

Ausgabe Nr. 21 / 29.8.2002

In aller Kürze

- In den meisten europäischen Ländern gibt es ein mehr oder weniger striktes Regelwerk für die Zeitarbeitsbranche.
- Ein Vergleich dieser Länder zeigt:
 - Zeitarbeit hat im letzten Jahrzehnt fast überall kontinuierlich zugenommen. Die Quote von durchschnittlich 2,1 Prozent ist aber nach wie vor gering. Den höchsten Anteil verzeichnen Großbritannien und die Niederlande (über 4%), den niedrigsten Griechenland und Italien (0,2%).
 - Zeitarbeit ist größtenteils eine Männerdomäne. In allen Ländern sind die meisten Zeitarbeiter jünger als 35. In Deutschland und Belgien ist Zeitarbeit im Bauhauptgewerbe verboten.
 - Nicht selten müssen Leiharbeiter im Vergleich zu Stammkräften Nachteile in Kauf nehmen: Ihre Löhne sind i.d.R. niedriger, die Arbeitsbedingungen und Weiterbildungsmöglichkeiten schlechter.
- In manchen Ländern verhindern Vorschriften, die auf den Schutz regulärer Beschäftigung zielen, dass Zeitarbeit ihr Potenzial dort voll entfalten kann („Rache des Gutgemeinten“). Den Leiharbeitern wäre oft mehr gedient, wenn die Arbeitsbedingungen verbessert und deren Einhaltung auch besser kontrolliert würden.

Autor/in

**Elke Jahn
Helmut Rudolph**

Zeitarbeit – Teil II

Völlig frei bis streng geregelt: Variantenvielfalt in Europa

Ein Instrument der Arbeitsmarktflexibilisierung schafft Vorteile für Arbeitgeber wie Arbeitnehmer, birgt aber auch finanzielle und soziale Risiken für die Leiharbeiter

In der letzten Dekade war die Zeitarbeit in vielen europäischen Ländern Gegenstand arbeitsmarktpolitischer und arbeitsrechtlicher Reformen. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen wurden einerseits modifiziert, um den Flexibilitätsbedürfnissen der Unternehmen entgegen zu kommen. Andererseits sollten den Zeitarbeitnehmern die Eingliederung in den Arbeitsmarkt erleichtert und angemessene Arbeitsbedingungen gewährleistet werden.

Mit dem Einsatz neuer Vertragsformen versuchen die Unternehmen, flexibel auf Auftragsspitzen und Schwankungen der Konjunktur zu reagieren und Kosten gering zu halten, die die Normen des Kündigungsrechts verursachen. Vor allem Zeitarbeit und befristete Arbeitsverträge stellen jedoch den Bestandsschutz der Arbeitsverhältnisse in Frage. Angesichts aktueller Diskussionen um die Zeitarbeit soll hier eine Übersicht über deren Verbreitung und Regulierung in Europa gegeben werden (vgl. IAB-Kurzbericht Nr. 20/2002).

Regulierung der Zeitarbeit

Ähnlich wie in Deutschland sind die Arbeitsmärkte in den meisten kontinental-europäischen Ländern mit einem dichten Netz von Regeln und Gesetzen überzogen und weisen eine Vielzahl von Varianten bei der Vertragsgestaltung auf. Die Europäische Kommission hat allerdings in der letzten Dekade die Rahmenbedingungen für befristete Arbeitsverträge und für Teilzeitarbeit durch Richtlinien harmonisiert. Bereits 1990 hat die Europäische Kommission dem Rat drei Vorschläge für Richtlinien über den Abschluss von Teilzeitarbeitsverträgen, befristeten Arbeitsverhältnissen und von Leiharbeit präsentiert. Der Rat hat diese Vorschläge mit den Sozialpartnern zwischen 1990 und 1994 mehrfach erörtert, 1991 aber nur eine Richtlinie verabschiedet. Sie regelt die Sicherheit und den

Gesundheitsschutz von Arbeitskräften mit befristeten Arbeitsverhältnissen oder Leiharbeitsverträgen. Seither hat die Kommission mehrfach die Dringlichkeit einer Verabschiedung der Richtlinien über atypische Beschäftigungsverhältnisse hervorgehoben, da gemeinschaftsweite Bestimmungen unentbehrlich für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Flexibilität und Sicherheit seien. Für Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverhältnisse konnte die Europäische Kommission schließlich 1997 bzw. 1999 europaweit Richtlinien einführen. Die Versuche der Europäischen Kommission die Arbeitsbedingungen von Zeitarbeitern verbindlich zu regeln, sind jedoch bislang am Widerstand der Sozialpartner gescheitert – zuletzt im Mai 2001.

Im März 2002 hat die Kommission einen neuen Vorschlag für eine Richtlinie über die Arbeitsbedingungen von Leih-

Arbeitnehmern vorgelegt. Drei Ziele will die Richtlinie¹ erreichen:

- Erstens sollen durch die Anwendung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung Zeitarbeiter nicht schlechter gestellt werden als vergleichbare Arbeitnehmer im Entleihbetrieb. Ausnahmen von diesem Grundsatz sollen zulässig sein, sofern dies sachliche Gründe rechtfertigen, die Dauer des Einsatzes kürzer als 6 Wochen ist, der Leiharbeiter mit dem Verleiher einen unbefristeten Arbeitsvertrag geschlossen hat oder falls schließlich die Sozialpartner in den Mitgliedstaaten im Wege von Tarifvereinbarungen Arbeitsbedingungen festlegen, die einen angemessenen Schutz gewährleisten.
- Zweitens schlägt die Kommission vor, Leiharbeitnehmern den Zugang zu angemessenen Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten zu erleichtern.
- Außerdem ist die Zahl der Zeitarbeiter künftig bei der Berechnung des

Schwellenwertes für die Einrichtung einer Arbeitnehmervertretung innerhalb des Zeitarbeitunternehmens zu berücksichtigen.

Wird die Richtlinie angenommen, muss sie innerhalb von zwei Jahren in nationales Recht umgesetzt werden.

