

## Job-Wunder mit Nebenwirkungen: Entwicklungen in der Leiharbeit

Achim Vanselow/Claudia Weinkopf <sup>1</sup>

### Auf einen Blick

Die Zeitarbeit in Deutschland ist in den letzten Jahren deutlich gewachsen. Als Triebkräfte dieser Zunahme wirken nicht nur konjunkturelle Entwicklungen, sondern auch die Lockerung rechtlicher Regelungen zur Arbeitnehmerüberlassung, veränderte betriebliche Einsatzstrategien sowie das Lohngefälle zwischen Leiharbeit und Gesamtwirtschaft. Während die Befürworter den Leiharbeitsboom als Job-Maschine feiern, beklagen Kritiker das Vordringen von „Arbeit zweiter Klasse“ und fordern gesetzliche Nachbesserungen.

Der harte Preisdumping-Wettbewerb in der Branche befördert unter den derzeitigen Rahmenbedingungen die Verbreitung von Niedriglöhnen. Die schwache Verankerung von Gewerkschaften und Betriebsräten in der Branche ist einer der Gründe für niedrige Tarifabschlüsse und Defizite bei der Tarifkontrolle. Auch die neuen EU-Regelungen dürften de facto nichts an der Situation ändern, daher besteht politischer Handlungsbedarf.

### Zeitarbeit auf dem Vormarsch

In keinem anderen größeren europäischen Land hat sich die Zeitarbeit in den letzten Jahren so dynamisch entwickelt wie in Deutschland. Die Zahl der Zeitarbeitskräfte hat sich allein zwischen 2003 und 2007 mehr als verdoppelt. Der bisherige Höchststand wurde nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit im Oktober 2007 mit über 770.000 erreicht; bis Ende 2007 gab es einen leichten Rückgang auf gut 720.000 Zeitarbeitskräfte bundesweit, was aber vor allem saisonbedingt sein dürfte.

Obwohl nach wie vor nur ein geringer Teil der deutschen Betriebe überhaupt Zeitarbeitskräfte einsetzt (2006: 3%), verbergen sich hinter diesem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt erheblich höhere Nutzungsanteile, vor allem bei größeren Betrieben: Gut jeder dritte Betrieb mit 50 bis 249 Beschäftigten nutzte Zeitarbeit und bei den Betrieben mit 250 Beschäftigten oder mehr waren es sogar knapp 45%, und gerade bei größeren Betrieben sind die Anteile der Leiharbeitskräfte an den Belegschaften z.T. deutlich gestiegen.<sup>2</sup>

Die Anzahl der Zeitarbeitsfirmen hat sich seit Mitte der 1990er Jahre fast verdreifacht. International aufgestellte Zeitarbeitsunternehmen konkurrieren mit zahlreichen kleinen und mittelständischen Verleihfirmen. Obwohl sich die Branche bemüht, neue Wachstumsfelder im Bereich der qualifizierten Tätigkeiten und im Dienstleistungssektor zu erschließen, wird ein erheblicher Teil des Umsatzes nach wie vor im Massengeschäft mit gewerblichen Helfertätigkeiten gemacht, in dem ein knallharter Preiswettbewerb herrscht. Die Verleihfirmen selbst geben in Umfragen als größten Behinderungsfaktor der Branche „Preisdumping“ an.<sup>3</sup>

Die Bewertung des Booms der Zeitarbeit ist umstritten: Während manche die Zeitarbeitsbranche aufgrund der stark wachsenden Beschäftigung als „Job-Maschine“ feiern, kritisieren andere Leiharbeit als prekäre Arbeitsform mit niedrigen Löhnen und geringer Beschäftigungssicherheit, die zudem Arbeitsplätze sowie Lohn- und Sozialstandards in den Entleihbetrieben gefährdet. Betriebsräte verweisen darauf, dass in manchen Betrieben Zeitarbeitskräfte inzwischen einen erheblichen Anteil der gesamten Belegschaft stellen und dass Neueinstellungen mitunter sogar nur noch über Zeitarbeitsfirmen abgewickelt werden. Außerdem nutzt das Management Leiharbeit als arbeitspolitisches Drohpotenzial, um Konzessionen der Belegschaft, z.B. bei den Löhnen oder unbezahlter Mehrarbeit, zu erreichen.

