

## Legale und illegale Leiharbeit: ein soziales Problem und dessen Kontrolle

Nippel, Sirikit

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Centaurus-Verlag

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Nippel, S. (1991). Legale und illegale Leiharbeit: ein soziales Problem und dessen Kontrolle. *Soziale Probleme*, 2(1), 17-35. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-246956>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Legale und illegale Leiharbeit

## Ein soziales Problem und dessen Kontrolle

*von Sirkitt Nippel, Wuppertal*

### Einleitung

Im vorliegenden Artikel werden Formen und Auswirkungen legaler und illegaler Leiharbeit beschrieben, strukturelle Bedingungen der Expansion dieses Teilarbeitsmarktes analysiert sowie die Entwicklung gewerbsmäßiger Arbeitnehmerüberlassung im Kontext aktueller Arbeitsmarktpolitik in der BRD dargestellt. Die Ziele dieser Politik sind mit Vokabeln wie Flexibilisierung und Deregulierung wohl treffend bezeichnet; diese Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt implizieren verstärkt Probleme auf individueller und gesellschaftlicher Ebene.

Ein weiterer Schwerpunkt dieses Artikels liegt auf der Analyse der kontrollierenden und sanktionierenden Intervention staatlicher und halbstaatlicher Institutionen, ihrer Bewertung und Aufzeigung ihrer Mängel.<sup>1</sup> Die Möglichkeiten staatlicher Kontrolle im Bereich prekärer Beschäftigungsverhältnisse werden durch entsprechende Veröffentlichungen und Skandalisierung in den Medien zunehmend auch öffentlich diskutiert.

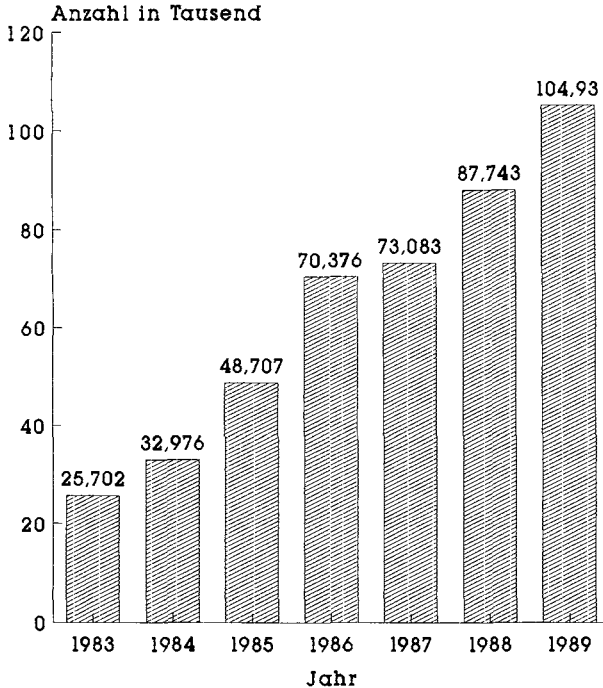
### 1. Problemstellung

Leiharbeit in variablen Erscheinungsformen ist ein kontinuierlich wachsender ökonomischer und politischer Faktor auf dem Arbeitsmarkt. Nach offiziellen Angaben der Bundesanstalt für Arbeit (BA) gab es 1968, ein Jahr nach Aufhebung des Verbots der Leiharbeit, 145 Verleiher, im Juni 1989 betrug die Anzahl legaler Verleihbetriebe in der BRD bereits 4.682, davon knapp 1/3 in NRW.<sup>2</sup> Die Anzahl der illegalen Verleiher dürfte weit höher liegen.

Der Anstieg impliziert nicht nur einen quantitativen Sprung, auch inhaltliche Schwerpunkte verlagern sich. Wurden früher vorrangig Arbeitskräfte aus dem Büro- und Verwaltungsgewerbe verliehen, so expandierte nun immer mehr auch der Verleih in technischen und gewerblichen Bereichen.

Durch das Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG) von 1985 wurde die zeitliche Höchstgrenze des Einsatzes eines Leiharbeitnehmers bei einem Entleiher von drei auf sechs Monate erhöht. Daraus resultierte ein eklatanter Anstieg der Anzahl verliehener Arbeitnehmer. Waren es zum Stichtag 30. Juni<sup>3</sup> im Jahre 1985 noch 48.707 Leiharbeitnehmer, so war die Zahl bis 1989 auf 104.930 hochgeschwollen (vgl. Abb.).

## Überlassene Leiharbeiter in der BRD 1983-1989 Stichtag jeweils 30. Juni



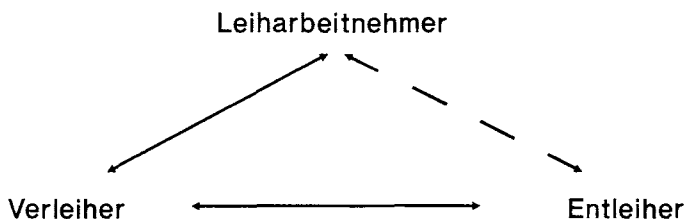
Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

Das von der Bundesregierung deklarierte arbeitsmarktpolitische Ziel, Schaffung neuer Arbeitsplätze durch verstärkten Einsatz von Leiharbeitern, konnte dagegen nicht erreicht werden. Bei der Mehrzahl der Arbeitsverhältnisse zwischen Verleiher und Leiharbeitnehmer, die eine arbeitsrechtliche Dauerbeziehung darstellen sollen, ergibt sich eine Übereinstimmung mit der gesetzlich erlaubten Höchstdauer des ununterbrochenen Einsatzes von Leiharbeitnehmern bei einem Entleiher.<sup>4</sup>

Über das Ausmaß *illegaler* Leiharbeit in der BRD liegen nur Schätzungen vor, die bei ca. einer Million illegal verliehener Arbeitnehmer liegen, wobei der Anteil ausländischer Arbeitnehmer überwiegt. Illegale Leiharbeit steht häufig im Zusammenhang mit anderen Formen illegaler Beschäftigung, z.B. Schwarzarbeit, Beschäftigung von illegal in der BRD lebenden Ausländern usw.

### 1.1 Rechtliche Grundlagen

Das ursprüngliche Verbot der gewerbsmäßig betriebenen Arbeitnehmerüberlassung ist durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes 1967 aufgehoben worden, zum Schutz des Grundrechtes der freien Berufswahl. Leiharbeit ist heute in der BRD auf Antrag bei der Bundesanstalt für Arbeit in allen Gewerbezeigten erlaubt, mit Ausnahme des Bau- und Baunebengewerbes. Hier wurde 1982 gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung für Tätigkeiten, die gewöhnlich von Arbeitern geleistet werden, verboten (§ 12a Arbeitsförderungsgesetz); dieses sektorale Verbot wurde durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes 1987 bestätigt. Zentrale gesetzliche Grundlage des Leiharbeitsmarktes ist das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) vom 7.8.1972<sup>5</sup>, hier wird Leiharbeit - ein Begriff, der in der Umgangssprache dominiert - als gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung bezeichnet, die der Erlaubnis durch die Bundesanstalt für Arbeit bedarf. Man spricht von einem drittbezogenen Personaleinsatz, wobei zwischen Leiharbeiter und Verleiher ein Arbeitsverhältnis mit allen sonst auch üblichen Rechten und Pflichten besteht, der Leiharbeiter seine Arbeitskraft jedoch in den Betrieb des jeweiligen Entleihers einbringt (vgl. Abb.).



