

**Studie zur Analyse und Abschätzung der praktischen  
Umsetzung der nationalen Gesetzgebung über Sicherheit  
und Gesundheitsschutz bei der Arbeit**

**Richtlinie des Rates 91/383/EWG vom 25. Juni  
1991 zur Ergänzung der Maßnahmen zur  
Verbesserung der Sicherheit und des  
Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit  
befristetem Arbeitsverhältnis oder  
Leiharbeitsverhältnis**

**ENDGÜLTIGER BERICHT**

ENDGÜLTIGER BERICHT

## Inhalt

<b>1. HINTERGRUND</b> .....	<b>3</b>
<b>2. KONTEXT DER UMSETZUNG</b> .....	<b>7</b>
<b>3. UMSETZUNG DER RICHTLINIE IN DAS ARBEITSRECHT DER MITGLIEDSSTAATEN</b> .....	<b>11</b>
3.1 NATIONALE DURCHFÜHRUNGSMAßNAHMEN FÜR DIE RICHTLINIE 91/383/EWG..	12
3.2 TECHNISCHE ASPEKTE DES UMSETZUNGSPROZESSES DER RICHTLINIE 91/383/EWG .....	18
3.3 SPEZIFISCHE UMSETZUNG DES INHALTS DER RICHTLINIE .....	21
3.3.1 <i>Das Prinzip der Gleichbehandlung</i> .....	21
3.3.2 <i>Unterrichtung von Zeitarbeitern</i> .....	21
3.3.3 <i>Unterweisung von Zeitarbeitern</i> .....	25
3.3.4 <i>Einsatz und ärztliche Überwachung der Arbeitnehmer</i> .....	27
3.3.5 <i>Mit Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Gefahrenverhütung                 beauftragte Dienste</i> .....	29
<b>4. PRAKTISCHE UMSETZUNG</b> .....	<b>30</b>
4.1 DAS PRINZIP DER GLEICHBEHANDLUNG .....	30
4.1.1 <i>Gleiche Rechte im Gesundheits- und Sicherheitsschutz</i> .....	30
4.1.2 <i>Gleiches Inzidenzniveau an arbeitsbedingten Unfällen und Krankheiten</i> ....	32
4.2 UNTERRICHTUNG VON ZEITARBEITERN .....	41
4.3 UNTERWEISUNG VON ZEITARBEITERN.....	44
4.4 ÄRZTLICHE ÜBERWACHUNG VON ARBEITNEHMERN.....	46
4.5 AUSGESCHLOSSENE TÄTIGKEITEN .....	49
4.6 MIT SCHUTZMAßNAHMEN UND MAßNAHMEN ZUR GEFAHRENVERHÜTUNG BEAUFTRAGTE DIENSTE .....	51
4.7 VERANTWORTUNG IN LEIHARBEITSVERHÄLTNISSEN .....	53
<b>5. DIE ROLLE DER ÖFFENTLICHEN BEHÖRDEN</b> .....	<b>56</b>
5.1 BEKANNTMACHUNG UND VERBREITUNG DER VORSCHRIFT .....	56
5.2 UMSETZUNG UND KONTROLLE .....	59
<b>6. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN</b> .....	<b>62</b>
<b>7. VORSCHLÄGE</b> .....	<b>72</b>

## ENDGÜLTIGER BERICHT

# 1. Hintergrund

Die Europäische Kommission GD Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, Abteilung Arbeitsrecht und Arbeitsorganisation, beauftragte Labour Asociados S.L.L., Madrid, mit einer Studie zur Analyse und Abschätzung der Folgen der praktischen Umsetzung nationaler Gesetzgebung im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz im Zusammenhang mit der Richtlinie 91/383/EWG des Rates vom 25. Juni 1991 zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis für jedes der 15 Mitgliedsstaaten, das vor dem 30. April 2004 der EU angehörte.

Die Hauptaufgaben sind mit der Abschätzung der Situation bezüglich der Umsetzung der genannten Richtlinie in das nationale Recht der Mitgliedsstaaten verbunden. Im Einzelnen sollten folgende Aspekte eingeschätzt werden:

- a. die spezifischen Schutzinstrumente der Richtlinie 91/383 in ihrer Umsetzung der Mitgliedsstaaten und Einführung durch die Unternehmen und die Einrichtungen des öffentlichen Sektors;
- b. die Folgen der Einführung dieser spezifischen Instrumente zum Schutz der Sicherheit und der Gesundheit bei der Arbeit für die Personen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 91/383 fallen;
- c. die Schwierigkeiten, auf die die Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen Sektors bei der praktischen Anwendung der nationalen Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie 91/383 gestoßen sind, bzw. die positiven Folgen, die sie festgestellt haben;
- d. Fragen, die sich ggf. aus der praktischen Anwendung der nationalen Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie 91/383 über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, ergeben haben.

Des weiteren müssen als wesentliches Ziel dieser Bewertung die Schwierigkeiten hervorgehoben werden, die sowohl während des Umsetzungsprozesses als auch bei der Einführung der nationalen, zur Verbesserung der Umsetzung ergriffenen Maßnahmen hervorgehoben werden. Die empfohlenen Aufgaben beruhen auf den Länderberichten auf EU-15-Ebene über die Umsetzung der o.g. Richtlinie in einem ersten Schritt bzw. auf dem Endbericht über die Ergebnisse in einem zweiten Schritt.

Neben anderen Quellen und weiterem Material baut dieser Bericht auf den Beiträgen des Netzwerks nationaler Experten auf, das von Labour Asociados S.L.L. zur Erfüllung dieses Auftrags aufgestellt wurde. Als wissenschaftlicher Leiter dieser Studie ist Ph. D. jur. Miguel Rodriguez-Piñero Royo der Hauptautor dieses Berichts. Ricardo Rodriguez Contreras stand als leitender Koordinator der Studie zur Seite und führte die Arbeit auf europäischer Ebene. Die nationalen Experten, die mit den einzelnen Länderberichten über die Umsetzung der genannten Richtlinie beauftragt waren, sind:

- Helmut Hägele, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, ISG-Dresden; (Deutschland und Österreich);

## ENDGÜLTIGER BERICHT

- Wendy Ver Heyen und Tom Vandenbrande, Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA) der Katholischen Universität Leuven (Belgien);
- Stephanie Husson und Pierre Coutaz, *émergences* (Frankreich);
- Jenny Lundberg, Oxford Research (Schweden und Dänemark);
- Domenico Taddeo, Società Nazionale Operatori della Prevenzione (SNOP), (Italien);
- John Warmerdam, Institut für Angewandte Sozialwissenschaften (ITS) – Radboud Universität, Nijmegen, (Niederlande);
- Luis Conceição Freitas (Portugal);
- Miguel Rodríguez-Piñero Royo, unterstützt durch Francisco Javier Calvo, Universität Sevilla<sup>1</sup> (Spanien);
- Paul Hampton, Labour Research Department, London, (Vereinigtes Königreich)
- Seppo Koskinen, mit Unterstützung von Timo Tammilehto und Vesa Ullakonoja, Universität Lapland (Finnland);
- Antonis Papadakis, Hellenisches Institut für Arbeitsgesundheit und Sicherheit (ELINYAE), Athen. (Griechenland);
- Kevin P O’Kelly, Limerick Universität (Irland);
- Marc Feyeseren (Luxemburg).

Gemäß der Methodik, die in der Ausschreibung vorgelegt und später entwickelt wurde, sollte in einem ersten Schritt ein Abschlussbericht vorgelegt werden, der die Analyse der Umsetzung der Richtlinie 91/383/EWG in nationale Gesetzgebung zum Gegenstand haben sollte. Dieser Zwischenbericht fiel eher in das Feld der juristischen Analyse und strebte das Verständnis und Vertrautmachen mit der umgesetzten nationalen Gesetzgebung an, während sich die zweite Stufe der Studie mit der praktischen Umsetzung beschäftigte. Nach Abschluss der ersten und der zweiten Stufe umfasst der vorliegende Abschlussbericht nun alle Aspekte im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie, wobei die Ergebnisse des Zwischenberichts als unabhängiges Kapitel aufgenommen wurden.

Im Rahmen der Studie wurden folgende Hauptaufgaben ausgeführt:

1. Erstellung und Abgabe eines Berichts über die methodische Entwicklung für die DG Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit mit einer Definition des Studienansatzes, der Methodik, eines Umfrageentwurfs und eines Arbeitsplans.
2. Abhalten eines Anlauftreffens mit den EG-Verantwortlichen für die Entwicklung des Vertrags, um die Ergebniserwartungen der Studie festzulegen.
3. Erstellung und Abgabe eines Arbeitsführers für die Erstellung der Länderberichte für das Expertenteam mit einheitlichen Vorgaben für die Bearbeitung der Aufgaben, Kriterien

---

<sup>1</sup> Im Rahmen der folgenden Projekte: DGCIT SEC 2003-09605-JUR, „El papel de las Comunidades Autónomas en el sistema de relaciones laborales europeo“; und SEJ 2005-05488-JUR, „La aplicación del Derecho Internacional y Europeo de los derechos humanos en España“.

## ENDGÜLTIGER BERICHT

für die Datensammlung, insbesondere der statistischen Daten, und die erwarteten Ergebnisse für die einzelnen Berichte.

4. Organisation und Abhalten eines Arbeitstreffens in Brüssel mit den meisten Länderexperten zur Abstimmung der Kriterien und Klärung von Zweifeln bezüglich der Studienmethodik.
5. Dokumentenanalyse und Durchsicht der Informationen aus den Länderberichten, die die EG 2004 von den einzelnen Mitgliedsstaaten erhielt.
6. Erstellung des Zwischenberichts über den aktuellen Stand der Studie auf der Grundlage der ausgeführten Arbeit der einzelnen Mitgliedsstaaten mit einer Vorwegnahme vorübergehender Ergebnisse.
7. Präsentation und Diskussion des bei der Europäischen Kommission eingereichten Zwischenberichts, um diesen zusammen mit der Kommission zu besprechen und ggf. Vorschläge und Kommentare aufzunehmen.
8. Organisation und Abhalten eines zweiten Arbeitstreffens in Brüssel mit den meisten Länderexperten.
9. Erstellung und Übermittlung spezifischer Richtlinien an das Expertenteam zur Erstellung der Abschlussländerberichte.
10. Erhalt und Bewertung aller Länderberichte.
11. Erstellung eines Endberichtentwurfs zum Abschluss des Projekts auf der Grundlage der Länderabschlussberichte des Expertenteams über die Situation in den einzelnen Mitgliedsstaaten zur Vorlage bei der Europäischen Kommission.

Dieses Dokument ist der Entwurf des endgültigen Berichts, in dem der Europäischen Kommission eine erste Vorstellung der Ergebnisse des Gesamtprojekts vorgelegt wird.

# **TEIL EINS: UNTERSUCHUNG DER UMSETZUNG**

## 2. Kontext der Umsetzung

Dieses Kapitel des Berichtes behandelt die Kontextfaktoren seiner Entwicklung. Dieser „Kontext“ umfasst zweierlei: zum einen die Umstände rund um den Umsetzungsprozess der Richtlinie 91/383/EWG, ein wesentliches Element für ein angemessenes Verständnis und für die Erhebung relevanter Daten zur Abschätzung ihrer Effizienz, und zum anderen alle relevanten Faktoren, die Einfluss auf den Erarbeitung dieses Berichts haben, insbesondere methodische Fragen, die das Endergebnis in irgendeiner Weise bedingt haben. Diese Faktoren sind vor der Untersuchung des Berichts selbst in Betracht zu ziehen und zu betonen.

Der erste nennenswerte Aspekt ist die Tatsache, dass diese Studie die Einführung eines eher eigentümlichen europäischen Gesetzestextes analysiert. Wir halten dies für einen entscheidenden Faktor für das Angehen dieses Projektes.

Zunächst gingen wir davon aus, dass das Alter der bereits vor 15 Jahren entworfenen Richtlinie als relevant anzusehen sei. Viele der Länderberichte unterstützen diesen Gedanken und legen nahe, dass dieser Text überholt ist und einer Überarbeitung oder sogar Neufassung bedarf. In welchem Ausmaß dieser Aspekt die Wirksamkeit der Richtlinie nach deren Einführung beeinträchtigt, lässt sich nicht eindeutig bestimmen, zumal weitere Faktoren ins Spiel kommen. Sicher ist auf jeden Fall, dass die vielen Jahre, die seit Entwurf der Richtlinie vergangen sind, ihre Effizienz im mehrerer Weise beeinflusst haben.

Die Arbeitsmärkte haben sich in dieser Zeit wesentlich verändert, was sich wenn nicht auf die Wirksamkeit der Richtlinie so doch zumindest auf ihre Rechtfertigung ausgewirkt hat. Die Zusammensetzung der Arbeiterschaft ist heute anders, und einige dieser Veränderungen wirken sich auf die Sicherheit und Gesundheit in den Mitgliedsstaaten aus. Dies ist insofern wichtig, als die Richtlinie auf der klaren Annahme beruht, dass die Arbeitsform sich auf das Erkrankungs- und Unfallrisiko am Arbeitsplatz auswirkt. Wenngleich darauf nicht in den Länderberichten eingegangen wird, weisen diese darauf hin, dass sich heutzutage andere Faktoren auf diese Gefahren niederschlagen, insbesondere die nationale Herkunft der Arbeiter vor dem Hintergrund des deutlichen Zuwachses der Einwandererzahlen in ganz Europa. Im gleichen Sinne sind andere Unterscheidungsfaktoren – wie nationale Herkunft, Alter, Ausbildungsniveau – denkbar, die beim Abfassen spezifischer Gesundheits- und Sicherheitsrichtlinien in Betracht gezogen werden sollten.

Ein weiteres Element, das sich auf die Regulierungswirksamkeit der Richtlinie auswirkt, ist die veränderte Situation der befristeten und Leiharbeit in Europa seit ihrem Entwurf vor 15 Jahren. Wir haben ebenfalls darauf verwiesen, dass die europäischen Arbeitsmärkte tiefgreifende Veränderungen mit ungewöhnlichen Arbeitsformen durchgemacht haben. Alle Berichte der Länderexperten stimmen darin überein, dass die beiden untypischen Arbeitsformen, auf die sich die Richtlinie 91/383/EWG bezieht, auf allen Arbeitsmärkten der Mitgliedsstaaten verbreitet sind. Trotz der bedeutenden Unterschiede und Abweichungen untereinander hat sich die Gesamtsituation extrem verändert. Dies gilt nicht nur aus statistischer Perspektive: Die Veränderungen sind nicht nur quantitativer sondern auch qualitativer Art. So sind mittlerweile flexiblere Arbeitsformen in allen Wirtschaftssektoren und Stellenarten bis hin zu den qualifizierteren Stellen verbreitet. Diese Arbeitsformen werden häufig im Industrie- und Dienstleistungssektor und in allen Wirtschaftszweigen, u.a. im Öffentlichen Dienst eingesetzt. Die Leiharbeit ist nicht gleichmäßig über alle Schichten

## ENDGÜLTIGER BERICHT

des Arbeitsmarktes verteilt sondern verteilt sich vor allem auf manche Gruppen, insbesondere auf junge Arbeitnehmer. Dieses Merkmal der Leiharbeit hat sich eindeutig in den letzten Jahren verstärkt und kann sich auf Gesundheits- und Sicherheitsfragen auswirken, da der typische Leiharbeiter jung, unerfahren, mit geringer Ausbildung direkt am Arbeitsplatz, einer höheren Bereitschaft, schlechtere Arbeitsbedingungen hinzunehmen, u.ä. ist.

Darüber hinaus hat der Einsatz von befristeten Arbeitsverträgen und von Leiharbeitsfirmen durch die europäischen Arbeitgeber sich insofern geändert, als diese kein gelegentliches Instrument mehr bei vorübergehenden Personalengpässen sind, sondern mittlerweile als dauerhafte Alternative für das Personalmanagement angesehen werden. Die Unternehmen haben in der Regel eine Strategie bezüglich des Einsatzes dieser Beschäftigungsformen; das Problem ist nur, dass diese Strategie häufig nicht im Einklang mit en allgemeinen Sicherheits- und Gesundheitsschutzstrategien steht, weil diese Arbeiter häufig davon ausgeschlossen sind.

Es herrscht ferner ein allgemeiner Prozess der „Normalisierung“ dieser Arbeitsformen, und allmählich werden sie von den gesellschaftlichen Akteuren als Strukturelement der Arbeitsmärkte angesehen, dessen wichtige Präsenz nicht mehr in Frage steht. Die Diskussion dreht sich heute vielmehr darum, welche Folgen sie für die betroffenen Arbeiter und die Gesamtentwicklung des Arbeitsmarktes haben, wie sie zu regulieren sind, um Flexibilität mit Sicherheit zu verbinden, etc. In einigen Mitgliedsstaaten wurde ihr Einfluss auf die Sicherheit und Gesundheit dabei in den Vordergrund gestellt.

Eine weitere Veränderung, die sich in dieser Zeit eingestellt hat, die bereits seit 1991 bekannt ist aber sich später stark weiterentwickelte, ist die Verbindung zwischen Leiharbeit, insbesondere befristete Arbeitsverträge, und Beschäftigungspolitik. Diese Tendenz hat neue Formen von Arbeitsverträge hervorgebracht, von denen die meisten befristet sind und viele auf spezifische Arbeitnehmergruppen abzielen. Dieser Aspekt ist insofern wichtig, als die europäischen Institutionen 1997 eine europäische Beschäftigungsstrategie entwickelt haben, die seitdem die nationalen Arbeitsmarktpolitiken koordiniert. Diese Strategie musste mit dieser neuen Rolle von Leiharbeit und befristeten Verträgen umgehen, ein Aspekt, der in der Europapolitik über untypische Arbeitsverhältnisse der 1990er Jahre fast gänzlich fehlte.

Seitdem wurden eine Reihe von Rechtsreformen durchgeführt, die zumeist, um nicht zu sagen, immer, in die Richtung einer Erweiterung des Rechtsraumes für zeitlich begrenzte Beschäftigungsformen gingen. Allgemein gesprochen ist die Situation heute so, dass die Arbeitgeber weitreichende Möglichkeiten haben, Leiharbeit zu nutzen, was ihre gestiegene Präsenz auf den Arbeitsmärkten der Mitgliedsstaaten erklärt. Die nationalen Arbeitsgesetze sind in der Regel fortschrittlich, so dass die meisten die Richtlinie umsetzen konnten. Dies sollte die Arbeit der landesspezifischen Forscher vereinfacht haben, denn solche jüngeren Gesetzestexte könnte man als nationale Umsetzungsmaßnahmen und damit als Hauptgegenstand der Analyse ansehen. Allerdings stellte sich beim Erarbeiten der Richtlinien für den Abschlussbericht die methodische Schwierigkeit der Festlegung des maßgeblichen Moments für das Ziehen der notwendigen Vergleiche und Analysen in den einzelnen Mitgliedsstaaten. Die Richtlinie wurde zu einem bestimmten Zeitpunkt verfasst und hat eine eindeutige Einführungszeit, aber diese beiden Termine waren für die Arbeitsmärkte der Mitgliedsstaaten, in denen vor der Umsetzung der europäischen Vorschrift durch die nationale Gesetzgebung keinerlei besonderen Regeln für diese Arbeiter existierten,

## ENDGÜLTIGER BERICHT

absolut irrelevant. Dieses Problem gilt natürlich für alle Untersuchungen der Umsetzung europäischer Gesetze durch die Mitgliedsstaaten. Aber für die Richtlinie 91/383/EWG ist die Situation vermutlich dadurch komplizierter, dass hier die verschiedensten Optionen eingesetzt wurden und die Einführung dieser Richtlinie in vielen Ländern zeitlich mit der Einführung der Rahmenrichtlinie von 1989 zusammenfiel. Darum muss man bei der Analyse der Effizienz der nationalen Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie äußerst vorsichtig mit dem Festsetzen der Vergleichsmaßstäbe vorgehen.

Ein weiteres wichtiges Element für die Erstellung der Länder- und des Abschlussberichts ist die Verfügbarkeit von Informationsquellen. Für diesen Bericht ist eine Querschnittsanalyse der Arbeitskennzahlen aus zweierlei Perspektiven nötig: die Art des Arbeitsverhältnisses und das Gesundheits- und Sicherheitsniveau für die einzelnen Arbeiter. Um in der Praxis einzuschätzen, wie die Richtlinie umzusetzen ist, braucht man spezifische Informationen rund um diese beiden Koordinaten. Viele Länderberichte geben an, dass derartige Kennzahlen nicht bzw. nicht ausreichend verfügbar waren. Der Grad an Schwierigkeiten war in den einzelnen Mitgliedsstaaten unterschiedlich und betraf in manchen Fällen nur Teilbereiche der Forschung. Diese Schlussfolgerung ist darum wichtig, weil die europäischen Institutionen eine große Rolle für die Harmonisierung und Homogenisierung der europaweite Arbeitskennzahlen spielen.

Die Tatsache, dass in zahlreichen Mitgliedsstaaten monographische Untersuchungen zu diesem Thema, dem Einfluss von Beschäftigungsmustern auf die Gesundheit und Sicherheit, entwickelt wurden, ist nennenswert. Die meisten davon gehen auf die Initiative öffentlicher Einrichtungen zurück. Dies deckt sich mit dem allgemeinen Eindruck, dass diese untypischen Arbeiter ein Problem bezüglich ihrer Arbeitsbeziehungen hat. In einigen Fällen waren diese Studien eine Folge der Notwendigkeit, die Richtlinie einzuführen, während sie in anderen Fällen eher auf spezifische Probleme dieser Arbeitnehmergruppen zurückgingen. Auch dieses Element stützt die Schlussfolgerung, dass eine besondere Situation vorliegt, die einer spezifischen Lösung bedarf.

Die Analyse der Meinung wichtiger Interessensvertreter in verschiedenen Mitgliedsstaaten, die in den entsprechenden Länderberichten zum Ausdruck kamen, war äußerst hilfreich für die Einschätzung des Umsetzungsstands der Richtlinie. Da die Länderexperten auf eine große Stichprobe von Personen in wichtigen Position auf dem Arbeitsmarkt zurückgreifen sollten, gehen die eingeholten Meinungen deutlich auseinander. Dennoch stimmen sie in den meisten Fällen in einigen verbreiteten Meinungen überein, so dass diese Informationen besser genutzt werden konnten.

Die Liste der für dieses Projekt befragten Personen ist wirklich lang und enthält Vertreter aller wichtigen Interessensgruppen des Arbeitsmarktes. So wurden Gewerkschaftsvertreter, Arbeitgeberverbände, Mitglieder der öffentlichen Verwaltung und Fachleute im Bereich Arbeitsverhältnisse kontaktiert.

Es sollte darauf hingewiesen werden, dass verschiedene Akteure gewählt werden, um die Sicht der Unternehmen zu diesem Thema zu vertreten, darunter Funktionäre der allgemeinen Arbeitgeberverbände und Leiter von Zeitarbeitsfirmen sowie Funktionäre ihrer Verbände. Ihre Sichtweisen über die Themen Sicherheit und Gesundheit waren zumeist differenziert,

## ENDGÜLTIGER BERICHT

zumal diese in den meisten Mitgliedsstaaten zumindest auf der Ebene der Öffentlichkeit und allgemeiner strategischer Grundsätze wichtig für sie sind.

Bei den Gewerkschaften gibt es teilweise spezifische Organisationen, die die Interessen der Leiharbeiter vertreten. In diesen Fällen wurden die Meinungen und Sichtweisen ihrer Angestellten eingeholt. Für die Arbeiter mit befristeten Verträgen sieht die Situation insofern anders aus, als sie von den allgemeinen Gewerkschaften ihres Tätigkeitssektors oder Unternehmens vertreten werden. Besonderer Wert wurde auf die Gewerkschaften der Sektoren mit den höchsten Betriebskrankheiten und Arbeitsunfällen und mit dem größten Einsatz von Arbeitern mit zeitlich befristeten Verträgen gelegt.

In der Gruppe der Mitglieder öffentlicher Behörden ist der Unterschied bei den Interessensvertretern zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten stärker, weil die Verteilung der Kompetenzen in diesem Feld stark schwankt. Es gibt öffentliche Einrichtungen mit direkter Zuständigkeit für Gesundheits- und Sicherheitsfragen, andere, die für die Kontrolle von Zeitarbeitsagenturen und wieder andere, die für die Kontrolle der Anwendung der nationalen Arbeitsgesetze zuständig sind. Ihre Meinungen geben einen, allgemein gesagt, sehr umfassenden Eindruck davon, was von den öffentlichen Behörden in den Mitgliedsstaaten unternommen wird, um dieses Problem anzugehen. In vielen Mitgliedsstaaten ist das Bild komplex, insbesondere in den politisch dezentralisierten Staaten, in denen zentrale, regionale und lokale Behörden sich die Zuständigkeiten für den Schutz sicherer Arbeitsbedingungen für Zeitarbeiter teilen. Darum war die Anzahl der zu befragenden Personen teilweise sehr hoch.

Des Weiteren wurde eine Reihe von Fachleuten verschiedener Forschungseinrichtungen zu der Situation befragt. Ihre Meinung wurde auf zweierlei Weisen eingeholt: direkt, durch Interviews und Fragebögen, und indirekt, durch die von ihnen veröffentlichten Untersuchungen.

Das Endergebnis ist ein ziemlich klares und umfassendes Bild der Situation in allen EU-15 Mitgliedsstaaten. Damit können wir verstehen, wie die Richtlinie umgesetzt wurde und welche nationalen Umsetzungsmaßnahmen in diesen Ländern bisher zum Tragen kamen. Damit wurde die allgemeine Zielsetzung dieser Forschungsarbeit, zumindest aus Sicht dieses Berichterstatters, erfüllt.

### **3. Umsetzung der Richtlinie in das Arbeitsrecht der Mitgliedsstaaten**

Dem Projektplan zufolge sollte das Hauptaugenmerk für diesen Bericht der gesetzliche Rahmen für diese besonderen Formen untypischer Arbeit sein, der unter dem Gesichtspunkt der Aufgaben und Pflichten, die den Mitgliedsstaaten durch die Richtlinie 91/383/EWG auferlegt werden, vorzustellen und zu analysieren war.

Eine solche Analyse beinhaltet die Kontrolle der verschiedenen Aspekte und Inhalte der Richtlinie zur Überprüfung, ob sie von jedem Mitgliedsstaat vollständig in nationales Gesetz umgesetzt wurde. Dadurch sollte man einen guten Einblick in die Lage des jeweiligen Landes bezüglich des entsprechenden europäischen Rechts bekommen. Allerdings würde diese Kontrolle, zumindest nach Ansicht dieses Experten, zu kurz greifen, wenn sie sich ausschließlich auf eine formale Analyse der jeweils ergriffenen gesetzgebenden Maßnahmen zur praktischen Umsetzung der europäischen Vorgaben konzentrieren würde. Es ist vielmehr eine weitreichendere Perspektive notwendig. Die europäische Gesetzgebung beeinflusst das nationale Recht nicht nur durch die Vorgabe bestimmter Pflichten für konkrete Institutionen, die eingeschränkte Gesetzesreformen mit sich bringen, sondern hat darüber hinaus einen weitreichenderen Effekt auf die Dynamik der Rechtssysteme der Mitgliedsstaaten, in die nicht nur konkrete Pflichten sondern auch neue Diskussionen, frische Ideen, neuartige Begriffe und Konzepte und eine neue Herangehensweise eingeführt werden.

Dies gilt besonders für die Reichweite dieses konkreten europäischen Gesetzestextes. Als Erstes unterlag das gesamte Arbeitsrecht in den letzten Jahrzehnten einem größeren Reformprozess, in dessen Rahmen sich eine Reihe verschiedener Tendenzen und Richtungen abgezeichnet haben. Dabei hat die europäische Gesetzgebung eine entscheidende Rolle gespielt, indem sie die nationalen Arbeitsgesetze in bestimmte Richtungen gelenkt hat und als Entwicklungsfaktor gewirkt hat. Als Zweites hat die Europäische Union in diesem Prozess nicht nur durch traditionelles Gesetzgeben in diesem Feld sondern auch durch die neue europäische Beschäftigungsstrategie, deren offene Koordinationsmethode die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in allen Mitgliedsstaaten in den letzten Jahrzehnten orientiert hat, eine Vorreiterrolle eingenommen. Als Drittes spielt die EU eine ganz besondere Rolle in dem spezifischen Feld der Sicherheit und Gesundheit. Ihre Arbeit ist unzweifelhaft als Hauptfaktor für die Modernisierung und Verbesserung des Arbeitsrechts in Europa anerkannt, und die europäischen Institutionen haben einen hohen Grad an Autorität und Respekt gewonnen.

Ferner scheint dieser Effekt für diese konkrete Richtlinie besonders relevant zu sein, da ein allgemeines Bewusstsein für die spezifischen Probleme geschaffen wurde, denen diese Arbeiter infolge ihres Arbeitsverhältnisses an ihren Arbeitsplätzen haben. Dieser Effekt ist bemerkenswert und wird in vielen Länderberichten genannt. Vielen davon zufolge hat die Richtlinie das Thema Sicherheit und Gesundheitsschutz für befristete und Leiharbeiter in die Arbeitsagenda von Mitgliedsstaaten gebracht, in denen sie bis dato nicht vorkam. Allein die Tatsache, eine europäische Richtlinie zu diesem Thema anwenden zu müssen, hat viele Staaten dazu bewogen, diese Situation abzuschätzen und zu bewerten.

Es ist also nötig, den Einfluss der Richtlinie auf die nationalen Gesetze der Mitgliedsstaaten ganzheitlich zu analysieren und zu betrachten, wie sie sich auf die Entwicklung ihres eigenen

## ENDGÜLTIGER BERICHT

nationalen Arbeitsrechts und die Ausbildung von gesetzlichen Institutionen auf ihren Arbeitsmärkten ausgewirkt hat.

### 3.1 Nationale Durchführungsmaßnahmen für die Richtlinie 91/383/EWG

Der erste Untersuchungsaspekt war das Ausmachen der spezifischen nationalen Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie in den einzelnen Mitgliedsstaaten. Dabei ergab sich Folgendes:

In **Österreich** gibt es ein allgemeines Bundesgesetz über Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit (ArbeitnehmerInnenschutzgesetz - ASchG), das 21 Richtlinien umsetzt. In diesem Gesetz ist ein Absatz (Absatz 9) ausdrücklich Leiharbeitsfirmen gewidmet. In zwei weiteren Absätzen werden Leiharbeitsagenturen nur zur Ergänzung der allgemeinen Bestimmungen genannt (Abs. 76 und 81 über Verhütungsdienste). Nach dem Prinzip der Gleichbehandlung gelten die weiteren Bestimmungen des ASchG sowohl für Leiharbeiter als auch für Arbeiter mit befristetem Arbeitsverhältnis.

In **Belgien** ist die allgemeine Gesetzgebung im Gesetz vom 4. August 1996 über das Wohlergehen der Arbeitnehmer während der Arbeit aufgenommen. Dieses Gesetz ist die Umsetzung der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG in belgisches Recht und enthält die rechtliche Grundlage für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bei der Arbeit in Belgien. Zwei Erlasse haben die Richtlinie 91/383/EWG in belgisches Recht umgesetzt:

- Königlicher Erlass vom 19. Februar 1997 zur Festlegung von Maßnahmen über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bei der Arbeit von Arbeitnehmern mit einem zeitlich begrenzten Arbeitsverhältnis.
- Königlicher Erlass vom 4. Dezember 1997 zur Einrichtung eines zentralen Verhütungsdienstes für den Leiharbeitsbereich.

In **Dänemark** wurden sowohl die Rahmenrichtlinie 89/391/EWG als auch die Richtlinie 91/383/EWG durch eine Änderung der dänischen Arbeitsgesetzgebung in dänisches Recht umgesetzt. Konkret wurde Richtlinie 91/383/EWG durch Änderungen an die Verordnung über die Ausführung von Arbeit (BEK 492 vom 20. Juni 2002) angepasst, die am 1. Januar 1993 in Kraft trat. BEK 492 über die Ausführung von Arbeit wurde später aktualisiert; die derzeit aktuellste BEK ist die 559 vom 17. Juni 2004. Die allgemeine Gesetzgebung über Sicherheit und Gesundheitsschutz ist in der Verordnung über die Ausführung von Arbeit Nr. 559 vom 17. Juni 2004 und in der Verordnung über die Arbeit von Unternehmen zu Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahmen Nr. 575 vom 21. Juni 2001 (mit späteren Veränderungen) enthalten. Das aktuelle Arbeitsumgebungsgesetz wurde durch die Verordnung Nr. 268 vom 18. März 2005 umgesetzt. (Die Arbeitsschutzbehörde).

Der grundlegende Text über Arbeitsschutz- und -Gesundheit in **Finnland** ist das Arbeitssicherheits- und -Gesundheitsgesetz (738/2002). Dieses Gesetz gilt für Arbeiten, die im Rahmen eines Arbeitsvertrages oder im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses im öffentlichen Sektor oder einem vergleichbaren Dienstverhältnis, das öffentlichem Recht untersteht, ausgeführt wird. Dieses Gesetz gilt nicht für normale Freizeitaktivitäten oder professionelle sportliche Aktivitäten. Diese Gesetzgebung wurde 1993 reformiert, um die

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Richtlinie 91/383/EWG zusammen mit der Richtlinie 89/391/EWG und einer Reihe anderer spezifischer Richtlinien über Arbeitsgesundheit und –sicherheit einzuführen. Als Ergänzung zu diesem Gesetzestext im Sinne von Richtlinie 91/383/EWG gibt es einen Beschluss des Staatsrates über bestimmte Anforderungen der gewerblichen Sicherheit für Leiharbeiter (782/1997), der ein vergleichbares Niveau an Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz für Leiharbeiter wie für andere Arbeiter sicherstellen soll.

