

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Fünfter Bericht der Bundesregierung über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes — AÜG — sowie über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung — BillBG

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Gegenstand	4
A. Auftrag	4
B. Ziel	4
II. Grundlagen	4
A. Quellen	4
B. Aussagekraft	5
1. Zugelassene Arbeitnehmerüberlassung	5
2. Illegale Arbeitnehmerüberlassung	5
3. Auswirkungen des BillBG	6
a) Arbeitnehmerüberlassung	6
b) Schwarzarbeit	6
c) Illegale Ausländerbeschäftigung	6
III. Lage der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung	7
A. Umfang	7
1. Zugelassene Arbeitnehmerüberlassung	7
a) Zahl der Verleiher	7
b) Zahl der Leiharbeitnehmer	8
c) Tätigkeitsbereiche der Leiharbeitnehmer	9
d) Ausländische Leiharbeitnehmer	10
e) Grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung	10

	Seite
f) Frühere Tätigkeiten der Leiharbeitnehmer	11
g) Dauer der Leiharbeitsverhältnisse	11
h) Regionale Schwerpunkte	11
i) Größe der Verleihunternehmen	11
j) Mischbetriebe	12
2. Illegale Arbeitnehmerüberlassung	12
a) Straf- und Bußgeldverfahren	12
b) Verwaltungszwangsverfahren	14
c) Zahl der Verleiher und Leiharbeitnehmer	15
d) Tätigkeitsbereiche	15
e) Ausländische Leiharbeitnehmer	15
f) Grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung	16
g) Arbeitsweise illegaler Verleiher	17
B. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt	19
1. Zugelassene Arbeitnehmerüberlassung	19
a) Größenordnung	19
b) Folgen für die Unternehmen	19
c) Auswirkungen auf Leiharbeitnehmer	20
d) Auswirkungen auf Arbeitskämpfe	21
2. Illegale Arbeitnehmerüberlassung	21
a) Größenordnung	21
b) Folgen für die Unternehmen	21
c) Auswirkungen auf Leiharbeitnehmer	22
C. Sozial- und arbeitsrechtliche Auswirkungen der Arbeitnehmerüberlassung	22
1. Zugelassene Arbeitnehmerüberlassung	22
a) Sozialrechtliche Sicherung der Leiharbeitnehmer	22
b) Arbeitsrechtliche Sicherung der Leiharbeitnehmer	23
aa) Befristung des Arbeitsvertrages	23
bb) Verbot der Deckungsgleichheit	24
cc) Überschreiten der Dreimonatsfrist	24
c) Betriebsverfassungsrecht	24
d) Durchbrechen der Tarifeinheit	25
2. Illegale Arbeitnehmerüberlassung	25
a) Sozialrechtliche Sicherung der Leiharbeitnehmer	25
b) Arbeitsrechtliche Sicherung der Leiharbeitnehmer	26
c) Betriebsverfassungsrecht	27
d) Auswirkungen auf die Tarifeinheit	27
D. Beurteilung der Arbeitnehmerüberlassung	27
1. Gewerkschaften	27
2. Arbeitgeberverbände	28
3. Darstellung in den Medien	28
IV. Auswirkungen des BillBG	29
A. Verbesserte Verfolgung illegaler Beschäftigung	29
1. Neuorganisation der Verfolgung in der Bundesanstalt für Arbeit ..	29
2. Personalansatz in der Bundesanstalt für Arbeit	30
3. Organisatorische Maßnahmen anderer Behörden	30
B. Verbesserte Zusammenarbeit	31
1. Informationsaustausch	31

	Seite
2. Schulung	31
3. Gemeinsame Maßnahmen	31
4. Bund/Länder-Arbeitsgruppe	33
C. Einzelne Auswirkungen	33
1. Illegale Ausländerbeschäftigung	33
a) Regelung des BillBG	33
b) Begriff der illegalen Ausländerbeschäftigung	34
c) Umfang und Entwicklung	34
d) Tätigkeitsbereiche	35
2. Schwarzarbeit	35
a) Regelung des BillBG	35
b) Begriff der Schwarzarbeit	35
c) Umfang	35
d) Entwicklung	36
V. Internationale Entwicklung	37
A. Richtlinienentwurf der EG-Kommission	37
1. Inhalt	37
2. Behandlung im Europäischen Parlament	38
B. Studie des Europarats	38
VI. Schlußbemerkungen	38
A. Gesetzgebungsvorhaben	38
1. Beschäftigungsförderungsgesetz 1985	38
2. Zweites Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität	39
3. Lohnsteuerhaftung des illegalen Entleihers	39
B. Ausbau der Verwaltungsmaßnahmen	39
C. Internationale Zusammenarbeit	39

I. Gegenstand

A. Auftrag

Die Bundesregierung kommt mit der Vorlage des Berichtes über Erfahrungen bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) und des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung (BillBG) dem vom 9. Deutschen Bundestag in seiner 64. Sitzung am 12. November 1981 bei der Verabschiedung des BillBG erteilten Auftrag nach, dem Deutschen Bundestag zum 30. Juni 1984 über die Erfahrungen bei der Anwendung des AÜG zu berichten und hierbei die bei der Anwendung des BillBG gewonnenen Erfahrungen einzu beziehen. Der vorliegende Bericht ist zugleich der Fünfte Bericht über Erfahrungen bei der Anwendung des AÜG. Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag den Ersten Erfahrungsbericht zum 30. Juni 1974 (Drucksache 7/2385), den Zweiten zum 30. Juni 1976 (Drucksache 7/5631), den Dritten zum 30. Juni 1978 (Drucksache 8/2025) und den Vierten Erfahrungsbericht zum 30. Juni 1980 (Drucksache 8/4479) vorgelegt.

B. Ziel

Entsprechend dem Auftrag des Deutschen Bundestages verfolgt der Bericht zwei Ziele.

In Anknüpfung an die ersten vier Erfahrungsberichte zum AÜG bemüht sich der Bericht, möglichst umfassend die Lage und Entwicklung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung darzustellen. Außerdem befaßt sich der Bericht mit den Auswirkungen des BillBG. Anders als für den Bereich der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung gibt der Bericht wegen des begrenzten Auftrags für die illegale Ausländerbeschäftigung und die Schwarzarbeit aber keinen umfassenden Überblick, sondern schildert nur die Auswirkungen der durch das

BillBG vorgenommenen Änderungen von Rechtsvorschriften.

In der Verurteilung der illegalen Beschäftigung, deren Kennzeichen die Verletzung geltenden Rechts ist, sind sich alle wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte einig. Dagegen wird die legale gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung nach wie vor unterschiedlich beurteilt. Daher bemüht sich der Bericht, bei der legalen Arbeitnehmerüberlassung besonders ihre sozialen Auswirkungen und ihren Einfluß auf den Arbeitsmarkt darzulegen.

Wegen des Gesamtzusammenhanges befaßt sich der Bericht auch mit dem weder im AÜG noch im BillBG geregelten Verbot der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung von Leiharbeitnehmern in Betriebe des Baugewerbes zu Arbeiten, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden. Diese in § 12 a Arbeitsförderungsgesetz (AFG) enthaltene Regelung trat zugleich mit dem BillBG in Kraft. Gegen das Verbot haben mehrere Verleiher und ein Leiharbeitnehmer Verfassungsbeschwerden beim Bundesverfassungsgericht (1 BvR 1086/82, 1 BvR 1468/82 und 1 BvR 1623/82) eingelegt.

Der Bericht schildert die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung in den Jahren 1980 bis 1983 und die Auswirkungen des am 1. Januar 1982 in Kraft getretenen BillBG bis Ende 1983.

Mit dem Bericht soll dem Deutschen Bundestag eine objektive Grundlage für die Erörterung von Problemen der Arbeitnehmerüberlassung und der illegalen Beschäftigung zur Verfügung gestellt werden. Anders als bei der Arbeitnehmerüberlassung bietet der Bericht kein umfassendes Bild der illegalen Beschäftigung. Er zeigt aber die Bemühungen der Behörden, die ihnen durch das BillBG zusätzlich zur Verfügung gestellten Instrumente möglichst wirkungsvoll gegen alle Erscheinungsformen illegaler Beschäftigung einzusetzen.

II. Grundlagen

A. Quellen

Der Bericht beruht auf Beiträgen der Minister und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder sowie des Justizministers des Landes Nordrhein-Westfalen, auf Stellungnahmen der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie auf einem umfangreichen Erfahrungsbericht des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit.

Zu Darstellung der legalen Arbeitnehmerüberlassung wurden die statistischen Meldungen herangezogen, zu denen die Verleiher mit einer Verleiher-

laubnis nach dem AÜG verpflichtet sind. Der Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof — Dienststelle Bundeszentralregister — hat außerdem für den Bereich der Schwarzarbeit das Gewerbezentralregister ausgewertet.

Die Bundesregierung hat ferner Äußerungen erhalten von

- dem Bundesverband der Ortskrankenkassen,
- dem Bundesverband der Betriebskrankenkassen,

- dem Bundesverband der Innungskrankenkassen,
- dem Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen,
- dem Verband der Arbeiter-Ersatzkassen,
- dem Verband der Angestellten-Krankenkassen,
- der Bundesknappschaft,
- dem Bundesverband der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften,
- dem Deutschen Industrie- und Handelstag,
- dem Deutschen Handwerkskammertag,
- dem Zentralverband des Deutschen Handwerks,
- dem Bundesverband Zeitarbeit und
- dem Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen e. V.

Für den Bericht wurden außerdem die Ergebnisse der Arbeiten einer Bund/Länder-Arbeitsgruppe genutzt, die sich mit den Problemen der illegalen Beschäftigung befaßt hat. Anlaß für die Einrichtung der Arbeitsgruppe waren die Bemühungen der Bundesregierung, die durch das BillBG eingeführten Bestimmungen über die verstärkte Zusammenarbeit aller bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung beteiligten Behörden und Stellen möglichst rasch und erfolgreich in die Praxis umzusetzen. Die Arbeitsgruppe, deren Arbeiten von Oktober 1982 bis in den April 1984 andauerten, war daher mit Praktikern der wichtigsten mit der Bekämpfung illegaler Beschäftigung befaßten Behörden und mit Vertretern der beteiligten Bundesministerien besetzt.

Zahlreiche Veröffentlichungen in Zeitungen und Zeitschriften wurden für den Bericht herangezogen. Aus der umfangreichen Literatur — im Jahre 1983 ist sogar eine Monographie zum Recht der illegalen Beschäftigung erschienen — wurden besonders berücksichtigt das von der Hans-Böckler-Stiftung veröffentlichte Gutachten von Mayer/Paasch und das vom Bundesverband Zeitarbeit vorgelegte Gutachten von Biedenkopf/Miegel zur Zeitarbeit.

B. Aussagekraft

Die Aussagekraft der einzelnen Teile des Berichts ist sehr unterschiedlich. Das gilt vor allem für die Aufklärung und Erhellung der Sachverhalte. Es liegt im Wesen der Illegalität, daß sie sich einer genauen Erfassung entzieht, während die legale Arbeitnehmerüberlassung durch das AÜG einer besonders weitgehenden Kontrolle unterworfen ist.

Keinesfalls kann aus dem Umfang der Darstellung dieses Berichtes zu den einzelnen Formen illegaler Tätigkeit auf deren Umfang geschlossen werden. Bei der illegalen Ausländerbeschäftigung und bei der Schwarzarbeit beschränkt sich der Bericht auftragsgemäß auf die Auswirkungen des BillBG, während er den Bereich der illegalen Arbeitnehmer-

überlassung, deren Rechtsfolgen im AÜG geregelt sind, umfassend darzustellen bemüht ist.

1. Zugelassene Arbeitnehmerüberlassung

Wie bereits in den ersten vier Erfahrungsberichten der Bundesregierung zum AÜG dargelegt, ist die Genauigkeit der Aussagen zur zugelassenen Arbeitnehmerüberlassung sehr hoch.

Die Bundesanstalt für Arbeit führt Geschäftsstatistiken über die Zahl und Art der bei ihr eingegangenen Anträge auf Erteilung einer Verleiherlaubnis und über die von ihr ausgegebenen Erlaubnisse.

Die Verleiher mit einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit sind zu regelmäßigen statistischen Angaben über Zahl und Art der von ihnen beschäftigten Leiharbeiter sowie über den Umfang ihrer Geschäftstätigkeit verpflichtet. Die Bundesanstalt für Arbeit überwacht die Beachtung der Vorschriften über statistische Meldungen ständig. Einem Verleiher, der die vorgeschriebenen statistischen Meldungen nicht oder falsch abgibt, droht nach Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 7 AÜG eine Geldbuße bis zu 1 000 DM. Lediglich 4,2 v. H. der Verleiher kamen zum Meldetermin am 30. Juni 1983 ihrer Meldepflicht nicht nach.

2. Illegale Arbeitnehmerüberlassung

Es liegt im Wesen der Illegalität, daß sie sich einer genauen, insbesondere einer statistischen Erfassung weitgehend entzieht.

Die Statistiken über die Verfolgung und Ahndung illegaler Arbeitnehmerüberlassung sind daher nur aussagekräftig für die Bemühungen der Behörden, die illegale Arbeitnehmerüberlassung zu bekämpfen und einzuschränken. Sie erfassen nur den der Justiz und den Behörden bekanntgewordenen Ausschnitt aus der illegalen Arbeitnehmerüberlassung. Rückschlüsse auf den Gesamtumfang der illegalen Arbeitnehmerüberlassung lassen sie nur in sehr begrenztem Umfange zu, da die Zahl der bekanntgewordenen Fälle illegaler Arbeitnehmerüberlassung vor allem von der Intensität der Verfolgungsmaßnahmen und weniger vom Umfang der illegalen Arbeitnehmerüberlassung abhängt. Im Berichtszeitraum hat die Bundesanstalt für Arbeit aber weitaus mehr Personal als früher zur Bekämpfung illegaler Arbeitnehmerüberlassung eingesetzt. Das BillBG hat nicht nur für die anderen Bereiche der illegalen Beschäftigung, sondern in ganz besonderem Maße auch für die illegale Arbeitnehmerüberlassung zusätzliche Rechtsgrundlagen für eine wirkungsvolle Verfolgung geschaffen. Schließlich hat die Bundesanstalt für Arbeit die von ihr bisher mit einer gewissen Zurückhaltung in Angriff genommene Aufgabe der Bekämpfung illegaler Beschäftigung angenommen und sich auf allen Ebenen bemüht, dem ihr durch das BillBG übertragenen gesetzlichen Auftrag gerecht zu werden.

Da die Statistiken über die Verfolgung illegaler Arbeitnehmerüberlassung jeweils nur die Zahl der

Verfahren, nicht aber die Zahl der Beschuldigten oder Geschädigten erfassen, ist ihre Aussagekraft weiter eingeschränkt. In der Statistik der illegalen Beschäftigung wird ein mit einer Geldbuße geahndeter Verleih eines Leiharbeitnehmers durch einen illegalen Verleiher an einen Entleiher für einen Tag genauso gezählt und bewertet wie ein umfangreiches Ermittlungsverfahren gegen zahlreiche Beschuldigte und Geschädigte. Wie groß der Umfang eines — in der Statistik nur einmal in Erscheinung tretenden — Ermittlungsverfahrens sein kann, zeigt ein im Berichtszeitraum durchgeführtes Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts illegaler Arbeitnehmerüberlassung von Ausländern mit mehr als 1 000 illegalen Verleihern und Entleihern sowie mehreren tausend Beteiligten.

Die Aussagekraft der Statistiken zur Verfolgung der illegalen Arbeitnehmerüberlassung darf daher nicht überbewertet werden.

Anders verhält es sich mit der Aussagekraft des Berichtes über die Methoden und Arbeitsweisen illegaler Verleiher, über die typischen Erscheinungsformen illegaler Arbeitnehmerüberlassung und über ihre Verteilung auf die einzelnen Wirtschaftszweige und Regionen. Zu diesen Fragen ermöglichen die für den Bericht zusammengetragenen Unterlagen repräsentative Aussagen.

3. Auswirkungen des BillBG

Obwohl die Bezeichnung als „Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung“ zu der Annahme verführen kann, das BillBG regele den Gesamtbereich der Beschäftigung von Arbeitnehmern unter Verstoß gegen gesetzliche Normen, handelt es sich bei dem BillBG lediglich um ein Gesetz, das bereits vorhandene besondere Gesetze zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung änderte. Insgesamt erstrecken sich die Änderungen des BillBG auf neun Gesetze und eine Rechtsverordnung.

Von besonderer Bedeutung sind die durch das BillBG vorgenommenen Regelungen über die verstärkte Zusammenarbeit der an der Bekämpfung illegaler Beschäftigung beteiligten Behörden und die Erweiterung ihrer Offenbarungspflichten untereinander. Für diesen Bereich lassen sich verhältnismäßig eindeutige Aussagen machen, weil zu den Vorschriften des BillBG über die Zusammenarbeit und gegenseitige Unterrichtung der beteiligten Behörden zahlreiche Äußerungen und Bewertungen vorliegen, die nicht nur die mit der Bekämpfung befaßten Stellen und Behörden, sondern auch Verbände der am Wirtschaftsleben Beteiligten abgegeben haben.

Abgesehen von den Vorschriften über verstärkte Zusammenarbeit und gegenseitige Unterrichtung hat das BillBG im Recht der drei Haupterscheinungsformen illegaler Beschäftigung, nämlich der Schwarzarbeit, der Beschäftigung von Ausländern ohne erforderliche Arbeitserlaubnis und der Arbeitnehmerüberlassung ohne erforderliche Verleiherlaubnis, einzelne Rechtsvorschriften geändert oder neu eingeführt.

a) Arbeitnehmerüberlassung

Für den Bereich der legalen Arbeitnehmerüberlassung hat das BillBG die Kostenpflicht der Antragsteller für Anträge auf Erteilung einer Verleiherlaubnis eingeführt und wesentliche Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte des Betriebs- und Personalrates im Entleiherbetrieb bei Tätigwerden von Leiharbeitnehmern, die ein Verleiher mit einer Erlaubnis verliehen hat, besonders geregelt. Die Auswirkungen dieser Vorschrift werden, weil sie von der Gesamtentwicklung der legalen Arbeitnehmerüberlassung nicht zu trennen sind, im Zusammenhang mit deren Darstellung behandelt. Dabei konnten die Auswirkungen recht genau festgestellt werden, weil die Bundesanstalt für Arbeit eine Statistik über die Bearbeitung der Anträge auf Erteilung einer Verleiherlaubnis führt und weil die Gewerkschaften vielfache Bemühungen zur Aufklärung der Betriebsräte von Betrieben unternommen haben, in denen Arbeitnehmerüberlassung häufiger vorkommt.

Im Bereich der illegalen Arbeitnehmerüberlassung hat das BillBG einen neuen Bußgeldtatbestand eingeführt und die Höchstgrenzen bestehender Bußgelddrohungen angehoben. Die Auswirkungen dieser Verschärfungen im Ordnungswidrigkeitenrecht lassen sich von der Darstellung des Gesamtbereichs der illegalen Arbeitnehmerüberlassung nicht trennen, sie werden daher auch in diesem Zusammenhang behandelt. Genaue Aussagen zu den Auswirkungen sind wegen des Wesens der illegalen Beschäftigung und der hohen Dunkelziffer nur sehr beschränkt möglich. Jedoch erlaubt die Verfolgungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit, die sich auch auf die Höhe der verhängten Geldbußen erstreckt, Angaben über die Nutzung der neuen gesetzlichen Möglichkeiten zum Kampf gegen illegale Arbeitnehmerüberlassung durch die Behörden und Gerichte.

b) Schwarzarbeit

Bedeutende Änderungen des materiellen Rechts hat das BillBG für die Schwarzarbeit eingeführt.

Für diesen Teil der illegalen Beschäftigung, der von allen Arten illegaler Beschäftigung den größten Umfang und die meisten Beteiligten aufzuweisen hat, ist mit einer sehr hohen Dunkelziffer zu rechnen. Die Zuständigkeit für die Bekämpfung ist im Länderrecht geregelt und teilweise sehr zersplittert. Selbst über die Zahl der verhängten Geldbußen liegen nur unvollständige Statistiken vor, weil die Lösungsfristen für Geldbußen von nicht mehr als 300 DM im Gewerbezentralregister beim Bundeszentralregister sehr kurz sind. Die Aussagekraft des Berichtes zu den Wirkungen des BillBG auf den Umfang der Schwarzarbeit ist daher gering, allenfalls läßt sich eine Entwicklungsrichtung aufzeigen.

c) Illegale Ausländerbeschäftigung

Für die Bekämpfung illegaler Ausländerbeschäftigung hat das BillBG außer den Zusammenarbeits-

und Unterrichtsvorschriften Regelungen getroffen, die bereits im Vorfeld der illegalen Ausländerbeschäftigung darauf hinwirken sollen, den illegalen Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet zu verhindern.

Unmittelbare Auswirkungen dieser Vorschriften, die dem illegalen Aufenthalt von Ausländern vorbeugen wollen, auf die illegale Beschäftigung von Ausländern lassen sich kaum ermitteln. Zwar verfügt die Bundesanstalt für Arbeit über umfangreiches statistisches Material zur Bekämpfung der il-

legalen Ausländerbeschäftigung, aber aus der Entwicklung der Verfolgung illegaler Ausländerbeschäftigung kann nicht auf die unmittelbaren Folgen von Regelungen des Ausländeraufenthaltsrechtes geschlossen werden.

Zudem ist auch im Bereich der illegalen Ausländerbeschäftigung mit einer hohen Dunkelziffer zu rechnen, weil alle Beteiligten mit straf- oder bußgeldrechtlichen Sanktionen zu rechnen haben und daher alle Anstrengungen unternehmen, den Behörden die illegale Ausländerbeschäftigung nicht bekanntwerden zu lassen.

III. Lage der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung

Die Entwicklung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung in den vier Berichtsjahren 1980 bis 1983 zeigt einen deutlichen Einschnitt mit dem 1. Januar 1982, dem Tage des Inkrafttretens des BillBG und des § 12a Arbeitsförderungsgesetz. Die legale Arbeitnehmerüberlassung wurde durch das Verbot des Verleihs von Arbeitnehmern in Betriebe des Baugewerbes für Arbeiten, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden (§ 12a AFG), und die Kostenpflicht für Anträge auf eine Verleiherlaubnis eingeschränkt. Die Möglichkeiten zur Bekämpfung illegaler Arbeitnehmerüberlassung wurden durch die Zusammenarbeits- und Unterrichtsvorschriften des BillBG sowie durch die Bußgeldandrohung gegen illegale Entleiher und die Erhöhung der Bußgeldrahmen bei illegalem Verleih verbessert.

A. Umfang

Das AÜG regelt lediglich die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung. Dabei gilt auch für das Recht der Arbeitnehmerüberlassung der allgemeine gewerberechtliche Gewerbebegriff. Ein Verleiher betreibt also gewerbsmäßig Arbeitnehmerüberlassung, wenn seine Tätigkeit nicht ganz vorübergehend ist und er eine Gewinnerzielung beabsichtigt. Eine Absicht, Gewinne zu erzielen, liegt schon dann vor, wenn lediglich Verluste verringert werden sollen. Nichtgewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung kommt daher nur bei einem einmaligen, nicht zur Wiederholung beabsichtigten Überlassen (z. B. bei Unglücksfällen oder Notstand), bei unentgeltlichem Überlassen oder bei Arbeitnehmerüberlassung durch ein gemeinnütziges Unternehmen oder eine gemeinnützige Einrichtung in Betracht. Alle diese Arten nichtgewerbsmäßiger Arbeitnehmerüberlassung haben im Berichtszeitraum keine größere Bedeutung gehabt. Allerdings haben vereinzelt gemeinnützige Unternehmen, wie z. B. die unter Beteiligung von Einrichtungen der Evangelischen Kirche in mehreren Städten des Bundesgebietes gegründeten Gesellschaften der „Neue Ar-

beit GmbH“ versucht, langfristig Arbeitslose und andere Schwervermittelbare mit Hilfe nichtgewerbsmäßiger Arbeitnehmerüberlassung wieder in das Arbeitsleben einzugliedern. Über diese Einzelfälle hinaus hatte die nichtgewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung im Berichtszeitraum keinen nennenswerten Umfang.

1. Zugelassene Arbeitnehmerüberlassung

Gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung ist seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 4. April 1967 (BVerfGE 21, 261 ff.) grundsätzlich erlaubt. Das AÜG hat ihre Zulässigkeit aber von der vorherigen Einholung einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit abhängig gemacht. Diese Erlaubnis wird erst nach einer gründlichen Überprüfung der Person und der geschäftlichen Verhältnisse des antragstellenden Verleihers erteilt. Nach der Erteilung der Erlaubnis unterliegt der legale Verleiher einer Vielzahl von Prüfungs- und Kontrollrechten der Bundesanstalt für Arbeit, er muß insbesondere bis ins einzelne gehende halbjährliche Meldungen über den Umfang und die Art seiner Verlehtätigkeit erstatten.

Die Bundesanstalt für Arbeit erfaßt ihrerseits vierteljährlich in ihrer Geschäftsstatistik die Zahl und Art der Anträge auf Erteilung einer Verleiherlaubnis sowie die zugelassenen Verleiher nach Art der Erlaubnis und nach ihrem Geschäftssitz.

a) Zahl der Verleiher

Die Verleiherlaubnis nach dem AÜG wird zunächst nur für die Dauer eines Jahres erteilt, ihre Verlängerung muß beantragt werden. Erst nach drei Jahren ordnungsgemäßer Verlehtätigkeit mit einer jeweils auf ein Jahr befristeten Verleiherlaubnis kann eine unbefristete Erlaubnis erteilt werden.

Vom 12. Oktober 1972, dem Tage des Inkrafttretens des AÜG, bis zum 31. Dezember 1979 wurden insgesamt 11 962 Anträge auf Erteilung einer Verleiherlaubnis bei der Bundesanstalt für Arbeit gestellt. Davon waren 8 514 Anträge auf erstmalige Ertei-

lung einer Verleiherlaubnis, während 3 448 Verleiher eine Verlängerung ihrer bereits bestehenden Erlaubnis beantragten.

Die Entwicklung der Zahl der Anträge auf Erteilung einer erstmaligen Erlaubnis oder auf Erlaubnisverlängerung in den Jahren 1980 bis 1983 ergibt sich aus der Tabelle 2.

Danach kam es 1982 wegen der Einführung der Gebührenpflicht für Verleiherlaubnisse zu einem erheblichen Rückgang der Zahl der Anträge.

Seit 1. Januar 1982 ist für Anträge auf Erteilung einer befristeten Erlaubnis eine Gebühr von 750 DM, für Anträge auf Erteilung einer unbefristeten Erlaubnis eine Gebühr von 2 500 DM an die Bundesanstalt für Arbeit zu entrichten. Zum Rückgang der Zahl der Erst- und Verlängerungsanträge im Jahre 1982 hat aber nicht nur die Gebührenregelung, sondern auch das Verbot der Leiharbeit in Betrieben des Baugewerbes beigetragen, durch das der Tätigkeitsbereich der Verleiher erheblich eingeschränkt wurde. 1983 gingen daher bei der Bundesanstalt für Arbeit sogar nur noch 498 Anträge auf Ersterteilung einer Verleiherlaubnis und 642 Anträge für eine unbefristete Erlaubnis ein.

Die Zahl der Verleiher mit einer Verleiherlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit erreichte während des Berichtszeitraumes ihren Höchststand seit Inkrafttreten des AÜG, ist aber inzwischen wieder gesunken, wenn auch der bisher niedrigste Stand vom 31. Dezember 1975 mit 718 Erlaubnisinhabern nicht wieder erreicht wurde.

Am 1. Januar 1980 hatten 1 205 Verleiher eine Erlaubnis zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung. Ihre Zahl stieg zum 31. Dezember 1980 um 28,5 v. H. auf 1 549 und zum 31. Dezember 1981 um weitere 7,4 v. H. auf 1 663. Danach setzte eine rückläufige Entwicklung ein. Zum 31. Dezember 1982 sank die Zahl der Verleiher auf 1 417, also gegenüber dem Vorjahr um 14,8 v. H., und zum 31. Dezember 1983 sogar auf nur 1 194, also um 15,7 v. H.

Der im Vergleich zu 1981 im Jahre 1982 deutliche Rückgang der Zahl der Erlaubnisinhaber geht vor allem auf die Auswirkungen des BillBG zurück. Der Rückgang der Zahl der Anträge im Jahre 1982 hat wegen der allgemein auf ein Jahr befristeten Dauer der Verleiherlaubnis auch zum Rückgang der Zahl der Erlaubnisinhaber geführt, zumal Verleiher, die ganz oder überwiegend in den Baubereich verliehen haben, ihre Verleihertätigkeit in vielen Fällen wegen des Verbots einstellen mußten.

Der 1983 zu verzeichnende weitere Rückgang ist einerseits durch das Weiterwirken der Gebührenregelung und des Verbots des Verleihs im Baubereich, andererseits durch den weiter geringen Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft verursacht.

Unter den am 31. Dezember 1983 in Besitz einer Verleiherlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit befindlichen 1 194 Verleihern waren 89 Verleiher mit Geschäftssitz im Ausland, davon 62 in Frankreich, 26 in Großbritannien und 1 in Irland. Der Anteil von Verleihern mit Geschäftssitz im Ausland betrug

demnach 7,5 v. H., während er am 31. Dezember 1979 noch 12,5 v. H. betragen hat. Hauptursache für den nicht nur absoluten, sondern auch anteiligen Rückgang der Zahl der ausländischen Verleiher ist das Verbot des Verleihs in Betriebe des Baugewerbes, weil in diesem Bereich ein Großteil der ausländischen Verleiher tätig war.

Die 1 194 Verleiher unterhielten außerdem 410 rechtlich unselbständige Zweigniederlassungen. Insgesamt ergab sich demnach eine Gesamtzahl von 1 604 Verleihbetrieben und damit nahezu die gleiche Zahl wie bei Beginn des Berichtszeitraums am 31. Dezember 1979 (damals 1 591 Verleihbetriebe).

Beträchtlich gestiegen ist die Zahl der Verleiher mit einer unbefristeten Verleiherlaubnis, die nur erteilt wird, wenn der Verleiher während einer erlaubten Tätigkeit von drei aufeinanderfolgenden Jahren die gesetzlichen Bestimmungen beachtet hat. Während am 1. Januar 1980 179 oder 15 v. H. der Verleiher diese Erlaubnis besaßen, waren es am 31. Dezember 1983 372 oder 31 v. H.

Die unbefristete Verleiherlaubnis ist bei den Verleihern trotz der mit 2 500 DM gegenüber der Gebühr für die befristete Verleiherlaubnis mehr als dreimal höheren Gebühr sehr begehrt, weil sie als Nachweis mindestens dreijähriger erfolgreicher und korrekter Geschäftstätigkeit gegenüber Entleihern und Leiharbeitnehmern Wettbewerbsvorteile bietet. Auf dem Leiharbeitsmarkt wird die unbefristete Verleiherlaubnis vielfach als eine Art Gütesiegel angesehen.

Während des gesamten Berichtszeitraums befand sich der Bestand an Verleiherlaubnisinhabern in ständiger Bewegung. Bei fortlaufendem Zugang an neuen Verleihern sind in den vier Jahren von 1980 bis 1983 insgesamt 2 094 Erlaubnisse weggefallen. In der ganz überwiegenden Zahl der Fälle haben die Erlaubnisinhaber entweder auf ihre Erlaubnis verzichtet, oder die Erlaubnis ist durch Zeitablauf erloschen, weil die Verleiher nach Ablauf der auf ein Jahr befristeten Erlaubnis keinen Antrag auf Verlängerung gestellt haben. Nur in 278 Fällen sind die Verleiherlaubnisse aufgrund von Verwaltungsakten der Bundesanstalt für Arbeit erloschen. Sechs Erlaubnisse wurden von der Bundesanstalt für Arbeit zurückgenommen, weil die Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht vorlagen, weitere 272 Erlaubnisse wurden widerrufen, weil nachträglich Tatsachen eintraten, die eine Versagung der Verleiherlaubnis rechtfertigten, wie z. B. die Nichterfüllung von steuerlichen oder sozialversicherungsrechtlichen Pflichten durch den Verleiher, Konkurs des Verleihers, arbeitsrechtliche Verstöße oder Verstöße gegen das AÜG.

b) Zahl der Leiharbeitnehmer

Eine ähnliche Entwicklung wie die Zahl der Verleiher hat während des Berichtszeitraums auch die Zahl der Leiharbeitnehmer genommen. Nach einem kräftigen Anstieg im Jahre 1980 kam es in den folgenden Jahren zu einem Absinken der Zahl, die

Ende 1983 bei den Leiharbeitnehmern — anders als bei den Verleihern — einen Stand erreichte, der noch unter dem Stand zu Beginn des Berichtszeitraums lag.