Das AÜG enthält neben gewerberechtlichen Vorschriften arbeitsrechtliche, sozialversicherungsrechtliche, vermittlungsrechtliche und ausländerrechtliche Regelungen. Den sozialen Mindestschutz der Leiharbeiter zu garantieren, war ein wesentliches sozialpolitisches Ziel. Außerdem sollte durch die Schaffung von Ver sagtungsstatbeständen für die Verleiherlaubnis verhindert werden, daß das staatliche Arbeitsvermittlungsmonopol umgangen wird. Die Limitierung des Einsatzes eines Leiharbeiters bei einem Entleiher auf ursprünglich drei Monate realisierte eine weitere Zielsetzung der Gesetzgeber, nämlich die Elimination von arbeitsmarkt- und volkswirtschaftlichen Nachteilen durch langfristigen Einsatz von Leiharbeitern. Diese Höchstgrenze wurde 1985 auf sechs Monate erhöht, die Erreichung des zuletzt genannten Zieles ist damit in Frage gestellt. Die inhärenten Mängel des AÜG, basierend auf der Normenvielfalt verschiedener Rechtsgebiete, erschweren die Anwendung des Gesetzes. Die Zielvorstellungen der Gesetzgeber, die durch das AÜG verwirklicht werden sollten, sind zum Teil inkompatibel und in der Praxis weitgehend nicht realisiert (vgl. Abschnitt 3 dieses Artikels).

### *1.2 Legale und illegale Leiharbeit als soziales Problem*

Eine klare Abgrenzung zwischen legaler und illegaler Leiharbeit ist - vorrangig in der Praxis - kaum möglich. Die Grenze ist fließend, und es finden sich dieselben Praktiken im konzessionierten wie illegalen Verleih von Arbeitskräften, welcher zudem häufig durch dieselben Verleiher betrieben wird. Auch viele Werkverträge und die Vermittlung bzw. Beschäftigung "neuer Selbständiger" sind verdeckte - unerlaubte - Leiharbeit.

Es ist eine Zunahme der Verstöße gegen bestehende Gesetze durch Verleiher mit Konzession zu beobachten; so üben legale Verleiher häufig verbotene private Arbeitsvermittlung aus und verstoßen damit gegen das Arbeitsvermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit. Sie befristen trotz Verbotes nach dem AÜG Verträge mit Leiharbeitern, in der Regel auf die Zeit des erstmaligen Einsatzes des Leiharbeiters bei einem Entleiher. Weiterhin werden zunehmend Verstöße gegen arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften festgestellt, welche große Nachteile für betroffene Arbeitnehmer beinhalten.<sup>6</sup>

Dabei ist die mangelnde soziale Absicherung unabhängig davon, ob Leiharbeiter bei einem Verleiher mit oder ohne Konzession arbeiten; einen Dauerarbeitsplatz haben sie in der Regel bei beiden nicht.

Die Existenz legaler Verleihbetriebe begünstigt zudem die Tätigkeit illegaler Verleiher und behindert die effektive Kontrolle und Bekämpfung der illegalen Beschäftigung.

Der Übergang von erlaubter zu unerlaubter Tätigkeit ist fließend und kann oft nicht nachgewiesen werden; die Verleihererlaubnis durch die Bundesanstalt für Arbeit wird häufig als Deckmantel für gesetzwidrige Handlungen mißbraucht. Legale und illegale Leiharbeit stehen in verschärfter Konkurrenz zueinander, so daß auch im legalen Sektor illegale Praktiken zunehmen, um Kosten zu reduzieren und konkurrenzfähig zu bleiben.<sup>7</sup>

Sowohl das illegale als auch das "legale" Verleihgewerbe verursachen nachhaltige Störungen des Arbeitsmarktes und bedingen negative Folgen für betroffene Arbeitnehmer (vgl. Abschnitt 3.2 dieses Artikels).

### *1.3 Forschungslage*

Die illegale Leiharbeit - als wichtiger Sektor illegaler Beschäftigung - wird auch in Forschungen zusammen mit anderen Erscheinungsformen des illegalen Arbeitsmarktes untersucht, z.B. Schwarzarbeit und illegale Ausländerbeschäftigung. Die empirische Forschung mit dem Ziel einer quantitativen Erfassung der Schattenökonomie mit Schwerpunkt "illegale Beschäftigung"<sup>8</sup> steht erst am Anfang ihrer Entwicklung. Die bisherigen Ergebnisse haben daher zwangsläufig nur vorläufigen Charakter. Ein weiterer Schwerpunkt dieser Forschungsarbeit impliziert reale und prognostizierte Auswirkungen auf gesellschaftlicher und individueller Ebene, vorrangig materielle Schäden, die durch Steuerhinterziehung u.ä. entstehen.<sup>9</sup> Nur vereinzelt werden Motive und Ursachen, die zur Entstehung und Expansion der

Schattenökonomie führen, in den Vordergrund der Untersuchungen gestellt.<sup>10</sup> Gemessen an der sozialen und politischen Relevanz der Thematik wird dieser Aspekt in der Forschung noch sträflich vernachlässigt, nur wenige explizite Forschungsarbeiten zur legalen und illegalen Leiharbeit liegen vor. Wesentliche Anteile der empirischen Arbeiten über Praxis, Umfang und Auswirkungen des Arbeitskräfteverleihs wurden vom Deutschen Gewerkschaftsbund, seinen Einzelgewerkschaften und seiner Stiftung geleistet.<sup>11</sup> Auch im "Bundesverband Zeitarbeit" (zentrales Vertretungsorgan großer konzessionierter Verleihfirmen) sind Untersuchungen zur Entwicklung und ökonomischen Bedeutung von Leiharbeit in Auftrag gegeben worden.<sup>12</sup>

Die Bundesanstalt für Arbeit als zentrale Kontrollbehörde des Leiharbeitsmarktes und das ihr angeschlossene Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung haben in den letzten Jahren dagegen keine empirischen Forschungen zur Situation im Leiharbeitsgewerbe durchgeführt. Die Bundesanstalt beschränkt sich auf die Erstellung von Statistiken über Art und Umfang der legalen Leiharbeit.

Über Praxis und Effektivität der Arbeit staatlicher und halbstaatlicher Kontrollinstanzen auf dem Leiharbeitsmarkt liegen bisher keine umfassenden empirischen Forschungen vor.<sup>13</sup>

Als Resümee der genannten Fakten ist festzustellen, daß die bisherige Forschungslage zum Problembereich Leiharbeit als dürftig und der gesellschaftlichen Relevanz des Themas nicht entsprechend zu beurteilen ist.

## **2. Ökonomische und arbeitsmarktpolitische Bedingungen der Entwicklung von Leiharbeit**

Leiharbeit ist integraler Bestandteil gegenwärtiger Arbeitsmarktpolitik, und ihre Entwicklung und Expansion steht in direktem Verhältnis zu den ökonomischen Bedingungen in der BRD, die seit Mitte der siebziger Jahre krisenhaft sind.

### *2.1 Die ökonomische Krisenentwicklung seit 1974*

In den Jahren 1974/75 erlebte die BRD die schwerste ökonomische Krise seit ihrem Bestehen. Die industrielle Wertschöpfung sank real erstmals seit 1967, Anlageinvestitionen gingen zurück, und die Zahl der Arbeitslosen stieg auf über eine halbe Million. 1975 wurde die Millionengrenze überschritten, der Rückgang von Produktion und Investition, der sich wesentlich intensiver und anhaltender vollzog als in früheren Krisen, war die Ursache dieser Entwicklung.

Ende 1975 zeichnete sich ein konjunktureller Aufschwung ab. Produktion und Investition stiegen in den folgenden Jahren wieder mäßig an, wobei es sich hauptsächlich um Ersatz- und Rationalisierungsinvestitionen handelte. Waren bis dahin die Arbeitslosenzahlen in Aufschwungsphasen immer gesunken, führte der konjunkturelle Aufschwung 1975 zum ersten Mal in der BRD nicht zum Abbau der

Massenarbeitslosigkeit. Im Gegenteil, sie wuchs bis Mitte der 80er Jahre stetig und könnte 1990 mit 2,5 Millionen nur einen vorläufigen Höhepunkt erreicht haben. Die bis dahin zyklischen Krisenerscheinungen des bundesdeutschen Kapitalismus haben sich in der Entwicklung seit 1975 zu einer manifesten Krise, wenn man den Arbeitsmarkt betrachtet, verstärkt.

