

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Stellungnahme

4/2011

Ausgewählte Beratungsergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Europäischen Union

Konsequenzen für den deutschen Arbeitsmarkt

Timo Baas

Elke Jahn

Marion König

Joachim Möller

Kerstin Ziegler

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen
vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des
Deutschen Bundestags am 4. April 2011

Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Europäischen Union

Konsequenzen für den deutschen Arbeitsmarkt

Timo Baas

Elke Jahn

Marion König

Joachim Möller

Kerstin Ziegler

Mit der Publikation von Stellungnahmen zu öffentlichen Anhörungen der parlamentarischen Gremien des Bundes und der Länder oder zu aktuellen, zentralen Themen der Arbeitsmarktpolitik will das IAB der Fachöffentlichkeit und der externen Wissenschaft einen Einblick in seine wissenschaftliche Politikberatung geben.

IAB intends to give professional circles and external researchers an insight into its scientific policy advisory services by publishing comments on the public hearings of parliamentary committees of the Federal Government and the Federal States and on current central topics of labour market policy.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	4
Abstract	4
1 Allgemeine Einschätzung	6
2 Zu einzelnen Punkten der Anträge	10
2.1 Stellungnahme zu den Forderungen bezüglich eines Mindestlohnes, Abschnitt III.1.b. des Antrages der Fraktion der SPD sowie II.3. des Antrages der Fraktion Die Linke	10
2.2 Stellungnahme zu den Forderungen bezüglich der Bedingungen für die Arbeitnehmerüberlassung, Abschnitte II. 1.a und II. 1.c. des Antrages der Fraktion der SPD sowie Abschnitt I 3. Absatz in Verbindung mit Abschnitt II.2. des Antrages der Fraktion Die Linke	12
2.3 Stellungnahme zur Forderung bezüglich der Beauftragung von Studien zur Wirkung der Freizügigkeitsregelungen, Abschnitt II.5 des Antrages der Fraktion Die Linke	15
Literatur	15

Zusammenfassung

In seiner Stellungnahme zu den Anträgen der SPD-Fraktion und der Fraktion Die Linke zu der am 1. Mai 2011 in Kraft tretenden Arbeitnehmerfreizügigkeit in der Europäischen Union geht das IAB im ersten Teil auf die Folgen der asymmetrischen Anwendung der Übergangsfristen, das Problem der Erstellung von Wanderungsprognosen und auf die Schätzung der Arbeitsmarkteffekte der Migration ein. Grundsätzlich ist eine Projektion der Zuwanderung unter anderem wegen der möglichen Umlenkung bisheriger Migrationsströme mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Dies gilt auch für das Qualifikationsniveaus der zukünftigen Migranten. Eine Abschätzung der Arbeitsmarktwirkung der Migration setzt deshalb einen Kranz von Annahmen voraus, die nur teilweise empirisch belegt sind. Das IAB teilt zwar die Einschätzung des SPD-Antrags, dass die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit in den Ländern, die die Arbeitsmärkte bereits geöffnet haben, zu keinen Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt geführt hat. Ob dies aber auf klare Regelungen zu Lohn- und Arbeitsbedingungen zurückzuführen ist, kann aus wissenschaftlicher Sicht zum gegebenen Zeitpunkt nicht beurteilt werden.

Im zweiten Teil der Stellungnahme äußert sich das IAB zu den Forderungen der Fraktionen der SPD und der Linken, einen flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohn einzuführen sowie das Prinzip „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ insbesondere auch für die Leiharbeit anzuwenden.

Angesichts der zu erwartenden Wanderungsbewegungen befürwortet das IAB ein Monitoring der Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Abstract

In its statement on the petitions filed by the Social Democrats' (SPD) and the Left (Die Linke) parliamentary parties on the liberalisation of labour mobility in the European Union, coming into effect on 1st May 2011, the Institute for Employment Research (IAB) addresses, firstly, the consequences of an asymmetric implementation of transition periods, the problem of predicting flows of migration, and the estimation of labour market effects of migration. In general, projections of immigration are subject to considerable uncertainty, which is *inter alia* due to possible redirection of flows of migration. The same holds for qualification levels of future migrants. Estimating the labour market impact of migration therefore requires a bundle of assumptions that can be only in part based on empirical evidence. The IAB indeed agrees to the SPD petition's assessment that full labour mobility has not created particular labour market distortions in those countries that have already opened their labour markets. However, it cannot yet be assessed scientifically whether this can be assigned to clear regulation of wages and working conditions.

In the second part of this statement, the IAB comments on claims of the SPD and Die Linke parliamentary groups for the introduction of minimum wages and for an application of the principle of “equal wage for equal work in equal places” also, in particular, to the temporary work sector.

In the light of expectable flows of migration, the IAB recommends a monitoring of the effects of free labour mobility.