Im gesamten Berichtszeitraum bestätigte die Entwicklung der Zahl der Leiharbeitnehmer wieder den saisonalen Charakter der Arbeitnehmerüberlassung, der erheblich ausgeprägter ist als in der übrigen Wirtschaft. Die Höchstzahlen der verliehenen Arbeitnehmer wurden jeweils in den Sommer- und Ferienmonaten Juni bis August erzielt, während die niedrigsten Zahlen im Dezember/Januar erreicht wurden. Dementsprechend führte die rege Geschäftstätigkeit der Verleiher im Jahre 1980 dazu, daß im Juli 1980 die Zahl der Leiharbeitnehmer mit 50 850 ihren bisher höchsten Stand seit Inkrafttreten des AÜG erreichte (vgl. Tabelle 1).

Seit dem Juli 1980 ist die Zahl der Leiharbeitnehmer ständig zurückgegangen, wenn man wegen der jahreszeitlichen Schwankungen jeweils den entsprechenden Monat des Vorjahres zum Vergleich heranzieht. Insgesamt gesehen ist die Zahl der Leiharbeitnehmer vom 30. Juni 1980 bis zum 30. Juni 1983 um 45,3 v. H. gesunken.

In diesem Rückgang der Zahl der Leiharbeitnehmer spiegelt sich einmal die ungünstige gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach Arbeitskräften wider, seit dem 1. Januar 1982 hat sich aber auch das Verbot der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes ausgewirkt.

Die Auswirkungen des Verbots der Leiharbeit im Baugewerbe werden besonders deutlich, wenn man die Verteilung der Leiharbeitnehmer nach Geschlechtern betrachtet, weil das Verbot im Baubereich nahezu ausschließlich auf die Beschäftigung männlicher Leiharbeitnehmer Einfluß hat. Die Zahl der männlichen Leiharbeitnehmer, die am 30. Juni 1980 bei 34 819 lag, verringerte sich bis 1983 um fast die Hälfte auf nur 17 582. 1981 und 1983 ging sie jeweils bezogen auf das Vorjahr um 8,3 bzw. 8,8 v. H. zurück, im Jahre des Verbots der Leiharbeit 1982 nahm sie dagegen um 39,6 v. H. ab. In wesentlich geringerem Umfang sank die Zahl der weiblichen Leiharbeitnehmer. Sie verringerte sich von 1980 bis 1983 nur um rund ein Drittel, und zwar von 12 202 auf 8 120. Die jährliche Abnahme gegenüber dem Vorjahr beschleunigte sich hier von 8,7 v. H. über 11,7 v. H. auf 17,5 v. H.

Dem unterschiedlichen Rückgang entsprechend erhöhte sich der Frauenanteil an den Leiharbeitnehmern von 26,0 v. H. im Jahre 1980 auf 31,6 v. H. im Jahre 1983.

c) Tätigkeitsbereiche der Leiharbeitnehmer

Wie schon in den Vorjahren ist auch im Berichtszeitraum die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung in einigen Wirtschaftsbereichen kaum aufgetreten. So kam der gewerbsmäßige Verleih von Arbeitskräften in der Landwirtschaft, im öffentlichen Dienst oder für knappschaftliche Tätigkeiten im Bergbau nicht oder kaum vor. Auch als Warenkauf-

leute waren Leiharbeitnehmer nur in geringer Anzahl tätig.

Nach wie vor sind die männlichen Leiharbeitnehmer ganz überwiegend im gewerblichen Bereich tätig. Deutliche Schwerpunkte ihrer Tätigkeit waren am 30. Juni 1981 — sieht man von 10 899 Leiharbeitnehmern ohne nähere Tätigkeitsangabe ab — 9 889 Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe sowie 9 402 Angehörige der Bauberufe (Tabelle 4a). Die berufliche Gliederung der Leiharbeitnehmer zum 30. Juni 1983 (Tabelle 6) zeigt demgegenüber eine auffällige Veränderung. Aufgrund des Verbots der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes ab 1. Januar 1982 ist die Zahl der Angehörigen der Bauberufe auf 179 gefallen, also von 18,4 v. H. auf 1 v. H. Bei den noch in den Baubereich verliehenen Arbeitnehmern handelt es sich um Angestellte, weil das Verbot der Leiharbeit in Betrieben des Baugewerbes nach § 12 a AFG nur für Arbeiten gilt, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden. Tätigkeiten, die üblicherweise von Angestellten ausgeübt werden, dürfen auch nach dem Verbot von Leiharbeitnehmern wahrgenommen werden. Ganz eindeutig die größte Gruppe stellten am 30. Juni 1983 die Schlosser, Mechaniker und zugeordneten Berufe, gefolgt von den Hilfsarbeitern ohne nähere Tätigkeitsangabe. Weitere größere Gruppen bildeten die Elektriker und die übrigen Fertigungsberufe.

Anders als bei den männlichen Leiharbeitnehmern war die berufliche Gliederung der weiblichen Leiharbeitnehmer im Berichtszeitraum keinen einschneidenden Änderungen unterworfen. Frauen sind als Leiharbeitnehmer weiter vor allem im Verwaltungs- und Bürobereich tätig. Am 30. Juni 1983 waren 5 435 Frauen, d. h. 67,5 v. H. für Tätigkeiten der Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufe verliehen (Tabelle 6). Die zweitgrößte Gruppe stellen die weiblichen Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe. Damit ist gegenüber den Zeiträumen der früheren Erfahrungsberichte der Anteil der Angehörigen der Verwaltungs-, Organisations- und Büroberufe bei den verliehenen Frauen zwar weiter zurückgegangen, umfaßt aber immer noch mehr als zwei Drittel. Weiter angestiegen ist der Anteil der Hilfsarbeiterinnen.

Nach wie vor ist die Zahl der Leiharbeitnehmerinnen, die außerhalb der herkömmlichen Frauenberufe tätig sind, verhältnismäßig groß. Am 30. Juni 1983 gab es 233 Frauen, die als Montiererinnen und in Metallberufen verliehen waren, weitere 178 Frauen waren als Leiharbeitnehmerinnen in technischen Berufen tätig.

Das beweist die Bereitschaft der Entleiher, Frauen in bisher als Männerberufe angesehenen Tätigkeiten arbeiten zu lassen, wenn sie nicht das Arbeitgeberisiko für die Tätigkeit der Frauen in diesen Berufen zu tragen haben und berechtigt sind, jederzeit vom Verleiher den Rückruf der Leiharbeitnehmerin zu verlangen. Die legale gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung fördert auf diese Weise das Vordringen der Frauen in bisher Männern vorbehaltenen Berufen und trägt dazu bei, Vorurteile abzubauen.

en. Ein Entleiher, der bei der Besetzung eines Arbeitsplatzes mit einer Leiharbeiterin die Erfahrung gemacht hat, daß auch eine Frau eine bisher Männern vorbehalten Tätigkeit ausüben kann, wird diesen Arbeitsplatz zukünftig auch als für Frauen geeignet ansehen.

d) Ausländische Leiharbeiter

Der Anteil der Leiharbeiter mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit an der Gesamtzahl aller Leiharbeiter hat sich während des Berichtszeitraums erheblich verringert. In den Jahren 1980 und 1981 lag er noch bei fast einem Fünftel der Leiharbeiter (30. Juni 1981 Ausländeranteil an den Leiharbeitern 18,2 v. H.; vgl. Tabellen 4a und 4b). Zum 30. Juni 1982 hatte der Ausländeranteil auf 12,6 v. H. abgenommen. Am 30. Juni 1983 betrug er noch 12,4 v. H. aller Leiharbeiter (Tabelle 6).

Besonders deutlich ausgeprägt war der Rückgang des Anteils der Ausländer bei den männlichen Leiharbeitern. Dort sank der Anteil von 30,6 v. H. zum 30. Juni 1981 auf 17,5 v. H. am 30. Juni 1982 und auf 16,1 v. H. zum 30. Juni 1983. Demgegenüber zeigte der Anteil der Ausländerinnen an der Zahl der weiblichen Leiharbeiter zwar ebenfalls einen starken Einbruch vom 30. Juni 1981 zum 30. Juni 1982, nämlich von 6,8 v. H. auf 3,9 v. H. Zum 30. Juni 1983 ist der Anteil der Ausländerinnen unter den Leiharbeiterinnen aber wieder auf 4,5 v. H. gestiegen.

Der Grund für den absoluten und anteiligen Rückgang der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer dürfte in dem am 1. Januar 1982 in Kraft getretenen Verbot der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes zu Arbeiten, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden, zu sehen sein. Am 30. Juni 1981 waren nämlich weitaus mehr als die Hälfte der damals 5 881 Leiharbeiter in den Bauberufen Ausländer (vgl. Tabelle 4a), während am 30. Juni 1983 nur noch 303 Ausländer für Tätigkeiten der Bauberufe verliehen waren. Das Schwergewicht der Tätigkeit ausländischer Leiharbeiter lag im Jahre 1983 nicht in den Bauberufen, sondern in den Tätigkeiten als Schlosser, Mechaniker und in zugeordneten Berufen, bei Tätigkeiten als Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe und als Elektriker (vgl. Tabelle 6).

Bei den Leiharbeitern mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit bildeten die französischen Leiharbeiter die stärkste Gruppe (1 007 am 30. Juni 1983). Nach der Statistik der Bundesanstalt für Arbeit liegen die Italiener mit 263 Leiharbeitern und die Briten und Iren mit 213 Leiharbeitern an zweiter und dritter Stelle. Unter den statistisch nur als sonstige Staatsangehörige erfaßten 1 586 Leiharbeitern befinden sich aber wahrscheinlich so viele Türken und Jugoslawen, daß die zweit- und drittstärkste Gruppe von Türken und Jugoslawen gestellt werden. Zwar benötigen Türken und Jugoslawen, anders als Staatsangehörige der Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft, für eine Tätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland eine Arbeitserlaubnis, die nach

§ 6 Abs. 1 Satz 2 der Arbeitserlaubnisverordnung für eine Tätigkeit als Leiharbeiter nicht erteilt wird. Dies gilt jedoch nicht für Ausländer mit einem Rechtsanspruch auf Erteilung der Arbeitserlaubnis. Sie dürfen auch als Leiharbeiter tätig sein. Mitte 1983 hatten bereits 82,4 v. H. der in der Bundesrepublik Deutschland sozialversicherungspflichtig beschäftigten, arbeitserlaubnispflichtigen Ausländer einen Rechtsanspruch auf die Arbeitserlaubnis.

e) Grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung

Verleiher mit Geschäftssitz in der Bundesrepublik Deutschland haben Arbeitnehmer im wesentlichen nur innerhalb des Bundesgebietes überlassen. Lediglich von zehn Verleihern wurde im Berichtszeitraum bekannt, daß sie insgesamt etwa 75 Leiharbeiter ins benachbarte europäische Ausland, im Einzelfall auch in arabische Länder, überlassen haben.

Verleiher mit Geschäftssitz außerhalb der Europäischen Gemeinschaft erhalten keine Verleiherlaubnis (Artikel 1 § 3 Abs. 2 AÜG).

Verleiher mit Geschäftssitz in einem Mitgliedsland der EG erhalten eine Verleiherlaubnis für die Bundesrepublik Deutschland nur, wenn sie die Voraussetzungen nach deutschem Recht erfüllen und die Tätigkeit in dem Land ihres Geschäftssitzes erlaubt ist. Auch andere Mitgliedsländer der EG gestatten Verleihern mit Geschäftssitz in einem anderen Mitgliedstaat der EG den Verleih im Inland nur auf der Grundlage einer inländischen Verleiherlaubnis. Der Europäische Gerichtshof hat diese Regelung durch die Billigung der entsprechenden Bestimmungen in den Niederlanden bestätigt (EuGH, Urteil vom 17. Dezember 1981 — 279/80). Aus diesem Grund erhalten Verleiher mit Geschäftssitz in Italien keine Verleiherlaubnis, weil in Italien die Arbeitnehmerüberlassung allgemein verboten ist. Verleiher aus den Niederlanden können keine deutsche Verleiherlaubnis erhalten, weil die niederländischen Behörden an Verleiher mit Geschäftssitz in den Niederlanden, die ins Ausland verleihen wollen, keine Erlaubnis erteilen. Obwohl für den Verleih aus den anderen Mitgliedsländern der EG in die Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich eine Verleiherlaubnis erteilt werden kann, hatten im Berichtszeitraum nur Verleiher mit Geschäftssitz in Frankreich, Großbritannien und Irland eine Verleiherlaubnis. Anträge auf Erteilung einer Verleiherlaubnis wurden ebenfalls nur aus diesen drei Mitgliedsländern der EG gestellt.

Sowohl aus der Zahl der Anträge als auch aus der Zahl der Erlaubnisinhaber mit Geschäftssitz außerhalb der Bundesrepublik Deutschland läßt sich entnehmen, daß die grenzüberschreitende legale Arbeitnehmerüberlassung in der Bundesrepublik Deutschland zurückgegangen ist. Während 1980 noch 148 Anträge aus Frankreich, 84 aus Großbritannien und 7 aus Irland eingingen und 1981 von der Bundesanstalt für Arbeit 115 Anträge aus Frankreich, 85 Anträge aus Großbritannien und 8 Anträge aus Irland gezählt wurden, ging 1982 die Zahl der Anträge auf 71 Anträge aus Frankreich, 54 aus

Großbritannien und 7 aus Irland zurück, um 1983 mit 42 Anträgen aus Frankreich, 34 aus Großbritannien und 1 Antrag aus Irland einen Tiefstand zu erreichen. Ähnlich entwickelte sich die Zahl der Erlaubnisinhaber. Am 1. Januar 1980 waren 149 Verleiher mit Geschäftssitz außerhalb der Bundesrepublik Deutschland im Besitz einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit. Am 31. Dezember 1983 waren es nur noch 89, davon 62 aus Frankreich, 26 aus Großbritannien und 1 aus Irland.

f) Frühere Tätigkeiten der Leiharbeitnehmer

Die vorangegangenen Berichte haben für die 70er Jahre festgestellt, daß es den Verleihern nicht gelungen ist, in größerem Umfang durch die Arbeitnehmerüberlassung Arbeitskräfte in das Arbeitsleben einzugliedern, die vorher nicht beschäftigt waren. Diese Feststellung hat sich auch für die Jahre 1980 bis 1983 bestätigt. Um verlässliche Grundlagen für die Feststellung zu sichern, ob und in welchem Umfang die Verleiher zusätzlich Arbeitskräfte aus dem Kreise der bisher nicht Beschäftigten eingestellt haben, verpflichtet Artikel 1 § 8 Abs. 1 Nr. 1 AÜG die Verleiher, auch die frühere Beschäftigung der bei ihnen erstmals ein Arbeitsverhältnis eingehenden Leiharbeitnehmer statistisch zu melden (Tabelle 7). Nach diesen Verleihermeldungen waren von den insgesamt 21 657 männlichen Leiharbeitnehmern, die im ersten Halbjahr 1983 erstmals eine Beschäftigung bei einem Verleiher aufgenommen haben, nur 1 491 (6,9 v. H.) vorher überhaupt noch nicht beschäftigt. Bei weiteren 7,9 v. H. lag die letzte Beschäftigung ein Jahr und mehr zurück. Dagegen kamen 48,6 v. H. unmittelbar aus einer früheren Beschäftigung und bei 36,7 v. H. lag die letzte frühere Beschäftigung weniger als zwölf Monate zurück. Bei weiblichen Leiharbeitnehmern war der Anteil der früher überhaupt noch nicht beschäftigten mit 10,7 v. H. von insgesamt 9 755 im ersten Halbjahr 1983 erstmals in ein Arbeitsverhältnis bei einem Verleiher eintretenden Arbeitnehmerinnen etwas höher, aber auch dort machten den ganz überwiegenden Anteil die Leiharbeitnehmerinnen aus, die unmittelbar vorher beschäftigt waren (32,3 v. H.) oder deren letzte Beschäftigung weniger als zwölf Monate vor dem Eintritt in das Leiharbeitsverhältnis zurücklag (40,3 v. H.).

Die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung hat also nur in geringem Umfang zusätzliche Arbeitskräfte dem Arbeitsmarkt zugeführt.

g) Dauer der Leiharbeitsverhältnisse

Die Dauer der bestehenden Arbeitsverhältnisse zwischen Leiharbeitnehmern und Verleihern wird statistisch nicht erfaßt. Die Verleiher sind aber dazu verpflichtet, die Dauer der zwischen ihnen und den Leiharbeitnehmern beendeten Arbeitsverhältnisse anzugeben. Da diese Verpflichtung seit Inkrafttreten des AÜG, also seit 1972 gilt, dürfte es nur wenige Arbeitsverhältnisse zwischen Verleiher und Leiharbeitnehmer geben, die elf Jahre und länger gedauert haben, so daß die Dauer der beendeten Arbeitsverhältnisse im wesentlichen der Dauer al-

ler Arbeitsverhältnisse zwischen Verleihern und Leiharbeitnehmern entspricht. Schon in allen früheren Erfahrungsberichten der Bundesregierung zum AÜG wurde festgestellt, daß die Dauer der Arbeitsverhältnisse zwischen Verleihern und Leiharbeitnehmern verhältnismäßig kurz ist. Diese Feststellung trifft auch für die Jahre 1980 bis 1983 zu. So dauerten im Jahre 1983 nur 20,9 v. H. der Arbeitsverhältnisse der männlichen Leiharbeitnehmer und 22,1 v. H. der Arbeitsverhältnisse der weiblichen Leiharbeitnehmer drei Monate und länger (vgl. Tabelle 8).

h) Regionale Schwerpunkte

Der regionale Schwerpunkt der erlaubten gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung war auch in den Jahren 1980 bis 1983 Nordrhein-Westfalen. In diesem Bundesland waren am 30. Juni 1980 31,9 v. H., am 30. Juni 1983 31 v. H. aller überlassenen Leiharbeitnehmer tätig. Diese Zahlen entsprechen dem hohen Anteil Nordrhein-Westfalens an den gesamten Beschäftigtenzahlen.

Im übrigen gelten auch für 1980 bis 1983 die Feststellungen aus den früheren Erfahrungsberichten, daß weitere regionale Schwerpunkte der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung in den industriellen Ballungsgebieten und Großstädten auch außerhalb Nordrhein-Westfalens liegen, insbesondere im Rhein-Main-Gebiet und dem Großraum München. Ebenfalls war gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung in Seestädten mit Hafenanlagen und Werften stärker vertreten.

i) Größe der Verleihunternehmen

Während des gesamten Berichtszeitraums ist der Anteil der Verleihunternehmen, die am Stichtag keine Leiharbeitnehmer beschäftigten, ständig gestiegen. Während am 30. Juni 1980 nur etwas mehr als ein Viertel der Inhaber einer Verleiherlaubnis (26,6 v. H.) keinen Arbeitnehmer verliehen hatte, stieg die Zahl der Verleiher, die von ihrer Erlaubnis keinen Gebrauch machten, zum 30. Juni 1981 auf 29,2 v. H. Einen weiteren, diesmal sehr starken Anstieg des Anteils der Verleihunternehmen, die am Stichtag keine Arbeitnehmer verliehen, brachte das Jahr 1982. Am 30. Juni 1982 verliehen 43,5 v. H. der Erlaubnisinhaber keine Leiharbeitnehmer; am 30. Juni 1983 waren es 43,6 v. H.

Der Anteil der Unternehmen, die sich nur vorsorglich eine Verleiherlaubnis verschaffen, diese dann aber nicht zum Verleih von Arbeitnehmern nutzen, hat sich im Berichtszeitraum also erheblich vergrößert. Das ist erstaunlich, weil für die Verleiherlaubnis, deren Erteilung bis 31. Dezember 1981 kostenfrei war, ab 1. Januar 1982 Gebühren zu entrichten sind. Es wäre also zu erwarten gewesen, daß die Zahl der Verleiher zurückgeht, die von ihrer Verleiherlaubnis keinen Gebrauch machen. Allerdings befinden sich auch unter den Erlaubnisinhabern, die an den Stichtagen keine Arbeitnehmer verliehen, zahlreiche Betriebe, die an anderen Tagen ihre Verleiherlaubnis ausnutzen. Ungewöhnlich ist der hohe Anteil von Verleihunternehmen, die am Stich-

tag keine Arbeitnehmer beschäftigten, im übrigen nicht. So machten Ende Juni 1975 sogar noch mehr, nämlich 45,9 v. H. aller Verleiher mit Erlaubnis keinen Gebrauch von ihrer Verleiherlaubnis.

Auch der Anteil der größeren Betriebe an den Verleihunternehmen hat während des Berichtszeitraums eine eindeutige Entwicklung genommen. Die seit 1975 festzustellende Entwicklung zu einem immer steigenden Anteil an größeren Betrieben hat sich umgekehrt. Der Anteil der Verleihbetriebe, die 50 und mehr Leiharbeiter verliehen, betrug am 30. Juni 1980 18,3 v. H., er sank zum 30. Juni 1981 auf 13,5 v. H. und zum 30. Juni 1982 auf 7,3 v. H., um zum 30. Juni 1983 geringfügig auf 8,5 v. H. anzusteigen. Die Verringerung des Anteils der größeren Verleihbetriebe von 1981 auf 1982 um beinahe die Hälfte wird eine Folge des Verbots der Leiharbeit im Baubereich sein, da gerade die Verleihunternehmen, die Bauarbeiter überließen, geschlossene Kolonnen mit einer größeren Zahl von Arbeitnehmern verliehen. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß der Anteil der größeren Verleihbetriebe auch in der Mitte der 70er Jahre keinen größeren Umfang als jetzt hatte (30. Juni 1975 7 v. H.).

j) Mischbetriebe

Eine Verleiherlaubnis nach dem AÜG benötigen nicht nur Unternehmen, deren alleiniger oder hauptsächlicher Betriebszweck auf den Verleih von Arbeitnehmern gerichtet ist, sondern auch Betriebe, die nur gelegentlich einen oder mehrere ihrer Arbeitnehmer gewerbsmäßig verleihen. Auch die sog. Mischbetriebe, die neben der Arbeitnehmerüberlassung andere Geschäfte betreiben, unterliegen den Vorschriften des AÜG. Während des Berichtszeitraums ist der Anteil der Mischbetriebe an der Gesamtzahl der Erlaubnisinhaber deutlich gestiegen. Am 30. Juni 1980 waren 39,1 v. H. aller Erlaubnisinhaber sog. Mischbetriebe. Zum 30. Juni 1981 sank dieser Anteil auf 36,5 v. H. ab, um dann aber zum 30. Juni 1982 auf 44,2 v. H. und zum 30. Juni 1983 sogar auf 48,6 v. H., also nahezu auf die Hälfte aller Erlaubnisinhaber, anzusteigen.

Die meisten Mischbetriebe führen außer der Arbeitnehmerüberlassung Werkverträge aus. Fast immer ist es der gleiche Wirtschaftszweig, aus dem sie Werkverträge übernehmen und erfüllen und in den sie ihre Arbeitnehmer verleihen. Sehr oft sind es auch dieselben Arbeitnehmer, die von ihrem Arbeitgeber einmal als Erfüllungsgehilfen im Rahmen von Werkverträgen in fremde Betriebe oder Betriebsstätten entsandt werden und zum anderen Male als Leiharbeiter verliehen werden. Der hohe Anteil der Mischbetriebe zeigt, daß der gleiche oder zumindest ähnliche wirtschaftliche Erfolg wie mit der Arbeitnehmerüberlassung auch mit anderen rechtlichen Formen der Entsendung von Arbeitnehmern in fremde Betriebe oder Betriebsstätten zu erreichen ist.

2. Illegale Arbeitnehmerüberlassung

Wie in den Beiträgen für die früheren Erfahrungsberichte der Bundesregierung stimmen die Aussa-

gen aller Beteiligten ebenfalls für die Jahre 1980 bis 1983 darin überein, daß sich die illegale Arbeitnehmerüberlassung — wie alle Erscheinungsformen der illegalen Beschäftigung — einer genauen und statistischen Erfassung entzieht. Auch wenn in Zeitungsmeldungen oder Tagesnachrichten von Rundfunk oder Fernsehen über angeblich gesicherte Schätzungen des Umfangs illegaler Beschäftigung durch Behörden oder öffentliche Stellen die Rede war, haben Nachforschungen im Rahmen der Vorbereitungen dieses Berichts in allen Fällen ergeben, daß zwar Aussagen zu Schätzungen des Umfangs der illegalen Arbeitnehmerüberlassung und der von ihr angerichteten Schäden gemacht wurden, die auf bestimmten Einzelfeststellungen aufbauten; keine der Äußerungen erhob aber Anspruch darauf, daß die Schätzungen gesichert seien, im Gegenteil wurde die hohe Dunkelziffer bei illegaler Arbeitnehmerüberlassung betont. Einvernehmen besteht jedoch darüber, daß die Zahl der nicht aufgedeckten Fälle illegaler Arbeitnehmerüberlassung um ein Vielfaches über der Zahl der aufgegriffenen Verstöße liegt.

Wenn auch zum Umfang der illegalen Arbeitnehmerüberlassung allenfalls Schätzungen möglich sind, so lassen sich doch genauere Aussagen über das Auftreten illegaler Arbeitnehmerüberlassung in den verschiedenen Wirtschaftszweigen, die Arbeitsweise und Herkunft der Verleiher sowie über die Entwicklung während des Berichtszeitraums machen.

a) Straf- und Bußgeldverfahren

Die Bundesanstalt für Arbeit ist als Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten für die Durchführung der Bußgeldverfahren nach dem AÜG zuständig. Sie führt eine eingehende Statistik über die von ihr durchgeführten Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Verstößen gegen das AÜG. Außerdem führt die Bundesanstalt für Arbeit eine Statistik über Strafverfahren wegen unerlaubten Verleihs nicht-deutscher Leiharbeiter ohne Arbeitserlaubnis (Artikel 1 §§ 15, 15 a AÜG), soweit ihre Dienststellen den Anstoß zu den Strafverfahren gegeben haben. Diese Statistik der Bundesanstalt für Arbeit erfaßt daher nur einen Ausschnitt aus der Gesamtzahl aller Strafverfahren, in denen wegen Verstoßes gegen das AÜG ermittelt wird.

Wer vorsätzlich oder fahrlässig ohne eine Verleiherlaubnis gewerbsmäßig einen Leiharbeiter einem Dritten zur Arbeitsleistung überläßt, begeht nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG eine Ordnungswidrigkeit, die bis zum 31. Dezember 1981 mit einer Geldbuße bis zu 30 000 DM, seit dem Inkrafttreten des BillBG am 1. Januar 1982 mit einer Geldbuße bis zu 50 000 DM geahndet werden kann.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat im Jahre 1980 1 375 Fälle aufgegriffen, in denen der Verdacht eines Verstoßes gegen § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG vorlag. Im gleichen Jahr wurden wegen eines Verstoßes gegen § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG vier Verwarnungen und 408 Geldbußen verhängt. 1981 stieg die Zahl der auf-

gegriffenen Fälle auf 2 782, die Zahl der Verwarnungen auf 16 und die Zahl der Geldbußen auf 450. 1982 sank die Zahl der aufgegriffenen Fälle auf 2 150, die Zahl der Verwarnungen auf drei und die Zahl der Geldbußen auf 340. 1983 wurden 4 906 Fälle aufgegriffen und neun Verwarnungen und 357 Geldbußen verhängt.

Das BillBG hat mit der Einführung des § 16 Abs. 1 Nr. 1 a AÜG auch den Entleiher, der einen ihm von einem Verleiher ohne Erlaubnis überlassenen Leiharbeiter tätig werden läßt, mit einer Geldbuße bis 50 000 DM bedroht. Die Bundesanstalt für Arbeit hat 1981 217 Fälle des Verdachts unerlaubten Entleihs aufgegriffen und 17 Verwarnungen sowie acht Geldbußen verhängt. 1983 hat sie 3 342 Fälle aufgegriffen, 20 Verwarnungen ausgesprochen und 113 Geldbußen verhängt.

Bei der Bewertung der statistischen Zahlen muß bedacht werden, daß die Bundesanstalt für Arbeit nur Fälle, aber nicht verfolgte Einzelpersonen statistisch erfaßt. Ein verfolgter Fall kann aber nach Dauer der Verstöße und Zahl der Beteiligten ganz unterschiedlichen Umfang haben. So gibt es Fälle, in denen wegen der Vielzahl der beteiligten Verleiher, Entleiher und Leiharbeiter monate- oder sogar jahrelange Ermittlungen zur Aufklärung erforderlich sind. Für eine zutreffende Beurteilung der Statistik muß ferner berücksichtigt werden, daß 1982 wegen des BillBG eine vollständige Umorganisation der Verfolgung illegaler Arbeitnehmerüberlassung innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit vorgenommen wurde. Das BillBG vom 15. Dezember 1981 schrieb der Bundesanstalt für Arbeit vor, ab 1. Januar 1982 durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, daß die Verfolgung und Ahndung der illegalen Arbeitnehmerüberlassung ortsnah und bei besonders schwerwiegenden Verstößen in bestimmten Wirtschaftszweigen und Regionen, die umfangreiche Ermittlungen mit anderen Behörden und öffentlichen Stellen erfordern, schwerpunktmäßig und überbezirklich erfolgt.

Die notwendigen organisatorischen Arbeiten und die Schulung des zur Bekämpfung illegaler Arbeitnehmerüberlassung neu eingesetzten Personals der Bundesanstalt für Arbeit führten dazu, daß die neuen Bearbeitungsstellen erst in der Zeit von Dezember 1982 bis Mai 1983 ihre Arbeit aufnehmen konnten. Der Rückgang der Verfolgungsintensität im Jahre 1982 beruht daher ausschließlich auf den durch die organisatorische Umstellung entstandenen Schwierigkeiten, nicht aber auf einem tatsächlichen Rückgang der illegalen Arbeitnehmerüberlassung im Jahre 1982.

Die für das Jahr 1983 stark angestiegenen Zahlen der aufgegriffenen Fälle und Ahndungen zeigen, daß die vom BillBG vorgeschriebene Organisation der Bekämpfung illegaler Beschäftigung für den Bereich der illegalen Arbeitnehmerüberlassung zu Erfolgen geführt hat. Die Bußgeldandrohung gegen den Entleiher ermöglicht den Bediensteten der Bundesanstalt für Arbeit bei Vorliegen eines hinreichenden Tatverdachts auch Kontrollen im Entleiherbetrieb. Weil der Entleiher durch seine Bereitschaft, mit dem illegalen Verleiher zusammenzuar-

beiten, die Voraussetzungen für den illegalen Verleih schafft, war es gerechtfertigt, auch sein Verhalten unter Bußgeldandrohung zu stellen. Die Bundesanstalt für Arbeit ist bereit, die mit der Einführung der Bußgeldandrohung gegen den illegalen Entleiher entstandenen Nachteile hinzunehmen, die darin bestehen, daß die Entleiher nicht mehr als Zeugen zur Verfügung stehen und zudem versuchen, die in ihren Betrieben beschäftigten Leiharbeiter in ihrem Sinne zu beeinflussen, wenn die nach wie vor nicht mit einer Geldbuße bedrohten Leiharbeiternehmer als Zeugen für illegalen Verleih gehört werden sollen. Die Erhöhung des Höchstrahmens der Geldbußen durch das BillBG hat dagegen bisher keine feststellbaren Auswirkungen gehabt. Im Bereich des Landesamtes Hessen wurde beispielsweise während des Berichtszeitraums gegen 18 Bußgeldbescheide der Bundesanstalt für Arbeit wegen illegaler Arbeitnehmerüberlassung Einspruch eingelegt, über die von den Gerichten folgendermaßen entschieden wurde:

- 7 Verwerfungen des Einspruchs;
 - 3 Ermäßigungen der Geldbuße, und zwar
 - von 40 800,— DM auf 12 000,— DM,
 - von 10 000,— DM auf 4 000,— DM,
 - von 500,— DM auf 200,— DM;
 - 8 Einstellungen gemäß § 47 Abs. 2 OWiG (die Gerichte hielten mit Zustimmung der Staatsanwaltschaften eine Ahndung nicht für geboten).
- In den Fällen der Einstellung betrugen die von der Bundesanstalt für Arbeit festgesetzten Geldbußen 5 000,— DM, zweimal 7 000,— DM, 10 000,— DM, 14 000,— DM, 21 300,— DM, 21 330,— DM und 24 000,— DM.

Wer als illegaler Verleiher einen nichtdeutschen Arbeitnehmer verleiht, der die erforderliche Arbeitserlaubnis nicht besitzt, macht sich nach § 15 AÜG eines Vergehens schuldig und kann mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren und mit Geldstrafe, in besonders schweren Fällen sogar mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft werden. Die Bundesanstalt für Arbeit hat im Jahre 1980 181 Fälle des Verdachts eines Vergehens nach § 15 AÜG aufgegriffen. Verstärken die Ermittlungen der Bundesanstalt für Arbeit den Verdacht, so erstattet sie Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft oder gibt die Ermittlungen an die Staatsanwaltschaft ab. Im Jahre 1980 wurden 101 Fälle an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet. 1981 griff die Bundesanstalt für Arbeit 230 Fälle auf und leitete 135 an die Staatsanwaltschaften weiter. 1982 sank die Zahl der aufgegriffenen Fälle auf 147 und die Zahl der Weiterleitungen auf 57. 1983 wurden 143 Fälle von der Bundesanstalt für Arbeit aufgegriffen und 102 an die Staatsanwaltschaften weitergeleitet.