In den Unternehmen wurden Strategien entwickelt, um unter verschlechterten ökonomischen Bedingungen weiterhin die Kapitalrendite zu verbessern bzw. zu sichern. Neben fortschreitender Konzentration und Zentralisation ist Rationalisierung durch Einsatz neuer Technologie und veränderter Arbeitsorganisation die gravierendste Krisenbewältigungsstrategie. Das erklärt, warum die meisten Investitionen der letzten Jahre Rationalisierungsinvestitionen sind und Industriezweige, die Rationalisierungsmittel produzieren (elektronische Ausrüstungsgüter, Büromaschinen, EDV-Einrichtungen u.a.) hohe Zuwachsraten verzeichnen können. Das Ziel ist, "durch Kostensenkung und/oder Leistungssteigerung pro Arbeitsplatz die Kosten je Produktionseinheit zu senken, also den Ertrag im Verhältnis zum insgesamt eingesetzten Kapital zu erhöhen" (Debus 1982, S. 28).

## *2.2 Flexibilisierungsstrategien auf dem Arbeitsmarkt*

Der Erreichung des Ziels, den Ertrag im Verhältnis zum eingesetzten Kapital zu erhöhen, dienen auch Flexibilisierungsstrategien in bezug auf Arbeitskräfte. Neue Arbeits(zeit)modelle, Job-sharing, "Kapovaz", vermehrte Teilzeit- und Leiharbeit, Entlassungen von Angestellten in die "Selbständigkeit" - dies alles sind Konzepte, um die ständig angestrebte Kostenreduktion der Unternehmen zu verwirklichen. Die Lohnkosten, der kostenintensivste Posten der Produktion, werden dadurch gesenkt, und eine Risikoverteilung zu Lasten der Arbeitnehmer findet statt. Diese neuen Arbeits(zeit)modelle erlauben, Arbeitskräfte nur dann einzusetzen, wenn sie akut gebraucht werden. Risiken und Verantwortlichkeiten (Krankheit, Schwangerschaft, sonstige Ausfallzeiten) gehen zu Lasten der Arbeitnehmer.

Die Flexibilisierungsstrategien der Unternehmer werden durch entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen, z.B. das BeschFG von 1985, durch staatliche Arbeitsmarktpolitik unterstützt. Das gleiche gilt auch für die Novellierung des Jugendarbeitsschutzgesetzes (1984), das neue Hochschulzeitvertragsgesetz (1985), die Änderung des Schwerbehindertengesetzes (1986) und die neue Arbeitszeitordnung (1986).

Maßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeit durch Unternehmer und Bundesregierung sind Ausgangspunkt einer politisch hochaktuellen Diskussion und entscheidender innenpolitischer Auseinandersetzungen. Das Unternehmerkonzept der Flexibilisierung bildet den Mittelpunkt von Arbeitskämpfen in neuen Dimensionen in der BRD.

Für Arbeitnehmer bedeuten die Flexibilisierungsmaßnahmen erhöhte Arbeitsleistung und steigende Arbeitsintensität, die zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Streß, verstärktem Arbeitsplatzrisiko, Qualifikationsverlust, sozialer Isolation

u.a.m. führen. Langfristig mittelbare Folgen der Flexibilisierungsmaßnahmen sind die Aushöhlung von Normalarbeitszeitstandards und der Abbau von Normalarbeitsverhältnissen, die bisher bestimmende Faktoren für Leistungsanforderungen und Lohnniveau waren.<sup>14</sup>

Nicht nur Arbeitszeitfragen sind von Flexibilisierungskonzepten betroffen. In Verbindung mit weiteren Rationalisierungen tragen sie zur Vertiefung von Spannungen zwischen Lohnabhängigen, Polarisierung zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen, Rationalisierungsgewinnern und -verlierern<sup>15</sup>, Stamm- und Randbelegschaften bei. Spaltung in gegensätzliche Lager und Polarisierung sind wesentliche Voraussetzungen zur Durchsetzung von Rationalisierung und Flexibilisierung sowie für den Abbau demokratischer Rechte und Schutzrechte der Arbeitnehmer. "Neben der Fragmentierung des Ortes, der Zerfaserung des Raumes, in dem sie ihre lebendige Arbeitskraft vergegenständlichen, haben Job-Sharing und Teilzeitarbeit (und Leiharbeit, die Verf.) auch noch eine Reihe anderer Wirkungen auf die Zersetzung des Kollektivbewußtseins der Menschen" (Negt 1984, S. 106).

### *2.3 Leiharbeit als integraler Bestandteil aktueller Arbeitsmarktpolitik*

Der Rückgriff auf Leiharbeiter in der betrieblichen Beschäftigungspolitik ermöglicht es, die Stammebelegschaft auf ein Minimum, und zwar die qualifiziertesten und leistungsfähigsten Mitarbeiter, zu reduzieren, ohne Personalengpässe befürchten zu müssen.

Leiharbeit fungiert als betriebsexterne Arbeitskräftereserve, die neben der innerbetrieblichen Reserve eingesetzt wird. Dies impliziert ein Höchstmaß an Flexibilität und Risikominderung bei der betrieblichen Personalplanung.<sup>16</sup> "Der Einsatz von Leiharbeitnehmern erlaubt es den Unternehmen, das Arbeitskräftevolumen randscharf auf den jeweiligen Arbeitsanfall abzustimmen, denn die gesetzlichen und betrieblichen Kündigungsbestimmungen greifen nicht" (Borgaes 1985, S. 125). Das Auswahl- und Ausfallrisiko entfällt für den Entleiher. Leiharbeiter, die krank werden oder deren Leistungsfähigkeit nicht den Erwartungen der Entleiher entspricht, können problemlos zum Verleiher zurückgeschickt werden. Tägliche Kündigungsfristen sind im Verleihgewerbe keine Ausnahme. Leiharbeit wird mehr und mehr systematisch als Flexibilisierungsinstrument eingesetzt. "Während die Beschäftigung von Leiharbeitnehmern als Urlaubs- und Krankheitsvertretung an Bedeutung verlor, wuchs die Zahl der Betriebe, die ihren Personaleinsatz generell mit Hilfe von Leiharbeitnehmern flexibel gestalten" (Kock 1989, S. 26).

Neben den Rationalisierungseffekten führt der vermehrte Einsatz betriebsexterner Arbeitskräftereserven zum Abbau der Mitbestimmungsrechte bei Stammebelegschaften. Viele soziale Errungenschaften und demokratische Rechte im Mitbestimmungsgesetz sind an zahlenmäßige Mindestbelegschaften geknüpft. Die außerbetrieblichen Personalreserven ermöglichen eine Kürzung der Stammebelegschaften auf ein Minimum und damit die Unterschreitung der vorgeschriebenen Mindestbelegschaft. Wesentliche Komponenten der Flexibilisierungs- und Ratio-



nalisierungskonzepte sind, neben der Risikoverteilung zu Lasten der Arbeitnehmer, in den Leiharbeitsverhältnissen bereits umgesetzt. Dies gilt auch für den Abbau von Schutz- und Mitbestimmungsrechten der Arbeitnehmer. In Verleihbetrieben existiert in der Regel kein Betriebsrat, Tarifvereinbarungen müssen nicht eingehalten werden, und Arbeitsverträge werden "individuell ausgehandelt". Die meisten Leiharbeiter verdienen weniger als ihre festangestellten Kollegen auf gleichem Qualifikationsniveau.<sup>17</sup>

### 3. Der Leiharbeitsmarkt

Wie oben aufgezeigt, ist Leiharbeit ein Zweig prekärer Arbeitsverhältnisse mit hohem Flexibilisierungsgrad. Die wachsende Bedeutung läßt sich anhand einiger Zahlen über den legalen Bereich dieses Teilarbeitsmarktes bereits aufzeigen.

