

Gesetzentwurf

der Fraktion DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes

A. Problem

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz aus dem Jahr 1972 gestattet grundsätzlich die Leiharbeit. Durch gewerberechtliche Vorschriften soll deren Mißbrauch verhindert werden. Ungeachtet dessen kommt es in der Praxis vielfach zu Verstößen gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. Insbesondere bei der illegalen Leiharbeit, die numerisch die Zahl der legalen Leiharbeit übertrifft, ist die Verletzung von arbeitsrechtlichen, sozialrechtlichen und arbeitsschutzrechtlichen Normen ständige Praxis.

B. Lösung

Die Leiharbeit wird insgesamt verboten.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Mit dem generellen Verbot der Leiharbeit wird es Aufsichtsbehörden erleichtert, die Einhaltung der bestehenden Gesetze zu kontrollieren. Gerade die gesetzlich vorgesehene Differenz zwischen legaler und illegaler Leiharbeit gemäß Arbeitnehmerüberlassungsgesetz hat Aufsichtsbehörden vor nicht lösbare Kontrollprobleme gestellt. Da mit der Abschaffung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes eine strukturelle Transparenz gewährleistet ist, werden sich die Verwaltungskosten verringern.

Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

§ 12a des Arbeitsförderungsgesetzes vom 25. Juni 1969 (BGBl. I S. 582), zuletzt geändert durch ..., erhält folgende Fassung:

„§ 12a

Gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung ist unzulässig.“

Artikel 2

Das Gesetz zur Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung vom 7. August 1972 (BGBl. I S. 1393) wird aufgehoben.

Artikel 3

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 4

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft. Für Verträge, die vor dem Inkrafttreten abgeschlossen worden sind, tritt dieses Gesetz erst vier Monate nach Verkündung in Kraft.

Bonn, den 19. November 1985

Hönes, Schmidt (Hamburg-Neustadt) und Fraktion

Begründung

I. Zur allgemeinen Entwicklung

Das Gesetz zur Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung (AÜG) stammt aus dem Jahre 1972. Es geht zurück auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 4. April 1967. Das Bundesverfassungsgericht hatte in dieser Entscheidung § 37 Abs. 3 des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) — dem Vorläufer des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) — für nicht vereinbar mit dem Grundrecht der freien Berufswahl gemäß Artikel 12 des Grundgesetzes erklärt. § 37 Abs. 3 AVAVG bestimmte, daß sich das Arbeitsvermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit auch auf Arbeitnehmerüberlassungsverträge erstreckte.

Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurde die private Arbeitnehmerüberlassung legalisiert. Das Bundesverfassungsgericht ging in seiner Entscheidung davon aus, private Arbeitnehmerüberlassung werde nur geringe Verbreitung finden und Mißständen sei wirksam unterhalb der Ebene des Verbots zu begegnen. Im übrigen erklärte das Bundesverfassungsgericht das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit für verfassungsgemäß. Nach Verkündung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts stieg die Zahl der Verleiher drastisch an. Es zeigten sich erhebliche Mißstände: Es wurde eine Zunahme privater Arbeitsvermittlung festgestellt, häufig fehlten gewerberechtliche Erlaubnisse der Verleiher, die Sozialabgaben und Lohnsteuer wurden nicht abgeführt.

Diese Mißstände veranlaßten den Gesetzgeber 1972 zur Verabschiedung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes.

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz verfolgte das Ziel, unseriöse Verleiher durch Erlaubnispflichten auszuschalten, das öffentliche Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit zu sichern und den arbeits- und sozialrechtlichen Schutz der Arbeitnehmer zu gewährleisten. Zu diesem Zweck wurden die Kontrollkompetenzen der Bundesanstalt für Arbeit erhöht. Insgesamt ist der Regelungskomplex des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes äußerst kompliziert, da diverse Rechtsgebiete ineinandergreifen und das Gesetz alles andere als leicht durchschaubar ist. Die bereits zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes vorhandenen Zweifel über die Wirksamkeit des Gesetzes spiegeln sich wider in der gleichzeitig beschlossenen Berichterstattungspflicht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes. Offenbar ging der Gesetzgeber bereits bei der Verabschiedung des AÜG von einer maßgeblichen Schere zwischen Gesetz und Praxis aus.

