



Arbeitnehmerüberlassung in der Pflege und Eingliederungshilfe – Problemstellungen und Lösungsansätze

Qualifiziertes und bedarfsgerecht einsetzbares Personal ist die wesentliche Grundlage, um eine wirksame und wirtschaftliche Leistungserbringung im Sozialwesen (hier insbesondere die Daseinsvorsorge in den Bereichen Pflege und Eingliederungshilfe) sicherzustellen.

Arbeitnehmerüberlassung sollte aus der eigentlichen Intention heraus Unternehmen die Möglichkeit geben, zeitweise auftretende „Arbeitsspitzen“ oder einzelne kurzfristige Ausfälle abzudecken. Zudem sollten Arbeitnehmenden Chancen eröffnet werden, in neuen Tätigkeiten Fuß zu fassen und den Übergang in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis beim Entleiher einzutreten.

Insbesondere durch einen sich kontinuierlich weiter zuspitzenden Fachkräfte-/Arbeitskräftemangel sind immer mehr Einrichtungen in zunehmendem Maße gezwungen, auf externes Personal zurückzugreifen. Und dies teilweise nicht nur um Arbeitsspitzen abzudecken oder kurzfristige Ausfälle zu kompensieren (um kurzfristig und übergangsweise die Personalschlüssel oder Fachkraftquoten sicherzustellen), sondern um den Regelbetrieb der Versorgung aufrecht zu erhalten. Auch wenn der Anteil der Stammebelegschaft zu Leiharbeitnehmenden in der Altenpflege nach wie vor überwiegt, so ist dennoch in den letzten Jahren ein Anstieg von 30 % zu verzeichnen.

Dieser verstärkte Rückgriff auf die Arbeitnehmerüberlassung bringt aufgrund unzureichender gesetzlicher Regulierungen für den sozialen Bereich mit seinen besonderen Rahmenbedingungen (wie z. B. stark eingeschränkte Marktmechanismen, die hohe gesellschaftliche sowie sozialpolitische Bedeutung und die besondere Verantwortung den Leistungsberechtigten gegenüber im Rahmen der Daseinsfürsorge) fehlgesteuerte Anreize und Entwicklungen mit sich.

Ferner wird die personelle Situation dadurch verschärft, dass Zeitarbeitsfirmen aktiv festangestelltes Personal aus den sozialen Einrichtungen abwerben, dieses als Leiharbeitnehmende beschäftigen und es zu einem Vielfachen der ursprünglichen entstandenen Lohnkosten zurück verleihen. Das Abwerben gelingt den Zeitarbeitsunternehmen, indem sie mit Gehältern deutlich über dem Tarifniveau und an individuelle Präferenzen angepasste „Wunsch-Arbeitszeiten“ werben. Die Mehrkosten für die Einrichtungen betragen (lt. Praxiserfahrung) zwischen 40 % und 200 % der Personalkosten je festangestellter Vollkraft. Diese Mehrkosten führen zu keinerlei Mehrwert für die Leistungsberechtigten.

Mit Sicherheit benötigen Einrichtungen Instrumentarien, um Belastungsspitzen abzufedern und Notlagen auszugleichen. Ob bzw. wie Arbeitnehmerüberlassung hier das richtige Instrument ist, wird innerhalb der Verantwortlichen diskutiert. Erforderlich ist deshalb eine

weitreichende Klärung von Fragen nach Rahmenbedingungen, die die Risiken der Fehlsteuerung, Unwirtschaftlichkeit und Gefährdung der Daseinsfürsorge vermeiden. Die prekäre Personal- und Kostensituation in den Einrichtungen darf jedenfalls nicht weiter durch ungenügend regulierte Arbeitnehmerüberlassung verschärft werden.

1. Problemdarstellung

a) **Arbeitsatmosphäre und Arbeitsbedingungen in der Organisation**

Zunehmende Arbeitnehmerüberlassung verschlechtert die Arbeitsbedingungen für das festangestellte Personal und deren Belastungen nehmen zu, da unattraktive Schichten an Wochenenden, Feiertagen und nachts kompensiert werden müssen. Zudem müssen festangestellte Mitarbeitende regelmäßig Einarbeitungen für die Mitarbeitenden aus den Zeitarbeitsfirmen leisten. Es besteht das Risiko der Spaltung der Belegschaft und die Motivation der festangestellten Mitarbeitenden leidet immens unter diesen Bedingungen. Verstärkt durch die aggressive Abwerbung durch Zeitarbeitsfirmen kann es höhere Fluktuation oder weitere Abwanderung zur Folge haben.

b) **Risiken zur Sicherstellung der Qualität**

Es entstehen zusätzliche Risiken hinsichtlich der Qualität der Arbeit. Das betrifft im Grundsatz nicht die formale Qualifikation als solche. Vielmehr geht es um einrichtungsbezogenes/personenbezogenes Fachwissen. Zudem wird die Beziehungsarbeit zu den Leistungsberechtigten durch den häufigen Wechsel des Personals beeinträchtigt. Feste Bezugspersonen sind für das vulnerable Klientel der Einrichtungen unerlässlich, um effektive Sicherheit und Struktur im Alltag zu ermöglichen.

