

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

Berlin, August 2009

Leiharbeit in Deutschland

Fünf Jahre nach der Deregulierung

The logo of the German Trade Union Confederation (DGB) is a black parallelogram with the letters 'DGB' in white, bold, sans-serif font.

DGB Bundesvorstand
Bereich Arbeitsmarktpolitik

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Telefon: 030/240 60-729
Mail: ais@dgb.de

Einleitung:

Die Leiharbeit wurde in Deutschland zum 1. Januar 2004 umfassend dereguliert. Die Arbeitskräfte wurden rechtlich den übrigen Beschäftigten weitgehend gleichgestellt. Vor allem ist es den Unternehmen erlaubt, Leiharbeitskräfte unbefristet zu verleihen. Einen besonderen Kündigungsschutz gibt es nicht. Arbeitnehmer/innen dürfen befristet eingestellt werden, die Befristung darf auch auf den konkreten Einsatz (Verleih) bezogen werden.

Im Gegenzug wird den Leiharbeitnehmern gesetzlich zugesichert, dass sie für die Dauer der Überlassung **hinsichtlich der wesentlichen Arbeitsbedingungen einen Anspruch auf Gleichbehandlung mit vergleichbaren Stammbeschäftigten haben. Dies bezieht sich vor allem auf die Entlohnung.**

Hiervon gibt es zwei wesentliche Ausnahmen:

1. bei zuvor Arbeitslosen kann in den ersten sechs Wochen ein niedrigerer Lohn vereinbart werden,
2. wenn in einem Tarifvertrag abweichende Regelungen getroffen werden.

Arbeitsrechtlich sind die Leiharbeitskräfte Beschäftigte des Verleihers. Er ist zuständig für die Einstellung bzw. Beendigung des Arbeitsverhältnisses, die Lohnzahlung, Gewährung von Urlaub und die Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen und Steuern. Das Unternehmen (Verleiher) überlässt die Arbeitskräfte einem Dritten zur Arbeitsleistung. Hierfür wird vom Entleiher ein Verrechnungssatz an den Verleiher bezahlt, mit dem der Verleiher alle Kosten decken muss. Der Verrechnungssatz beträgt nach Schätzungen rund das Zwei bis Zweieinhalbfache des Bruttolohnes der Beschäftigten.

In Folge der Gesetzesänderung hat auch die Bundesagentur für Arbeit ihre Geschäftspolitik geändert und arbeitet seitdem intensiv mit den Verleihern zusammen, um über den Verleih Arbeitslose in den Arbeitsmarkt zu bringen. Rund 1/3 der Stellen, die der Bundesagentur für Arbeit von Arbeitgebern gemeldet werden, sind Angebote von Verleihunternehmen. Lehnen Arbeitslose eine Vermittlung in Leiharbeit ab, riskieren sie eine Kürzung ihrer staatlichen Arbeitslosenunterstützung.

Entwicklung der Leiharbeit:

Seit der Reform wächst die Leiharbeit in zweistelligen Prozentsätzen pro Jahr bis zum Beginn der Wirtschaftskrise. Gleich im ersten Jahr nach der Reform lag die Zuwachsrate bei über 20 %, obwohl die Konjunktur zu dieser Zeit noch am Boden lag. Der Höchststand wurde zunächst im Sommer 2008 erreicht. Zu dieser Zeit waren fast 800 000 Beschäftigte als Leiharbeiter tätig; das sind knapp 3 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Mit der aktuellen Krise ist der Boom zunächst beendet. Der DGB befürchtet aber, dass nach Ende der Beschäftigungskrise die Leiharbeit den bisherigen Höchststand schnell wieder erreicht und weiter zunimmt.

Wegen der hohen Fluktuation ist der Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die im Laufe eines Jahres in Leiharbeit arbeiten, deutlich höher als in anderen Branchen. Im Jahre 2007 haben insgesamt 1,046 Mio. ein Arbeitsverhältnis in der Leiharbeit begonnen, gleichzeitig sind aber 1,086 Mio. wieder ausgeschieden¹.

Überlassene Arbeitnehmer Deutschland²

Monat	Bundesrepublik Deutschland	
	Bestand	Veränderung %
Juni 00	339.022	18,4%
Juni 01	357.264	5,4%
Jun 02	326.295	-8,7%
Juni 03	327.331	0,3%
Juni 04	399.789	22,1%
Juni 05	453.389	13,4%
Juni 06	598.284	32,0%
Juni 07	731.152	22,2%
Juni 08	794.300	8,6%
Juni 09	490.000	-38,3%

Juni 09 nach DGB Schätzung

35 % der Betriebe mit mehr als 500 Beschäftigten setzen Leiharbeitskräfte ein. Dabei verteilt sich der Zuwachs nicht gleichmäßig auf alle Branchen. Den höchsten Zuwachs gibt es im verarbeitenden Gewerbe. Dort beträgt der Anteil der Leiharbeiter inzwischen 4,5 %. In der Metall- und Elektroindustrie sogar 6 %.

Auffällig ist, dass die Leiharbeit eher in Branchen wächst, in denen das Lohnniveau hoch und damit das Lohngefälle für die Leiharbeiter am größten ist, während sie im klassischen Niedriglohnsektor, wie z. B. im Hotel- und Gaststättengewerbe, Reinigungsgewerbe oder im Bewachungsgewerbe keine große Bedeutung hat. Nach einer Auswertung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) setzen im produzierenden Gewerbe inzwischen 68 % der Betriebe Leiharbeit ein, während es im Handel nur 23 % und bei sonstigen Dienstleistungen 32 %³ sind. Im produzierenden Gewerbe hat Deutschland damit schon zur Spitzengruppe in Europa aufgeschlossen.