In **Frankreich** erfolgte die Umsetzung der Richtlinie 91/383/EWG durch eine Reihe von Gesetzestexten und Kollektivvereinbarungen. So lassen sich eine Reihe der Bestimmungen aus dieser Richtlinie im Haupttext des französischen Arbeitsrechts, dem Code du travail, wiederfinden. Dieser staatliche Gesetzestext wird durch mehrere Kollektivvereinbarungen ergänzt, die vor allem im „Accord national interprofessionnel“ vom 24. März 1990 über befristete Arbeitsverträge und Leiharbeitsfirmen enthalten sind. Ferner gibt es eine „Convention collective Travail temporaire“, JO 3212, sowie eine Reihe von Vereinbarungen zu spezifischen Themen, die auch auf diese Arbeitsverhältnisse zutreffen:

- Accord du 10 avril 1996 relatif aux équipements de protection individuelle
- Accord cadre du 28 février 1984 sur la médecine du travail
- Accord du 26 septembre 2002 relatif à la santé et à la sécurité au travail
- Accord complémentaire du 26 septembre 2002 relatif à la santé et à la sécurité au travail

Der grundlegende Text über Gesundheitsschutz und Sicherheit in **Deutschland** ist das Arbeitsschutzgesetz - ArbSchG. Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) ist grundlegend für die Regelung von Leiharbeit über Agenturen, während das Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge sich auf befristete Arbeitsverhältnisse bezieht. Für Leiharbeiter mit befristeten Arbeitsverträgen kommen die allgemeinen Bestimmungen zu Sozialwesen und Gesundheitsschutz und Sicherheit zur Anwendung. Die Rahmenrichtlinie wurde 1996 durch das „Gesetz zur Umsetzung der EG-Rahmenrichtlinie Arbeitsschutz und weiterer Arbeitsschutz-Richtlinien“ umgesetzt. Dieses „Umsetzungsgesetz“ umfasst mehrere Kapitel. Das wichtigste, Kapitel Nr. 1, enthält das neue Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG). Die anderen Artikel enthalten Änderungen verschiedener existierender Gesetze. Die Umsetzung der Rahmenrichtlinie zusammen mit der Umsetzung der Richtlinie 91/383/EWG im Rahmen des Arbeitsschutzgesetzes ist bemerkenswert, denn dadurch ist es äußerst schwierig, eindeutig zwischen der Umsetzung und Einführung einzelner Artikel oder Aspekte der Richtlinie über befristete oder Leiharbeitsverhältnisse zum einen und der Umsetzung und Einführung der Rahmenrichtlinie und der anderen Einzelrichtlinien zum anderen zu unterscheiden. Darüber hinaus mussten zwei weitere Gesetze abgeändert werden: das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) und das Arbeitssicherheitsgesetz (ASiG).

In **Griechenland** stellt sich die Rechtslage recht kompliziert dar. Zunächst gibt es das Bürgerliche Gesetzbuch, dessen Kapitel 18 allgemeine arbeitsvertragliche Fragen regelt. Für den Gegenstand dieser Studie sind Artikel 662 über „Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz“ sowie Artikel 648, 650 und 651 besonders interessant. Diese bilden die Grundlage dafür, dass Leiharbeit der Auslegung bestimmter Gerichte zufolge akzeptabel ist. Ferner gibt es das Gesetz 1568/85 „Gesundheit und Sicherheit bei der Arbeit“, welches zum erste Mal einen allgemeinen Rahmen für die Arbeitsschutzpolitik festlegte, und das

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Gesetz 1836/89, durch das die Vorschriften von Gesetz 1568/85 auch auf den öffentlichen Sektor übertragen wurden. Diese Gesetzestexte bilden die Grundstruktur für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bei der Arbeit nach griechischem Recht.

Bezüglich der allgemeinen Betriebsbedingungen für Arbeitnehmer mit befristeten Arbeitsverträgen sind vor allem vorherzuheben:

- Präsidentialerlass 81/2003 „Vorschriften für Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis“, ein erster Ansatz zur Regelung des Status dieser Art von Arbeitern im privaten Sektor;
- Präsidentialerlass 164/2004 „Vorschriften für Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis im öffentlichen Sektor“, durch das der Status dieser Arbeiter im öffentlichen Sektor geregelt wurde;
- Präsidentialerlass 180/2004 [Änderung des Präsidentialerlasses 81/2003 „Vorschriften für Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis (77/A)“, der den Status dieser Art von Arbeitern im privaten Sektor endgültig regelte.

Für Arbeitnehmer, die über Leiharbeitsagenturen eingestellt werden, gilt als Grundlage das Gesetz 2956/2001 „Umorganisation der OAED (Arbeitsaufsicht) und andere Bestimmungen“, durch das das Leiharbeitsagenturgesetz eingeführt wurde, der Ministerialbeschluss mit der Protokollnummer 30342 vom 6.3.2002, „Regelung der Fristen, Bedingungen und Verfahren zur Einführung des Gesetzes 2956/2001 über Leiharbeitsagenturen“, der die Rolle von Leiharbeitsfirmen regelt. Es sollte angemerkt werden, dass Griechenland als letzter EU-15 Mitgliedsstaat Leiharbeitsagenturen auf seinem Arbeitsmarkt zuließ, wobei die Richtlinie 91/383/EWG bei dieser Entscheidung mit ausschlaggebend war.

Im Zusammenhang mit dieser Studie sind noch eine Reihe weiterer Texte zu nennen:

- Präsidentialerlass 17/1996 „Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern bei ihrer Arbeit gemäß den Richtlinien 89/391/EWG und 91/383/EWG“, durch den die Richtlinien offiziell umgesetzt wurden;
- Rundschreiben 130297/15.7.96 „Rundschreiben über die Einführung von Präsidialerlass 17/96“, ein wertvolles erläuterndes Rundschreiben zu dem o.g. Erlass.
- Gesetzesrecht 2639/98 „Regelung von Arbeitsverhältnissen, Gründung der Arbeitsaufsicht und andere Bestimmungen“, über das die Aufsichtsstelle für die Umsetzung der Arbeitsgesetzgebung, die Arbeitsaufsicht, eingerichtet wurde;
- Präsidialerlass 159/1999, [Änderung von Präsidialerlass 17/96] „Maßnahmen für die Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern auf ihrer Arbeit gemäß den Richtlinien 89/391/EWG und 91/383/EWG“ (11/A) und Präsidialerlass 70a/88 „Schutz von Arbeitnehmern, die bei ihrer Arbeit Asbest ausgesetzt sind“ (31/A) in der veränderten Fassung nach Präsidialerlass 175/97 (150/A), durch den der Präsidialerlass 17/96 umgesetzt wurde, wenn auch ohne größere Veränderungen.

## ENDGÜLTIGER BERICHT

- Präsidentiale Erlass 219/2000 „Maßnahmen für den Schutz ausländischer Arbeitnehmer in Griechenland für eine zeitlich befristete Arbeit im Rahmen einer internationalen Dienstleistungserbringung“, durch das befristete Arbeitsverhältnis einer ganz spezifischen Gruppe von Arbeitnehmern, nämlich von Ausländern, die für eine vorübergehende Arbeit nach Griechenland kommen, geregelt wurde.

Eine allgemeine Arbeitsschutzgesetzgebung wurde zum erste Mal 1989 in **Irland** eingeführt. Dies geschah zusammen mit der europäischen Rahmenrichtlinie (89/391/EWG) durch die den Erlass des Safety, Health and Welfare at Work Act, 1989. Dieses Gesetz wurde im Juni 2005 durch ein neues Gesetz abgelöst, das das von 1989 aktualisierte und gleichzeitig die Richtlinie 91/383/EWG des Rates über Sicherheit und Gesundheitsschutz von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis umsetzte. Da die Richtlinie 91/383/EWG erst vergangenes Jahr in irisches Gesetz umgesetzt wurde, gibt es noch keine Erfahrungen mit der Anwendung der neuen Gesetzgebung oder relevanten Fällen in diesem Zusammenhang. Da es sich um ein ganz neues Gesetz handelt, dessen legislativer Prozess durch das Parlament (Oireachtas) erst im Juni 2005 abgeschlossen wurde, ist die Umsetzung noch im Gange und es lässt sich zum heutigen Tag noch keine tiefere Bewertung seines Einflusses auf die Rechtsprechung machen.

In **Italien** war die gesetzliche Umsetzung der Richtlinie 91/383/EWG kompliziert. Bis noch vor relativ Kurzem war Leiharbeit in diesem Land illegal. Sie wurde erstmals durch das Gesetz vom 24. Juni 1997, Nr. 196, geregelt. Der rechtliche Rahmen wurde durch den gesetzgebenden Erlass Nr. 276/03 von 2003 abgeändert. Die Richtlinie wurde für diesen Sektor zum einen durch dieses Gesetz Nr. 196 von 1997 und zum anderen durch den gesetzgebenden Erlass 626/94, in seiner Fassung nach dem gesetzgebenden Erlass vom 19. März 1996, Nr. 242 erlassen. Darüber hinaus gibt es ein paar niederrangigere Vorschriften für diesen, wie den Erlass vom 31. Mi 1999 und einige Kollektivvereinbarungen für Zeitarbeiter von 1998 und 2002.

Für befristete Verträge wird das Arbeitsverhältnis durch den gesetzgebenden Erlass 368/01 geregelt, und die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts wurde rein formal durch einen Verweis auf die Richtlinie in der Prämisse des gesetzgebenden Erlasses Nr. 242/1996 zur Neufassung und Einbindung des gesetzgebenden Erlasses Nr.626/1994 gelöst.

In **Luxemburg** ist die wesentliche Regelung der verschiedenen Arbeitsverhältnisse im „Loi du 24 Mai 1989 sur le contrat de travail“ festgeschrieben. Der zentrale Text über Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz, der die Richtlinie 89/391/EWG umsetzt, ist das „Loi du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail“. Dieses Gesetz wurde durch das Gesetz vom 6. März 1998 und das Gesetz vom 13. Januar 2002 abgeändert.

In den **Niederlanden** erwies sich die Umsetzung der Richtlinie 91/383/EWG im Zuge allgemeiner Gesetzesreformen über untypische Beschäftigungen in den 1990er Jahren, die sich teilweise auch auf Zeitarbeitsagenturen bezogen, als kompliziert. Von der Umsetzung waren verschiedene holländische Gesetzeskomplexe betroffen:

- Das Bürgerliche Gesetzbuch, das die grundlegenden Regeln für Arbeitsverträge und, für diesen Zusammenhang, auch die Regeln über die Arbeitsschutz-Verantwortung von Arbeitgebern vorgibt. Diese Vorgaben existierten bereits Anfang der 90er Jahre;

## ENDGÜLTIGER BERICHT

- Spezifische Gesetze über Arbeitssicherheit und Gesundheit: das holländische Arbeitsschutzgesetz und die entsprechenden Ministerialerlasse (Arbeidsomstandighedenwet oder: Arbowet), das zwar schon vorher existierte aber überarbeitet und 1994 in seine neue Fassung gebracht wurde, bevor es 1998 erneut abgeändert wurde;
- Spezifische neue Gesetze über die Einstellung von Zeitarbeitern über Vermittlungsagenturen (wie Leiharbeitsfirmen): das Gesetz über die Einstellung von Arbeitskräften durch Vermittler (Wet Allocatie van Arbeidskrachten Door Intermediairs oder: WAADI), das 1999 eingeführt wurde;
- Spezifische (neue) Gesetze über Arbeitsverträge für Zeitarbeiter: das Gesetz über Flexibilität und Sicherheit (Wet Flexibiliteit en Zekerheid oder: 'Flexwet'), das 1999 eingeführt wurde;
- Spezifische Gesetze zur Arbeitnehmermitwirkung: das Betriebsratsgesetz (Wet op de Ondernemingsraden oder: WOR); das bereits seit Anfang der 1990er Jahre existierte.

In diesem Land haben auch Kollektivverhandlungen für diesen Umsetzungsprozess eine wichtige Rolle gespielt, zumal die Branche der Zeitarbeitsagenturen in den 90er Jahren selbst ein kollektives Arbeitsabkommen für Leiharbeiter über Agenturen schlossen. Darin vereinbarten die Sozialpartner u.a. die Notwendigkeit einer angemessenen Gesundheits- und Sicherheitspolitik und besonderen Ausbildungsbestimmungen für Zeitarbeitsbeschäftigte.

**Portugal** hat unlängst ein Arbeitsgesetzbuch erlassen, das die Grundregeln und Inhalte des portugiesischen Arbeitsrechts enthält. Dieses Gesetzbuch wurde als Gesetz 99/2003 eingetragen und trat 2003 in Kraft. Es gilt u.a. für untypische Arbeitsformen wie Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis, deren Arbeitszeiten und -bedingungen durch dieses Gesetzbuch geregelt werden. Arbeitskräfte, die von einer Zeitarbeitsagentur eingestellt werden, um ihre Arbeit in einer entleihenden Firma zu erbringen, fallen dagegen nicht ausdrücklich unter das Arbeitsgesetzbuch und werden damit durch die spezifische Gesetzgebung zu dieser Form der Arbeit geregelt. Das Rahmengesetz über Sicherheit und Gesundheit wurde durch das Gesetzesdekret 441/91 vom 14. November erlassen und setzte die Rahmenrichtlinie über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (89/391/EWG). Spezifische Gesetze über Leiharbeit gibt es in Portugal seit 1989. Das Gesetzesdekret 358/89 vom 17. Oktober war die erste offizielle Vorschrift über diese Tätigkeit. Damit gehört Portugal zu den letzten europäischen Ländern, die diese Form der Arbeit gesetzlich geregelt haben. In diesem Gesetzesdekret 358/89 wurde die Pflicht eines sozialen Schutzsystems für Zeitarbeiter und einer Absicherung gegen Arbeitsunfälle festgeschrieben, während Sicherheits- und Gesundheitsschutzfragen außen vor blieben.

Infolge dieser Lücke musste am 1. September das Gesetz 146/99 als Änderung des Gesetzesdekrets 358/87 erlassen werden, das u.a. spezifische Vorgaben zu diesem Thema für diese Arbeitnehmer machte. Obwohl es keine formelle Umsetzung der 91/383/EWG gibt (nicht einmal ein Verweis im portugiesischen Recht), bedeuteten die durch das Gesetz 146/99 vom 1. September eingeführten Veränderungen in der portugiesischen Gesetzgebung einen Versuch, das Rechtssystem an die Pflichten anzupassen, die den Mitgliedsstaaten durch diesen europäischen Gesetzestext vorgegeben wurden. 2004 wurde den Sozialpartnern – CES (Wirtschafts- und Sozialausschuss) – ein Entwurf für ein neues Gesetz vorgelegt, das allerdings nicht weiter entwickelt wurde.

## ENDGÜLTIGER BERICHT

In **Spanien** ist der Hauptgesetzestkörper im Bereich Gesundheitsschutz und Sicherheit derzeit Gesetz Nr. 31/1995 zur Verhütung von Arbeitsunfällen. Dieser Gesetzestext setzt die Rahmenrichtlinie über Sicherheit und Gesundheitsschutz von 1989 in spanisches Recht um und legt die allgemeinen Regeln und Pflichten für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und öffentliche Einrichtungen fest und bildet die Grundlage, auf der zahlreiche spezifische Verordnungen zu diesem Thema beruhen. Artikel 28 des Gesetzes Nr. 31/1995 zur Verhütung von Arbeitsunfällen behandelt die besondere Situation von Zeitarbeitern und gilt gleichermaßen für „Leiharbeiter, befristete Verträge und Zeitarbeitsagenturen“. Seine Reichweite deckt sich somit mit der von Richtlinie 91/383/EWG, so dass es als nationale Umsetzungsmaßnahme angesehen werden kann. Entsprechend behandeln auch Artikel 12.3 und 16 des Gesetzes Nr. 14/1994 zur Regelung von Zeitarbeitsagenturen diese Fragen. Der Kern der Regelung ist jedoch im königlichen Erlass 216/1999 enthalten, einem Gesetzestext, der sich ausschließlich mit diesen Themen beschäftigt. Diese Verordnung wurde übrigens als leicht verspätete Umsetzung der Richtlinie 91/383/EWG dargestellt. Alle diese Gesetzestexte gelten damit nur auf Arbeiter mit Leiharbeitsverhältnissen. Für Arbeiter mit befristetem Arbeitsverhältnis gibt es wesentlich weniger Vorschriften. Die wichtigste davon ist Artikel 28 des Gesetzes Nr. 31/1995, so dass die Ziele der Richtlinie im wesentlichen durch die allgemeine Arbeitsschutzgesetzgebung, deren Anwendung für diese Arbeitnehmer außer Frage steht, gewährleistet werden muss.

In **Schweden** wurde die Richtlinie 91/383/EWG des Rates mit einem Zusatzabsatz in das Arbeitsumweltgesetz (1977:1160) eingeführt. Diese Gesetzänderung trat am 1. Oktober 1994 durch ein entsprechendes Gesetz in Kraft, also vor dem Eintritt des Landes in die EU von 1995. In dem zusätzlichen Absatz heißt es, dass „eine Person, die Leiharbeitskräfte einstellt, um in ihrem Unternehmen zu arbeiten, muss die für diese Arbeit erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen treffen“ (Abs. 3.12). Darüber hinaus wurden einige der Vorgaben der Richtlinie in anderen schwedischen Gesetzestexten wie dem Systematischen Arbeitsumgebungsgesetz (AFS 2001:1) und dem Ärztekontrollgesetz (AFS 2005:06) eingeführt.

Im **Vereinigten Königreich** wurde Richtlinie 91/383/EWG vor allem in die verschiedenen Fassungen der Management of Health and Safety at Work Regulations 1999 (MHSWR) aufgenommen. Konkreter bildet die Grundlage in diesem Feld das Health and Safety at Work Act 1974, das für alle Arbeitnehmer gilt, auch für Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis und über Zeitarbeitsfirmen eingestellten Beschäftigten. Darüber hinaus wurde die Richtlinie im Vereinigten Königreich durch die Management of Health and Safety at Work Regulations 1992, kurz: Management Regulations, umgesetzt. Diese Bestimmungen traten am 1. Januar 1993 in Kraft. Bestimmung 13 der Management Regulations enthielt spezifische Vorschriften für Zeitarbeiter. Die Management Regulations wurden 1999 als Management of Health and Safety at Work Regulations 1999 überarbeitet. Diese Neufassung betraf allerdings nicht die Inhalte für Zeitarbeiter. Diese Bestimmungen traten am 29. Dezember 1999 in Kraft. Die Bestimmungen 15 der überarbeiteten Management Regulations enthalten die spezifischen Vorgaben für Zeitarbeiter. In Nordirland wurde die Richtlinie durch die Management of Health and Safety at Work Regulations für Nordirland von 1992 umgesetzt. Diese wurden als Management of Health and Safety at Work Regulations für Nordirland 2000 überarbeitet, (Bestimmung 15), welche am 1. Februar 2001 in Kraft traten. In Gibraltar wurde die Richtlinie durch die Management of Health and Safety at Work Regulations 1996, (Bestimmung 17) umgesetzt. Sie traten am 1. Februar 1996 in Kraft.

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Schließlich gibt es Verbindungen zwischen den Vorgaben der Richtlinie und anderen Bestimmungen der britischen Gesetzgebung, die direkt unter das Arbeitsschutzrecht oder andere Gesetze fallen. So können die Regulatory Impact Assessment for the Health and Safety (Miscellaneous Amendments) Regulations 2002 insbesondere Zeitarbeiter betreffen. Außerdem werden wichtige Vorgaben über die Unterrichtung und Ausbildung für Zeitarbeiter in den Bestimmungen Control of Substances Hazardous to Health 2002 und Control of Asbestos at work Regulations 2002 getroffen. Auch die Vorschrift über die individuelle Schutzausrüstung für Zeitarbeiter vom ersten Arbeitstag an im Rahmen der Personal Protective Equipment Regulations 1992 ist wichtig. Es werden wichtige Vorgaben über den Brandschutz von Zeitarbeitern im Rahmen des Brandschutzgesetzes gemacht, die bald in der Regulatory Reform Order (Fire Safety) 2005 zusammengeführt werden sollen. Schließlich gibt es weitere Bestimmungen wie die Conduct of Employment Agencies and Employment Businesses Regulations 2003 und das Gangmasters (Licensing) Act 2004 und die nachfolgenden Bestimmungen, die derzeit zwar außerhalb der Verantwortlichkeiten für Gesundheitsschutz und Sicherheit bei der Arbeit liegen, aber dennoch wichtig für den Arbeitsschutz von Zeitarbeitern sind.

### **3.2 Technische Aspekte des Umsetzungsprozesses der Richtlinie 91/383/EWG**

1. Ein erster nennenswerter Aspekt ist die geringe Einheitlichkeit der gesetzlichen Behandlung der beiden Beschäftigungsformen. Dies lässt sich durch eine Reihe von Tatsachen erklären:

Die erste sind die tiefen Unterschiede der gesetzlichen Behandlung untypischer Arbeit, die zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten herrschen. Nicht einmal das Konzept als solches existiert in allen europäischen Gesetzgebungen. So werden in manchen alle Arbeitsverhältnisse gleich angesehen. Es ist je nach Land unterschiedlich, wie vorherrschend unbefristete Verträge sind, und entsprechend weist auch der gesetzliche Rahmen für diese besonderen Formen der Einstellung große Unterschiede auf.

Dies ist u.a. eine Folge der begrenzten Reichweite der europäischen Harmonisieren in diesem Bereich. Für Zeitarbeitsagenturen wurden nur Gesundheitsschutz- und Sicherheitsfragen europaweit behandelt. Dies erklärt, warum der Grad der Harmonisierung der nationalen Gesetze hier wesentlich geringer ist als in anderen Bereichen des Arbeitsrechts.

2. Häufig lässt sich eine doppelte Regulierung von Arbeitsschutzfragen für diese Arbeitnehmer antreffen. In einigen Mitgliedsstaaten sind die Vorgaben der Richtlinie sowohl in den allgemeinen Texten über Sicherheit und Gesundheitsschutz als auch in spezifischen Texten über diese besonderen Beschäftigungsformen wiederzufinden. Diese Gesetzgebungstechnik bringt größere Schwierigkeiten für die Beurteilung des Umsetzungsprozesses sowie einige Wiederholungen und Koordinationsmängel innerhalb der nationalen Gesetzestexte mit sich. Dies ist eine Folge der besonderen Art dieser Richtlinie, die gleichzeitig ein Text über untypische Arbeit und eine Vorschrift über spezifische Arbeitsschutzmaßnahmen ist. Da untypische Beschäftigungsformen in allen Mitgliedsstaaten unter besondere Bestimmungen und Vorschriften fallen, wirkt sich die

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Richtlinie auf zwei Vorgabengruppen aus, diejenigen, die die Arbeitsbedingungen für diese Arbeitnehmer regeln, und diejenigen, die Arbeitsschutzgrundsätze vorgeben.

Gesetzestexte, in denen beide Aspekte – eine spezifische und monographische Vorschrift über den Arbeitsschutz von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis und Arbeitern, die über Zeitarbeitsagenturen eingestellt sind - zusammenkommen, sind eher unüblich. In diesen seltenen Fällen geht dies eindeutig auf die Richtlinie 91/383/EWG zurück.

Auch Verweise auf Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis und Leiharbeiter in Vorschriften zu spezifischen Aspekten der Sicherheits- und Gesundheitsschutzpolitik wie die Arbeitsaufsicht oder ärztliche Untersuchungen am Arbeitsplatz sind eher selten zu finden. Frankreich und das Vereinigte Königreich sind eine klare Ausnahme dieser Regel. Das bedeutet, dass sich besondere Vorgaben für diese Arbeiter nur in ganz wenigen Ländern finden.

**Ein gleichrichtender Effekt der Richtlinie 91/383/EWG, in dem Sinne, dass die besondere Situation von Zeitarbeitern bei der Bestimmung und Regulierung von gesetzlichen Maßnahmen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz einbezogen wird,** hat sich mit Ausnahme einiger Länder nicht eingestellt. Dies kann die Wirksamkeit der nationalen Maßnahmen bei der praktischen Umsetzung des allgemeinen Ziels, diesen Arbeitnehmern im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz den gleichen Schutz zu gewährleisten, beeinträchtigen.

3. Häufig dient derselbe Gesetzestext gleichzeitig der Umsetzung von Richtlinie 91/383/EWG und der Rahmenrichtlinie 89/393/EWG. Dies ist bei anderen spezifischen Richtlinien nicht der Fall. Als Erklärung dafür sind eine Reihe von Gründen denkbar: Zunächst das relativ eng beieinander liegende Datum des Inkrafttretens beider Richtlinien, das erklären mag, warum viele Mitgliedsstaaten dieselbe nationale Umsetzungsmaßnahme nutzen, um ihre Pflichten bezüglich beider Richtlinien zu erfüllen. Allerdings wurden in diesen Jahren – Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre - mehrere andere europäische Arbeitsschutz-Richtlinien erlassen, die zumeist in verschiedenen, separaten Gesetzestexten umgesetzt wurden. Es gibt noch einen zweiten Grund, der diese Eigenheit besser erklären kann: der eher eigentümliche und besondere Inhalt und Gegenstand dieser Richtlinie, der sich von anderen spezifischen Richtlinien abhebt. Diese behandelt keine technische Umgebung oder gegebene Gefahr sondern einen eher juristischen bzw. organisatorischen Aspekt einer bestimmten Gruppe von Arbeitnehmern. Das herausragendste Merkmal dieses Textes ist der besondere Risikofaktor, der hier behandelt wird, nämlich ein juristischer und organisatorischer Arbeitsaspekt, und zwar die Art des Arbeitsvertrags, über den die Leistungen des Arbeitnehmers erlangt werden.

Die Tatsache, dass die Richtlinie 91/383/EWG Teil einer allgemeinen Kategorie „spezifischer Richtlinien“ ist, kann aus dieser Sicht missverständlich sein. Diese Kategorie ist insofern ungünstig ausgedrückt, als jede Richtlinie neben der Rahmenrichtlinie von 1989 als „spezifisch“ bezeichnet wird, während letztere als der „grundlegende“ und „allgemeine“ Text in diesem Feld gilt. Aber innerhalb dieser Gruppe lassen sich eine Reihe gänzlich unterschiedlicher Texte finden, die einen breiten Fächer an Themen und Risikofaktoren abdecken. **Praktisch dient die Richtlinie 91/383/EWG als ergänzende Rahmenrichtlinie für eine besondere Gruppe von**

## ENDGÜLTIGER BERICHT

### **Arbeitnehmern zur Ergänzung und Anpassung von Richtlinie 89/393/EWG an die besonderen Umstände dieser untypischen Arbeiter.**

4. Allgemein gesprochen wurde Arbeitnehmern, die von Zeitarbeitsfirmen eingestellt werden, wesentlich mehr Aufmerksamkeit geschenkt als Arbeitnehmern mit befristeten Arbeitsverträgen. Diese Tatsache nimmt sich zumindest aus statistischer Sicht paradox aus, da Erstere wesentlich weniger sind als Letztere und befristete Verträge wesentlich häufiger sind als Leiharbeit über Agenturen. Aus Sicht des europäischen Arbeitsmarktes stellen Zeitarbeitsagenturen einen äußerst geringen Anteil der Beschäftigten ein, während befristete Arbeitsverträge in all ihren Variationen einen großen Teil der Arbeitskräfte aller Mitgliedsstaaten betreffen.

Als Erklärung lassen sich mehrere Gründe nennen:

- i) Zunächst ist die Vorgabe der Richtlinie selbst für Leiharbeiter über Agenturen umfassender und komplexer als für Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen; dies geht so weit, dass einige Artikel sich nur auf sie beziehen.
- ii) Zweitens ist die Situation für Leiharbeiter insofern wesentlich komplizierter, als ihr Arbeitsverhältnis trilateral ist und die Pflichten der Arbeitgeber auf zwei Personen aufgeteilt werden müssen, die Agentur und das entleihende Unternehmen. Darum gibt es für diese Arbeiter einige spezifische Gefahren, die bei Arbeitnehmern mit regulären befristeten Arbeitsverträgen nicht vorkommen
- iii) Drittens ist die Gesetzgebungstechnik in den EU-Mitgliedsstaaten im Zusammenhang mit diesen Beschäftigungsformen zu nennen: Während sich die Form, in der befristete Verträge geregelt werden, von einem Land zum anderen schwanken können, ist die Situation für die Zeitarbeitsagenturen eher einheitlich und es gibt einen spezifischen, monographischen und umfassenden Gesetzestext, dem sie unterstehen.

Das Ergebnis ist in der Praxis, dass, abgesehen von einer umfassenden Regelung über Arbeitssicherheit für Agenturarbeiter – die wenigsten mit Leiharbeitsverträgen – die Arbeiter mit befristeten Verträgen – die meisten – diesbezüglich nur durch allgemeine Erklärungen zur Gleichbehandlung abgedeckt sind.

5. Der Einfluss der Richtlinie auf das nationale Recht war für die einzelnen Mitgliedsstaaten stark unterschiedlich. Für einige war es eine echte Herausforderung aufgrund der spärlichen Entwicklung der Arbeitsschutzvorschriften für diese Arbeiter, wenn sie überhaupt existierten. Man muss bedenken, dass einige Mitgliedsstaaten zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie immer noch keine Regelung der Leiharbeit über Agenturen hatten. Für viele war die Richtlinie der Anlass für eine umfassende Reform ihrer Gesetzgebung zu diesem Bereich.

In anderen Mitgliedsstaaten wurde ein gänzlich anderer Ansatz gewählt und neue Bestimmungen nur dann erlassen, wenn das bestehende Recht Lücken aufwies. Dies gilt für Mitgliedsstaaten wie Österreich oder Deutschland, die ihre nationalen Schutzstandards bereits als hoch ansehen. Diese Länder sahen die Umsetzung der europäischen Richtlinien nicht als Chance zur Einführung höherer Schutzstandards als die des europäischen Rechts angesehen.

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Dieses unterschiedliche Herangehen an die Richtlinie lässt sich leicht daran ablesen, wie die Mitgliedsstaaten sie in ihr jeweiliges nationales Arbeitsrecht umgesetzt haben. In manchen Fällen wurde eine größere Reform mit spezifischen Vorschriften in allgemeinen Texten über Gesundheitsschutz und Sicherheit bzw. untypische Arbeit oder mit monographischen Gesetzestexten zu diesem Thema oder beides durchgeführt. Mit anderen Worten sind die vorher bestehenden Texte unberührt geblieben, mit Ausnahme einiger Vorschriften über bestimmte Vorschriften über spezifische Pflichten, die von der europäischen Gesetzgebung vorgeschrieben wurden.

### 3.3 Spezifische Umsetzung des Inhalts der Richtlinie

#### 3.3.1 Das Prinzip der Gleichbehandlung

Die Grundziel der Richtlinie 91/383 ist die Sicherstellung der Gleichbehandlung im Bereich Gesundheitsschutz und Sicherheit für Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen und Leiharbeitsverhältnissen. In Artikel 2.1 heißt es *„Ziel dieser Richtlinie ist es sicherzustellen, dass Arbeitnehmer mit einem Arbeitsverhältnis im Sinne des Artikels 1 im Hinblick auf Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz das gleiche Schutzniveau wie die anderen Arbeitnehmer des entleihenden Unternehmens und/oder der entleihenden Einrichtung genießen“*. Dieses Prinzip bedeutet, dass das Bestehen eines dieser Arbeitsverhältnisse n bezug auf die Arbeitsbedingungen nicht zu einer Ungleichbehandlung führen darf, soweit es sich um die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und insbesondere um die Inanspruchnahme individueller Schutzrichtungen handelt.

Dieses Prinzip ist in allen Mitgliedsstaaten anerkannt, damit war die Richtlinie 91/383/EWG ziemlich erfolgreich mit der praktischen Umsetzung. Im Fall von Arbeitnehmern mit befristeten Arbeitsverträgen trifft man häufig auf allgemeine Aussagen die ein allgemeines Recht auf Gleichbehandlung proklamieren, das für alle Aspekte ihres Arbeitsverhältnisses zutrifft, wenngle ich auch spezifische Gleichbehandlungsrechte im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz anzutreffen sind. Das Gleiche gilt für Leiharbeiter über Agenturen.

Die praktische Wirkung dieses allgemeinen Prinzips war jedoch relativ **gering**, da es von den Mitgliedsstaaten in der Regel durch eine allgemeine Erklärung im Sinne der Richtlinie umgesetzt wird. Die spezifischen Umsetzungsmaßnahmen zur Gewährleistung dieses Rechts auf Gleichbehandlung entsprechen im Allgemeinen denen der 91/383/EWG.

#### 3.3.2 Unterrichtung von Zeitarbeitern

Die Unterrichtung ist ein Schlüsselement des speziellen, von Richtlinie 91/383/EWG aufgestellten Schutzsystems, um Arbeitnehmern mit befristeten Verträgen und Leiharbeitsverhältnissen ein mindestens genauso hohes Schutzniveau gegen arbeitsbedingte Gefahren wie anderen Arbeitern zu gewähren. Artikel 3 der Richtlinie 91/383/EWG gibt vor, dass *„Die Mitgliedstaaten treffen unbeschadet des Artikels 10 der Richtlinie 89/391/EWG die erforderlichen Vorkehrungen, damit:*

- 1. jeder Arbeitnehmer mit einem Arbeitsverhältnis im Sinne des Artikels 1, bevor er eine Tätigkeit aufnimmt, vom entleihenden Unternehmen und/oder*

## ENDGÜLTIGER BERICHT

*der entleihenden Einrichtung über die Risiken, denen er ausgesetzt sein könnte, unterrichtet wird;*

*2. diese Unterrichtung über folgendes Aufschluss gibt:*

*- insbesondere die Notwendigkeit besonderer Qualifikationen bzw. beruflicher Fähigkeiten oder einer besonderen ärztlichen Überwachung, wie sie in der nationalen Gesetzgebung definiert ist, und*

*- etwaige erhöhte spezifische Risiken des zu besetzenden Arbeitsplatzes, wie sie in der nationalen Gesetzgebung definiert sind.*

Nach **österreichischem** Gesetz gibt Abs. 12 in Verbindung mit Abs. 9, Paragraph 2 des Bundesgesetzes über Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit an, dass der Entleiher Zeitagenturarbeitern genügend über Sicherheits- und Gesundheitsrisiken und Gefahren unterrichten muss. Darüber hinaus muss der Entleiher die Arbeitnehmer über Verhütungsmaßnahmen unterrichten. Diese Unterrichtung muss vor Aufnahme der Tätigkeit erfolgen. Abs. 9, Paragraph 2 des ASchG bestimmt, dass während der Leihphase das entleihende Unternehmen als Arbeitgeber angesehen wird. Zeitarbeitagenturkräfte müssen im gleichen Maße wie Festangestellte über Gefahren, notwendige Fertigkeiten, Unterweisung u.a. unterrichtet werden.

