

# Vom vermeintlichen Nutzen und Schaden einer Re-Regulierung der Leiharbeit

14. APR 2015 | MARKUS KRÜSEMANN

tiger Sicht kaum vorstellbar: In den 1960er Jahren war Leiharbeit in Deutschland verboten. Grundlegend änderte sich das erst 1972 mit Inkrafttreten des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG). Dank seiner rechtlichen Auflagen blieb der Einsatz von Leiharbeit in Deutschland viele Jahrzehnte lang streng reguliert. Erst der Wegfall wichtiger gesetzlicher Rahmenbedingungen Anfang 2003 führte zu einer politisch gewollten Liberalisierung der Leiharbeit. Dadurch wurde sie für die Wirtschaft zu einem willkommenen Instrument der Flexibilisierung, des Lohndumpings und der Disziplinierung von Stammbeschaftungen. Heute diskutiert die Politik wieder über eine Re-Regulierung der Leiharbeit – zu Recht.

Vor allem der Wegfall einer zeitlichen Beschränkung der Überlassungsdauer und die Aufhebung des Wiedereinstellungsverbot (meint: Verleiher durften Leiharbeitnehmern nicht kündigen und bei neuer Beschäftigungsmöglichkeit wieder einstellen) und des Synchronisationsverbotes (meint: Verbot einer Koppelung der Dauer des Arbeitsvertrages mit der Dauer des Einsatzes im Entleihbetrieb) sorgten für einen Boom der Leiharbeit, an dem auch der seit 2012 geltende Branchenmindestlohn nur wenig ändern konnte.

Jetzt steht eine Gesetzesänderung ins Haus, mit der die Arbeitnehmerüberlassung wieder etwas stärker reguliert werden soll. Sie dürfte den Einsatz von Leiharbeit zwar kaum beschränken, klingt aber gut und könnte zumindest auf den ersten Blick zu der Annahme verleiten, Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter würden bald besser gegen die schlimmsten Auswüchse geschützt. Die regierende Große Koalition schickt sich an, die Überlassungsdauer auf 18 Monate zu begrenzen. Zudem sollen die Leiharbeitsbeschäftigten statt nach zwölf Monaten bereits nach neun Monaten Anspruch auf gleiche Entlohnung wie vergleichbare Stammbeschäftigte erhalten. Damit, so heißt es, wolle man die Leiharbeit auf ihre Kernfunktion ausrichten, was wohl bedeuten soll, dass die Politik dem Missbrauch der Leiharbeit zumindest nicht mehr tatenlos zusehen möchte.

Obwohl es begründete Zweifel daran gibt, dass die geplante Re-Regulierung der großen Mehrheit der Leiharbeiter überhaupt Nutzen bringt, regt sich auf Arbeitgeberseite Widerstand gegen das Vorhaben. Begründet wird die Ablehnung mit einem überraschenden Argument: Sie werde den Leiharbeitnehmern schaden.

Schon im Vorfeld stehen also gleich drei denkbare Effekte im Raum: Nutzen, kein Nutzen oder Schaden. Wie steht es aber tatsächlich um die mögliche Wirkung der geplanten Gesetzesreform für die betroffenen Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter?

## **Eigentlich darf schon heute kein Leiharbeitsverhältnis unbegrenzt dauern**

Zunächst: Auch wenn rechtlich keine Überlassungshöchstdauer mehr festgeschrieben ist, können und dürfen Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter nicht unbefristet ausgeliehen werden. Das würde gegen eine im Jahr 2008 vom EU-Parlament beschlossene Richtlinie verstoßen. Mit der Leiharbeitsrichtlinie 2008/104/EG ist allen Mitgliedsstaaten vorgegeben, dass der Einsatz von Leiharbeit „vorübergehend“ erfolgt. Leider enthält die Richtlinie keine Kriterien (wie etwa die Nennung einer zeitlichen Obergrenze), ab wann Leiharbeit als nicht mehr nur vorübergehend zu bewerten ist.

Bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht haben einige EU-Staaten diese Lücke geschlossen und per Gesetz der Arbeitnehmerüberlassung eine zeitliche Obergrenze gesetzt. Nicht so Deutschland. In der Überarbeitung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) vom Dezember 2011 wurde nicht über den Text der EU-Richtlinie hinaus präzisiert, was vorübergehend heißen soll. Entsprechend lautet der Passus im AÜG: „Die Überlassung von Arbeitnehmern an Entleiher erfolgt vorübergehend“ (§1 Abs. 1 AÜG). Im Umkehrschluss kann daraus gefolgert werden, dass es nicht statthaft ist, Leiharbeiter bei andauerndem Bedarf für längere Zeit neben Stammbeschäftigten einzusetzen. Doch genau das findet immer wieder statt.

