

# Stellungnahme

Antrag der Abgeordneten Jürgen Pohl, René Springer, Ulrike Schielke-Ziesing, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Mehr Redlichkeit in der Paketbranche und faire Löhne für Leiharbeiter

Bundestags-Drucksache 20/6003

Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Gökyay Akbulut, Christian Görke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE

Leiharbeit – Gleichen Lohn für gleiche Arbeit durchsetzen

Bundestags-Drucksache 20/5978

Schäfer, Holger

Berlin, 17.07.2023

**IW-Report 37/2023**

Wirtschaftliche Untersuchungen,  
Berichte und Sachverhalte



#### **Herausgeber**

**Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.**

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

#### **Das IW in den sozialen Medien**

Twitter

[@iw\\_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Instagram

[@IW\\_Koeln](https://www.instagram.com/iw_koeln)

#### **Autor**

**Holger Schäfer**

Senior Economist für Beschäftigung und Arbeitslosigkeit

[Schaefer.holger@iwkoeln.de](mailto:Schaefer.holger@iwkoeln.de)

030 – 27877-124

**Alle Studien finden Sie unter  
[www.iwkoeln.de](http://www.iwkoeln.de)**

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

**Stand:**

Juli 2023

## Inhaltsverzeichnis

1	Gegenstand der Anträge .....	3
2	Entlohnung in der Zeitarbeit.....	3
3	Einsatz von Fremdpersonal.....	6
4	Zusammenfassende Bewertung der Anträge.....	7
	Tabellenverzeichnis.....	8
	Abbildungsverzeichnis.....	8
	Literaturverzeichnis .....	9

## 1 Gegenstand der Anträge

Die Anträge 20/6003 und 20/5978 fordern eine Änderung des §8 Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) dahingehend, dass die Möglichkeit der Abweichung vom „equal-pay-Prinzip“ gemäß §8(1) AÜG durch Anwendung eines Tarifvertrages nicht mehr möglich sein sollte. In der Folge wäre an überlassene Arbeitnehmer der gleiche Lohn zu zahlen und es wären die gleichen Arbeitsbedingungen zu gewährleisten wie für vergleichbare Arbeitnehmer des Einsatzbetriebes. Zusätzlich fordern beide Anträge einen gesetzlich festgelegten „Flexibilitätszuschlag“ von 10 Prozent. Antrag 20/6003 beschränkt diese Forderungen indes auf Fremdpersonal in der Branche Post-, Kurier- und Expressdienste.

In Antrag 20/6003 wird darüber hinaus eine Begrenzung des Einsatzes von Fremdpersonal in der Branche Post-, Kurier- und Expressdienste auf 15 Prozent der dort Beschäftigten gefordert.

## 2 Entlohnung in der Zeitarbeit

Überlassene Arbeitnehmer sind mit einem regulären Arbeitsvertrag bei einem Zeitarbeitsunternehmen angestellt, das die vollen Rechte und Pflichten eines Arbeitgebers ausübt. Eines dieser Rechte besteht im eigenständigen freien Aushandeln von Löhnen mit dem Sozialpartner im Rahmen der Tarifautonomie (Lesch, 2006). Während staatliches Handeln in vielen Fällen auf eine Stärkung der Tarifautonomie abzielt, würde die in den Anträgen formulierte Forderung nach Änderung des AÜG im Ergebnis dazu führen, dass Unternehmen in der Zeitarbeitsbranche die Anwendung eines von ihnen ausgehandelten Tarifvertrages faktisch untersagt würde. Die Möglichkeit des tariflichen Abweichens vom Equal-Pay-Grundsatz hat das Bundesarbeitsgericht mit seiner Entscheidung vom Mai 2023 bestätigt, da durch die Vergütung in überlassungsfreien Phasen im Rahmen des in Deutschland angewandten Arbeitgebermodells ein Ausgleichsvorteil besteht.

Von der Tarifautonomie haben die Sozialpartner in der Zeitarbeit verantwortungsvoll Gebrauch gemacht. So steigen in der Zeitarbeit die tariflichen Entgelte in der untersten Entgeltgruppe genauso schnell wie der allgemeine gesetzliche Mindestlohn, dessen Zuwachs aufgrund der politisch veranlassten Erhöhung auf 12 Euro im Oktober 2022 oberhalb der gesamtwirtschaftlichen Tarifentwicklung liegt (vgl. Tabelle 2-1). Hinzu kommen Zuschläge für Zeitarbeitnehmer mit längerer Dauer der Betriebszugehörigkeit sowie ggf. Branchenzuschläge ab einer bestimmten Einsatzdauer.

