunternehmen ihre externen (und internen) Beschäftigten qualifiziert.

Diese Zahlen bestätigen die Auffassung von AMP und BZA, dass eine gesetzliche Regelung, wie sie der Gesetzentwurf von Die Linke vorsieht, unsinnig ist, weil die Qualifizierung der Zeitarbeitskräfte in der Praxis schon lange dort auf freiwilliger Basis erfolgreich durchgeführt wird, wo sie sinnvoller Weise stattfinden muss – bei den Zeitarbeitsunternehmen. So orientiert sich die Weiterbildung der Mitarbeiter zielgerichtet an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes und erfolgt nicht „ins Blaue hinein“.

Im Übrigen seien zum Abschluss noch folgende Hinweise erlaubt: Im Mai 2010 fand auf Initiative des BZA in der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit ein so genanntes Kick off-Meeting zum Thema Verbundausbildung mit den Verbänden der Zeitarbeit, dem DIHK sowie mehreren großen 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 rund 2.000 Auszubildenden in den ersten beiden Jahren gehört 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 seit 2009 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 Januar 2011 der Fachwirt für Personaldienstleistungen bundesweit 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.

VIII. Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte

In dem Gesetzentwurf von Die Linke wird eine Ausweitung der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats im Kundenunternehmen beim Einsatz von Zeit-

Arbeitskräften gefordert. Dabei verkennt Die Linke, 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 Einstellungen 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.

- Anlage -

AMP- & BZA-Befragungen 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
- Lötkurse
- 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

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Arbeitssicherheitsschulungen • VBG-Seminare • Seminare der Berufsgenossenschaft • Sicherheitsbeauftragte • Fahrsicherheitstraining • Brandschutzhelfer • PET-Seminare • Arbeitsschutz (Umgang mit Mitteln des Arbeitsschutzes, Selbststudium, Verhalten im Straßenverkehr, Verhalten in fremden Betriebsstätten) • Sicherungsposten-Brandwoche in der Chemie • Sicherheitskurse für Auslandseinsätze • Berufsbegleitende Qualifizierung zum „aircargo assistent“ • Kurse für Pflegehelfer • Fortbildung im Pflegebereich • Spezifische Weiterbildung für Pflegekräfte und Ärzte • Basisqualifikation Gerontokurse • Diakonie-Seminare • Qualifizierung zum Gesundheits- und Pflegeassistenten • Schulung zum Infektionsschutzgesetz • Infektionsschutzbelehrungen • Hygieneschulungen • Laminierkurse • Strahlenschutzwerker • Palletierschein • Qualifizierung zur Produktionsfachkraft • Bewerbercoaching, Bewerbertraining, Optimierung der Bewerberunterlagen • Seminare zur Persönlichkeitsbildung • Software-Programmierung • IWCF-Lehrgang • H2S-Unterweisung • Fire-Fighting • Off-Shore-Training • Führerschein • LKW-Führerschein • Weiterbildung zum Kraftfahrer • Führerschein Baumaschinen • Kettensägeschein | <ul style="list-style-type: none"> • SAP-Fachausbildungen • SAP R/3- Schulungen • Zollkurse • Kommunikationstraining • Reanimationstraining • Exportseminare • Seminar bzgl. Kundenorientierung • SGU-Seminare • Diverse Vorsorgeuntersuchungen/Gesundheitsuntersuchungen • Schuldnerberatung • Suchtprävention • Arbeitsrechtliche Schulungen • Spezielle Anpassungslehrgänge für Schlosser, Maschinenbauer, Elektroinstallateure und Rohrschlosser • Fachseminare für Lieferanten • QMF – Qualitätsmanagementfachkraft • Seminare im Qualitätsmanagement (QMF, QMB) • Weiterbildung in der Qualitätskontrolle • Projektmanagement • Einführungs- und Motivationsseminare • Steigschulungen • Schulungen in Steuerungstechnik/SPS, VDE/Gebäudetechnik • Baustellen- und Kundenschulung für einen besseren Umgang mit den Kunden • Seminare zum Arbeits- und Tarifrecht • Seminare zur Kommunikation und zum gesundheitsbewusstem Verhalten • Weiterbildungen von Facharbeitern im Metall- und Zerspanungsbereich • Weiterbildungen im Bereich Industriemechanik/Drehen/Fräsen • Qualifizierung zur Fachkraft Elektrotechnik • Diverse E-Learningkurse in mehr als 200 Qualifizierungsgebieten • Betriebswirtschaftliche Seminare (HGB; IRFS, US-GAPP) • Fortbildung im „Solarbereich“ • Weiterbildungen, Umschulungen und Nachschulungen im Bereich Luftfahrt • Fortbildung im Außenhandelsbereich |
|---|---|

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)443

15. März 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. März 2011 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/4804)

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur strikten Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/3752)

Bundesverband Deutscher Dienstleistungsunternehmen e.V. (BVD)**I. 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. 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.

Die Tarifpolitik des BVD in der Zeitarbeit hatte von Anfang an das Ziel, allgemeine, praktikable Regelungen für die Zeitarbeitsverhältnisse zu finden, unabhängig von den Regelungen der jeweiligen Einsatzbranche. 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.

Tarifpartner in der Zeitarbeit war zunächst die Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und Personalserviceagenturen (CGZP). Seit 2010 werden die Tarifverträge auch mit Mitgliedsgewerkschaften des Christlichen Gewerkschaftsbundes abgeschlossen.

Entschiedene Absage hat der BVD von vornherein den Abschlüssen von Haustarifen erteilt, die z.B. die CGZP nach ihrer Gründung vorschnell abgeschlossen hatte. Zusammen mit dem Arbeitgeberverband

Mittelständischer Personaldienstleister (AMP) ist es dem BVD gelungen, die CGZP zur Aufkündigung aller ihrer Haustarife zu veranlassen. Leider wurde seitens der politisch Verantwortlichen bis heute versäumt, dem Vorschlag des BVD zu folgen, die Inbezugnahme von ausgelaufenen und nur in der Nachwirkung befindlichen Tarifverträgen im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz zu begrenzen.

II. Allgemeines

Die **positiven Beschäftigungseffekte** der Zeitarbeit sind unbestritten. Auch die Bundesregierung erkennt die erhebliche Bedeutung der Zeitarbeit für die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt und damit deren außerordentliche beschäftigungspolitische Wichtigkeit in ihrem Gesetzentwurf an. Der Umstand, dass sich der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich auch in der Finanz- und Wirtschaftskrise als robust erwiesen hat, ist nicht zuletzt auf die Zeitarbeit als ein wichtiger Auffangmechanismus zurückzuführen. Es hat sich gezeigt, dass Flexibilisierungsinstrumente wie die Zeitarbeit für die Unternehmen in Deutschland erforderlich und erfolgreich sind. 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 verkrusteten Arbeitsmarkt am Atmen hält.

Angesichts dieser Erfolge kann die Zeitarbeit nicht mit dem **Vorwurf des Missbrauchs** und schon gar nicht der gezielten Erosion von regelmäßigen Beschäftigungsverhältnissen überzogen werden. Zutref-

fund hebt die Bundesregierung die Besonderheit des deutschen Zeitarbeitsmodells hervor: Zeitarbeit ist in Deutschland grundsätzlich sozialversicherungs-pflichtige Beschäftigung, für die die allgemeinen arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften gelten. Bundesweit zwischen 800 und 900.000 bestehende Zeitarbeitsverhältnisse können bei einem Gesamtmarkt von fast 30 Millionen sozialversicherungsrechtlichen Beschäftigungsverhältnissen weder den Markt noch die Beschäftigungskultur in unserem Land erschüttern.

Erfreulicherweise wird durch den Gesetzentwurf das in Deutschland seit 2004 geltende Prinzip der Gleichbehandlung (Equal Treatment) in Verbindung mit der Tariföffnungsklausel nicht in Frage gestellt wird. Diesem **deutschen Zeitarbeitsmodell** trägt auch die EU-Zeitarbeitsrichtlinie Rechnung, die genau wie das AÜG Equal Treatment vorsieht, von dem u. a. durch Tarifvertrag abgewichen werden darf (EU-Richtlinie Artikel 5 Abs. 3).

Leider hat es die Bundesregierung unterlassen, im Zuge dieser AÜG-Novelle endlich auch eine **positive Änderung der Nomenklatur** in der Zeitarbeit herbeizuführen und die falschen und diskreditierenden Begriffe „Leiharbeit“, „Leiharbeitnehmer“, „Verleiher“ und „Entleiher“ aufzugeben. Die in der deutschen Fassung der Richtlinie verwendete Bezeichnung „Leiharbeit“ ist irreführend und diskriminierend. „Leihe“ ist die im bürgerlichen Recht verankerte Definition für die unentgeltliche Gebrauchsüberlassung einer Sache, was für die gewerbliche Arbeitnehmerüberlassung ganz offensichtlich nicht passt. Der BVD plädiert deshalb nachdrücklich dafür, ausschließlich die eingeführte und gebräuchliche Bezeichnung „Zeitarbeit“ zu verwenden. Der Verweis auf den temporären Charakter der Arbeitnehmerüberlassung entspricht auch weitestgehend dem Sprachgebrauch in anderen EU-Mitgliedstaaten (z.B. temporary agency work, travail intérimaire, trabajo temporal). Wenn dem Gesetzgeber also wirklich daran liegt, das Instrument Arbeitnehmerüberlassung zu stärken, sollte er die Begriffe „Zeitarbeit“, „Zeitarbeitnehmer“, „Zeitarbeitsunternehmen“ und „Einsatzunternehmen“ bzw. „Einsatzbetrieb“ im AÜG einführen.

Ebenso bedauerlich ist, dass der Gesetzentwurf **keine Veränderung bei bestehenden Verboten und Einschränkungen** des Einsatzes von Zeitarbeit bringt, die nach der Zeitarbeitsrichtlinie „nur aus Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt“ sind. Dies betrifft insbesondere das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in das Bauhauptgewerbe (§ 1b Satz 1 AÜG): Zeitarbeitsunternehmen müssten ihren Mitarbeitern die Mindestlöhne des Bauhauptgewerbes zahlen und wären ebenso verpflichtet, in die Sozialkassen dieser Branche einzuzahlen (§ 8 Abs. 3 Arbeitnehmer-Entsendegesetz), so dass es schon an dieser Stelle keinen Grund für die Fortführung dieses Verbots gibt. Sofern der Schutz des Sozialkassenverfahrens des Bauhauptgewerbes gleichwohl als Argument vorgebracht wird, so gibt es für den Gesetzgeber mildere Mittel, die Ausgestaltung zu regeln, anstelle eines Verbotes der Zeitarbeit. Auch die weiteren in der Richtlinie explizit erwähnten Rechtfertigungsgründe wie Schutz der Zeitar-

beitnehmer, Gesundheitsschutz, Sicherheit am Arbeitsplatz, das Funktionieren des Arbeitsmarktes sowie die Verhinderung von Missbrauch liegen nicht vor. Vielmehr können durch die Zulassung von Zeitarbeit im Bauhauptgewerbe Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung in dieser Branche vermieden werden. Der BVD fordert deshalb die vollständige Öffnung des Baugewerbes für die Zeitarbeit und damit eine Gleichstellung mit anderen Wirtschaftszweigen.

III. Im Einzelnen zu BT-Drucksache 17/4804

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen einerseits Missbrauchsfälle verhindert werden, in denen ehemalige Stammarbeitnehmer zeitnah nach Beendigung eines Arbeitsverhältnisses auf vergleichbaren Arbeitsplätzen bei ihrem früheren Arbeitgeber zu ungünstigeren Bedingungen als Zeitarbeitskräfte eingesetzt wurden („Schlecker Klausel“). Andererseits soll die EU-Zeitarbeitsrichtlinie 2008/104/EG in nationales Recht umgesetzt werden.

1. Artikel 1 Nr. 5 b) und Nr. 6 a) bb) - „Schlecker Klausel“

Der BVD hat sich gemeinsam mit seinen Tarifpartnern, den christlichen Gewerkschaften, nach dem Bekanntwerden des „Falles Schlecker“ öffentlich gegen die missbräuchliche Nutzung von Tarifverträgen der Zeitarbeit ausgesprochen und eine tarifpolitische Lösung gefunden, mit der das Problem nachhaltig gelöst wird. Andere Zeitarbeitsverbände haben bekanntermaßen ähnliche Regelungen gefunden.

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung geht aber deutlich über eine „Lex Schlecker“ hinaus. Die vorgesehene Einschränkung der Tariföffnungsklausel im AÜG stellt nämlich nicht nur auf den Einsatz an dem bisherigen oder einem vergleichbaren Arbeitsplatz bei dem früheren Arbeitgeber oder mit ihm konzernrechtliche verbundenen Arbeitgebern ab, sondern schließt die Anwendung einer abweichenden tariflichen Regelung für sämtliche Arbeitsplätze beim früheren Arbeitgeber oder verbundenen Unternehmen aus, wenn der Arbeitnehmer vor Ablauf einer Frist von sechs Monaten überlassen wird. Eine solche Regelung schießt über das Ziel hinaus.

Die Zeitarbeitsunternehmen müssten bei jedem neu eingestellten Mitarbeiter minutiös nachverfolgen, ob eventuell in der Vergangenheit eine Überlassung an einen früheren Arbeitgeber unter Bedingungen stattgefunden hat, die zur ausschließlichen Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes bei Kundenunternehmen führen. Der BVD empfiehlt deshalb, die Klausel einzuschränken auf Überlassungen von Zeitarbeitskräften auf ihren bisherigen oder einen vergleichbaren Arbeitsplatz bei ihrem vorherigen Arbeitgeber und mit ihm konzernrechtlich verbundenen Unternehmen. Außerdem sollte der Gleichbehandlungsgrundsatz auf jeden Fall nach einer Überlassungsdauer von sechs Monaten enden.

Zudem sollte die „Drehtür-Regelung“ auf jeden Fall mit einer tariflichen Öffnungsklausel versehen werden, damit es Unternehmen und Gewerkschaften möglich wird, z.B. zur Arbeitsplatzsicherung hiervon abzuweichen.

2. Umsetzung der EU-Zeitarbeitsrichtlinie

Für Zeitarbeitsunternehmen sind vor allem die folgenden Änderungen von Bedeutung:

a) Artikel 1 Nr. 2 a) bb) („vorübergehend“)

Die Aufnahme des Begriffs „vorübergehend“ in das AÜG ist überflüssig - auch wenn er im Wortlaut der EU-Zeitarbeitsrichtlinie enthalten ist (Artikel 1 Abs. 1) – und führt nur zu Rechtsunsicherheiten. Bereits nach geltendem deutschen Recht wird der Begriff „vorübergehend“ als Wesensmerkmal der Zeitarbeit von der Rechtsprechung in den bisherigen Gesetzeswortlaut des AÜG hineingelesen (vgl. BAG v. 20.4.2005 – 7 ABR 20/04). Schließlich ist es der Zeitarbeit immanent, dass der Einsatz im Kundenunternehmen jederzeit enden kann.

Keinesfalls darf mit der Aufnahme dieses Merkmals in das Gesetz bei den Gerichten der Eindruck entstehen, dass „vorübergehend“ eine bestimmte Höchstüberlassungsdauer indiziert. Es muss unmissverständlich klar sein, dass die EU-Zeitarbeitsrichtlinie trotz des Merkmals „vorübergehend“ längerfristige Einsätze nicht ausschließt. Die Richtlinie erkennt gerade die Unterschiedlichkeit der europäischen Zeitarbeitsysteme sowie die Vielfalt der Arbeitsmärkte und Arbeitsbeziehungen an (vgl. Erwägungsgründe 10, 12 und 18 der EU-Zeitarbeitsrichtlinie) und fordert eben nicht, dass die Mitgliedstaaten längerfristige Einsätze verbieten. Im Interesse der Rechtssicherheit sollte deshalb auf diese Regelung verzichtet werden.

b) Artikel 1 Nr. 5 a) und Nr. 6 a) aa) (Streichung der „6-Wochen-Ausnahme“ für zuvor Arbeitslose)

Die Streichung der sog. 6-Wochen-Ausnahme für zuvor Arbeitslose ist beschäftigungspolitisch das falsche Signal. Eine Beibehaltung der bestehenden Regelung ist in Übereinstimmung mit der Richtlinie 2008/104/EG möglich. Dies ergibt sich sowohl aus den Regelungsgedanken in Art. 1 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2 als auch aus dem Erwägungsgrund 11 der Richtlinie. So hebt Erwägungsgrund 11 der Zeitarbeitsrichtlinie hervor, dass Zeitarbeit zum Beschäftigungsaufbau, zur Teilhabe und zur Eingliederung von Menschen in den Arbeitsmarkt beiträgt. Nach Artikel 1 Ziffer 3 der Zeitarbeitsrichtlinie können die Mitgliedstaaten Arbeitsverhältnisse vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausschließen, die im Rahmen einer öffentlich geförderten beruflichen Eingliederungsmaßnahme geschlossen werden.

Schließlich ermöglicht Artikel 5 Abs. 2 der Richtlinie den Mitgliedstaaten Ausnahmen vom Equal Pay zuzulassen, wenn Zeitarbeitnehmer unbefristet beschäftigt sind und auch in Nichteinsatzzeiten bezahlt werden. Dies ist der Regelfall in Deutschland.

c) Artikel 1 Nr. 10 (Zugang des Zeitarbeitnehmers zu Gemeinschaftseinrichtungen und -diensten)

Der neu gefasste § 13b AÜG-E entspricht im Wortlaut dem Artikel 6 Abs. 4 der EU-Zeitarbeitsrichtlinie. Danach hat der Entleiher dem Leiharbeiter Zugang zu Gemeinschaftseinrichtungen oder -diensten im Unternehmen unter den gleichen Bedingungen zu gewähren wie vergleichbaren Arbeitnehmern in dem Betrieb, in dem der Leih-

arbeitnehmer seine Arbeitsleistung erbringt, es sei denn, eine unterschiedliche Behandlung ist aus sachlichen Gründen gerechtfertigt.

Die Formulierung in der Richtlinie selbst ist aber schon so unscharf gewählt, dass bei der praktischen Umsetzung erhebliche Unsicherheiten auftreten werden. Hinsichtlich der Definition dessen, was Gemeinschaftseinrichtungen i. S. des § 13 b AÜG-E sind, sollte sich der Gesetzgeber nicht auf die Übernahme lediglich der in der Richtlinie genannten Beispiele beschränken. Wichtig wäre auch eine Negativabgrenzung zu Leistungen, die keinesfalls den Gemeinschaftseinrichtungen zuzurechnen sind, wie z. B. Leistungen mit Entgeltcharakter (Regelungen zur Betriebstreue oder andere Boni-Regelungen). Hier könnte der Gesetzgeber durch die Einfügung des Begriffs „soziale“ vor den Wörtern „Gemeinschaftseinrichtungen oder -diensten“ klarstellen, dass sich der Anspruch der Zeitarbeitskräfte nur auf soziale Teilhabeansprüche erstrecken kann.

Außerdem ist z.B. gänzlich unklar, was sachliche Gründe sein könnten, die eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen würden, auch wenn der Gesetzentwurf als ein Beispiel den „sehr kurzfristigen Einsatz“ von Zeitarbeitskräften nennt.

Um die Zeitarbeitsunternehmen und ihre Kunden vor solchen Unsicherheiten zu schützen, sollte der Gesetzgeber jedenfalls den Begründungsteil weiter konkretisieren.

d) Artikel 1 Nr. 11 (Ordnungswidrigkeiten)

Der in Artikel 10 Abs. 2 der Zeitarbeitsrichtlinie geforderten Sanktionierung von Verstößen gegen die nationalen Umsetzungsvorschriften trägt das AÜG schon heute Rechnung. So können Verletzungen des Gleichbehandlungsgrundsatzes durch vorhandene Regelungen im AÜG schon heute negative Konsequenzen haben: der Entzug der Arbeitnehmerüberlassungserlaubnis, Nachzahlungen zu gering abgeführter Gesamtsozialversicherungsbeiträge sowie arbeitsrechtliche Nachzahlungsansprüche der Zeitarbeitnehmer. Auch über zivilrechtliche Folgen kann eine hinreichende Wirksamkeit der Richtlinienvorgaben sichergestellt werden. Deswegen geht die Schaffung weiterer bußgeldbewehrter Ordnungswidrigkeitentatbestände deutlich über die Umsetzung der Zeitarbeitsrichtlinie hinaus.

IV. Rechtssicherheit in der Zeitarbeit schaffen

Mit seiner Entscheidung vom 14. Dezember 2010 gegen die Tariffähigkeit der Tarifgemeinschaft Christlicher Gewerkschaften für Zeitarbeit und Personalserviceagenturen (CGZP) hat das Bundesarbeitsgericht (BAG) die Chance verpasst, in einem Streit nur unter Gewerkschaften, der zu Lasten der Unternehmen der Zeitarbeit und deren Beschäftigten ausgetragen wurde, auf eine Befriedung hinzuwirken. Gerade nachdem zwischenzeitlich alle Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sich auf einen einheitlichen Mindestlohn für die Zeitarbeit geeinigt hatten und damit die von Unsachlichkeit und Polemik bestimmte Ausgangslage des Streites erledigt worden war, hätte das Gericht gut daran getan, auf eine Machtdemonstration zu verzichten und sich an

den praktischen Besonderheiten der Zeitarbeit zu orientieren.

Statt für Rechtsklarheit zu sorgen, hat das BAG mit seinen Entscheidungsgründen für erhebliche zusätzliche Rechtsunsicherheit gesorgt, was den Bestand der Tarifverträge in der Zeitarbeit angeht. So hat sich das Gericht völlig überraschend und ohne Not in den Entscheidungsgründen auch zu den satzungsmäßigen Zuständigkeiten der einzelnen Mitglieds-gewerkschaften der CGZP für die Zeitarbeit geäußert und die noch vom Landesarbeitsgericht entwickelte Annex-Zuständigkeit in Frage gestellt. Dieser eingeschränkte Blick auf die Tarifzuständigkeit nach den Gewerkschaftssatzungen kann weitreichende Folgen für alle Zeitarbeitstarifverträge haben.

Als die Tariföffnungsklausel im AÜG im breiten Konsens der Politik geschaffen wurde, konnte niemand damit rechnen, dass Jahre später die Wirksamkeit von Tarifverträgen für die Zeitarbeit aus den

vom BAG konstruierten formellen Gründen in Zweifel gezogen würde – mit weitreichenden Folgen für die Unternehmen. Allein die Anündigung der Sozialversicherungsträger, rückwirkend für vier Jahre Sozialversicherungsbeiträge auf die Differenzbeträge zum Equal Pay nachzufordern, lässt unabhängig von der rechtlichen Begründetheit ohne ein Einschreiten des Gesetzgebers eine Welle von Insolvenzen bei Zeitarbeitsunternehmen befürchten.

Losgelöst von der Frage, ob den Unternehmen, die in der Vergangenheit auf den Bestand der Zeitarbeitstarifverträge vertraut haben, unabhängig von einer gesetzlichen Regelung Vertrauensschutz zu gewähren ist, ist es zweifellos ein Webfehler des Gesetzes, dass durch das AÜG einerseits Abweichungen durch Tarifverträge zugelassen werden aber offenbleibt, wer überhaupt tarifzuständig ist. Hier bedarf es dringend einer klarstellenden Regelung im AÜG.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)432

14. März 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. März 2011 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/4804)

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur strikten Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/3752)

Deutscher Gewerkschaftsbund

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf beabsichtigt die Bundesregierung den missbräuchlichen Einsatz von Arbeitnehmerüberlassung einzudämmen und gleichzeitig die Bestimmungen der EU-Richtlinie 2008/104/EG in das deutsche Recht umzusetzen.

