

Hintergrundinformation Leiharbeit von Andreas Mayert

1. Entwicklungen im Leiharbeitssektor

Wie bereits häufig beschrieben worden ist, ist die Entwicklung des Zeitarbeitssektors hochgradig konjunkturabhängig. Seit der bisher höchsten Beschäftigtenzahl im Sommer 2008 sind im Zuge der Wirtschaftskrise 25% der Zeitarbeitsstellen verloren gegangen¹. Im Juni 2009 standen noch 609700 Zeitarbeiter unter Vertrag, von denen 530600 sozialversicherungspflichtig waren. Es ist jedoch eine deutliche Bodenbildung zu beobachten, hochgerechnet steigt die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Leiharbeitnehmer seit Juni 2009 sogar wieder leicht und gegen den allgemeinen Beschäftigungstrend an; auch die am Arbeitsmarkt geäußerte Nachfrage nach Leiharbeitskräften nimmt seit Juni 2009 saisonbereinigt wieder zu. Die vorangegangenen Beschäftigungseinbußen werden dabei auf zwei Ursachen zurückgeführt: Der vorherrschende Grund dürfte in der Funktion eines immer noch großen Teils der Leiharbeitnehmer als Konjunktur- bzw. Flexibilitätspuffer zu sehen sein, ein deutlicher Beschäftigungsrückgang in Abschwungsphasen liegt mithin für diese Beschäftigungsform in der Natur der Sache. Zusätzlich dazu waren bis zum Ausbruch der Wirtschaftskrise überproportional viele Leiharbeiter in der Metall- und Elektrobranche und als Hilfskräfte im verarbeiteten Gewerbe eingesetzt, in Branchen also, die in besonderem Maße von der Wirtschaftskrise betroffen sind; 80% des Beschäftigungsrückgangs im Leiharbeitssektor ist auf Einbußen bei Hilfskräften und in der Metall- und Elektroindustrie zurückzuführen. Als Konsequenz dieses sektoralen Beschäftigungsrückgangs war im Juni 2009 mit 33% erstmals der größte Teil der Zeitarbeiter im Dienstleistungssektor tätig (2008: 29%).

Der Anteil der Leiharbeitnehmer an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten ist – was zunächst im Widerspruch zur öffentlichen Aufmerksamkeit für diese Beschäftigungsform zu stehen scheint – gering und hat im Verlauf der Wirtschaftskrise noch abgenommen. Von Juni 2003 bis Juni 2008 hatte er zunächst von 1,1% auf 2,6% deutlich zugelegt, liegt im Juni 2009 jedoch nur noch bei 1,9%. Die gegen den Trend verlaufende derzeitige Entwicklung der Beschäftigtenzahl im Zeitarbeitssektor dürfte diesen Wert jedoch rasch wieder in die Nähe des bisherigen Höchststandes oder darüber hinaus bringen.

Die besondere Bedeutung des Zeitarbeitssektors für den deutschen Arbeitsmarkt ergibt sich jedoch nicht aus dem Anteil an der Gesamtbeschäftigung, sondern lässt sich an drei anderen Größen ablesen: *Erstens* stammt ein erheblicher Teil der bei der BA gemeldeten „normalen“ ungeforderte Stellen mittlerweile aus dem Bereich der Zeitarbeit; zwar hat dieser Anteil seit dem Höhepunkt 2007 mit 36,4% im Zuge der Wirtschaftskrise ebenfalls einen Rückgang bis auf 31,3% erfahren. Im Vergleich zu einem Anteil von 17,4% im Jahr 2003 kann hier von

¹ Alle statistischen Angaben dieses Kapitels stammen aus der Arbeitsmarktberichterstattung Januar 2010, vgl. hierzu Bundesagentur für Arbeit (2010).

einer Trendwende jedoch kaum die Rede sein, im Gegenteil dürfte der Anteil durch die oben beschriebene Entwicklung der Zeitarbeit gegen den allgemeinen Beschäftigungstrend wieder deutlich zunehmen. Etwa ein Drittel aller gemeldeten offenen Stellen sind somit mittlerweile Zeitarbeitsstellen. *Zweitens* ist der Zugang zum Zeitarbeitssektor aus einer vorhergehenden Beschäftigungslosigkeit überproportional groß. Nur 38% der neuen Beschäftigungsverhältnisse im Zeitarbeitssektor schlossen direkt an eine vorhergehende Beschäftigung an; 47% der zugegangenen Personen waren zuvor bis zu einem Jahr, 8% mehr als ein Jahr Arbeitslos. Bei den restlichen 7% des Zugangs gab es zuvor noch überhaupt kein Beschäftigungsverhältnis. Zeitarbeit scheint daher einen spezifischen Weg aus der Arbeitslosigkeit anzubieten. *Drittens* trägt der Zeitarbeitssektor in konjunkturellen Aufschwungphasen erheblich zum Beschäftigungszugang bei und kann entsprechend als wichtiges Flexibilisierungsinstrument des Arbeitsmarktes gesehen werden. Vom Juni 2005 bis März 2006 wuchs die Beschäftigung im Zeitarbeitssektor dabei sogar gegen den Trend fallender Beschäftigung, vom Juni 2006 bis zum September 2008 hat der Zeitarbeitssektor einen erheblichen Anteil des Beschäftigungsaufschwungs mitgetragen. Diese Zahlen sind jedoch mit Vorsicht zu genießen und haben auch eine Kehrseite. Ein sicher nicht geringer Teil des beobachtbaren Beschäftigungszuwachses jener Jahre dürfte schlicht auf die marginale Rolle des Zeitarbeitssektors vor Inkrafttreten des Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt am 1.1.2003 und die damit einhergehende dramatische Deregulierung dieser Beschäftigungsform zurückzuführen sein; eine ähnlich dynamische Beschäftigungsentwicklung dieses Sektors darf daher für zukünftige Aufschwungphasen nicht erwartet werden. Wichtiger ist aber, dass in konjunkturellen Abschwungphasen im Zeitarbeitssektor spiegelbildlich überproportional viele Stellen vernichtet werden und dieser Sektor zudem das Potential zur Krisenverstärkung in sich trägt. Vom Dezember 2008 bis zum Juni 2009 nahm die Zahl der Leiharbeiter gegen den allgemeinen Trend oder weit überproportional zu diesem ab. Wäre der Anteil der Leiharbeiter an allen Beschäftigten nicht immer noch sehr gering, hätte diese Entwicklung die konjunkturelle Abschwungentwicklung deutlich verstärken können. Die stark prozyklische Entwicklung des Zeitarbeitssektors – dazu jeweils mit einem leichten zeitlichen Vorlauf von etwa 6 Monaten gegenüber dem allgemeinen Beschäftigungstrend - stellt daher nicht nur eine Chance für schnellen Beschäftigungsaufbau in Aufschwungphasen dar, sondern erhöht auch das Risiko sich selbst verstärkender Konjunkturkrisen in Abschwungsphasen und damit insgesamt die Amplitude des Konjunkturzyklus.

