



Zohar Jacob

Die gewerbliche Leiharbeit im Zeitalter der Globalisierung

Ein Rechtsvergleich
Deutschland/Israel



PETER LANG

Teil 1: Einleitung

„Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu erlassen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu erlassen“ (Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu -18/1/1689- 10/2/1755) – in „L'ésprit des lois“ (der Geist der Gesetze).

When you were young
and your heart was an open book,
you used to say, live and let live.
but if this ever changing world
in which we're living
makes you give in and cry
say, live and let die

(Sir James Paul McCartney)

“A few years ago everybody was saying we must have more leisure, everybody is working too much. Now that everybody has got so much leisure- it may be involuntary, but they have got it- they are now complaining they are unemployed. People do not seem to be able to make up their minds, do they?”

(Philip Mountbatten, Duke of Edinburgh)

Die gewerbliche Arbeitnehmerlassung als Beschäftigungsform steht im Zeitalter der Globalisierung (wie die Globalisierung selbst) unter genauer Beobachtung und wird oft scharf kritisiert, obwohl es weitere Beschäftigungsarten gibt, die viel mehr Nachteile aufweisen dürften. Sinn und Zweck dieser Dissertation ist es, erstens durch einen Rechtsvergleich die Vielfältigkeit der Leiharbeit auch im Hinblick auf ausländische Regelungen und Rechtsprechungen (mit dem Schwerpunkt Israel als dem Herkunftsland des Autors) zu untersuchen. Israel ist als Vergleichsland deshalb interessant, weil in *Israel* das deutsche Arbeitsrecht oft Vorbild-Charakter hat. Durch diesen speziellen Rechtsvergleich lassen sich vielleicht viele Vorurteile der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung gegenüber, gerade in Zeiten globaler Einflüsse auf die nationalen Arbeitsmärkte abbauen.

Der Ausdruck „Globalisierung“ wird nicht selten sehr emotional verwendet. Einige betrachten die Globalisierung als einen Prozess, der die künftige Entwick-

lung der Weltwirtschaft positiv beeinflusst, der unvermeidbar und unumkehrbar ist¹. Andere betrachten die Globalisierung mit Argwohn oder sogar Angst, da sie glauben, dass sie die Ungleichheit innerhalb der Länder und zwischen den Ländern vergrößert, die Beschäftigung und den Lebensstandard bedroht und den sozialen Fortschritt verhindert². Im Folgenden wird ein Überblick über einige Aspekte der Globalisierung dargestellt. Dadurch werden Wege aufgezeigt, durch die die Länder an den Vorteilen dieses Prozesses teilhaben können und gleichzeitig hinsichtlich seiner Möglichkeiten und Risiken realistisch bleiben.

Durch die Globalisierung werden große Möglichkeiten für eine wirklich weltweite Entwicklung angeboten. Sie entwickelt sich jedoch nicht gleichmäßig. Einige Länder integrieren sich schneller in die Weltwirtschaft als andere. Die Länder, denen es gelungen ist, sich zu integrieren, zeichnen sich durch ein schnelleres Wachstum und niedrigere Armut aus. Ein gutes Beispiel dafür sind Süd- und Ostasien³. Nach außen gerichtete Politik hat hier Dynamik und größeren Wohlstand für einen großen Teil Asiens gebracht und das in einer Region, die noch in den 60er Jahren zu den ärmsten der Welt gehörte. Erst mit dem steigenden Lebensstandard war es auch möglich, Fortschritte im Hinblick auf Demokratie, ökonomische Fragen und Arbeitsnormen zu erzielen.

In vielen Ländern Afrikas und Lateinamerikas, die sich während der 70er und 80er Jahre abschotteten, stagnierte hingegen das Wachstum oder war rückläufig. Die Armut nahm zu und eine hohe Inflation wurde zur Norm. Wenn heute deutsche Politiker den Arbeitsmarkt für osteuropäischen Arbeitnehmer weiter bis 2009 verschließen wollen (entgegen einer klaren Empfehlung der EU-Kommission)⁴, sollten diesbezüglich bereits die Alarmglocken klingeln. Erst als diese Regionen ihre Politik änderten, stieg ihr Einkommen wieder, und eine weitreichende Umwandlung war zu verzeichnen. Gerade die Förderung dieser Entwicklung (und nicht ihre Umkehr) dürfte der bessere Weg zur Stärkung von Wachstum sein, das zur Entwicklung und Verringerung der Armut führen soll.

