

Beschlußempfehlung und Bericht **des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuß)**

zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates
— Drucksache 12/1060 —

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung von Lohndumping

A. Problem

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz wurde 1972 in der Erwartung verabschiedet, die Vielzahl kurzfristiger Beschäftigungsmöglichkeiten bei potentiellen Entleihern zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen bei Verleihern nutzen zu können. Diese Erwartung hat sich nicht erfüllt. Maßgeblich dazu beigetragen hat die verfehlte Grundkonzeption des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes. Sie war beherrscht von der Überbetonung vermittlungsrechtlicher Aspekte. Der Schutz der Leiharbeiter und insbesondere auch der Stammbeschafteten beim Entleiher kam zu kurz. Diese Defizite sind trotz einer Reihe von Änderungen bis heute nicht ausgeräumt worden.

Leiharbeit hat sich zu einem der wichtigsten Instrumente einer völlig veränderten Personalwirtschaft der Großunternehmen gewandelt. Durch sog. „flexiblen Personaleinsatz“ zielt diese auf eine möglichst geringe Zahl dauerhaft beschäftigter Stammarbeiter. Das damit einhergehende Entstehen großer Randbeschafteten gefährdet nicht nur die zu ihnen zählenden Arbeitnehmer, sondern ebenso die Arbeitsbedingungen der Stammbeschafteten.

Neben der legal eingesetzten Leiharbeit ist ein quantitativ noch bedeutenderer Graubereich festzustellen, in welchem durch Tarnformen, zumeist äußerlich im Gewande des Werkvertrages, dasselbe Ziel erreicht wird. Fast ohne Risiken werden so die für die Arbeitnehmerüberlassung geltenden Rahmenbedingungen umgangen.

Mit der deutschen Einigung hat der „Handel mit Leiharbeitern“ neuen Auftrieb erhalten. Immer häufiger werden Arbeitskräfte zu Niedrigstlöhnen verliehen.

Abgesehen davon, daß die Anträge von Betrieben aus der ehemaligen DDR auf die Erlaubnis zum Verleih von Arbeitskräften stark zugenommen haben, gehen westdeutsche Verleiher dazu über, im Osten Deutschlands Filialen zu gründen und Arbeitskräfte zu den dortigen Löhnen anzuheuern. Bis 3. Oktober 1990 waren ca. 20 DDR-Unternehmen vom dafür zuständigen Landesarbeitsamt Hessen entsprechende Genehmigungen erteilt worden. Nach dem 3. Oktober 1990 wurde das Landesarbeitsamt Ost in Berlin zuständig, bei dem zur Zeit ca. 500 Anträge vorliegen sollen.

Angesichts der niedrigen Löhne im Osten entsteht ein enormer Druck, zu Niedriglöhnen im Westen zu arbeiten (Beispiel: Ecklohn eines Malers und Lackierers im Westen: 17,70 DM, im Osten 8,85 DM). Es sind Fälle bekanntgeworden, wonach verliehene Arbeitnehmer aus den neuen Bundesländern für Stundenlöhne zwischen 5,80 DM und 7,50 DM arbeiteten, während die Westkollegen dreimal soviel verdienten.

Hinzu kommen inzwischen sog. Qualifizierungsverträge, bei denen unter dem Deckmantel der Weiterbildung von Arbeitnehmern aus den fünf neuen Bundesländern in Wahrheit Arbeit zu Billiglöhnen geleistet wird.

Schließlich sind bei Überprüfungen von Entleiherbetrieben im Oktober 1990 in Nordrhein-Westfalen zahlreiche Verstöße gegen Arbeitsschutzbestimmungen festgestellt worden (von 3 057 Firmen waren bei 1 035 Beanstandungen auszusprechen).

B. Lösung

Zur Abhilfe dieser Mißstände reicht das vorhandene rechtliche Instrumentarium nicht aus. Es werden Kriterien entwickelt, anhand derer Arbeit zu Niedrigstlöhnen abgegrenzt werden kann. Darüber hinaus werden spürbare Konsequenzen eingeführt, falls mit solchen Niedrigstlöhnen gearbeitet wird. Dabei sollen auch Umgehungsformen verhindert werden.

Schließlich muß die echte Qualifizierung abgrenzbar gemacht werden.

Dazu enthält der Entwurf folgende Strukturlinien:

- Bleibt das Entgelt des Arbeitnehmers um 20 % oder mehr hinter dem Tariflohn bzw. der branchenüblichen Vergütung zurück, kommt für die geplante Einsatzdauer ein Arbeitsverhältnis mit dem Entleiher zu den in dessen Betrieb üblichen Konditionen zustande. Das Arbeitsverhältnis mit dem Verleiher ruht während dieser Zeit.
- Auch bei anderen Vertragsgestaltungen zum Einsatz betriebsfremder Personen (z. B. Werkverträgen) soll Arbeit zu Billiglöhnen ausgeschlossen werden. Wird beim Fremdeinsatz das tarifliche oder ortsübliche Entgelt um 20 % oder mehr unter-

schritten, wird der Arbeitsvertrag für die Einsatzzeit insoweit korrigiert; zu zahlen ist die ortsübliche Vergütung.