1 Allgemeine Einschätzung¹

Das IAB hat in verschiedenen Studien unter anderem für das Bundeswirtschaftsministerium, die EU-Kommission und die Friedrich-Ebert-Stiftung die Arbeitsmarktwirkung der Migration aus den neuen Mitgliedsländern analysiert. In Teil I Abschnitt 3 des Antrages der SPD-Fraktion wird auf die unklaren Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit hingewiesen. Ein in diesem Sinne weitergehender Absatz befindet sich auch im Antrag der Fraktion Die Linke (Teil I Absatz 5).

Im Folgenden wird sowohl auf die Folgen der asymmetrischen Anwendung der Übergangsfristen, das Problem der Erstellung von Wanderungsprognosen als auch auf die Schätzung der Arbeitsmarktwirkung der Migration eingegangen. Grundsätzlich ist eine Projektion der Zuwanderung unter anderem wegen der möglichen Umlenkung bisheriger Migrationsströme mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. Dies gilt auch für das Qualifikationsniveau der zukünftigen Migranten. Eine Abschätzung der Arbeitsmarktwirkung der Migration setzt deshalb einen Kranz von Annahmen voraus, die nur teilweise empirisch belegt sind. Das IAB teilt zwar die Einschätzung des SPD-Antrags, dass die volle Arbeitnehmerfreizügigkeit in den Ländern, die die Arbeitsmärkte bereits geöffnet haben, zu keinen Verwerfungen auf dem Arbeitsmarkt geführt hat. Ob dies aber auf klare Regelungen zu Lohn- und Arbeitsbedingungen zurückzuführen ist, kann aus wissenschaftlicher Sicht zum gegebenen Zeitpunkt nicht beurteilt werden. Es ist jedoch wahrscheinlich, dass der wirtschaftliche Aufschwung in Großbritannien und Irland zwischen 2004 und 2008 die Integration der Migranten in den Arbeitsmarkt erleichtert hatte.

Folgen der Inanspruchnahme der Übergangsfristen

Die Übergangsfristen wurden von den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU-15 sehr unterschiedlich in Anspruch genommen. Während einzelne Länder wie Großbritannien, Irland und Schweden ihre Arbeitsmärkte bereits 2004 vollständig geöffnet haben, werden in Deutschland und Österreich die Übergangsfristen bis zum 1. Mai 2011 größtenteils aufrechterhalten. Die Osterweiterung hat deshalb nicht nur einen deutlichen Anstieg der Migration aus den neuen Mitgliedsstaaten, sondern auch eine Umlenkung der Migrationsströme bewirkt. Im Durchschnitt der Jahre 2004 bis 2009 ist die ausländische Bevölkerung aus den acht neuen Mitgliedsstaaten (NMS-8) in den EU-15-Staaten um 250.000 Personen pro Jahr gewachsen. Zugleich ist der Anteil der klassischen Zielländer für die Migration, Deutschland und Österreich, von rund 60 Prozent vor der Erweiterung auf 30 Prozent der Migrationsströme aus den NMS-8 gesunken, während auf Großbritannien und Irland mehr als 60 Prozent entfielen. Aufgrund dieser Umlenkungseffekte ist die Antwort auf die Frage, welche Folgen das Auslaufen der Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit für die Migration aus den EU-8 nach Deutschland und Österreich haben

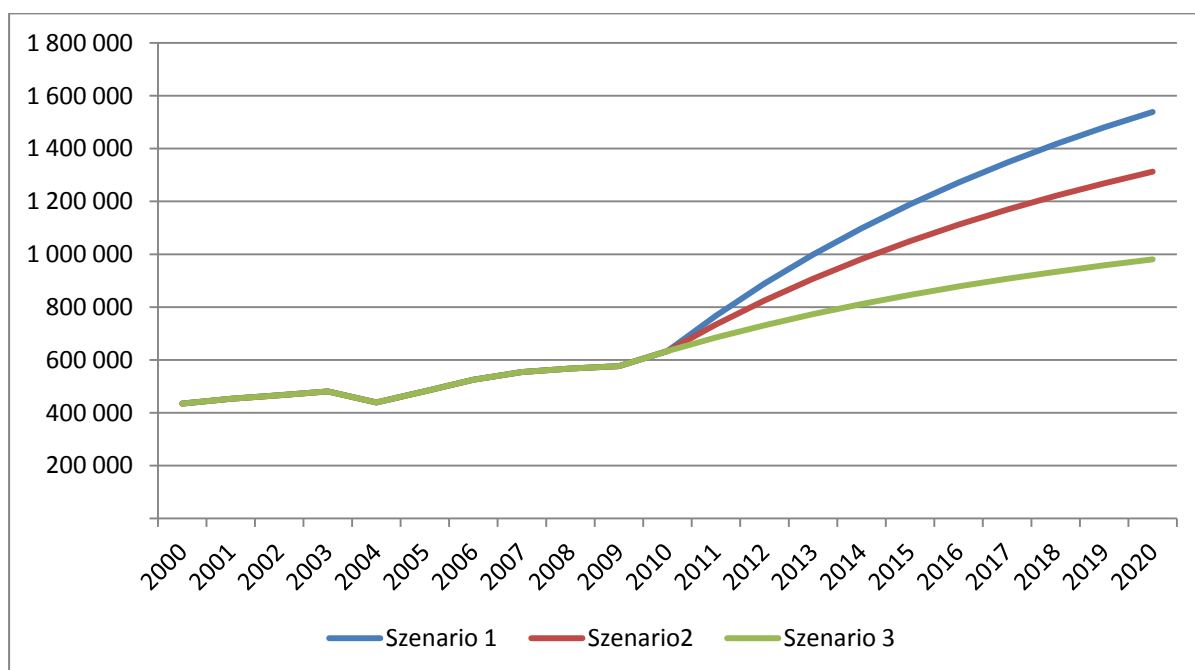
¹ Stellungnahme zu den jeweiligen Abschnitten „I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:[...]“ der beiden Anträge.

