

Vierteljahresschrift zur empirischen
Wirtschaftsforschung, Jg. 42



■ Holger Schäfer

Die Zukunft der Zeitarbeit zwischen Re- Regulierung und qualitativer Weiterent- wicklung

Vorabversion aus: IW-Trends, 42. Jg. Nr. 1
Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Verantwortliche Redakteure:

Prof. Dr. Michael Grömling, Telefon: 0221 4981-776

Dr. Oliver Stettes, Telefon: 0221 4981-697

groemling@iwkoeln.de · stettes@iwkoeln.de · www.iwkoeln.de

Die IW-Trends erscheinen viermal jährlich, Bezugspreis € 50,75/Jahr inkl. Versandkosten.

Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über
lizenzen@iwkoeln.de, die erforderlichen Rechte für elektronische Pressespiegel unter
www.pressemonitor.de.

ISSN 0941-6838 (Printversion)

ISSN 1864-810X (Onlineversion)

© 2015 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Die Zukunft der Zeitarbeit zwischen Re-Regulierung und qualitativer Weiterentwicklung

Holger Schäfer, März 2015

Das Wachstum der Zeitarbeit war in den letzten Jahren nicht mehr so dynamisch wie in den Jahren vor der Krise 2009. Es stellt sich die Frage, ob es sich in erster Linie um eine konjunkturell bedingte Wachstumspause handelt oder ob strukturelle Veränderungen zu beobachten sind. Solche Änderungen könnten durch eine zunehmend striktere Gestaltung des rechtlichen Rahmens hervorgerufen sein. Die von der großen Koalition avisierte weitere Regulierung könnte dazu führen, dass die arbeitsmarktpolitische Funktion der Zeitarbeit beeinträchtigt wird, ohne ihr dabei eine Perspektive für die qualitative Weiterentwicklung aufzuzeigen – was für die Zeitarbeitnehmer zu einem Problem wird. So ist der Anteil der Kundenunternehmen, die angesichts einer Beschränkung der Überlassungsdauer für Helfer auf die betriebliche Funktion lieber ganz verzichten, mit 32 Prozent höher als der Anteil, der bereit ist, die Zeitarbeitnehmer zu übernehmen (29 Prozent).

Stichwörter: Zeitarbeit, Arbeitsmarktregulierung

JEL-Klassifikation: J49, K31

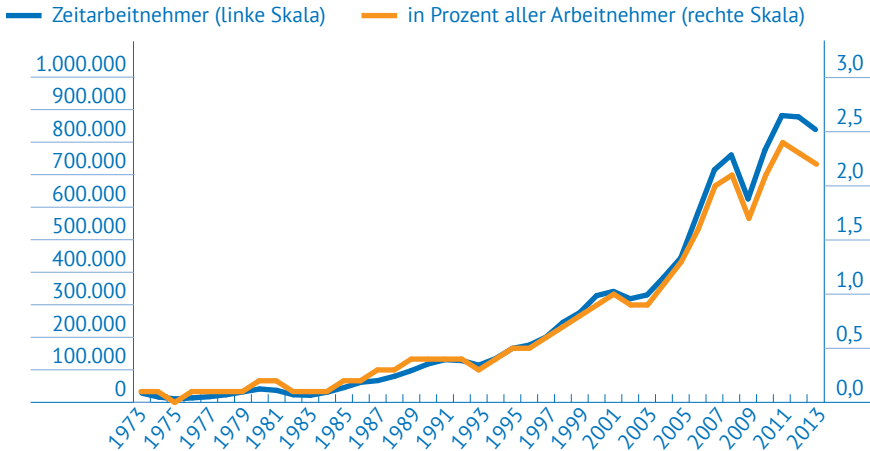
40 Jahre Arbeitnehmerüberlassung in Deutschland

Arbeitnehmerüberlassung ist in Deutschland seit 1973 systematisch statistisch erfasst. Seither hat sich die Anzahl der Zeitarbeitnehmer deutlich erhöht – in langer Frist ist sie exponentiell gestiegen (Abbildung 1). In den vergangenen gut 40 Jahren gab es bislang nur sechs kurze Phasen, in denen die Anzahl der Zeitarbeitnehmer merklich zurückgegangen war: 1974/1975, 1982, 1993, 2002 und 2009 sowie 2012/2013. Mit Ausnahme des Doppeljahres 2012/2013 fiel der Rückgang der Zeitarbeit jeweils mit einer rezessiven Phase zusammen, was die starke konjunkturelle Reagibilität der Zeitarbeit illustriert. Es stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, ob die gegenwärtig zu beobachtende Wachstumspause nur mit dem schwachen Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 0,4 Prozent im Jahr 2012 beziehungsweise 0,1 Prozent im Jahr 2013 erklärt werden

Überlassene Arbeitnehmer

Abbildung 1

Jahresdurchschnitte



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, 2014; Statistisches Bundesamt, 2015; eigene Berechnungen



<http://link.iwkoeln.de/iw-trends15-01-05-01>

kann oder ob es strukturelle Gründe gibt, die ein zumindest vorläufiges Ende des Expansionspfades bewirken. Solche Gründe könnten in der gesetzlichen Regulierung der Zeitarbeit selbst oder der Regulierung alternativer flexibler Erwerbsformen liegen. Möglich ist auch, dass sich der bisher bestehende Trend zu mehr Flexibilität der Beschäftigung (Jahn/Bentzen, 2012) verändert.