Durch Ausweitung der Leiharbeit werden vor allem die Chancen spezifischer Beschäftigtengruppen auf eine reguläre dauerhafte Vollzeitbeschäftigung deutlich eingeschränkt. Es ist zu befürchten, dass der Arbeitsmarkt für Geringqualifizierte bald überwiegend von der Leiharbeit dominiert wird. Dies wird die dauerhafte Eingliederung von Geringqualifizierten in den Arbeitsmarkt weiter erschweren. Schon heute sind 40 % der „Hilfsarbeiter ohne Tätigkeitsan-

¹ BA für Arbeit, Branchen und Berufe, Zeitarbeit 8/08

² BA Statistik Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitnehmerüberlassung

³ WSI Mitteilungen 6/2008

gabe“ als Leiharbeiter beschäftigt. Gerade junge Menschen stehen zunehmend vor dem Problem, dass es einen regulären Arbeitsmarkt für sie nicht mehr gibt und sie vielfach mehrere Jahre in Leiharbeit oder anderen prekären Arbeitsformen tätig sein müssen.

Die Leiharbeitskräfte sind überwiegend im so genannten Helferbereich tätig, üben also Tätigkeiten aus, für die keine Ausbildung erforderlich ist. Das heißt aber nicht, dass die Leiharbeitskräfte über keine Berufsausbildung verfügen. Zwar weisen die in der Leiharbeit beschäftigten Arbeitskräfte eine im Schnitt niedrigere Qualifikation auf, doch die Mehrzahl von ihnen hat auch hier einen Berufsabschluss. Lediglich ein gutes Drittel der Leiharbeitskräfte (34,2 %) hat keine Berufsausbildung, aber 62,5 % haben einen Berufsabschluss und immerhin 3,3 % einen Fachhochschul- oder Hochschulabschluss. Leiharbeitskräfte arbeiten aber seltener im erlernten Beruf und werden häufiger für Tätigkeiten eingesetzt, die nicht ihrem Berufsabschluss entsprechen. Durch den oft fachfremden Einsatz besteht die Gefahr, dass Qualifikationen entwertet werden und so die Betroffenen dauerhaft im Niedriglohnbereich verbleiben.

Höchst problematisch ist weiterhin die Entwicklung zu sehen, dass Unternehmen **eigene Leiharbeitsunternehmen** gründen, um Arbeitnehmer, die bisher im Unternehmen direkt angestellt waren, dann als Leiharbeitnehmer/innen auf demselben Arbeitsplatz einzusetzen (z. B. Krankenhäuser, Chemieindustrie, Automobilindustrie). Hier ist der Einsatz der Arbeitnehmerüberlassung als Kostensenkungsinstrument klar erkennbar.

Leiharbeit ist ein ausgeprägter Niedriglohnsektor

Problematisch ist die Höhe der Entlohnung. Die Löhne in der Leiharbeit weisen trotz der gesetzlichen Bestimmungen immer noch einen großen Lohnabstand zu den Einsatzbetrieben auf. Der Lohnabstand beträgt im Durchschnitt über alle Branchen 29 %⁴, im Einzelfall sogar 50 % bis 100 %. Am größten ist der Lohnabstand bei männlichen Industriearbeitern mit geringer Qualifikation.

Das niedrige Lohnniveau in Verbindung mit weiteren missbräuchlichen Praktiken hat dazu geführt, dass inzwischen jeder 8. Beschäftigte in der Leiharbeit (12,6 %) trotz Vollzeitätigkeit (94% waren in Vollzeit beschäftigt) auf ergänzende staatliche Transferleistungen angewiesen ist. 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 staatliche Stellen rund 500 Mio. Euro pro Jahr aus Steuermitteln aufwenden.

Eine Untersuchung im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung kommt zu dem Ergebnis, dass in Westdeutschland die Einstiegsgehälter für Leiharbeiter nur 50 % des Medianlohns betragen und damit ein Niveau haben, das nach internationalen Standards als Armutslohn bezeichnet werden kann⁵.

Auch eine Studie des Arbeitsministeriums von Nordrhein-Westfalen bestätigt diesen Trend. Die Studie fasst die Lohnentwicklung in Nordrhein-Westfalen wie folgt zusammen:

- „Das durchschnittliche sozialversicherungspflichtige Monatsentgelt (Vollzeit) von

⁴ WSI Mitteilung 6/2008.

⁵ Claudia Weinkopf, Achim Vanselow (Fehl-)Entwicklungen in der Zeitarbeit? Expertise im Auftrag der FES.

Zeitarbeitnehmern lag 2006 (1.550 Euro) rund 7 % unter dem von 1999 (1.668 Euro).

- Das durchschnittliche sozialversicherungspflichtige Monatsentgelt von Helfern in der Zeitarbeit lag rund 45 % unter dem von Helfern in anderen Branchen. Auch bei qualifizierten Tätigkeiten, wie z. B. Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufen, lag die monatliche Entgeltlücke bei rund 35 %.
- Die Einführung der Tarifverträge in der Zeitarbeit 2004 hat **nicht dazu beigetragen, die Lücke** zwischen dem durchschnittlichen sozialversicherungspflichtigen Monatsentgelt von Zeitarbeitnehmern und Mitarbeitern in anderen Branchen zu verringern oder gar zu schließen.“⁶

Hauptursache für diese Entwicklung ist die vom Gesetzgeber geschaffene Möglichkeit, vom Prinzip der Gleichbehandlung (Equal pay und Equal treatment) durch Tarifverträge abzuweichen. Den Arbeitgebern ist gestattet, jeden am Markt befindlichen Tarifvertrag anzuwenden. Dies gilt auch dann, wenn der Arbeitgeber oder auch der Arbeitnehmer nicht tarifgebunden sind. Der Arbeitgeber kann sich **irgendeinen** Tarifvertrag der Leiharbeitsbranche aussuchen und über den Arbeitsvertrag mit dem Beschäftigten diesen zur Grundlage für die Entlohnung machen.