Regulierung der Leiheinsätze

In allen europäischen Ländern findet man die typische Dreiecksbeziehung zwischen der Zeitarbeitsfirma, dem Leiharbeiter und dem Entleiher. Über diese grundlegende Vertragskonstruktion hinaus ist die Variantenvielfalt groß. So war bis 1994 die Zeitarbeit in Luxemburg und bis Ende 2001 in Griechenland nicht erlaubt bzw. noch nicht reguliert. In Großbritannien und Irland sowie in Dänemark, Finnland und Schweden finden sich kaum Vorschriften zum Einsatz von Leiharbeitskräften. In Belgien, Deutschland, Luxemburg und Portugal ist die Zeitarbeit hingegen umfassend geregelt.

Auch hinsichtlich des Regulierungsniveaus unterscheiden sich die Länder der Europäischen Union. In Deutschland, Österreich und Griechenland ist Leiharbeit ausschließlich gesetzlich geregelt, in anderen Ländern wie in den Niederlanden und Schweden setzt das Recht einen weiten Rahmen, den kollektivvertragliche Vereinbarungen konkretisieren.

In fast allen Ländern werden Leiharbeiter in der Regel zunächst befristet eingestellt. In Deutschland, Finnland, Griechenland, Italien, den Niederlanden, Spanien und Schweden existieren auch unbefristete Vertragsvarianten, oder es gehen befristete Verträge nach einer festgelegten Überlassungsdauer in unbefristete Verträge über.

Wie in Deutschland schließen in den meisten Ländern die Zeitarbeitskräfte einen Arbeitsvertrag mit dem Verleiher als Arbeitgeber. In Irland allerdings und zum Teil auch in Großbritannien ist die Entleihfirma der Arbeitgeber, auch wenn die Zeitarbeitsfirma den Lohn entrichtet.

¹ Europäische Kommission (2002)

Tabelle 1

Regulierung der Leiharbeitsbranche in der EU								
Land	Arten von erlaubten Tätigkeiten (Skala 0 bis 4)*		Beschränkung bei der Zahl der Erneuerungen		Maximale Dauer einschl. Verlängerungen		Regulierung insgesamt (Skala 0 bis 4)**	
	Ende 80er	2001	Ende 80er	2001	Ende 80er	2001	Ende 80er	2001
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Belgien	2	1,5	ja	ja	2	12	4	3,9
Dänemark	2	4	ja	nein	3	unbegr.	4	0,5
Deutschland	2	3	ja	ja	6	24	4	2,3
Finnland	4	4	...	nein	...	unbegr.	0,5	0,5
Frankreich	2,5	2	ja	ja	24	18	2,6	3,3
Griechenland	0	4	—	ja	—	8	5,5	1,5
Großbritannien	4	4	nein	nein	unbegr.	unbegr.	0,5	0,5
Irland	4	4	nein	nein	unbegr.	unbegr.	0,5	0,5
Italien	0	3	—	nein	—	unbegr.	5,5	1,3
Niederlande	3	4	ja	ja	6	36	3,3	0,8
Österreich	3	4	ja	nein	unbegr.	unbegr.	1,8	0,5
Portugal	1	2	ja	ja	9	12	4,5	3,5
Schweden	0	4	—	nein	...	unbegr.	5,5	0,5
Spanien	0	2	—	nein	—	unbegr.	5,5	2
Luxemburg	0	2	—	ja	—	12	5,5	3,5

... Daten nicht verfügbar; — nicht anwendbar

*) Einschränkung der Einsatzfelder: 0 wenn Zeitarbeit illegal bzw. nicht reguliert ist, 1 starke, 2 mittlere, 3 kaum, 4 keine Einschränkungen

**) mit dem Indikatorwert steigt die Regulierungsintensität der Zeitarbeit

In allen Ländern der Europäischen Union gibt es seit den 80er Jahren einen anhaltenden Trend, den Einsatz von Leiharbeit zu liberalisieren. Um die Stringenz des Arbeitnehmerüberlassungsrechts international vergleichen zu können, hat die OECD eine umfassende Liste von Indikatoren zusammengestellt, die sich auf die Entwicklung der gesetzlichen Schutzbestimmungen seit den 80er Jahren erstreckt. Die OECD hat hierzu die Kriterien in **Tabelle 1** entwickelt und erhoben. In der Tabelle wird der Stand der Regulierung zum Jahr 2001 aktualisiert und mit den Vorschriften, die Ende der 80er Jahre gültig waren, verglichen. Die drei Einzelindikatoren umfassen die Tätigkeiten, bei denen Zeitarbeit gesetzlich zulässig ist, die Beschränkung der Vertragserneuerung sowie die maximale Gesamtdauer, die die Vertragskette erreichen darf.

Die Spalten 1 und 2 der Tabelle klassifizieren auf einer Skala von 0 bis 4 die Tätigkeiten, die Zeitarbeiter ausführen dürfen. Ist Zeitarbeit verboten oder nicht reguliert, wird eine Null vergeben. Die Werte 1 bis 3 erhält ein Land in Abhängigkeit vom Grad der Beschränkungen, denen die Leiharbeit unterworfen ist. Bei keinen Beschränkungen wird der Wert 4 vergeben.

Zu den Gründen, die Leiharbeit in fast allen Ländern rechtfertigen, gehören Saisonarbeit, Arbeitsverträge zur Aushilfe oder zur Vertretung abwesender Arbeitnehmer. In den meisten Ländern ist Leiharbeit verboten, wenn der Grund für die Beschäftigung darin besteht, streikende Arbeitnehmer zu ersetzen, wenn Gesundheitsrisiken bestehen oder wenn Arbeitnehmer unmittelbar vorher betriebsbedingt entlassen wurden. Ähnlich wie in Deutschland ist in Belgien Leiharbeit im Bauhauptgewerbe nicht gestattet. In der öffentlichen Verwaltung ist Zeitarbeit in Belgien, Frankreich und Spanien verboten.

Ein Blick auf **Tabelle 1** zeigt, dass in den 80er Jahren in 5 der 15 europäischen Länder Leiharbeit verboten bzw. nicht reguliert war. Heute ist Leiharbeit in allen Ländern der EU erlaubt. Mit Aus-

nahme von Großbritannien, Irland und Österreich – Länder, die für ihre liberalen Vorschriften beim Leiharbeitnehmerrecht bekannt sind – gab es in den 80er Jahren in allen Ländern Beschränkungen bei der maximalen Dauer der Leiheinsätze und der Länge der Vertragsketten. Zurzeit existieren noch in Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, den Niederlanden und Portugal solche Vorschriften.