**Tabelle 2-1: Entwicklung des Stundenlohns**

	Zeitarbeit Entgeltgruppe 1	Allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn
2021	10,45	9,60
2022	10,88	10,45
2023	13,00	12,00
2024	13,50	12,41

Jeweils zum 1.7. des Jahres.

Quelle: Eigene Darstellung

Die Entlohnung eines Arbeitnehmers richtet sich wesentlich nach Knappheitsverhältnissen am Arbeitsmarkt und nach der Produktivität des Arbeitnehmers. Vereinfacht kann unterstellt werden, dass die Produktivität korreliert ist mit dem Anforderungsniveau der Tätigkeit und der Fähigkeit des Arbeitnehmers, diese Anforderungen zu erfüllen. Daneben spielen weitere Faktoren eine Rolle, darunter auch eine eventuell auftretende Diskriminierung. Der Vergleich des Lohns zwecks Feststellung einer gegebenenfalls vorhandenen Benachteiligung ist nur auf Basis von Tätigkeiten mit gleicher Produktivität sinnvoll. Diese Bedingung erfüllen die in den Anträgen genannten Lohn Differenzen nicht. In Antrag 20/5978 wird mit Verweis auf Drucksache 20/4946 lediglich das monatliche Medianentgelt sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigter insgesamt und in der Zeitarbeit verglichen. Es wird weder die Tätigkeitsstruktur noch die Struktur des Anforderungsniveaus innerhalb der Tätigkeiten berücksichtigt. Zudem bleiben bei einem Vergleich der Monatslöhne Unterschiede in der Arbeitszeit unberücksichtigt. Antrag 20/6003 rekurriert ebenfalls – ohne Berücksichtigung der tatsächlichen Arbeitszeit – auf durchschnittliche Monatslöhne sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigter ohne Differenzierung nach Tätigkeit, Anforderungsniveau oder anderer lohnrelevanter Merkmale. Die in den Anträgen ausgewiesenen Lohnlücken von 41 bzw. 43 Prozent sind somit ohne Aussagekraft, da vollkommen unterschiedliche Arbeitnehmer miteinander verglichen werden.

Es muss angenommen werden, dass überlassene Arbeitnehmer Merkmale aufweisen, die eine geringere Produktivität als andere Arbeitnehmer vermuten lassen. So weicht die Struktur der Tätigkeiten von denen anderer Arbeitnehmer deutlich ab. Vor allem ist das durchschnittliche Anforderungsniveau der Tätigkeiten deutlich geringer. So üben 56 Prozent der Zeitarbeitnehmer eine Tätigkeit auf dem Anforderungsniveau „Helfer“ aus (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2022), für das in der Regel keine abgeschlossene Berufsausbildung vorausgesetzt wird. In der Gesamtwirtschaft sind es nur 16 Prozent (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2023).

