

# IAB-Stellungnahme

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

## Mehr Stabilität und soziale Sicherheit

Stellung der Leiharbeitnehmer verbessern

Elke J. Jahn

Florian Lehmer

Joachim Möller

Markus Promberger

Ulrich Walwei

Kerstin Ziegler

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen  
vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des  
Deutschen Bundestags am 21. März 2011

# Mehr Stabilität und soziale Sicherheit

## Stellung der Leiharbeitnehmer verbessern

Elke J. Jahn  
Florian Lehmer  
Joachim Möller  
Markus Promberger  
Ulrich Walwei  
Kerstin Ziegler

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	4
Abstract .....	4
1 Vorbemerkung .....	6
2 Allgemeine Einschätzung zur Arbeitnehmerüberlassung .....	6
3 Zu den einzelnen Punkten des Gesetzentwurfes der Bundesregierung „Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung“ (BT-Drucksache 17/4804) .....	7
4 Zu den einzelnen Punkten des Gesetzentwurfes der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke „Gesetz zur strikten Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung“ (BT-Drucksache 17/3752) .....	8
5 Zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (Ausschussdrucksache 17(11)446) .....	14
6 Fazit.....	14
Literatur .....	15

## Zusammenfassung

Das IAB äußert sich in dieser Stellungnahme zu zwei Gesetzentwürfen zur Arbeitnehmerüberlassung. Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zielt darauf ab, Missbrauch zu verhindern und die Leiharbeitsrichtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates umzusetzen. Der Gesetzesentwurf der Fraktion Die Linke sieht eine strikte Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung vor. Das IAB nimmt außerdem zu einem Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP zur Einführung einer Lohnuntergrenze Stellung.

Aus der Sicht des IAB will die Bundesregierung mit ihren Vorschlägen dazu beitragen, dass die Arbeitnehmerüberlassung funktionsgerecht eingesetzt wird und an Reputation gewinnt. Die Einführung von Lohnuntergrenzen würde die Stellung der Leiharbeitnehmer verbessern. Weitere Ansatzpunkte zur Verbesserung der Beschäftigungssituation von Leiharbeitnehmern sind in erster Linie in den Bereichen Equal Pay und Equal Treatment zu sehen. Beim Equal Pay stellt das IAB als Alternative zum Status Quo ein Stufenmodell zur Diskussion. Eine schrittweise Anpassung der Löhne würde den Anreiz für Leiharbeitsfirmen, ihre Arbeitnehmer zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Lohnanpassung auszutauschen beziehungsweise zu entlassen, deutlich verringern. Dadurch würden nicht nur Leiharbeitnehmer über die Zeit deutlich besser gestellt, sondern es würde für die Entleiher auch der Anreiz vermindert, anstelle von Stammbeschäftigten dauerhaft Leiharbeitnehmer zu beschäftigen. Darüber hinaus würde Arbeitslosen der Einstieg in den Arbeitsmarkt nicht übermäßig erschwert.

Die Vorschläge der Fraktion Die Linke gehen aus Sicht des IAB insgesamt gesehen zu weit, da die Zeitarbeitsbranche wieder relativ strikt reguliert würde. Einzelne Vorschläge wie die Wiedereinführung des Synchronisationsverbots können zwar isoliert betrachtet die Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse in der Arbeitnehmerüberlassung stärken. Sie würden aber möglicherweise durch Ausweichstrategien umgangen. Zudem ist auch hier zu bedenken, dass gerade Arbeitslosen der Einstieg in Beschäftigung nicht erschwert werden sollte.

## Abstract

In this statement, the IAB comments on two draft laws on temporary employment. The Federal Government's draft law aims at preventing misuse and implementing the temporary work guidelines issued by the European Parliament and Council. The draft law by the Left (Die Linke) parliamentary group envisions a strict regulation of temporary employment. The IAB furthermore comments on a petition filed by the Christian Democrat (CDU/CSU) und Liberal (FDP) parliamentary groups on the introduction of a lower wage boundary.

