

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

Berlin, 14.06.2010

Stellungnahme

des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

zur Anhörung zum Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes

**und zu den Anträgen der Fraktionen von SPD (17/1155), BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN (17/551), DIE LINKE (17/426) sowie zum Elften Bericht
der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Ar-
beitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG)**

am 28. Juni 2010

Zusammenfassung

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

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

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

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

Arbeitsmarktpolitischer Nutzen der Leiharbeit

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

Grundsätzlich kann Leiharbeit am Arbeitsmarkt eine sinnvolle Funktion erfüllen.

1. Kurzfristig können Arbeitskräfte bei Auftragsspitzen oder in Vertretungsfällen zur Verfügung gestellt werden und so Überstunden vermieden werden.
2. Nur partiell anfallende Arbeiten können über das Verleihunternehmen gebündelt werden, so dass für die Beschäftigten eine dauerhafte Beschäftigung entsteht. Beispiele im Ausland zeigen, dass dies z. B. in der Landwirtschaft, im Hotel- und Gaststättengewerbe und in anderen Dienstleistungsbranchen funktioniert.

3. Leiharbeit kann für Arbeitslose eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt sein, wenn Arbeitslose qualifiziert werden und gleichzeitig für Arbeitgeber (auch finanzielle) Anreize bestehen, Arbeitskräfte aus Verleihunternehmen zu übernehmen.
4. In Leiharbeitsunternehmen können Spezialisten gebündelt werden, die nur sporadisch in Unternehmen benötigt werden.

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

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

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

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

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

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

allem für Personen mit geringer Qualifikation immer instabiler wird.

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

Es ist unstrittig, dass an Leiharbeiter besondere Anforderungen gestellt werden. Sie müssen flexibel sein, zum Teil weite Anfahrwege in Kauf nehmen, sich ständig auf neue Gegebenheiten einstellen und sind höheren gesundheitlichen Risiken ausgesetzt. Bei sehr niedriger Bezahlung erfolgt aus Sicht der Beschäftigten für diese Anforderungen keine angemessene Kompensation.

Fehlentwicklungen und Missbrauch beenden

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

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

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

Ein Beispiel mag dies verdeutlichen: Der Durchschnittslohn für ungelernete Arbeitskräfte liegt in den westlichen Bundesländern bei 11,60 Euro. In der Praxis liegt das Lohnniveau jedoch zwischen ca. 6 Euro und ca. 16 Euro je nach Branche und Einsatzort. Ein Tarifvertrag muss sich in dieser Spanne zwangsläufig

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

eher im unteren Bereich bewegen, weil ansonsten zahlreiche Sektoren durch Leiharbeitsunternehmen überhaupt nicht bedient werden könnten.

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

Die Festlegung eines angemessenen Schutzniveaus sollte insbesondere Lohn-dumping verhindern und Verdrängungseffekte vermeiden. Dieser Missbrauch der Leiharbeit ist weit verbreitet und wird auch von der Bundesarbeitsministerin in-zwischen eingestanden. Sie hat mehrfach öffentlich angekündigt, den Missbrauch in der Leiharbeit zu beenden. Zuletzt auf dem DGB Bundeskongress hat sie ausgeführt:

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

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

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

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

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

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

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

Klebeffekt stärken

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

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

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

Hinzu kommt, dass mehr als jede vierte Stelle, für die ein Vermittlungsgutschein ausgegeben wird, ebenfalls in Leiharbeit mündet. Auch hierfür tragen die Versi-

cherten die Kosten. Nach Berechnungen des DGB entstehen der BA allein hierdurch Aufwendungen in Höhe von über 20 Mio. Euro. Bei den geringen Integrationserfolgen sind diese Aufwendungen nicht zu rechtfertigen.

Auch eine neue Studie der Bertelsmann-Stiftung hebt hervor, dass die Reformoptionen sowohl beschäftigungsfreundlich sein müssen, als auch die Sicherungsbedürfnisse der Beschäftigten beachten müssen. „Hierbei muss darauf geachtet werden, dass die institutionellen Rahmenbedingungen auf der einen Seite beschäftigungsfreundlich sind, auf der anderen Seite aber auch den Sicherheitsbedürfnissen der Arbeitnehmer entsprechen. Nicht jede Flexibilität kann unterbunden werden, aber es braucht Brücken in andere Jobs...“ Die Stiftung sieht deswegen vor allem bei der Angleichung der Löhne Handlungsbedarf „...Auch sollte mit Ausnahme sehr kurzer Einarbeitungsphasen eine Annäherung an die Arbeitsbedingungen und die Entlohnung der Stammebelegschaften mit gleichartigen Tätigkeiten angestrebt werden.“⁴

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

Bericht der Bundesregierung zu einseitig

Über diese Probleme schweigt sich der Elfte Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes weitgehend aus⁵. Die ursprüngliche Absicht des Gesetzgebers war, dass mit dem Bericht Bundestag und Öffentlichkeit über die tatsächliche Entwicklung der Leiharbeit informiert werden. Dabei soll ein besonderer Schwerpunkt darauf gerichtet werden, ob das spezifische Schutzbedürfnis der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gewahrt bleibt. Diesen Anforderungen kommt der Elfte Bericht nicht nach.