In **Belgien** gibt der königliche Erlass vom 19. Februar 1997 in seinem Artikel 5 die Pflicht vor, vor der Erfüllung eines Auftrags in einem ausleihenden Unternehmen, zu unterrichten. Diese vorgeschriebene Unterrichtung muss die spezifischen Gefahren, die die Organisation bzw. der Auftrag mit sich bringt, sowie die erforderlichen beruflichen Qualifikationen oder Fertigkeiten, enthalten. Wenn die Stellenauswertung auf ein besonderes Risiko für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz hinweist, muss die entleihende Firma besondere Maßnahmen für die Zeitarbeiter ergreifen: Unterrichtung und Sicherheitsanweisungen und Informationen über gefährliche Eingänge. Die entleihende Firma unterrichtet den Zeitarbeiter nicht über besondere ärztliche Überwachungen, sondern die Leiharbeitsfirma.

In **Finnland** gibt Abs. 14 des Berufssicherheits- und Gesundheitsschutzgesetzes vor, dass der Arbeitgeber seinen Angestellten die notwendige Unterrichtung über Gefahren und Risikofaktoren am Arbeitsplatz gibt und die beruflichen Fertigkeiten und die Erfahrung der Arbeitnehmer sicherstellt. Dies gilt auch für ein befristetes Arbeitsverhältnis und Leiharbeitsverhältnis. Gemäß Abs. 3 des Berufssicherheits- und Gesundheitsschutzgesetzes muss jeder, der Leiharbeiter über einen Dritten unter dessen Leitung in Anspruch nimmt (Leiharbeit), während der Arbeit die Vorgaben dieses Gesetzes für Arbeitgeber einhalten. Absatz 3 des Berufssicherheits- und Gesundheitsschutzgesetzes zwingt die entleihende Firma, den Arbeitgeber zu unterrichten und nicht direkt den Arbeitnehmer, wie in der Richtlinie verlangt. Im Entscheid des Staatsrates über bestimmte Anforderungen an die industrielle Sicherheit für Leiharbeiter (782/1997) werden genaue Vorgaben über die Unterrichtungspflicht des Empfängers der Leiharbeit, die spezifischen Pflichten des Empfängers für Leiharbeiter und die spezifischen Pflichten des ausleihenden Arbeitgebers gemacht.

In **Frankreich** gibt der *Code du Travail* verschiedene Regeln für Arbeiter mit befristeten Verträgen und für Leiharbeiter über Agenturen vor. Für Erstere schreibt Artikel L-122-3-1 einen schriftlichen Arbeitsvertrag mit einem bestimmten Mindestinhalt vor, der die für die

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Position erforderlichen Qualifikationen und eine genaue Beschreibung der zu besetzenden Stelle enthalten müssen. Für Letztere gibt Artikel L 124-3 den Inhalt des Vertrages zwischen der entleihenden Firma und der Zeitarbeitsagentur derart vor, das u.a. die für die Position erforderliche Qualifikation, deren spezifische Merkmale und die nötige Schutzausrüstung für die Arbeit aufgeführt sein müssen. Diese Aspekte müssen auch in dem Arbeitsvertrag zwischen dem Arbeitnehmer und der Agentur aufgenommen sein.

In **Deutschland** herrscht eine allgemeine Unterrichtungspflicht, die im Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) festgeschrieben ist und auch gilt, wenn Arbeitnehmer verschiedener Arbeitgeber am gleichen Arbeitsplatz arbeiten (Art. 10, Abs. 2 der Rahmenrichtlinie). Ferner musste das Betriebsratsgesetz geändert werden und eine Ergänzung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) wurde erforderlich. So wurde Art. 11, Abs. 6 mit folgenden Punkten zugefügt: Der Entleiher muss den Zeitarbeiter über Sicherheits- und Gesundheitsgefahren am Arbeitsplatz unterrichten. Außerdem muss der Entleiher den Zeitarbeiter über Maßnahmen und Ausrüstungen informieren. Die Unterrichtung muss vor Aufnahme der Arbeit oder einer damit verbundenen Tätigkeit erfolgen. Damit ist der Inhalt der in Art. 3 Nr. 2 der Richtlinie vorgegebenen Unterrichtung in diesem Absatz im Wortlaut umgesetzt.

In **Griechenland** enthält der Präsidentialerlass 17/1996 keine spezifischen Vorgaben für Arbeitnehmer mit einem Arbeitsverhältnis im Sinne von Artikel 1 der Richtlinie. Die allgemeinen Vorgaben über die Unterrichtung der Arbeiter, die in dem Erlass und dem erläuternden Rundschreiben enthalten sind, gelten für alle Arbeitnehmer, unabhängig von ihrem Arbeitsverhältnis, und dies umfasst auch Artikel 7 (6), Allgemeine Pflichten des Arbeitgebers, nach dem der Arbeitgeber die Arbeiter über die Gefahren unterrichten muss, die sich aus der Arbeit, die sie ausführen, ergeben. In dem erläuternden Rundschreiben wird in dem Abschnitt, der auf Artikel 7 (9) des Präsidentialerlasses Bezug nimmt, hervorgehoben, dass, wenn mehr als ein Arbeitgeber seine Tätigkeiten an der gleichen Einrichtung ausübt, jeder von ihnen für die Unterrichtung seiner eigenen Arbeiter und ihrer Vertreter zuständig ist. Artikel 22(8) des Gesetzesrechts 2956/2001, Konsolidierung der Betriebsrechte von Zeitarbeitern, gibt vor, dass der indirekte Arbeitgeber, bevor der Leiharbeiter ihm vertraglich zur Verfügung steht, die Notwendigkeit von Qualifikationen bzw. beruflichen Fähigkeiten oder einer besonderen ärztlichen Überwachung, besondere Merkmale des zu besetzenden Arbeitsplatzes und die erhöhten bzw. spezifischen Risiken im Zusammenhang mit dem konkreten Arbeitsplatz angeben muss. Die Zeitarbeitsagentur ist gesetzlich verpflichtet, den Arbeitnehmern diese Angaben mitzuteilen.

In **Irland** schreibt das Safety, Health and Welfare at Work Act 2005 eine allgemeine Unterrichtungspflicht über Sicherheit bei der Arbeit gegenüber den Arbeitnehmern in angemessener Form, Weise und ggf. in der Sprache, die wahrscheinlich von den betroffenen Arbeitnehmern verstanden wird, vor und gibt eine Reihe relevanter Aspekte an, die in dem Gesetzestext angegeben sind. Dieses Gesetz gibt ferner vor, dass, wenn ein Arbeitnehmer eines anderen Unternehmens in Tätigkeiten in einem Unternehmen des Arbeitgebers eingesetzt wird, dieser Arbeitgeber Maßnahmen ergreifen muss, die sicherstellen, dass der Arbeitgeber des Arbeitnehmers eine angemessene Unterrichtung zu diesen Themen erhält. Schließlich gilt, wenn ein Arbeitgeber die Leistungen eines Arbeitnehmers mit befristetem Vertrag oder eines Zeitarbeiters in Anspruch nehmen möchte, muss der Arbeitgeber den Arbeitnehmer vor Beginn der Anstellung über alle potentiellen Gefahren für die Sicherheit, Gesundheit und das Wohlergehen des Arbeitnehmers am Arbeitsplatz,

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Gesundheitsüberwachung, besondere Qualifikationen oder berufliche Fertigkeiten, die für die Arbeit nötig sind, und alle erhöhten spezifischen Risiken, die die Arbeit mit sich bringt, unterweisen.

In **Italien** ist die Unterrichtungspflicht gegenüber Leiharbeitern über Agenturen in Artikel 3.5 des Gesetzes Nr. 196/97 festgeschrieben. Die spezifischen Inhalte der vorgeschriebenen Unterrichtung sind im gesetzgebenden Erlass 626 /94 wiedergegeben.

In **Luxemburg** finden sich die Pflichten des Arbeitgebers, über Gesundheits- und Sicherheitsfragen zu unterrichten, in Artikel 5 3. f) des Loi du 17 juin 1994 *concernant la sécurité et la santé des travailleurs*. Artikel 7 dieses Gesetzestextes gibt vor, dass die entleihende Firma die Zeitarbeitsagentur mit der notwendigen Unterrichtung über die erforderlichen Qualifikationen für den zu besetzenden Arbeitsplatz und über die besonderen Merkmale der Stelle versorgen muss. Die Agentur muss ihren Arbeitnehmer, der seine Arbeit in dem entleihenden Unternehmen ausführen soll, entsprechend über diese Informationen in Kenntnis setzen.

In den **Niederlanden** muss das entleihende Unternehmen dem Sicherheits- und Gesundheitsschutzgesetz für Organisationen zufolge die Arbeitnehmer vor Aufnahme der Arbeit unterrichten. Die Arbeitnehmer müssen die maßgeblichen Teile der Verträge zwischen den beiden Firmen mit Angaben zu den Stellenmerkmalen, Sicherheitsvorschriften und Schutzmaßnahmen erhalten.

Die **spanische** Gesetzgebung geht ausführlich auf die Unterrichtungspflichten als Möglichkeit zur Verbesserung der Kenntnisse und des Bewusstseins der Arbeitnehmer für die Risiken und Gefahren am Arbeitsplatz ein. Diese Pflichten lassen sich mit einem allgemeinen Anwendungsbereich in Gesetz Nr. 31/1995 über die Verhütung von Berufsunfällen finden, in dessen Artikel 18 die „Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer“ behandelt wird. Neben dieser allgemeinen Unterrichtungspflicht gibt Artikel 28.2, der ausschließlich für diese spezifischen Arbeitnehmer zur Anwendung kommt, vor, dass der Arbeitgeber die notwendigen Maßnahmen ergreifen muss, um vor Aufnahme der Arbeit sicherzustellen, dass diese Arbeitnehmer über die Gefahren, denen sie ausgesetzt sein werden, sowie insbesondere über besondere erforderliche Qualifikationen oder berufliche Fertigkeiten, besondere medizinische Überwachungen oder spezifische Risiken der auszuführenden Arbeit und Verhütungs- und Schutzmaßnahmen gegen diese Gefahren informiert sind. Für Arbeitnehmer, die von Zeitarbeitsfirmen verliehen werden, um ihre Arbeit in einer entleihenden Firma zu leisten, legen sowohl Gesetz Nr. 14/1994 als auch seine abgeleiteten Vorschriften einen gegenseitigen Informationsaustausch zwischen beiden Firmen bezüglich einer Reihe von Themen fest.

Nach **portugiesischem** Recht muss der Entleiher die Zeitarbeitsagentur und den Zeitarbeiter über die Risiken für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz unterrichten, die sich aus dem spezifischen Arbeitsplatz ergeben, an dem er arbeiten soll. Diese Vorgabe wird in Artikel 20, Nr. 2 des Arbeitsgesetzbuches gemacht. Darüber hinaus gibt Artikel 275 – Nr. 1 vor, dass Arbeitnehmer voll über folgende Aspekte unterrichtet sein müssen: Risiken für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz und besondere Verhütungsmaßnahmen für den Arbeitsplatz bzw. die Aufgabe oder allgemein für das Unternehmen bzw. die Einrichtung; Verhütungsmaßnahmen und Sicherheitsanweisungen bei schweren und unmittelbar bevorstehenden Gefahren sowie Erste-Hilfe-Maßnahmen, Brandschutz und Evakuierungsmaßnahmen bei Unfällen. Gemäß Absatz 2 dieses Artikels 275 muss die

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Unterrichtung stets in mehreren Situationen erfolgen, darunter bei Tätigkeiten, an denen Arbeitnehmer verschiedener Unternehmen beteiligt sind.

In **Schweden** schreibt Abschnitt 3.3. des Arbeitsumgebungsgesetzes von 1997 vor, dass der Arbeitgeber sicherstellen muss, dass der Arbeitnehmer Kenntnisse über die Bedingungen, unter denen die Arbeit ausgeführt wird, erlangt. Nur Arbeitnehmer mit einer angemessenen Unterrichtung erhalten Zugriff auf Bereiche, in denen eine Gesundheits- oder Unfallgefahr herrscht. Eine Person, die Leiharbeiter zur Arbeit in seinem Unternehmen einstellt, muss die Sicherheitsmaßnahmen ergreifen, die für diese Arbeit erforderlich sind (Abs. 3.12). Der Arbeitgeber muss dafür sorgen, dass die Arbeitnehmer wissen, welche Maßnahmen zur Vermeidung von Gefahren am Arbeitsplatz zu ergreifen sind (Abs. 3.3).

Im **Vereinigten Königreich** lassen sich diese Unterrichtungspflichten schließlich in den Bestimmungen 15 (1), (2) und (3) der Management of Health and Safety at Work Regulations 1999 wiederfinden.

### 3.3.3 Unterweisung von Zeitarbeitern

Die Unterweisung ist ein Grundelement für jede Politik über Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, darum wurde sie vom europäischen Recht als eines der wesentlichen Instrumente zur Erreichung seiner Ziele eingesetzt. Die Rahmenrichtlinie stellt in ihrem Artikel 12 dazu allgemeine Regeln auf, und Artikel 4 der Richtlinie 91/383/EWG passt sie an die spezifischen Bedürfnisse von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis und Leiharbeitsverhältnis an: *„Mitgliedsstaaten treffen die erforderlichen Vorkehrungen, damit der Arbeitnehmer in den in Artikel 3 genannten Fällen unter Berücksichtigung seiner Qualifikation und seiner Erfahrung eine ausreichende und den besonderen Merkmalen des Arbeitsplatzes entsprechende Unterweisung erhält“*.

Diese Pflicht lässt sich in allen nationalen Arbeitsgesetzen der EU-15 Mitgliedsstaaten wiederfinden:

- In **Österreich** gibt das ASchG vor, dass der Entleiher während der Verfügungszeit als Arbeitgeber angesehen wird (Teil 9, Abs. 2). Die allgemeine Pflicht, die Arbeitnehmer ausreichend zu unterweisen (Teil 14), gilt auch für Leiharbeitsfirmen bezüglich Zeitarbeitern. Die Unterweisung muss an die jeweiligen Bedingungen des Arbeitsplatzes und an die Erfahrung des Arbeitnehmers angepasst werden.
- Der **belgische** königliche Erlass vom 19. Februar 1997 schreibt vor, dass der Entleiher, wenn die Stellenauswertung ein spezifisches Sicherheits- und Gesundheitsrisiko ergibt, die notwendigen Maßnahmen ergreifen muss, um für eine ausreichende und angemessene Unterweisung zu sorgen (Art 5, § 3, 3.).
- In **Dänemark** bestimmt Artikel 18 des Arbeitsumgebungsgesetzes, dass der Arbeitgeber sicherstellen muss, dass der Arbeitnehmer die notwendige Unterweisung und Anweisung erfahren hat, um die Arbeit gefahrenfrei auszuführen, während Artikel 18 der Verfügung über das Ausführen von Arbeit vorgibt, dass die Unterweisung und Anweisung insbesondere im Zusammenhang mit dem Zugang zu Arbeit, der Übertragung von Arbeitnehmern oder der Änderung von Stelleninhalten, der Einführung neuer Anlagen oder der Veränderung der Ausrüstung und mit der Einführung neuer Technologien zu erfolgen hat.

## ENDGÜLTIGER BERICHT

- Für **Finnland** schreibt Abschnitt 14 des Berufssicherheits- und Gesundheitsschutzgesetzes Unterweisung und Anleitung für die Arbeitnehmer vor. Darüber hinaus muss der Empfänger der Leiharbeit gemäß Abschnitt 3 des Berufssicherheits- und Gesundheitsschutzgesetzes besonderen Wert auf die Anleitung der Arbeitnehmer bezüglich der Arbeit und der Betriebsbedingungen am Arbeitsplatz, die Arbeitsschutzverfahren und ggf. auf die Kooperations- und Informationsvereinbarungen zum Arbeitsschutz und zur beruflichen Gesundheitspflege legen. In Abschnitt 4 des Beschlusses des Staatsrates (782/1997) heißt es, dass der Empfänger von Leiharbeit vor Aufnahme der Arbeit sicherstellen muss, dass der Arbeitnehmer angemessen über die Gefahren und Risiken am Arbeitsplatz und den notwendigen Schutz unterrichtet wird.
- In **Frankreich** schreibt Artikel L231-3-1 des Code de Travail vor, dass alle Arbeitgeber für eine angemessene und ausreichende Unterweisung aller Neuestellten, Arbeitnehmer, die ihre Position innerhalb des Unternehmens wechseln, und alle Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis sorgen müssen. Sowohl das Accord national interprofessionnel du 24 mars 1990 als auch das Accord du 26 septembre 2002 relatif à la santé et à la sécurité au travail gehen ebenfalls auf die Unterweisung der Arbeitnehmer ein und sehen besondere Vorgaben für Zeitarbeiter vor.
- In **Deutschland** setzt Teil 12, Abs. 1 des ArbSchG Artikel 12, Abs. 1 der Rahmenrichtlinie um. Danach muss der Arbeitgeber allen Arbeitnehmern eine ausreichende und angemessene Unterweisung über Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz zuteil kommen lassen. Darüber hinaus setzt Teil 12, Abs. 2 des ArbSchG Art. 4 der Richtlinie 91/383/EWG um. Der Entleiher muss gewährleisten, dass die ihm zur Verfügung gestellten Arbeitnehmer eine angemessene Unterweisung unter Berücksichtigung ihrer beruflichen Fertigkeiten, Kenntnisse und Erfahrung erhalten.
- In **Griechenland** enthält der Präsidialerlass 17/1996 keine spezifischen Vorschriften für Arbeitnehmer mit einem Arbeitsverhältnis im Sinne von Artikel 1 der Richtlinie. Die allgemeinen Vorgaben für die Unterweisung von Arbeitnehmern, die in dem Erlass und dem erläuternden Rundschreiben enthalten sind, gelten für alle Arbeiter, unabhängig von der Art des Arbeitsverhältnisses.
- In **Irland** wird die Anleitung, Unterweisung und Aufsicht von Arbeitnehmern in Teil 10 des Safety, Health and Welfare at Work Act 2005 behandelt. Neben den allgemeinen Pflichten, die für alle Arbeitgeber gelten, wird vorgeschrieben, dass jeder Arbeitgeber dafür sorgen muss, dass die Personen bei der Arbeit am jeweiligen Arbeitsplatz, die Angestellte eines anderen Arbeitgebers sind, die notwendigen bzw. angemessenen Anleitungen bezüglich möglicher Gefahren für ihre Sicherheit, Gesundheit und ihr Wohlergehen an diesem Arbeitsplatz erhalten (Abs. 5) und dass jeder Arbeitgeber, der die Leistungen eines Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis oder eines Leiharbeiters in Anspruch nimmt, sicherstellen muss, dass der Arbeitnehmer die für die Arbeit, die er ausführen soll, und die ihrer Qualifikation und Erfahrung angemessene Unterweisung erhält (Abs. 6).
- In **Italien** lassen sich Vorschriften zur Unterweisung dieser Arbeitnehmer bezüglich ihrer Berufsgesundheit und -sicherheit in Artikel 3, Abs. 5 des Gesetzes Nr. 196/97 sowie im gesetzgebenden Erlass vom 19. März 1996, Nr. 242, zur Änderung des

## ENDGÜLTIGER BERICHT

gesetzesgebenden Erlasses Nr. 626/94 wiederfinden. Des weiteren gibt es Vorgaben zu nationalen Kollektivvereinbarungen für Zeitarbeiter.

- In **Luxemburg** gibt Artikel 5 3. c) des Loi du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs an, dass der Arbeitgeber vor der Zuweisung einer bestimmten Stelle an einen Arbeitnehmer, der mit einem befristeten Vertrag oder über eine Zeitarbeitsfirma entliehen eingestellt ist, dafür sorgen muss, dass dieser Arbeitnehmer eine angemessene und ausreichende Unterweisung erhält, die den besonderen Merkmalen der Stelle und seinen Qualifikationen und seiner Erfahrung angemessen ist.
- In den **Niederlanden** muss das einleihende Unternehmen gemäß dem Arbeitsschutzgesetz für ausreichende stellenbezogene Gesundheits- und Sicherheitsanleitung und Unterweisung für alle Arbeitnehmer sorgen. Die kollektiven Betriebsvereinbarungen für Leiharbeiter über Agenturen enthalten ein Phasensystem: (1) Der Arbeitnehmer baut ab der 26. Woche ein persönliches Unterweisungsbudget auf. (2) Nach zwei Jahren Arbeit für die Zeitarbeitsagentur hat der Arbeitnehmer das Recht, das Unterweisungsbudget in Anspruch zu nehmen.
- In **Portugal** gibt Art. 8 – Nr. 3 des Gesetzes Nr. 358/89 vor, dass Zeitarbeitsagenturen mindestens 1% ihres Umsatzes im Bereich Zeitarbeit auf die berufliche Unterweisung von Arbeitnehmern verwenden müssen. Gleichermäßen gibt Artikel 278 des Arbeitsgesetzbuches vor, dass die Arbeitnehmer eine angemessene und ständige Unterweisung über Sicherheit und Gesundheitsschutz im Zusammenhang mit ihrem Arbeitsplatz und gemäß der Ausführung von Risikotätigkeiten erfahren müssen.
- In **Spanien** wurde diese Pflicht sowohl auf allgemeiner Ebene für alle Arbeiter (Artikel 19 von Gesetz Nr. 31/1995 über die Verhütung von Berufsunfällen) als auch auf spezifischer Ebene für Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis und Leiharbeitsverhältnis (Artikel 28 des Gesetzes Nr. 31/1995 über die Verhütung von Berufsunfällen und Artikel 12 des Gesetzes Nr. 14/1994 der Verordnung über Zeitarbeitsagenturen) in das spanische Recht aufgenommen.
- In **Schweden** gibt Artikel 3.3 des Arbeitsumgebungsgesetzes vor, dass der Arbeitgeber sicherstellt, dass der Arbeitnehmer die notwendige Unterweisung erhalten hat und das erforderliche Wissen hat, bevor er seine Leistungen erbringt.
- In der Bestimmung 13 (2) der Management of Health and Safety at Work Regulations 1999 des **Vereinigten Königreich** wird den Arbeitgebern von Zeitarbeitern oder Entleihern der Dienste von Zeitarbeitsagenturen eine ähnliche Pflicht auferlegt.

### 3.3.4 Einsatz und ärztliche Überwachung der Arbeitnehmer

Laut Artikel 5.1 der Richtlinie 91/383/EWG gilt: „Die Mitgliedstaaten können verbieten, dass Arbeitnehmer mit einem Arbeitsverhältnis im Sinne des Artikels 1 für bestimmte mit besonderen Risiken für die Sicherheit oder die Gesundheit dieser Arbeitnehmer verbundene Arbeiten, wie sie in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften festgelegt sind, und insbesondere für bestimmte Arbeiten, für die in den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften eine besondere ärztliche Überwachung vorgesehen ist, eingesetzt werden“.

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Dies ist ein entscheidender Faktor für die Regulierung von Zeitarbeit und betrifft insbesondere die Arbeit über Agenturen. Er beschäftigt sich direkt mit der Marktgröße dieser Firmen, da sie von potentiellen Kunden ausgeschlossen werden können. Es war in Europa üblich, Leiharbeit über Agenturen – im Gegensatz zu befristeten Arbeitsverhältnissen - aus verschiedenen Gründen von bestimmten Tätigkeiten oder Wirtschaftssektoren auszuschließen. Die Richtlinie nutzt als Sicherheitsschutzmaßnahme das gleiche Vorgehen.

Der Einsatz dieser Bestimmung durch die Mitgliedsstaaten ist weit verbreitet, wenngleich ihre Inhalte sich je nach Gesetzgebung ändert. Normalerweise sieht der zentrale Text der Rechtsvorschrift über diese Arbeitsformen das Verbot vor, dessen spezifischer Inhalt in einer niederrangigen Vorschrift ausgeführt wird. Es ist auch üblich, nur der Leiharbeit über Agenturen Verbote aufzuerlegen, während der Einsatz von befristeten Arbeitsverhältnissen in diesem Feld unbeschränkt ist.

In manchen Ländern wird dieses Ausschlussverfahren aus Gesundheits- und Sicherheitsgründen auch zur Gewährleistung der Gefahrenabschätzung der Positionen, die durch Leiharbeiter besetzt werden sollen, eingesetzt. Daher ist der Einsatz von Leiharbeit über Agenturen für Positionen, deren Gefahrenabschätzung nicht abgeschlossen wurde, nicht zulässig.

- Das **belgische** Gesetz sieht für drei Arten von Arbeiten ein Verbot von Leiharbeitern vor: Zerstörung und Entfernung von Asbest, Begasungsarbeiten und Entfernung von giftigen Abfallerzeugnissen (Art. 11, königlicher Erlass vom 19. Februar 1997).
- In **Frankreich** enthalten sowohl Artikel L122-3 (für befristete Verträge) als auch Artikel L124-2-3 (für Leiharbeit) ein Verbot des Einsatzes für manche „besonders gefährlichen Arbeiten“ vor, die in Verordnungen des Arbeits- und des Landwirtschaftsministeriums gekennzeichnet sind.
- In **Italien** sieht Gesetz Nr. 196/96 ein solches Verbot vor. Dessen Inhalt ist durch den Erlass vom 31. Mai 1999 ausgeführt.
- Das **portugiesische Arbeitsgesetzbuch** sieht in Artikel 20 - Nr. 3 vor, dass der Einsatz von Leiharbeitern an Arbeitsplätzen, die besonders gefährlich für ihre Sicherheit und Gesundheit sind, verboten ist.
- Gemäß Artikel 8.1 des **spanischen Gesetzes** 14/1994 dürfen potentielle entleihende Firmen die Dienste von Zeitarbeitsagenturen u.a. nicht in Anspruch nehmen, „um Tätigkeiten und Arbeiten auszuführen, die per Verordnung als besonders gefährlich für die Sicherheit und Gesundheit eingestuft sind“. Im königlichen Erlass 216/1999 sind solche Umstände, unter denen Leiharbeit aus Gesundheits- und Sicherheitsgründen nicht genutzt werden kann, ausgemacht: erstens sind Positionen in der entleihenden Firma ausgeschlossen, die kein angemessenes Gefahrenabschätzungsverfahren durchlaufen haben, und zweitens alle Tätigkeiten, die in der Liste von Artikel 8 des königlichen Erlasses 216/1999 aufgeführt sind, darunter Tätigkeiten im Bergbau, im Bauwesen, Arbeiten, bei denen Sprengstoff eingesetzt wird, u.a.
- Schließlich haben Österreich, Dänemark, Finnland, Griechenland, Deutschland, Irland, Luxemburg, die Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich die Möglichkeiten aus Abs. 1 und 3 des Artikels 5 der Richtlinie nicht umgesetzt.

### **3.3.5 Mit Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Gefahrenverhütung beauftragte Dienste**

Artikel 6 der Richtlinie 91/383/EWG macht auch besondere Vorgaben zu mit Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Gefahrenverhütung beauftragten Diensten, die in Artikel 7 der 89/391/EWG aufgestellt werden und deren Regulierung im nationalem Arbeitsrecht an die besonderen Merkmale und Bedürfnisse dieser besonderen Arbeiter angepasst werden muss. Gemäß dieser Vorgabe müssen die Mitgliedsstaaten die notwendigen Maßnahmen ergreifen um sicherzustellen, dass die Arbeitnehmer, Dienste oder Personen, die mit der Durchführung von Tätigkeiten im Zusammenhang mit Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Gefahrenverhütung beauftragt sind, über den Einsatz von Arbeitnehmern informiert werden müssen, die in einem der Arbeitsverhältnisse stehen, das unter die Richtlinie von 1991 fällt, und zwar im notwendigen Maße für die bestimmten Arbeitnehmer, Dienste oder Personen, um die Schutz- und Verhütungsmaßnahmen angemessen für alle Arbeitnehmer in dem Unternehmen bzw. der Einrichtung durchführen zu können.

Aus den auf Länderebene gesammelten Informationen und den durchgeführten Analysen lässt sich schließen, dass alle Mitgliedsstaaten diese Pflicht auf verschiedene Weisen erfüllt haben. In einigen Fällen wurden keine spezifischen Vorgaben für Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis oder durch Zeitarbeitsagenturen angestellte Arbeitnehmer gemacht. In anderen Fällen kommen besondere, auf diese Arbeitnehmergruppen zugeschnittene Regeln zur Anwendung.

## 4. Praktische Umsetzung

In diesem Abschnitt des Berichts soll die praktische Umsetzung der Richtlinie behandelt werden. Damit meinen wir, wie die nationalen Umsetzungsmaßnahmen auf den Arbeitsmärkten der Mitgliedsstaaten funktioniert haben. Nachdem nun die gesetzlichen Instrumente zur Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie analysiert wurden, soll untersucht werden, was diese nationalen Vorschriften geleistet haben.

In diesem Teil der Studie wird nach dem gleichen Aufbau vorgegangen wie bei der Analyse der gesetzlichen Aspekte dieser Umsetzung.

### 4.1 Das Prinzip der Gleichbehandlung

Wie wir zuvor gesehen haben, weist die praktische Umsetzung dieses Prinzips, ein Grundelement der Regelung der Richtlinie, gewisse Defizite auf, insbesondere, was Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis angeht. Für sie bestand die häufigste Maßnahme der Mitgliedsstaaten darin, eine allgemeine Aussage über ein Gesamtrecht auf Gleichbehandlung aufzunehmen, teilweise zusammen mit einer spezifischen Aussage über die Gleichheit der Gesundheits- und Sicherheitsrechte, teilweise mit Vorgaben für alle Aspekte ihres Arbeitsverhältnisses. In gewissem Sinne haben die Staaten das allgemeine Ziel der Richtlinie, nämlich gleiche Rechte in diesem Feld, das durch eine Reihe spezifischer, unterstützender Rechte umzusetzen ist, missverstanden.

Die praktische Wirkung dieses allgemeinen Prinzips war jedoch relativ gering, da die Mitgliedsstaaten es in der Regel durch eine allgemeine Erklärung im Tenor der Richtlinie umsetzen.

Bei der Analyse der praktischen Umsetzung dieses Prinzips sind zwei Aspekte in Betracht zu ziehen:

- auf der einen Seite, in welchem Maße diese Arbeitnehmer die gleichen Rechte wie andere auf ihren entsprechenden Arbeitsmärkten genießen;
- auf der anderen Seite, ob tatsächlich Gleichheit bezüglich der Unfall- und Krankheitsraten herrscht.

#### 4.1.1 Gleiche Rechte im Gesundheits- und Sicherheitsschutz

In **Österreich** berichtete keiner der befragten Interessensvertreter bezüglich befristeter Arbeitsverhältnisse über Nachteile für diese Arbeitnehmergruppe. Die Situation für Arbeitnehmer, die über Zeitarbeitsagenturen eingestellt sind, scheint wesentlich schlechter zu sein.

Der **belgische** Bericht gibt an, dass die unzureichend eindeutige Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Zeitarbeitsagenturen und entleihenden Unternehmen sich auf den derzeit gewährten Schutz der Arbeitnehmer auswirken kann, z.B. bezüglich individueller Schutzausrüstungen. So ist es bei den normalen Arbeitsverhältnissen eindeutig, dass der Arbeitgeber für die Bereitstellung dieser Ausrüstung zuständig ist, während bei

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Arbeitsverhältnissen über Agenturen nicht geklärt ist, ob die Agentur oder der Entleiher dafür zuständig sind.

In **Dänemark** finden es die befragten Sozialvertreter schwierig, den Einfluss und die Folgen der Richtlinie 91/383/EWG vor und nach ihrer Einführung anzugeben und darzustellen. Dennoch sind sie der Meinung, dass Festangestellte und Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis das gleiche Niveau an gesetzlichem Gesundheits- und Sicherheitsschutz haben. Die befragten Interessensvertreter betonten, dass sie keine Entwicklung in die Richtung sähen, dass Zeitarbeiter und Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen in Punkto Sicherheit und Gesundheitsschutz anders als Festangestellte behandelt würden. Wenn ein Unternehmen Standards für die Unterrichtung zu Gesundheits- und Sicherheitsfragen hat, gelten sie auch für Leiharbeiter und Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen und umgekehrt.

In **Finnland** enthält das Arbeitsschutzgesetz keine Ausnahme von der Regel, dass der Arbeitgeber alle Arbeitnehmer gleich behandeln muss, auch wenn es sich um befristete oder Leiharbeiter handelt. Im Arbeitsvertragsgesetz (Kapitel 2, Abschnitt 2) gibt es eine spezifische Vorschrift, dass ohne gerechtfertigte und begründete Ursache und nur aufgrund der Dauer des Arbeitsvertrags oder der Arbeitsstunden keine ungünstigeren Arbeitsbedingungen als für andere Arbeitsverhältnisse auf befristete und Leiharbeitsverhältnisse angewendet werden dürfen. Bei der Anwendung dieser Verpflichtung hat es in der Praxis Schwierigkeiten gegeben. Eine unterschiedliche Behandlung kann sich durch das Arbeitsverhältnis als solches ergeben, wenn es z.B. keine tatsächlichen Möglichkeiten gibt, während des Arbeitsverhältnisses berufliche Gesundheitspflege durchzuführen.