Nach der Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStrA) haben die Staatsanwaltschaften in Strafsachen, die Straftaten nach dem AÜG zum Gegenstand haben, die Landesamtsämter über die Einleitung des Verfahrens, die Erhebung der öffentlichen Klage und über den Ausgang des Verfahrens zu unterrichten. Nach diesen Mitteilungen der Staatsanwaltschaften wurden 1980 73 Ermittlungs-

verfahren wegen Verdachts eines Vergehens nach § 15 AÜG eingeleitet.

In 12 Fällen wurden Freiheitsstrafen, in 5 Fällen Geldstrafen rechtskräftig verhängt. 1981 leiteten die Staatsanwaltschaften 37 Ermittlungsverfahren ein, die Gerichte verhängten in 8 Fällen Freiheits- und in 13 Fällen Geldstrafen. 1982 wurden noch 12 Ermittlungsverfahren eingeleitet. In 9 Fällen wurden von den Gerichten Freiheitsstrafen, in 12 Fällen Geldstrafen verhängt. 1983 wurden 11 Ermittlungsverfahren eingeleitet, 1 Verfahren mit einer Freiheitsstrafe und 3 Verfahren mit Geldstrafen abgeschlossen.

Für die Auswertung dieser Fallzahlen ist noch nachdrücklicher als für die Auswertung der statistischen Angaben zu den Ordnungswidrigkeiten darauf hinzuweisen, daß aus der Entwicklung der Zahl der Fälle nicht die Entwicklung des Umfangs der illegalen Arbeitnehmerüberlassung abgelesen werden kann. Gerade bei Strafverfahren wegen illegaler Beschäftigung gibt es Fälle mit mehreren 100, ja 1 000 Beteiligten, sowie Fälle, die sich über Jahre hinziehen und immer größeren Umfang annehmen. Obwohl 1983 nur 11 neue Fälle aufgegriffen wurden, bearbeitete beispielsweise die Staatsanwaltschaft Bochum im August 1983 allein 137 Ermittlungsverfahren wegen illegaler Arbeitnehmerüberlassung. Gerade der illegale Verleih ausländischer Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis ist überdies in sehr vielen Fällen gleichzeitig mit Vergehen, wie Steuerhinterziehung und Nichtabführen von Sozialversicherungsbeiträgen, Betrug, Urkundenfälschung und anderen Straftaten verbunden. Vielfach stellen die Strafverfolgungsbehörden die gegenüber den schwerwiegenderen Straftaten nicht beträchtlich ins Gewicht fallende illegale Arbeitnehmerüberlassung ein oder klagen diese Straftaten nicht an. So waren zum Beispiel Ende 1983 bei den Steuerfahndungsstellen allein im Bereich der Oberfinanzdirektion Düsseldorf 250 Steuerstrafverfahren im Zusammenhang mit illegaler Leiharbeit anhängig, ohne daß diese Verfahren in der Statistik als Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten nach dem AÜG gezählt werden.

Ebenfalls mit Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafen und in besonders schweren Fällen sogar mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren wird ein Entleiher bedroht, der von einem Verleiher ohne Verleiherlaubnis nichtdeutsche Leiharbeiter ohne die erforderliche Arbeitserlaubnis entleiht und die Leiharbeiter zu Arbeitsbedingungen tätig werden läßt, die in einem auffälligen Mißverhältnis zu den Arbeitsbedingungen deutscher Leiharbeiter stehen, die die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben (§ 15a AÜG). Diese Vorschrift ist seit dem 1. Juni 1975 in Kraft. Im Berichtszeitraum hat weder die Bundesanstalt für Arbeit einen Fall des illegalen ausbeuterischen Entleihs aufgegriffen, noch ging eine Mitteilung einer Staatsanwaltschaft über das Aufgreifen eines derartigen Falles bei der Bundesanstalt für Arbeit ein. Die Strafvorschrift gegen illegale Entleiher, die in besonders anstößiger Weise illegale Ausländer tätig werden lassen, ist also bedeutungslos geblie-

ben, was darauf schließen läßt, daß die strafwürdigen Tatbestände von der geltenden Strafvorschrift nicht ausreichend erfaßt werden.

b) Verwaltungszwangsverfahren

Das AÜG räumt der Bundesanstalt für Arbeit die Befugnis ein, gegen Verleiher ohne Erlaubnis nicht nur ein Bußgeldverfahren einzuleiten, sondern auch im Wege des Verwaltungszwanges einzuschreiten. Die Bundesanstalt für Arbeit kann Untersagungsbescheide gegen Verleiher erlassen, die Leiharbeiter ohne Erlaubnis verleihen. Diese Untersagungsbescheide können mit den Mitteln des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes durchgesetzt werden, indem die Bundesanstalt Zwangsgelder festsetzt, Ersatzzwangshaft anordnet oder unmittelbaren Zwang anwendet. Bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs kann sie z. B. Geschäftsunterlagen des illegalen Verleihers wegnehmen, seine Geschäftsräume schließen oder ihm Geräte und Fahrzeuge entziehen, mit deren Hilfe er illegalen Verleih betreibt.

Im Berichtszeitraum haben die Landesarbeitsämter insgesamt 421 Untersagungsbescheide gegen Verleiher ohne Erlaubnis erlassen. In 49 Fällen wurden zur Durchsetzung des Untersagungsbescheides Zwangsgelder festgesetzt. Zur Anordnung von Ersatzzwangshaft oder zur Anwendung unmittelbaren Zwangs ist es nicht gekommen.

Die entdeckten illegalen Verleiher, denen die Bundesanstalt für Arbeit weiteren illegalen Verleih untersagte, haben in den meisten Fällen nach der Untersagung allerdings nur scheinbar die illegale Verleihfähigkeit aufgegeben. In Wahrheit wechselten sie nur den Geschäftssitz, gründeten eine neue Firma oder tauschten den verantwortlich handelnden Geschäftsführer aus und setzten unter der neuen Tarnung den illegalen Verleih fort, wie dies auch schon in den früheren Erfahrungsberichten der Bundesregierung zum AÜG geschildert wurde.

Allerdings hat die Bundesanstalt für Arbeit auch festgestellt, daß illegale Verleiher nach der Untersagung ihrer Tätigkeit durch die Bundesanstalt für Arbeit ihre Tätigkeit aufgeben oder einen Antrag auf Erteilung einer Verleiherlaubnis stellen. Dabei handelte es sich meistens um einzelne Verleiher, die zwar wegen fehlender Verleiherlaubnis illegal verliehen, aber in ihrer Geschäftstätigkeit sonst das geltende Recht im wesentlichen beachteten. Bei mit anderen illegalen Verleihern zusammenarbeitenden Verleihern, bei illegalem Verleih in bandenmäßig organisierten Gruppen und bei illegalem Verleih unter Verletzung von Steuer- und Sozialversicherungsgesetzen erwies sich dagegen die Anwendung von Verwaltungszwang als untaugliches Mittel, weil die illegalen Verleiher durch Verlagerung des Geschäftssitzes oder Firmenumgründung auswichen.

Bei der Bekämpfung illegalen Verleihs stellt die Möglichkeit der Untersagungsverfügung und ihre Durchsetzung mit Mitteln des Verwaltungszwangs zwar grundsätzlich ein wichtiges Instrument der

Bundesanstalt für Arbeit dar, zumal es bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs auch den direkten Zugriff auf den Verleiherbetrieb ermöglicht. Das Untersagungsverfahren tritt in seiner Bedeutung aber wesentlich hinter die Ordnungswidrigkeiten- und Strafverfahren zurück. Das zeigt auch das Verhältnis zwischen der Zahl der Ordnungswidrigkeiten- und Strafverfahren einerseits und der Zahl der Untersagungsbescheide andererseits.

c) Zahl der Verleiher und Leiharbeitnehmer

Illegale gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung ist mit hohen Geldbußen bedroht und beim Verleih nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis eine Straftat. Die Verleiher, aber auch die meisten beteiligten Entleiher und Leiharbeitnehmer sind daher mit allen Mitteln bemüht, den illegalen Verleih vor den Behörden zu verheimlichen. Anders als bei der legalen Arbeitnehmerüberlassung mit den umfangreichen Meldepflichten nach dem AÜG kann es keine Statistiken über die Zahl der illegalen Verleiher und Leiharbeitnehmer geben. Die Statistik der Ordnungswidrigkeiten- und Strafverfahren ist für einen Rückschluß auf die Zahl der illegalen Verleiher und Leiharbeitnehmer ungeeignet, weil sie nur die Zahl der Ordnungswidrigkeiten- und Strafverfahren erfaßt, nicht aber die Zahl der daran beteiligten illegalen Verleiher oder Leiharbeitnehmer.

Angaben über die genaue Zahl der illegalen Verleiher und Leiharbeitnehmer oder auch nur in etwa sichere Schätzungen lassen sich nicht machen. Nicht einmal zur Größenordnung der Zahl der illegalen Verleiher und der illegalen Leiharbeitnehmer sind genaue Angaben möglich.

Allerdings ermöglicht die Auswertung der Zahl der Ordnungswidrigkeiten-, Straf- und Verwaltungsverfahren, bei denen jeweils mindestens ein illegaler Verleiher beteiligt gewesen sein muß, damit der Tatbestand vorliegt, eine grobe Schätzung der Größenordnung. Danach gibt es jedenfalls mehr illegale Verleiher als Verleiher mit einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit. Bei der Schätzung der Größenordnung der Zahl der illegalen Leiharbeitnehmer erlaubt die Zahl der Ordnungswidrigkeiten-, Straf- und Verwaltungsverfahren keinen eindeutigen Rückschluß. Der DGB vertritt die Meinung, eine Schätzung von 100 000 illegal überlassenen Leiharbeitnehmern sei eher erheblich zu niedrig als zu hoch. Der Senator für Arbeit der Freien Hansestadt Bremen hat sogar die Ansicht vertreten, das Verhältnis der Zahl der legal verliehenen Arbeitnehmer zu den illegal Beschäftigten betrage etwa 1 : 6 bis 1 : 10. Fast alle anderen der Bundesregierung zugegangenen Stellungnahmen betonen ausdrücklich, daß gesicherte Aussagen zur Zahl der illegalen Leiharbeitnehmer und Verleiher nicht möglich sind. Es liegt im Wesen von Verstößen gegen staatliche Ordnungsvorschriften, die einen unmittelbaren Schaden bei Privatpersonen nicht verursachen, daß sie selten zur Anzeige gebracht werden und deswegen ihre Dunkelziffer besonders hoch ist.

d) Tätigkeitsbereiche

Wie für die vorangegangenen Berichtszeiträume gilt auch für die Jahre 1980 bis 1983 die Feststellung, daß illegaler Verleih vor allem im Baugewerbe und in der Metallindustrie vorkommt. Dabei liegt der Verleih in Betriebe des Bau- und Baunebengewerbes eindeutig an der Spitze. So waren in etwa 50 bis 60 v. H. aller von Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit verfolgten Fälle die illegalen Entleiher Unternehmen des Baubereiches.

In einem Landesarbeitsamtsbezirk wurden für das Jahr 1983 die aufgegriffenen Fälle illegaler Leiharbeit statistisch nach Wirtschaftsbereichen und Funktion der Leiharbeitnehmer aufgliedert.

Danach waren etwa die Hälfte der illegalen Leiharbeitnehmer im Bau- und Baunebengewerbe meist als Maurer, Putzer oder Fuger tätig, ein gutes Viertel war in der Metallbe- und -verarbeitung, insbesondere mit Montage- und Wartungsarbeiten, häufig als Schweißer oder Rohrschlosser beschäftigt. Etwa 10 v. H. der illegalen Leiharbeitnehmer waren als Hilfsarbeiter und wenig qualifizierte Fachkräfte in der Elektroinstallation tätig, und zwar überwiegend bei der Elektroinstallation in Großbauten oder bei der Umrüstung von Industrieanlagen. Etwas größer, nämlich zwischen 10 und 15 v. H., war der Anteil ungelerner Isolierer, die auf Baustellen und in Industrieanlagen zu Isolierarbeiten verliehen wurden. Die restlichen 10 v. H. der illegalen Leiharbeitnehmer verteilten sich auf Hafenbetriebe und Unternehmen der Industriereinigung. Dabei wurden Leiharbeitnehmer vornehmlich als Hilfskräfte beschäftigt.

Als Fachkräfte waren illegale Leiharbeitnehmer dagegen in Baumschulbetrieben, in fleischverarbeitenden Betrieben — dort meist als Schlachter, Schinkenausbeiner oder angelernte Kräfte — und als Kraftfahrer im Speditionsgewerbe tätig. Hochqualifizierte Fachkräfte, oft Ingenieure oder Konstrukteure, wurden illegal zu Planungs- und Ingenieurarbeiten verliehen.

Dieses für einen Landesarbeitsamtsbezirk gewonnene Bild der Tätigkeit illegaler Leiharbeitnehmer dürfte im wesentlichen für das gesamte Bundesgebiet gelten. Zu berücksichtigen ist aber, daß es von den verfolgten Fällen illegaler Arbeitnehmerüberlassung ausgeht, so daß die Tätigkeitsbereiche, in denen illegale Leiharbeit kaum aufgedeckt werden kann — z. B. bei Verleih einer einzelnen Schreibrkraft in den Bürobereich —, zu wenig berücksichtigt sind.

e) Ausländische Leiharbeitnehmer

Der Anteil nichtdeutscher Arbeitnehmer an den illegal verliehenen Leiharbeitnehmer ist sehr hoch. Noch deutlicher als in den 70er Jahren zeichnet sich ab, daß die illegale Arbeitnehmerüberlassung zu einem großen Teil die Überlassung illegaler Ausländer ist.

Für die Tätigkeitsbereiche der illegalen ausländischen Leiharbeitnehmer gelten die Darlegungen zu

den Tätigkeitsbereichen der illegalen Leiharbeiternehmer allgemein. Auch die illegalen ausländischen Leiharbeiternehmer sind zum größten Teil im Baubereich, daneben in der Metallbe- und -verarbeitung tätig. Es kommt aber auch der Verleih hochqualifizierter ausländischer Fachkräfte zu Planungs- und Konstruktionsarbeiten vor.

Bei den illegalen nichtdeutschen Leiharbeiternehmern sind zwei Gruppen zu unterscheiden:

Arbeitnehmer mit der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedslandes der Europäischen Gemeinschaft benötigen für eine Tätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland keine Arbeitserlaubnis. Dem illegalen Verleiher oder Entleiher von Leiharbeiternehmern mit einer Staatsangehörigkeit der Europäischen Gemeinschaft droht daher nur nach den allgemeinen Vorschriften ein seit dem 1. Januar 1982 durch das BillBG auf 50 000 DM erhöhtes Bußgeld. Die Zahl der aufgegriffenen Fälle des illegalen Verleihs dieser Gruppe nichtdeutscher Leiharbeiternehmer wird statistisch nicht besonders erfaßt.

Bei den illegalen ausländischen Leiharbeiternehmern handelt es sich vorwiegend um niederländische, britische, französische und italienische Leiharbeiternehmer, die alle als Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft keine Arbeitserlaubnis benötigen. In wesentlich geringerem Umfang wurden belgische, dänische und irische Staatsangehörige als illegale Leiharbeiternehmer festgestellt.

Ausländische Arbeitnehmer, die nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedslandes der EG besitzen, benötigen für eine Tätigkeit als Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich eine Arbeitserlaubnis. Der illegale Entleiher eines nichtdeutschen Arbeitnehmers ohne die erforderliche Arbeitserlaubnis begeht eine nach Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG zu ahnende Ordnungswidrigkeit. Läßt ein Entleiher einen nichtdeutschen Leiharbeiternehmer, der die erforderliche Arbeitserlaubnis nicht besitzt, zu Arbeitsbedingungen tätig werden, die in einem auffälligen Mißverhältnis zu den Arbeitsbedingungen deutscher Leiharbeiternehmer stehen, die eine gleiche oder vergleichbare Tätigkeit ausüben, so droht ihm sogar eine Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder eine Geldstrafe und in besonders schweren Fällen Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren (§ 15a AÜG).

Im Berichtszeitraum ist die Zahl der von der Bundesanstalt für Arbeit verfolgten Fälle des Entleihs von ausländischen Leiharbeiternehmern ohne die erforderliche Arbeitserlaubnis ständig zurückgegangen. 1980 griffen die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit 526 Fälle auf und verhängten 33 Geldbußen sowie 30 Verwarnungen, 1981 waren es 386 und 45 Geldbußen sowie 7 Verwarnungen, 1982 205 Fälle und 83 Geldbußen sowie 16 Verwarnungen und 1983 82 Fälle und 43 Geldbußen sowie 8 Verwarnungen. Straftaten nach Artikel 1 § 15a AÜG wurden während des gesamten Berichtszeitraums weder aufgegriffen noch geahndet.

Bei den illegalen ausländischen Leiharbeiternehmern, die eine Arbeitserlaubnis benötigen, handelte

es sich vorwiegend um jugoslawische und türkische Staatsangehörige. Daneben kam auch der illegale Verleih österreichischer, schweizerischer und polnischer Staatsangehöriger vor. Vereinzelt gab es unter den illegalen Leiharbeiternehmern auch Staatsangehörige außereuropäischer Länder, namentlich aus Nordafrika.

Innerhalb des Bundesgebietes bestehen beim illegalen Verleih nichtdeutscher Leiharbeiternehmer erhebliche regionale Unterschiede. Für Nordrhein-Westfalen wird der Ausländeranteil an den illegal verliehenen Leiharbeiternehmern auf zwei Drittel geschätzt. Das Landesarbeitsamt Niedersachsen-Bremen kommt in seinem Bezirk auf einen ähnlich hohen Anteil, während für Rheinland-Pfalz und das Saarland ein Ausländeranteil von mehr als 70 v.H. geschätzt und für den Landesarbeitsamtsbezirk Südbayern sogar ein Ausländeranteil von 80 bis 90 v.H. behauptet wird.

Auch die Staatsangehörigkeit der illegal verliehenen ausländischen Leiharbeiternehmer ist regional unterschiedlich. In Norddeutschland und in Nordrhein-Westfalen werden vorwiegend niederländische und britische Staatsangehörige illegal verliehen. In Schleswig-Holstein und Hamburg ist daneben ein kleiner Anteil dänischer illegaler Leiharbeiternehmer festzustellen, in Nordrhein-Westfalen sind in größerem Umfang auch italienische Staatsangehörige als illegale Leiharbeiternehmer tätig. In diesen Bundesländern ist die Zahl der illegal verliehenen Arbeitnehmer aus Nicht-EG-Mitgliedstaaten sehr gering, zu nennen sind allenfalls polnische Staatsangehörige und vereinzelt Arbeitnehmer aus der Türkei und Jugoslawien. In Rheinland-Pfalz und im Saarland werden vorwiegend französische und britische Staatsangehörige verliehen. Hinzu kommen in beiden Bezirken italienische Staatsangehörige. Vereinzelt sind auch Arbeitnehmer aus Jugoslawien und der Türkei zu verzeichnen. In Baden-Württemberg werden überwiegend französische, daneben britische und italienische Staatsangehörige als Leiharbeiternehmer tätig, außerdem in beträchtlichem Umfang schweizerische und österreichische Leiharbeiternehmer.

In Hessen und Bayern liegt der Schwerpunkt bei jugoslawischen und türkischen Staatsangehörigen. In Hessen nahm im Berichtszeitraum die Zahl der illegalen niederländischen und britischen Leiharbeiternehmer erheblich zu; außerdem war der Anteil der österreichischen und polnischen Arbeitnehmer beachtlich. In Südbayern ist der Anteil der österreichischen Staatsangehörigen besonders hoch, bemerkenswert ist hier auch der Anteil italienischer und britischer Arbeitnehmer.

f) Grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung

Der illegale Verleih von nichtdeutschen Leiharbeiternehmern aus dem Ausland in die Bundesrepublik Deutschland hat im Berichtszeitraum angedauert. Illegale ausländische Verleiher hatten auch 1980 bis 1983 wie schon in den Vorjahren einen hohen Anteil am illegalen Verleih.

Größeren Umfang hatte die grenzüberschreitende illegale Arbeitnehmerüberlassung aus den Niederlanden, Großbritannien, Frankreich, Österreich und der Schweiz, während bemerkenswert ist, daß aus Belgien und Luxemburg illegale grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung nicht festgestellt worden ist.

Eine Besonderheit der grenzüberschreitenden illegalen Arbeitnehmerüberlassung ist der hohe Anteil ausländischer Leiharbeiter, die während ihrer Tätigkeit als Leiharbeiter in der Bundesrepublik Deutschland bei der Arbeitslosenversicherung ihres Heimatlandes arbeitslos gemeldet sind und dort Leistungen wegen Arbeitslosigkeit beziehen. Unter den niederländischen und britischen illegalen Leihararbeitern in der Bundesrepublik Deutschland wurde ein hoher Anteil derartiger Leistungsempfänger festgestellt, in geringerem Umfang werden auch französische und österreichische Staatsangehörige, die gleichzeitig Leistungen wegen Arbeitslosigkeit bei ihrer heimischen Sozialversicherung beziehen, in die Bundesrepublik Deutschland verliehen.

Bei der grenzüberschreitenden illegalen Arbeitnehmerüberlassung hat der illegale Verleiher seinen Geschäftssitz im Ausland und arbeitet auch ausschließlich von dort aus. Diese Arbeitsweise ist kennzeichnend für illegale französische Verleiher, aber auch für einen Teil der illegalen Verleiher britischer, niederländischer, schweizerischer und österreichischer Staatsangehörigkeit. Bemerkenswert ist dabei eine Erscheinungsform des illegalen Verleihs, bei der die Rechtsordnung von drei Staaten verletzt wird. Niederländische Verleiher werben in Großbritannien britische Staatsangehörige an, um sie illegal in die Bundesrepublik Deutschland zu verleihen. Diese illegalen Verleiher ohne britische, niederländische oder deutsche Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung sind manchmal bandenmäßig organisiert. Die von ihnen illegal verliehenen Leiharbeiter sind besonders oft in ihrem Heimatland arbeitslos gemeldet und dort Empfänger von Leistungen wegen Arbeitslosigkeit. Nach britischen Presseberichten werden diese illegalen Leiharbeiter, wenn sie in Deutschland erkranken oder einen Unfall erleiden, manchmal ohne Rücksicht auf die Gefährdung ihres Gesundheitszustandes von den illegalen Verleihern oder ihren Helfern nach Großbritannien zurückgeschafft, weil sie in Großbritannien Anspruch auf medizinische Versorgung haben. Immer wieder berichtet die britische Presse auch darüber, daß derartige Leiharbeiter in äußerster wirtschaftlicher Notlage und Hilflosigkeit von ihren Verleihern in der Bundesrepublik Deutschland zurückgelassen werden.

Illegale Verleiher mit niederländischer, britischer, schweizerischer oder österreichischer Staatsangehörigkeit arbeiten aber zunehmend, wie schon früher die italienischen und jugoslawischen illegalen Verleiher, unter Einschaltung von Firmen deutschen Rechts, indem sie entweder selbst oder mit Hilfe von Stroh Männern Scheinfirmen gründen. Manchmal wird auch lediglich ein Postfach in Deutschland gemietet und ein Helfer verpflichtet,

die dort eingehende Post an die wirkliche Geschäftsadresse im Ausland weiterzuleiten. Sehr oft sind neben der deutschen Anschrift auch Fernsprechanchlüsse im Ausland auf den Briefbögen angeführt. Den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit sind sogar Fälle bekannt, in denen das Verleihgeschäft aus einem Luxus-Pkw mit Autotelefon betrieben wurde, ohne daß Büroräume vorhanden waren.

Für den illegalen ausländischen Verleiher aufwendiger ist die Unterhaltung eines Scheinbüros in der Bundesrepublik Deutschland, in dem Bürokräfte mit Hilfsarbeiten beschäftigt werden und eingehende Post ins Ausland weiterleiten. Mit Hilfe des Büros werden einige deutsche und ausländische Leiharbeiter bei einer Krankenkasse ordnungsgemäß angemeldet und für sie Lohnsteuer entrichtet. Der illegale ausländische Verleiher erhält so Unbedenklichkeitsbescheinigungen der Sozialversicherungseinzugsstellen und des Finanzamtes für die neu gegründete Firma und verleiht dann eine wesentlich größere Zahl von ausländischen Leihararbeitern illegal und unter gleichzeitigem Verstoß gegen Sozialversicherungs- und Steuerrecht.

g) Arbeitsweise illegaler Verleiher

Illegale Arbeitnehmerüberlassung wird meist nicht offen als Verleih von Arbeitskräften durchgeführt, sondern mit anderen rechtlichen Vertragsformen getarnt. Lediglich als Ausnahme ist noch der illegale Verleih von Arbeitskräften anzutreffen, bei dem ein Arbeitgeber, der keine Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit zum Verleih hat, seine Arbeitskräfte dennoch einem Dritten zur Arbeitsleistung überläßt und die Arbeitsleistung auf der Grundlage von Zeiteinheiten (Stundenlohn) abrechnet. Bei diesen Fällen handelt es sich entweder um meist freundschaftliche Aushilfen zwischen benachbarten Firmen oder Unternehmen gleicher Wirtschaftszweige zur Deckung eines Spitzenbedarfs oder zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit unter den betroffenen Arbeitnehmern oder aber um die schwerwiegendsten Fälle des illegalen Verleihs, bei denen der Verleiher sich rücksichtslos über die Rechtsordnung hinwegsetzt und auch die Vorschriften des Sozialversicherungs- und Steuerrechts verletzt, ohne sich der Mühe einer Tarnung zu unterziehen.

In der ganz überwiegenden Mehrzahl der aufgedeckten Fälle sind die illegalen Verleiher aber bemüht, ihre Tätigkeit, vielfach systematisch geplant und organisiert, zu tarnen. Eindeutig häufigste Arbeitsweise ist dabei die Verschleierung durch sog. Scheinwerkverträge, meist in Form des Subunternehmervertrages. Beim Abschluß von Scheinwerkverträgen nutzt der illegale Verleiher an sich zulässige Vertragsformen des Bürgerlichen Rechts, wobei er schriftlich einen rechtlich einwandfreien Werkvertrag mit dem Entleiher abschließt, in der Vertragswirklichkeit aber unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung betreibt.

In einem Werkvertrag verpflichtet sich der Werkunternehmer (Hersteller) gegenüber dem Besteller (Auftraggeber) zur Herstellung eines Werkes. Gegenstand des Werkvertrages kann sowohl die Herstellung oder Veränderung einer Sache als auch ein anderer durch Arbeit oder Dienstleistung zu erzielender Erfolg sein (§ 631 BGB). Bei der Durchführung des Werkvertrages kann sich der Unternehmer (Hersteller) auch der Hilfe seiner Arbeitnehmer als Erfüllungsgehilfen (§ 278 BGB) bedienen. Die Erfüllungsgehilfen können auch in den Betrieb des Bestellers entsandt werden und dort ihre Arbeit verrichten. Nach Bürgerlichem Recht kann die Haftung des Unternehmers für das von ihm zu erbringende Werk ausgeschlossen werden (§ 637 BGB).

Bei einem Scheinwerkvertrag wählen Verleiher und Entleiher die rechtliche Möglichkeit des Werkvertragsrechts, um unter dem Deckmantel eines Werkvertrages in Wahrheit Arbeitnehmerüberlassung vorzunehmen, bei der vom Verleiher kein Erfolg, sondern nur das Zurverfügungstellen eines Arbeitnehmers für eine bestimmte Zeit geschuldet wird.

Dabei bedient sich der illegale Verleiher vor allem der Form des sog. Subunternehmervertrages. Der Hauptunternehmer (Entleiher) verpflichtet in diesen Fällen durch Scheinwerkverträge Subunternehmer, die ihrerseits wiederum mit einem anderen Unternehmer Scheinwerkverträge abzuschließen. Zur Verschleierung der Arbeitnehmerüberlassung, die hinter dem Scheinwerkvertrag steht, wird die an sich nach Zeiteinheiten (Arbeitsstunden des überlassenen Leiharbeitnehmers) berechnete Vergütung des illegalen Verleihers in eine scheinbare Vergütung nach Aufmaßeinheiten (z. B. Quadratmeter) umgewandelt. So haben die Verfolgungsbehörden wiederholt Tabellen zur Umrechnung von Stundenlöhnen in Kubikmeter und Tonnenpreise oder Aufmaße, etwa bei Verputzarbeiten oder der Verlegung von Baustahl, aufgefunden.

Auch konnten Rechnungen in doppelter Ausführung sichergestellt werden, von denen eine über einen Pauschalpreis, die andere bei gleichem Rechnungsbetrag über geleistete Arbeitsstunden lautete. Die sich hinter Scheinwerkverträgen tarnenden illegalen Verleiher haben ihre Täuschungsmethoden im Berichtszeitraum weiter verfeinert. Dabei stellen sie es besonders darauf ab, die Aufklärungsarbeit der Verfolgungsbehörden zu erschweren und die Ermittlungen in eine falsche Richtung zu lenken.

Verhältnismäßig häufig ist die Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH), die von Personen gegründet werden, die straf- oder steuerrechtlich noch nicht in Erscheinung getreten sind. Einige wenige Arbeitnehmer werden ordnungsgemäß zur Steuer und Sozialversicherung angemeldet, damit Unbedenklichkeitsbescheinigungen der Sozialversicherungseinzugsstellen und der Steuerbehörden ausgestellt werden. Tatsächlich wird dann ein Vielfaches an Arbeitskräften beschäftigt. Selbst für die angemeldeten Arbeitnehmer werden Sozialversicherungsbeiträge und Steuern nur verkürzt gezahlt.

Vorsorglich werden von den gleichen Hintermännern aber mit anderen Stroh Männern an möglichst weit entfernten Orten des Bundesgebietes weitere Gesellschaften mit beschränkter Haftung gegründet, die erst tätig werden, wenn der Zugriff der Verfolgungsbehörden auf die illegalen Verleih betreibende GmbH droht. So ist im Falle der Entdeckung die lückenlose Fortsetzung der Geschäfte von einem anderen Betriebsitz aus möglich.

Zusätzlich wird die Aufklärung des illegalen Verleihs dadurch erschwert, daß Firmensitz und Beschäftigungsort der Leiharbeitnehmer regional getrennt werden und der Betriebsitz mit Vorliebe in ländlichen und strukturschwachen Gebieten gewählt wird.

Bei der Irreführung der Verfolgungsbehörden entwickelten die illegalen Verleiher eine beachtliche Findigkeit. So gründeten jugoslawische illegale Verleiher mit Hilfe einer deutschen Scheingeschäftsführerin eine Verleihfirma mit italienischem Namen, um so die Verfolgungsbehörden abzulenken. Niederländische illegale Verleiher sind sogar dazu übergegangen, Scheinfirmen deutschen Rechts mit Unterlagen konkurrierender illegaler niederländischer Verleiher auszurüsten und in der Bundesrepublik Deutschland mit diesen Unterlagen und unter dem Namen der konkurrierenden Firmen tätig werden zu lassen. Dadurch hoffen die illegalen Verleiher, die Ermittlungen auf die Konkurrenten abzulenken und selbst unbehelligt zu bleiben.

Häufig dient zur Verschleierung des illegalen Verleihs auch das Hintereinanderschalten von zwei (Schein-)Werkunternehmern. Der illegale Verleiher schließt mit einem angeblichen Werkunternehmer einen Subunternehmervertrag. Dieser Subunternehmer, der seinerseits eine Scheinfirma ist, schließt wiederum Scheinwerkverträge mit weiteren Subunternehmern, den sog. „Sub-Subs“.

Auch diese Subunternehmer sind Scheinfirmen. Sie betreiben in Wahrheit illegalen Verleih an den ersten Subunternehmer. Infolge der Einschaltung des ersten Subunternehmers findet der Verleih nicht mehr unmittelbar zwischen den illegalen Verleihern und dem Hauptunternehmer statt. Im Falle von Ermittlungen kann sich der Hauptunternehmer auf Grund der verstärkten Beweisschwierigkeiten häufig mit Erfolg auf die Durchführung echter Werkverträge berufen, der erste Subunternehmer und die sog. „Sub-Subs“ lösen ihre Scheinfirmen auf und sind für die Verfolgungsbehörden nur schwer greifbar.

Eine weitere Erscheinungsform der Tarnung illegaler Arbeitnehmerüberlassung wird wieder zunehmend festgestellt, nämlich die Gewerbeanmeldung von Einzelpersonen, die dann ebenfalls als sog. Subunternehmer für angebliche Auftraggeber tätig werden. In Wahrheit sind die angeblich selbständigen Gewerbetreibenden aber Arbeitnehmer des illegalen Verleihers, die sich auf Drängen des Verleihers als selbständige Gewerbetreibende angemeldet haben. Schwerpunkte dieser Erscheinungsform haben sich insbesondere im Montage- und Schweiß-

bereich sowie im Fleischereigewerbe herausgebildet; neuerdings sind sie auch bei Berufskraftfahrern zu beobachten.

B. Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

In der öffentlichen Erörterung der Probleme der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung spielen die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt eine erhebliche Rolle. Das gilt sowohl für die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung mit Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit als auch für die illegale Arbeitnehmerüberlassung.

1. Zugelassene Arbeitnehmerüberlassung

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil vom 4. April 1967, mit dem es das bis dahin geltende vollständige Verbot der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung aufhob, die Erwartung ausgesprochen, die Arbeitnehmerüberlassung werde nach ihrer Zulassung keinen Umfang gewinnen, der den Arbeitsmarkt nennenswert beeinflusst. Daher kommt der Größenordnung des zugelassenen Verleihs eine besondere Bedeutung zu.

a) Größenordnung

Schon in den vorangegangenen vier Erfahrungsberichten der Bundesregierung zum AÜG war herausgestellt worden, daß die zugelassene gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung kaum einen unmittelbaren Einfluß auf den allgemeinen Arbeitsmarkt hatte. Diese Aussage gilt auch für die Jahre 1980 bis 1983.

Nur ein geringfügiger Anteil aller sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer waren Leiharbeiter.

Am 30. Juni 1980 waren von rund 20,95 Mio. sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmern 47 021 Leiharbeiter. Der Anteil der Leiharbeiter an der Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer betrug also 0,22 v. H. Am 30. Juni 1983 waren von 20,15 Mio. Arbeitnehmern nur 25 702, also 0,13 v. H., Leiharbeiter. In den übrigen Monaten war der Anteil der Leiharbeiter noch niedriger, weil ihre Höchstzahl jeweils in den Sommermonaten erreicht wird.

Selbst wenn man nur einen Arbeitsmarktausschnitt betrachtet, nämlich die Erledigung zeitlich begrenzter Arbeiten, so ist der Anteil der Leiharbeiter gering. Für derartige Arbeiten stellen die Betriebe entweder im Wege der Selbstsuche oder durch Vermittlung der Bundesanstalt für Arbeit selbst Arbeitskräfte ein oder lassen die Arbeiten von anderen Firmen im Rahmen echter Werkverträge erledigen oder entleihen Leiharbeiter von einem Verleiher mit einer Erlaubnis. Zwar gibt es keine statistischen Zahlen zur Selbstsuche der Arbeitgeber und zur Entsendung von Erfüllungsgehilfen im Rahmen echter Werkverträge, aber es ist offenkun-

dig, daß die Zahl der unmittelbar eingestellten Arbeitnehmer und der Erfüllungsgehilfen im Rahmen eines Werkvertrages die der legalen Leiharbeiter wesentlich übertrifft.

Während des gesamten Berichtszeitraums ist die Nachfrage nach Leiharbeitnehmern, wie die statistischen Zahlen beweisen, gesunken, und zwar verstärkt ab 1. Januar 1982 durch das Verbot des Verleihs von Arbeitskräften in Betriebe des Baugewerbes zu Arbeiten, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden.

Die eingetretene Verschlechterung der gesamten Arbeitsmarktlage, die durch hohe Arbeitslosenzahlen in allen Berufsbereichen und in den unterschiedlichsten Qualifikationen gekennzeichnet ist, denen nur wenige offene Stellen in allen Wirtschaftszweigen gegenüberstehen, hat die früher manchmal geäußerten Befürchtungen, es könne zu einer — wenigstens regional begrenzten — Monopolisierung von Arbeitskräften mit bestimmten Qualifikationen durch Verleiher kommen, beseitigt. Allerdings waren die Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit in einigen begrenzten Bereichen, nämlich dem Stahl-, Rohrleitungs-, Elektroanlagen-, Kessel- und Behälterbau nicht immer in der Lage, so kurzfristig gutqualifizierte Arbeitskräfte zu vermitteln, wie sie von den Arbeitgebern benötigt wurden, so daß auf Verleiher zurückgegriffen wurde.

b) Folgen für die Unternehmen

Für die Unternehmen war die legale Arbeitnehmerüberlassung auch im Berichtszeitraum wichtig zur Deckung kurzfristigen Arbeitskräftebedarfs.

Die Arbeitnehmerüberlassung wird zum Ausgleich unerwarteter Arbeitsspitzen, zur Anpassung an unterschiedliche Auftrags- und Produktionsstrukturen und zur Erledigung befristeter Aufgaben eingesetzt.

Aus der Sicht der Unternehmen und Betriebe ist es unwirtschaftlich, die Zahl der Dauerarbeiter nach den höchstmöglichen Arbeitsspitzen zu bemessen. Deswegen machen sie bei kurzfristigem und vorübergehendem Ausfall von Arbeitskräften von der Möglichkeit Gebrauch, vorübergehend auf dem frei gewordenen Arbeitsplatz einen oder (wegen der Beschränkung der Überlassungsdauer auf drei Monate) mehrere Leiharbeiter tätig werden zu lassen.

Eine gewisse Bedeutung hat die Arbeitnehmerüberlassung zwischen Unternehmen des gleichen Wirtschaftszweiges zur Vermeidung von Entlassungen bei vorübergehenden Beschäftigungsschwierigkeiten gewonnen. Die legale Arbeitnehmerüberlassung dient hier der Erhaltung von Beschäftigungsverhältnissen und schützt Arbeitnehmer vor Arbeitslosigkeit.

In manchen Fällen scheuen kleine und mittlere Unternehmen auch die Förmlichkeiten, die Anmeldung zur Sozialversicherung und die Abwicklung der Lohnsteuer, die selbst bei nur kurzfristiger Beschäftigung eines Arbeitnehmers erforderlich sind.

Sie weichen daher bei Aufträgen, die nur kurzfristig die zusätzliche Beschäftigung eines oder mehrerer Arbeitnehmer erfordern, nicht auf einen befristeten Arbeitsvertrag, sondern auf das Entleihen eines Leiharbeitnehmers von einem legalen Verleiher aus. Dabei haben sie wie alle Entleiher noch den Vorteil, daß sie mit dem Verleiher vereinbaren können, ungeeignete Leiharbeitnehmer zurückweisen zu dürfen und im Falle von Krankheit oder sonst entschuldigter Abwesenheit des Leiharbeitnehmers einen anderen Leiharbeitnehmer des Verleihers zu erhalten.

Die Unternehmen bedauern jedoch die Beschränkung der Überlassungsdauer desselben Leiharbeitnehmers an denselben Entleiher auf höchstens drei Monate. In vielen Fällen wird die höchstzulässige Überlassungsdauer den wirtschaftlichen Bedürfnissen nicht gerecht, so wenn z. B. ein längerfristig kranker Arbeitnehmer ersetzt werden soll. Auch viele Auftragsspitzen oder saisonal beschränkte Arbeiten lassen sich nicht innerhalb von drei Monaten abwickeln. Gerade wegen der Beschränkung auf drei Monate kommt es nach Ansicht der Arbeitgeber häufiger zum Ausweichen in echte oder leider auch unechte Werkverträge, die bei einer längeren Überlassungsdauer nicht notwendig wären.

Das Verbot der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes zu Arbeiten, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden (§ 12 a AFG), durch das Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz seit dem 1. Januar 1982 hat den Unternehmen für diesen Bereich die Nutzung der legalen Leiharbeit untersagt. Von den Verbänden der Arbeitgeber wird dieses Verbot beklagt. Auch andere der Bundesregierung zugegangene Stellungnahmen gehen davon aus, daß die flexible Personaleinsatzplanung im Baubereich erschwert wurde.

c) Auswirkungen auf Leiharbeitnehmer

Der legale Verleiher bietet dem von ihm verliehenen Leiharbeitnehmer grundsätzlich einen Dauerarbeitsplatz. Artikel 1 § 3 Abs. 1 Nr. 3 AÜG verbietet nämlich, mit dem Leiharbeitnehmer einen befristeten Arbeitsvertrag abzuschließen, es sei denn, daß sich für die Befristung aus der Person des Leiharbeitnehmers ein sachlicher Grund ergibt. Artikel 1 § 3 Abs. 1 Nr. 5 AÜG untersagt es zusätzlich, die Dauer des Arbeitsverhältnisses mit dem Leiharbeitnehmer auf die Zeit der erstmaligen Überlassung an einen Entleiher zu beschränken. Kann der Verleiher seinen Leiharbeitnehmer zwischen den Überlassungen an den Entleiher nicht beschäftigen, so ist er nach Artikel 1 § 11 Abs. 4 AÜG verpflichtet, dem Leiharbeitnehmer dennoch den vereinbarten Lohn zu zahlen. Der Anspruch des Leiharbeitnehmers auf den Lohn kann nicht durch Vertrag aufgehoben oder beschränkt werden.

Der Verleiher bündelt also kurzfristige Tätigkeiten bei Entleihern und sichert so dem bei ihm beschäftigten Leiharbeitnehmer die Vorteile eines Dauerarbeitsplatzes. Auf diese Weise schafft die legale Arbeitnehmerüberlassung durch das Aneinanderreihen von Beschäftigungen bei Entleihern für

Leiharbeitnehmer Dauerarbeitsplätze mit vollem Lohnanspruch auch für die zu überbrückende Zwischenzeit.

Der legale Verleih hat deshalb auch die — gerade in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit besonders wichtige — arbeitsmarktpolitische Wirkung, zusätzliche Dauerarbeitsplätze zu schaffen. Für den Leiharbeitnehmer, der bei einem legalen Verleiher tätig ist, hat diese Tätigkeit den zusätzlichen Vorteil, daß er alle Vorteile und Sicherungen eines Dauerarbeitsplatzes genießt, aber gleichzeitig eine größere Abwechslung in der beruflichen Tätigkeit hat und die Gelegenheit erhält, Erfahrungen in verschiedenen Betrieben zu sammeln. Manche Leiharbeitnehmer begrüßen auch die Möglichkeit, durch die Tätigkeit bei einem Verleiher vor der Entscheidung über die endgültige Berufswahl und den endgültigen Arbeitgeber unterschiedliche Betriebe kennenzulernen und die Berufswahl dann auf der Grundlage breiter Erfahrungen treffen zu können.

Sehr viele Leiharbeitnehmer suchen in der Beschäftigung bei einem Verleiher aber gar keinen Dauerarbeitsplatz, sie streben lediglich eine kurzfristige Beschäftigung an, entweder um nicht gebunden zu sein oder um bestimmte Zeiträume mit einer bezahlten Tätigkeit zu überbrücken. Deshalb befinden sich unter den Leiharbeitnehmern verhältnismäßig viele Studenten und Schüler, die nur während der Schul- oder Semesterferien arbeiten wollen, aber auch Hausfrauen oder andere sonst nicht berufstätige Personen, die nur vorübergehend eine bezahlte Beschäftigung suchen, etwa um Urlaubsgeld oder die Kosten einer größeren Anschaffung zu verdienen. Schließlich nutzen einige Leiharbeitnehmer legaler Verleiher die Überlassung an wechselnde Entleiher auch dazu, sich dem Zugriff ihrer Gläubiger möglichst weitgehend zu entziehen.

Mit dem Verbot der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes zu Arbeiten, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden, ist für die Arbeitnehmer die Möglichkeit entfallen, im Baubereich ein Leiharbeitsverhältnis einzugehen. Vor dem Verbot war die Befürchtung geäußert worden, die bisher im Baubereich tätigen Leiharbeitnehmer könnten in größerer Zahl arbeitslos werden. Es konnte jedoch nicht festgestellt werden, daß im nennenswerten Umfang legale Leiharbeitnehmer des Baugewerbes nach dem Verbot der Leiharbeit für den Baubereich arbeitslos geworden sind. Für den grenzüberschreitenden Verleih französischer Bauarbeiter aus Frankreich nach Baden-Württemberg, der vor dem Verbot im Baubereich einen großen Umfang hatte, hat beispielsweise die Arbeitsgruppe Regionale Wirtschaftspolitik der deutsch-französisch-schweizerischen Regierungskommission für nachbarschaftliche Fragen am 14. November 1983 ausdrücklich festgestellt, daß es zu keinen zusätzlichen Arbeitslosmeldungen französischer Bauarbeiter gekommen ist, weil die früheren Leiharbeitnehmer entweder von den Entleihern unmittelbar eingestellt worden sind oder andere Arbeitsplätze gefunden haben oder eine Umgehungsmöglichkeit gefunden wurde.

d) Auswirkungen auf Arbeitskämpfe

Nach Artikel 1 § 11 Abs. 5 AÜG ist ein Leiharbeiter nicht verpflichtet, bei einem Entleiher tätig zu sein, soweit dieser von einem Arbeitskampf unmittelbar betroffen ist.

Zusätzlich hat der Bundesverband für Zeitarbeit — BZA —, in dem eine Anzahl von Verleihunternehmen zusammengeschlossen ist, in einem Manteltarifvertrag mit der DAG vereinbart, daß sich die Tarifvertragsparteien darüber einig seien, daß ein Einsatz bei einem Entleiher dann nicht in Frage komme, wenn dessen Betrieb legal bestreikt werde.

Während des gesamten Berichtszeitraums wurde eine Tätigkeit von Leiharbeitnehmern bei Arbeitskämpfen in Entleiherbetrieben nicht festgestellt.

2. Illegale Arbeitnehmerüberlassung

Da es genaue Feststellungen zum Umfang der illegalen Arbeitnehmerüberlassung nicht gibt, sind auch alle Aussagen über ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt nur unter Inkaufnahme einer gewissen Ungenauigkeit möglich. Dennoch sind sich alle von der Bundesregierung bei der Vorbereitung des Berichts angehörten Stellen darüber einig, daß die illegale Arbeitnehmerüberlassung negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hat.

a) Größenordnung

Der Umfang der illegalen Arbeitnehmerüberlassung dürfte erheblich über dem Umfang der legalen Arbeitnehmerüberlassung liegen. Auch wenn man von etwa 100 000 illegalen Leiharbeitnehmern ausgeht (vgl. S. 15), so beträgt die Zahl der illegalen Leiharbeiter höchstens 0,5 v. H. aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die illegale Arbeitnehmerüberlassung konzentriert sich zum ganz überwiegenden Teil auf zwei Wirtschaftszweige, nämlich die Bauwirtschaft und die Metallbe- und -verarbeitung. In diesen beiden Bereichen hat die illegale Arbeitnehmerüberlassung auch den Arbeitsmarkt erheblich beeinflußt. Für den Bereich der Bauwirtschaft hat das ab 1. Januar 1982 geltende Verbot der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung von Arbeitnehmern in Betrieben des Baugewerbes zu Arbeiten, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden, zu einem nennenswerten Rückgang des illegalen Verleihs nicht geführt. Einige der Bundesregierung zugegangenen Äußerungen gehen sogar davon aus, daß der illegale Verleih im Baubereich weiter zugenommen hat. Demgegenüber betonen der DGB und die IG Bau-Steinerden den großen Nutzen, den das Verbot der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung im Baubereich für die Verfolgung illegaler Arbeitnehmerüberlassung gehabt hat. Zu Recht weisen sie außerdem darauf hin, daß über den endgültigen Erfolg des Verbots der Leiharbeit im Baubereich verbindliche Aussagen noch nicht möglich sind. Nach einer Übergangsvorschrift für bereits abgeschlossene Verträge war noch bis 1. April 1982 legaler Verleih im Baubereich zulässig. Infolge der Neuorganisa-

tion und der notwendigen Schulung des neu von der Bundesanstalt für Arbeit zur Verfolgung illegaler Arbeitnehmerüberlassung eingesetzten Personals kam das Verbot erst seit 1983 — in einigen Stützpunkten sogar erst ab der zweiten Jahreshälfte — voll zum Tragen. Für den Wirtschaftszweig der metallbe- und -verarbeitenden Industrie wird ebenfalls berichtet, daß illegaler Verleih einen erheblichen Anteil am Arbeitsmarkt hat.

Von der grenzüberschreitenden illegalen Arbeitnehmerüberlassung hat insbesondere der illegale Verleih aus den Niederlanden in die Bundesrepublik Deutschland den Arbeitsmarkt negativ beeinflußt. Besonders in den deutsch-niederländischen Grenzbezirken sind im Bereich der Bauwirtschaft zahlreiche Kolonnen illegaler niederländischer und britischer Leiharbeiter tätig, die von niederländischen Verleihern oder ihren Stroh Männern im Bundesgebiet verliehen werden. Das hat zu erheblichen Störungen des Bauarbeitsmarktes geführt.

b) Folgen für die Unternehmen

Schon in den früheren Berichten der Bundesregierung zum AÜG wurde betont, daß Unternehmen, die von illegalen Verleihern Arbeitskräfte entleihen, durch die Zusammenarbeit mit illegalen Verleihern Kosten sparen. Illegale Leiharbeiter können billiger als legale Arbeitnehmer verliehen werden und verursachen weniger Kosten als legal beschäftigte Stammarbeitnehmer, weil die illegalen Verleiher in vielen Fällen für ihre Arbeitnehmer keine Sozialversicherungsbeiträge abführen und Steuern nicht entrichten. Sie sind deshalb vielfach in der Lage, den Entleihern niedrige Stundenlöhne für die illegal verliehenen Leiharbeiter zu berechnen.

Allerdings wird der wirtschaftliche Nutzen für den Entleiher beeinträchtigt, sobald der illegale Verleih den Behörden oder Gerichten bekannt wird. Seit dem 1. Januar 1982 begeht der illegale Entleiher eine Ordnungswidrigkeit, die mit Geldbuße bis zu 50 000 DM geahndet werden kann. Nach § 17 Abs. 4 des Ordnungswidrigkeitengesetzes kann die Geldbuße diesen Betrag sogar überschreiten, wenn der wirtschaftliche Nutzen, den der Entleiher aus dem illegalen Verleih gezogen hat, größer ist als die Höchstgrenze der angedrohten Geldbuße.

Der illegale Entleiher wird außerdem kraft Gesetzes (Artikel 1 § 10 AÜG) als Arbeitgeber des illegalen Leiharbeitnehmers fingiert. Er schuldet dem illegalen Leiharbeiter den Lohn. Außerdem haftet er für die Sozialversicherungsbeiträge der illegal verliehenen Leiharbeiter. Selbst wenn der illegale Entleiher bereits die vereinbarte Vergütung an den illegalen Verleiher entrichtet hat, trifft ihn das Risiko, nochmals an Leiharbeiter und an die Einzugsstellen der Sozialversicherung zahlen zu müssen. Trotz der mit der Nutzung illegaler Arbeitnehmerüberlassung verbundenen Gefahren für den illegalen Entleiher hat nach mehreren Stellungnahmen, die der Bundesregierung zur Vorbereitung dieses Berichtes zugegangen sind, der illegale Verleih im Baubereich, aber auch in einigen

Zweigen der metallbe- und -verarbeitenden Wirtschaft einen so großen Umfang angenommen, daß aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit viele Unternehmer sich gedrängt sahen, zur Senkung ihrer Kosten illegale Leiharbeiter zu beschäftigen. Die Bundesanstalt für Arbeit spricht in diesem Zusammenhang von einer sogenannten Sogwirkung des illegalen Verleihs.

c) Auswirkungen auf Leiharbeiternehmer

Sofern Leiharbeiternehmer nicht aus wirtschaftlicher Not und, um der Arbeitslosigkeit zu entgehen, bei einem illegalen Verleiher ein Arbeitsverhältnis eingehen, bildet den Hauptanreiz für eine Tätigkeit als illegaler Leiharbeiternehmer der Umstand, daß die illegalen Verleiher in vielen Fällen höhere Nettoarbeitslöhne zahlen, als sie in einem legalen Arbeitsverhältnis erzielt werden können. Wegen der Nichtabführung von Sozialversicherungsbeiträgen und Lohnsteuern zahlen illegale Verleiher häufig Bruttolohnbeträge als Nettolohnbeträge aus.

Die illegalen Leiharbeiternehmer erleiden dadurch aber erhebliche Nachteile. Sie bleiben Schuldner der Lohnsteuer. Ihre soziale Sicherung ist gefährdet.

Unter den illegalen Leiharbeitnehmern sind verhältnismäßig viele nichtdeutsche Arbeitnehmer ohne eine erforderliche Arbeitserlaubnis und oft auch ohne Aufenthaltserlaubnis. Diese illegalen Ausländer finden bei den Arbeitgebern nur schwer eine Beschäftigung. Illegale Verleiher sind dagegen eher bereit, Ausländer ohne die erforderliche Arbeitserlaubnis zu beschäftigen. Die illegalen Verleiher haben oft keine festen Geschäftsräume und nicht einmal eine feste Anschrift. Sie vertrauen darauf, daß von den Behörden ihr illegales Verhalten entweder nicht entdeckt wird, oder daß sie bei einer Entdeckung Gelegenheit haben, sich den Folgen des illegalen Verleihs und der illegalen Ausländerbeschäftigung zu entziehen, indem sie ihren Aufenthalt wechseln. Eine weitere Gruppe illegaler Leiharbeiternehmer bilden Schuldner, insbesondere Unterhaltsschuldner, die Lohnpfändungen durch ihre Gläubiger entgehen wollen. Illegale Verleiher sind auch von den Gläubigern meist nicht zu ermitteln. Lohnpfändungen werden von illegalen Verleihern nicht beachtet.

C. Sozial- und arbeitsrechtliche Auswirkungen der Arbeitnehmerüberlassung

Die sozial- und arbeitsrechtlichen Auswirkungen der legalen Arbeitnehmerüberlassung einerseits und des illegalen Verleihs andererseits sind völlig unterschiedlich. Gerade eine Untersuchung dieser Auswirkungen zeigt, daß die legale Arbeitnehmerüberlassung zwar eine Sonderform der üblichen legalen Beschäftigungsverhältnisse darstellt, aber kaum schwerwiegende nachteilige Abweichungen in sozial- oder arbeitsrechtlicher Sicht von einem üblichen Arbeitsverhältnis aufweist. Dagegen zeigt die illegale Arbeitnehmerüberlassung alle die negativen sozial- und arbeitsrechtlichen Auswirkungen,

die sie mit anderen Erscheinungsformen illegaler Beschäftigung wie der illegalen Ausländerbeschäftigung und der Schwarzarbeit gemeinsam hat.

1. Zugelassene Arbeitnehmerüberlassung

Im Interesse des sozialen Schutzes der Leiharbeiternehmer und um ein Funktionieren des Arbeitsmarktes sicherzustellen, enthält das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz eine Anzahl von Schutzvorschriften, die der legale Verleiher zu beachten hat. Die Beachtung der Vorschriften wird durch eine Reihe von Prüfungs- und Kontrollrechten der Bundesanstalt für Arbeit sowie durch Meldepflichten des legalen Verleihers gesichert.

Der Bundesanstalt für Arbeit war es im Berichtszeitraum möglich, die Überwachung der legalen Verleiher so zu intensivieren, daß — abgesehen von zusätzlichen Überprüfungen bei besonderem Anlaß — jeder legale Verleiher mindestens einmal jährlich unter Durchsicht seiner Geschäftsunterlagen in seinen Geschäftsräumen eingehend von der Bundesanstalt für Arbeit überprüft wurde. Bei Verleihern mit Geschäftssitz in Frankreich erfolgten die Überprüfungen durch die französische Arbeitsverwaltung, bei Verleihern mit Geschäftssitz in Großbritannien war eine eingehende Prüfung durch britische Stellen wenigstens vor Erteilung einer unbeschränkten Verleiherlaubnis, also nach dreijähriger ununterbrochener und unbeanstandeter gewerbmäßiger Arbeitnehmerüberlassung in die Bundesrepublik Deutschland mit einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit möglich.

a) Sozialrechtliche Sicherung der Leiharbeiternehmer

Die Feststellung in den vorangegangenen vier Erfahrungsberichten der Bundesregierung, daß die soziale Sicherheit der von legalen Verleihern verliehenen Leiharbeiternehmer gewährleistet ist, hat auch für die Jahre 1980 bis 1983 Gültigkeit. Bei dem Einzug der Sozialversicherungsbeiträge für die legalen Leiharbeiternehmer hat es mit den Verleihern, die im Besitz einer Verleiherlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit sind, nennenswerte Probleme nicht gegeben. Auch die Entleiher, die von legalen Verleihern entleihen, halten die im Interesse der Leiharbeiternehmer in § 19 der Zweiten Datenerfassungsverordnung festgelegte Pflicht zur Abgabe von Kontrollmeldungen über die entlehnten Leiharbeiternehmer regelmäßig ein. Der Bundesverband der Ortskrankenkassen hat ausdrücklich darauf hingewiesen, daß der Vorschrift des § 393 Abs. 3 Reichsversicherungsordnung, nach der auch bei legalem Verleih der Entleiher für die Beitragsschulden des Verleihers zur Sozialversicherung selbstschuldnerischer Bürge ist, kaum praktische Bedeutung zugekommen ist.

Allerdings hat die ständige Überwachung durch die Bundesanstalt für Arbeit ergeben, daß in den vier Jahren von 1980 bis 1984 in 81 Fällen auch legale

Verleiher Steuern und Sozialversicherungsbeiträge nicht abgeführt haben. In jedem Fall eines Verstößes gegen sozialversicherungsrechtliche oder steuerrechtliche Vorschriften kann die Bundesanstalt für Arbeit nach Artikel 1 § 5 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. Artikel 1 § 3 Abs. 1 Nr. 1 AÜG die Verleiherlaubnis widerrufen. In zahlreichen Fällen der Nichtabführung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen durch legale Verleiher handelt es sich aber um Streitfragen der steuerrechtlichen und sozialversicherungsrechtlichen Beurteilung der vorübergehenden Beschäftigung von Studenten, Schülern und sonstigen Aushilfskräften, die erst einer gerichtlichen Klärung bedurfte, so daß die Bundesanstalt für Arbeit von einem Widerruf der Erlaubnis abgesehen hat, wenn den Verleihern ein Schuldvorwurf nicht zu machen war. Trotz dieser Fälle gilt auch für diesen Berichtszeitraum die Feststellung des Bundesverbandes der Ortskrankenkassen für die Jahre 1978 und 1979, daß sich die Verstöße der erlaubt tätigen Verleiher gegen sozialversicherungsrechtliche Vorschriften allenfalls im gleichen Rahmen bewegen wie bei anderen Arbeitgebern.

b) Arbeitsrechtliche Sicherung der Leiharbeitnehmer

Zugunsten der Leiharbeitnehmer eines zugelassenen Verleihers überwacht die Bundesanstalt für Arbeit auch, ob der Verleiher die arbeitsrechtlichen Pflichten einhält. Während bei allen anderen Arbeitgebern bei einer Verletzung arbeitsrechtlicher Pflichten grundsätzlich der beeinträchtigte Arbeitnehmer selbst tätig werden muß und sein Recht ggf. vor den Gerichten durchzusetzen hat, untersucht die Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen ihrer regelmäßigen Überprüfungen nach dem AÜG von Amts wegen, ob der Verleiher mit einer Verleiherlaubnis seine Arbeitgeberpflichten gegenüber den Leiharbeitnehmern erfüllt.

Dabei erstreckt sich die Prüfung der Bundesanstalt für Arbeit nicht nur auf die Beachtung der Lohnzahlungs- und Urlaubsgewährungspflicht des Verleihers gegenüber dem Leiharbeitnehmer, sondern auch auf Einzelheiten wie die Gestaltung der Arbeitszeit sowie Art und Höhe von Auslösungen. Stellt die Bundesanstalt für Arbeit Verletzungen der arbeitsrechtlichen Pflichten durch den Verleiher fest, so veranlaßt sie den Verleiher, die arbeitsrechtlichen Pflichten zu erfüllen. Sie kann auch die Verleiherlaubnis widerrufen, zumal wenn es sich um schwerwiegende oder hartnäckige Verstöße handelt.

Die Prüfung schließt auch ein, ob eine für einen Verleiher tätige Person als selbständiger sogenannter „freier Mitarbeiter“ tätig ist, dem gegenüber nur Pflichten nach allgemeinem Vertragsrecht bestehen, oder Arbeitnehmer ist, dem gegenüber der Verleiher arbeitsrechtliche Pflichten hat. Während des Berichtszeitraums hat die Bundesanstalt für Arbeit in 64 Fällen festgestellt, daß angeblich freie Mitarbeiter in Wahrheit Arbeitnehmer des Verleihers waren und dafür Sorge getragen, daß auch diesen gegenüber die arbeitsrechtlichen Pflichten erfüllt werden.

Nicht nur die Erfüllung der allgemeinen arbeitsrechtlichen Pflichten wird von den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit bei den zugelassenen Verleihern überwacht, sondern auch die Beachtung der arbeitsrechtlichen Sondervorschriften des AÜG. Es handelt sich dabei vor allem um die Bestimmung, daß die Dauer der Überlassung eines Leiharbeitnehmers an denselben Entleiher drei Monate nicht überschreiten darf (Artikel 1 § 3 Abs. 1 Nr. 6 AÜG) und das Verbot der Befristung des Arbeitsvertrages zwischen Leiharbeitnehmer und Verleiher.

aa) Befristung des Arbeitsvertrages

Das Verbot, mit dem Leiharbeitnehmer befristete Arbeitsverträge abzuschließen (Artikel 1 § 9 Nr. 2 AÜG), dient dem Schutz des Leiharbeitnehmers. Es soll ihm die Sicherheit eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses gewährleisten. Nur wenn in der Person des Leiharbeitnehmers ein sachlicher Grund vorliegt, darf das Arbeitsverhältnis zwischen Verleiher und Leiharbeitnehmer auch befristet abgeschlossen werden. Ein bloßer Wunsch des Leiharbeitnehmers ist kein derartiger sachlicher Grund.

Würde der Wunsch des Leiharbeitnehmers ausreichen, so bestünde die Gefahr, daß der Verleiher zur Verminderung seines Arbeitgeberberrisikos den in der Regel sozial und wirtschaftlich schwächeren Leiharbeitnehmer dazu drängt, scheinbar freiwillig einen Wunsch nach Befristung des Arbeitsverhältnisses zu äußern.

Bei einem großen Teil der Arbeitsverträge zwischen Verleiher und Leiharbeitnehmer liegen jedoch sachliche Gründe für die Befristung vor. Es handelt sich dabei vor allem um diejenigen Leiharbeitnehmer, die beispielsweise als Studenten oder Schüler nur in den Ferien arbeiten wollen, um Leiharbeitnehmer, die eine Wartezeit überbrücken, oder um Leiharbeitnehmer, die wegen familiärer Verpflichtungen nur ein befristetes Arbeitsverhältnis eingehen wollen.

Bei ihrer Überwachung der Verleiher hat die Bundesanstalt für Arbeit festgestellt, daß in einer Reihe von Fällen das Verbot des Abschlusses befristeter Arbeitsverträge von den Verleihern umgangen wird. So schließen Verleiher mit den Leiharbeitnehmern zwar einen unbefristeten Arbeitsvertrag ab, lassen sich aber gleichzeitig vom Leiharbeitnehmer eine noch undatierte Kündigung des Arbeitsverhältnisses unterschreiben und aushändigen, um das Arbeitsverhältnis jederzeit beenden zu können. Häufiger kommt auch vor, daß der Leiharbeitnehmer dazu gedrängt wird, den unbefristet abgeschlossenen Arbeitsvertrag angeblich einverständlich aufzulösen. Die Leiharbeitnehmer werden auch veranlaßt, angeblich freiwillig von sich aus den unbefristeten Arbeitsvertrag zu kündigen, wenn für den Verleiher erkennbar ist, daß keine neuen Möglichkeiten zum Verleih bevorstehen. Derartige Kündigungen von Leiharbeitnehmern treten jährlich insbesondere vor den Weihnachts-/Neujahrstagen auf, obwohl die Leiharbeitnehmer innerhalb ihres unbefristeten Arbeitsverhältnisses an sich einen

Anspruch auf Zahlung des Arbeitsentgeltes auch für die Feiertage haben. Nicht zuletzt wegen dieser großen Zahl von Selbstkündigungen durch die Leiharbeiter am Jahresende erreicht die Zahl der Leiharbeiter zum Stichtag des 31. Dezember jeweils ihren Jahrestiefstand.

bb) Verbot der Deckungsgleichheit

Um sicherzustellen, daß der Verleiher das wirtschaftliche Risiko der Beschäftigung nicht auf den Leiharbeiter abwälzt, und zur Abgrenzung der Arbeitnehmerüberlassung von der Arbeitsvermittlung bestimmt das AÜG, daß der Verleiher die Dauer des Arbeitsverhältnisses mit dem Leiharbeiter nicht auf die Zeit der erstmaligen Überlassung an einen Entleiher beschränken darf. Der Verleiher muß vielmehr auch das Lohn- und Beschäftigungsrisiko dafür tragen, daß er den Leiharbeiter nach dem Tätigwerden bei einem Entleiher an einen anderen verleihen kann oder ihn selbst beschäftigen muß.