2. Einzelwirtschaftliche Motive zur Verwendung von Zeitarbeit

Aus der einzelwirtschaftlichen Sicht der (Kunden-)Betriebe ist der Einsatz von Zeitarbeit uneingeschränkt eine vorteilhafte Strategie – ansonsten würde von diesem Instrument kein Gebrauch gemacht². Aus Sicht der Beschäftigten – und zwar sowohl der Leiharbeiter

² Damit soll nicht gesagt sein, dass die erwarteten Vorteile langfristig auch tatsächlich realisiert werden können. So führen z.B. Holst/Nachtwey/Dörre (2009, S.56) aus: „Dass kurzfristige Kosteneinsparungen möglicherweise langfristige Folgekosten in Form von sinkender Mitarbeiterloyalität, einer Überalterung der Belegschaften,

selbst als auch allgemein aller abhängig Beschäftigten einer Volkswirtschaft – und aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist der Einsatz des Instruments der Arbeitnehmerüberlassung hingegen ambivalent zu beurteilen. Pauschal kann weder von einer positiven noch von einer negativen Beschäftigungsform gesprochen werden. Die gesamtwirtschaftliche Beurteilung hängt dabei vor allem davon ab, zu welchem Zweck Unternehmen vom Instrument der Zeitarbeit Gebrauch machen und ob es im Zuge dessen eher zu Überschneidungen oder zu Widersprüchen zwischen der einzel- und der gesamtwirtschaftlichen Rationalität kommt. Dazu kommen noch sozialetische Fragestellungen, die etwa an Vorstellungen vom gerechten Lohn, gerechter Verteilung und Teilhabegerechtigkeit ansetzen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich jedoch zunächst allein auf die einzelwirtschaftliche Motivation zum Einsatz von Zeitarbeit, eine gesamtwirtschaftliche Beurteilung folgt in Kapitel 3. Eine sozialetische Einschätzung wird hier nicht vorgenommen³.

Ein Überblick über jene Aspekte, die aus Sicht der Entleihbetriebe für die Verwendung des Instruments Zeitarbeit sprechen, soll hier anhand einer Typologie von drei Verwendungsmotiven gegeben werden: Erstens das traditionelle Einsatzmotiv von Zeitarbeit als Flexibilitätspuffer und personalpolitisches Instrument, zweitens der strategische Einsatz von Zeitarbeit als spezifisches Instrument der Gewinnsteigerung und drittens die Zweckentfremdung der gesetzlichen Ausgestaltung von Arbeitnehmerüberlassung zur Umgehung von Arbeitnehmerschutzvorschriften.

2.1. Traditionelle Funktion: Zeitarbeit als Flexibilitätspuffer und als spezifisches personalpolitisches Instrument

1. Pufferfunktion: Zeitarbeit kann als ein spezifisches, auf die Gewährleistung kurzfristiger Flexibilität und Handlungsfähigkeit angelegtes Instrument der Produktionsplanung gesehen werden, das eingesetzt wird, wenn es entweder vorteilhafter als andere Flexibilitätsinstrumente ist oder diese ausgereizt sind. So erklärt sich z.B. die starke Verbreitung von Zeitarbeit in der Metall- und Elektroindustrie und im verarbeitenden Gewerbe aus der starken Konjunkturabhängigkeit dieser Branche und der Funktion von Zeitarbeit als flexibles Instrument zur Reaktion auf Absatzschwankungen. Alternative Instrumente, z.B. Überstunden oder Zeitkonten, sind nur begrenzt einsetzbar. Ein zusätzlicher Pufferbedarf kann sich aus Fehlzeiten der Stammebelegschaften, also Krankheitszeiten, Erziehungszeiten, etc. ergeben, sowie aus saisonalen Schwankungen und der Durchführung von nur befristeten Aufgaben im Betrieb. Vermutet werden kann dabei, dass Flexibilitätsinstrumente allgemein und Zeitarbeit in Sonderheit durch die fortschreitende Rationalisierung des Produktionsprozesses und die engere Verzahnung von Beschaffungs-, Produktions- und Absatzplanung, etwa in Just-in-Time und Just-in-Sequence-Prozessen, deutlich an Bedeutung gewonnen haben und weiterhin gewinnen werden.

Qualitätsprobleme und einer Erosion der Innovationsfähigkeit gegenüberstehen, wird unter dem Druck der Kurzfristigkeit kaum wahrgenommen.“

³ Vgl. hierzu Jablonowski (2009).

2. *Personalpolitisches Instrument*: Tendenziell können durch den Einsatz von Zeitarbeitern Kosten, die direkt mit der Personalsuche, Personalrekrutierung, Personalverwaltung und Personalfreisetzung einhergehen, reduziert werden. Zusätzlich kann die Arbeitnehmerüberlassung als eine spezifische Dienstleistung interpretiert werden, die Betrieben Arbeitnehmer auf Probe vermittelt, die bei Bedarf vom Entleihbetrieb übernommen werden können. Ein Teil der Zeitarbeit erklärt sich damit aus dem Trend zu schlankeren innerbetrieblichen Verwaltungsstrukturen und der damit verbundenen Auslagerung betrieblicher Funktionsteile, ein anderer Teil aus der Entwicklung neuer Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, die Unternehmen den Matching-Prozess mit Arbeitsanbietern erleichtern. Erwartet wird, dass der Dienstleistungsaspekt der Arbeitnehmerüberlassung aufgrund des Fachkräftemangels zukünftig an Bedeutung gewinnen wird.

2.2. Strategischer Einsatz von Zeitarbeit als spezifisches Instrument der Gewinnsteigerung

Natürlich sind auch die unter Punkt 2.1. geschilderten Maßnahmen strategische Instrumente, die eingesetzt werden um die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen durch eine effizientere Ausgestaltung des Produktionsprozesses selbst oder der effizienteren Abstimmung der betrieblichen Funktionsbereiche zu erhöhen und darüber die Gewinne zu steigern. In diesem Gliederungspunkt geht es nun jedoch darum, dass durch den Einsatz von Zeitarbeit Wettbewerbsvorteile erzielt werden können, die nicht auf eine Erhöhung der produktiven Effizienz zurückgehen, sondern auf *Kosteneinsparungen durch geringere Tarifentgelte* für Zeitarbeiter im Vergleich zur Stammebelegschaft und durch die *Beeinflussung unternehmerischer Kennziffern*.

1. *Kosteneinsparungen durch geringere Tarifentgelte*: Aus wenigstens vier Gründen kann der Kostenaufwand beim Einsatz von Leiharbeitern teils erheblich geringer als beim Einsatz der Stammebelegschaft sein. *Erstens* sind die direkten Tarifentgelte für Leiharbeitnehmer im Regelfall deutlich geringer. Die Einstiegstarife in Zeitarbeitsverträgen lagen 2008 – je nach Tarifvertrag – in Westdeutschland zwischen 6,40 € und 7,38 € und in Ostdeutschland zwischen 5,70 € und 6,42 €. Sie entsprachen damit im Westen 44%-52% und im Osten 56%-63% des Medianlohnes⁵. Interessanter noch als diese Zahl ist die Lohndifferenz zwischen Zeitarbeitnehmern und Beschäftigten des Kundenbetriebes. Laut Jahn (2008) beträgt sie im Durchschnitt 25% und weist im Zeitablauf eine steigende Tendenz auf. Seifert/Brehmer (2008) gehen auf Grundlage einer Betriebsrätebefragung von einem branchendurchschnittlichen Lohnabstand von 29% aus. Im Bereich einfacher Hilfstätigkeiten liegt die Lohndifferenz nach Angaben von Vanselow (2009) sogar bei 45%. *Zweitens* entfallen für Leiharbeiter häufig die Kosten für sonstige betriebliche Sozialleistungen und Vergünstigungen, etwa Beiträge des Arbeitgebers zur betrieblichen Altersvorsorge. *Drittens*, und dies ist vor allem für Arbeitgeber von Bedeutung deren Entlohnung sich nach dem

⁴ Durch Haustarife wurden diese Tarife teilweise noch deutlich unterschritten, vgl. Bundesregierung (2010, S.23).

⁵ Der Medianlohn liegt in Ostdeutschland bei 71% des Westniveaus.