#### 3.1 Daten und Zahlen zur legalen Leiharbeit

Die Bundesanstalt für Arbeit erhebt halbjährlich Daten zum Umfang genehmigter Arbeitnehmerüberlassung, die jedoch nur einen Ausschnitt erfassen. So wird z.B. seit 1982 keine entleiherbezogene Statistik mehr geführt, d.h. Zahl, Struktur und Dauer der Überlassungsfälle werden nicht mehr erfaßt. Dies ist, gemessen an der steigenden Relevanz der Leiharbeit, nicht verständlich und muß unbedingt kritisch beurteilt werden.

Zum Stichtag 30.06.89 weisen die Amtlichen Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) eine Anzahl von 104.930 Leiharbeitern aus. Der DGB geht dagegen von ca. 200.000 Arbeitnehmern aus, die bereits im Jahre 1987 ein- oder mehrmals bei einem Verleiher unter Vertrag standen<sup>18</sup>, und bezieht sich dabei auf Daten einer Sondererhebung der Bundesanstalt für Arbeit von 1987 über beendete Arbeitsverhältnisse bei Entleihern. Diese 200.000 Leiharbeiter wurden in ca. 500.000 Fällen von Betrieben und Verwaltungen bei konzessionierten Verleihern angefordert. Dies ist ebenfalls eine errechnete Zahl, die nur indirekt aus der Sondererhebung abzulesen ist.<sup>18</sup>

Diese Entwicklung zeigt eindringlich das bereits erreichte Gesamtausmaß der Einschaltung legaler Arbeitnehmerüberlassung in betriebliche Personalplanung und -politik. Die Unternehmen, die Leiharbeit als betriebliches Flexibilisierungsinstrument nutzen, die sogenannten Entleiher, umfassen Betriebe aller Größenordnung, jedoch ist der Leiharbeitereinsatz in Betrieben großer Unternehmen am weitesten vorangeschritten.

Aus der Fortschreibung entleiherbezogener Daten, die bis 1982 durch die Bundesanstalt für Arbeit erhoben wurden, geht hervor, daß sich die Anzahl der Entleihbetriebe in den letzten zehn Jahren verdreifacht hat und bei 60 - 70.000 p.a. liegt. Geht man von den oben erwähnten 500.000 Einsätzen der Leiharbeiter p.a. aus, so forderte jeder Entleiher achtmal im Jahresdurchschnitt Fremdarbeiter an.

Diese leisteten in ihren Betrieben ca. *14 Millionen* Arbeitstage p.a. Diese Zahlen wurden ebenfalls auf der Basis anderer Daten durch den DGB errechnet, da die Zahl der Einsatztage nach einem Höchststand in den Jahren 1980 und 1981 nicht mehr durch die Bundesanstalt erhoben wird.<sup>19</sup>

Das Bundesverfassungsgericht war in seinem Urteil zur Aufhebung des Verbotes von Leiharbeit im Jahre 1967 davon ausgegangen, daß Arbeitnehmerüberlassung nur in Ausnahmefällen wie Krankheit, Schwangerschaft etc. eingeplant wird. Legale Leiharbeit im aktuellen - oben beschriebenen - Ausmaß hat sich jedoch weit von dieser Funktion entfernt und wird mehr und mehr als Ersatz von Stammarbeitnehmern eingesetzt. So führt auch die Bundesregierung in ihrem 6. Erfahrungsbericht von 1988 aus, "daß Entleiher freie Arbeitsplätze nicht durch Neueinstellungen, sondern zunächst mit Leiharbeitnehmern besetzen" (Bundesregierung, 1988, S. 14).

Legale Verleiher stehen verschärft in Konkurrenz zu den Arbeitsämtern im Bereich der Arbeitsvermittlung. "Wirtschaftlich gesehen betreiben die Verleihfirmen nichts anderes als private Arbeitsvermittlung in zeitlich begrenzte Arbeitseinsätze bei den Entleihern" (DGB, 1988, S. 11).

Die Summe aller Überlassungsfälle durch legale Verleiher und aller Vermittlungen durch die Arbeitsämter beläuft sich auf *2,5 Mio.* Fälle im Jahre 1987. Mit *0,5 Mio.* Fällen haben die Verleihbetriebe einen Anteil von *20%*. Um eine präzise Aussage über den Einbruch legaler Verleiher in die Arbeitskräftevermittlung machen zu können, ist es absolut notwendig, daß die Bundesanstalt für Arbeit die Statistiken über die entsprechenden Daten wieder einführt. Die oben gemachten Rechnungen konnten nur auf Grundlage von geschätzten und errechneten Zahlen des DGB erfolgen.<sup>20</sup>

Leiharbeitnehmer werden auf allen Qualifikationsstufen und in allen Branchen vermittelt. Vorrangig arbeiten jedoch Männer als Schlosser, Elektriker und Mechaniker und Frauen in Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufen. Der Frauenanteil liegt insgesamt bei *25 - 30%*.

Regional betroffen sind vorrangig Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg und hier primär die industriellen Ballungsgebiete.

### *3.2 Individuelle und gesellschaftliche Folgen*

Negative Folgen der legalen und illegalen Leiharbeit wirken sich auf die direkt Betroffenen - die Leiharbeitnehmer - und die indirekt Betroffenen - die Stammbelegschaften - aus.

Für die Mehrzahl der Leiharbeitnehmer implizieren diese Arbeitsverhältnisse Qualifikationsverluste, erhöhte Beschäftigungsrisiken, soziale Isolation und Defizite in der Interessenvertretung. Gravierendster Faktor - vorrangig im illegalen Verleih - ist die mangelhafte soziale Absicherung. Als Mittel zur Durchsetzung des unternehmerischen Zieles der Kostenreduktion sind Abbau demokratischer Rechte, Umgehung von Schutzbestimmungen und fehlende soziale Absicherung für

Arbeitnehmer zu benennen. In Leiharbeitsverhältnissen sind bereits heute viele Arbeitnehmerrechte ausgeschaltet<sup>21</sup>; dies trifft in verstärktem Maß für illegal verleihe Arbeitnehmer zu.

Durch den Einsatz von Leiharbeitern sind - wie unter Abschnitt 3.1 ausgeführt - Arbeitsplätze der Stammebelegschaften in den Betrieben gefährdet. Dies führt zu einer hohen Disziplinierung der Arbeiter, die um ihre Arbeitsplätze fürchten. Weiter kommt es zu einer Spaltung in Stamm- und Randbelegschaften, die erfolgreiche Interessenvertretung einschränkt, da die Solidarität innerhalb eines Betriebes gebrochen ist. Eine geschwächte betriebliche Interessenvertretung ist eine politische Voraussetzung für weiteren Abbau von Schutz- und Mitbestimmungsrechten der Arbeitnehmer, ohne daß wirkungsvoller Widerstand zu erwarten ist.

Bemerkenswert sind die volkswirtschaftlichen Schäden, die vorrangig durch illegale Leiharbeit verursacht werden. Das volkswirtschaftliche Defizit durch Steuerhinterziehung und Unterschlagung der Versicherungsbeiträge wird für die gesamte illegale Beschäftigung im Bundesgebiet auf *80 bis 170 Millionen* pro Jahr geschätzt.<sup>22</sup> Wichtig ist zu bemerken, daß derartige Schäden auch durch Verleiher mit Erlaubnis entstehen, da sich illegale Praktiken, wie oben angeführt, auch verstärkt im konzessionierten Bereich zeigen. Folgekosten instabiler Beschäftigungsverläufe der Leiharbeitnehmer, z.B. Sozialhilfe, sind bei der aufgeführten Geldsumme noch nicht berücksichtigt.

Wesentliche arbeitsmarktpolitische Folge der Leiharbeit ist die Zerstörung von Dauerarbeitsplätzen. Schätzungen gehen davon aus, daß jährlich *100.000 bis 300.000* legale Arbeitsplätze durch illegale Beschäftigung, u.a. illegale Leiharbeit, verloren gehen, was zu weiteren Kosten in Höhe von ca. 3 Milliarden DM für Arbeitslosengelder und ebenfalls ca. 3 Milliarden DM nicht gezahlter Rentenbeiträge führt.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund schätzt, daß die Arbeitslosigkeit in der BRD ohne *legale* gewerksmäßige Arbeitnehmerüberlassung um ca. 10 % niedriger liegen würde.<sup>23</sup> Aufgeführt wurden hier nur die quantifizierbaren Folgen für den Arbeitsmarkt. Zu berücksichtigen sind auch die "sozialen Kosten", welche mit dem Anstieg von Arbeitslosigkeit und dem Abdrängen vieler abhängig Beschäftigter in instabile, wenig geschützte Arbeitsverhältnisse verbunden sind.