Die Spalten 7 und 8 der Tabelle fassen die Teilindikatoren in einem Gesamtindikator zusammen, der die Stringenz der Regulierung der Leiharbeit misst. Die Einzelvariablen werden zunächst in eine Skala mit 0 bis 6 Punkten übertragen. Der Gesamtindikator mit Werten zwischen 0,5 und 5,5 entspricht dem gewogenen Durchschnitt der drei transformierten Einzelindikatoren. Die Regulierungsintensität nimmt dabei mit dem Indikatorwert zu.

Gemessen an der Rigidität des Arbeitnehmerüberlassungsrechts besetzten in den 80er Jahren die drei südeuropäischen Länder Italien, Spanien und Griechenland sowie Schweden und Luxemburg die oberen Rangplätze. Diese fünf Länder verfügten in den 80er Jahren auch über einen vergleichsweise stringenten Kündigungsschutz. Deutschland hatte – gemessen am Mittelwert der Länderverteilung von 3,5 – mit einer Regulierungsintensität von 4,0 ein relativ strenges Leiharbeitsrecht. Die Länder mit den niedrigsten Regulierungsintensitäten waren in den 80er Jahren Großbritannien, Irland und Finnland.

Wie Spalte 8 zeigt, wurden in den letzten 15 Jahren in vielen Ländern der Europäischen Union die Vorschriften zur Zeitarbeit erheblich gelockert. Belgien führt nun gefolgt von Portugal und Luxemburg die Liste der Länder mit strengen Regulierungen an. Dänemark, Italien, Griechenland, Spanien und Schweden haben die Vorschriften zur Entsendung von Arbeitnehmern grundsätzlich dereguliert. Gemessen am arbeitsmarktpolitischen Ziel, die Regeln der Leiharbeit zu liberalisieren, machte Schweden den größten Schritt: Dort war in den

80er Jahren Leiharbeit noch verboten, heute gehört Schweden zu den Ländern mit der geringsten Regulierungsdichte. Deutschland liegt mit einem Wert von 2,3 erneut über dem europäischen Durchschnitt von 1,7.

Arbeitsbedingungen der Zeitarbeiter

Die in **Tabelle 1** genannten Regulierungen haben primär das Ziel, das Wachstum der Leiharbeitsbranche zu begrenzen und dafür zu sorgen, dass Zeitarbeit nicht den Bestand des Standardarbeitsverhältnisses gefährdet. Neben der Zulässigkeit von Einsatzfeldern werden immer wieder Regulierungen der Arbeitsbedingungen von Leiharbeitskräften gefordert. Hierzu gehören die Höhe der Entlohnung, die Arbeitszeiten, die Mitbestimmungsrechte, die Teilnahme an Aus- und Weiterbildung und Fragen der Arbeitsplatzsicherheit. Um einerseits dem Flexibilitätsbedürfnis der Unternehmen entgegenzukommen und dennoch angemessene Arbeitsbedingungen für Zeitarbeiter zu gewährleisten, gibt es in den meisten Ländern ergänzende Vorschriften, Verhaltenskodizes für die Zeitarbeitsbranche und zusätzliche Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern. **Tabelle 2** (auf Seite 4) fasst die aktuellen Regulierungen der Arbeitsbedingungen zusammen.

Eine wichtige Markteintrittsbarriere für Zeitarbeitsfirmen stellt die Erlaubnispflicht dar (vgl. **Tabelle 2, Spalte 1**). Die Erlaubnis ist meist an die Hinterlegung finanzieller Sicherheiten, Meldepflichten und den Nachweis der Einhaltung von Arbeitsstandards gebunden. Sie wird in der Regel nur befristet vergeben. Die Erlaubnispflicht hat das Ziel, illegale Leiharbeit vor allem in den Sektoren zu verhindern, in denen Leiharbeit verboten ist. Ferner kann damit die Erlaubnis erteilende Behörde den Umfang der Leiharbeit steuern. Es verwundert nicht, dass Leiharbeitsfirmen in Ländern mit geringem Regulierungsniveau wie Dänemark, Großbritannien, Finnland, den Niederlanden und Schweden keine gesonderte Erlaubnis benötigen.

Der Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission sieht – wie erwähnt – vor, dass die Zahl der Zeitarbeiter bei der Berechnung des Schwellenwertes für die Einrichtung einer Arbeitnehmervertretung im Zeitarbeitsunternehmen künftig zu berücksichtigen sind. Die Spalte 2 zeigt, dass in vielen Ländern bereits Vorschriften existieren, die den Zeitarbeitnehmern kollektive Rechte im Verleihbetrieb einräumen. Allerdings haben Mitbestimmungsrechte in Zeitarbeitsfirmen faktisch nur Bedeutung für Arbeitnehmer mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag. Im Betrieb des Entleiher haben Leiharbeitskräfte nur vereinzelt ein Wahlrecht und werden nur selten durch den Betriebsrat vertreten.

Die meisten Länder der EU statuieren in ihren nationalen Gesetzen den Gleich-

behandlungsgrundsatz. Der Grundsatz soll einerseits die Umgehung von Arbeitsbedingungen verhindern, die für die Stammebelegschaft gelten. Andererseits soll der Grundsatz sicherstellen, dass auch Leiharbeiter in den Genuss von Senioritätsentlohnung, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Urlaubsgeld, Weiterbildungsmaßnahmen und anderen Sozialleistungen gelangen.

In der Praxis ist es jedoch oft schwierig die Gleichbehandlung von Zeitarbeitern angesichts der kurzen Ausleih- und Beschäftigungszeiten durchzusetzen. Mitunter sind – wie in den Niederlanden – die diesbezüglichen Vorschriften an die Dauer der Beschäftigung beim Entleiher gebunden. Häufig umfasst der Grundsatz auch die Gleichbehandlung hinsichtlich der Entlohnung (vgl. **Tabel-**

le 2, Spalte 4). Tarifverträge, die die Unternehmen der Zeitarbeitsbranche binden, haben jedoch in der Regel Vorrang vor dem Grundsatz der Gleichbehandlung.

Dies gilt insbesondere für die Niederlande und Schweden, wo Tarifvereinbarungen stark zentralisiert sind und praktisch die gesamte Leiharbeitsbranche abdecken. In Schweden sehen die Tarifverträge beispielsweise einen Mindestlohn in Höhe von 80% des Vergleichslohnes vor.

