

Antrag

Beate Müller-Gemmeke, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Markus Kurth, Brigitte Pothmer, Priska Hinz (Herborn), Memet Kilic, Sven-Christian Kindler, Maria Klein-Schmeink, Monika Lazar, Dr. Tobias Lindner, Elisabeth Scharfenberg, Hans-Christian Ströbele, Dr. Harald Terpe und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Leiharbeit und Werkverträge abgrenzen – Kontrollen verstärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Rund anderthalb Jahre nachdem durch den Schlecker-Skandal die Methoden des Lohndumpings in der Leiharbeit bekannt geworden sind, geht die Lohndrückerei in Deutschland unter neuem Etikett weiter. Unternehmen weichen zunehmend von Leiharbeit auf Werkverträge aus, um erneut die Lohn- und Sozialkosten zu drücken.

Die Folgen für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden am Beispiel des Einzelhandels deutlich: Der Einstiegsstundenlohn nach dem Tarifvertrag der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di im Bremer Einzelhandel liegt bei 10,20 Euro. Der vereinbarte Mindestlohn in der Leiharbeit im Westen immerhin noch bei 7,79 Euro. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vieler Werkvertragsunternehmen bekommen aber nach einem Tarifvertrag der christlichen Gewerkschaft DHV nur Löhne von 6,50 Euro – und das für die gleiche Tätigkeit. Wie viele Beschäftigte von den neuen Dumpingmethoden betroffen sind, ist der Bundesregierung nach eigenen Angaben nicht bekannt. Allein bei den Regaleinräumern im Handel soll die Zahl nach Angaben von Gewerkschaften und Arbeitgebern aber in die Zehntausende gehen. Werkverträge werden nicht nur im Einzelhandel eingesetzt, sondern auch in der Metall- und Elektroindustrie und in vielen weiteren Branchen. Dort werden einzelne Produktionsschritte ausgegliedert oder ganze Fließbandstrecken in die Hände eines Werkvertragsunternehmens gelegt. In einer Umfrage der IG Metall unter 5.000 Betriebsräten berichten 36 Prozent der Betriebsräte, dass in ihren Unternehmen Stammarbeitsplätze über Werkvertragsarbeitskräfte abgebaut werden. Tätigkeiten werden so ausgegliedert, um niedrigere Löhne durchzusetzen und tarifliche Regelungen und Zuschläge zu umgehen. Im Gegensatz zur Leiharbeit stehen den Betriebsräten hier nur wenig Mitbestimmungsrechte zu.

Bei vielen vermeintlichen Werkverträgen handelt es sich um verdeckte Leiharbeit. Werkverträge sind unter fairen Bedingungen ein regulärer Weg, um beispielsweise die Herstellung eines Produktes oder einer Dienstleistung an externe Unternehmen zu vergeben und so Beschäftigung zu schaffen. Werden aber Beschäftigte des Werkvertragsunternehmens im Bestellunternehmen wie normale Beschäftigte der Stammbesellschaft eingesetzt, in die Abläufe im Unternehmen eingebunden und erhalten sie hauptsächlich ihre Anweisungen durch das Stammpersonal des Bestellunternehmens, dann liegt ein klassischer Fall von Leiharbeit vor. Werkverträge werden in diesen Fällen dazu missbraucht, um Löhne zu drücken und die ohnehin schon niedrigen Tarifverträge in der Leiharbeitsbranche zu umgehen. Auch ausländische Unternehmen und ihre Beschäftigten dürfen in Deutschland im Rahmen eines Werkvertrags tätig werden. Für sie fallen keine Sozialversicherungsbeiträge in Deutschland an. Finden keine anderen Vorschriften Anwendung, so gelten die Vorschriften des Entsendestaates, denn die Entsendungen von Werkvertragsbeschäftigten fallen unter den Geltungsbereich der europäischen Dienstleistungsfreiheit. Die Gefahr von Schein-Werkverträgen – auch durch osteuropäische Unternehmen – mit dem Ziel die tariflichen Regelungen in der Leiharbeit zu umgehen, ist somit gegeben.

Wie schon beim Einsatz der Leiharbeit im Schlecker-Skandal werden beim Einsatz von Werkverträgen Tätigkeiten auf Dauer zu niedrigeren Konditionen ausgelagert, um Lohn- und Sozialkosten zu sparen und auf dem Rücken der Beschäftigten die Unternehmensgewinne zu erhöhen. Die heute schon existierende Zweiklassengesellschaften in den Unternehmen – Stammebelegschaft und Leiharbeitskräfte – wird damit durch eine dritte Klasse – die Werkvertragsbeschäftigten – ergänzt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

1. eine eindeutige und praxistaugliche Abgrenzung zwischen Leiharbeit und Werkverträgen ins Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) aufzunehmen.