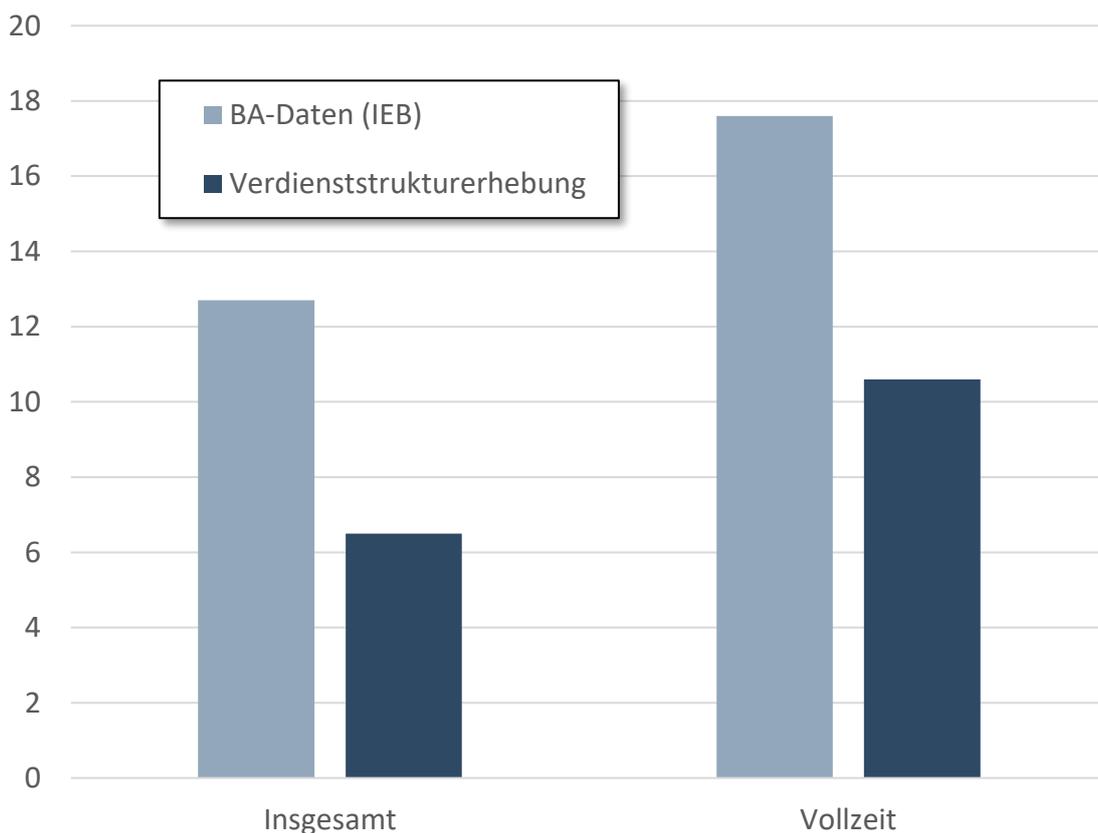
Aber auch der Vergleich von Löhnen überlassener Arbeitnehmer und anderer Arbeitnehmer innerhalb eines Einsatzbetriebes kann zu falschen Schlüssen führen. So sind Zeitarbeitnehmer von vornherein vorübergehend im Einsatzbetrieb tätig. Sie weisen in der Regel nicht die gleiche Dauer der Betriebszugehörigkeit auf und können damit nicht das gleiche Niveau des betriebspezifischen Humankapitals erwerben. Auch die befristete Perspektive des Einsatzes kann sich negativ auf den Erwerb solcher Fähigkeiten und Fertigkeiten auswirken. Im Ergebnis sind Zeitarbeitnehmer weniger eng in betriebliche Strukturen und Abläufe eingebunden, was sich in geringerer Produktivität niederschlagen kann. In der Evaluation des AÜG gaben rund ein Drittel der Betriebe, die keine Zeitarbeit nutzen, die geringere Produktivität der Zeitarbeitnehmer als Grund für die Nicht-Nutzung an (IAW/infas, 2022, 127 ff.). Aufgrund der geringeren Produktivität kann eine Lohn Differenz sachlich begründet sein.

Es gibt verschiedene statistische Methoden, um die Strukturunterschiede von Arbeitnehmern für den Lohnvergleich zu berücksichtigen. Die Bundesagentur für Arbeit wendet eine solche Methode an, kann dabei aber nur Anforderungsniveau, Staatsangehörigkeit, Alter, Beruf und Beschäftigungsdauer berücksichtigen (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2019). Die Beschäftigungsdauer bezieht sich indes auf das Beschäftigungsverhältnis beim Zeitarbeitsunternehmen, während für die Produktivität die Beschäftigungsdauer im Einsatzbetrieb relevant ist. Unberücksichtigt bleibt auch die tatsächliche Arbeitszeit. Dies ist von Bedeutung, weil Zeitarbeitnehmer in Vollzeit mit einer tariflichen Wochenarbeitszeit von 35 Stunden eine eher unterdurchschnittliche Arbeitszeit aufweisen, sodass trotz gleicher Stundenlöhne niedrigere Monatslöhne resultieren können. Im Ergebnis dieser Bereinigung sinkt der Pay Gap von 41 auf 16 Prozent, die nicht mit den verwendeten Faktoren erklärt werden können (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2022). Zu beachten ist, dass

auch der bereinigte Pay Gap nicht als Benachteiligung aufgefasst werden kann. Denn dieser beinhaltet auch die Effekte aller Faktoren, die – etwa aufgrund fehlender Daten – nicht gemessen und daher im Modell nicht berücksichtigt werden können.