Die DGB-Gewerkschaften haben nach der Deregulierung des Gesetzes eine Tarifgemeinschaft gegründet mit dem Ziel, einen Branchentarifvertrag für die Leiharbeitsbranche durchzusetzen. Dabei sollten die sehr niedrigen Löhne in den Verleihunternehmen stufenweise an das Niveau der Entleihbetriebe angeglichen werden. Dies sollte vor allem geschehen durch die Einführung von Branchenzuschlägen. Wenn die Arbeitskräfte in Branchen verliehen werden, in denen ein hohes Lohnniveau besteht, sollten die Zuschläge höher ausfallen als in Branchen, in denen das Lohnniveau niedriger ist.

Dieses Vorhaben wurde aber unterlaufen, weil ein weiterer Tarifpartner, die Tarifgemeinschaft Christliche Gewerkschaften Zeitarbeit und PSA (CGZP), in Erscheinung trat und mit einem kleinen Arbeitgeberverband ebenfalls einen Tarifvertrag abschloss. Außerdem wurden von CGZP mit zahlreichen einzelnen Zeitarbeitsunternehmen Haustarifverträge abgeschlossen, die zum Teil noch deutlich niedrigere Löhne vorsahen.

Dabei ist bekannt, dass die CGZP nur wenige Leiharbeiter in ihren Reihen organisiert hat und insofern nicht als Interessenvertreter für diese Beschäftigten auftreten kann. Die Gewerkschaft ver.di und auch das Land Berlin haben inzwischen so gravierende Zweifel an der Gewerkschaftseigenschaft der CGZP, dass beim Arbeitsgericht Berlin ein Gerichtsverfahren eingeleitet wurde. Das Arbeitsgericht Berlin hat in einer Entscheidung mittlerweile bestätigt, dass die CGZP nicht rechtmäßig Tarifverträge abschließen kann. Die Entscheidung ist aber noch nicht rechtskräftig.

Diese rechtlich zweifelhaften Tarifverträge erzeugen einen hohen Wettbewerbsdruck, der im Ergebnis dazu führt, dass der niedrigste am Markt befindliche Tarifvertrag im Wesentlichen das Lohnniveau bestimmt. Dies hat nicht nur negative Auswirkungen auf die Einkommen der Betroffenen, sondern es gehen der Allgemeinheit Steuern und Sozialversicherungsbeiträge im mehrstelligen Millionenbereich verloren.

⁶ Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen. Strukturen, Einsatzstrategien, Entgelte, Seite 73.

Insbesondere in Ostdeutschland, aber auch in Westdeutschland sind diese „Billigtarifverträge“ verstärkt aufgetreten. Neben niedrigen Löhnen sieht der Tarifvertrag der CGZP mit dem Arbeitgeberverband AMP sogar noch zusätzlich vor, dass die Löhne in den ersten Monaten der Beschäftigung bis zu 9,5 % abgesenkt werden können. Führt man sich vor Augen, dass nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit⁷ mehr als die Hälfte der Leiharbeitsverhältnisse nicht länger als drei Monate bestehen, so erhält die Mehrheit der dem Tarifvertrag unterfallenden Arbeitnehmer nur ein abgesenktes Entgelt. Die untersten Entgelte liegen derzeit in den ersten sechs Monaten im Westen bei 6,65 EUR und im Osten bei 6,00 EUR.

Die DGB Gewerkschaften haben mit zwei Arbeitgeberverbänden Tarifverträge abgeschlossen, die bei der Lohngestaltung sehr eng beieinander liegen. Als Beispiel sind hier die Stundenlöhne des Tarifvertrages mit der iGZ abgedruckt.

Beispiel: Stundenlöhne der DGB Tarifgemeinschaft mit dem Interessenverband Deutscher Zeitarbeitsunternehmen (iGZ), gültig ab dem 1.11.2008

Entgeltgruppe	Tätigkeit Auszüge	West	Ost
M	Tätigkeiten, die keine Anlernzeit erfordern	7,31	6,36
1		7,51	6,50
2		7,73	6,69
3	Tätigkeiten, für die eine abgeschlossene 2-jährige Berufsausbildung oder eine gleichwertige Qualifikation und aktuelle Berufserfahrung erforderlich ist	8,48	7,34
4		9,52	8,23
5		10,80	9,34
6		12,09	10,46
7	spezielle Tätigkeiten, für die eine Meister-, Fachschul- oder Fachhochschulausbildung erforderlich ist	13,36	11,56
8		14,63	12,65
9		17,38	15,03

⁷ Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitnehmerüberlassung, Leiharbeitnehmer und Verleihbetriebe im 1. Halbjahr 2008.

In der Regel bewerben sich die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Leiharbeitsunternehmen, wenn sie arbeitslos sind. Hierdurch haben sie nur eine schwache Verhandlungsposition gegenüber dem Arbeitgeber, so dass viele gezwungen sind, die sehr niedrige Bezahlung zu akzeptieren. Durch den Druck der Bundesagentur für Arbeit (BA) in Form der Androhung von Leistungskürzungen beim Arbeitslosengeld, verschärft sich die Lage der Betroffenen. Die BA kommt hier in vielen Fällen ihrer sozialen Schutzfunktion nicht nach, weil sie diese sehr niedrigen Löhne zulässt.

Inzwischen sind die Bedingungen für Leiharbeiter in Deutschland am schlechtesten in ganz Europa. Das Lohnniveau des Tarifvertrages der Tarifgemeinschaft ist aus Sicht des DGB keinesfalls befriedigend. Die DGB-Gewerkschaften sind bemüht, die Einkommenssituation der Leiharbeitskräfte zu verbessern. Da unter den gegebenen Umständen aber keine nachhaltige Durchsetzung höherer Einkommen möglich erscheint, fordern die Gewerkschaften vom Gesetzgeber **gesetzliche Änderungen**, um diese von vielen als skandalös empfundenen Zustände zu ändern.