- Es werden handhabbare Abgrenzungskriterien zwischen echter Qualifizierung und Arbeit aufgestellt.
- Die Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Betriebsrates in diesem Problemfeld werden gestärkt.
- Verstöße gegen das Gesetz führen zu spürbaren Sanktionen.

Ablehnung des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der SPD bei Abwesenheit der Mitglieder der Gruppe der PDS/Linke Liste und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Durch das Gesetz wird die Arbeit zu Niedrigstlöhnen verhindert. Damit werden unseriöse und finanzschwache Verleiher aus dem Markt der legalen Leiharbeit verdrängt. Dies wird allen Trägern der Sozialversicherung und den Steuereinnahmen zugute kommen. Dieser Einnahmenzuwachs läßt sich nicht beziffern.

Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere die Verbraucherpreise, sind nicht zu erwarten.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Gesetzentwurf — Drucksache 12/1060 — abzulehnen.

Bonn, den 30. März 1993

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung**Günther Heyenn****Dr. Gisela Babel**

Vorsitzender

Berichterstatte~~r~~in

Bericht der Abgeordneten Dr. Gisela Babel

I.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates — Drucksache 12/1060 — wurde in der 70. Sitzung des Deutschen Bundestages am 16. Januar 1992 dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung zur federführenden Beratung und dem Ausschuß für Wirtschaft zur Mitberatung überwiesen. Der Bundesrat hatte in seiner 631. Sitzung am 7. Juni 1991 beschlossen, den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen.

Der Ausschuß für Wirtschaft hat den Gesetzentwurf in seiner 23. Sitzung am 12. Februar 1992 mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der SPD und der Gruppe der PDS/Linke Liste abgelehnt.

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat die Beratung des Gesetzentwurfs in seiner 39. Sitzung am 11. März 1992 aufgenommen und am 24. Juni 1992 hierzu eine öffentliche Anhörung durchgeführt. In seiner 66. Sitzung am 24. März 1993 beschloß der Ausschuß, den Gesetzentwurf mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der SPD abzulehnen.

II.

Der Gesetzentwurf entwickelt Kriterien, anhand derer Arbeit zu Niedrigstlöhnen abgegrenzt werden kann. Darüber hinaus werden spürbare Konsequenzen eingeführt, falls mit solchen Niedrigstlöhnen gearbeitet wird. Dabei sollen auch Umgehungsformen verhindert werden. Schließlich sieht er Instrumente vor, um die echte Qualifizierung abgrenzbar zu machen.

Dazu enthält der Entwurf folgende Strukturlinien:

- Bleibt das Entgelt des Arbeitnehmers um 20 % oder mehr hinter dem Tariflohn bzw. der branchenüblichen Vergütung zurück, kommt für die geplante Einsatzdauer ein Arbeitsverhältnis mit dem Entleiher zu den in dessen Betrieb üblichen Konditionen zustande. Das Arbeitsverhältnis mit dem Verleiher ruht während dieser Zeit.
- Auch bei anderen Vertragsgestaltungen zum Einsatz betriebsfremder Personen (z. B. Werkverträgen) soll Arbeit zu Billiglöhnen ausgeschlossen werden. Wird beim Fremdeinsatz das tarifliche oder ortsübliche Entgelt um 20 % oder mehr unterschritten, wird der Arbeitsvertrag für die Einsatzzeit insoweit korrigiert; zu zahlen ist die ortsübliche Vergütung.

- Es werden handhabbare Abgrenzungskriterien zwischen echter Qualifizierung und Arbeit aufgestellt.
- Die Mitwirkungs- und Kontrollrechte des Betriebsrates in diesem Problemfeld werden gestärkt.
- Verstöße gegen das Gesetz führen zu spürbaren Sanktionen.

III.

Am 24. Juni 1992 hörte der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung in einer öffentlichen Anhörung die beiden Sachverständigen Professor Dr. Dres. jur. Peter Hanau sowie Professor Dr. Manfred Löwisch.