1. Gesamtbewertung

Der DGB hat mehrfach sowohl gegenüber dem Ministerium als auch dem Deutschen Bundestag ausführlich dargelegt, dass es seit der Novellierung der Leiharbeit im Jahre 2003 zu erheblichen Fehlentwicklungen und Verwerfungen gekommen ist. Mit der damaligen Neuregelung wurden zwar einschränkende Vorschriften für Leiharbeit weitgehend aufgehoben, gleichzeitig konnte in der Praxis das Prinzip der Gleichbehandlung beim Lohn und den sonstigen Arbeitsbedingungen für dieselbe Tätigkeit wie der Stammbeschäftigte aber nicht durchgesetzt werden. Das Prinzip der Gleichbehandlung war aber gerade als Korrektiv für die entfallenden Regulierungen eingeführt worden.

Der Gesetzgeber muss sich entscheiden, ob er die Leiharbeit bis in kleine Details regulieren will oder ob er dies dem Markt überlassen will, indem er das Prinzip der Gleichbehandlung bei Entgelt- und Arbeitsbedingungen durchsetzt. Bei der letzten Reform im Jahre 2003 hat sich der Gesetzgeber für den zweiten Weg entschieden und sollte diesen auch konsequent weitergehen.

Bleibt es bei den Kostenvorteilen der Arbeitgeber durch Lohndumping und Ungleichbehandlung, wird es zu weiteren Missbräuchen kommen, und die ungebremste Ausweitung der Leiharbeit wird

sich fortsetzen. Leiharbeiter werden auf Arbeitsplätzen eingesetzt, die zuvor von eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern besetzt waren. Zunehmend gründen Unternehmen eigene Töchter, die ausschließlich die Funktion haben, Beschäftigte zu niedrigeren Löhnen einzustellen.

Die Ausweitung der Leiharbeit hat zur Folge, dass die **Arbeitgeberrisiken zunehmend auf die Beschäftigten, die Sozialversicherungen und den Staat verlagert** werden. Die Kosten der Sozialen Sicherung tragen dann vor allem auch die Arbeitgeber, die ihre Pflichten umfassend wahrnehmen und Arbeitnehmer unbefristet einstellen. Durch zunehmende Wettbewerbsverzerrungen geraten diese Arbeitgeber unter Druck und sind gezwungen, ebenfalls Leiharbeitskräfte zu beschäftigen.

Unter diesem Aspekt müssen auch die im Gesetzentwurf und in vorherigen Gesetzentwürfen behaupteten positiven Beschäftigungseffekte relativiert werden. Dies wird am Beispiel des produzierenden Gewerbes deutlich. So sind über die Krise hinweg im produzierenden Gewerbe rund 250.000 Arbeitsplätze verloren gegangen. Auch jetzt im Aufschwung nimmt die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in diesem Bereich nur langsam zu und liegt immer noch deutlich unter dem Niveau des Jahres 2008, während gleichzeitig eine große Zahl von Leiharbeitern in den Unternehmen beschäftigt wird. Dabei werden in hohem Maße Arbeitsplätze besetzt, die zuvor von fest angestelltem Personal besetzt waren.

Für Arbeitslose bietet die Leiharbeit hingegen keine Chance auf dauerhafte Beschäftigung. Vielmehr wird ein Teil des Arbeitsmarktes ausgetrocknet, so dass vor allem Geringqualifizierte fast keine Chance mehr haben, dauerhaft in den Arbeitsmarkt integriert zu werden. Die sozialen Folgekosten dieser Entwicklung sind enorm. Auch das IAB konnte in neueren Untersuchungen keine Belege dafür finden, dass Leiharbeit eine Brücke in den regulären Arbeitsmarkt darstellt (allenfalls ein schmaler Steg).

Im Interesse eines geordneten Arbeitsmarktes sind deswegen dringend Korrekturen notwendig.

Missbrauchsbekämpfung durch uneingeschränkte Gleichbehandlung

Zur Eindämmung von Missbrauch und zur Umsetzung der EU-Richtlinie ist der Gesetzentwurf keinesfalls ausreichend. Der vorgelegte Gesetzentwurf will den Missbrauch insbesondere durch Einschränkungen von sog. Drehtüreffekten mindern. Beschäftigte, die in den letzten sechs Monaten zuvor bei einem Unternehmen beschäftigt waren, sollen – wenn sie als Leiharbeitskräfte in das Unternehmen zurückkommen – den gleichen Lohn und dieselben Arbeitsbedingungen wie die Stammbeslegschaft erhalten.

Damit enthält der Entwurf richtigerweise einen Regelungsvorschlag zu dem im Rahmen des Falls „Schlecker“ bekannt gewordenen Problems. Dies ist aber nicht das Hauptproblem der Branche. Dies liegt vielmehr in der Besetzung von Dauerarbeitsplätzen mit Leiharbeitern zur Absenkung der Löhne. Die Beschäftigten werden vom Markt rekrutiert, waren also zuvor nicht im Unternehmen beschäftigt.

Diese Strategien führen dazu, dass Stammarbeitskräfte sukzessive durch Leiharbeitskräfte ersetzt werden. Diese Praktiken werden auch nach der Gesetzesänderung anhalten und zunehmen.

In der Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales am 28. Juni 2010³³ sind von einem Betriebsvertreter Fälle vorgetragen worden, in denen der tatsächliche Lohnabstand zu den Stammbeschäftigten nahezu 100 Prozent beträgt. Diese Fälle sind auch nach der Neuregelung weiterhin möglich. Der hohe Lohnabstand wird sowohl von den Beschäftigten als auch zunehmend von der Bevölkerung als sozial ungerecht empfunden und ist mit dem in der EU-Richtlinie geforderten „Gesamtschutz“ nicht vereinbar. Nach einer aktuellen Umfrage DER ZEIT sind über 90% der Bevölkerung der Meinung, dass Leiharbeiter den gleichen Lohn erhalten sollten, wie die Stammbeschäftigten.³⁴

Zur Bekämpfung von Missbrauch, den sich der Gesetzentwurf nach seinem Titel zum Ziel setzt, **fehlt es aus Sicht des DGB vor allem an einer klaren Positionierung, um das Prinzip der Gleichbehandlung durchzusetzen** und das beschriebene wie auch zu erwartende Lohndumping durch den Einsatz ausländischer Arbeitskräfte ab Mai 2011 zu begrenzen.

³³ Protokoll 17/25 Seite 360

³⁴ <http://www.zeit.de/wirtschaft/2011-02/umfrage-leiharbeit>

Gleichbehandlung ab dem ersten Tag

Der DGB erwartet deswegen, dass einschränkende Regelungen, mit denen die Gleichbehandlung bei den Löhnen und sonstigen Arbeitsbedingungen ausgehebelt werden können, abgeschafft werden. **Der im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) bisher nur im Grundsatz vorgesehene Gleichbehandlungsgrundsatz muss ab dem ersten Tag ausnahmslos gelten.** Abweichungen durch verschlechternde Tarifverträge sind zukünftig auszuschließen.

Dies würde Leiharbeit auf den eigentlichen Kern zurückführen: Kurzfristiger flexibler Einsatz zur Abdeckung von Auftragsspitzen. Die Durchsetzung der gleichen Bezahlung ist eine notwendige Marktregulierung, weil ungerechtfertigte Kostenvorteile entfallen. Dennoch bleiben dem Arbeitgeber Kostenvorteile, da er Transaktionskosten (Einstellung, Personalsuche und -auswahl, Entlassung etc.) spart und kurzfristige Arbeitsbedarfe abdecken kann.

Eine von der Hans-Böckler-Stiftung erstellte Übersicht³⁵ zeigt, dass in 10 EU-Ländern das Gebot der gleichen Bezahlung ohne Ausnahme gilt. Hierunter sind auch die großen bevölkerungsreichen Staaten wie Frankreich, Spanien und Italien. In anderen Ländern werden – wie auch Deutschland – Ausnahmen zugelassen. Allerdings sind diese jedoch – anders als in Deutschland – überwiegend begrenzt. Die Situation in Deutschland stellt insofern eine Ausnahme dar, weil in Deutschland hohe Lohnunterschiede auch bei Einführung einer Lohnuntergrenze unbefristet möglich sind.

Damit ist in Deutschland der in der EU-Richtlinie geforderte **Gesamtschutz** der Leiharbeitnehmer nicht gewährleistet. Dies ist auch daran erkennbar, dass die Leiharbeitsbranche die Branche mit dem höchsten Anteil an Aufstockern hinsichtlich ALG-II-Leistungen ist. Offensichtlich ist das Lohnniveau in vielen Fällen so niedrig, dass selbst bei Vollzeitstätigkeit noch nicht einmal das **Sozialhilfeniveau** erreicht wird.

Auch die geplante **Lohnuntergrenze** wird den Gesamtschutz der Beschäftigten nur insofern verbessern als eine definitive untere Lohngrenze eingehalten werden muss. Die Lohnuntergrenze verhindert zwar extrem niedrige Löhne und schützt vor Dumpingkonkurrenz aus dem Ausland, trägt aber nicht dazu bei, auch in höheren Entgeltgruppen den Lohnabstand zwischen Leiharbeitern und Stammarbeitnehmern zu verringern. Oberhalb der Grenze können inländische Tarifverträge weiterhin durch ausländische Tarifverträge unterlaufen werden. So ist es zum Beispiel möglich, Facharbeitskräfte aus dem Ausland zu ausländischen Tarifen zu beschäftigen, soweit die Lohnuntergrenze nicht unterschritten wird. Während ein Facharbeiter nach dem inländischen Tarif 10,16 Euro (iGZ West) erhalten würde, könnte er nach einem ausländischen Tarifvertrag für 7,60 Euro beschäftigt werden. Dies wird das Lohnniveau in der Branche weiter unter Druck setzen und zeigt, dass Lohndumpingprobleme in der Leiharbeit damit keinesfalls beseitigt sind.

³⁵ Siehe auch Drucksache 17(11)207, Seite 56.

Durch die vorgeschlagene nur halbherzige Umsetzung der europäischen Richtlinie kommt der Gesetzgeber nicht der **Verpflichtung in Art. 5 Abs. 5 nach, Missbräuche zu verhindern**. Der Kern der EU-Richtlinie besteht in der Verankerung des Grundsatzes, dass Leiharbeiter mindestens die Arbeitsbedingungen eines fest angestellten Arbeitnehmers beim Entleiher erhalten müssen. Hiervon kann nur in engen in Art. 5 Abs. 2 und 3 der Richtlinie beschriebenen Voraussetzungen abgewichen werden. Eine abweichende Behandlung ist nach der EU Richtlinie ohnehin nur bei einem unbefristeten Leiharbeitsverhältnis möglich. Darüber hinaus muss der Gesetzgeber enge Grenzen definieren, unter denen ein Abweichen möglich ist, so dass der Gesamtschutz gewährleistet ist.

Die in den §§ 3 Abs. 1 Nr. 3, 9 Nr. 2 AÜG enthaltene nur marginal eingeschränkte Delegation von Regelungsbefugnissen an die Tarifvertragsparteien wird den Vorgaben der Richtlinie bezüglich einer gesetzlich zutreffenden Regelung nicht gerecht.

Auch die Lohnuntergrenze reicht nicht aus, um den Anforderungen der EU Richtlinie zu genügen.

Weitere Vorschläge:

Der DGB hält weitere Änderungen des AÜG bzw. anderer Gesetze für erforderlich, um erkannte Probleme einzugrenzen.

Hierzu folgende Vorschläge:

a) Umgehung von Mindestlöhnen nach dem Entsendegesetz verhindern: Die Tätigkeit muss ausschlaggebend sein

Der DGB regt an, § 8 Abs. 3 des **Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG)** zu ergänzen, um eine Umgehung derjenigen Mindestlöhne zu verhindern, die nach dem AEntG für allgemeinverbindlich erklärt wurden. Daher sollte gesetzlich verankert werden, dass für die Entlohnung durch den Verleiher allein entscheidend ist, welche konkrete Tätigkeit der Leiharbeiter ausübt.

Das BMAS hatte in seinem Diskussionsentwurf zum Arbeitnehmer-Überlassungsgesetz vom 4. Juni 2010 bereits selbst einen Vorschlag unterbreitet. Der DGB regt an, diesen Vorschlag zu übernehmen.

(Die Änderungen sind kursiv)

§ 8 AEntG sollte lauten:

Pflichten des Arbeitgebers zur Gewährung von Arbeitsbedingungen

(3) Wird ein Leiharbeiter oder eine Leiharbeiterin vom Entleiher mit Tätigkeiten beschäftigt, die in den Geltungsbereich eines für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrages nach den §§ 4, 5 Nr. 1 bis 3 und § 6 oder einer Rechtsverordnung nach § 7 fallen, hat der Verleiher zumindest die in diesem Tarifvertrag oder in dieser Rechtsverordnung vorgeschriebenen Arbeitsbedingungen zu gewähren sowie die der gemeinsamen Einrichtung nach diesem Tarifvertrag zustehenden Beiträge zu leisten, *dies gilt auch dann, wenn der Betrieb des Entleihers nicht in den betrieblichen Geltungsbereich dieses Tarifvertrages oder dieser Rechtsverordnung fällt.*

Mit dieser Änderung wird klargestellt, dass beispielsweise einem Gebäudereiniger, der als Leiharbeiter in ein Hotel entliehen wird, der auf Basis des AEntG bestehende Gebäudereiniger-Mindestlohn (derzeit unterste Lohngruppe/West 8,40 EUR) zu zahlen ist und nicht der Tariflohn der Leiharbeit (derzeit z. B. unterste Lohngruppe West iGZ/DGB bzw. BZA/DGB 7,60 EUR), sofern der Gebäudereiniger-Mindestlohn höher ist als der entsprechende Lohn der Leiharbeit.

Bei der Verabschiedung des Entsendegesetzes ist allgemein davon ausgegangen worden, dass die Mindestlöhne auch für Leiharbeiter gelten, soweit sie die konkrete Tätigkeit, für die der Mindestlohn festgesetzt wurde, ausüben. Durch eine Entscheidung des BAG ist dieser Grundsatz aber infrage gestellt worden. Das BAG (5. Senat) hat mit Urteil am 21.10.2009 – 5 AZR 951/08 – folgenden Leitsatz aufgestellt:

„Ein beim Entleiher als Maler eingesetzter Leiharbeiter hat nur dann Anspruch auf den tariflichen Mindestlohn, wenn der Entleiherbetrieb in den betrieblichen Geltungsbereich des Tarifvertrages zur Regelung eines Mindestlohnes für gewerbliche Arbeitnehmer im Maler- und Lackiererhandwerk fällt.“

Hier entsteht somit eine noch größere Diskrepanz als in der Gebäudereinigerbranche, weil der Mindestlohn im Malerhandwerk noch deutlich höher liegt.

Ziel der hier vorgeschlagenen Neuregelung ist es, den begrüßenswerten Effekt der Lohnstabilisierung in den Tätigkeiten der Branchen mit Mindestlöhnen nach dem AEntG zu flankieren. Andernfalls droht, um im Beispiel zu bleiben, dass in großem Ausmaße Gebäudereiniger oder Maler nicht mehr in Gebäude-Unternehmen bzw. Malerbetrieben angestellt werden, sondern direkt in Zeitarbeitsunternehmen, wodurch das Lohnniveau sinken würde.

b) Leiharbeiter keine Streikbrecher

In der Praxis werden immer wieder LeiharbeiterInnen zur Streikbrucharbeit eingesetzt. (Jüngstes Beispiel: Firma Westerwelle Betonwerke in Herford und Firma Atlas) Die soziale Not vieler Arbeitsloser wird dabei ausgenutzt, um sie zu einer Zustimmung zur Überlassung trotz der Kenntnis des Arbeitskampfes zu gewinnen. Das bestehende Recht der LeiharbeiterInnen Streikbrucharbeit abzulehnen reicht nicht aus, diese Arbeitgeberpraktiken zu unterbinden.

Der DGB verweist in diesem Zusammenhang auch auf Art. 9 Abs. 3 GG, in dem die Behinderung von Arbeitskämpfen untersagt ist und auf das ILO-Übereinkommen Nr. 87, in dem die Bundesrepublik Deutschland sich verpflichtet hat, die freie Ausübung der Vereinigungsfreiheit zu gewährleisten.

1. Es muss der BA untersagt werden, Arbeitslose an Verleiher zu vermitteln, die bestreikten Betrieben Leiharbeiter überlassen, noch darf sie bei Weigerung des Leiharbeitnehmers eine Sperrzeit verhängen.
2. Muss es dem Verleiher verboten werden, bestreikten Betrieben Leiharbeiter (unmittelbar und mittelbar) zu überlassen.

3. Es muss dem Entleiher verboten werden, in diesen Fällen Leiharbeiter in dem Entleihbetrieb einzusetzen.

Damit wird sowohl der besonders schutzwürdigen Position des Leiharbeitnehmers Rechnung getragen als auch dem Schutz der Tarifautonomie. Denn bei Ausübung seines Leistungsverweigerungsrechtes exponiert sich der Betroffene und setzt sich späteren – häufig nicht nachweisbaren – Maßregelungen aus.

Wir schlagen daher eine Formulierung vor, wie sie in ähnlicher Form bereits in §17 Abs. 1 des Manteltarifvertrags Zeitarbeit BZA/DGB-Tarifgemeinschaft Zeitarbeit vereinbart wurde. Um die Rechtssicherheit zu erhöhen, sollte diese Formulierung im Gesetz übernommen werden und damit für alle Verleiher verbindlich werden. Die Regelung muss gleichermaßen für im bestreikten Betrieb eingesetzte WerkvertragsarbeitnehmerInnen gelten.

§ 11 Abs. 5 sollte wie folgt geändert werden:

„Es ist untersagt, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Betriebe zu überlassen, die durch einen rechtmäßigen Arbeitskampf betroffen sind. Ausnahmsweise kann der Einsatz im Rahmen des für den Kundenbetrieb vereinbarten Notdienstes erfolgen.“

In § 16 wird als Nr. 11 eingefügt:

„entgegen § 11 Abs. 5 einen Leiharbeitnehmer einsetzt.“

c) Synchronisationsverbot und Schwellenwerte des BetrVG

Um eine hohe Belastung der Sozialversicherungssysteme zu vermeiden, muss das Synchronisationsverbot wieder eingeführt werden.

Ebenfalls erhebliche Rechtsunsicherheit besteht in der Frage, ob Leiharbeitnehmer bei den Schwellenwerten des BetrVG (§§ 1, 9, 38 BetrVG) mitzuzählen sind. Unter anderem, weil die Anforderungen an die betriebliche Interessenvertretung im Entleihbetrieb mit der Zunahme von Leiharbeit in den letzten Jahren deutlich gestiegen sind (vgl. Wassermann/Rudolph, Leiharbeit als Gegenstand betrieblicher Mitbestimmung, Hrsg. Hans Böckler Stiftung, 2007), sind Leiharbeitnehmer bei den Schwellenwerten des BetrVG auch im Entleihbetrieb zu berücksichtigen.

d) Abgrenzung von Leiharbeit und Werkvertrag

Im Unterschied zu den Rechtsnormen anderer europäischer Staaten fehlen im deutschen Recht spezifische gesetzliche Abgrenzungskriterien zwischen Werkvertrag und Arbeitnehmerüberlassung. Die Abgrenzungsproblematik hat gravierend zugenommen, worauf nicht zuletzt die Vielzahl höchstrichterlicher Entscheidungen hindeutet. Auch die Erfahrungsberichte der Bundesregierung zur Arbeitnehmerüberlassung verweisen auf die praktischen Schwierigkeiten. In einzelnen Branchen ist der Werkvertrag längst Standard (z. B. Regalauffüller im Einzelhandel).

Werkvertragsunternehmen, oft auch aus dem Ausland, werden zunehmend in Bereichen tätig, die unmittelbar oder mittelbar zur Erfüllung des originä-

ren Produktionszwecks gehören. Die Werkvertragsunternehmen erledigen ihre Aufgaben in den Räumen der auftraggebenden Betriebe und in zeitlicher Abhängigkeit von deren Produktionsabläufen, so dass die klassischen Merkmale der selbständigen Tätigkeit und damit eines Werkvertrages - keine Weisungsbefugnis des Auftraggebers hinsichtlich Art, Ort und Zeit der auszuführenden Arbeit; selbständige Organisation der Tätigkeit - oft nicht erfüllt sind.

Diese Art der Beschäftigung führt zu zahlreichen Folgeproblemen. Die beauftragten Werkvertragsunternehmen sind meistens nicht tarifgebunden und zahlen oft Niedriglöhne. Noch problematischer wird es, wenn ausländische Werkvertragsunternehmen ihre Arbeitnehmer zu den Bedingungen des Herkunftsstaates beschäftigen.

Die Rechtsprechung wendet die Abgrenzungsmerkmale zwischen Arbeitnehmerüberlassung und selbständiger Tätigkeit nicht konsequent an. Bei konsequenter Anwendung wären viele der existierenden „Werkverträge“ als Leiharbeit, und zwar mangels Erlaubnis als *illegale* Leiharbeit, zu qualifizieren. Es muss deshalb eine eindeutige gesetzliche Abgrenzung zwischen Werkverträgen und Arbeitsverträgen eingeführt werden.

Die Darlegungs- und Beweislast liegt nach gegenwärtiger Rechtslage bei dem Arbeitnehmer, der geltend machen will, dass Arbeitnehmerüberlassung vorliegt. Dies ist dem Arbeitnehmer nicht zuzumuten. Ergänzend sollte deswegen eine Pflicht zur „Amtsermittlung“ eingeführt werden. Dies hätte zur Folge, dass die Rentenversicherung immer dann tätig werden muss, wenn sie erfährt, dass bestehende „Konstruktionen“ zweifelhaft sind. Dies gilt auch dann, wenn sie durch (auch anonyme) Anzeige davon erfährt.

Der DGB schlägt folgende Formulierung vor:

Nach § 1 Absatz 1 Satz 1 AÜG wird folgender Satz eingefügt:

„Wird ein Arbeitnehmer von seinem Arbeitgeber bei einem Dritten (anderer Arbeitgeber) eingesetzt oder erbringt eine Person ohne weitere Arbeitnehmerleistungen bei einem Dritten und erfolgt die Tätigkeit

1. nach Weisungen des anderen Arbeitgebers oder
2. wird die gleiche Tätigkeit wie andere Arbeitnehmer des anderen Arbeitgebers verrichten, verrichtet oder
3. werden im Wesentlichen Material und Werkzeug des anderen Arbeitgebers verwendet oder
4. verrichten sie ihre Tätigkeit, ohne dass der entsendende Arbeitgeber für das Ergebnis ihrer Arbeit haftet oder
5. wird die Tätigkeit, die gegenüber dem entsendenden Arbeitgeber auf der Grundlage von Zeiteinheiten vergütet, oder
6. handelt es sich um Tätigkeiten, die vor dem Einsatz von Arbeitnehmern des Entleihers erbacht worden sind, **so wird vermutet, dass ein Arbeitsverhältnis zum Dritten vorliegt.“**

e) Mindestarbeitsbedingungen festlegen:

Darüber hinaus muss angestrebt werden, dass für jede Art von Arbeit, für in- wie ausländische Unternehmen gleichermaßen, ab dem 1.5.2011 Mindestarbeitsbedingungen in Form von tariflichen Mindestentgelten bzw. -arbeitsbedingungen nach dem AEntG gelten.