Rechtlicher Rahmen

Die Entwicklung der Zeitarbeit kann nicht losgelöst von den rechtlichen Rahmenbedingungen betrachtet werden, da sie weit stärker idiosynkratischen Regulierungen unterliegt als andere Branchen. Mit der Hartz I-Reform von 2003 wurde die Zeitarbeit weiter dereguliert, zugleich aber auch das Equal-Treatment-Prinzip eingeführt, von dem nur auf Basis tarifvertraglicher Regelungen abgewichen werden darf. Im weiteren zeitlichen Verlauf waren drei gesetzliche und tarifliche Neuerungen von größerer Bedeutung:

Erstens verabschiedeten das Europäische Parlament und der Europäische Rat im Jahr 2008 eine „Richtlinie über Leiharbeit“, in der die Grundsätze über den

Einsatz von Zeitarbeit für alle Mitgliedsstaaten der Europäischen Union festgelegt wurden. Da in Deutschland das mit einem Tarifvorbehalt bewehrte Equal-Treatment-Prinzip bereits galt, wurden 2012 im Hinblick auf die Richtlinie lediglich Informations- und Partizipationsrechte der Zeitarbeitnehmer konkretisiert. Eingefügt wurde außerdem die Maßgabe, dass die Überlassung von Arbeitnehmern „vorübergehend“ zu erfolgen habe (Schäfer, 2014, 12). Dieser unbestimmte Rechtsbegriff war bereits Gegenstand arbeitsgerichtlicher Auseinandersetzungen, ohne dass die Rechtsprechung bisher zu einer einheitlichen Linie gefunden hat.

Zweitens hat der Gesetzgeber es den Tarifpartnern in der Zeitarbeit 2012 ermöglicht, dem Bundesarbeitsministerium bundesweit vereinbarte Mindeststundenentgelte als allgemein verbindliche Lohnuntergrenze vorzuschlagen. Das Ministerium kann diesem Vorschlag auf dem Wege der Rechtsverordnung entsprechen. Noch im gleichen Jahr schlossen die Tarifpartner einen entsprechenden Mindestlohtarifvertrag ab, mit dem eine verbindliche Lohnuntergrenze festgelegt wurde.

Drittens hielt die Politik trotz hoher Tarifbindung, Umsetzung der EU-Richtlinie und Einführung des Branchen-Mindestlohns den Druck aufrecht, zu einer stärkeren Angleichung der Löhne von Zeitarbeitnehmern und Beschäftigten der Kundenbetriebe zu kommen. Es stand die Drohung im Raum, dass der Gesetzgeber eine weitergehende Equal-Pay-Regelung vornehmen würde, sofern sich die Tarifpartner nicht auf ein Modell der Lohnangleichung einigen (Spermann, 2013, 5). Die Tarifvertragsparteien der Zeitarbeit schlossen vor diesem Hintergrund 2012 und 2013 elf Ergänzungstarifverträge ab, darunter für die Metall- und Elektro-Industrie, die chemische Industrie und die Textil- und Bekleidungsindustrie. In diesen Tarifverträgen sind Lohnzuschläge festgelegt, die überlassene Arbeitnehmer nach festgelegten Einsatzzeiten in einem Kundenbetrieb der jeweiligen Branche erhalten. Die Einführung der Zuschlagstarife dürfte die Nutzung von Zeitarbeit in einigen Segmenten spürbar verteuert haben.

Die Synopse der Entwicklung des rechtlichen Rahmens belegt, dass es keine durchgehende Deregulierung der Zeitarbeit gegeben hat. Vielmehr wurden die Deregulierungsschritte in der Hartz I-Reform gleichzeitig und nachfolgend wieder von Regulierungsvorschriften begleitet. Damit ist die Diskussion um das richtige Maß an Regulierung jedoch keineswegs abgeschlossen. Die Koalitions-

partner verständigten sich im Koalitionsvertrag vielmehr darauf, die Arbeitnehmerüberlassung „weiterzuentwickeln“ und auf ihre Kernfunktion hin zu „orientieren“ (CDU/CSU/SPD, 2013, 49 f.). Dazu sind zwei weitere Regulierungsschritte vorgesehen: die Beschränkung der Höchstüberlassungsdauer und eine "Equal Pay"-Regelung.

Die geplante Beschränkung der Höchstüberlassungsdauer

Die Koalition beabsichtigt erstens, eine Beschränkung der Höchstüberlassungsdauer von 18 Monaten einzuführen. Damit würde der Grad der Regulierung auf ein Niveau gehoben, der über den Stand vor den Hartz I-Reformen noch hinausgeht. Zur Begründung führt der Koalitionsvertrag lediglich aus, dass die Maßgabe des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes präzisiert werden solle, der zufolge eine Überlassung „vorübergehend“ zu erfolgen habe. Tarifvertragliche Vereinbarungen zwischen Tarifpartnern der Einsatzbranche sollen abweichende Regelungen vorsehen können. Die Tarifpartner der Zeitarbeitsbranche werden in diesem Zusammenhang indes nicht erwähnt, sodass fraglich ist, ob auch ihnen das Recht zugesprochen werden wird, einen Tarifvorbehalt zu vereinbaren. Unklar ist zudem, worauf sich die 18 Monate Höchstüberlassungsdauer beziehen. Denkbar ist sowohl ein Bezug auf die Person eines Zeitarbeitnehmers als auch auf die betriebliche Position. Letzteres wäre eine sehr viel weitergehende Regulierung, da die Option wegfällt, für eine betriebliche Aufgabe nach Ablauf der 18 Monate einen anderen Zeitarbeitnehmer einzusetzen. Kundenbetrieben würde damit gesetzlich vorgeschrieben, mit welchen personalpolitischen Instrumenten sie betriebliche Aufgaben wahrnehmen.