Senioritätsprinzip richtet, nehmen Leiharbeiter auch bei Dauereinsatz nicht an Gehaltssteigerungen durch Höherstufung teil. *Viertens* sind Leiharbeiter leichter kündbar und verursachen damit niedrigere Entlassungskosten. Bei dieser reinen Kostenbetrachtung ist soweit jedoch noch nicht berücksichtigt, dass Leiharbeiter – wenigstens in den ersten Wochen oder Monaten ihres Einsatzes – aufgrund ihres geringeren betriebspezifischen Humankapitals eine geringere Arbeitsproduktivität aufweisen können und einer Anlernung durch andere Mitarbeiter bedürfen, wodurch spezifische Kosten entstehen. Der vorwiegende Einsatz von Leiharbeit für einfache Routinetätigkeiten dürfte jedoch dazu führen, dass weder der Produktivitätsnachteil noch die Einarbeitungskosten wesentlich ins Gewicht fallen. Bei Dauereinsatz von Leiharbeitskräften oder der Wiedereinstellung von vormaligen Stammarbeitskräften als Leiharbeiter (vgl. unten Punkt 2.3.) entfällt diese Einschränkung ohnehin.

2. Beeinflussung unternehmerischer Kennziffern: Für Unternehmen mit starker Finanzmarktorientierung ist es wichtig, verschiedene Kennziffern des Unternehmenserfolges und der Unternehmensstruktur im Hinblick auf ihren Einfluss auf die Entscheidungen von Eigen- und Fremdkapitalgebern im Blick zu haben⁶. Der Einsatz von Leiharbeitnehmern bietet hier zwei Vorteile: Erstens wird der Aufwand für Leiharbeiter bilanziell nicht zu den Personal-, sondern zu den Sachkosten gezählt, so dass die Personalaufwandsquote geringer ausfällt und auf eine schlanke Unternehmensstruktur hindeutet. Zweitens erscheinen Unternehmen anpassungsfähiger, weil eine Substituierung von Stamm- zu Leiharbeitern zugleich eine Umverteilung von fixen zu variablen Kostenbestandteilen bedeutet. Beide Aspekte müssen dabei keine Veränderung der tatsächlichen Kosten bedeuten oder ein Unternehmen wirklich flexibler machen: Ein Vorteil wird allein darüber erzielt, dass sich die entsprechenden Kennziffern verändern.

2.3. Zweckentfremdung der gesetzlichen Ausgestaltung von Arbeitnehmerüberlassung mit dem Ziel der Tarifflicht

Die Zweckentfremdung der gesetzlichen Ausgestaltung von Arbeitnehmerüberlassung unterscheidet sich von den unter 2.1. und 2.2. genannten Punkten darin, dass das für Zeitarbeit typische Dreiecksverhältnis zwischen Verleihunternehmen, Kundenunternehmen und Leiharbeiter nur rein formal hergestellt wird, um auf das realiter unveränderte Beschäftigungsverhältnis zwischen einem Unternehmen und einem vormalig zur Stammebelegschaft zählenden Beschäftigten andere Rechtsnormen und insbesondere einen für den Bereich der Zeitarbeit geschlossenen Tarifvertrag anwenden und auf diese Weise Personalkosten sparen und Kündigungsschutzregeln unterlaufen zu können. Typisch ist dafür, dass zum Zwecke dieser Rechtskonstruktion ein Leiharbeitsunternehmen als Unternehmenstochter gegründet wird, das ausschließlich für das Mutterunternehmen tätig ist und primär dessen ehemalige Stammarbeitskräfte „vermittelt“. In diesem Fall spricht man von

⁶ Vgl. hierzu auch Spermann (2009, S.20) und Holst/Nachtwey/Dörre (2009, S.12).

Konzernleihe oder *konzerninterner Arbeitnehmerüberlassung*⁷. Ein gleiches Ergebnis lässt sich jedoch auch erzielen, wenn das Verleihunternehmen keine Konzerntochter des Entleihers, sondern von diesem nur wirtschaftlich abhängig ist. Im bekannt gewordenen Fall Schlecker/MENIAR war der Personaldienstleister MENIAR keine Konzerntochter von Schlecker, allerdings allein für Schlecker tätig und mithin wirtschaftlich abhängig⁸. Der (Personal-)Dienstleistungscharakter der Arbeitnehmerüberlassung spielt in solchen Rechtskonstruktionen offensichtlich überhaupt keine Rolle, auch die Rolle als Flexibilitätspuffer ist nur von untergeordneter Bedeutung. Motiv des handelnden Unternehmens ist es daher lediglich, die Möglichkeiten und Lücken der gesetzlichen Regulierung zweckentfremdet zur Generierung wirtschaftlicher Vorteile, vor allem in Form von Personalkosteneinsparungen, zu nutzen.

3. Gesamtwirtschaftliche Beurteilung

In Bezug auf die unter 2.1. geschilderten traditionellen Funktionen der Zeitarbeit existiert eine Vielzahl von Überschneidungen zwischen einzel- und gesamtwirtschaftlicher Rationalität, die gegen eine allgemeine Ablehnung dieser Beschäftigungsform spricht – die freilich auch von niemandem gefordert wird. Einige Nutzungsstrategien der Zeitarbeit, die vor allem auf die unter 2.2. und 2.3. geschilderten Motive zurückgehen, sind jedoch volkswirtschaftlich unfruchtbar oder sogar schädlich und führen zu erheblichen Benachteiligungen der Zeitarbeitnehmer selbst und der abhängig Beschäftigten im Allgemeinen. Im Folgenden werden zunächst die gesamtwirtschaftlich nützlichen Funktionen und anschließend problematische Aspekte der Arbeitnehmerüberlassung geschildert.

3.1. Gesamtwirtschaftlich vorteilhafte Funktionen der Arbeitnehmerüberlassung:

1. Erhöhung der Produktionsflexibilität und des Auslastungsgrades von Sach- und Humankapital: Volkswirtschaftliche Kosten durch Überkapazitäten und Leerstände des Sachkapitals werden reduziert, eine schnelle und passgenaue Vermittlung in Beschäftigungsverhältnisse erhöht Quantität und Qualität der Beschäftigung und somit auch die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt.

2. Senkung der Transaktionskosten: Von den Verleihunternehmen gelenkte Matching-Prozesse zwischen Entleihunternehmen und Arbeitnehmern können die Suchkosten der Arbeitsnachfrager und Arbeitsanbieter senken und im Sinne einer Informationserhöhung und

⁷ Der 11. Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes führt in Bezug auf die praktische Bedeutung eines solchen Vorgehens aus: „Festzustellen ist, dass vermehrt Unternehmen ausschließlich als Personaldienstleister innerhalb von Unternehmensgruppen tätig werden. Diese Tendenz ist verstärkt auch im öffentlichen Sektor, zum Beispiel in Krankenhäusern zu beobachten, die für Hausmeistertätigkeiten, Reinigungsarbeiten, Küchendienste etc. Serviceunternehmen gegründet haben“. Zwischen Juni 2005 und Juni 2008 wurden danach insgesamt 173 solcher Verleihbetriebe mit kumuliert 30275 Beschäftigten gegründet, vgl. hierzu Bundesregierung (2010, S.35-36). Diese Zahl ist jedoch nur eine Schätzung, da davon ausgegangen wurde, dass nur neu gegründete Verleihbetriebe mit mehr als 100 Beschäftigten als Unternehmen der Konzernleihe in Frage kommen.

⁸ Wobei eine darüber hinausgehende persönliche Verknüpfung wahrscheinlich, mangels rechtlichen Bindungscharakters aber offenbar nicht justitiabel ist.