Im nächsten Abschnitt, der die Erfahrungen einzelner Länder zusammenfasst, wird gezeigt, dass dem Gleichbehandlungsgrundsatz im Hinblick auf Entlohnung und Arbeitsbedingungen auch in anderen Ländern nur selten gefolgt wird.

Tabelle 2

Arbeitsbedingungen für Leiharbeiter in der EU					
	Erlaubnispflicht	Arbeitnehmervertretung	Gleichbehandlungsgrundsatz	Entlohnung	Tarifverträge
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Belgien	ja	ja	teilweise	Tarifbedingungen des Entleiher	ja
Dänemark	nein	nein	nein, aber Tarifvereinbarungen	keine Regelung	teilweise
Deutschland	ja	ja, bei Zeitarbeitsfirma	nein, Ausnahmen	keine Regelung	nein, einzelne Firmentarifverträge
Finnland	nein	ja, bei Zeitarbeitsfirma	ja	Tarifbedingungen des Entleiher	teilweise
Frankreich	ja	ja, falls Beschäftigung > 3 Monate	ja	Tarifbedingungen des Entleiher	ja, sektoral
Griechenland	ja	Daten nicht verfügbar	ja	Tarifbedingungen des Entleiher	nein
Großbritannien	nein	teilweise, bei Zeitarbeitsfirma und Entleiher	nein	keine Regelung	nein, einzelne Firmentarifverträge
Irland	ja	ja, falls Beschäftigung > 12 Monate	nein	keine Regelung	nein
Italien	ja	ja	ja	Tarifbedingungen des Entleiher	ja, sektoral
Luxemburg	ja	ja, falls Beschäftigung > 10 Monate	teilweise	keine Regelung	ja
Niederlande	nein	ja, falls Beschäftigung > 26 Wochen	ja, stufenweise	Tarifbedingungen des Entleiher	ja
Österreich	ja	ja, bei Zeitarbeitsfirma und Entleiher	ja	Tarifbedingungen des Entleiher	nein
Portugal	ja	nein	ja	keine Regelung	nein
Schweden	nein	ja, bei Zeitarbeitsfirma	nein, aber Tarifvereinbarungen	Mindestlohn in Höhe von 80% des Vergleichslohnes	ja
Spanien	ja	ja, bei Zeitarbeitsfirma	ja	Tarifbedingungen des Entleiher	ja, sektoral

Quelle: Zusammenstellung auf Basis von Storrie (2002) und nationalen Berichten über Zeitarbeit

Empirische Aspekte der Zeitarbeit

Zeitarbeit ist eine relativ neue Form der Beschäftigung, so dass es in vielen europäischen Ländern bislang keine amtliche Statistik zur Zeitarbeit gibt. Auch EUROSTAT erfasst Leiharbeiter nicht in einer eigenen Kategorie. Infolgedessen stützen sich die folgenden Angaben auf Statistiken des internationalen Verbands der Zeitarbeitunternehmen (CIETT) sowie auf eine kürzlich veröffentlichte Untersuchung der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (ESLA) und auf nationale Berichte der einzelnen Länder. Ein Vergleich der nationalen Statistiken mit den Daten von CIETT zeigt jedoch, dass die Datenquellen mitunter erheblich voneinander abweichen, wie etwa bei der Zahl der Zeitarbeiter und der Höhe der Leiharbeitsquoten. Der Grund hierfür ist, dass nicht alle Zeitarbeitsfirmen in den nationalen Verbänden der Zeitarbeit organisiert sind. Bei der Interpretation der Länderdaten ist deshalb zu berücksichtigen, dass die Unterschiede zwischen den Ländern auch von Messfehlern und methodischen Schwächen beeinflusst sind.

Nach Schätzungen von CIETT hat die Zeitarbeit in den meisten europäischen Ländern während des vergangenen Jahrzehnts kontinuierlich zugenommen. Jedoch ist der Anteil der Leiharbeiter an den Erwerbspersonen nach wie vor gering. In der Europäischen Union waren im Zeitraum 2000/2001 durchschnittlich ca. 2,8 Millionen Personen als Zeitarbeiter beschäftigt, das entspricht einem Anteil von ca. 2,1% an der Gesamtbeschäftigung². Die ESLA-Umfrage über die Arbeitsbedingungen

bestätigt für das Jahr 2000 mit einer Leiharbeitsquote von 2% diesen Wert. **Abbildung 1** zeigt die Leiharbeitsquote der Jahre 1998/1999 und 2000/2001 für die einzelnen Länder der europäischen Union.

In absoluten Zahlen hatte nach Angaben von CIETT 2000/2001 Großbritannien mit ca. 1,3 Mio. Arbeitnehmern die meisten Leiharbeitskräfte, gefolgt von Frankreich mit ca. 604 Tsd. und Deutschland mit ca. 283 Tsd. Nach der Arbeitnehmerüberlassungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit waren in Deutschland im Juni 2000 339 Tsd. (2001: 357 Tsd.) Leiharbeiter beschäftigt, das entspricht 1,2% (1,3%) aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Gemessen an der Leiharbeiterquote nimmt abermals Großbritannien vor den Niederlanden und Luxemburg die Spitzenposition ein. Am wenigsten verbreitet ist die Leiharbeit in Italien, Griechenland und Dänemark.