Bachmann et al. (2021) nutzen neben den Monatslöhnen aus der Beschäftigtenstatistik – konkret: Integrierte Erwerbsbiografien (IEB) – auch die Verdienststrukturerhebung des Statistischen Bundesamtes. Auf dieser Basis wurde die Lohnlücke mit verschiedenen parametrischen und nicht-parametrischen Verfahren ökonometrisch geschätzt, wobei als Kontrollvariablen das Alter, Geschlecht, Dauer der Betriebszugehörigkeit sowie Ausbildungsniveau und Anforderungsniveau der Tätigkeit dienten. Auf methodischer Basis eines Propensity Score Matchings ergaben sich Lohnlücken beim Monatslohn von 6,5 bis 17,6 Prozent (Abbildung 1). Auch hier ist zu berücksichtigen, dass die unterschiedliche Arbeitszeit nicht in die Berechnungen einfließen konnte. Das gilt auch für weitere lohnrelevante Merkmale. Insofern ist die ausgewiesene Lohnlücke nicht als Benachteiligung interpretierbar.

**Abbildung 2-1: Lohnlücke beim Bruttomonatslohn zwischen Zeitarbeitnehmern und anderen Arbeitnehmern in Prozent**



Auf Grundlage von Propensity Score Matching.

Quelle: Bachmann et al., 2021, 28 f.

Gegen das Argument, dass Zeitarbeitnehmer aufgrund ihrer nur vorübergehenden Anwesenheit im Einsatzbetrieb Produktivitätsnachteile aufweisen, ließe sich einwenden, dass diese Nachteile mit fortdauernder Einsatzdauer geringer werden. Vor diesem Hintergrund stellen die Branchenzuschlagstarifverträge eine

tarifvertragliche Lösung dar. Sie sehen vor, dass die Entlohnung mit steigender Einsatzdauer steigt und in der Endstufe ein Entgelt erreicht, das äquivalent zu einer equal-pay-Regelung ist. Damit haben die Tarifpartner in der Zeitarbeit eine Lösung gefunden, die Produktivitätssteigerungen von Zeitarbeitnehmern bei längerer Einsatzdauer Rechnung trägt.

### 3 Einsatz von Fremdpersonal

Grundsätzlich entscheiden Unternehmen autonom darüber, ob sie eine Leistung selbst erstellen oder sie am Markt von externen Anbietern beziehen. Dies reflektiert das ökonomische Prinzip, demzufolge jedes Subjekt das machen sollte, was es am besten kann. Die externe Vergabe ist Ausdruck der interbetrieblichen Arbeitsteilung, die es Betrieben erlaubt, sich auf Kernprodukte zu spezialisieren und mittels Skalenerträgen und spezifischen Produktivitätspfaden Leistungen effizienter zu erbringen als es der Auftraggebende selbst könnte. Gegebenenfalls wird die Erstellung bestimmter Produkte durch die Beauftragung Externer überhaupt erst ermöglicht, indem externes Know-how in den eigenen Fertigungsprozess eingebunden werden kann (Stettes, 2023).

Das Fortschreiten der interbetrieblichen Arbeitsteilung ist seit geraumer Zeit an einem steigenden Anteil der Vorleistungen an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung gut ablesbar. Zwar ist nicht jede Vorleistung Ergebnis eines Werkvertrags, doch die Entwicklung illustriert die steigende Bedeutung der Arbeitsteilung zwischen Betrieben. Der Grad, zu dem eine Arbeitsteilung möglich und effizient ist, hängt unter anderem von den Möglichkeiten zur Koordination und der Höhe der Transaktionskosten ab. Beide sind keine Konstanten, sondern unterliegen stetigen Änderungen durch den technischen Fortschritt. Digitale Technologien eröffnen zum Beispiel neue Möglichkeiten der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung und können die externe Vergabe von Leistungen erleichtern. Was der Kernbereich einer wirtschaftlichen Aktivität ist, definiert sich im Hinblick auf den technologischen Wandel somit immer wieder neu (Schäfer/Stettes, 2016).