2. Zu den Regelungen im Einzelnen:**Zu § 1***Ziffer 2a:*

Der DGB unterstützt die Gleichstellung von gewerbsmäßiger und nicht gewerbsmäßiger Arbeitnehmerüberlassung. Diese Gleichstellung ergibt sich aus der EU-Richtlinie und ist zwingend erforderlich.

Zum Wesen der Arbeitnehmerüberlassung gehört ihr vorübergehender Charakter. Dies ist jetzt ausdrücklich kodifiziert. Allerdings wird der Zeitraum „vorübergehend“ nicht weiter definiert, so dass auch eine unbegrenzte Überlassung von vornherein möglich ist. Nach Auffassung des DGB ist es zu weitgehend, mehrjährige Überlassungen als „vorübergehend“ anzuerkennen bzw. jede Überlassung als „vorübergehend“ anzusehen, die nicht als endgültig geplant ist. Der Sinn der Leiharbeit besteht nicht darin, beim Entleiher einen bestehenden Dauerarbeitsplatz zu besetzen, sondern kurzfristig Auftragsspitzen abzudecken.

Zwar gibt die EU-Richtlinie keinen genauen Zeitraum vor, dennoch muss dieser Punkt geregelt werden, da ansonsten die Gerichte im Hinblick auf eine Missbrauchskontrolle entscheiden müssen. Eine gesetzliche Regelung trägt zur Rechtssicherheit bei und entlastet die Gerichte.

In diesem Zusammenhang wird auf das dem BMAS vorliegende Rechtsgutachten von Prof. Dr. Preis hingewiesen. Dort finden sich Lösungsansätze zur notwendigen Konkretisierung des Rechtsbegriffs „vorübergehend“.³⁶

Bedauerlich ist, dass gegenüber dem Referentenentwurf eine nicht nur vorübergehende Überlassung nicht mehr ausdrücklich als Arbeitsvermittlung kodifiziert wird. Dies sollte wieder aufgenommen werden. Zugleich sollte klargestellt werden, dass – wie in § 10 – in der vermuteten Vermittlung ein Arbeitsverhältnis zustande kommt.

Zudem fehlt jegliche Sanktion bei Verstoß, wie es Art. 10 der Richtlinie fordert.

Ziffer 2b:

aa) Die Privilegierung von Arbeitnehmerüberlassung innerhalb von Konzernen soll den Unternehmen eine interne Flexibilität ermöglichen. Dabei geht der Gesetzgeber davon aus, dass die Arbeitnehmer dauerhaft beschäftigt sind und nach den tariflichen Regelungen des beschäftigten Unternehmens/Konzerns entlohnt und behandelt werden und dies auch der Phase der Überlassung erfolgt.

³⁶ Prof. Dr. Preis: Anforderungen der Leiharbeitsrichtlinie der Europäischen Union an das deutsche Recht der Arbeitnehmerüberlassung (Köln, Juni 2010).

Die Gewerkschaften stellen jedoch zunehmend fest, dass Konzerne versuchen, diesen Grundsatz zu unterlaufen. Es sollte deswegen **klargestellt werden**, dass die Ausnahme für Konzerne nur dann gilt, wenn die Arbeitnehmer unbefristet beschäftigt sind und auch in der Verleihphase zumindest wie die anderen Beschäftigten entlohnt werden, sofern nicht eine günstigere Regelung besteht.

bb) Die Ausweitung der erlaubnisfreien, außerhalb des AÜG möglichen „gelegentlichen“ Überlassung lehnt der DGB strikt ab und sieht sie auch nicht in Übereinstimmung mit der EU-Leiharbeitsrichtlinie und deren Sinn und Zweck als europarechtskonform an. Danach werden zwar Regelungen für Leiharbeiter getroffen, aber es geht um den Schutz der Beschäftigten insgesamt und darum, dass eben nicht auf die gewerbsmäßige sondern auf die wirtschaftliche Tätigkeit abgestellt wird. Dies ist auch der Fall, wenn nur „gelegentlich“ überlassen wird. Eine eingrenzende Definition von „gelegentlich“ ist zudem nicht damit erfolgt, dass – wie es in der Begründung heißt – sowohl ein Arbeitgeber wie ein Arbeitnehmerbezug vorliegen kann; ebenso wenig ist zusätzliche Voraussetzung, dass die Beschäftigung im Arbeitsverhältnis unbefristet ist noch, dass in der Verleihphase zumindest eine Entlohnung wie die anderen Beschäftigten im überlassenden Betrieb bzw. ggf. eine günstigere erfolgt.

Ziffer 3:

Die Beibehaltung der erlaubnisfreien Überlassungen in kleineren Betrieben, wenn eine Anzeige erfolgt, wird abgelehnt und ist auch nicht europarechtskonform, weil der Anwendungsbereich der Richtlinie nach Art. 1 diesen Fall mit umfasst.

*Ziffer 4:***§ 1b Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe**

Der DGB begrüßt, dass das Verbot der Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe erhalten bleibt und **regt darüber hinaus an**, dass bei der Prüfung der Verleiherlaubnis separat geprüft wird, ob die Voraussetzungen zum Verleih ins Baugewerbe nach § 1 b AÜG vorliegen. So könnten z. B. zwei verschiedene Verleiherlaubnisse geschaffen werden, eine die (auch) zum Verleih in Betriebe des jeweiligen Baugewerbezweiges berechtigt und eine, die nur zum Verleih in Betriebe außerhalb des Baugewerbes berechtigt.

Nach der derzeitigen Rechtslage müssen ausschließlich die Entleiher prüfen, ob der Verleiher alle Voraussetzungen des § 1 b AÜG erfüllt. Diese Anforderung ist jedoch für die Arbeitgeber unverhältnismäßig, da die Prüfung einen hohen Aufwand erfordert und somit das Risiko auf die inländischen Baubetriebe abgewälzt wird. Dementsprechend müsste die Unwirksamkeitsvorschrift in § 9 Ziffer 1 angepasst werden und auch auf § 1 b ausgeweitet werden.

Ziffer 5: § 3 Gleichbehandlungsgrundsatz*Ziffer 5a:*

Die Streichung der sog. 6-Wochen-Regel entspricht der EU-Richtlinie und wird vom DGB unterstützt.

Ziffer 5b:

Mit dieser Einfügung soll den sog. Drehtüreffekten vorgebeugt werden. Das wird ausdrücklich unterstützt und als Schritt in die richtige Richtung – Missbrauch zu bekämpfen – angesehen. Allerdings ist die Frist von sechs Monaten zu kurz. Und der Vorschlag behebt nicht das generelle Problem des Lohndumpings durch planmäßiges „Personalkarussell“.

Auszubildende, die zuvor in dem Unternehmen, an das sie entliehen werden sollen, ausgebildet wurden, sind offensichtlich von der Regelung ausgenommen. Gerade bei Auszubildenden ist die Praxis jedoch weit verbreitet. **Es sollte klargestellt werden, dass die Regelung auch für ehemalige Auszubildende gilt.**

Auch an diesem Beispiel wird deutlich, dass die Nichtdurchsetzung des Gleichbehandlungsprinzips zu vielfältigen Folgeproblemen führt, die am besten durch die konsequente Umsetzung von equal pay und treatment verhindert werden.

Der DGB hat dazu in Teil 1 bereits ausführlich Stellung genommen

Der DGB schlägt deswegen vor, in den §§ 3 Abs. 1 Nr. 3, 9 Nr. 2 AÜG auch diesen Folgesatz ersatzlos zu streichen: „Ein Tarifvertrag kann abweichende Regelungen zulassen. Im Geltungsbereich eines solchen Tarifvertrages können nicht tarifgebundene Arbeitgeber und Arbeitnehmer die Anwendung der tariflichen Regelung vereinbaren.“

Damit würde sich der Gesetzgeber für eine klare und konsequente Regulierung entscheiden, die auch weitgehend europäischem Standard entspricht. Hierdurch würde auch der in der EU-Richtlinie geforderte Gesamtschutz wirksam umgesetzt werden.

Der geforderte Gesamtschutz wird in den Tarifverträgen zurzeit weder beachtet noch gibt es Kriterien, an denen sich die Einhaltung des Gesamtschutzes orientieren kann. Bei Umsetzung des vorgelegten Gesetzesentwurfs würde die Festlegung der Arbeitsentgelte völlig ohne die Einhaltung von gesetzgeberischen Vorgaben bis zur festgesetzten Lohnuntergrenze erfolgen. Sachliche Gründe, die Abweichungen vom Gleichbehandlungsgebot rechtfertigen könnten, sind im Gesetz nicht richtlinienkonform vorgegeben und in der Praxis auch nicht vorhanden.

Die Effektivlöhne von Leiharbeitnehmern weichen auf Druck der Arbeitgeber im Durchschnitt um mehr als 30 % von den Arbeitsentgelten der Stammarbeitnehmer ab. Im produzierenden Gewerbe sind die Abweichungen noch deutlich höher.

Dies kann auch nicht mit der Verpflichtung zur Entgeltfortzahlung in der verleihtfreien Zeit bei Auftragsmangel gerechtfertigt werden. Zum einen sind kaum Fälle bekannt, in denen Verleiher in verleihtfreien Zeiten in nennenswertem Umfang zusätzliche Kosten entstanden sind.

Abgesehen davon, dass die Möglichkeit der arbeitsvertraglichen Bezugnahme erheblichen Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit der Richtlinie unterliegt, ist die Annahme, dass den Tarifverträgen zur Arbeitnehmerüberlassung eine zwingende Richtigkeitsgewähr zukomme für den hier betroffene

nen Bereich tarifdispositiven Gesetzesrechts nicht zutreffend. Der Verweis auf die Richtigkeitsgewähr von Tarifverträgen kann daneben die richtliniengemäße Verpflichtung des Gesetzgebers nicht ersetzen, definierte Bedingungen für Abweichungen vom Gleichbehandlungsgrundsatz festzulegen.

Unwirksame Vereinbarungen § 9

Ziffer 6b

Die Einfügung in §9 Abs. 2a schreibt lediglich die Unwirksamkeit von Vereinbarungen vor, die den Zugang zu Gemeinschaftseinrichtungen des Entleihers erschweren. Dasselbe muss aber auch für die Verpflichtungen des Entleihers hinsichtlich der Information über freie Arbeitsplätze nach § 13a des Entwurfs gelten. Hier ist eine Ergänzung notwendig.

Völlig unbeachtet bleibt im Entwurf die auf Art. 6 Abs. 5 der Richtlinie beruhende Verpflichtung des Gesetzgebers, Maßnahmen zum verbesserten Zugang von Leiharbeitnehmern zu den Fort- und Weiterbildungsangeboten des Verleihers und des Entleihers zu ergreifen. Auch insoweit bedarf der Entwurf einer Ergänzung.

Pflichten des Arbeitgebers zur Gewährung von Arbeitsbedingungen

Ziffer 7

Die Regelung ist zu begrüßen. Sie wird abgelehnt insofern, als sie nach wie vor von einem abweichenden Tarifvertrag und damit der Möglichkeit ungünstigerer Arbeits- und Entgeltbedingungen gegenüber Beschäftigten im Entleiherbetrieb ausgeht.

Der Verweis auf abweichende Regelungen per Tarifvertrag sollte ebenfalls gestrichen werden.

Besondere Arbeitgeberpflichten des Entleihers § 13a

Ziffer 10

Durch Einfügen von § 13a soll der Entleiher verpflichtet werden, Leiharbeitnehmer über freie Arbeitsplätze im Unternehmen zu informieren. Diese reine Informationspflicht fällt hinter die Vorgaben von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie zurück. Danach müssen Leiharbeitnehmer bei der Besetzung freier Stellen die gleichen Chancen haben wie Stammarbeitnehmer. Sie sind daher im Bewerbungs- und Auswahlverfahren gleich zu behandeln. Dies sollte sowohl durch eine entsprechende Ergänzung von § 13a als auch bei § 95 BetrVG sichergestellt werden.

Die Einfügung von § 13b entspricht den Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie.

Sanktionen

§ 16

Ziffer 11 a) bb

Der DGB begrüßt die Einführung weiterer Ordnungswidrigkeitstatbeständen für die vorsätzliche oder fahrlässige Missachtung der Bestimmungen zu den Arbeitsbedingungen.

Die Einfügung von Nr. 7a entspricht den von Art. 10 der Richtlinie geforderten Sanktionen. Damit wird den Kontrollbehörden eine wirkungsvollere und

schneller durchsetzbare Sanktionsmöglichkeit an die Hand gegeben.

a) cc)

Die Einfügung von Nr. 9 beruht ebenfalls auf der Verpflichtung von Art. 10 der Richtlinie. Die Höhe des Bußgeldes (bis zu 2.500 €), die sich an dem weitaus geringeren Unrechtsgehalt von § 16 Abs. 1 Nr. 2a AUG orientiert, ist jedoch nicht abschreckend i. S. v. Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie. Der DGB schlägt vor, das Bußgeld deutlich anzuheben.

Stellungnahme des DGB zum Gesetzentwurf der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiter Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drs. 17/3752

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll die Leiharbeit umfassend reguliert werden. Dies ist notwendig, weil die bisherigen Regelungen zu zahlreichen Verwerfungen führen und die Sozialkassen belasten. Derzeit werden die Kosten der flexiblen Arbeit überwiegend von den Beschäftigten getragen, dies kann nicht länger hingenommen werden. Zudem müssen Anreize geschaffen werden, Leiharbeiter/innen in die Stammebelegschaft zu übernehmen.

Mit dem von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwurf wird dieses Ziel nicht erreicht.

Vorrangig muss es darum gehen, das Prinzip des gleichen Lohnes für gleiche Arbeit ab dem ersten Einsatztag durchzusetzen. Der DGB unterstützt deswegen die Vorschläge im Gesetzentwurf, die Ausnahmetatbestände, die ein Abweichen vom Grundsatz der Gleichbehandlung erlauben, im AUG zu streichen. Die Regelung der Lohnbedingungen vom Gleichbehandlungsgrundsatz abweichend verschlechternden Tarifverträgen hat sich unter den gegebenen Bedingungen nicht bewährt.

Der Gesetzgeber hat sich im Jahre 2003 dafür entschieden, die Leiharbeit zu deregulieren, andererseits aber die Rechte der Mitarbeiter und deren soziale Situation zu verbessern. Insbesondere durch die Öffnungsklauseln im Gesetz ist das Prinzip des gleichen Lohnes und weiterer Arbeitsbedingungen unterlaufen worden. Es ist deswegen folgerichtig, diese Öffnungsklauseln zu streichen, um so dem ursprünglichen Regulierungsgedanken Rechnung zu tragen. Ein ähnliches Konzept verfolgt auch die EU-Leiharbeitsrichtlinie. Zwar lässt auch die EU-Leiharbeitsrichtlinie ein Abweichen von der Gleichbehandlung durch Tarifverträge zu, dies jedoch nur in engen Grenzen. Die uneingeschränkte Öffnung durch Tarifverträge, wie sie in Deutschland üblich ist, ist mit der EU-Leiharbeitsrichtlinie nicht vereinbar.

Darüber hinaus ist es notwendig, das Verbot von Streikbrechertätigkeit wirkungsvoll durchzusetzen. Der DGB unterstützt deswegen das Anliegen, Leiharbeit in bestreikten Unternehmen grundsätzlich zu verbieten und dies nicht in das Belieben der Leiharbeitsbeschäftigten zu stellen, weil sie sich unter den gegebenen Bedingungen nicht frei entscheiden können.

Die sog. Flexibilitätsprämie in Höhe von 10 Prozent sollte zumindest für diejenigen eingeführt werden,

die nicht dauerhaft beschäftigt sind. In diesem Fall handelt es sich eher um Arbeitsvermittlung und nicht um Arbeitnehmerüberlassung. In diesem Fall ist die Zahlung einer Flexibilitätsprämie gerechtfertigt.

Vielfach wird zwischen dem Verleihunternehmen und dem Entleiher vereinbart, dass bei Übernahme der Beschäftigten in den Entleihbetrieb eine Entschädigung an den Verleiher zu zahlen ist. Dies erschwert die Übernahme der Beschäftigten, weil für den Entleiher zusätzliche Kosten entstehen. Die Zulassung von Entschädigungen an den Verleihbetrieb sollten deswegen untersagt werden.

Der im Gesetzentwurf vorgesehene Gleichbehandlungsgrundsatz bei Auslagerung von Produktionsteilen ist jedoch nach Einschätzung des DGB schwer handhabbar. Ob es sich um eine Auslagerung handelt oder um eine betriebswirtschaftlich sinnvolle Zulieferung von Teilen, kann in der Praxis nicht ausreichend differenziert werden. Eine Gleichbehandlung der Arbeitnehmer sollte vielmehr erreicht werden über die Stärkung des Tarifvertragssystems. So könnten z. B. Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden, so dass über die Tarifverträge eine Gleichbehandlung der Beschäftigten erreicht wird.

Der DGB weist außerdem darauf hin, dass nur eine kurze Überlassungszeit auch zu Nachteilen der Beschäftigten führen kann, weil am Ende der Verleihdauer deren Arbeitsverhältnisse beendet werden könnten. Außerdem würde dies die Rotation der Beschäftigten noch weiter beschleunigen und so ihre persönliche Belastung weiter erhöhen. Sinnvoll wäre es hier – ggf. auch mit einer zeitlichen Begrenzung weitere Sachgründe wie die Dauer eines Krankheitsvertretens zuzulassen oder z.B. vorübergehender Arbeitskräftebedarf zur Vermeidung von Überstunden.

Eine Erhöhung der Übernahmequoten in die Entleihunternehmen sollte deswegen vor allem durch finanzielle Anreize bzw. finanziellen Druck erreicht werden und nicht durch starre Fristen. Die Durchsetzung des Prinzips der gleichen Bezahlung macht es für Unternehmen attraktiv, Beschäftigte selbst einzustellen und nicht über einen Verleiher. Dieser Weg sollte zunächst weiterverfolgt werden.

Die Festschreibung, dass Sozialeinrichtungen wie Kantinen u. ä. im Einsatzbetrieb auch Leiharbeitsbeschäftigten zugänglich sein müssen, ist aus Sicht des DGB eine Selbstverständlichkeit und in Umsetzung der EU-Leiharbeitsrichtlinie zwingend erforderlich.

Auch die Verbesserung der beruflichen Weiterbildung für Leiharbeitskräfte ist zwingend notwendig. Aus Sicht des DGB ist es aber sinnvoll, ein eigenes Weiterbildungssystem für Leiharbeitskräfte zu etablieren, das unabhängig von den Beschäftigten der Einsatzbetriebe funktioniert. Da die Leiharbeitskräfte in der Regel nur kurzfristig beschäftigt sind, ist ein Andocken an das Weiterbildungssystem der Entleihbetriebe nicht sinnvoll. In diesem Rahmen kann keine effiziente Weiterbildung organisiert werden, zumal wenn es das politische Ziel ist, die Verleihdauer kurz zu halten.

Der DGB regt an, über eine Umlage einen Fonds zu bilden, aus dem die Weiterbildungsaktivitäten für Leiharbeitskräfte finanziert werden können. Für diesen Fonds gibt es bereits in Frankreich ein Vorbild. Insbesondere Arbeitskräfte, die längere Zeit bei Verleihern tätig sind, müssen in den Genuss dieser Weiterbildungsleistungen kommen.

Die Wiedereinführung des Synchronisationsverbots dient auch dem Schutz der Sozialversicherungen.

Eine deckungsgleiche Beschäftigung von Leiharbeitskräften mit der Einsatzzeit geht in erster Linie zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme, weil diese dann vorrangig die Kosten der Flexibilität finanzieren. Dem Verleiher sollte zumindest generell eine gesetzliche Nachbeschäftigungsfrist auferlegt werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)437neu

14. März 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. März 2011 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/4804)

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur strikten Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung
(BT-Drucksache 17/3752)

IG Metall

Die IG Metall hat in den letzten Jahren gegenüber der Öffentlichkeit, aber auch gegenüber dem deutschen Bundestag, der Bundeskanzlerin und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales ausführlich dargelegt, dass die bestehenden gesetzlichen Regelungen zu einem fundamentalen Funktionswandel der Leiharbeit geführt haben.

Leiharbeit wird nicht mehr nur zur Deckung von kurzfristigen Auftragsspitzen, bei außerordentlichen Personalausfällen oder saisonalen Schwankungen als Flexibilisierungsinstrument eingesetzt.

Leiharbeit ist mittlerweile strategisch durchgängig auf ein ganz anderes Ziel gerichtet: Eine zweite Linie von Arbeitsbedingungen unterhalb geltender Tarifstandards zu etablieren. Betriebe reduzieren den Anteil der Stammbeschäftigten am benötigten Personal auf nur 70 oder gar nur 50 Prozent.

Diese Personaleinsatzkonzepte der „unteren Auslastung“ werden von Unternehmensberatungen wie McKinsey und anderen mit Nachdruck empfohlen. Damit werden kurzfristig deutliche Kostenvorteile in Aussicht gestellt, ohne allerdings die mittel- und langfristigen Folgen für das auf qualifizierter Facharbeit basierende deutsche Produktionsmodell zu berücksichtigen.

Arbeitsprozesse beispielsweise, die auf kontinuierliche Verbesserung angelegt sind, über Jahre erworbenes Erfahrungswissen und die genaue Kenntnis des Unternehmens erfordern oder komplexe Arbeits-

aufgaben, die nur von eingespielten Teams zu bewältigen sind, sind mit Leiharbeit nicht dauerhaft erfolgreich zu bewältigen. Top-Qualitätsführer und Exportweltmeister mit billiger Leiharbeit – das geht auf Dauer eben nicht zusammen.

Leiharbeit wird darüber hinaus immer öfter als Instrument zum Abbau von Arbeitnehmerrechten missbraucht. Das fängt bei ungleicher Bezahlung für gleiche Arbeit an. Und weil Leiharbeiter den Betriebsrat im Einsatzbetrieb nicht wählen können, hat das auch für deren Interessenvertretungsansprüche, die Anzahl der Betriebsratsmitglieder und deren Freistellung für ihre Aufgaben etc. erhebliche Konsequenzen.

Der heute gültige Rechtsrahmen für die Leiharbeit hat Unternehmen Möglichkeiten für Personalstrategien eröffnet, bei denen die notwendige Flexibilität oder gar die Integrationsleistungen für Arbeitslose nun wirklich keinerlei Bedeutung mehr haben. Leiharbeit ist eben nicht die vielbeschworene Brücke in den ersten Arbeitsmarkt. Das IAB hat gerade erst wieder bestätigt, dass der so genannte Klebe-Effekt nicht höher als 10 Prozent liegt.

Die Unternehmen haben über Befristungen eine Fülle von Möglichkeiten, einen Bewerber zunächst zu testen. Für eine solche Einstiegschance bedarf es nicht zwangsläufig der Leiharbeit. Wäre dies ein überlegener Rekrutierungsweg, müsste der Klebe-Effekt viel höher sein.

Leiharbeit ist auch keine besondere Chance für Geringqualifizierte. Die Leiharbeitsunternehmen werben gegenwärtig selbst damit, dass sie bereits über 30 Prozent hochqualifizierte Beschäftigte verleihen (So jüngst der Chef von Manpower).