Zusätzlich entschied sich die DGB-Tarifgemeinschaft zusammen mit ihren beiden Tarifpartnern auf der Arbeitgeberseite bereits im Frühjahr 2006, einen **Mindestlohn** für die Branche Zeitarbeit durchzusetzen. Dies erscheint zudem vor dem Hintergrund der heranrückenden vollen Dienstleistungs- und Arbeitnehmerfreizügigkeit der Arbeitnehmer der neuen Beitrittsländer Ost- und Mitteleuropas angezeigt, um in der Zeitarbeit eine untere Entgeltgrenze einzuziehen, die international zwingend Gültigkeit hat.

Der Abschluss eines entsprechenden Tarifvertrages konnte nach schwierigen Verhandlungen erreicht werden. Am 30. Mai 2006 wurde der „Tarifvertrag zur Regelung von Mindestarbeitsbedingungen in der Zeitarbeit“ unterzeichnet. Dieser sieht eine Laufzeit von zweieinhalb Jahren vor. Die Entgelte in Ostdeutschland sollen von anfangs 6,10 Euro auf 6,36 Euro im Jahr 2008 ansteigen; in Westdeutschland sollen sie von 7,00 Euro auf 7,31 Euro im Jahr 2008 erhöht werden. Mindestlöhne müssen durch eine Verordnung der Bundesregierung in Kraft gesetzt werden. Die deutsche Regierung ist aber diesem Antrag noch nicht gefolgt, so dass es zurzeit keinen Mindestlohn in der Leiharbeitsbranche gibt.

Des Weiteren ist festzustellen, dass die Durchsetzungsbedingungen in Tarifaueinandersetzungen dann gemindert sind, wenn in der Branche ein hoher Anteil von Leiharbeitskräften beschäftigt ist. Selbst bei einem Streikaufruf kann es passieren, dass mehr als die Hälfte der Beschäftigten im Betrieb weiterarbeitet, da diese Leiharbeiter/innen sind. Ein Funktionieren der Tarifautonomie ist dadurch auch in den Branchen der Einsatzbetriebe gefährdet.

Obwohl sich beide Arbeitgeberverbände per Tarifvertrag dazu verpflichten, keine Leiharbeiter/innen in bestreikten Betrieben einzusetzen, findet dieser Streikbruch statt. Dafür hat es in der letzten Zeit mehrere Beispiele gegeben.

Leiharbeit verdrängt zunehmend reguläre Beschäftigung:

Zwar geht jetzt in Zeiten der Krise die Zahl der Beschäftigten in der Leiharbeit schnell zurück, wird aber mittelfristig wieder steigen. Wenn sich die Entwicklung wie im letzten Konjunkturaufschwung annähernd wiederholt, wird die Zahl der Leiharbeiter zur Mitte des nächsten Aufschwungs die **Millionengrenze im Bestand erreicht** haben. Dies wird die Markt-

teile der Leiharbeit im Arbeitsmarkt weiter vergrößern und dazu beitragen, dass reguläre Beschäftigung verdrängt wird.

Die große Zahl der Leiharbeiter lässt sich nicht mehr allein mit der Abdeckung von Auftragspitzen erklären. Sie ist ein deutlicher Beleg dafür, dass Stammbeschäftigte ersetzt werden bzw. das Wachstum des Betriebes nicht mehr mit fest angestellten Kräften, sondern mit Leiharbeitern organisiert wird.

Verdrängungsprozesse lassen sich vor allem im verarbeitenden Gewerbe feststellen. Dort hat es in den letzten Jahren den höchsten Zuwachs an Leiharbeit gegeben. Auch im internationalen Vergleich ist der Anteil von Leiharbeitern in Fertigungsberufen in Deutschland ungewöhnlich hoch. Etwa 65 % aller Leiharbeiter waren im Jahr 2007 in Fertigungsberufen tätig. In Österreich, Belgien, Frankreich und Italien, ebenfalls Länder mit hohem Anteil von Leiharbeitern, ist jedoch weniger als die Hälfte aller Beschäftigten in Fertigungsberufen tätig. In Dänemark, den Niederlanden und Portugal ist es sogar weniger als ein Drittel. Dies zeigt, dass es im europäischen Vergleich in Deutschland eine Sonderentwicklung gibt.

Weitere Untersuchungen belegen ebenfalls die Verdrängung von Stammbeschäftigten. So hat die Betriebsräte-Befragung des WSI ergeben, dass rund **25 % der Betriebe**, die Leiharbeit nutzten, Leiharbeiter einsetzen, um die Stammbeslegschaft zu reduzieren. Nur 1/3 der Betriebe hat Leiharbeit genutzt, um Personal zu rekrutieren⁸.

Auch die bereits erwähnte Studie im Auftrag des Arbeitsministeriums von Nordrhein-Westfalen belegt Substitutionseffekte durch Leiharbeiter. „2006 führte der Einsatz von Zeitarbeitnehmer/innen bei 26,3 % aller Einsatzbetriebe in Deutschland zu Substitutionseffekten. D. h. in gut einem Viertel aller Betriebe, die Zeitarbeit nutzten, wurde das Stammpersonal reduziert, während die Anzahl der Zeitarbeitnehmer/innen stieg oder konstant blieb, oder die Stammbeslegschaft blieb konstant, während die Anzahl der Zeitarbeitnehmer/innen stieg.“⁹

Eine neue Studie der Universität Jena konnte nachweisen, dass Leiharbeit auf die Beschäftigten disziplinierend wirkt. Durch das Erzeugen von ständiger Unsicherheit sowohl bei den Leiharbeitern als auch bei den Stammbeschäftigten werden der Leistungsdruck erhöht und die Beschäftigten eingeschüchtert.¹⁰ Darüber hinaus gaben 14 % der Befragten an, Leiharbeit auch aus Gründen der geringeren betrieblichen Interessensvertretung (Größe des Betriebsrates bzw. Freistellungen von Betriebsratsmitgliedern, Anhörung bei Kündigungen, kein Interessenausgleich bzw. Sozialplan bei Entlassungen) und der Schwächung der gewerkschaftlichen Durchsetzungskraft einzuführen.