From the IAB's point of view, the Federal Government's propositions are intended to contribute to a functionally adequate application and an improved reputation of temporary employment. The introduction of lower wage boundaries would enhance the

status of the temporarily employed. Further approaches at improving the employment situation of temporary workers are found primarily in the areas of equal pay and equal treatment. Concerning equal pay, the IAB proposes as an alternative to the status quo a stage model. A stepwise adjustment of wages would reduce considerably the incentive for temporary work agencies to exchange, respectively lay off, their employees at the point of wage adjustment. Thereby, not only would temporary employees' status be enhanced over time, but also, the incentive would be reduced for leaseholders to employ temporary workers on a long-term basis instead of regular employees. Furthermore, access to the labour market for the unemployed would not become severely more complicated.

Taken all together, the propositions by the parliamentary group of Die Linke go too far in the IAB's opinion, as the temporary work sector would again become relatively strictly regulated. Particular propositions such as the re-introduction of the 'prohibition of synchronisation' can indeed, regarded in isolation, enhance the stability of employment relationships in temporary work. However, such measures would possibly be evaded by companies. Furthermore, it should be considered again that access to the labour market should not become even more complicated for the unemployed.

## 1 Vorbemerkung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes zielt darauf ab, Missbrauch im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung zu unterbinden und die Leiharbeitsrichtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates umzusetzen. Eine weitgehende Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung ist dabei nicht vorgesehen, vielmehr soll die Akzeptanz und Reputation der Arbeitnehmerüberlassung gestärkt werden. Der Entwurf der Fraktion Die Linke hingegen sieht eine strikte Regulierung vor. Die Arbeitnehmerüberlassung soll dabei nicht komplett abgeschafft werden, aber in ihrer Funktion möglichst auf das Abfedern von Auftragsspitzen und personellen Engpässen beschränkt werden. Der nachgelieferte Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP hat zum Ziel, die Situation von Leiharbeitnehmern durch die Einführung einer Lohnuntergrenze zu verbessern.

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

## 2 Allgemeine Einschätzung zur Arbeitnehmerüberlassung

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

Verschärfte Regulierungen bergen das Risiko, die Integrationseffekte der Leiharbeit zu beeinträchtigen. Aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive gilt es, eine möglichst ausgewogene Balance an Einstiegsmöglichkeiten in den Arbeitsmarkt einerseits sowie Stabilität und sozialer Sicherheit für die Betroffenen andererseits herzustellen.

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

#### **Drehtürklausel**

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

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

Die bisherige Möglichkeit neu eingestellten Leiharbeitnehmern, die zuvor arbeitslos waren, für maximal sechs Wochen ein Entgelt in Höhe des letzten Arbeitslosenentgeltes zu bezahlen, entfällt. Zu bedenken ist hier, dass diese Möglichkeit einen An-

reiz darstellte, gerade Arbeitslosen über die Arbeitnehmerüberlassung einen niedrigschwiligen Zugang in Beschäftigung zu ermöglichen. Allerdings liegen dem IAB keine Daten vor, in welchem Umfang in der Praxis von dieser Absenkungsklausel Gebrauch gemacht worden ist.

### **Abweichung Equal Pay/ Equal Treatment**

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

### **Informationspflicht des Entleihers über freie Arbeitsplätze**

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

### **Zugang des Leiharbeitnehmers zu Gemeinschaftseinrichtungen oder -diensten**

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

### **Vermittlerprovision von Leiharbeitnehmer an Zeitarbeitsfirmen**

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

## **4 Zu den einzelnen Punkten des Gesetzentwurfes der Abgeordneten Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke „Gesetz zur strikten Regulierung der Arbeitnehmerüberlassung“ (BT-Drucksache 17/3752)**

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

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

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



gungsfristen, Gewinnbeteiligungen etc.), die in finanzielle Äquivalente umzurechnen wären.