#### **4. Kontrolle und Intervention auf dem Leiharbeitsmarkt durch staatliche und halbstaatliche Institutionen<sup>24</sup>**

In die breite öffentliche Diskussion geriet das Problem Leiharbeit - nun auch häufig als "Sklavenhandel" bezeichnet - durch die Veröffentlichungen von Günther Wallraff in seinem Buch "Ganz Unten" von 1985. Die Medien griffen das Thema auf, und eine breite öffentliche Diskussion begann, an der sich viele gesellschaftliche Gruppen beteiligten. Aus einem für viele Zehntausende von Menschen real existierenden Problem war in gewissem Umfang ein soziales Problem geworden, wenn

wir wie Hartjen davon ausgehen, daß "die Mobilisierung der öffentlichen Meinung zu einem bestimmten Problem ... als hinreichender Grund für die Existenz eines sozialen Problems gesehen werden" (Hartjen, 1983, S. 49) kann. <sup>25</sup>

Der Prozeß ging jedoch über die reine Problematisierung hinaus, und Problemlösungen, einhergehend mit politischen Forderungen, wurden diskutiert.<sup>26</sup> Die Landesregierung NRW bzw. ihre Ministerien sahen sich in politischem Handlungszwang. Folge davon waren eine Intensivierung der Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Arbeitnehmerüberlassung sowie Gesetzesinitiativen zur beschäftigungswirksamen Einschränkung der Leiharbeit.<sup>27</sup>

Das soziale Problem "Leiharbeit" impliziert einen hohen Regelungsbedarf durch staatliche Intervention. Praxis und Möglichkeiten staatlicher Kontrollinstanzen verdienen deshalb besondere Aufmerksamkeit, nicht nur auf gesellschaftlicher, sondern auch auf wissenschaftlicher Ebene.

#### *4.1 Kontrollpraxis im legalen Bereich*

Die wesentliche rechtliche Grundlage zur Kontrolle des konzessionierten und Bekämpfung des illegalen Leiharbeitsmarktes ist das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) von 1972.

Es beinhaltet die Modalitäten zur Antragsstellung und Erlaubnisvergabe für Verleiher. Die Rechtsbeziehungen zwischen Verleiher, Entleiher und Leiharbeitnehmer, die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates sind geregelt; außerdem werden Straftatbestände und Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit Arbeitnehmerüberlassung festgelegt.

Laut § 17 AÜG ist die Bundesanstalt für Arbeit (BA) die zuständige Behörde zur Durchführung des AÜG. Dies bezieht sich sowohl auf die Erlaubniserteilung an die Verleiher bzw. Untersagung oder Widerruf als auch auf die Überwachung gesetzlicher Vorschriften im Verleihgewerbe.

Die BA kann - nach eigenen Angaben - diese Aufgaben nur unbefriedigend lösen. Hierzu sagt der Erfahrungsbericht der BA von 1987: "Die personelle Situation in den LAÄ (Landesarbeitsämtern, die Verf.) im Aufgabengebiet "legale ANÜ" erlaubt gegenwärtig nicht, die Erlaubnisinhaber ordnungsgemäß und umfassend zu überwachen ... Ein differenziertes Urteil, in welchem Umfang die Erlaubnisinhaber - im wesentlichen - gesetzestreu arbeiten oder nicht, ist daher nicht möglich" (BA, 1988, S. 15 f.).

Bei gleichbleibender Personalstärke der BA und einer deutlich erhöhten Anzahl von Antragstellern konnten teilweise nur 15 - 20% der Antragsunterlagen bei den Verleihern überprüft werden. Verleiher mit unbefristeter Erlaubnis, welche nach drei Jahren erteilt wird, sind zum Teil bereits seit Jahren nicht mehr überprüft worden.

Das gravierendste Problem bei der Kontrolle durch die Beamten der Arbeitsverwaltung besteht in dem Umstand, daß sie in der Regel nur auf der Grundlage schriftlich vorgelegten Materials prüfen können, welches durch die Verleiher in

vielfältiger Art und Weise manipuliert werden kann. Daher ist es notwendig, die Aktenlage mit der "Praxis vor Ort" zu vergleichen, d.h. Befragungen von Leiharbeitern und ehemaligen Mitarbeitern werden zu einem zentralen Aufklärungsinstrument. Solche Befragungen sind jedoch sehr zeit- und personalintensiv.

Das Landesarbeitsamt NRW hat im Jahre 1987 insgesamt 2.735 Verstöße gegen Bestimmungen des AÜG und angrenzende Rechtsbestimmungen aufgedeckt, darunter zahlreiche Verstöße gegen das Befristungsverbot für Arbeitsverträge und das Verbot der Deckungsgleichheit der Länge des Arbeitsvertrages mit dem ersten Einsatz bei einem Entleiher. Mißstände traten vor allem bei den Verleihern auf, die ausschließlich oder überwiegend Arbeitnehmerüberlassung praktizieren.

Bei der Kontrolle des konzessionierten Verleihgewerbes arbeitet die Arbeitsverwaltung mit anderen Institutionen zusammen. Im einzelnen handelt es sich dabei um Dienststellen der Finanzbehörden und der staatlichen Gewerbeaufsicht sowie die Sozialversicherungsträger, die Berufsgenossenschaften und die städtischen Ordnungsämter. Die Qualität der Zusammenarbeit ist sehr different, aufgrund unterschiedlicher Einschätzung des Problems und Gewichtung in der Arbeit der jeweiligen Institutionen. In einer Stadt oder Gemeinde sind sehr häufig eher zufällige persönliche Kontakte einzelner Mitarbeiter untereinander ausschlaggebend.

Schwerpunkt der Arbeit ist bei allen beteiligten Stellen die Kontrolleebene, präventive Maßnahmen werden nur vereinzelt ergriffen. Der legale Verleih wird lediglich reglementiert, ohne die Zielsetzung, diese Form der Arbeitsverhältnisse einzuschränken. Die Erteilung einer zeitlich unbegrenzten Verleihkonzession nach drei Jahren entzieht die Verleihfirmen praktisch der regelmäßigen staatlichen Kontrolle. Diese Praxis unterstützt die Entwicklung flexibler und ungeschützter Arbeitsverhältnisse und die stufenweise Aufhebung des Normalarbeitsverhältnisses. Dies steht im krassen Widerspruch zu den durch den Gesetzgeber deklarierten Zielen des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, z.B. Dauerarbeitsplätze bei Verleihern zu schaffen, die Benachteiligung von Leiharbeitnehmern zu verhindern etc.<sup>28</sup>

#### *4.2 Kontrolle und Bekämpfung illegaler Leiharbeit*

Auch für die Kontrolle des illegalen Verleihgewerbes liegt die Hauptverantwortung bei der Arbeitsverwaltung, deren verschiedene Abteilungen über unterschiedliche Kompetenzen verfügen. Seit 1982 existieren sogenannte "Stützpunkte zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung"; z. Zt. 29 Stützpunkte im gesamten Bundesgebiet, 8 davon in NRW. In diesen Stützpunkten werden die Erkenntnisse aller Arbeitsämter des jeweiligen Zuständigkeitsbereiches gesammelt, und die Bearbeitung der Fälle kann zentral gesteuert werden.