Eine Studie der Universität Jena weist zudem nach, dass der Einsatz von Zeitarbeit auf die Stammbeschäftigung disziplinierend wirkt. Der Leistungsdruck nimmt durch die ständige Unsicherheit sowohl bei den Zeitarbeitnehmern wie auch bei den Stammbeschäftigten eindeutig zu.³⁷

Der Equal Pay-Grundsatz war Kern der letzten Reform des AüG im Jahre 2003. Er sollte das Regulativ zu den übrigen Änderungen, insbesondere der Abschaffung der Höchstüberlassungsdauer, sein. So begründet wurden die bis zu diesem Zeitpunkt bestehenden einschränkenden Vorschriften für Leiharbeit weitgehend aufgehoben, das Prinzip der Gleichbehandlung beim Geld und bei den sonstigen Arbeitsbedingungen, wie es auch die europäische Leiharbeitsrichtlinie fordert, wird damit aber in der Praxis eben nicht durchgesetzt.

Die im bisherigen Gesetz vorgesehene Möglichkeit per Tarifvertrag vom Equal Pay-Grundsatz abzuweichen, macht die Unterbietung zur Regel und hat damit dramatische Konsequenzen. Sie führt in der Praxis dazu, dass die Equal Pay Bestimmung für die Mehrzahl der Leiharbeiter faktisch wirkungslos ist. Die sogenannten christlichen Gewerkschaften haben über Jahre systematisch Tarifverträge mit Zeitarbeitsunternehmen geschlossen, die ein Tarifniveau weit unterhalb von branchenüblichen Tarifentgelten fixieren.

Und auch wenn das BAG jüngst im CGZP-Urteil festgestellt hat, dass die dort in Bezug genommenen Tarifverträge in Wahrheit keine Tarifverträge sind, weil es an einem tariffähigen Tarifpartner mangelt, ist das Problem nicht gelöst. Im Gegenteil: Wenn der Gesetzgeber nicht eingreift, werden sich auch künftig immer wieder unterbietungsbereite Scheingewerkschaften finden, deren einziges Geschäftsmodell in der Unterbietung geltender Tarifstandards besteht.

Die von der DGB-Tarifgemeinschaft selbst abgeschlossenen Mindestlohntarifverträge sind nur vor diesem Hintergrund zu verstehen. Sie taugen nicht als Argument dafür, die DGB Gewerkschaften würden ja selbst vom Equal Pay-Grundsatz abweichen. Es handelt sich dabei um reine Schadensbegrenzung. Die DGB-Tarifgemeinschaft hatte erstens den freien Fall der Entgelte zu begrenzen und zweitens unter anderen Voraussetzungen verhandelt.³⁸ Die Erfah-

³⁷ Niemand sollte länger die Augen davor verschließen, was auf Webseiten und Personalmanagementmessen so massiv beworben wird. Siehe: http://www.mach1-weiterbildung.de/fileadmin/user_upload/4x4/2009/MACH1-4x4-Gespraechе_2009_Rainer_Wollenberg.pdf

³⁸ Über die ursprünglich verabredeten Branchenzuschläge, mit denen eine tarifadäquate Vergütung in den einzelnen Branchen sichergestellt werden sollte, hat es nie eine Einigung gegeben. Solange die Verleihunternehmen mit den christlichen Gewerkschaften Tarifpartner nach eigenem

rung zeigt also, dass Equal Pay in der Praxis nur wirksam durchgesetzt werden kann, wenn der Grundsatz ohne Einschränkungen gilt, also ohne die Möglichkeit, den Grundsatz durch Tarifvertrag oder auf sonstige Weise wieder außer Kraft zu setzen.³⁹

Zur Veranschaulichung, wie beträchtlich der Entgeltunterschied ist, mag das folgende Beispiel dienen. Das Grundentgelt eines Zerspanungsmechanikers aus Nordrhein-Westfalen in der Gruppe 9 des Entgelttarifvertrages beträgt umgerechnet 16,48 Euro/Stunde, ohne Zuschläge. Die vergleichbare Gruppe 4 des mit BZA abgeschlossenen Tarifvertrages bei Arbeitnehmerüberlassung sieht dagegen einen Stundenlohn von 10,41 Euro vor. Daraus ergeben sich Monatseinkommen von rund 2.500 Euro für den Stammbeschäftigten und 1.592 Euro für den Leiharbeiter – brutto, für eine Fachkraft. Das Ergebnis lautet: Über 900 Euro Differenz pro Monat für die gleiche Tätigkeit. Dieses Beispiel unterstellt sogar noch, dass der Verleiher eine korrekte Eingruppierung vorgenommen hat, was leider fast eine Ausnahmesituation darstellt.⁴⁰

Denn der überwiegende Teil der Leiharbeitsbeschäftigten ist in der untersten Lohngruppe eingestuft. Das schlägt sich in den Durchschnittsverdiensten nieder. Schaut man sich das verarbeitende Gewerbe an, liegt das monatliche Durchschnittseinkommen eines Stammbeschäftigten bei 3.046 Euro, das eines Leiharbeitnehmers bei knapp 1.400 Euro. In der Leiharbeit wird somit bezogen auf die Normalbeschäftigung ein Verdienstniveau von gerade mal 45,7 % erreicht.

Das heißt: Die heutige Praxis von Leiharbeit und Ungleichbehandlung gleicher Arbeit entzieht den betroffenen Beschäftigten Jahr für Jahr mehrere Milliarden Euro Einkommen. Dies wirkt sich auch gesamtgesellschaftlich fatal aus: Den Sozialkassen fehlen entsprechende Beiträge, dem Staat Steuermittel und der Wirtschaft Kaufkraft und Nachfrage: Allein in NRW fehlen jährlich 400 Millionen € an Sozialversicherungsbeiträgen und 300 Millionen Steuereinnahmen, wenn statt 100.000 regulär Beschäftigten 100.000 Leiharbeiter in unseren Branchen zum Einsatz kommen und die Tarife der Verleihunternehmen gezahlt werden.

Geschmack hatten, war es für die Arbeitgeber auch unnötig, sich darüber mit dem DGB zu verständigen.

³⁹ Equal in diesem Sinne rekuriert auf das Vergleichsentgelt, auf das ein normal tariflich Beschäftigter mit gleicher Betriebszugehörigkeit Anspruch hätte. Insoweit Einstiegsgehälter bzw. Einarbeitungszeiten in vielen Tarifverträge geregelt sind, bedarf es unserer Auffassung nach auch gar keiner spezifizierenden Regelung im Gesetz. Der Leiharbeiter soll am ersten Tag das bekommen, was ein Stammbeschäftigter an seinem ersten Arbeitstag auch bekommen hätte.

⁴⁰ Betriebsräte des Entleiherbetriebes haben bei der Eingruppierung in die unterschiedlichen Qualifikationsstufen eines Tarifvertrages kein Mitbestimmungsrecht. Betriebsräte der Verleiherbetriebe, sofern es sie überhaupt gibt und sie beteiligt werden, können bei Fragen der Eingruppierung in der Praxis erfahrungsgemäß kaum nennenswerte Ergebnisse für Leiharbeiter erreichen.

Leiharbeit führt zu einer Zweiklassengesellschaft im Betrieb. Es gibt kein einziges plausibles Argument dafür, dass ein Beschäftigter, der die rechte Tür in ein Auto einbaut, nur die Hälfte des Geldes desjenigen bekommt, der die linke Tür einbaut. Niemand kann dafür Verständnis aufbringen, das Gerechtigkeitsgefühl der Menschen wird zutiefst verletzt.

Die erfahrene Ungerechtigkeit (Ich bekomme weniger als mein Kollege für die gleiche Arbeit) muss über kurz oder lang außerdem zu Demotivation führen. Die begrenzte Einsatzdauer von z.B. acht oder zwölf Wochen im Betrieb macht es zugleich unwahrscheinlich, dass der Blick auf mittelfristige Qualitätsziele und langfristige Prozessoptimierung gerichtet und Loyalität zum Unternehmen aufgebaut wird. Dadurch entstehen ebenfalls unerwünschte Nebeneffekte, die Leiharbeit eben nur vordergründig billig, in Wahrheit aber auch für die Unternehmen sehr teuer machen können.

Der Einsatz von Leiharbeit im verarbeitenden Gewerbe, insbesondere auch in der Metall- und Elektroindustrie, nimmt seit Jahren immer weiter zu. Nach einem krisenbedingten Rückgang dürften gegenwärtig rund eine Million Beschäftigte in Deutschland in Leiharbeit tätig sein. Nach unserer Einschätzung sind davon gegenwärtig rund 40 Prozent in der Metall- und Elektroindustrie eingesetzt. Damit überschreitet der Anteil der Leiharbeiter an der Gesamtbeschäftigung erstmals die 10 Prozent Grenze. Leiharbeitsunternehmen prognostizieren bereits einen Anstieg auf bundesweit rund zwei Millionen Leiharbeitsverhältnisse.

Arbeitgeberverbände und deren Mitgliedsfirmen fordern von ihren Betriebsräten ganz offen Leiharbeitsquoten von 20 bis 30 Prozent. Unternehmensleitungen versuchen in zahlreichen Unternehmen gegenwärtig, Leiharbeit weiter auszubauen. Insofern bedarf die Leiharbeit dringend wieder einer sachgerechten Regulierung.

Mit der Ausweitung von Leiharbeit wird letztlich das bewährte und sehr erfolgreiche Tarifsystem der Metall- und Elektroindustrie untergraben. Die materiellen Arbeitsbedingungen sind dort nach transparenten Kriterien differenziert und nachvollziehbar geregelt. Die Eingruppierung ist abhängig von der Komplexität der Arbeitsaufgabe, der Leistung und der Qualifikation. Dieses System wird von einer großen Mehrheit der Beschäftigten als gerecht und angemessen betrachtet. Es ist zugleich ein wesentlicher Garant für eine rationelle Arbeitsorganisation und damit hohe Wettbewerbsfähigkeit. Die Erfolge der deutschen Export-Industrie werden gerade dort erzielt, wo es diese hohe tarifvertragliche Regungsdichte und ordentliche Arbeits- und Entgeltbedingungen gibt.

Auch die wachsenden Flexibilitätserfordernisse der Unternehmen können mit bestehenden Instrumenten interner Flexibilisierung gut erfüllt werden ohne dass auf externe Flexibilität (=Leiharbeit) zurückgegriffen werden muss. Die Tarifvertragsparteien haben dafür den entsprechenden Rahmen längst geschaffen.

Das hat sich zuletzt in der gerade überwundenen Wirtschaftskrise gezeigt, auch im Vergleich mit an-

deren europäischen Ländern. Die tarifvertraglichen Arbeitszeitbestimmungen ermöglichen in hohem Maße die Anpassung an die Auftragssituation, also die „atmende Fabrik“. Die Produktion folgt den Auftragseingängen, Arbeitszeitkonten mit längeren Ausgleichszeiträumen sichern den Beschäftigten ein stetiges Einkommen.

Der Einsatz von Leiharbeit ist hier systemisch nicht erforderlich. Ergänzt wird diese Flexibilität *im Tarifvertrag* durch den weiteren Baustein der Flexibilität *der Tarifverträge*. Mit dem sogenannten „Pforzheimer Abkommen“ sind die Tarifvertragsparteien in der Metall- und Elektroindustrie jederzeit in der Lage auf spezielle Situationen in Unternehmen einzugehen, etwa um Unternehmen zu entlasten und Investitionen und Beschäftigung zu sichern. Bundesweit hat es in der Metall- und Elektroindustrie seit dem Jahre 2004 über eintausend tarifliche Spezialregelungen gegeben.

Auch vor diesem Hintergrund ist es nicht zu rechtfertigen, dass Leiharbeit von den Unternehmen als strategisches Instrument zur Kostensenkung forciert wird. Ein funktionierendes Tarifsystem und ein gerechtes Entgeltsystem stehen auf dem Spiel. Dafür braucht es eine klare Verständigung auf den Grundsatz des Equal Pay.

IG Metall und Betriebsräte haben mittlerweile in mehreren hundert Betrieben so genannte „Besser-Regelungen“ erreichen können. Dort werden Arbeitsbedingungen für Leiharbeiter oberhalb der Tarifbedingungen der Verleihfirmen abgesichert. Das nützt im Einzelfall, kann aber kein Ersatz für einen einheitlichen Grundsatz „Gleiche Arbeit – Gleiches Geld“ sein, der gesetzlich fixiert ist und dann auch ohne jede Ausnahme gilt.

Mit unserem jüngsten Tarifabschluss in der Stahlindustrie haben wir den Grundsatz „Gleiche Arbeit – Gleiches Geld“ auch erstmals in einem Flächentarifvertrag festgeschrieben. Damit haben wir zugleich bewiesen, dass sich Equal Pay einfach und praktikabel regeln lässt, wenn dies politisch gewollt ist. Die Wirkung ist: Jeder Verleiher bekommt vom Entleiher klare Vorgaben dafür, wie die Vergleichstätigkeit in der Branche bezahlt wird. Daran muss er sich bei seinem Personaleinsatz halten unter voller Kontrolle der Betriebsräte im Entleihbetrieb. Allerdings ist auch dieser, auf die westdeutsche Eisen- und Stahlindustrie beschränkte Tarifvertrag, kein Ersatz für eine wirksame gesetzliche Regelung.

Das Tarifgebiet der Metall- und Elektroindustrie ist wesentlich heterogener. Es gibt immer noch eine größere Anzahl von Unternehmen, die ganz ohne Leiharbeit produzieren oder sie tatsächlich nur als vorübergehende Unterstützung einsetzen. In anderen Betrieben sind mittlerweile Leiharbeitsquoten von 70 Prozent zu beobachten. In der Studie der Landesregierung NRW zur „Zeitarbeit in NRW 2008“ gaben bereits 25 Prozent der Betriebe, die Leiharbeit nutzen, an, diese auch zum Abbau (Substitution) von Stammbeschäftigten zu nutzen.

Angesichts dieser teils dramatischen Entwicklung, der Empörung vieler Mitglieder über diese Praxis des Austausches von Belegschaften und der fortgesetzten Ungleichbehandlung in den Betrieben wird

die IG Metall möglicherweise auch in der anstehenden Tarifrunde der Metall- und Elektroindustrie das Thema Leiharbeit aufrufen und ggfs. die Auseinandersetzung darum führen müssen.

Die bisher im Gesetzesentwurf vorgesehene Drehtürklausel wird den Austausch von Belegschaften jedenfalls nicht verhindern. Vielmehr geht das nur, wenn man die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats ausdehnt und gleichzeitig klar definiert, was vorübergehender Bedarf eigentlich ist.

Fazit

Die Politik muss die Fehlentwicklungen, in die der bestehende rechtliche Rahmen geführt hat, stoppen. Wir brauchen ein AÜG, das von grundsätzlich gleichen Arbeitsbedingungen ausgeht, auf alle Fälle den Gesamtschutz der in Leiharbeit Beschäftigten gewährleistet und dem Geist der europäischen Leiharbeitsrichtlinie entspricht.

Niemand bestreitet, dass eine Lohnuntergrenze, also ein Mindestlohn für die Leiharbeit eine sinnvolle Sache ist. Nur gilt es festzuhalten, dass sich dadurch aktuell die Situation keines einzigen Leiharbeitnehmers verbessert. Eine solche Regelung verhindert lediglich, dass durch den Einsatz von Beschäftigten ausländischer Arbeitnehmerleihunternehmen die bereits jetzt niedrigen Lohnniveaus nochmals unterschritten werden können.

Um dem bestehenden Lohndumping bei der Leiharbeit wirksam entgegen zu treten, brauchen wir eine Regelung, die die tarifliche Abweichungsmöglichkeit, vom im Gesetz festgeschriebenen Equal Pay-Grundsatz aufhebt oder zumindest eng begrenzt.

Niemand würde es heute argumentativ durchgehen lassen, dass niedrigere Entgelte für Frauen zu akzeptieren sind, mit dem Argument der Arbeitsmarktintegration oder der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Doch genau so gehen wir mit unserer Jugend um. Denn Leiharbeit in Deutschland ist vor allem jung. Und das bedeutet eine massive Benachteiligung junger Menschen, die für die gleiche Tätigkeit und gleiche Leistung in tausenden Fällen weniger Geld erhalten, schlicht deshalb, weil sie überproportional häufig Leiharbeiter sind.⁴¹

Das Argument, mit einer wirksamen Gleichbehandlungsvorschrift, würde die Leiharbeit praktisch eliminiert, lässt sich mit einem Blick über die Grenzen entkräften. Der Blick in die Nachbarstaaten zeigt, dass es in der globalisierten Weltwirtschaft nicht zwingend notwendig ist, mehr Unsicherheit und mehr Ungleichheit zu akzeptieren, um wirtschaftlich erfolgreich zu sein. So gilt z.B. in Österreich die „equal treatment“-Regelung vom ersten Tag der Beschäftigung an. In Frankreich wird sogar noch ein Risikozuschlag von 10 Prozent gezahlt, um die größere Unsicherheit zu honorieren. Auch gibt es für den Zeitarbeiter eine Erfolgsbeteiligung und Zusatz-

leistungen. Dieser Zuschlag bewegt sich im Schnitt um die 20 Prozent.

Auch die Chancen für Geringqualifizierte sind letztlich kein Argument, mit dem sich die Ungleichbehandlung rechtfertigen ließe. In den europäischen Nachbarstaaten ist die Erwerbslosenquote Geringqualifizierter sogar geringer als in Deutschland.

Auch die tatsächliche Arbeitsmarktintegrationswirkung der Leiharbeit ist und bleibt höchst zweifelhaft. Der so genannte Klebe Effekt, also der Anteil derjenigen, die über Leiharbeit letztlich in feste Beschäftigung finden, liegt allenfalls bei 7 Prozent.

Aus Sicht der IG Metall ist es erforderlich, einen gesetzlichen Rahmen für Leiharbeit zu schaffen, mit dem 1.) der Grundsatz Gleiche Arbeit Gleiches Geld wirksam geregelt wird, mit dem 2.) alle diesen Grundsatz wieder einschränkenden Regelungen abgeschafft werden und mit dem 3.) die Leiharbeit durch entsprechende Re-Regulierung auf ihren eigentlichen Zweck beschränkt wird.

Im Übrigen schließt sich die IG Metall den im Detail dargestellten Bewertungen des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung durch den Deutschen Gewerkschaftsbund an.

Der ehemalige Bundesminister für Arbeit und Soziales, Norbert Blüm, wird mit seiner Kritik an der Zeitarbeitsbranche im Vorstandsbeschluss der Christlich Demokratischen Arbeitnehmerschaft wie folgt zitiert: „Das ist eine Verrottung der Arbeitsmarktsitten. Was über Generationen aufgebaut worden ist, nämlich ein modernes Tarif- und Arbeitsrecht, wird durch die Leiharbeit unterlaufen. Die Leiharbeit ist das Vehikel einer relativ unzuverlässigen Arbeit. Kündigen, Einstellen, Kündigen – alles frei Hand. So entwickelt es sich jedenfalls, so war es aber nie gedacht. Wenn man dieser Entwicklung freien Lauf lässt, dann ist das Ziel wieder der freie Tagelöhner. Das muss gestoppt werden.“

Zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/4804)

Durch den Änderungsantrag der Regierungsfractionen wird der im Zuge des Vermittlungsverfahrens zwischen Bundestag und Bundesrat gefundene Kompromiss umgesetzt. Die Umsetzung entspricht der erzielten Einigung. Diese ist aus Sicht der IG Metall jedoch inhaltlich absolut unzureichend und wird dem Anspruch, den Missbrauch von Leiharbeit zu verhindern, in keiner Form gerecht.

An der Verkehrung des in der EU-Richtlinie und AÜG vorgesehenen Equal-Pay-Grundsatzes ins Gegenteil, durch Beibehaltung der tarifvertraglichen Möglichkeit der Schlechterstellung von Leiharbeitnehmern, wird in dem Gesetzesvorschlag festgehalten. Eine Einschränkung dieser Abweichungsmöglichkeit ist weder durch eine zeitliche Begrenzung noch durch eine Begrenzung des Umfangs der Abweichung vorgesehen.

⁴¹ Vor dem Hintergrund des bereits jetzt beklagten aber in jedem Fall absehbaren Fachkräftemangels erscheint diese Ungleichbehandlung erst recht unverständlich. Es ist geradezu absurd, die jungen Menschen jahrelang als Leiharbeiter zu beschäftigen, anstatt sie dauerhaft zu binden und als Fachkräfte im Unternehmenssinne zu entwickeln.

Die EU-Leiharbeitsrichtlinie sieht eine Abweichungsmöglichkeit keineswegs zwingend vor, sondern enthält lediglich die Option, dass unter bestimmten Voraussetzungen ausnahmsweise vom Equal-Pay-Grundsatz durch Tarifvertrag abgewichen werden kann. Entscheidet sich der Gesetzgeber dafür, von dieser Option Gebrauch zu machen, muss er die Voraussetzungen hierfür, wie sie in der Richtlinie angelegt sind (insbesondere die Achtung des Gesamtschutzes von Leiharbeitnehmern) übernehmen und soweit notwendig konkretisieren. Die Einführung eines Mindestlohns (Lohnuntergrenze) wird am jetzigen Missbrauch der Leiharbeit als Lohdumpinginstrument nichts verändern, da sie keine bestehende Rechtsposition verbessert. Sie ist also keinesfalls ausreichend, dennoch vor dem Hintergrund der ab Mai 2011 vollständig hergestellten Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU unverzichtbar, um eine völlige Erosion der Entgelte im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung zu verhindern.

Als Mindestlohnregelung bewährt hat sich insoweit die Technik des AEntG. Rechtssystematisch gehört die Festlegung von Mindestlöhnen für bestimmte Branchen auf Grundlage von Tarifverträgen in das AEntG und nicht in das AÜG.

Die Festlegung **eines** Mindestentgelts birgt im Leiharbeitsbereich die Gefahr, dass der überwiegende Teil der Leiharbeitnehmer, unabhängig von Qualifikation und auszuübender Tätigkeit, mittelfristig auch tarifvertraglich auf dieses niedrigstmögliche Entgeltniveau abrutscht. Im Vergleich zu Stammarbeitskräften ist bereits heute festzustellen, dass Leiharbeitnehmer schlechter, oftmals in der untersten Entgeltgruppe eingestuft sind.

Dass im Falle der Leiharbeit die Erstreckung eines kompletten Tarifgitters nicht nur zulässig, sondern geboten ist, wird u.a. durch ein Rechtsgutachten von Prof. Dr. Udo Mayer, Universität Hamburg, belegt. Richtigerweise wird im Änderungsantrag auch von "Mindeststundenentgelten" gesprochen, einer über regionale Besonderheiten hinausgehenden Differenzierung in der Begründung allerdings zu Unrecht eine Absage erteilt.

Fraglich erscheint, mehr als 20 Jahre nach der Wiedervereinigung, vielmehr die Beibehaltung der so ermöglichten Differenzierung zwischen Ost- und West.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)447

16. März 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. März 2011 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/4804)

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur strikten Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/3752)

Prof. Franz Josef Düwell**1. Gesamtbewertung:**

Nach der mit dem Gesetz zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-G) einsetzenden Deregulierung des Rechts der Arbeitnehmerüberlassung sind Fehlentwicklungen aufgetreten. Ich habe bereits in meinen früheren Stellungnahmen im Rahmen der Sachverständigenanhörungen vor diesem Ausschuss auf die zu erwartenden Missbräuche hingewiesen. Diese beruhen vor allem darauf, dass im Gesetz effektive Rechtsfolgen fehlen, die von der Nutzung von Missbrauchsmöglichkeiten abhalten. Die mit dem Ersten und Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt verbundene Annahme, es könne über das in § 3 Abs.1 Nr. 3, § 9 Nr.2 AÜG aufgestellte Verbot, Leiharbeitnehmer gegenüber vergleichbaren Stammarbeitnehmern schlechter zu stellen (gewöhnlich als Gleichstellungsgebot oder als Equal Pay und Equal Treatment bezeichnet), ein angemessenes Schutzniveau für Leiharbeitnehmer erreicht werden, hat sich nicht verwirklicht.