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

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

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

Der Vorteil einer schrittweisen gegenüber einer abrupten Anpassung läge in der deutlichen Verringerung des Anreizes für die Leiharbeitsfirmen, ihre Arbeitnehmer zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Lohnanpassung auszutauschen beziehungs-

weise zu entlassen. Die graduelle Anpassung trägt auch der Tatsache Rechnung, dass sich die Arbeitsproduktivität der Leiharbeiter schrittweise an die der Kernbelegschaft annähert.

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

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

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

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

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

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

**Das Synchronisationsverbot ist wieder herzustellen.  
Ein Verbot von Befristungen für Arbeitsverträge in der Arbeitnehmerüberlassung ist einzuführen.**

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

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

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

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

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

Zu diesem Vorschlag wurde bereits Stellung genommen.

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

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

Möchte man die Möglichkeiten der beruflichen Weiterbildung verbessern, ist zu klären, wer für diese verantwortlich ist. Der Vorschlag der Fraktion Die Linke sieht die Verantwortlichkeit bei den Entleihern. Eine Umsetzung dieses Vorschlags erscheint schwierig. Da die Entleihzeiten überwiegend kurzer Natur sind, werden die Unternehmen es nach aller Möglichkeit vermeiden, die Weiterbildungskosten zu tragen.

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

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

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

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

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

An Einflussmöglichkeiten lässt sich Folgendes festhalten: Insbesondere sind dies die in den gängigen Rechtskommentaren dargestellte, den Beschäftigtenstatus im Verleihbetrieb ergänzende betriebsverfassungsrechtliche Zuordnung der Leiharbei-

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

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

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

BetrVG), wäre es nur folgerichtig, wenn diese auch für die Belegschaftszahlberechnung mit veranschlagt würden.

## **5 Zum Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der FDP zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung (Ausschussdrucksache 17(11)446)**

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

## **6 Fazit**

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

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

## Literatur

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

## In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
4/2010	Deeke, A. Dietz, M. Koch, S. Kupka, P. Krug, G. Kruppe, T. Spitznagel, E. Stephan, G. Stops, M. Walwei, U. Wießner, F.	Beschäftigungschancen verbessern: Arbeitsplätze sichern, Anpassungen zulassen	4/10
5/2010	Feil, M. König, M. Stops, M. Walwei, U.	Altersarmut vermeiden: Mindestlohn ist kein Allheilmittel	5/10
6/2010	Hohendanner, C.	Befristete Arbeitsverträge begrenzen: Welche Folgen hat die Abschaffung sachgrundloser Befristungen?	6/10
7/2010	Bruckmeier, K. Dietz, M. Feil, M. Hohmeyer, K. König, M. Kupka, P. Schels, B. Walwei, U. Wiemers, J.	Arbeitsmarktwirkungen sind gering: Reformvorschläge zur Grundsicherung für Arbeitsuchende	7/10
1/2011	Dietz, M. Walwei, U.	Rente mit 67: Zur Beschäftigungslage Älterer	1/11
2/2011	Achatz, J. Brücker, H. Dietrich, H. Dietz, M. Feil, M. Haas, A. Heineck, G. König, M. Kruppe, Th. Lott, M. Plicht, H. Rauch, A. Spitznagel, E. Stops, M. Walwei, U. Wiemers, J.	Strategien entwickeln, Potenziale nutzen: Fachkräftebedarf: Angebot an Arbeitskräften wird knapper	2/11

Stand: 20.06.2011

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter <http://www.iab.de/de/forschung-und-beratung/iab-stellungnahme.aspx>



## **Impressum**

### **IAB-Stellungnahme 3/2011**

#### **Herausgeber**

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit  
Regensburger Str. 104  
90478 Nürnberg

#### **Redaktion**

Dr. Andrea Kargus

#### **Technische Herstellung**

Heiko Gerneth, Julia Wolf

#### **Rechte**

Nachdruck - auch auszugsweise -  
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

#### **Website**

<http://www.iab.de>

#### **Bezugsmöglichkeit**

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2011/sn0311.pdf>

#### **Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Arbeit und Soziales,  
Ausschussdrucksache 17(11)448 vom 16.3.2011,  
enthalten in Ausschussdrucksache 17(11)431  
vom 18.3.2011, S. 9-14