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

Vor allem wollte man verhindern, dass die Sozialkassen überproportional be-

⁴ Bertelsmann Stiftung, Atypische Beschäftigung und Niedriglohnarbeit, 2010, S. 45-46

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

lastet und die Beschäftigten benachteiligt werden.

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

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

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

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

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

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

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

eingetreten.

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

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

Internationale Entwicklungen

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

In einer Studie der Hans-Böckler-Stiftung hat das Institut für Arbeit und Qualifikation an der Universität Duisburg-Essen sieben Länder untersucht⁷. Die Länder weisen eine unterschiedliche Regulierung auf. Die Studie zeigt, dass Leiharbeit auch dann funktioniert, wenn der gleiche Lohn gezahlt wird. In diesem Fall sind die negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme deutlich geringer als in Deutschland. Diese positiven Erfahrungen können bei Reformen in Deutschland zugrunde gelegt werden.

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

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

Umsetzung der EU Richtlinie 2008/104/EG

Der DGB erwartet deswegen, dass die EU-Leiharbeitsrichtlinie korrekt in deutsches Recht umgesetzt wird. Der DGB hat den Änderungsbedarf in einem Gut-

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

⁸ http://www.fr-online.de/in_und_ausland/wirtschaft/aktuell/2202262_OECD-Indikator-Zeitarbeit-ein-deutsches-Drama.html

achten⁹ ermitteln lassen. Prof. Thomas Blanke kommt zusammenfassend zu folgendem Ergebnis:

Gesetzliche Änderungsbedarfe im AÜG ergeben sich in den folgenden Punkten:

1. „Erforderlich ist eine Klarstellung, dass der Einsatz der Leiharbeitnehmer im Entleiherbetrieb nicht für unbestimmte Zeit vereinbart werden darf, sondern nur vorübergehender Natur ist.
2. Eine Klarstellung ist ferner dahingehend geboten, dass auch die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung und die Konzernleihe nicht vom Gleichbehandlungsgebot ausgenommen sind. In diesem Kontext ist die Konzernprivilegierung gem. § 1 Abs.3 Ziff.2 AÜG aufzuheben.
3. Die Tarifausnahme gem. §§ 3 Abs.1 Nr.3, 9 Nr.2 AÜG ist an die „Achtung des Gesamtschutzes der Leiharbeitnehmer“ zu binden und an die Voraussetzung des Abschlusses eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses zwischen Verleiher und Leiharbeitnehmer zu knüpfen. Gleichzeitig ist die Möglichkeit der arbeitsvertraglichen Bezugnahme auf derartige Tarifverträge zu streichen. Gleiches gilt für die 6-Wochen-Ausnahme in §§ 3 Abs.1 Nr.3, 9 Nr.2 AÜG.

Der Gesetzgeber ist nach Erwägungsgrund 17 der RL 2008/104/EG verpflichtet, „selbst die Entscheidung darüber zu treffen..., wann Tarifverträge einen ausreichenden ,Gesamtschutz von Leiharbeitnehmern sicherstellen“. Danach darf das Entgelt der Leiharbeitnehmer maximal 10 Prozent unterhalb des tariflichen Lohnniveaus liegen, das im Entleiherbetrieb für den Arbeitsplatz vorgesehen ist, auf dem der Leiharbeitnehmer beschäftigt wird. Ferner muss die Abweichung vom Gleichbehandlungsgrundsatz nach „unten“ kompensiert werden durch eine gleichwertige Besserstellung des Leiharbeitnehmers in Bezug auf sonstige „wesentliche Arbeitsbedingungen“. Im Übrigen ist vorzusehen, dass auch bei einer (im Grundsatz) zulässigen Tarifabweichung hinsichtlich der Entgeltzahlung „nach unten“ diese auf das „übliche“ Tarifniveau für diesen Arbeitsplatz im Entgeltbetrieb ansteigt – und zwar in einer Weise, die im Regelfall dem jeweiligen Leiharbeitnehmer auch zugute kommt.

4. Verstöße gegen die Unterrichtungspflicht über offene Stellen im Entleiherbetrieb sind als Ordnungswidrigkeit zu ahnden. Gleiches gilt bei verweigertem Zugang zu Sozial- und Gemeinschaftseinrichtungen. Welche Einrichtungen hierbei in Betracht kommen, ist im Gesetz aufzulisten.
5. Sanktionen bei Verstößen gegen die Verpflichtungen aus dem AÜG müssen „abschreckend, wirksam und effektiv“ sein. Deshalb ist in § 10 Abs.1 S.1 AÜG eine Regelung einzuführen, wonach Verstöße gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz zur Begründung eines Arbeitsverhältnisses

⁹ Prof. Thomas Blanke, Welche Änderungen des deutschen Gesetzes erfordert die Umsetzung der EU-Richtlinie Leiharbeit – mit dem Schwerpunkt Gleichbehandlungsgrundsatz und Abweichungen gem. Art. 5 der EU-Richtlinie?, April 2010. Abrufbar unter www.dgb.de

mit dem Entleiher führen“.¹⁰

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

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

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

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

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

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

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

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

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