
Bericht

Leiharbeit als flexible Arbeitsmarktreserve und Dumpingstrategie gegen die gewerkschaftliche Tarifpolitik*

Bundesverfassungsgericht schlägt eine Lücke ins Arbeitsvermittlungsmonopol der Bundesanstalt

Auslösend für die Entwicklung der Leiharbeit war ein Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1967, das die Einbeziehung der Leiharbeit in das Arbeitsvermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit für unzulässig (verfassungswidrig) erklärte. Mit dem Erlass dieser Entscheidung begann der Boom des Verleihgewerbes, das sich in der Folgezeit rasch ausdehnte und schon bald als Ziel dieser Expansion einen Anteil von 5 Prozent am Arbeitsmarkt angab - so jedenfalls äußerte sich 1972 der Präsident des neugegründeten „Unternehmensverbandes für Zeitarbeit“ (UZA). Jedoch gerade eine solche Ausdehnung des Verleihgewerbes konnte

*) Dieser Beitrag beruht auf dem Erfahrungsbericht der Bundesanstalt für Arbeit über die Durchführung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) von 1972 in der Zeit vom 1. 1. 1976 bis 31. 12. 1977, Nürnberg, 8. 3. 1978 und dem 3. Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen bei der Anwendung des AÜG (vgl. auch: Bundestagsdrucksache 8/2025 vom 1. 8. 1978). Vgl. dazu den Wortlaut des (angenommenen) Antrags 193 zum 11. Bundeskongress des DGB, Hamburg 1978: „Der Bundesvorstand wird beauftragt, 1. auf ein generelles Verbot der gewerksmäßigen Arbeitnehmerüberlassung hinzuwirken, 2. sich dafür einzusetzen, daß jede illegale Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer, gleichgültig zu welchen Bedingungen, mit Freiheitsstrafe bedroht wird.“

das Bundesverfassungsgericht weder voraussehen, noch hat es sie beabsichtigt. Im Gegenteil war das höchste Gericht - einem Gutachten des Deutschen Industrie- und Handelstages folgend - von der Seltenheit der Arbeitnehmerüberlassung ausgegangen.

Nur diese Annahme des Ausnahmecharakters und der Beschränkung auf Arbeitsmärkte, die dadurch zusätzlich mobilisiert werden könnten (z. B. Hausfrauen, Ferienjobs u. ä.), ließ die Feststellung zu, daß eine Umgehung des Arbeitsvermittlungsmonopols nicht vorliegt; denn gerade das Arbeitsvermittlungsmonopol hat das Bundesverfassungsgericht an anderer Stelle als zur Gefahrenabwehr unerlässlich hervorgehoben. In seinen Entscheidungen wurde die steigende sozialpolitische Bedeutung des Arbeitsvermittlungsmonopols als Gemeinschaftsgut betont, dessen Bedeutung konkret in dem Schutz des einzelnen Arbeitnehmers vor Arbeitslosigkeit und unterwertiger Beschäftigung zu sehen ist. Nur angesichts der damals ganz geringen Rolle des Verleihgewerbes konnte somit das Gericht in der Zulassung der Arbeitnehmerüberlassung keine Umgehung des sozialpolitisch wichtigen Arbeitsvermittlungsmonopols sehen. Inzwischen hat sich jedoch die Leiharbeit zahlenmäßig und arbeitsmarktpolitisch als äußerst relevante Umgehungsform des Arbeitsvermittlungsmonopols herausgestellt. Das Urteil hat diese Entwicklung in folgenschwerer Weise unterschätzt und einen schützenden Damm zerstört.

Die weitere Rechtsentwicklung versucht diesen „sozialpolitischen Dammbbruch“ zu flicken

Die Folgen dieses „sozialpolitischen Dammbrechts“ hat die Rechtsentwicklung der folgenden Zeit „in den Griff“ zu bekommen versucht. So hat das Bundessozialgericht 1970 festgestellt: „Die Arbeitnehmerüberlassung fällt dann nicht unter das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt, wenn die Zeitarbeitsfirma den vollen sozialen und arbeitsrechtlichen Schutz für den Arbeitnehmer trägt. . .“. Gerade dieser Wegfall des arbeitsrechtlichen - insbesondere des tarifvertraglichen - und sozialrechtlichen Schutzes stellt jedoch das Kernproblem der Arbeitnehmerüberlassung dar, das anscheinend gerade nicht lösbar erscheint, solange die Leiharbeit überhaupt zulässig ist. Zwar hat das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) von 1972 versucht, zur Verminderung von Umgehungen des Arbeitsvermittlungsmonopols beizutragen und ein Instrument zum Schütze der sozialen Stellung der Leiharbeiternehmer zu sein. Diese Ziele versucht das AÜG einerseits durch ein System von Konzessionierungsvorschriften und durch Kontroll- und Straf- bzw. Bußgeldvorschriften sowie andererseits durch einige auf die arbeitsrechtliche und sozialversicherungsrechtliche Situation des Leiharbeiters bezogene Regelungen zu erreichen.