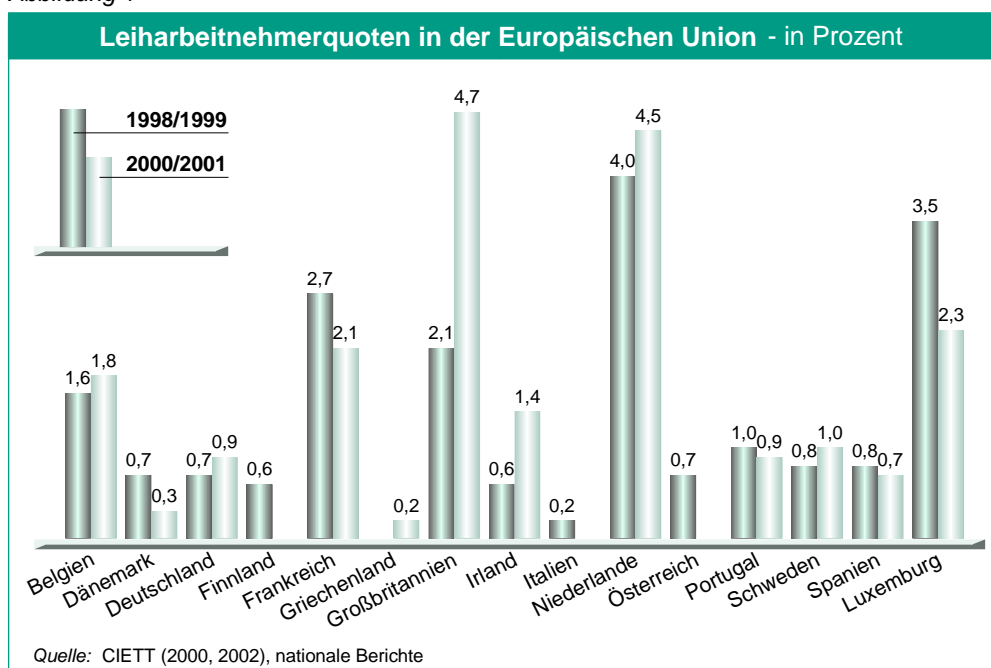
Rechtliche Einschränkungen zum Abschluss von Zeitarbeitsverträgen sollen vermeiden, dass Arbeitgeber generell auf diese Vertragsform ausweichen. Dementsprechend ist in Ländern mit einem strengen Leiharbeitsrecht eine niedrige Leiharbeitsquote zu erwarten. Im Gegensatz zu dieser Prognose besteht allerdings zwischen dem Indikator, der die Regu-

lierungsintensität des Zeitarbeitsrechts misst, und den Leiharbeitsquoten kein Zusammenhang. Offenbar erklärt das Zeitarbeitsrecht nicht die bestehenden Unterschiede in der Leiharbeitsquote zwischen den einzelnen Ländern. Wie stark Arbeitgeber die Möglichkeiten des Zeitarbeitsrechts ausschöpfen, hängt auch von anderen Faktoren ab, zu denen nicht zuletzt die Stringenz des allgemeinen Kündigungsschutzrechts und des Befristungsrechts gehören.

Sozio-ökonomische Merkmale

Die Masse der Zeitarbeitsersätze werden von Männern ausgeführt. Das gilt auch, wenn man berücksichtigt, dass die Erwerbsquote der Männer höher ist als die der Frauen. Eine Ausnahme bilden die skandinavischen Länder, in denen mehr Frauen als Männer in Zeitarbeit beschäftigt sind. Finnland und Schweden nehmen unter den skandinavischen Ländern mit 78% bzw. 80% weiblichen Leiharbeitnehmern die Spitzenpositionen ein. In Großbritannien und den Niederlanden teilen sich Männer und Frauen die Leiharbeitsjobs. Berücksichtigt man jedoch die Erwerbsquote, so sind auch hier Frauen stärker vertreten als Männer. In Österreich und Deutschland sind nach Angaben von CIETT nur 16% bzw. 22% der Leiharbeiter Frauen.

Abbildung 1



² Berechnung auf der Basis von CIETT und nationalen Angaben, ohne Finnland, Griechenland, Italien und Österreich. Für 1998/1999 wird geschätzt, dass in der EU ca. 1,8-2,1 Millionen Arbeitnehmer bei Zeitarbeitsfirmen beschäftigt waren, das entspricht etwa 1,2%-1,4% der gesamten Beschäftigung.

Abbildung 2

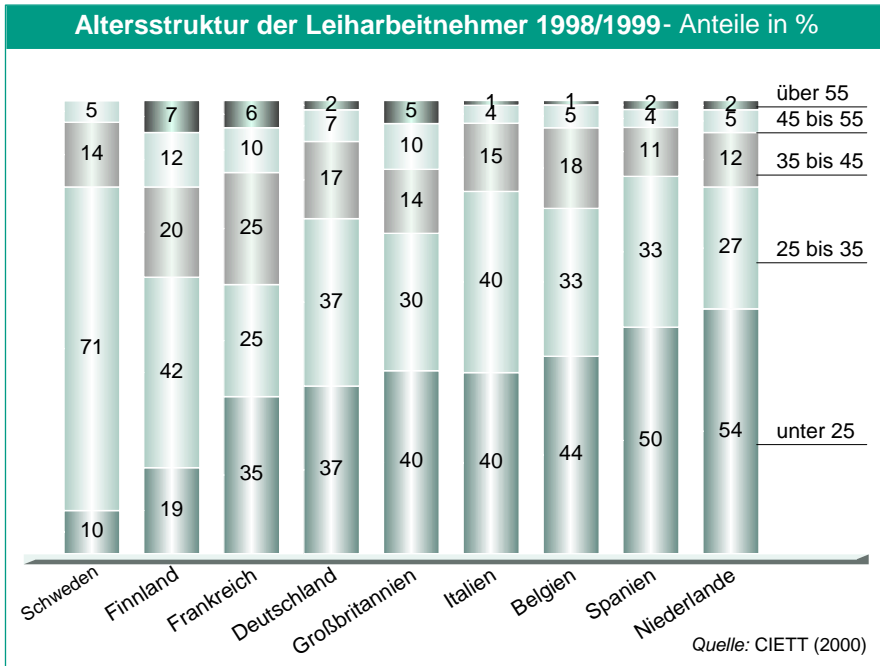


Abbildung 2 gibt Auskunft über die Altersstruktur von Zeitarbeitnehmern. Ähnlich wie befristete Arbeitskräfte sind auch die meisten Zeitarbeiter unter 35 Jahre alt. In den Niederlanden und Spanien sind Leiharbeiter am jüngsten. Die Mehrzahl der schwedischen und finnischen Zeitarbeitskräfte ist zwischen 25 und 35 Jahre alt. Arbeitskräfte über 55 finden in allen Ländern nur selten eine Beschäftigung im Leiharbeitssektor.

Die hohe Befristungs- und Leiharbeitsquote unter den jungen Arbeitnehmern wird mitunter als Hinweis darauf gewertet, dass Betriebe temporäre Arbeitsverträge als Probezeit nutzen. Bei dieser Interpretation ist jedoch zu berücksichtigen, dass in diesen Daten auch nebenerwerbstätige Schüler und Studenten enthalten sind. Sie nutzen die Vermittlung der Leiharbeitsfirmen, um während der Ferien befristet zu jobben. Zwar ist auch hier ein indirektes „Screening“ nicht auszuschließen, mit dem die Jugendlichen auf ihre Eignung für ein anschließendes reguläres Arbeitsverhältnis überprüft werden. Nach Umfragen von CIETT dient Leiharbeit allerdings nur in 11% aller Fälle als Probezeit.