Das Verbot der Deckungsgleichheit gilt auch dann, wenn in der Person des Arbeitnehmers für die zeitliche Begrenzung eines Arbeitsvertrages ein sachlicher Grund besteht (LSG Hessen vom 18. Dezember 1980 — L 1/B-10/77).

cc) Überschreiten der Dreimonatsfrist

Das Verbot, einen Leiharbeiter demselben Entleiher für länger als drei Monate zu überlassen, soll den Aushilfscharakter und die vorübergehende Dauer des Verleihs betonen und sicherstellen, daß Dauerarbeitsplätze nicht mit Leihararbeitern besetzt werden.

Von den Verleihern, den Arbeitgeberverbänden und den Verbänden der Wirtschaft wird die Begrenzung der Überlassungsdauer auf drei Monate als zu eng angegriffen. Die Dreimonatsfrist sei sowohl beim Ersatz einer vorübergehend ausgefallenen Arbeitskraft als auch bei der Deckung zusätzlichen Arbeitskräftebedarfs durch vorübergehenden Spitzenarbeitsanfall zu kurz.

Tatsächlich reicht die Überlassungsdauer von drei Monaten nicht aus, wenn der Leiharbeiter einen länger erkrankten Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin mit Anspruch auf Mutterschutz ersetzen soll. Auch die Vertretung eines wehr- oder zivildienstleistenden Arbeitnehmers durch Leiharbeiter wird durch die Dreimonatsfrist erschwert.

Für die Erledigung vorübergehenden zusätzlichen Arbeitsanfalls reicht die Überlassungsdauer von höchstens drei Monaten in sehr vielen Fällen nicht aus. Manche Stellungnahmen für den Bericht der Bundesregierung sehen gerade in der Begrenzung auf drei Monate einen Grund für das Ausweichen in die keiner zeitlichen Begrenzung unterliegenden Werkverträge. Verschiedene ausländische Rechte, wie z. B. das französische, niederländische und belgische Recht, lassen daher eine Überlassungsdauer von bis zu sechs Monaten zu.

c) Betriebsverfassungsrecht

Das BillBG hat mit Wirkung vom 1. Januar 1982 den Artikel 1 § 14 AÜG über die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte des Betriebs- und Personalrates bei der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung neu gefaßt und damit viele mit dem Tätigwerden eines Leiharbeitnehmers zusammenhängende betriebs- und personalvertretungsrechtliche Fragen geklärt und geregelt.

Leiharbeiter sind auch betriebsverfassungsrechtlich Arbeitnehmer des Verleiherbetriebes und bleiben dies auch während der Zeit ihrer Überlassung an einen Entleiher. Sie haben aber im Entleiherbetrieb eine Reihe von Rechten nach dem Betriebsverfassungsgesetz. Zwar sind sie bei der Wahl der betriebsverfassungsrechtlichen Arbeitnehmervertreter im Entleiherbetrieb weder wahlberechtigt noch wählbar, sie haben aber das Recht, die Sprechstunden der Arbeitnehmervertretung im Entleiherbetrieb aufzusuchen und an den Betriebsversammlungen im Entleiherbetrieb teilzunehmen. Außerdem haben sie das Recht, in betrieblichen Angelegenheiten, die ihre Person betreffen, von den zuständigen Personen des Entleiherbetriebes gehört zu werden. Ihnen steht im Entleiherbetrieb das Recht zu, sich zu beschweren, wenn sie sich vom Entleiher oder von Arbeitnehmern des Entleiherbetriebes benachteiligt oder ungerecht behandelt oder in sonstiger Weise beeinträchtigt fühlen (§ 84 des Betriebsverfassungsgesetzes). Der Entleiher ist verpflichtet, den Leiharbeiter über dessen Aufgaben und Verantwortung sowie über die Art seiner Tätigkeit und ihre Einordnung in den Ablauf des Entleiherbetriebes zu unterrichten.

Auch werden wesentliche Rechte des Betriebsrates im Entleiherbetrieb nunmehr gesetzlich festgelegt. Vor der Übernahme eines Leiharbeitnehmers zur Arbeitsleistung hat der Arbeitgeber den Betriebsrat des Entleiherbetriebes nach § 99 des Betriebsverfassungsgesetzes zu beteiligen. Die schriftliche Erklärung des Verleihers über das Vorliegen der Verleiherlaubnis durch die Bundesanstalt für Arbeit, die der Verleiher beim Abschluß des Überlassungsvertrages mit dem Verleiher abzugeben hat, muß der Entleiher dem Betriebsrat vorlegen. Der Verleiher ist außerdem nach dem AÜG (Artikel 1 § 12 Abs. 2) verpflichtet, den Entleiher unverzüglich über den Zeitpunkt eines Wegfalls der Erlaubnis zu unterrichten. Diese Mitteilung hat der Entleiher ebenfalls unverzüglich dem Betriebsrat bekanntzugeben.

Auch für das Personalvertretungsrecht nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz gelten die Bestimmungen über die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates sinngemäß. Die Bundesländer haben auf Anfrage erklärt, daß sie noch prüfen, ob sie entsprechende Vorschriften in die Landespersonalvertretungsgesetze aufnehmen.

Für die betriebsverfassungsrechtliche Stellung der Leiharbeiter im Verleiherbetrieb gelten die allgemeinen Vorschriften des Betriebsverfassungsrechts. Wie schon für die vorangegangenen Berichtszeiträume hat die DAG auch für die Jahre

1980 bis 1983 darauf hingewiesen, daß in den Verleiherbetrieben, die keine Mischbetriebe sind, sondern ausschließlich oder vornehmlich Arbeitnehmerüberlassung betreiben, nur in wenigen Fällen Betriebsräte bestehen.

Das Fehlen von Betriebsräten in Verleihunternehmen erklärt sich weitgehend durch die Besonderheit der Betriebsform. Die Leiharbeiter sind auf zahlreiche Entleiherbetriebe verstreut. Sie haben ständig wechselnde und — auf höchstens drei Monate — zeitlich begrenzte Einsätze. In vielen Fällen besteht für sie gar keine Notwendigkeit, den Verleiherbetrieb aufzusuchen, oder der Verleiherbetrieb besteht nur aus einem Büro, von dem aus die Arbeitnehmerüberlassung betrieben wird.

d) Durchbrechen der Tarifeinheit

Leiharbeiter durchbrechen den Grundsatz der „Tarifeinheit im Betrieb“, denn auf ihr Arbeitsverhältnis finden die für den Entleiherbetrieb geltenden tarifvertraglichen Vorschriften keine Anwendung. Der Leiharbeiter steht nämlich lediglich in einem Arbeitsverhältnis zum Verleiher, so daß für ihn die Tarifverträge gelten, die im Verleiherbetrieb Gültigkeit haben.

Für den Bereich der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung bestehen Tarifverträge zwischen dem Bundesverband Zeitarbeit — Dienstleistungen auf Zeit e. V. (BZA) und dem Bundesvorstand der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft. Derzeit sind ein Manteltarifvertrag vom 10. März 1983 für Angestellte in Unternehmen für Zeitarbeit und ein Vergütungstarifvertrag vom 11. Mai 1984 für denselben Personenkreis in Kraft. Die Tarifverträge sind nicht allgemeinverbindlich; die Rechtsnormen der Tarifverträge gelten demgemäß nur für Mitglieder der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft, die in Mitgliedsunternehmen des BZA tätig sind.

Im Jahr 1981 hat der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung einen Antrag der genannten Tarifvertragsparteien auf Allgemeinverbindlicherklärung des damaligen Manteltarifvertrags vom 29. März 1979 und des Vergütungstarifvertrags vom 12. März 1980 abgelehnt. Die damaligen Tarifverträge galten außer für Angestellte auch für gewerbliche Arbeitnehmer. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat zur Begründung der Ablehnung darauf hingewiesen, daß die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft nach ihrer Satzung nur in Bereichen, in denen überwiegend Angestellte beschäftigt sind, auch gewerbliche Arbeitnehmer vertritt; letztere stellten aber in dem maßgebenden Zeitraum den größten Anteil an den Leiharbeitern. Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen Verhandlungen über Tarifverträge mit den Verleihern ab, weil sie ein völliges Verbot der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung verlangen.

2. Illegale Arbeitnehmerüberlassung

Illegale Arbeitnehmerüberlassung liegt schon dann vor, wenn ein Verleiher ohne Verleiherlaubnis der

Bundesanstalt für Arbeit verleiht, selbst wenn er alle sonstigen rechtlichen Vorschriften, insbesondere die Bestimmungen des Sozialversicherungs-, Arbeits- und Steuerrechts beachtet. Wenn der einzige Rechtsverstoß des illegalen Verleihers in dem Fehlen der Verleiherlaubnis besteht, ist der sozial- und arbeitsrechtliche Schutz des Leiharbeiters nur in geringem Umfang gefährdet.

Wegen der objektiven Schwierigkeiten, eindeutig zwischen einem echten Werkvertrag mit Entsendung von Werkvertragsarbeitnehmern in einen fremden Betrieb oder eine fremde Betriebsstätte einerseits und einer gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung andererseits zu unterscheiden, kommt es sehr häufig vor, daß alle an der Abwicklung eines Vertrages Beteiligten davon ausgehen, daß ein Werkvertrag vorliegt, aber in Wahrheit Arbeitnehmerüberlassung gegeben ist. In diesen Fällen dient der Werkvertrag nicht zur Tarnung illegaler Arbeitnehmerüberlassung durch einen „Scheinwerkvertrag“, sondern wird in gutem Glauben abgeschlossen.

Großen Umfang haben derartige vermeintliche Werkverträge, die aber in Wahrheit Arbeitnehmerüberlassung sind, im Bereich von Unternehmen der Großindustrie. Seit Jahrzehnten beschäftigen zahlreiche Großunternehmen sogenannte Fremdfirmen mit Fremdfirmenarbeitern auf dem Werksgelände im Rahmen von Werkverträgen mit bestimmten Arbeiten, vor allem mit Wartungsaufgaben. Oftmals entscheiden Zufälligkeiten der Vertragsgestaltung und der Vertragsabwicklung darüber, ob ein echter Werkvertrag vorliegt, oder eine Arbeitnehmerüberlassung, die nur als Werkvertrag bezeichnet wird. Die Aufklärungsarbeit der Gewerkschaften gerade unter den Betriebsräten von Großunternehmen hat dazu geführt, daß die Bundesanstalt für Arbeit zunehmend seit langem übliche und bisher unbeachtete Formen der Zusammenarbeit zwischen Großunternehmen und Fremdfirmen unter dem Gesichtspunkt gewerbsmäßiger Arbeitnehmerüberlassung prüft.

Ein Leiharbeiter, der bei einem illegalen Verleiher beschäftigt ist, der nur gegen die ordnungsrechtliche Pflicht zur Einholung einer Verleiherlaubnis verstößt, ist sozial- und arbeitsrechtlich nicht größeren Gefährdungen ausgesetzt als die Arbeitnehmer eines üblichen Arbeitgebers.

Vollständig anders ist die sozial- und arbeitsrechtliche Lage der Leiharbeiter, die von bewußt illegal handelnden Verleihern verliehen werden. Diese Verleiher verstoßen zumeist nicht nur gegen die Ordnungsvorschriften des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, sondern auch gegen sozialversicherungsrechtliche und arbeitsrechtliche Vorschriften. Sie führen weder Sozialversicherungsbeiträge noch Lohnsteuern für den illegal verliehenen Leiharbeiter ab und entziehen sich oft auch ihren arbeitsrechtlichen Verpflichtungen.

a) Sozialrechtliche Sicherung der Leiharbeiter

Nach Artikel § 10 AÜG wird der Entleiher eines von einem Verleiher ohne Verleiherlaubnis entliehenen

Leiharbeitnehmers als Arbeitgeber des Leiharbeitnehmers fingiert. Der illegale Entleiher haftet daher auch für die Sozialversicherungsbeiträge des illegal verliehenen Leiharbeitnehmers.

Kommt der illegale Verleiher also, wie es in vielen Fällen geschieht, seiner Pflicht zur Abführung der Sozialversicherungsbeiträge nicht nach, so sind die Beiträge vom illegalen Entleiher zu entrichten. Die Einzugsstellen der Sozialversicherung können diesen Anspruch gegen den illegalen Entleiher aber nur geltend machen, wenn der illegale Verleih aufgedeckt wird. Bei der für die illegale Arbeitnehmerüberlassung festgestellten hohen Dunkelziffer und den großen Beweisschwierigkeiten, insbesondere hinsichtlich der Dauer der Tätigkeit des Leiharbeitnehmers bei dem illegalen Entleiher und der Höhe des von ihm bezogenen Lohnes, entstehen den Sozialversicherungsträgern durch den illegalen Verleih hohe Beitragsverluste. Zwar lassen sich auch diese Beitragsverluste nicht genau berechnen, sondern nur annähernd schätzen. Einen Eindruck von der Größenordnung, in der illegale Verleiher der Sozialversicherungsgemeinschaft Schaden zugefügt haben, geben aber die Schätzungen einzelner Allgemeiner Ortskrankenkassen über die in ihrem Bezirk in den Jahren 1980 bis 1983 nachberechneten — allerdings nicht in der angegebenen Höhe beizutreibenden — Sozialversicherungsbeiträge. Für folgende Allgemeine Ortskrankenkassen hat der Bundesverband der Ortskrankenkassen die nachberechneten Sozialversicherungsbeiträge mitgeteilt:

AOK Augsburg	2,5 Mio. DM
AOK Bocholt	2,5 Mio. DM
AOK Bochum	10,0 Mio. DM
AOK Herne	1,3 Mio. DM
AOK München	1,9 Mio. DM.

Die AOK Frankfurt hat allein im Jahre 1982 12,5 Mio. DM Sozialversicherungsbeiträge nachberechnet.

Zwar hängt die Gewährung der Leistungen aus der Sozialversicherung grundsätzlich nicht davon ab, daß der Arbeitgeber die Sozialversicherungsbeiträge, zu deren Abführung er verpflichtet war, tatsächlich abgeführt hat. Der Arbeitnehmer hat vielmehr Anspruch auf diese Leistungen selbst dann, wenn der Arbeitgeber die Beiträge pflichtwidrig nicht entrichtete. In vielen Fällen wird es dem Leiharbeitnehmer, für den sein illegaler Verleiher Sozialversicherungsbeiträge nicht entrichtet hat, jedoch nicht möglich sein, den Sozialversicherungsträgern nachzuweisen, daß er zwar sozialversicherungspflichtig beschäftigt wurde, aber für ihn keine Beiträge gezahlt worden sind. Besonders in der Rentenversicherung ist daher der Leiharbeitnehmer eines illegalen Verleihers gefährdet. Aber auch bei Krankheit oder Arbeitslosigkeit ist die soziale Sicherheit illegaler Leiharbeitnehmer nicht voll gewährleistet.

b) Arbeitsrechtliche Sicherung der Leiharbeitnehmer

Die arbeitsrechtlichen Ansprüche eines illegalen Leiharbeitnehmers sind wesentlich stärker gefährdet als die eines legalen Arbeitnehmers. Besonders

häufig sind Verstöße gegen die Pflicht zur Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, fristlose Kündigung bei Krankheit des illegalen Leiharbeitnehmers oder fristlose Kündigungen zur Einsparung von Lohnzahlungen für Feiertage oder für Zeiten, in denen der Leiharbeitnehmer nicht verliehen werden kann. Um Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträge zu sparen, werden illegalen Leiharbeitnehmern manchmal niedrige Stundenlöhne, aber extrem hohe Auslösungen, Reisekosten oder Spesen gezahlt.

Während der legale Verleiher regelmäßig von der Bundesanstalt für Arbeit auch auf die Beachtung seiner Pflichten als Arbeitgeber überprüft wird, unterliegt der illegale Verleiher naturgemäß keiner Kontrolle. Der von einem illegalen Verleiher verliehene Leiharbeitnehmer ist vielmehr darauf angewiesen, seine arbeitsrechtlichen Ansprüche auf dem üblichen Wege vor dem Arbeitsgericht durchzusetzen.

Dieser Nachteil ist vor allem deswegen erheblich, weil gerade illegale Verleiher sehr häufig ihre Arbeitgeberpflichten nicht oder nur teilweise erfüllen. Zwar hat bei illegalem Verleih der Leiharbeitnehmer nach Artikel 1 § 10 AÜG gegen den illegalen Entleiher einen Anspruch auf Zahlung des Arbeitslohnes; auch diesen Anspruch muß der Leiharbeitnehmer aber im Streitfall erst vor den Gerichten durchsetzen. Wegen kurzer tariflicher Verfallfristen war der Lohnanspruch des Leiharbeitnehmers gegen den illegalen Entleiher manchmal nicht mehr durchsetzbar. Jetzt hat das BAG (Urteil vom 27. Juli 1983 — 5 AZR 194/81 —, NJW 1984, S. 997) entschieden, daß bei einem Eingreifen des Artikels 1 § 10 AÜG die tarifliche Frist für die Geltendmachung von Ansprüchen gegen den illegalen Entleiher erst dann zu laufen beginnt, wenn der Entleiher seine Schuldnerstellung eingeräumt hat.

Zu den Nebenpflichten des Arbeitgebers aus dem Arbeitsvertrag gehört auch die Einbehaltung und Abführung der Lohnsteuer. Nach dem Urteil des BFH vom 2. April 1982 (Bundessteuerblatt Teil II S. 502) haftet bei illegalem Verleih der illegale Entleiher trotz der Bestimmung des Artikels 1 § 10 AÜG nur dann für die Lohnsteuer des illegal entliehenen Leiharbeitnehmers, wenn der illegale Entleiher selbst den Lohn gezahlt hat, andernfalls verbleibt es bei der Lohnsteuerabführungspflicht des illegalen Verleihers. Da gerade illegale Verleiher oft gegen die Pflicht zur Einbehaltung und Abführung der Lohnsteuer verstoßen und illegale Verleiher in vielen Fällen vermögenslos sind oder von den Finanzbehörden nicht mehr erreicht werden können, kann der illegale Leiharbeitnehmer selbst in Anspruch genommen werden.

Wie schon in den früheren Erfahrungsberichten der Bundesregierung dargelegt, ist es für die illegalen Verleiher geradezu selbstverständlich, die besonderen Vorschriften des AÜG über die Beschränkungen des Verleihs nicht zu beachten. So werden beim illegalen Verleih fortlaufend befristete Arbeitsverträge abgeschlossen, die Dreimonatsfrist für die Überlassung desselben Leiharbeitnehmers an einen Entleiher verletzt oder die Leiharbeitnehmer

nur so lange beschäftigt, wie sie demselben Entleiher überlassen werden können.

c) Betriebsverfassungsrecht

Die Fiktion des Artikels 1 § 10 AÜG, nach der illegal verliehene Leiharbeiter Arbeitnehmer des Entleihers sind, gilt auch für das Betriebsverfassungsrecht. Der illegal verliehene Leiharbeiter hat im Entleiherbetrieb alle für den Arbeitnehmer im Betriebsverfassungsgesetz vorgesehenen Rechte.

Der Betriebsrat des Entleiherbetriebes hat bei illegalem Verleih die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte nach §§ 99 ff. BetrVG wie bei jeder Einstellung, weil die illegalen Leiharbeiter mit dem Beginn ihres Tätigwerdens im Entleiherbetrieb als dessen Arbeitnehmer fingiert werden, also eine Einstellung gegeben ist, die der Beteiligung des Betriebsrats unterliegt. Bei getarntem illegalem Verleih kommt es allerdings auf den Beweis an, daß nicht ein Werkvertrag, sondern durch einen Scheinwerkvertrag verdeckte illegale Arbeitnehmerüberlassung vorliegt. Während des Berichtszeitraums haben die Gewerkschaften große Anstrengungen unternommen, die Betriebsräte über ihre Möglichkeiten aufzuklären, im Rahmen des Betriebsverfassungsrechts illegaler Arbeitnehmerüberlassung entgegenzuwirken. So hat z. B. die IG Metall eine Broschüre über den Einsatz von Fremdfirmen-Arbeitnehmern im Betrieb und zum illegalen Arbeitskräfteverleih über Scheinwerkverträge herausgegeben, die bis ins einzelne gehende Anleitungen zur Aufdeckung von illegaler Arbeitnehmerüberlassung enthält.

d) Auswirkungen auf die Tarifeinheit

Auf Grund der Vorschrift des Artikels 1 § 10 AÜG gelten für den illegalen Leiharbeiter die für den Betrieb des Entleihers geltenden Vorschriften und sonstigen Regelungen, also auch die Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen des Entleiherbetriebes, denn er wird arbeitsrechtlich in jeder Hinsicht als Arbeitnehmer des Entleiherbetriebes fingiert.

Tatsächlich hat diese Vorschrift aber nur dann Bedeutung, wenn sich der illegal verliehene Leiharbeiter darauf beruft. In den meisten Fällen wird der illegale Verleih aber nicht aufgedeckt. Auf die Tätigkeit des illegalen Leiharbeiters im Entleiherbetrieb werden die Tarifverträge und sonstigen geltenden Regelungen dieses Betriebes nicht angewendet. Erfolgt der Verleih unter der Tarnung eines Werkvertrages, so berufen sich Entleiher und Verleiher darauf, daß für im Rahmen eines (echten) Werkvertrages entsandte Werkvertragsarbeiter nicht die Regelungen des aufnehmenden, sondern die des entsendenden Betriebes gelten. Nur wenn der Leiharbeiter — im Streitfall im arbeitsgerichtlichen Verfahren — beweist, daß kein Werkvertrag, sondern illegaler Verleih vorliegt, kommen ihm die Rechte aus dem für den Entleiherbetrieb geltenden Tarifverträgen, Betriebsvereinbarungen und sonstigen Regelungen zugute.

D. Beurteilung der Arbeitnehmerüberlassung

In den Jahren 1980 bis 1983 dauerten die Auseinandersetzungen über Wert oder Unwert der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung zwischen den Sozialpartnern an. Auch in der Öffentlichkeit war die Arbeitnehmerüberlassung weiter umstritten.

Der illegale Verleih wird nach wie vor in allen der Bundesregierung zugegangenen oder zugänglichen Veröffentlichungen und Äußerungen abgelehnt. Dagegen sind die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung mit einer Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit und das am 1. Januar 1982 in Kraft getretene Verbot der Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes zu Arbeiten, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden, umstritten.

1. Gewerkschaften

Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften haben nicht nur in ihren Stellungnahmen für den vorliegenden Erfahrungsbericht, sondern während des gesamten Berichtszeitraums auch auf Gewerkschaftstagungen und Kongressen sowie in ihrer Presse und in zahlreichen Veröffentlichungen die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung abgelehnt und ihr vollständiges Verbot gefordert. Das Teilverbot für den Baubereich wurde begrüßt, unter Aufrechterhaltung der Forderung nach einem vollständigen Verbot der Arbeitnehmerüberlassung wurden sofortige weitere Teilverbote im Bereich der metallbe- und -verarbeitenden Industrie, des Gartenbaus und der Gesundheitsdienstpflegeberufe gefordert. Ein Antrag auf dem DGB-Bundesfrauenkongreß, die Dreimonatsgrenze für die Überlassung desselben Leiharbeiters an einen Entleiher im Falle der Vertretung einer Arbeitnehmerin, die Mutterschutz in Anspruch nimmt, über drei Monate auszudehnen, wurde nicht angenommen.

Zur Begründung seiner Verbotsforderung stützt sich der DGB auf seine bereits in den früheren Erfahrungsberichten der Bundesregierung umfassend wiedergegebenen Darlegungen. Auch der legale Verleih gefährde soziale Belange sowie die Ordnung und Gestaltbarkeit des Arbeitsmarktes. Durch das Nebeneinander von Stammarbeitern und Leiharbeitern werde die Entsolidarisierung der Arbeitnehmer in den Betrieben gefördert sowie der Grundsatz der Tarifeinheit im Betrieb durchbrochen. Für den Berichtszeitraum, also die Jahre 1980 bis 1983, sieht der DGB ein systematisches Vorgehen von Unternehmen, mit Hilfe des Entleihs von Leiharbeitern sich knappe Stammebelegschaften möglichst gesunder und qualifizierter Arbeitskräfte zu schaffen, um unter verschärfter Aussonderung von kranken, behinderten und angelernten Arbeitnehmern das Beschäftigungsrisiko möglichst zu verkleinern.

Das Teilverbot im Baubereich begrüßen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften, insbesondere die IG Bau-Steine-Erden als ersten Schritt auf dem Weg zu einem vollständigen Verbot. Vor allem im

Baubereich haben nach Ansicht der Gewerkschaften im Schatten des legalen Verleihs illegale Verleiher die Möglichkeit zu schwerwiegenden Straftaten gehabt.

Die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft bedauert, daß in der Gesamtheit der Unternehmen mit einer Erlaubnis zur gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung die Arbeitsbedingungen, die Vergütung und der Schutz der Arbeitnehmer nicht dem Maßstab entsprechen, der sonst in der Wirtschaft gilt. Sie sieht im Fehlen von tariflichen Regelungen für alle Leiharbeiter einen schwerwiegenden Mißstand. Sie selbst hat mit dem Bundesverband Zeitarbeit einen Mantel- und einen Gehaltstarifvertrag geschlossen.

Vom Teilverbot der Arbeitnehmerüberlassung im Baubereich sind die Mitglieder der DAG nicht betroffen, weil nur der Verleih zu Arbeiten, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden, untersagt ist.

2. Arbeitgeberverbände

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände ist der Auffassung, daß sich die legale gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung auch in den Jahren 1980 bis 1983 erneut als ein wichtiges Mittel für einen flexiblen Personaleinsatz bewährt hat. Auf die Arbeitnehmerüberlassung in ihrer grundsätzlichen Ausgestaltung durch das AÜG kann aus der Sicht der Arbeitgeber auch in Zukunft nicht verzichtet werden.

Die Bekämpfung illegalen Arbeitnehmerverleihs wird von der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände ausdrücklich bejaht. Bedauert wird aber, daß im Berichtszeitraum in zunehmendem Maße früher nicht beanstandete Formen überlieferter und in der Wirtschaft langjährig üblicher Geschäftsbeziehungen, bei denen die Steuer- und Sozialversicherungspflichten voll erfüllt werden und der sozial- und arbeitsrechtliche Schutz der Leiharbeiter voll gewährleistet ist, als Arbeitnehmerüberlassung gewertet und bei fehlender Verleiherlaubnis durch die Bundesanstalt für Arbeit verfolgt werden. Besonders wird bedauert, daß die Rechtsprechung bei der Prüfung der Gewerbsmäßigkeit und bei der Abgrenzung zwischen Werkverträgen und Arbeitnehmerüberlassung zu strenge Kriterien aufgestellt habe und bei dem Austausch von Arbeitnehmern zwischen rechtlich selbständigen, aber wirtschaftlich in einem Konzern verbun-

denen Unternehmen Arbeitnehmerüberlassung annimmt.

Auch der Bundesverband Deutscher Wach- und Sicherheitsunternehmen weist darauf hin, daß die Rechtsprechung den Anwendungsbereich des AÜG zu weit ausgedehnt habe, weil sie auch das Zurverfügungstellen von Wachpersonal und Sicherungsposten durch Bewachungsunternehmen als Arbeitnehmerüberlassung wertet.

Die BDA und der Bundesverband Zeitarbeit fordern, die Höchstdauer der Überlassung desselben Leiharbeitnehmers an einen Entleiher von je drei Monaten auf mindestens sechs Monate, in Mutterchaftsfällen um weitere zwei Monate, zu verlängern.

Das Verbot der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung in Betrieben des Baugewerbes zu Arbeiten, die üblicherweise von Arbeitern verrichtet werden, wird von der BDA und dem BZA abgelehnt. Der Deutsche Industrie- und Handelstag weist darauf hin, daß durch das Verbot Schwierigkeiten für die im Baugewerbe üblichen Arbeitsgemeinschaften entstanden sind, weil ein gegenseitiges Überlassen von Arbeitnehmern zwischen den Mitgliedsfirmen an Arbeitsgemeinschaften nur noch unter strengen Voraussetzungen möglich ist.

3. Darstellung in den Medien

In Fernsehen, Rundfunk und der Presse überwiegt die Darstellung illegaler Arbeitnehmerüberlassung im Zusammenhang mit Straftaten. Die Berichterstattung über die legale Arbeitnehmerüberlassung hat dagegen nur geringen Umfang. Sie knüpfte im Berichtszeitraum vor allem an die Vorstellung des Gutachtens von Biedenkopf-Miegel über die wirtschafts-, gesellschafts- und arbeitsmarktpolitische Bedeutung der Zeitarbeit durch den Bundesverband Zeitarbeit oder an Veranstaltungen der BDA oder des BZA an.

Breitesten Raum nahm dagegen die Darstellung der illegalen Arbeitnehmerüberlassung in den Medien ein. Dabei wurde wie schon in den früheren Berichtszeiträumen meist nicht zwischen legaler und illegaler Arbeitnehmerüberlassung unterschieden. Besonders die mit schweren Straftaten verbundenen Erscheinungsformen illegaler Arbeitnehmerüberlassung wurden immer wieder dargestellt. Nicht nur in der Berichterstattung, sondern sogar in Unterhaltungssendungen, wie einem Kriminalfernsehspiel, wurde die bandenmäßig organisierte und mit Straftaten der Schwerekriminalität verbundene illegale Arbeitnehmerüberlassung behandelt.

IV. Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung — BillBG

Das BillBG vom 5. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1390) hat mit Wirkung vom 1. Januar 1982 in zehn verschiedenen Gesetzen oder Verordnungen einzelne Änderungen oder Ergänzungen vorgenommen. Sachlich selbständige Vorschriften, die nicht Bestandteil bereits geltender Gesetze oder Verordnungen geworden sind, enthält das BillBG nicht.

Um die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung zu erleichtern, hat das BillBG in acht Gesetzen gleiche oder ähnliche Vorschriften zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den an der Bekämpfung illegaler Beschäftigung beteiligten Behörden eingefügt. Zusätzliche Änderungen sollten die Bekämpfung der illegalen Ausländerbeschäftigung, der Schwarzarbeit und der illegalen Arbeitnehmerüberlassung verbessern. Soweit diese Änderungen die Bekämpfung illegaler Arbeitnehmerüberlassung betreffen, wurden sie im Zusammenhang mit der Darstellung der Erfahrungen der Bundesregierung bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes mitbehandelt. Im folgenden werden daher nur die Auswirkungen der vom BillBG getroffenen Regelungen dargestellt, die für alle Erscheinungsformen illegaler Beschäftigung übergreifend gelten, sowie die Sonderregelungen für die illegale Ausländerbeschäftigung und die Schwarzarbeit.

A. Verbesserte Verfolgung illegaler Beschäftigung

Das BillBG hat die Aufzählung der grundsätzlichen Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit in § 2 des Arbeitsförderungsgesetzes erweitert. Es hat der Bundesanstalt für Arbeit ausdrücklich die Aufgabe übertragen, illegale Beschäftigung zu bekämpfen und damit die Ordnung auf dem Arbeitsmarkt aufrechtzuerhalten (§ 2 Nr. 8 AFG). Damit wurde zwar nicht die Zuständigkeit der Bundesanstalt für Arbeit ausgedehnt, denn für die Bekämpfung der Schwarzarbeit bleiben die nach Landesrecht bestimmten Behörden weiter zuständig, es wurde aber verdeutlicht, daß die Bekämpfung illegaler Ausländerbeschäftigung, illegaler Arbeitnehmerüberlassung und des Leistungsmissbrauchs durch arbeitslose Leistungsempfänger nicht eine zufällige Neben Aufgabe der Bundesanstalt obliegende Nebenaufgabe ist, sondern zu ihren zentralen und wichtigen Aufgaben zählt. Der Gesetzgeber hat die Verantwortung der Bundesanstalt für Arbeit mit dieser Aufgabenzuweisung eindeutig festgelegt.

In den Jahren 1982 und 1983 hat sich die Bundesanstalt für Arbeit dieser Aufgabe auch intensiv angenommen. Frühere Vorbehalte, die auf dem Verständnis der Bundesanstalt als reines Dienstleistungsunternehmen für den Arbeitsmarkt beruhten und zur Ablehnung der Übernahme von Ordnungs-

funktionen beitragen, konnten abgebaut werden. Angefangen von den Arbeitsmarktgesprächen auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke bis zum Verwaltungsrat und Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit zeigte sich großes Verständnis für den Auftrag zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung. Selbstkritisch merkt der Beitrag der Bundesanstalt für Arbeit zu diesem Erfahrungsbericht allerdings an, daß nach wie vor bei der Abteilung Arbeitsvermittlung/Arbeitsberatung eine gewisse Zurückhaltung bei der Zusammenarbeit mit den an der Bekämpfung illegaler Beschäftigung beteiligten Stellen innerhalb der Bundesanstalt besteht, weil die Arbeitsvermittlung befürchtet, die Verfolgung von Rechtsverstößen bei illegalen Beschäftigern oder Beschäftigten könne die Arbeitsvermittlung erschweren. Die Bundesanstalt für Arbeit ist aber bemüht, jeden ihrer Mitarbeiter davon zu überzeugen, daß die Herstellung der Ordnung auf dem Arbeitsmarkt durch Bekämpfung der illegalen Beschäftigung wenigstens mittelbar positive Auswirkungen auf alle von der Bundesanstalt zu erfüllenden Aufgaben hat.