### **Lohndumping trotz Gleichbehandlungsgebot?**

Die Lockerung des gesetzlichen Rahmens der Arbeitnehmerüberlassung hat den Ver- und Entleihbetrieben einen erheblich größeren Spielraum beim Einsatz von Leiharbeit eröffnet. So wurden im Rahmen der Neuregelung der Arbeitnehmerüberlassung im Jahre 2003 zahlreiche Einschränkungen abgeschafft. Als Gegenleistung für diese arbeitgeberorientierte Flexibilisierung verankerte der Gesetzgeber den Gleichbehandlungsgrundsatz von Leiharbeitskräften für die Dauer der Überlassung hinsichtlich der wesentlichen im Entleihbetrieb geltenden Arbeitsbedin-

gungen. Allerdings räumt das Gesetz die Möglichkeit ein, durch Anwendung von für die Zeitarbeitsbranche abgeschlossenen Tarifverträgen vom Gleichbehandlungsgrundsatz abzuweichen. Dies hat dazu geführt, dass es mittlerweile zahlreiche Tarifverträge für die Zeitarbeit gibt und die große Mehrheit der Zeitarbeitskräfte tariflich entlohnt wird.

Die Einstiegsgehälter liegen mit derzeit knapp über 7 € in den drei großen Tarifverträgen sehr niedrig. Außerdem bietet der Tarifvertrag, der von einer Tarifgemeinschaft des Christlichen Gewerkschaftsbundes (CGB) mit dem Arbeitgeberverband Mittelständischer Personaldienstleister abgeschlossen wurde, die Möglichkeit, die Löhne in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung um bis zu 9,5% abzusenken. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Haustarifverträge, in denen teilweise Einstiegsgehälter von nur 4 bis 6 € vorgesehen sind. Zwischenzeitlich scheint der Druck auf den CGB allerdings so stark geworden zu sein, dass – nach Aussage des CGB-Generalsekretärs – ab Juli 2008 kein gültiger Zeitarbeitstarif mehr unterhalb von 5 € liegt. Alle Haustarifverträge unterhalb von 6 € (Ost) und 7 € (West) seien gekündigt worden.<sup>4</sup>

Die fast flächendeckende Tarifierung der Branche hat also nicht verhindern können, dass die Einstiegsgehälter in der Leiharbeit dem Niedriglohnbereich zuzuordnen sind. In Westdeutschland liegen die Einstiegsgehälter auf einem Niveau, das nach internationalen Standards als „Armutslohn“ (< 50% des Medians) bezeichnet werden muss. Nach Daten des DGB-Index „Gute Arbeit“ verfügen 60% der männlichen und 95% der weiblichen Zeitarbeitskräfte über ein monatliches Bruttoeinkommen von weniger als 1.500 € pro Monat.<sup>5</sup> Im September 2007 bezogen rund 91.000 Leiharbeitskräfte zugleich Transferleistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), davon 84.000 Vollzeitbeschäftigte. Mit 12,6% liegt der Anteil der „Aufstocker“ im Wirtschaftsbereich Arbeitnehmerüberlassung deutlich über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt von 2,8%.<sup>6</sup>

Verglichen mit den Tariflöhnen in gewerblichen Branchen, die Zeitarbeit überdurchschnittlich

häufig nutzen, sind die Löhne von Zeitarbeitskräften weit vom Gleichheitsgrundsatz entfernt.<sup>7</sup> Dies dürfte – in Kombination mit der hohen Flexibilität, die Zeitarbeit für Nutzerbetriebe bietet – eine wesentliche Triebkraft des Wachstums der Zeitarbeit sein. Hinzu kommt eine weitere Entwicklung, die durch die Aufhebung der zeitlichen Begrenzung von Verleihsätzen begünstigt worden ist: Manche Unternehmen überlassen inzwischen das lukrative Verleihgeschäft nicht mehr (allein) den kommerziellen Zeitarbeitsunternehmen, sondern gründen eigene Verleihfirmen oder -einheiten, in denen die niedrigen Zeitarbeitstarife angewendet werden können, obwohl sich die Tätigkeiten des Personals häufig nicht ändern. Derartige Praktiken, bestehende Tarifstandards auszuhebeln, werden nicht nur aus der Privatwirtschaft berichtet, sondern kommen offenbar auch bei Kommunen, Krankenhäusern, kirchlichen Pflegeeinrichtungen und Wohlfahrtsverbänden vor.<sup>8</sup>

### Gewerkschaftliche Initiativen

Für Gewerkschaften und Betriebsräte stellt das Vordringen der Leiharbeit eine unmittelbare Bedrohung dar, vor allem in der Form der Intensivnutzung. Für Arbeitgeber aus Hochtarifbranchen ist nicht nur das Lohngefälle attraktiv – ihnen eröffnet die Spaltung in Kern- und Randbelegschaft auch zusätzliche arbeitspolitische Spielräume. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad unter Leiharbeitskräften ist gering, Betriebsräte kaum vorhanden. Aus dieser Konstellation heraus entsteht Handlungsdruck für die in die Defensive geratenen Gewerkschaften.