Transaktionskostenverringerung die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes verbessern. Auch die Auslagerung von Unternehmensfunktionen an spezialisierte externe Dienstleister kann zu effizienteren Leistungsprozessen führen. Gesamtwirtschaftlich sind so Wohlfahrtsgewinne und Kosteneinsparungen möglich.

3. Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit bzw. des Humankapitals der Arbeitnehmer:

Zeitarbeit kann nach längeren Arbeitslosigkeitsphasen Chancen bieten, überhaupt wieder am Erwerbsleben teilzunehmen. Zudem kann eine sich anschließende reguläre Beschäftigung im Kundenbetrieb oder in anderen Betrieben vorbereitet werden (Klebe-, Brücken-, Übernahme oder Stepping-Stone-Effekt). Die - eine extrem hohe individuelle Flexibilität erfordernde - Beschäftigung in ständig wechselnden Kundenbetrieben kann zusätzlich auf Seiten der Arbeitnehmer zur Ausbildung spezifischer Soft-Skills führen, die die individuelle Wettbewerbsfähigkeit am Arbeitsmarkt verbessern. Bei funktionierendem Wettbewerb auf dem Markt für Arbeitnehmerüberlassung haben die Entleihunternehmen zudem einen Anreiz, in die Qualifikation der Leiharbeiter zu investieren, um auf diesem Wege Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Anbietern zu erlangen, bspw. indem antizipierte künftige Bedarfsengpässe, etwa bei Facharbeitern, bedient werden.

3.2. Problematische Aspekte der Arbeitnehmerüberlassung

1. *Einseitige Belastungsverteilung am Arbeitsmarkt:* Nach wohl so gut wie einhelliger Meinung war die mit den Hartz-Gesetzen verfolgte Zielsetzung einer Flexibilisierung des deutschen Arbeitsmarkts grundsätzlich richtig. Aus Gründen der Chancengleichheit im Wettbewerb der Arbeitnehmer untereinander auf dem Arbeitsmarkt und aus Gerechtigkeitsabwägungen sollten die Lasten einer solchen Flexibilisierung jedoch möglichst von allen Beschäftigten in gleicher Weise getragen werden. Die mit der Hartz-I-Gesetzgebung verbundene Deregulierung des Zeitarbeitssektors hat unzweifelhaft die Flexibilität des deutschen Arbeitsmarktes erhöht, die damit einhergehenden Belastungen jedoch in ausgeprägter Weise den Leiharbeitnehmern auferlegt⁹ und so die ohnehin schon vorhandene Segmentierung zwischen Stamm- und Randbelegschaften weiter verstärkt.

2. *Externalisierung von Flexibilisierungskosten:* In der Literatur ist bereits in anderem Zusammenhang darauf hingewiesen worden, dass vor allem Großunternehmen in der Tendenz den Flexibilitätsdruck des Marktes an Lieferanten weitergeben. Ein solches Verhalten ist wie jede Externalisierung von Kosten volkswirtschaftlich schädlich, da es die Relativpreise verzerrt und so zu Ressourcenfehlallokation führt. Zusätzlich wird echter technischer Fortschritt als Kostensenkungsinstrument behindert. Analoge Entwicklungen lassen sich auf dem Zeitarbeitsmarkt beobachten, indem der Flexibilitätsdruck an die Zeitarbeitsfirmen als Lieferanten und von diesen an die Leiharbeiter selbst in Form extrem niedriger Löhne und schlechter Arbeitsbedingungen weitergegeben wird. Die Externalisierung von Kosten geht hier jedoch noch weiter, da ein erheblicher Teil dieser Kosten zusätzlich an die Gesellschaft weitergereicht wird. 12,6% der Leiharbeiter sind trotz Vollzeitbeschäftigung auf

⁹ So auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008, S.265).

ergänzende Grundsicherungsleistungen angewiesen, bei allen übrigen Arbeitnehmern sind dies nur 2,8%¹⁰. Hinzu kommen noch die von diesem Einkommen abhängigen und damit ebenfalls Grundsicherungsbedürftigen weiteren Haushaltsmitglieder. Leiharbeiter erwerben aufgrund der häufig kurzen Beschäftigungsintervalle zudem meist keine oder nur geringe Ansprüche auf Einkommensersatzleistungen und fallen nach Beschäftigung erneut oder vollständig in die Grundsicherung. Geringe Einkommen führen schließlich dazu, dass kaum Rentenansprüche erworben werden und die Finanzierung einer Riester-Rente oder ähnlicher Instrumente der privaten Altersvorsorge unmöglich ist, so dass auch im Alter auf Grundsicherungsleistungen zurückgegriffen werden muss. Diese Externalisierung von Flexibilisierungskosten an die Gesamtgesellschaft stellt eine versteckte Subventionierung der Zeitarbeitsbranche bzw. der Kundenunternehmen dar und hat aus gesamtwirtschaftlicher Sicht systematisch zu niedrigen Preisen für Arbeitnehmerüberlassung, überhöhten Gewinnen auf Seiten der Verleiher und der Kundenunternehmen und eine damit einhergehende volkswirtschaftlich ineffizient starke Nutzung dieses Instruments zur Folge.

3. *Ein positiver Effekt auf die Beschäftigungsfähigkeit ist fraglich:* Wie oben beschrieben wurde, kann ein Zeitarbeitsverhältnis ein Sprungbrett für Arbeitslose in den regulären Arbeitsmarkt sein. Zusätzlich kann sich für Verleihunternehmen ein Anreiz ergeben, in die Qualifikation ihrer Beschäftigten zu investieren. Man sollte bei der Einschätzung dieser Effekte jedoch skeptisch sein. In Bezug auf den sog. „Klebeeffekt“ liegen sehr unterschiedliche Messdaten vor. Kvasnika (2008) findet überhaupt keinen empirischen Beleg für einen solchen Effekt – allerdings für die Zeit vor der Hartz-Gesetzgebung. Miegel/Wahl/Schulte (2007) gehen von einem Klebeeffekt im Ausmaß von 15-20% aus. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2009, S.48) berechnet unter Verwendung von Daten der Arbeitnehmerüberlassungsstatistik (bis 2008) einen „Übernahmeeffekt“, der den Anteil der von Entleihbetrieben übernommenen Leiharbeitskräfte an allen Leiharbeitskräften im 1. Halbjahr 2008 wiedergibt und kommt auf einen Wert von 7%. Ein nicht unerheblicher Teil der Leiharbeiter findet sich somit eher in der „Low-Pay-No-Pay-Spirale“, also in einem ständigen Wechsel aus Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsphasen wieder. Investitionen in die Qualifizierung von Leiharbeitnehmern lassen sich zum Teil beobachten¹¹, spielen aber aufgrund der starken Zersplitterung des deutschen Zeitarbeitsmarktes mit vielen Klein- und Kleinstunternehmen und insbesondere wegen eines ausgesprochenen Trittbrettfahrerproblems (Zeitarbeiter können stets abwandern) kaum eine Rolle - nicht zuletzt aus diesem Grund sind z.B. in Frankreich Zeitarbeitsunternehmen gesetzlich zu einer Abgabe von 2,15% der Lohnsumme in einen Qualifizierungsfonds verpflichtet¹². Neben den möglichen positiven Effekten von Zeitarbeit auf die Beschäftigungsfähigkeit und Qualifikation existieren schließlich auch noch mögliche negative Auswirkungen. Erstens droht durch die Existenz eines ausgeprägten Zeitarbeitssektors für manche Berufe ein Schließungseffekt am Arbeitsmarkt, indem ausgeschriebene Stellen nur noch mit Zeitarbeitern besetzt werden. In

¹⁰ Vgl. Vanselow (2009, S.8).