Die knappe Begründung im Koalitionsvertrag vermag es nicht, die Notwendigkeit der avisierten Regelung überzeugend darzulegen. So hatte der Gesetzgeber bei der Abschaffung der Höchstüberlassungsdauer argumentiert, dass die Begrenzung im Gegenzug zur Einführung des Equal-Treatment-Prinzips wegfallen könne, weil Letzteres bereits einen erhöhten Schutz für Zeitarbeitnehmer biete (Deutscher Bundestag, 2002, 39). Die Einschätzung hat sich offenkundig deutlich gewandelt, da nunmehr die Koalition die Wiedereinführung der Höchstüberlassungsdauer bei gleichzeitiger Verschärfung des Equal-Treatment-Prinzips plant. Es ist nicht erkennbar, worauf die vermeintlich erhöhte Schutzbedürftigkeit der Zeitarbeitnehmer zurückzuführen sein könnte – zumal mit der hohen Tarifbindung und

dem Mindestlohtarifvertrag in der Zwischenzeit bereits weitere Schutzmechanismen eingezogen worden sind. Die Begrenzung der Überlassungsdauer verhindert jedenfalls nicht, dass Arbeitnehmer dauerhaft in der Zeitarbeit beschäftigt sind. Die dauerhafte, unbefristete Beschäftigung in der Zeitarbeit ist vielmehr Teil des in Deutschland etablierten Arbeitgeberprinzips, demzufolge die Zeitarbeitsunternehmen wie Arbeitgeber anderer Branchen auch alle Arbeitgeberpflichten voll übernehmen. Aus Sicht der Arbeitnehmer ergeben sich aus der zeitlichen Begrenzung eines Einsatzes keine unmittelbaren Vorteile. Im Gegenteil, es besteht die Möglichkeit, dass Arbeitnehmer Lohnzuschläge verlieren, die sie bei längerer Einsatzdauer aufbauen konnten.

Die Begrenzung der Überlassungsdauer ist nicht nur schlecht begründet, sie kann auch der gesamtwirtschaftlichen Funktion der Zeitarbeit als intertemporaler Puffer von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage schaden. Trotz uneinheitlicher empirischer Befunde ist festzustellen, dass in der Zeitarbeit kurzfristige Einsätze zwar überwiegen, aber dennoch ein Anteil von 10 bis 20 Prozent der Arbeitnehmer länger als ein Jahr überlassen wird (Lehmann et al., 2012, 9; Baumgarten/Kvasnicka, 2012a, 24). Solche langfristigen Überlassungen deuten keineswegs zwangsläufig auf eine Substitution von Stammebelegschaften durch Zeitarbeiter hin. Die Substitutionshypothese hat in verschiedenen empirischen Studien keine belastbare Untermauerung finden können (IAB, 2009; IW Consult, 2011; Baumgarten/Kvasnicka, 2012a). Länger andauernde Einsätze in Kundenunternehmen sind in Tätigkeiten zu erwarten, die eher hohe Qualifikationsanforderungen stellen und dementsprechend auch überdurchschnittlich entlohnt werden. Dazu zählt zum Beispiel der Einsatz spezialisierter Teams von Ingenieuren oder IT-Fachleuten für zeitlich begrenzte Projekte. Auch die Vertretung von Stammbeschäftigten, zum Beispiel im Falle einer Elternzeit, dauern mitunter länger als die vom Gesetzgeber ad hoc spezifizierte Frist von 18 Monaten. Die Absicht der Bundesregierung, ein Recht auf befristete Phasen der Teilzeitarbeit einzuführen, könnte den Bedarf der Betriebe nach flexibel einsetzbaren Arbeitskräften sogar noch erhöhen (Schäfer et al., 2014, 24).

Letztlich wäre zu hinterfragen, wie eine solche Regelung mit dem Bestreben vereinbar ist, die Tarifautonomie zu stärken. Die Begrenzung der Überlassungsdauer greift nicht nur in bestehende Zuschlagstarifverträge ein, sondern hat auch Auswirkungen auf tarifliche Vereinbarungen, die in den Kundenbranchen von

den jeweiligen Tarifpartnern zum Einsatz von Zeitarbeit abgeschlossen wurden. So sieht ein in der Metall- und Elektro-Industrie geschlossener Tarifvertrag vor, dass Kundenbetriebe nach 18 Monaten Überlassung prüfen müssen, ob dem Zeitarbeitnehmer ein unbefristeter Arbeitsvertrag angeboten werden kann. Nach 24 Monaten ist ein solches Angebot obligatorisch. Dieser Tarifvertrag wäre bei einer gesetzlichen Beschränkung der Überlassungsdauer hinfällig.

Entgeltgleichstellung zwischen Zeitarbeitskräften und Stammkräften

Zweitens ist im Koalitionsvertrag festgelegt, dass Zeitarbeitnehmer künftig spätestens nach neun Monaten hinsichtlich des Arbeitsentgelts mit Angehörigen der Stammebelegschaft gleichgestellt werden sollen. Diese Formulierung lässt Interpretationsspielräume. Der Begriff „Gleichstellung“ impliziert, dass ein gleich hoher Lohn für gleiche Arbeit zu zahlen ist. Somit stellt sich die Frage, inwieweit die Arbeit von Zeitarbeitnehmern und Mitarbeitern der Stammebelegschaft vergleichbar ist. Vor dem Hintergrund der überwiegend kurzen Einsatzzeiten ist davon auszugehen, dass das betriebsspezifische Humankapital der Zeitarbeitnehmer geringer ist und sie daher eine geringere Produktivität aufweisen (Walwei/Ziegler, 2012, 13 f.). Zeitarbeitnehmer sind in geringerem Maß in betriebliche Abläufe eingebunden und übernehmen weniger Verantwortung für betriebliche Prozesse.