Für das Vorliegen von Leiharbeit spricht:

- a) es wurde kein konkret bestimmtes Ergebnis/Werk vereinbart,
- b) die Abrechnung erfolgt nach Zeiteinheiten und ist nicht ergebnisbezogen,
- c) es besteht keine eigenverantwortliche Organisation des Werkvertragsunternehmens (es ist unfrei in der Zeiteinteilung, i.d.R. werden die Arbeitsmittel des Bestellunternehmens eingesetzt, es erfolgt eine hohe Einflussnahme des Bestellers auf Anzahl und Qualifikation der eingesetzten Beschäftigten),
- d) es besteht ein Weisungsrecht des Bestellers gegenüber den im Betrieb tätigen Beschäftigten des Werkvertragsunternehmens und es erfolgt eine Eingliederung dieser Beschäftigten in die Arbeitsabläufe des Bestellbetriebs,
- e) das Werkvertragsunternehmen trägt nicht das unternehmerische Risiko, insbesondere muss es nicht für Mängel am bestellten Werk haften **oder**
- f) die Beschäftigten des Werkvertragsunternehmens verrichten die gleiche Tätigkeit wie die Beschäftigten des Bestellers;

Im Zweifelsfall müssen die Werkvertragsunternehmen das Vorliegen eines Werkvertrags nachweisen. Entscheidend ist nicht der Vertragsinhalt, sondern die tatsächliche Durchführung des Vertrags im Betrieb. Kann der Nachweis nicht erbracht werden, dann ist von Leiharbeit auszugehen;

2. den Aufgabenkatalog der Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls (FKS) in § 2 Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) um die Prüfaufgabe der Abgrenzung zwischen Werkvertrag und verdeckter Arbeitnehmerüberlassung zu erweitern;
3. die FKS personell und finanziell angemessen auszustatten, um diese in die Lage zu versetzen in ihrer Arbeit einen besonderen Fokus auf die Ermittlung von Schein-Werkverträgen und verdeckter Leiharbeit zu legen;
4. eine Beschwerdestelle bei der FKS einzurichten, an die sich die Beschäftigten unbürokratisch wenden können;
5. bürokratiearme Kriterien für eine Statistik zu entwickeln, mit der Verschiebungen hin zu illegaler Leiharbeit durch die Vergabe von Schein-Werkverträgen sichtbar gemacht werden können;
6. die Voraussetzungen für die Einführung eines allgemeinen Mindestlohns über eine Mindestlohnkommission zu schaffen, das Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) für alle Branchen zu öffnen und im Tarifvertragsgesetz (TVG) das Verfahren für die Allgemeinverbindlicherklärung zu vereinfachen, um entsprechend der Entsenderichtlinie Lohndumping durch entsandte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu verhindern;
7. in § 92 Betriebsverfassungsgesetz zu verankern, dass Betriebsräte bei der Vergabe von Werkverträgen, die personalpolitische Relevanz für den Betrieb haben, sowie über die Anzahl der Werkvertragsbeschäftigten Auskunft erhalten.

Berlin, den 25. Oktober 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Immer mehr Unternehmen verlagern Aufgaben über Werkverträge an Subunternehmen. Diese erledigen mit ihren Beschäftigten die gleichen Aufgaben wie ursprünglich die Stammebelegschaft mit dem einzigen Unterschied, dass den Beschäftigten weniger gezahlt wird. In einem Werkvertrag muss ein konkret bestimmtes Ergebnis oder Werk vereinbart worden sein und dieses in eigenverantwortlicher Organisation des Werkvertragsunternehmens erfüllt werden. Die Beschäftigten des Werkvertragsunternehmens dürfen nicht in die Arbeitsabläufe des Bestellunternehmens eingegliedert werden und das Unternehmen hat kein Weisungsrecht gegenüber diesen Beschäftigten. Diese und weitere Kriterien sind nach höchstrichterlicher Rechtsprechung für das Vorliegen eines Werkvertrags nach § 631 BGB maßgebend. In der Praxis verursachen die von den Gerichten entwickelten Kriterien jedoch Abgrenzungsprobleme. Umgehungen sind leicht möglich. Grauzonen und Unklarheiten müssen daher durch den Gesetzgeber klargestellt werden. Aus diesem Grund muss die Bundesregierung eine eindeutige und praxistaugliche Abgrenzung zwischen Leiharbeit und Werkverträgen entwickeln. Diese ist ins Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) aufzunehmen. Werden Kriterien aus dem Abgrenzungskatalog erfüllt, so indiziert dies für die Zwecke des AÜG das Vorliegen von verdeckter Leiharbeit. Die Besteller und das Werkvertragsunternehmen sind darlegungspflichtig für das Bestehen eines Werkvertragsverhältnisses. Kann dieser Nachweis nicht erbracht werden, muss das „Werkvertragsunternehmen“ eine Erlaubnis als Leiharbeitsunternehmen beantragen und die Beschäftigten müssen zu den Konditionen von regulärer Leiharbeit angestellt werden.