Nach Inkrafttreten des AÜG ging der Umfang der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung zunächst

aus konjunkturellen Gründen zurück, stieg aber verstärkt seit 1978 an. Gleichzeitig stieg auch die Zahl der unerlaubten Arbeitnehmerüberlassungen und zwar insbesondere im Baugewerbe. 1980 kamen Experten zu dem Ergebnis, daß im Bereich des Baugewerbes das Verhältnis der legal überlassenen zu den illegal überlassenen Arbeitnehmern bei 1 : 9 lag. Die eklatante Schere zwischen Gesetz und Praxis im Bereich des Baugewerbes führte 1982 zur Einführung des § 12a AFG, wonach gewerbsmäßige Überlassung in den Betrieben des Baugewerbes für unzulässig erklärt wurde.

Über die Zahl der heute tätigen illegalen Verleiher gibt es lediglich Schätzungen. Nach Auffassungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes soll die Zahl der illegal verliehenen Arbeitnehmer über 100 000 betragen. Nach Auffassung der Bundesregierung, wie sie sich im Fünften Bericht über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes niedergeschlagen hat, übertrifft jedenfalls die Zahl der illegalen Verleiher die Zahl der Verleiher, die eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit besitzen.

II. Sozialpolitische Probleme des AÜG

1. Entgegen der erklärten Absicht des Gesetzgebers gewährleistet das AÜG den betroffenen Arbeitnehmern lediglich einen geringen arbeitsrechtlichen Schutz. Der Gesetzgeber war im Jahr 1972 davon ausgegangen, daß durch die Institutionalisierung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung eine Vielzahl in verschiedenen Entleiherbetrieben nur vorübergehend zu besetzender Arbeitsplätze jeweils zu einem „Dauerarbeitsplatz“ beim Verleiher gebündelt werde. Um zu verhindern, daß sich der Verleiher auf seine Rolle als Vermittler beschränkt, und zu bewirken, daß der Verleiher Arbeitgeberpflichten übernimmt, wurde als Regelfall die Befristung von Arbeitsverhältnissen mit Leiharbeitnehmern ausgeschlossen. In der Praxis zeigt sich jedoch, daß das Gesetz insoweit leer läuft. Faktisch dauern Arbeitsverhältnisse zwischen Verleihern und Leiharbeitnehmern nur kurzfristig. Ca. 80 v. H. aller Leiharbeitsverhältnisse liegen unter einer Dauer von drei Monaten (vgl. insoweit den Fünften Tätigkeitsbericht der Bundesregierung, Drucksache 10/1934 S. 55). Diese Zahlen belegen, daß das Beschäftigungsrisiko entgegen dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz nicht vom Entleiher auf den Verleiher abgewälzt wird, vielmehr der Verleiher das Beschäftigungsrisiko abwälzt auf den Arbeitnehmer.

2. Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz sollte ursprünglich betriebliche Dauerarbeitsplätze gegen Arbeitsplatzvernichtung durch den Einsatz von Leiharbeit dadurch schützen, daß die Zeit der Entleihe bei einem Betrieb auf drei Monate begrenzt wurde.

Diese Regelung ist nunmehr durch das Beschäftigungsförderungsgesetz in der Weise verändert worden, daß die Zeit der Entleihe bei einem Betrieb auf sechs Monate angehoben worden ist. Noch mehr als früher kann mithin infolge des Beschäftigungsförderungsgesetzes Leiharbeit dazu eingesetzt werden, Dauerarbeitsverhältnisse im Betrieb aufzulösen. Das AÜG ermöglicht insoweit den Entleihern, die Belegschaften auf Stammbeslegschaften zu reduzieren und im übrigen das Beschäftigungsrisiko nach außen — und das heißt letztlich auf Arbeitnehmer — zu verlagern. Insoweit gefährdet mithin Arbeitnehmerüberlassung die Dauerarbeitsplätze und unterläuft außerdem gewerkschaftliche Tarifpolitik.

III.