Neben dem AÜG hat das "Gesetz zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung" (BillBG) von 1981 besondere Relevanz bei der Bekämpfung illegalen Verleihs von Arbeitskräften. Im BillBG werden die Kooperationsstrukturen zwischen den Verfolgungsbehörden geregelt. Die beteiligten Institutionen, wie z.B. Sozialversiche-

Träger, Finanzbehörden, Berufsgenossenschaften u.a., sind zur regelmäßigen Informationsweitergabe verpflichtet und zu einer möglichst engen Zusammenarbeit aufgerufen. Die Koordinierung erfolgt durch die Stützpunkt-Arbeitsämter. Als sehr problematisch erweist sich bei dieser Koordination durch die Arbeitsverwaltung, daß in allen anderen Behörden die Bekämpfung illegaler Beschäftigung und insbesondere illegaler Leiharbeit nur einen geringen Anteil ihrer Aufgaben ausmacht.

Gezielte Überprüfungen zur Feststellung illegaler Leiharbeit in den Betrieben werden ausschließlich von Mitarbeitern der Arbeitsverwaltung durchgeführt. Andere Institutionen beteiligen sich daran nur im Rahmen ihrer üblichen Kontrollen, deren Ziel die Wahrnehmung ihrer originären Aufgaben, z.B. Überprüfung des Arbeitsschutzes oder Feststellung unterschlagener Versicherungsbeiträge u.a., ist.

Auf dieser Praxis basiert die Tatsache, daß der überwiegende Teil der Verstöße bei Ermittlungen durch die Stützpunkt-Arbeitsämter festgestellt wird. Das Landesarbeitsamt NRW quantifiziert die Erkenntnisquellen so, daß 40 - 50% der Tatverdachtsmomente auf Feststellungen beruhen, die im Verlauf eigener Ermittlungshandlungen getroffen werden, ca. 25% auf Feststellungen durch andere BA-Dienststellen beruhen, ca. 20% durch Hinweise aus der Öffentlichkeit, davon die Hälfte anonym, und ca. 15% durch Hinweise seitens der Behörden, mit denen sie zusammenarbeiten, zustande kommen.

Die Zusammenarbeit mit Polizei- und Grenzschutzbehörden wird uneingeschränkt positiv beurteilt, vorrangig für Dienststellen, deren Zuständigkeit die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität ist. Die Kooperation mit Staatsanwaltschaften und Gerichten wird als problematisch bezeichnet und ist abhängig von der jeweiligen Einsicht der Richter und Staatsanwälte in die Notwendigkeit der Bekämpfung illegaler Leiharbeit und ihrem Verständnis für die Aufgaben der BA-Dienststellen. Hierüber gibt auch die Entscheidungspraxis der Gerichte Aufschluß. Illegale Arbeitnehmerüberlassung tritt häufig mit anderen Rechtsverletzungen zusammen auf, vorwiegend mit Steuerhinterziehung und Vorenthaltung bzw. Veruntreuung von Arbeitsentgelt. Aus prozeßökonomischen Gründen wird von Staatsanwaltschaften bzw. Gerichten von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Verstöße gegen das AÜG als unwesentliche Nebendelikte zu behandeln oder ganz herauszunehmen. Damit wird eine häufig schwierige und langwierige Beweisführung umgangen.

Die BA gab in ihrem Erfahrungsbericht von 1988 Zahlen an, wie viele Bußgeldverfahren und Strafverfahren wg. Verstößen gegen das AÜG aufgrund ihrer Initiative eingeleitet wurden. Hierbei ist es wichtig, die Tatsache zu berücksichtigen, daß diese Zahlen sehr vorsichtig bewertet werden müssen, da sie die Dimensionen der einzelnen Fälle nicht wiedergeben können. So zählen Großverfahren, in denen jahrelang ermittelt wurde und in denen es sich um mehrere oft lang andauernde Verstöße handelt, in der Statistik auch nur als *ein* Fall.

Im Zeitraum 1984 bis 1987 ergingen 582 Strafanzeigen nach § 15 AÜG. Im gleichen Zeitraum wurde in 3.436 Fällen eine Sache nach §§ 41,42 OWiG wegen

des Verdachts einer Straftat an die Staatsanwaltschaft abgegeben - nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 1a AÜG (BA, 1988, S. 64).

Der Vorsitzende der Bundesanstalt für Arbeit, Heinrich Franke, spricht von insgesamt *10,4 Millionen DM* bundesweit verhängten Bußgeldern jährlich in Verfahren wegen illegaler Arbeitnehmerüberlassung. Vertreter des Landesarbeitsamtes NRW geben an, daß sich die jährlich festgesetzten Bußgelder in NRW auf etwa 4 Millionen belaufen, *80 - 90%* werden durch das Amtsgericht bestätigt. Mitarbeiter des Stützpunktarbeitsamtes Düsseldorf beispielsweise schätzen, daß sie jedes Jahr Forderungen in Höhe von 3 - 5 Millionen DM stellen. Für die AOK-Geschäftsstellen ergibt sich eine Erfolgsquote für nachgeforderte Beiträge von ca. *15%*.

Eine umfassende quantitative Einschätzung der Erfolgsquote kann aufgrund der sehr lückenhaften Datenlage nicht erfolgen. Festzustellen bleibt, daß die Erfolge der Kontrollinstanzen bei der Bekämpfung illegaler Leiharbeit, gemessen an entstandenen Schäden, gering sind. Die Mitarbeiter der Behörden sind mit vielfältigen Problemen in ihrer praktischen Arbeit konfrontiert.

### *4.3 Grenzen der Kontrollpraxis und Forderungen nach Veränderungen*

Wie bereits in Abschnitt 4.1 dieses Aufsatzes angedeutet, ist eine umfassende Überwachung der Verleiher, die im Besitz einer Konzession sind, bei der aktuellen Personallage in den Kontrollbehörden nicht möglich. Daraus erklärt sich, daß immer wieder Verleihern ihre Erlaubnis verlängert bzw. nicht entzogen wird, obwohl sie gegen Bestimmungen des AÜG oder sozial- und arbeitsrechtliche Bestimmungen verstoßen. Erschwerend kommt hinzu, daß eine Prüfung nur auf der Grundlage schriftlichen Materials erfolgt und die Erfahrung gemacht wurde, "daß von einer Reihe von Verleihern bei Prüfungen umfangreich manipulierte Geschäftsunterlagen vorgelegt und belastendes Material beiseite geschafft worden ist" (Bundesregierung, 1988, S. 17).

Ein wichtiger Aspekt ist die Tatsache, daß keine Maßnahmen ergriffen werden, Leiharbeit, eine Form des Arbeitsverhältnisses, welches auch im konzessionierten Bereich vielfache negative Folgen aufweist, insgesamt einzudämmen. Ganz im Gegenteil: dem Verleihgewerbe wird durch die Erteilung staatlicher Konzessionen sogar in der Öffentlichkeit eine gewisse Seriösität bescheinigt. Im illegalen Bereich der Leiharbeit wird die Feststellung und Durchdringung der immer komplizierteren Verschleierungstaktiken von Verleihern und Entleihern zunehmend problematischer. Notwendige regelmäßige Kontrollen "vor Ort", ohne die häufig keine Beweisführung möglich ist, finden, bedingt durch mangelhafte Personalbesetzung, viel zu selten statt. Erschwerend für Erfolge erweist sich auch die starre bürokratische Organisation der Bekämpfungsbehörden, die schwerfällig auf Aktionen der hochgradig flexiblen Verleiher reagieren. In der Tendenz wird jedoch eine Effektivierung der Arbeit seit Einrichtung der Stützpunkte bejaht. Allerdings wird einschränkend festgestellt, daß der Schwerpunkt auf der Bekämpfung der Schwarzarbeit und nicht der illegalen Leiharbeit liegt.

Obwohl der durch das BillBG eingeschlagene Weg insgesamt positiv bewertet wird, sehen die befragten Experten eine entscheidende Voraussetzung für eine Veränderung auf dem Leiharbeitsmarkt in einer verschärften Gesetzgebung. Die Tatsache, daß die meisten Verstöße gegen das AÜG nur Ordnungswidrigkeiten darstellen und mit einem Bußgeld belegt werden, wird von den Experten heftig kritisiert. Bei den hohen Gewinnen, die im Bereich der illegalen Leiharbeit erzielt werden können, sind Bußgelder in der Regel bereits einkalkuliert. Um Abschreckungseffekte zu erreichen, müßten diese Tatbestände als Straftaten geahndet werden.