Einsatzgebiete

Auch hinsichtlich der Wirtschaftssektoren, in denen Leiharbeiter eingesetzt werden, gibt es beachtliche Unterschiede zwischen den europäischen Län-

dern. Nach den Berechnungen von CIETT stehen bei der Vermittlung von Zeitarbeit überwiegend Tätigkeiten im gewerblichen Bereich im Vordergrund. Dies gilt vor allem für Irland (80%), Italien (74%) und Belgien (69%). In Schweden, Großbritannien und Finnland liegt dort allerdings der Anteil der Einsätze unter 12%. Wie in Deutschland ist in Belgien Leiharbeit im Bauhauptgewerbe ausdrücklich verboten. In diesem Sektor erzielten die Zeitarbeitsfirmen in Luxemburg 1998 35%, in Frankreich 18% (1999) und in Portugal 10% (1998) ihrer Einsätze.

Entlohnung

Trotz des Gleichbehandlungsgrundsatzes, der in vielen Ländern der EU gilt, lassen sich erhebliche Lohnunterschiede zwischen Zeitarbeitnehmern und unbefristeten Arbeitnehmern feststellen. In Spanien z.B. ist seit 1999 gesetzlich geregelt, dass Leiharbeiter den Vergleichslohn erhalten sollen. Vor dieser Reform betrug das Lohn differential 10% bis 15%. Nach der Reform stiegen die Löhne – Angaben von Zeitarbeitsfirmen zufolge – um 20%. Gleichzeitig war ein Rückgang der Nachfrage nach Leiharbeitskräften zu beobachten. In Großbritannien erhielten vollzeitbeschäftigte Leiharbeiter 1999 nur ca. 68% des durchschnittlichen Entgelts eines regulären Arbeitnehmers. Für Österreich wird ein Lohnabstand in Höhe von 5%

bis 30% geschätzt, in Deutschland verdienen Leiharbeiter sogar 22% bis 40% weniger als Arbeitnehmer mit regulären Verträgen. Daraus folgt, dass bei einer Verabschiedung der eingangs erwähnten Richtlinie der Europäischen Kommission mit einem Lohnkostenanstieg für die Entleiher von mindestens 20% zu rechnen ist. Allerdings gibt es auch Länder und Branchen in denen Leiharbeiter mehr verdienen als Festangestellte. In Dänemark, Großbritannien, Frankreich und Schweden mehren sich die Hinweise darauf, dass Arbeitnehmer die Beschäftigung in einer Zeitarbeitsfirma deshalb vorziehen. Dies gilt insbesondere für Sektoren mit einer Überschussnachfrage nach Arbeitskräften, wie bei den Pflegeberufen in Dänemark und Schweden zu beobachten ist.

Von den Lohn differentialen kann allerdings nicht zwingend auf eine Diskriminierung von Zeitarbeitern geschlossen werden. Denn in den meisten Studien werden die tatsächliche Berufserfahrung, die Dauer der Betriebszugehörigkeit, persönliche Merkmale der Zeitarbeiter – wie Alter, Geschlecht und Beruf – sowie sektorale Unterschiede nicht berücksichtigt.

Arbeitsplatzsicherheit

Alle Länder der EU berichten über Verstöße gegen die Vorschriften zum Gesundheitsschutz und der Arbeitsplatzsicherheit. Auch die ESLA-Umfrage über die Arbeitsbedingungen dokumentiert, dass Zeitarbeiter

- seltener über mögliche Risiken am Arbeitsplatz informiert werden,
- häufiger repetitive, monotone Arbeitsabläufe ausführen müssen,
- bei ihrer Tätigkeit ermüdende oder schmerzhafte Körperhaltungen einnehmen müssen,
- seltener Einfluss auf die Reihenfolge ihrer Aufgaben, die Erledigung der Aufgabe, das Arbeitstempo und auf die Arbeitszeit haben und
- häufiger in Schichtarbeit beschäftigt sind.

Im Vergleich zur letzten ESLA-Erhebung von 1995 haben sich die Arbeitsbedingungen der Leiharbeitskräfte in Europa erheblich verschlechtert.

Weiterbildung

In allen Ländern der EU profitieren Leiharbeiter seltener von Weiterbildungsmaßnahmen als die Stammbeslegschaft. Die ökonomische Theorie empfiehlt, dass die Kosten der Weiterbildung derjenige tragen sollte, der sich die Erträge aus diesen Investitionen aneignen kann. Bei allgemeinen Investitionen in Humankapital ist das auch der Arbeitnehmer, bei firmenspezifischen Investitionen vor allem der Entleihbetrieb und bei industriespezifischem Wissen insbesondere die Zeitarbeitsfirma. Infolge der Dreiecksbeziehung zwischen Leiharbeiter, Entleiher und Verleiher bestehen kaum Anreize, Investitionen in Humankapital zu tätigen, da ex ante nicht feststeht, wer sich die Erträge vornehmlich aneignen kann.

Die Folge ist, dass Investitionen in das Humankapital von Zeitarbeitnehmern vermutlich sozial ineffizient sind. Daher gibt es in einigen Ländern der EU mittlerweile Rechtsvorschriften und Tarifklauseln, die Leiharbeitnehmern den Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen und Schulungen erleichtern sollen.

In den Niederlanden sind Leiharbeitsfirmen z.B. durch Tarifvertrag verpflichtet, nach Ablauf von sechs Monaten den Weiterbildungsbedarf zu prüfen und gegebenenfalls Schulungsmaßnahmen durchzuführen. Zur Finanzierung dieser Maßnahmen müssen sie 0,7% des Lohnes in einen Weiterbildungsfonds einzahlen.

In Italien, Spanien und Portugal sieht das Gesetz eine Zwangsrückstellung in Höhe von 1% des Arbeitsentgelts vor, die Verleihbetriebe in die Weiterbildung ihrer Zeitarbeiter investieren müssen. Allerdings wird die Einhaltung dieser Vorschrift selten überprüft. In Portugal haben Kontrollen ergeben, dass die Bildungsrückstellungen nur 0,3% anstelle der gesetzlich vorgeschriebenen 1% betragen.