Dass die Chancen der Globalisierung nicht ohne Risiken sind, wird eindeutig anhand der Krisen in den aufstrebenden Marktwirtschaften in den 90er Jahren gezeigt. Die Risiken ergeben sich teilweise aus volatilen Kapitalströmen und teilweise durch den sozialen, den wirtschaftlichen und den ökologischen Zerfall, der durch Armut verursacht wird. Dies kann jedoch nicht einen Richtungswechsel begründen. Stattdessen sollte es vielmehr für die Beteiligten in den fortschrittlichen

1 Siehe dazu ein Interview mit dem Nobelpreisträger Paul Samuelson in der FAZ Sonntagszeitung vom 18.12.2005, S. 23

2 Vgl. FAZ vom 30.4.2005 „SPD gibt den Heuschrecken Namen“ S. 6.

3 Siehe „Globalisierung verleiht Indien Aufwind“ in Handelsblatt vom 9-12.12.2004, S. 13

4 Vgl. FAZ vom 23.3.2006, S. 8

Ländern, wie auch in den Entwicklungsländern und nicht zuletzt für die Investoren bedeuten, dass sie ihre Vorgehensweise mit sozialer Verantwortung verbinden müssen. Dies, um stärkere Volkswirtschaften und ein effizientes Weltfinanzsystem zu schaffen, das zu schnellerem Wachstum führen soll und dabei gewährleistet, dass die Armut verringert wird.

Die wirtschaftliche Globalisierung kann man als historischen Prozess und als Ergebnis aus menschlicher Innovation und technologischen Fortschritte bezeichnen. Sie bezieht sich auf die steigende Integration der Volkswirtschaften in der ganzen Welt, insbesondere durch Handel und Finanzströme. Häufig bezieht sich dieser Ausdruck auf die Bewegung von Menschen (Arbeitnehmern) und deren Wissen (Technologie) über nationale Grenzen hinweg. Im Grund genommen gibt es nichts Geheimnisvolles (aber auch kein „Allgemeinwohl“) bei der Globalisierung. Dieser Begriff, der seit den 80er Jahren Anwendung findet, ist Ausdruck des technologischen Fortschritts, der internationale Transaktionen leichter und effizienter macht, sowohl was Finanzströme angeht als auch beim Handel. Er bezieht sich auf eine Ausweitung der gleichen Marktkräfte, die seit Jahrhunderten auf allen Ebenen menschlicher, ökonomischer Aktivitäten wirken: Dorfmärkte, städtische Industrien und Finanzzentren, die das über nationale Grenzen hinausgehen. Die Märkte stärken die Effizienz durch Wettbewerb und Arbeitsteilung, nämlich durch Spezialisierung, die es Volkswirtschaften (und Menschen) erlaubt, sich darauf zu konzentrieren, was sie am besten können. Die Weltmärkte bieten den Menschen größere Möglichkeiten, mehr und größere Märkte auf der ganzen Welt zu nutzen. Das bedeutet, dass sie sich Zugang zu mehr Kapitalströmen, Technologien, billigeren Einfuhren und größeren Exportmärkten verschaffen können. Die Märkte stellen jedoch nicht automatisch sicher, dass alle an den Vorteilen einer steigenden Effizienz teilhaben. Die Länder müssen deshalb dazu bereit sein, die erforderlichen politischen Maßnahmen zu ergreifen⁵.

Vorurteile, Unkenntnis und das Gefühl, angesichts unklarer Situationen die Kontrolle über das Geschehen zu verlieren, schüren Ängste, die wegen der Globalisierung auch in den fortschrittlichen Volkswirtschaften bestehen. Wie real ist die empfundene Gefahr, dass der Wettbewerb aus den „Niedriglohnländern“ Arbeitnehmer aus gut bezahlten Stellen verdrängt und die bisherige Nachfrage nach weniger ausgebildeten Arbeitnehmern verringert? Sind die Änderungen, die in diesen Volkswirtschaften zu erkennen sind, das direkte Ergebnis der Globalisierung? Wie sollte man sich diesen Problemen stellen?

5 Siehe dazu den Beitrag von André Leysen, eines belgischen Unternehmers, der lange Jahre Mitglied des Aufsichtsrats zahlreicher, führender deutscher Unternehmen war: „Bequemer Selbstbetrug“ im Handelsblatt vom 2.8.2005, S.8.