Weiterführende Gesetzesverbesserungen, z.B. die Kontrollrechte der mit Leiharbeit befaßten Behörden zu vergrößern, insbesondere die Prüfbefugnisse bei Außenprüfungen zu erweitern, werden von verschiedenen Stellen, z.B. BA und Landesregierung von NRW, als notwendig erachtet.<sup>29</sup>

Verbesserungen werden auch von einer Verkürzung der Meldepflichten jedes Beschäftigungsverhältnisses und jedes Fremdfirmeneinsatzes bei den Sozialversicherungsträgern erwartet. Bisher steht den Arbeitgebern hierzu eine Frist von zwei Wochen zur Verfügung. Weiter werden verbesserte Arbeitsschutzbestimmungen vorgeschlagen, eine Änderung des Tarifrechts sowie die Verschärfung der Anforderungen für die Erteilung gewerberechtl. Erlaubnisse für das Verleihgewerbe.

Die weitreichendsten Forderungen zur Eindämmung und Bekämpfung der Leiharbeit werden durch den DGB gestellt. Neben der bekannten Forderung eines Verbots der gesamten Leiharbeit werden als erster Schritt weitere Teilverbote - wie im Baugewerbe - in "besonders gefährdeten Wirtschaftsbereichen und Regionen" (DGB, 1988, S. 48) gefordert. Außerdem werden insbesondere Verbesserungen der Mitbestimmungsrechte des Betriebs- bzw. Personalrates als unumgänglich angesehen.

### Schlußbemerkung

Von zentraler Bedeutung sind die auftretenden Grenzen für die Arbeit der Institutionen. Die Praxis zeigt, daß die Möglichkeiten der Kontrollinstanzen auf die Bekämpfung nur eines geringen Teiles der kriminellen Praktiken und auf die punktuelle Einschränkung schädlicher Folgen der Leiharbeit beschränkt sind. Grundsätzliche Veränderungen werden durch die Arbeit der Institutionen nicht bewirkt. Der wesentliche Grund hierfür basiert auf der Tatsache, daß die Kontrollbehörden keinen Einfluß auf die Ursachen des Problembereichs Leiharbeit nehmen können. Diese Ursachen liegen in der ökonomischen Entwicklung in der BRD, die eine hohe Arbeitslosigkeit impliziert. Auch die befragten Experten gehen konform mit dieser Meinung und führen die Entwicklung des Leiharbeitsmarktes auf die konjunkturelle Lage zurück, implizit auf die Faktoren Arbeitslosigkeit und Rationalisierung.



Inwieweit die oben aufgeführten Vorschläge und von verschiedenen Seiten vorgetragene Forderungen umgesetzt werden können, hängt vorrangig vom politischen Kräfteverhältnis in der BRD ab. Dieses Kräfteverhältnis widerstrebender Interessen spiegelt sich in aktueller Arbeitsmarktpolitik wieder.

Die rechtlichen Weichen für ein erneutes Verbot sind gestellt; in der Entscheidung über die Zulässigkeit des Teilverbots im Bausektor von 1987 formulierte das Bundesverfassungsgericht im ersten Leitsatz, daß ein allgemeines Verbot der Leiharbeit durch den Gesetzgeber zulässig sei. Politische Entscheidungen sind nun gefragt.

## Anmerkungen

- 1 Empirische Basis der vorliegenden Arbeit sind u.a. Experteninterviews mit Vertretern der Kontrollinstitutionen für den Leiharbeitsmarkt in NRW, die 1985 im Rahmen eines studentischen Forschungspraktikums (wissenschaftlich betreut durch M. Brusten) durchgeführt wurden. Neben diesen qualitativen Interviews dienen eine umfangreiche forschungsbegleitende Recherche, Dokumente und eine Zeitungsanalyse seit 1982 als Datenquelle. Eine ausführliche Auswertung aller Daten findet sich in Nippel 1988.
- 2 Vgl. Bundesanstalt für Arbeit (Hg.), ANBA 1990.
- 3 Die Erhebungsstichtage für die Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit - ANBA -, die ich als Quelle der folgenden Daten benutze, sind jeweils der 30.6. und 31.12. jeden Jahres. Relevant ist der Termin zur Jahresmitte, da zur Jahreswende bzw. kurz vor Weihnachten viele Leiharbeiter entlassen werden, da in dieser Zeit wenig Einsatzmöglichkeiten vorliegen und die Verleihfirmen die Zahlung eines 13. Gehaltes umgehen können. Die Daten vom Jahresende weisen aus diesem Grund stets weniger Leiharbeiter auf und verfälschen tendenziell das Gesamtbild.
- 4 Vgl. Bericht der Bundesregierung 1984, S. 12.
- 5 Das AÜG wurde geändert durch das Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (BillIGB) vom 15.12.81, das Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG) und das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vom 1.5.85.
- 6 Vgl. Stellungnahme des DGB für den 6. Bericht der Bundesregierung, 1988, S. 24f.; Bericht der BA 1988, S. 14ff.
- 7 Vgl. Bericht der BA 1988, S. 10f.
- 8 Vgl. Lauschmann 1983, S. VIIIff.; Schrage 1984, S. 32ff.; Langfeldt 1984, S. 13ff.
- 9 Vgl. z.B. Graß 1984.
- 10 Vgl. Hedtkamp 1983; Bonus, Landsberg u. Mücke 1984.
- 11 Vgl. IGBSE 1981, Krüger 1981, 1983, Hirsch-Kreinsen 1983, Mayer u. Paasch 1984, 1986, Brose u.a. 1987, Kock u. Hilse 1989.
- 12 Vgl. Prognos AG 1974, 1980, Bundesverband Zeitarbeit e.V. 1989.
- 13 Lediglich in einer Studie des ISO-Instituts Köln von 1980 wurde dieser Frage nachgegangen; Vgl. Broicher u.a. 1980.
- 14 Hierzu ausführlich: Altmann u.a. 1986, Brose u.a. 1987.
- 15 Diese Begriffe wurden von Kern u. Schumann in ihrem Buch "Das Ende der Arbeitsteilung?" entwickelt. Vgl. Kern u. Schumann 1984.
- 16 Vgl. ausführlich zur Funktionsbestimmung von Leiharbeit und Fremdfirmenarbeit in der betrieblichen Flexibilisierung Kock u. Hilse 1989.
- 17 Vgl. Brose u.a. 1987, Mogge 1982.

- 18 Vgl. Stellungnahme des DGB für den 6. Bericht der Bundesregierung 1988, S. 11f.
- 19 Vgl. Stellungnahme des DGB für den 6. Bericht der Bundesregierung 1988, S. 14f.
- 20 Vgl. Stellungnahme des DGB für den 6. Bericht der Bundesregierung 1988, S. 12.
- 21 In den Werbebroschüren und Angebotsschreiben wird mit dem Abbau von Rechten und sozialer Sicherheit sogar geworben, z.B.: "Viele der in den vergangenen fetten Jahren angehäuften Privilegien für Ihre Mitarbeiter werden bei uns ausgeschaltet" (aus einem Angebotsschreiben der Firma Idemo-Zeitarbeit GmbH aus Köln).
- 22 Diese Summe benennt Heinrich Franke, Präsident der Bundesanstalt für Arbeit; vgl. RP, 8.3.85.
- 23 Vgl. Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes für den 6. Bericht der Bundesregierung 1988, S. 29.
- 24 Die in diesem Kapitel ohne Quellenangaben gemachten Aussagen zur Kontrollpraxis resultieren aus den bereits in Anm. 1 erwähnten Experteninterviews.
- 25 Vgl. außerdem zur Rolle der Medien Edelman 1988.
- 26 Folgt man dem Modell der "Naturgeschichte" sozialer Probleme von Spector und Kitsuse 1983, so ist damit bereits die zweite Stufe erreicht.
- 27 Vgl. z.B. die Betriebsvereinbarungen mit der Firma Thyssen und die Gesetzesinitiative des Landes NRW, die Tätigkeit illegaler Verleiher nicht mehr als Ordnungswidrigkeit zu ahnden, sondern als Straftat vgl.: BR-Drs. 609/86. Im Januar 1986 wurde vom Arbeitsminister in NRW, Herrmann Heinemann, eine "Mobile Einsatzgruppe" beim Gewerbeaufsichtsamt Duisburg eingesetzt, deren Aufgabe die landesweite Kontrolle von Fremdfirmen ist.
- 28 Vgl. BT-Drs. 6/2303 und 6/3505.
- 29 Vgl. Bericht der BA 1988, S. 26ff.; Frerichs 1987, S. 298 f.