¹¹ Vgl. für einige Einzelbeispiele Spermann (2009, S.15f.).

¹² Vgl. hierzu Vanselow/Weinkopf (2009, S.19).

diesem Fall sinkt die Beschäftigungsfähigkeit der betroffenen Berufsgruppen in Normalarbeitsverhältnissen¹³. Zweitens existieren nicht zu vernachlässigende Dequalifizierungsgefahren, wenn Zeitarbeiter in größerem Ausmaß unter dem eigentlichen Qualifikationsniveau für einfachste Routinetätigkeiten eingesetzt werden; so wurden 2003 nach Angaben von Vanselow (2009, S.7) 45% der Leiharbeiter in Nichtfacharbeiterberufen eingesetzt, aber lediglich 20% besaßen keine Berufsausbildung.

4. *Aushöhlung von Normalarbeitsverhältnissen*: Normalarbeitsverhältnisse können durch Zeitarbeit auf vier Arten beeinflusst werden. *Erstens*, indem sie direkt durch Zeitarbeitsverhältnisse substituiert werden. Dies ist am offensichtlichsten dann der Fall, wenn – wie oben unter 2.3. geschildert - ehemalige Stammarbeitskräfte von Leiharbeitsfirmen übernommen und von den ursprünglichen Arbeitgebern zurückgeliehen werden. Eine reine Substituierung ist aber auch dann anzunehmen, wenn Neueinstellungen nur noch in Form von Leiharbeit durchgeführt werden. Leiharbeit hat in diesem Fall keinen denkbaren positiven volkswirtschaftlichen Effekt, stattdessen kommt es lediglich zu der beschriebenen Externalisierung von Kosten und zum Abbau von gesetzlichen und tarifvertraglichen Arbeitnehmerschutz- und Mitbestimmungsrechten¹⁴. Eine *zweite*, indirekte Auswirkung ist der Ausstrahlungseffekt: Der Einsatz von Leiharbeit in einem Betrieb kann als spezifisches Disziplinarregime verstanden werden, mit dessen Hilfe den Stammebelegschaften die Möglichkeit eines billigeren Ersatzes vor Augen geführt. Ein *dritter* Effekt ergibt sich durch die Schwächung gewerkschaftlicher Durchsetzungsfähigkeit in Tarifauseinandersetzungen. Je größer der Anteil der Leiharbeitnehmer einer Branche, desto geringer die Mobilisierungsreichweite von Streikaufrufen. Der *vierte* Effekt geht schließlich auf die Wettbewerbssituation der Unternehmen untereinander zurück: Nutzen einige Unternehmen die Kostensenkungsmöglichkeiten durch den Einsatz von Leiharbeitern exzessiv und erlangen auf diese Weise Wettbewerbsvorteile, werden andere Unternehmen möglicherweise gezwungen sein, diesem Beispiel zu folgen und ebenfalls Leiharbeiter einzusetzen. Diese adverse Selektion unter Unternehmen, bei der sich tendenziell nicht Effizienz in der Produktion und Qualität des angebotenen Produktes, sondern der Einfallsreichtum bzw. die „Findigkeit“ im (zweckentfremdenden) Gebrauch gesetzlicher Möglichkeiten durchsetzt,

¹³ So kommen Holst/Nachtwey/Dörre (2009, S.57) als Fazit einer Untersuchung von 6 Fallbetrieben aus der Metall- und Elektroindustrie zu der eher pessimistischen Schlussfolgerung: „In den Fallbetrieben führt in den meisten Montage- und Fertigungsbereichen der Weg in den Einsatzbetrieb nur noch über ein Leiharbeitsverhältnis. Direkt über den Arbeitsmarkt werden in diesen Berufsgruppen kaum noch Arbeitskräfte rekrutiert. Damit sinken für Arbeitskräfte, die in der aktuellen Krise arbeitslos werden, die Chancen, direkt in ein reguläres Arbeitsverhältnis zurückzukehren.“

¹⁴ Der Umfang eines solchen rein substituierenden Einsatzes von Zeitarbeit ist schwer zu schätzen. In der WSI-Betriebsrätebefragung 2007 gaben immerhin 25,8% der befragten Betriebsräte an, dass Leiharbeit reguläre Beschäftigung in ihrem Betrieb ersetzt habe. Der durchschnittlich geschätzte Umfang der substituierten Beschäftigung wird dabei mit 18,1% angegeben, vgl. verdi (2009, S.33).

zerstört die positiven Lenkungswirkungen des Wettbewerbsprozesses und ist gesamtwirtschaftlich in hohem Maße schädlich¹⁵.

4. Lösungsalternativen und Reformvorschläge im Zeitarbeitssektor

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen jeder Art werden oft als Lösungen oder Abmilderungen des Spannungsverhältnisses zwischen Flexibilität und Sicherheit beschrieben. Mit Blick auf die Beschäftigten meint „Flexicurity“ dabei, dass flexibilitätsfördernde Maßnahmen, die im Ergebnis stets den Angebotsdruck auf dem Arbeitsmarkt erhöhen, von gesetzlichen oder tarifvertraglichen Regulierungen des Arbeitnehmerschutzes begleitet werden sollten, die einem Missbrauch dieser Maßnahmen verhindern. Obwohl zumeist mit Gerechtigkeitsargumenten unterlegt, ist Flexicurity vor allem auch ein Erfordernis volkswirtschaftlicher Vernunft. Eine Vielzahl staatlicher Eingriffe in den Arbeitsmarkt geht auf die ausgeprägte Unvollkommenheit dieses Marktes zurück, wobei seine monopsonistische Struktur, d.h. das natürliche Machtgefälle zwischen Arbeitsnachfragern (Unternehmen) und Arbeitsanbietern (Arbeitnehmern), eine prominente Stellung unter den Unvollkommenheitsfaktoren einnimmt. Die Entwicklung des deutschen Zeitarbeitssektors kann für diese stets zu treffende Abwägung und die Folgen, wenn sie nur unzureichend gelingt, als Rollenmodell dienen. Die Deregulierung des Marktes für Arbeitnehmerüberlassung im Zuge der Hartz-Gesetzgebung war für den vormals durchaus als überreguliert zu bezeichnenden Arbeitsmarkt eine grundsätzlich sinnvolle Maßnahme der Erschließung von Effizienzreserven und der Eröffnung neuer Beschäftigungschancen. Das Sicherheitspendant dieser Flexibilisierung ist hingegen nur unzureichend gelungen und hat Fehlentwicklungen verursacht, die dem volkswirtschaftlichen Nutzen der Deregulierung auch erhebliche Kosten gegenübergestellt haben. Diese Kosten sind jedoch keine zwingende Begleiterscheinung der Deregulierung und könnten zu weiten Teilen vermieden werden. Reformvorschläge für den Zeitarbeitssektor zielen auf eine solche Kostenvermeidung.

