

KERNPUNKTE

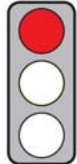
Ziel der Richtlinie: Gleichstellung der Leiharbeiter mit den im entleihenden Unternehmen direkt Beschäftigten.

Betroffene: Arbeitgeber und Leiharbeiter.

Pro: —

Contra: (1) Der Vorschlag sieht einen massiven und ungerechtfertigten Regulierungseingriff vor, führt zu Ineffizienzen, ist beschäftigungsfeindlich und gefährdet sowohl direkte Arbeitsplätze als auch die Beschäftigung durch Leiharbeit.

(2) Der Vorschlag entspricht nicht den Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips und verstößt gegen den EG-Vertrag, weil die EU ausdrücklich keine Kompetenz für die Regelung des Arbeitsentgelts besitzt.



Änderungsbedarf: Der Vorschlag sollte zurückgenommen werden.

INHALT

Titel

Geänderter Vorschlag KOM (2002) 701 endgültig vom 28. November 2002 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates über **Leiharbeit**

Kurzdarstellung

- ▶ Die Richtlinie soll für alle Leiharbeitsverhältnisse gelten. Eine Ausnahme ist nur möglich für Arbeitsverträge, die im Rahmen eines öffentlich geförderten Arbeitsmarktprogramms geschlossen werden (Art. 1).
- ▶ Die Ziele der Richtlinie sind (Art. 2):
 - für den Schutz der Leiharbeiter zu sorgen, u.a. durch Anerkennung der Leiharbeiterunternehmen als Arbeitgeber,
 - die Qualität der Leiharbeit zu verbessern und
 - einen angemessenen Rahmen für den Einsatz von Leiharbeit aufzustellen.
- ▶ Ein Leiharbeiter wird definiert als eine Person, die „mit einem Leiharbeiterunternehmen einen Arbeitsvertrag geschlossen hat oder ein Arbeitsverhältnis eingegangen ist, um einem entleihenden Unternehmen zur Verfügung gestellt zu werden und dort unter dessen Aufsicht befristet zu arbeiten“ (Art. 3).
- ▶ Verbote oder Einschränkungen der Leiharbeit sind nur aus Gründen des Allgemeininteresses erlaubt, vor allem zum Schutz der Leiharbeiter, aus Gesundheits- oder Sicherheitsgründen oder um das reibungslose Funktionieren des Arbeitsmarktes zu gewährleisten (Art. 4).
- ▶ Leiharbeiter sind hinsichtlich Entgelt, Arbeits-, Ruhe- und Pausenzeiten, Nachtarbeit, arbeitsfreier Tage und bezahlten Urlaubs mindestens so zu behandeln wie die im entleihenden Unternehmen (also dem Unternehmen, das Arbeitnehmer ausleiht) direkt Beschäftigten (Art. 5 Abs. 1 UAbs. 1).
- ▶ Hinsichtlich Mutter-, Kinder- und Jugendschutz, Gleichbehandlung von Mann und Frau sowie sämtlicher Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung sind die im entleihenden Unternehmen geltenden Regeln anzuwenden (Art. 5 Abs. 1 UAbs. 2).
- ▶ Die Mitgliedstaaten können Ausnahmen vom Gleichheitsgebot in den Tarifverträgen der Leiharbeitsbranche zulassen, wenn ein angemessenes Schutzniveau gewährleistet wird (Art. 5 Abs. 3).
- ▶ Ausnahmen vom Gebot des gleichen Entgelts sind außerdem zulässig, wenn:
 - Leiharbeiter vom Leiharbeiterunternehmen unbefristet angestellt sind und auch zwischen zwei Überlassungen bezahlt werden (Art. 5 Abs. 2) oder
 - die Leiharbeiter eine Arbeit erledigen, die ihrer Dauer oder Natur nach nicht länger als 6 Wochen dauert (Art. 5 Abs. 4).
- ▶ Leiharbeiter müssen über offene Stellen im entleihenden Unternehmen informiert werden. Regelungen der Unternehmen, die die anschließende direkte Weiterbeschäftigung behindern, sind verboten. (Art. 6)