wird und welche Arbeitsmarktwirkungen sich dort ergeben werden, mit einer erheblichen Unsicherheit verbunden.

Projektion der Zuwanderung

Eine ökonomische Analyse der Auswirkungen des Auslaufens der Übergangsfristen setzt eine Vorstellung über die Größenordnungen des Migrationspotenzials voraus. Da ein historischer Präzedenzfall für eine selektive Anwendung von Übergangsfristen nicht vorliegt, ist aufgrund der unbekanntem Umlenkungseffekte jedoch keine Prognose für einzelne Zielländer möglich. Stattdessen ist von Baas/Brücker (2010) eine Prognose für die EU-15 insgesamt erstellt worden. Nach dieser Prognose würde die Zuwanderung aus den NMS-8 in die EU-15 im Zuge der Öffnung und wirtschaftlichen Erholung wieder auf 250.000 Personen pro Jahr ansteigen und sich dann schrittweise abschwächen. Im Jahr 2020 würde eine ausländische Bevölkerung aus den NMS-8 von 3,9 Millionen Personen in der EU-15 erreicht werden. Unter der Annahme, dass auf Deutschland wieder wie im Jahr 2000 ein Anteil von 60 Prozent an der Zuwanderung aus den NMS-8 in die EU-15 entfiele, würde sich die Zuwanderung zunächst auf 134.000 Personen pro Jahr belaufen, bei einem Anteil von 45 Prozent auf 101.000 Personen pro Jahr. Langfristig, das heißt im Jahr 2020, würde die Zahl der in Deutschland lebenden Staatsbürger aus den NMS-8 auf 1,54 beziehungsweise 1,31 Millionen Personen ansteigen. Blicke der Anteil Deutschlands an der Zuwanderung aus den NMS-8 in die EU-15 dagegen konstant, ergäbe sich nur eine Zuwanderung von 51.000 Personen pro Jahr und im Jahr 2020 eine aus den NMS-8 stammende Bevölkerung von 980.000 Personen (vergleiche Abbildung 1).

Abbildung 1
Erwerbepersonen aus den NMS-8 gemäß der Migrationsszenarien



Quelle: Baas/Brücker 2010

Die Struktur der Zuwanderung nach Großbritannien und Irland spricht dafür, dass auch die nach dem 1. Mai 2011 nach Deutschland kommenden Personen überwiegend jung, gut qualifiziert und motiviert sind. So waren 83 Prozent der Zuwanderer nach Großbritannien unter 35 Jahren. Die Erwerbsquote dieser jungen Migranten in Großbritannien übertrifft mit 85,4 Prozent den Wert der Einheimischen.

Die Bürger aus den am 1. Mai 2004 beigetretenen NMS-8-Ländern sind generell gut ausgebildet. Sie weisen im Vergleich mit den Bürgern in Großbritannien und Deutschland im Durchschnitt ein ähnliches, wenn nicht sogar höheres Bildungsniveau auf. Der Anteil der Hochschulabsolventen ist nach dem ISCED-Standard² deutlich höher als der vergleichbare Anteil in Großbritannien und Deutschland (vergleiche Tabelle 1). Es bleibt jedoch offen, inwieweit die Bildungsabschlüsse in Deutschland anerkannt und damit das Potenzial der Migranten vollständig genutzt werden kann.