In **Frankreich** haben Zeitarbeiter ein Anrecht auf das gleiche Schutzniveau wie die restlichen Arbeitnehmer. In der Praxis führen jedoch eine Reihe von Faktoren zu einer stärkeren Aussetzung gegenüber berufsbezogenen Gefahren, darunter der rechtliche Status, das persönliche Profil und die Wirtschaftssektoren, in denen diese arbeiten.

Der **griechische** Bericht gibt an, dass überhaupt keine Diskriminierung zwischen befristeten oder Zeitarbeitern und festangestellten Arbeitnehmern besteht. Alle Arbeitnehmer erhalten das gleiche Niveau an Schutz und an Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahmen, die für sie alle zur Anwendung kommen. Damit schlägt sich die Verbesserung, die sich in den letzten zehn Jahren im Bereich Arbeitsschutz in Griechenland hat feststellen lassen (vorgeschriebene Sicherheitsingenieure in allen Unternehmen, Einrichtung der Arbeitsaufsicht u.a.), auf alle Arten von Arbeitnehmern nieder. Dennoch kann eine begrenzte Beschäftigungszeit diskriminierende Situationen wie weniger Möglichkeiten zur Unterweisung oder Mobbing durch die festangestellten Arbeitnehmer mit sich bringen.

In **Luxemburg** herrscht, obwohl die Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie im Prinzip gleiche Rechte für befristete und Zeitarbeiter garantiert, allgemeine Einigkeit darüber, dass die tatsächlichen Möglichkeiten, diese Rechte wahrzunehmen, aufgrund der besonderen Merkmale ihres Arbeitsverhältnisses stark eingeschränkt sind.

In den **Niederlanden** decken, einer Studie unter über 900 Unternehmen zufolge, die Maßnahmen zur Bekämpfung schlechter Arbeitsbedingungen weitgehend in gleichem Maße festangestellte und Zeitarbeiter ab, wengleich sich teilweise auch Unterscheide erkennen lassen. Die Maßnahmen gegen unregelmäßige Arbeitszeiten oder Überstunden und

## ENDGÜLTIGER BERICHT

psychologischen Stress betreffen über Agenturen beschäftigte Zeitarbeiter in geringerem Maß als festangestellte Arbeitnehmer. Die Maßnahmen gegen Aspekte wie Lärm, Gesundheit und Gefahren durch gefährliche Dämpfe und Stoffe sind in beiden Gruppen von Arbeitnehmern mehr oder weniger gleich. Allgemein gesprochen wurde die Gleichbehandlung als Prinzip in die holländische Gesetzgebung eingeführt, wenngleich nach Ansicht und Erfahrung der Fachleute, Manager und Arbeitnehmer in diese Studie im Alltag Unterschiede bestehen. Über Agenturen eingestellte Zeitarbeiter laufen eher Gefahr, schlechte Arbeitsbedingungen vorzufinden und ungleich behandelt zu werden.

In **Spanien** lässt sich im Allgemeinen eine andere Situation für Arbeitnehmer, die entleihenden Firmen zur Verfügung gestellt werden, und Arbeitnehmern, die direkt über einen befristeten Vertrag eingestellt werden, feststellen, wobei Letztere in der Regel besser behandelt werden. Gemeinhin scheint die Anwendung der allgemeinen Gesundheits- und Sicherheitsregeln ausreichend, um ihnen einen angemessenen Schutz zu gewährleisten. Das lässt sich für die über Agenturen eingestellten Arbeitnehmer nicht sagen. Ihr besonderer Einstellungsstatus macht es schwierig, ihnen die Gesundheits- und Sicherheitsschutz, den sie brauchen, zu gewährleisten. Auf jeden Fall wurden große Unterschiede zwischen den einzelnen Agenturen und zwischen großen oder kleinen und mittelständischen Unternehmen gefunden.

In **Schweden** ergaben die Interviews mit Arbeitnehmerorganisationen, dass Arbeitnehmer mit befristeten Arbeitsverhältnissen und Leiharbeitsverhältnissen nicht das gleiche Schutzniveau bezüglich Sicherheit und Gesundheit hatten.

Im **Vereinigten Königreich** wurden viele Fälle berichtet, in denen Zeitarbeiter nicht das gleiche Niveau an Gesundheits- und Sicherheitsschutz wie andere Arbeitnehmer erfuhren. Dies war häufiger bei über Agenturen eingestellten Zeitarbeitern als bei anderen Formen der vorübergehenden Beschäftigung der Fall. Es wurden auch beste Praktiken unter Zusammenarbeit von Arbeitgebern, Zeitarbeitsfirmen und Gewerkschaften zum Schutz der Zeitarbeiter gefunden.

### **4.1.2 Gleiches Inzidenzniveau an arbeitsbedingten Unfällen und Krankheiten**

Der Ausgangspunkt für das europäische Eingreifen 1991 in diesen Feld war ~~ist~~ der Eindruck, dass diese Arbeiter einem besonderen Gefahrenniveau auf der Arbeit ausgesetzt waren: „*Untersuchungen haben gezeigt, dass Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis in einigen Bereichen generell in höherem Masse als andere Beschäftigte der Gefahr von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten ausgesetzt sind*“. Und das Ziel war, dieses Phänomen zu unterbinden: „*Ziel dieser Richtlinie ist es sicherzustellen, dass Arbeitnehmer mit einem Arbeitsverhältnis im Sinne des Artikels 1 im Hinblick auf Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz das gleiche Schutzniveau wie die anderen Arbeitnehmer des entleihenden Unternehmens und/oder der entleihenden Einrichtung genießen*“.

Fünfzehn Jahre später mit einer Richtlinie und 15 nationalen Arbeitsgesetzgebungen zu ihrer Umsetzung in Kraft ist die Situation gleich geblieben, und in der Praxis immer noch kein gleiches Schutzniveau umgesetzt. Dies ist die allgemeine Meinung, die von den Interessenvertretern und Fachleuten zu dieser Frage zum Ausdruck gebracht wird, und dies

## ENDGÜLTIGER BERICHT

entspricht auch dem allgemeinen Fazit, das wir aus der Analyse der verschiedenen Länderberichte, die im Zuge der Erstellung dieses Abschlussberichtes verfasst wurden, gezogen haben. Das Problem liegt darin, dass diese Schlussfolgerung zwar nachvollziehbar ist und allgemein geteilt wird, aber schwer in Zahlen zu fassen ist, weil kaum handfeste Daten vorliegen. Gleichzeitig lässt sie sich schwer mit statistischen Daten untermauern. In diesem Sinne weisen die Länderberichte zwar auf die Tatsache der unterschiedlichen Gesundheits- und Sicherheitsniveaus für Zeitarbeiter hin, aber sind sich darin einig, dass die statistische Grundlage für diesen Schluss schwach ist.

Ein zusätzliches Problem, dem sich dieser Verfasser ausgesetzt sieht, ist das unterschiedliche qualitative und quantitative Niveau an verfügbaren statistischen Informationen für die einzelnen Mitgliedsstaaten. Die jeweiligen Verfasser der Länderberichte haben alle verfügbaren Informationen aus ihrem Land zusammengetragen, aber aufgrund der unterschiedlichen Quellen sind die Unterschiede zwischen den Datengrundlagen der einzelnen Berichte beachtlich. Diese Unterschiede erklären die Aufstellung dieses Abschnitts, mit einer nicht für alle Mitgliedsstaaten einheitlichen und durchgängigen Analyse, die stärker auf die umfassenderen und aussagekräftigeren Daten eingeht.

In **Österreich** fällt die Einschätzung für die Unfallgefahr anders aus, und die Vertreter auf Arbeitgeberseite betonen, dass es keinen empirischen oder statistischen Beleg dafür gibt, dass Zeitarbeit an sich ein höheres Unfallrisiko mit sich bringt. Fasst man die Auswertungen der Unfalldaten zusammen, gibt es keinen eindeutigen, abschließenden Beweis dafür, dass Zeitarbeit gefährlicher als andere Formen der Beschäftigung ist. Ferner erleiden Zeitarbeiter nicht häufiger als andere Arbeitnehmergruppen an anerkannten Berufskrankheiten. Es gibt daher keinen empirischen Beleg dafür, dass Zeitarbeiter höheren Risiken ausgesetzt sind, wengleich sich die befragten Interessensvertreter darin einig sind, dass der psychologische Stress für Zeitarbeiter höher ist als für andere Beschäftigte, weil die Einbindung in das neue Unternehmen, neuartige Arbeitsabläufe und neue Mitarbeiter eine ständige Herausforderung für sie sind.

Tatsache ist, dass die Analyse der Arbeitsunfall- und Berufskrankheitsdaten auf mehrere Schwierigkeiten stößt, weil Berufskrankheiten für Zeitarbeiter nicht separat erfasst werden und in den letzten Jahren mehrere methodische Veränderungen eingeführt wurden, was die Möglichkeit zu Längsschnittvergleichen stark einschränkt. Darum lassen sich Vergleiche für die Arbeitsunfallzahlen erst ab 2001 ziehen. Darüber hinaus muss man bedenken, dass die Berechnung auf der Grundlage der erfassten Arbeitsunfälle stets von der Qualität der Informationen abhängt, die das jeweilige Unternehmen liefert (in der Regel die Zeitarbeitsagentur). Man kann mindestens davon ausgehen, dass die Daten nicht vollständig erfasst sind.

Obwohl die absolute Anzahl der Arbeitsunfälle seit 2001 stetig ansteigt, ist die Arbeitsunfallrate seit 2001 durchgängig sinkend. Der Grund dafür ist die zunehmende Anzahl von Zeitarbeitsagenturarbeitern. So ist die Unfallrate für Zeitarbeiter seit 2003 stetig gesunken. Seitdem hält sie sich ungefähr gleichbleibend.

ENDGÜLTIGER BERICHT

**Entwicklung von Arbeitsunfällen pro 1.000 Arbeiter laut Angabe am Zieltag**

	Arbeiter	Unfälle	Arbeitsunfälle pro 1.000 Zeitarbeiter	Arbeitsunfälle pro 1.000 Arbeiter insgesamt
1998	20.772	3.126	150,5	41,3
1999	24.277	3.729	153,6	42,3
2000	30.120	4.834	160,5	41,2
2001	33.153	4.578	138,1	38,3
2002	31.207	3.870	124,0	36,9
2003	38.491	4.292	111,5	k. A.
2004	44.125	4.962	112,5	k. A.
2005	46.679	5.227	112,0	k. A.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von AUVA-Daten und Angaben des Bundesarbeits- und Wirtschaftsministeriums. Die Daten für die Gesamtarbeitsunfälle stammen vom Bundesarbeits- und Wirtschaftsministerium.

Fasst man die Analyse der Unfalldaten zusammen, lässt sich kein eindeutiger und abschließender Beweis dafür finden, dass Zeitarbeit gefährlicher als andere Formen der Beschäftigung ist.

Die Anzahl der anerkannten Berufskrankheiten liegt relativ niedrig. Da zudem wenige genaue, gültige Daten vorliegen, kann nur eine beschreibende Analyse sorgfältig vorgenommen werden. Den Angaben offizieller Stellen zufolge stellt sich die Entwicklung der Berufskrankheiten wie in der nachfolgenden Tabelle gezeigt dar.

**Entwicklung der Berufskrankheitsraten**

	Rate anerkannte Berufskrankheiten pro 10.000 Zeitarbeiter	Rate anerkannter Berufskrankheiten pro 10.000 Arbeiter insgesamt
1998	3,37	4,43
1999	7,41	4,39
2000	4,65	4,24
2001	5,73	4,52
2002	5,77	4,76

Quelle: Bundesarbeits- und Wirtschaftsministerium, AUVA

Die Inzidenzrate scheint für Zeitarbeiter höher als für andere Arbeitnehmer zu sein. Aber angesichts der schwachen Datenbasis gibt es keinen empirischen oder statistischen Beleg für höhere Raten anerkannter Berufskrankheiten.

In **Belgien** ist die Frage nach der Auswirkung der Umsetzung schwer zu beantworten, weil es keine zuverlässigen Vergleichswerte gibt. Es wurde eine allgemeine Abnahme der Arbeitsunfälle, sowohl bei den vorübergehend als auch bei den Festangestellten, verzeichnet. Dieser Trend geht zwar auf mehrere Faktoren zurück, aber es scheint, dass die Umsetzung

**ENDGÜLTIGER BERICHT**

der Richtlinie 91/383/EC möglicherweise ebenfalls dazu beigetragen hat. Einige Fachleute sind der Meinung, dass es aus mehreren Gründen immer eine höhere Arbeitsunfallrate unter Zeitarbeitern als unter festangestellten Arbeitnehmern geben wird: jüngeres Dienstalter und geringere Berufserfahrung; stärkere Präsenz junger Arbeitnehmer, die stärker gefährdet sind, und verstärkter Einsatz von Zeitarbeitern in gefährlichen Sektoren, in denen es mehr Arbeitsunfälle gibt. Die Länderberichte zeigen folgendes Bild für arbeitsbedingte Unfälle unter Zeitarbeitern:

**Arbeitsunfälle unter Zeitarbeitern (Quelle: PI, Federgon)**

Statistiken	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Zeitarbeiter	285.000	303.722	315.763	316.759	314.838	325.827	351.100
Arbeitsstunden von Zeitarbeitern (in Mio.)	121,90	137,50	130,60	129,14	128,93	146,23	151,08
Unfälle während der Arbeitszeit mit Ausfallzeit				11.334	10.260	10.433	9.992
Arbeitstage, an denen aufgrund von Unfällen während der Arbeitszeit mit Ausfallzeit nicht gearbeitet wurde				217.608	198.071	201.375	189.786
Häufigkeitsrate*	95,07	99,60	94,29	87,76	79,58	71,40	65,96
Schweregrad**	1,78	1,81	1,85	1,68	1,54	1,38	1,25

\* Häufigkeitsrate= (Anzahl der Unfälle während der Arbeitszeit mit Ausfallzeit / Gesamtzahl der Arbeitsstunden von Zeitarbeitern) \* 1.000.000

\*\* Schweregrad = (Arbeitstage, an denen aufgrund von Unfällen während der Arbeitszeit mit Ausfallzeit nicht gearbeitet wurde / Gesamtzahl der Arbeitsstunden von Zeitarbeitern) \* 1.000

Es zeichnet sich eine Abnahme der Inzidenz von Arbeitsunfällen ab, die sich als Ergebnis der intensiven Vorbeugungskampagne in der Branche erklären lässt, die insbesondere eine Zunahme des Bewusstseins für die Sicherheit am Arbeitsplatz bei den Zeitarbeitsagenturberatern, ausleihenden Unternehmen und Zeitarbeitern zur Folge gehabt hat. Für Berufskrankheiten unter Zeitarbeitern liegen keine statistischen Daten vor.

In **Dänemark** zeigt die Feldarbeit im Zusammenhang mit diesem Bericht, dass die nationale Gesetzgebung zur Umsetzung der Richtlinie in der Praxis nur einen begrenzten Einfluss hat. Allerdings ist die derzeitige Situation in der Praxis schwer einzuschätzen, weil aufgrund mangelnder statistischer Daten eine Informationslücke herrscht, und der Schluss, das Zeitarbeiter und Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen hinsichtlich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz das gleiche Schutzniveau wie andere Arbeitnehmer in dem entleihenden Unternehmen zuteil kommt, lässt sich nicht eindeutig ziehen. Da nur sehr wenige statistischen Daten über Zeitarbeiter vorliegen, bereitet das Dänische Landesinstitut für Arbeitsgesundheit derzeit eine Umfrage vor, die Arbeitnehmer mit befristeten Arbeitsverträgen und Zeitarbeiter einschließen soll.

In **Finnland** scheinen die Gefahren im Zusammenhang mit der Sicherheit am Arbeitsplatz höher unter Arbeitnehmern mit einem befristeten Vertrag als unter festangestellten

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Arbeitnehmern zu sein. Nach den Forschungsarbeiten zu Mitte der 90er Jahre lag die Arbeitsunfallrate (Betriebsunfälle pro 1 Mio. Betriebsstunden) in der Industrie unter Arbeitnehmern, die weniger als einen Monat beschäftigt waren, um rund 10% über dem Durchschnitt aller Arbeiter. Unter Arbeitnehmern, die über eine Zeitarbeitsfirma beschäftigt sind, kommen arbeitsbedingte Unfälle häufiger vor, und diese Unfälle sind besonders in Unternehmen verbreitet, die in verschiedenen Wirtschaftssektoren tätig sind.

In **Frankreich** zeigen die verfügbaren Statistiken, dass Zeitarbeiter eine deutlich höhere Anzahl an arbeitsbedingten Unfällen erleiden als festangestellte Beschäftigte und diese Unfälle schwerere Folgen haben. Obwohl die statistischen Angaben zu Gesundheitsproblemen unspezifischer sind, ist die Inzidenz von arbeitsbedingten Krankheiten ebenfalls höher. Alle maßgeblichen Studien zeigen, dass „*le contrat à durée déterminé et l'intérim s'accompagnent d'une plus grande vulnérabilité sur le plan physique et psychique*“. In der Praxis scheint die Tendenz in französischen Firmen dahin zu gehen, Zeitarbeiter für gefährlichere Arbeiten einzusetzen. Aus mehreren Gründen sind sie arbeitsbedingten Gefahren stärker ausgesetzt.

Der **deutsche** Bericht spricht ebenfalls von diesen statistischen Schwierigkeiten. Aufgrund der Besonderheiten des deutschen Arbeitsschutzsystems stehen keine umfassenden Daten für den gesamten Zweig der „Zeitarbeit“ zur Verfügung. Die Berechnung der Anzahl von Zeitarbeitern erweist sich insofern als schwierig, als die Arbeitnehmerzahlen, die durchschnittliche Dauer der Arbeitsverträge u.ä. Faktoren nach wie vor unbekannt sind.

Eine Datenanalyse der deutschen sozioökonomischen Gruppenumfragen zeigt, dass Zeitarbeiter häufiger angeben, Unfallgefahren ausgesetzt zu sein, als vergleichbare Arbeitnehmer. Bezüglich der Ursachen weisen die Arbeitsunfälle von Zeitarbeitern keine Auffälligkeiten auf, und es lassen sich keine „typischen“ Unfallursachen ausmachen. Die häufigste Unfallursache für Zeitarbeiter ist das Stürzen (meistens von Leitern), insbesondere auf Baustellen oder anderen beweglichen Betriebsstätten.

Nimmt man die Analysen der verfügbaren Daten und von Studien Dritter zusammen, ergibt sich kein eindeutiger statistischer Beleg und kein schlüssiger Beweis dafür, dass Zeitarbeit gefährlicher als andere Arbeit ist. Zwar deuten alle Daten und Informationen darauf hin, aber ein statistischer Beleg im engeren Sinne ist nicht vorzulegen. Auf der anderen Seite gibt es auch keinerlei Beleg für das Gegenteil, sprich dafür, dass Zeitarbeit weniger gefährlich als „normale“ Arbeitsverhältnisse sei.

Trotz dieses ausbleibenden statistischen Nachweises gaben die meisten der Befragten an, dass die Gefahr, einen Unfall am Arbeitsplatz zu erleiden, für Zeitarbeiter größer sei, als für fest angestellte Mitarbeiter. Allgemein hält die Mehrheit der Befragten Zeitarbeit für gefährlicher als andere Beschäftigungsformen.

Bei der abschließenden Beurteilung der gesammelten Daten und Informationen stößt man auf mehrere Schwierigkeiten. Nach Abwägen aller Angaben und Argumente kommt man zu dem Schluss, dass Zeitarbeiter offensichtlich höheren Risiken ausgesetzt sind. Es gibt jedoch keinen eindeutigen statistischen Beleg dafür, dass Zeitarbeit gefährlicher ist als andere Arbeit. Zwar deuten alle Daten und Informationen darauf hin, aber ein statistischer Beleg im engeren Sinne ist nicht vorzulegen. Trotz dieses ausbleibenden statistischen Nachweises gaben die meisten der Befragten an, dass die Gefahr, einen Unfall am Arbeitsplatz zu

## ENDGÜLTIGER BERICHT

erleiden, für Zeitarbeiter größer sei, als für fest angestellte Mitarbeiter. Zum Thema Gesundheit legen eine Reihe von Untersuchungen nahe, dass Zeitarbeiter eine schlechtere Gesundheit, einschließlich höherem Stress und mehr psychologischen Problemen, haben als Arbeitnehmer mit einem festen Arbeitsverhältnis.

Nach dem Länderbericht aus **Griechenland** liegt keine Studie über die Situation der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Zeitarbeitern in diesem Land vor. Im Rahmen der Feldarbeit für dieses Projekt konnte aus den verfügbaren Daten keine nachweisliche statistische Verknüpfung zwischen Berufsunfällen und vorübergehender Beschäftigung hergestellt werden. Auf jeden Fall kann nicht mit Sicherheit gesagt werden, ob die Ergebnisse dieser Studie ein realistisches Bild der Situation wiedergeben, weil die Vollständigkeit der Daten durch mehrere Faktoren beeinträchtigt ist. Es gibt jedoch noch große Probleme in Sektoren mit einem großen Anteil an befristeten oder Leiharbeitsverhältnissen wie dem Bauwesen und saisonabhängigen Unternehmen der Nahrungsmittelbranche, und es ist noch viel zu tun.

In **Luxemburg** ist die arbeitsbedingte Unfallrate für Zeitarbeiter höher, und einige Elemente sprechen dafür, dass ihre Gesundheit ebenfalls betroffen ist.

Der Länderbericht aus den **Niederlanden** gibt an, dass Daten über Arbeitsunfälle von Zeitarbeitern im Vergleich zu Arbeitnehmern mit festen Verträgen vorliegen. Es gibt einige Angaben für das Jahr 2002, als die Behörden systematisch Kontrolldaten zusammenstellten, um sich ein besseres Bild über Betriebsunfälle und Verletzungen im Zuge von Unfällen am Arbeitsplatz bilden zu können. So gab es 2002 beispielsweise 176.000 über Zeitarbeitsagenturen eingestellte Arbeitnehmer; dies entsprach 2,5% aller Arbeitskräfte. 10% der tödlichen Unfälle fielen auf Agenturarbeiter, das bedeutet, eine relativ hohe Rate von tödlichen Unfällen für Zeitarbeit. 82% der Gesamtzahl schwerer Verletzungen infolge von Unfällen am Arbeitsplatz konnten Angestellten und 13% Zeitarbeitern zugewiesen werden. Auch hier ist der Prozentsatz für Agenturarbeiter mit schweren Verletzungen durch Betriebsunfälle im Vergleich zu ihrem Anteil an der Gesamtzahl aller Arbeitskräfte höher als für Arbeitnehmer mit festem Arbeitsverhältnis.

Ein anderer Ansatz ist der Vergleich der relativen Wahrscheinlichkeit, von einem Arbeitsunfall betroffen zu sein, unabhängig davon, ob der Arbeiter dabei verletzt wird oder nicht. Der Gesamtanteil flexibler Arbeitnehmer, die in einen Unfall verwickelt sind (1.000 von 100.000 Beschäftigten), ist niedriger als der der fest Angestellten (1.200).

Vergleicht man die Prozentzahlen von Arbeitskräften mit festem und mit zeitlich befristetem Arbeitsverhältnis (79% bzw. 9,6%) mit den Prozentsätzen von Betriebsunfällen, die jeweils auf diese Gruppen fallen (81% bzw. 9%), ergibt sich eine nahezu gleiche Unfallrate und Arbeitsvertragsrate. Diese Daten könnten darauf hinweisen, dass Arbeitnehmer mit flexiblen Arbeitsverträgen nicht häufiger schlechten gesundheitlichen und sicherheitsrelevanten Arbeitsbedingungen ausgesetzt sind als Arbeitnehmer mit festem Vertrag.

Agenturarbeiter weisen eine relativ hohe Rate tödlicher Unfälle auf und eine entsprechend hohe Rate schwerer Verletzungen auf. Betrachtet man auf der anderen Seite allgemeiner die Zwischenfälle, unabhängig von der Art der Unfallfolgen, zeigen Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen ähnliche Unfallraten wie Arbeitnehmer mit einem festen Arbeitsverhältnis.

ENDGÜLTIGER BERICHT

Angaben zu *Berufskrankheiten* von Zeitarbeitern konnten nicht gefunden werden, weil in den Jahresberichten des Holländischen Zentrums für Berufskrankheiten keine nach Art des Arbeitsvertrages aufgeschlüsselten Daten vorliegen.

In **Portugal** gibt der Länderbericht an, dass „alle Befragten sich darin einig sind, dass Zeitarbeiter bezüglich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit nicht das gleiche Schutzniveau haben wie andere Arbeitnehmer in der entleihenden Firma. Die Situation wird für Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis als insofern anders angesehen, als diese ein höheres Schutzniveau in diesem Feld genießen, weil ihre Verträge „unter identischen Umständen wie fest angestellte Arbeitnehmer“ ebenfalls durch das Arbeitsgesetzbuch abgedeckt sind. Untypische Arbeitsformen entsprechen 17,4% der Betriebsunfälle, die mit dem Tod des Arbeitnehmers enden.

Dem **spanischen** Bericht zufolge gibt es keine spezifischen Studien oder Statistiken über den Grad der Umsetzung der Prinzipien, die in der Richtlinie aufgestellt werden. Allerdings ist die Wahrnehmung des Risikos eines Unfalls laut der Fünften Nationalen Umfrage über Arbeitsbedingungen unter den Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis höher als unter denen mit fester Anstellung.

Aus Sicht der Entwicklung lässt sich nach der Untersuchung der Unfallzahlen auf je 1000 Arbeitnehmer feststellen, dass dieses Verhältnis in dem Zeitraum zwischen 1994 und 2000 spektakulär gestiegen ist. So ist die Anzahl an Unfällen auf je 1000 Arbeitnehmer in dieser Zeit von 59 auf 73 angewachsen. Diese zunehmende Tendenz stellte sich besonders bei den Arbeitnehmern mit einer zeitlich befristeten Beschäftigung ein. In dieser Gruppe stieg das Verhältnis von 86,2 auf 131,5. Von 2000 bis heute ist eine beachtliche Reduzierung dieses Verhältnisses zu beobachten. So hat sich dieser Prozentsatz um 15 Punkte auf 56,2 im Jahre 2005 verringert. Diese Abnahme ist besonders deutlich bei den Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis festzustellen. In dieser Gruppe hat sich der Satz um 43 Prozentpunkte auf 88 für das Jahr 2005 reduziert. Diese Tendenz ist insofern hoch relevant, als sie den Einfluss des königlichen Erlasses 216/1999, dem Grundlagentext über Sicherheit und Gesundheitsschutz von Zeitarbeitsagenturarbeitern, der die Richtlinie 91/383/EG umsetzt, zeigt. Für die restlichen Zeitarbeiter wurden in den letzten Jahren starke Bemühungen von den Gewerkschaften unternommen, um ihre Situation zu verbessern. Diese Abnahme könnte die Wirksamkeit sowohl der europäischen Politik, verkörpert in der Richtlinie von 1991, als auch der spanischen Initiativen zum Angehen dieses Problems zeigen. Dies ist besonders wichtig, wenn man bedenkt, dass Spanien das Land mit dem höchsten Anteil an Zeitarbeitern auf dem Arbeitsmarkt und einem chronischen Problem hoher Inzidenzen arbeitsbedingter Unfälle und Krankheiten ist.

**Unfall- und Arbeitnehmerraten nach Art des Arbeitsvertrages (1988-2005)**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Unfälle, Arbeitnehmer gesamt	579032	646182	696703	688535	628640	534606	542818	599069	622095	677138
Arbeitnehmer (000)	8916,8	9366,8	9734	9735,8	9317,5	9034,3	9136,4	9412,5	9886,1	10404,1
Rate	64,9	69,0	71,6	70,7	67,5	59,2	59,4	63,6	62,9	65,1
Unfälle von	256734	291479	296309	289966	272235	248912	242880	258761	267374	269116

**ENDGÜLTIGER BERICHT**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Arbeitnehmern mit festem Arbeitsvertrag										
Arbeitnehmer mit festem Arbeitsvertrag	6710,3	6733,5	6676,6	6504,6	6241,5	6086,9	5978,8	6152,8	6560,6	6950,7
Rate	38,3	43,3	44,4	44,6	43,6	40,9	40,6	42,1	40,8	38,7
Unfälle von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsvertrag	220243	304791	351861	357872	320623	256873	271733	311903	329021	383661
Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsvertrag	2193,1	2616,8	3049,7	3220,8	3074,6	2944,4	3151,6	3252,8	3318,8	3438,6
Rate	100,4	116,5	115,4	111,1	104,3	87,2	86,2	95,9	99,1	111,6

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Unfälle, Arbeitnehmer gesamt	753396	869161	932932	946600	938188	874724	871724	890872
Arbeitnehmer (000)	10958,7	11860,2	12640,9	13148,0	13698,8	14374,6	15022,4	15.841,60
Rate	68,7	73,3	73,8	72,0	68,5	60,9	58,0	56,2
Unfälle von Arbeitnehmern mit festem Arbeitsvertrag	295324	339864	368412	393869	405593	387302	410489	418708
Arbeitnehmer mit festem Arbeitsvertrag	7384,9	7979,8	8589,2	8908,9	9361,1	9765,8	10073,7	10.491,30
Rate	40,0	42,6	42,9	44,2	43,3	39,7	40,7	39,9
Unfälle von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsvertrag	432084	498224	532710	517395	492450	487422	459013	470792
Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsvertrag	3560,7	3880,4	4051,7	4239,1	4337,7	4608,8	4948,7	5.350,40
Rate	121,3	128,4	131,5	122,1	113,5	105,8	92,8	88,0

Wenngleich diese statistischen Daten den Gedanken untermauern, auf dem die Richtlinie aufbaut, nämlich, dass untypische Arbeit die Gefährdungen am Arbeitsplatz erhöht, geben einige neuere Untersuchungen auch eine andere Sicht zu diesem Thema. So

## ENDGÜLTIGER BERICHT

wurde im Rahmen eines jüngeren interdisziplinären Berichts über Zeitarbeit in Spanien<sup>ii</sup> eine statistische Analyse unternommen, bei der als Hauptvariable nicht die Art des Arbeitsverhältnisses sondern das Betriebsalter eingesetzt wurde. Dabei ergab sich, dass bei Arbeitnehmern, die seit weniger als drei Jahren im Unternehmen angestellt waren, die Art des Arbeitsverhältnisses irrelevant für ihre Gesundheits- und Sicherheitszahlen war. Für diese Gruppe hing die Inzidenz arbeitsbedingter Unfälle statt dessen von anderen Elementen wie der Tätigkeit oder dem Sektor, in dem sie arbeiteten, ab.

Diese Studien legen nahe, dass das Problem für Zeitarbeiter nicht die „Integration“ in das Unternehmen ist, wie die Richtlinie von 1991 annimmt, sondern ihr Betriebsalter und ihre Erfahrung am Arbeitsplatz. Und dieses Problem besteht sowohl für Arbeitnehmer mit befristetem als auch mit festem Arbeitsverhältnis, soweit letztere Gruppe keine bestimmte Erfahrung am Arbeitsplatz erreicht.

Einige Untersuchungen nehmen auch einen anderen, breiteren Blickwinkel in die Debatte auf, indem sie den Einfluss von Zeitarbeit auf die allgemeine Gesundheitsbedingung der so beschäftigten Personen analysiert. Diese Untersuchungen kommen zu dem Schluss, dass die wirtschaftliche Unsicherheit und andere negative Aspekte der zeitlich befristeten Beschäftigung die Gesundheit der Arbeitnehmer durch persönliche Belastung, Stress und emotionale Gefährdung beeinträchtigt. Demzufolge kann sich die Verbesserung der Gesundheit dieser Arbeiter nicht auf traditionelle Vorbeugungsmaßnahmen konzentrieren, sondern es ist eine breitere Herangehensweise erforderlich, die andere Aspekte wie die wirtschaftliche Stabilität, Ausbildung, Arbeitsinhalte, Karrierechancen u.ä. einbezieht.

Als Fazit aus dieser kurzen Untersuchung der Situation in den EU-15 Mitgliedsstaaten zeigt sich das Bild schlechter Gesundheitsschutz- und Sicherheitsniveaus für Zeitarbeiter – Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis und Leiharbeiter – aber auch, dass sich diese These in den meisten Fällen nur schwer im engeren Sinne statistisch beweisen lässt. Der Bedarf nach besseren, spezifischen und einheitlichen Statistiken ist eindeutig, insbesondere dann, wenn politischer Konsens über den Handlungsbedarf bezüglich der spezifischen Situation dieser Arbeitnehmergruppe besteht. Die allgemeine Meinung unter Fachleuten und Akteuren des Arbeitsmarktes lautet, dass es Unterschiede im Vergleich zu normalen Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis gibt, wenngleich der Konsens bezüglich der Ursachen zur Erklärung dieser Tatsache geringer ist.

Allerdings ist die Aussage, dass diese Arbeitnehmer nicht die gleichen Schutzniveaus wie festangestellte Arbeitnehmer genießen, nicht gleichbedeutend damit, dass die Richtlinie nutzlos war.

- Im Vereinigten Königreich „war der allgemeine Schluss dieser Untersuchung, dass das Gesetz Zeitarbeitern einen größeren Schutz verliehen hat“.
- Der belgische Bericht verweist ebenfalls auf eine positive Wirkung der europäischen Gesetzgebung auf die Sicherheitsniveaus dieser Arbeitnehmer. Für die Arbeit über Zeitarbeitsfirmen gingen die Unfallraten zwischen 1999 und 2005 um 31% zurück, und der Schweregrad nahm für Zeitarbeiter 30% ab.