c) **Finanziellen Risiken und Folgen durch unregulierte Arbeitnehmerüberlassung:**

Die unregulierte Arbeitnehmerüberlassung führt im Sozialwesen zu immensen Aufwendungen. Sie werden verursacht durch höhere Gehälter der Leiharbeitnehmenden und hohe Gewinnmargen der Zeitarbeitsfirmen für die Entleiherung sowie zusätzliche Vermittlungshonorare bei der Übernahme von Leiharbeitnehmenden. Zudem belasten die hohen Aufwendungen die Strukturen im Sozialwesen und damit auch die öffentlichen Haushalte, ohne dass für die Leistungsberechtigten mehr Personal zur Verfügung steht oder eine höhere Qualität erreicht wird.

d) **Weitere Verschärfung des Personalmangels**

Die Leiharbeit kann zunächst für eine Entlastung in angespannten Personalsituationen sorgen. Wir erleben aber, dass sie zunehmend als „Katalysator“ für den Personalmangel in den Einrichtungen wirkt. Zu einer meist selbstbestimmteren Einsatzplanung kommt für Leiharbeitnehmende inzwischen auch ein durchschnittlich deutlich höheres Entgeltniveau hinzu. Dies lässt ein weiteres Abwandern von Pflegekräften erwarten.

e) **Ausbildung**

Die Ausbildung der dringend benötigten Fachkräfte im Sozialwesen wird ausschließlich durch die Einrichtungen geleistet. Leiharbeitsunternehmen leisten hierzu keinen Beitrag. Damit führt der Einsatz von deutlich teurerem Leiharbeitspersonal neben der Ausbildung zu einer doppelten Belastung für die Einrichtungen.

2. Mögliche Lösungsansätze

➔ **Beschränkung und Regulierung der gewerblichen Leiharbeit**

Wir sprechen uns für eine konsequente Begrenzung der gewerblichen Leiharbeit auf das notwendige Maß aus, das erforderlich ist, um unvorhergesehene Belastungsspitzen oder kurzfristige Personalausfälle zu kompensieren. Hierfür sind gezielte gesetzliche Maßnahmen notwendig. Anbietern von Leiharbeit sollten keine Fehlsteuerungsanreize gesetzt werden, indem beispielsweise Leiharbeitnehmenden die gleichen Arbeitsverpflichtungen wie für Stammpersonal auferlegt werden. Dies betrifft auch eine notwendige gesetzliche Begrenzung der Vermittlungshonorare bei der Übernahme von Leiharbeitskräften durch Pflege- und Eingliederungshilfeeinrichtungen oder durch Beteiligung von Leiharbeitsunternehmen an den Ausbildungskosten per Umlage. Zudem sollten Zeitarbeitsfirmen dazu verpflichtet werden, Transparenz bzgl. der Qualifikation der Leiharbeitnehmenden, der Gewinnmargen und weiterer struktureller Rahmenbedingungen herzustellen damit Träger nicht strukturell benachteiligt werden. Als „Ultima Ratio“ müsste ein grundsätzliches Verbot der gewerblichen Leiharbeit geprüft werden. Davon ausgenommen sollte dann eine zweckmäßige Arbeitnehmerüberlassung zwischen den Leistungserbringern sein.

➔ **Finanzielle Risiken von Leiharbeit reduzieren**

Es braucht strukturell und fiskalisch regulierende, bundesrechtliche Rahmenbedingungen, die es der Selbstverwaltung ermöglichen, die Arbeitnehmerüberlassung vor Ort effizient und effektiv im Sinne einer bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Leistungserbringung gestalten zu können.

Als konkrete Lösungsansätze wären vorstellbar:

- Die Entleihgebühr sollte rechtlich begrenzt werden. Als Bemessungsgrundlage könnte hierfür das Entgeltniveau des Stammpersonals der Einrichtungen, zzgl. eines angemessenen Zuschlags für das Leiharbeitsunternehmen herangezogen werden.
- Werden Leiharbeitnehmende bei einer Einrichtung in eine Festanstellung übernommen, sollte das Vermittlungshonorar auf maximal 15 Prozent des Jahresbruttoeinkommens (vgl. Urteil 10.03.2022 III ZR 52/21 und Urteil 10.11.2011 III ZR 77/11) beschränkt werden. Ggf. sollte ein stufenweise degressives Vermittlungshonorar (z. B. nach Verweildauer in der Einrichtung) eingeführt werden.
- Werden Arbeitnehmende von Zeitarbeitsfirmen aus Einrichtungen abgeworben, sollte ein Entleihen an dieselbe Einrichtung für eine bestimmte Zeitdauer ausgeschlossen sein.

05.05.2023