Der Versuch einer tarifpolitischen Einhegung der Zeitarbeit wird von Gewerkschaften nach den bisherigen Erfahrungen sehr kritisch gesehen, da nur sehr niedrige Tarifentgelte erreicht werden konnten. Zwar wird an dieser Flanke weitergearbeitet, doch ist ein Strategiewechsel hin zur betrieblichen Ebene erkennbar. Insbesondere die IG Metall setzt auf die Gestaltungsmöglichkeiten in den Entleihbetrieben und Handlungsstrategien von Betriebsräten. Dort, wo Betriebsräte existieren und Leiharbeit zu ihrem Thema machen wol-

len, können unterstützende gewerkschaftliche Aktivitäten zur Kompetenzentwicklung ansetzen (z.B. Arbeitshilfen, Schulungen, Möglichkeiten des Erfahrungsaustausches). Bislang nutzen viele Betriebsräte ihre vorhandenen Einflussmöglichkeiten aber nur unzureichend. Zudem kann der betriebspolitische Ansatz nur dort greifen, wo überhaupt eine betriebliche Interessenvertretung existiert. Eine Studie auf der Basis des IAB-Betriebspanels hat gezeigt, dass nur gut 38% der Betriebe, die Zeitarbeitskräfte einsetzen, einen Betriebsrat haben. Unter den Intensivnutzern mit Leiharbeitsanteilen von über 20% sind es sogar nur 16,5%.<sup>9</sup>

### Mindeststandards für die Zeitarbeit durchsetzen

Es ist sehr umstritten, ob die skizzierten Entwicklungstendenzen in der Zeitarbeit nahelegen, dass politischer Handlungsbedarf besteht oder nicht. Innerhalb der Zeitarbeitsbranche selbst wird das „Lohndumping“ durch manche Verleiher inzwischen als Problem angesehen. Zwei der drei führenden Arbeitgeberverbände in der Zeitarbeit (iGZ und BZA) haben vor diesem Hintergrund im Mai 2006 mit dem DGB einen Mindestlohn-Tarifvertrag (mit einem Einstiegslohn pro Stunde von 7,31 € in West- und 6,36 € in Ostdeutschland für 2008) ausgehandelt und den Antrag gestellt, diesen durch Aufnahme in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz für allgemein verbindlich zu erklären. Der dritte Verband – der Arbeitgeberverband Mittelständischer Personaldienstleister (AMP) – ist jedoch strikt dagegen, wie auch der Christliche Gewerkschaftsbund. Die Bundesregierung zeigt sich bislang gespalten: Während der Bundesarbeitsminister und große Teile der SPD-Fraktion einen Mindestlohn für die Zeitarbeit befürworten, lehnen der Bundeswirtschaftsminister und die CDU-Bundestagsfraktion diesen (mehrheitlich) ab.

Manche hatten gehofft, dass von der europäischen Ebene ein neuer Impuls zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Zeitarbeitskräften in Deutschland ausgehen würde. „*Zeitarbeitskräfte bekommen die gleichen Rechte wie Festangestellte*“ –

so oder ähnlich lauteten die Überschriften in der deutschen Presse, nachdem sich der EU-Sozialministerrat nach jahrelangem Ringen im Juni 2008 über die EU-Richtlinie zur Arbeitszeit und Leiharbeit geeinigt hatte. Dass dies tatsächlich eintritt, erscheint nach ersten Stellungnahmen jedoch eher unwahrscheinlich. „*Da das deutsche Recht den neuen europäischen Standards bereits entspricht, sind keine wesentlichen Änderungen im Arbeitnehmerüberlassungsrecht notwendig*“, meldete z.B. das Bundesarbeitsministerium. Ähnlich äußerten sich auch die Zeitarbeitsverbände. Hintergrund ist, dass nach der EU-Richtlinie die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben sollen, in Tarifverträgen von den Grundsätzen des „Equal Pay“ und „Equal Treatment“ abweichende Regelungen zu treffen. Wenn aber von der europäischen Ebene keine spürbaren Impulse zur Umgestaltung der Zeitarbeit in Deutschland ausgehen werden, ist auf der nationalen Ebene zu entscheiden, ob und wie unerwünschten Arbeitsmarktwirkungen der Leiharbeit entgegengewirkt werden kann.