Insofern kann ein Lohnunterschied mit der Maßgabe der Gleichstellung durchaus vereinbar sein. Zwar ermittelt Dütsch (2011, 306) für Zeitarbeitnehmer einen Lohnabschlag zu einer Vergleichsgruppe gleichartiger Arbeitnehmer von 17 Prozent, doch der gewählte ökonometrische Ansatz berücksichtigt nicht die unterschiedliche Betriebszugehörigkeitsdauer und auch nicht das qualifikatorische Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeit. Diese Defizite weist die Untersuchung von Brehmer/Seifert (2008) nicht auf. Die Autoren kommen auf einen um produktivitätsrelevante Einflussgrößen bereinigten Lohnabschlag von 9,5 Prozent für Frauen und 11,3 Prozent für Männer. Fraglich ist indes, inwieweit alle produktivitätsrelevanten Merkmale quantifiziert und berücksichtigt werden konnten. Der bereinigte Lohnabschlag ist jedenfalls nicht uneingeschränkt als Benachteiligung interpretierbar. Problematisch ist zudem die in beiden Untersuchungen gewählte Datenquelle. Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) weist bei der Erfassung der Zeitarbeit erhebliche Probleme bei der Datenqualität auf

(Schäfer, 2012). Analysen auf Basis der Beschäftigtenstatistik (z. B. Jahn/Pozzoli, 2013) finden eine bereinigte Lohnlücke von 14 bis 20 Prozent, können aber neben einer Reihe weiterer Einschränkungen den Stundenlohn nicht exakt bestimmen, weil die Datenquelle keine Angaben zur Arbeitszeit enthält.

Die Diskussion zeigt zumindest, dass die Frage der Gleichstellung weit komplexer ist, als es der Gesetzgeber mit der Formulierung eines Equal-Pay-Grundsatzes suggeriert. Vor allem bleibt unklar, warum der Ansatz, mit den Zuschlagstarifverträgen einen tariflichen Weg zum Equal Pay zu beschreiten, einer Ersetzung durch eine gesetzliche Regelung bedarf. Bislang sind keine systematischen Probleme mit der Anwendung der Zuschläge bekannt geworden. Weiterhin wäre einzuwenden, dass die mit fortdauernder Einsatzzeit in mehreren Stufen erfolgende Anhebung der Löhne für Zeitarbeitnehmer sachgerechter ist als eine einmalige Angleichung nach neun Monaten (Walwei/Ziegler, 2012, 23). Denn die Produktivität der Arbeitnehmer steigt eher kontinuierlich mit der Betriebszugehörigkeit und nicht einmalig nach einer festgelegten Frist. Letztlich schwächt die Ablösung tarifvertraglicher Vereinbarungen durch ein Gesetz die Tarifautonomie.

Konsequenzen einer Re-Regulierung – Befunde früherer Studien

Obwohl die Gestaltung des rechtlichen Rahmens in der Zeitarbeit eine große Rolle spielt, liegen vergleichsweise wenige Studien vor, die die kausalen Effekte von Regulierungen auf Umfang und Struktur der Beschäftigung sowie die Nachfrage nach den Dienstleistungen der Zeitarbeit untersuchen. Antoni/Jahn (2009) schätzen mithilfe von Daten aus der Beschäftigtenstatistik und eines sogenannten Hazardratenmodells die Effekte von sechs verschiedenen historischen Regulierungstatbeständen auf die Dauer der Beschäftigungsverhältnisse. Von Bedeutung für die aktuelle Diskussion ist vor allem der Befund, dass die Verlängerung der maximalen Überlassungsdauer in früheren Jahren mit einer Verlängerung der Beschäftigungsverhältnisse verbunden war. Wird die Absicht umgesetzt, die gegenwärtig unbeschränkte Überlassungsdauer wieder zu begrenzen, müsste dementsprechend mit einer Verkürzung der Dauer der Beschäftigungsverhältnisse gerechnet werden. Dies impliziert eine geringere Beschäftigungsstabilität.

Neben makroökonomischen Ansätzen existiert eine Reihe von Unternehmensbefragungen, in der sich mit den Folgen von Regulierungsschritten auseinan-

dergesetzt wird. So präsentiert Ragnitz (2008, 37) Befunde einer Befragung von knapp 300 Unternehmen der Metall- und Elektro-Industrie in Sachsen aus dem Jahr 2008. Die Unternehmen wurden unter anderem gefragt, wie sie auf eine „stärkere Regulierung“ der Zeitarbeit reagieren würden. Ungefähr jeweils ein Viertel der Befragten gab an, dass sich ein Kostenanstieg ergäbe, sie Produktionsverlagerungen ins Auge fassen würden und keine Auswirkungen zu erwarten seien. Nur wenige Unternehmen würden statt Zeitarbeit auf „reguläre“ Einstellungen zurückgreifen oder Aufträge ablehnen. Unternehmen, die fünf Prozent oder mehr Zeitarbeitnehmer einsetzten, würden allerdings überwiegend Produktionsverlagerungen ins Auge fassen und erwarteten einen Anstieg der Kosten. Kaum ein Intensivnutzer von Zeitarbeit konnte sich hingegen vorstellen, dass sich keine Auswirkungen ergeben würden.