Bei letzteren Vorschriften ist die Mithaftung des Leiharbeitnehmers für die Sozialversicherungsabgaben hervorzuheben. Diese Mithaftung ermöglicht wahrscheinlich besser als jede bürokratische Kontrolle eine Verhinderung von unseriösen Verleihern. Nur ist ihr finanzielles Risiko schon ziemlich gering gehalten und damit ihre Wirksamkeit in Frage gestellt, da sie auf die Sozialversicherungsbeiträge beschränkt ist und sich *nicht* auch auf den Lohn erstreckt. Weiter sind zum Schutz des Leiharbeitnehmers Befristungen vorgesehen bzw. ausgeschlossen - je nachdem ob es sich um sein Verhältnis zum Entleiher oder zum Verleiher handelt.

Gegenüber dem Entleiher enthält das Gesetz ein Verbot, einen Leiharbeiter länger als drei aufeinanderfolgende Monate zu überlassen. Damit wird noch einmal herausgestrichen, daß das Monopol der staatlichen Vermittlung nicht angetastet werden darf und sich das Leiharbeitsverhältnis auf die betrieblichen Ausnahmefälle eines Personalengpasses zu beschränken hat. Gegenüber dem Verleiher soll dagegen umgekehrt ein befristetes Arbeitsverhältnis nur in Ausnahmefällen gestattet sein. Dadurch soll sichergestellt werden, daß das Arbeitsverhältnis von dem einzelnen Ausleihfall losgelöst wird und entsprechend den Anforderungen des Bundessozialgerichts eine dauerhafte Bindung zum Verleiher gewährleistet ist.

Dieses *Befristungsverbot* des Arbeitsvertrages sieht nur schon wieder Ausnahmen vor, die das „Einfallstor“ für Manipulationen darstellen.

Die Zahlen über die Zeitdauer der abgeschlossenen Arbeitsverträge belegen dann auch ziemlich eindeutig, daß sich entgegen der Absicht des Gesetzes die als Ausnahme vorgesehene Befristung des Arbeitsverhältnisses in der Praxis als Regel durchgesetzt hat. Die begriffsjuristische Konstruktion des Gesetzes diene damit also - entgegen der Vorstellung des Gesetzgebers - durch eine Verschleierung privater Stellenvermittlung der massenhaften Umgehung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit. Meist wird durch diese Manipulation der Zeitdauer auch noch die Sozialversicherungspflicht unterlaufen.

Die legalen Verleiher als Schutzmauer für den illegalen Menschenhandel

Könnte somit schon der geringe beabsichtigte sozialpolitische Schutz des Leiharbeitnehmers nicht gewährleistet werden, so muß noch für den zweiten wichtigen Komplex des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes — nämlich die Kontrolle der Verleiher — eine Einschätzung vorgenommen werden. Gemäß einem Bericht der Bundesanstalt für Arbeit verlagerte sich gerade in jüngster Zeit die Tätigkeit der Landesarbeitsämter zunehmend vom Erlaubnisverfahren zur Überwachung des Leiharbeitsmarktes. Dennoch dürfte weiterhin eine ordnungsgemäße Kontrolle, die die gewollte Beschränkung der Leiharbeit allgemein und überall sicherstellt, nicht möglich sein. Es weichen nämlich schon zunehmend Verleiher *mit* Erlaubnis auch auf die Geschäftstätigkeit mit *Werkverträgen* aus. Dadurch soll einerseits die höchstens 3monatige Dauer der Verleihung umgangen werden bzw. andererseits für ausländische Arbeitnehmer die notwendige Arbeitslaubnis überflüssig gemacht werden. Ganz eindeutig treten hier wieder die Bestrebungen hervor, das Monopol der Arbeitsvermittlung zu unterlaufen.