---

<sup>ii</sup> L. TOHARIA et al., „La temporalidad del empleo en España“, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005

## ENDGÜLTIGER BERICHT

- Für den griechischen Experten, „sind die meisten Informanten in unserer Studie sowie die Sozialpartner der Meinung, dass sich eine gewisse Verbesserung in Gesundheits- und Sicherheitsfragen und den Schutzniveaus dieser Gruppen von Arbeitnehmern eingestellt hat, seit die Gesetzgebung eingeführt wurde“.
- Der Länderbericht aus den Niederlanden gibt an, dass sich die Stellung der über Zeitarbeitsfirmen eingestellten Beschäftigten infolge der Gesetzgebung auf der Grundlage der Richtlinie durch eine verstärkte Aufmerksamkeit gegenüber dem Thema Sicherheit und Gesundheitsschutz im Allgemeinen verbessert zu haben scheint. Darüber hinaus haben die Vorschriften auf der Basis der Richtlinie dazu beigetragen, diesen Sektor zu einer gut organisierten Branche zu entwickeln.
- In Spanien ist man ebenfalls der Meinung, dass diese nationalen gesetzgebenden Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie eine positive Wirkung hatten, und es liegen Statistiken vor, die diesen Eindruck unterstützen.
- In Österreich verweist der Länderbericht darauf, dass sich das Schutz- und Verhütungsniveau deutlich verbessert hat, seit das ArbeitnehmerInnenschutzgesetz in Kraft ist.

### 4.2 Unterrichtung von Zeitarbeitern

Obwohl die nationale Gesetzgebung die Unterrichtung von Zeitarbeitern über ihre Bedingungen und Gefahren am Arbeitsplatz in allen Mitgliedsstaaten garantiert, wird diese Pflicht in der Praxis kaum bzw. nicht in vollem Maße von den Arbeitgebern erfüllt.

In **Österreich** ist die Vorabinformation der Arbeitnehmer nicht optimal und für über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer häufig unzureichend. Allgemein sind die Unterrichtung und Unterweisung von Zeitarbeitern meist kurz und häufig mangelhaft, besonders bezüglich der folgenden Aspekte: Erstens für Gastarbeiter, die oftmals nicht der deutschen Sprache mächtig sind; sie erhalten trotz der zahlreichen Bemühungen, die Situation durch Broschüren in der Muttersprache oder Graphiken zu verbessern, in der Praxis häufig keine ausreichenden Vorabinformationen und Unterweisungen. Zweitens ist die Unterrichtung und Unterweisung in kleinen und mittelständischen Unternehmen als entleihende Firmen oft unzureichend. Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis scheinen genauso wie Festangestellte behandelt zu werden.

In **Belgien** ist der Erfüllungsgrad der verschiedenen Unterrichtungspflichten ihrem Länderbericht zufolge unterschiedlich. In den meisten Fällen informiert der Entleiher die Agentur über die erforderlichen Qualifikationen und die spezifischen Merkmale der Arbeit, die auch im Einstellungsvertrag stehen. Für Arbeiten, die eine Gesundheitsüberwachung erfordern, müssen diese Informationen über ein Arbeitsplatzdokument gegeben werden, das in der Praxis nicht immer richtig bzw. ausreichend ausgefüllt wird. Für andere Arbeiten (die keine Gesundheitsüberwachung erfordern) werden im Allgemeinen keine oder nicht genügend Informationen im Einstellungsvertrag gegeben. Theoretisch müssen die Entleiher bereits eine Gefahrenabschätzung durchgeführt haben, aber in der Praxis ist dies häufig nicht oder nicht der Fall oder diese ist nicht eindeutig. Einigen Aussagen zufolge erhalten Zeitarbeiter häufig nicht die notwendige Unterrichtung von der Zeitarbeitsagentur über ihre zukünftige Arbeit. Die Erfüllung dieser Pflicht hängt weitgehend davon ab, ob der Agentur die Informationen vorliegen, was von der Unterrichtung, die von der entleihenden Firma

## ENDGÜLTIGER BERICHT

gegeben wurde, und von der Dringlichkeit der Stellenbesetzung abhängt. Obwohl die einleihende Firma im Prinzip dem über Zeitarbeitsfirmen eingestellten Arbeitnehmer im Prinzip genügend Informationen über den Arbeitsplatz gibt, ist nicht nachgewiesen, dass dieser Pflicht ganz nachgekommen wird. Arbeitnehmer mit einem befristeten Arbeitsvertrag genießen den gleichen Unterrichtsgrad wie fest angestellte Arbeitnehmer.

In **Dänemark** sind die Informanten allgemein der Meinung, dass die Zuständigkeit, über Gesundheits- und Sicherheitsfragen zu unterrichten, bei der entleihenden Firma liegt. Die Feldarbeit zeigt, dass die Zeitarbeitsagentur beschränkt für die Unterrichtung ihrer Arbeitnehmer zuständig ist. Ferner zeigt sie, dass bezüglich des Inhalts und Umfangs der Unterrichtung kein Unterschied zwischen Leiharbeit und anderen Arbeitsformen besteht. Das Unterrichtsniveau wird für gleich und unabhängig von der Art des Arbeitsvertrages gehalten, wenngleich Unterschiede in der Bewertung bestehen, ob Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis und Arbeitnehmern mit Leiharbeitsverhältnis das gleiche Unterrichtsniveau zuteil kommt. In der Baubranche gibt es eine spezifische Gesetzgebung, die sicherstellen soll, dass die Arbeitnehmer über Sicherheit und Gesundheitsschutz informiert werden und ein Treffen pro Woche vorsieht. Wenngleich in der Praxis nicht alle Arbeitnehmer an diesen Treffen teilnehmen, wird davon ausgegangen, dass sie eine tiefgreifende Wirkung auf das Ausmaß und die Verbreitung der Informationen haben. Die dänische Gesetzgebung enthält keine spezifischen Anforderungen oder Einzelheiten zu den Inhalten der Unterrichtung der Arbeitnehmer zu den Themen Sicherheit und Gesundheitsschutz. Das bedeutet in der Praxis, dass die entleihenden Unternehmen für den Inhalt der Unterweisung auf keine spezifischen Vorschriften zurückgreifen. Es sieht so aus, als könne der Inhalt der Unterrichtung stark von einem Unternehmen zum anderen Unternehmen und sogar innerhalb eines Unternehmens schwanken.

In **Finnland** muss das entleihende Unternehmen den allgemeinen Vertragsbedingungen zufolge die Einstellungsagentur über die erforderliche Unterweisung, die Fertigkeiten und die notwendige Berufserfahrung des Arbeitnehmers sowie über spezifische Merkmale der Arbeitssicherheit wie Gesundheitsanforderungen des Arbeitnehmers in Kenntnis setzen. Das entleihende Unternehmen ist außerdem für die Einarbeitung der Arbeitnehmer, dafür, dass sie genügend über die Arbeit und die Nachteile und Gefahren der Arbeit sowie über den Arbeitsschutz unterrichtet wurden. Die Einstellungsagentur ist dafür zuständig, den Arbeitnehmer gemäß den erhaltenen Informationen auszuwählen. Aus dem Länderbericht lässt sich schließen, dass Arbeitnehmer mit einem befristeten Vertrag das gleiche Unterrichtsniveau genießen wie Festangestellte. Abschnitt 14 des Arbeitsschutzgesetzes regelt die Einweisung und Anleitung, die jeder Arbeitnehmer erhalten muss, und gilt auch für befristet Angestellte. Es wird vorgegeben, dass die Arbeitgeber ihren Arbeitnehmern alle notwendigen Informationen über Gefahren und Risikofaktoren des Arbeitsplatzes geben müssen.

In **Frankreich** scheint die Situation zwar für befristet Beschäftigte, welche die gleiche Art der Unterrichtung erhalten wie Festangestellte, akzeptabel zu sein, für Arbeitnehmer von Zeitarbeitsagenturen wird diese Pflicht hingegen eher mangelhaft erfüllt. Der Länderbericht deutet darauf hin, dass diese Arbeitnehmer die in der geltenden Gesetzgebung vorgegebene Unterrichtung üblicherweise nicht erhalten und dass die entleihenden Firmen der Agentur diese Informationen nicht immer weiterleiten. In den schriftlichen Verträgen kommen diese Angaben häufig nicht vor. Dies wird durch den Konkurrenzdruck der Zeitarbeitsfirmen und durch die Schnelligkeit und Dringlichkeit ihres Arbeitens erklärt.

## ENDGÜLTIGER BERICHT

In **Deutschland** ist das Verhalten der Agenturen und der entleihenden Firmen während der Einstellungsphase unterschiedlich, wenngleich die Tendenz in Richtung einer besseren Unterrichtung über die Arbeitsgefahren geht. Es gibt ein Formular der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft für den schriftlichen Vertrag zwischen den beiden Firmen, der weit verbreitet ist und die relevantesten Elemente über Fragen der Gesundheit und Sicherheit enthält. Obwohl die meisten Befragten angeben, dass heutzutage die meisten Verträge eine Arbeitsschutzvereinbarung enthalten, gehen die Meinungen über die Qualität dieser Vereinbarungen auseinander. Sobald die Information vorliegt, wird der Zeitarbeiter unterrichtet. Vorabinformationen sind weit verbreitet und als Standard anzusehen. In der Regel versorgen die Agenturen den Zeitarbeiter mit Informationen, die meist auf Fragebögen beruhen. Manchmal werden die Zeitarbeiter begleitet, wenn ihnen zum ersten Mal ein neuer Arbeitsplatz zugewiesen wird. Die Unterrichtung vor Ort und die Einarbeitung in den neuen Arbeitsplatz sind Zuständigkeit des entleihenden Unternehmens und stark unterschiedlich. Arbeitnehmer mit einem befristeten Vertrag genießen das gleiche Informationsniveau wie fest Angestellte.

In **Griechenland** konnten keine spezifischen Unterrichtsverfahren für befristet und über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer gefunden werden. Die Sicherheitsingenieure und Betriebsärzte der Unternehmen sehen diese Arbeitnehmer nicht als Beschäftigtengruppen mit besonderen Unterrichts- und Unterweisungsbedürfnissen an. Auf der anderen Seite erhalten Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis in der Regel das gleiche Informationsniveau über die Risiken ihrer Arbeit wie fest Angestellte. Dieses Niveau ist allgemein als unzureichend anzusehen, hängt allerdings von der Unternehmensgröße ab. Auf der anderen Seite werden über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer ohne Vorwissen über die notwendigen spezifischen Qualifikationen oder Merkmale der Arbeit zu den entleihenden Unternehmen geschickt. Diese Unterrichtung ist nicht einmal im Vertrag zwischen der Zeitarbeitsagentur und dem entleihenden Unternehmen vorgesehen (auf den die Arbeitnehmer nicht zugreifen können), und diese Arbeitnehmer müssen häufig Arbeiten ausführen, die nicht ihrer Qualifikation entsprechen. Sie erhalten die Unterrichtung über Gesundheits- und Sicherheitsgefahren „on the job“ und nicht vor ihrer Einstellung, stets je nach Sicherheitskultur und Größe (verfügbaren Mitteln) des entleihenden Unternehmens.

In **Luxemburg** zeigen die verfügbaren Informationen, dass befristete und über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer weniger über Gefahren am Arbeitsplatz unterrichtet werden als fest Angestellte. Die entleihenden Firmen setzen die Agenturen nicht immer über diese Gefahren bezüglich der zu besetzenden Positionen in Kenntnis. Die Agenturen stehen unter starkem Druck, so schnell wie möglich Arbeitskräfte zu beschaffen, darum werden die Verträge in der Praxis durch Musterverträge oder Formulare ersetzt. Nur selten besucht eine Zeitarbeitsagentur die entleihende Firma, um die Merkmale und Gefahren, denen der von ihr vermittelte Arbeitnehmer ausgesetzt wäre, vor Ort zu überprüfen.

In **den Niederlanden** wurde dem Unterrichtsprozess zwischen entleihendem Unternehmen, Zeitarbeitsagentur und über die Zeitarbeitsfirma eingestelltem Arbeitnehmer genügend Aufmerksamkeit gewidmet. Darüber hinaus stellt ein Abkommen zwischen den Sozialpartnern im Leiharbeitssektor dieses Thema in den Vordergrund. Während die Zeitarbeitsagenturen die Leiharbeiter meistens angemessen unterrichten, legen die entleihenden Unternehmen nicht immer viel Wert auf dieses Thema. Aus dem Länderbericht

## ENDGÜLTIGER BERICHT

lässt sich schlussfolgern, dass Arbeitnehmer mit einem befristeten Vertrag das gleiche Informationsniveau wie fest Angestellte genießen.

In **Portugal** gibt es mit Ausnahme der großen entleihenden Unternehmen keine besonderen Bemühungen in den Organisationen, spezifische Unterweisungen über besondere Qualifikationen oder berufliche Fertigkeiten oder notwendige Gesundheitsüberwachungen oder spezifische erhöhte Gefahren zu bieten. Selbst in den größeren entleihenden Firmen ist die Unterweisung nur grundlegend. Das bedeutet, dass die Gesetzgebung nicht immer einen großen Einfluss auf dieses konkrete Thema hat. Auf der anderen Seite gibt es in diesem Bereich keinen Unterschied zwischen Arbeitnehmern mit befristetem Vertrag und fest Angestellten.

Im **Vereinigten Königreich** herrscht hingegen der allgemeine Eindruck, dass Zeitarbeiter die gleiche Gesundheits- und Sicherheitsunterweisung und Information über ggf. erforderliche besondere Fertigkeiten erhalten wie fest Angestellte, wenngleich Zeitarbeiter im Allgemeinen nicht vor ihrer Einstellung über die Risiken, die mit der Arbeit verbunden sind, aufgeklärt werden. Der Verfasser des Landesberichts für das Vereinigte Königreich fand Beispiele bester Praktiken bezüglich der Unterweisung von Zeitarbeitern über Gefahren am Arbeitsplatz. Positive Beispiele umfassten gedruckte Gesundheits- und Sicherheitsführer mit allgemeinen Sicherheitsangaben und Betriebsregeln, die vor Aufnahme der Arbeit ausgegeben werden. Diese Form der Unterweisung war allen Arten von Zeitarbeitern zugänglich.

In **Spanien** gibt es wie in anderen Mitgliedsstaaten einen eindeutigen Unterschied zwischen den Arbeitnehmern mit einem befristeten Vertrag und denen, die über eine Zeitarbeitsfirma eingestellt sind. Ersterer erhalten das gleiche Informationsniveau, während für Letztere die gesetzlichen Pflichten nicht immer erfüllt werden, wenngleich in der Praxis der Grad der Befolgung stark von der Art der Agentur abhängt. So sind die großen Firmen in diesem Sektor meist eher Gesundheits- und Sicherheitsfragen verschrieben als kleine.

Nach dem **schwedischen** Landesbericht scheint die Unterweisungspflicht der Arbeitnehmer über besondere Qualifikationen oder berufliche Fertigkeiten oder besondere medizinische Überwachungen in der Praxis erfüllt zu werden, und zwar insbesondere für Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis. Die Zeitarbeitsfirmen informieren die über sie eingestellten Zeitarbeiter ausdrücklich bzw. stellen sicher, dass ihre Arbeitnehmer die richtigen Qualifikationen und Fertigkeiten haben und bei Bedarf ärztlich kontrolliert werden. Um herauszufinden, welche Qualifikationen jeweils erforderlich sind, versuchen sie, sich vor der Zuweisung eines Arbeiters zu einer konkreten Stelle mit dem Kunden bzw. dem entleihenden Unternehmen zu treffen und diese Themen zu besprechen.

### 4.3 Unterweisung von Zeitarbeitern

In **Österreich** herrschen in der Praxis große Schwankungen zu diesem Thema. In diesem Sinne gehen die Meinungen von Befürwortern und Widerstreitern von Leiharbeit stark auseinander. Der Schlüssel ist eine ausreichende Einbindung in die entleihende Firma als unabdingbare Voraussetzung für Maßnahmen wie die Teilnahme an Unterweisungen. Alle Befragten stimmten darin überein, dass die Bereitschaft, Zeitarbeiter zu integrieren, in den letzten Jahren gestiegen sei. Dies gilt für Festangestellte, Manager und Arbeitgeber

## ENDGÜLTIGER BERICHT

(entleihende Unternehmen). Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis erfahren die gleiche Behandlung wie Arbeitnehmer mit unbefristeten Verträgen.

Nach der **belgischen** Gesetzgebung muss der Entleiher für Unterweisung sorgen, wenn die Arbeit ein besonderes Risiko mit sich bringt. Anscheinend wird diese Pflicht nicht immer erfüllt. Der Grund dafür ist, dass Zeitarbeiter häufig nur kurze Zeit arbeiten, so dass die Entleiher keine Möglichkeit haben, sie zu unterweisen, wenn die Zeitarbeiter nur kurze Zeit eingestellt sind. Daher wird die Unterweisungspflicht eher von der Zeitarbeitsagentur erfüllt. Dazu wurden eine Reihe von Initiativen ins Leben gerufen. Zur Förderung der Unterweisung von Zeitarbeitern hat der Zeitarbeitsagenturverband den Vorschlag gemacht, 1 Million Euro für eine grundlegende Arbeitssicherheitsunterweisung zur Verfügung zu stellen. Daneben haben die Agenturen andere Initiativen wie e-Learning-Module auf CD-Rom ergriffen (z.B. über Sicherheitshinweise), die auch kostenlos im Internet abrufbar sind. Parallel dazu wurden spezifische Unterweisungen für konkrete Berufe unternommen, um die Agenturen bei der Unterrichtung von Zeitarbeitern zu unterstützen, die diese Berufe ausüben sollen. Das heißt, auch wenn die Zeitarbeiter noch immer nicht genug Unterweisung erfahren, lässt sich im Vergleich zu früher eine Verbesserung feststellen. Allerdings findet die Unterweisung durch die Agentur außerhalb der Arbeitsstunden statt, was als Diskriminierung der Zeitarbeiter gegenüber den fest Angestellten, die ihre Unterrichtung während der Arbeitszeit erhalten, angesehen wird.

Das **französische** Recht gibt vor, dass Zeitarbeiter eine allgemeine Unterweisung zu Gesundheits- und Sicherheitsfragen erhalten müssen, die für Arbeitnehmer, die zur Besetzung einer Stelle mit besonderem Risiko im Unternehmen eingestellt werden, besonders ist. Anscheinend ist diese Unterweisung nicht immer ausreichend und die entleihenden Firmen geben nicht immer die Notwendigkeit besonderer Unterweisungen für die zu besetzenden Stellen an.

Bezüglich der Unterweisung in **Deutschland** legen die Ergebnisse nahe, dass Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis gleich behandelt werden wie Arbeitnehmer mit unbefristeten Verträgen. Dagegen stellt sich die Situation für die über Zeitarbeitsfirmen eingestellten Arbeitnehmer deutlich anders dar und hängt von der Integration der Leiharbeiter in die Betriebsorganisation der entleihenden Firma, vom Produktionsprozess und der internen Kommunikation ab. Besonders in kleinen und mittelständischen Unternehmen wird der Unterweisungsbedarf von Zeitarbeitern häufig von den Arbeitgebern nicht erkannt.

In **Griechenland** herrscht in der Praxis keine Diskriminierung zwischen Arbeitnehmern mit Leiharbeits-, befristetem und festem Arbeitsverhältnis, wenngleich die begrenzte Zeit des befristeten Arbeitsvertrages an sich eine Hürde für eine angemessene Unterweisung sein kann. Das Unterweisungs-niveau wird als unzureichend angesehen, wobei es wiederum je nach Unternehmensgröße schwankt.

Der Bericht aus den **Niederlanden** spricht davon, dass die ausreichende und angemessene Gesundheits- und Sicherheitsunterweisung nicht gleich für Festangestellte und Zeitarbeiter – seien es Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis oder mit Leiharbeitsverhältnis – sind. Was die Qualifikation und die Unterweisung angeht, hat die Beschäftigungszeit tatsächlich einen Einfluss auf die Unterweisungswahrscheinlichkeit, und über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer haben nach einer Beschäftigungszeit von 26 Wochen Zugriff auf Unterweisungsmöglichkeiten.

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Für **Portugal** gibt der Länderbericht an, dass nur wenige Agenturen die Leiharbeiter ausreichend unterweisen und dass kein großes Interesse auf Seiten der entleihenden Unternehmen besteht, in die Unterweisung von Zeitarbeitern zu investieren. Abgesehen von der Unterweisung einiger Zeitarbeitsfirmen sorgen nur Unternehmen mit einer starken internen Sicherheitskultur oder einem Sicherheits- und Gesundheitsschutzmanagement für Unterweisung. Für Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis stellt sich die Situation anders dar: Häufig bieten die Arbeitgeber ihnen das gleiche Unterweisungs-niveau wie den anderen Beschäftigten im Unternehmen. Allgemein gibt es diesbezüglich selbst dann keine nennenswerte Diskriminierung, wenn das Arbeitsverhältnis weniger als sechs Monate andauert. Allerdings zeigt die letzte veröffentlichte Umfrage zu Arbeitsbedingungen, dass fest Angestellte mehr Unterweisung erfahren als Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis.

Die **spanische** Gesetzgebung erlegt den Zeitarbeitsagenturen starke Unterweisungspflichten auf, und die landesweiten Kollektivvereinbarungen in diesem Sektor haben die Gelder, die für diese Unterweisung eingesetzt werden, gestiegen sind. Auch hier lassen sich große Unterschiede im Verhalten der verschiedenen Agenturen vorfinden, und das Nachkommen dieser Pflicht hängt stark von der Gesamteinstellung gegenüber Gesundheits- und Sicherheitsfragen ab. Dabei scheinen befristete Arbeitsverhältnisse in den meisten Fällen das gleiche Unterweisungs-niveau wie fest Angestellte genießen.

Nach dem **schwedischen** Bericht ist das entleihende Unternehmen für die Einweisung und die Unterrichtung on-the-job zuständig, wenn besondere Gefahren wie der Betrieb einer bestimmten Maschine im Spiel sind. Die Dauer der Unterweisungen ist je nach Art der Stellung, der der Arbeitnehmer zugewiesen ist, und der Laufzeit des Arbeitsvertrages unterschiedlich. Für kürzere Vertragslaufzeiten gibt es kürzere Einführungen von bis zu einer Stunde, während das entleihende Unternehmen bei längeren Verträgen manchmal bis zu zwei Tage Unterweisung gibt.

Im **Vereinigten Königreich** fand die Forschung im Rahmen des Landesberichts in diesem wie in anderen Aspekten der Richtlinie Beispiele für beste Praktiken für die Unterweisung. Obwohl die Unterweisung häufig als Zuständigkeit der Arbeitgeber gesehen wird, gibt es Beispiele für Zeitarbeitsfirmen, die die Arbeitnehmer kostenlos einwiesen, z.B. in der Baubranche. Manche Arbeitgeber verwendeten computergestützte Unterweisungspakete, die für alle Arbeitnehmer, unabhängig von ihrem Status, genutzt werden konnten. Dennoch erhielten manche Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis nicht die gleiche Unterweisung wie ihre fest angestellten Kollegen, z.B. für manuelle Bearbeitung. Das Problem scheint für über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer größer zu sein.

### 4.4 Ärztliche Überwachung von Arbeitnehmern

In **Österreich** ist die Situation hier wie in anderen Aspekten anders für Leiharbeiter und Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis. Während Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis eine ähnliche Stellung haben wie festangestellte Beschäftigte, werden Zeitarbeiter häufig nicht über die Notwendigkeit von medizinischen Untersuchungen unterrichtet. Der Unterschied zwischen beiden Gruppen von Arbeitnehmern ist jedoch nicht signifikant. Der Schlüssel ist eine ausreichende Einbindung in die entleihende Firma als unerlässliche Voraussetzung für Maßnahmen wie die Teilnahme an Arbeitnehmerdiensten und medizinischen Untersuchungen.

## ENDGÜLTIGER BERICHT

In **Belgien** zeigen die Ergebnisse, dass die medizinischen Untersuchungen nicht die Anzahl erreichen, die gemäß der Vorschrift ausgeführt werden sollten. Dies erklärt sich durch mehrere Gründe: unzureichende Verfügbarkeit externer Dienste, Mangel an Betriebsärzten in externen Diensten, zu kurze Beschäftigungszeiten, um den Zugang zu Gesundheitskontrollen garantieren zu können, u.ä. Allgemein sind die Arbeitgeber nicht daran interessiert, Gesundheitskontrollen für Kurzzeitbeschäftigungen zu organisieren. Bei Leiharbeit wird dadurch, dass die belgische Gesetzgebung der Zeitarbeitsagentur die Verantwortung für die Organisation der Gesundheitskontrolle gibt, die Situation noch komplizierter, weil der Entleiher über das Arbeitsplatzdokument angeben muss, ob eine Gesundheitsüberwachung nötig ist, was nicht immer getan wird. Außerdem kennen die Betriebsärzte der Agenturen die Arbeitsplätze nicht und ihre einzige Information ist das Arbeitsplatzdokument. Ein Teil des Problems sind die Arbeitnehmer selbst. Viele Zeitarbeiter sehen keinen Zusatznutzen darin, ihren Urin, ihr Gewicht u.a. überprüfen zu lassen. Darum erscheinen nur die Hälfte der Zeitarbeiter, die zu einer Gesundheitskontrolle gerufen werden.

Nach dem Länderbericht werden in **Dänemark** ärztliche Überwachungen auf freiwilliger Basis angeboten, weil die nationale Gesetzgebung Untersuchungen und Gesundheitskontrollen nicht allgemein regelt. Nur in bestimmten hoch gefährdeten Risikobereichen sind medizinische Überwachungen und Untersuchungen vorgeschrieben. Das gilt auch für Zeitarbeiter.

Nach dem **finnischen** Länderbericht fallen Arbeitnehmer in Leiharbeitsverhältnissen im Gegensatz zu fest Angestellten seltener unter die freiwillige Gesundheitspflege. In diesen Arbeitsverhältnissen waren die gesetzlich vorgeschriebenen Gesundheitsprüfungen nicht angemessen.

In **Frankreich** sind die Stellen, die eine spezielle medizinische Kontrolle erfordern, wie zuvor erwähnt, gesetzlich vorgegeben, allerdings ist nicht immer klar, wann diese Kontrollen anstehen. In der Praxis scheinen diese medizinischen Untersuchungen nicht so vollständig sein wie sie sollten, weil ihre Effizienz durch mehrere Faktoren beeinträchtigt wird. Die Regulierung dieser ärztlichen Überwachung wurde nicht richtig an die besonderen Merkmale dieser Arbeitsverhältnisse angepasst. Demzufolge erfahren viele dieser Arbeitnehmer keine angemessene ärztliche Überwachungen, insbesondere nach ihrem Ausscheiden.

In **Deutschland** stellt sich die Situation so dar, dass Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis anscheinend gleich behandelt werden wie fest Angestellte, was man nicht von den über Zeitarbeitsfirmen eingestellten Arbeitnehmern sagen kann. Für diese hängt das Ausmaß an Leistungen und medizinischen Untersuchungen während der Beschäftigungszeit vom Integrationsgrad der Zeitarbeiter in die Arbeitsorganisation der entleihenden Firma ab, und je besser Zeitarbeiter integriert sind, desto mehr sind sie an Diensten und medizinischer Überprüfung beteiligt. Die Arbeitgeber sind sich des Bedarfs medizinischer Kontrollen für Zeitarbeiter häufig nicht bewusst, und darüber hinaus prüfen die Zeitarbeitsagenturen die Durchführung von ärztlichen Untersuchungen nicht immer.

Für **Griechenland** gibt der Länderbericht an, dass außer für ganz wenige Großunternehmen keine besondere ärztliche Überwachung existiert. Auf jeden Fall ist die ärztliche Überwachung in Griechenland unabhängig vom Arbeitsverhältnis auf niedrigem Niveau. Davon ausgenommen sind nur wenige Großunternehmen, die ohne Diskriminierung je nach

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Beschäftigungsverhältnis angemessene Mittel für ein gutes medizinisches Untersuchungsmuster bereitstellen können.

Bezüglich der ärztlichen Überwachung in **Italien** gibt die derzeit geltende Gesetzgebung für über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer den medizinischen Diensten der entleihenden Firma die Verantwortung für die Kontrolle der Gesundheit der Leiharbeiter. In vielen Fällen macht es die kurze Dauer der Beschäftigung bei der entleihenden Firma es jedoch unmöglich, wirksame Untersuchungen durchzuführen sondern eher eine Reihe von Untersuchungen mit geringem klinischem, epidemiologischen oder präventivem Wert.

In **Luxemburg** ist die ärztliche Überwachung für alle Arbeitnehmer, unabhängig von ihrer Beschäftigung, gleich, aber für über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer ermöglicht diese Lösung keine effektive Kontrolle ihrer Gesundheit.

In **den Niederlanden** erhalten Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis meistens einen ähnlichen Schutz und genießen die gleiche ärztliche Überwachung wie fest Angestellte. Allerdings legen Aussagen verschiedener Quellen nahe, dass über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer weniger Zugriff auf medizinische Dienste haben. Viele entleihende Unternehmen überlassen die ärztliche Versorgung der Zeitarbeitsagentur. Außerdem ist die Zuständigkeit unklar und die Zeitarbeitsagenturen und die entleihenden Firmen wissen nicht immer genau, was ihre Verantwortung ist.

In **Portugal** werden Zeitarbeiter ohne Unterscheidung über ärztliche Untersuchungen medizinisch überwacht, um sicherzustellen, dass sie physisch und geistig in der Lage sind, den Aufgabenanforderungen gerecht zu werden. Diese finden alle zwei Jahre oder bei Gelegenheit statt, d.h., immer wenn sich die Arbeitsbedingungen mit Einfluss auf die Gesundheit der Arbeitnehmer wesentlich geändert haben. Die meisten ärztlichen Überwachungen werden unabhängig von den jeweiligen Arbeitsbedingungen des einzelnen Arbeitsplatzes und ohne Unterscheidung der Gefahren der Tätigkeit durchgeführt. Die medizinischen Analysen sind in der Regel eher grundlegend. Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis scheinen das gleiche Niveau ärztlicher Überwachung zu genießen wie fest Angestellte.

In **Spanien** ist die ärztliche Überwachung für Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis gleich wie für dauerhaft Beschäftigte und es bestehen keine größeren Unterschiede zwischen den beiden Gruppen, wenngleich die Überwachung praktisch in den meisten Fällen mangelhaft ist. Für über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer ist die Lage schlechter und nicht alle von ihnen erhalten ein angemessenes Behandlungsniveau der medizinischen Dienste.

In **Schweden** hängt die Verfügbarkeit ärztlicher Kontrollen von der Art der Arbeit ab und weniger vom Arbeitsverhältnis. Im Allgemeinen sollen ärztliche Kontrollen angeboten werden, wenn eine Gefahrenabschätzung des Arbeitsplatzes ergibt, dass eine solche nötig ist, oder die Arbeit Nachtarbeit, Schwingungen, bestimmte Substanzen, körperliche Beanspruchung u.ä. mit sich bringt. Die Feldarbeit bestätigt, dass das Angebot medizinischer Kontrollen durch die Zeitarbeitsagenturen vom Sektor abhängt, in dem sie tätig sind. Anscheinend erhalten in der Regel über Agenturen eingestellte Zeitarbeiter zwei kostenlose ärztliche Untersuchungen pro Jahr (allgemeine Untersuchungen) und werden bei Unfällen versorgt. In der Baubranche verlangen Zeitarbeitsfirmen außerdem vor der Einstellung eine medizinische Untersuchung aller Arbeitnehmer.

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Im **Vereinigten Königreich** lagen nicht viele Informationen vor, aber die wenigen verfügbaren Daten zeigen, dass zumindest an einigen Arbeitsplätzen Gesundheitsprüfungen und –kontrollen ausgeführt werden.

### 4.5 Ausgeschlossene Tätigkeiten

Das **belgische** Recht verbietet die Einstellung von Zeitarbeitern für die Zerstörung und Entfernung von Asbest, Begasungstätigkeiten und die Entfernung von giftigen Abfallstoffen. Nach Meinung der befragten Fachleute wird dieses Verbot befolgt, wenngleich über die Einhaltung für die dritte Art der Tätigkeiten Zweifel herrschen.

Obwohl das **französische** Recht die Möglichkeit, die in der Richtlinie von 1991 vorgesehen ist, Zeitarbeit in bestimmten Bereichen aus Gesundheits- und Sicherheitsgründen auszuschließen, genutzt hat, scheint dieses Verbot nicht immer eingehalten zu werden. In manchen Fällen, wie der Entfernung von Asbest und in der Kernkraftindustrie, ermöglicht der Einsatz von Drittvertragsfirmen über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer. Der Bericht betont, dass Arbeiten mit anderen toxischen Produkten nicht für Zeitarbeiter untersagt sind.

Es gibt keine Ausnahmen von besonders gefährlichen Arbeiten für Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis oder als Leiharbeiter über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer in **Griechenland**. Ganz im Gegenteil werden diese Gruppen von Arbeitnehmern weitgehend für gefährlichere Arbeiten, die ihre Kollegen mit unbefristetem Arbeitsverhältnis lieber vermeiden, eingesetzt. Dies ist häufig der Fall bei über Agenturen eingestellten Zeitarbeitern, denen andere Aufgaben zugewiesen werden als in ihrem Vertrag vorgesehen, die natürlich unterhalb ihrer beruflichen Qualifikation liegen. Dadurch und durch ihre begrenzte Erfahrung am Arbeitsplatz und die unangemessene Unterweisung und Unterweisung ist die Arbeitsumgebung für sie gefährlicher.

In **Portugal** dürfen nur Arbeitnehmer mit angemessener Unterweisung an Arbeitsplätzen mit schwerem Risiko (gefährliche Arbeit) arbeiten. Entleihende Firmen sehen diese Arbeit nicht als problematisch für Zeitarbeiter an, sofern sie die entsprechende Erfahrung, Fertigkeiten und Unterweisung mitbringen. Das Gleiche gilt für über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer, denn die Agenturen vertreten die Meinung, dass Gefahrentätigkeiten mit angemessener Unterweisung kein Problem sind. Es herrscht jedoch Einigkeit darüber, dass mehrere Unternehmen Zeitarbeiter für hochgefährliche Tätigkeiten einsetzen, ohne sie angemessen zu unterweisen und zu unterrichten. Auch hier sind Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis mehr durch die Vorschriften des Arbeitsgesetzbuches geschützt und haben ein gutes Schutzniveau, wenn sie in hochgefährlichen Tätigkeiten arbeiten.