Eine Befragung der IW Consult (2012, 28 ff.) von 1.149 Unternehmen im Jahr 2011 ergab, dass acht Prozent der Unternehmen ihre Nachfrage nach Hilfskräften in der Zeitarbeit deutlich reduzieren würden, sollte bereits nach einer Überlassungsdauer von neun Monaten das Entgelt der entliehenen Zeitarbeitnehmer dem der Stammarbeitskräfte angeglichen sein. Sollte sogar schon vom ersten Tag an die gleiche Entlohnung von Zeitarbeitnehmern und Mitarbeitern der Stammebelegschaft gelten, würden 72 Prozent der Unternehmen gering qualifizierte Zeitarbeitskräfte weniger in Anspruch nehmen. Selbst bei Fachkräften geht in diesem Fall mehr als die Hälfte der Unternehmen von einer deutlichen Reduzierung der Nachfrage aus.

Welche Reaktionen auf die geplante Gesetzesnovelle sind zu erwarten?

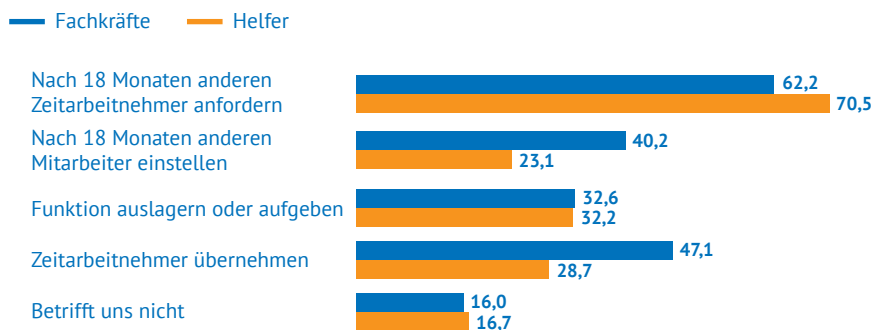
Im Rahmen der 2. Welle des IW-Personalpanels 2014 (Hammermann et al., 2014, 27 f.) wurden Personalverantwortliche und Geschäftsführer von 402 Unternehmen, in denen Zeitarbeit zum Befragungszeitpunkt im Herbst 2014 zum Einsatz kam, zu den aktuellen Regulierungsvorhaben der großen Koalition zur Arbeitnehmerüberlassung befragt. Die Befunde sind repräsentativ für die Unternehmen in Deutschland. Die Unternehmen wurden getrennt danach gefragt, welche Reaktion sie mit Blick auf entliehene Hilfskräfte und welche sie mit Blick auf entliehene Fachkräfte zeigen würden. Letztere waren in diesem Zusammenhang als Arbeitnehmer definiert, die eine abgeschlossene berufliche oder akademische Ausbildung aufweisen. Für eine beschäftigungspolitische Bewertung ist es al-

lerdings weniger von Interesse, wie ein repräsentatives Unternehmen als solches auf Änderungen des gesetzlichen Rahmens reagiert. Vielmehr stellt sich die Frage, wie sich die Re-Regulierung auf die Entwicklung des Zeitarbeitsmarktes auswirken könnte. Daher wurden für die folgenden Auswertungen die Antworten der Unternehmen mit der jeweiligen Belegschaftsgröße gewichtet.

Die Reaktionen auf eine Einführung einer Begrenzung der maximalen Überlassungsdauer auf 18 Monate, die auf die Person des Zeitarbeitnehmers bezogen ist, sind in Abbildung 2 dargestellt. Am häufigsten würden die Kundenunternehmen einen neuen Zeitarbeitnehmer anfordern. Dies gilt gleichermaßen für Fachkräfte wie für Helfer. Die Begrenzung der Überlassungsdauer würde daher mithin zu einer erhöhten Fluktuation der Zeitarbeitnehmer in den Kundenunternehmen führen. Das erschwert es diesen nicht nur, produktivitätsrelevantes betriebsspezifisches Humankapital zu erwerben, sondern begrenzt auch ihre Aussichten, über einen längeren Zeitraum von den Zuschlagstarifen zu profitieren. Durch das gesetzlich erzwungene Ausscheiden aus dem Einsatzbetrieb erhöht sich tendenziell das Beschäftigungsrisiko der Zeitarbeitnehmer, da die Zeitarbeitsunternehmen für sie erst einmal einen neuen Einsatzbetrieb finden müssen. Dagegen ist offen, ob dem höheren Beschäftigungsrisiko eine größere Chance gegenübersteht, vom Kundenunternehmen übernommen zu werden.

Reaktionen, wenn Zeitarbeitnehmer künftig nur noch für 18 Monate überlassen werden könnten Abbildung 2

Antworten in Prozent (Mehrfachnennungen)



Mit Beschäftigtenzahl gewichteter Anteil der Unternehmen.
 Quelle: IW-Personalpanel 2014