Tabelle 1
Schüler/Studenten in den einzelnen Bildungsbereichen nach ISCED

	ISCED-Stufe 0	ISCED-Stufe 1	ISCED-Stufe 2	ISCED-Stufe 3	ISCED-Stufe 4	ISCED-Stufen 5-6
	Vor-schulische Bildung	Primarbereich	Sekundarbereich I	Sekundarbereich II	Post-sekundäre Bildung	Tertiärbereich
• in Prozent aller Schüler/Studenten						
Deutschland	14,6	19,6	30,4	17,7	3,5	13,6
Vereinigtes Königreich	8,0	32,4	17,8	24,6	0,2	16,9
Tschechische Republik	13,7	21,4	20,2	22,5	4,0	18,3
Estland	16,0	24,3	15,8	18,8	2,8	22,2
Lettland	13,7	23,5	16,5	20,1	0,6	25,6
Litauen	10,6	16,4	33,4	13,7	1,1	24,8
Ungarn	14,7	18,0	20,5	24,6	3,4	18,8
Polen	9,6	26,3	16,3	20,7	3,1	24,0
Slowenien	10,4	22,9	15,5	24,0	0,5	26,7
Slowakei	11,9	18,7	25,8	24,2	0,3	19,1
Bulgarien	15,4	19,5	19,6	25,4	0,6	19,6
Rumänien	14,3	19,0	20,3	22,2	1,0	23,2

Quelle: Eurostat (Stichtag: 1.1.2008).

² ISCED steht für *International Standard Classification of Education*.

Arbeitsmarkteffekte

Auf Grundlage eines angewandten Gleichgewichtsmodells sind in derselben Studie die Folgen der Zuwanderung für Arbeitsmarkt, Gesamtwirtschaft und sektorale Struktur simuliert worden. Mit gravierenden negativen Auswirkungen auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft ist demnach nicht zu rechnen.

Die Migration von NMS-8-Bürgern nach der Öffnung der Arbeitsmärkte im Mai 2011 führt zu einer Erhöhung des Bruttoinlandsproduktes (BIP) sowie einer Erhöhung des BIP pro Kopf. Vorübergehend treten eine geringfügige Erhöhung der Arbeitslosigkeit und – im Vergleich zu einem Referenzszenario ohne Zuwanderung – sinkende Löhne auf. Durch die starke Zuwanderung von Migranten im erwerbsfähigen Alter erhöht sich die Zahl der Erwerbspersonen wesentlich stärker als die der Bevölkerung. Daher ermitteln Baas/Brücker (2010) eine Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens.

Auch wenn die Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt in der Simulationsstudie nicht unwesentlich durch die Löhne getragen werden (vergleiche Tabelle 2), bedeutet dies keineswegs einen (relativen) Rückgang der Löhne der inländischen Beschäftigten insgesamt. Ein Großteil der Anpassungslast wird von den Migranten selbst – auch den bereits im Lande befindlichen – getragen, da sie eine niedrigere Entlohnung als vergleichbare Inländer erhalten. Dennoch kann es auch Gruppen im deutschen Arbeitsmarkt geben, die tendenziell zu den Verlierern gehören. Dies könnte nach Brücker et al. (2009) insbesondere Gruppen betreffen, deren Tätigkeiten relativ einfach durch EU-8-Migranten übernommen werden können. Bei der Berechnung der Lohn- und Beschäftigungseffekte unterstellen die vorliegenden Studien die Qualifikationsstruktur der bereits in Deutschland lebenden NMS-8-Migranten. Falls die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer ab Mai 2011 davon abweichen sollte, müssten die Ergebnisse entsprechend modifiziert werden. Es erscheint plausibel, dass der unbeschränkte Arbeitsmarktzugang und der vergleichsweise hohe Bildungsstand junger NMS-8-Bürger tendenziell zu einer stärkeren Zuwanderung besserqualifizierter führen.

Tabelle 2
Makroökonomische Effekte der Öffnung der Arbeitsmärkte 2011

	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
	Veränderung zum Basisszenario in Prozent		
Bruttoinlandsprodukt (BIP)	1,16	0,80	0,41
BIP pro Kopf	0,20	0,09	0,04
Konsum	1,19	0,83	0,42
Steuern	1,19	0,83	0,42
Exporte Intra-EU	1,06	0,74	0,38
Exporte Extra-EU	1,16	0,81	0,41
Importe Intra-EU	1,35	0,94	0,48
Importe Extra-EU	1,28	0,89	0,46
Löhne	-0,40	-0,28	-0,15
Erwerbspersonen	1,65	1,15	0,59
	Veränderung zum Basisszenario in Prozentpunkten		
Arbeitslosenquote	0,20	0,14	0,07

Quelle: Baas/Brücker 2010

2 Zu einzelnen Punkten der Anträge

2.1 Stellungnahme zu den Forderungen bezüglich eines Mindestlohnes, Abschnitt III.1.b. des Antrages der Fraktion der SPD sowie II.3. des Antrages der Fraktion Die Linke

In beiden Anträgen werden die Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns sowie die Aufnahme aller Branchen in das Arbeitnehmerentendegesetz gefordert.