Obwohl also eine unbefristete Arbeitnehmerüberlassung prinzipiell verboten ist: Die Beschränkung der Überlassungsdauer ist bisher nicht klar geregelt. Bisher, denn die Große Koalition hat in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, hier gesetzliche Korrekturen vorzunehmen. Zur Präzisierung des Begriffs „vorübergehend“ soll im AÜG wieder eine Überlassungshöchstdauer festgelegt werden. Leiharbeiter sollen dann nur noch maximal 18 Monate in einem Entleihbetrieb eingesetzt werden dürfen.

### **Vom Nutzen einer Überlassungshöchstdauer**

Wirkung und Nutzen dieser zeitlichen Beschränkung (wie auch der Equal-Pay-Regelung) können generell in Zweifel gezogen werden. Wie wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, dürfte die geplante Re-Regulierung der Leiharbeit schon deshalb nur geringe Wirkung zeigen, weil die wenigsten Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter überhaupt lange genug beim Verleiher angestellt sind geschweige denn im Entleihbetrieb arbeiten, um in den Genuss der neuen Regelungen zu kommen.

Im August 2014 ergab eine Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage der Fraktion Die Linke, dass im Jahr 2013 etwa 56 Prozent aller mit einem Leiharbeitsunternehmen geschlossenen Leiharbeitsverhältnisse schon nach weniger als drei Monaten wieder beendet waren. Eine kurz zuvor vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) veröffentlichte Studie kam zu ähnlichen Ergebnissen. Danach dauerten nur 27 Prozent aller im Jahr 2011 neu abgeschlossenen Leiharbeitsverträge länger als neun Monate, und nur 13,8 Prozent der 2010 begründeten Leiharbeitsverhältnisse währten länger als 18 Monate. Von den geplanten gesetzlichen Neuregelungen bei der Leiharbeit würde daher bei der Bezahlung nicht einmal jeder Dritte und bei der Überlassungsdauer nur etwa jeder siebte Leiharbeitnehmer betroffen sein.

Positiv an der Neuregelung ist, dass der Gesetzgeber endlich (wieder) klar fixieren will, was unter einer vorübergehenden Überlassung von Arbeitnehmern zu verstehen ist. Für die Leiharbeitsbeschäftigten ist der Nutzen indes in beiden Regelungsbereichen mehr als begrenzt, zumal es Entleihunternehmen ja weiterhin ein leichtes ist, Leiharbeiter nach kurzer Einsatzzeit auszutauschen. Gerade in dieser Richtung könnte die geplante Gesetzesreform sogar verstärkt Anreize setzen. Schwierigkeiten dürften allerdings jene Unternehmen bekommen, die sich höher- und hochqualifizierte Arbeitnehmer zur Mitarbeit in längerfristig angelegten Projekten ausgeliehen haben.

Interessant würde es werden, wenn die 18-Monats-Frist sich nicht auf den Leiharbeitnehmer, sondern auf die betriebliche Aufgabenstellung beziehen würde. Dann nämlich wäre es Unternehmen nicht mehr möglich, Arbeitsaufgaben quasi unbegrenzt per Leiharbeit zu erledigen und nach Ablauf der 18 Monate einfach eine andere Leiharbeiterin oder einen anderen Leiharbeiter einzusetzen. Eine solche Regelung wäre durchaus konsequent, denn eine derart lange Arbeitsdauer lässt sich ja kaum mehr mit Flexibilitätsbedürfnissen rechtfertigen – und was sollen das überhaupt für Auftragsspitzen sein, die nach 18 Monaten immer noch nicht abgearbeitet sind? Aus Unternehmenssicht wäre eine Befristung des Einsatzes von Leiharbeit gleichwohl ein erheblicher Nachteil, ein Instrument zum Drücken von Löhnen fiele weg – womit wir beim Schaden wären.