Die widersprüchliche Rechtsprechung

Die Rechtsprechung *des Bundesarbeitsgerichtes* versucht dabei durch die Klärung der Abgrenzung zwischen Arbeitnehmerüberlassung und Werkvertrag erst einmal die Voraussetzungen für eine sichere Kontrollmöglichkeit zu schaffen. Im Gegensatz dazu werden wohl durch das *Bundessozialgericht* bei der Frage des Verbots eines auf den jeweiligen Einzelfall befristeten Arbeitsverhältnisses die Absichten des Gesetzgebers unterlaufen und die Gesetzesvorschriften der oben beschriebenen Praxis angepaßt. Damit wird das Verbot der Befristung — wenn auch nicht grundsätzlich — so doch im Ansatz aufgeweicht und damit wiederum das Arbeitsvermittlungsmonopol ausgehöhlt.

Kaum wirksame Kontrolle durch die Behörden

Hierdurch wird schon deutlich, wie wenig wirksam - einmal noch abgesehen von den personellen Voraussetzungen und den tatsächlich vorhandenen umfassenden Durchgriffsmöglichkeiten der Landesarbeitsämter — die Kontrollchancen schon im Bereich der *gemeldeten* und damit zugänglichen Arbeitnehmerüberlassung sind. Dabei wird diese Kontrolle noch zusätzlich durch eine einschränkende Rechtsprechung eingeengt. Um wieviel schwieriger muß dann erst die Kontrolle der illegalen Arbeitnehmerüberlassung sein? Dabei ist dieser Teil ganz besonders auf den Bau- und Montagebereich konzentriert und spielt hier eine bedeutende Rolle. Die häufigste Umgehungsform ist auch hier wieder der *Scheinwerkvertrag*. Die Methoden, das AÜG zu umgehen, werden immer weiter verfeinert. Entweder stellt man einen Meister ein und erfüllt damit die Voraussetzungen für eine Eintragung in die Handwerksrolle, oder man läßt eine bestimmte Berufsart in das Verzeichnis der handwerksähnlichen Betriebe eintragen.

Die enorm unterschätzte Rolle der Dunkelziffer bei den „Illegalen“

Die Beweisführung für das Vorliegen einer nicht erlaubten Arbeitnehmerüberlassung wird dadurch immer schwieriger, denn formell liegen ja die Voraussetzungen für Leistungen aus einem Werkvertrag vor. Aber darüber hinaus dürfte es auch erst einmal sehr schwierig sein, dieses Vorgehen aufzufindig zu machen, so daß die Dunkelziffer die größte Bedeutung haben dürfte. So wird gerade in der Bauwirtschaft in manchen Regionen der Anteil dieser Leiharbeiter auf 20 Prozent der Beschäftigten geschätzt. Der 3. Bericht der Bundesregierung zur Arbeitnehmerüberlassung verharmlost dieses Problem in erschreckendem Ausmaß und gelangt daher zu einer Einschätzung der Leiharbeit, die gänzlich im Widerspruch zu den täglichen Erfahrungen der Kollegen in den Gewerkschaften — insbesondere der IG Bau-Steine-Erden — stehen.

Die praktisch auf der gleichen Linie liegende Form der illegalen Arbeitnehmerüberlassung, die auch mehr und mehr um sich greift, ist das Zurückgreifen von Hauptunternehmen im Rahmen von Werkverträgen auf Subunternehmen, die ihrerseits wieder mit einem dritten Unternehmen „Werkverträge“ abschließen. Zur Verschleierung werden die geleisteten Arbeitsstunden auf den Rechnungen in Aufmaßeinheiten (z. B. qm) umgewandelt oder Bezeichnungen wie „Mauerwerk 11,5 cm = 19,- DM/qm“ zur Verdeckung von Lohnzahlungen herangezogen. Es braucht wohl nicht besonders erwähnt werden, daß das Aufdecken dieser Praktiken äußerst schwierig ist und schon fast dem Zufall überlassen sein dürfte. Eine weitere Variante zu den Scheinwerkverträgen ist in der letzten Zeit auch in Form von „Arbeitsgemeinschafts-Verträgen“ hinzugekommen (vgl. Bericht a. a. O., S. 7 f). Naturgemäß eignen sich all diese die Illegalität verschleiernenden Umgehungsformen ganz besonders für die Verhältnisse in der Bauwirtschaft. Der nichtstationäre Betrieb auf der Baustelle entzieht sich ganz besonders gut allen Kontrollmöglichkeiten.