Zur Wirkung von Mindestlöhnen auf Löhne und Beschäftigung

Bei der Beurteilung eines Mindestlohns ist zwischen Lohn- und Beschäftigungswirkungen zu unterscheiden. Unstrittig ist, dass ein wirksamer Mindestlohn die Löhne der Betroffenen erhöht und somit grundsätzlich geeignet ist, die Lohnungleichheit im Niedriglohnbereich zu reduzieren. Mögliche Beschäftigungswirkungen eines Mindestlohns dürfen allerdings nicht vernachlässigt werden. Dabei kommen zwei gegensätzliche Wirkungsmechanismen zum Tragen: Ein Mindestlohn erhöht einerseits die Lohnkosten und macht die Beschäftigung für die Unternehmen unter sonst gleichen Bedingungen weniger profitabel. Damit können Jobchancen von Beschäftigten mit niedriger Produktivität sinken und Arbeitsplätze verloren gehen. Dies könnte beispielsweise in der Arbeitnehmerüberlassung stärker der Fall sein als in anderen Branchen, da Leiharbeiter tendenziell eher niedrig-qualifiziert sind und oft schon vor ihrer Beschäftigung in der Leiharbeit längere Arbeitslosigkeitsdauern hatten

(Lehmer/Ziegler 2010), somit also eine geringere Bindung zum Arbeitsmarkt aufweisen als Beschäftigte in anderen Branchen (vergleiche zur Leiharbeit auch den nächsten Abschnitt). Andererseits sind auch arbeitsangebotsseitige Effekte bei Einführung eines Mindestlohns zu berücksichtigen. Ein Mindestlohn erhöht die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme oder führt zu einer stärkeren Bindung an den Arbeitsplatz. Dies ist dann relevant, wenn Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt Marktmacht besitzen. Falls nicht eine Tarifbindung dagegen steht, können sie den Lohn unter ein Niveau drücken, das unter der Grenzproduktivität liegt. Je segmentierter, differenzierter und intransparenter – also unvollkommener – der Arbeitsmarkt ist, desto geringer werden die für den einzelnen Arbeitnehmer de facto offenstehenden Beschäftigungsmöglichkeiten und desto stärker wird tendenziell die Marktmacht der Unternehmen. In einer solchen Situation kann ein Mindestlohn einen Impuls zu mehr Beschäftigung geben, da offene Stellen schneller besetzt werden. Darüber hinaus ist es auch möglich, dass die Motivation und Produktivität bereits beschäftigter Arbeitnehmer durch die verbesserte Entlohnung steigt.

Die Wirkungsrichtung der Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen hängt davon ab, ob der Nachfrage- oder der Angebotseffekt dominiert.

Die Beschäftigungswirkungen sind ungünstig, wenn eine kritische Höhe des Mindestlohns überschritten wird. Bei einer flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohnhöhe von 10 Euro muss davon ausgegangen werden, dass die negativen Auswirkungen, vor allem in Ostdeutschland, überwiegen und bestehende Beschäftigungsverhältnisse abgebaut beziehungsweise neue verhindert werden. Bei einer moderaten Höhe eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns dürfte das Risiko von Jobverlusten hingegen gering sein. Hier könnten sogar die geschilderten positiven Angebotseffekte zum Tragen kommen. So zeigt die kürzlich veröffentlichte umfassende Berkeley-Studie für die USA, dass dort ein nationaler Mindestlohn von heute 7,25 US-Dollar – der in einzelnen Bundesstaaten wie in Washington mit 8,55 US-Dollar noch deutlich höher liegt – offenbar keine negativen Beschäftigungswirkungen hatte.

Sektorale Unterschiede

Die Wirkungen eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns werden sich stark nach Regionen, Sektoren beziehungsweise Wirtschaftszweigen unterscheiden, da diese ganz unterschiedliche Rahmenbedingungen aufweisen. So sind die einzelnen Branchen durch sehr unterschiedliche Anteile von Niedriglohnbeschäftigung gekennzeichnet. Die Niedriglohnanteile variieren zudem gruppenspezifisch. Stärker betroffen sind Geringqualifizierte, Jüngere, Frauen sowie Personen mit Migrationshintergrund.

Mindestlöhne allgemein oder auf Branchenebene?

Werden in allen Branchen auf Grundlage des Arbeitnehmerentsendegesetzes unterschiedlich hohe Mindestlöhne für allgemeinverbindlich erklärt, so führt dies zu einer Unübersichtlichkeit der Regelungen. Da beim Entsendegesetz die Zuordnung

einer Firma zu einer Branche nach ihrer „Haupttätigkeit“ erfolgt und diese Klassifikation vermutlich Spielräume eröffnet, könnte dies Firmen zu „Umklassifizierungen“ veranlassen, um höhere Mindestlöhne zu umgehen. Weitere Folgen wäre eine Erschwerung der Kontrolle der Einhaltung der Regelung und somit auch ein Anreiz, die Mindestlohnregelungen zu unterlaufen. Damit wäre niemandem gedient.