### **Wem schadet die geplante Neuregelung?**

Die Arbeitgeber und ihre in BDA und BDI organisierten Verbände haben sich längst schon gegen jede weitere gesetzliche Regulierung der Leiharbeit in Stellung gebracht. Sie befürchten, dass der Einsatz von billiger Leiharbeit erschwert würde, was den Wert der Leiharbeit als Lohndumpinginstrument schmälerte. Weil sich dieses Argument natürlich schlecht verkauft, verweist man lieber auf einen vermeintlichen Schaden für die Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter. Dabei bedienen sich die Arbeitgeber eines Standardarguments, das gegen jeglichen Ansatz zur Regulierung oder gar Eindämmung atypischer und prekärer Jobs (die sie lieber flexible Beschäftigungsformen nennen) vorgebracht wird und immer gleich lautet: Regulierungen seien Restriktionen und als solche nicht nur Gift für die Wirtschaft, sondern auch für die Beschäftigung. Ergo seien Re-Regulierungen in der Leiharbeit schädlich für die Branche und schädlich für die Leiharbeiter.

Sekundiert werden die Verbände dabei wie so häufig vom Kölner Institut der deutschen Wirtschaft (IW), einer von der privaten Wirtschaft finanzierten Denkfabrik, die in den Augen von Kritikern als wissenschaftlicher Schreibtisch der Arbeitgeberverbände agiert. So ließ das IW jüngst in einer Pressemitteilung verlauten, eine soeben erschienene hauseigene Studie über „Die Zukunft der Zeitarbeit zwischen Re-Regulierung und qualitativer Weiterentwicklung“ zeige, dass die geplanten „Eingriffe“ bei der Arbeitnehmerüberlassung für gering qualifizierte Leiharbeitskräfte „fatale Auswirkungen“ haben können.

In besagter Studie setzt sich der Autor und IW-Mitarbeiter Holger Schäfer mit der geplanten Reform aus Arbeitgebersicht auseinander. In seiner zunächst weitgehend argumentativ gehaltenen Einlassung legt Schäfer unter anderem dar, dass die Leiharbeit in ihrer Funktion als intertemporaler Puffer von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage Schaden nehmen würde. Das ist nicht ungeschickt, denn so wird zunächst auf die auch von Gewerkschaftsseite akzeptierte Funktion der Leiharbeit abgestellt: das Abfangen kurzfristiger Auftragsspitzen. Kann aber ein Gesetzesvorhaben, das die Geschäftsbedingungen in den ersten neun Monaten einer Arbeitnehmerüberlassung gar nicht antasten will, hier tatsächlich Schaden anrichten?

Doch wie steht es um den Nachweis eines vermeintlichen Schadens für die Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter? Hierzu heißt es in dem Artikel zunächst nur, dass sich aus Arbeitnehmersicht aus der zeitlichen Begrenzung eines Einsatzes „keine unmittelbaren Vorteile“ ergäben. Nun gut, aber was ist mit den Nachteilen? Die leitet der Autor aus Ergebnissen von Unternehmensbefragungen ab.

Konkret zieht er Befunde des hauseigenen IW-Personalpanels 2014 heran. Danach würden bei einer Überlassungshöchstdauer von 18 Monaten in etwa zwei Drittel der befragten Unternehmen nach Ablauf der Frist einfach einen anderen Leiharbeiter anfordern, 47 Prozent könnten sich aber auch vorstellen, den Leihbeschäftigten zu übernehmen, wenn es sich um eine Fachkraft handelt. Die Übernahme eines Leiharbeiters ohne abgeschlossene berufliche oder akademische Ausbildung („Helfer“) käme für fast 29 Prozent in Frage.

Der für Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter aus der 18-Monats-Grenze erwachsende Schaden bestehe nun darin, dass diese ein höheres Beschäftigungsrisiko zu tragen hätten, so Schäfer. Da aber nur weniger als 14 Prozent der Leiharbeitsverhältnisse überhaupt länger als 18 Monate dauern (s.o.), würde eine Begrenzung der Überlassungsdauer – wenn überhaupt – nur bei jedem siebten Beschäftigungsverhältnis in der Leiharbeit risikosteigernd wirken. Die übrigen 86 Prozent müssen längst schon mit einem hohen Beschäftigungsrisiko leben, oder, um es genauer zu formulieren, ein hohes Nichtbeschäftigungsrisiko ist der Leiharbeit inhärent: Das Risiko, arbeitslos zu werden, ist in der Arbeitnehmerüberlassung fünf Mal so hoch wie im Schnitt aller anderen Branchen.

Der Schaden wäre also überschaubar – und er wird auch noch dadurch relativiert, dass die geplante Neuregelung zumindest Fachkräften eine größere Chance auf Übernahme in den Entleihbetrieb eröffnen würde. Laut Befragung ist die Übernahme „in diesem Segment die zweithäufigste Reaktion auf eine Begrenzung der Einsatzdauer“. So bleibt schließlich nur der Verweis auf das Segment der Helfer, das mit einer höheren Beschäftigungsunsicherheit rechnen müsse.