Der vorliegende Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes greift zwar einige der in der Öffentlichkeit bekannt gewordenen missbräuchlichen Gestaltungsformen, insbesondere die „Drehtürmethode“, auf. Er tut dies jedoch nicht effektiv genug. Insbesondere fehlt für die Nichteinhaltung der Vorgabe der nur „vorübergehenden“ Überlassung die Rechtsfolge der Begründung eines Arbeitsverhältnisses zum Entleiher. Zwar war ursprünglich von der Rechtsprechung diese Fiktion richterrechtlich entwickelt worden. Nach

Beginn der Deregulierung ist jedoch wegen der fehlenden positiv gesetzlichen Grundlage diese Fiktion eines Arbeitsverhältnisses zu dem Entleiher wieder aufgegeben worden⁴². Entgegen der Anregung der Rechtsprechung spart der Entwurf die gesetzlich bereits in § 10 Abs.1 Nr. 1 AÜG für den Fall der fehlende Erlaubnis vorgesehene Rechtsfolge für die anderen Fälle der gesetzwidrigen Arbeitnehmerüberlassung aus.

Im Übrigen erfüllt der vorliegende Entwurf nicht die Anforderungen, die an eine ausreichende Umsetzung der EU-Richtlinie 2008/104/EG in das deutsche Recht zu stellen sind. Deshalb sind zahlreiche Vorabentscheidungsersuchen nach § 267 AEUV zu besorgen.

2. Einzelpunkte:**1.1. Zur Einfügung „vorübergehende Überlassung“ in Nr. 2 b Regierungsentwurf**

Die Einschränkung der zulässigen Überlassung auf „vorübergehend“ ist als Verbot des Dauerverleihs zu begrüßen. Bleibt es jedoch bei diesem nicht näher bestimmten Begriff, so wird von der Rechtsprechung als „vorübergehend“ alles anzusehen sein, was nicht als dauerhafte Überlassung geplant ist. Das zeigt die Rechtsprechung zu dem identischen Begriff in § 1 Abs. 3 Nr. 2 AÜG, die selbst jahrelange Überlassung

⁴² BAG 28.06.2000 - 7 AZR 100/99- NZA 2000, 1160; BAG 19.03.2003 - 7 AZR 267/02- DB 2003, 2793; BAG 02.06.2010 - 7 AZR 946/08 - DB 2011, 479

noch, solange nur eine Rückkehr zum Verleiher in Betracht kommt, zulässt.⁴³ Das lädt zu missbräuchlichen Gestaltungen ein; denn es liegt nahe, dass wohl schon jede zeitlich begrenzte Überlassung, die kürzer ist als die Dauer des Leiharbeitsverhältnisses, dem Merkmal genügt. Das wird dem plakativen Ziel des Gesetzes, die Substitution von Stammarbeitsplätzen durch dauerhafte Überlassungen zu vermeiden, nicht gerecht. Es bedarf deshalb zumindest der Festlegung des maßgeblichen Beurteilungszeitpunktes und einer weiteren zeitlichen oder zumindest anlassbezogenen Beschränkung. Will der Gesetzgeber starre zeitliche Festlegungen vermeiden, so kann er für die Prüfung des vorübergehenden Charakters der geplanten Überlassung auf die Grundsätze abstellen, die für die Prognose einer zulässigen Sachgrundbefristung nach § 14 Abs.1 TzBfG gelten.⁴⁴ Kommt es zu keiner Präzisierung, so wird das Ziel, die dauerhafte Substitution von Stammarbeitnehmern durch Leiharbeitnehmer zu verhindern, nicht erreicht werden. Der Leiharbeitnehmer wird dann zunächst für befristete Zeit auf einem freien Stammarbeitsplatz eingesetzt. Nach Ablauf der Zeit erfolgt - soweit arbeitsrechtlich zulässig - eine befristete Verlängerung, oder es tritt ein anderer Leiharbeitnehmer nach demselben Schema an usw. Einen Stammarbeitnehmer wird es auf diesem Arbeitsplatz jedenfalls nicht mehr geben.

Es fehlen im Entwurf sowohl die für die gerichtliche Missbrauchskontrolle notwendigen Maßstäbe als auch die Grundlagen für eine Annahme einer arbeitsrechtlichen Rechtsfolge. Wie noch im Referentenentwurf vorgesehen, sollte die nicht nur vorübergehende Überlassung ausdrücklich als Arbeitsvermittlung bezeichnet und in § 10 Abs. 1 Satz 1 AÜG auch für die vermutete Vermittlung ein Arbeitsverhältnis zum Entleiher fingiert werden. Diese Regelung ist Sache des Gesetzgebers. Solange die positive gesetzliche Grundlage fehlt, bestehen verfassungsrechtliche Bedenken richterrechtlich einzugreifen.⁴⁵

Insoweit genügt der Entwurf hier auch nicht den Vorgaben der Richtlinie. Zwar sieht auch die Richtlinie keinen genauen Zeitraum vor, dennoch muss dieser Punkt geregelt werden. Zudem fehlt jegliche Sanktion für Verstöße, wie sie Art. 10 der Richtlinie ausdrücklich fordert.

1.2. Zur Neufassung des Verschlechterungsverbots in Nr. 5 a und Nr. 6 a Regierungsentwurf

Es fehlt in der beabsichtigten Neufassung von § 3 Abs. 1 Nr. 3 und § 9 Nr. 2 AÜG jede Vorgabe zur Sicherung des angemessenen Mindestniveaus gegenüber den Equal Pay und Equal Treatment anbietenden Tarifvertragsparteien. Auch wenn Art 5 Abs. 2 der Richtlinie die Mitgliedstaaten mit unbe-

fristeten Leiharbeitsverträgen vom Equal-Pay-Modell freistellt, so kann das nicht für die Bundesrepublik gelten, solange dort die Leiharbeitsverhältnisse in ihrer praktischen Durchführung regelmäßig nicht länger als drei Monate dauern und auf die Überlassung an den Entleiher hin synchronisiert werden. M. E. muss dann nach dem Ende der gewöhnlichen Dauer von Leiharbeitsverträgen, also nach drei Monaten Überlassungsdauer, wieder Equal Pay und Equal Treatment gelten.

Denn nach Art. 5 Abs. 2, 3 und 4 der Richtlinie sind Ausnahmen vom Gleichbehandlungsgrundsatz nur zulässig, wenn der Verleiher den Leiharbeitsvertrag unbefristet abschließt. Das bedeutet, er darf auch auf keinen Tarifvertrag Bezug nehmen, der Befristungsmöglichkeiten vorsieht. Die zurzeit geltenden Tarifverträge sehen jedoch ausnahmslos mehrfache Befristungsmöglichkeiten vor, bis hin zu einer sechsmaligen Verlängerung innerhalb von zwei Jahren. Diese Tarifverträge entsprechen demnach nicht den Vorgaben der Richtlinie.⁴⁶ Für diese von dem führenden AÜG-Kommentator vertretene Ansicht sprechen gute Gründe. Nur bei Beachtung von Equal Pay ist es zulässig, das Leiharbeitsverhältnis zur Ermöglichung der Synchronisation mit der Überlassungsdauer zu befristen.⁴⁷ Diesem Verständnis entspricht der Wortlaut von Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie 2008/104/EG: "In Bezug auf das Arbeitsentgelt können die Mitgliedstaaten nach Anhörung der Sozialpartner die Möglichkeit vorsehen, dass vom Grundsatz des Absatzes 1 abgewichen wird, wenn Leiharbeitnehmer, die einen unbefristeten Vertrag mit dem Leiharbeitsunternehmen abgeschlossen haben, auch in der Zeit zwischen den Überlassungen bezahlt werden". Diese Bestimmung ist als spezielle Ausnahmebestimmung deutlich enger gefasst als die allgemeinen Bestimmungen in Art. 5 Abs. 3 und 4 der Richtlinie, die sich nicht nur auf das Arbeitsentgelt, sondern auch auf "auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von Leiharbeitnehmern" beziehen. Da die Voraussetzung der Unbefristetheit des Arbeitsvertrags angesichts dieser Tariflage nicht erfüllt ist, greift für das Abweichen vom Gebot des Equal Treatment nur die Tarifaufnahme nach Art 5 Abs. 3 der Richtlinie ein. Diese setzt voraus, dass der Mitgliedsstaat für die „Achtung des Gesamtschutzes von Leiharbeitnehmern“ sorgt. Nach der Erwägung Nr. 17 der Richtlinie beinhaltet diese Achtung die staatliche Festlegung von "Umständen", auf deren Grundlage eine "auf nationaler Ebene geschlossene Vereinbarung" vom Grundsatz der Gleichbehandlung "in beschränktem Maße abweichen" darf, "sofern ein angemessenes Schutzniveau gewährleistet ist". Sämtliche dieser im Erwägungsgrund 17 angeführten Voraussetzungen sind nicht erfüllt: Weder werden im AÜG Umstände für eine beschränkte Abweichung festgelegt, noch wird sichergestellt, dass die Leiharbeitsverträge ein angemessenes Schutzniveau im Hinblick auf Entgelt und Beschäftigungsbedingungen gewährleisten.

⁴³ BAG 21. 03.1990 - 7 AZR 198/89 - BAGE 65, 43 = AP AÜG § 1 Nr. 15, zu I 3 b bb und cc der Gründe; BAG 10.03.2004 - 7 ABR 49/03 - Rn. 19, DB 2004, 1836

⁴⁴ Siehe dazu im Einzelnen die Vorschläge von Hamann NZA 2011, 70, 73ff

⁴⁵ Vgl. BAG 28.06.2000 - 7 AZR 100/99- NZA 2000, 1160; BAG 19.03.2003 - 7 AZR 267/02- DB 2003, 2793; BAG 02.06.2010 -7 AZR 946/08 - DB 2011, 479

⁴⁶ Schüren, in: Schüren/Hamann, AÜG, 4. Aufl., Einl. Rn.94, ebenso Blanke in Gutachten für DGB 2010, S. 89

⁴⁷ so auch Ulber, J., Die Richtlinie zur Leiharbeit, AuR 2010, 10, 13

Der von den Fraktionen der CDU/CSU und der FDP eingebrachte

Änderungsantrag vom 15. März 2011 Ausschussdrucksache 17(11)446 führt zu keiner anderen Einschätzung der unzureichenden Umsetzung. Dies gilt vor allem deshalb, weil effektive Überwachungsmöglichkeiten der Einhaltung der in § 3 a AÜG des Änderungsantrags vorgesehenen Lohnuntergrenze fehlen.

Dem Gesetzgeber ist zur ausreichenden Umsetzung der Richtlinie zu empfehlen, Ausnahmen vom Schlechterstellungsverbot in § 3 Abs. 1 Nr.3 und § 9 Nr. 2 AÜG nur zuzulassen, soweit ein geltender Leiharbeitsvertrag zwingend ein unbefristetes Leiharbeitsverhältnis vorschreibt.

1.3. Zur fehlenden Berücksichtigung der Leiharbeitnehmer bei den Schwellenwerten des BetrVG in beiden Entwürfen

Eine höchstumstrittene Rechtsfrage ist weder im Regierungsentwurf noch im Gesetzentwurf der Abgeordneten Jutta Krellmann u. a. (Drucksache 17/3752) angesprochen. Zwar haben Leiharbeitnehmer, die länger als drei Monate überlassen werden, nach § 7 Satz 2 BetrVG das aktive Wahlrecht im Entleiherbetrieb. Nach der Rechtsprechung des Siebten Senats des BAG gelten trotz des Wahlrechts Leiharbeitnehmer jedoch nicht als Arbeitnehmer des Entleiherbetriebs. Sie sollen deshalb bei der für die Anzahl der nach § 38 Abs. 1 BetrVG freizustellenden Betriebsratsmitglieder maßgebliche Belegschaftsstärke nicht zu berücksichtigen sein⁴⁸. Diese im Schrifttum heftig kritisierte Auffassung beruht auf einer Begründung, die vom Wortlaut des § 7 Satz 2 BetrVG und der hergebrachten Dogmatik der Zugehörigkeit nur zu einer Belegschaft - entweder der des Verleiher- oder der des Entleiherbetriebs - ausgeht. Demgegenüber war in der Begründung zum Regierungsentwurf des Gesetzes zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes (BT-Drucks. 14/5741 S. 36 Nr. 7) ausdrücklich ausgeführt worden, § 7 Satz 2 BetrVG erkenne die Zugehörigkeit der Leiharbeitnehmer zum Einsatzbetrieb an. Der Siebte Senat des BAG hat jedoch angenommen, die Erklärung des Gesetzgebers habe sich nur unzureichend im Wortlaut des § 7 Satz 2 BetrVG niedergeschlagen. Der Gesetzgeber sollte bei dieser Gelegenheit seine ursprüngliche Absicht klarstellen: Leiharbeitnehmer wählen nicht nur, sondern zählen auch bei der Feststellung der Belegschaftsstärke des Entleiherbetriebs, soweit die Überlassung länger als drei Monate dauert. Ob dieses „Zählen“ generell bei allen Schwellenwerten des BetrVG gelten sollte oder als kleine Lösung nur in den Fällen der §§ 9, 38 BetrVG, ist Sache des gesetzgeberischen Ermessens.

⁴⁸ BAG 22.10.2003 - 7 ABR 3/03 - DB 2004, 939

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)442

15. März 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. März 2011 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/4804)

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur strikten Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/3752)

Dr. Hajo Holst**Zusammenfassende Thesen**

1. Leiharbeit ist ein wichtiges Flexibilitätsinstrument, das Unternehmen ermöglicht, auf kurzfristige Auftragsspitzen und Personalengpässe zu reagieren. Allerdings verlieren diese klassischen Nutzungsmotive sukzessive an Bedeutung. Immer häufiger greifen Einsatzbetriebe auch auf Leiharbeit zurück, um das unternehmerische Risiko zu externalisieren und für die eigenen Belegschaften bindende (Flächen-)Tarifverträge zu umgehen.
2. Leiharbeit betrifft nicht alle Beschäftigtengruppen in gleichem Maße. Gerade im Bereich der gering qualifizierten Hilfstätigkeiten kommt es augenscheinlich zu Verdrängungseffekten – anders ist der hohe Anteil der Leiharbeit in diesem Arbeitsmarktsegment nicht zu erklären. Damit wird die Leiharbeit gerade für diejenigen Gruppen zu einer Dauersituation, deren Integrationsprobleme am Arbeitsmarkt die Liberalisierung des AUG eigentlich lösen sollte.
3. Ermöglicht wird diese Entwicklung durch die gegenwärtige Form der Regulierung der Leiharbeit. Auch die von der Bundesregierung angestrebte Reform des AUG wird nicht verhindern, dass Leiharbeit für die Betroffenen mit einem erhöhten Ausgrenzungs- und Armutsrisiko einhergeht.
4. Soll der Prekarisierung der Arbeitswelt kein Vorschub geleistet werden, ist eine weitergehende Regulierung des Leiharbeitseinsatzes angera-

ten. Wichtige Eckpunkte sind eine Begrenzung der Überlassungshöchstdauer, eine Beschränkung der Befristungsmöglichkeiten in der Leiharbeit und eine Stärkung der Mitbestimmungsrechte.

5. Dabei sollte auch gewährleistet werden, dass Werkverträge nicht zu einem Schlupfloch werden, mit dem eine veränderte Leiharbeitsregulierung ausgehebelt wird. Verschiedene Befunde deuten darauf hin, dass das Instrument Werkvertrag in einigen Bereichen bereits als Substitut der Leiharbeit eingesetzt wird.

1. Aktuelle Entwicklung

Nach dem dramatischen, aber augenscheinlich nur vorübergehenden Rückgang der Beschäftigtenzahlen in der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 wächst die Leiharbeitsbranche wieder. Nach nur wenigen Monaten Beschäftigungsaufbau ist das Vorkrisenniveau wieder erreicht worden, in einigen Regionen hat die Beschäftigtenzahl sogar einen neuen Rekordstand erreicht. Welche Bedeutung die Leiharbeit trotz der mit 3 Prozent immer noch relativ geringen Leiharbeitsquote auf dem deutschen Arbeitsmarkt hat, zeigt sich an dem Anteil, den die Branche an den neu geschaffenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen hat: Über 50 Prozent aller zwischen Juni 2009 und Juni 2010 neu geschaffenen Arbeitsplätze entfiel auf die Leiharbeit. Damit ist der Anteil der Leiharbeit am Beschäftigungsaufbau ähnlich hoch wie in den Jahren 2006 und 2007. Auch damals wurden mehr als die Hälfte aller neuen Beschäftigungsverhältnisse in

der Leiharbeit aufgebaut, in einzelnen Quartalen sogar bis zu 75 Prozent (Bundesagentur 2011: 14). Innerhalb der Bundesagentur für Arbeit wird aufgrund der besonderen Konjunkturreaktivität der Leiharbeit darüber diskutiert, ob diese sich als Konjunkturfrühindikator eignet. In Aufschwungsphasen setzt der Beschäftigungsaufbau in der Branche früher und auch stärker ein als in anderen Branchen, in Zeiten konjunkturellen Abschwungs beginnt der Beschäftigungsabbau deutlich früher als in den meisten anderen Wirtschaftszweigen.

An den aktuellen Zahlen der Bundesagentur wird auch deutlich, dass Leiharbeit längst kein Phänomen einiger weniger Wirtschaftszweige mehr ist. Auch wenn die traditionellen *Einsatzbranchen* des verarbeitenden Gewerbes weiterhin zu den Schwerpunkten gehören, wächst die Bedeutung der Leiharbeit auch innerhalb des Dienstleistungssektors – und damit steigt auch der Anteil der *Frauen* an den Leiharbeitenden. Zwar beträgt der Anteil der *Männer* immer noch 72 Prozent, aber gerade im Dienstleistungssektor, in dem inzwischen jede dritte Leihkraft zum Einsatz kommt, nimmt der Frauenanteil zu (Bundesagentur 2011: 10, Puch 2008). Besonders auffällig ist der hohe *Hilfsarbeiteranteil*: Sage und schreibe 31 Prozent der Leiharbeitenden werden unabhängig von ihrem realen Qualifikationsstand für Hilfsarbeiten eingesetzt und auch nur dementsprechend entlohnt – mit steigender Tendenz (Bundesagentur 2011: 9.). Dieser hohe Anteil kontrastiert deutlich mit der Bedeutung von Hilfstätigkeiten auf dem Gesamtarbeitsmarkt: Unter den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten insgesamt beträgt dieser Anteil nicht einmal 3 Prozent. Insofern spricht viel für einen Substitutionseffekt gerade in diesem Arbeitsmarktsegment. Ebenso sticht der überproportional hohe Anteil von *Befristungen* ins Auge. Bereits 2006 verfügten 31 Prozent der Leiharbeitenden über einen befristeten Arbeitsvertrag, unter allen Erwerbstätigen waren es hingegen nur 15 Prozent (Puch 2008: 2).

2. Funktionswandel der Leiharbeit

An den geschilderten Entwicklungen werden die Folgen des Funktionswandels von Leiharbeit deutlich, dem mit der Reform des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) 2003 der Boden bereitet wurde. Unternehmen nutzen das Flexibilisierungsinstrument Leiharbeit seitdem nicht mehr nur rein reaktiv, um auf einen nicht erwarteten Anstieg des Auftragsvolumens oder kurzfristige Personalengpässe zu reagieren, sondern zunehmend als Absicherung gegen das Kapazitätsrisiko, d.h. als „Versicherung“ gegen einen möglichen zukünftigen Absatzrückgang (Dudenhöffer/Büttner 2006, Holst 2010). In der Krise hat man die Folgen der neuen Einsatzkonzepte gesehen: Fast 200.000 Leiharbeitende – und damit fast jeder vierte – haben in kürzester Zeit ihre Beschäftigung verloren. Unternehmen aus nahezu allen Branchen des verarbeitenden Gewerbes und auch des Dienstleistungssektors greifen immer häufiger auch auf Leiharbeit zurück, um einen Teil des unternehmerischen Risikos zu externalisieren und vermittelt über die Leiharbeitsfirmen letztlich an die Leiharbeitenden weiterzureichen (Dörre et al. 2011).

Zwar wird Leiharbeit weder ausschließlich zur Risikoexternalisierung genutzt noch zählen alle Unternehmen zu den strategischen Nutzern. Verschiedene Befunde zeigen jedoch, dass eine derartige Leiharbeitsnutzung längst kein Phänomen weltmarktorientierter und kapitalmarktgetriebener Großunternehmen mehr darstellt. So gaben in einer vom Center Automotive Research 2005 in der Automobil- und Zulieferindustrie durchgeführten Befragung 86 Prozent aller befragten Unternehmen an, Leiharbeit einzusetzen. Wichtigstes Einsatzmotiv, so die Autoren der Studie, war die „Versicherungsfunktion der Zeitarbeit“ (Dudenhöffer/Büttner 2006: 33). 34 Prozent der Unternehmen setzten Leiharbeit in der Produktion permanent ein, unter den Hilfsarbeitern betrug der Anteil der Leiharbeiter an der Gesamtbelegschaft 17 Prozent (ebda.: 34). An den Ergebnissen einer aktuellen Untersuchung, die im Rahmen eines vom BMBF geförderten Projekts an der Universität Nürnberg-Erlangen im verarbeitenden Gewerbe durchgeführt wurde, zeigt sich, dass die Externalisierung des unternehmerischen Risikos als Nutzungsmotiv längst auch im Segment kleinerer und mittlerer Unternehmen angekommen ist: 77 Prozent der Leiharbeit nutzenden Unternehmen gaben an, auf Leiharbeiter wegen der „Möglichkeit, das Arbeitsverhältnis schnell und unbürokratisch zu beenden“, zurückzugreifen (Sende et al. 2010). In die gleiche Richtung weisen die Ergebnisse von zwei Forschungsprojekten der FSU Jena. In der optischen Industrie, aufgrund der hohen Qualifikationsanforderungen eigentlich ein unwahrscheinlicher Fall der Leiharbeitsnutzung, greifen vor allem die mittleren und großen Unternehmen auf Leiharbeit zurück – immerhin ein Viertel der Betriebe setzt Leiharbeit dauerhaft ein. Der durchschnittliche Leiharbeitsanteil an der Belegschaft beträgt in diesen Unternehmen 11 Prozent (Thieme/Hänel 2011). In einer weiteren, im Rahmen eines vom BMBF geförderten Forschungsprojekts, durchgeführten Befragung ostdeutscher Unternehmen gab jeder dritte Leiharbeit nutzende Betrieb an, durch den Einsatz von Leiharbeit „atmen zu können“. Zwar spielt das Nutzungsmotiv „Auftragsspitzen“ eine größere Rolle, der Anteil von einem Drittel zeigt aber auch, dass die strategische Nutzung längst im klein- und mittelbetrieblichen Segment angekommen ist (Lanbein/Osthoff 2010).