Sinnvoller als die Aufnahme einer großen Zahl unterschiedlicher Branchen in das Entsendegesetz mit jeweils unterschiedlichen Regelungen erscheint aus diesen Gründen eine allgemeine gesetzliche Lohnuntergrenze. Ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn ist gerade für solche Branchen mit einem hohen Anteil an Niedriglohnbeschäftigten von Bedeutung, in denen der gewerkschaftliche Organisationsgrad gering ist. Diese Branchen können aufgrund des fehlenden Tarifbindungsgrades von 50 Prozent nicht in das Arbeitnehmerentsendegesetz in seiner jetzigen Fassung aufgenommen werden. Es bestünde zwar die Möglichkeit, in diesen Fällen branchenspezifische Mindestlöhne durch die Aufnahme in das Mindestarbeitsbedingengesetz einzuführen. Dieses Gesetz hat allerdings in seiner aktuellen Form noch keine Anwendung gefunden.

Für Branchen mit einem hohen Tarifbindungsgrad, die eine Aufnahme in das Entsendegesetz beantragen können, könnte eine über den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn hinausgehende Lohnuntergrenze vereinbart werden, wenn dies nach den jeweiligen Gegebenheiten sinnvoll erscheint.

Aus Sicht der Arbeitsmarktforschung sollte bei einem allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn für einen Übergangszeitraum eine nach alten und neuen Bundesländern differenzierte Höhe angestrebt werden. Dabei ist mit Augenmaß vorzugehen, da sonst Jobverluste drohen. Des Weiteren sprechen Forschungsergebnisse und Erfahrungen aus anderen Ländern dafür, besondere Regelungen für jugendliche Arbeitnehmer zu treffen.

2.2 Stellungnahme zu den Forderungen bezüglich der Bedingungen für die Arbeitnehmerüberlassung, Abschnitte II. 1.a und II. 1.c. des Antrages der Fraktion der SPD sowie Abschnitt I 3. Absatz in Verbindung mit Abschnitt II.2. des Antrages der Fraktion Die Linke

In beiden Anträgen wird die Anwendung des Prinzips „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ insbesondere auch für die Leiharbeit gefordert. Die Fraktion der SPD beantragt zudem, dass sittenwidrige Bezahlung auch bei den nach Deutschland entsandten Arbeitnehmern nach den in Deutschland geltenden Maßstäben beurteilt wird.

Im Bereich der grenzüberschreitenden Leiharbeit könnte es zu einer starken Inanspruchnahme der Regelungen zur Entsendung von Arbeitnehmern kommen. Grundsätzlich dürften auch in diesem Bereich keine sittenwidrigen Löhne gezahlt werden, da die Entsenderichtlinie der EU-Kommission ausdrücklich die Gültigkeit

nationaler Gesetze hervorhebt. Eine Durchsetzung dieses Verbotes ist jedoch schwierig, da die Sittenwidrigkeit der Löhne im Einzelfall per Gericht festgestellt werden muss.

Die Anträge beziehen sich auch auf die generelle Einführung eines Equal-Pay-Gebots in der Arbeitnehmerüberlassung. Im Folgenden soll das Equal-Pay-Prinzip grundsätzlich bewertet werden.

Das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) vom 01.01.2003 enthält mit dem sogenannten „Equal-Pay-Gebot“ (§ 9 Nr. 2, § 10 Abs. 4 AÜG) ein Diskriminierungsverbot. Danach ist ein Leiharbeitsunternehmen grundsätzlich verpflichtet, den Leiharbeitskräften dieselbe Vergütung zu zahlen, die sie bei dem entleihenden Unternehmen erhalten würden. Die Bestimmung im AÜG enthält aber eine entscheidende Einschränkung: Equal Pay greift nicht, wenn auf Grund beiderseitiger Tarifgebundenheit oder einer arbeitsvertraglichen Verweisungsklausel im für das Leiharbeitsverhältnis maßgebenden Tarifvertrag eine niedrigere Vergütung vorgesehen ist. Dies führt dazu, dass das Prinzip der gleichen Bezahlung in der Regel nicht eingehalten wird, das heißt ein Leiharbeiter erhält typischerweise einen geringeren Lohn als der, den direkt im Entleihbetrieb Beschäftigte für eine vergleichbare Tätigkeit erhalten (Jahn 2009/ 2010).

Die Umsetzung von Equal Pay unterliegt in der Praxis der Schwierigkeit, einen vergleichbaren Stammarbeiter zu definieren. Erstens ist nicht eindeutig, ob Arbeitnehmer, die die gleiche Tätigkeit ausüben, auch gleich produktiv sind. Unterschiede in der Produktivität können sich etwa ergeben, weil Stammarbeitskräfte über eine längere Berufserfahrung, eine höhere Motivation, längere Betriebszugehörigkeit oder mehr firmenspezifisches Humankapital verfügen können. Zweitens ist zu fragen, was bei einer vergleichbaren Entlohnung zu berücksichtigen ist. So enthält ein Arbeitsvertrag neben der Entlohnung auch Bestandteile wie Urlaubsansprüche und Sozialleistungen (Betriebsrente, Freistellung wegen Erkrankung des Kindes, besondere Kündigungsfristen, Gewinnbeteiligungen etc.), die in finanzielle Äquivalente umzurechnen wären.

