

SOPAINFO

arbeitsmarkt

01

Leiharbeit besser kontrollieren



Leiharbeit bleibt auf hohem Niveau. Im Jahr 2011 gab es im Jahresdurchschnitt fast 900.000 Beschäftigte in Leiharbeit. Obwohl sie das Gleiche leisten, stehen sie schlechter da. Sie verdienen weniger, haben weniger Rechte und ihre Beschäftigung ist unsicher. Die IG Metall hat in den vergangenen Jahren vieles erreicht, um die Situation von Leiharbeitsbeschäftigten zu verbessern. Gleichwohl bleibt einiges zu tun. Insbesondere die Politik ist gefordert, gesetzliche Veränderungen vorzunehmen. Und künftig muss der Grundsatz gelten: Gleiche Arbeit – Gleiche Rechte – Gleiches Geld!

Aber selbst unter der geltenden unzureichenden Gesetzeslage kommt es in der Praxis immer wieder zu gesetzeswidrigem Verhalten bei Verleihfirmen: Zu niedrige Eingruppierungen, Druck auf die Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter, in verleihtfreien Zeiten Urlaub zu nehmen oder gar sofortige Kündigung im Krankheitsfall sind nur einige Beispiele. Die vorhandenen Kontrollmechanismen sind unzureichend. Sie bieten den Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern kaum Schutz. Hier besteht Handlungsbedarf.

Durchführung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes – Aufgabe der BA

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) stellt die Leiharbeit grundsätzlich unter einen sogenannten Erlaubnisvorbehalt. D. h. ein Verleiher bedarf der behördlichen Erlaubnis. Nur in Ausnahmefällen ist die Arbeitnehmerüberlassung erlaubnisfrei. Vor Erteilung der Erlaubnis darf keine Arbeitnehmerüberlassung ausgeübt werden. Darüber hinaus sieht das AÜG die Überwachung der Einhaltung des AÜG und die entsprechende Kontrolle der Erlaubnisinhaber vor.

Die zuständige Behörde ist die Bundesagentur für Arbeit (BA). Sie hat damit auch die Aufgabe, die Leiharbeiterinnen und -arbeiter vor rechtswidrigen Praktiken der Verleiher zu schützen.

Bei der Verfolgung von Verstößen arbeitet die BA mit anderen Behörden zusammen, etwa mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung (FKS). Die FKS ist insbesondere für Verstöße gegen die Einhaltung des Mindestlohns in der Leiharbeit sowie für den Bereich illegale Arbeitnehmerüberlassung zuständig.

Hürden für Erhalt einer Verleih-Erlaubnis sind niedrig

Die BA entscheidet über die Erlaubniserteilung auf der Basis eines schriftlichen Antrages. Eine nähere Prüfung des antragstellenden Verleihers vor Ort ist zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht vorgesehen. Die Erlaubnis ist nur zu versagen, wenn erkennbar ist, dass der Antrag-

steller sich nicht an die gesetzlichen Regelungen halten wird. Hierzu gehören die mangelnde Abführung der Sozialversicherungsbeiträge, die Nichteinhaltung der arbeitsrechtlichen Pflichten oder die rechtswidrige Nichteinhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes.

Die Erlaubnis wird zunächst auf ein Jahr befristet. Sie kann verlängert werden und unbefristet erteilt werden, wenn der Verleiher drei aufeinanderfolgende Jahre lang erlaubt tätig war.

Ein Gesamtverzeichnis der Erlaubnisinhaber:
► <http://www.spitzenverbaende.arbeitsamt.de>

BA im „Interessenkonflikt“

Die BA befindet sich in einer Doppelrolle: Sie soll die Verleihbranche kontrollieren und pflegt zugleich eine Zusammenarbeit mit den Verleihern. Die Unternehmen der Verleihbranche sind im Bereich der Arbeitsvermittlung eine Art „Premium-Kunden“ der BA. Die Vermittlung in Leiharbeit macht einen erheblichen Anteil der Vermittlungen der BA aus. Vielfach existiert eine intensive Kooperation mit Leiharbeitsfirmen. „Premium-Kunde“ und zu kontrollierende Branche – das passt nicht zusammen. Die Arbeitnehmerbank im Verwaltungsrat der BA fordert, dass die BA ihren Umgang mit der Leiharbeits-