Hinzu kommt, dass Leiharbeit in vielen Einsatzbranchen aufgrund der Unterschiede zwischen dem jeweiligen Flächentarifvertrag und den Leiharbeitstarifverträgen zudem noch zur Reduktion der Arbeitskosten eingesetzt werden kann. Gerade in den Branchen des verarbeitenden Gewerbes beträgt der reale Lohnabstand nicht selten 30 bis 50 Prozent. Durch die Leiharbeitsnutzung wird also auch hinsichtlich der Entlohnungsbedingungen ein Keil in die Belegschaft der Einsatzbetriebe getrieben. Möglich wurde die Schlechterstellung der Leiharbeitenden durch den Tarifvorbehalt, unter dem im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) seit der letzten Reform der Gleichbehandlungsgrundsatz steht. Dadurch ist es – eine Ausnahme in den deutschen Arbeitsbeziehungen – faktisch möglich, dass ein Tarifvertrag mit einem geringeren Entlohnungsniveau Vorrang vor einem höher dotierten hat. Gerade in den wichtigs-

ten Einsatzbranchen des verarbeitenden Gewerbes liegt das Entlohnungsniveau in den Tarifverträgen der Einsatzbetriebe über, zum Teil sogar deutlich, dem Niveau der Leiharbeitsstarifverträge (Promberger et al. 2006). Zwar finden sich inzwischen in zahlreichen Betrieben individuell ausgehandelte Lösungen, mit denen die Entlohnung der Leiharbeiter angehoben und an das Niveau der Stammbeslegschaft angelehnt wird, der administrative Aufwand solcher Lösungen ist jedoch immens.

Auch für den beschriebenen Funktionswandel der Leiharbeit von einem Flexibilisierungsinstrument, mit dem Unternehmen auf kaum planbare Auftragspitzen und kurzfristige Personalengpässe reagieren, hin zu einem Instrument der Risikoexternalisierung hat die Reform des AÜG eine wichtige Rolle gespielt. Vor der Reform war die Externalisierung unternehmerischen Risikos durch den Einsatz von Leiharbeitern nur in geringem Maße möglich. Die Begrenzung der Überlassungshöchstdauer und das Synchronisationsverbot verhinderten einerseits einen in die Zukunft offenen Einsatz, machten zugleich aber auch eine direkte Koppelung des Zeitraums des Arbeitsvertrags an einzelne Einsätze unmöglich. Einsatzbetriebe mussten sich nach Ablauf der Überlassungshöchstdauer – zu Beginn drei, dann sechs, später zwölf und am Ende 24 Monate – entscheiden, ob sie die eingearbeiteten Leiharbeiter übernehmen wollten – oder eben nicht (Bode et al. 1994). Lange Zeit galt diese Form der Leiharbeit als Erfolgsmodell, weil sie allen Beteiligten Rechtssicherheit und Verlässlichkeit bot. Den Unternehmen bot die Regulierung die Möglichkeit auf kurzfristige Arbeitsspitzen im Kontext von Produktanläufen, saisonalen oder andersartig gelagerten Anstiegen des Auftragsvolumens und kurzfristigen Personalausfall zu reagieren. Für die Leiharbeitenden stellte die begrenzte Überlassungsdauer eine verbindliche Orientierungsmarke dar, die eine langfristig angelegte Planung der eigenen Erwerbsbiographie und des eigenen Lebens – und damit einen ökonomisch rationaler Umgang mit dem eigenen Arbeitsvermögen – ermöglichte. Unter diesen Bedingungen stellte Leiharbeit auch für qualifizierte Arbeitskräfte eine bewusst gewählte „Karriereoption“ dar, mit der ein (Wieder-)Einstieg in den Arbeitsmarkt oder sogar einen bestimmten Arbeitsmarkt erreicht werden sollte (Noller et al. 2004).

3. Folgen der gegenwärtigen Form der Leiharbeit

Die Folgen der gegenwärtigen Regulierung der Leiharbeit sind vielschichtig. Im Vergleich mit Normalbeschäftigten tragen Leiharbeitende ein wesentlich größeres Armuts- und Arbeitslosigkeitsrisiko. Zugleich zeigt sich, dass die Risiken zwischen den verschiedenen Beschäftigtengruppen höchst ungleich verteilt sind. Gegenwärtig werden insbesondere den Beschäftigten, die unabhängig von ihrem Ausbildungs- und Qualifikationsstand für Hilfstätigkeiten eingesetzt werden, die größten Risiken übertragen. Einerseits – darauf deuten die folgenden Befunde hin – kommt es gerade in diesem Segment zu Verdrängungseffekten, andererseits sind die Prekarisierungsrisiken in dieser Gruppe besonders hoch.

Arbeitslosigkeits- und Armutsrisiko. Obwohl Leiharbeiter und Leiharbeiterinnen für die Betriebe wichtige Flexibilitätsleistungen erbringen, liegt ihre Entlohnung in den meisten Betrieben mehr oder weniger deutlich unter dem Niveau der direkt Beschäftigten. Gerade in den traditionellen Einsatzbranchen des verarbeitenden Gewerbes ist der Lohnabstand zwischen dem jeweiligen Flächentarifvertrag und den verschiedenen Leiharbeitsstarifverträgen besonders hoch. Aufschlussreich für das besondere Armutsrisiko der Leiharbeitenden sind die Berechnungen des Statistischen Bundesamts (2009: 14), nach denen der durchschnittliche Stundenlohn von Leiharbeitskräften (brutto 9,71 Euro pro Stunde) nur 54 Prozent des Stundenverdienstes von denjenigen beträgt, die über ein Normalarbeitsverhältnis verfügen (18,04 Euro). Besonders deutlich tritt das ausgeprägte Armutsrisiko der Leiharbeit am Blick auf die Armutsgefährdungsschwelle (zwei Drittel des Median) zu Tage: Während nur 11,2 Prozent der Beschäftigten mit einem Normalarbeitsverhältnis unterhalb dieser Schwelle lagen, waren es unter den Leiharbeitern 67,2 Prozent (Statistisches Bundesamt 2009: 15).

Hinzu kommt, dass die vorhandenen Befunde zu Weiterbildungs- und Qualifizierungsaktivitäten zeigen, dass das „Qualifizierungsversprechen“ der Leiharbeit nur sehr eingeschränkt greift. Leiharbeitenden kommen weitaus seltener in den Genuss von Qualifizierungsmaßnahmen als ihre fest angestellten Kollegen (Bolder et al 2005: 74, Münchhausen 2008). Aktuelle Forschungsergebnisse zeigen, dass die Bedingungen des Leiharbeitseinsatzes und die Interessen der beiden involvierten Unternehmen, des Einsatzbetriebs und der Verleihfirma, nicht selten – insbesondere im gering qualifizierten Bereich, wo zusätzliche Qualifizierungen eine besonders positive Arbeitsmarktwirkung hätten – einer Investition in die Qualifizierung der Leiharbeitenden entgegenstehen (Brinkmann et al. 2010). In den Einsatzbetrieben ist in der Regel offen, wie lange die Leiharbeiter im Betrieb verbleiben. Langfristige Investitionen in die Qualifikationen der Arbeitenden unterbleiben unter diesen Umständen häufig. Auch im Fall der Verleihfirmen sprechen die ökonomischen Interessen der Betriebe gegen nachhaltige Investitionen in die Qualifikationen: Einerseits befinden sich die Leiharbeiter in der Regel im Einsatzbetrieb, die Verleihfirmen haben in diesen Einsatzzeiten kaum Zugriff auf die Beschäftigten. Andererseits ist das legitime Ziel der Verleihfirmen, mit der Überlassung von Arbeitskräften Geld zu verdienen. Angesichts der Ungewissheit zukünftiger Einsatzchancen zeigen sich die Unternehmen zurückhaltend, was die Aus- und Weiterbildung von Leiharbeitern angeht (Brinkmann et al. 2010, Bolder et al. 2005: 74ff.).

Verdrängungseffekte. Mehrere Studien haben – weitgehend erfolglos – versucht, die erhofften positiven Arbeitsmarkteffekte der Leiharbeit präzise zu bestimmen. Zum Brückeneffekt, der Übernahme in anderen Betrieben als den Einsatzbetrieben, liegen keine belastbaren Daten vor. Zum Klebeffekt, die direkte Übernahme im jeweiligen Einsatz, existieren verschiedene und zum Teil widersprüchliche Angaben. Selbst die positivsten Schätzungen zu konjunk-

turellen Hochzeiten übersteigen jedoch nicht 14 Prozent. Am realistischsten scheinen noch die Berechnungen des IAB zu sein: Anhand der Daten der Bundesagentur für Arbeit lässt sich für 2008 der „Übernahmeeffekt“ auf 7 Prozent beziffern. Der Übernahmeeffekt steht hier für den Anteil derjenigen, die in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis übernommen wurden, an allen Leiharbeitenden (Crimman et al. 2009: 48). Insgesamt sind die möglichen positiven Arbeitsmarkteffekte jedoch äußerst konjunkturabhängig – und zudem höchst ungleich verteilt zwischen den verschiedenen Beschäftigtengruppen.

Besonders auffällig ist dies an dem Segment der Leiharbeiter, die unabhängig von ihrem Qualifikationsstand für Hilfsarbeiten eingesetzt werden. Keine andere Gruppe unter den Leiharbeitenden ist von der vergangenen Krise im vergleichbaren Ausmaß getroffen worden: Fast 100.000 von ihnen haben zwischen Juni 2008 und Juni 2009 ihren Arbeitsplatz eingebüßt (Bundesagentur 2011: 9). Zugleich sind Hilfsarbeiten in der Leiharbeit im Vergleich mit der Gesamtbeschäftigung deutlich überpräsentiert. Zwar ist laut der Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur auch unter den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Anteil der für Hilfsarbeiten eingesetzten Arbeitenden in den letzten Jahren leicht angestiegen: von 1,6 Prozent 2004, auf 1,9 Prozent 2007 und 2,1 Prozent im März 2010. Im Vergleich mit dem Anteil von konstant über 30 Prozent, den Hilfsarbeiter an den Leiharbeitenden haben, ist dies jedoch ein geringer Wert. Zugleich zeigt ein genauere Blick auf die Arbeitsmarktentwicklung, dass gerade der Helferanteil in der Leiharbeit schneller zu wachsen scheint als in der Gesamtbeschäftigung. Ein Blick auf die Thüringer Beschäftigungsentwicklung vor der Krise verdeutlicht dies (eigene Berechnungen anhand der Beschäftigungsstatistik). Aufgrund der besonderen Wirtschaftsstruktur des Landes liegt der Anteil der Hilfsarbeiten in Thüringen über dem Bundesdurchschnitt: Im ersten Quartal 2004 – also relativ unmittelbar nach der Reform des AÜG – waren 2,7 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten als Hilfsarbeiter eingruppiert. Bis 2007 war dieser Anteil – bei relativ konstantem Beschäftigungsstand – bereits auf 3,4 Prozent angewachsen, bis 2010 sogar auf 3,8 Prozent. Der Anteil der für Hilfsarbeiten Eingesetzten lag unter den Leiharbeitenden hingegen um das 10-fache höher: 2003 bereits bei 32,4 Prozent stieg der Anteil bis 2007 auf 43 Prozent. Umgerechnet heißt dies: 2007 waren 4 von 10 Hilfsarbeitern in Thüringen als Leiharbeiter beschäftigt. In aller Kürze: Während die Leiharbeitsquote insgesamt nur 3,1 Prozent betrug, lag sie im Segment der Hilfsarbeiten somit bei 39,9 Prozent.

Teilhabe. Aktuelle Befunde des IAB bestätigen die Ergebnisse der Prekarisierungsforschung (Brinkmann et al. 2006). Die Unsicherheit der Leiharbeit als Beschäftigungsverhältnis beeinträchtigt das subjektive gesellschaftliche und betriebliche Teilhabeempfinden der Betroffenen. Nach den Arbeitslosen fühlen sich die Leiharbeitenden am schlechtesten in die Gesellschaft integriert. Als besonders problematisch stellt sich die Lage für diejenigen dar, die längerfristig in der Leiharbeit verbleiben und nicht zu der – allerdings relativ kleinen – Gruppe derjenigen gehö-

ren, denen der Sprung in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis gelingt (Gundert/Hohendanner 2011: 4f.). Es ist vor allem die Zukunftsunsicherheit des Beschäftigungsverhältnisses – im Übrigen eine direkte Folge des Einsatzmotivs der Risikoexternalisierung –, die für die Betroffenen verunsichernd und ausgrenzend wirkt. Aus der internationalen psychologischen Forschung ist bekannt, dass es sich bei dem subjektiven Teilhabeempfinden keineswegs um ein zu vernachlässigendes Phänomen von geringer gesellschaftlicher Relevanz handelt. Vielmehr beeinflussen Beschäftigungsunsicherheit und Ausgrenzungsrisiken das Verhalten der Menschen tiefgreifend (Mead et al. 2011). Alltagsstress führt dazu, dass Menschen ihre Aufmerksamkeit gegenwärtigen Problemen widmen und sich deutlich weniger mit langfristigen Konsequenzen der eigenen Handlungen auseinandersetzen. Eine stabile soziale und berufliche Integration stellt eine unabdingbare Voraussetzung für einen rationalen und kalkulierenden Umgang mit der eigenen Zukunft dar – eingeschlossen die langfristige Gesundheit und die Entwicklung des eigenen Arbeitsvermögens (Twenge et al. 2002).

4. Zu den Anträgen

Aus den vorangegangenen Ausführungen folgt, dass eine modifizierte Regulierung der Leiharbeit angeraten ist. Nur dann wird es der Branche gelingen, die Flexibilitätspotenziale, die in der Leiharbeit zweifelsohne liegen, zu bergen und die erhofften Beschäftigungseffekte zu realisieren. Vier Punkte sollten dabei im Mittelpunkt stehen:

(1) *Equal Pay.* Bei allen positiven Effekten wird ein Mindestlohn in der Leiharbeit an dem Problem der Lohndifferenzierung in den Einsatzbranchen nur wenig ändern. Hierzu wäre nur die Verankerung eines Gleichbehandlungsgrundsatzes in der Lage, der nicht wie in der bisherigen Fassung des AUG unter Tarifvorbehalt steht. Für die Leiharbeitenden brächte eine Gleichbehandlung in den wichtigsten Arbeits- und Entlohnungsbedingungen eine deutliche Verbesserung ihrer Situation und eine spürbare Reduktion des Armutrisikos der Leiharbeit mit sich. In anderen europäischen Ländern wie Schweden und Frankreich ist „Equal Pay“ längst eingeführt, in Frankreich werden die besonderen Flexibilitätsleistungen der Leiharbeitenden sogar mit einer Flexibilitätsprämie entlohnt (Vanselow/Weinkopf 2009). Mögliche temporäre Abweichungen vom Gleichstellungsgebot für Neueinstellungen existieren in vielen Branchentarifverträgen, aus wissenschaftlicher Sicht gibt es keinen Grund Leiharbeitende anders zu behandeln als direkt angestellte neu rekrutierte Beschäftigte. Im Nebeneffekt böte ein allgemeines, d.h. für alle Leiharbeitenden gültiges „Equal Pay“ im Vergleich mit der sogenannten „Drehtürklausel“ aus dem Gesetzesvorschlag der Bundesregierung auch den Vorteil eines geringen bürokratischen Aufwands. Der Prüfungs- und Kontrollaufwand wäre deutlich geringer.

(2) *Begrenzung der Überlassungshöchstdauer.* Die zeitliche Offenheit des Leiharbeitereinsatzes erschwert die Zukunftsplanung der Leiharbeitenden. Die gegenwärtige Regulierung ermöglicht eine Risikoexternalisierung durch die Unternehmen, die einseitig zu Lasten der schwächsten Gruppen am Ar-

beitsmarkt geht. Gerade im Bereich der geringer qualifizierten Tätigkeiten kommt es augenscheinlich zu dauerhaften Verdrängungseffekten. Eine Begrenzung der Überlassungsdauer auf beispielsweise drei Monate würde auch diesen Beschäftigtengruppen einen rational-kalkulierenden Umgang mit der eigenen erwerbsbiographischen Zukunft ermöglichen. Die dauerhafte Bindung von Arbeitskräften wird aller Wahrscheinlichkeit nach auch auf Seiten der Verleihfirmen das Qualifizierungsinteresse erhöhen.

(3) *Einschränkung der Befristungsmöglichkeiten.* Ähnliches wie für die Überlassungsdauer gilt auch für die Befristungsmöglichkeiten. Der enorme Beschäftigungsabbau in der Krise hat die besondere Konjunkturreagibilität der Leiharbeit deutlich vor Augen geführt. Gerade die Kombination aus Leiharbeit und befristeten Arbeitsverträgen erweist sich für die Betroffenen als Problem, zudem blockiert die Kurzfristigkeit der Leiharbeitsverhältnisse die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen. Eine Einschränkung der Befristungsmöglichkeiten würde die Beschäftigungssicherheit der Leiharbeitenden erhöhen und zugleich das Qualifizierungsinteresse der Verleihfirmen erhöhen. Auf diese Weise könnte die Leiharbeit tatsächlich auch für diejenigen Gruppen zu einer Beschäftigungschance werden, in deren Namen sie einst dereguliert worden ist: den gering Qualifizierten, den jungen Erwerbslosen und den Langzeitarbeitslosen.

(4) *Werkverträge.* Auch wenn die Forschungslage insgesamt dürrig ist, die vorhandenen Befunde deuten darauf hin, dass Werkverträge in einigen Bereichen als Substitut für Leiharbeit eingesetzt werden. Ähnlich wie die Leiharbeit bieten auch Werkverträge die Möglichkeit, die unternehmerischen Risiken zu externalisieren. Aus diesem Grunde ist es ein wichtiges Anliegen, auch den Einsatz von Werkverträgen verbindlich zu regulieren und insbesondere Leiharbeit und Werkvertrag arbeitsrechtlich präzise zu differenzieren. Arbeitsrecht, Mitbestimmung und auch Tarifverträge sollten nicht zum Spielball kurzfristiger ökonomischer Interessen werden.

Literatur

Bode, I./Brose, H.-G./Voswinkel, S. (1994): Die Regulierung der Deregulierung. Zeitarbeit und Verbändestrategien in Frankreich und Deutschland. Opladen: Leske + Budrich.

Bolder, A./Naevecke, S./Schulte, S. (2005): Türöffner Zeitarbeit? Kompetenz und Erwerbsverlauf in der Praxis der Leiharbeit. Wiesbaden: VS-Verlag.

Brinkmann, U./Dörre, K./Röbenack, S. (2006): Prekäre Arbeit. Ursachen, Ausmaß, soziale Folgen und subjektive Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse. Bonn: FES.

Brinkmann, U./Eversberg, D./Scherschel, K. (2010): Jugendliche in der Leiharbeit. Jena: Unveröffentlichtes Manuskript.

Bundesagentur für Arbeit (2011): Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Zeitarbeit in Deutschland – Aktuelle Entwicklungen. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.

Crimmann, A./Ziegler, K./Ellguth, P./Kohaut, S./Lehmer, F. (2009): Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“. Nürnberg: IAB.

Dörre, K./Holst, H./Matuschek, I. (2011): Der Shareholder Value ist tot, es lebe die Maximalrendite! Von Management-Mimikry zu arbeitspolitischen Alternativen. In: Schröder, L./Urban, H.-J. (2011): Gute Arbeit. Folgen der Krise, Arbeitsintensivierung und Restrukturierung. Ausgabe 2011. Frankfurt/M.: Bund Verlag: 80-98.

Dudenhöffer, F./Büttner, C. (2006): Der Wettbewerbsfaktor Zeitarbeit in der Automobilindustrie. In: Ifo Schnelldienst 59 (9): 30-36.

Gundert, S./Hohendanner, C. (2011): Soziale Teilhabe ist eine Frage von stabilen Jobs. Leiharbeit und befristete Beschäftigung. IAB-Kurzbericht 4/2011. Nürnberg: IAB.

Holst, H. (2010): "Die Flexibilität unbezahlter Zeit" - Die strategische Nutzung von Leiharbeit. In: Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik 2+3/2010: 164-177.

Holst, H./Nachtwey, O./Dörre, K. (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.

Langbein, M./Osthoff, K. (2010): Kombinierte Arbeit und geteilte Kompetenzen im Arbeitgeberzusammenschluss – Chancen, Herausforderungen und Perspektiven in der Oberlausitz. In: Uhlmann, M./Heim, Y. (Hg.): Fachkräftebindung und Flexibilisierung durch Kooperation. Teil 1 Arbeitgeberzusammenschlüsse, Erfahrungen und Perspektiven. Chemnitz: ATB: 55-82.

Mead, N. L./Baumeister, R. F./Stillman/ Rawn, C. D./Vohs, K. D. (2011): Social Exclusion Causes People to Spend and Consume Strategically in the Service of Affiliation. In: Journal of Consumer Research 37: 902-919.

Noller, P./Vogel, B./Kronauer, M. (2004): Zwischen Integration und Ausgrenzung – Leiharbeit und befristete Beschäftigung. Ergebnisse eines Forschungsprojekts der Hans-Böckler-Stiftung. Göttingen: SOFI. Promberger, M./Bellmann, L./Dreher, C./Sowa, F./Schramm, S./Theuer, S. (2006): Leiharbeit im Betrieb – Strukturen, Kontexte und Handhabung einer atypischen Beschäftigungsform. Nürnberg: IAB.

Puch, K. (2008): Zeitarbeit. Ergebnisse des Mikrozensus. Destatis, 18.März 2008. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Sende, C./von Garrel, J./Tackenberg, S. (2010): Strategien des flexiblen Personaleinsatzes. In: Personalarbeit: 27-29.

Thieme, C./Hänel, A. (2011): Leiharbeit in der optischen Industrie in Thüringen – Nutzungsstrategien im hochqualifizierten Segment. Jena: Manuskript.

Twenge, J.-M./Catanese, K. R./Baumeister, R. F. (2002): Social Exclusion and the Deconstructed State: Time Perception, Meaninglessness, Lethargy,

Lack of Emotion and Self-Awareness. In: Journal of Personality and Social Psychology 85(3): 409-423.

Statistisches Bundesamt (2009): Niedrigeinkommen und Erwerbstätigkeit. Begleitmaterial zum Pressegespräch, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Vanselow, A./Weinkopf, C. (2009): Zeitarbeit in europäischen Ländern – Lehren für Deutschland? Arbeitspapier 182. Düsseldorf: HBS

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)438

14. März 2011

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 21. März 2011 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/4804)

b) Gesetzentwurf der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur strikten Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/3752)

Prof. Dr. Gerhard Bosch**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 Zeitarbeiterinnen und Zeitarbeiter 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 richtlinien-

konformen 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 Leiharbeitnehmer/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 Leiharbeitnehmer/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 Wettbewerbs-

gleichheit 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 Leiharbeitnehmern/innen als „angemessen“ angesehen werden kann. Auf dieser Basis sollen dann der Beitrag der beiden Gesetzesvorschläge 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 Bundesamts 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 entgeltete Erwerbsform und das mit steigender Tendenz⁴⁹.
- 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 dem Gastgewerbe, 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.

⁴⁹ Die Ergebnisse der Verdienststrukturerhebung von 2006 liegen noch nicht vor.