Bei Equal Pay in der Zeitarbeit ab dem ersten Einsatztag ist zu befürchten, dass für manche Personengruppen die Einstiegshürde in den Arbeitsmarkt zu groß wird. So waren im Jahr 2010 29 Prozent der Leiharbeitnehmer ohne Berufsausbildung, bei weiteren 17 Prozent war die Ausbildung unbekannt. Die tendenziell niedrige Qualifikation der Leiharbeitnehmer spiegelt sich auch darin wider, dass ein Drittel als Hilfspersonal beschäftigt war. Gerade für diese Personen, die auch einem hohen Arbeitsloskeitsrisiko unterliegen, wäre die Möglichkeit, durch Zeitarbeit einen Einstieg in den Arbeitsmarkt zu finden, wesentlich vermindert.

Allerdings erscheint die Forderung nachvollziehbar, die Löhne von Leiharbeitnehmern nach einer gewissen (Einarbeitungs-)Frist an die Bezahlung der Kollegen in den Entleihbetrieben anzupassen. Eine vollständige Anpassung an die Bezahlung

im Entleihbetrieb nach einer festgelegten Frist hat jedoch einen gravierenden Nachteil: Sie kann ein Umgehungsverhalten seitens der Zeitarbeitsunternehmen und der Entleihbetriebe fördern. Entsprechende Erfahrungen mit der Einführung von Fristen wie den Überlassungshöchstdauern liegen für Deutschland bereits vor (Antoni/Jahn, 2006). Ein wesentliches Argument für die Abschaffung beziehungsweise Aufweichung dieser Regelungen war, dass diese Regelungen umgangen wurden. Würde eine feste Frist bis zur Einführung eines gleichen Lohns festgelegt, bestünde ein erheblicher Anreiz, Leiharbeiter nach Ablauf der Frist durch andere Leiharbeiter zu ersetzen. Dies ist vor allem bei relativ einfachen Tätigkeiten mit wenig spezifischen Arbeitsanforderungen wie bei Helfertätigkeiten zu erwarten, bei denen Einarbeitungszeiten keine wesentliche Rolle spielen und hohe Lohndifferenziale zu erwarten sind. Weitere Umgehungsmöglichkeiten sind der Abschluss von befristeten Verträgen, aber vor allem auch die stärkere Nutzung von Werkverträgen.

Möchte man Lohnangleichungen nach einer kürzeren Frist zulassen und gleichzeitig die genannten Ausweichreaktionen der Betriebe möglichst gering halten, so wäre eine stufenweise Anpassung der Löhne möglicherweise zweckmäßiger. Beispielsweise könnte die anfängliche Lücke zwischen dem Lohn des Leiharbeiters und dem Lohn für in der Entleihfirma direkt Beschäftigten sukzessive alle zwei Monate um jeweils ein Drittel geschlossen werden, sodass nach sechs Monaten die gleiche Bezahlung erreicht wäre.

Der Vorteil einer schrittweisen gegenüber einer sofortigen Anpassung läge in der deutlichen Verringerung des Anreizes für die Leiharbeitsfirmen, ihre Arbeitnehmer zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Lohnanpassung auszutauschen beziehungsweise zu entlassen. Die graduelle Anpassung würde auch berücksichtigen, dass sich die Arbeitsproduktivität der Leiharbeiter schrittweise an die der Kernbelegschaft annähert.

Allerdings liegen für Letzteres keine belastbaren wissenschaftlichen Ergebnisse vor. Es ist davon auszugehen, dass Einarbeitungszeiten und Aufbau von betriebsspezifischen Kenntnissen und Fähigkeiten (dem sogenannten betriebsspezifischem Humankapital) stark nach Betrieb, Tätigkeit und Beruf variieren. Ein weiteres Problem könnte darin gesehen werden, dass die vorgeschlagene Lösung zulässt, dass Leiharbeiter mit gleicher Tätigkeit und Dauer der Betriebszugehörigkeit bei einer Zeitarbeitsfirma, aber unterschiedlichen Einsatzzeiten bei Kundenunternehmen, unterschiedlich entlohnt werden. Hier stellt sich dann die Frage nach Equal Pay innerhalb der Leiharbeitsfirma.

2.3 Stellungnahme zur Forderung bezüglich der Beauftragung von Studien zur Wirkung der Freizügigkeitsregelungen, Abschnitt II.5 des Antrages der Fraktion Die Linke

Ein Monitoring der Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit vor dem Hintergrund der Öffnung der Arbeitsmärkte im Mai 2011 ist angesichts der zu erwartenden Wanderungsbewegungen zu befürworten.