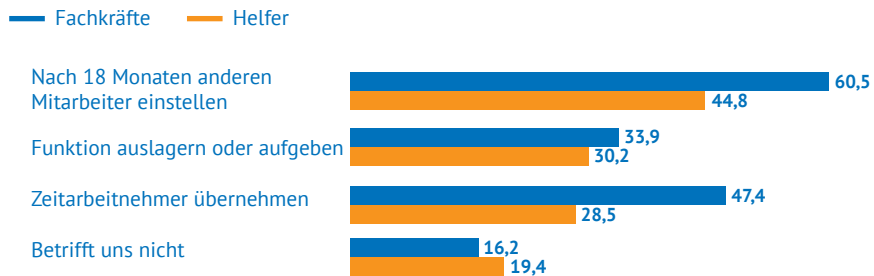
Für die Fachkräfte kann diese Frage immerhin teilweise mit „ja“ beantwortet werden. Denn die Übernahme des Zeitarbeitnehmers ist in diesem Segment die zweithäufigste Reaktion auf eine Begrenzung der Einsatzdauer. Anders sieht es im Segment der Hilfskräfte aus. Hier ist der Anteil der Unternehmen größer, die gegebenenfalls die betriebliche Funktion – zum Beispiel auf dem Wege der Vergabe von Werkverträgen – auslagern oder gar ganz aufgeben würden, statt den Zeitarbeitnehmer zu übernehmen. Insbesondere das Segment der Helfer, das rund die Hälfte der Zeitarbeitnehmer umfasst, müsste somit mit negativen Folgen hinsichtlich der Beschäftigungssicherheit und des Einkommens rechnen.

Wenn die große Koalition nicht nur den Einsatz eines Zeitarbeitnehmers auf 18 Monate begrenzt, sondern es den Kundenunternehmen sogar verbietet, eine betriebliche Funktion länger als 18 Monate mit einem Zeitarbeitnehmer zu besetzen, fallen die Reaktionen anders aus, da keine Möglichkeit mehr bestehen würde, einen anderen Zeitarbeitnehmer zur Besetzung der betrieblichen Funktion anzufordern (Abbildung 3). Zum Teil würden die Kundenunternehmen einen anderen Mitarbeiter fest oder befristet einzustellen. Diese Reaktion ist im Vergleich zu einer personenbedingten Beschränkung der Höchstüberlassungsdauer deutlich häufiger zu erwarten. Sie dürfte vordergründig der Intention des Gesetzgebers entsprechen, der offenbar eine Verdrängung der Zeitarbeit durch Mitarbeiter der Stammbesellschaft anstrebt.

Reaktionen, wenn betriebliche Funktionen künftig nur noch für 18 Monate mit Zeitarbeitnehmern besetzt werden könnten

Abbildung 3

Antworten in Prozent (Mehrfachnennungen)



Mit Beschäftigtenzahl gewichteter Anteil der Unternehmen.
Quelle: IW-Personalpanel 2014

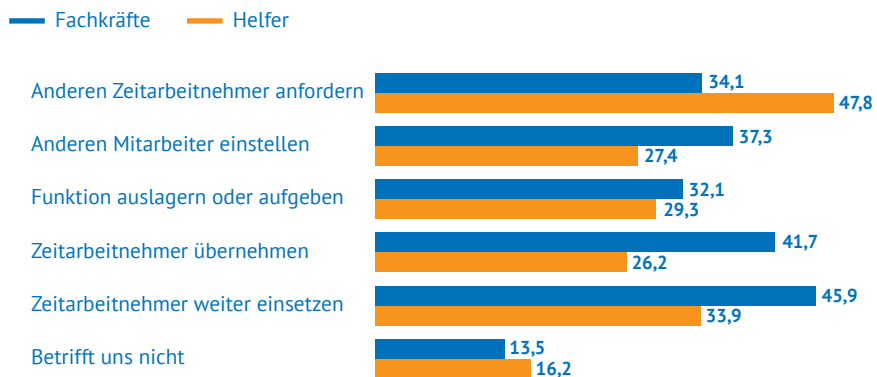
Im Falle von Höherqualifizierten, die vorübergehend für Projekte wie zum Beispiel Produktentwicklungen eingesetzt sind, dürfte eine direkte Anstellung jedoch vielfach befristet erfolgen. Somit würden unbefristete Beschäftigungsverhältnisse in der Zeitarbeit durch befristete in den Kundenbranchen ersetzt. Es ist fraglich, ob sich damit die Beschäftigungsperspektiven der Betroffenen verändern, zumal die Nutznießer dieser Entwicklung ohnehin nicht die im Betrieb bereits beschäftigten Zeitarbeitnehmer wären. So wäre die Bereitschaft der Kundenunternehmen, die betroffenen Zeitarbeitnehmer zu übernehmen, keineswegs höher als im Alternativszenario, in dem sie einfach einen anderen Zeitarbeitnehmer anfordern können. Schließlich würde nach wie vor ein Teil der Unternehmen mit einer Auslagerung oder Aufgabe der betrieblichen Funktion reagieren.

Die Einführung einer starren Equal-Pay-Regelung nach neun Monaten betrifft die Kundenunternehmen im Gegensatz zur Begrenzung der Überlassungsdauer nur mittelbar, da die Zeitarbeitnehmer bei einem Zeitarbeitsunternehmen beschäftigt sind und somit auch von diesem entlohnt werden. Kundenunternehmen müssten allerdings damit rechnen, dass sich die Inanspruchnahme von Dienstleistungen der Zeitarbeit verteuern würde, da die Höhe der Lohnkosten für die

Reaktionen, wenn Zeitarbeitnehmer künftig nach 9 Monaten den gleichen Lohn wie Stammbeschäftigte erhalten und sich Zeitarbeit dadurch verteuert

Abbildung 4

Antworten in Prozent (Mehrfachnennungen)



Mit Beschäftigtenzahl gewichteter Anteil der Unternehmen.
 Quelle: IW-Personalpanel 2014

Preisgestaltung der Zeitarbeitsunternehmen eine große Rolle spielt. Die zu erwartenden Reaktionen auf eine solche Verteuerung unterscheiden sich aber deutlich zwischen Fachkräften und Helfern (Abbildung 4). Während bei Fachkräften ein großer Anteil der Kunden eine Verteuerung in Kauf nehmen und den Zeitarbeitnehmer weiter einsetzen würde, ist diese Bereitschaft bei Helfern deutlich weniger ausgeprägt. Hier würden die meisten Unternehmen einen anderen Zeitarbeitnehmer anfordern. Die Helfer würden mithin zu einem nennenswerten Anteil nicht von der Equal-Pay-Regelung profitieren können. Zudem verlieren sie die Chance, sich im Einsatzbetrieb zu bewähren und gegebenenfalls zu qualifizieren. Stattdessen würden sich ihre durchschnittlichen Einsatzzeiten verringern – mit negativen Folgen für die Beschäftigungssicherheit. In die gleiche Richtung weisen die Antworten auf die Frage, ob Zeitarbeitnehmer bei einer Verteuerung vom Kunden übernommen werden würden.