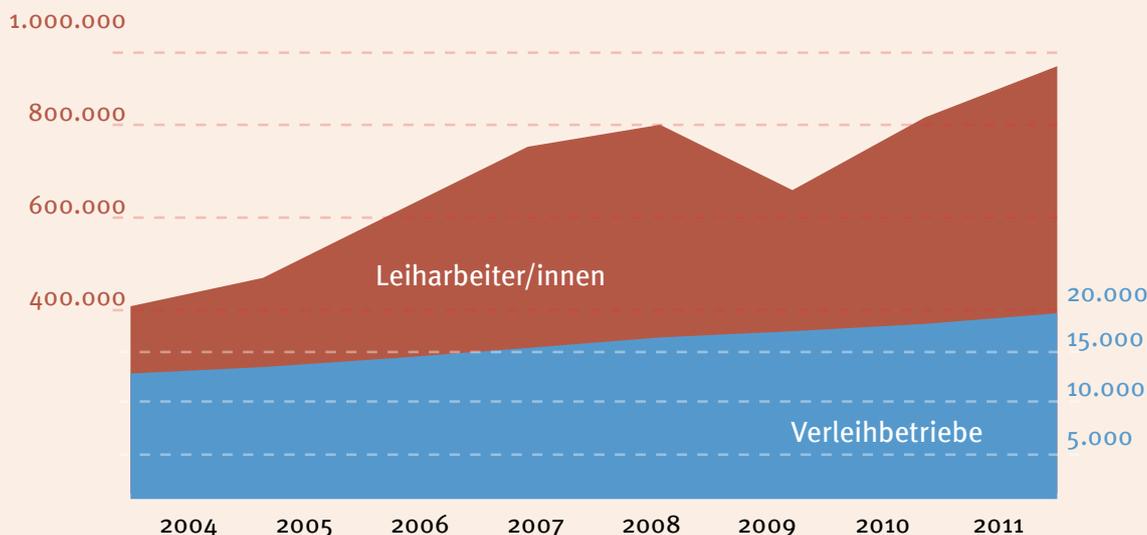
branche insgesamt ändert. Sie kritisiert zum einen die intensive Kooperation der BA mit der Leiharbeitsbranche und fordert, die Kooperation mit Leiharbeitsfirmen zurückzufahren und die Vermittlungsaktivitäten stärker auf eine nachhaltige Vermittlung in sichere und gute Beschäftigungsverhältnisse auszurichten. Zum anderen fordert die Arbeitnehmerbank, dass die BA ihre Aufgaben bei der Kontrolle der Verleihfirmen konsequent wahrnimmt.

Zu wenig Personal zur Kontrolle der Leiharbeit

Die Zahl der Verleihbetriebe und die Anzahl der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter haben über die letzten Jahre deutlich zugenommen. (Grafik 1)

Anders ist das Bild bei der personellen Ausstattung der BA zur Kontrolle der Leiharbeit. Im Jahr 2004 gab es auf Seiten der BA gerade einmal 77 Kontrolleure, im Jahr 2011 waren es 100. Die Anzahl der Kontrolleure ist und bleibt damit unzureichend. Die Entwicklung der Anzahl der Kontrolleure hält nicht mit dem Boom der Branche mit. Das Verhältnis Kontrolleure zu Erlaubnisinhabern und Leiharbeitern hat sich sogar verschlechtert. Eine umfassende Kontrolle ist auf dieser Basis nicht möglich. (Grafik 2)

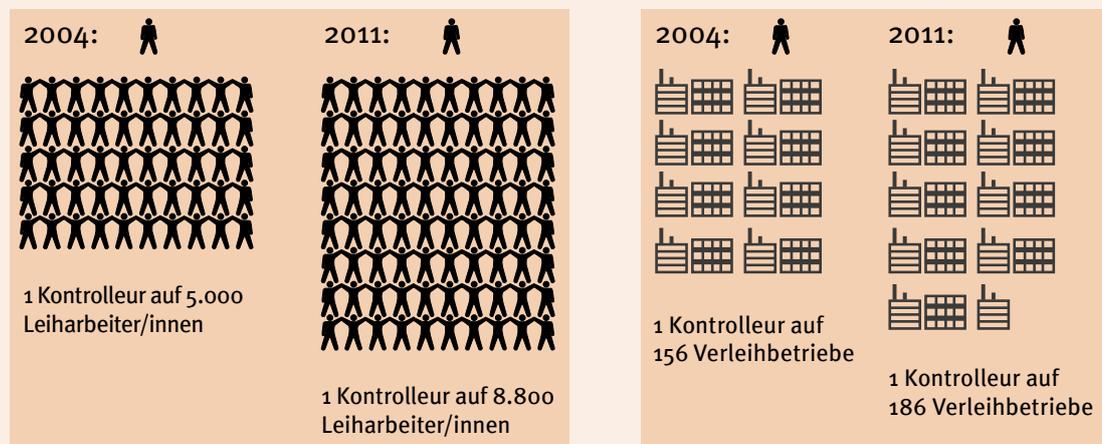
Zahl der Leiharbeiter/innen und Verleihbetriebe nimmt zu