Bei den mit der Verfolgung illegaler Beschäftigung unmittelbar befaßten Angehörigen der Bundesanstalt für Arbeit hat die klare Zielvorgabe zu einem erhöhten Einsatzwillen und der Bereitschaft geführt, bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung selbst das Risiko rechtswidriger Angriffe auf die eigene Person einzugehen.

1. Neuorganisation der Verfolgung in der Bundesanstalt für Arbeit

Das BillBG hat nicht nur die Verfolgung illegaler Beschäftigung zu einer Hauptaufgabe der Bundesanstalt für Arbeit erklärt, sondern auch Vorschriften über die Organisation der Bekämpfung illegaler Beschäftigung getroffen. Nach § 233a AFG und nach Artikel 1 § 17b AÜG hat die Bundesanstalt durch organisatorische Maßnahmen sicherzustellen, daß die Verfolgung und Ahndung der Beschäftigung und Tätigkeit nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne die erforderliche Arbeitserlaubnis sowie von Leistungsmissbrauch durch arbeitslose Leistungsempfänger und die Bekämpfung illegaler Arbeitnehmerüberlassung ortsnah erfolgen. Bei besonders schwerwiegenden Verstößen in bestimmten Wirtschaftszweigen oder Regionen, die umfangreiche Ermittlungen mit anderen Behörden oder öffentlichen Stellen erfordern, ist die Verfolgung und Ahndung schwerpunktmäßig und überbezirklich vorzunehmen.

In Ausführung des gesetzlichen Auftrags hat die Bundesanstalt für Arbeit die Verfolgung illegaler Beschäftigung grundlegend neu organisiert. Die Erlaubniserteilung an legale Verleiher und die Überwachung der Verleiher mit einer Verleiherlaubnis

einerseits wurden von der Verfolgung illegaler Arbeitnehmerüberlassung andererseits getrennt. Die Durchführung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, soweit es den legalen Verleih betrifft, ist bei den neun Landesarbeitsämtern verblieben, die Bekämpfung illegaler Arbeitnehmerüberlassung wurde 25 Bearbeitungsstellen bei bestimmten Stützpunktarbeitsämtern übertragen. Nur das Landesarbeitsamt Berlin blieb auch für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung zuständig.

Die Bearbeitungsstellen sind nicht nur für die Bekämpfung illegaler Arbeitnehmerüberlassung zuständig, sondern auch für Fälle der illegalen Ausländerbeschäftigung und des Leistungsmissbrauchs, wenn sie im Zusammenhang mit unerlaubter Arbeitnehmerüberlassung stehen oder wenn es sich um Fälle von grundsätzlicher und überregionaler Bedeutung handelt.

Bei den Standorten der Bearbeitungsstellen hat die Bundesanstalt für Arbeit die den Landesarbeitsämtern aus der Vergangenheit bekannten Schwerpunkte der illegalen Beschäftigung berücksichtigt. Außerdem wurde soweit wie möglich auf die regionale Zuständigkeit der Behörden Rücksicht genommen, die bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung mit der Bundesanstalt für Arbeit zusammenarbeiten. Nach den notwendigen organisatorischen Vorbereitungen haben die Bearbeitungsstellen in der Zeit von Dezember 1982 bis Mai 1983 ihre Arbeit aufgenommen.

Als Regel hat die Bundesanstalt für Arbeit für die Bekämpfung der illegalen Ausländerbeschäftigung und des Leistungsmissbrauchs die Zuständigkeit der örtlichen Arbeitsämter beibehalten; dadurch wird die notwendige ortsnahe Verfolgung oder Ahndung, bezogen auf den Einzelfall, erleichtert. Auch die erforderliche Zusammenarbeit mit den für die Arbeitserlaubnis oder für die Leistungsgewährung zuständigen Stellen des Arbeitsamtes ließ es zweckmäßig erscheinen, die 146 Arbeitsämter weiter mit der Bekämpfung von Einzelfällen illegaler Beschäftigung zu betrauen.

2. Personalansatz in der Bundesanstalt für Arbeit

Die Bundesanstalt für Arbeit und ihre Selbstverwaltung hielten für eine wirkungsvolle Wahrnehmung der durch das BillBG herausgestellten Aufgabe einen zusätzlichen Ansatz von Personal für unbedingt erforderlich. Abgesehen von den bei den Arbeitsämtern mit der Bekämpfung illegaler Ausländerbeschäftigung und des Leistungsmissbrauchs beschäftigten Bediensteten hat die Bundesanstalt für Arbeit für die 25 neu eingerichteten Bearbeitungsstellen und in den neun Landesarbeitsämtern als mittlere Führungsebene zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung insgesamt 259 Stellen für Plankräfte bereitgestellt. Von diesen Stellen gehören 161 dem gehobenen und 98 dem mittleren Dienst an. Diese Stellen wurden im Laufe des Jahres 1983 bis auf wenige Ausnahmen besetzt. Ende 1983 waren zwölf Stellen des gehobenen Dienstes und eine Stelle des mittleren Dienstes unbesetzt.

Um die in der Regel nicht an Arbeitsamtsbezirksgrenzen gebundenen Tätigkeiten der illegalen Verleiher wirkungsvoll verfolgen zu können, hat die Bundesanstalt für Arbeit beim Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen für das gesamte Bundesgebiet eine Zentralkartei errichtet. Der Aufbau der Zentralkartei ist noch nicht abgeschlossen. Sie enthielt jedoch Ende 1983 bereits nahezu 25 000 Einzelinformationen. Aufgrund eines Beschlusses des Vorstandes der Bundesanstalt für Arbeit vom 29. Juni 1983 hat die Bundesanstalt für Arbeit die Errichtung eines Datenbanks gestützten Informationssystems begonnen, bei dem die elektronische Datenverarbeitung für die Information innerhalb der Bundesanstalt genutzt werden soll.

Nicht nur nach den Ausführungen der Bundesanstalt für Arbeit in ihrem Beitrag zu diesem Erfahrungsbericht, sondern auch nach anderen Beiträgen wäre es wünschenswert, die Zahl der zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung zur Verfügung stehenden Plankräfte zu vergrößern. Wirkungsvolle Ermittlungen erfordern besonders im Außendienst einen erheblichen Zeitaufwand auch außerhalb der üblichen Arbeitsstunden der Bearbeitungsstellen. Die Tätigkeit zusätzlicher Kräfte könnte zum weiteren Zurückdrängen der illegalen Beschäftigung beitragen und damit auch die Einnahmeverluste der Öffentlichen Hand und der Sozialversicherungsträger vermindern.

3. Organisatorische Maßnahmen anderer Behörden

Ohne durch das BillBG oder durch andere gesetzliche Vorschriften dazu verpflichtet zu sein, haben im Berichtszeitraum auch weitere Stellen die Bekämpfung illegaler Beschäftigung durch eine Neuorganisation verbessert. Von folgenden Maßnahmen ist der Bundesregierung berichtet worden.

In Berlin wurden bei dem Polizeipräsidenten, der hier Ausländerbehörde ist, Sonderzuständigkeiten geschaffen. Bei dem Referat Umwelt- und Gewerbedelikte der Direktion Verbrechensbekämpfung wurde eine Ermittlungsgruppe mit etwa 20 Beamten eingerichtet, die neben der Bekämpfung illegaler Einreise auch für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung zuständig ist. Durch Senatsbeschluß vom 8. Dezember 1981 wurde beim Senator für Arbeit und Betriebe in Berlin eine Koordinierungsstelle eingerichtet. Das Land Bremen hat ebenfalls eine Koordinierungsstelle zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung eingerichtet. Im Gespräch ist ein zentrales Kommissariat der Kriminalpolizei zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung.

Bei der Hamburger Polizei besteht die Fachdirektion 624 zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung, die im Jahre 1982 um neun Sachbearbeiterstellen und eine Stelle für die Tagebuchführung verstärkt wurde. Dadurch wurde eine wesentlich wirksamere Bekämpfung der illegalen Beschäftigung ermöglicht.

Die Grenzschutzdirektion Koblenz hat bei der Zentralstelle zur Bekämpfung der unerlaubten Einreise von Ausländern ein besonderes Sachgebiet „arbeitsrechtliche Wirtschaftsdelikte“ eingerichtet. Schon

seit 1980 sammelt der Grenzschutzeinzeldienst systematisch alle von den Grenzschutzdienststellen gemeldeten Informationen über illegale Beschäftigung von Ausländern, wertet sie aus und leitet die Ergebnisse an die zuständigen Verfolgungsbehörden weiter.

B. Verbesserte Zusammenarbeit

Im BillBG nehmen die Vorschriften über die Zusammenarbeit der an der Bekämpfung illegaler Beschäftigung beteiligten Behörden den breitesten Raum ein. Zur Zusammenarbeit und zur Unterrichtung über konkrete Anhaltspunkte für illegale Beschäftigung verpflichtet das BillBG die Bundesanstalt für Arbeit (§ 233 b AFG, Artikel 1 § 17 a AÜG), die Krankenkassen als Einzugsstellen für die Sozialversicherung (§ 317 b RVO), die Träger der Unfallversicherung (§ 1543 e RVO), die nach Landesrecht für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit zuständigen Behörden (§ 2 a Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit), die für die Verfolgung und Ahndung von Verstößen gegen das Ausländergesetz zuständigen Behörden (§ 48 a Ausländergesetz) und die für den Arbeitsschutz zuständigen Landesbehörden (§ 139 b Abs. 7 und 8 Gewerbeordnung). Außerdem wird das Steuergeheimnis durch § 31 a Abgabenordnung eingeschränkt. Den Finanzbehörden wird es gestattet, die an sich dem Steuergeheimnis unterliegenden Verhältnisse eines Betroffenen zu offenbaren, soweit die Offenbarung der Bekämpfung der Schwarzarbeit dient und der Betroffene schuldhaft seine steuerlichen Pflichten verletzt hat. Gleiches gilt, wenn ein Arbeitnehmer ohne die erforderliche Arbeitserlaubnis beschäftigt oder tätig wird. Selbst wenn keine Verletzung der steuerlichen Pflichten vorliegt, dürfen die Finanzbehörden Anhaltspunkte für eine unerlaubte Arbeitnehmerüberlassung der Bundesanstalt für Arbeit mitteilen.

1. Informationsaustausch

Die durch das BillBG eingeführten Vorschriften über die ausdrückliche Pflicht oder im Fall der Finanzbehörden wenigstens das Recht der an der Bekämpfung illegaler Beschäftigung beteiligten Behörden zur gegenseitigen Unterrichtung und zum Austausch von Erkenntnissen im Einzelfall haben Hemmnisse für die wirkungsvolle Zusammenarbeit abgebaut und dazu beigetragen, daß datenschutzrechtliche Bedenken gegen den derzeitigen intensiven Austausch von Informationen nicht aufgetreten sind. In allen sich zur behördlichen Zusammenarbeit äußernden Beiträgen zum Bericht der Bundesregierung wird der gute Informationsfluß betont und berichtet, daß auf allen Ebenen Arbeitskreise oder sonstige Einrichtungen für einen beschleunigten und wirkungsvollen Austausch der Informationen geschaffen wurden. Vor allem die Bundesanstalt für Arbeit hat sich um eine Verbesserung der Zusammenarbeit bemüht, insbesondere durch allgemeine Aufklärung über die durch das BillBG ver-

besserten Möglichkeiten zur Zusammenarbeit. Im Laufe des Jahres 1983 hat die Bundesanstalt rund 2 500 Veranstaltungen von Einzelgesprächen bis zu Tagungen mit einer Vielzahl von Teilnehmern durchgeführt, um für eine ausreichende Information über die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zu sorgen.

Diese Anstrengungen hatten das Ergebnis, daß der Informationsaustausch im allgemeinen von allen Beteiligten bereits als gut bezeichnet wird.

2. Schulung

Um den Aufgaben nach dem BillBG gerecht werden zu können, bedarf es einer umfangreichen und laufenden Schulung der mit der Bekämpfung illegaler Beschäftigung befaßten Bediensteten der Bundesanstalt für Arbeit, aber auch der Mitarbeiter anderer an der Bekämpfung illegaler Beschäftigung beteiligter Behörden.

Der Bundesanstalt für Arbeit ist es gelungen, die für die Bekämpfung illegaler Beschäftigung in den Bearbeitungsstellen eingesetzten Mitarbeiter des gehobenen Dienstes für ihre Aufgaben eingehend zu schulen. Eine Schulung der Bediensteten des mittleren Dienstes war bis Ende 1983 noch nicht möglich, ist aber für die nahe Zukunft vorgesehen. In gemeinsamen Veranstaltungen mit der Bundesanstalt für Arbeit wurde auch das Personal der zur Zusammenarbeit verpflichteten Behörden in vielen Fällen mit den besonderen Schwierigkeiten der Verfolgung illegaler Beschäftigung vertraut gemacht. Auch im Bereich der Justiz wurden in den Bundesländern Schulungsveranstaltungen durchgeführt.

3. Gemeinsame Maßnahmen

Während bis zum Inkrafttreten des BillBG das Zusammenwirken der an der Bekämpfung illegaler Beschäftigung beteiligten Behörden auf die Möglichkeiten der Amtshilfe beschränkt war und es allenfalls gelegentlich zu einem gleichzeitigen und abgestimmten Vorgehen der Bundesanstalt für Arbeit, der Steuerfahndung und der Einzugsstellen der Sozialversicherung kam, haben die Behörden seit 1982 die Möglichkeiten zu gemeinsamen Maßnahmen in zahlreichen Fällen genutzt. Das Schwergewicht der gemeinsamen Maßnahmen lag bei der engen Zusammenarbeit zwischen den Bearbeitungsstellen der Bundesanstalt für Arbeit und den Polizeibehörden. Die Bundesanstalt für Arbeit wertet diese Zusammenarbeit nahezu uneingeschränkt positiv.

Besonders die für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität zuständigen *Polizeidienststellen* haben außerordentliches Interesse und Bereitschaft zur Zusammenarbeit gezeigt. Auch die Schutzpolizei und Kriminalpolizei der Länder sind im Rahmen ihrer allerdings ebenfalls vielfach beschränkten personellen Möglichkeiten bereit, im Wege der Amtshilfe bei Außendienstmaßnahmen der Bear-

beitungsstellen mitzuwirken. Wegen der anderweitigen Belastung der Polizei mit vordringlichen Aufgaben kommt es jedoch immer wieder zu Verzögerungen von Überprüfungen und Durchsuchungen, die selbst bei staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts illegaler Beschäftigung dazu führen können, daß zwischen dem Erlaß einer richterlichen Durchsuchungsanordnung und der Vornahme der Durchsuchung durch die Polizeibehörden viele Monate liegen, so daß der Tatverdächtige Gelegenheit hat, die Aufklärung zu erschweren.

Das *Bundeskriminalamt* hat in einem besonders umfangreichen Verfahren wegen illegaler Arbeitsvermittlung mit internationalen Bezügen die polizeilichen Ermittlungen auf Ersuchen der zuständigen Staatsanwaltschaft selbst durchgeführt. Die Ermittlungen richteten sich gegen einen bundesweit organisierten illegalen Verleiherring, der insbesondere auf Großbaustellen tätig war. Es konnten in großem Umfange Erkenntnisse über die Organisation und die Ausdehnung des schwarzen Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland gewonnen werden.

Auch bei den *Staatsanwaltschaften* ist ein starkes Engagement zu beobachten. Hervorzuheben sind hier vor allem die Schwerpunktstaatsanwaltschaften in Bochum und neuerdings auch in Stuttgart.

Besonders gelobt wird von der Bundesanstalt für Arbeit die Zusammenarbeit mit den Behörden des *Bundesgrenzschutzes*. Das gilt sowohl für die „Zentralstelle zur Bekämpfung der unerlaubten Einreise von Ausländern“ bei der Grenzschutzdirektion Koblenz als auch für die grenznahen Grenzschutzämter. Die Landesarbeitsämter und einige Bearbeitungsstellen haben Schulungsmaßnahmen für die Beamten des Grenzschutz einzeldienstes durchgeführt. Infolge dieser Maßnahmen und des intensiven Einsatzes der Grenzschutzbeamten hat sich die Zahl der Fälle vervielfacht, in denen illegale Ausländer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis und illegale Leiharbeitnehmer an den Grenzen aufgegriffen wurden. Erstmals am 25. Juni 1982 hat die Grenzschutzdirektion unter Beteiligung mobiler Einsatzkräfte und des Landesarbeitsamtes in Düsseldorf eine Schwerpunktkontrolle zur Bekämpfung der unerlaubten Arbeitnehmerüberlassung im deutsch-niederländischen Grenzgebiet durchgeführt. 1983 nahm der Grenzschutz einzeldienst im Zusammenwirken mit der Bundesanstalt für Arbeit 16 Schwerpunktkontrollen zur Bekämpfung der unerlaubten grenzüberschreitenden Arbeitnehmerüberlassung vor, ebenfalls überwiegend an der deutsch-niederländischen Grenze. An einigen Einsätzen beteiligten sich auch Staatsanwaltschaften und Dienststellen der Finanzverwaltung.

Insgesamt wurden 1983 im Bereich der illegalen Beschäftigung durch Grenzdienststellen 1 048 Aufgriffe erzielt, in die etwa 2 400 Arbeitgeber, Ver- und Entleiher verwickelt waren. Welche Erfolge durch die Zusammenarbeit zu erzielen sind, zeigte eine Schwerpunktkontrolle der motorisierten Fahndungsgruppe Emden am 22./23. September und 26. September 1983, als deren Ergebnis allein 271

Ordnungswidrigkeitenanzeigen gegen Entleiher oder Verleiher erstattet wurden.

Auch mit den im BillBG ausdrücklich zur Zusammenarbeit verpflichteten Behörden und Stellen hat sich die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung illegaler Beschäftigung verbessert, allerdings in unterschiedlichem Maße. Hier bleibt die Zusammenarbeit mit manchen Behörden und Stellen noch durchaus verbesserungsbedürftig.

Das gilt insbesondere für die Zusammenarbeit zwischen der Bundesanstalt für Arbeit und den *Krankenkassen*. Die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, daß es sinnvoll wäre, wenn die Bearbeitungsstellen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung mit den jeweils in ihrem Zuständigkeitsbereich tätigen Krankenkassen die Probleme der Zusammenarbeit erörtern und gemeinsam festlegen, wie die im Gesetz allgemein gehaltene Pflicht zur Zusammenarbeit konkretisiert werden kann.

Eine Zusammenarbeit mit den *Innungskrankenkassen* besteht nur selten. Im Bereich des Landesverbandes der Innungskrankenkassen Nordrhein und Rheinland-Pfalz haben sich Arbeitsgruppen gebildet, die sich mit Vertretern der Bearbeitungsstellen über gemeinsame Maßnahmen beraten.

Bei den Trägern der *Unfallversicherung* findet die Zusammenarbeit naturgemäß meist mit den Bauberufsgenossenschaften statt. Hinweise von ihrer Seite sind in der Regel begründet und führen zur Einleitung von Ermittlungsverfahren. In einigen Bezirken haben auch wiederholt Mitarbeiter der Bauberufsgenossenschaft an Ermittlungshandlungen der Bearbeitungsstellen teilgenommen.

Die Zusammenarbeit mit den *Finanzbehörden* war örtlich unterschiedlich. Allgemein ist festzustellen, daß sich die Zusammenarbeit mit den Steuerfahndungsstellen enger gestaltet hat als zu anderen Stellen der Finanzbehörden. Steuerfahndungsstellen haben im Rahmen ihrer begrenzten personellen Möglichkeiten häufiger an gemeinsamen Maßnahmen gegen Verdächtige teilgenommen. In einer Reihe von Fällen hat dies zu erfreulichen Erfolgen geführt.

Hervorzuheben ist beispielsweise der Modellversuch „Zusammenarbeit zwischen Bundesanstalt für Arbeit und Finanzverwaltung in Nordrhein-Westfalen“, der von der Bearbeitungsstelle Düsseldorf und der Steuerfahndungsstelle Essen durchgeführt wird. Aufgrund von Informationen der Bearbeitungsstelle vergleicht die Steuerfahndungsstelle, in welchen Fällen sie ebenfalls gegen illegale Beschäftiger ermittelt. Informationen werden ausgetauscht. Ermittlungen werden teilweise arbeitsteilig durch eine der beiden Stellen, teilweise gemeinsam durchgeführt. So wird z. B. die Steuerfahndung mit Durchsuchungen bei Verleihbetrieben und die Bearbeitungsstelle mit Durchsuchungen bei den mit den Verleihern zusammenwirkenden Entleihbetrieben tätig.

Die *Ausländerbehörden* zeigen sich grundsätzlich zu einer engen Zusammenarbeit bereit. Die Zusam-

menarbeit ist allerdings vorwiegend auf Einzelfälle beschränkt. Bei der Bundesanstalt für Arbeit gehen Hinweise dieser Behörden auf illegale Beschäftigung jedoch auffällig selten ein.

Die nach Landesrecht für die Bekämpfung der *Schwarzarbeit* zuständigen Behörden bekunden zwar Interesse an einer Zusammenarbeit und betonen die Notwendigkeit stärkerer Bekämpfung illegaler Beschäftigung. Ein gemeinsames Vorgehen mit anderen Behörden ist jedoch äußerst selten.

Zu den für den *Arbeitsschutz* zuständigen Landesbehörden bestanden im Berichtszeitraum nur vereinzelt Kontakte der Bearbeitungsstellen, nämlich in Bayern und Berlin.

Einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung und zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden hat der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau geleistet. Mit Erlaß vom 8. Dezember 1983 wurden die Oberfinanzdirektionen und die *Bundesbaudirektion* angewiesen, ihnen bekanntgewordene Fälle der illegalen Beschäftigung von Arbeitskräften unverzüglich den für die Verfolgung zuständigen Behörden mitzuteilen. Gleichzeitig wurde eine Änderung der Besonderen Vertragsbedingungen für die Vergabe öffentlicher Bauvorhaben vorgenommen. Unter Nummer 10 der Besonderen Vertragsbedingungen wird jetzt bestimmt: „Nachunternehmer müssen fachkundig, leistungsfähig und zuverlässig sein, insbesondere ihren gesetzlichen Verpflichtungen zur Zahlung von Steuern und Sozialabgaben nachgekommen sein und die gewerberechtlichen Voraussetzungen erfüllen. Der Auftragnehmer hat rechtzeitig vor der beabsichtigten Übertragung Art und Umfang der Leistungen sowie Name und Anschrift des vorgesehenen Nachunternehmers bekanntzugeben und, soweit erforderlich, die schriftliche Zustimmung des öffentlichen Auftraggebers zu beantragen. Der Auftragnehmer hat mitzuteilen, bei welcher Berufsgenossenschaft der jeweilige Nachunternehmer Mitglied und welchem Bereich der Nachunternehmer angehört.“ Damit wird die Zusammenarbeit mit illegalen Subunternehmern auf Baustellen öffentlicher Auftraggeber entscheidend erschwert.

4. Bund/Länder-Arbeitsgruppe

Der Erlaß des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau geht auf Anregungen der im Juli 1982 beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung gebildeten länderübergreifenden Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung zurück. Diese Arbeitsgruppe, die inzwischen ihre Arbeiten abgeschlossen hat, war mit Vertretern von acht Ländern, von Selbstverwaltungskörperschaften und ihren Verbänden sowie von fünf Bundesministerien besetzt. Die Mitglieder der Arbeitsgruppe gehörten allen mit der Bekämpfung illegaler Beschäftigung befaßten Behörden und Stellen sowie der Justiz an, unter ihnen befanden sich mehrere unmittelbar mit der Durchführung befaßte Praktiker.

Die Arbeitsgruppe betont in ihrem Bericht, daß die weitgehend auf Polizei, Staatsanwaltschaft, Steuerfahndung, Grenzschutzbehörden und Bundesanstalt für Arbeit konzentrierte Zusammenarbeit einer Ausdehnung auf die weiteren mit der Bekämpfung illegaler Beschäftigung beteiligten Stellen bedarf. Sie empfiehlt eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Einzugsstellen der Sozialversicherung und in diesem Zusammenhang eine Zusammenführung der Betriebsprüfdienste der verschiedenen Krankenkassen, um ein Ausweichen in illegale Beschäftigungsverhältnisse zu unterbinden, das jetzt durch die Vielfalt der unterschiedlichen Kassenzuständigkeiten begünstigt werde. Sie empfiehlt außerdem eine überörtliche Koordinierungsstelle für alle Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Beschäftigung, die einen bundesweiten Informationsaustausch unter Nutzung der Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung ermöglicht.

C. Einzelne Auswirkungen

Die Auswirkungen der neuen Bestimmungen des BillBG auf die illegale Arbeitnehmerüberlassung wurden bereits im Rahmen ihrer Darstellung behandelt. Das BillBG hat aber auch Auswirkungen auf die Bekämpfung der illegalen Ausländerbeschäftigung und die Schwarzarbeit gehabt.

1. Illegale Ausländerbeschäftigung

Anders als im Recht der illegalen Arbeitnehmerüberlassung und der Schwarzarbeit hat das BillBG im Recht der illegalen Ausländerbeschäftigung verhältnismäßig geringfügige Änderungen vorgenommen.

a) Regelungen des BillBG

Die Höchstgrenze der für die Beschäftigung eines nichtdeutschen Arbeitnehmers ohne die erforderliche Arbeitserlaubnis angedrohten Geldbuße hat das BillBG mit Wirkung vom 1. Januar 1982 von 50 000 DM auf 100 000 DM heraufgesetzt.

Zusätzlich wurden im Vorfeld der illegalen Ausländerbeschäftigung zwei Regelungen gegen den illegalen Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet getroffen. Der Bundesminister des Innern kann seit 1. Januar 1982 im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Verkehr einem Beförderungsunternehmer untersagen, Ausländer auf dem Luft- oder Seeweg in das Bundesgebiet zu befördern, wenn diese nicht im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sind, die sie aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit vor der Einreise benötigen (§ 18 Abs. 5 Ausländergesetz). Außerdem wurden Strafbestimmungen gegen sogenannte Schlepper von illegalen Ausländern geschaffen. Nach § 47a Ausländergesetz kann mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden, wer einen Ausländer zum illegalen Aufenthalt im Bundesgebiet verleitet oder ihn dabei unterstützt oder einen Ausländer verleitet oder ihn dabei unterstützt, im Asylverfahrens-

verfahren unrichtige oder unvollständige Angaben zu machen, um seine Anerkennung als Asylberechtigter zu ermöglichen. In beiden Fällen ist Voraussetzung für die Strafbarkeit, daß der Täter dafür einen Vermögensvorteil erhält oder sich versprechen läßt.

b) Begriff der illegalen Ausländerbeschäftigung

Illegale Ausländerbeschäftigung liegt immer dann vor, wenn ein nichtdeutscher Arbeitnehmer, der eine erforderliche Arbeitserlaubnis nicht besitzt, im Bundesgebiet beschäftigt wird.

Soweit an der illegalen Ausländerbeschäftigung Verleiher und Entleiher beteiligt sind, ist diese im Rahmen der Darstellung der illegalen Arbeitnehmerüberlassung mit behandelt worden (vgl. S. 15f.).

In der Mehrzahl der Fälle illegaler Ausländerbeschäftigung handelt es sich um Fälle, in denen außer dem nichtdeutschen Arbeitnehmer und dem Arbeitgeber Dritte nicht beteiligt sind. In diesen Fällen verstößt der Arbeitgeber, der einen nichtdeutschen Arbeitnehmer ohne die erforderliche Arbeitserlaubnis beschäftigt, gegen den Bußgeldtatbestand des § 229 Abs. 1 Nr. 2 AFG. Der nichtdeutsche Arbeitnehmer verstößt gegen den Bußgeldtatbestand des § 229 Abs. 1 Nr. 1 AFG.

Beschäftigt der Arbeitgeber den nichtdeutschen Arbeitnehmer ohne die erforderliche Arbeitserlaubnis zu Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Mißverhältnis zu den Arbeitsbedingungen vergleichbarer deutscher Arbeitnehmer stehen, so droht dem Arbeitgeber Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe, in besonders schweren Fällen Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren (§ 227a AFG). Diese Strafvorschrift entspricht der Bestimmung des Artikels 1 § 15a AÜG (vgl. o. S. 13).

c) Umfang und Entwicklung

Zuverlässige Aussagen über das tatsächliche Ausmaß und die Entwicklung der illegalen Ausländerbeschäftigung lassen sich kaum machen.

Der Bundesregierung liegen aber Schätzungen vor, nach denen sich in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) ungefähr 200 000 bis 300 000 Ausländer unerlaubt aufhalten, von denen ein großer Teil auch einer illegalen Beschäftigung nachgehen dürfte. Es liegt jedoch auch im Wesen dieser Illegalität, daß sie sich weitgehend einer genauen Erfassung entzieht. Jedenfalls steht fest, daß gerade bei der illegalen Ausländerbeschäftigung die Dunkelziffer erheblich ist.

Einen gewissen Rückschluß auf die Größenordnung der illegalen Ausländerbeschäftigung geben die von der Grenzschutzdirektion Koblenz ermittelten Zahlen über Zurückweisungen von Ausländern an den Grenzen der Bundesrepublik Deutschland. 1981 erfolgten 205 111 Zurückweisungen, darunter 2 767 wegen des Verdachts der illegalen Arbeitsaufnahme, 1982 kam es zu 208 896 Zurückweisungen, da-

von 1 889 wegen des Verdachts der illegalen Arbeitsaufnahme und 1983 waren es 169 190 Zurückweisungen, davon 1 531 wegen Verdachts der illegalen Arbeitsaufnahme.

Einen Eindruck von der Größenordnung der illegalen Ausländerbeschäftigung geben auch die Zahlen über die Verfolgungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit gegen illegale Ausländerbeschäftigung.

Die Statistiken der Bundesanstalt für Arbeit über die Verfolgung illegaler Ausländerbeschäftigung (Tabellen 10 und 11) erfassen allerdings nur einen Teilausschnitt der Bekämpfung illegaler Ausländerbeschäftigung, weil bei einem ersten Zugriff durch andere Behörden, — wie der Polizei, Ausländerbehörden oder Steuerfahndung — bei dem Verdacht von Straftaten die Angelegenheit an die Staatsanwaltschaft abgegeben wird, ohne daß die Bundesanstalt davon erfährt.

Die Zahl der den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit bekanntgewordenen Verstöße gegen das Verbot illegaler Ausländerbeschäftigung vermag aber einen gewissen Aufschluß über die Entwicklung der illegalen Ausländerbeschäftigung in den Jahren 1980 bis 1983 zu geben. Auffällig ist, daß die Zahl der aufgegriffenen Fälle sowohl nichtdeutscher Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis (§ 229 Abs. 1 Nr. 1 AFG) als auch der deutschen Arbeitgeber, die nichtdeutsche Arbeitnehmer ohne erforderliche Arbeitserlaubnis beschäftigen (§ 229 Abs. 1 Nr. 2 AFG), auf weniger als die Hälfte zurückgegangen ist. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch, wenn man die Ahndungen illegaler Ausländerbeschäftigung vergleicht. Hier fällt auf, daß offenbar die leichteren Fälle, in denen die Ahndung durch eine Verwarnung ohne oder mit Verwarnungsgeld erfolgt, wesentlich stärker zurückgegangen sind, als die mit einer Geldbuße abgeschlossenen Verfahren. Das spricht dafür, daß die Zahl der bloß formalen Verstöße gegen das Arbeitserlaubnisrecht besonders stark zurückgegangen ist.

Der starke Rückgang der Verfolgungszahlen läßt den Schluß zu, daß die illegale Ausländerbeschäftigung tatsächlich zurückgegangen ist. Dafür spricht auch, daß im Laufe der Zeit immer mehr ausländische Arbeitnehmer einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis erworben haben (am 30. Juni 1983 bereits 82,4 v. H.) und die Zahl der Asylbewerber zurückgegangen ist. Außerdem besteht wegen der angespannten Arbeitsmarktlage und der hohen Zahl deutscher oder ihnen gleichgestellter Arbeitsloser ein geringerer Arbeitskräftebedarf, so daß die Bereitschaft von Arbeitgebern gesunken ist, auf illegale ausländische Arbeitnehmer zurückzugreifen. Daß die am 1. Januar 1982 in Kraft getretenen Neuregelungen durch das BillBG einen entscheidenden Einfluß auf diesen Rückgang gehabt haben, läßt sich nicht feststellen. Der Rückgang der Fälle von 1981 auf 1982 liegt vielmehr in derselben Größenordnung wie der von 1980 auf 1981.