In **Spanien** besteht das Verbot der Zeitarbeit aus diesem Grund ebenfalls und umfasst eine breite Palette von Tätigkeiten. In der Praxis wird dieses Verbot eingehalten, und in diesen Bereichen ist keine Leiharbeit anzutreffen. Befristete Arbeitsverträge sind nicht von diesem Verbot betroffen und werden in allen Sektoren und Tätigkeiten weitreichend eingesetzt, unabhängig von ihrer Gefahrenstufe.

Das **italienische** Recht sieht kein Verbot von Zeitarbeitern und Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis vor.

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Nur für Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis hat der gesetzgebende Erlass 368/01 den Verbot ihres Einsatzes in bestimmten Fällen bestätigt (Ersatz von streikenden Arbeitnehmern) und einige Ausnahmen definiert und die Möglichkeit ihres Einsatzes in einem geringen Prozentsatz der Anzahl von fest Angestellten vorgesehen.

In **Finnland** gibt es keine ausgeschlossenen Tätigkeiten für Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis. Sie arbeiten teilweise in Branchen, die als gefährlich anzusehen sind, wie die Land- und Forstwirtschaft. Dies hängt jedoch von der allgemeinen Art der Arbeit in diesen Branchen ab, und in der Regel gibt es keinen Unterschied zwischen Zeitarbeitern und fest Angestellten für das Verbot. Häufig sind auch die Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis sehr erfahren in der Branche, obwohl sie für wechselnde Arbeitgeber arbeiten. Es gibt einen Regierungsbeschluss (1176/2006) über Gesundheitskarten für Arbeitnehmer zur Gesundheitskontrolle von Arbeitnehmern im Bauwesen. Für Arbeitnehmer anderer Zweige gibt es keine derartige Vorschrift.

Die meisten Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis arbeiten in Branchen, bei denen die Gesundheits- und Sicherheitsprobleme nicht in der Unfallverhütung sondern in der Ergonomie und in der Arbeitsbelastung liegen. Diese befristeten Arbeitsverhältnisse finden sich in Branchen, in denen die meisten Arbeitskräfte Frauen sind und der Grund für das befristete Arbeitsverhältnis der Mutterschutz ist. In diesen Fällen werden die einzelnen befristeten Arbeitsverhältnisse häufig verbunden, und die Arbeitnehmer bleiben relativ beständig am gleichen Arbeitsplatz. Damit sind sie in Gesundheits- und Sicherheitsfragen in der gleichen Position wie fest Angestellte.

In **Luxemburg** wurden keine Ausnahmen von besonders gefährlichen Arbeiten für Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis oder über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Leiharbeiter gefunden.

Das **deutsche** Recht hat die Möglichkeiten aus Artikel 5 der Richtlinie 91/383/EWG nicht genutzt. Dementsprechend sind keine Tätigkeiten aus Sicherheits- und Gesundheitsgründen für Zeitarbeiter untersagt. Für Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis und für über Agenturen eingestellte Leiharbeiter gelten die allgemeinen Vorschriften über sozialen Schutz und Arbeitssicherheit und Gesundheit. Darüber hinaus ist auffällig, dass es allgemein nur wenige Einschränkungen für Zeitarbeit über Agenturen gibt. Die wichtigste Einschränkung für Leiharbeit nach deutschem Arbeitsrecht ist das Verbot von Zeitarbeit in der Baubranche, es sei denn, eine allgemein verbindliche Kollektivvereinbarung legt die Beschäftigungsbedingungen fest. Aber ein solcher Kollektivvertrag ist derzeit nicht in Sicht. Diese Einschränkung beruht jedoch nicht auf Sicherheits- und Gesundheitsgründen.

In **Schweden** gibt es kein Verbot für Zeitarbeiter, bestimmte Aufgaben auszuführen.

In den **Niederlanden** sind Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis und über Agenturen eingestellte Zeitarbeiter nicht von bestimmten Arbeiten ausgenommen. Welche Arbeiten sie ausführen dürfen, richtet sich nach ihren Qualifikationen, nicht nach ihrem vertraglichen Arbeitsverhältnis. Wenn sie die erforderliche Qualifikation haben, können sie in hochgefährlichen Arbeiten eingesetzt werden. Da die Arbeiten mit hohen Gefahren jedoch häufig ganz spezielle Qualifikationen erfordern, die die meisten Zeitarbeiter nicht haben, kann man davon ausgehen, dass gefährliche Arbeit meist von fest Angestellten ausgeführt wird. Diese Meinung wird von den Fachleuten geteilt. Aber sie geben auch an, dass die Unternehmen diese Regeln nicht immer einhalten bzw. sich beim Einsatz von

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Drittunternehmen der Nichteinhaltung der Qualifikationsvorgaben durch die Subkontrahenten nicht bewusst sind.

In **Dänemark** sieht das nationale Recht keinen Ausschluss bestimmter Tätigkeiten vor. Das Gleiche gilt für das **Vereinigte Königreich**.

In anderen Mitgliedsstaaten wurden die Optionen aus Abs. 1 und 3 von Artikel 5 der Richtlinie nicht genutzt.

### 4.6 Mit Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Gefahrenverhütung beauftragte Dienste

In **Österreich** müssen dem Länderbericht zufolge die mit Maßnahmen zur Gefahrenverhütung beauftragten Dienste von entleihenden Unternehmen die Anzahl der Arbeitsstunden von Zeitarbeitern bedenken. Die Abdeckung mit Schutz- und Gefahrenverhütungsdiensten ist von Fall zu Fall stark unterschiedlich und hängt in erster Linie von der Einbindung der Zeitarbeiter ab. Obwohl die Befragten von starken Unterschieden berichten, scheint die Verfügbarkeit von Schutz- und Gefahrenverhütungsdiensten für Zeitarbeiter im Allgemeinen ausreichend zu sein. Die meisten Betriebsräte scheinen offen für die Belange der Arbeitnehmer mit befristetem oder Leiharbeitsverhältnis zu sein und die Nachteile und die ungleiche Behandlung durch die Betriebsräte hat in den letzten Jahren deutlich abgenommen und ist heute kaum mehr präsent.

In **Belgien** müssen entleihende Firmen, die ein Komitee für Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Gefahrenverhütung bei der Arbeit und/oder einen Betriebsrat („Ondernemingsraad“) haben, diese Organe für die Einstellung von Zeitarbeitern um Erlaubnis fragen (wenn es sich nicht um einen Ersatz handelt). Die Verhütungsdienste müssen über die Präsenz von Zeitarbeitern unterrichtet werden. Inwieweit dies tatsächlich geschieht, ist nicht bekannt. Bei der Besprechung der Gefahrenanalyse in den Komitees für Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Gefahrenverhütung bei der Arbeit werden die Stellen für Zeitarbeiter untersucht und die Stellendokumente besprochen. Der Entleiher führt nur in Ausnahmefällen eine Liste aller Zeitarbeiter im entleihenden Unternehmen.

Im **dänischen** Recht wurde die Pflicht, die Sicherheitsbeauftragten über die Einstellung von Zeitarbeitern zu unterrichten, nicht eingeführt, und es gibt keine Belege dafür, dass diese Informationen gegeben werden. Da die Sicherheitsvertreter in den Zeitarbeitsagenturen vor allem für Gesundheits- und Sicherheitsfragen im Bereich Büro- und Verwaltungsarbeit ausgerichtet sind, wird gemeinhin akzeptiert, dass sich die über Agenturen eingestellten Zeitarbeiter an die Sicherheitsvertreter im entleihenden Unternehmen wenden. Häufig ist dem über eine Zeitarbeitsfirma eingestellten Arbeitnehmer immer nicht klar, welcher Sicherheitsvertreter (der des entleihenden Unternehmens oder der der Vermittlungsagentur) für ihn zuständig ist.

In **Frankreich** betont der Länderbericht die unterschiedliche Situation für Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis und über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Leiharbeiter. Während die Dienste für Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Gefahrenverhütung für die erste Gruppe wohl angemessen informiert werden, wenn sie in die Firma eintreten, ist dies für die zweite Gruppe nicht der Fall.

## ENDGÜLTIGER BERICHT

In **Deutschland** müssen die Unfallverhütungsdienste der entleihenden Unternehmen die Arbeitsstunden von Zeitarbeitern bedenken. Die Abdeckung durch die mit Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Gefahrenverhütung bei der Arbeit beauftragten Dienste hängt von der Integration der Zeitarbeiter in das Unternehmen ab. Wenngleich die Befragten von starken Unterschieden sprechen, weist die Verfügbarkeit von Schutz- und Verhütungsdiensten für Zeitarbeiter besonders dann Defizite auf, wenn die Unfallverhütungsdienste von externen Dienstleistern übernommen werden.

In **Griechenland** werden die Schutz- und Gefahrenverhütungsdienste in der Regel von der Sicherheitsabteilung oder dem Sicherheitsingenieur und dem Betriebsarzt ausgeführt (interne oder externe Dienste). In einem gut organisierten Unternehmen werden der Sicherheitsingenieur und der Betriebsarzt über Neueinstellungen informiert, um die entsprechende Sicherheitsunterrichtung und Unterweisung vorzunehmen. Dies ist aber nur in großen und besser organisierten Unternehmen üblich, und selbst dort konzentriert sich der Sicherheitsingenieur bei der Behandlung der spezifischen Schutzbedürfnisse des Beschäftigten nicht auf das Arbeitsverhältnis des neu eingestellten Arbeitnehmers.

In **Portugal** gibt es keine bestimmte Vorschrift für Zeitarbeiter. Nach der allgemeinen Gesetzgebung muss der Entleiher die Arbeitnehmervertretungen innerhalb von fünf Tagen über die Einstellung eines Zeitarbeiters in Kenntnis setzen. Im Allgemeinen muss der Arbeitgeber die Arbeitnehmervertreter bzw. in deren Ermangelung alle Arbeitnehmer mindestens zweimal im Jahr zu Schutzmaßnahmen, Unterweisungsprogrammen, Organisation und Einstellung von Arbeitnehmern mit Sicherheits- und Gesundheitsschutzfunktionen anhören. Alle Befragten in sämtlichen Sektoren sind sich einig, dass es bezüglich des Einstellungsprozesses von Leiharbeitern oder Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis keinerlei Arbeitnehmerbeteiligung oder Anhörung und keine Unterrichtung der mit Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahmen beauftragten Dienste oder Personen gibt. Da diese Dienste ihre Tätigkeiten so nicht angemessen ausführen können, gilt dies als größte Schwierigkeit.

In **Spanien** scheinen die Verhütungs- und Schutzdienste für befristete Arbeitsverhältnisse, die im Vergleich zu Festanstellungen nicht benachteiligt sind, verhältnismäßig gut zu funktionieren. Für über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer sind diese Dienste in den entleihenden Firmen eher uneffizient. Gemäß Gesetz werden die Verhütungs- und Schutzdienste in den entleihenden Firmen jedoch über Leiharbeiter unterrichtet. Im Allgemeinen herrscht der Eindruck, dass diese Dienste insgesamt nicht besonders gut funktionieren.

In **Schweden** ist der Sicherheitsvertreter im entleihenden Unternehmen nicht für über Agenturen eingestellte Zeitarbeiter zuständig. Diese Verantwortung liegt bei der Vermittlungsagentur, die ihn eingestellt hat. Allgemein erweckt die Feldarbeit dieses Berichts den Eindruck, dass die Agenturen eine sehr passive Rolle bei der Gewährleistung einer sicheren und gesunden Arbeitsumgebung in den entleihenden Unternehmen spielen. Manche haben Sicherheitsvertreter, an die sich ihre Arbeitnehmer wenden können, wenn sie Unterstützung brauchen, aber in der Regel besuchen sie nicht die entleihenden Unternehmen. Die Feldarbeit zeigt, dass Leiharbeiter sich zwar an die Sicherheitsvertreter im entleihenden Unternehmen wenden können, dies aber für die über Zeitarbeitsfirmen eingestellten Arbeitnehmer schwierig sein kann.

## ENDGÜLTIGER BERICHT

In **Italien** liegt die Verantwortung für die Organisation der Schutz- und Verhütungsdienste bei dem Arbeitgeber, der die Zeitarbeiter entleiht. Konkret muss der Entleiher für Zeitarbeiter alle Pflichten zur Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz für Arbeitnehmer einhalten (Art. 23, Abs. 5 gesetzgebender Erlass 276/03), darunter die Organisation der Schutz- und Verhütungsdienste.

Nach dem Recht des **Vereinigten Königreichs** müssen die Arbeitgeber keine solchen Schutz- und Verhütungsdienste vorweisen, wenngleich sie in der Praxis vielfach über eine Mindestvorsorge verfügen. So gibt es in der Gesetzgebung des Vereinigten Königreichs keine Bestimmung darüber, dass die Arbeitsschutzdienste über die Einstellung eines Zeitarbeiters unterrichtet werden müssen. Fasst man jedoch die Sicherheitsvertreter unter diese Überschrift, sind die entsprechenden Gewerkschaftsvertreter des Vereinigten Königreichs berechtigt, Informationen über Zeitarbeiter anzufragen und diese zu vertreten – wenngleich nicht alle Zeitarbeiter Sicherheitsvertreter werden können, sondern ein „Angestellter“ und nicht bloß ein „Arbeitnehmer“ sein müssen.

In **Holland** sind die Sicherheitsvertreter und Arbeitnehmervertreter in den Unternehmen im Prinzip sowohl für fest angestellte Arbeitnehmer als auch für Zeitarbeiter zuständig. Zeitarbeiter kommen häufig nicht in den Genuss dieser Vertreter zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und beteiligen sich selten selbst an den Sicherheitskomitees und Betriebsräten. Diese konzentrieren sich zumeist auf die Interessen der festen Belegschaft. Über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer mit langfristigen Verträgen greifen meist sowohl auf die Dienste des entleihenden Unternehmens als auch der Zeitarbeitsagentur zurück. Kurzzeitig über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer wenden sich in der Regel an ihren eigenen Hausarzt und nehmen die Schutz- und Verhütungsdienste selten in Anspruch, zumal sie meistens nicht richtig über sie informiert sind.

### 4.7 Verantwortung in Leiharbeitsverhältnissen

In **Dänemark** herrscht große Unsicherheit über die Aufteilung der Verantwortung zwischen Zeitarbeitsagenturen und entleihendem Unternehmen in der Praxis. Ein Großteil der Verantwortung scheint beim entleihenden Unternehmen zu liegen, wie gemeinhin akzeptiert zu werden scheint. Dies stellt insbesondere für über Agenturen eingestellte Zeitarbeiter ein Risiko dar, weil die Vermittlungsagenturen sich der Verantwortung, die sie der nationalen Gesetzgebung zufolge haben, nicht stellen.

Der Bericht für **Finnland** gibt als ein Problem die unzureichende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Leiharbeitsfirmen und den entleihenden Unternehmen an, die sich auf den Schutz der Arbeitnehmer niederschlägt.

In **Frankreich** funktioniert das Sozialversicherungsbeitragssystem, das der obersten Gesundheits- und Sicherheitsbehörde unterstellt ist, nicht gut genug, um die entleihende Firma und die Zeitarbeitsagentur dazu zu zwingen, ihren Pflichten in diesem Bereich nachzukommen. Dagegen scheint es den Einsatz von Leiharbeit als Möglichkeit zur Senkung der sozialen Kosten für die entleihenden Unternehmen, die so zwischen beiden Firmen aufgeteilt werden, zu erlauben.

## ENDGÜLTIGER BERICHT

In **Griechenland** ist die Frage, ob der direkte oder der indirekte Arbeitgeber für die Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen des Arbeitnehmers zuständig sind, noch nicht geklärt. Über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer werden nicht vor ihrer Einstellung am Arbeitsplatz des indirekten Arbeitgeber über Sicherheits- und Gesundheitsschutzfragen des Arbeitsplatzes unterrichtet. Die Qualität der Unterrichtung hängt vor allem von der Größe und der Sicherheitsorganisation des indirekten Arbeitgebers ab, aber meistens handelt es sich um höchstens eine informelle Unterrichtung „on the job“.

Für diesen Aspekt der Richtlinie gibt der Länderbericht für die **Niederlande** an, dass Probleme bestehen, obwohl die Verantwortung zwischen den entleihenden Firmen und den Zeitarbeitsagenturen gut durch das holländische Recht abgegrenzt ist. Eines der Probleme ist die mangelnde Klarheit der Vorschriften auf Unternehmensebene. Der Versuch, die Verantwortung von den Unternehmen auf die Leihagenturen abzuwälzen ist ein anderes, das durch die Tendenz der Vermittler, die Verantwortung für Gefahren zu übernehmen, weil sie vom guten Verhältnis mit den entleihenden Unternehmen abhängen, noch verstärkt. So kann eine Zeitarbeitsagentur die Risiken schlechter Arbeitsbedingungen (Fehlzeiten, Krankheit) übernehmen, während eigentlich das entleihende Unternehmen der Hauptverantwortliche dafür sein sollte. Bezüglich der medizinischen Kontrolle ist den entleihenden Firmen und den Zeitarbeitsagenturen nicht immer bewusst, welche Dienste jeder von ihnen leisten muss.

In **Portugal** gibt der Länderbericht an, dass es keine nennenswerten Probleme in diesem Bereich gibt. Während der Zuweisung eines über Zeitarbeitsfirmen eingestellten Leiharbeiters fällt der Arbeitnehmer für alle Sicherheits- und Gesundheitsschutzfragen unter das Arbeitsgesetz. Für die Laufzeit des Vertrages ist das entleihende Unternehmen für die herrschenden Arbeitsbedingungen zuständig. Niemand stellt diese Verantwortung in Frage, und die Sozialpartner wissen, dass die Organisation der Verhütungsmaßnahmen eine der Hauptverantwortungen des entleihenden Unternehmen ist. Es bestehen Zweifel über die genaue Aufteilung der Gesundheits- und Sicherheitsverantwortung zwischen Arbeitgeber und Vermittlungsagentur, insbesondere bezüglich der individuellen Schutzausrüstungen, für die sowohl die Arbeitgeber als auch die Vermittlungsagenturen Druck auf die Arbeitnehmer ausüben, sich ihre eigene Ausrüstung zu besorgen bzw. diese zu bezahlen, was gegen das geltende Recht verstößt.

In **Spanien** ist die Verteilung der Verantwortung zwischen Vermittlungsagentur und entleihender Firma kein großes Problem, weil die Gesetzgebung in dieser Hinsicht eindeutig ist. Bezüglich einiger Aspekte, insbesondere der Gesundheitskontrolle dieser Arbeitnehmer, scheinen Zweifel zu bestehen.

Im **Vereinigten Königreich** gibt es ein besonderes Problem wegen der Verteilung der Zuständigkeiten in diesem Bereich. Die Gesundheit und Sicherheit einiger über Agenturen eingestellter Zeitarbeiter wird durch ihren mehrdeutigen Beschäftigungsstatus beeinträchtigt. Einige über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer sind weder Beschäftigte des Kunden-Arbeitgebers oder der Vermittlungsagentur noch Selbstständige. Dies wirkt sich auf ihre allgemeinen Arbeitsrechte und auf die Frage aus, ob sie Sicherheitsvertreter werden können.

In **Deutschland** teilt sich die Verantwortung für die Arbeitssicherheit und Gesundheit zwischen der Zeitarbeitsfirma und den entleihenden Organisationen auf. In der Praxis werden Überschneidungsprobleme durch die vertragliche Festlegung der Verantwortungen zwischen der Vermittlungsagentur und dem entleihenden Unternehmen gelöst, das u.a. einen

## ENDGÜLTIGER BERICHT

schriftlichen Vertrag erfordert. Formulare wie das der Verwaltungs-Berufsgenossenschaft enthalten Bestimmungen zu den wichtigsten Fragen wie der Versorgung mit individuellen Schutzausrüstungen. Der Einsatz dieser Formulare ist weit verbreitet. In der Praxis werden die Probleme durch bestehende Schnittstellen dadurch jedoch zwar reduziert aber nicht völlig aus der Welt geschaffen. Auf der anderen Seite wurde berichtet, dass eine bemerkenswerte Anzahl von entleihenden Unternehmen, insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen, sich ihrer Pflichten zum Arbeitsschutz von über Agenturen eingestellte Zeitarbeiter immer noch nicht bewusst ist. Die meisten dieser Firmen vernachlässigen auch ihre Verantwortung für fest Eingestellte, so dass dieses Problem Teil der allgemeinen Frage der Verbesserung des Arbeitsschutzes in kleinen und mittelständischen Unternehmen zu sein scheint.

In **Schweden** zeigt sich ein gemischtes Bild bezüglich der tatsächlichen Aufteilung der Verantwortung für Zeitarbeiter zu Gesundheits- und Sicherheitsfragen. Die Zeitarbeitsagenturen scheinen in diesen Bereichen weitgehend auf die entleihenden Unternehmen zurückzugreifen. Die Vermittlungsfirmen begründen dies damit, dass die entleihenden Unternehmen besser ausgerüstet seien und einen besseren Einblick in ihre eigene Arbeitsumgebung haben als sie selbst.

## 5. Die Rolle der öffentlichen Behörden

Dem Wortlaut der Richtlinie zufolge gelten ihre Vorkehrungen für die Mitgliedsstaaten. Jeder Artikel beginnt damit, dass „Die Mitgliedsstaaten treffen die erforderlichen Vorkehrungen, damit ...“ u.s.w. Das bedeutet, dass die Staaten nicht nur ihre nationale Gesetzgebung entsprechend anpassen und die Vorgaben der Richtlinie in ihnen aufnehmen sollen, sondern auch alles notwendige unternehmen sollen, um sicherzustellen, dass ihre Teil- und Gesamtziele erreicht werden. Dazu gehört eine Reihe von Aufgaben, die nicht alle in diesem europäischen Text aufgeführt werden, aber laut Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs absolut notwendig und verpflichtend für die Staaten sind.

In allen Mitgliedsstaaten haben die öffentlichen Behörden diese Aufgaben übernommen und arbeiten vor allem an zwei Aspekten: auf der einen Seite die Bekanntgabe der Existenz und des Inhalts dieser Vorschrift gegenüber allen Interessensvertretern auf dem Arbeitsmarkt, was „Verbreitung“ der Richtlinie genannt werden könnte, und auf der anderen Seite die Festlegung der notwendigen Instrumente, um die praktische Anwendung der nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie zu gewährleisten, was als „Kontrolle“ der nationalen Gesetzgebung bezeichnet werden kann. Beide Aspekte wurden in der Tiefe von den einzelnen Länderberichten untersucht.

### 5.1 Bekanntmachung und Verbreitung der Vorschrift

Für die Verbreitung der Vorschriften zur Sicherheit und zum Gesundheitsschutz von Zeitarbeitern wurden eine Reihe verschiedener Initiativen von den Mitgliedsstaaten eingeführt.

In **Österreich** veröffentlichten die Regierung und die zentrale Arbeitsaufsicht, als die neue Gesetzgebung 1995 in Kraft trat, mehrere Broschüren und Faltheft zur Information der Interessensvertreter und der Öffentlichkeit über die neuen Vorschriften. Diese Maßnahmen konzentrierten sich auf die Umsetzung der Rahmenrichtlinie. Darüber hinaus wurden keine speziellen Maßnahmen von der Regierung oder der Verwaltung über die Richtlinie 91/383/EWG für die Zielgruppen ergriffen. Eine Unterrichtung über befristete Arbeitsverhältnisse wurde nicht für notwendig erachtet. 2006 legten die Arbeitsaufsichten mehr Wert auf dieses Thema.

In **Belgien** wurden mehrere Informationsverbreitungsmaßnahmen von den verschiedenen Parteien organisiert. Einige halten diese Maßnahmen für positiv, andere schätzen sie als unzureichend für die Unterrichtung der Unternehmen über ihre Verantwortungsbereiche ein. Für kleine und mittlere Unternehmen gab es keine spezifischen Informationsmaßnahmen.

- Die öffentlichen Behörden veröffentlichten die aktuell geltende Gesetzgebung zusammen mit einer Erklärung zu dem Thema auf der Verwaltungswebsite. Die Gesundheits- und Sicherheitsverwaltung organisierte in Zusammenarbeit mit den belgischen Provinzausschüssen für Arbeitsförderung Workshops und Informationssitzungen für entleihende Unternehmen, Zeitarbeitsagenturen, Unfallverhütungsberater und Arbeitsschutzkomitees.
- Es wurde ein zentraler Unfallverhütungsdienst für Leiharbeit (PI) gegründet, um über die in der Verordnung vorgegebenen Verantwortungen zu informieren und

## ENDGÜLTIGER BERICHT

zusammen mit drei Zielgruppen Maßnahmen zu entwickeln: den Zeitarbeitsfirmen selbst, den Leiharbeitern und den entleihenden Firmen. Es wurden zahlreiche Initiativen wie Unterweisungen über Wohlergehen am Arbeitsplatz, technische Unterlagen zur Unterstützung der Agenturberater bei der Auswahl und Unterrichtung der über die Zeitarbeitsfirma eingestellten Arbeitnehmer, Rundschreiben an die Agenturen, eine Sicherheitsagenda für Zeitarbeiter, eine spezifische Website sowie eine kostenlose Telefonnummer zur Beantwortung von Gesundheits- und Sicherheitsfragen von Zeitarbeitern umgesetzt.

- Der Verband gab eine Broschüre über Leiharbeit mit den Inhalten der Vorschrift heraus.
- Der Arbeitgeberverband nutzte seine üblichen Kanäle zur Informationsverbreitung und benachrichtigte seine Mitgliedsverbände über Rundschreiben und Informationsblätter.

In **Deutschland** veröffentlichten die Regierung, die Arbeitsaufsichten und die Berufsgenossenschaften, als das neue Arbeitsschutzgesetz im August 1996 in Kraft trat, mehrere Broschüren und Faltblätter zur Information der Interessensvertreter und der Öffentlichkeit über die neuen Vorschriften. Die Informationsmaßnahmen konzentrierten sich auf die Umsetzung der Rahmenrichtlinie und anderer Richtlinien, aber es wurden keine speziellen Maßnahmen von Regierungs- oder Verwaltungsseite unternommen, um die Interessensvertreter oder die Öffentlichkeit direkt über die Richtlinie 91/383/EWG zu unterrichten. Auch die Sozialpartner setzten Maßnahmen wie rechtliche Informationsblätter und Broschüren für ihre Mitglieder um. Allerdings bezogen sich die Informationsmaßnahmen der Sozialpartner u.a. nicht direkt auf Leiharbeits- oder befristete Arbeitsverhältnisse. Mittlerweile haben die deutschen Behörden Broschüren, Checklisten, Fragebögen und CDs in Umlauf gebracht.

Der Länderbericht von **Griechenland** stieß auf keinerlei Verbreitungsbemühungen, Informationskampagnen oder sonstigen Maßnahmen, die sich speziell an Arbeitnehmer mit Leiharbeitsverhältnissen oder befristeten Arbeitsverhältnissen richteten und auf ihre potentiell spezifischen Gesundheits- und Sicherheitsbedürfnisse zugeschnitten gewesen wären. In der Regel waren alle Seminare, Rundschreiben, Informationsbroschüren und Kommunikationsmaßnahmen der Arbeitgeberverbände oder Gewerkschaften sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor allgemeiner Natur. Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis und Leiharbeitsverhältnis wurden nicht als potentiell empfindlichere Gruppen von Arbeitnehmern mit besonderen Gesundheits- und Sicherheitsbedürfnissen, die eine stärkere und zielgerichtete Behandlung erfordern, ausgemacht.

Der **italienische** Bericht spricht von einem guten Verbreitungsniveau für die ersten gesetzgebenden Maßnahmen zur Umsetzung von Richtlinie 91/383/EG im Jahre 1997. Das lässt sich für die Reform dieses gesetzlichen Rahmens von 2003 nicht sagen, weil diese neue Gesetzgebung im Rahmen starker sozialer Auseinandersetzungen stattfand.

Für die **Niederlanden** wurden keine spezifischen Vereinbarungen über die Verbreitung für Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis von den Regierungsstellen, Sozialpartnern oder sonstigen Akteuren getroffen. Dagegen wurden in den letzten zehn Jahren besondere Vereinbarungen und Tätigkeiten bezüglich über Zeitarbeitsfirmen eingestellter Arbeitnehmer organisiert, darunter Informationsstellen der Verbände und Anlaufstellen für über

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer, neue Sicherheits- und Gesundheitsschutzinformation und Einführungsinstrumente für Zeitarbeitsagenturen, ein Standardvertrag für Zeitarbeitsagenturen, der Sicherheits- und Gesundheitsschutzvereinbarungen enthält, und eine Reihe weiterer Maßnahmen zur Förderung der Nutzung dieser Standards durch die Zeitarbeitsfirmen.

Der Landesbericht für **Portugal** gibt an, dass das IDICT – Institut für die Entwicklung und Inspektion der Arbeitsbedingungen – in den letzten Jahren eine Partnerschaft mit dem Portugiesischen Verband der Zeitarbeitsagenturen APETT eingegangen ist, der mehrere Ziele verfolgt: die Information der Personalarbeiter und Vermittlungsagenturen über die beste Umsetzung der Sicherheits- und Gesundheitsschutzgesetzgebung bei der vorübergehenden Beschäftigung von Arbeitnehmern, die Verbesserung der Unterrichtung über Arbeitsgefahren von Seiten der Vermittlungsagenturen und durchzuführende Kontrollmaßnahmen sowie die bestmögliche Vermittlung der notwendigen Informationen aber auch die Unterweisung der Arbeitnehmer, die zur Einhaltung der Sicherheits- und Gesundheitsschutzvorgaben und –verfahren in den verschiedenen Unternehmen verpflichtet sind. Dazu wurden mehrere Unterlagen u.ä. erstellt: Handbuch zur Unfallverhütung in der Zeitarbeit; Poster, Broschüren und Sticker; Seminare in Porto und Lissabon. In jüngerer Zeit, 2006, starteten der Portugiesische Verband von Unternehmen aus dem privaten Beschäftigungssektor APESPE und das ISHST – Institut für Arbeitsschutz – eine Informations- und Verbreitungskampagne von besten Praktiken in der Zeitarbeit. Dazu wurde eine Checkliste aufgestellt, die von den entleihenden Unternehmen der Baubranche, dem Vertrieb und gewerblichen Sektoren ausgefüllt werden soll. Darüber hinaus gab es keine besonderen Maßnahmen, die sich auf die Verbreitung von Informationen für Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis konzentrierten.

In **Spanien** wurden keine Informationsverbreitungsinitiativen von Seiten der Arbeitsaufsicht oder anderer öffentlicher Behörden dokumentiert. Dagegen haben die spanischen Gewerkschaften zahlreiche Kampagnen für Zeitarbeiter organisiert, um die Wahrnehmung ihrer gesetzlichen Rechte in diesem Bereich zu fördern.

Im **Vereinigten Königreich** hat die Gesundheits- und Sicherheitsleitung (HSE) die Richtlinie 91/383 über die Förderung der Management Regulations verbreitet. Dies erfolgte über mehrere Mittel darunter die Veröffentlichung der Vorschriften mit genehmigten Verhaltensregeln und Anleitungen, Rundschreiben an Inspektoren und andere Regierungsorganisationen, die HSE-Website und Infolinie. Diese Infolinie ist insofern bemerkenswert, als sie seit ihrer Einrichtung 1996 stark zum Einsatz kam und ihre Kapazität erweitert hat, um auch Anfragen per E-Mail beantworten zu können und in anderen Sprachen als Englisch verfügbar zu sein. In jüngerer Zeit hat die HSE außerdem weitere Ressourcen für Zeitarbeiter entwickelt, die auf ihrer Website downgeloadet werden können, u.a. spezifische Themen unter den häufig gestellten Fragen. Darüber hinaus gibt auf der HSE-Website Gesundheits- und Sicherheitsinformationen auf Bengalisch, Chinesisch, Gujarati, Hindi, Punjabi, Urdu und Walisisch. Die HSE-Website ist zudem mit Businesslink verbunden, einer Regierungswebsite mit Informationen für kleine Unternehmen. Sie enthält einen Abschnitt zur Gesundheit und Sicherheit von Leiharbeitern mit genaueren Angaben zum Arbeitsschutz von über Agenturen eingestellten Zeitarbeitern.

## 5.2 Umsetzung und Kontrolle

In **Österreich** gab es zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des ArbeitnehmerInnenschutzgesetzes 1995 keine besonderen Maßnahmen zur Kontrolle oder Anpassung der praktischen Umsetzung der Vorschriften. Bis 2001 war die Leiharbeit für die Arbeitsaufsicht und die Verwaltungsvertreter kein Schwerpunkt. Danach wurde ein Projekt in Ost-Österreich ins Leben gerufen, das die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für Zeitarbeiter, die Reduzierung von Berufsgefahren und –unfällen zum Ziel hatte. Seit 2006 konzentrieren sich die Arbeitsaufsichtsbehörden besonders auf die Arbeit über Zeitarbeitsunternehmen.

In **Belgien** ist die Kontrolle der Umsetzung der Vorschrift kein Schwerpunkt für die Arbeitsaufsicht, und daher gibt es keine systematische Inspektion zur Überprüfung der Anwendung der Bestimmung. Die Aufsicht hat jedoch eine Arbeitsgruppe gegründet, die zu diesem Thema Bericht erstatten soll und einen Bericht erstellt hat, der an den Obersten Rat für Arbeitsschutz weitergeleitet wurde. Diesem Bericht zufolge sind viele Inspektoren nicht vertraut genug mit der Vorschrift und dem Prinzip der Leiharbeit, insbesondere was die Aufteilung der Verantwortungen zwischen der Vermittlungsagentur und der entleihenden Firma angeht.