Grafik: IG Metall SOPAINFO, Quellen: 11. Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen bei der Anwendung des AÜG, S. 36 (Bundestags-Drucksache 17/464, S. 36); Geschäftsstatistik der Bundesagentur für Arbeit; Arbeitnehmerüberlassungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit; Bundestags-Drucksache 17/2510, S. 3.



Verhältnis Kontrolleure zu Verleihbetrieben und Leiharbeiter/innen hat sich verschlechtert



Grafik: IG Metall SOPOINFO, Quellen: 11. Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen bei der Anwendung des AÜG, (Bundestags-Drucksache 17/646, S. 36); Geschäftsstatistik der Bundesagentur für Arbeit; Arbeitnehmerüberlassungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit; Bundestags-Drucksache 17/2510, S. 3.



Zahl der Prüfungen steigt – aber ausgehend von niedrigem Niveau

Die Anzahl der Prüfungen war in der Vergangenheit überaus gering. So wurden im Jahr 2009 seitens der BA 1429 Prüfungen durchgeführt. Bei 16.659 Erlaubnisinhabern ergibt sich daraus eine Prüfquote von 8,58%. Im Jahr 2010 erfolgten 2219 Prüfungen, bei 17.468 Erlaubnisinhabern lag die Prüfquote bei 12%. Im Jahr 2011 erfolgten ca. 4500 Prüfungen, bei 18.645 Erlaubnisinhabern führt dies zu einer Prüfquote von 24,1%. Das ist eine deutliche Zunahme der Prüfaktivitäten, allerdings ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau. Zudem kommt es nicht allein auf die Anzahl der Prüfungen an – sondern auch auf die Qualität und Wirksamkeit.

Die Kontrolle ist unzureichend

Prinzipiell kann eine Überprüfung eines Verleihers jederzeit und ohne Anlass erfolgen. Die BA sieht jenseits dessen aber auch feste Prüfrhythmen vor. Eine Prüfung soll grundsätzlich mindestens vor der ersten Verlängerung einer befristeten Erlaubnis und vor Erteilung einer unbefristeten Erlaubnis durchgeführt werden. Ferner sollen Inhaber einer dauerhaften Erlaubnis alle fünf Jahre geprüft werden.

Wichtig

Unabhängig von den festen Prüfrhythmen sollen Prüfungen bei konkreten Beschwerden durchgeführt werden. Solche Beschwerden können von Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern selbst, aber auch von Gewerkschaften oder Betriebsräten (zuständige Stellen siehe Auflistung in angehängter Tabelle) erhoben werden. Problematisch ist allerdings, dass die Beschwerdeführer oftmals keine Rückmeldung über den Fortgang und das Ergebnis ihrer Beschwerde erhalten. Die BA vertritt die Rechtsauffassung, dass eine Rückmeldung aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich sei. Die Gewerkschaften teilen dies so nicht.

Der Kanon an Prüfgegenständen ist zwar umfangreich (siehe Kasten S.4). Mit Abschluss des Tarifvertrages über Branchenzuschläge für Leihbeschäftigte in der Metall- und Elektroindustrie kommt künftig zudem die Prüfung der ordnungsgemäßen Zahlung der Branchenzuschläge hinzu. In der Praxis zeigen sich allerdings deutliche Grenzen der Prüfungen.