Dauer der Einsätze

Ebenso wie in Deutschland ist in den meisten Ländern der EU die Einsatzdauer in 90% aller Beschäftigungsverhältnisse geringer als sechs Monate. In Frankreich und Spanien lag die Einsatzdauer in 80% der Fälle sogar unter einem Monat, in Finnland bei 51 Tagen. In Deutschland waren im Jahr 2000 ca.

66% der Beschäftigungsverhältnisse kürzer als 3 Monate (vgl. auch *IAB-Kurzbericht Nr. 20/2002*). In den Niederlanden und Österreich, wo es keine gesetzlichen Beschränkungen bei der Einsatzdauer gibt, war sie in ca. 30% bzw. 34% der Fälle länger als sechs Monate. In den meisten Ländern liegt die Entleihdauer von Zeitarbeitskräften unter der Dauer der eng verwandten befristeten Arbeitsverträge. Französische und deutsche Erfahrungen deuten zudem darauf hin, dass die Zeitarbeit über die Saison sowie über den Konjunkturzyklus sehr viel stärker schwankt als die befristeten Beschäftigungsverhältnisse.

Brückenfunktion der Leiharbeit

Der Leiharbeit wird eine Brückenfunktion in den ersten Arbeitsmarkt zugeschrieben. Eine 1999 von CIETT in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden und Spanien durchgeführte Umfrage kommt zu dem Ergebnis, dass 34% der Leiharbeitnehmer vorher ohne Beschäftigung waren. Darunter waren 14% Schulabgänger, 6% gehörten zu den Nicht-Erwerbspersonen, 4% waren Heimarbeiter und jeder Zehnte war langzeitarbeitslos. Von den Leiharbeitnehmern, die vorher erwerbstätig waren, waren 17% bereits bei anderen Verleihern und 12% in befristeten Arbeitsverhältnissen beschäftigt, während 32% eine unbefristete Anstellung hatten. Nach Auskunft von CIETT erhielten im Durchschnitt der fünf Länder 43% der Zeitarbeiter ein Jahr nach der Überlassung ein befristetes oder unbefristetes Arbeitsplatzangebot im regulären Arbeitsmarkt. In den Niederlanden und in Spanien galt dies sogar für 53% bzw. 52% der Leiharbeitnehmer. In Deutschland fanden dagegen nur 29% der Leiharbeitnehmer eine Beschäftigung außerhalb der Leiharbeitsbranche.

Nationalen Berichten zufolge waren in Frankreich 40% der Leiharbeitnehmer ein Jahr nach der Überlassung befristet oder unbefristet beschäftigt. Die Hälfte wurde von den früheren Entleihern eingestellt. Ein Arbeitsplatzangebot von den Kundenbetrieben erhielten in Spanien und Deutschland 30% und in Belgien 23% der Leiharbeitnehmer.

Über die Höhe des Nettobeschäftigungseffektes ist jedoch nichts bekannt, da sich

insbesondere nicht ohne weiteres abschätzen lässt, welchen Erwerbszustand die Zeitarbeitnehmer hätten, wären sie nicht in Leiharbeitsunternehmen beschäftigt worden.

Da Leiharbeitsfirmen außerdem ihre Arbeitnehmer sorgfältig prüfen, ist darüber hinaus zu vermuten, dass die meisten Leiharbeitskräfte über marktnahe Qualifikationen verfügen. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass Entleiher und Arbeitnehmer die Zeitarbeit auch als Suchweg nutzen und manche Einsätze die Funktion einer Probezeit haben. Das Leiharbeitsverhältnis ist unter diesem Aspekt nur ein Substitut für das herkömmliche Arbeitsverhältnis und die Probezeit.

Leiharbeit als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik

In den 90er Jahren wurden erste Versuche unternommen, die Leiharbeit als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik einzusetzen. Ziel dieser vermittlungsorientierten Leiharbeit ist es, Arbeitslosen mit Vermittlungshemmnissen – wie Langzeitarbeitslosen, Behinderten, ethnischen Minderheiten und älteren Arbeitnehmern – den Weg in den ersten Arbeitsmarkt zu ebnet. Zu diesem Zweck arbeiten private Leiharbeitsfirmen oder gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassungsfirmen eng mit den lokalen Arbeitsvermittlungen zusammen und werden in der Regel von den Arbeitsverwaltungen finanziell unterstützt.

Erfahrungen mit der Leiharbeit als Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben Belgien, Deutschland, Österreich, die Niederlande, Schweden und im gewissen Umfang auch Frankreich gemacht. Sowohl Österreich als auch Deutschland haben mit diesem Instrument positive Erfolge erzielt. Umfassende Evaluationsergebnisse gibt es bislang jedoch kaum. Gleichwohl ist bis auf weiteres anzunehmen, dass vermittlungsorientierte Agenturen ein nützliches Instrument der Arbeitsmarktpolitik sind.

Die Aussicht auf ein eigenes Einkommen, der Test verschiedener Jobs und Arbeitgeber sowie die Möglichkeit, Berufserfahrung zu sammeln, machen die Leiharbeit für Problemgruppen und die Arbeitsvermittlung zu einem attraktiven

Eingliederungsweg. Stigmatisierte Arbeitnehmer können ihre Leistungsfähigkeit in der Praxis unter Beweis stellen, zu der ihnen ansonsten der Zutritt verwehrt bliebe. Eine Organisation der vermittlungsorientierten Leiharbeit in erwerbswirtschaftlich orientierten Unternehmen vermeidet einerseits die Stigmatisierung, die Arbeitnehmern von öffentlich finanzierten Beschäftigungsprogrammen droht. Andererseits können sich Zeitarbeitsfirmen durch die Zusammenarbeit mit der staatlichen Arbeitsverwaltung von ihrem negativen Image befreien, das die Zeitarbeit in vielen Ländern hat, und ihre soziale Akzeptanz erhöhen.