- ▶ Im Leiharbeitsunternehmen müssen Leiharbeitnehmer bei der Berechnung des Schwellenwertes zur Bildung von Arbeitnehmervertretungen berücksichtigt werden unter Bedingungen, die die Mitgliedstaaten festlegen. Die Mitgliedstaaten können festlegen, dass Leiharbeitnehmer im entleihenden Unternehmen bei der Berechnung des Schwellenwertes im gleichen Maße berücksichtigt werden wie die dort unmittelbar Beschäftigten. (Art. 7)
- ▶ Die Richtlinie enthält nur Mindestvorschriften und ist kein hinreichender Grund zur Absenkung höherer nationaler Schutzniveaus (Art 9).
- ▶ Die Mitgliedstaaten sollen Strafen festlegen, die bei einem Verstoß gegen die nationalen Umsetzungsvorschriften anzuwenden sind (Art. 10).

Änderung zum Status quo

- ▶ In Deutschland sind die vorgeschlagenen Regelungen größtenteils im Gesetz zur Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung (AÜG) enthalten.
- ▶ Die vorgeschlagene Abweichung vom Gebot des gleichen Entgelts für den Fall, dass Leiharbeitnehmer vom Leiharbeitsunternehmen unbefristet angestellt sind und auch zwischen zwei Überlassungen bezahlt werden (Art. 5 Abs. 2), ist im deutschen Recht nicht vorgesehen. Abweichungen vom Gebot des gleichen Entgelts sind derzeit möglich (§§ 3 Abs. 1, 9 Nr. 2 AÜG):
 - bei der Neueinstellung eines Arbeitslosen innerhalb der ersten sechs Wochen des Leiharbeitsverhältnisses (1. Alt.) und
 - auf Grund eines Tarifvertrages (2. Alt.).
- ▶ Die vorgeschlagene Einbeziehung der Leiharbeitnehmer in die Berechnung der Schwellenwerte für die Einrichtung von Arbeitnehmervertretungen (Art. 7) ist in Deutschland vorgesehen, sofern die Arbeitnehmerüberlassung länger als drei Monate dauert (§ 7 BetrVG).

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission führt aus, dass es bereits für andere „atypische Beschäftigungsformen“ EU-weite Antidiskriminierungsregelungen gebe. Solche seien auch für die Leiharbeit erforderlich. Dies entspreche auch den Wünschen der Sozialpartner, also der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände.

Positionen der EU-Organe

Europäische Kommission

Die Kommission strebt ein EU-weit harmonisiertes Verbot der Ungleichbehandlung der Leiharbeit an. Im Mittelpunkt steht dabei die Gleichbehandlung von Leiharbeitnehmern und vergleichbaren Angestellten im entleihenden Unternehmen.

Ausschuss der Regionen

Offen.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Der EWSA kritisiert die seiner Meinung nach zu große Zahl an Ausnahmen vom Gleichheitsgebot.

Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament befürwortet den Vorschlag, behält sich aber Änderungen vor. Es fordert, auf die Ausnahmeregelung zu den Entgeltbestimmungen bei einer Beschäftigungsdauer von weniger als sechs Wochen (Art. 5 Abs. 4) zu verzichten.

Rat – „Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz“

Im Rat ist die Richtlinie umstritten. Die Forderungen der Mitgliedstaaten reichen von der Abschaffung der Ausnahmen vom Gleichheitsgebot bis zur Ausweitung der Ausnahmen. Eine politische Einigung ist derzeit nicht absehbar.

Stand der Gesetzgebung

20.03.02	Annahme ursprünglicher Vorschlag durch Kommission
19.09.02	Stellungnahme Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
21.11.02	Stellungnahme Europäisches Parlament
28.11.02	Annahme geänderter Vorschlag durch Kommission
04.10.04	Diskussion im Rat
Offen	Annahme, Veröffentlichung im Amtsblatt und Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Beschäftigung und Soziales
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Beschäftigung (federführend), Berichterstatte Ieke van den Burg (SPE-Fraktion, NL); Wirtschaft; Recht; Rechte der Frau
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Der Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit hat die Angelegenheit am 7. Mai 2003 mit dem Votum „Kenntnisnahme“ abgeschlossen.
Entscheidungsmodus im Rat:	Ansicht der Kommission: Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 91 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Artikel 137 Absatz 2 EGV (Sozialpolitik)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Verfahrensart:	Ansicht der Kommission: Artikel 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Das Gleichheitsgebot, insbesondere das Gebot des gleichen Entgelts, stellt einen massiven und unzulässigen **Eingriff in das Marktgeschehen und in die Vertragsfreiheit** dar. Nicht der Gesetzgeber, sondern der Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Leiharbeitunternehmen sowie die Nachfrage und das Angebot für bestimmte Arbeitskräfte haben – nicht zuletzt auch im Interesse der Schaffung und des Erhalts von Arbeitsplätzen – die Entlohnung der Zeitarbeit zu bestimmen.