Prüfgegenstände der BA

Bei den Prüfungen sollen insbesondere folgende Prüfgegenstände berücksichtigt werden:

- Gleichstellungsgrundsatz bzw. Anwendung von Tarifverträgen
- Gewährung von Mindestlöhnen
- korrekte Eingruppierung des Leiharbeitnehmers entsprechend der ausgeübten Tätigkeit
- Vollständigkeit der Vertragsunterlagen (Arbeitsverträge, Arbeitnehmerüberlassungsverträge)
- Beachtung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes
- Korrekte Gewährung von Entgelt- und Entgeltersatzleistungen und von Urlaub auch während Zeiten des Nichteinsatzes
- Auffälligkeiten hinsichtlich des Arbeitsschutzes, der Arbeitssicherheit, arbeitsschutzmedizinischer Untersuchungen
- Beachtung der Bestimmungen der Ausländerbeschäftigung

Quelle: Geschäftsanweisungen zum Arbeitnehmerüberlassungsgesetz der BA, S. 69

Das Prüfrecht der BA bezieht sich aber nur auf die Verleihfirmen, die eine Erlaubnis haben. Zur Prüfung kann die BA zum einen von den Verleihern Auskünfte und die Vorlage und Zusendung von Unterlagen verlangen und auf Basis dieser Aktenlage prüfen. Zum anderen besteht die Möglichkeit der Vor-Ort-Prüfung in den Geschäftsräumen des Verleihers. Die BA kündigt solche Prüfungen vor Ort allerdings in der Regel vorher an. Damit geht der Überraschungseffekt verloren. Unangekündigte Vor-Ort-Prüfungen finden nur in begründeten Einzelfällen (etwa bei Vorliegen erheblicher Beschwerden) statt.

Demgegenüber hat die BA kein Prüfrecht in Entleihunternehmen. Es besteht lediglich die Möglichkeit, Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter schriftlich um Auskunft zu bitten. Viele Sachverhalte und Verstöße werden aber erst oder sogar nur durch eine Prüfung vor Ort ersichtlich. So ist etwa die Prüfung der korrekten Eingruppierung eines Leiharbeiters angesichts des fehlenden Prüfrechts im Entleihbetrieb schwer möglich. Gleiches gilt für Scheinwerkverträge. Diese lassen sich durch eine alleinige Prüfung von Unterlagen nicht erkennen, sondern erst durch Prüfung der tatsächlichen Praxis. Hierfür wäre

eine Vor-Ort-Prüfung im Einsatzbetrieb nötig. Andere Prüfgegenstände, z. B. die Drehtürklausel, sind schon an sich schwer effektiv zu prüfen. Diese Klausel schreibt vor, dass Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter den gleichen Lohn wie Stammarbeitskräfte erhalten müssen, wenn sie in den vergangenen sechs Monaten bei demselben Entleiher oder einem mit diesem verbundenen Konzernunternehmen beschäftigt waren. Doch es ist aufwendig nachzuerfolgen, wer wo früher beschäftigt war und ob es sich um einen Teil desselben Konzerns handelt. Hier wären eine genaue Prüfung des beruflichen Lebenslaufes des betreffenden Leiharbeiters und gute Konzernstruktur-Kenntnisse notwendig. Schon angesichts der knappen Ressourcen der BA ist dies unrealistisch.

Informationslage zu Verstößen ist schlecht

Stellt die BA Verstöße gegen das AÜG fest, hat sie verschiedene Sanktionsmöglichkeiten. Bei kleineren Verstößen wird überwiegend zunächst das Gespräch mit den Verleihern gesucht. Darüber hinaus sieht das AÜG bei Ordnungswidrigkeiten Bußgelder vor. Bei groben Verstößen kann ein Entzug der Erlaubnis erfolgen.

Zu den Prüfergebnissen und Ahndungen liegen nur wenige Erkenntnisse vor. Im Jahr 2010 stellte die BA bei ihren Prüfungen in 1.568 Fällen Verstöße gegen das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz fest und verhängte Geldbußen über insgesamt 86.625 Euro. In 100 Fällen wurde eine Erlaubnis durch Rücknahme oder Widerruf entzogen. Im ersten Halbjahr 2011 waren es 784 Verstöße und Geldbußen von bisher 33.790 Euro. Detaillierte Informationen über Verstöße und Sanktionen liegen jedoch nicht vor. Die BA führt hierzu keine Statistik. Das tatsächliche Ausmaß und der Grad der festgestellten Verstöße bleibt damit nebulös.