1980 wurden mehr als 70 000 und 1983 mehr als 30 000 Fälle illegaler Ausländerbeschäftigung von

den Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit aufgegriffen, meist von den Arbeitsämtern, die als ortsnahe Dienststellen und wegen des Zusammenhangs mit dem Arbeitserlaubnisverfahren für die Bekämpfung illegaler Ausländerbeschäftigung zuständig sind. Die zahlenmäßige Größenordnung der illegalen Ausländerbeschäftigung liegt also erheblich über der der illegalen Arbeitnehmerüberlassung.

d) Tätigkeitsbereiche

Die illegal beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer sind vorwiegend Hilfskräfte, die bereit sind, auch unter ungünstigen Bedingungen zu arbeiten. Dabei nutzt der Arbeitgeber häufig die Zwangslage der Ausländer aus. Die Ausländer haben keine Arbeitserlaubnis und oft auch keine Aufenthaltserlaubnis, so daß ihnen Abschiebung droht. Daher zahlt der Arbeitgeber oft niedrigen Lohn und unterläßt es, Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuern abzuführen.

Verstöße gegen das Verbot, nichtdeutsche Arbeitnehmer ohne die erforderliche Arbeitserlaubnis zu beschäftigen, hat die Bundesanstalt für Arbeit in allen Wirtschaftsbereichen — vorwiegend in Klein- und Mittelbetrieben — festgestellt. Nach Wirtschaftszweigen waren die Schwerpunkte der illegalen Ausländerbeschäftigung das Bau- und Baugewerbe, Hotel- und Gaststättenbetriebe, Reinigungsbetriebe, das metallverarbeitende Gewerbe, das fleischverarbeitende Gewerbe, die Land- und Forstwirtschaft sowie Gartenbaubetriebe und Unterhaltungseinrichtungen, wie Bars und Nachtclubs.

Der Staatsangehörigkeit nach handelte es sich bei den illegal beschäftigten Ausländern meist um türkische, jugoslawische, pakistanische und polnische Staatsangehörige. Im südbayerischen Raum ist eine auffällige Zunahme der illegalen Beschäftigung österreichischer Staatsangehöriger zu verzeichnen. Einen beachtlichen Anteil der illegal beschäftigten Ausländer stellt die Gruppe der Asylbewerber.

2. Schwarzarbeit

Nach dem bis zum 31. Dezember 1981 geltenden Recht lag Schwarzarbeit nur dann vor, wenn der Täter „aus Gewinnsucht“ handelte und damit ein subjektives Tatbestandsmerkmal verwirklichte. Das Handeln aus Gewinnsucht, d. h. unter Steigerung des Erwerbssinnes auf ein ungewöhnliches und sittlich anstößiges Maß, war besonders schwer nachweisbar, da es sich dabei um einen inneren Vorgang beim Schwarzarbeiter oder seinem Auftraggeber handelt.

a) Regelungen des BillBG

Das BillBG hat den Tatbestand der Schwarzarbeit und der Beauftragung mit Schwarzarbeit (§§ 1 und 2 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit) dahin geändert, daß anstelle des Tatbestandsmerk-

mals des Handelns aus Gewinnsucht die Erzielung wirtschaftlicher Vorteile in erheblichem Umfangetreten ist. Damit ist an die Stelle eines subjektiven Tatbestandsmerkmals ein weiterer objektiver Tatbestandsteil gesetzt worden, der sich regelmäßig leichter feststellen läßt als ein Handeln aus Gewinnsucht.

Außerdem hat das BillBG auch für den Bereich der Schwarzarbeit die gegenseitigen Unterrichtung- und Zusammenarbeitspflichten der beteiligten Behörden eingeführt und den Höchstbetrag der für Schwarzarbeit und für Beauftragung mit Schwarzarbeit vorgesehenen Geldbußen von 30 000 auf 50 000 DM erhöht.

b) Begriff der Schwarzarbeit

Schwarzarbeit nach § 1 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit ist dann gegeben, wenn wirtschaftliche Vorteile in erheblichem Umfang durch die Ausführung von Dienst- oder Werkleistungen erzielt werden, obwohl der Schwarzarbeiter

- entweder als Empfänger einer Sozialleistung der Mitwirkungspflicht gegenüber einer Dienststelle der Bundesanstalt für Arbeit nicht nachgekommen ist,
- seiner Verpflichtung, den Beginn eines selbständigen Gewerbes nach § 14 der Gewerbeordnung anzuzeigen, nicht nachgekommen ist oder die erforderliche Reisegewerbekarte nach § 55 der Gewerbeordnung nicht erworben hat, oder
- ein Handwerk als stehendes Gewerbe selbständig betreibt, ohne in der Handwerksrolle eingetragen zu sein.

Der Auftraggeber eines Schwarzarbeiters begeht eine Ordnungswidrigkeit nach § 2 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, wenn er wirtschaftliche Vorteile in erheblichem Umfang dadurch erzielt, daß er eine oder mehrere Personen mit der Ausübung von Dienst- oder Werkleistungen beauftragt, die die Leistungen unter Verstoß gegen das Verbot der Schwarzarbeit erbringen. Keine Schwarzarbeit sind aber Dienst- oder Werkleistungen, die auf Gefälligkeit oder Nachbarschaftshilfe beruhen sowie Selbsthilfe im Sinne des Zweiten Wohnungsbaugesetzes darstellen (§ 1 Abs. 3 Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit).

c) Umfang

Von allen Erscheinungsformen illegaler Beschäftigung bestehen bei der Schwarzarbeit die größten Unsicherheiten über ihren Umfang, die an ihr Beteiligten und ihr Vorkommen in den einzelnen Wirtschaftszweigen. Zusätzlich zu den allgemein bei der Erfassung des Umfangs illegaler Tätigkeit bestehenden Schwierigkeiten ist die Feststellung äußerst schwer, ob eine der Ausnahmen vom Tatbestand der Schwarzarbeit, insbesondere Nachbarschaftshilfe oder Gefälligkeit vorliegen. Fast alle Betroffenen berufen sich auf Nachbarschaftshilfe oder dar-

auf, sie hätten für ihre Werk- oder Dienstleistungen keine Vergütung erhalten. Nicht leicht ist auch die Feststellung, ob wirtschaftliche Vorteile in erheblichem Umfang durch den Schwarzarbeiter erzielt wurden, da die Erheblichkeit der Vorteile auch von den persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen des Schwarzarbeiters abhängt.

In vielen Fällen weichen die Landesbehörden, denen die Bekämpfung der Schwarzarbeit obliegt, daher auf die einfacher nachzuweisenden Grundtatbestände der Nichtanmeldung eines Gewerbes (§ 145 Abs. 1 Nr. 1 b und § 146 Abs. 1 Nr. 1 Gewerbeordnung) oder das Betreiben eines Handwerks ohne Eintragung in die Handwerksrolle (§ 117 Abs. 1 Nr. 1 Handwerksordnung) aus.

Anders als bei der illegalen Arbeitnehmerüberlassung und illegalen Ausländerbeschäftigung gibt es keine Statistik über die bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit aufgegriffenen Fälle. Das Gewerbezentralregister — Dienststelle Bundeszentralregister — des Generalbundesanwaltes beim Bundesgerichtshof erhält aber Mitteilungen über alle rechtskräftig gewordenen Bußgeldentscheidungen in Ordnungswidrigkeitenverfahren wegen Verstoßes gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit, gegen die Meldepflichten nach der Gewerbeordnung und gegen das Verbot, ein stehendes Handwerk ohne Eintragung in die Handwerksrolle zu betreiben.

Danach wurden 1983 insgesamt 323 Geldbußen wegen eines Verstoßes gegen § 1 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit verhängt, davon 3 Geldbußen über 20 000 DM. Der ganz überwiegende Teil der Geldbußen, nämlich 222, bezog sich auf Schwarzarbeit im Bereich des Bau- und Baunebengewerbes. Die drei Geldbußen mit Beträgen über 20 000 DM betrafen sämtlich Schwarzarbeiter im Bau- und Baunebengewerbe.

1983 wurden außerdem 42 Geldbußen gegen Auftraggeber von Schwarzarbeitern nach § 2 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit verhängt, darunter keine Geldbuße von mehr als 20 000 DM und zwei Geldbußen zwischen 5 000 und 20 000 DM. Von den 42 Geldbußen betrafen 28 Auftraggeber, die Schwarzarbeit im Bau- und Baunebengewerbe in Auftrag gegeben hatten. Die beiden Geldbußen von mehr als 5 000 DM richteten sich gegen die Vergabe von Schwarzarbeit im Hoch- und Tiefbau.

Wesentlich mehr Bußgelder wurden wegen Nichtanmeldung eines stehenden Gewerbes verhängt. Im Jahre 1983 ergingen 655 Bußgeldentscheidungen wegen Nichtanmeldung eines stehenden Gewerbes (§ 146 Abs. 2 Nr. 1 Gewerbeordnung), davon betrafen 127 Geldbußen die Aufnahme eines Gewerbes im Bau- oder Baunebengewerbe. Unter den 20 Geldbußen wegen Aufnahme eines Reisegewerbes ohne die erforderliche Reisegewerbekarte befand sich nur ein Bußgeld, das den Baubereich betraf.

Am weitaus häufigsten wurden Bußgelder wegen Betriebens eines Handwerks ohne Eintragung in die Handwerksrolle verhängt. Im Jahre 1983 waren es 1 137 Bußgeldentscheidungen, davon drei mit

Geldbußen über 20 000 DM. Von den 1 137 Geldbußen wurden 740 wegen handwerklicher Tätigkeit im Bau- und Baunebengewerbe verhängt, darunter zwei in Höhe von mehr als 20 000 DM.

Die geringe Zahl der ausgesprochenen Bußgelder darf jedoch nicht zu dem Schluß verleiten, die Schwarzarbeit habe nur einen geringen Umfang. Alle Beobachter der illegalen Beschäftigung sind sich vielmehr darüber einig, daß gerade die Schwarzarbeit einen erheblichen Umfang hat und die Volkswirtschaft jährlich um Milliardenbeträge schädigt. Dabei wird vermutet, daß die Schwarzarbeit in nahezu allen Wirtschaftszweigen vorkommt, ihren besonderen Schwerpunkt aber — wie dies auch die Zahl der verhängten Bußgelder ausweist — im Baubereich hat.

d) Entwicklung

Nicht nur über den Umfang der Schwarzarbeit, sondern auch über ihre Entwicklung gibt es nur Mutmaßungen. Die im Gewerbezentralregister erfaßten Bußgeldentscheidungen ermöglichen nur eine Aussage über die Erfolge der mit der Bekämpfung illegaler Beschäftigung befaßten Landesbehörden. Es ist durchaus möglich, daß die gestiegene Zahl der Geldbußen nicht auf ein Ansteigen des Umfangs der Schwarzarbeit, sondern auf eine intensivere Verfolgung zurückgeht. Auch die Neufassung des Tatbestandes der Schwarzarbeit, die am 1. Januar 1982 in Kraft getreten ist, aber auf die Zahl der rechtskräftigen Bußgeldentscheidungen erst mit zeitlicher Verzögerung Wirkung hatte, kann dazu beigetragen haben, die Zahl der Bußgelder zu erhöhen. Jedenfalls ist auffällig, daß sich die Geldbußen nach § 1 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit von 1982 zu 1983 mehr als verdoppelt haben.

Im einzelnen entwickelte sich die Bekämpfung der Schwarzarbeit folgendermaßen: Geldbußen gegen Schwarzarbeiter wegen Verstoßes gegen § 1 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit wurden 1980 in 143 Fällen, davon 62 Fälle im Baubereich, verhängt. 1981 sank die Zahl der Geldbußen auf 124, davon 86 im Baubereich, 1982 stieg die Zahl geringfügig auf 156, davon 120 im Baubereich, und erreichte 1983 die Zahl von 323 Geldbußen, davon 222 im Baubereich.

Auftraggeber von Schwarzarbeitern wurden wegen einer Ordnungswidrigkeit nach § 2 des Gesetzes zur Bekämpfung der Schwarzarbeit im Jahre 1980 in elf Fällen mit einem Bußgeld belegt, darunter in acht Fällen wegen der Beauftragung zur Schwarzarbeit im Baubereich. 1981 waren es 19 Geldbußen, davon 14 im Baubereich, 1982 27 Geldbußen, davon 18 im Baubereich, und 1983 42 Geldbußen, davon 28 im Baubereich.

Wegen Nichtanmeldung eines stehenden Gewerbes (§ 146 Abs. 2 Nr. 2 Gewerbeordnung) wurden 1980 223 Geldbußen, davon 85 im Baubereich; 1981 435 Geldbußen, davon 112 im Baubereich, 1982 573 Geldbußen, davon 125 im Baubereich, und 1983 655 Geldbußen, davon 127 im Baubereich, verhängt. Wegen

Verstoßes gegen die Pflicht, vor Aufnahme eines Reisegewerbes eine Reisegewerbekarte sich ausstellen zu lassen, wurden 1980 12, 1981 22, 1982 29 und 1983 20 Geldbußen verhängt.

Bußgeldentscheidungen nach § 117 Abs. 1 Nr. 1 der Handwerksordnung wegen Betreibens eines Handwerks, ohne in die Handwerksrolle eingetragen zu sein, ergingen 1980 in 617 Fällen, davon 417 wegen Betreibens eines Handwerks im Bau- oder Baunebenberufe. 1981 betrug die entsprechenden Zahlen 706 und 460, 1982 847 und 467, 1983 gab es 1 137 Geldbußen, davon 740 im Bau- und Baunebenberufe.

Die Bestimmungen des BillBG haben zwar zu verbesserten Erfolgen bei der Bekämpfung der Schwarzarbeit geführt, noch immer wird aber lediglich ein verschwindend geringer Teil der Schwarzarbeit aufgedeckt und geahndet.

Auswirkungen auf die Bereitschaft, als Schwarzarbeiter tätig zu werden oder sich der Schwarzarbeit

zu bedienen, haben auch die zivilrechtlichen Auswirkungen der Schwarzarbeit. Nach § 134 BGB sind bei Verstößen gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit die durch Schwarzarbeit zu erfüllenden Verträge an sich nichtig. Durch den Wegfall von Erfüllungs- und Gewährleistungsansprüchen aus dem nichtigen Vertrag wird in vielen Fällen von der Inanspruchnahme von Schwarzarbeit abgeschreckt. In der Literatur hat die Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 23. September 1982 (BGHZ 85, 39 ff.) heftige Kritik gefunden. Der BGH hatte zwar schon in früheren Entscheidungen ausgesprochen, daß die Berufung auf die nach § 134 BGB eingetretene Nichtigkeit dann gegen Treu und Glauben verstößt, wenn einer der an dem durch Schwarzarbeit zu erfüllenden Vertrag beteiligten Parteien gutgläubig war; in seinem Urteil vom 23. September 1982 hat der BGH selbst für Fälle, in denen beide Parteien eines Vertrages bewußt gegen das Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit verstoßen haben, die Berufung auf die Nichtigkeit des Vertrages nach Treu und Glauben bei Vorliegen besonderer Umstände nicht zugelassen.

V. Internationale Entwicklung

Im Berichtszeitraum wurden der Bundesregierung zwei Vorhaben bekannt, die Auswirkungen auf die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung im Bundesgebiet haben können oder sich mit ihr befassen.

A. Richtlinienentwurf der EG-Kommission

Der Rat der Europäischen Gemeinschaften hatte am 18. Dezember 1979 eine Entschließung über die Anpassung der Arbeitszeit angenommen und in dieser die Ansicht vertreten, daß die Europäische Gemeinschaft eine Gemeinschaftsaktion zur Unterstützung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten unternehmen sollte, um einerseits die „Zeitarbeit“ (Leiharbeit) zu überwachen und andererseits den sozialen Schutz des „Zeit-(Leih-)arbeitnehmers“ zu gewährleisten (Amtsblatt der EG C Nr. 2 vom 4. Januar 1980, S. 1). Das Europäische Parlament hat am 17. September 1981 eine Entschließung angenommen, in der es die Kommission der Europäischen Gemeinschaft aufforderte, dem Rat Vorschläge für eine klare Definition der Zeitarbeit und für Leitlinien zu unterbreiten, die den bisherigen Mißbrauch der Zeitarbeit unterbinden (Amtsblatt der EG C Nr. 260 vom 12. Oktober 1981, S. 54).

Die EG-Kommission hatte daraufhin den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Regelung der Zeitarbeit ausgearbeitet und dem Rat der Europäischen Gemeinschaften zugeleitet (Amtsblatt der EG C Nr. 128 vom 19. Mai 1982, S. 2).

Zu dem Vorschlag für die Richtlinie des Rates zur Regelung der Zeitarbeit hat inzwischen der Wirt-

schafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften aufgrund von Artikel 100 des EWG-Vertrages eine Stellungnahme abgegeben (Amtsblatt der EG C Nr. 176 vom 4. Juli 1983, S. 8). Außerdem hat das Europäische Parlament den Vorschlag behandelt.

1. Inhalt

Die EG-Kommission hat in ihrem Richtlinien-Vorschlag sowohl Regelungen für die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung als auch für befristete Arbeitsverträge vorgesehen. Ziel des Richtlinien-Vorschlages ist es, u. a. das Interesse der Arbeitnehmer an einer Dauerbeschäftigung gegen einen mißbräuchlichen Rückgriff auf die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung oder auf befristete Arbeitsverträge zu schützen.

Die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung soll nach dem Richtlinien-Vorschlag nur mit einer Erlaubnis der zuständigen Behörden zulässig sein. Arbeitnehmerüberlassungsverträge werden nur für bestimmte Fälle für zulässig erklärt, es sei denn, die Leiharbeiter erhalten unter denselben Voraussetzungen wie die Dauerbeschäftigten die sozialen Vergünstigungen, die aufgrund von arbeitsrechtlichen Vorschriften und Tarifvertragsbestimmungen oder aufgrund der betrieblichen Praxis im Rahmen der Arbeitsbeziehungen gewährt werden. Die Leiharbeiter dürfen nicht von dem System der sozialen Sicherheit ausgeschlossen werden. Außerdem werden Bestimmungen über Form und Inhalt des Vertrages zwischen Verleiher und Leiharbeiter getroffen und die Beteiligungs-

rechte der Arbeitnehmervertretung im Entleiherbetrieb geregelt, sowie der Verleih zur Erfüllung der Aufgaben streikender Arbeitnehmer verboten. Umfangreiche Bestimmungen enthält der Richtlinien-Vorschlag auch für den gegenseitigen Informationsaustausch und die Amtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten bei grenzüberschreitender Arbeitnehmerüberlassung.

2. Behandlung im Europäischen Parlament

Das Europäische Parlament, dem der Vorschlag der EG-Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Regelung der Zeitarbeit mit Schreiben des Präsidenten des Rates der EG vom 25. Mai 1982 zugeleitet worden ist, hat den Richtlinien-Entwurf eingehend beraten, insbesondere in den Ausschüssen für soziale Angelegenheiten und Beschäftigung, für Wirtschaft und Währung, im Rechtsausschuß und im Untersuchungsausschuß zur Situation der Frau in Europa (Sitzungsdokumente des Europäischen Parlaments 1982—1983, Dokument 1 — 1314/82 vom 4. März 1983).

Nach mehrtätigen Beratungen hat das Plenum des Europäischen Parlaments in der Sitzung am 6. Juli 1983 eine Entschließung zu dem Vorschlag der EG-Kommission für eine Richtlinienregelung der Zeitarbeit verabschiedet (Amtsblatt der EG C Nr. 242 vom 12. September 1983, S. 47). Aufgrund dieser

Stellungnahme hat die EG-Kommission ihren Vorschlag abgeändert. Sie fordert nunmehr als ersten Schritt zum Schutz der Interessen der Arbeitnehmer eine gewisse Angleichung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Mindestvoraussetzungen für die Erlaubnis zur Ausübung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung. Eine weiterreichende Harmonisierung soll später erfolgen. Der Vorschlag sieht jetzt im wesentlichen vor (Dokument Kom. (84) 159 endgültig vom 3. April 1984), daß die Verleiherlaubnis nur beim Nachweis ausreichender finanzieller Mittel, eines Führungszeugnisses des Verleihers und nach genauen Angaben zum beabsichtigten Umfang der Verleihtätigkeit erteilt werden kann.

B. Studie des Europarates

Auch der Europarat hat der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung seine Aufmerksamkeit zugewandt. Im Rahmen seines Sozialforschungs-Gruppenstipendium-Programms hat er eine Studie über „Verleihunternehmen, allgemeine Probleme und besondere Probleme hinsichtlich der legalen und illegalen grenzüberschreitenden Arbeitnehmerüberlassung“ in Auftrag gegeben. Die Entwürfe für erste Länderberichte lagen im Dezember 1983 vor.

VI. Schlußbemerkungen

Im Bereich der von der Bundesanstalt für Arbeit erlaubten und überwachten gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung bestehen keine größeren Mißstände, die zu besonderen Maßnahmen Anlaß geben. Bei der Verfolgung und Ahndung illegaler Beschäftigung wurden seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung Erfolge erzielt.

Für die weitere Entwicklung der legalen Arbeitnehmerüberlassung und der verschiedenen Formen illegaler Beschäftigung in den nächsten Jahren werden neben der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungsbeschwerden wegen des Verbots der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung in Betriebe des Baugewerbes verschiedene Gesetzgebungsvorhaben, die weitere Durchsetzung des geltenden Rechts durch die Verwaltungsbehörden und die Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit besondere Bedeutung haben.

A. Gesetzgebungsvorhaben

Die Gesetzgebungsvorhaben, die Einfluß auf die gewerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung und die il-

legale Beschäftigung haben werden, befinden sich in verschiedenen Stadien des Gesetzgebungsverfahrens.

1. Beschäftigungsförderungsgesetz 1985

Der Entwurf eines Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 sieht für den Bereich der legalen Arbeitnehmerüberlassung eine Ausdehnung der jetzt nur drei Monate betragenden Höchstdauer der Überlassung eines Leiharbeitnehmers an denselben Entleiher auf sechs Monate vor. Während jetzt der legale Verleiher nur dann eine Ordnungswidrigkeit begeht, wenn er nach einer Beanstandung erneut einen Leiharbeitnehmer länger als die vorgesehene Höchstdauer bei einem Dritten tätig werden läßt, soll in Zukunft bereits beim erstmaligen Überschreiten der Überlassungsdauer gegen den Verleiher eine Geldbuße bis zu 1 000 DM verhängt werden können.

Um im Bereich der illegalen Ausländerbeschäftigung wirksamer gegen arbeitsmarktpolitisch schädliche Erscheinungsformen einschreiten zu können, soll zusätzlich zu der schon jetzt mit Strafe bedrohten ausbeuterischen Beschäftigung oder Arbeitnehmerüberlassung von Ausländern ohne die erforderliche Arbeitserlaubnis (§ 227 a AFG, Arti-

kel 1 § 15 a AÜG) in Zukunft auch illegale Beschäftigung von Ausländern in großem Umfang oder unter beharrlicher Wiederholung als Vergehen mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr bestraft werden.

2. Zweites Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität

Der Bundesgerichtshof hat in seinem Urteil vom 31. März 1982 (BGHSt 31 S. 32) klargestellt, daß ein illegaler Verleiher wegen seiner Unterlassung, Arbeitnehmerbeiträge für die Sozialversicherung abzuführen, nicht als Arbeitgeber bestraft werden kann, weil in Fällen illegaler Arbeitnehmerüberlassung der Entleiher Arbeitgeber der Leiharbeitnehmer ist. Der dem Deutschen Bundestag vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Zweites Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität (BT-Drucksache 10/318) schlägt in seinem Artikel 6 daher eine Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes vor, mit der die in strafrechtlicher Hinsicht bestehende Lücke geschlossen wird.

Artikel 6 des Entwurfs sieht eine Ergänzung von Artikel 1 § 10 AÜG vor. Diese Ergänzung bestimmt, daß auch der illegale Verleiher, der an den Leiharbeitnehmer Lohn zahlt, zur Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge und sonstiger Teile des Arbeitsentgelts, die er als Arbeitgeber für den Arbeitnehmer an einen anderen zu zahlen hätte, verpflichtet ist. Dies erscheint deswegen berechtigt, weil der illegale Verleiher in solchen Fällen in tatsächlicher Hinsicht die Stellung eines Arbeitgebers einnimmt. Insoweit gilt der illegale Verleiher in Zukunft als Arbeitgeber, mit der Folge, daß auch ihn die Strafvorschriften bei Nichtabführung der Arbeitnehmerbeiträge an die Sozialversicherung treffen. Daneben bleibt der Entleiher mit Strafe bedroht.

Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag hat in ihrem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität (BT-Drucksache 10/119) dieselbe Regelung für die Verpflichtung des illegalen Verleihers zur Zahlung der Versicherungsbeiträge vorgesehen. Außerdem sieht ihr Entwurf vor, bei gewerbsmäßiger Arbeitnehmerüberlassung ohne Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit sowohl den Verleiher als auch den Entleiher mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe zu bestrafen. Dagegen ist zu bedenken, daß mit der Bestrafung von Verleih ohne Erlaubnis der Bundesanstalt für Arbeit bloßes Verwaltungsunrecht kriminalisiert würde.

3. Lohnsteuerhaftung des illegalen Entleihers

Nach dem Urteil des Bundesfinanzhofs vom 2. April 1982 (Bundessteuerblatt 1982 Teil II, S. 502) gilt die gesetzliche Vermutung des Artikels 1 § 10 AÜG nicht für das Steuerrecht. Der illegale Entleiher haftet daher nicht für die Lohnsteuer des Leiharbeitnehmers, die der illegale Verleiher, der den Leiharbeitnehmer entlohnt, nicht einbehält und nicht abführt. Der Bundesminister der Finanzen hat mit den Länderfinanzverwaltungen Vorschläge

für Gesetzesänderungen erarbeitet, die sicherstellen sollen, daß Entleiher in Zukunft für die Lohnsteuer des Leiharbeitnehmers haften.

Es liegt in der Konsequenz des genannten Urteils des Bundesfinanzhofs, daß von ausländischen Unternehmen verliehene Leiharbeitnehmer aufgrund bestehender Doppelbesteuerungsabkommen mit ihren im Inland verdienten Bezügen in einer Reihe von Fällen steuerfrei zu stellen sind (z. B. wegen der sog. 183-Tage-Klausel der Abkommen). Um Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten von Unternehmen mit inländischen Arbeitnehmern zu vermeiden, muß sichergestellt werden, daß in solchen Fällen wenigstens die im Ausland nach dortigem Steuerrecht geschuldete Steuer erhoben wird. Hierzu kann der Amtshilfeverkehr aufgrund bestehender bilateraler Doppelbesteuerungsabkommen und aufgrund der Europäischen Amtshilfe-Richtlinie eingesetzt werden. Die Bundesregierung untersucht ferner, ob Verbesserungen der Zusammenarbeit und eine Änderung der bestehenden Doppelbesteuerungsabkommen zweckmäßig und möglich sind.

B. Ausbau der Verwaltungsmaßnahmen

In den kommenden Jahren wird es vor allem darauf ankommen, die seit dem 1. Januar 1982 bestehenden Möglichkeiten zu nutzen, die illegale Beschäftigung im Zusammenwirken verschiedener Behörden gezielt zu bekämpfen. Dabei wird die Bundesanstalt für Arbeit ihren Auftrag, andere Verwaltungen anzuregen und das gemeinsame Vorgehen zu koordinieren, weiter zu verfolgen haben.

Auch die Verwaltungszweige und Selbstverwaltungskörperschaften der Sozialversicherung, die noch zögernd an die Aufgabe der Bekämpfung illegaler Beschäftigung herangehen, werden sich intensiv an den Maßnahmen gegen illegale Beschäftigung zu beteiligen haben. Die Bundesregierung wird darauf hinwirken.

Auch die gemeinsamen Maßnahmen der beteiligten Behörden und Stellen zur Aufklärung der Öffentlichkeit über die Schädlichkeit illegaler Beschäftigung werden fortgeführt, um allen Beteiligten die Gefahren illegaler Beschäftigung und ihre negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zu verdeutlichen.

C. Internationale Zusammenarbeit

Die illegale Beschäftigung ist kein nationales Problem mehr. In vielfältiger Weise wird aus dem Ausland und von Ausländern illegale Beschäftigung im Bundesgebiet betrieben.

Daher werden alle Anstrengungen unternommen, im Bereich der Europäischen Gemeinschaft die grenzüberschreitende illegale Beschäftigung einzudämmen.