Auch die in der Richtlinie vorgesehenen **Ausnahmen** vom Gleichheitsgebot tragen dem **nicht ausreichend** Rechnung. Denn die Voraussetzung eines Tarifvertrages zwingt Arbeitnehmern und Leiharbeitunternehmen eine externe Vertragsausgestaltung auf. Und unbefristete Arbeitsverträge mit Leiharbeitnehmern bergen – noch stärker als in traditionellen Branchen – in sich das Risiko beschäftigungsloser Perioden, die dennoch zu entlohnen sind. Die dadurch bedingten Kostenbelastungen schränken die Möglichkeit zu Abweichungen vom Gebot des gleichen Entgelts erheblich ein.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Leiharbeit erhöht die Effizienz der Volkswirtschaft. Ihre kurzfristige Verfügbarkeit und die Abwesenheit des Kündigungsschutzes auf Seiten des entleihenden Unternehmens ermöglichen es, sehr zeitnah auf kurzfristige und vorübergehende Engpässe bei der Produktion einzugehen.

Die Produktivität der Leiharbeitnehmer ist allerdings in der Regel geringer als die fester Arbeitnehmer, da letztere über betriebspezifisches Know-how verfügen. Die Absicht der Richtlinie, eine **Gleichstellung der Entgelte** für Leiharbeitnehmer und feste Arbeitnehmer einzuführen, ist damit sowohl aus volkswirtschaftlicher als auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht nicht rechtfertigbar. Sie verringert die Attraktivität der Leiharbeit sowohl für das entleihende Unternehmen als auch für das Leiharbeitunternehmen und **verursacht** damit einen **volkswirtschaftlichen Effizienzverlust**.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Durch ihre Flexibilität unterstützt die Leiharbeit das Wirtschaftswachstum. In Zeiten eines noch unsicheren Konjunkturaufschwungs ermöglicht die Leiharbeit den Unternehmen durch die Abwesenheit des Kündigungsschutzes die risikofreie Ausweitung der Produktion. Die Leiharbeit verfestigt damit gerade den Aufschwung.

Durch gesetzlich aufgezwungene **Gleichstellung der Leiharbeitentgelte**, die die Leiharbeit weniger attraktiv machen, verringert die Richtlinie das Potenzialwachstum Europas und **gefährdet** damit auch **konventionelle Arbeitsplätze**. Zudem führt die Richtlinie zu einem **Abbau der Beschäftigung für Leiharbeitnehmer**, indem sie die Entgelte für die Leiharbeit von ihrer Produktivität entkoppelt und den von großen Unterschieden geprägten nationalen Arbeitsmärkten einheitliche Entgeltbestimmungen auferlegt.

Die Richtlinie schützt die vorhandenen traditionellen Arbeitsplätze in den tarifvertraglich regulierten Branchen vor Lohndruck. Einerseits sichert dies die Einkommen der in diesen Branchen herkömmlich beschäftigten Arbeitnehmer. Andererseits jedoch verringert sie dadurch auch die Chancen für die Schaffung neuer regulärer Arbeitsplätze infolge einer Lohnsenkung.

Folgen für die Standortqualität Europas

Die gesetzlichen Vorgaben zu den Entgelten der Leiharbeit senken die Flexibilität des europäischen Arbeitsmarktes und erhöhen die Investitionsrisiken. Die Richtlinie schwächt damit die Attraktivität des Standortes Europa.