BA organisiert Durchführung des AÜG neu

Die BA hat in der jüngeren Vergangenheit an ihrem Kontrollsystem gearbeitet. Dies schlägt sich etwa in den stiegenden Prüfquoten nieder. Zum 1. Juli 2012 hat die BA die Durchführung des AÜG neu organisiert. Anlass dafür ist zum einen die Zunahme der Erlaubnisinhaber und

die erfolgte Aufgabenzunahme. Zum anderen haben aber auch die vermehrt öffentlich gewordenen Missbrauchsfälle im Bereich der Leiharbeit und gerade auch der durch Gewerkschaften forcierte Druck Wirkung entfaltet. Erklärtes Ziel der Neuorganisation ist eine stärkere Überwachung der Leiharbeitsbranche durch die Erhöhung der Prüfdichte wie auch eine wirksamere Aufgabenerledigung. Erreicht werden soll dies insbesondere durch eine Tren-

nung von Sachbearbeitungs- und Prüfteams. Bisher lag dies in einer Hand, künftig sollen sich die Prüfteams voll auf die Vor-Ort-Kontrolle fokussieren. Zudem gibt es vorgegebene Erwartungswerte über die Anzahl der Betriebsprüfungen. Deren Erreichung soll regelmäßig überprüft werden. Zudem sollen insgesamt die Geschäftsprozesse stärker standardisiert werden. Die BA verspricht sich hiervon deutlich mehr und wirksamere Prüfungen.

Bewertung und Forderungen

Für die IG Metall steht fest: Es geht darum, die erreichten tariflichen und betrieblichen Verbesserungen für Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter umzusetzen. Darüber hinaus besteht aber nach wie vor gesetzlicher Änderungsbedarf. Und künftig muss der Grundsatz gelten: Gleiche Arbeit – Gleiche Rechte – Gleiches Geld!

Zudem zeigt die Praxis: Das AÜG soll Missbrauch verhindern, doch die Kontrollen sind unzureichend. Auch hier sind Veränderungen dringend erforderlich.

Gewerkschaften kritisieren seit langem die intensive Kooperation der BA mit der Leiharbeit. Die BA ist damit ein zentraler Motor der Ausbreitung der Leiharbeit und prekärer Beschäftigung. Hier ist eine andere Praxis der BA nötig und möglich – insbesondere: ein Zurückfahren der starken Kooperation mit Leiharbeitsfirmen und Ausrichtung der Vermittlungsaktivitäten auf eine nachhaltige Vermittlung in sichere und gute Beschäftigungsverhältnisse.

Zudem stellt sich die Frage, ob angesichts des Interessenkonflikts die Kontrolle der Leiharbeit überhaupt in den Händen der BA liegen sollte oder nicht voll auf die Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zoll (FKS) übertragen werden sollte. Die FSK hat keine solchen Interessenkonflikte.

Solange die Aufgabe bei der BA liegt, sind insbesondere folgende Veränderungen nötig:

- Kontrollbefugnisse und Personalausstattung müssen ausgeweitet werden: Notwendig ist ein Prüfrecht in Entleihunternehmen. Nur durch Vor-Ort-Prüfungen können bestimmte Vergehen überhaupt aufgedeckt werden. Zudem ist eine Personalaufstockung nötig.
- Die Informationslage über die Prüfungsergebnisse muss transparenter werden. Um ein tatsächliches Bild zu erhalten, ist die Einführung einer differenzierteren Statistik notwendig. Statistisch erfasst werden müsste insbesondere: Anzahl, Grund und Art der Auflagenerteilung bei Erlaubniserteilung; Differenzierung nach Fern- und Vor-Ort-Prüfungen sowie nach angekündigten und unangekündigten Prüfungen; Erfassung und Aufschlüsselung der Verstöße nach Verstoßarten sowie der jeweiligen eingeleiteten Maßnahmen/Sanktionen; Offenlegung der geprüften Verleihfirmen. Diese Informationen müssen regelmäßig – z.B. jährlich – veröffentlicht werden.
- Das Beschwerdemanagement muss verbessert werden: Es ist nicht hinzunehmen, dass Beschwerdeführer keine Informationen zum Fortgang ihrer Beschwerde erhalten. Einreicher von Beschwerden müssen auch Rückmeldung und Information über das Prüfergebnis erhalten.