Die in die Diskussion eingebrachten Reformvorschläge lassen sich danach untergliedern, ob sie die Situation der Erwerbstätigen selbst – also Entgelt, Arbeitsbedingungen und Qualifizierungsmöglichkeiten – zum Gegenstand haben oder die Einsatzbedingungen bzw. Einsatzregeln der Leiharbeit auf Betriebsebene. Manche Forderungen überlappen sich dabei

¹⁵ Die von der Dienststellenleitung der Stiftung FRIEDEHORST in der Auseinandersetzung mit ihrer Mitarbeitervertretung vor dem Kirchengerichtshof der EKD vorgebrachte Argumentation, die am 9.10.2006 zur bekannten Grundsatzentscheidung über den Einsatz von Leiharbeit in der Diakonie geführt hat, bezieht sich genau auf eine solche Dilemmasituation im Einsatz von Leiharbeitskräften. Die Dienststellenleitung führte hier explizit aus, dass sie aufgrund des Wettbewerbs mit freien Trägern, „deren Personalkosten nicht durch Tarifverträge des öffentlichen Dienstes oder die Arbeitsvertragsrichtlinien bestimmt würden“, aus betriebswirtschaftlichen Gründen zum Einsatz von Leiharbeitnehmern gezwungen sei. Aus rein *betriebswirtschaftlichen* Gesichtspunkten – und ohne Berücksichtigung der besonderen Anforderungen an die Dienstgemeinschaft in der Evangelischen Kirche und der langfristigen Folgen eines solchen Verhaltens für die verfassungsrechtliche Sonderstellung der Kirchen im Arbeitsrecht – ist diese Argumentation nicht völlig von der Hand zu weisen. Aus *gesamtwirtschaftlicher* Sicht zeigt sich hier jedoch – gerade unter Berücksichtigung des relativ zu anderen Anbietern vermutlich disziplinierenden Effektes der besonderen Anforderungen an die Dienstgemeinschaft – der schädliche Effekt falscher Wettbewerbsanreize auf das Anbieterverhalten.

in ihrer Wirkungsweise. Es soll hier jedoch ein möglichst vollständiger Überblick über die wichtigsten Forderungen gegeben werden, die zur besseren Einschätzbarkeit zusätzlich kommentiert werden.

4.1. Auf die Situation der Erwerbstätigen zielende Reformvorschläge

1. *Tatsächliche Durchsetzung des Equal Pay/Equal Treatment-Prinzips*: Zwar ist die grundsätzliche Anwendung des Prinzips der Gleichentlohnung und –behandlung von Stammebelegschaft und Leiharbeitskräften bereits Inhalt der aktuellen gesetzlichen Regulierung von Zeitarbeit, die Öffnungsklausel für tarifvertragliche Regelungen hat jedoch dazu geführt, dass es in der Praxis so gut wie keine Bedeutung hat. Eine tatsächliche Durchsetzung des Gleichbehandlungsprinzips müsste daher zum Gegenstand haben, dass tarifvertragliche Regeln keine Unterschreitung der für die Stammebelegschaft geltenden Entgelte und Arbeitsbedingungen vorsehen dürfen. Verschiedene in die Diskussion eingebrachte Vorschläge unterscheiden sich dabei in der Intensität, in der dem Equal Pay/Equal Treatment-Prinzip Geltung verschafft werden soll. Sie reichen von einer Geltung ab dem 1. Arbeitstag im Entleihbetrieb ohne jede Öffnungsklausel¹⁶ bis zu einer Abstufung in der ersten Beschäftigungsphase bzw. der Zulassung einzelner Ausnahmen¹⁷. Die faktische Durchsetzung des Gleichbehandlungsprinzips würde Lohndumping im Zeitarbeitssektor unmöglich machen und die betriebswirtschaftliche Funktion von Zeitarbeit als Instrument zur Ersparnis von Personalkosten einschränken¹⁸.

2. *Festlegung eines gesetzlichen Mindestlohnes für die Zeitarbeitsbranche*¹⁹: Ein gesetzlicher Mindestlohn im Zeitarbeitssektor wäre eine einfache und praktikable Möglichkeit, das Lohndumping durch Tarifverträge zwischen einzelnen Gewerkschaften mit zweifelhafter Tariffähigkeit²⁰ und Zeitarbeitsverbänden bzw. durch Haustarifverträge nach unten zu begrenzen. Das Equal Pay/Equal Treatment-Prinzip wäre auf diese Weise jedoch nicht erfüllt; in gewisser Weise könnte ein gesetzlicher Mindestlohn sogar die unerwünschte Folge haben, die Prekarität von Zeitarbeit auch formal nachhaltig zu verankern bzw. einem Einpendeln der Zeitarbeitstarife auf diesen Minimalwert zu fördern. Eine tatsächliche Durchsetzung des Gleichbehandlungsprinzips scheint daher die vorzugswürdige Lösung zu sein.

3. *Auszahlung von Erwerbsrisiko-Prämien, Prekaritätszulagen oder Referenz-Zuschlägen an Zeitarbeiter*²¹: Alle drei Maßnahmen könnten sowohl als Zulagen zu einem tarifvertraglichen Entgelt im Zeitarbeitssektor als auch zu dem durch das Equal Pay/Equal Treatment-Prinzip

¹⁶ So z.B. KDA (2009).

¹⁷ Vgl. DGB (2009) und den am 4.2.2010 in den Bundesrat eingebrachten Entschließungsantrag der Länder Rheinland-Pfalz und Bremen zur Arbeitnehmerüberlassung (Bundesrats-Drucksache 62/10).

¹⁸ Es würde diese Funktion nicht völlig verhindern, da unter Umständen immer noch Ersparnisse durch geringere Entlassungskosten, die Beschäftigung „permanenter Neulinge“ ohne Höherstufungsmöglichkeit und die nicht vollständigen Partizipation der Zeitarbeiter an betrieblichen Sozialleistungen möglich wären.

¹⁹ So z.B. Vanselow (2009, S.9).

²⁰ Vgl. das in Bezug auf die Tariffähigkeit der Christlichen Gewerkschaften für Zeitarbeit und PSA (CGZP) zu einem negativen Ergebnis kommende Urteil des Landesarbeitsgericht Berlin-Brandenburg vom 7.12.2009.

²¹ So z.B. KDA (2009) und Vanselow/Weinkopf (2009).

gebotenen Entgelt gezahlt werden. Ihre Wirkungsweise ist dabei ähnlich, ihre Motivation jedoch verschieden. Eine *Erwerbsrisiko-Prämie* erkennt die besondere Erwerbssituation von Leiharbeitern und ihre besondere Leistung – das Angebot hoher Flexibilität und Anpassungsfähigkeit am Arbeitsmarkt – an. Eine *Prekaritätszulage* wird hingegen als Kompensation für die geringere Beteiligung von Leiharbeitnehmern an betrieblichen Sozialleistungen und an betrieblichen Aufstiegschancen gezahlt. *Referenz-Zuschläge* sollen vor allem für die Beschäftigung qualifizierter Leiharbeiter in Hochlohnbranchen die Möglichkeit des Lohndumpings und die Erosion von Normalarbeitsverhältnissen verhindern. Alle genannten Maßnahmen sind im Ergebnis geeignet, Lohndumping zu verhindern. Erwerbsrisiko-Prämie und Prekaritätszulage sind zudem marktgerecht, da sie sich aus der Vorstellung einer möglichst leistungsgerechten Entlohnung ableiten und entsprechend Fehlallokationen am Arbeitsmarkt vorbeugen können.

4. *Aufnahme von Zeitarbeit in das Arbeitnehmerentsendegesetz*: Mit dieser Forderung sollen zwei Ziele erreicht werden: Erstens kann das Entsendegesetz als ein Vehikel zur Festlegung von Mindestentgelten und Mindeststandards der Beschäftigung im Zeitarbeitssektor genutzt werden²². Zweitens soll durch das Entsendegesetz ausländische Dumpingkonkurrenz, die deutsche Regulierungen oder Sozialstandards unterläuft, verhindert werden²³. In diesem Sinne überlappt sich der Zweck dieses Vorschlags mit der Festlegung eines gesetzlichen Mindestlohns oder der tatsächlichen Durchsetzung des Equal Pay/Equal Treatment-Prinzips. Da das Entsendegesetz dem Grundsatz nach auf die Bedingungen grenzüberschreitender Dienstleistungen anzuwenden ist und nur mittelbar der Setzung von Mindeststandards auf dem deutschen Arbeitsmarkt dient, scheint eine Lösung über die tatsächliche Durchsetzung des direkt auf den Zeitarbeitssektor anzuwendende Equal Pay/Equal Treatment-Prinzip vorzuziehen, zumal seine grenzüberschreitende Anwendung durch die am 5. Dezember 2008 in Kraft getretene und bis Dezember 2011 umzusetzende Leiharbeitsrichtlinie (Richtlinie 2008/104/EG) des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates gesichert scheint. Eine Regelung über das Entsendegesetz wäre daher ein unnötiger Umweg, der zudem – ebenso wie ein gesetzlicher Mindestlohn – die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes gerade nicht gewährleistet.