Professor Dr. Hanau wertete den Gesetzentwurf in der Anhörung als verfassungskonform. Zugleich hielt er ihn auch für dringend erforderlich, zumal im Hinblick auf die von der EG-Kommission vorgeschlagene Entsenderichtlinie. Ziel des Gesetzentwurfs sei es, jene Lücke zu schließen, die sich aus der Nichtanwendung der beim Entleiher geltenden Arbeitsbedingungen, insbesondere Tarifverträge, auf die entliehenen Arbeitnehmer ergebe. Zwar könnten die vorgesehenen Regelungen nicht sämtliche Lücken beseitigen, aber doch in den dringendsten Fällen verkleinern, nämlich bei starker Diskrepanz zwischen den Arbeitsbedingungen im Entsendeland und am Arbeitsort. Aus mehreren Gründen sei der Gesetzentwurf geradezu als notwendige Ergänzung der geplanten Richtlinie für die Entsendung von Arbeitnehmern in der EG anzusehen. Zu fragen sei allerdings, ob der Gesetzentwurf weit genug gehe, da er erst bei einer Lohn Differenz von 20 % eingreife. Der Einwand, daß es bedenklich sein könne, einen Arbeitgeber in vollem Umfang oder auch nur mit einem Abschlag an Tarifverträge zu binden, obwohl er dem tarifschießenden Verband nicht angehöre, greife nicht. Eine subsidiäre staatliche Lohnfestsetzung sei nicht unzulässig. Der Subsidiarität staatlichen Handelns gegenüber der Tarifautonomie entspreche es, daß sich der staatliche Mindestlohn weitgehend an die jeweils einschlägigen tarifvertraglichen Regelungen anlehne. Dem werde der Gesetzentwurf gerecht.

Demgegenüber vertrat Professor Dr. Löwisch die Auffassung, daß sich der Gesetzentwurf in seiner vorgelegten Fassung nicht mit dem Grundgesetz vereinbaren lasse. Die in ihm enthaltene dynamische Verweisung auf die Tarifverträge des Produktionsorts widerspreche dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip. Außerdem verstoße die Verdrängung der zwischen entsendendem Arbeitgeber und entsandtem Arbeitnehmer geltenden Tarifverträge gegen Artikel 9 Abs. 3 Grundgesetz. Verfassungsrechtliche Bedenken bestünden im Hinblick auf die durch Artikel 12 Abs. 1 Grundgesetz geschützte Vertragsfreiheit

auch gegen die weitgehende Einschränkung des Spielraums für arbeitsvertragliche Entgeltfestsetzungen und wegen der vorgesehenen Rechtsfolgen eines Verstoßes im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Lohnpolitisch erschien ihm der Gesetzesentwurf wegen der großen Unsicherheiten, die er in der Praxis für die entsendenden Arbeitgeber und für die Auftraggeber mit sich bringe, wenig sinnvoll. Auch die unterschiedliche Behandlung von entsandten Arbeitnehmern und mit dem Auftraggeber in einem Arbeitsverhältnis stehenden nichtorganisierten Arbeitnehmern sei unbefriedigend. Die in § 5 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs vorgesehene Pflicht zur Vorlage des Arbeitsvertrages zwischen entsendendem Arbeitgeber und entsandtem Arbeitnehmer widerspreche schließlich dem bisherigen Systemverständnis der betriebsverfassungsrechtlichen Beteiligungsrechte bei Einstellungen. Insgesamt erscheine statt dessen das Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen vom 11. Januar 1952 (BGBl. I S. 17) als ausreichendes, keinen rechtlichen Bedenken belegendes Instrumentarium zur Bewältigung von Lohndumpingfällen.

Weitere Einzelheiten der öffentlichen Anhörung sind dem Protokoll der Ausschußsitzung sowie den von den Sachverständigen vorgelegten Stellungnahmen zu entnehmen (Ausschuß-Drucksachen Nr. 345, 376).

IV.

Die Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU betonten, daß durch die zugestandenermaßen preiswerteren Leiharbeitskräfte aus Ostdeutschland keine Dauerarbeitsplätze vernichtet würden, da die Entleihzeit begrenzt sei. Hinzu komme, daß sich in absehbarer Zeit das Lohnniveau in Ost und West angleiche, so daß sich das Problem von selbst lösen werde. Dagegen stelle der Gesetzesentwurf eine zusätzliche und überflüssige Gängelung des Arbeitsmarktes dar. Die Arbeitnehmerüberlassung solle noch unpraktikabler als bisher schon gemacht werden. Zu befürchten sei auch, daß die vorgeschlagene Regelung den Ost-Unternehmen, die Werkverträge im Westen ausführen, einen Wettbewerbsvorteil nehmen werden.

Im Kern gehe es den Initiatoren des Gesetzesentwurfs nicht um Tariffragen, sondern schlicht und einfach darum, die legale Arbeitnehmerüberlassung ganz generell zurückzuschrauben oder möglichst ganz zu verhindern. An Stelle kollektiver Zwangsregelungen, wie sie der Gesetzesentwurf enthalte, müsse in der derzeitigen Situation im Mittelpunkt der Bemühungen der Arbeitssuchende stehen, dem eine faire Beschäftigungschance gegeben werden müsse. Dem Individualrecht auf Sicherung von Erwerbschancen stehe aber dieser Gesetzesentwurf diametral entgegen.