„Die IG Metall bleibt am Thema Leiharbeit dran. Die Gewerkschaftsvertreter im Verwaltungsrat der BA drängen darauf, dass eine konsequente Kontrolle der Verleihfirmen erfolgt.“

Hans-Jürgen Urban, geschäftsführendes Vorstandsmitglied der IG Metall

Gewerkschaftliche Handlungsoptionen

Werden Missbrauch oder gesetzeswidriges Verhalten im Umgang mit Leiharbeiterinnen und Leiharbeitern festgestellt, ist erster Ansatz für Betriebsräte und Gewerkschaften, dies auf betrieblicher Ebene bzw. gegenüber dem Verleiher zu thematisieren und anzugehen. Sollte sich das Problem auf diesem Weg nicht klären und beheben lassen, kommt eine Beschwerde bei der BA in Betracht. Die zuständigen Stellen und Kontaktdaten können der Tabelle entnommen werden. Auch gewerkschaftliche Vertreter in den Verwaltungsausschüssen können aktiv werden. Sie können das Thema „Kontrolle der Leiharbeit durch die BA“ regelmäßig auf die Tagesordnung in den Verwaltungsausschüssen setzen. Sie können sich über die Kontrollen und über die Erledigung von Beschwerden unterrichten lassen und kritisch nachfragen. Z. B.: Wie viele Erlaubnisse sind erteilt worden? Wie oft wurde eine Erlaubnis nicht erteilt und aus welchem Grund? Wie viele Betriebsprüfungen wurden durchgeführt? Wie oft wurden Verstöße festgestellt? Welcher Art waren diese? Wie viele und welche Sanktionen sind erfolgt? Auch das erhöht den Druck.

Kontaktdaten der zuständigen Kontrollstellen der BA

Die aufgeführten Agenturen sind die „richtigen“ Adressen für Beschwerden seitens Gewerkschaften oder BR. Prinzipiell können Beschwerden aber auch bei jeder Agentur für Arbeit gemeldet werden. BA-intern gilt das System, dass diese an die richtige Stelle weitergeleitet werden.

Agentur für Arbeit Düsseldorf, Postfach 10 10 40, 40001 Düsseldorf, Tel: +49 (211) 4306 400, Fax: +49 (211) 4306 910 674, Duesseldorf.091-ANUE@arbeitsagentur.de

Zuständig für Bundesländer: Hessen, Nordrhein-Westfalen

Zuständig für Ausland: Polen, Großbritannien, Irland, Niederlande, Malta, Rumänien, Bulgarien, alle nicht EU/EWR-Staaten

Agentur für Arbeit Kiel, Postfach 3007, 24029 Kiel, Tel: +49 (431) 709 1010, Fax: +49 (431) 709 1011, Kiel.091-ANUE@arbeitsagentur.de

Zuständig für Bundesländer: Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg, Niedersachsen, Bremen, Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Sachsen

Zuständig für Ausland: Dänemark, Norwegen, Schweden, Finnland, Island, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Slowakische Republik, Tschechische Republik

Agentur für Arbeit Nürnberg, 90300 Nürnberg, Tel: +49 (911) 529 4343, Fax: +49 (911) 529 400 4343, Nuernberg.091-ANUE@arbeitsagentur.de

Zuständig für Bundesländer: Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland

Zuständig für Ausland: Belgien, Frankreich, Luxemburg, Spanien, Portugal, Italien, Griechenland, Österreich, Liechtenstein, Slowenien, Zypern

Links

Informationen, Formulare und Merkblätter zum Gesetz zur Regelung der Arbeitnehmerüberlassung:

▶ www.arbeitsagentur.de > Unternehmen > Rechtsgrundlagen > Arbeitnehmerüberlassung >

Geschäftsanweisungen der BA zum AÜG:

▶ <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Ao8-Ordnung-Recht/Ao83-AUEG/Publikation/pdf/GA-AUEG-2011.pdf>

Information des Zoll/der FKS:

▶ http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Bekaempfung-der-Schwarzarbeit-und-illegalen-Beschaef-tigung/Aufgaben-und-Befugnisse/aufgaben-und-befugnisse_node.html

▶ http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Zeitarbeit-Arbeitnehmerueberlassung/zeitarbeit-arbeitnehmerueberlassung_node.html

Impressum:

Herausgeber: IG Metall Vorstand,
Funktionsbereich Sozialpolitik,
60519 Frankfurt am Main

Verantwortlich: Hans-Jürgen Urban

Redaktion: Christoph Ehlscheid, Axel Gerntke
Angelika Beier, Stefanie Janczyk

Gestaltung: Warenform

Das SOPAINFO kann direkt per Mail bezogen werden. Zur Aufnahme in den E-Mail-verteiler bitte eine kurze Mail senden an: agnes.stoffels@igmetall.de. Abbestellung bitte ebenfalls per Mail an diese Adresse.

Foto: W. Bachmeier (S.1)