Ausblick

Die Zeitarbeit hat positive Auswirkungen für die sie nutzenden Unternehmen. Die Kundenunternehmen erhöhen durch den Flexibilitätsgewinn ihre Wettbewerbsfähigkeit. Verschiedene Studien bescheinigen Unternehmen, die Zeitarbeit einsetzen, eine bessere Unternehmensperformance, auch wenn ein höherer Anteil an Zeitarbeitnehmern nicht linear zu höherem Erfolg führt. Vielmehr scheint es einen umgekehrt U-förmigen Verlauf zu geben, der impliziert, dass es einen optimalen Anteil von Zeitarbeitnehmern an der gesamten Belegschaft gibt (Hirsch/Mueller, 2012; Bryson, 2013; Nielen-Schiersch, 2014). Da vorwiegend große Unternehmen, insbesondere in der Industrie, Zeitarbeit nutzen, kommt dem Zugewinn an Effizienz auch eine Bedeutung hinsichtlich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft zu.

Der Arbeitsmarkt profitiert auch als Ganzes. Zeitarbeit trägt zu einer höheren Matching-Effizienz bei (Neugart/Storrie, 2006; Hveem, 2013). Durch die Expertise der Zeitarbeitsunternehmen finden Arbeitskräfteangebot und Arbeitskräftenachfrage besser zueinander. Arbeitnehmer profitieren, weil die Aufnahme einer Beschäftigung in der Zeitarbeit zu höheren Beschäftigungschancen – wenn auch nicht zwingend außerhalb der Zeitarbeit – und einem geringeren Arbeitslosigkeitsrisiko führt (Baumgarten/Kvasnicka, 2012b; Hveem, 2013; Burkert et al., 2014). Zukünftig könnte die Zeitarbeit eine noch wichtigere Rolle spielen, wenn

es darum geht, den durch den demografischen Wandel bedingten Fachkräftemangel abzumildern. Einerseits schafft Zeitarbeit Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen, denen sonst der Zugang zum Arbeitsmarkt nicht gelingt, andererseits bietet Zeitarbeit die Möglichkeit, dass Betriebe gemeinsam vorübergehend auf nicht dauerhaft benötigte, knappe Humankapitalressourcen zurückgreifen.

Die von der Bundesregierung in Aussicht gestellten Regulierungsschritte können keine positiven Impulse für die zukünftige Entwicklung der Zeitarbeit geben. Auf der einen Seite wird Zeitarbeit durch die gesetzliche Vorgabe einer Equal-Pay-Regelung nach neun Monaten bewusst verteuert. Die voraussichtliche Folge wird sein, dass das gegenwärtig noch bedeutende Segment der Überlassung von Hilfskräften Schaden nimmt. Die arbeitsmarktpolitische Integrationsfunktion der Zeitarbeit wird beeinträchtigt. Die Überlassung von Fachkräften wird weniger stark betroffen, weil die Arbeitskräftenachfrage in diesem Segment weniger preiselastisch ist. Eine zu erwartende Konsequenz wäre, dass sich die Zeitarbeit qualitativ zu einem breit aufgestellten Anbieter personalwirtschaftlicher Dienstleistungen weiterentwickelt, der sich in stärkerem Maße auf die Rekrutierung und Überlassung von Fachkräften konzentriert. Dies würde auch der zunehmenden Bedeutung der Verbesserung der Matching-Effizienz des Arbeitsmarktes vor dem Hintergrund des demografischen Wandels zugutekommen. Doch auf der anderen Seite könnte die beabsichtigte Begrenzung der Überlassungsdauer genau diese Entwicklung erschweren. Denn längere Überlassungsphasen sind für Fachkräfte, die mehr Zeit für die Einarbeitung brauchen, wichtiger als für Hilfskräfte. Somit werden der Zeitarbeit keine Entwicklungsperspektiven aufgezeigt, sondern lediglich die gesetzlich verordnete Schrumpfung angedroht. Die einzige Möglichkeit, die damit verbundenen negativen Folgen für den Arbeitsmarkt und die Gesamtwirtschaft noch abzuwenden, dürfte darin liegen, die avisierten Regulierungen jeweils mit weit reichenden Tarifvorbehalten zu versehen.