Bei einem Werkvertrag handelt es sich um einen privatwirtschaftlichen Vertrag, bei dem sich der Auftragnehmer zur Herstellung einer Sache oder eines „durch Arbeit oder Dienstleistung herbeizuführenden Erfolges“ und der Auftraggeber zur Zahlung der vereinbarten Vergütung verpflichtet. Geschuldet wird vom Auftragnehmer der Erfolg. Wie er diesen herbeiführt, liegt in seinem eigenen Ermessen. Der Auftragnehmer eines Werkvertrages ist immer ein Unternehmer. Unwesentlich ist, ob der Unternehmer eine natürliche oder eine juristische Person ist. Ebenso unwesentlich für das Vertragsverhältnis von Auftraggeber und –nehmer ist die Frage, ob der Unternehmer das Werk persönlich selbst erstellt – als Solo-Selbstständiger ohne eigene Beschäftigte –, oder von ihm beschäftigte Arbeitnehmer damit beauftragt. Arbeitnehmer, die im Rahmen eines Werkvertrages ein Werk erstellen, sind als Erfüllungsgehilfen Beschäftigte des Auftragnehmers (Schäfer, 2015).

Eine Beschränkung des Anteils von Fremdpersonal – Erbringer von Werkverträgen und Zeitarbeitnehmer – ist vor diesem Hintergrund ein nicht gerechtfertigter Eingriff in unternehmerische Entscheidungen. Betriebe werden in ihren Möglichkeiten eingeschränkt, ihren Leistungserstellungsprozess effizient zu gestalten. Der Antrag 20/6003 kann weder eine Notwendigkeit einer solchen Regulierung begründen – tatsächlich wird gar kein Versuch einer sachlichen Begründung unternommen – noch kann die geforderte Obergrenze von 15 Prozent konsistent hergeleitet werden.

## 4 Zusammenfassende Bewertung der Anträge

Die in den Anträgen geforderte Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes schwächt die Tarifautonomie und ignoriert die ökonomische Fundierung der Lohnfindung. Es kann nicht bewiesen werden, dass eine Lohnlücke zwischen Zeitarbeitnehmern und anderen Arbeitnehmern Ergebnis einer Benachteiligung ist, die es mit gesetzgeberischen Mitteln auszugleichen gelte. Die Forderung ist daher abzulehnen. Gleichsam kann eine Begrenzung des Anteils von Fremdpersonal – ob in der Gesamtwirtschaft oder in einzelnen Branchen – nicht begründet werden. Die geforderte Begrenzung auf 15 Prozent erscheint zudem willkürlich, da sie in keiner Weise hergeleitet wurde. Betriebe würden in ihrer Fähigkeit eingeschränkt, Leistungen effizient zu erbringen. Daher ist auch diese Forderung abzulehnen.

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Entwicklung des Stundenlohns.....3

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Lohnlücke beim Bruttomonatslohn zwischen Zeitarbeitnehmern und anderen Arbeitnehmern in Prozent.....5

## Literaturverzeichnis

Bachmann, Ronald et al., 2021, Die Lohnlücke in der Zeitarbeit – eine empirische Analyse auf Grundlage von BA-Daten und der Verdienststrukturerhebung, RWI Projektbericht, Essen

IAW – Institut für angewandte Wirtschaftsforschung / infas – Institut für angewandte Sozialwissenschaft, 2022, Endbericht zum Forschungsvorhaben Evaluation des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), Forschungsbericht, Nr. 614, Berlin

Lesch, Hagen, 2006, Ökonomik des Tarifrechts, Köln

Schäfer, Holger, 2015, Selbstständige als Auftragnehmer von Werkverträgen, Kurzstudie für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, <https://www.iwkoeln.de/studien/holger-schaefer-selbststaendige-als-auftragnehmer-von-werkvertraegen.html> [28.6.2023]

Schäfer, Holger / Stettes, Oliver, 2016, Inzidenz und sozio-ökonomische Strukturen von Werkvertragsbeschäftigung, in: Sozialer Fortschritt, Nr. 8, S. 186–195

Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2019, Bereinigter Pay Gap von Leiharbeitnehmern, Methodenbericht, Nürnberg

Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2022, Leiharbeiter und Verleihbetriebe, Nürnberg

Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2023, Beschäftigte nach Berufen (KlDB 2010) (Quartalszahlen), Nürnberg

Stettes, Oliver, 2023, Der Einsatz von Solo-Selbstständigen und Angehörigen von Fremdfirmen in deutschen Unternehmen, IW-Gutachten im Auftrag vom Bundesverband für selbständige Wissensarbeit e.V., Verband der Gründer und Selbstständigen in Deutschland e.V. und Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V., <https://www.iwkoeln.de/studien/oliver-stettes-der-einsatz-von-solo-selbststaendigen-und-angehoerigen-von-fremdfirmen-in-deutschen-unternehmen.html> [28.6.2023]