Tabelle 1: Aufstocker/innen

	SVP gesamt	Anteil mit ALG II	(Zahl)	Minijob	Anteil mit ALG II	(Zahl)
Bergbau etc.	544.936	1,0%	5.225	18.527	13,6%	2.515
Verarbeitendes Gewerbe	6.184.005	0,8%	48.141	345.943	8,3%	28.731
Baugewerbe	1.511.483	2,2%	32.952	151.421	19,3%	29.252
Handel, Instandhaltung, Rep. v. KFZ	3.972.698	2,6%	104.643	905.659	12,6%	114.064
Verkehr und Lagerei	1.361.142	3,2%	43.235	255.070	21,4%	54.546
Gastgewerbe	796.436	8,7%	68.945	494.117	23,6%	116.696
Information und Kommunikation	822.902	1,0%	8.269	127.103	12,6%	16.063
Finanz- u. Versicherungs- dienstleistungen	999.978	0,3%	3.233	41.574	6,0%	2.500
Arbeitnehmerüberlas- sung	591.792	11,5%	67.905	49.918	21,5%	10.721
Wirtschaftliche Dienst- leistungen ohne ANÜ	2.839.410	4,2%	118.585	792.958	18,7%	147.960
Öffentl. Verw., Verteidi- gung, Soz.-vers., Ext. Orga.	1.699.888	0,8%	13.884	60.779	7,6%	4.590
Erziehung und Unterricht	1.094.595	3,1%	33.701	143.865	5,2%	7.518
Gesundheits- und Sozi- alwesen	3.449.349	2,5%	85.073	414.599	9,8%	40.531
sonst. Dienstleistungen, Private Haushalte	1.075.512	5,2%	55.861	449.606	15,1%	68.036
Gesamtwirtschaft	27.148.472	2,6%	603.334	3.736.248	15,6%	583.225

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 € erforder-

lich, der im Verleihgewerbe oft nicht gezahlt wird. Simulationen zeigen langfristig einen Anstieg 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 Leiharbeitnehmer 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	
	Gesamt	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Kohorte 1937-1951	29,9	2,7	54,2	3,9	25,3
Kohorte 1952-1971	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 Teilssegmenten 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%. Ähnlich enttäuschend sind die Ergebnisse hinsichtlich der Einnüderung in eine reguläre Beschäftigung. 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, 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.“

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 Gesamtbeschäftigung 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 Zeitarbeitsstarifen 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 zermürbenden und für einzelne Unternehmen möglicherweise existenzgefährdenden

Rechtsstreitigkeiten zu schützen, müsste 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 Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer 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 Leiharbeitskräfte zu schlechteren Konditionen beschäftigen. Leiharbeit soll auch in diesem Fall möglich sein, allerdings müssen die Leiharbeitskräfte 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 soll. 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 Leiharbeitskräfte, die zuvor nicht beim Unternehmen beschäftigt waren, werden weiterhin keine Grenzen gesetzt. Missbrauch kann hier nur eine konsequente Umsetzung des Gleichbehandlungsgebots für alle Leiharbeitskräfte verhindert werden.

7. 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 Leiharbeitskräfte ab dem ersten Einsatztag. Dies ist sinnvoll, da auch starke Anreize für Unternehmen gesetzt werden, Leiharbeitskräfte 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 Synchronisationsmodells 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

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

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

BZA / IW (2010), IW Zeitarbeitsindex. BZA-Umfrage November 2010 (Welle 40) – IW-Fortschreibung. Köln

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

Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens (2004), Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission Finanzierung lebenslangen Lernens. Der Weg in die Zukunft, Bielefeld, Bertelsmann, Schriftenreihe Bd. 6.

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

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

Statistisches Bundesamt (2009), Niedriglohneinkommen und Erwerbstätigkeit. Wiesbaden

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

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.

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

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)434

10. März 2011

Information für den Ausschuss

Stellungnahme des Paritätischen Gesamtverbandes

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/4804)

Die geplanten Änderungen werden uns in mehrfacher Weise berühren. Zu unseren Mitgliedern zählen ausschließlich gemeinnützige Organisationen aus allen Feldern der sozialen Arbeit. Sie sind überwiegend in Vereinsform organisiert, zu finden sind aber auch gemeinnützige Gesellschaften und einige Stiftungen.

Wir begrüßen das Anliegen des Gesetzesentwurfes, Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung zu unterbinden und wir respektieren die notwendigen Anpassungen, auch wenn diese eine erhebliche Ausweitung der Erlaubnispflicht von Arbeitnehmerüberlassung in den gemeinnützigen Bereich hinein zur Folge haben.

Die in § 1 Abs. 3 Nr. 2a AÜG-RegE geschaffene Privilegierung im Hinblick auf eine gelegentliche Überlassung zwischen Arbeitgebern, wenn die Überlassung nur gelegentlich erfolgt und der Arbeitnehmer nicht zum Zweck der Überlassung eingestellt und beschäftigt wird, begrüßen wir, weil diese dazu beiträgt, dass das Instrument der Arbeitnehmerüberlassung in der sozialen Arbeit z.B. im Zusammenhang mit der Durchführung von gemeinsamen Projekten, in Anlaufphasen von neuen Projekten oder auch zur Überbrückung von Notsituationen weiterhin unbürokratisch genutzt werden kann.

Im Grundsatz können wir auch die Absicht der Bundesregierung nachvollziehen, das auf **vorübergehende Überlassungen** ausgerichtete europarechtliche Modell der Arbeitnehmerüberlassung ins deutsche Recht zu übertragen. In Bezug auf diese geplanten Änderungen haben wir aus dem Mitgliederbereich allerdings Problemanzeigen erhalten.

Unter unseren Mitgliedern befinden sich **Integrationsfirmen**, die mit der beruflichen Rehabilitation und der Integration in das Berufsleben von schwerbehinderten Menschen befasst sind. Neben dem Einsatz in klassischen Werkstätten für Behinderte arbeiten diese häufiger mit sogenannten Außenar-

beitsplätzen bei gewerblichen Kunden und setzen dort im Wege der Überlassung schwerbehinderte Menschen im Rahmen der beruflichen Rehabilitation und Integrationsmaßnahmen ein. Die Dauer der Einsätze/Überlassung ist nicht vergleichbar mit der von sonstigen ZeitarbeitnehmerInnen, die sich in der Regel ausschließlich mit Blick auf Kundeninteressen ergibt. Hier kommt es wegen längerer Einarbeitungs- oder Gewöhnungszeiten oder z. B. auch der Bewältigung von behindertenbedingten Einschränkungen zu längeren Überlassungen, auch bis hin zu Dauereinsätzen. Teilweise handelt es sich auch um dauerhaft eingerichtete Außenarbeitsplätze entsprechend dem Werkstattrecht.

Wir befürchten, dass eine Engführung auf eine vorübergehende Überlassung die in diesem Bereich aufgebauten erfolgreich arbeitenden Strukturen der Eingliederung von schwerbehinderten Menschen in den Arbeitsmarkt, nicht selten mit Landesmitteln unterstützt, beeinträchtigt. Die bestehenden Strukturen fördern die Inklusion der behinderten Menschen und stärken ihr Selbstbestimmungsrecht. Die geplanten Änderungen würden sich voraussichtlich eher zum Nachteil der in diesen Strukturen arbeitenden behinderten Menschen auswirken.

Deshalb regen wir an, gemeinnützige Integrationsprojekte und WfbM vom Anwendungsbereich des AUG auszunehmen. Eine solche Ausnahme dürfte ihre Grundlage in Artikel 1 Abs. 3 der EU - Leiharbeitsrichtlinie finden. Danach darf vorgesehen werden, dass die Richtlinie nicht für Arbeitsverträge oder Beschäftigungsverhältnisse gilt, die im Rahmen eines spezifischen öffentlichen oder von öffentlichen Stellen geförderten beruflichen Ausbildungs-, Eingliederungs- oder Umschulungsprogramms geschlossen wurden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)436

14. März 2011

Information für den Ausschuss

Stellungnahme des Unternehmerverbandes Deutsches Handwerk

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/4804)

Aus Sicht des Handwerks bestehen gegen diesen Gesetzentwurf erhebliche Bedenken, da dieser die arbeitsmarktpolitischen Beschäftigungsimpulse der Zeitarbeit gefährdet und in Teilen über die Vorgaben der EU-Zeitarbeitsrichtlinie hinausgeht. Im Übrigen fordern wir den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nachdrücklich auf, die aus Sicht des Handwerks unverzichtbare Klarstellung in § 8 Abs. 3 des Arbeitnehmer-Entsende-

gesetzes wieder in den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes aufzunehmen.

Unsere Anmerkungen zu dem Gesetzesvorschlag der Bundesregierung haben wir in einer UDH-Stellungnahme konkretisiert und diesem Schreiben in der Anlage zu Ihrer Kenntnisnahme beigelegt.

Stellungnahme

zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes

INHALTSVERZEICHNIS

A. Stellungnahme zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes	2
I. Einleitung	2
II. Zu den Neuregelungen im Einzelnen	2
1. Wiederaufnahme des § 8 Abs. 3 AEntG in den Gesetzesentwurf	2
2. Keine unnötige Ausweitung des Anwendungsbereichs	2
III. Drehtürklausel schießt über das Ziel hinaus	3
IV. Erleichterte Beschäftigung zuvor Arbeitssuchender muss erhalten bleiben	4
V. Zugangsrecht zu Gemeinschaftseinrichtungen verteuert Zeitarbeit	4
VI. Erweiterung des Ordnungswidrigkeitenkatalogs ist verfehlt	4
B. Positionierung gegenüber der Stellungnahme des Bundesrats	5

A. Stellungnahme zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes

I. Einleitung

Am 17.02.2011 hat die Bundesregierung den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (kurz: AÜG-E) vorgelegt. Mit dem Gesetzesentwurf soll verhindert werden, dass Arbeitnehmerüberlassung als "Drehtür" zur Verschlechterung der Arbeitsbedingungen missbraucht wird. Zugleich soll mit dem AÜG-E die Umsetzung der Richtlinie 2008/104/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Leiharbeit (Leiharbeitsrichtlinie) erfolgen.

Aus Sicht der Gesamtwirtschaft und des Handwerks bewirkt die Zeitarbeit nachhaltige arbeitsmarktpolitische Beschäftigungsimpulse. Der Beitrag der Zeitarbeitsbranche am Beschäftigungsaufbau ist unverkennbar. Die Zeitarbeit hat sich als eine gute Möglichkeit erwiesen, insbesondere Berufsrückkehrern und Langzeitarbeitslosen die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu erleichtern.

Da die Unternehmen bei zurückgehendem Personalbedarf zunächst die Anzahl der ein-gesetzten Zeitarbeitnehmer reduzieren, hat sich die Arbeitnehmerüberlassung zudem als Beschäftigungspuffer bewährt. So hat sich gerade in Zeiten der Wirtschafts- und Finanzkrise gezeigt, dass die Zeitarbeit sowohl in auftragsschwachen als auch in auftragsstarken Zeiten den Unternehmen die notwendige Luft zum Atmen bietet und ihnen die erforderliche Flexibilität in einem stark reglementierten Arbeitsmarkt einräumt. Auch greifen die Unternehmen vermehrt auf die Hilfe von Zeitarbeitskräften zurück, um (vorübergehende) Auftragsspitzen schnell abzuarbeiten und Personalengpässe zu überwinden oder um Ausfälle bei Stammmitarbeitern kurzfristig aufzufangen und Sonderaufgaben bewältigen zu können. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen werden durch die Möglichkeit, flexibel und auf Abruf qualifizierte Arbeitskräfte einstellen und wieder entlassen zu können, in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkt, ohne sich mit weiteren fixen Personal-kosten belasten zu müssen. Der Umfang der Stammbesetzung kann stabil gehalten werden und wird von Konjunktur- und Auftragsschwankungen sowie von den Kostenrisiken des deutschen Arbeitsrechts entkoppelt.

Um die positiven Beschäftigungseffekte der Zeitarbeit zu erhalten, sollte das Gesetzes-vorhaben zur Novellierung des AÜG auf die notwendigsten Regelungen beschränkt werden. Tatsächlich jedoch geht der Umsetzungsakt teilweise über das europarechtlich geforderte Mindestmaß hinaus. Der Zeitarbeit werden mit dem novellierten AÜG zulasten der Unternehmen zusätzliche Regelungen aufgebürdet und der Anwendungsbereich des Gesetzes weiter ausgedehnt. Auch die geplanten Regelungen zur Vermeidung von Missbrauchsfällen in der Arbeitnehmerüberlassung gehen über den notwendigen Regelungsbedarf hinaus. Zudem erwartet das Handwerk, dass die im Diskussionsentwurf noch

enthaltene Klarstellung in § 8 Absatz 3 AEntG, die ebenfalls einem missbräuchlichen Einsatz von Zeitarbeitnehmern entgegenwirkt und die für das Handwerk unverzichtbar ist, wieder in den Referentenentwurf aufgenommen wird.

II. Zu den Neuregelungen im Einzelnen

Zu dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung nimmt das Handwerk wie folgt Stellung: - 4 -

1. Wiederaufnahme des § 8 Abs. 3 AEntG in den Gesetzesentwurf

Im Gegensatz zu dem vor der Sommerpause vorgelegten Diskussionsentwurf für ein "Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes" enthält der nun vorgelegte Gesetzesvorschlag vom 17.02.2011 die seinerzeit vorgesehene Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (kurz: AEntG), für die sich insbesondere das Handwerk eingesetzt hatte, nicht mehr.

So sollte richtigerweise in § 8 Abs. 3 AEntG klargestellt werden, dass es für die Anwendung von Mindestlöhnen nach dem AEntG entscheidend auf die ausgeübte Tätigkeit und nicht auf den betrieblichen Geltungsbereich des Tarifvertrages eines Entleiherbetriebs ankommt. Diese Klarstellung ist unverzichtbar, um ein Unterlaufen der Branchenmindestlohnregelungen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz durch anderweitig tarifgebundene Zeitarbeitnehmer zu unterbinden, wie es derzeit schon insbesondere im Gebäudereiniger- und Maler- und Lackiererhandwerk feststellbar ist.

Sowohl aus der Unions- als auch aus der FDP-Bundestagsfraktion hat das Handwerk zwischenzeitlich deutliche Signale dafür erhalten, dass die geplante Klarstellung in § 8 Abs. 3 AEntG unterstützt wird. Umso verständlicher ist es, dass der jetzt vorgelegte Referentenentwurf auf diese Änderung des AEntG verzichtet. Dies gilt umso mehr, als sowohl die im AÜG als auch im AEntG vorgesehenen Änderungen der gleichen Zwecksetzung, nämlich der Verhinderung des missbräuchlichen Einsatzes von Zeitarbeitnehmern, dienen.

Mit Nachdruck fordert daher das Handwerk, die geplante Änderung von § 8 Abs. 3 AEntG wieder in den jetzt vorgelegten Referentenentwurf aufzunehmen. Denn angesichts der derzeitigen kontroversen Debatte um eine etwaige Einbeziehung der Zeitarbeitsbranche in das AEntG erscheint ein zeitnahe weiteres Gesetzgebungsverfahren zum AEntG, in dem neben der Aufnahme der Zeitarbeitsbranche auch die Klarstellung in § 8 Abs. 3 AEntG vorgenommen werden könnte, als zu ungewiss. Unnötige Verzögerungen des Umsetzungsvorhabens sind bereits angesichts der steten Zunahme missbräuchlicher Fallkonstellationen im Handwerk höchst problematisch.

2. Keine unnötige Ausweitung des Anwendungsbereichs

Grundsätzlich abzulehnen ist die in § 1 Abs. 1 AÜG-E geplante Ausweitung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes. Bislang benötigen nur diejenigen

Arbeitgeber gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 AÜG eine Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung, die gewerbsmäßig als Verleiher Dritten (Entleiher) Arbeitnehmer (Zeitarbeiter) zur Arbeitsleistung überlassen. Nach dem neu gefassten § 1 Abs. 1 AÜG-E soll eine erlaubnispflichtige Arbeitnehmerüberlassung bereits dann vorliegen, wenn ein Arbeitgeber die Arbeitnehmerüberlassung lediglich *im Rahmen seiner wirtschaftlichen Tätigkeit* betreibt. Mit dieser Neuregelung wird auch die ohne Gewinnerzielungsabsicht oder nicht auf Dauer angelegte Arbeitnehmerüberlassung grundsätzlich erlaubnispflichtig.

Sichergestellt werden muss jedoch, dass diejenigen Fallkonstellationen nicht von der Erlaubnispflicht nach dem AÜG-E erfasst werden, in denen etwa ein Arbeitgeber seinem Kollegen aus freundschaftlicher Verbundenheit einen seiner Arbeitnehmer für eine bestimmte Zeit gegen Kostenerstattung zur Arbeitsleistung überlässt, damit der Kollege seinen Auftrag fristgerecht erledigen kann. Bislang konnten die Beteiligten ihre Rechtsbeziehung innerhalb des zwingenden Rechts – aber außerhalb des AÜG – frei bestimmen. Insoweit ist es zu begrüßen, dass gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 2a. AÜG-E jedenfalls die Fälle vom Anwendungsbereich des AÜG-E ausgenommen werden sollen, in denen die Arbeitnehmerüberlassung zwischen Arbeitgebern nur gelegentlich stattfindet und die Arbeitnehmer nicht zum Zwecke der Überlassung eingestellt und beschäftigt werden. Dass auch die Kollegenhilfe gemäß § 1a AÜG-E auf die Fälle beschränkt werden soll, in denen der Arbeitnehmer "nicht zum Zweck der Überlassung eingestellt und beschäftigt wird", erweist sich hingegen als überflüssig. Diese Einschränkung wird von der Zeitarbeitsrichtlinie nicht gefordert, da es sich bei den Unternehmen, die im Rahmen der Kollegenhilfe Arbeitnehmer überlassen, nicht um Zeitarbeitsunternehmen im Sinne des Art. 3 Abs. 1 b Zeitarbeitsrichtlinie handelt. Zeitarbeitsunternehmen sind danach nämlich nur solche, die Arbeitsverträge mit Zeitarbeitnehmern abschließen bzw. Beschäftigungsverhältnisse eingehen, um sie zu überlassen.

Zurückzuweisen ist zudem die Einfügung in § 1 Abs. 2 AÜG-E, dass die Überlassung von Arbeitnehmern an Entleiher vorübergehend erfolgt. Die Regelung des § 1 Abs. 2 AÜG-E, die der Abgrenzung der Arbeitnehmerüberlassung von der Arbeitsvermittlung dient, ist überflüssig. Dass Zeitarbeiter nur vorübergehend zur Arbeitsleistung beim Entleiher eingesetzt werden, ist der Arbeitnehmerüberlassung immanent. Im Übrigen sieht weder das gegenwärtige AÜG noch die Leiharbeitsrichtlinie eine zeitliche Begrenzung des Einsatzes des Zeitarbeitnehmers beim Entleiher vor.

III. Drehtürklausel schießt über das Ziel hinaus

Nicht akzeptabel ist ferner die in § 3 Abs. 1 Nr. 3 S. 2 AÜG-E geplante Einfügung zum Schutz der Zeitarbeiter vor einer Verschlechterung ihrer Arbeitsbedingungen. Während nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 S. 1 AÜG vom Gleichbehandlungsgrundsatz tarifvertraglich abweichende Regelungen möglich sind, soll dies nach dem neuen § 3 Abs. 1 Nr. 3 S. 2 AÜG-E nicht für Zeitarbeiter gelten, die in den letzten sechs Monaten vor der Überlassung an den Entleiher aus einem Arbeitsverhältnis bei diesem oder einem

Arbeitgeber, der mit dem Entleiher einen Konzern im Sinne des § 18 des Aktiengesetzes bildet, ausgeschlossen sind. Ziel dieser Neuregelung soll es sein, den missbräuchlichen Einsatz von Arbeitnehmerüberlassung in den Fällen auszuschließen, in denen Arbeitnehmer aus dem Unternehmen ausscheiden und als Zeitarbeiter wieder in ihrem ehemaligen Unternehmen oder einem Unternehmen desselben Konzerns zu schlechteren Arbeitsbedingungen als Arbeitnehmer des Entleihers wieder eingestellt werden (sogenannte "Drehtürklausel").

Mit dieser Drehtürklausel schießt der Gesetzgeber weit über das Ziel hinaus. Die diese Drehtürklausel hervorgerufene Problematik missbräuchlicher Arbeitnehmerüberlassung hatte ihre Ursache darin, dass Arbeitnehmer eines Unternehmens entlassen und als Zeitarbeiter eines Zeitarbeitsunternehmens auf ihre vormals eigenen oder diesen vergleichbaren Arbeitsplätze bei ihrem ehemaligen Arbeitgeber zu veränderten Arbeitsbedingungen zurückkehrten. Gerade zur Verhinderung derartiger Fallkonstellationen haben die Tarifvertragsparteien der Zeitarbeitsbranche mehrfach sogenannte "Anti-Schlecker-Klauseln" in ihren Anfang des Jahres 2010 abgeschlossenen Branchentarifverträgen vereinbart. Danach sollen etwa die zwischen den Tarifvertragsparteien der Zeitarbeitsbranche abgeschlossenen Tarifverträge keine Anwendung finden auf Zeitarbeitsunternehmen und -unternehmensteile, die mit dem Entleiher einen Konzern im Sinne des § 18 Aktiengesetz bilden, wenn das Zeitarbeitsunternehmen zuvor beim Entleiher beschäftigte Arbeitnehmer übernimmt und sie auf ihren *ursprünglichen oder einen vergleichbaren Arbeitsplatz* beim Entleiher einsetzt und dadurch beim Entleiher bestehende Entgelttarifverträge zuungunsten der betroffenen Zeitarbeiter umgangen werden.

Über diese von den Tarifvertragsparteien zur Verhinderung des "Drehtüreffekts" als ausreichend empfundene Regelung geht der Gesetzesvorschlag weit hinaus. Insbesondere nimmt er keinerlei Beschränkung des Einsatzes des als Zeitarbeiter Zurückkehrenden auf seinen *"ursprünglichen oder einen vergleichbaren Arbeitsplatz"* beim Entleiher vor. Damit wird jeder neue Einsatz eines entlassenen Arbeitnehmers als Zeitarbeiter bei seinem vorherigen Arbeitgeber (oder einem mit diesem einen Konzern im Sinne des § 18 des Aktiengesetzes bildenden Arbeitgeber), egal welche Tätigkeiten er dort ausübt, von vornherein nahezu unmöglich gemacht und dem Arbeitnehmer zudem reale Beschäftigungschancen genommen.

Eine nicht nachzuvollziehende Überdehnung erfährt die Drehtürklausel auch dadurch, dass sie sich nicht lediglich auf den Betrieb, sondern auf das Unternehmen erstreckt. Eine Überprüfung, ob der Zeitarbeiter bereits zuvor in irgendeinem Betrieb bzw. Betriebsteil eines Unternehmens gearbeitet hat, ist auf Seiten der externen Verleiher und der Arbeitnehmer nicht ohne Weiteres erkennbar und bedarf oftmals eines erheblichen bürokratischen und beschäftigungshemmenden Aufwands. Eine alleinige Bezugnahme der Drehtürklausel auf den "Betrieb" wäre zum Schutz der Zeitarbeiter ausreichend.

Werden Arbeitnehmer gleichwohl beim vorherigen Arbeitgeber oder einem mit diesem einen Konzern im Sinne des § 18 des Aktiengesetzes bildenden Arbeitgeber innerhalb des 6-Monatszeitraums des § 3 Abs. 1 Nr. 3 S. 4 AÜG-E als Zeitarbeitnehmer beschäftigt, ist aus der Norm nicht ohne Weiteres erkennbar, ob die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes über diese sechs Monate hinausgehen soll. Jedenfalls nach Ablauf dieses Zeitraums muss eine Abweichung vom Grundsatz der Gleichbehandlung durch tarifvertragliche Regelungen wieder möglich sein.