Literatur

- Antoni, Manfred / Jahn, Elke J., 2009, Do Changes in Regulation Affect Employment Duration in Temporary Help Agencies?, in: *Industrial and Labor Relations Review*, 62. Jg., Nr. 2, S. 226–251
- Baumgarten, Daniel / Kvasnicka, Michael, 2012a, Herausforderung Zeitarbeit, Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh
- Baumgarten, Daniel / Kvasnicka, Michael, 2012b, Durchlässiger Arbeitsmarkt durch Zeitarbeit?, Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh
- Brehmer, Wolfram / Seifert, Hartmut, 2008, Sind atypische Beschäftigungsverhältnisse prekär? Eine empirische Analyse sozialer Risiken, in: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 41. Jg., Nr. 4, S. 501–531
- Bryson, Alex, 2013, Do temporary agency workers affect workplace performance?, in: *Journal of Productivity Analysis*, 39. Jg., Nr. 2, S. 131–138
- Burkert, Carola / Garloff, Alfred / Lepper, Timo, 2014, Arbeitnehmerüberlassung in Hessen, IAB Regional, Nr. 1, Nürnberg
- CDU / CSU / SPD, 2013, Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, URL: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> [23.1.2015]
- Deutscher Bundestag, 2002, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis90/Die Grünen. Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Drucksache 15/25
- Dütsch, Matthias, 2011, Wie prekär ist Zeitarbeit? Eine Analyse mit dem Matching-Ansatz, in: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 43. Jg., Nr. 4, S. 299–318
- Hammermann, Andrea / Schmidt, Jörg / Stettes, Oliver, 2014, Beschäftigung von Zuwanderinnen und Zuwanderern und kulturelle Vielfalt in nordrhein-westfälischen Unternehmen, Köln
- Hirsch, Boris / Mueller, Steffen, 2012, The Productivity Effect of Temporary Agency Work: Evidence from German Panel Data, in: *Economic Journal*, 122. Jg., Nr. 562, S. F216–F235
- Hveem, Joakim, 2013, Are temporary work agencies stepping stones into regular employment?, in: *IZA Journal of Migration*, 2. Jg., Nr. 21
- IAB – Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2009, Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“, Endbericht, Nürnberg
- IW Consult – Institut der deutschen Wirtschaft Consult GmbH, 2011, Zeitarbeit in Deutschland. Treiber für Flexibilität und Wachstum, Studie im Auftrag des Bundesarbeitgeberverbandes Personaldienstleistungen (BAP), Köln
- IW Consult, 2012, Zeitarbeit im Freistaat Bayern, Köln
- Jahn, Elke J. / Bentzen, Jan, 2012, What Drives the Demand for Temporary Agency Workers?, in: *Labour*, 26. Jg., Nr. 3, S. 341–355
- Jahn, Elke J. / Pozzoli, Dario, 2013, The Pay Gap of Temporary Agency Workers – Does the Temp Sector

Experience pay off?, in: Labour Economics, 24. Jg., October, S. 48–57

Lehmann, Christian / Gantz, Janin / Eichel, Christian, 2012, Zeitarbeit in Industrieunternehmen: Ergebnisbericht einer Unternehmensbefragung, Bayreuth Reports on Strategy, Nr. 6, Bayreuth

Neugart, Michael / Storrie, Donald, 2005, The emergence of temporary work agencies, in: Oxford Economic Papers, 58. Jg., Nr. 1, S. 137–156

Nielen, Sebastian / Schiersch, Alexander, 2014, Temporary Agency Work and Firm Competitiveness: Evidence from German Manufacturing Firms, in: Industrial Relations, 53. Jg., Nr. 3, S. 365–393

Ragnitz, Joachim, 2008, Zeitarbeit in der sächsischen Metall- und Elektroindustrie – Die Sicht der Unternehmen, in: ifo Dresden berichtet, 15. Jg., Nr. 5, S. 32–37

Schäfer, Holger, 2012, Temporary agency work in the SOEP: Coping with data quality problems, SOEPapers on Multidisciplinary Panel Data Research, Nr. 454, Berlin

Schäfer, Holger, 2014, Zeitarbeit in Europa, herausgegeben vom Bundesarbeitgeberverband Personaldienstleistungen, Berlin

Schäfer, Holger / Schmidt, Jörg / Stettes, Oliver, 2014, Moderne Arbeitsmarktverfassung. Wie viel Regulierung verträgt der deutsche Arbeitsmarkt?, IW-Positionen, Nr. 66, Köln

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), 2015, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktsberechnung. Lange Reihen ab 1970, Fachserie 18, Reihe 1.5, Wiesbaden

Spermann, Alexander, 2013, Sector Surcharges for Temporary Agency Workers in Germany: A Way out of the Low-Wage Sector?, IZA Policy Paper, Nr. 67, Bonn

Walwei, Ulrich / Ziegler, Kerstin, 2012, Die Bedeutung der Zeitarbeit für den Arbeitsmarkt, in: Bouncken, Ricarda B. / Bornwasser, Manfred / Bellmann, Lutz (Hrsg.), Die neue Rolle der Zeitarbeit in Deutschland, München/Mering, S. 11–25

The Future of Temporary Agency Work Between Re-Regulation and Ongoing Qualitative Development

In recent years, temporary work has not been booming as strongly as it was in the years before the crisis of 2009. The question arises as to whether this flattening of growth is primarily a temporary effect of the business cycle or constitutes evidence of structural changes such as might have been caused by ever tighter statutory regulation. The stricter regulation envisaged by Germany's current grand coalition government could inhibit the function of temporary agency work in labour market policy without offering any prospect of further qualitative development. This will prove a problem for temporary agency employees. For example, in the case of a restriction on the assignment period for temporary agency workers, the proportion of clients who would prefer to dispense with this business service altogether is, at 32 per cent, higher than the 29 per cent who would be prepared to take on the temporary employees themselves.

IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 42. Jahrgang, Heft 1/2015; ISSN 0941-6838. Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über lizenzen@iwkoeln.de, die erforderlichen Rechte für elektronische Pressespiegel unter www.pressemonitor.de © 2015, IW Medien GmbH, Köln; DOI: 10.2373/1864-810X.15-01-05