Der Anwerbestopp für Ausländer als günstiger Ansatzpunkt für den Menschenhändler

Inwieweit dieser illegale Leiharbeitermarkt sich ausdehnt, bleibt dabei fast vollständig im dunkeln. Eine einigermaßen lückenlose Kontrolle erscheint ausgeschlossen, zumal sich dieser illegale Leiharbeitermarkt mit der Situation der Ausländer verzahnt. Wegen des Anwerbestopps haben Ausländer von außerhalb der Europäischen Gemeinschaft keine Chance, eine Arbeitserlaubnis zu erhalten. So ist für diese Ausländer angesichts der schwierigen Arbeitsmarktverhältnisse in ihren Heimatländern der illegale Leiharbeitermarkt die letzte Möglichkeit, eine Arbeit und Verdienstmöglichkeiten zu finden.

Geringe effektive Kontrollmöglichkeiten auch im Betrieb

Die abgehobene bürokratische Kontrolle dieser Entwicklung eines tatsächlichen Teilarbeitsmarktes für Leiharbeit durch die dafür zuständigen Arbeitsämter greift nicht vor Ort. Ohne eine Kontrollmöglichkeit im Betrieb ist eine Kontrolle der Gefahr ausgesetzt leerzulaufen. Als Ansatzpunkt einer solchen betrieblichen Kontrolle bieten sich die gewerkschaftlichen Organe im Betrieb, d. h. in erster Linie die *Betriebsräte* an. Als Voraussetzung für eine solche Überwachung der betrieblichen Leiharbeit hat das Bundesarbeitsgericht auch Möglichkeiten geschaffen, indem diese Rechtsprechung im Rahmen des § 99 Betriebsverfassungsgesetz das Recht zusteht, auch bei der Einstellung von Leiharbeitern mitzuwirken und auch bei der Einstellung die Arbeitsverträge der Leiharbeiter vorgelegt zu bekommen.

In der Öffentlichkeit wird dagegen der Verdacht geäußert, daß gerade die Betriebsräte nicht wirksam genug die Leiharbeit einschränken würden. Angesichts des Auf und Ab in der Beschäftigungslage je nach der konjunkturellen Situation würden die Betriebsräte eher dazu

neigen, Zeitarbeiter einzustellen statt neue Leute. Bei Nachlassen der Konjunktur und schlechter Auftragslage kämen sie dadurch nämlich nicht in die Verlegenheit, unpopulären Entlassungen zustimmen zu müssen. Und zwar scheint diese Haltung der Betriebsräte auch einer Überwachung selbst der illegalen Arbeitnehmerüberlassung im Wege zu stehen. So schreibt die Bundesanstalt für Arbeit in ihrem jüngsten Bericht: „Die Einschaltung der Bundesanstalt durch Betriebsräte, die am ehesten in der Lage wären, die Bundesanstalt bei der Verfolgung illegaler Arbeitnehmerüberlassung bzw. der Umgehung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes zu unterrichten, erfolgte nur in Einzelfällen.“

Die Wirkung des Leiharbeiterunwesens: Gegen die gewerkschaftliche Tarif- und Sozialpolitik

Die Durchsetzung des Leiharbeitsmarktes in der Bundesrepublik wurde oben als „sozialpolitischer Dammbbruch“ bezeichnet. Wie jedoch wirkt sich dieser Dammbbruch im einzelnen aus? Zunächst wird die Möglichkeit betrieblicher Beschäftigungspolitik durch die Gewerkschaften ausgehebelt. Der Schutz des Kündigungsschutzgesetzes in Verbindung mit dem Betriebsverfassungsgesetz fällt weg. Die gewerkschaftlichen Einflußmöglichkeiten, die immerhin teilweise eine stabilere Beschäftigungslage durchsetzen konnten, können unterlaufen werden. Dies kommt der Zielsetzung der Unternehmen, „eine höhere Flexibilität des Arbeitsmarktes zu erreichen“, entgegen, während die Gewerkschaften sich mit dem Problem der Spaltung der Belegschaft in eine Stammebelegschaft und eine nur zeitweise beschäftigte Belegschaft auseinandersetzen hat.

Diese Spaltung aber hat vor allem ihre Auswirkung auf dem zentralen Gebiet der Gewerkschaftspolitik - den tarifvertraglichen Regelungen. Hier in dem Bereich der Lohnpolitik wird durch den Leiharbeitsmarkt der Hebel gesetzt, um die bisher durchgesetzten sozialpolitischen Erfolge der Gewerkschaften auszuhöhlen.