Ein erster wichtiger Schritt wäre aus unserer Sicht, die Zeitarbeitsbranche – wie von DGB, BZA und iGZ beantragt – in das Arbeitnehmer-Entsendegesetz aufzunehmen und die im Mindestlohn-Tarifvertrag vereinbarten Einstiegsgehälter für allgemeinverbindlich zu erklären. Dies würde Mindeststandards verankern und damit zumindest extrem niedrige Löhne verhindern, wäre aber noch weit von einer effektiven Gleichbehandlung von Leiharbeitskräften mit vergleichbaren

Stammbeschäftigten im Entleihbetrieb entfernt. Der Anreiz, Leiharbeit aufgrund der Lohnunterschiede als Kostensenkungsstrategie zu nutzen, bliebe damit in vielen Fällen erhalten.

Dies ließe sich nur ändern, wenn die weitergehende Forderung nach einer wirksamen Durchsetzung des gesetzlich verankerten Equal Pay- und Equal Treatment-Prinzips umgesetzt würde, wie sie etwa vom SPD-Parteivorstand im Oktober 2007 beschlossen wurde.<sup>10</sup> Dies könnte kombiniert werden mit einer Regelung, die für eine gewisse Einarbeitungszeit von z.B. sechs Wochen Lohnabschläge zulassen würde. Oder die branchenbezogenen Mindestlöhne würden in der Einarbeitungszeit als Lohnuntergrenze fungieren und im Anschluss hieran ein Anspruch auf Equal Pay bestehen, wie dies in Deutschland vor den letzten Reformen bereits für längere Zeitarbeitseinsätze von mehr als zwölf Monaten der Fall war.

Hinsichtlich der Dauer betrieblicher Einsätze von Zeitarbeitskräften spricht vieles dafür, diese wieder zu befristen. Das Geschäft gewerblicher Zeitarbeitsunternehmen würde hierdurch kaum beeinträchtigt, aber es könnten die beschriebenen Auswüchse unterbunden oder zumindest zurückgedrängt werden. Dazu gehört, dass tarifgebundene Betriebe Neueinstellungen oder ganze Abteilungen auslagern, um Arbeitskräfte zu den ungünstigeren Bedingungen eines Zeitarbeitstarifvertrages auf denselben Arbeitsplätzen wie zuvor weiter zu beschäftigen.

- 1 Achim Vanselow ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) an der Universität Duisburg-Essen, Dr. Claudia Weinkopf ist Stellvertretende Geschäftsführende Direktorin und Leiterin der Forschungsabteilung „Flexibilität und Sicherheit“ im IAQ. Eine Expertise zum Thema „(Fehl-)Entwicklungen in der Zeitarbeit?“ ist im Juni 2008 in der Reihe WISO Diskurs erschienen.
- 2 Bellmann, Lutz/Kühl, Alexander (2007): Weitere Expansion der Leiharbeit? Eine Bestandsaufnahme auf Basis des IAB-Betriebspanels. Abschlussbericht. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- 3 Vgl. Lünenonk GmbH, zitiert nach DIS AG Geschäftsbericht 2004, S. 21, URL: [http://www.dis-ag.com/static/download/investor\\_reports/annualreport\\_2004\\_de.pdf](http://www.dis-ag.com/static/download/investor_reports/annualreport_2004_de.pdf).
- 4 Vgl. Internetportal Personalundwissen.de, Beitrag vom 18.7.2008, URL: [www.pr-inside.com/de/print711143.htm](http://www.pr-inside.com/de/print711143.htm).
- 5 Vgl. „Ausbeutung oder Chance? Die Zeitarbeit in Deutschland erlebt einen Boom“. In: Soziale Ordnung 1. Ausgabe 2008, S. 10-11.
- 6 Vgl. Deutscher Bundestag (2008): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Lötzer, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 16/9410 – Arbeitsvermittlung in der Leiharbeit. Drucksache 16/9657. 19. Juni 2008. Berlin.
- 7 Vgl. Jahn, Elke (2008): Reassessing the Wage Penalty for Temps in Germany. IZA Discussion Paper No. 3663. August 2008. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. Bonn.
- 8 Vgl. Deutscher Bundestag (2006): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Irmgard Schewe-Gerigk und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/1777 – Arbeitnehmerüberlassungsgesetz – Wirkung der unbegrenzten Entleihdauer. Drucksache 16/1926. 22. Juni 2006. Berlin.
- 9 Vgl. Bellmann/Kühl, a.a.O., S. 47.
- 10 SPD-Parteivorstand (2007): Reformen für ein soziales Deutschland. Beschluss vom 22. Oktober 2007. Berlin.