Da die Globalisierung ein anhaltender Trend (unter mehreren anderen) ist, entwickeln sich die Volkswirtschaften ständig weiter. Ein solcher Trend besteht darin, dass die Industrieländer das Reifestadium erreichen und dienstleistungsorientierter werden, um die sich immer schneller ändernden Bedürfnisse ihrer Bevölkerung zu befriedigen. Ein weiterer Trend besteht in der Verlagerung zu hoch qualifizierten Arbeitsplätzen⁶. Alle Erkenntnisse⁷ weisen darauf hin, dass diese Änderungen auch ohne die Globalisierung stattfinden würden, wenn auch nicht unbedingt im gleichen Tempo. Dieser Prozess wird für die Volkswirtschaft als Ganzes allerdings durch die Globalisierung erleichtert und verbilligt, indem sie die Vorteile der Kapitalströme, technologischer Innovationen und niedriger Einfuhrpreise ermöglicht. Wirtschaftswachstum und dadurch Beschäftigung und Lebensstandard sind demnach höher als in einer geschlossenen Volkswirtschaft.

Innerhalb der Länder sind die Vorteile jedoch in der Regel nicht gleich zwischen den Bevölkerungsgruppen verteilt, und es kann vorkommen, dass einige Gruppen benachteiligt werden. Möglich ist es zum Beispiel, dass ältere Arbeitnehmer in traditionellen, vom Niedergang betroffenen Industriezweigen den Wechsel zu neuen Wirtschaftszweigen nur mit Schwierigkeiten bewältigen. Worin besteht die richtige arbeitsmarkt-politische Antwort? Sollten die Regierungen versuchen, bestimmte Gruppen wie Arbeitnehmer im Niedriglohnssektor oder in traditionellen Industriezweigen zu beschützen, indem sie die Freizügigkeit von ausländischen Arbeitnehmern, den Handel oder die Kapitalströme beschränken? Ein solcher Ansatz kann einigen kurzfristig helfen, er geht letztendlich jedoch auf Kosten des Lebensstandards der Gesamtbevölkerung. Die Regierungen sollten vielmehr eine Politik verfolgen, die die Integration in die Weltwirtschaft fördert und gleichzeitig Maßnahmen ergreifen, um diejenigen zu unterstützen, die durch den Wandel betroffen sind. Die Gesamtwirtschaft dürfte mehr von Politiken profitieren, die sich auf die Globalisierung stützen, indem sie eine offene Wirtschaft fördern und parallel dazu konsequenter dafür sorgen, dass alle *möglichst* an den Vorteilen teilhaben. Auf zwei wichtige Themenbereiche sollten sich die Regierungen konzentrieren, nämlich auf *Bildung und Ausbildung*, um dafür Sorge zu tragen, dass die Arbeitnehmer die Möglichkeit haben, in einer dynamischen, sich schnell ändernden Volkswirtschaft die erforderliche Fachfähigkeiten zu erwerben⁸ und auf effi-

6 Vgl. dazu eine Studie von der Unternehmerberatung McKinsey, wonach jede einfache und arbeitsintensive Stelle, die in das Ausland verlagert wird, zweieinhalb neue Jobs im Inland nach sich zieht – in der *Süddeutsche Zeitung* von 17.6.2006, S. 7

7 Siehe einen Auszug aus dem Buch: „*Why Globalisation works*“ von Martin Wolf (Yale University- 2004) in „*Financial Times*“ vom 10.5.2004, S. 5.

8 Siehe dazu in *Financial Times- Deutschland* vom 11.5.2006, S. 5, wobei sich deutsche Unternehmen über Fachkraftmängel beklagen. Hier wird klar, dass erst die Qua-

ziente, sozial gerechte Sicherheitsnetze, um Menschen zu unterstützen, die ihren Arbeitsplatz, wenn auch vorübergehend, verlieren.

Wie sich die gewerbliche Arbeitnehmerüberlassung an die Herausforderungen der Globalisierung anpasst, wo sie die Chancen der globalen Trends zu nutzen weiß und welche Politik in diesem Zusammenhang verfolgt wird, wird im Rahmen dieses Rechtsvergleichs anhand der geschichtlichen Entwicklung, der tariflichen Entwicklung in dieser Branche, der spezifischen Regulierung und der begleitenden Rechtsprechung dargelegt.

lifikationen der Arbeitnehmer bei der Entscheidung über den *Standort* die erste Rolle spielen.