Eine solche Analyse erfordert jedoch eine Auswertung aktueller Datensätze über den Umfang der Migration, die Beschäftigungsaufnahme und individuelle Charakteristiken von Migranten. Erste, zur Beurteilung der Auswirkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit notwendige Datensätze dürften zum Jahresende 2011 zur Verfügung stehen, die meisten dürften jedoch erst im Laufe des Jahres 2012 verfügbar sein. Die bisher vorhandenen Daten zur Arbeitnehmerüberlassung umfassen lediglich Staatsangehörige einer begrenzten Anzahl an EU-Ländern (Belgien/Luxemburg, Dänemark, Frankreich, Italien, Griechenland, Großbritannien, Niederlande). Daher müsste zur Beurteilung der grenzüberschreitenden Arbeitnehmerüberlassung die Staatsbürgerschaft der NMS-8 Länder zusätzlich erfasst werden.

Literatur

Antoni, M.; Jahn, E. (2009): Do Changes in Regulation Affect Employment Duration in Temporary Work Agencies? *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 62, 226–251.

Baas, Timo; Brücker, Herbert (2010): Wirkungen der Zuwanderungen aus den neuen mittel- und osteuropäischen EU-Staaten auf Arbeitsmarkt und Gesamtwirtschaft * Expertise im Auftrag des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung. (WISO Diskurs), Bonn, 71 S.

Brücker, Herbert; Baas, Timo; Beleva, Iskra; Bertoli, Simone; Boeri, Tito; Damelang, Andreas; Duval, Laetitia; Hauptmann, Andreas; Fihel, Agnieszka; Huber, Peter; Iara, Anna; Ivlevs, Artjoms; Jahn, Elke J.; Kaczmarczyk, Pawel; Landesmann, Michael E.; Mackiewicz-Lyziak, Joanna; Makovec, Mattia; Monti, Paola; Nowotny, Klaus; Okolski, Marek; Richter, Sandor; Upward, Richard; Vidovic, Hermine; Wolf, Katja; Wolfeil, Nina; Wright, Peter; Zaiga, Krisjane; Zylicz, Anna (2009): Labour mobility within the EU in the context of enlargement and the functioning of the transitional arrangements * final report. Nürnberg u.a., 202 S.

Jahn, E. (2009): Frauenlöhne in der Zeitarbeit: Auch Geld ist relativ? in: *IAB-Forum* 1/09, 10–14.

Jahn, E. (2010): Reassessing the Wage Penalty for Temps in Germany, *Journal of Economics and Statistics*, Vol. 230, 208–233.

Lehmer, F.; Ziegler, K. (2010): Brückenfunktion der Leiharbeit: Zumindest ein schmaler Steg. *IAB-Kurzbericht* 13/2010.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
5/2010	Feil, M. König, M. Stops, M. Walwei, U.	Altersarmut vermeiden: Mindestlohn ist kein Allheilmittel	5/10
6/2010	Hohendanner, C.	Befristete Arbeitsverträge begrenzen: Welche Folgen hat die Abschaffung sachgrundloser Befristungen?	6/10
7/2010	Bruckmeier, K. Dietz, M. Feil, M. Hohmeyer, K. König, M. Kupka, P. Schels, B. Walwei, U. Wiemers, J.	Arbeitsmarktwirkungen sind gering: Reformvorschläge zur Grundsicherung für Arbeitsuchende	7/10
1/2011	Dietz, M. Walwei, U.	Rente mit 67: Zur Beschäftigungslage Älterer	1/11
2/2011	Achatz, J. Brücker, H. Dietrich, H. Dietz, M. Feil, M. Haas, A. Heineck, G. König, M. Kruppe, Th. Lott, M. Plicht, H. Rauch, A. Spitznagel, E. Stops, M. Walwei, U. Wiemers, J.	Strategien entwickeln, Potenziale nutzen: Fachkräftebedarf: Angebot an Arbeitskräften wird knapper	2/11
3/2011	Jahn, E.J. Lehmer, F. Möller, J. Promberger, M. Walwei, U. Ziegler, K.	Mehr Stabilität und soziale Sicherheit: Stellung der Leiharbeitnehmer verbessern	3/11

Stand: 1.4.2011

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Stellungnahmen finden Sie unter <http://www.iab.de/de/forschung-und-beratung/iab-stellungnahme.aspx>

Impressum

IAB-Stellungnahme 4/2011

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Str. 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Dr. Andrea Kargus

Technische Herstellung

Jutta Palm-Nowak, Julia Wolf

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Webseite

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/stellungnahme/2011/sn0411.pdf>

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Arbeit und Soziales,
Ausschussdrucksache 17(11)474 vom 31.3.2011,
enthalten in Ausschussdrucksache 17(11)477
vom 1.4.2011, S. 11-15