Bei der Beurteilung, ob ein Werkvertrag oder ein Leiharbeitsverhältnis vorliegt, ist im Zweifelsfall nicht der Vertragsinhalt zwischen Werkvertragsunternehmen und Besteller entscheidend, sondern die tatsächliche Durchführung des Vertrags im Betrieb. Die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) soll zukünftig als zuständige Institution kontrollieren, ob reguläre Werkverträge oder ein Fall verdeckter Leiharbeit vorliegt. Die Fahnder der FKS dürfen derzeit zwar kontrollieren, ob verdeckte Leiharbeit vorliegt, dies aber nur bei konkreten Anhaltspunkten. Durch die Ergänzung von § 2 SchwarzArbG bekommt die FKS eine originäre Prüfständigkeit und kann auch ohne vorherige Anhaltspunkte und Verdachtsmomente prüfen, ob ein regulärer Werkvertrag vorliegt oder ob es sich um einen Fall von verdeckter Leiharbeit handelt. Dies wird eine lückenlosere Kontrolle ermöglichen. Bei konsequenter Anwendung der oben genannten Kriterien und einer praxistauglichen Abgrenzung, würden viele der vermeintlichen Werkverträge durch die FKS als illegale Leiharbeit identifiziert werden. Die FKS muss finanziell und personell angemessen ausgestattet werden, um eine flächendeckende und gründliche Kontrolle zu gewährleisten.

Oftmals wird erst durch Hinweise von Beschäftigten bzw. Betriebsräten bekannt, dass ein Unternehmen, das als Werkvertragsunternehmen auftritt, tatsächlich Leiharbeit ausübt. Eine Beschwerdestelle, an die sich die Beschäftigten unbürokratisch und anonym wenden können, wäre eine einfachere und effizientere Möglichkeit, um Missbrauch aufzudecken.

Im Falle einer Überprüfung durch die zuständige Behörde, ob Arbeitnehmerüberlassung vorliegt, ist der Arbeitgeber zukünftig beweisführungspflichtig. Die Werkvertragsunternehmen müssen dann nachweisen, dass tatsächlich ein Werkvertragsverhältnis zwischen dem Werkvertragsunternehmen und dem Bestellunternehmen vorliegt und kein Leiharbeitsverhältnis. Die Unternehmen verfügen über alle dazu notwendigen Informationen.

Problematisch ist derzeit auch, dass den Betriebsräten nicht ausreichend Informationen über Werkverträge im Betrieb vorliegen, die personalpolitische Relevanz für den Betrieb haben. So kennen beispielsweise die Betriebsräte nicht einmal die Zahl der Werkvertragsbeschäftigten. Damit Betriebsräte besser beurteilen können, ob mit Werkverträgen Leiharbeit umgangen wird, sollen ihre Rechte diesbezüglich im Betriebsverfassungsgesetz gestärkt werden.

Die erwartete Zunahme von Entsendungen nach Deutschland führt zu Handlungsbedarf, um Einnahmeausfälle für den Fiskus und die Sozialversicherungsträger zu vermeiden und zugleich sowohl die Rechte der entsandten Beschäftigten zu sichern als auch die Gefährdung von Arbeitsplätzen in Deutschland durch Lohndumping zu verhindern. Das Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG) dient der Schaffung und Durchsetzung angemessener Mindestarbeitsbedingungen und der Gewährleistung eines fairen und funktionie-

renden Wettbewerbs. Um grenzüberschreitendes Lohndumping zu verhindern, muss das AEntG für alle Branchen geöffnet werden. Allen Branchen muss es möglich sein, spezifische Mindestlöhne zu vereinbaren. Gleichzeitig muss das Verfahren der Allgemeinverbindlicherklärung im Tarifvertragsgesetz vereinfacht werden. Beides zusammen ist eine Notwendigkeit, die sich aus der Entsenderichtlinie ergibt.

Nach eigener Auskunft sind der Bundesregierung keinerlei verlässliche statistische Daten über die Anwendung von Werkverträgen bekannt. Diesem Missstand muss abgeholfen werden, indem eine Statistik über Werkverträge geführt wird. Die Statistik ist so zu gestalten, dass sich der Aufwand am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientiert. So könnten Entwicklungen wie die Zunahme verdeckter Leiharbeit frühzeitig erkannt und Lösungen rechtzeitig entwickelt werden.

Zur Zeit bieten Werkverträge ein Einfallstor für schlechte Arbeit. Oft werden durch Werkvertragsbeschäftigte nicht nur die Stammebelegschaften ersetzt, sondern gleichzeitig auch die Leiharbeitskräfte. Neben der Stammebelegschaft und den Leiharbeitskräften scheint sich eine dritte Klasse der Beschäftigung in den Betrieben zu etablieren. Diese Entwicklung muss gesetzgeberisch gestoppt werden.

elektronische Vorab-Fassung*