5. *Striktere Regulierung der verleihfreien Zeit*: Weder Mindestlöhne noch das Gleichbehandlungsprinzip führen zu Einkommenssicherheit der Leiharbeitnehmer während etwaiger Wartezeiten zwischen zwei vermittelten Aufträgen. Die Synchronisation des Arbeitsvertrags im Verleihunternehmen mit der Beschäftigungsdauer beim Entleiher (vgl. hierzu auch die Ausführungen zum Synchronisationsverbot unter 4.2.) oder Regelungen, die Gehaltseinbußen für die Leiharbeitnehmer während verleihfreier Zeiten vorsehen, wälzen das Geschäftsrisiko von Unternehmen der Arbeitnehmerüberlassung auf die Beschäftigten ab. Dies ist nicht nur für die Situation und Planungssicherheit der Beschäftigten ausgesprochen schädlich, es führt auch zu einer Externalisierung von Kosten, damit zu systematisch zu

²² Vgl. KDA (2009).

²³ Vgl. DGB (2009)

niedrigen Preisen für Arbeitnehmerüberlassung und zu einem gesamtwirtschaftlich ineffizient großen Ausmaß der Nutzung dieses Instruments. Eine Regulierung der Beschäftigungsbedingungen von Zeitarbeitnehmern in verleihfreien Zeiten, die eine solche Kostenexternalisierung wirksam verhindert, würde somit die Funktionsfähigkeit des Marktes für Arbeitnehmerüberlassung erhöhen und zusätzlich zu höherer sozialer Sicherheit der Leiharbeiter führen.

6. *Verpflichtung von Unternehmen der Arbeitnehmerüberlassung zur Einzahlung in einen Weiterbildungs- oder Qualifizierungsfonds*²⁴: Leiharbeiter sind häufig von innerbetrieblichen Weiterbildungsangeboten ausgeschlossen. Zudem haben Zeitarbeitsunternehmen - insbesondere aufgrund des Trittbrettfahrerproblems - nur geringe Anreize, in die Weiterbildung bzw. Qualifikation der angestellten Leiharbeiter zu investieren. Das Trittbrettfahrerproblem kann umgangen werden, wenn Unternehmen zu einem Mindestaufwand zugunsten der Qualifizierung von Leiharbeitnehmern verpflichtet werden. Analog zur Regulierung der Leiharbeit in Frankreich, wo Unternehmen des Zeitarbeitssektors 2,15% der Lohnsumme in einen Qualifizierungsfonds einzahlen müssen, aus dessen Mitteln auf kollektiver Basis Qualifizierungsmaßnahmen von Leiharbeitnehmern bezahlt werden²⁵, wird auch für Deutschland eine entsprechende Pflichtabgabe gefordert. Mit einer solchen Maßnahme würde die Public-Good-Problematik bei der Qualifizierung von Zeitarbeitnehmern gemildert und damit der Funktionsfähigkeit des Marktes für Arbeitnehmerüberlassung erhöht. Zudem würde eine mit dem Institut der Zeitarbeit häufig verbundene positive Wirkung – die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit der Leiharbeiter – deutlich gestärkt.

7. *Festlegung von Mindeststandards für von der Bundesagentur für Arbeit vermittelbare Beschäftigungsverhältnisse*: Arbeitssuchende, die eine von der Bundesagentur für Arbeit vermittelte Beschäftigung im Zeitarbeitssektor nicht annehmen, müssen mit Sanktionen rechnen. Soweit in solchen Beschäftigungsverhältnissen nur geringe Löhne gezahlt werden, geringe Sozialstandards herrschen, Mitbestimmungsmöglichkeiten unterrepräsentiert sind und die Beschäftigungs- und damit auch individuelle Planungssicherheit sehr gering ist, sind solche Zwangsmaßnahmen problematisch. Zum Teil wird daher vorgeschlagen, eine Vermittlung in Zeitarbeit durch die BA und die damit verbundene Androhung von Sanktionen bei Ablehnung eines Vermittlungsangebots nur zuzulassen, wenn die vermittelte Beschäftigung gewisse Mindeststandards erfüllt²⁶. Es stellt sich jedoch die Frage, ob es nicht bessere i.S.v. kostengünstigere Maßnahmen gibt, um eine für die Betroffenen ggf. schädliche Vermittlung in prekäre Beschäftigung zu begrenzen. Eine tatsächliche Umsetzung des Equal Pay/Equal Treatment-Prinzips würde eine – vermutlich mit erheblichem bürokratischen Aufwand verbundene – Kontrolle der vermittelten Beschäftigungsverhältnisse durch die BA

²⁴ So z.B. Vanselow (2009).

²⁵ Vgl. zur Regelung in Frankreich Vanselow/Weinkopf (2009, S.18f.).

²⁶ Eine Regelung in dieser Richtung existiert z.B. in Dänemark. Hier dürfen Arbeitssuchende nicht durch die Androhung von Zwangsmaßnahmen zur Aufnahme einer Zeitarbeitstätigkeit gedrängt werden, vgl. Vanselow/Weinkopf (2009, S.38ff.).

unnötig machen und im Ergebnis die Qualität vermittelter Beschäftigung von vorneherein erhöhen.

4.2. Auf die Einsatzbedingungen und Einsatzregeln von Leiharbeit zielende Reformvorschläge

1. *Begrenzung der Dauer betrieblicher Einsätze und Wiedereinstellungsverbot*²⁷: Die Festlegung einer generellen Höchstgrenze der Beschäftigung individueller Leiharbeiternehmer in einem Betrieb – zumeist wird dabei in Anlehnung an die alte (vor 1997 geltende) Regulierung eine Höchstdauer von 9 Monaten vorgeschlagen – soll vor allem der Substitution von Stamm- durch Leiharbeitskräften entgegenwirken bzw. die traditionelle Funktion von Zeitarbeit als kurzfristigen Flexibilitätspuffer stärken. Eine solche Beschäftigungsfrist hätte zudem weitere Nebeneffekte: Das Instrument der Zeitarbeit würde durch die Notwendigkeit einer stärkeren Fluktuation von Leiharbeitern und der damit einhergehenden häufigeren Anlernphasen für Neulinge mit geringerer Arbeitsproduktivität tendenziell teurer. Zudem könnte sich ein zusätzlicher Anreiz ergeben, im Entleihbetrieb beschäftigte Leiharbeiternehmer nach Erreichen der Beschäftigungshöchstdauer in reguläre Beschäftigung zu übernehmen, um das zwischenzeitlich erworbene betriebspezifische Humankapital zu nutzen. Negative Begleiterscheinung einer zu kurz gewählten Beschäftigungshöchstdauer könnte andererseits jedoch sein, dass Unternehmen Leiharbeiter verstärkt für einfache Routinetätigkeiten verwenden, da Investitionen in deren Humankapital von vorneherein als nutzlos angesehen werden. Das Wiedereinstellungsverbot, d.h. das Verbot einer erneuten Einstellung gekündigter Arbeitnehmer in einem bestimmten Zeitraum nach der Entlassung, ist bei Festlegung einer Beschäftigungshöchstdauer eine notwendige Ergänzungsmaßnahme, um die Umgehung dieser Regel zu verhindern.