Nutzen für den Arbeitsmarkt?

Ziel der Reform war unter anderem, den Beschäftigten in der Leiharbeit eine längerfristige Perspektive zu geben bzw. über die Leiharbeit Arbeitslose in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Man sprach hier von dem sogenannten Klebeeffekt.

⁸ WSI Mitteilungen 6/2008.

⁹ Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Zeitarbeit in Nordrhein-Westfalen. Strukturen, Einsatzstrategien, Entgelte.

¹⁰ Hajo Holst, Disziplinierung durch Leiharbeit? – Neue Nutzungsstrategien von Leiharbeit und ihre arbeitspolitischen Folgen, WSI-Mitteilungen 2/2009.

Mehrere Untersuchungen belegen, dass dieser Klebeeffekt, also der Verbleib als Stammbeschäftigter in dem Verleihunternehmen, gering ist und wahrscheinlich in der derzeitigen Krise gegen Null geht. Nach einer Studie¹¹ im Rahmen des Betriebspanels des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) ergibt sich ein Klebeeffekt von max. 15 %. Andere Studien kommen sogar zu noch niedrigeren Werten. So hat eine Unternehmensbefragung in Baden-Württemberg eine Quote von 7 % ergeben. Eine Umfrage der Handwerkskammer Rhein-Main bei 76 Unternehmen in der Region hat einen Klebeeffekt von 10 % ermittelt.¹²

Aus der Umfrage der IG Metall Bezirksleitung Berlin wird eine Übernahmequote von durchschnittlich 17 % angegeben, davon 42 % in ein befristetes Arbeitsverhältnis. Im Einzugsbereich der IG Metall Nordrhein-Westfalen wurde ein Klebeeffekt von 14 % ermittelt, wobei dies hauptsächlich durch den Einsatz und die Bemühungen der Betriebsräte in den Einsatzbetrieben zustande kam.

Ursache hierfür sind vor allem die geringen Löhne in der Branche. Trotz zusätzlicher Kosten und der Gewinnspanne der Verleiher sind Leiharbeiter für das entleihende Unternehmen in der Regel nicht teurer als ein regulär Beschäftigter. Damit entfällt die wichtigste Motivation für das Unternehmen, die Menschen selbst einzustellen.

Fraglich ist auch, ob Beschäftigte über Leiharbeit gegenüber anderen Arbeitslosen schneller in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden, sich also ihre Arbeitslosigkeit gegenüber einer Vergleichsgruppe, die nicht in Leiharbeit gegangen sind, verkürzt. Michael Kvasnicka¹³ konnte in einer Studie nachweisen, dass die Beschäftigungschancen von Leiharbeitern nur dann höher sind, wenn sie erneut in Leiharbeit gehen. Allerdings haben Arbeitslose, die in Leiharbeit gehen, keine größere Chance auf eine reguläre Beschäftigung als andere Arbeitslose. Damit kann die „Meilenstein-Hypothese“, dass Leiharbeit zu einem regulären Beschäftigungsverhältnis führt, nicht bestätigt werden. Allerdings gibt es auch keine nachteiligen Effekte auf zukünftige reguläre Beschäftigung und Arbeitslosigkeit.

Deregulierung auf dem Rücken der Beschäftigten

Mit der Neuordnung sollte auch die Dauer der Beschäftigung erhöht werden und die soziale Situation der Beschäftigten verbessert werden. Dieses Ziel ist eindeutig verfehlt worden. Die Beschäftigung ist nach wie vor sehr instabil. Im Regelfall erreichen die Beschäftigten noch nicht einmal eine Beschäftigungsdauer von sechs Monaten. Dies ist die Mindestvoraussetzung, damit das Kündigungsschutzgesetz greift. Dies ermöglicht den Verleihern in der Regel eine problemlose Kündigung, so dass sie keinerlei unternehmerische Risiken übernehmen müssen.

Die Dauer der Beschäftigung beträgt bei nur 44 % der Arbeitsverhältnisse mehr als drei Monate, alle anderen werden vorher beendet. Nur 13 % der Beschäftigten sind länger als ein Jahr beschäftigt.¹⁴

¹¹ IAB, Markus Promberger u. a., Leiharbeit im Betrieb, Strukturen, Kontexte und Handhabung einer atypischen Beschäftigungsform, Nürnberg, Juli 2006. Das IAB ist das Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit.

¹² IWG Bonn, Die Rolle der Zeitarbeit in einem sich ändernden Arbeitsmarkt, Nov 07, Fußnote 13.

¹³ Michael Kvasnicka, „Does Temporary Help work Provide a Stepping Stone to Regular Employment?“

¹⁴ IAB Kurzbericht 14/06.

In den letzten 10 Jahren hat sich die Beschäftigungsdauer nur leicht erhöht. Der leichte Anstieg dürfte vor allem damit zu erklären sein, dass einige Unternehmen inzwischen Leiharbeiter dauerhaft einsetzen, so dass deren Beschäftigungszeiten manchmal mehrere Jahre betragen. Im produzierenden Gewerbe ist die Verweildauer inzwischen deutlich länger. Nach einer Umfrage der IG Metall Berlin-Brandenburg-Sachsen vom November 2008 bei 99 Betriebsräten, die rund 45.000 Beschäftigte repräsentierten, beträgt die Verweildauer der Leiharbeiter im Schnitt 12,6 Monate.