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Berechtigung hoheitlichen Handelns

Die Aushandlung von Löhnen und arbeitsvertraglich regelbaren Arbeitsbedingungen hat in einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung den Vertragsparteien vorbehalten zu sein, die sich tarifvertraglich binden können. Eine Berechtigung zum hoheitlichen Handeln besteht daher insoweit grundsätzlich nicht

Zulässigkeit und Adäquanz EU-Handelns

Die Richtlinie stellt aus mehreren Gründen einen **Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip** dar. Erstens regelt sie ausschließlich innerstaatliche Belange, es fehlt ein grenzüberschreitender Bezug. Zweitens wird durch EU-Handeln kein Mehrwert erzielt. Im Gegenteil können die sehr unterschiedlichen Besonderheiten der nationalen Arbeitsmärkte bei einer EU-weiten Regelung nicht annähernd so viel Berücksichtigung finden wie bei nationalem Handeln. Außerdem stehen die vorgeschlagenen Regulierungen der Entwicklung der nationalen Arbeitsmärkte sogar entgegen. Drittens folgt aus der im EG-Vertrag festgeschriebenen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik, dass auch die Gestaltung des Rahmens für Leiharbeit auf nationaler Ebene zu verbleiben hat.

Verhältnismäßigkeit

Die behaupteten **Ziele der Richtlinie** – Schutz und Qualitätssteigerung der Leiharbeit – **werden nicht erreicht**, indem die vorgeschlagene Regulierung die Attraktivität der Leiharbeit erheblich einschränkt und damit sogar der Abbau von Arbeitsplätzen droht. Die Richtlinie ist folglich ungeeignet.

Juristische Bewertung

Rechtmäßigkeit der Richtlinie, Kompatibilität mit EU-Recht

Der Vorschlag verstößt gegen den EG-Vertrag. Denn **für die Verpflichtung zu gleichem Arbeitsentgelt** von Leiharbeitern und im entleihenden Unternehmen Beschäftigten hat die EU **ausdrücklich keine Kompetenz**. Art. 137 Abs. 5 EGV bestimmt ausdrücklich, dass Art. 137 EGV, auf den die Kommission ihren Vorschlag stützt, nicht für das Arbeitsentgelt gilt.

Außerdem ist die Bestimmung der Voraussetzungen, unter denen die Leiharbeitnehmer in den Arbeitnehmervertretungen zu berücksichtigen sind, eine Regelung über die Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmerinteressen (Art. 137 Abs. 1 lit. f EGV). Über solche Regelungen darf der Rat nur mit **Einstimmigkeit** beschließen, und das Mitentscheidungsverfahren ist nicht anwendbar (Art. 137 Abs. 2 UAbs. 2 EGV). Die Kommission lässt jedoch eine qualifizierte Mehrheit im Rat genügen und wählt das Mitentscheidungsverfahren.

Kompatibilität mit deutscher Rechtsordnung

Die vorgeschlagene Abweichung vom Grundsatz des gleichen Entgelts für den Fall, dass Leiharbeitnehmer vom Leiharbeitunternehmen unbefristet angestellt sind und auch zwischen zwei Überlassungen bezahlt werden (Art. 5 Abs. 2), müsste im Gesetz zur Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung (AÜG) aufgenommen werden.

Alternatives Vorgehen

Auf eine Regulierung der Leiharbeit durch die EU sollte verzichtet werden.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Der Vorschlag ruht. Allerdings deutet das Grünbuch „Arbeitsrecht“ (KOM (2006) 708) darauf hin, dass die Kommission den Vorschlag erneut aufgreifen wird.

Zusammenfassung der Bewertung

Der Vorschlag sieht einen massiven und ungerechtfertigten Regulierungseingriff vor allem bei den Entgelten der Leiharbeit vor. Das Gleichheitsgebot, insbesondere das Gebot des gleichen Entgelts, führt zu Ineffizienzen, ist beschäftigungsfeindlich und gefährdet sowohl direkte Arbeitsplätze als auch die Beschäftigung durch Leiharbeit. Die Richtlinie wirkt sich negativ auf das Wachstum aus. Der Vorschlag entspricht nicht den Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips. Er verstößt gegen den EG-Vertrag, weil die EU ausdrücklich keine Kompetenz für die Regelung des Arbeitsentgelts besitzt. Der Vorschlag sollte zurückgenommen werden.