Ermöglicht werden müssen auch Öffnungsklauseln zum Abschluss kollektivrechtlicher Vereinbarungen unter Beteiligung aller Betroffenen zum Zwecke der Beschäftigungssicherung.

IV. Erleichterte Beschäftigung zuvor Arbeitssuchender muss erhalten bleiben

Entgegen den Plänen der Bundesregierung darf keine Streichung des § 3 Abs. 1 Nr. 3 AÜG erfolgen. Die Regelung erlaubt es dem Verleiher bisher, einen zuvor arbeitslosen Zeitarbeitnehmer in Abweichung vom Gleichbehandlungsgrundsatz nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 Hbs. 2 AÜG für die Überlassung an einen Entleiher für die Dauer von bis zu sechs Wochen mindestens ein Nettoarbeitsentgelt in Höhe des Betrages zu gewähren, den der Zeitarbeitnehmer zuletzt als Arbeitslosengeld erhalten hat. Der Gleichbehandlungsgrundsatz nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 Hbs. 1 AÜG legt fest, dass Zeitarbeitnehmer für die Zeit der Überlassung an einen Entleiher grundsätzlich die im Betrieb dieses Entleihers für einen vergleichbaren Arbeitnehmer des Entleihers geltenden wesentlichen Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts zu gewähren hat.

Das Streichen des von diesem Grundsatz abweichenden Passus im Hbs. 2 des § 3 Abs. 1 Nr. 3 AÜG-E ist arbeitsmarktpolitisch ein falsches Signal. Gerade Langzeitarbeitslosen und Wiedereinsteigern werden dadurch vielfältige Möglichkeiten zur Rückkehr auf und zur Integration in den Arbeitsmarkt über den Weg der Arbeitnehmerüberlassung genommen, da sich ihr Einsatz damit künftig verteuern wird. Auch die Zahlen der Bundesagentur für Arbeit legen Zeugnis dafür ab, dass Zeitarbeit vor allem für viele Langzeitarbeitslose eine große Chance bietet, erfolgreich auf den Beschäftigungszug aufzuspringen.

Zu berücksichtigen ist dabei insbesondere, dass sich selbst das Europäische Parlament am 22.10.2008 im Zusammenhang mit der Annahme der Leiharbeitsrichtlinie ausdrücklich zur Zeitarbeit als Instrument zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Teilnahme an und zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt bekannt hat. Hervorzuheben ist auch, dass die Europäische Kommission die Zeitarbeit in den Zusammenhang mit dem Flexicurity-Grundsatz stellt und damit bestätigt, dass Zeitarbeit sowohl dem Flexibilisierungsbedarf der Unternehmen als auch den Interessen der Arbeitnehmer als Brücke in den Arbeitsmarkt dient. Die Leiharbeitsrichtlinie spricht sich nicht gegen den Ausnahmetatbestand des § 3 Abs. 1 Nr. 3 AÜG-E aus. Sie eröffnet vielmehr in Erwägungsgrund Nr. 15 in dem Fall, in dem Arbeitnehmer einen unbefristeten Vertrag mit dem Verlei-

her abgeschlossen haben – was in Deutschland die Regel ist – die Möglichkeit, angesichts des dem Arbeitnehmer damit bereits gegebenen besonderen Schutzes von den im entleihenden Unternehmen geltenden Regelungen abzuweichen.

V. Zugangsrecht zu Gemeinschaftseinrichtungen verteuert Zeitarbeit

Verfehlt ist ferner die Vorschrift des § 13b S. 1 Hbs. 1 AÜG-E, die dem Zeitarbeitnehmer den Zugang zu Gemeinschaftseinrichtungen oder -diensten im Unternehmen zu den gleichen Bedingungen gewähren soll, wie vergleichbaren Arbeitnehmern im Betrieb, in dem der Zeitarbeitnehmer seine Arbeitsleistung erbringt. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz soll nach § 13b S. 1 Hbs. 2 AÜG-E nur dann zulässig sein, wenn dies aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist. Als Gemeinschaftseinrichtungen oder -dienste benennt der Gesetzesentwurf beispielhaft ("insbesondere") Kinderbetreuungseinrichtungen, Gemeinschaftsverpflegung und Beförderungsmittel (vgl. § 13b S. 2 AÜG-E).

Die Regelung des § 13b S. 1 AÜG-E ist abzulehnen, denn damit greift der Gesetzgeber in einen Regelungsbereich ein, deren Ausgestaltung nach der gegenwärtigen Gesetzeslage maßgeblich dem Bereich der betrieblichen Mitbestimmung unterfällt. Die Frage der Organisation von und des Zugangs zu Gemeinschaftseinrichtungen und -diensten des Arbeitgebers unterliegt der autonomen Gestaltung der Betriebs- bzw. der Tarifvertragsparteien, in die nicht durch eine staatliche Zuweisung von Zugangsrechten für Zeitarbeitskräfte eingegriffen werden sollte und durch die die Zeitarbeit lediglich teurer und unattraktiver gemacht wird. Dass den Unternehmen, die Zeitarbeitnehmer einsetzen, Mehrkosten entstehen durch die Nutzung von Gemeinschaftseinrichtungen oder -diensten des Entleihers, nimmt die Bundesregierung ausweislich der Gesetzesbegründung zum AÜG-E billigend in Kauf.

Darüber hinaus bleibt trotz der beispielhaften Aufzählung von Gemeinschaftseinrichtungen und -diensten wie Kinderbetreuungseinrichtungen, Gemeinschaftsverpflegung und Beförderungsmittel weiter unklar, welche Vorteile für die Stammarbeitnehmer unter dem Begriff der Gemeinschaftseinrichtungen und -dienste konkret zu subsumieren sind. Um dem Rechtsanwender mehr Rechtssicherheit zu gewähren, ist die Bundesregierung aufgerufen, eine Einengung der Begrifflichkeit vorzunehmen. Zudem ist sicherzustellen, dass mit § 13b AÜG-E keine Ausweitung der Mitbestimmung verbunden ist.

VI. Erweiterung des Ordnungswidrigkeitenkatalogs ist verfehlt

Die Regelung des § 16 Abs. 1 Nr. 7a AÜG-E, wonach künftig derjenige ordnungswidrig handeln soll, der dem Zeitarbeitnehmer entgegen § 10 Abs. 4 AÜG-E vorsätzlich oder fahrlässig eine Arbeitsbedingung nicht gewährt, ist unnötig, da sie nicht zwingend von der Zeitarbeitsrichtlinie gefordert wird. Sie ist zudem unbestimmt, da es für den Rechtsanwender nicht erkennbar ist, unter welchen konkreten Bedingungen die Beschwerde mit einem Bußgeld eintritt, insbesondere ob dazu schon unwesentliche Abweichungen von den zu gewährenden Arbeitsbedingun-

gen ausreichen. Offen bleibt auch, ob von dem Begriff "Arbeitsbedingungen" ebenso das Arbeitsentgelt des Zeitarbeitnehmers erfasst wird. Erhebliche Rechtsunsicherheiten sind somit vorprogrammiert.

B. Positionierung gegenüber der Stellungnahme des Bundesrats

Am 11.02.2011 hat der Bundesrat zum Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung Stellung genommen. Dabei hat er insbesondere vorgeschlagen, den gegenwärtigen § 1a AÜG um eine neue Nummer 2 zu erweitern. Darin soll geregelt werden, dass derjenige Arbeitgeber keiner Erlaubnis nach dem AÜG bedarf, der nur gelegentlich an einen Arbeitgeber einen Arbeitnehmer überlässt, der nicht zum Zweck der Überlassung eingestellt und beschäftigt wird – vorausgesetzt, er hat die Überlassung vorher schriftlich der Bundesagentur für Arbeit angezeigt.

Die Bundesregierung hat den Bundesratsvorschlag zur Neufassung des § 1a Nr. 2 AÜG in einer Gegenäußerung zu Recht abgelehnt.

Auch aus Sicht des Handwerks ist der Vorschlag des Bundesrats zur Änderung des § 1a Nr. 2 AÜG zurückzuweisen. Es ist nicht ersichtlich, warum für die nur gelegentliche Überlassung von Arbeitnehmern etwa im Rahmen von Freundschaftsdiensten zwischen Handwerksbetrieben zur Deckung von Auftragspitzen eine zusätzliche Anzeigepflicht bei der Bundesagentur für Arbeit festgeschrieben werden soll. Bisher konnten die beteiligten Unternehmen ihre Rechtsbeziehung innerhalb des zwingenden Rechts – aber außerhalb des AÜG – frei und bedarfsgerecht bestimmen. Folge der vom Bundesrat vorgeschlagenen Regelung wären lediglich neue bürokratische Hürden, denen kein ersichtlicher Nutzen gegenüber stünde. Zudem drohen gerade kleine und mittlere Betriebe durch die neue Anzeigepflicht erheblich belastet und in ihrer Flexibilität bei der Auftragsabwicklung nachhaltig eingeschränkt zu werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)440

14. März 2011

Information für den Ausschuss

Stellungnahme des dbb beamtenbundes und tarifunion

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/4804)**I. Allgemeines**

Nachdem in den letzten Jahren ein Anstieg missbräuchlicher Arbeitnehmerüberlassung zu verzeichnen war, ist der Gesetzgeber nunmehr zum Handeln aufgefordert. Neben dem Ziel, dem Missbrauch zu begegnen, wird mit dem Gesetz auch das Ziel verfolgt, die Leiharbeitsrichtlinie 2008/104/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 19. November 2008 in deutsches Recht umzusetzen.

Grundsätzlich spricht sich der dbb für die Stärkung regulärer Beschäftigungsverhältnisse aus. Leiharbeit darf als Instrument nur dann in Betracht kommen, wenn ein kurzfristiger flexibler Einsatz erforderlich ist, um Nachfrage- oder Auftrags-spitzen abzudecken.

Der Anstieg der Leiharbeitsverhältnisse ist in vielen Branchen zu Lasten regulärer Arbeitsplätze erfolgt. Nicht selten wurde die Stammebelegschaft reduziert, um zeitgleich die Anzahl der Leiharbeitnehmer in dem Betrieb zu erhöhen.

Der dbb begrüßt grundsätzlich den vorliegenden Entwurf des „Gesetzes zur Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung“. Insbesondere der sog. „Drehtüreffekt“ soll durch das künftige Gesetz eingeschränkt werden. Um den Missbrauch von Arbeitnehmerüberlassung als „Drehtür“ zur Verschlechterung der Arbeitsbedingungen zu verhindern, findet für Leiharbeitnehmer, die innerhalb der letzten sechs Monate vor der Überlassung aus einem Arbeitsverhältnis mit dem Entleiher ausgeschieden sind, und nun „zurückverliehen“ werden, ausnahmslos der Grundsatz von Equal Pay Anwendung.

Der Gesetzentwurf berücksichtigt jedoch nicht weitere Kernprobleme, die bei der Arbeitnehmerüberlassung auftreten.

Der dbb fordert, Leiharbeitnehmer und Stammebelegschaft bei der Entlohnung in jedem Fall gleichzustellen und zu gleichen Arbeitsbedingungen zu beschäf-

tigen. Diesen Anforderungen entspricht der Entwurf nicht. Zugeständnisse gibt es lediglich beim Zugang zu den beim Entleiher existierenden Gemeinschaftseinrichtungen.

Der dbb fordert die zeitliche Beschränkung des Einsatzes von Leiharbeitnehmern. Hierdurch wird es den Entleiherbetrieben erschwert, Stammpersonal durch Leiharbeitnehmer zu ersetzen. Der Entwurf, der nur einen „vorübergehenden“ Einsatz der Leiharbeitnehmer vorsieht, geht hier aus Sicht des dbb nicht weit genug.

Der dbb fordert Regelungen, die verhindern, dass Stammbeschäftigte durch Leiharbeitnehmer ersetzt werden. Gleiches gilt für den Fall, dass Stammbeschäftigte durch ggf. konzerninterne gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung künftig ihre Festanstellung zu Lasten eines Leiharbeitsvertrages verlieren. Diesen Anforderungen entspricht der Entwurf nicht.

Betriebsräte der Entleiherbetriebe müssen ein erzwingbares Mitbestimmungsrecht (Einigungsstelle) über den Einsatz von Leiharbeitnehmern erhalten, um den Austausch der Stammebelegschaft durch Leiharbeitnehmer zu verhindern.

Die Betriebsräte der Entleiherbetriebe müssen die Möglichkeit haben, die tarifgerechte Eingruppierung oder gesetzeskonforme Vergütung der Leiharbeitskräfte zu kontrollieren. Gegebenenfalls müssen sie ein Veto gegen die Einstellung einlegen können.

Es muss sichergestellt werden, dass die Leiharbeitskräfte während ihres Einsatzes im Entleiherbetrieb als betriebszugehörige Beschäftigte gelten. Leiharbeitsbeschäftigte müssen ab dem ersten Tag ein aktives Wahlrecht bei den Betriebsratswahlen im Entleiherbetrieb erhalten. Ihnen muss darüber hinaus auch das passive Wahlrecht eingeräumt werden. Es muss sichergestellt sein, dass die Leiharbeitnehmer bei der Berechnung der Größe des Betriebsrates im Einsatzbetrieb berücksichtigt werden.

Das Synchronisationsverbot ist wieder einzuführen. Hierdurch wird verhindert, dass Beschäftigte beim Verleihbetrieb nur für die Dauer eines akquirierten Einsatzes eingestellt werden. Das Beschäftigungsrisiko hat der Verleihbetrieb und nicht der Leiharbeitnehmer zu tragen.

Im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz ist der Tarifvorbehalt zu Gunsten einer bedingungslosen Geltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes von Leiharbeitnehmern und Stammbeschäftigten zu streichen. Dies sieht der Entwurf leider nicht vor.

II. Im Einzelnen

1. Ausweitung der Erlaubnispflicht nach Art. 1 Nrn. 1, 2 a) aa) AÜG-E (§ 1 Abs. 1 AÜG)

Bislang gilt die Erlaubnispflicht ausschließlich für Verleiher, die Leiharbeitnehmer gewerbsmäßig an Dritte (Entleiher) zur Arbeitsleistung überlassen wollen. Die Ausweitung des Anwendungsbereichs auf die nicht gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung entspricht den Vorgaben des Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie. Der dbb begrüßt diese Regelung. Auf die Gewerbsmäßigkeit der Arbeitnehmerüberlassung im Sinne des Gewerberechts kommt es zukünftig für die Erlaubnispflicht der Arbeitnehmerüberlassung nicht mehr an. Entscheidend ist, dass eine wirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt wird.

2. „vorübergehende“ Überlassung nach Art. 1 Nr. 2 a) bb) AÜG-E (§ 1 Abs. 1 AÜG)

Die Überlassung soll nach Art. 1 Nr. 2 a) bb) AÜG-E „vorübergehend“ erfolgen. Der dbb fordert eine zeitliche Beschränkung des Einsatzes von Leiharbeitnehmern. Diese ist bei einer „vorübergehenden“ Überlassung nicht gegeben. Die Forderung des dbb geht weiter. Der dbb ist daher für eine konkrete Einschränkung der Vorschrift in zeitlicher Hinsicht.

3. Streichung der „Sechs Wochen-Regel“ nach Art. 1 Nr. 5 a) AÜG-E (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 AÜG)

Die Streichung der Möglichkeit, unter bestimmten Bedingungen bei der Beschäftigung von zuvor Ar-

beitslosen vom Gleichbehandlungsprinzip für höchstens sechs Wochen abzuweichen, wird vom dbb unterstützt. Sie entspricht den Vorgaben der Richtlinie und trägt der Tatsache Rechnung, dass die Sechs-Wochen-Ausnahme in der Praxis nur in geringem Umfang genutzt wird.

4. Unwirksamkeit nach Art. 1 Nr. 6 a) bb) AÜG-E (§ 9 AÜG)

Die Vorschrift verfolgt das Ziel, „Drehtüreffekten“ im Rahmen konzerninterner Arbeitnehmerüberlassung zu begegnen. Die Abweichungsmöglichkeit vom Grundsatz der Gleichbehandlung darf nicht für Leiharbeitnehmer gelten, die bei einem Arbeitgeber beschäftigt waren und von einem Zeitarbeitsunternehmen zu diesem zurück entliehen werden. Die Vorschrift wird vom dbb unterstützt.

5. Information des Leiharbeitnehmers über freie Arbeitsplätze, Zugang des Zeitarbeitnehmers zu Gemeinschaftseinrichtungen oder –diensten nach Art. 1 Nr. 10 AÜG-E (§§ 13a und b AÜG)

Die Vorschrift des § 13a AÜG-E verankert eine Informationspflicht des Entleihers über im Unternehmen zu besetzende freie Arbeitsplätze. Die europäische Richtlinie geht hier weiter und bestimmt, dass Leiharbeitnehmern bei der Besetzung freier Stellen die gleichen Chancen wie der Stammbesetzung einzuräumen sind. Die Vorschrift ist folglich nachzubessern.

Der dbb unterstützt die Regelung des § 13b AÜG-E. Hiernach ist den Leiharbeitnehmern Zugang zu den Gemeinschaftseinrichtungen oder –diensten des Entleihers zu gewähren. Zu denken ist hierbei insbesondere an Kinderbetreuungseinrichtungen. Die vorgesehene Regelung ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil sie dazu beiträgt, dass Leiharbeitnehmer und Stammbesetzung eine Einheit bilden. Da der Zugang zu den Gemeinschaftseinrichtungen und –diensten kumulativ zu verstehen ist, sollte das Wort „oder“ durch „und“ ersetzt werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)451

18. März 2011

Information für den Ausschuss

Stellungnahme des Diakonie Bundesverbandes

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drucksache 17/4804)

Wir wenden uns als Spitzen- und Fachverbände der evangelischen Wohlfahrtspflege mit der Bitte an Sie, die geplanten Änderungen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes in einem für die Diakonie wichtigen Punkt zu modifizieren: Dieser betrifft die Ausweitung des Anwendungsbereiches des AÜG auch auf gemeinnützig tätige Unternehmen (Streichung der bisherigen Voraussetzung der Erwerbsmäßigkeit der Arbeitnehmerüberlassung in § 1 Abs. 1 Satz 1 AÜG).

Zu den praktisch bedeutsamen diakonischen Arbeitsfeldern in der Behindertenhilfe gehören Werkstätten für Menschen mit Behinderungen (WfbM) sowie gemeinnützige Integrationsprojekte. Mit dieser Arbeit wird in der Diakonie ein wertvoller Beitrag zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt geleistet. Dies gilt nicht nur für die Fälle, in denen die in den Werkstätten tätigen behinderten Menschen in einem arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnis zum Zweck der Rehabilitation beschäftigt sind, sondern auch für Fälle, in denen Werkstattbeschäftigte mit regulärem Arbeitsvertrag auf Außenarbeitsplätzen beschäftigt sind und damit an Dritte überlassen werden. Auch in dieser Organisationsform ist Zweck des Einsatzes die Förderung der Teilhabe von Menschen mit Behinderung am Arbeitsmarkt, für die es andernfalls keine Möglichkeit zur Teilhabe am Arbeitsleben geben würde. Würden diese Beschäftigungsverhältnisse nunmehr den Bestimmungen des AÜG unterworfen, entstünde ein zusätzlicher Kosten- und bürokratischer Mehraufwand, der aus Sicht der Drittunternehmen, bei denen die Beschäftigung ausgeübt wird, einer Fortsetzung dieser Form der Teilhabe am Arbeitsleben von Menschen mit Behinderung künftig entgegenstünde. Leidtragende wären ausschließlich die Menschen mit Behinderung.

Wir möchten hiermit ausdrücklich die Argumente für eine Bereichsausnahme für den Bereich der

WfbM und der gemeinnützigen Integrationsprojekte im AÜG in der Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 11. Februar 2011 verstärken, in der bereits auf die in der UN-Behindertenrechtskonvention geforderte Inklusion von Menschen mit Behinderung hingewiesen wurde.

Die Gegenäußerung der Bundesregierung zu diesem Punkt gegenüber dem Bundesrat, die darauf abzielt, dass die Europäische Leiharbeitsrichtlinie „hier keinen Spielraum für eine Bereichsausnahme für gemeinnützige Integrationsprojekte und gemeinnützige Werkstätten für Menschen mit Behinderung“ lasse, kann demgegenüber nicht überzeugen.

Die Zielsetzung der europäischen Leiharbeiterrichtlinie ist es, (unter Bezugnahme auf Nummer 7 der Gemeinschaftscharte der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer) im Rahmen des Binnenmarktes zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen (Erwägungsgrund 2 der Richtlinie 2008/104 vom 19. November 2008). Dabei folgt die Richtlinie dem Grundsatz der Gleichbehandlung von Leiharbeitnehmern und übrigen Beschäftigten (Art. 2 und Art. 5 der Richtlinie) und zielt auf einen Ausgleich von Flexibilitätsbedarf der Unternehmen und dem Bedürfnis der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Berufs- und Privatleben zu vereinbaren (Erwägungsgrund 11 der Richtlinie). Dem Leiharbeiterverhältnis wird als Normalarbeitsverhältnis der unbefristete Arbeitsvertrag gegenüber gestellt (Erwägungsgrund 15 der Richtlinie).

Diese der Leiharbeitsrichtlinie zugrundeliegenden Voraussetzungen und Interessenkonstellationen sind bei gemeinnützigen Integrationsprojekten und Werkstattbeschäftigten, auch wenn die Arbeit auf Basis eines regulären Arbeitsvertrages auf Außenarbeitsplätzen erfolgt, nicht gegeben, weil der Dritteinsatz ausschließlich in Arbeitsbeziehungen stattfindet, die in dieser Weise für die Menschen mit Behinderung anderweitig nicht zur Verfügung stünden.

Nicht die Angleichung von Leiharbeitsverhältnis und unbefristetem „Normalarbeitsverhältnis“ steht also im Focus dieser Beschäftigungsförderung, sondern die Frage, ob und wie die berufliche Teilhabe von Menschen mit Behinderung individuell bedarfsgerecht gefördert bzw. gewährleistet werden kann.

Weil das Grundanliegen der Leiharbeitsrichtlinie deshalb bei den WfbM und bei den gemeinnützigen Integrationsprojekten nicht greift, ist es auch unbeachtlich, dass die Richtlinie ihren Anwendungsbereich auf Unternehmen erstreckt, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben, unabhängig davon, ob sie Erwerbszwecke verfolgen oder nicht“ (Art. 1 Abs. 2).

Damit ist nur gesagt, dass das Kriterium der Gemeinnützigkeit als solches für die Anwendung der Leiharbeitsrichtlinie nicht maßgeblich ist. Die nachgewiesenen Besonderheiten der WfbM und der Integrationsprojekte gehen jedoch über den Aspekt der Gemeinnützigkeit hinaus und rechtfertigen es deshalb, eine entsprechende Bereichsausnahme in das AÜG aufzunehmen.

Wir wären dankbar, wenn Sie unser Anliegen durch eine entsprechende Änderung des Gesetzentwurfes unterstützen könnten, um die gesellschaftspolitisch wichtige Tätigkeit der WfbM und der Integrationsprojekte weiterhin zu ermöglichen.