Aber auch während des Bestehens eines Arbeitsverhältnisses können die Leiharbeiter sich keinesfalls darauf verlassen, dass sie durchgängig beschäftigt und vor allem durchgängig bezahlt werden. Vielfach werden sie eingesetzt wie Tagelöhner. D. h., sie erhalten nur dann eine Entlohnung, wenn auch tatsächlich Arbeit abgerufen wird.

Nicht selten werden Arbeitnehmer/innen gezwungen, ihren Urlaub zu verbrauchen, wenn für sie keine konkrete Einsatzmöglichkeit besteht. Manchmal werden verleihtfreie Zeiten unrechtmäßigerweise als Minusstunden auf die Arbeitszeitkonten gebucht. Dadurch wird oft die Verpflichtung zur Lohnfortzahlung in verleihtfreien Zeiten unterlaufen. Die Beschäftigten setzen sich nur selten zur Wehr. Sie befürchten, den Arbeitsplatz zu verlieren oder bei Kritik ihre Chancen auf Übernahme zu mindern.

Es gibt weitere Missstände:

- Vielfach wird bei Entlassungen die Kündigungsfrist nicht beachtet.
- Leiharbeiter werden falsch eingruppiert. So werden Beschäftigte vielfach als Helfer eingestuft, obwohl sie faktisch Tätigkeiten einer höheren Entgeltgruppe verrichten.
- Die Unfallhäufigkeit bei Leiharbeitnehmern ist stark angestiegen. Oft erfolgt zu Beginn der Beschäftigung keine angemessene Einweisung und Unterrichtung über Gefahren am Arbeitsplatz, dadurch erhöhen sich Unfallrisiko und Gesundheitsgefahren am Arbeitsplatz.
- Häufig erhalten Leiharbeitnehmer/innen trotz gesetzlichem Anspruch keine Fahrtkostenerstattung.

Gesellschaftliche Bedeutung von Leiharbeit

Leider gibt es zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Leiharbeit bisher keine Untersuchungen. Auch die mit hohem Aufwand betriebene Evaluierung der Arbeitsmarktreformen in Deutschland konnte zu dieser entscheidenden Frage keine Antworten liefern.

In keiner Untersuchung konnte nachgewiesen werden, dass z. B. Wachstumsimpulse durch die Leiharbeit ausgelöst wurden. Theoretisch könnte die höhere Flexibilität zu einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit führen. Jedoch auch dieser Zusammenhang ist noch nicht nachgewiesen worden und auch nicht sehr wahrscheinlich.

Im Gegensatz dazu trägt die zunehmende Leiharbeit dazu bei, Beschäftigungsrisiken zunehmend zu externalisieren bzw. auf die Beschäftigten zu verlagern. Die Leiharbeit führt zu verminderten Einnahmen in allen Zweigen der Sozialversicherung, zu Steuerausfällen und zu höheren Ausgaben vor allem in der Arbeitslosenversicherung und bei Hartz IV. Damit

steigen die Kosten für die Gesamtwirtschaft, während sich einzelne Unternehmen entlasten.

Unbekannt ist auch, wie sich der erhöhte Einsatz von Leiharbeit langfristig auf den Arbeitsmarkt auswirkt. Denkbar ist, dass das Ausbildungsniveau zurückgeht und die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt nachlässt. Denn die Branche bildet kaum aus, auch die Aufwendungen für Weiterbildung sind gering. Vor allem die weit verbreitete Beschäftigung von Leiharbeitern unterhalb ihrer eigentlichen Qualifikation und in fachfremden Bereichen kann Dequalifizierung fördern.

Vereinzelt sehen Arbeitnehmer/innen in der Leiharbeit individuelle Chancen. So können Berufseinsteiger verschiedene Betriebe kennen lernen und Erfahrungen sammeln. Doch insgesamt darf nicht übersehen werden, dass die Leiharbeit zu einer Destabilisierung des Arbeitsmarktes beiträgt.

Angesichts des Arbeitsplatzabbaus in der Leiharbeitsbranche ist auf einen weiteren wichtigen Aspekt aufmerksam zu machen: Ein/e Leiharbeiter/in, der/die in einem Betrieb etwa 7,80 Euro pro Stunde erhält, kommt am Monatsende auf einen Bruttoverdienst von 1200 Euro. Daraus kann bei einer/m Verheirateten mit einem Kind dann lediglich ein Arbeitslosengeld in Höhe von 626,40 Euro pro Monat generiert werden. Daraus kann ein Lebensunterhalt trotz Vollzeittätigkeit nicht bestritten werden. Ein/e vergleichbare/r Stamarbeiter/in erhält unter gleichen Voraussetzungen ein Arbeitslosengeld zwischen 1320 und 1480 Euro. Hinzu kommen noch die Folgen von langfristiger Leiharbeit in der Rentenversicherung. Die Betroffenen erwerben aufgrund des niedrigeren Entgelts entsprechend niedrigere Rentenansprüche.

Überwachung der Unternehmen unzureichend

Ein großes Problem ist, dass die Leiharbeitsunternehmen völlig unzureichend überwacht werden. Zuständig für die Überwachung ist die Bundesagentur für Arbeit. Die BA erteilt den Verleihern die Erlaubnis, dass sie als Verleiher tätig werden können. Bei Verstößen kann diese Erlaubnis entzogen werden. Dies geschieht vor allem dann, wenn die Unternehmen Steuern oder Sozialversicherungsbeiträge nicht abführen. Die Überwachung durch die Agenturen für Arbeit erfolgt überwiegend nach formalen Kriterien: Die tatsächlichen Verhältnisse werden zu wenig berücksichtigt. Nur selten greift die Bundesagentur für Arbeit ein, wenn Arbeitgeber gesetzliche Verpflichtungen gegenüber den Beschäftigten nicht einhalten. Die BA überlässt die Durchsetzung der Ansprüche den Beschäftigten, die sich jedoch aufgrund ihrer schwachen Position in der Regel nicht wehren oder nicht wehren können.