In **Dänemark** ist die Arbeitsumweltbehörde für die Untersuchungen zuständig und kann Unternehmen bestrafen, die den gesetzlichen Anforderungen nicht gerecht werden. Zu den verschiedenen Sanktionsformen gehören Verwarnungen, gesetzliche Gebühren, Verwaltungsbußgelder und Richtlinien. Es gibt keine spezifischen Zielgruppen und die Arbeitsplätze werden als eine Einheit angesehen. Obwohl die Regierung unlängst beschlossen hat, dass die Arbeitsumgebung an allen Arbeitsplätzen geprüft und überwacht werden muss, weisen die Daten nicht darauf hin, dass Maßnahmen für spezifische Zielgruppen wie Zeitarbeiter getroffen werden.

In **Deutschland** erhielten die Arbeitsaufsichtsbehörden, als die neue Gesetzgebung in Kraft trat, kundenspezifische Informationen über die neuen Vorschriften (Broschüren, Weiterbildungen), Leiharbeit oder befristete Arbeitsverhältnisse waren allerdings kein spezifischer Gegenstand von Unterrichtung oder Unterweisung. Später ergriffen die Arbeitsaufsichtsbehörden der Länder verschiedene Maßnahmen zu den Arbeitsbedingungen in der Zeitarbeit. Aufgrund der Aufteilung der Zuständigkeiten im deutschen Arbeitsschutzsystem waren diese Maßnahmen nicht einheitlich und die Nachuntersuchungen wurden kaum koordiniert. Die Verwaltungs-Berufsgenossenschaft war als landesweite Einrichtung in einige Projekte eingebunden und wurde über Projektangebote informiert, an denen sie nicht direkt beteiligt war. Darüber hinaus haben die verschiedenen Arbeitsaufsichtsbehörden und sonstigen Interessensvertreter keine koordinierten oder abgestimmten landesweiten Maßnahmen ergriffen.

In **Griechenland** hat die Arbeitsaufsicht als kontrollierende Instanz für die richtige und angemessene Umsetzung der Gesetzgebung keine besondere Behandlung für diese Arbeitnehmer organisiert. Die Aufsichtsplaner ziehen den Unterschied des Arbeitsverhältnisses nicht in Betracht, darum gibt es keine spezifischen Maßnahmen für bezüglich der Umsetzung der Gesetzgebung für Arbeitnehmer mit befristetem oder Leiharbeitsverhältnis. Allerdings werden saisonabhängige Unternehmen als potentiell gefährlicher für die Sicherheit und Gesundheit angesehen und stehen im Mittelpunkt der Aufsichtspläne. Die Arbeitsaufsicht wird in der Regel nur bei Unfällen aktiv.

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Die Kontrollmaßnahmen in **Italien** unterstehen den Regionen, von denen drei Richtlinien für Leiharbeit bezüglich der Vermittlungsagenturen, entleihenden Firmen und Arbeitnehmervertretungen entwickelt haben.

In **den Niederlanden** wurden für befristete Arbeitsverhältnisse keine besonderen Maßnahmen für die Kontrolle der Umsetzung von Seiten der Regierungsstellen, Sozialpartner oder anderen Akteure getroffen. Die Arbeitsaufsicht hat keine spezifische Politik für Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis und über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Leiharbeiter und diese werden nicht als besondere Zielgruppen angesehen. Es gab nur für Arbeitnehmer, die über Zeitarbeitsfirmen eingestellt wurden, besondere Aufsichtsprojekte der Arbeitsaufsicht.

In **Portugal** besichtigte die Arbeitsaufsicht vor allem entleihende Unternehmen bestimmter Sektoren wie dem Bauwesen, Einzelhandel und der Hotellerie, wobei der Bausektor die größten Probleme in dieser Hinsicht aufwies. Einer der Schwerpunkte der Maßnahmenpläne der Arbeitsaufsicht ist die Kontrolle der Mindeststandards über Sicherheit und Gesundheitsschutz bezüglich der Ausrüstungen, Arbeitsplätze und der Arbeitsumgebung. Dazu wurde den anfälligsten Arbeitnehmerkategorien wie Beschäftigte mit befristeten Verträgen, besondere Aufmerksamkeit von den Arbeitsaufsichtsbehörden gewidmet. Der Schutz von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis wurde ebenfalls für 2006 in den Vordergrund gestellt. Eine weitere Priorität ist die Unterrichtung der Arbeitnehmer über die wichtigsten Aspekte der Gesetzgebung.

In **Schweden** ist die Arbeitsumweltbehörde für die Befolgung der Arbeitsschutzgesetzgebung zuständig. Die Inspektoren sind angewiesen, auf Sicherheit- und Gesundheitsschutzaspekte in anfälligen Gruppen zu achten, darunter Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis und Leiharbeitsverhältnis. Im Jahre 2000 führte die Arbeitsumweltbehörde eine Überprüfung der Zeitarbeitsagenturen durch, nachdem sie Hinweise darauf erhalten hatte, dass es sich um einen wachsenden Sektor mit vielen Problemen handelte. Da die Inspektion allgemein relativ positive Ergebnisse erbrachte und der Sektor nicht so schnell wie ursprünglich erwartet anwuchs, wurden seit 2001-2002 keine Inspektionen mehr durchgeführt.

Im **Vereinigten Königreich** sorgten sich viele Interessensvertreter um die Umsetzung der Sicherheits- und Gesundheitsschutzvorschriften, auch für Zeitarbeiter. Die relativ geringe Zahl der Inspektoren und die wenigen Verfolgungen gegen Sicherheits- und Gesundheitsschutzverstöße wurden dabei besonders hervorgehoben.

# **TEIL ZWEI: SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**

## 6. Allgemeine Schlussfolgerungen

In diesem Abschnitt wird eine Auflistung allgemeiner Schlussfolgerungen präsentiert, die sich aus der Analyse der Länderberichte und den Ansichten des Autors zu diesem Thema zusammensetzt. Einige der Schlussfolgerungen wurden bereits im Zwischenbericht vorgestellt, weil sie sich auf die nationalen Umsetzungsmaßnahmen beziehen.

1. Als erstes muss festgehalten werden, dass das Endergebnis dieser Forschungsarbeit ein ziemlich eindeutiges und vollständiges Bild der Situation in allen EU-15 Mitgliedsstaaten gibt. Anhand der verschiedenen Methoden und Instrumente, die von den Länderberichten eingesetzt wurden, lässt sich erkennen, wie die Richtlinie umgesetzt wurde und wie die Umsetzung in diesen Ländern bisher funktioniert hat. Dieser Einblick ist zumindest nach Ansicht dieses Autors besser, umfassender und genauer als der Einblick, den die traditionellen Informationsprozesse der Behörden der Mitgliedsstaaten geben. Mit Ausnahme der Probleme bezüglich der statistischen Quellen in den meisten Mitgliedsstaaten gibt es keine objektiven Gründe, die es unmöglich machen würden, die Umsetzung und Leistung der Richtlinie zu bewerten und einzuschätzen. Daher sind die Mitgliedsstaaten für die mangelhafte Information an die Europäische Kommission über dieses europäischen Gesetzestextes verantwortlich zu machen. Sie haben ihre diesbezüglichen Pflichten gemäß Abs. 2 und 3, Artikel 10 nicht richtig erfüllt.
2. Allgemein gesprochen zeigt die bisher durchgeführte Forschungsarbeit, dass große Bemühungen von allen Mitgliedsstaaten unternommen wurden, die Richtlinie 91/383/EWG angemessen umzusetzen. In allen lassen sich spezifische Gesetze zu diesem Thema nach 1991 finden. Das heißt, dass sie alle ihre nationalen Gesetzgebungen reformiert haben, um die Pflichten, die ihnen durch diese EU-Richtlinie auferlegt werden, zu erfüllen, wenngleich sich teilweise punktuelle Defizite sowie einpaar Verspätungen finden lassen. Die Qualität schwankt stark von einem Mitgliedsstaat zum anderen, wenngleich in der Regel die meisten Bestimmungen der Richtlinie in allen jeweiligen Gesetzgebungen in die Praxis umgesetzt wurden. Aus streng technischer und formaler Sicht ist die Situation allgemein als positiv einzuschätzen. So haben die meisten untersuchten Berichte einen positiven Schluss bezüglich der Situation ihres jeweiligen Arbeitsrechts hinsichtlich der Richtlinie 91/383/EWG gezogen. Dies kann man wohl nicht über die restlichen spezifischen Gesundheits- und Sicherheitsrichtlinien sagen, für die zahlreiche Fälle mit einer mangelhaften – wenngleich nicht gänzlich fehlenden – Umsetzung von der Europäischen Kommission ausgemacht und dementsprechend vom Europäischen Gerichtshof erklärt werden.
3. Obwohl die Richtlinie ein juristischer Text ist, der zwei besondere Beschäftigungsformen behandelt, die beide unter der allgemeinen Kategorie „Zeitarbeit“ zusammengefasst werden, hat ihre Umsetzung in der Praxis für beide Formen unterschiedliche Folgen gehabt. Praktisch wurde Arbeitnehmern, die als Leiharbeiter über Zeitarbeitsagenturen angestellt sind, mehr Aufmerksamkeit geschenkt als Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis. Dafür gibt es mehrere Gründe, aber auf jeden Fall haben über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer allgemein gesprochen mehr Rechtsschutz erhalten, was nicht unbedingt bedeutet, dass sie ein höheres Sicherheitsniveau am Arbeitsplatz genießen. Angesichts ihrer geringen Anzahl in Europa muss diese Wirkung unterstrichen werden, denn das allgemeine Ziel der Richtlinie, *„sicherzustellen, dass Arbeitnehmer mit einem Arbeitsverhältnis im Sinne des*

## ENDGÜLTIGER BERICHT

*Artikels 1 im Hinblick auf Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz das gleiche Schutzniveau wie die anderen Arbeitnehmer des entleihenden Unternehmens und/oder der entleihenden Einrichtung genießen“*, wurde ungleich angegangen. Die statistisch größere Gruppe erhielt juristisch relativ wenig Aufmerksamkeit, während eine kleine Minderheit von Zeitarbeitern fast alle Aufmerksamkeit auf sich zog.

4. So findet sich häufig nur wenig gesetzgebende Aufmerksamkeit zu der spezifischen Situation von Arbeitnehmern, die befristet beschäftigt werden. In den meisten Fällen reagiert die nationale Gesetzgebung rein mit der Anwendung der allgemeinen Vorgaben zur Sicherheit und Gesundheit, und erwähnt diese Arbeitnehmer entweder nicht ausdrücklich, oder gibt offen an, dass für sie die gleichen Vorschriften geben. Die Länderexperten haben es ganz eindeutig dargestellt: Es gibt keine unterschiedlichen Vorschriften für diese Arbeitnehmer, d.h., es gelten die allgemeinen Regeln. Die nationale Arbeitsschutzgesetzgebung unterscheidet nicht zwischen Arbeitnehmern je nach ihrem Arbeitsverhältnis. Darum muss die allgemeine Gesetzgebung im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz untersucht werden, um einzuschätzen, ob sie die Anforderungen der Richtlinie erfüllt.

Obwohl die Anwendung der allgemeinen Gesetzgebung teilweise ausreichend scheinen mag, ist dies nach Ansicht der Experten nicht der Fall und sie ist keine ausreichende Antwort auf die Anforderungen der Richtlinie.

Aus theoretischer Sicht gehen diese nationalen Arbeitsgesetze nach wie vor von einer formalen Gleichheit zwischen Zeitarbeitern und fest Angestellten aus, wofür eine allgemeine Aussage zur Gleichheit der Rechte ausreichend ist. Dagegen greift die Richtlinie auf anderer Ebene an, der eigentlichen bzw. tatsächlichen Gleichheit unter Betrachtung des tatsächlichen Schutzniveaus, das diese Arbeitnehmer genießen. Die Richtlinie strebt nicht die Umsetzung gleicher Vorgaben für Zeitarbeiter und fest angestellte Arbeitnehmer an - dies ist ein Minimum bzw. ein Instrument – sondern das gleiche Schutzniveau. Das europäische Recht vertritt genau das Gegenteil, die Notwendigkeit einer unterschiedlichen Behandlung. So wird schon im Namen klar ausgedrückt: *„Richtlinie des Rates 91/383/EWG vom 25. Juni 1991 zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis“*. Ihrer Und in ihrer Einleitung heißt es: *„Die besondere Lage der Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis und die besonderen Risiken, denen sie in einigen Bereichen ausgesetzt sind, erfordern besondere ergänzende Vorschriften“*. Die Richtlinie legt diese ergänzenden Vorschriften fest und diese verlangen nach zusätzlichen Bestimmungen auf nationaler Ebene. Ihre reine Existenz erfordert besondere Vorschriften in den Gesetzesverordnungen der Mitgliedsstaaten.

Anscheinend haben einige Mitgliedsstaaten mehr Wert auf Artikel 2.2, *„Das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses im Sinne des Artikels 1 darf in bezug auf die Arbeitsbedingungen nicht zu einer Ungleichbehandlung führen, soweit es sich um die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ... handelt“*, als auf Artikel 2.1 gelegt, den eigentlichen Kern der Richtlinie: *„Ziel dieser Richtlinie ist es sicherzustellen, dass Arbeitnehmer mit einem Arbeitsverhältnis im Sinne des Artikels 1 im Hinblick auf Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz das gleiche Schutzniveau wie die*

## ENDGÜLTIGER BERICHT

*anderen Arbeitnehmer des entleihenden Unternehmens und/oder der entleihenden Einrichtung genießen“.*

Ein Großteil der Probleme mit der praktischen Umsetzung der Richtlinie scheint eine Folge dieser Position zu sein, die manche Mitgliedsstaaten eingenommen haben. Bezüglich potentieller Reformen zur Verbesserung der Effizienz der Richtlinie ist dies ein wichtiger Aspekt.

5. Im Allgemeinen haben Kollektivverhandlungen eine relativ untergeordnete Rolle bei der Umsetzung dieser Richtlinie gespielt. Fast alle nationalen Umsetzungsmaßnahmen sind staatliches, Satzungs- oder Verwaltungsrecht und das Ergebnis öffentlicher gesetzgebender oder Verwaltungsverfahren.

Es gibt Ausnahmen von dieser Regel: In Frankreich wird das Satzungsrecht innerhalb des Code du Travail durch das Nationale Berufsübergreifende Abkommen vom 24. März, das auf alle Formen von Zeitarbeit zur Anwendung kommt, sowie durch eine Reihe von Abkommen über Personenschutz, Gesundheit und Sicherheit und Arbeitsmedizin ergänzt. In Belgien gibt es eine Kollektivvereinbarung vom 9. März über Arbeits- und Schutzkleidung von Zeitarbeitern und eine Kollektivvereinbarung vom 10. Dezember 2001 über die Aufnahme und Eingliederung des Zeitarbeiters in das Unternehmen. In Italien gab es mindestens zwei nationale Abkommen für über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer (C.C.N.L. über Leiharbeiter vom 28. Mai 1998 und vom 1. September 2002), die teilweise speziell auf dieses Thema eingehen. Im Vereinigten Königreich gibt es zwar Kollektivvereinbarungen über Zeitarbeiter, aber nur wenige gehen spezifisch auf die Themen Gesundheitsschutz und Sicherheit ein. Allerdings haben einige Gewerkschaften in Großbritannien und Nordirland eine direkte Beziehung zu manchen großen Leiharbeitsfirmen aufgebaut und ein Art des Anerkennungsvertrags mit Vermittlungsagenturen erreicht, die regelmäßig entleihende Firmen mit einem hohen Anteil an Gewerkschaftsmitgliedern mit Zeitarbeitern versorgen. In Spanien wurden ebenfalls vergleichbare Kollektivverhandlungen zu diesen Themen mit Zeitarbeitsagenturen geführt. Die Niederlande sind ein weiteres Beispiel für die wichtige Rolle der Kollektivverhandlungen im Zeitarbeitssektor. Seit Mitte der neunziger Jahre gibt es spezifische Kollektivverträge für Leiharbeiter, und seit Ende der neunziger Jahre ist ein spezifisches Arbeitsschutzabkommen zwischen der Regierung und den Sozialpartnern im Zeitarbeitssektor in Kraft, das eine Verbesserung der Arbeitsschutzpolitik auf Unternehmen- und Zeitarbeitsagenturebene anstrebt.

Dafür gibt es mehrere Gründe. Es ist noch immer unüblich, dass Kollektivverhandlungen eine größere Rolle in der Arbeitsschutzentwicklung spielen, ein Feld, in dem die führende Rolle des Staates eine eindeutige Präferenz für Gesetzesrechte mit sich bringt. Darüber hinaus haben Kollektivverhandlungen immer Schwierigkeiten für diese untypischen Arbeitnehmer mit sich gebracht, die derzeit zum größten Teil durch Kollektivvereinbarungen in Europa abgedeckt sind, und zwar entweder gemeinsame Vereinbarungen, die auf alle Arbeitnehmer in dem Unternehmen oder Wirtschaftszweig zur Anwendung kommen, oder durch besondere Vereinbarungen, wie im Fall von Leiharbeit über Vermittlungsagenturen.

Diese Tatsache ist zumindest nach Meinung des Autors insofern relevant, als einige der Maßnahmen, deren Einführung in diesem Bericht vorgeschlagen wird, ein klassisches Thema kollektiver Verhandlungen sind. So haben einige der attraktivsten Lösungen in

## ENDGÜLTIGER BERICHT

den einzelnen Mitgliedsstaaten unterschiedliche Arten von Vereinbarungen mit sich gebracht, Kollektivvereinbarungen oder andere kollektive Instrumente. Demnach sollte diese Tatsache beachtet werden, wenn neue Entwicklungen in diesem Feld auf europäischer Ebene vorgesehen werden.

Es ist anzumerken, dass diese Tatsache auch eine Folge der Richtlinie selbst sein kann, was nicht viel Raum für kollektiv vereinbarte Regelungen in den Mitgliedsstaaten lässt. Die Richtlinie trat 1991 in Kraft, als die Europäische Gemeinschaft Kollektivverhandlungen noch nicht als nützliches Instrument für die Entwicklung oder Umsetzung von europäischem Recht ansah. Es ist bemerkenswert, dass die Richtlinie 91/383/EWG auch bezüglich der Rolle überholt ist, die der nationalen Kollektivverhandlung für ihre Umsetzung zugewiesen wird. Neuere Richtlinien sind für dieses gesetzgebende Instrument empfänglicher.

Dies sollte bedacht werden, wenn eine Überarbeitung von Richtlinie 91/383/EWG geplant ist, um ihren Inhalt an andere, neuere europäische Gesetze anzugleichen.

6. Die Richtlinie 91/383/EWG war ziemlich erfolgreich in ihrem allgemeinen Ziel der Harmonisierung des nationalen Arbeitsrechts der 15 EU-Mitgliedsstaaten. Sicherheit und Gesundheitsschutz ist das einzige Feld in der Regelung von befristeten Arbeitsverhältnissen und Leiharbeit, in dem sich gemeinsame Vorschriften und Lösungen für ganz Europa finden lassen. Die europäische Gesetzgebung ist in diesem Sinne eindeutig asymmetrisch: Während es eine beachtliche Produktion auf dem Gebiet Sicherheit und Gesundheitsschutz mit wichtigen und weitreichenden Vorschriften gibt, sind die Vorgaben über andere Aspekte ihres gesetzlichen Rahmens im besten Falle rar. Dies ist keine Folge eines EU-Beschlusses sondern das Ergebnis einer Reihe von Faktoren wie der unterschiedlichen gesetzlichen Grundlage für die europäische Arbeitsschutzgesetzgebung und der Widerstand einzelner Mitgliedsstaaten, eine weitere Harmonisierung zu erreichen. Die Folge ist auf jeden Fall eine Situation, in der sich die Regelung von befristeten Arbeitsverhältnissen und Leiharbeit eher unbefriedigend darstellt.

Obwohl die Richtlinie 91/383/EWG technisch gesehen eine Sicherheits- und Gesundheitsschutzvorschrift ist, hat sie sich in den meisten Mitgliedsstaaten auch auf die allgemeine Gesetzgebung zu diesen Arbeitsformen ausgewirkt. Wie zuvor angegeben ist häufig eine doppelte Vorschrift zu Gesundheits- und Sicherheitsfragen für diese Arbeitnehmer zu finden, nämlich gleichzeitig in den allgemeinen Texten über Gesundheit und Sicherheit und in spezifischen Texten zu diesen besonderen Beschäftigungsformen. Dadurch hat sich die harmonisierende Wirkung dieses europäischen Gesetzestextes weiter verstärkt.

Eine Schlussfolgerung ist die positive Wirkung der europäischen Harmonisierung in diesem Bereich und die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen in diese Richtung, sei es als Richtlinie oder auf dem Wege europaweiter Kollektivverhandlungen.

7. Allgemein gesprochen hat die Richtlinie ihr letztendliches Ziel nicht erreicht, nämlich gleiche arbeitsbezogene Risiken für Zeitarbeiter. Obwohl die Umsetzung zumindest technisch gesehen in fast allen Mitgliedsstaaten vollständig und angemessen war, war die nationale Gesetzgebung nicht in der Lage diese Wirkung zu garantieren. Die tatsächliche Lage in Europa ist immer noch die gleiche, wie sie in der Vorbemerkung zu

## ENDGÜLTIGER BERICHT

91/383/EWG ausgedrückt wurde, dass *„Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis in einigen Bereichen generell in höherem Maße als andere Beschäftigte der Gefahr von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten ausgesetzt sind“*. Die Niveaus und die Art dieser unterschiedlichen Aussetzung mag sich zwar über die Jahre zum Großteil infolge der Richtlinie selbst verändert haben, aber *„das gleiche Schutzniveau wie die anderen Arbeitnehmer des entleihenden Unternehmens und/oder der entleihenden Einrichtung genießen“* – das Ziel der Richtlinie – wurde bisher nicht erreicht.

Es ist schwer zu beurteilen, warum dieses Phänomen immer noch auftritt, zumal eine der Schlussfolgerungen dieser Studie ist, dass die Mitgliedsstaaten allgemein gesprochen gute Arbeit in der Umsetzung der europäischen Vorschriften geleistet haben. Es gibt zwei mögliche Erklärungen: Entweder sind die Mitgliedsstaaten ihren Pflichten mangelhaft nachgekommen, dann hat das Problem nationalen Charakter; oder die Richtlinie ist für das Problem verantwortlich, weil die in ihr enthaltenen Vorgaben unzureichend für das Ziel, das sie anstrebt, sind.

Aus den Länderberichten erhält man den Eindruck, dass den Mitgliedsstaaten die meiste Verantwortung für dieses relative Versagen zukommt, und zwar weniger wegen einer mangelhaften Umsetzung in nationales Arbeitsrecht als vielmehr wegen einer schwachen Umsetzung dieses Rechts. Aber abgesehen von diesen Problemen auf Länderebene steht auch fest, dass die Richtlinie an sich beachtliche Beschränkungen aufweist. Auf einige davon sind wir in diesem Bericht bereits eingegangen.

Das unterschiedliche Schutzniveau, das diese Arbeitnehmer genießen, bedeutet nicht, und das muss deutlich betont werden, dass die Richtlinie 91/383/EC nutzlos gewesen wäre. Ganz im Gegenteil herrscht allgemein der Eindruck, dass sich die Lage dieser Arbeitnehmer verbessert hat. Wenngleich die statistischen Ergebnisse unvollständig und nicht immer schlüssig sind, wird dieses Fazit von den meisten Landesberichten geteilt.

8. Die in der Richtlinie enthaltenen Lösungen konnten die Ursachen für diese höhere Exposition gegenüber arbeitsbedingten Gefahren nicht ausmerzen. Dies gilt zumindest für die Ursachen, die der Rat 1991 ausmachte und in seinen Vorbemerkungen wie folgt beschrieb: *„Diese in einigen Bereichen gegebene zusätzliche Gefährdung hängt zum Teil mit bestimmten besonderen Formen der Einbeziehung in den Betrieb zusammen“*. So zielten alle Einzelmaßnahmen der Richtlinie darauf ab, diese unterschiedliche Einbeziehung befristet und über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer zu bekämpfen: *„Diese Gefährdung kann durch eine angemessene Unterrichtung und Unterweisung zu Beginn des Arbeitsverhältnisses verringert werden“*, wie in den Vorbemerkungen angegeben wurde.

Um es mit den Worten der Richtlinie zu sagen, wurde die „gleiche Einbeziehung“ von Zeitarbeitern in den Firmen, in denen sie ihre Dienste leisten, nicht erreicht.

Auch hier lässt sich die begrenzte Wirkung der Richtlinie nmaßnahmen vielfach weniger der europäischen Gesetzgebung selbst als vielmehr ihrer Umsetzung und Anwendung durch die Mitgliedsstaaten zuschreiben.

Der eigentliche Grund für diese mangelhafte Einbeziehung ist wohl in den Strategien der europäischen Arbeitgeber bezüglich des Einsatzes von Zeitarbeit zu suchen. Diese

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Arbeitsformen werden genutzt, um am Rande der Belegschaft Flexibilität zu erreichen, kombiniert mit einer stabilen Gruppe fester Mitarbeiter, die eine bessere Behandlung erfahren und für die mehr in Unterrichtung investiert wird. Wie in der Ausschreibung für dieses Projekt dargestellt zeigt die europäische Erfahrung, dass Firmen Zeitarbeiter nutzen, um sich allgemein an zyklische Wirtschaftsschwankungen anzupassen. Sie nutzen befristete Verträge, um den wechselnden Teil der Nachfrage zu bedienen, während sie einen Teil ihrer Belegschaft mit unbefristeten Verträgen halten. Häufig werden Zeitarbeiter eingesetzt, um die Kündigungskosten zu senken oder Gehaltskosten durch geringere Löhne und Aufschläge nach Dienstalterm zu sparen, aber auch als eine Art Probezeit vor der Einwilligung in eine feste Anstellung.

So wird, theoretisch gesprochen, ein dualer Arbeitsmarkt geschaffen, dessen primäres Segment aus Arbeitnehmern mit unbefristeten Verträgen besteht, während die restlichen Arbeitnehmer dem sekundären Segment angehören. Das primäre Segment entspricht den besten Posten mit höheren Gehältern und allgemein besseren Arbeitsbedingungen und außerdem mit höheren Kosten bei Stellenwechseln oder Entlassungen als für die Arbeitnehmer im sekundären Segment. In der Praxis erzeugt der Einsatz von befristeten Verträgen und Leiharbeitern immer noch eine Segmentierung der europäischen Arbeitsmärkte, und die Angestellten des sekundären Marktes genießen ein geringeres Fürsorgeniveau durch ihre Arbeitgeber, d.h. weniger Unterweisungen und geringerer Einbindung in Unfallverhütungsmaßnahmen. In den meisten Fällen bedeuten diese Verträge eine geringwertige Beschäftigung, und dieser Qualitätsmangel wirkt sich direkt auf die Gesundheits- und Sicherheitsniveaus aus.

Die Arbeitsgesetzgebung kann dieses Phänomen angehen und versucht, diese nachteilige Situation durch eine Reihe von Initiativen auszugleichen, die den gleichen Zugang zu Informationen, Unterweisung, Kontrolle und Pflege gewährleisten sollen. Aber die tatsächliche Situation, die wirkliche Einbindung dieser Arbeitnehmer in die allgemeine Gesundheits- und Sicherheitspolitik der Firma, die ein gleiches Niveau arbeitsbedingter Gefährdungen garantieren würde, hängt zumeist vom strategischen Einsatz der Zeitarbeit durch die entleihenden Firmen ab. Strategien auf der Grundlage von Segmentierung, dem Kern-Peripherie-Modell, geringwertiger Beschäftigung, systematischer Senkung von Lohnkosten, geringen Investitionen in das Personal u.ä. sind keine ideale Basis für eine angemessene Gesundheits- und Sicherheitspolitik für diese Gruppen von Arbeitnehmern.

9. Die Richtlinie von 1991 hat keine anderen Ursachen ausgemacht, die ein höheres Niveau an arbeitsbedingten Erkrankungen und Unfallraten für diese Arbeitnehmer hervorrufen. Viele Länderberichte machen Faktoren aus, die besonders Zeitarbeiter betreffen, die als solche nicht von der Richtlinie 91/383/EWG erkannt werden aber einen maßgeblichen Einfluss auf die Gesundheits- und Sicherheitsniveaus dieser Arbeitnehmer haben. Um das gleiche Schutzniveau zu erreichen, das dieser europäische Text anstrebt, müssen diese Faktoren einbezogen werden.

Die Richtlinie gibt an, dass befristet und über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer höheren Niveaus arbeitsbedingter Gefährdungen ausgesetzt sind, weil sie ein geringeres Dienstalterm haben, und wegen ihrer „*besonderen Formen der Einbeziehung in den Betrieb*“. Aber die europaweite Erfahrung zeigt weitere Faktoren, die ihre Lage beeinflussen. Zunächst die schlechte wirtschaftliche Situation, in der sie

## ENDGÜLTIGER BERICHT

sich normalerweise befinden. Viele Berichte weisen darauf hin, dass die Interessensvertreter der Meinung sind, dass Arbeitnehmer, die mit solchen Zeitverträgen angestellt sind, sich der Auferlegung schlechterer Arbeitsbedingungen oder dem Verstoß gegen gesetzliche oder vertragliche Pflichten normalerweise eher weniger widersetzen. Untypische Beschäftigung erzeugt diese Schwächung der Arbeitnehmerlage, weil ihnen wirtschaftliche Sicherheit vorenthalten wird, und ihre berufliche Lage von der Bereitschaft des Arbeitnehmers, ihre Beschäftigung beizubehalten, abhängen kann. In der Folge akzeptieren untypische Arbeitnehmer ihre Situation normalerweise, widersetzen sich den Verstößen ihrer Arbeitgeber gegen gesetzliche und vertragliche Pflichten nicht und kennen die rechtlichen Mittel, die ihnen zur Verteidigung ihrer Rechte zustehen, oftmals nicht. Diese Akzeptanz kann im Falle der Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften tödliche Folgen haben.

Für die Leiharbeit über Vermittlungsagenturen legen die Länderexperten einen weiteren Faktor nahe, den Druck, der auf den Agenturen liegt, schnellstmöglich Leistungen zu liefern, weil sie häufig von den entleihenden Firmen angerufen werden, um einen dringenden Personalbedarf zu decken. Das besondere Schutzsystem der Richtlinie umfasst mehrere Maßnahmen – Informationsaustausch zwischen Kunde und Dienstleister, Unterrichtung des Arbeitnehmers, Unterweisung im Vorfeld – die einer gewissen Zeit bedürfen, um umgesetzt zu werden. In diesen Fällen geben die Fachleute und Interessensvertreter an, dass dieses System nicht richtig funktioniert, weil der Druck auf den Vermittlungsagenturen, sofort Arbeitskräfte zu schicken, sehr hoch sein kann. einem der Länderberichte zufolge, „macht es die Flexibilität der Arbeit über Zeitarbeitsfirmen schwierig, jeden Zeitarbeiter vor Beginn des Arbeitsverhältnisses zu unterrichten. Wenn der Arbeitnehmer die Stelle sofort antreten soll, hat er nicht immer Zeit, über die Agentur zu gehen“.

Ein weiterer Faktor im Zusammenhang mit der Leiharbeit ist die starke Konkurrenz in diesem Wirtschaftszweig. Der hohe Wettbewerbsdruck zwingt die Vermittlungsagenturen, die Nachfrage ihrer Kunden nach schnelleren Antworten und niedrigeren Kosten zu erfüllen, und das kann die Wirksamkeit der nationalen Gesetzgebung zur Gewährleistung sicherer Arbeitsbedingungen für ihre Arbeitnehmer beeinträchtigen. So heißt es im französischen Länderbericht: „Zeitarbeitsagenturen und die Firmen, die Leiharbeiter einstellen, haben häufig eine Handelsbeziehung als Konkurrenten. Dies wirkt sich auf die Umsetzung der Vorschriften und die Einhaltung der Arbeitsschutzvorgaben von Zeitarbeitern aus.“

Auch hier legen manche Länderberichte für den spezifischen Fall der Leiharbeit nahe, dass die Polyvalenz von Arbeitnehmern, die ihre Dienste in verschiedenen Sektoren leisten können, ihre Möglichkeiten, eine angemessene Unterweisung und Erfahrung für jeden Fall zu erhalten, reduzieren. Der Autor für Luxemburg berichtet: „Der Teilzeitarbeitnehmer wird nicht immer für eine Arbeit angestellt, die seinen Berufsqualifikationen entspricht, und ist häufig gezwungen, mehr als einer Arbeit nachzugehen, besonders, wenn er als „aide-manoevre“ eingesetzt wird. Diese Vielseitigkeit bedeutet eine hohe Anpassungsfähigkeit an die jeweilige Stelle und den jeweiligen Arbeitsplatz. Solche Tätigkeitsveränderungen in kurzer Zeit schlagen sich auf die berufliche Gesundheit und Sicherheit nieder.“

## ENDGÜLTIGER BERICHT

10. Einer der Aspekte, in denen die Richtlinie weniger erfolgreich war, ist die Gesundheitsüberwachung. Fast alle Länderexperten berichten über schwere Mankos bei der tatsächlichen Umsetzung dieses Rechts für befristet und über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer. In vielen Fällen ergeben die Berichte, dass die medizinischen Kontrollen für alle Arbeitnehmer des nationalen Arbeitsmarktes nicht besonders gut funktionieren. Auf jeden Fall scheint die Lage für Zeitarbeiter schlimmer zu sein als im Durchschnitt.