Tabelle 1

**Statistik der Leiharbeitnehmer
im Anschluß an die Statistik des 4. AÜG-Berichts (Seite 28/29)**

1980	Männer	Frauen	insgesamt
Januar	22 227	9 227	31 454
Februar	24 116	10 166	34 282
März	26 012	10 471	36 483
April	27 613	10 009	37 622
Mai	30 640	10 878	41 518
Juni	34 819	12 202	47 021
Juli	37 490	13 360	50 850
August	36 736	12 328	49 064
September	35 588	11 411	46 999
Oktober	33 779	10 709	44 488
November	29 832	10 029	39 861
Dezember	23 769	9 458	33 227

1982	Männer	Frauen	insgesamt
Januar	14 158	7 651	21 809
Februar	13 988	7 985	21 973
März	14 870	8 278	23 148
April	14 261	7 651	21 912
Mai	15 826	8 449	24 275
Juni	19 280	9 837	29 117
Juli	19 833	9 139	28 972
August	18 671	8 609	27 280
September	16 148	7 640	23 788
Oktober	14 210	6 467	20 677
November	12 669	6 018	18 687
Dezember	11 108	5 789	16 897

1981	Männer	Frauen	insgesamt
Januar	22 566	9 546	32 112
Februar	23 290	10 351	33 641
März	25 024	10 241	35 265
April	26 053	9 819	35 872
Mai	28 932	10 495	39 427
Juni	31 921	11 137	43 058
Juli	33 375	12 530	45 905
August	32 633	11 644	44 277
September	28 942	10 549	39 491
Oktober	25 560	9 243	34 803
November	22 519	8 641	31 160
Dezember	18 104	8 033	26 137

1983	Männer	Frauen	insgesamt
Januar	9 841	5 574	15 415
Februar	9 987	5 859	15 846
März	10 597	6 266	16 863
April	11 301	5 869	17 170
Mai	13 552	6 949	20 501
Juni	17 582	8 120	25 702
Juli	18 824	7 881	26 705
August	18 895	8 015	26 910
September	18 687	7 507	26 194
Oktober	16 541	7 025	23 566
November	16 367	7 030	23 397
Dezember	14 800	6 748	21 548

Tabelle 2

Zahl der Anträge auf Erteilung einer Verleiherlaubnis

	Eingegangene Neuanträge	Verlängerungs- anträge	Erteilte Erlaubnisse	Versagte Erlaubnisse	Anderweitige Erledigung
1. Vierteljahr 1980	314	236	348	76	52
2. Vierteljahr 1980	285	168	380	86	35
3. Vierteljahr 1980	311	197	355	88	54
4. Vierteljahr 1980	266	252	361	97	61
1. Vierteljahr 1981	313	281	420	94	66
2. Vierteljahr 1981	298	240	435	90	57
3. Vierteljahr 1981	277	236	384	112	66
4. Vierteljahr 1981	210	275	344	97	61
1. Vierteljahr 1982	238	249	361	72	70
2. Vierteljahr 1982	187	177	343	50	40
3. Vierteljahr 1982	151	198	287	45	96
4. Vierteljahr 1982	128	194	249	27	65
1. Vierteljahr 1983	129	173	241	28	44
2. Vierteljahr 1983	149	150	245	29	58
3. Vierteljahr 1983	107	172	221	27	54
4. Vierteljahr 1983	113	147	202	22	28

Tabelle 3a

**Statistik nach dem
Zahl der überlassenen Leiharbeiter
am 30. Juni 1980**

Männer

Berufsbereich/-abschnitt der am Stichtag ausgeübten Tätigkeit		Überlas- sene Leihar- beitneh- mer insge- samt	davon aus (Summe)			
			Bundesre- publik Deutsch- land	Frank- reich	Belgien/ Luxem- burg	Nieder- lande
			1	2	3	4
1 Pflanzenbauer, Tierzüchter, Fischerei- berufe	01 bis 06	72	1	69	—	—
2 Bergleute, Mineralgewinner	07 bis 09	4	4	—	—	—
3 Chemiarbeiter, Kunststoffverarbeiter	14 bis 15	257	195	29	—	—
4 Metallherzeuger, -bearbeiter	19 bis 24	1 745	999	157	—	3
5 Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	25 bis 30	8 381	6 432	873	11	33
6 Elektriker	31	2 583	2 143	261	2	3
7 Montierer und Metallberufe	32	1 624	1 115	217	6	4
8 Bauberufe	44 bis 47	6 326	2 047	1 804	16	32
9 Bau-, Raumausstatter, Polsterer	48 bis 49	627	292	197	—	2
10 Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeits- angabe	53	6 007	4 492	838	2	8
11 Übrige Fertigungsberufe ¹⁾	10 bis 54	1 886	1 486	166	1	2
12 Technische Berufe	60 bis 63	1 017	845	34	2	2
13 Warenkaufleute	68	13	12	1	—	—
14 Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	75 bis 78	1 380	1 330	3	5	4
15 Gesundheitsdienstberufe	84 bis 85	45	44	—	—	—
16 Allgemeine Dienstleistungsberufe	90 bis 93	346	338	3	—	—
17 Übrige Dienstleistungsberufe ²⁾	69 bis 89	2 008	1 814	9	26	4
18 Sonstige Berufe	97 bis 99	498	353	96	1	—
zusammen (Summe 01 bis 99)		34 819	23 942	4 757	72	97

¹⁾ soweit nicht in Zeilen 3 bis 10 angegeben

²⁾ soweit nicht in Zeilen 14 bis 16 angegeben

Tabelle 3 a

**Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG)
nach Berufsbereichen und Staatsangehörigkeit**

Spalte 2 bis Spalte 15 = Spalte 1)

Groß- britan- nien/ Irland	Dänemark	Italien	Griechen- land	Spanien	Türkei	Portugal	Jugo- slawien	Tunesien/ Marokko	Übrige Länder
6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
17	—	9	1	—	4	—	1	—	1
330	3	53	6	13	73	1	68	9	80
216	3	125	23	32	235	10	276	25	87
21	—	30	10	17	21	—	40	3	32
163	—	37	3	2	34	2	19	3	19
1 608	—	521	6	3	116	61	80	7	25
73	—	31	2	1	12	1	8	—	8
186	—	146	17	15	128	1	28	14	132
102	—	23	8	3	41	—	37	5	12
43	—	10	4	4	12	2	9	2	48
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
6	—	7	—	—	4	—	1	—	20
1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	1	—	—	—	—	2	—	2
13	—	31	13	4	36	2	15	3	38
3	—	12	1	1	16	—	7	—	8
2 784	6	1 036	94	95	732	80	591	71	462

Tabelle 3b

Statistik nach dem
Zahl der überlassenen Leiharbeiter
am 30. Juni 1980

Frauen

Berufsbereich/-abschnitt der am Stichtag ausgeübten Tätigkeit		Überlas- sene Leihar- beitneh- mer insges- amt	davon aus (Summe)			
			Bundesre- publik Deutsch- land	Frank- reich	Belgien/ Luxem- burg	Nieder- lande
			1	2	3	4
1 Pflanzenbauer, Tierzüchter, Fischerei- berufe	01 bis 06	1	1	—	—	—
2 Bergleute, Mineralgewinner	07 bis 09	—	—	—	—	—
3 Chemiarbeiter, Kunststoffverarbeiter .	14 bis 15	40	39	—	—	—
4 Metallerzeuger, -bearbeiter	19 bis 24	51	51	—	—	—
5 Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	25 bis 30	72	60	2	—	—
6 Elektriker	31	50	37	6	—	—
7 Montierer und Metallberufe	32	256	240	1	—	1
8 Bauberufe	44 bis 47	66	25	33	—	—
9 Bau-, Raumausstatter, Polsterer	48 bis 49	5	5	—	—	—
10 Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeits- angabe	53	1 205	1 046	83	—	2
11 Übrige Fertigungsberufe ¹⁾	10 bis 54	254	200	38	—	—
12 Technische Berufe	60 bis 63	192	177	1	1	—
13 Warenkaufleute	68	26	26	—	—	—
14 Organisations-, Verwaltungs-, Bürobe- rufe	75 bis 78	9 060	8 739	56	15	28
15 Gesundheitsdienstberufe	84 bis 85	137	121	1	—	—
16 Allgemeine Dienstleistungsberufe	90 bis 93	115	106	3	—	—
17 Übrige Dienstleistungsberufe ²⁾	69 bis 89	567	540	2	—	—
18 Sonstige Berufe	97 bis 99	105	70	20	—	—
zusammen (Summe 01 bis 99)		12 202	11 483	246	16	31

¹⁾ soweit nicht in Zeilen 3 bis 10 angegeben

²⁾ soweit nicht in Zeilen 14 bis 16 angegeben

**Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG)
nach Berufsbereichen und Staatsangehörigkeit**

Spalte 2 bis Spalte 15 = Spalte 1)

Groß- britan- nien/ Irland	Dänemark	Italien	Griechen- land	Spanien	Türkei	Portugal	Jugo- slawien	Tunesien/ Marokko	Übrige Länder
6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	1	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1	—	1	1	—	2	—	4	—	1
—	—	1	1	—	1	—	2	—	2
—	—	1	—	—	2	—	7	—	4
—	—	3	—	—	—	—	5	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
18	—	20	5	—	9	1	9	—	12
—	—	7	1	—	4	—	2	—	2
—	—	—	3	—	—	—	2	—	8
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
47	2	50	12	12	12	3	14	1	69
15	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	1	1	1	—	3	—	—	—	—
3	—	5	2	2	6	—	1	—	6
—	—	—	—	—	8	—	4	2	1
84	3	89	26	15	47	4	50	3	105

Tabelle 4 a

**Statistik nach dem
Zahl der überlassenen Leiharbeiter
am 31. Dezember 1981**

Männer

Berufsbereich/-abschnitt der am Stichtag ausgeübten Tätigkeit		Überlas- sene Leihar- beitneh- mer insge- samt	davon aus (Summe)			
			Bundesre- publik Deutsch- land	Frank- reich	Belgien/ Luxem- burg	Nieder- lande
			1	2	3	4
1 Pflanzenbauer, Tierzüchter, Fischerei- berufe	01 bis 06	13	8	—	—	—
2 Bergleute, Mineralgewinner	07 bis 09	2	2	—	—	—
3 Chemiarbeiter, Kunststoffverarbeiter .	14 bis 15	118	101	3	—	2
4 Metallherzeuger, -bearbeiter	19 bis 24	984	578	82	1	4
5 Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	25 bis 30	5 236	4 019	441	5	22
6 Elektriker	31	1 984	1 676	145	4	9
7 Montierer und Metallberufe	32	694	528	73	3	—
8 Bauberufe	44 bis 47	1 558	728	384	2	1
9 Bau-, Raumausstatter, Polsterer	48 bis 49	238	146	44	—	—
10 Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeits- angabe	53	3 101	2 495	247	12	10
11 Übrige Fertigungsberufe ¹⁾	10 bis 54	1 361	1 075	129	2	1
12 Technische Berufe	60 bis 63	781	644	28	—	2
13 Warenkaufleute	68	—	—	—	—	—
14 Organisations-, Verwaltungs-, Bürobe- rufe	75 bis 78	578	560	2	1	1
15 Gesundheitsdienstberufe	84 bis 85	32	31	—	—	—
16 Allgemeine Dienstleistungsberufe	90 bis 93	275	265	1	—	—
17 Übrige Dienstleistungsberufe ²⁾	69 bis 89	1 027	913	13	3	1
18 Sonstige Berufe	97 bis 99	122	85	28	—	—
zusammen (Summe 01 bis 99)		18 104	13 854	1 620	33	53

¹⁾ soweit nicht in Zeilen 3 bis 10 angegeben

²⁾ soweit nicht in Zeilen 14 bis 16 angegeben

Tabelle 4a

**Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG)
nach Berufsbereichen und Staatsangehörigkeit**

Spalte 2 bis Spalte 15 = Spalte 1)									
Groß- britan- nien/ Irland	Dänemark	Italien	Griechen- land	Spanien	Türkei	Portugal	Jugo- slawien	Tunesien/ Marokko	Übrige Länder
6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
2	—	—	—	—	3	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	6	—	1	2	—	—	—	3
112	—	18	7	10	85	2	59	9	17
133	2	106	17	10	173	3	208	21	76
2	1	18	13	10	20	2	41	2	41
46	—	8	2	—	22	2	6	1	3
189	1	120	—	4	34	—	81	2	12
29	—	11	—	1	6	—	1	—	—
69	—	40	29	3	93	2	27	4	70
54	1	21	4	3	34	—	16	1	20
30	—	4	7	1	4	—	16	—	45
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1	—	1	—	1	2	—	—	—	9
1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1	—	2	—	—	1	—	2	—	3
8	—	18	16	1	16	2	10	1	25
1	—	1	1	—	3	—	—	—	3
678	5	374	96	45	498	13	467	41	327

Tabelle 4b

**Statistik nach dem
Zahl der überlassenen Leiharbeitnehmer
am 31. Dezember 1981**

Frauen

Berufsbereich/-abschnitt der am Stichtag ausgeübten Tätigkeit		Überlas- sene Leihar- beitneh- mer insge- samt	davon aus (Summe)			
			Bundesre- publik Deutsch- land	Frank- reich	Belgien/ Luxem- burg	Nieder- lande
			1	2	3	4
1 Pflanzenbauer, Tierzüchter, Fischerei- berufe	01 bis 06	3	3	—	—	—
2 Bergleute, Mineralgewinner	07 bis 09	1	1	—	—	—
3 Chemiarbeiter, Kunststoffverarbeiter .	14 bis 15	40	39	—	—	—
4 Metallerzeuger, -bearbeiter	19 bis 24	23	15	—	—	—
5 Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	25 bis 30	62	51	9	—	—
6 Elektriker	31	16	15	—	—	—
7 Montierer und Metallberufe	32	77	63	—	—	—
8 Bauberufe	44 bis 47	153	13	26	—	—
9 Bau-, Raumausstatter, Polsterer	48 bis 49	15	7	3	—	—
10 Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsan- gabe	53	680	632	12	1	—
11 Übrige Fertigungsberufe ¹⁾	10 bis 54	240	222	6	—	—
12 Technische Berufe	60 bis 63	190	177	2	—	—
13 Warenkaufleute	68	77	75	1	—	1
14 Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	75 bis 78	5 857	5 657	63	13	12
15 Gesundheitsdienstberufe	84 bis 85	189	154	—	—	—
16 Allgemeine Dienstleistungsberufe	90 bis 93	63	56	1	—	1
17 Übrige Dienstleistungsberufe ²⁾	69 bis 89	293	273	8	3	—
18 Sonstige Berufe	97 bis 99	54	45	4	—	—
zusammen (Summe 01 bis 99)		8 033	7 498	135	17	14

¹⁾ soweit nicht in Zeilen 3 bis 10 angegeben

²⁾ soweit nicht in Zeilen 14 bis 16 angegeben

Tabelle 4b

Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG)
nach Berufsbereichen und Staatsangehörigkeit

Spalte 2 bis Spalte 15 = Spalte 1)

Groß- britan- nien/ Irland	Dänemark	Italien	Griechen- land	Spanien	Türkei	Portugal	Jugo- slawien	Tunesien/ Marokko	Übrige Länder
6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	1	—	—	—	—	—	—
8	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1	—	—	—	—	—	—	—	1	—
—	—	—	—	—	1	—	—	—	—
2	—	2	—	—	6	—	3	—	1
75	—	35	—	—	3	—	1	—	—
—	—	5	—	—	—	—	—	—	—
3	—	11	1	1	5	—	8	—	6
—	1	3	1	—	1	—	5	—	1
—	—	—	2	1	3	—	3	—	2
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
20	7	19	14	5	7	1	8	—	31
34	—	—	—	—	—	—	—	1	—
—	—	—	—	—	4	—	1	—	—
3	—	2	1	—	—	—	2	—	1
—	—	1	2	—	—	—	1	—	1
146	8	78	22	7	30	1	32	2	43

Tabelle 5

Arbeitnehmerüberlassung
Überlassene Leiharbeiter nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit im Bundesgebiet
 Stichtag: 30. Juni 1982

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Kenn- ziffern der zuge- hörigen Berufs- gruppen	Staatsangehörigkeit									Ins- gesamt
		Deutsche	Fran- zosen	Bel- gier/ Lu- xem- burger	Nie- der- län- der	Bri- ten/ Iren	Dänen	Ita- liener	Grie- chen	Son- stige	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Männer und Frauen											
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	14 bis 15	120	3	—	—	—	—	1	—	6	130
Metallerzeuger, -bearbeiter	19 bis 24	684	83	—	3	56	—	26	7	154	1 013
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	25 bis 30	4 996	317	2	17	89	1	96	31	573	6 122
Elektriker	31	2 140	115	3	2	7	—	22	10	132	2 431
Montierer und Metallberufe	32	770	88	6	1	20	1	24	1	79	990
Bauberufe	44 bis 47	159	133	—	—	36	—	9	2	18	357
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	48 bis 49	168	56	—	—	5	—	3	—	4	236
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	53	3 515	178	—	8	21	1	47	17	234	4 021
Übrige Fertigungsberufe ¹⁾		1 743	93	—	1	79	1	18	4	92	2 031
Technische Berufe	60 bis 63	893	64	—	3	19	—	4	5	59	1 047
Warenkaufleute	68	83	—	—	—	—	—	1	—	2	86
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	75 bis 78	7 619	50	12	16	26	1	20	9	69	7 822
Gesundheitsdienstberufe	84 bis 85	201	4	—	2	38	1	—	—	2	248
Allgemeine Dienstleistungsberufe	90 bis 93	301	3	—	1	2	—	2	—	10	319
Übrige Dienstleistungsberufe ²⁾		1 585	2	1	1	2	—	9	10	54	1 664
Sonstige Berufe		470	46	—	1	32	—	4	4	43	600
zusammen		25 447	1 235	24	56	432	6	286	100	1 531	29 117

noch Tabelle 5

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Kenn- ziffern der zuge- hörigen Berufs- gruppen	Staatsangehörigkeit									Ins- gesamt
		Deutsche	Fran- zosen	Bel- gier/ Lu- xem- burger	Nie- der- län- der	Bri- ten/ Iren	Dä- nen	Ita- liener	Grie- chen	Son- stige	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Männer											
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	14 bis 15	76	2	—	—	—	—	1	—	4	83
Metallerzeuger, -bearbeiter	19 bis 24	640	83	—	3	56	—	25	7	153	967
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	25 bis 30	4 981	317	2	17	89	1	96	31	570	6 104
Elektriker	31	2 096	115	3	2	7	—	22	9	131	2 385
Montierer und Metallberufe	32	665	81	6	1	20	1	20	1	63	858
Bauberufe	44 bis 47	158	132	—	—	36	—	9	2	18	355
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	48 bis 49	159	56	—	—	5	—	3	—	4	227
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	53	2 758	158	—	7	18	1	41	15	204	3 202
Übrige Fertigungsberufe ¹⁾		1 302	81	—	1	79	—	17	2	84	1 566
Technische Berufe	60 bis 63	706	64	—	3	19	—	4	2	54	852
Warenkaufleute	68	4	—	—	—	—	—	1	—	1	6
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	75 bis 78	594	9	2	1	4	—	3	—	8	621
Gesundheitsdienstberufe	84 bis 85	46	—	—	1	3	—	—	—	—	50
Allgemeine Dienstleistungsberufe	90 bis 93	207	2	—	—	2	—	1	—	4	216
Übrige Dienstleistungsberufe ²⁾		1 229	2	1	—	1	—	7	7	47	1 294
Sonstige Berufe		368	44	—	1	32	—	4	3	42	494
zusammen		15 989	1 146	14	37	371	3	254	79	1 387	19 280
Frauen											
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	14 bis 15	44	1	—	—	—	—	—	—	2	47
Metallerzeuger, -bearbeiter	19 bis 24	44	—	—	—	—	—	1	—	1	46
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	25 bis 30	15	—	—	—	—	—	—	—	3	18
Elektriker	31	44	—	—	—	—	—	—	1	1	46
Montierer und Metallberufe	32	105	7	—	—	—	—	4	—	16	132
Bauberufe	44 bis 47	1	1	—	—	—	—	—	—	—	2
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	48 bis 49	9	—	—	—	—	—	—	—	—	9
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	53	757	20	—	1	3	—	6	2	30	819
Übrige Fertigungsberufe ¹⁾		441	12	—	—	—	1	1	2	8	465
Technische Berufe	60 bis 63	187	—	—	—	—	—	—	3	5	195
Warenkaufleute	68	79	—	—	—	—	—	—	—	1	80
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	75 bis 78	7 025	41	10	15	22	1	17	9	61	7 201
Gesundheitsdienstberufe	84 bis 85	155	4	—	1	35	1	—	—	2	198
Allgemeine Dienstleistungsberufe	90 bis 93	94	1	—	1	—	—	1	—	6	103
Übrige Dienstleistungsberufe ²⁾		356	—	—	1	1	—	2	3	7	370
Sonstige Berufe		102	2	—	—	—	—	—	1	1	106
zusammen		9 458	89	10	19	61	3	32	21	144	9 837

1) Soweit nicht in Zeilen 1 bis 8 angegeben.

2) Soweit nicht in Zeilen 11 bis 14 angegeben.

Tabelle 6

Arbeitnehmerüberlassung**Überlassene Leiharbeiter nach der ausgeübten Tätigkeit und Staatsangehörigkeit im Bundesgebiet**

Stichtag: 30. Juni 1983

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Kenn- ziffern der zuge- hörigen Berufs- gruppen	Staatsangehörigkeit									Ins- gesamt
		Deutsche	Fran- zosen	Bel- gier/ Lu- xem- burger	Nie- der- län- der	Bri- ten/ Iren	Dänen	Ita- liener	Grie- chen	Son- stige	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Männer und Frauen											
Chemiearbeiter, Kunststoffverarbeiter	14 bis 15	153	32	—	—	6	—	5	—	3	199
Metallerzeuger, -bearbeiter	19 bis 24	689	73	—	2	23	1	16	7	157	968
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	25 bis 30	4 501	257	3	24	47	—	48	16	503	5 399
Elektriker	31	1 876	99	3	10	1	—	20	4	127	2 140
Montierer und Metallberufe	32	789	76	—	1	12	—	20	5	189	1 092
Bauberufe	44 bis 47	123	43	—	—	—	—	1	—	13	180
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	48 bis 49	133	86	—	—	3	—	4	—	5	231
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	53	3 406	126	1	—	50	1	44	14	269	3 911
Übrige Fertigungsberufe ¹⁾		1 867	75	2	3	37	—	20	6	101	2 111
Technische Berufe	60 bis 63	775	29	—	3	5	—	3	4	50	869
Warenkaufleute	68	79	—	—	2	—	1	—	—	2	84
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	75 bis 78	5 704	33	3	12	24	2	18	4	69	5 869
Gesundheitsdienstberufe	84 bis 85	207	—	—	—	—	—	—	—	4	211
Allgemeine Dienstleistungsberufe	90 bis 93	291	1	—	—	—	—	2	—	6	300
Übrige Dienstleistungsberufe ²⁾		1 574	1	—	2	—	1	12	10	65	1 665
Sonstige Berufe		336	76	2	1	5	1	23	6	23	473
zusammen		22 503	1 007	14	60	213	7	236	76	1 586	25 702

noch Tabelle 6

Berufsbereich/-abschnitt der ausgeübten Tätigkeit	Kenn- ziffern der zuge- hörigen Berufs- gruppen	Staatsangehörigkeit									Ins- gesamt
		Deutsche	Fran- zosen	Bel- gier/ Lu- xem- burger	Nie- der- län- der	Bri- ten/ Iren	Dänen	Ita- liener	Grie- chen	Son- stige	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Männer											
Chemiarbeiter, Kunststoffverarbeiter	14 bis 15	125	32	—	—	6	—	4	—	2	169
Metallerzeuger, -bearbeiter	19 bis 24	644	73	—	2	23	1	16	7	154	920
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	25 bis 30	4 494	257	3	24	47	—	48	16	502	5 391
Elektriker	31	1 859	99	3	10	1	—	20	4	127	2 123
Montierer und Metallberufe	32	641	75	—	—	11	—	16	5	111	859
Bauberufe	44 bis 47	122	43	—	—	—	—	1	—	13	179
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	48 bis 49	132	86	—	—	3	—	4	—	5	230
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	53	2 534	121	1	—	47	1	36	12	212	2 964
Übrige Fertigungsberufe ¹⁾		1 456	69	2	3	36	—	19	5	90	1 680
Technische Berufe	60 bis 63	605	28	—	3	5	—	3	2	45	691
Warenkaufleute	68	12	—	—	1	—	1	—	—	2	16
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	75 bis 78	366	2	—	2	6	—	—	—	8	384
Gesundheitsdienstberufe	84 bis 85	30	—	—	—	—	—	—	—	1	31
Allgemeine Dienstleistungsberufe	90 bis 93	168	1	—	—	—	—	1	—	5	175
Übrige Dienstleistungsberufe ²⁾		1 268	—	—	1	—	1	11	8	58	1 347
Sonstige Berufe		290	73	2	1	5	—	23	6	23	423
zusammen		14 746	959	11	47	190	4	202	65	1 358	17 582
Frauen											
Chemiarbeiter, Kunststoffverarbeiter	14 bis 15	28	—	—	—	—	—	1	—	1	30
Metallerzeuger, -bearbeiter	19 bis 24	45	—	—	—	—	—	—	—	3	48
Schlosser, Mechaniker und zugeordnete Berufe	25 bis 30	7	—	—	—	—	—	—	—	1	8
Elektriker	31	17	—	—	—	—	—	—	—	—	17
Montierer und Metallberufe	32	148	1	—	1	1	—	4	—	78	233
Bauberufe	44 bis 47	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1
Bau-, Raumausstatter, Polsterer	48 bis 49	1	—	—	—	—	—	—	—	—	1
Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsangabe	53	872	5	—	—	3	—	8	2	57	947
Übrige Fertigungsberufe ¹⁾		411	6	—	—	1	—	1	1	11	431
Technische Berufe	60 bis 63	170	1	—	—	—	—	—	2	5	178
Warenkaufleute	68	67	—	—	1	—	—	—	—	—	68
Organisations-, Verwaltungs-, Büroberufe	75 bis 78	5 338	31	3	10	18	2	18	4	61	5 485
Gesundheitsdienstberufe	84 bis 85	177	—	—	—	—	—	—	—	3	180
Allgemeine Dienstleistungsberufe	90 bis 93	123	—	—	—	—	—	1	—	1	125
Übrige Dienstleistungsberufe ²⁾		306	1	—	1	—	—	1	2	7	318
Sonstige Berufe		46	3	—	—	—	1	—	—	—	50
zusammen		7 757	48	3	13	23	3	34	11	228	8 120

1) Soweit nicht in Zeilen 1 bis 8 angegeben.

2) Soweit nicht in Zeilen 11 bis 14 angegeben.

Tabelle 7

Frühere Tätigkeiten der neu eingestellten Leiharbeitnehmer

	Vorher nie beschäftigt	Zuletzt vor einem Jahr beschäftigt	Zuletzt vor einem bis unter zwölf Monaten beschäftigt	Unmittelbar vorher beschäftigt
Männer				
1. Halbjahr 1980	6 736	2 058	12 052	37 057
2. Halbjahr 1980	6 271	1 881	11 415	39 879
1. Halbjahr 1981	4 759	1 685	12 216	30 664
2. Halbjahr 1981	3 769	1 950	10 570	29 503
1. Halbjahr 1982	2 002	1 504	8 538	13 838
2. Halbjahr 1982	1 600	1 834	7 803	12 964
1. Halbjahr 1983	1 491	1 712	7 938	10 516
2. Halbjahr 1983	2 247	2 779	10 326	13 464
Frauen				
1. Halbjahr 1980	3 176	2 380	5 168	8 405
2. Halbjahr 1980	2 619	1 878	4 589	8 050
1. Halbjahr 1981	1 984	1 959	4 710	6 870
2. Halbjahr 1981	1 812	1 573	4 142	6 034
1. Halbjahr 1982	1 181	1 572	4 052	4 453
2. Halbjahr 1982	1 305	1 271	3 197	3 202
1. Halbjahr 1983	1 039	1 637	3 927	3 152
2. Halbjahr 1983	1 146	2 016	4 024	3 786

Tabelle 8

Zahl und Dauer der beendeten Leiharbeitsverhältnisse

	Unter einer Woche	eine Woche bis unter 3 Monate	drei Monate und mehr
Männer			
1. Halbjahr 1980	10 409	40 257	9 026
2. Halbjahr 1980	11 750	56 030	12 512
1. Halbjahr 1981	9 782	35 101	9 096
2. Halbjahr 1981	10 361	44 930	11 922
1. Halbjahr 1982	4 916	15 485	6 899
2. Halbjahr 1982	5 005	21 920	8 153
1. Halbjahr 1983	3 434	11 571	4 361
2. Halbjahr 1983	4 530	23 298	6 956
Frauen			
1. Halbjahr 1980	1 900	12 594	3 702
2. Halbjahr 1980	1 753	15 858	4 887
1. Halbjahr 1981	1 958	10 542	3 673
2. Halbjahr 1981	1 885	12 847	4 582
1. Halbjahr 1982	1 583	7 125	3 218
2. Halbjahr 1982	1 387	8 951	3 834
1. Halbjahr 1983	1 293	5 741	2 109
2. Halbjahr 1983	1 727	9 457	3 058

Tabelle 9a

**Bußgeldverfahren nach Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 bis 8 AÜG
1980**

Sachgebiet	Unerledigte Fälle zu Beginn der Berichtszeit	Im Laufe der Berichtszeit aufgefufene Fälle	Unerledigte Fälle am Ende der Berichtszeit	davon Spalten (2+3)								Einsprüche
				kein Verfahren eingeleitet bzw. Verfahren eingestellt weil			Ahndung durch					
				keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verjährt	Ordnungswidrigkeit gemäß DA zu § 47 OWiG nicht zu verfolgen	Verwarnung		Bußgeldbescheid	Abgabe an die Staatsanwaltschaft		
							mit	ohne				
Verwarnungsgeld												
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG	871	1 375	1 272	160	62	136	2	1	408	204	128	
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG	187	526	446	74	75	52	2	28	33	3	8	
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 3 AÜG	10	21	9	2	—	4	1	1	14	—	2	
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 4—6, 8 AÜG	14	57	9	7	12	10	4	4	25	—	4	
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 7 AÜG	59	166	46	9	4	25	6	52	82	1	4	

Tabelle 9b

**Bußgeldverfahren nach Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 bis 8 AÜG
1981**

Sachgebiet	Unerledigte Fälle zu Beginn der Berichtszeit	Im Laufe der Berichtszeit aufgefgriffene Fälle	Unerledigte Fälle am Ende der Berichtszeit	davon Spalten (2+3)							Einsprüche
				kein Verfahren eingeleitet bzw. Verfahren eingestellt weil			Ahndung durch				
				keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verjährt	Ordnungswidrigkeit gemäß DA zu § 47 OWiG nicht zu verfolgen	Verwarnung		Bußgeldbescheid	Abgabe an die Staatsanwaltschaft	
							mit	ohne			
Verwarnungsgeld											
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG	1 272	2 782	2 343	779	128	255	1	15	450	83	144
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG	446	386	516	158	61	44	1	6	45	1	32
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 3 AÜG	9	29	14	5	—	2	3	3	11	—	4
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 4—6, 8 AÜG	9	135	28	18	25	6	3	7	54	3	28
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 7 AÜG	46	209	69	18	2	11	5	53	97	—	9

Tabelle 9c

**Bußgeldverfahren nach Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 bis 8 AÜG
1982**

Sachgebiet	*) Unerledigte Fälle zu Beginn der Berichtszeit	Im Laufe der Berichtszeit aufgefufene Fälle	*) Unerledigte Fälle am Ende der Berichtszeit	davon Spalten (2 + 3)								Einsprüche
				kein Verfahren eingeleitet bzw. Verfahren eingestellt weil			Ahndung durch					
				keine Ordnungswidrigkeit	Ordnungswidrigkeit verjährt	Ordnungswidrigkeit gemäß DA zu § 47 OWiG nicht zu verfolgen	Verwarnung		Bußgeldbescheid	Abgabe an die Staatsanwaltschaft		
							mit	ohne				
Verwarnungsgeld												
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG	2 343	2 150	2 983	568	143	288	1	2	340	168	101	
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1a AÜG	—	217	149	35	—	3	—	17	8	5	1	
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG	516	205	162	95	252	112	2	14	83	1	46	
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 3 AÜG	14	75	41	13	—	8	1	2	23	1	9	
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 4—6, 8 AÜG	28	128	44	16	21	13	3	4	55	—	16	
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 7 AÜG	69	369	139	40	4	66	—	68	121	—	10	

*) Geringfügige Abweichung der Fortschreibung durch Auszählung der unerledigten Fälle

**Bußgeldverfahren nach Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 bis 8 AÜG
1983**

Sachgebiet	*) Unerledigte Fälle zu Beginn der Be- richts- zeit	Im Laufe der Be- richts- zeit auf- gegrif- fene Fälle	*) Unerledigte Fälle am Ende der Be- richts- zeit	davon Spalten (2+3)								Ein- sprü- che			
				kein Verfahren eingeleitet bzw. Verfahren eingestellt weil			Ahndung durch								
				keine Ord- nungs- widrig- keit	Ord- nungs- widrig- keit ver- jährt	Ord- nungs- widrig- keit gemäß DA zu § 47 OWiG nicht zu verfolgen	Verwarnung		Buß- geld- be- scheid	Ab- gabe an die Staats- an- walt- schaft	8		9	10	11
							mit	ohne							
		Verwarnungs- geld													
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12				
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 AÜG	2 983	4 906	5 311	892	233	425	3	6	357	270	154				
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 1 a AÜG	150	3 342	2 565	365	8	109	3	17	113	11	59				
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 2 AÜG	162	82	117	30	23	14	—	8	43	7	6				
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 3 AÜG	40	99	52	13	3	23	—	7	39	—	11				
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 4—6, 8 AÜG	43	111	42	28	19	29	1	5	28	—	8				
Artikel 1 § 16 Abs. 1 Nr. 7 AÜG	139	220	40	28	24	130	—	33	101	—	4				

*) Geringfügige Abweichungen der Fortschreibung durch Auszählung der unerledigten Fälle

Tabelle 10

Strafverfahren nach Artikel 1 §§ 15 und 15 a AÜG
(von der Bundesanstalt für Arbeit aufgegriffene Fälle)
in den Kalenderjahren 1980 bis 1983

Jahr	Rechtsgrundlage	unerledigte Fälle am Jahresanfang	aufgegriffene Fälle im Laufe des Jahres	erledigte Fälle	davon keine Strafanzeige	Strafanzeige oder Abgabe an die Staatsanwaltschaft	Unerledigte Fälle
1980	Artikel 1 § 15 AÜG ..	80	181	120	19	101	141
	Artikel 1 § 15 a AÜG	—	—	—	—	—	—
1981	Artikel 1 § 15 AÜG ..	141	230	225	90	135	146
	Artikel 1 § 15 a AÜG	—	—	—	—	—	—
1982	Artikel 1 § 15 AÜG ..	146	147	121	64	57	172
	Artikel 1 § 15 a AÜG	—	—	—	—	—	—
1983	Artikel 1 § 15 AÜG ..	172	143	147	45	102	168
	Artikel 1 § 15 a AÜG	—	—	—	—	—	—

Tabelle 11

Verfahren nach §§ 227 a

Tatbestand	Kalenderjahr	Unerledigte Fälle am Jahresanfang	Aufgegriffene Fälle im Laufe des Jahres	Übernahme von anderer Dienststelle der BA	Erledigte Fälle im Laufe des Jahres
		1	2	3	4
§ 229 Abs. 1 Nr. 1 AFG (Ausübung einer Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis)	1980	6 870	34 102	—	31 895
	1981	9 077	24 802	—	25 029
	1982	8 850	15 717	—	16 877
	1983	7 690	14 217	36	14 823
§ 229 Abs. 1 Nr. 2 AFG (Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis)	1980	10 623	36 794	—	33 437
	1981	13 970	27 604	—	25 083
	1982	16 491	18 249	—	20 510
	1983	14 233	16 124	31	17 621
§ 227 a AFG (Ausbeuterische Beschäftigung ohne Arbeitserlaubnis)	1980	1	30	—	17
	1981	14	26	—	30
	1982	10	9	—	15
	1983	4	17	—	16

Tabelle 11

und 229 AFG

Abgabe an andere Dienst- stelle der BA	Uner- ledigte Fälle am Jahres- ende	davon (Sp. 4)							Eingelegte Einsprüche im Laufe des Jahres
		kein Verfahren eingeleitet bzw. Verfahren eingestellt, weil			Abgabe an die Staats- anwalt- schaft ge- mäß § 41, 42 OWiG/ Strafan- zeige	Ahndung			
		keine Ordnungs- widrigkeit/ Strafan- zeige	Ordnungs- widrigkeit verjährt	Ordnungs- widrigkeit gem. DA zu § 47 OWiG nicht zu verfolg.		Verwarnung		Geldbuße	
						ohne	mit		
		Verwarnungsgeld							
5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
—	9 077	1 984	8 869	10 135	22	7 099	569	3 217	241
—	8 850	1 409	6 924	8 451	52	5 266	393	2 534	193
—	7 690	990	5 770	6 038	34	2 433	141	1 471	161
135	6 985	1 506	5 699	3 508	54	2 262	135	1 659	198
—	13 970	2 976	1 424	13 273	167	8 898	639	6 060	1 038
—	16 491	2 220	980	9 844	171	6 393	520	4 955	953
—	14 230	1 843	1 978	10 032	87	3 248	143	3 179	701
90	12 677	2 023	2 290	5 565	254	3 478	270	3 741	940
—	14	—	—	—	17	—	—	—	—
—	10	—	—	—	30	—	—	—	—
—	4	3	—	—	12	—	—	—	—
—	5	3	—	—	13	—	—	—	—