2. *Begrenzung des Leiharbeiternehmeranteils im Betrieb*²⁸: Auch diese Maßnahme kann die Substituierung von Stammarbeitskräften durch Leiharbeiternehmer begrenzen. Wird der erlaubte Anteil der in einem Betrieb beschäftigten Zeitarbeiter nicht zu gering gewählt, dann wird durch eine solche Regelung die Funktion von Leiharbeit als Flexibilitätspuffer nicht gefährdet. Zusätzlich wird die strategische Nutzung von Leiharbeit als Instrument zur Kostensenkung durch Unterlaufen von Sozialstandards und zur Einflussnahme unternehmerischer Kennziffern deutlich eingeschränkt.

3. *Wiedereinführung des Synchronisationsverbots*²⁹: Schon vor Inkrafttreten der Hartz-I-Gesetzgebung galt das Synchronisationsverbot, d.h. die Untersagung der zeitlichen Synchronisation des Arbeitsvertrags eines Leiharbeiternehmers mit dem Verleihunternehmen mit der Länge seiner Beschäftigung im Entleihunternehmen, nicht mehr absolut; bei schwer vermittelbaren Arbeitslosen war es seit 1994, beim erstmaligen Verleih eines

²⁷ So z.B. KDA (2009) und Jablonowski (2009).

²⁸ Vgl. z.B. DGB (2009).

²⁹ Gefordert z.B. im am 4.2.2010 in den Bundesrat eingebrachten Entschließungsantrag der Länder Rheinland-Pfalz und Bremen zur Arbeitnehmerüberlassung (Bundesrats-Drucksache 62/10).

Leiharbeitnehmers seit 1997 aufgehoben. Seit 2003 ist es jedoch generell abgeschafft. Eine wesentliche Folge davon ist, dass das Geschäftsmodell der Arbeitnehmerüberlassung in gewisser Weise verunreinigt worden ist, da das eigentliche Geschäftsrisiko der Anbieter auf diesem Markt, nämlich die bei ihm angestellten Leiharbeiter auch tatsächlich und zu lohnerswerten Konditionen vermitteln zu können, auf die Zeitarbeitnehmer selbst abgewälzt wird. Wie bereits in 4.1. unter Punkt 5 geschildert, führt dies zu einer Verzerrung des Marktgeschehens und zu ineffizienten Marktergebnissen. Eine Wiedereinführung des Synchronisationsverbots würde diese Effekte verhindern, wobei Ausnahmen von einem grundsätzlichen Verbot – die es ja bereits vor 2003 gab – durchaus möglich sein können.

4. *Begrenzung oder Verbot der konzerninternen Arbeitnehmerüberlassung*³⁰: Gemäß § 1 Absatz 3 Nr.2 AÜG findet das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz grundsätzlich keine Anwendung auf die konzerninterne Arbeitnehmerüberlassung. Konzernleihe ist daher weder erlaubnispflichtig noch unterliegt sie den Überwachungsinstrumenten „üblicher“ Arbeitnehmerüberlassung. Dieses grundsätzliche *Konzernprivileg* gilt jedoch nur, wenn eine Überlassung von Arbeitnehmern vorübergehend erfolgt³¹. Rechtskonstruktionen, bei denen ehemalige Stammarbeitskräfte von konzerneigenen Verleihunternehmen übernommen und dauerhaft zu schlechteren Konditionen vom bisherigen Arbeitgeber zurückgeliehen werden oder die generelle Durchführung von Neueinstellungen über konzerneigene Personaldienstleister sind daher bereits heute rechtlich zweifelhaft. Ein Grundsatzurteil des Bundesarbeitsgerichts hierzu steht jedoch noch aus. Denkbar wäre es, diese rechtliche Grauzone durch ein generelles Verbot konzerninterner Arbeitnehmerüberlassung zu schließen. Problematisch an einem solchen generellen Verbot ist jedoch zum einen, dass es durchaus sinnvolle Gründe für eine konzerninterne Arbeitnehmerüberlassung geben kann, die damit ebenfalls unmöglich gemacht würden. Zum anderen würde die zweckentfremdende Nutzung der Arbeitnehmerüberlassung durch eine solche Regelung zwar erschwert, aber keineswegs beseitigt, wie der Fall Schlecker/MENIAR belegt³². Einer solchen Spezialregel sind deshalb generelle Regelungen, die die missbräuchliche Verwendung des Instituts der Arbeitnehmerüberlassung von vorneherein weniger vorteilhaft machen, vorzuziehen, also z.B. eine tatsächliche Durchsetzung des Equal Pay/Equal Treatment-Prinzips, eine Begrenzung der Dauer betrieblicher Einsätze von Leiharbeitnehmern und die Festschreibung des Maximalanteils von Leiharbeitnehmern in einem Betrieb.

³⁰ Gefordert im am 4.2.2010 in den Bundesrat eingebrachten Entschließungsantrag der Länder Rheinland-Pfalz und Bremen zur Arbeitnehmerüberlassung (Bundsrats-Drucksache 62/10).

³¹ Vgl. hierzu auch Bundesregierung (2010, S.35f.).

³² Vgl. die Ausführungen unter 2.3..

Literaturauswahl

Bundesagentur für Arbeit (2010): Der Arbeitsmarkt in Deutschland – aktuelle Entwicklungen in der Zeitarbeit. Arbeitsmarktberichterstattung Januar 2010, Nürnberg.

Bundesregierung (2010): Elfter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, Berlin.

DGB (2009): Leiharbeit in Deutschland. Fünf Jahre nach der Deregulierung, Berlin.

Holst, Hajo/Nachtwey, Oliver/Dörre, Klaus (2009): Funktionswandel von Leiharbeit. Neue Nutzungsstrategien und ihre arbeits- und mitbestimmungspolitischen Folgen, Studie im Auftrag der Otto Brenner Stiftung, Frankfurt/Main.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2009): Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“. Endbericht zum 29. Mai 2009, Nürnberg.

Jablonowski, Harry (2009): Stichwort: Leiharbeit, Arbeitspapier.

Jahn, Elke (2008): Reassessing the Wage Penalty for Temps in Germany, IZA Discussion Paper Nr. 3663.

KDA (2009): Leiharbeit auf dem Prüfstand. Stellungnahme des KDA, Hannover.

Kvasnika, Michael (2008): Does Temporary Help Work Provide a Stepping Stone to Regular Employment?, NBER Discussion Paper Nr. 13843.

Miegel, Meinhard/Wahl, Stefanie/Schulte, Martin (2007): Die Rolle der Zeitarbeit in einem sich ändernden Arbeitsmarkt, Gutachten des Instituts für Wirtschaft und Gesellschaft (IWG), Bonn.

Seifert, Hartmut/Brehmer, Wolfgang (2008): „Leiharbeit: Funktionswandel einer flexiblen Beschäftigungsform“, in: WSI-Mitteilungen 6/2008.

Spermann, Alexander (2009): Die neue Rolle der Zeitarbeit im (in-)flexiblen deutschen Arbeitsmarkt, Arbeitspapier.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008): Jahrgutachten 2008. Das Erreichte nicht verspielen.

Vanselow, Achim (2009): „Entfesseln oder einhegen? Zeitarbeit in der Krise“, in: in: IAQ-Report 2009-06.

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

verdi (2009): Branchenanalyse Leiharbeit im Organisationsbereich der ver.di, Berlin.