In Bezug auf die Einführung von „Equal pay“ nach neun Monaten ist die Reaktion der Unternehmen übrigens ähnlich. Annähernd die Hälfte der Entleihbetriebe würde bei Fachkräften eine Verteuerung in Kauf nehmen und den Leiharbeiter weiter einsetzen. Bei den Helfern würde ein Drittel der Betriebe so reagieren, knapp die Hälfte würde nach neun Monaten eine andere Leiharbeitskraft anfordern.

### **Fazit: ein Sturm im Wasserglas**

Wie man sieht, geht die Argumentation der Arbeitgeber, die geplante Re-Regulierung der Leiharbeit erschwere den Einsatz von Leiharbeit und schmälere damit Arbeitsmarktchancen, nicht auf. Der (nur) vermutete Schaden für allenfalls jene 27 Prozent der Leiharbeiter, die länger als neun Monate eingesetzt werden, wäre zu gering, als dass er den Verzicht auf eine stärkere Regulierung rechtfertigen würde.

Doch auch hinter den Nutzen der geplanten Re-Regulierung kann man ein großes Fragezeichen setzen. Durch die geplanten Maßnahmen wird der Ersatz regulärer Beschäftigung durch Leiharbeit vielleicht erschwert, ihr Einsatz als Lohndumpinginstrument wird damit aber kaum unattraktiver, und an der sowieso schlechten Verdienstsituation der Leiharbeiter wird sich auch kaum etwas ändern.

Statt jedoch in verfrühten Alarmismus zu verfallen, bleibt zunächst die Vorlage des angekündigten Gesetzentwurfes abzuwarten. Sehr viel spannender wird dann sein, ob der Entwurf tatsächlich einen Passus enthält, wonach von den Befristungsaufgaben durch Tarifvertrag oder aufgrund eines Tarifvertrages in der Einsatzbranche durch Betriebsvereinbarung abgewichen werden darf. Dann wären die Auflagen das Papier nicht wert, auf dem sie geschrieben sind.

---

## Quellen:

Entwicklungen in der Leiharbeit. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Ernst, Jutta Krellmann, Sabine Zimmermann (Zwickau), Susanna Karawanskij, Dr. Sahra Wagenknecht und der Fraktion DIE LINKE. BT-Drucksache 18/2363 (18.08.2014).

<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/023/1802363.pdf>

Haller, P./ Jahn, E. J. (2014): Zeitarbeit in Deutschland: Hohe Dynamik und kurze Beschäftigungsdauern. IAB-Kurzbericht, Nr. 13/2014, Nürnberg.

<http://doku.iab.de/kurzber/2014/kb1314.pdf>

IW-Pressemitteilung vom 25.03.2015.

<http://www.iwkoeln.de/de/presse/pressemitteilungen/beitrag/regulierung-der-zeitarbeit-geringqualifizierte-in-gefahr-217788>

Schäfer, H. (2015): Die Zukunft der Zeitarbeit zwischen Re-Regulierung und qualitativer Weiterentwicklung. In: IW-Trends, 42. Jg., Nr. 1, S. 75-90.

[http://www.iwkoeln.de/\\_storage/asset/217955/storage/master/file/6380401/download/IW-Trends\\_2015-1%20Sch%C3%A4fer.pdf](http://www.iwkoeln.de/_storage/asset/217955/storage/master/file/6380401/download/IW-Trends_2015-1%20Sch%C3%A4fer.pdf)

Richtlinie 2008/104/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Leiharbeit.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:DE:PDF>

Gesetz zur Regelung der Arbeitnehmerüberlassung (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz - AÜG)

[http://bundesrecht.juris.de/a\\_g/BJNR113930972.html](http://bundesrecht.juris.de/a_g/BJNR113930972.html)

---

*Markus Krüsemann ist Soziologe und Mitarbeiter am Göttinger Institut für Regionalforschung. Unter [www.miese-jobs.de](http://www.miese-jobs.de) betreibt er ein Informationsportal zu atypischen und prekären Beschäftigungsformen.*

URL: <https://www.blickpunkt-wiso.de/post/vom-vermeintlichen-nutzen-und-schaden-einer-re-regulierung-der-leiharbeit--1509.html>

PDF erstellt am: 21.10.2020