Dies lässt sich durch mehrere Gründe erklären, die alle mit der besonderen Art ihrer Arbeitsverhältnisse zu tun haben. Eine effektive medizinische Kontrolle verlangt eine langfristige und stabile Beziehung mit dem Arbeitgeber, weil die Überwachung langfristig erfolgt und viele Krankheiten länger brauchen, bis sie sichtbar werden. Eine solche Stabilität und Kontinuität ist per definitionem für diese Gruppen von Arbeitnehmern unmöglich, und die Umsetzungsmaßnahmen der Richtlinie waren in dieser Hinsicht nicht voll erfolgreich.

In einigen Mitgliedsstaaten ergeben sich weitere Schwierigkeiten aus der Tatsache, dass die Gesundheitsüberwachung zwar Verantwortung des Arbeitgebers ist, aber über verschiedene Systeme der Zusammenarbeit von externen Firmen ausgeführt wird. In diesen Fällen erschwert sich die Situation durch die Vermehrung der zuständigen Personen.

Ein weiteres Problem ergibt sich daraus, dass die Gesundheitsüberwachung vielfach einmalig für alle Arbeitnehmer und Tätigkeitsbereiche geregelt ist. Manchmal kann diese Überwachung unzureichend sein, wenn die Gefährdungen hoch sind, in anderen, mit geringen Risiken und Unfallraten, kann sie als zu teuer und aufwendig angesehen werden, insbesondere für Arbeitnehmer mit einer kurzfristigen Beschäftigung, so dass die Arbeitgeber ihren Pflichten nicht nachkommen.

11. Aus der Mehrheit der Berichte ließ sich eine, diesem Autor zufolge, extrem wichtige Tatsache erkennen: Zeitarbeit hat wichtige Folgen für die Gesundheitsbedingungen der von ihr betroffenen Arbeitnehmer. Dabei handelt es sich nicht nur um höhere Unfallraten oder Betriebskrankheiten, sondern, wie es der französische Bericht ausdrückt, „können Ungewissheit und Unsicherheit eine Art von Unbehagen hervorrufen, das zu einer Pathologie führt“. Die mangelnde Stabilität erzeugt wirtschaftliche und berufliche Unsicherheit, die sich auf die allgemeinen Bedingungen des Arbeitnehmers niederschlägt. Psychologischer Stress, aber auch Mobbing, Unzufriedenheit, Angst u.ä. wurden als direkte Folge des Beschäftigungsverhältnisses berichtet. Keiner dieser Aspekte wurde in der Richtlinie 91/383/EG behandelt.
12. Auf den heutigen europäischen Arbeitsmärkten gibt es noch weitere gesellschaftliche oder rechtliche Aspekte, die in Betracht zu ziehen sind, als die Art des Arbeitsvertrags, über den der Arbeitnehmer an seinen Arbeitgeber gebunden wird.

Die Richtlinie 91/383/EWG war insofern revolutionär als sie von der Gesundheits- und Sicherheitspraxis der vorhergehenden Jahre abrückte. Anstatt traditionelle Risikofaktoren wie die Arbeitsumgebung oder Technologie zu behandeln, legte sie ihr Augenmerk auf eine völlig andere Gefährdung: die Beschäftigungsbedingungen. Dabei ging sie davon aus, dass dieser Aspekt, wie es tatsächlich der Fall ist, die Raten arbeitsbedingter Unfälle und Krankheiten beeinflussen könnte, und stellte eine Reihe

## ENDGÜLTIGER BERICHT

von Maßnahmen zur Verhinderung dieser Wirkung auf. Die Logik der Richtlinie, neue Risikofaktoren auszumachen, kann unter den neuen Gegebenheiten der europäischen Arbeitsmärkte äußerst nützlich sein, und viele Länderberichte haben solche Elemente, die sich auf die Sicherheit und Gesundheit auswirken, dargestellt.

Ausländischer Arbeitnehmer zu sein, scheint sich entscheidend auf das Niveau der arbeitsbedingten Gefährdungen eines Beschäftigten auszuwirken. Die meisten Länderberichte betonen diese Tatsache, und manche halten sie in der Praxis für mindestens ebenso relevant wie die Art des Vertrags, über den er angestellt ist. Dafür gibt es viele Gründe: mangelnde Kenntnis der Arbeitsumgebung, schlechte Beherrschung der örtlichen Sprache, weniger Arbeitserfahrung, mangelnde angemessene Unterweisung, Konzentration von Ausländerarbeit in Tätigkeiten mit einem hohen Unfallniveau (wie dem Bauwesen), stärkere Präsenz illegaler Arbeit und eine höhere Präsenz an Zeitarbeit. Anscheinend hat die staatliche Sicherheits- und Gesundheitsschutzpolitik einen Einfluss auf dieses Phänomen, weil nicht genug Wert auf diese Bevölkerung gelegt wurde. So gibt es nur wenige Staaten, in denen Unterrichtungen und Unterweisungsmaterial in ausländischen Muttersprachen zur Verfügung stehen, und nur wenige Staaten bieten spezifische Unterweisungsprogramme für diese Arbeitnehmer an.

Des Weiteren wächst die Sorge über die Folgen auf die Gesundheit und Sicherheit von externen Verträgen und Outsourcing, insbesondere in bestimmten kritischen Sektoren, wie dem Bauwesen. In vielen Fällen fallen Zeitarbeit und externe Unterverträge zusammen, was für die betroffenen Arbeitnehmer gefährlich werden kann. So ähnelt die Lage eines Beschäftigten, der von einem Unterkontrahenten angestellt ist und seine Arbeit bei einem Kunden ausübt, aus Arbeitsschutzsicht der eines Beschäftigten, der ihm über eine Zeitarbeitsagentur zur Verfügung gestellt wurde, sehr ähnlich. Die Risikofaktoren sind in beiden Fällen die gleichen: schlechtere Kenntnis der Arbeitsumgebung und -bedingungen, geringere Investitionen in Unterweisungen, Ausschluss von der Schutzpolitik der Firma u.a. Damit ist eine solche externe Vergabe formal als Risikofaktor angesehen werden, und demnach wurde vorgeschlagen, dass spezifische Maßnahmen zur Eindämmung ihrer Auswirkungen auf die Gesundheit und Sicherheit aufgestellt werden sollten.

Viele Länderberichte betonen die Tatsache, dass die Größe der Firma, in der der Zeitarbeiter angestellt ist oder seine Leistungen erbringt, ebenso maßgeblich wie alle anderen Faktoren ist. Angestellte größerer Unternehmen genießen einen besseren Schutz, während die Arbeitnehmer in kleineren Firmen meist in einer wesentlich schlechteren Lage sind. Dies deckt sich mit der Tatsache, dass Großunternehmen meist eine weiter entwickelte Sicherheitspolitik haben und mehr Geld und Aufmerksamkeit auf dieses Thema verwenden.

Manche Berichte weisen auf einen anderen Punkt hin: die Unterschiede zwischen den verschiedenen Zeitarbeitsagenturen selbst, insbesondere zwischen kleinen und großen Firmen. Große Vermittleragenturen scheinen eine stärkere Verhütungspolitik zu haben und ihren Pflichten besser nachzukommen.

Dies sind nur einige Beispiele dafür, wie gesellschaftliche und organisatorische Faktoren als Risikofaktoren auf heutigen Arbeitsmärkten fungieren können. Bezüglich des Untersuchungsgegenstands dieses Projekts, Sicherheit und Gesundheitsschutz von

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Zeitarbeitern, ist herauszustellen, dass diese Faktoren mit untypischen Beschäftigungsmustern zusammen kommen können und so die betrieblichen Gefährdungsniveaus erhöhen.

13. Schließlich ist es von entscheidender Wichtigkeit zu betonen, dass trotz all dieser Probleme in manchen Mitgliedsstaaten bemerkenswerte Lösungen zu finden sind, die teils auf das Eingreifen der Regierung, teils auf Vereinbarungen zwischen den maßgeblichen sozialen Akteuren zurückgehen. Die Länderberichte sind eine wertvolle Informationsquelle über die Gestaltung und Umsetzung von Maßnahmen zum Erreichen der allgemeinen Zielsetzung der Richtlinie, nämlich gleichen Rechten und gleichem Schutz für diese Arbeitnehmer. Wengleich die Situation in den einzelnen Mitgliedsstaaten stark voneinander abweicht, scheint die Richtlinie in den meisten, wenn auch nicht allen, von ihnen ein gewisses Bewusstsein für die spezifische Lage von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis geschaffen zu haben, das mit spezifischen Maßnahmen zur Bewältigung dieser Probleme einher geht.

Das Problem ist, nach Meinung dieses Verfassers, dass die meisten dieser Lösungen schlecht als Modell bester Praktiken geeignet sind, weil sie stark von der jeweiligen landesspezifischen Situation und dem nationalen Modell des Gesundheits- und Sicherheitsschutzes abhängen. Der Arbeitsschutz ist ein Feld, in dem Erfahrungen der Vergangenheit zur Entwicklung nationaler Systeme geführt haben, die sich stark voneinander unterscheiden und unabhängig von der Harmonisierung durch die Europäische Union jedes auf seine eigene Weise funktionieren. Auf jeden Fall können diese guten nationalen Lösungen als Ideenquelle für die Verbesserung der Lage anderer Länder dienen. Als Fazit sei gesagt, dass Instrumente im Anwendungsbereich dieser Richtlinie verbreitet werden müssen, die einen EU-weiten Austausch von Ideen, Beispielen und besten Praktiken fördern.

## 7. Vorschläge

Aus der Analyse der nationalen Situation der Mitgliedsstaaten, wie sie in den verschiedenen Abschluss-Länderberichten dargestellt ist, lassen sich eine Reihe spezifischer Vorschläge auf nationaler und europäischer Ebene ableiten. Die Vorstellung beider Vorschlagsgruppen deckt sich mit dem allgemeinen Gedanken, der in diesem Bericht vertreten wird, dass Verbesserungen auch für die Richtlinie selbst nötig sind. Die Länderberichte bringen ihre Vorschläge für eine Verbesserung in der Gesetzgebung und Praxis ihrer jeweiligen Mitgliedsstaaten zum Ausdruck. In diesem letzten Teil des Berichts wollen wir uns auf mögliche Maßnahmen konzentrieren, die auf europäischer Ebene zu ergreifen sind.

I) Die Richtlinie 91/383/EG sollte überarbeitet werden. Sie hat in der Vergangenheit ihre Funktion erfüllt, aber ist heute überholt und passt nicht länger auf die aktuelle Arbeitsmarktsituation. Zeitarbeit sieht heute anders aus als vor 15 Jahren. Und viele der in der Richtlinie vorgesehenen Lösungen waren nicht ganz effektiv, um ihre Ziele voll zu erreichen.

II) Die Richtlinie sollte mehr Wert auf einige besondere Aspekte ihrer Vorschriften legen, die sich als unzureichend oder uneffektiv herausgestellt haben. So verweisen viele Länderbereite auf solche möglichen Reformen:

- Die Richtlinie muss die mangelnde Klarheit bezüglich der Verantwortungsaufteilung zwischen der Zeitarbeitsfirma und dem entleihenden Unternehmen beheben.
- Die Richtlinie sollte neue Instrumente zur Verbesserung der Gesundheitsüberwachung von Zeitarbeitern entwickeln, insbesondere für Leiharbeit über Zeitarbeitsfirmen. Das Arbeiten auf Arbeitsmarktniveau, Gründen eines nationalen Systems zur Kontrolle und zum Schutz von Arbeitnehmern mit kurzen Arbeitsverhältnissen und unabhängig von den Arbeitgebern könnte ein guter Ansatz sein.
- Die Richtlinie 91/383/EWG sollte einen weiteren Bereich mit allen Formen abhängiger Beschäftigung mit befristeten Arbeitsverhältnissen sowie bestimmten Fällen von Selbstständigen, deren Arbeit unter den ausdrücklichen Bedingungen eines Dritten ausgeübt wird, oder Arbeitnehmern, die von externen Subkontrahenten eingestellt sind und Zeitarbeit in der Firma des Kunden umfassen.

III) Die Richtlinie sollte ihre Gesamtstrategie bezüglich der Beschäftigungsformen, für die sie zur Anwendung kommt, wechseln. Sie stellt allgemeine Regeln für beide, befristet und über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer, auf und ergänzt sie anschließend durch spezifische Bestimmungen für Leiharbeit. Die Folge davon war, dass die Mitgliedsstaaten letzterer Form mehr Aufmerksamkeit gewidmet haben als der ersten. In vielen Fällen wurden nur allgemeine Aussagen über die Gleichheit der Rechte für Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis getroffen; in anderen halten die Mitgliedsstaaten die Anwendung einer allgemeinen Gesundheits- und Sicherheitsgesetzgebung für ausreichend. Die Folge davon ist genau das, was die Richtlinie vermeiden wollte, ein Mangel an speziellen Vorschriften für eine Gruppe von Arbeitnehmern, die aus ihrer Sicht besonders sind. Wie zuvor erwähnt ist der Bedarf der Richtungsänderung von einer formalen Gleichheit von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis hin zu einer tatsächlichen Gleichheit, die sich nicht in den

## ENDGÜLTIGER BERICHT

formal-juristisch anerkannten Rechten sondern in einer gleichen Unfallrate und einem gleichen Niveau an Gesundheitsproblemen widerspiegelt, nach wie vor gegeben.

Der Vergleich mit über Zeitarbeitsfirmen eingestellten Arbeitnehmern unterstützt diese Aussage. Als Folge der spezifischen Vorschriften für diese Gruppe in der Richtlinie lassen sich in allen Mitgliedsstaaten spezielle Vorgaben finden, die zwar nicht immer zu einem besseren Schutzniveau aber zumindest zu einem stärkeren Bewusstsein und mehr Aufmerksamkeit für ihre Situation führen.

Das Problem liegt vermutlich in der praktischen Umsetzung der nationalen Gesetzgebung. Theoretisch sollte diese gemeinsame Gesetzgebung ausreichen sein, um dieser Arbeitnehmergruppe ein angemessenes Schutzniveau gegen arbeitsbedingte Gefahren zu gewährleisten. Aber die bereits von der Richtlinie ausgemachten sowie andere in den Länderberichten dargestellten Faktoren sind weiterhin gültig und stehen dem Erreichen ihrer Ziele immer noch im Wege.

Außerdem besteht ein Problem der gesetzgebenden Technik auf nationaler Ebene die zu dieser unterschiedlichen Behandlung beider Formen untypischer Beschäftigung beiträgt. Während befristete Verträge normalerweise durch normales Arbeitsrecht, mit einigen wenigen besonderen Vorgaben zur Laufzeit, form und Beendigung des Vertrages, geregelt werden, fällt die Leiharbeit über Zeitarbeitsagenturen meist unter eine besondere Gesetzgebung, die einen kompletten Rechtsstatus für Arbeitnehmer, die durch diese Vermittlungsagenturen eingestellt werden, festschreibt. Eine solche Gesetzgebung ist die Chance, umfassende Arbeitsschutzmaßnahmen einzuführen, was sich für Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis nicht so leicht umsetzen lässt.

Auf jeden Fall erscheint es unabhängig von den Ursachen notwendig, eindeutige und spezifischere Vorschriften für Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis aufzustellen, um eine Umsetzung der Richtlinie durch rein allgemeine Aussagen zu vermeiden.

IV) Als die Richtlinie 91/383/EWG aufgestellt wurde, war sie der erste europäische Gesetzestext über untypische Arbeit. Dies ist heute anders, weil mittlerweile zwei andere Richtlinien zu diesem Thema erlassen wurden. Damit ist sie heute nur noch eine von mehreren Vorschriften, die eine umfassende Behandlung dieser anderen Beschäftigungsformen als das traditionelle Modell bieten möchten. Dies ist insofern wichtig, als sich die Einstellung der europäischen Institutionen gegenüber Zeitarbeit dramatisch geändert haben. In den frühen 1990er Jahren, als diese Richtlinie verfasst wurde, fand man Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt noch verdächtig, und das Ziel aller europäischen Eingriffe war die Reduzierung oder Kontrolle von untypischen Beschäftigungsformen in Europa. Heute ist dies anders, und die EU-Institutionen haben ihre Einstellung diesbezüglich geändert. Das Paradigma der „Flexi-Sicherheit“, das stark von der europäischen Beschäftigungsstrategie unterstützt wird, bringt ein neuartiges Verständnis von Flexibilität mit sich, das wesentlich positiver und aktiver ist als früher. Das Gleiche gilt für das europäische Konzept der Beschäftigungsqualität, das sich nicht nur auf die traditionellen Elemente im Zusammenhang mit Qualität aus der Sicht der Arbeitnehmer wie Beschäftigungsstabilität und gleichbleibenden Arbeitsbedingungen konzentriert, sondern auch andere Elemente, die traditionelle mit einem flexiblen Einsatz der Arbeitskräfte zu tun haben, einbezieht. Beide Konzepte sind gute Beispiele dafür, wie die Europäische Union mit neuen Paradigmen arbeitet, die von den Vorstellungen abweicht, auf deren Grundlage diese Richtlinie entwickelt wurde. Das jüngste Grüne Papier über die Modernisierung des

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Arbeitsrechtes um Angehen der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts geht in die gleiche Richtung.

Die Richtlinie 91/383/EWG ist nicht länger die „Insel“, die sie einmal als einzige bestehende europaweite Vorschrift und alleinige Umsetzungspolitik zur Zeitarbeit war. Vor dem neuen Hintergrund mit weiter entwickelten Maßnahmen zur Zeitarbeit auf Ebene der europäischen sozialen und Beschäftigungsgrundsätze und mit neuen Paradigmen und Einstellungen zu flexiblen Arbeitskräften müssen ihre Verknüpfungen und Übereinstimmungen mit dem restlichen europäischen Recht und der europaweiten Politik betont und überarbeitet werden. Andernfalls kann sich leicht die Situation einstellen, dass sie eine anachronistische Insel wird, ein Überbleibsel der Vergangenheit, das nur mehr Ansichten und Konzepte von Früher zum Ausdruck bringt.

V) Laut Artikel 2.1 ist das Ziel der Richtlinie 91/383/EWG, sicherzustellen, dass Zeitarbeiter im Hinblick auf Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz das gleiche Schutzniveau wie die anderen Arbeitnehmer des entleihenden Unternehmens und/oder der entleihenden Einrichtung genießen. Die Richtlinie konzentriert sich auf die Vorschriften zum Schutz von Zeitarbeitern und deren besonderen Rechten. Hingegen zielt dieses Ziel nicht auf die Ergebnisse dieser Maßnahmen, das Gesundheits- und Sicherheitsniveau, das sie genießen, ab. Es wird davon ausgegangen, dass diese Arbeitnehmer die gleichen Schutzmaßnahmen wie die restlichen Mitarbeiter genießen, was durch eine Reihe besonderer Vorschriften in der Richtlinie ergänzt wird. Dieser Mechanismus hat nicht sehr gut funktioniert, und zwar nicht nur wegen der Gründe, die bereits im Laufe dieses Berichts genannt wurden, wie der Begrenzung der Richtlinie und der schlechten Umsetzung nationaler Umsetzungsmaßnahmen. Die Tatsache, über einen Zeitarbeitsvertrag eingestellt zu sein, betrifft die Gesundheit der Arbeitnehmer auch auf andere Weise über die Exposition gegenüber arbeitsbedingten Gefahren hinaus. Akademische Forschungen erbringen derzeit eine zunehmende Anzahl von Studien, die relativ durchgängig zeigen, dass Zeitarbeit mit neu aufkommenden Risiken wie Stress, Angst, Burn-out Syndrom u.a. verknüpft ist. Die Richtlinie sollte auch auf diese Wirkung achten. Die Idee ist also, dass, sich die europäische Intervention, wenn eine wirkliche Gleichheit der Gesundheitsniveaus für diese Arbeiter angestrebt wird, nicht nur auf Sicherheitsfragen konzentrieren kann, sondern auch andere Elemente ihrer Arbeitsbedingungen und ihres rechtlichen Status angehen sollte. Eine tiefere Einbindung in die Vorschrift zu Zeitarbeit ist erforderlich, um alle diese Probleme direkt und effektiv anzugehen. Der Gedanke der Harmonisierung von Gesundheits- und Sicherheitsfragen aber auch des allgemeinen Vorschriftsrahmens für diese Arbeitnehmer scheint angebracht.

VI) Die Europäische Union nutzt die Technik relevante Aspekte auszumachen, die Einfluss auf den Gesundheits- und Sicherheitsschutz haben können – z.B. Jugendbeschäftigung und Zeitarbeit – und anschließend spezifische Maßnahmen für die Arbeitnehmer, die von ihnen betroffen sind, aufzustellen. Weil die europäische Union eine Vorreiterrolle in der Entwicklung von Gesundheits- und Sicherheitsgesetzen in Europa spielt, lautet der Schluss, dass die Union selbst neue spezifische Richtlinien zur Bewältigung dieser Gefahren entwickeln sollte.

Für Ausländerarbeit würde eine solche Maßnahme gut zu den anderen EU-Grundsätzen wie der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die das allgemeine Prinzip gleicher Rechte und der Nicht-Benachteiligung umfassen, und zur Politik der Nicht-Diskriminierung wegen der

## ENDGÜLTIGER BERICHT

nationalen Herkunft passen. Externe Unterverträge wirken sich auf die Dienstleistungsfreiheit aus, die Verbindung mit europäischem Recht ist also ebenfalls eindeutig.

Bisher haben nur wenige europäische Mitgliedsstaaten eine besondere Arbeitsschutzgesetzgebung für externe Unterverträge entwickelt. Andere Staaten haben bereits besondere Programme für Gastarbeiter umgesetzt. Aber allgemein könnte es sehr gut sein, dass ein Eingreifen der EU erforderlich wird, um angemessene Maßnahmen in allen Mitgliedsstaaten zu gewährleisten. Wir dürfen dabei die derzeitige quantitative Bedeutung dieser Gruppen von Arbeitnehmern nicht vergessen. Eine Verbesserung ihrer Sicherheit und ihres Gesundheitsschutzes würde eine deutliche Verbesserung der allgemeinen Lage in Europa mit sich bringen.

Ferner könnte die Entwicklung und praktische Prüfung einfacher und speziell zugeschnittener Lösungen für kleine und mittelständische Unternehmen auf europäischer Ebene unterstützt werden. Eine Hilfe durch Strukturfonds (ESF, EFRE) würde unterstreichen, dass die Sicherheits- und Gesundheitsschutzziele auch Teil der europäischen Ziele sind und finanzielle Unterstützung brauchen. Darüber hinaus lässt sich das Bewusstsein von Interessensvertretern und Projektorganisatoren verbessern. Mehr von der EU mitfinanzierte Projekte in diesem Bereich würden zudem den Lissabonner Prozess unterstützen.

VII) Ein kritischer Faktor für die Gesundheits- und Sicherheitsniveaus dieser Arbeitnehmer, der nicht in der Richtlinie betrachtet wurde, war die wirtschaftliche und vertragliche Schwäche der Arbeitnehmer, die über befristete Verträge oder eine Leiharbeitsagentur eingestellt sind. Diese Schwäche bringt eine geringere Resistenz gegen schlechte und unsichere Arbeitsbedingungen und eine größere Bereitschaft, Gesetzesverstöße zu übersehen, mit sich. Daher wäre ihre Situation, unabhängig von der Güte der nationalen Gesetzgebung zum Schutz ihrer Sicherheit bei der Arbeit, immer schlechter sein als die fest angestellter Arbeitnehmer, deren Beschäftigungssicherheit ihnen Widerstand und das Anbringen von Beschwerden erlaubt.

In vielen Mitgliedsstaaten nutzt das Arbeitsrecht die „Umwandlungstechnik“, mit der Beschäftigungsverträge in neue unbefristete Verträge geändert werden, wenn der Arbeitgeber gegen den gesetzlichen Rahmen für Zeitarbeit verstößt. Für Leiharbeit über Zeitarbeitsfirmen umfasst die Umwandlung normalerweise die Möglichkeit, direkt von der entleihenden Firma anstatt von der Vermittlungsagentur eingestellt zu werden. So haben die Arbeitnehmer einen Anreiz, diese Verstöße anzuzeigen. Allerdings führt diese Umwandlung in den meisten Fällen statt zu einer festen Anstellung zu einer größeren Abfindungssumme bei Auslaufen des Vertrages, da die Arbeitgeber diesen Arbeitnehmern ohnehin kündigen. Solche Techniken gehen weit über Sicherheits- und Gesundheitsschutzfragen hinaus und orientieren sich mehr am Kern der Vorschrift für den Beschäftigungsvertrag. Aus europäischer Rechtssicht würden diese Themen wohl am ehesten eine neue Richtlinie erfordern, die unter einem anderen Artikel des EG-Vertrags abgefasst sein sollte.

Nach Meinung des Verfassers würde man diese Verhandlungsschwäche am besten durch Kontrollsysteme zur Unterstützung von Zeitarbeitern innerhalb und außerhalb des Unternehmens angehen. Die Rolle der Arbeitnehmervertreter und der Gewerkschaften ist entscheidend, denn sie können die Umsetzung von Vorschriften ohne den Druck einer zukünftigen Vergeltungsmaßnahme kontrollieren und anzeigen. Das Gleiche lässt sich über

## ENDGÜLTIGER BERICHT

die Arbeitsaufsicht und andere Verwaltungsstellen sagen. Eine Änderung der Verhaltensmuster der Arbeitnehmer und Arbeitgeber scheint gleichermaßen schwierig, aber solche externen Akteure können die Befolgung der Arbeitsgesetzgebung am ehesten effektiv kontrollieren.

VIII) Zeitarbeitsagenturen haben keinen freien Zugang zum Dienstleistungsmarkt, sondern unterstehen in den meisten Ländern einem Lizenzsystem, nach dem sie eine Lizenz benötigen und eingetragen sein müssen, bevor sie ihren Betrieb aufnehmen können. Dieses System ist ein Schlüsselement des europäischen Zeitarbeitsmodells und deckt sich mit dem internationalen Recht zu diesem Bereich, insbesondere mit der ILO-Konvention 181 von 1997, die bei allen Vorschlägen europäischer Richtlinien zu Zeitarbeit präsent war. Diese Lizenz erfüllt eine Reihe von Funktionen auf dem Zeitarbeitsmarkt und dient insbesondere der Kontrolle, dass alle Agenturen geregelt sind und das Arbeitsrecht einhalten.

Obwohl die Lizenzerteilung ein Schlüsselement aller europäischen Gesetzgebungen zu Zeitarbeit ist, wird sie in der Richtlinie 91/383/EC ignoriert und nicht als Instrument zum Erreichen ihrer Ziele eingesetzt. Der Grund dafür liegt darin, dass die Richtlinie 91/383 ursprünglich als Teil eines Pakets aus drei Richtlinien zur Zeitarbeit entwickelt wurde und die Lizenzerteilung in den anderen beiden geregelt werden sollte, von denen eine die Arbeitsbedingungen und die andere den Wettbewerb auf dem Dienstleistungsmarkt behandeln sollte. Da schließlich nur eine Richtlinie aufgestellt wurde, blieb die Lizenzierung von Zeitarbeitsagenturen außerhalb der Reichweite der europäischen Harmonisierung und damit ein wichtiges Instrument für staatliches Eingreifen außerhalb des europäischen Rechts.

Der Vorschlag lautet, eine Vorschrift zur öffentlichen Lizenzierung von Zeitarbeitsagenturen in die Richtlinie aufzunehmen. Dabei muss die Erfüllung aller Gesundheits- und Sicherheitspflichten ein kritisches Element sein, damit Leiharbeitsfirmen auf dem nationalen Markt anbieten und miteinander konkurrieren dürfen. Der Einsatz traditioneller staatlicher Kontrollinstrumente für diesen Markt, wie die gesetzliche Betriebsgenehmigung und Eintragung in ein öffentliches Register, kann den öffentlichen Behörden bei der Kontrolle ordnungswidriger Agenturen helfen und diese vom Markt ausschließen und würde einen großen Anreiz für Zeitarbeitsfirmen bedeuten, um ihre Unfallverhütungsstrategien zu verbessern.

Dieser Einsatz der Lizenz als Instrument zur Erfüllung der Pflichten durch die Leiharbeitsagenturen im Bereich Gesundheitsschutz und Sicherheit würde natürlich eine gewisse Harmonisierung dieses Regulierungsaspekts der Zeitarbeit über Agenturen mit sich bringen. Nach Meinung dieses Experten ließe sich dies leicht machen: Die rechtliche Grundlage für eine solche Harmonisierung wäre die gleiche wie für Richtlinie 91/383/EG als Ganze, zumal sich die vorzuschreibenden Anforderungen ausschließlich auf die Leistung im Bereich Arbeitnehmerschutz beziehen würden und die gesetzliche Regelung dieser Lizenzen in den meisten Mitgliedsstaaten bereits sehr ähnlich ist.

IX) Einige Länderberichte bringen ihre Sorge bezüglich der Situation von befristet oder über Zeitarbeitsfirmen eingestellte Arbeitnehmer, wenn sie im Rahmen übernationaler Dienstleistungen in einen anderen Mitgliedsstaat entsendet werden, zum Ausdruck. Unter diesen Umständen ist es schwierig, die Anwendung der gesetzlichen Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu gewährleisten, insbesondere die Gesundheitsschutz- und Sicherheitsbedingungen. Die Kombination zeitlich von Leiharbeitsverhältnissen und der Arbeit in einem anderen Land als das des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers erhöht die

## ENDGÜLTIGER BERICHT

Wahrscheinlichkeit geringeren Schutzes und macht die Wahrnehmung der gesetzlichen Rechte schwieriger. Dieses Phänomen wird zunehmend häufiger, und mit der EU-Erweiterung haben die Unterschiede in den Beschäftigungsbedingungen zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten erneut deutlich zugenommen. Obwohl es bereits einige Bestimmungen zur Bewältigung dieser Situation gibt, die die Umsetzung der zentralen Vorgaben der nationalen Arbeitsgesetzgebung für Arbeitnehmer, die ihre Arbeit vorübergehend im Gebiet eines Mitgliedsstaates ausführen, durchsetzen, scheint diese Umsetzung in der Praxis schlechter als erwartet zu funktionieren. Man muss bedenken, dass diese länderübergreifenden Dienstleistungen per definitionem vorübergehend sind; das bedeutet, dass der entsandte Arbeitnehmer für kurze Zeit unter die Überwachung der nationalen Arbeitsbehörden gestellt wird. Die meisten Pflichten, die den Arbeitgebern durch die Richtlinie auferlegt werden, und ihre nationalen Umsetzungsmaßnahmen funktionieren mittel- und langfristig: Unterweisung, medizinische Kontrolle u.ä. Bisher wurde dazu kein Kollaborationssystem zwischen den verschiedenen Arbeitsbehörden eingerichtet. Darum können bei länderübergreifenden Dienstleistungen manche Rechte der Zeitarbeiter leicht verloren gehen. Man darf nicht vergessen, dass eine der Situationen, auf die die Richtlinie bezüglich entsandter Arbeitnehmer zur Anwendung kommt, eben die Situation von Arbeitnehmern ist, die einer entleihenden Firma außerhalb der Landesgrenzen zur Verfügung gestellt werden. Für die restlichen von der Richtlinie vorgesehenen Situationen ist es üblich, dass Arbeitnehmer mit befristetem Arbeitsverhältnis vorübergehend in andere Mitgliedsstaaten übertragen werden.

Man darf nicht vergessen, dass die Richtlinie zu entsandten Arbeitnehmern mehrere Jahre später als die hier von uns untersuchte verabschiedet wurde und dass es keine Absprache zwischen beiden Texten gibt. Erstere sieht die Umsetzung von Kernvorschriften für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz von entsandten Arbeitnehmern vor aber keine besondere Behandlung für Zeitarbeiter. Demzufolge lautet ein weiterer Vorschlag dieses Berichts, der Wahrnehmung der Rechte zum Arbeitsschutz von Zeitarbeitern bei übernationalen Dienstleistungen größere Aufmerksamkeit zu schenken.

X) Der Bedarf nach besseren Statistiken für ein besseres Verständnis der Situation zum Thema Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz für Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis und Leiharbeitsverhältnis ist ein verbreiteter Hinweis, der sich praktisch allen Länderberichten finden lässt. Wenngleich die Situation je nach Mitgliedsstaat unterschiedlich ist, lässt sie sich allgemein fast überall als unbefriedigend bezeichnen. Dementsprechend müssten Veränderungen vorgenommen werden, um den Arbeitsmarkt der einzelnen Mitgliedsstaaten unter dieser besonderen Perspektive besser einschätzen zu können. Allgemein gesprochen ist eine bessere Korrelation zwischen Risikofaktoren und Statistiken absolut notwendig. Sicherheits- und Gesundheitsschutzpolitik beruht auf der Erkennung von Risikofaktoren, deren Elemente im Zusammenhang mit der Arbeitsumgebung oder den Arbeitnehmern selbst die Gefährdung durch arbeitsbedingte Risiken beeinflusst. Es werden spezifische Maßnahmen entwickelt und praktisch umgesetzt. Um die Wirksamkeit dieser Maßnahmen zu kontrollieren, müssen maßgebliche Daten erfasst werden, um die tatsächliche Lage der Arbeitnehmer zu bewerten, die einer dieser spezifischen Gruppen angehören oder einer bestimmten gefährlichen Umgebung ausgesetzt sind. Das Problem scheint darin zu bestehen, dass die Elemente, die von den öffentlichen Behörden zur Organisation ihrer Informationssysteme für den Arbeitsmarkt genutzt werden, nicht mit denen übereinstimmen, die von den europäischen und nationalen Behörden als Risikofaktoren ausgemacht wurden.

**ENDGÜLTIGER BERICHT**

XI) Die Europäische Union sollte Forschungsmaßnahmen über die direkten Auswirkungen von psychologischem Stress auf die Gesundheit von Arbeitnehmern in untypischen Arbeitsverhältnissen im Allgemeinen bzw. in befristeten und Leiharbeitsverhältnissen im Besonderen, unterstützen, wenn das allgemeine Ziel des gleichen Gesundheits- und Sicherheitsschutzes erreicht werden soll.