Die DAG als Bündnispartner für Aushöhlung der gewerkschaftlichen Lohnpolitik

Dieser Dumpingstrategie des Arbeitgeberlagers gegenüber den Gewerkschaften hat die Deutsche Angestelltengewerkschaft in die Hände gearbeitet, indem sie mit dem Verleiher-Arbeitgeber-Verband (UZA) einen Tarifvertrag abgeschlossen hat, der das Niveau der in den Industriebranchen, abgeschlossenen Tarifverträge unterbietet. Aber selbst dieser unbefriedigende Tarifvertrag wird von dem großen Teil der nicht tarifgebundenen Verleiher wohl nicht angewandt, so daß diese Leiharbeiter vollkommen der willkürlichen Bestimmungen der Lohn- und Arbeitsbedingungen ausgesetzt sind.

Die Bedrohung der gewerkschaftlichen Tarifpolitik

Diese Beseitigung des gewerkschaftlichen Einflusses bei diesem Teil der entliehenen Beschäftigten hat seine Rückwirkung auch auf die Stammebelegschaften. Bei der Durchsetzung gewerkschaftlicher Lohnforderungen und sozialpolitischer Absicherungen wirkt die Drohung, daß der Arbeitgeber zur Kostensenkung noch stärker auf den Leiharbeitsmarkt ausweicht, dämpfend, und es besteht in den Tarifauseinandersetzungen die Gefahr des Abbröckelns der einheitlichen Durchsetzung der gewerkschaftlichen Forderungen. Diese Wirkung des Leiharbeiterunwesens auf die gewerkschaftliche Tarifpolitik, kann man zu Recht als „unternehmerische Dumpingstrategie“ gegen die sozialpolitische Absicherung durch die Gewerkschaften ansehen. Wirkungsvoller als durch Lohnleitlinien werden die Gewerkschaften in ihrer Schutzfunktion und bei ihrer Absicherung des Lebensstandards zur Seite gedrückt.

Fast ohne soziale Verpflichtungen können die Zeitarbeitsfirmen die Arbeitskräfte billig anbieten. Die Folge davon ist, daß immer mehr Betriebe die Zahl ihrer Dauerarbeitsplätze

ohne Bedenken einschränken können, um auf das Angebot des Verleihgewerbes zurückgreifen zu können. Überspitzt formuliert geht dieser Trend dahin, daß die Gewerkschaften in Zukunft Tarifverträge abschließen können, die gut sind, aber es gibt keine Leute mehr, die unter diesen Tarifvertrag fallen. Wie real diese Strategie der Aushöhlung der gewerkschaftlichen Politik ist, belegt zum Beispiel die Aussage eines Arbeitgebervertreters der Bauwirtschaft nach dem Streik in Berlin: „Aber noch etwas wird möglicherweise geschehen, was auch der Gewerkschaft nicht gleichgültig sein kann. Leiharbeitskräfteunternehmen, die die neuerliche Kostenbelastung nicht mitzumachen haben, werden noch bessere Marktchancen sehen.“

Ausgangspunkt dieser günstigen Entwicklungen des Verleihgewerbes ist die Beschäftigungskrise. Angesichts einer andauernd hohen Rate an Arbeitslosigkeit haben die Zeitarbeitsfirmen keine Probleme, Arbeitskräfte zu finden. So sind die Leiharbeitsfirmen zu den Nutznießern der Beschäftigungskrise geworden. Längst beschränken sich diese Firmen jedoch dabei nicht mehr auf die Mobilisierung zusätzlicher — meist unqualifizierter — Arbeitskräfte für den Personalengpaß in den „Stoßzeiten“, sondern sie versuchen gerade auch angesichts des in Teilbereichen herrschenden Facharbeitermangels die auf den einzelnen Spezialgebieten verfügbaren Facharbeitskräfte zu monopolisieren - ein Ansatz, der gerade wieder im Bausektor von besonderer Brisanz ist. So sind die Verleiher längst zu einem wichtigen Faktor der Arbeitsmarktregulierung geworden, die es vor allem ermöglichen, die traditionellen Beziehungen der Verbände auf dem Arbeitsmarkt zuungunsten der Gewerkschaften zu verändern. Die Beseitigung der Arbeitnehmerüberlassung erscheint gerade vor dem Hintergrund der zu lösenden Beschäftigungskrise eine wichtige Forderung.*

Dr. Volker Bahl, IG Bau-Steine-Erden, Bundesvorstand

* Inzwischen hat der Bundesvorstand des DGB in seiner Sitzung vom 12. 6. 1979 einen Maßnahmenkatalog beschlossen, der bis zur „endgültigen Zurückdrängung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung“ durchgesetzt werden soll.