Fazit

Die Leiharbeit fügt dem personalpolitischen Instrumentarium der Betriebe eine neue Dimension hinzu. Neben alternativen Formen der betrieblichen Personalanpassung – zu denen die befristete Beschäftigung, die Heimarbeit, das „Subcontracting“ und „Outsourcing-Maßnahmen“ gehören – können die Unternehmen mit Leiharbeit flexibel auf Auftragspitzen und Schwankungen der Konjunktur zu reagieren. Auch für die Leiharbeiter kann dieser Vertragstyp Vorteile haben. Sie sammeln in kurzer Zeit berufliche Erfahrung, knüpfen erste Kontakte zum Arbeitsmarkt und erhöhen ihre Beschäftigungschancen. Leiharbeitsfirmen reduzieren die Suchkosten und erhöhen die räumliche und sektorale Matching-Effizienz des Arbeitsmarktes – die friktionelle Arbeitslosigkeit wird abgebaut. Allerdings hat

die Leiharbeit auch ihre Schattenseiten: Die Arbeitsbedingungen sind häufig schlechter als die vergleichbarer Arbeitskräfte mit einem unbefristeten Vertrag. Leiharbeiter erhalten seltener zusätzliche Sozialleistungen, ihre Löhne sind in der Regel niedriger und sie profitieren seltener von Weiterbildungsmaßnahmen.

Leiharbeit kann den Konflikt zwischen dem Flexibilitätsbedürfnis der Arbeitgeber und dem Bedürfnis nach Einkommens- und Beschäftigungssicherheit der Arbeitnehmer lösen, wenn der Verleiher den Arbeitnehmer langfristig unter Vertrag nimmt und kurzfristig ausleiht. Leiharbeitsfirmen transformieren Fristen, sind Suchspezialisten und sparen deshalb Kosten für Firmen und Arbeitnehmer.

In den meisten kontinentaleuropäischen Ländern zielt die Regulierung der Leiharbeit auf die Beschränkung der Einsatzdauer. Dahinter steht die Befürchtung, dass Leiharbeit reguläre Arbeitsplätze verdrängt, und der Versuch, die Bedeutung des traditionellen unbefristeten Arbeitsverhältnisses zu verteidigen.

Allerdings scheint diese Art der ordnungspolitischen Regulierung nicht unbedingt im Interesse der Leiharbeiter zu sein. Diesen wäre mit einer Arbeitsmarktpolitik mehr gedient, die im Sinne des Gleichbehandlungsgrundsatzes die Arbeitsbedingungen und die Entlohnung der Leiharbeiter sowie ihren Arbeitsplatzschutz durch klare Regeln verbessert. Eine Regulierung, die auf die Dauer der Einsätze zielt, verhindert, dass Zeitarbeit ihr Potenzial voll entfalten kann.

Literatur

CIETT (2000), *Orchestrating the Evolution of Private Employment Agencies Towards a Stronger Society*, International Confederation of Private Employment Agencies, Brussels.

CIETT (2002), *Annual Report of Activities 2001*, International Confederation of Private Employment Agencies, Brussels.

Jahn, E.J. (2002), *Zur ökonomischen Theorie des Kündigungsschutzes – Volatilität der Arbeitsnachfrage und duale Arbeitsmärkte*, Berlin.

Jahn, E.J. / Rudolph, H. (2002), *Zeitarbeit – Teil I: Auch für Arbeitslose ein Weg mit Perspektive*, IAB-Kurzbericht Nr. 20, Nürnberg.

Europäische Kommission (2002), *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Arbeitsbedingungen von Leiharbeitern*, KOM(2002) 149, C5-0140/02, Brüssel.

Merlié, D. / P. Pascal (2002), *Third European Survey on Working Conditions 2000*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

OECD (1999), *Employment Outlook*, Paris.

Storrie, D. (2002), *Temporary Agency Work in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

Die letzten Ausgaben des **IAB***Kurzbericht* im Überblick

- Nr. 5 Arbeitsvermittlung
18.3.02 **In Österreich gehen die Uhren schon anders**
- Nr. 6 Arbeitsvermittlung
19.3.02 **Spielräume für den Abbau der Arbeitslosigkeit in der Flaute**
- Nr. 7 Regionale Mobilität am Arbeitsmarkt
4.4.02 **Wohin nach der Berufsausbildung?**
- Nr. 8 Bundesrepublik Deutschland
8.4.02 **Der Arbeitsmarkt 2002 und 2003**
- Nr.9 Warum in die Ferne schweifen?
10.5.02 **Arbeitsmarkt Schweiz – ein noch wenig beachtetes Erfolgsmodell**
- Nr. 10 Projektion bis 2015
16.5.02 **Gute Chancen für moderaten Aufbau der Beschäftigung**
- Nr. 11 Ingenieurinnen und Informatikerinnen
27.5.02 **Schöne neue Arbeitswelt?**
- Nr. 12 Ostdeutschland
1.7.02 **Determinanten der regionalen Beschäftigungsentwicklung**
- Nr. 13 Ostdeutschland
2.7.02 **Effekte der Arbeitsmarktpolitik auf die regionale Beschäftigung**
- Nr. 14 Konjunkturschwäche
5.7.02 **Deutliche Bremsspurten auch im gesamten Stellenangebot**
- Nr. 15 Arbeitslosigkeit
25.7.02 **Qualifikation bestimmt Position auf dem Arbeitsmarkt**
- Nr. 16 Befunde zur Massenarbeitslosigkeit
1.8.02 **Nur eine umfassende Strategie kann aus der Krise führen**
- Nr. 17 Insolvenzen
19.8.02 **Reinigende Kraft in der Krise oder Gefahr am Arbeitsmarkt?**
- Nr.18 Der „Dritte Sektor“
20.8.02 **Beschäftigungspotenziale zwischen Markt und Staat**
- Nr. 19 IT-Arbeitsmarkt
21.8.02 **Chancen am Ende des Booms**
- Nr. 20 Zeitarbeit – Teil I
28.8.02 **Auch für Arbeitslose ein Weg mit Perspektive**

Die Reihe **IAB***Kurzbericht* gibt es seit 1976. Eine Übersicht über die letzten Jahrgänge finden Sie im Internet oder in der kostenlosen Broschüre „**Veröffentlichungen**“ des IAB (Tel. 0911/179-3025).

IAB*Kurzbericht*

Nr. 21 / 29.8.2002

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung

Hausdruckerei der BA

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,
Regensburger Str. 104,
D-90327 Nürnberg
Tel.: 0911/179-3025

IAB im Internet:

<http://www.iab.de>

Dort finden Sie diesen Kurzbericht im Volltext zum Download

Rückfragen zum Inhalt an

Dr. Elke Jahn, Tel. 0911/179-5183
Helmut Rudolph, Tel. 0911/179-3089
oder e-Mail: vorname.name@iab.de

ISSN 0942-167X