Da in der schwierigen Phase des Aufbaus in den neuen Bundesländern und des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenwachsens ein solches Gesetz mehr Hindernis als Hilfe sei, werde der Gesetzesentwurf von der Fraktion der CDU/CSU abgelehnt.

Im Gegensatz dazu setzten sich die Mitglieder der Fraktion der SPD mit Nachdruck für die Verabschiedung des Gesetzesentwurfs ein, zumal es einen dringenden Handlungsbedarf gebe. Durch die nicht länger hinnehmbaren Praktiken zahlreicher Unternehmen — Arbeitnehmer aus ostdeutschen Ländern im Westen unterhalb der ortsüblichen Löhne zu beschäftigen — würden nicht nur den Arbeitnehmern selbst Löhne vorenthalten, sondern auch der Sozialversicherung wie der Finanzverwaltung entgingen erhebliche Einnahmen. Nutzen aus den unterschiedlichen Lohnniveaus zögen lediglich die Verleiher. Dort wo es Lohndumping gebe, müsse es selbstverständlich entschieden bekämpft werden. Da erst ein einheitliches Lohngefüge in Ost und West die mißbräuchliche Nutzung der Leiharbeits- und Werkvertragsverhältnisse uninteressant mache, bedürfe es in der Zwischenzeit gesetzlicher Eingriffe.

Der Gesetzesentwurf greife weder in die Tarifautonomie ein, noch benachteilige er die Arbeitnehmer aus den alten Bundesländern. Vielmehr würden diese ebenso wie die Tarifautonomie durch das vorgesehene Gesetz abgesichert. Insgesamt gehe es um nicht mehr und nicht weniger als um das Sozialstaatsprinzip, um dem Grundsatz „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ Geltung zu verschaffen. Die Mitglieder der Fraktion der SPD machten darauf aufmerksam, daß der Gesetzesentwurf angesichts der zu erwartenden künftigen Wanderungsbewegungen in Europa, vor allen Dingen aus Osteuropa, über die konkrete deutsche Ost-West-Problematik hinaus, weiterreichende Bedeutung habe. Auch vor dieser Perspektive sei eine Verabschiedung des Gesetzesentwurfes unbedingt erforderlich.

Die Mitglieder der Fraktion der F.D.P. wiesen darauf hin, daß eine Verabschiedung des Gesetzesentwurfs die Chancen der ostdeutschen Betriebe und deren Arbeitnehmer verringern würde, in der schwierigen Aufbauphase der ostdeutschen Wirtschaft Arbeitsplätze zu erhalten. Er erschwere die Überbrückung von Auftragslücken in den neuen Bundesländern und kompliziere den Anpassungsprozeß der ostdeutschen Industrie. Es könne und dürfe nicht Aufgabe des Gesetzgebers sein, die Lohnhöhe in bestimmten Bereichen der Wirtschaft zu regeln. Außerdem setze der Gesetzesentwurf lediglich die alte Kampagne fort, Arbeitnehmerüberlassungen durch mehr Bürokratie letztlich unmöglich zu machen. Darüber hinaus stelle der Gesetzesentwurf einen unerlaubten Eingriff in die Tarifpolitik dar, da bestehende Tarifvereinbarungen für Ostdeutschland korrigiert würden.

Die Mitglieder der Fraktion der F.D.P. sahen in der Möglichkeit, im Westen vorübergehend auch gegen einen niedrigen Lohn Arbeit zu erhalten, eine Alternative zur Arbeitslosigkeit. Es könne kein Interesse daran bestehen, daß Arbeitskräfte aus dem Osten in den Westen umzögen, um dort arbeiten zu können. Für völlig unangebracht hielten sie es, das Thema der unterschiedlichen Lohnniveaus in Ost und West im Zusammenhang mit der Problematik des Arbeitnehmerverleihs zu diskutieren.

In den Beratungen ebenfalls grundsätzlich begrüßt worden war der Gesetzesentwurf durch das Mitglied der Gruppe der PDS/Linke Liste. Auch wenn die beab-

sichtigten Regelungen nicht alle Mißbräuche verhindern könnten, zielten sie doch darauf ab, Mißbräuche bisheriger Vorschriften im Zusammenhang mit Leiharbeit zukünftig zumindest einzugrenzen bzw. ein Umgehen gesetzlicher Regelungen zu erschweren. Den im Zusammenhang mit dem Anschlußprozeß entstandenen Praktiken sei entschlossen Einhalt zu bieten mit dem Ziel, Leiharbeit überhaupt zu unterbinden.

Bonn, den 30. März 1993

Dr. Gisela Babel

Berichterstatte