## Literatur

- ALTMANN, Norbert/DEISS, Manfred/DÖHL, Volker/SAUER, Dieter, Ein "Neuer Rationalisierungstyp" - neue Anforderungen an die Industriesoziologie, in: Soziale Welt, 2/3, 1986, S. 191-208
- BONUS, Holger/LANDSBERG, Eva/MÜCKE, Harald, "Schattenwirtschaft - Perspektiven für Wissenschaft und Politik". Bericht über ein Symposium an der Universität Konstanz am 14./15.9.1984
- BORGAES, Hans-Udo, Das neue Recht der Leiharbeit, in: WAHSNER, Roderich, Heuern und Feuern, Hamburg 1985, S. 124-135.
- BROICHER, Martin/MÖLLER, Carola/SCHAIBLE, Franz/WINKEL, Rolf/ZILL/Gerda, Leiharbeit - Formen und Auswirkungen. Betriebliche Fallstudien im Bau- und Metallverarbeitenden Gewerbe, Köln 1980.
- BROSE, Hanns-Georg/SCHULZE-BÖING, Matthias/WOLRAG-SAHR, Monika, Diskontinuität und Berufsbiographie: das Beispiel der Zeitarbeit, in: Soziale Welt, 4, 1987, S. 498-521.
- BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (HG.), Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (Anba), Nr. 3, 1988, S. 538-541; Nr. 8, 1988, S. 1324-1327; Nr. 2, 1989, S. 165-169.
- BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (HG.), Erfahrungen der Bundesanstalt für Arbeit (BA) bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) sowie über Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung BillBG in der Zeit vom 1. Januar 1984 bis 31. Dezember 1987, Nürnberg, 8.4.1988.

- BUNDESREGIERUNG, Fünfter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - AÜG - sowie über Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung - BillBG, BT-Ds. 10/1984 vom 31.8.1984.
- BUNDESREGIERUNG, Sechster Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes - AÜG - sowie über Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung - BillBG, Bt-Ds. 11/2639 vom 7.7.1988.
- BUNDESVERBAND ZEITARBEIT E.V. (HG.), Zeitarbeit: Im Spiegel der Meinungsforschung, Bonn 1989.
- DEBUS, Norbert, Leiharbeit - das Geschäft mit der Ware Arbeitskraft, Marburg 1982.
- DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND (DGB), Stellungnahme für den 6. Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes AÜG - sowie über Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung - BillBG, Düsseldorf, 21.3.1988.
- EDELMAN, Murray, Die Erzeugung und Verwendung sozialer Probleme, in: Journal für Sozialforschung, 28. Jg., Heft 2, 1988, S. 175-192.
- FRERICHS, Joke, Leiharbeit in Nordrhein-Westfalen, in: Fricke u.a. (Hg.), Jahrbuch Arbeit und Technik in NRW 1987, Bonn 1987, S. 281-291.
- GRAB, Rolf-Dieter, Ausweichwirtschaft. Abgrenzungen, Ausprägungen, Ausmaße, Frankfurt/Main 1984.
- HARTJEN, Clayton A., Der politische Gehalt sozialer Probleme, in: STALLBERG, Friedrich W./SPRINGER, Werner (Hg.), Soziale Probleme. Grundlegende Beiträge zu ihrer Theorie und Analyse, Neuwied und Darmstadt 1982, S. 48-61.
- HEIDTKAMP, Günter (Hg.), Beiträge zum Problem der Schattenwirtschaft, Berlin 1983.
- HIRSCH-KREINSEN, Hartmut, Leiharbeit in Maschinenbaubetrieben - Ergebnisse einer Untersuchung in fünf Maschinenbaubetrieben, in: WSI-Mitteilungen, 8, 1983, S. 511-517.
- IG BAU STEINE ERDEN (HG.), Arbeitnehmerüberlassung im Baugewerbe, Frankfurt/Main 1981.
- KERN, Horst/SCHUMANN, Michael, Das Ende der Arbeitsteilung?, München 1984.
- KOCK, Klaus, Entwicklungstendenzen der zugelassenen Leiharbeit, in: WSI-Mitteilungen, 1, 1989, S. 24-32.
- KOCK, Klaus/HILSE, Horst, Das sind nicht unsere Leute, unveröffentlichter Abschlußbericht des Projektes: "Unternehmerstrategien und gewerkschaftliche Interessenvertretung beim Einsatz von Fremdfirmen und Leiharbeit", ISO-Institut, Köln 1989.
- KRÜGER, Manfred, Illegaler Arbeitskräfteverleih über Scheinwerkverträge - Ergebnisse einer Betriebsrätebefragung in der Chemiebranche, in: Das Mitbestimmungsgespräch, 10, 1981, S. 245-249.
- Ders., Illegaler Arbeitskräfteverleih über Scheinwerkverträge - Ergebnisse einer Betriebsrätebefragung in Stuttgarter Metallbetrieben, Stuttgart 1983.
- LANGFELD, Enno, Schattenwirtschaft in der Bundesrepublik, Tübingen 1984.
- LAUSCHMANN, Elisabeth, Schattenwirtschaft - Dokumentation ausgewählter Beiträge in Zeitungen und Zeitschriften, Morstadt 1983.
- LEISEWITZ, Andre, Der flexibilisierte Betrieb, in: Marxistische Blätter, 1984, S. 14-19.

- 
- MAYER, Udo/PAASCH, Ulrich, Zur Praxis illegaler Beschäftigung im Baugewerbe, in: Hans-Böckler-Stiftung (Hg.), Graue Reihe Nr. 12, Düsseldorf 1984.
- Diess., Arbeitnehmer 2. Klasse, in: Hans-Böckler-Stiftung (Hg.), Praktikerreihe, Düsseldorf 1986.
- MOGGE, Hildegard (Hg.), Die verliehene Arbeitskraft, SWI-Studienhefte 3, Frankfurt 1982.
- NEGT, Oskar, Lebendige Arbeit - enteignete Zeit, Frankfurt und New York 1984.
- NIPPEL, Sirikit, Legale und illegale Leiharbeit. Eine empirische Untersuchung zu den Kontrollmöglichkeiten des "grauen Arbeitsmarktes" in der BRD durch staatliche und halbstaatliche Institutionen, unveröffentlichte Diplomarbeit, Wuppertal 1988.
- PROGNOS AG (HG.), Zeitarbeit. Einzel- und gesamtwirtschaftliche Aspekte im Urteil von sachverständigen Befragten, Basel 1974.
- PROGNOS AG (HG.), Zeitarbeit II - Schlußbericht. Untersuchung erarbeitet im Auftrag des Bundesverbandes Zeitarbeit (BZA), Arbeitsgruppe Hören/Persy/Walter, Basel 1980.
- SCHRAGE, Horst, Schattenwirtschaft - Abgrenzung, Definition, Methoden der quantitativen Erfassung, in: SCHÄFER, Wolf (Hg.), Schattenökonomie, Göttingen 1984, S. 85-109.
- SPECTOR, Malcolm/KITSUSE, John I., Die "Naturgeschichte" sozialer Probleme: Eine Neufassung, in: STALLBERG, Friedrich W./SPRINGER, Werner (Hg.), Soziale Probleme. Grundlegende Beiträge zu ihrer Theorie und Analyse, Neuwied und Darmstadt 1982, S. 32-47.