Betriebliche Aktivitäten der Gewerkschaften

Neben der Weiterentwicklung der Tarifverträge sind die DGB-Gewerkschaften bemüht, auch über betriebliche Aktionen die Situation der Leiharbeitsbeschäftigten zu verbessern. So hat die IG Metall eine groß angelegte Kampagne unter dem Motto „Gleiche Arbeit – Gleiches Geld“ gestartet. Die IG Metall strebt auf betrieblicher Ebene so genannte „**Besser-Vereinbarungen**“ an. Weiter Informationen unter: www.gleichearbeit-gleichesgeld.de

Das Ziel ist, weitgehend das gleiche Lohnniveau wie im Einsatzbetrieb oder im Branchenta-

rifvertrag herzustellen. Diese Vereinbarungen sind auch als Reaktion darauf zu verstehen, dass es trotz wiederholter Thematisierung in den Tarifverhandlungen und teilweiser Fest-schreibung als Zukunftsziel in einer Protokollnotiz bisher nicht gelungen ist, in den Tarifver-trägen Regelungen über Branchenzuschläge zu schaffen.

Inzwischen konnten in fast 400 Betrieben entsprechende Vereinbarungen durchgesetzt wer-den. In diesen Betrieben mit "Besser-Vereinbarungen" sind etwa 27 % aller Arbeitnehmerin-nen und Arbeitnehmer der Metall- und Elektroindustrie beschäftigt.

Viele IG Metall-Verwaltungsstellen richteten als ein Angebot der Ansprache und Hilfe für die Betroffenen Arbeitskreise für Leiharbeitsbeschäftigte ein. Die IG Metall hat auch ihr Enga-gement für arbeitslos gewordene bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohte Leiharbeitnehmer/innen verstärkt. Hierzu gehören beispielsweise individuelle Beratungsleistungen und Rechtsschutz in Zusammenarbeit mit dem DGB. So hat im November 2008 in Nordrhein-Westfalen die Telefon-Hotline Zeitarbeit gestartet, eine Initiative der DGB-Gewerkschaften in NRW und dem Arbeitsministerium NRW. Verstärkt wurden auch die Aktivitäten zur betrieblichen Be-schäftigungssicherung. So hat die IG Metall in Köln einen Interessenausgleich/Sozialplan mit der Leiharbeitsfirma abgeschlossen. Dadurch konnten Massenentlassungen für über 250 Leiharbeitsbeschäftigte abgewendet werden, obwohl ab diesem Zeitpunkt der Einsatz bei den Kölner Ford-Werken entfallen war.¹⁵

Für die Gewerkschaft ver.di ist Leiharbeit ein Schwerpunktthema. Mit ihrer Kampagne „UNGLEICH KORRIGIEREN“ will sie sowohl der Diskriminierung der Leiharbeitnehmer/innen als auch der Verdrängung der Stammbeschäftigten Einhalt gebieten. Flankiert wird die Kam-pagne im Internet unter www.hundertprozentich.de .

Die Gewerkschaft Transnet hat mit der Deutschen Bahn einen Tarifvertrag abgeschlossen, der den Beschäftigten im Bahnsektor weitgehend die gleiche Bezahlung, teilweise sogar eine höhere Bezahlung als im Branchentarifvertrag zusichert.

Darüber hinaus haben die DGB-Gewerkschaften umfangreiches Informationsmaterial für die Betroffenen erstellt und bieten Beratungen an, die Leiharbeitern helfen sollen, ihre Rechte gegenüber den Arbeitgebern durchzusetzen.

Fazit:

Leiharbeit bleibt eine umstrittene und oftmals problematische Beschäftigungsform. Die Be-deutung der Leiharbeit für den Arbeitsmarkt wird erheblich überschätzt und die sozialen Kos-ten unterschätzt. Die Gewerkschaften kritisieren vor allem die zunehmende Verdrängung regulärer Beschäftigung und damit eine zunehmende Destabilisierung des Arbeitsmarktes. Man könnte erwarten, dass Arbeitnehmer/innen, die flexibel sind, teilweise weite Anfahrten in Kauf nehmen und sich erhöhten Gefahren aussetzen, wenigstens anständig bezahlt werden. Doch dies ist nicht der Fall. Die Beschäftigten fühlen sich vielfach wie Arbeitnehmer zweiter Klasse. Das liegt vor allem an dem hohen Lohnabstand zu vergleichbaren Beschäftigten in den Einsatzbetrieben.

¹⁵ Gemeinsame Pressemitteilung von Adecco, IG Metall und Agentur für Arbeit Köln
<http://www.adecco.de/resources/pm16.pdf>

Hinzu kommen erhebliche Risiken für die Beschäftigten. Zu nennen sind hier die kurzen Beschäftigungszeiten, immer wieder verbunden mit Arbeitslosigkeit, hohe gesundheitliche Risiken und zum Teil verschlechterte Chancen auf dem Arbeitsmarkt wegen der Entwertung der Qualifikation.

Die sozialpolitischen und arbeitsmarktpolitischen Ziele, die durch die Deregulierung erreicht werden sollten, sind verfehlt worden. Die Situation ist für die Beschäftigten heute häufig schlechter als vor der Reform. Durch Leiharbeit verbessern sich die Chancen auf dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt nicht. Durch die „Hire and Fire“-Praktiken wird auch die Solidargemeinschaft, vor allem die Arbeitslosenversicherung und das Grundsicherungssystem (Hartz IV), belastet.