Bereits im Rahmen der legalen Leiharbeit kommt es zu einer Vielzahl von Gesetzesverstößen (vgl. insoweit den Fünften Tätigkeitsbericht der Bundesregierung, a. a. O., Seite 22ff.). So werden teilweise Steuern und Sozialbeiträge nicht abgeführt, wird der unbefristet abgeschlossene Arbeitsvertrag angeblich einverständlich aufgelöst, wird das Verbot, einen Leiharbeitnehmer bei demselben Entleiher für länger als drei Monate zu überlassen, nicht beachtet, werden Werkverträge fingiert, werden Arbeitnehmer zu Subunternehmern deklariert.

Entscheidender ist jedoch, daß die legale Leiharbeit als Schutzmauer für die illegale Leiharbeit wirkt. Die Trennungslinie zwischen der legalen und der illegalen Form der Leiharbeit ist nach außen hin nicht sichtbar. Das führt dazu, daß lediglich die Aufsichtsbehörden die Differenz zwischen legaler und illegaler Leiharbeit erkennen können. Die Aufsichtsbehörden sind jedoch personell nicht in der Lage, die Verleihbetriebe zu kontrollieren. Vielmehr müssen sie davon ausgehen, daß grundsätzlich Verleiher sich an die bestehenden Gesetze halten. Insofern überprüfen sie erst, wenn gravierende Mißstände auftreten. Im Bereich des Verleihwesens kann man jedoch nicht davon ausgehen, daß Verleiher sich grundsätzlich an das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz halten. Insofern funktioniert die Kontrolle nicht, bzw. sie kann nur um den Preis funktionieren, daß eine numerisch ungeheuerliche Zahl von Kontrolleuren eingestellt wird. Für den Bereich der illegalen Leiharbeit gilt, daß grundsätzlich der ar-

beitsrechtliche, der sozialrechtliche und der arbeitschutzrechtliche Standard nicht eingehalten wird.

IV.

Die dem AÜG zugeschriebenen positiven Wirkungen in bezug auf den Arbeitsmarkt bestehen nicht. Weder hat das AÜG bewirkt, daß Arbeitslose in nennenswerter Zahl Arbeitsplätze erhalten haben, noch ist das AÜG ein Instrument zum Abbau von Überstunden. Die Bundesregierung hat im Fünften Tätigkeitsbericht festgestellt: „Die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung hat also nur in geringem Umfang zusätzliche Arbeitskräfte dem Arbeitsmarkt zugeführt“ (a. a. O., Seite 11). Im ersten Halbjahr 1983 waren lediglich 6,9 v. H. der Leiharbeitnehmer vor Aufnahme ihrer Beschäftigung überhaupt noch nicht beschäftigt und bei weiteren 7,9 v. H. lag die letzte Beschäftigung ein Jahr und mehr zurück. Leiharbeit und Mehrarbeit werden im Betrieb im übrigen ergänzend bzw. parallel eingesetzt und keineswegs alternativ. Mehrarbeit wird zum großen Teil von den qualifizierten Kernbelegschaften geleistet, mithin gerade in dem Bereich, der nicht durch die betriebsexternen Arbeitnehmer abgedeckt werden soll.

V. Verfassungsrechtliche Problematik

Ein generelles, über das sektorale Verbot des § 12a AFG hinausgehendes Verbot der Leiharbeit ist verfassungsmäßig. Das Bundesverfassungsgericht hat seine Entscheidung vom 4. April 1967 zur Verfassungswidrigkeit des § 37 Abs. 3 AVG auf die Annahme gestützt, die Leiharbeit werde zahlenmäßig nicht ins Gewicht fallen und einem Mißbrauch sei zu begegnen. Diese Annahmen haben sich als falsch erwiesen. Insoweit entfällt eine Bindungswirkung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts. Überdies war die damalige Entscheidung verfassungsrechtlich problematisch. Die dem Urteil zugrundeliegende Definition des Berufs im Sinne des Artikels 12 als „jede sinnvolle und erlaubte Tätigkeit“ die dem Erwerb dient, ist wenig geeignet als Maßstab für juristische Entscheidungen zu dienen. Denn es geht ja gerade um die Frage, was erlaubt ist und was nicht. Im übrigen schützt diese Rechtsprechung mehr Gewerbe- denn Berufsfreiheit und steht in soweit im Widerspruch zu Artikel 12 des Grundgesetzes.