Die Gewinnchancen der Branche sind hoch. Die Branche selbst übernimmt nur wenige Risiken. Der Kündigungsschutz ist minimal. Weitere Risiken werden durch die Einführung von Arbeitszeitkonten gemindert, häufig ist der Beschäftigungszeitraum identisch mit dem Verleihzeitraum. Während durch diese Praktiken die Risiken weitgehend von den Beschäftigten und den Sozialversicherungen getragen werden, werden die Gewinne privatisiert. Der verstärkte Einsatz von Leiharbeit kann damit zum Einfallstor auch für andere Branchen werden, die ebenfalls ihre sozialen Verpflichtungen mindern wollen.

Die hohen Gewinnchancen durch unfaires Verhalten erfordern eine gesetzliche Regulierung und eine systematische Überwachung der Branche. Die Überwachung ist bisher völlig unzureichend. Durch die mangelnde Überwachung treten massive Wettbewerbsverzerrungen auf. Auch wenn es nur ein Teil der Branche ist, die mit unlauteren Methoden arbeitet, ist dies Verhalten geeignet, die gesamte Branche in Misskredit zu bringen. Der Staat hat hier eine Fürsorgepflicht sowohl für die Beschäftigten als auch für die Unternehmen, die sich um faire Bedingungen bemühen.

Die Leiharbeit ist ein besonderer Markt, in dem die klassischen gewerkschaftlichen Mitbestimmungs- und Regulierungsinstrumente nicht wirken. Dies ist dem Gesetzgeber durchaus bewusst und der Grund dafür, dass die Leiharbeit einer speziellen gesetzlichen Regelung unterliegt. Doch diese Regelungen sind erwiesenermaßen unzureichend und lassen zahlreiche Umgehungsmöglichkeiten zu, so dass die Intention des Gesetzgebers „Gleiches Geld für gleiche Arbeit“ unterlaufen und ins Gegenteil verkehrt wird.

Für die Arbeitsbedingungen muss der Gesetzgeber mehr Verantwortung übernehmen. Die Gewerkschaften können unter den gegebenen Rahmenbedingungen keinen ausreichenden Schutz für die Leiharbeitsbeschäftigten erreichen. Auch ein von den Gewerkschaften angestrebter höherer Organisationsgrad, wird kaum ausreichen, alle Missbräuche abzustellen. Fairer Wettbewerb in der Branche ist weder durch einzelne Betriebsräte (unterrepräsentative Anzahl an Betrieben mit Betriebsrat), noch durch individualrechtliche Klagen der Leiharbeitsbeschäftigten zu erzielen.

Der DGB erwartet, dass der Gesetzgeber nach 5-jähriger Erfahrung mit der Neuregelung Konsequenzen zieht und die Rechtsstellung der Beschäftigten gesetzlich verbessert. Der gesetzliche Leitgedanke „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ muss ohne Ausnahmen gelten.

Forderungen des DGB

Der DGB sieht dringenden gesetzlichen Korrekturbedarf:

- Das Gesetz muss so geändert werden, dass grundsätzlich ab dem ersten Tag der Beschäftigung im Entleihbetrieb das Prinzip der Gleichbehandlung beim Entgelt und den übrigen Arbeitsbedingungen gilt. Hiervon darf es nur Ausnahmen in einem sehr engen Rahmen geben.
- In einem Tarifvertrag werden das Entgelt und die Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten von Verleihunternehmen als Mindestbedingungen für den Einsatz im Entleihbetrieb (soweit die Entgelt- und Arbeitsbedingungen im Entleihbetrieb schlechter sind) und für die überlassungsfreie Zeit geregelt. Der Tarifvertrag muss über das Entsendegesetz Wirksamkeit erlangen, damit er auch für ausländische Arbeitskräfte, die nach Deutschland entsandt werden, gleichermaßen gilt.
- Die Nutzung von Leiharbeit muss sowohl zum Schutz der „Stammbeschäftigten“, als auch der Leiharbeitskräfte sozial flankiert werden. Hierzu bedarf es einer Ausweitung der Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Betriebs- und Personalräte. Vor allem müssen die Betriebsräte der Entleihunternehmen berechtigt sein, die Kontrolle einer tarifgerechten Eingruppierung oder gesetzeskonformen Vergütung der Leiharbeitskräfte zu überwachen.

Darüber hinaus muss der Betriebsrat des Entleihbetriebes im Rahmen von Auswahlrichtlinien Höchstgrenzen für Arbeitnehmerüberlassung im Betrieb durchsetzen können.

- Die Stabilität der Beschäftigung in den Verleihunternehmen muss verbessert werden. Die Einstellung von Beschäftigten nur für die Dauer des Verleihs muss deswegen gesetzlich verboten werden. (Wiedereinführung des Synchronisationsverbots)
- Der Zugang der Leiharbeitskräfte zu Weiterbildungsangeboten und Kinderbetreuungseinrichtungen muss verbessert werden. Auch dies fordert ausdrücklich die EU-Leiharbeitsrichtlinie.
- Wegen der besonderen Missbrauchsmöglichkeiten muss ein Verleih ins Baugewerbe weiterhin untersagt bleiben. Derzeit ist ein Verleih nur zwischen Betrieben des Baugewerbes unter bestimmten Rahmenbedingungen möglich.
- Die Überwachung der Verleihbetriebe ist unzureichend. Verstöße gegen Arbeitnehmerüberlassungsgesetz können nur sanktioniert werden, indem die Verleiherlaubnis entzogen wird. In der Praxis ist dies jedoch eine zu hohe Hürde, weil der Entzug das komplette Unternehmen gefährdet. Der DGB schlägt deswegen vor, weitere Ordnungswidrigkeitstatbestände einzuführen, die mit Geldbußen bei Verstößen geahndet werden können.